

B E R I C H T
DES
BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS
1986

INHALTSVERZEICHNIS

	Text- nummer	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen		6
Vorbemerkung		7
I. Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- rechnung und zum Haushaltsvollzug		
Haushaltsplan 1984	1	8
Haushaltsrechnung 1984	2	9
Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern; Belegung der Einnahmen und Ausgaben	3	10
Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	4	10
Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Zwecken	5	10
Inanspruchnahme der Kreditemächtigung	6	13
Finanzierungssaldo	7	13
Haushaltsüberschreitungen	8	14
Ausgabereste	9	16
Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	10	17
Staatsschulden	11	18
Staatsbürgschaften und Garantien	12	24
II. Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden		
Bezirksfinanzdirektionen	13	27
Innerer Dienst bei Mittelbehörden	14	51

	Text- nummer	Seite
III. Besondere Prüfungsergebnisse		
A. Für alle Einzelpläne		
Entwicklung der Personalausgaben Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Sparmaßnahmen	15	59
Oberblick über die Prüfung der Personalausgaben	16	66
B. Für die Einzelpläne		
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern) Allgemeine Innere Verwaltung		
Informationsverarbeitung im Bereich der Polizei	17	70
Bereitschaftspolizei	18	73
Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)		
Rationalisierung des Grundbuchwesens	19	76
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)		
Beitrag zur Studienstiftung des deutschen Volkes e.V.	20	78
Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Betriebsabrechnung mit DV-Unterstützung bei den Universitätskliniken	21	80
Fachhochschulen	22	89
Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)		
Zuschüsse im Rahmen der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit mit fremden Ländern im Bereich der gewerblichen Wirtschaft	23	94
Programm zur Förderung der rationellen Energie- gewinnung und -verwendung	24	97

	Text- nummer	Seite
Einzelplan 09 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) Staatsforstverwaltung		
Bau von Diensthütten	25	100
Schäden durch Rotwild	26	102
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)		
Bayer. Landesinstitut für Arbeitsmedizin	27	105
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)		
Steueraufkommen und Steuereinnahmen	28	107
Körperschaftsteuer	29	112
Kaufmännisch eingerichtete Staatsbetriebe	30	116
Übernahme einer Staatsbürgerschaft im Bereich der gewerblichen Wirtschaft	31	126
Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im öffentlichen Ausbildungsverkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz	32	129
Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungs- gesetz	33	130

C. Bauverwaltung

Informationsverarbeitung in der Bauverwaltung	34	136
--	----	-----

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

BAT	= Bundes-Angestellentarifvertrag
BayHO	= Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayerische Haushaltsordnung)
BFD	= Bezirksfinanzdirektion
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BOG	= Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
ERP	= European Recovery Program
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG	= Haushaltsgesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
ku	= künftig umzuwandeln
kw	= künftig wegfallend
LAG	= Lastenausgleichsgesetz
NHG	= Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	= Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
StOK	= Staatsoberkasse
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VergGr.	= Vergütungsgruppe

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 (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO) von Bedeutung sein können. Er ist als Mittel für die Ausübung der Haushaltskontrolle durch das Parlament zu verstehen, stellt jedoch keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH dar.

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1984, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält hierzu in erster Linie die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm vor allem Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen in den Jahren 1985 und 1986 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Beiträgen Stellung zu nehmen und insbesondere etwaige Bedenken gegen die Darstellung des Sachverhalts vorzubringen. Die dem ORH darauf zugegangenen Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und in ihren wesentlichen Aussagen im Bericht wiedergegeben.

Der ORH hatte in einem gesonderten Teil seines Berichts 1985 über die finanzielle Situation und verschiedene Ergebnisse seiner Prüfung beim Bayerischen Rundfunk informiert. Ein aktueller Anlaß für eine erneute Information ist derzeit nicht gegeben. Der ORH wird voraussichtlich in seinem nächsten Bericht auf die Angelegenheit zurückkommen.

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsplan 1984

1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1984 ist durch das Haushaltsgesetz 1983/1984 vom 21. Juli 1983 in der Fassung des Nachtragshaaltsgesetzes 1984 vom 20. Dezember 1983 (HG) in Einnahme und Ausgabe

auf 36 982 456 200 DM

festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich erhöht

- das formale Haushaltsvolumen um 3,1 v.H.,
- das nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigte Ausgabevolumen¹⁾ um 2,8 v.H.

1.2 Im Haushalt 1984 waren gemäß Art. 4 HG Minderausgaben in Höhe von 593,2 Mio DM veranschlagt, und zwar

93,2 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 749 69

haushaltsgesetzliche Einsparungen bei den staatlichen Hochbaumaßnahmen (Art. 4 Abs. 2 HG)

500,0 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 972 01

sonstige haushaltsgesetzliche Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG)

Die globalen Minderausgaben haben 1,6 v.H. (Vorjahr 1,8 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 gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 14. Dezember 1982).

¹⁾ Ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., Interne Verrechnungen (Insgesamt 1404 Mio DM)

2 Haushaltsrechnung 1984

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1984 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 5. Dezember 1985 (Drucksache 10/8933, Sen-Drucksache 2/86) übersandt.¹⁾ In einem Vorbericht zur Haushaltsrechnung (zugleich Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO) hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Vorbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1984 folgendes Bild:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) S o l l nach dem Haushaltsplan	36 982 456 200,--	36 982 456 200,--
b) aus dem Haushaltsjahr 1983 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>812 722 630,57</u>	<u>1 238 723 430,43</u>
c) Gesamtsoll	37 795 178 830,57	38 221 179 630,43
d) I s t einnahmen und -ausgaben	37 079 302 503,82	37 098 243 035,24
e) auf das Haushaltsjahr 1985 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>800 150 784,90</u>	<u>1 207 211 053,34</u>
f) Summe d und e	37 879 453 288,72	38 305 454 088,58
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	84 274 458,15	84 274 458,15

Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen, weil dem Mehrbetrag auf der Ausgabenseite ein gleichhoher Betrag auf der Einnahmenseite gegenübersteht. Die Haushaltsreste sind dabei nach dem Prinzip des Sollabschlusses wie bereits geleistete Ausgaben bzw. wie bereits eingegangene Einnahmen berücksichtigt.

¹⁾ Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1984 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 7. Februar 1986 (Drucksache 10/9317, Sen-Drucksache 24/86) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

Die auf das Haushaltsjahr 1985 übertragenen Ausgabereste (vgl. TNr. 9) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand	407 060 268,44 DM	(33,7 v.H.)
- die auf das Haushaltsjahr 1985 übertragenen Einnahmereste	800 150 784,90 DM	(66,3 v.H.)
insgesamt	1 207 211 053,34 DM	(100 v.H.)

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

3.1 Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den Beträgen überein, die in den Büchern nachgewiesen sind. Soweit Zahlungen in einem automatisierten Verfahren gebucht worden sind, hat der ORH davon abgesehen, die Übereinstimmung im einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt.

3.2 Soweit Einnahmen und Ausgaben geprüft wurden, sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

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. Dadurch sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet.

Von einer Darstellung der Einzelfälle wird abgesehen, weil ihnen keine grundsätzliche Bedeutung zukommt.

5 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Zwecken

5.1 Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1984 auf ökonomisch zusammengehörige Zwecke (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) aufteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushalts-soll für 1984 sowie die Istergebnisse der Jahre 1983 und 1985 dargestellt.

Hauptgruppe	1983		1984				1985	
	Ist Mio DM	v.H.	Ist Mio DM	v.H.	Haushalts- soll Mio DM	Abweichung Ist gegenüber Soll Mio DM	Ist Mio DM	v.H.
Einnahmen								
0 Steuern u. steuer- ähnliche Abgaben	24 433	67,4	26 144	70,5	25 766	+ 378	27 495	70,2
1 Verwaltungseinnah- men, Einnahmen aus Schuldendienst	3 727	10,3	3 843	10,4	3 584	+ 259	4 109	10,5
2 Zuweisungen und Zu- schüsse mit Aus- nahme für Investi- tionen	2 581	7,1	2 394	6,4	2 259	+ 135	2 452	6,3
3 Schuldenaufnahmen, Zuweisungen u. Zu- schüsse für Inve- stitionen, bes. Finanzierungsein- nahmen	5 520	15,2	4 698	12,7	5 373	- 675	5 084	13,0
insgesamt	36 261	100	37 079	100	36 982	+ 97	39 140	100
Veränderung gegen- über dem Vorjahr	+ 1 073	+ 3,1	+ 818	+ 2,3	+ 1 106		+ 2 061	+ 5,6
Ausgaben								
4 Personalausgaben	15 060	41,8	15 318	41,3	15 468	- 150	15 836	40,3
5 Sächliche Verwal- tungsausgaben	2 173	6,0	2 300	6,2	2 388	- 88	2 452	6,3
Ausgaben für den Schuldendienst	2 752	7,6	3 112	8,4	3 171	- 59	3 638	9,3
6 Zuweisungen und Zu- schüsse mit Aus- nahme für Investi- tionen	8 998	25,0	8 917	24,0	8 726	+ 191	9 434	24,0
7 Baumaßnahmen	1 034	2,9	1 058	2,9	1 041	+ 17	1 116	2,8
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitions- förderungsmaßnahmen	5 890	16,3	6 054	16,3	6 579	- 525	6 600	16,8
9 Besondere Finanzie- rungsausgaben	130	0,4	339	0,9	391	+ 730	188	0,5
insgesamt	36 037	100	37 098	100	36 982	+ 116	39 264	100
Veränderung gegen- über dem Vorjahr	+ 855	+ 2,4	+ 1 061	+ 2,9	+ 1 106		+ 2 166	+ 5,8

Bei den Prozentsätzen in der vorstehenden Zahlenübersicht handelt es sich um den rechnerischen Anteil der jeweiligen Hauptgruppe an den Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben. Die Zahlen sind nicht identisch mit den im Ländervergleich üblicherweise verwendeten Quoten¹⁾, die auf der Grundlage bereinigter Bezugsgrößen ermittelt werden.

5.2 Die Abweichungen zwischen den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1984 und den im Haushaltsplan veranschlagten Beträgen haben vielfältige Ursachen:

Auf der **E i n n a h m e n s e i t e** fallen insbesondere das höhere Steueraufkommen (Hauptgruppe 0; vgl. dazu im einzelnen TNr. 28) und als Folge davon die geringeren Schuldenaufnahmen (Hauptgruppe 3; vgl. TNrn. 6, 11) ins Gewicht.

Die Mehrbeträge auf der **A u s g a b e n s e i t e** ergeben sich vor allem daraus, daß zahlreiche Haushaltsansätze aufgrund von Koppelungsvermerken, Verstärkungsmitteln und gegenseitiger Deckungsfähigkeit in haushaltsrechtlich zulässiger Weise überschritten worden sind; zum Teil handelt es sich aber auch um echte Haushaltsüberschreitungen (vgl. TNr. 8). Schließlich finden hier die Veränderungen im Bestand der Ausgabe-
reste (vgl. TNr. 9) ihren Niederschlag. Zu Minderausgaben haben in erster Linie die Beschränkungen der Ausgabebefugnis aufgrund der Sperre von Haushaltsmitteln gemäß Art. 4 HG geführt. In diesem Zusammenhang sind auch die Besonderheiten bei der Hauptgruppe 9 zu sehen: Die globalen Minderausgaben (vgl. TNr. 1.2) sind hier für den Gesamthaushalt zentral veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen auf tausende von Einzelpositionen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 verteilen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat in seinem Vorbericht zur Haushaltsrechnung 1984 (S. 10 ff.) die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - aufgliedert nach den hauptsächlichen Zwecken - erläutert; hierauf wird Bezug genommen.

1) Zur Personalausgabenquote vgl. TNr. 15,3, zur Steuerdeckungsquote vgl. TNr. 28,2 (Zahlenübersicht 2)

6 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Zur Deckung des notwendigen Bedarfs wurden im Haushaltsjahr 1984 Kredite am Kreditmarkt in Höhe von 2 545,1 Mio DM (Vorjahr 3 342,7 Mio DM) aufgenommen. Der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wurde wie folgt in Anspruch genommen:

	Mio DM
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	3 217,6
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1983 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	<u>812,7</u>
Gesamtermächtigung	<u>4 030,3</u> =====
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 545,1
- auf das Haushaltsjahr 1985 (zur Deckung der Ausgabereste) übertragene Einnahmereste	<u>800,2</u>
insgesamt	3 345,3
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1984 nicht beansprucht	685,0 =====
Im Vorjahr waren 485,5 Mio DM nicht beansprucht worden.	

7 Finanzierungssaldo

Die vergleichsweise günstige Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1984 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Ein Vergleich der Finanzierungssalden für die Haushaltsjahre 1983 bis 1985 gibt folgendes Bild:

	<u>1983</u> Mio DM	<u>1984</u> Mio DM	<u>1985</u> Mio DM
Isteinnahmen	36 261,4	37 079,3	39 140,7
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 342,7	2 545,1	2 701,2
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	27,8	28,7	40,1
- Zu- und Absetzungen	<u>116,7</u>	<u>97,9</u>	<u>106,6</u>
bereinigt	32 774,2	34 407,6	36 292,8
Istausgaben	36 037,3	37 098,2	39 264,1
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	1 137,7	1 277,5	1 726,6
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcken	13,4	243,3	86,5
- Zu- und Absetzungen	<u>116,6</u>	<u>95,6</u>	<u>101,1</u>
bereinigt	34 769,6	35 481,8	37 349,9
Die Finanzierungssalden haben somit betragen	- 1 995,4	- 1 074,2	- 1 057,1
Demgegenüber haben die Finanzierungs- salden nach den H a u s h a l t s - p l ä n e n betragen	- 2 431,0	- 1 877,0	- 1 527,5

Die negativen Finanzierungssalden haben sich hiernach im Vergleichszeitraum sowohl absolut wie auch gegenüber der jeweiligen Veranschlagung erheblich verringert.

8 Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung 1984 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 167 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

überplanmäßige Ausgaben	103 026 061 DM
außerplanmäßige Ausgaben	58 744 056 DM
Vorgriffe	5 206 009 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1984 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,45 v.H. gegenüber 0,42 v.H. im Vorjahr. 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 ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). 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 periodisch die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM übersteigen (Schreiben vom 27. November 1984 sowie vom 24. Januar und 12. Juni 1985).

Die im einzelnen nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit folgenden Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 BayHO von 10 Mio DM:

	überplanmäßige Ausgabe <u>Mio DM</u>
a) Erstattung an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr (Kap. 10 03 Tit. 682 01)	17,7
b) Zuweisungen an Zweckverbände gemäß § 8 Abs. 2, § 10 KHG (Kap. 13 10 Tit. 887 51)	19,9

In den beiden Fällen handelte es sich um die Erfüllung von Rechtsansprüchen, so daß es keines Nachtragshaushalts bedurfte.

Von Ausnahmen abgesehen, liegen die Einwilligungen des Staatsministeriums der Finanzen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO vor. In sieben Fällen mit einem Betrag von insgesamt 470 000 DM haben es die beteiligten Ressorts allerdings versäumt, die erforderliche Einwilligung rechtzeitig zu bean-

tragen. Das Staatsministerium der Finanzen hat zu erkennen gegeben, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte, zumal es sich überwiegend um zwangsläufige Ausgaben gehandelt hat.

9 Ausgabereste

Nach dem Haushaltsplan 1984 waren Ausgaben in Höhe von 18 418,7 Mio DM übertragbar, also etwa die Hälfte (49,8 v.H.) des Haushaltsvolumens. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 238,7 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1984 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 19 657,4 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 8) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 1 862,7 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 207,2 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1985 übertragen worden (vgl. TNr. 2).

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Rechnerischer Rest		1 862,7
<u>abzüglich</u>		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperrn (vgl. TNr. 1.2)	465,3	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO und Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	190,2	655,5
		<u>1 207,2</u>
		=====

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1985 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Ausgabereste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1 zum Vorbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in einer Anlage hierzu sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert. Die folgende Zahlenübersicht zeigt, daß sich die Ausgabereste im Verhältnis zu den dort angeführten Bezugsgrößen in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert haben:

Übertragen aus dem Haushaltsjahr	Mio DM	v.H. der Istausgaben	v.H. des Gesamtsolls (Haushaltsbetrag zuzügl. Vorjahresreste)	v.H. der im Haushaltsplan veranschlagten übertragbaren Mittel zuzügl. Vorjahresreste
1981	1 235,6	3,6	3,6	7,0
1982	1 261,7	3,6	3,5	6,8
1983	1 238,7	3,4	3,3	6,6
1984	1 207,2	3,3	3,2	6,1
1985	1 294,6	3,3	3,2	6,2

10 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1984 kann unbeschadet der in den Abschnitten II und III dieses Berichts wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

11 Staatsschulden

(Kap. 13 06)

11.1 Der ORH hat in seinen Berichten 1976 (Tnr. 52), 1979 (Tnr. 20) und 1983 (Tnr. 13) auf die seit 1975 verstärkt gestiegene Staatsverschuldung hingewiesen. Unter Einbeziehung der Haushaltsergebnisse 1985 und der Haushaltsansätze 1986 ergibt sich inzwischen folgende Entwicklung:

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio. DM)						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹⁾
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen u. Bausparkassen zugleich Summe A	1 065,2	1 026,9	987,4	946,5	904,3	860,7	815,7
B. Schulden aus Kreditmarktmitteln Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl. Summe B	12 730,9	15 480,0	18 153,6	20 399,4	21 709,3	22 727,5	24 149,7
C. Schulden im öffentl. Bereich (Verwaltung)							
1. beim Bund	2 658,3	2 934,2	3 167,6	3 338,5	3 518,2	3 727,5	3 923,5
2. beim LAG-Fonds	35,1	16,5	2,4	-	-	-	-
3. aus ERP-Mitteln	0,2	-	-	-	-	-	-
Summe C	2 693,6	2 950,7	3 170,0	3 338,5	3 518,2	3 727,5	3 923,5
D. Auslandsschulden zugleich Summe D	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3
Summe der Staatsschuld (Summen A bis D)	16 491,1	19 459,0	22 312,4	24 685,8	26 133,2	27 317,1	28 890,2
E. Schulden Dritter, für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	1 268,9	1 258,1	1 349,2	1 397,0	1 139,4	995,9	860,8
Gesamt schuldenstand	17 760,0	20 717,1	23 661,6	26 082,8	27 272,6	28 313,0	29 751,0

1) Soll lt. Haushaltsplan 1986

11.2 Neben den weiterhin ansteigenden Schulden auf dem Kreditmarkt verlieren die anderen Schuldenarten zunehmend an Bedeutung.

Bei den **Ausgleichsforderungen** der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen aus den im Zusammenhang mit der Währungsreform ergangenen Gesetzen werden die Schuldendienstleistungen zum überwiegenden Teil vom Bund erstattet. Der Staatshaushalt hat lediglich die Hälfte des wegen planmäßiger Tilgung der Forderungen kontinuierlich absinkenden Zinsaufwands zu tragen. Daraus ergeben sich folgende Ausgabenbelastungen für den Freistaat:

Zahlenübersicht 2

B e t r ä g e i n M i o D M						
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹⁾
17,3	16,6	16,1	15,4	14,8	14,1	13,4

Von den **Schulden im öffentlichen Bereich** bestehen nur noch die Schulden beim Bund. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen weitergereicht und entsprechend ihrem Rückfluß getilgt werden.

Die Schuldendienstleistungen für **Verrentungsschulden** betragen bei insgesamt rückläufiger Tendenz im gleichen Zeitraum:

Zahlenübersicht 3

B e t r ä g e i n M i o D M						
1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 ¹⁾
308,6	238,6	238,8	251,2	281,7	254,1	233,0

1) Soll lt. Haushaltsplan 1986

11.3 Der ORH hatte in seinen Anmerkungen zur Entwicklung der **Schulden auf dem Kreditmarkt** wiederholt darauf hingewiesen, daß ein Fortdauern des überproportionalen Anwachsens der Schuldendienstverpflichtungen zu einer Aufzehrung des im Staatshaushalt noch verbleibenden finanziellen Spielraums führen und die Möglichkeit, durch neue Kreditaufnahmen verfügbare Einnahmen zu erhalten, bei steigenden Schuldendienstverpflichtungen laufend geringer, wird.

Die Kreditaufnahme und der Schuldendienst haben sich in den Jahren 1980 bis 1985 wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 4

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- einnahme	Tilgung ¹⁾	Netto- kredit- einnahme	Zinsauf- aufwand	verbleib. Einnahme
B e t r ä g e i n M i o D M					
1980	2 953,1	872,2	2 080,9	840,6	1 240,3
1981	3 596,8	847,7	2 749,1	1 033,0	1 716,1
1982	3 571,0	897,4	2 673,6	1 276,6	1 397,0
1983	3 342,7	1 096,9	2 245,8	1 521,9	723,9
1984	2 545,1	1 235,3	1 309,8	1 690,6	- 380,8
1985	2 701,2	1 683,0	1 018,2	1 792,3	- 774,1

1) Es handelt sich hierbei jeweils um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von den in T Nr. 7 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.

Die im Haushaltsjahr 1982 zunächst mit einem Einfrieren der Bruttokreditaufnahme begonnene Begrenzung des Schuldenzuwachses wurde 1983 sowie vor allem 1984 und 1985 verstärkt fortgesetzt. Während die Kreditaufnahme bis einschließlich 1983 nach Abzug des Schuldendienstes zusätzliche Einnahmen erbracht hatte, überwiegen seit 1984 die Schuldendienstleistungen die Einnahmen aus neuen Krediten.

Die weitere Planung zeigt folgende Zahlenübersicht:

Zahlenübersicht 5

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- einnahme	Tilgung	Netto- kredit- einnahme	Zinsauf- aufwand	verbleib. Einnahme
B e t r ä g e i n M i o D M					
1986	3 457,0	2 034,8	1 422,2	1 922,1	- 499,9
1987 ¹⁾	3 348,5	2 194,3	1 154,2	2 011,8	- 857,6
1988 ¹⁾	3 339,8	2 314,1	1 025,7	2 097,3	- 1 071,6
1989	3 072,7	2 460,7	612,0	2 173,9	- 1 561,9

1) Lt. Finanzplan 1985 bis 1989; die Zahlen des Haushaltsentwurfs 1987/1988 liegen noch nicht vor.

Danach ist gegenüber der tatsächlichen Neuverschuldung in den Jahren 1984 und 1985 für die Folgejahre wieder eine deutlich höhere Kreditaufnahme vorgesehen. Trotzdem zeigt sich das Bemühen um eine Konsolidierung zumindest insofern, als weiterhin steigende Mittel aus Steuern und anderen laufenden Einnahmen des Haushalts für Schuldendienstleistungen eingesetzt werden und die Erhöhung der Kreditaufnahme mit einer Erhöhung der Mittel für investive Ausgaben korrespondiert. Im übrigen ist in den letzten Jahren die tatsächliche Bruttokreditaufnahme jeweils hinter der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung zurückgeblieben (vgl. T Nr. 6).

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung bei Bund und Ländern zeigt, daß Bayern sowohl in der absoluten Höhe als auch in der Steigerung der Pro-Kopf-Verschuldung zwischen 1980 und 1985 die niedrigsten Werte ausweist:

Zahlenübersicht 6

Land	Pro-Kopf-Verschuldung in DM		Zunahme in DM
	am 31.12.1980	am 31.12.1985	
Baden-Württemberg	1 855	2 959	1 104
Bayern	1 168	2 073	905
Hessen	2 289	3 717	1 428
Niedersachsen	2 410	3 912	1 502
Nordrhein-Westfalen	1 764	4 424	2 660
Rheinland-Pfalz	2 366	4 255	1 889
Saarland	3 163	7 032	3 869
Schleswig-Holstein	3 012	5 132	2 120
Flächenstaaten insgesamt	1 916	3 669	1 753
Berlin	3 330	4 693	1 363
Bremen	8 372	15 159	6 787
Hamburg	4 829	8 819	3 990
Länder insgesamt	2 114	3 959	1 845
Bund	3 547	6 256	2 709

Die folgende Zahlenübersicht 7 zeigt die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes in den Haushalten des **Bundes** und der **Gesamtheit der Länder**. Sie läßt im Vergleich mit Zahlenübersicht 4 erkennen, daß Bayern auch im zeitlichen Ablauf bereits seit 1984, also zu einem früheren Zeitpunkt als der Bund und die übrigen Länder, den Haushaltsspielraum nicht mehr durch Kreditfinanzierung ausweitete, sondern laufende Mittel des Staatshaushalts für Schuldendienstleistungen einsetzte:

Zahlenübersicht 7

B u n d					
Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- einnahme	Tilgung	Netto- kredit- einnahme	Zinsauf- aufwand	verbleib. Einnahme
B e t r ä g e i n M i o D M					
1980	59 604	32 496	27 108	13 969	13 139
1981	85 754	48 364	37 390	17 996	19 394
1982	79 710	42 535	37 175	22 106	15 069
1983	76 359	44 884	31 475	26 618	4 857
1984	73 063	44 758	28 305	27 758	547
1985	63 958	45 572	18 386	29 160	- 10 774
L ä n d e r g e s a m t h e i t					
1980	31 546	10 391	21 155	8 736	12 419
1981	36 895	12 315	24 580	10 671	13 909
1982	40 626	16 594	24 032	13 600	10 432
1983	42 337	20 696	21 641	15 809	5 832
1984	43 088	23 548	19 540	17 093	2 447
1985	42 150	24 963	17 187	18 184	- 997

Der gute Stand, den Bayern weiterhin in der Pro-Kopf-Verschuldung im bundesweiten Vergleich einnimmt, darf jedoch nicht darüber hinwegsehen lassen, daß der Schuldenstand und die Schuldendienstleistungen bei den Kreditmarktschulden weiterhin von Jahr zu Jahr ansteigen. Die vorliegenden Zahlen zeigen zwar, daß sich der Anstieg der Staatsschulden verlangsamt hat, sie vermitteln zugleich aber auch einen Eindruck davon, wie schwierig und langwierig es ist, den Trend einer steigenden Staatsverschuldung zu stoppen. Immer noch muß rein rechnerisch nicht nur die anfallende Tilgung, sondern auch ein Großteil der Zinsen aus neuen Kreditaufnahmen finanziert werden. Eine weitere Verlangsamung des Schuldenanstiegs wird deshalb nur möglich sein, wenn die Bemühungen um eine Konsolidierung des Staatshaushalts noch über Jahre fortgesetzt werden.

12 Staatsbürgschaften und Garantien

Die Bürgschaften und Garantien sind Eventualverbindlichkeiten des Freistaates Bayern. Grundlage für die Gewährung ist das Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG).

- 12.1** Nach diesem Gesetz waren Ende 1985 Kredite in Höhe von rd. 3,5 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von rd. 2 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 210 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 280 Mio DM aufgrund von früheren gesetzlichen Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung des Bestands an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im Haushaltsjahr 1985, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1985

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1984			Neübernahmen in 1985			Verminderungen in 1985			Bestand am 31.12.1985			Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BUG Mio DM
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	
A. Gewerbliche Wirtschaft													
Unternehmen der Energieversorgung	97	1 419,3	1 229,6	8	102,0	63,0	7	127,9	114,0	98	1 393,4	1 178,6	
Sonstige Unternehmen	149	180,2	165,9	16	17,8	10,5	16	64,0	60,3	149	134,0	116,1	
	246	1 599,5	1 395,5	24	119,8	73,5	23	191,9	174,3	247	1 527,4	1 294,7	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich													
"Darlehen Junge Familie"	19 795	63,5	5,0	1 965	9,8	-	589	17,6	-	21 171	55,7	5,0	
Sonstige	4	0,2	0,2	1	*)	-	-	0,1	0,1	5	0,1	0,1	
	19 799	63,7	5,2	1 966	9,8	-	589	17,7	0,1	21 176	55,8	5,1	100
C. Wohnungsbau	46 684	2 207,7	880,5	648	21,4	13,6	1 390	79,8	15,6	45 942	2 149,3	878,5	1 500
D. Land- u. Forstwirtschaft	4	0,1	0,1	-	-	-	2	*)	*)	2	0,1	0,1	50
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	6	0,1	0,1	-	-	-	4	*)	*)	2	0,1	0,1	35
Summe A - E	66 739	3 871,1	2 281,4	2 638	151,0	87,1	2 008	289,4	190,0	67 369	3 732,7	2 178,5	

*) unter 0.1 Mio DM

Anmerkung zur Zahlenübersicht

Zu A:

Im Jahr 1985 wurde der Freistaat Bayern in einem Falle aus einer Staatsbürgerschaft von 16 Mio DM mit einem Betrag von 7,16 Mio DM in Anspruch genommen (siehe dazu im einzelnen TNr. 31).

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 462 000 DM vereinnahmt.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem hierfür bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Die Staatsgarantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen.

Die Fallzahlen beziehen sich auf die in die Garantie einbezogenen Ausreichungen.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Die Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften haben 1985 410 000 DM betragen.

12.2 Außer den in TNr. 12.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1985 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen in Höhe von je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg für Verkehrslandeplätze (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/78, HG 1979/1980 und HG 1981/1982);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 des Atomgesetzes genannten Art bis zu einer Höhe von insgesamt 36,5 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 sowie Art. 8 Abs. 1 HG 1985/1986);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zur Höhe von insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 1985/1986); die Ermächtigung wurde mit 1 Mio DM beansprucht.

II. UNTERSUCHUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHKEIT DER MITTELBEHÖRDEN

VORBEMERKUNG

Der Bayer. Landtag hat den ORH mit Beschluß vom 5. Februar 1985 (Drucksache 10/5941) gebeten, sich gutachtlich zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden zu äußern; dabei soll vor allem der tatsächliche Personalbedarf unter Berücksichtigung der Möglichkeiten geprüft werden, die einen Aufgabenabbau zulassen. Mit den folgenden Beiträgen über die Bezirksfinanzdirektionen und den inneren Dienst bei Mittelbehörden werden erste Ergebnisse aus den entsprechenden Prüfungen mitgeteilt. Die Untersuchungen bei den Regierungen sind noch im Gange; der ORH wird hierauf in seinem nächsten Bericht zurückkommen.

13 Bezirksfinanzdirektionen

(Kap. 06 15)

Der ORH hat sich in den letzten Jahren schwerpunktmäßig mit der Aufgabenentwicklung, der Organisation und der Personalausstattung der sechs Bezirksfinanzdirektionen befaßt.¹⁾ Dabei wurde ein ansehnlicher Stellenüberhang und in verschiedenen Bereichen eine überhöhte Personalausstattung festgestellt. Das Staatsministerium der Finanzen ist bemüht, den Stellenüberhang und die erhöhte Istbesetzung abzubauen.

13.1 Aufgaben der Bezirksfinanzdirektionen

Die Bezirksfinanzdirektionen (BFDen) wurden durch die Verordnung über die Errichtung der Landesfinanzbehörden in Bayern vom 10. Oktober 1955 anstelle der Zweigstellen der Oberfinanzdirektionen als allgemeine Mittelbehörden der Finanzverwaltung eingerichtet.

BFDen bestehen in München, Landshut, Regensburg, Ansbach, Würzburg und Augsburg.

¹⁾ Die örtlichen Prüfungen erstreckten sich mit Unterbrechungen vom Herbst 1982 bis zum Sommer 1986. Im Falle der zuletzt geprüften Bezirksfinanzdirektion Regensburg waren die schriftlichen Prüfungsmittellungen zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichts noch nicht erstellt.

Der örtliche Zuständigkeitsbereich der einzelnen BFDen deckt sich im allgemeinen mit dem der Regierung, die am Ort der BFD ihren Sitz hat. Nur die BFD Ansbach ist für die Regierungsbezirke Mittelfranken und Oberfranken zuständig.

In sachlicher Hinsicht sind den BFDen die Zuständigkeiten für Aufgaben der Finanzverwaltung übertragen, die nicht den Oberfinanzdirektionen obliegen. Im wesentlichen handelt es sich dabei um folgende Bereiche:

- Vertretung des Freistaates Bayern vor den ordentlichen Gerichten, den Gerichten in Arbeitssachen, der Sozialgerichtsbarkeit und der Verwaltungsgerichtsbarkeit - soweit nicht die Landesadvokatur zuständig - (sogenanntes Fiskalat, Ausnahme: Landshut),
- Verwaltung der Liegenschaften des Landesvermögens,
- Wohnungsfürsorge für die Staatsbediensteten,
- Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten für Versorgungsempfänger des Freistaates Bayern sowie Erledigung aller Versorgungsangelegenheiten der unter Kap. I des Bundesgesetzes zu Art. 131 GG fallenden Personen,
- Durchführung von Kassen- und Zahlstellenprüfungen,
- Sonderaufgaben, z.B. Entschädigungsangelegenheiten, Aufsicht über die Staatsbäder, Erbschaftsangelegenheiten des Fiskus, Abwicklung von Staatsbürgschaften,
- Staatsoberkassen, die am Sitz jeder Regierung eingerichtet sind,
- Vermessungsabteilungen (Ausnahme: Regensburg); sie führen die Fach- und Dienstaufsicht über 79 Vermessungsämter, prüfen deren technische Arbeiten und wirken bei verschiedenen Aufgaben mit. Die Vermessungsabteilungen wurden nicht in die Personal- und Organisationsprüfung einbezogen, da der ORH die Wirtschaftlichkeit des Fortführungsvermessungsdienstes erst in den Jahren 1981 und 1982 gesondert untersucht hat (vgl. dazu ORH-Bericht 1980 TNrn. 42 bis 50).

Den BFDen München und Regensburg sind außerdem Landesbesoldungsstellen zugeordnet. Während der Landesbesoldungsstelle München die Abrechnung aller Dienstbezüge für die Beamten des Freistaates Bayern obliegt, ist

die Landesbesoldungsstelle Regensburg für die Abrechnung der Versorgungsbezüge zuständig. Beim Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle München werden neben den Beamtenbezügen auch die Angestelltenvergütungen, die Löhne der Arbeiter und die Renten nach dem Bundesentschädigungsgesetz maschinell abgerechnet sowie Aufgaben aus dem Bereich des Haushalts, der Finanzbau- und Vermessungsverwaltung u.a. abgewickelt.

Mit Ausnahme der Vermessungsämter haben die BFDen keine nachgeordneten Behörden; sie sind aber teilweise fachaufsichtlich für die Liegenschaftsangelegenheiten der sog. Gruppenfinanzämter bzw. fach- und dienstaufsichtlich für die fünf Staatsbäder zuständig. Der BFD Ansbach obliegt außerdem die Fachaufsicht über die Wiedergutmachungsbehörde Bayern.

13.2 Allgemeine Stellensituation

13.2.1 Personalbewirtschaftung und Personalplanstellen

Die Stellen des Kap. 06 15 - Bezirksfinanzdirektionen - bewirtschaftet im allgemeinen das Staatsministerium der Finanzen. Den BFDen ist lediglich die Bewirtschaftung der Stellen für Arbeiter (Titel 426 21) übertragen.

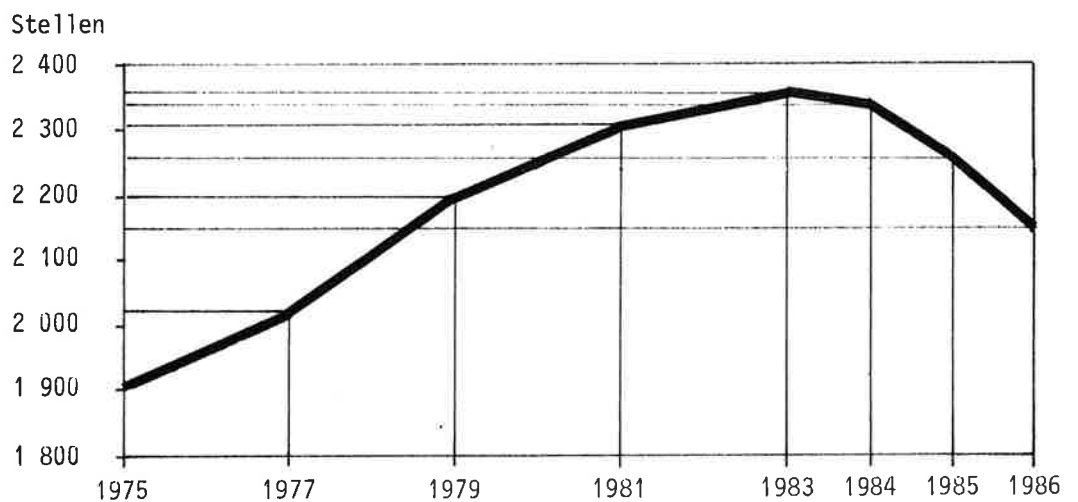
Aus folgender Zahlenübersicht 1 ist die Entwicklung der Personalstellen (ohne Vermessungsdienst) für Beamte - aufgliedert nach Laufbahngruppen -, für Angestellte und Arbeiter in den Jahren 1975 bis 1986 ersichtlich. Die angegebenen Zahlen umfassen nicht die Stellen für abgeordnete Beamte und Beamtenanwärter.

Zahlenübersicht 1

	1975	1977	1979	1981	1983	1984	1985	1986	1986 ¹⁾
Beamte									
höherer Dienst	85	85	88	89	88	88	87	87	87
gehob. Dienst	463	472	596	627	640	638	632	632	627
mittl. Dienst	791	971	1049	1140	1180	1180	1123	1110	1039
einf. Dienst	60	61	62	77	79	79	79	79	79
Beamte insges.	1399	1589	1795	1933	1987	1985	1921	1908	1832
Angestellte	436	379	343	314	306	291	274	274	259
Arbeiter	63	58	58	57	61	61	57	56	56
Zusammen	1898	2026	2196	2304	2354	2337	2252	2238	2147

1) Vom Stellensoll nach dem Haushaltsplan 1986 hat das Staatsministerium der Finanzen gemäß Art. 6 Abs. 6 HG 1985/86 25 Stellen in die Finanzbauverwaltung (Kap. 06 11) und 21 Stellen nach Art. 50 Abs. 1 BayHO in die Steuerverwaltung (Kap. 06 05) umgesetzt. Weitere 45 Stellen wurden im Haushaltsvollzug zum Einzug einbehalten bzw. intern gesperrt.

Die Personalstellen der BFDen wurden von 1975 bis 1983 nach und nach um 456 Stellen, d.s. 24 v.H., aufgestockt; seither sind jedoch 207 Stellen abgebaut worden. Das nachfolgende Schaubild zeigt die Entwicklung:



Die Stellenminderung erfolgte vornehmlich im mittleren Dienst. Sie wurde in erster Linie durch die vom ORH durchgeführte Kapazitätsuntersuchung bei den Staatsoberkassen ausgelöst, nach der in diesem Bereich 129 Stellen entbehrlich waren und ein tatsächlicher Personalüberhang von 87 Beschäftigten bestand. Die Verwaltung hat den Einzug der entbehrlichen Stellen schrittweise und noch nicht vollständig vollzogen, was dem ORH angesichts der Anzahl der auf Dauer nicht besetzten Stellen (vgl. TNr. 13.2.2, Zahlenübersicht 3) nicht vertretbar erscheint. Im übrigen erscheinen dem ORH nicht nur die Stellen für die Staatsoberkassen, sondern wie nachfolgend ausgeführt, das gesamte Stellenkontingent für die BFDen übersetzt.

Der ORH hat im Verlauf der BFD-Prüfungen angeregt, offensichtlich entbehrliche Stellen einzuziehen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat von den im Haushaltsplan 1986 ausgebrachten 2238 Stellen insgesamt 91 Stellen umgesetzt bzw. gesperrt (s. Fußnote zur Zahlenübersicht 1) und den BFDen im Kassenanschlag für 1986 lediglich 2147 Stellen zugeteilt. Die Zuteilung der Stellen für 1986 an die einzelnen BFDen ist der folgenden Zahlenübersicht 2 zu entnehmen:

Zahlenübersicht 2

BFD	S t e l l e n								
	Beamte (einschl. Beamte z.A.)					Ange- stellte	Arbei- ter	insge- samt	Anteil in v.H.
	h.D.	g.D.	m.D.	e.D.	insges.				
München	50	256	447	40	793	131	10	934	43,5
Landshut	4	42	89	4	139	10	6	155	7,2
Regens- burg	8	84	153	7	252	34	16	302	14,1
Ansbach (mit StOK Bayreuth)	14	135	184	16	349	44	12	405	18,8
Würzburg	6	55	82	6	149	23	8	180	8,4
Augsburg	5	55	84	6	150	17	4	171	8,0
insgesamt zugeteilte Stellen	87	627	1039	79	1832	259	56	2147	100,0

Für 1987 beabsichtigt das Staatsministerium der Finanzen das Stellenkontingent bei Kap. 06 15 im Entwurf des Stellenplans um weitere 132 Stellen zu vermindern und für das Haushaltsjahr 1988 bei 40 Stellen (Staatsoberkassen) kw-Vermerke auszubringen.

13.2.2 Personalausstattung und Personalstruktur

Trotz der vom Staatsministerium der Finanzen seit 1984 vorgenommenen Stellenreduzierungen besteht bei den BFDen noch immer ein bemerkenswerter Stellenüberhang. Nachstehende Übersicht zeigt das Verhältnis zwischen Stellenplan und Istbesetzung in den letzten drei Jahren.

Zahlenübersicht 3

	1983	1984	1985
Stellen lt. Haushaltsplan (vgl. Zahlenübersicht 1)	2354	2337	2252
Istbesetzung (Teilzeitbeschäftigte sind in Bruchteilen angesetzt)	1944	1989	1970
nicht besetzte Stellen in v.H.	410 17,4	348 14,9	282 12,5

Wegen des unterschiedlichen Aufgabenumfangs weicht die Personalausstattung der BFDen erheblich voneinander ab. Die Zahlenübersicht 4 zeigt, wie sich das Gesamtpersonal (Istbesetzung) auf die einzelnen BFDen sowie auf die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Staatsoberkassen und Landesbeholdungsstellen verteilt:

Istbesetzung (Stand jeweils 31. Dezember)

Zahlenübersicht 4

BFD	1983	1984	1985	1985 Anteil in v.H.
München	827,0	866,5	868,0	44,0
Landshut	137,5	134,0	135,5	6,9
Regensburg	277,0	280,5	271,5	13,8
Ansbach (mit Staats- oberkasse Bayreuth)	382,5	388,5	381,0	19,3
Würzburg	166,5	172,0	167,0	8,5
Augsburg	153,5	147,5	147,0	7,5
insgesamt	1944,0	1989,0	1970,0	100,0
davon entfallen auf:				
Allgemeine Verwaltung	828,5	859,5	855,0	43,0
Staatsoberkassen	709,0	703,5	690,5	35,0
Landesbesoldungsstellen (München u. Regensburg)	406,5	426,0	424,5	22,0

Nach letzten Erhebungen (Stand 1. Juli 1986) waren von den für 1986 den BFDen zugeteilten 2147 Stellen (vgl. Zahlenübersicht 2) 215 Stellen nicht besetzt. Besetzte bzw. nicht besetzte Stellen verteilen sich wie folgt auf Beamte (gegliedert nach Laufbahnen), Angestellte und Arbeiter:

Zahlenübersicht 5

	Stellen 1986 (s. Zahlenüber- sichten 1 u. 2)	davon waren am 1.7.1986		
		besetzt	nicht besetzt	
				in v.H.
Beamte				
höherer Dienst	87	64	23	26,4
gehobener Dienst	627	513	114	18,2
mittlerer Dienst	1039	977	62	6,0
einfacher Dienst	79	74	5	6,3
Beamte insges.	1832	1628	204	11,1
Angestellte	259	257	2	0,8
Arbeiter	56	47	9	16,1
insgesamt	2147	1932	215	10,0

Bei den Prüfungen der BFDen haben sich keine Anhaltspunkte für eine quantitativ unzureichende Personalausstattung ergeben. Teilbereiche sind sogar überbesetzt.

Nicht besetzte Stellen sind daher grundsätzlich als entbehrlich anzusehen. Stellen auf denen Beamtenanwärter geführt werden (zum 1.7.1986 64 Stellen), sollten in Anwärterstellen umgewandelt werden. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß das Staatsministerium der Finanzen die Stellen für Beamtenanwärter seit 1975 laufend auf zuletzt fünf Stellen reduziert hat. Nach Auffassung des ORH wäre es jedoch sachgemäß gewesen, nicht benötigte Beamtenplanstellen und Stellen für Beamte zur Anstellung zu streichen und die Anwärterstellen im erforderlichen Ausmaß zu belassen.

Das Staatsministerium der Finanzen legt Wert auf die Feststellung, daß es in den letzten Jahren von sich aus Abbaumaßnahmen vorgenommen hat und solche auch für die Zukunft plant (Doppelhaushalt 1987/88). Demgegenüber ist aber darauf hinzuweisen, daß der ORH bereits im Jahr 1970 bei den BFDen die hohe Zahl von damals 293 (= 17 v.H.) unbesetzten Stellen beanstandet und die Verwaltung gebeten hatte, den Stellenüberhang zu beseitigen (vgl. ORH-Bericht 1968, TNr. 34) und auch im Zuge der letzten Prüfungen bei den BFDen ab 1984 wiederholt auf dieses Problem hingewiesen hat.

13.2.3 Einsatz von Beamten des höheren Dienstes

Der Stellenanteil der Beamten des höheren Dienstes bei den BFDen ist stark überhöht. Von den im Haushalt 1986 zur Verfügung stehenden 87 Stellen waren am 1. Juli 1986 23 nicht besetzt. Auf fünf dieser Stellen werden allerdings Beamte des gehobenen Dienstes verrechnet, die sich im Aufstiegsverfahren befinden. Nach Art und Umfang der gegenwärtigen Aufgaben besteht keine Veranlassung, Stellen in diesem Ausmaß für den höheren Dienst bei den BFDen vorzuhalten.

Das Staatsministerium der Finanzen hat zugesagt, im Entwurf des Doppelhaushalts 1987/1988 zehn Stellen des höheren Dienstes abzubauen.

13.2.4 Einsatz von Beamten des gehobenen und des mittleren Dienstes

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der ORH wiederholt festgestellt, daß Beamte des gehobenen Dienstes Aufgaben zu erledigen haben, die dem mittleren Dienst vorbehalten sind oder diesem übertragen werden könnten. So

Ist beispielsweise im Aufgabenbereich Versorgung die vom Staatsministerium der Finanzen im Jahre 1980 in die Wege geleitete Umorganisation, die eine stärkere Beteiligung des mittleren Dienstes vorsieht, noch nicht bei allen BFDen abgeschlossen (vgl. TNr. 13.4.3.1). In den Bereichen Besoldung und Tarifstelle, für die Bearbeitung von Reisekostenabrechnungen sowie im Sektor Wohnungsfürsorge/Fehlbelegungsabgabe sind bei einigen BFDen ausschließlich oder fast ausschließlich Beamte des gehobenen Dienstes eingesetzt, obwohl ein ansehnlicher Teil der Aufgaben in diesen Bereichen auch vom mittleren Dienst bewältigt werden könnte.

Überproportional erscheint bei einigen BFDen auch der Einsatz des gehobenen Dienstes im Referat Kassenaufsicht. Das Verhältnis gehobener Dienst zu mittlerer Dienst bewegt sich hier bei den einzelnen BFDen zwischen 1 : 0,5 und 1 : 2,5. Nach Auffassung des ORH ist eine überwiegende Besetzung der Kassenaufsicht mit Beamten des gehobenen Dienstes nicht erforderlich.

Das Staatsministerium der Finanzen hat bereits Maßnahmen in die Wege geleitet, die eine Verringerung der Beamten des gehobenen Dienstes zur Folge haben werden.

13.2.5 Einsatz von Angestellten

Für tarifliche Angestellte waren im Haushaltsplan 1986 insgesamt 274 Stellen ausgebracht. Im Haushaltsvollzug 1986 wurden davon 15 Stellen abgebaut (vgl. die Zahlenübersichten 1, 2 und 5). Nach Vergütungsgruppen des BAT aufgegliedert, stehen jetzt folgende Stellen zur Verfügung:

Zahlenübersicht 6

VergGr.	IV a	V b	V c	VI b	VII	VIII	IX a	insges.
	4	1	47	61	77	65	4	259

Die höherwertigen Stellen der VergGr. IV a, V c und VI b sind auch nach dem Abbau im Jahre 1986 noch zu einem beträchtlichen Teil mit Beschäftigten besetzt, die aufgrund ihrer Funktion in niedrigere Vergütungsgruppen eingestuft sind.

Der Stellenplan der BFD München umfaßte zum Zeitpunkt unserer Prüfung 1985 z.B. 137 Stellen für Angestellte. Von den 75 zugeteilten Stellen der VergGr. IV a, V c und VI b waren am 1. Juli 1985 jedoch nur 28,5 stellengerecht besetzt. Im übrigen werden die Stellen von Beschäftigten eingenommen, die niedriger, vornehmlich z.B. nach VergGr. VII eingruppiert sind. Es bestehen keine sachlichen Gründe, bei den BFDen für tarifliche Angestellte höherwertige Stellen im derzeitigen Umfang vorzuhalten.

Das Staatsministerium der Finanzen hat zugesagt, im Doppelhaushalt 1987/88 zunächst weitere zehn Stellen abzubauen. Die vom ORH darüber hinaus für erforderlich gehaltene Abschichtung möchte das Staatsministerium der Finanzen erst zu einem späteren Zeitpunkt prüfen, wenn die Auswirkungen des neuen Verfahrens zur Bezügeabrechnung überschaubar sind.

13.3 Organisation und Personalbedarf

13.3.1 Organisation, Geschäftsverteilung

13.3.1.1 Die Organisation der BFDen ist in der Geschäftsordnung für die Bezirksfinanzdirektionen des Freistaates Bayern (BFDGO) vom 13. Mai 1975 geregelt. Danach bestehen die BFDen aus Abteilungen und den Staatsoberkassen. Die Abteilungen sind in Referate zu gliedern. Besonders umfangreiche Referate können in Arbeitsgebiete unterteilt werden.

Der unterschiedlichen Größe entsprechend sind bei den einzelnen BFDen mehr oder weniger Abteilungen eingerichtet. So sind es z.B. bei der BFD München sechs Abteilungen, eine Staatsoberkasse und eine Landesbesoldungsstelle, bei der BFD Landshut nur zwei Abteilungen und eine Staatsoberkasse.

Wie die BFDen so unterscheiden sich auch deren Abteilungen und Referate im Umfang und in ihrer Personalstärke beträchtlich. Nicht selten bestehen Referate nur aus dem Referatsleiter und zwei zugeordneten Dienstkräften. Teilweise werden mehrere kleine Referate von einem Referenten in Personalunion geleitet.

Die Bildung von zu kleinen Referaten ist nicht nur unwirtschaftlich, sondern erscheint auch nicht zweckmäßig; dadurch wird insbesondere ein flexibler, der Arbeitslage angepaßter Personaleinsatz sowie die Vertretung erschwert. Die Bildung von kleinen Referaten sollte daher, so wie es auch die BFDGO vorsieht, tunlichst vermieden werden.

13.3.1.2 Die Geschäftsverteilung bei den BFDen ist im wesentlichen übereinstimmend nach den Hauptaufgabenbereichen (Präsidialangelegenheiten, Liegenschaftswesen, Rechtsangelegenheiten, Versorgungswesen) ausgerichtet. Gleichwohl sind jedoch Einzelbereiche z.T. unterschiedlichen Abteilungen oder Referaten zugeordnet.

So ist z.B. die Verwaltung und Abwicklung von Nachlaßvermögen, das dem Freistaat Bayern als Erben zufällt, bei den BFDen Ansbach, Regensburg und Würzburg einem Referat der Liegenschaftsverwaltung angegliedert, während bei den BFDen Augsburg und München die Erbfälle in den Fiskalaten abgewickelt werden. Die staatlichen Fischereirechte werden bei der BFD Augsburg vom Fiskalat, bei den anderen BFDen in der Liegenschaftsverwaltung bearbeitet.

Die Aufgabenbereiche Kassenprüfung und Kassenaufsicht sind teils in einem Referat zusammengefaßt, teils ist die Kassenprüfung einem völlig sachfremden Referat zugeordnet; z.B. bei einer BFD einem Referat in der Abteilung Versorgung.

Im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit des Personalaufwands und damit einer sachgerechten zentralen Personalbewirtschaftung ist eine möglichst übereinstimmende Geschäftsverteilung anzustreben. Das Staatsministerium der Finanzen hat zwischenzeitlich die BFDen angewiesen, die Kassenprüfer einheitlich dem Referat Kassenaufsicht einzugliedern. Dies ist inzwischen weitgehend geschehen.

13.3.1.3 Für verschiedene Bereiche wäre nach Auffassung des ORH eine Aufgabenzusammenfassung bei einer oder zwei BFDen sinnvoll, z.B. bei der Abwicklung von notleidend gewordenen staatsverbürgten Krediten (überwiegend sog. Flüchtlingsproduktivkredite), die auf wenige Fälle je BFD zurückgegangen sind.

Die Bäderreferate der BFDen Ansbach, München und Würzburg (als Mittelinstanz der Bäderverwaltung und vorgesetzte Behörden der Kurverwaltungen in den fünf bayerischen Staatsbädern) könnten nach Ansicht

des ORH sogar ganz entfallen. Die Zuständigkeit von drei Mittelbehörden für die fünf Staatsbäder erfordert einen ständigen Erfahrungs- und Informationsaustausch der BFDen miteinander sowie mit dem Staatsministerium der Finanzen auf der einen und den Kurverwaltungen auf der anderen Seite. Dies verursacht einen erheblichen wirtschaftlichen und organisatorischen Aufwand. Bei der geringen Anzahl der Staatsbäder und im Interesse einer Verkürzung des Instanzenweges ist der ORH der Auffassung, daß eine erweiterte Aufgabendelegierung auf die vornehmlich von höheren Beamten geleiteten Kurverwaltungen und deren Unterstellung unmittelbar unter das Staatsministerium der Finanzen die Bäderreferate der BFDen entbehrlich machen könnten.

Hierzu hat das Staatsministerium der Finanzen festgestellt, daß die Einführung von nur einer Aufsichtsbehörde über die Staatsbäder sicherlich mit einem erheblichen Rationalisierungseffekt verbunden wäre. Gegen die unmittelbare Unterstellung der Kurverwaltungen unter das Staatsministerium sprächen aber vor allem die von München aus großen Entfernungen von vier der fünf Staatsbäder, die Notwendigkeit von regionalen Aufsichtsbehörden zur Unterstützung der Kurverwaltungen und die bereits zur Genüge ausgeschöpften Delegationsmöglichkeiten. Der ORH beabsichtigt, diese Frage bei den Prüfungen der Kurverwaltungen weiter zu vertiefen.

13.3.2 Personalbedarfsermittlung

Arbeitsmeßzahlen bzw. Orientierungswerte zur Ermittlung des Personalbedarfs der BFDen sind nur für Teilbereiche vorhanden (z.B. Versorgung, Buchhaltungen der Staatsoberkassen, Datenerfassung, Schreibdienst, Reinigungsdienst).

Obwohl es nicht einfach ist, bei der Vielfalt unterschiedlichster Aufgaben den Personalbedarf der BFDen insgesamt exakt zu bestimmen, könnten nach Auffassung des ORH für mehr Aufgabenbereiche als es bisher der Fall ist, Richtzahlen zur Bemessung des Personalbedarfs festgelegt werden. Das Staatsministerium der Finanzen wäre dann jederzeit in der Lage, Personalanforderungen der Behördenleiter kritisch zu prüfen und Überbesetzungen zu vermeiden. Der ORH hat daher angeregt, soweit wie möglich Richtwerte oder Meßzahlen für die Personalbedarfsfeststellung erarbeiten zu lassen.

Das Staatsministerium der Finanzen teilte hierzu mit, daß inzwischen in den Aufgabenbereichen Liegenschaften und Fiskalate Untersuchungen über eine zutreffende Personalausstattung im Gange sind.

Soweit Arbeitsmeßzahlen oder Orientierungswerte vorhanden sind, sollten sie von Zeit zu Zeit auf ihre Angemessenheit überprüft werden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen Verfahrens- oder Arbeitsabläufe zunehmend durch die Automation oder andere verbesserte Bürotechniken unterstützt werden.

13.4. Bemerkungen zu Einzelbereichen

13.4.1 Liegenschaftsverwaltung

Mit staatlichen Liegenschaftsaufgaben sind zwar auch die Bauverwaltung, die Forstverwaltung, die Oberfinanzdirektionen und die Verwaltung der Staatl. Schlösser, Gärten und Seen betraut, den BFDen fällt jedoch eine Schlüsselrolle zu. Es obliegt ihnen aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften im Rahmen von Vorgaben des Staatsministeriums der Finanzen im wesentlichen

- die Verwaltung, Bewirtschaftung und Verwertung des Allgemeinen Grundvermögens, d.h. derjenigen staatlichen Grundstücke, die nicht für Verwaltungszwecke oder im Rahmen des Gemeingebrauchs benötigt werden. Dieser Grundbesitz umfaßt rd. 2400 Objekte unterschiedlichster Art. Mehr als 3100 Wohnungen, 1300 Gewerbeobjekte und 400 Erbbaubjekte gehören zu diesem Besitz, zu dessen ortsnaher Verwaltung den BFDen insgesamt 20 Gruppenfinanzämter unterstellt sind;
- die Mitwirkung bei der Verwaltung des sog. Verwaltungsgrundvermögens. Das Staatsgrundbesitzverzeichnis umfaßt hierzu etwa 3000 Objekte. Die Mitwirkung reicht von der Beratung anderer staatlicher Stellen in allen Grundstücksfragen bis zur Vertretung des Freistaats Bayern als Grundstückseigentümer, etwa in Verfahren nach dem Bundesbaugesetz und zahlreichen anderen Vorschriften. Hierzu ist auch die Zuständigkeit der BFDen zur Festsetzung der Mieten aller staatlichen Wohnungen und Garagen (ca. 13 000 einschließlich Allg. Grundvermögen) zu rechnen;
- die Feststellung und Befriedigung des Staatsbedarfs an Grundstücksobjekten für Zwecke der Verwaltung, insbesondere auch der staatlichen Bildungseinrichtungen, z.B. der Universitäten;
- die Wohnungsfürsorge für Staatsbedienstete. Die BFDen verwalten z.Z. über 36 000 durch Darlehen erworbene Wohnungsbesetzungsrechte. Die Darlehensgewährung, die Betreuung des Wohnungsbestandes und die Vergabe der Wohnungen erfolgen durch die BFDen in Zusammenarbeit mit den örtlichen Finanzämtern.

Im Durchschnitt der letzten Jahre wurden von den BFDen jährlich etwa 350 Grundstücksgeschäfte abgewickelt und ca. 600 sonstige Verträge (z.B. Dienstbarkeitsbestellungen, Erbbaurechtsverträge, Änderungsverträge) geschlossen.

Das Staatsministerium der Finanzen delegierte in den letzten Jahren zunehmend Aufgaben auf die BFDen oder erhöhte die Grenzwerte, unterhalb welcher die BFDen eigenverantwortlich tätig sind. Allerdings waren vor allem die beiden größten BFDen München und Ansbach überbesetzt.

Von einigen Ausnahmen abgesehen, sind die Liegenschaftsabteilungen annähernd einheitlich in Referate, Sach- und Arbeitsgebiete aufgeteilt. Gewisse Unterschiede bestehen jedoch in der Verteilung der Zuständigkeiten auf Sachbearbeiterebene nach örtlichen bzw. sachlichen Gesichtspunkten. Zumindest bei einer BFD waren die deutlich unterdurchschnittlichen Fallzahlen nach Ansicht des ORH in erster Linie auf eine unwirtschaftliche - inzwischen bereits verbesserte - Aufgabenverteilung zurückzuführen.

Wie erwähnt, wurden bisher auch für die Liegenschaftsverwaltung noch keine Meßzahlen festgelegt. Die unterschiedlichen Schwierigkeiten etwa beim Abschluß von Grundstücksverträgen lassen in der Tat Zahlenvorgaben nur bedingt zu. Brauchbare Anhaltspunkte für die Beurteilung einer angemessenen Personalausstattung geben jedoch z.B. die Zahlen zum Zuständigkeitsumfang der einzelnen BFDen etwa die Anzahl der Grundstücksobjekte, der staatseigenen Wohnungen, Wohnungsbesetzungsrechte, gewerblichen Objekte oder der Fischereirechte. Daneben lassen sich bei manchen Aufgaben, etwa für die Mietwertfestsetzungen, durchaus Arbeitsmeßzahlen ermitteln. Ein hierauf gestützter Vergleich der einzelnen BFDen ließ auch nach Zubilligung von erhöhten Personalquoten wegen besonderer Umstände erhebliche Auslastungsunterschiede erkennen, so daß der ORH Personaleinsparungen - insgesamt etwa zehn Bedienstete - und in einem Fall die Reduzierung der Anzahl der Referate angeregt hat. Mittlerweile wurde bei einer BFD ein Referat aufgelöst; in mehreren Aufgabengebieten wurde die Anzahl der Sachbearbeiter verringert.

Neben der personellen Überbesetzung wurden bei den Liegenschaftsabteilungen folgende nennenswerte Sachverhalte festgestellt:

- Eine BFD übte die Fachaufsicht über ihre Gruppenfinanzämter in der Vergangenheit nur unzureichend aus. Sie unterließ seit 1965 die vom Staatsministerium der Finanzen im Turnus von fünf Jahren vorgeschriebenen Geschäftsprüfungen.

- Zwei BFDen unterließen bei Mietwertfestsetzungen für Dienstwohnungen das vorgeschriebene Anhörungsverfahren, was erfahrungsgemäß zu vermehrten Rechtsbehelfen führt.
- Mehrere BFDen haben zu wenig Befugnisse auf die Gruppenfinanzämter übertragen und sich unnötig viele Verträge zur Genehmigung vorbehalten.
- Bei den meisten BFDen könnte durch den Einsatz von mehr technischen Hilfsmitteln (DV-Anlagen, Diktiergeräten, u. dgl.) wirtschaftlicher gearbeitet werden. Das Staatsministerium der Finanzen hat im Oktober 1985 eine Projektgruppe mit der Untersuchung der Organisation und der Möglichkeit eines DV-Einsatzes im Liegenschaftsbereich beauftragt. Das Ergebnis soll die Grundlage für weitere Entscheidungen, insbesondere über eine weitgehende maschinelle Unterstützung, sowie eine anschließende Ermittlung von konkreten Personalmeßzahlen bilden.

Aufgrund seiner Beobachtungen bei den BFDen hat der ORH beim Staatsministerium der Finanzen neben Empfehlungen zu organisatorischen Fragen (einheitliche Vorgaben für die Statistiken, Meßzahlenermittlung, DV-Einsatz) angeregt, in geeigneten Fällen entbehrliche staatliche Objekte des Allgemeinen Grundvermögens am Grundstücksmarkt zu veräußern. Nach Art. 81 BV ist der Erlös aus der Veräußerung von Grundstockvermögen zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden. Nach Auffassung des ORH entspräche es dem Sinn dieser Bestimmung, wenn nicht benötigte Grundstücke abgegeben und dafür der Erwerb von benötigten Grundstücken etwa zur Ablösung von Mietverträgen für staatliche Einrichtungen dort forciert werden würde, wo dies wirtschaftlich erscheint.

Schließlich hat der ORH dem Staatsministerium vorgeschlagen, die Vorschriften von 1969 über die sog. höchste Dienstwohnungsvergütung zu ändern. Der Betrag, der einem Dienstwohnungsinhaber für die Wohnung als Sachbezug von den Bezügen einbehalten wird (Dienstwohnungsvergütung), entspricht zwar grundsätzlich dem örtlichen Mietwert der Wohnung, darf jedoch bestimmte Höchstsätze nicht überschreiten. Diese Höchstwerte sind nach Auffassung des ORH zu niedrig. Einem Beamten etwa mit Bruttobezügen von 3500 DM werden hiernach für eine Dienstwohnung mit einem Mietwert von 650 DM nur 403 DM monatlich einbehalten, einem Bundesbeamten würden dagegen unter gleichen Voraussetzungen 513 DM von den Bezügen abgezogen. Der ORH hat beim Staatsministerium angeregt, zumindest die Bundesregelung zu übernehmen. Das Staatsministerium der Finanzen hat inzwischen dem ORH mitgeteilt, daß es seine Auffassung teile und versuchen werde, bis Anfang 1987 die höchste Dienstwohnungsvergütung der Regelung des Bundes anzupassen.

Der Schriftwechsel mit dem Staatsministerium und den BFDen zu den Liegenschaftsabteilungen ist noch nicht abgeschlossen, überwiegend hat sich die Verwaltung jedoch den Vorschlägen des ORH gegenüber aufgeschlossen gezeigt.

13.4.2 Fiskalate

13.4.2.1 Vor den ordentlichen Gerichten, den Gerichten für Arbeitssachen und den Gerichten der Verwaltungs- und der Sozialgerichtsbarkeit wird der Freistaat Bayern aufgrund der Vertretungsverordnung (VertrV) durch die Fiskalate der BFDen München, Ansbach, Regensburg, Würzburg und Augsburg vertreten. Darüber hinaus ist die BFD München allgemeine Vertretungsbehörde für in der VertrV besonders genannte Verfahren; z.B. für alle Entschädigungsverfahren. Zu den wesentlichen Aufgaben der Fiskalate zählt im übrigen die Geltendmachung der gemäß Art. 96 des Bayer. Beamtengesetzes auf den Staat übergehenden Schadenersatzansprüche bei Verletzung oder Tötung eines Beamten sowie die Beratung von Staatsbehörden in rechtlich zweifelhaften und schwierigen Fällen (z.B. schriftliche Rechtsgutachten gemäß § 17 Abs. 3 VertrV).

Arbeitsumfang und Ergebnisse der Prozeßführung werden von den Fiskalaten in Jahresstatistiken nachgewiesen. So haben die BFDen von den im Jahr 1985 insgesamt 4074 abgeschlossenen Verfahren (einschließlich Mahnverfahren und Verfahren bei den Forstrechtsstellen) 3448 gewonnen oder überwiegend gewonnen, während lediglich 140 Verfahren verloren oder überwiegend verloren wurden. 107 Verfahren wurden teils gewonnen, teils verloren und 379 Verfahren auf sonstige Weise erledigt. Dabei endeten 2291 Verfahren durch Vollstreckungsbescheid, 616 durch Urteil und 207 durch Vergleich. Die für die allgemeinen Vertretungsbehörden zur Führung von Bagatellprozessen ergangenen Richtlinien werden, soweit dies im Rahmen der Erhebungen festzustellen war, von den Fiskalaten beachtet.

Im Aufgabenbereich Rechts- und Prozeßsachen der BFDen sind vornehmlich Beamte des höheren und gehobenen Dienstes eingesetzt. Die Aufgabenabgrenzung ist allerdings nicht immer einheitlich. Im wesentlichen obliegt jedoch die Führung von Prozessen, der Schriftwechsel mit den Fiskalanwälten, das Führen von Vergleichsverhandlungen, die Wahrnehmung von Gerichtsterminen sowie die Erstellung von Rechtsgutachten und die Rechtsberatung für staatl. Dienststellen den Beamten des höheren Dienstes. Die Beamten des gehobenen Dienstes werden da-

gegen in erster Linie mit der außerprozessualen Abwicklung von Forderungen des Freistaats Bayern und gegen den Freistaat Bayern befaßt. Zu den weiteren Primäraufgaben der innerhalb der Fiskalate der BFDen organisatorisch zu sog. Fiskalbüros zusammengefaßten Beamten des gehobenen Dienstes zählen die Durchführung der Mahnverfahren, die Zwangsvollstreckung, die Anmeldung von Forderungen in Konkursverfahren sowie die Kosten- und Gebührenprüfung. Soweit die BFDen im Fiskalatsbereich Beamte des mittleren Dienstes eingesetzt haben, versehen diese überwiegend Registratur-, Statistik- und Verwaltungsarbeiten.

Zur Bewältigung der Aufgaben sind in den Fiskalaten der BFDen ca. 28 Beamte des höheren und ca. 35 Beamte des gehobenen Dienstes eingesetzt (ohne die Nebenbereiche wie Entschädigung, Abwicklung von Nachlaßvermögen, Kultusbaulasten, staatsverbürgte Kredite). Das Verhältnis höherer Dienst zu gehobenem Dienst beträgt somit etwa 1 : 1,2. Das durchschnittliche Verhältnis ist allerdings das Resultat sehr differenzierter Einzelquoten. So sind bei einer BFD für Rechtsangelegenheiten drei Beamte des höheren und fünf Beamte des gehobenen Dienstes eingesetzt (Verhältnis also 1 : 1,6), während bei einer anderen BFD bei vier Fiskalreferenten nur zwei Beamte des gehobenen Dienstes im Fiskalbüro beschäftigt werden (Verhältnis 2 : 1). Maßgebend für eine mehr oder weniger starke Beteiligung des gehobenen Dienstes bei der Bearbeitung von Rechtsangelegenheiten ist vor allem der Umfang der dem gehobenen Dienst vorbehaltenen Abwicklung der Mahn- und Vollstreckungsverfahren. Orientiert an den Fallzahlen für abgeschlossene Mahnverfahren und Erledigungen durch Vollstreckungsbescheid ist zwischen den einzelnen BFDen ein beachtliches Gefälle festzustellen.

Der ORH hat den qualitativ und quantitativ unterschiedlichen Personaleinsatz in den Fiskalbüros zum Anlaß genommen, die Ermittlung von Arbeitsmeßzahlen anzuregen. Daraufhin hat die BFD München eine entsprechende Organisationsuntersuchung vorgenommen mit dem Ergebnis, daß zur Bewältigung der anfallenden Arbeiten anstelle von zwei Fiskalbürovorstehern und 16 Sachbearbeitern nur ein Bürovorsteher und 14 Sachbearbeiter benötigt werden.

Die zunächst modellhaft für München ermittelten Personalrichtwerte lassen darauf schließen, daß auch in den Fiskalbüros der übrigen BFDen wenigstens zum Teil ein Personalüberhang vorhanden ist, den es abzubauen gilt. Der ORH wird die Angelegenheit im Auge behalten.

Wie für den gehobenen Dienst, so wurde bisher auch für den höheren Dienst in den Fiskalaten der Personaleinsatz im wesentlichen aufgrund der subjektiven Einschätzung der einzelnen Behördenleiter organisiert. Für die juristisch tätigen Beamten des höheren Dienstes im Fiskalat geeignete Meß- oder Vergleichszahlen zu ermitteln, begegnet sicher gewissen Schwierigkeiten, da Umfang und Qualität rechtlicher Beurteilungen und Schlußfolgerungen nur schwer anerkannten Wertmaßstäben unterworfen werden können. Gleichwohl sollte sich jedoch das Staatsministerium für typische Aufgabenbereiche um Maßstäbe für die Personalbemessung bemühen mit dem Ziel, eine einigermaßen ausgewogene, u.U. personalsparende Auslastung des höheren Dienstes in den Fiskalaten zu erreichen.

13.4.2.2 Streitverfahren in Entschädigungsangelegenheiten

Der Aufgabenumfang der zentral für ganz Bayern mit Streitverfahren in Entschädigungsfällen befaßten Bezirksfinanzdirektion München hat in den letzten Jahren laufend abgenommen:

Zahlenübersicht 7

	1979	1982	1985
noch anhängig waren			
• Klagen bei den Entschädigungskammern des Landgerichts	543	289	191
• Berufungen bei den Entschädigungssenaten des Oberlandesgerichts München	324	145	37

Mit einem weiteren kontinuierlichen Rückgang des Aufgabenumfangs ist im Hinblick auf die seit längerer Zeit beim Bayer. Landesentschädigungsamt abgeschlossene Bearbeitung der sog. Erstanträge zu rechnen.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (Mai 1985) waren mit der Bearbeitung der anhängigen Verfahren noch 2,5 Referenten (Beamte des höheren Dienstes) befaßt. Nach Auffassung des ORH ist der Aufgabenumfang soweit zurückgegangen, daß ein Referent für die Abwicklung der Streitverfahren in Entschädigungsangelegenheiten ausreicht. Er hat deshalb vorgeschlagen, die Anzahl der Referenten entsprechend zu verringern.

13.4.3 Versorgungswesen

13.4.3.1 Mit der Festsetzung und Regelung der Versorgungsbezüge für die Versorgungsempfänger des Freistaates Bayern sind sämtliche BFDen (Zuständigkeit je nach Wohnsitz des Versorgungsempfängers) befaßt. Die Versorgungsangelegenheiten der unter Kap. I des Bundesgesetzes zu Art. 131 GG fallenden und in Bayern wohnhaften Personen werden dagegen entweder bei der BFD Ansbach (Wehrmachtversorgung) oder bei der BFD Regensburg (Zivilversorgung) erledigt.

Wie nachstehende Übersicht verdeutlicht, wächst die Anzahl der nach bayer. Recht zu betreuenden Versorgungsempfänger, während die Anzahl der nach dem G 131 zu versorgenden Personen abnimmt.

Zahlenübersicht 8

Versorgungsempfänger	1980	1982	1984	1985
nach bayer. Recht = Versorgung Land	65 493	67 480	69 157	70 076
nach dem G 131 = Versorgung Bund	35 143	32 675	30 484	29 337
insgesamt	100 636	100 155	99 641	99 413

Mit der Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten waren Ende 1985 eingesetzt:

Zahlenübersicht 9

	Arbeits- gebiets- leiter	Sachbearbeiter		Mitar- beiter	ins- gesamt
		geh. Dienst	mittl. Dienst		
Versorgung Land	13,0	49,0	28,5	5,5	96,0
Versorgung Bund	9,0	21,0	27,0	0,5	57,5
insgesamt	22,0	70,0	55,5	6,0	153,5

Insgesamt sind in der Versorgung neun Referenten eingesetzt; davon gehören sechs Beamte dem höheren und drei Beamte dem gehobenen Dienst an.

Organisation und Personaleinsatz im Aufgabenbereich Versorgung sind vom Staatsministerium der Finanzen im einzelnen geregelt. Danach hat eine aus je einem Beamten des gehobenen und des mittleren Dienstes bestehende Arbeitsgruppe 2000 Versorgungsfälle zu betreuen. Für mindestens 5000 sog. Erstattungsfälle kann außerdem ein Beamter des mittleren Dienstes eingesetzt werden. Für den Bereich "Versorgung Bund" ist die Schlüsselzahl je Arbeitsgruppe auf 1600 Versorgungsfälle herabgesetzt. Ein Arbeitsgebiet besteht im allgemeinen aus zwei bis drei Arbeitsgruppen.

Das seit 1980 eingeführte Organisationsmodell hat sich im Grundsatz bewährt; insbesondere kommt die laufbahnorientierte Aufgabenverteilung den differenzierten Anforderungen des Aufgabenbereichs besonders entgegen.

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der ORH allerdings folgende Feststellungen getroffen:

Die im Jahre 1980 begonnene Umorganisation, d.h. die Bildung von Arbeitsgruppen ist noch nicht überall abgeschlossen; insbesondere bei einer BFD überwiegen die ausschließlich dem gehobenen Dienst angehörenden Einzelsachbearbeiter. Aus diesem Grunde sind derzeit zu viel Beamte des gehobenen und zu wenig Beamte des mittleren Dienstes eingesetzt. Per Saldo besteht außerdem eine Überbesetzung.

Das Staatsministerium der Finanzen hat zugesagt, die Angelegenheit im Rahmen der Neukonzeption des Bezügeverfahrens weiter zu verfolgen.

13.4.3.2 Im Bereich Versorgung Bund sind kaum mehr Erstfestsetzungen von höherem Schwierigkeitsgrad durchzuführen. Außerdem fallen im Zusammenhang mit dem Ersten Ehrechtsreformgesetz so gut wie keine Auskünfte an. Der ORH hält daher die bei der quantitativen Personalbedarfsberechnung für den Aufgabenbereich Versorgung Bund festgelegte geringere Meßzahl von 1600 Versorgungsfällen gegenüber 2000 Versorgungsfällen Land je Arbeitsgruppe nicht mehr für gerechtfertigt und hat angeregt, die Meßzahl anzuheben. Das Staatsministerium hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Im Rahmen der Neukonzeption des Be-

zügenabrechnungsverfahrens soll für den Aufgabenbereich Versorgung Bund dieselbe Arbeitsmeßzahl wie für die Versorgung Land festgelegt werden. Aufgrund der Anhebung der je Arbeitsgruppe zu betreuenden Anzahl von Versorgungsempfängern können ca. zehn Sachbearbeiter (je fünf des gehobenen und mittleren Dienstes) eingespart werden.

13.4.4 Staatsoberkassen

Nach dem vom Staatsministerium der Finanzen vorgegebenen Organisationsschema gliedern sich die Staatsoberkassen in die Sachgebiete

- I Leitung, allgemeine Verwaltung, automatisierte Datenverarbeitung
- II Buchführung; im wesentlichen bestehend aus den Aufgabenbereichen Sach- und Lohnbuchhaltungen
- III Zahlungsverkehr.

Am 1. Februar 1986 waren in den sieben Staatsoberkassen insgesamt 666 Dienstkräfte eingesetzt; also 34 v.H. des Gesamtpersonals der BFDen.

Innerhalb der Staatsoberkassen ist der weitaus überwiegende Teil des Personals in der Buchführung (Sachgebiet II) eingesetzt. Für diesen Bereich hat der ORH im Oktober 1982 Richtwerte zur Personalbemessung ermittelt. Dabei ergab sich freie Arbeitskapazität in erheblichem Umfang (vgl. dazu ORH-Bericht 1983, TNR. 15.13).

Seither wurden die seinerzeit vorhandenen 497 Buchhaltungskräfte um 22 auf 475 Bedienstete verringert (Stand 1. Februar 1986).

Bei unveränderter Anwendung der Richtwerte errechnet sich aufgrund der Geschäftsbelastung im Jahr 1985 ein Personalsoll von 416 Buchhaltungskräften. Somit ist dieses Personal noch um 59 Kräfte zu vermindern.

Das Staatsministerium hat dazu erklärt, daß es weiterhin bemüht sei, durch geeignete Maßnahmen den aufgezeigten Personalüberhang abzubauen. Im Hinblick darauf wurden z.B. in den Jahren 1984, 1985 und 1986 keine Regierungsassistentenanwärter eingestellt.

Nach letzten Erkenntnissen zeichnet sich für die Arbeitsmeßzahlen bestimmter Teilbereiche der Sachbuchhaltungen gegenüber den derzeit maßgebenden Richtzahlen eine weitere Erhöhung ab. Das Personalsoll würde sich dadurch zusätzlich um ca. 25 Dienstkräfte verringern. Die Untersuchungen hierzu sind noch im Gange.

13.4.5 Personaleinsatz in den Buchhaltungen der Landesbesoldungsstelle München

Bei der Landesbesoldungsstelle München werden die Bezüge für die Beamten des Freistaates Bayern abgerechnet. Zahlfälle und Buchhaltungspersonal haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 10

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Zahlfälle rd.	180 000	183 100	185 700	186 300	187 300	188 000
Buchhaltungspersonal	145	154	167	185	174	170

Im Vergleichszeitraum sind die Zahlfälle um 4,4 v.H., das Buchhaltungspersonal dagegen um 17,2 v.H. gestiegen. Zwischenzeitlich (1983) war bei einer Zunahme der Zahlfälle um 3,5 v.H. sogar eine Personalzunahme um 27,6 v.H. zu verzeichnen.

Für den Bedarf an Buchhaltungspersonal konnten dem ORH keine aktuellen Meßzahlen genannt werden. Er hat daher aufgrund der Anzahl der von den Buchhaltern zu bearbeitenden Belege eine eigene Bedarfsberechnung vorgenommen. Auf dieser Grundlage sind erhebliche Unterschiede in den Fallzahlen zwischen den einzelnen Buchhaltungen festzustellen.

Der ORH geht davon aus, daß allgemein von den meisten Buchhaltungskräften eine höhere Fallzahl verlangt werden kann. Daran orientiert wäre eine Einsparung von 40 bis 45 Buchhaltungskräften möglich.

Das Staatsministerium, das lediglich die Einsparung von 18 Kräften für möglich hält, beabsichtigt in den nächsten Jahren eine Neukonzeption der Bezügeabrechnung. Im Hinblick darauf hat der ORH von einer Empfehlung abgesehen, für den Buchhaltungsbereich der Landesbesoldungsstelle München aktuelle Personal-Meßzahlen erarbeiten zu lassen. Gleichwohl dürfen bei anstehenden Personalentscheidungen die offensichtlich vorhandenen Personalreserven nicht übersehen werden.

Die BFD München hat inzwischen 7,5 Kräfte abgebaut und im übrigen zur Erzielung weiterer Einsparungen vorgesehen, saisonalen Spitzenbedarf durch organisatorische Maßnahmen zu verringern.

13.4.6 Schreibdienst

Personalsparende Maßnahmen wären auch beim Schreibdienst geboten. Insbesondere die BFDen, die bisher nicht oder nur eingeschränkt dazu übergegangen sind, den Schreibdienst aus den Abteilungen und Referaten völlig herauszulösen und zentrale Schreibkanzleien einzurichten, erreichen z.T. bei weitem nicht die in den Haushaltsvollzugsrichtlinien festgelegten Richtzahlen im Verhältnis zwischen Schreibkräften und Diktatberechtigten.

Erfahrungsgemäß werden in den der Weisungsbefugnis der Referate und Abteilungen entzogenen zentralen Schreibkanzleien bessere Schreibleistungen erzielt als in den Teilkantzleien, weil die anfallenden Arbeiten ausgeglichener verteilt werden können.

Soweit veranlaßt, hat der ORH daher die Zentralisierung des Schreibdienstes und die Überprüfung des Personalbedarfs an Schreibkräften angeregt. Eine BFD wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, daß bei der Ermittlung des Bedarfs an Schreibkräften der Einsatz des vorhandenen leistungsfähigen Textverarbeitungsautomaten angemessen zu berücksichtigen ist.

Der ORH hat vorerst festgestellt, daß bei den BFDen mindestens 25 Schreibkräfte zuviel beschäftigt werden.

Zur Verbesserung des Arbeitsablaufs hat der ORH im übrigen vorgeschlagen, Diktiergeräte insbesondere in solchen Bereichen verstärkt einzusetzen, in denen Fließtext den überwiegenden Teil des Schriftgutes darstellt (z.B. Fiskalat, Vermögensverwaltung).

13.4.7 Sonstige Bereiche

Im übrigen haben sich bei der Untersuchung der BFDen in zahlreichen Einzelfällen Einsparungsvorschläge in personeller Hinsicht ergeben, die sich wegen ihrer Detailliertheit nicht für eine Darstellung im Rahmen dieses Berichts eignen. Sie betreffen die Bereiche:

Personal und Organisation, Haushaltsangelegenheiten, Ausbildung, Besoldung und Tarifwesen, Kassenaufsicht, Beihilfefestsetzung, Poststelle, Pförtnerdienst, Hausdruckerei, Hausverwaltung, Gebäudereinigung, Kraftfahrzeughaltung. Insgesamt können in diesen Bereichen mindestens 25 Bedienstete eingespart werden.

13.5 Zusammenfassung

Im Ergebnis erscheinen dem ORH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der BFDen folgende Maßnahmen erforderlich:

- Einzug nicht besetzter Stellen (zum 1.7.1986 ca. 215 Stellen, von denen allerdings 64 durch Anwärter besetzt waren); die Untersuchung ergab keine Anhaltspunkte, die eine solche Stellenreserve rechtfertigen könnten. Das Staatsministerium der Finanzen ist bemüht, den Stellenüberhang zu beseitigen und hat angekündigt, daß das Stellenkontingent im Entwurf des Doppelhaushalts 1987/1988 um 132 Stellen vermindert wird und 1988 bei 40 Stellen kw-Vermerke ausgebracht werden. Evtl. notwendige Anwärterstellen müßten geschaffen werden.
- Einsparungen besetzter Stellen; Teilbereiche der BFDen sind noch überbesetzt. Das Staatsministerium erkennt in seiner Stellungnahme eine Überbesetzung von 110 Kräften an und ist der Meinung, daß dieser Überhang bis Ende 1988 durch Personalabgänge und eine drastische Verringerung des Personalzugangs abgebaut werden kann. Der ORH beziffert demgegenüber das Einsparungspotential auf 135 bis 140 Stellen.
- Abschichtung von Aufgaben; Tätigkeiten des höheren Dienstes könnten z.T. von Beamten des gehobenen Dienstes, Aufgaben des gehobenen Dienstes von Beamten des mittleren Dienstes übernommen werden.
- Abschichtung höherwertiger Stellen für Angestellte entsprechend dem tatsächlichen Bedarf.
- Nachweis des Personalbedarfs anhand von Meß- oder Richtzahlen, die von Zeit zu Zeit zu überprüfen sind.
- Straffung der Organisation der BFDen in Teilbereichen; zu kleine Organisationseinheiten sollten vermieden werden.

Das Staatsministerium der Finanzen plant das Verfahren zur Abrechnung der Bezüge neu zu ordnen. Der ORH befürwortet diese Absicht grundsätzlich, weil auch er sich davon erhebliche Verwaltungsvereinfachungen und Rationalisierungserfolge verspricht. Hieraus wird sich die Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen bei den BFDen ergeben. Diese werden jedoch von den vorstehenden Überlegungen des ORH nicht berührt.

14 Innerer Dienst bei Mittelbehörden

Der ORH hat bei den Regierungen, den Oberfinanzdirektionen und den Oberforstdirektionen die Personalausstattung im inneren Dienst untersucht. Dabei ergaben sich bei Behörden der gleichen Art teilweise erhebliche Abweichungen.

Würde sich die Besetzung im inneren Dienst jeweils an der vergleichbaren Behörde mit der sparsamsten Personalausstattung ausrichten, könnten Stellen in beträchtlichem Umfang eingespart werden.

- 14.1 Der ORH hat im Rahmen der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Mittelbehörden eine vergleichende Untersuchung der Personalausstattung im inneren Dienst bei den Regierungen, den Oberfinanzdirektionen und den Oberforstdirektionen durchgeführt.¹⁾

Folgende Bereiche des inneren Dienstes wurden in die Auswertung einbezogen:

- Schreib-/Vorzimmerdienst: reine Schreibarbeitsplätze
Mischarbeitsplätze
Vorzimmer-/Sekretariatsdienst
Lesedienst
Fernschreibdienst
- Registraturdienst
- Sonstiger innerer Dienst: Botendienst
Postdienst
Druckerei
Vervielfältigungsstelle
Fernsprechvermittlung
Pfortendienst
Hausverwaltung
Fahrdienst

Die ebenfalls dem inneren Dienst zuzuordnenden Reinigungsdienste sowie die Bereiche Bücherei, Zahlstelle, Beschaffungsstelle, Materialverwaltung, Kantine, Haustechnik u.ä. wurden nicht in die Auswertung einbezogen. Sie sind sehr unterschiedlich organisiert (z.T. werden auch Privatbetriebe oder Einrichtungen anderer Behörden in Anspruch genommen) und deshalb für eine vergleichende Betrachtung weniger geeignet.

¹⁾ Wegen des Schreibdienstes bei den Bezirksfinanzdirektionen siehe TNr. 13.4.6

Die Zusammenfassung der einzelnen inneren Dienste in die Bereiche Schreib- und Vorzimmerdienst, Registraturdienst und sonstiger innerer Dienst bot sich an, weil innerhalb dieser Bereiche Beschäftigte häufig auf Mischarbeitsplätzen in mehreren Funktionen tätig sind. Da Mischarbeitsplätze unter Überschreitung der einzelnen Bereiche jedoch nicht auszuschließen sind und es dem organisatorischen Ermessen der Verwaltung überlassen werden sollte, wie Zuständigkeiten und Personal im einzelnen auf die drei Bereiche des inneren Dienstes verteilt werden, hat der ORH als Grundlage für den Vergleich das Verhältnis der Anzahl der im inneren Dienst insgesamt Beschäftigten zur Anzahl der sachbearbeitenden Beschäftigten des höheren, gehobenen und z.T. des mittleren Dienstes gewählt, zu deren Unterstützung der innere Dienst vornehmlich tätig ist.

Der ORH geht dabei davon aus, daß bei Behörden der gleichen Art aufgrund ihrer im wesentlichen identischen Aufgabenstellung und Organisationsstruktur der Anteil des inneren Dienstes im großen und ganzen gleich sein und sich im Hinblick auf Art. 90 Nr. 4 BayHO am jeweils niedrigsten Wert orientieren müßte. Dadurch wird dem haushaltswirtschaftlichen Gebot Rechnung getragen, daß die Behörden ihre Aufgaben mit dem geringstmöglichen Personalaufwand erfüllen müssen. Im übrigen spricht für die vom ORH gewählte Vorgehensweise, daß die ansonsten erforderlichen aufwendigen Einzeluntersuchungen die Verwaltung erheblich belasten, verwertbare Ergebnisse mit entsprechend größerer Aussagekraft aber nicht gewährleisten würden.

Die Verwaltung hat eingewandt, daß die vom ORH gewählte Vergleichsmethode den unterschiedlichen Gegebenheiten auch bei Behörden der gleichen Art nicht gerecht werde. Der ORH hat diesem Einwand - soweit er dem Grunde nach überhaupt gerechtfertigt erschien - dadurch Rechnung getragen, daß er dem Vergleich nicht den jeweils niedrigsten, sondern einen um 10 v.H. erhöhten Wert zugrunde gelegt hat. Mit diesem Zuschlag werden die örtlichen Besonderheiten bei Behörden der gleichen Art nach Auffassung des ORH angemessen berücksichtigt.

14.2 Für die einzelnen Mittelbehörden ergibt sich danach folgendes Bild:

14.2.1 Regierungen

Bei den Regierungen beträgt der durchschnittliche v.H.-Anteil des inneren Dienstes insgesamt 30,7; der niedrigste Wert einer Regierung liegt bei 25,8, der höchste bei 38,9. Legt man den niedrigsten Wert, erhöht um

den Zuschlag von 10 v.H., zugrunde, so ergibt sich bei den anderen Regierungen ein rechnerischer Personalüberhang von insgesamt 90 Beschäftigten; für die einzelne Regierung beträgt er bis zu 34 Beschäftigte.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Anlage 1 Bezug genommen.

Das Staatsministerium des Innern erhebt gegen die vergleichende Betrachtung der Personalausstattung im inneren Dienst grundsätzliche Bedenken, weil sie Gesichtspunkte wie Sonderaufgaben einer Regierung, spezifische Strukturprobleme sowie den Grad der Technisierung und Automatisierung außer Betracht lasse. Der Maßstab des ORH sei als Grobraster nur dann angebracht, wenn vom Durchschnitt aller Regierungen ausgegangen würde. Im übrigen würden von den Regierungen laufend Schreibdienstuntersuchungen nach den vom ORH empfohlenen Hinweisen durchgeführt, die ein wesentlich objektiver begründetes Bild über die notwendige Personalbesetzung liefern.

Nach Auffassung des ORH ist den Bedenken des Staatsministeriums durch den Zuschlag in Höhe von 10 v.H. Rechnung getragen. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die durch Sonderaufgaben u.ä. bedingte Ausstattung mit mehr Personal im inneren Dienst im wesentlichen durch entsprechend mehr Beschäftigte im sachbearbeitenden Bereich wieder ausgeglichen wird und deshalb in die Vergleichszahlen bereits eingegangen ist.

Gegen eine Heranziehung des Durchschnittswertes aller Regierungen als Bezugsgröße spricht nach Auffassung des ORH, daß die Regierung mit dem niedrigsten Wert unstreitig mit dem vorhandenen Personal im inneren Dienst die gestellten Aufgaben bewältigt und die Heranziehung des Durchschnittswertes bei den darunter liegenden Regierungen letztlich zu nicht gerechtfertigten Personalmehrungen führen würde; im übrigen ergäbe sich auch unter Zugrundelegung des Durchschnittswertes aller Regierungen immer noch ein rechnerischer Personalüberhang von 57 Beschäftigten.

Durch Technisierung und Automatisierung bedingte günstigere Personalverhältnisse beim inneren Dienst bei einzelnen Regierungen sollten Anlaß dafür sein, auch bei den anderen Regierungen wirtschaftlich günstige technische Lösungen ins Auge zu fassen.

Es ist richtig, daß die Regierungen schon in der Vergangenheit Schreibdienstuntersuchungen durchgeführt haben. Diese haben aber offensichtlich nicht bei allen Regierungen zu den entsprechenden Folgerungen geführt.¹⁾

1) Vgl. dazu bereits ORH-Bericht 1974, TNr. 27

Deshalb bieten die Ergebnisse der vergleichenden Untersuchung des ORH gerade für die Regierungen mit höheren Werten Anlaß für entsprechende weitere Organisationsuntersuchungen und darauf aufbauende Rationalisierungsmaßnahmen. Der ORH begrüßt es, daß das Staatsministerium die Regierungen inzwischen angewiesen hat, "um eine Klärung der Ursachen für die vom ORH aufgezeigten augenscheinlichen Abweichungen bemüht zu sein, baldmöglichst Maßnahmen zum Abbau etwaiger Personalüberhänge einzuleiten und bis zum 1.10.1986 zu berichten".

14.2.2 Oberfinanzdirektionen

Aus dem Vergleich der beiden Oberfinanzdirektionen ergibt sich für die Oberfinanzdirektion München ein v.H.-Anteil des Inneren Dienstes von 46,6 gegenüber 42,7 für die Oberfinanzdirektion Nürnberg. Dies entspricht einem rechnerischen Personalüberhang im inneren Dienst von insgesamt elf Beschäftigten.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Anlage 2 Bezug genommen.

Das Staatsministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme darauf hin, daß die vergleichsweise hohe Personalausstattung im Schreib- und Vorzimmerdienst der Oberfinanzdirektion München (rechnerischer Personalüberhang sechs Beschäftigte) auf die schlechtere technische Ausstattung zurückzuführen sei. Die Oberfinanzdirektion München plane jedoch den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern, um auf diese Weise zu entsprechenden Personaleinsparungen zu kommen. Der rechnerische Personalüberhang im Registratur- und im sonstigen inneren Dienst liege innerhalb einer hinnehmbaren Schwankungsbreite und sei durch die unterschiedlichen strukturellen Verhältnisse in den beiden Oberfinanzdirektionen begründet.

Der ORH ist der Auffassung, daß bei der - größeren - Oberfinanzdirektion München bei entsprechender Organisation die gleichen Verhältniszahlen wie bei der Oberfinanzdirektion Nürnberg erreichbar sein müßten. Er hält deshalb eine entsprechende Anpassung für erforderlich, die vom Staatsministerium durch den geplanten Einsatz von Arbeitsplatzcomputern zumindest teilweise auch schon in Aussicht gestellt worden ist.

Was die von der Verwaltung geltend gemachte Schwankungsbreite anbelangt, ist der ORH der Auffassung, daß allenfalls bei kleineren Behörden aus organisatorischen Gesetzmäßigkeiten ein gewisser Personalmehrbedarf anzuerkennen ist. Da hier aber gerade die kleinere der beiden Oberfinanzdirektionen die niedrigeren Werte aufweist, hat der ORH davon abgesehen, diesen Werten den Zuschlag von 10 v.H. hinzuzurechnen.

14.2.3 Oberforstdirektionen

Bei den Oberforstdirektionen beträgt der durchschnittliche v.H.-Anteil des inneren Dienstes insgesamt 41,8; der niedrigste Wert einer Oberforstdirektion liegt bei 35,8, der höchste bei 46,7. Legt man den niedrigsten Wert, erhöht um den Zuschlag von 10 v.H., zugrunde, so ergibt sich bei den Oberforstdirektionen ein rechnerischer Personalüberhang von insgesamt sieben Beschäftigten.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Anlage 3 Bezug genommen.

Dem Hinweis des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf unterschiedliche örtliche Verhältnisse bei den einzelnen Oberforstdirektionen hat der ORH auch hier durch den Zuschlag von 10 v.H. auf den niedrigsten Wert Rechnung getragen.

Das Staatsministerium hat bei den Haushaltsverhandlungen für den Haushalt 1987/1988 angekündigt, bei den Oberforstdirektionen im mittleren und einfachen Dienst 15 Stellen mit kw-Vermerk zu versehen, wenn die beantragte Stellenmehrung insbesondere im Bereich der Forstämter (Kap. 09 05) bewilligt werde.

14.3 Zusammenfassung

Nach Auffassung des ORH bieten die Ergebnisse der Vergleichsuntersuchung Anlaß für Rationalisierungs- und Einsparungsmaßnahmen beim inneren Dienst der in den Vergleich einbezogenen Mittelbehörden. Die möglichen Personal- und Stelleneinsparungen liegen rechnerisch

- bei den Regierungen bei bis zu 90 Stellen und
- bei den Oberfinanzdirektionen bei 11 Stellen.

Für die Oberforstdirektionen hat das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu erkennen gegeben, daß 15 Stellen mit kw-Vermerken versehen werden könnten.

Anlage 1

Innerer Dienst bei Mittelbehörden - Regierungen (Stand: 1.11.1985) -

	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	Summe
Beschäftigte im höheren, gehobenen und mittleren Dienst (soweit nicht innerer Dienst)	744,5	365,7	326,8	307,2	425,0	356,7	427,0	2952,9
Beschäftigte im								
1. Schreib- u. Vorz.Dienst	84,5	67,4	64,2	61,0	65,9	65,2	63,5	471,7
2. Registratordienst	51,0	25,5	34,8	25,0	26,0	28,7	30,0	221,0
3. sonst. inneren Dienst	56,8	24,5	28,0	25,0	28,7	26,2	25,5	214,7
inneren Dienst insgesamt	192,3	117,4	127,0	111,0	120,6	120,1	119,0	907,4
v.H.-Anteil, bezogen auf die Beschäftigten des höh., gehob. und mittl. Dienstes (soweit nicht innerer Dienst)	25,8	32,1	38,9	36,1	28,4	33,7	27,9	30,7
rechnerischer Personalüberhang unter Zugrundelegung des um 10 v.H. erhöhten niedrigsten Wertes (OB = 28,4 v.H.)	0,0	13,5	34,2	23,8	0,0	18,8	0,0	90,3

Innerer Dienst bei Mittelbehörden - Oberfinanzdirektionen (Stand: 1.2.1984) -

	München	Nürnberg	Summe
Beschäftigte im höheren und gehobenen Dienst	288,0	237,0	525,0
Beschäftigte im			
1. Schreib- u. Vorz.Dienst	64,9	48,1	113,0
2. Registraturdienst	27,4	21,4	48,8
3. sonst. inneren Dienst	42,0	31,8	73,8
inneren Dienst insgesamt	134,3	101,3	235,6
v.H.-Anteil, bezogen auf die Beschäftigten des höheren und gehobenen Dienstes	46,6	42,7	44,9
rechnerischer Personalüberhang unter Zugrundelegung des niedrigeren Wertes (Nürnberg = 42,7 v.H.)	11,3	0,0	11,3

Innerer Dienst bei Mittelbehörden - Oberforstdirektionen (Stand: 1.5.1986) -

	München	Regensb.	Bayreuth	Ansbach	Würzburg	Augsburg	Summe
Beschäftigte im höheren und gehobenen Dienst	49,0	45,0	30,0	28,0	31,0	26,0	209,0
Beschäftigte im							
1. Schreib- u. Vorz.Dienst	11,3	7,5	6,0	6,0	6,7	5,4	42,9
2. Registraturdienst	3,9	3,0	2,0	1,7	2,1	2,0	14,7
3. sonst. inneren Dienst	7,7	5,6	4,8	5,3	4,0	2,4	29,8
inneren Dienst insgesamt	22,9	16,1	12,8	13,0	12,8	9,8	87,4
v.H.-Anteil, bezogen auf die Beschäftigten des höheren und gehobenen Dienstes	46,7	35,8	42,7	46,4	41,3	37,7	41,8
rechnerischer Personalüberhang unter Zugrundelegung des um 10 v.H. erhöhten niedrigsten Wertes (Regensburg = 39,4 v.H.)	3,6	0,0	1,0	2,0	0,6	0,0	7,2

III. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Entwicklung der Personalausgaben Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Sparmaßnahmen

Die haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen der letzten Jahre haben zu einer gewissen Eindämmung des Personalkostenanstiegs geführt. Dieses Ergebnis würde jedoch in Frage gestellt, wenn im Doppelhaushalt 1987/1988 nennenswerte Stellenmehrungen bewilligt würden.

15.1 Insbesondere der Nachtragshaushalt 1982 und die Doppelhaushalte 1983/1984 und 1985/1986 waren im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage darauf ausgerichtet, "auf dem Personalsektor Sparmaßnahmen zu ergreifen" (Begründung zum Nachtragshaushalt 1982) und "eine dauerhafte Reduzierung des Stellenbestandes und des Personalausgabenanteils an den Staatsausgaben" zu erreichen (Begründung zu Art. 6 a des Haushaltsgesetzes 1983/1984). Zur Erreichung des gesetzten Zieles wurden folgende Maßnahmen getroffen:

- Vom Nachtragshaushalt 1982 bis zum Doppelhaushalt 1985/1986 wurden
 - im Gegensatz zu vorangegangenen Haushaltsjahren - nur wenige Stellenmehrungen und -hebungen bewilligt.
- Von den Stellenmehrungen des Stammhaushalts 1982 wurden 50 v.H. (911 Stellen) eingezogen.
- Durch Art. 6 a HG 1981/1982 i.d.F. des NHG 1982 und Art. 6 a HG 1983/1984 i.d.F. des NHG 1986 wurden insgesamt 4013 Stellen gesperrt und eingezogen (2093 Stellen vom 1. Juli 1982 bis 30. Juni 1984, 1920 Stellen vom 1. Juli 1984 bis 30. Juni 1986).
- Die Wiederbesetzungssperre wurde ab 1. Januar 1983 von drei auf sechs Monate verlängert.

Hinzu kamen folgende bundesweite Sparmaßnahmen:

- Sog. "Nullrunde 1984",
- Absenkung der Eingangsbezüge bei ab dem 1. Januar 1984 neu eingestellten Beamten des höheren und gehobenen Dienstes durch Art. 30 des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 bzw. dementsprechende Eingruppierungsrichtlinien für Angestellte.

15.2 Der ORH hat untersucht, wie sich die in den letzten Jahren zur Eindämmung der Personalausgaben ergriffenen haushaltswirtschaftlichen Sparmaßnahmen auf die Entwicklung der Personalausgaben ausgewirkt haben.

15.2.1 Wie die folgende Zahlenübersicht 1 zeigt, sind die Personalausgaben insgesamt (Hauptgruppe 4) seit 1982 stetig gestiegen.

Zahlenübersicht 1

	1982 Mio DM	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM
Personalausgaben				
Hauptgruppe 4 insgesamt	14 524,4	15 059,9	15 317,5	15 836,2
Zunahme gegenüber dem Vorjahr				
- absolut	556,3	535,5	257,6	518,7
- in v.H.	3,98	3,68	1,71	3,38

Der größte Teil dieser Personalausgaben (etwa 80 v.H.) entfällt auf die Bezüge der Beamten und Richter und die Vergütungen der Angestellten¹⁾. Insbesondere in diesem Bereich sollten daher auch die ergriffenen Sparmaßnahmen ihre Wirkung entfalten.

Wie sich die Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter und die Vergütungen der Angestellten entwickelt haben, ist in der folgenden Zahlenübersicht 2 dargestellt.

Zahlenübersicht 2

	1982 Mio DM	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM
Personalausgaben				
Beamte, Richter und Angestellte	10 936,4	11 340,6	11 498,9	11 840,4
Zunahme gegenüber dem Vorjahr				
- absolut	403,3	404,2	158,3	341,5
- in v.H.	3,83	3,70	1,40	2,97

¹⁾ Ansonsten sind in der Hauptgruppe 4 auch die Ausgaben für Versorgung, Beihilfen u.a. enthalten.

Die aus den Zahlenübersichten 1 und 2 ersichtliche Zunahme ist vor allem auf die linearen Erhöhungen zurückzuführen, die in unterschiedlichem Ausmaß auch in den Sparjahren wirksam wurden. Die Erhöhung im Jahr 1984, dem Jahr der sog. "Nullrunde", ist einerseits auf Folgen der Tarifrunde 1983 im Angestelltenbereich ¹⁾ und eine allgemeine Einmalzahlung bei der "Erhöhungsrunde 1985" für das Jahr 1984 ²⁾ und andererseits darauf zurückzuführen, daß die linearen Erhöhungen der Bezüge und Vergütungen bis 1984 nie zum Jahresbeginn, sondern erst im Laufe des Jahres wirksam wurden. Sie wirken sich in dem auf die Erhöhung folgenden Jahr voll, im Erhöhungsjahr (= Bezugsjahr) selbst jedoch nur anteilmäßig auf die Gesamthöhe der Personalausgaben aus.

15.2.2 Eliminiert man alle Auswirkungen der linearen Erhöhungen und der Einmalzahlung 1984, ergeben sich die Werte der Zahlenübersicht 3.

Zahlenübersicht 3

	1982 v.H.	1983 v.H.	1984 v.H.	1985 v.H.
Veränderung gegenüber dem Vorjahr nach Abzug der linearen Erhöhungen und der Einmalzahlung 1984	+ 0,44	+ 0,86	- 0,04	+ 0,29

Hiernach ergibt sich, daß die Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter und die Vergütungen der Angestellten nach Abzug der linearen Erhöhungen und der Einmalzahlung im Jahr 1984 geringfügig abgenommen, in den übrigen Jahren aber in unterschiedlichem Umfang zugenommen haben.

15.2.3 Nach den Begründungen zum Nachtragshaushalt 1982 und zu Art. 6 und 6 a HG 1983/1984 sollten durch die Sperre und den Einzug freierwerdender Stellen sowie die Verlängerung der Wiederbesetzungssperre folgende Einsparungen erzielt werden:

1) 0,5 v.H. ab 1. März 1984

2) 240 DM bzw. 85 DM im Januar 1985 für das Haushaltsjahr 1984

Zahlenübersicht 4

	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM	Folgejahre Mio DM
Stelleneinzug nach Art. 6 a NHG 1982 (1380 Stellen)	70	70	70	70
Verschärfung des Stelleneinzugs von 1380 auf 2093 Stellen vom 1. Juli 1982 bis 30. Juni 1984	23	35	35	35
Fortführung des verschärften Stelleneinzugs um weitere 2090 Stellen vom 1. Juli 1984 bis 30. Juni 1986	-	25	50	100
Verlängerung der Stellenwiederbesetzungssperre von drei auf sechs Monate	10	10	10	10
Erwartete Gesamteinsparung	103	140	165	215

Tatsächlich haben sich die entsprechenden Ausgaben nach Abzug der sich aus den linearen Erhöhungen ergebenden Mehrausgaben jeweils gegenüber dem Vorjahr im Jahr 1983 um rd. 95 Mio DM und - nach einem Stillstand im Jahr 1984 - im Jahr 1985 um rd. 30 Mio DM erhöht.

Wenn die erwarteten finanziellen Einsparungen nicht annähernd erreicht wurden, so dürfte der Grund hierfür außer in gewissen Verschiebungen in der Altersstruktur der Beschäftigten und in den für die Jahre 1983 bis 1985 bewilligten Stellenmehrungen (1983: 318, 1984: 237, 1985: 555 Stellen) vor allem auch darin liegen, daß mit der Sperre und dem Einzug von rd. 4000 freiwerdenden Stellen in der Zeit vom 1. Juli 1982 bis 30. Juni 1986 keine entsprechende Verminderung der Anzahl der Beschäftigten einherging. Insbesondere große Verwaltungen verfügten offenbar teilweise über eine so große Reserve an unbesetzten Stellen, daß sie in der Lage waren, trotz des Stelleneinzugs den bisherigen Personalstand zu halten, wenn nicht sogar zu vergrößern.

15.2.4 Aus der amtlichen Personalstatistik (Stand 30. Juni) ergibt sich für die Jahre 1983 bis 1985 hinsichtlich der Anzahl der **Beamten und Richter** folgende Entwicklung:

Zahlenübersicht 5

Personalstand	1983	1985
Vollbeschäftigte Beamte und Richter (einschl. Beamte auf Widerruf und Dienstanfänger)	166 383	163 080
Teilzeitbeschäftigte Beamte und Richter	12 159	15 311

Mithin hat sich die Anzahl der vollbeschäftigten Beamten und Richter von 1983 bis 1985 um 3303 verringert, die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum um 3152 erhöht. Da mit vertretbarem Aufwand nicht mehr feststellbar ist, wievielen Vollbeschäftigten die Teilzeitbeschäftigten entsprechen, kann aufgrund dieser Zahlen die Personalentwicklung nicht abschließend beurteilt werden. Die in der vorstehenden Übersicht genannten Zahlen enthalten auch die auf ungebundenen Stellen verrechneten und vom Stelleneinzug nicht betroffenen Beamten auf Widerruf (z.B. Rechtsreferendare und Studienreferendare) sowie die vom Stelleneinzug nur am Rande berührten sonstigen Widerrufsbeamten und die Dienstanfänger. Zieht man die Anzahl dieser Beschäftigten von der Anzahl der vollbeschäftigten Beamten und Richter ab, ergibt sich folgendes:

Zahlenübersicht 6

Personalstand	1983	1985
Vollbeschäftigte Beamte und Richter (einschließlich Beamte auf Widerruf und Dienstanfänger)	166 383	163 080
Beamte auf Widerruf und Dienstanfänger	19 874	16 310
Vollbeschäftigte Beamte und Richter, (ohne Beamte auf Widerruf und Dienstanfänger)	146 509	146 770

Daraus folgt, daß die Anzahl der vollbeschäftigten Lebenszeit- und Probebeamten sowie der Richter zwischen 1983 und 1985 trotz Stellensperre und Stelleneinzugs nicht abgenommen, sondern geringfügig um 261 zugenommen hat. Da im gleichen Zeitraum die Anzahl der teilzeitbeschäftig-

ten Beamten und Richter um 3152 gestiegen ist, hat sich in den Jahren 1983 bis 1985 die Anzahl der Beamten und Richter insgesamt erhöht. Diese Entwicklung hat sich auch für die Zeit bis zum 30. Juni 1986, dem Zeitpunkt des Auslaufens der Maßnahmen nach Art. 6 a HG, bestätigt. Für diese Zeit liegen aussagekräftige Zahlen der Landesbesoldungsstelle vor, die seit Ende 1984 die teilzeitbeschäftigten Kräfte in einem automatisierten Verfahren auf ganze "Stellen" umrechnet. Danach hat sich die Anzahl der Beamten und Richter in den Besoldungsordnungen A, B und R - umgerechnet auf ganze Planstellen - vom 30. Juni 1985 zum 30. Juni 1986 erneut um 314 erhöht.

Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Bereich der **Angestellten**. Nach der amtlichen Personalstatistik hat die Anzahl der vollbeschäftigten Angestellten von 1983 bis 1985 von 53 984 um 1202 auf 52 782 abgenommen, die Anzahl der teilzeitbeschäftigten Angestellten im gleichen Zeitraum jedoch von 24 097 um 2673 auf 26 770 zugenommen. Insgesamt ist daher auch in diesem Bereich von einer, wenn auch nicht sehr hohen, Personalmehrung auszugehen.

Auch nach dem neuesten Zahlenmaterial der Landesbesoldungsstelle hat sich die Anzahl der Angestellten - umgerechnet auf ganze Stellen - von Juni 1985 bis Juni 1986 um 667 erhöht.

Es ist daher festzustellen, daß die Sperre und der Einzug von 4013 freiwerdenden Stellen nicht zu einer Verringerung des Ist-Personals geführt haben. Gleichwohl ist dem Stelleneinzug ein Erfolg nicht abzuspüren. Durch ihn wurden zumindest in Teilbereichen echte Personaleinsparungen erzielt, der Personalkostenzuwachs merklich gebremst und der Bestand an besetzbaren Stellen spürbar reduziert; damit wurde einer weiteren Steigerung der Personalausgaben entgegengewirkt, die hätte eintreten können, wenn auch die gesperrten und eingezogenen Stellen im Bestand der besetzbaren Stellen verblieben wären.

- 15.2.5** Eindeutig ausgabenmindernd wirkt sich die bundesweite Absenkung der Eingangsbezüge und -vergütungen im höheren und gehobenen Dienst aus. Beispielsweise ist die Anzahl der Beamten des höheren und gehobenen Dienstes im Eingangsamt, die derzeit ein Grundgehalt der nächstniedrigsten Besoldungsgruppe erhalten, von rd. 300 (Mitte 1984) über 2627 (Mitte 1985) auf 5056 (zum Stichtag 30. Juni 1986) angestiegen.

Die durch die Absenkung der Eingangsbezüge und -vergütungen ausgelösten Einsparungen betragen im Jahr 1986 insgesamt rd. 21 Mio DM. Sie dürften im Jahr 1987 und in den Folgejahren jährlich etwa 30 Mio DM betragen.

15.3 Zusammenfassung

Durch die haushaltswirtschaftlichen Sparmaßnahmen ist es jedenfalls gelungen, den weiteren Anstieg der Ausgaben für Beamtenbezüge und Angestelltenvergütungen gegenüber den früheren Jahren zu verlangsamen. Dazu hat auch die Zurückhaltung bei Stellenmehrungen und Stellenhebungen entscheidend beigetragen.

Dieses Ergebnis würde jedoch in Frage gestellt, wenn im kommenden Doppelhaushalt 1987/1988 der Stellenplan in nennenswertem Umfang geöffnet, insbesondere die von den Ressorts beantragten, teilweise erheblichen Stellenmehrungen bewilligt würden.

Zwar hat die Personalausgabenquote nach einer Steigerung auf 43,3 v.H. im Jahr 1983 im Jahr 1985 mit 42,4 v.H. wieder den Stand von 1981 erreicht. Die Personalausgabenquote gibt jedoch lediglich an, wie hoch der Anteil der Personalausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben des Staates ist. Sie besagt jedoch kaum etwas für die Beurteilung der absoluten Höhe und der Angemessenheit der Personalausgaben. Als Quotient zweier Größen hängt sie allein von der Relation der Bezugsgrößen ab. Beispielsweise sinkt sie bei hohen Zinsausgaben infolge hoher Verschuldung; umgekehrt erhöht sie sich bei verhältnismäßig niedrigen Zinsausgaben. Die erreichte Absenkung der Personalausgabenquote allein rechtfertigt es daher nach Auffassung des ORH nicht, den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Sparkurs auf dem Sektor der Personalausgaben aufzugeben, insbesondere im kommenden Doppelhaushalt bei der Bewilligung von Stellen einen großzügigen Maßstab anzulegen.

16 **Oberblick über die Prüfung der Personalausgaben**

Bei der mitschreitenden Prüfung wurden Fehlzahlungen in Höhe von 5,9 Mio DM verhindert. Weitere Fehlzahlungen in Höhe von 2,3 Mio DM wurden bei der nachträglichen Prüfung festgestellt.

Die Personalausgaben des Staates, nämlich die

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

werden ausschließlich im DV-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 Bearbeitung den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern zur mitschreitenden Prüfung zugeleitet. Die zu prüfenden Fälle werden weitgehend gezielt nach Art der Zahlung, Fehlerhäufigkeit bei bestimmten Vorgaben oder einzelnen Anordnungsstellen ausgewählt.

Von den im Jahr 1985 insgesamt zur Prüfung vorgelegten 1 016 000 Kassenanordnungen (Vorjahr 1 019 000) wurden etwas mehr als 50 v.H. geprüft. Dabei wurden in 8250 Fällen, d.s. 0,81 v.H. (Vorjahr 0,85 v.H.) aller Kassenanordnungen, Mängel festgestellt; die rückläufige Tendenz hat angehalten.

Da sich die mitschreitende Prüfung mangels weiterer Unterlagen auf die Schlüssigkeit der Kassenanordnungen beschränken muß, werden die Personalausgaben zusätzlich vom ORH und den Rechnungsprüfungsämtern auch nachträglich anhand der Personalakten bei den Anordnungsstellen und der Buchhalterakten bei den Abrechnungsstellen stichprobenweise geprüft.

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten und bei der nachträglichen Prüfung festgestellten Fehlzahlungen belaufen sich auf zusammen 8,2 Mio DM (Vorjahr 13,1 Mio DM). Von diesem Betrag entfallen auf

- Überzahlungen und von anderen Dienstherrn zuwenig erhobene oder an diese zuviel geleistete Versorgungsanteile 6,2 Mio DM,
- Minderzahlungen zu Lasten der Zahlungsempfänger 2,0 Mio DM.

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 320 000	797 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 086 000	674 000
- der Versorgungsbezüge	511 000	186 000
- der Versorgungslastenanteile	217 000	64 000
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	363 000	131 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	757 000	27 000
- der Versorgungsbezüge	70 000	127 000
- der Versorgungslastenanteile	785 000	10 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen)	46 000	14 000

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten Überzahlungen stellen echte Einsparungen dar, die sich - ebenso wie die Feststellungen bei der nachträglichen Prüfung - in beträchtlichem Umfang auch in den folgenden Jahren auswirken.

Soweit Versorgungslastenanteile nicht angefordert oder zu Unrecht geleistet wurden, konnten sie zum größten Teil nachträglich vereinnahmt werden. Die Feststellungen des ORH werden auch künftig zu erheblichen Mehreinnahmen führen und die Erstattungen an andere Dienstherrn mindern.

Die Fehlzahlungen haben vielfältige Ursachen. Hierzu einige Beispiele:

- Beamte und Richter erhalten - wie die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes - jährlich mit den Bezügen für den Monat Dezember eine Sonderzuwendung (sog. Weihnachtsgeld) in der Regel in Höhe eines vollen Monatsbezugs zuzüglich eines Sonderbetrages von 50 DM für jedes Kind, für das ihnen Kindergeld zusteht. Voraussetzung für den Anspruch ist insbesondere, daß die Berechtigten
 - a) am 1. Dezember in einem Beamten- oder Richter Verhältnis stehen und nicht für den gesamten Monat Dezember ohne Dienstbezüge beurlaubt sind,
 - b) seit dem ersten nicht allgemein freien Tag des Monats Oktober ununterbrochen oder im laufenden Kalenderjahr insgesamt sechs Monate bei einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn beschäftigt waren und
 - c) mindestens bis 31. März des folgenden Jahres im Dienst dieses Dienstherrn verbleiben, es sei denn, daß sie ein früheres Ausscheiden nicht zu vertreten haben.

Hat der Berechtigte nicht während des ganzen Kalenderjahres Bezüge z.B. aufgrund einer hauptberuflichen Tätigkeit im Dienste eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn erhalten, so vermindert sich der Grundbetrag um ein Zwölftel für jeden vollen Monat, für den ihm keine Bezüge zugestanden haben. Ähnliches gilt für Angestellte und Arbeiter sowie - mit vom Sachverhalt her gebotenen Abweichungen - für Versorgungsempfänger.

Allein bei der Überprüfung aller dieser Anspruchsvoraussetzungen wurden Überzahlungen von 239 000 DM und Minderzahlungen von 177 000 DM festgestellt.

- Die Aufwendungen für Arbeitnehmer einer kleineren Verwaltung sind voll vom Bund zu tragen. Für dort ausnahmsweise beschäftigte Beamte hatte der Bund bisher nur die laufenden Bezüge erstattet. Auf einen entsprechenden Hinweis des Rechnungsprüfungsamtes hat das zuständige Staatsministerium beim Bund erreicht, daß dieser auch die Aufwendungen für künftige Versorgungsleistungen bis zur Höhe der für Angestellte anfallenden Kosten freiwillig erstattet. Dadurch ergab sich für die zurückliegende Zeit eine Nachzahlung an die Staatskasse in Höhe von 145 000 DM. Für 1985 beträgt die Mehreinnahme 28 000 DM; entsprechende Erstattungen ergeben sich auch für die Folgezeit.

- Wie in den früheren Jahren wurde auch 1985 bei den Prüfungen besonderes Augenmerk auf die Eingruppierungen im Tarifbereich gelegt. In 43 Fällen wurde eine Eingruppierung in eine niedrigere Vergütungs- oder Lohngruppe (Rückgruppierung) und in weiteren 21 Fällen die Zuordnung zu einer anderen Fallgruppe (Umgruppierung) mit der Folge veranlaßt, daß die Betroffenen nur bei Änderung ihrer Tätigkeit im sogenannten Bewährungsaufstieg in eine höhere Vergütungs- oder Lohngruppe aufsteigen. Darüber hinaus wurde in 24 Fällen, in denen eine Rückgruppierung des derzeitigen Stelleninhabers aus Rechtsgründen (z.B. Unkündbarkeit) nicht möglich war, ein ku-Vermerk im Stellenplan ausgebracht. Die sofortige Einsparung bei allen Rückgruppierungen beträgt jährlich 114 000 DM. Die voraussichtlichen Einsparungen bei den Umgruppierungen und aufgrund der ku-Vermerke werden jährlich 155 000 DM betragen.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A
(STAATSMINISTERIUM DES INNERN)

Allgemeine Innere Verwaltung

17 Informationsverarbeitung im Bereich der Polizei

Durch die Zusammenfassung zentral zu erledigender DV-Aufgaben der Polizei in München in einem einzigen leistungsfähigen Rechenzentrum könnten Einsparungen in Millionenhöhe erzielt werden. Eine solche Lösung stünde der dezentralen Datenverarbeitung bei den Polizeidirektionen und -inspektionen nicht entgegen.

- 17.1** Im Bereich der **Landespolizei** wird die Datenverarbeitung seit einigen Jahren verstärkt eingesetzt, insbesondere für die Abwicklung der Verkehrsordnungswidrigkeiten, für die Vorgangsverwaltung und für den Kriminalaktennachweis. Ein großer Teil dieser Arbeiten wird bereits auf Arbeitsplatzrechnern bei den Polizeidirektionen erledigt. Nach wie vor ist jedoch vor allem bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten noch eine zentrale Verarbeitung notwendig; hierfür sind bei allen Polizeipräsidien - ausgenommen Oberbayern - Rechenzentren eingerichtet. Die entsprechenden Aufgaben des Polizeipräsidiums Oberbayern werden derzeit im Rechenzentrum des Polizeipräsidiums München mit abgewickelt. Im Zuge des weiteren Ausbaus der Informationsverarbeitung plant das Staatsministerium, auch das Polizeipräsidium Oberbayern mit einem eigenen Rechenzentrum in München auszustatten.

Der ORH hält dies weder aus polizeilichen Gründen für geboten noch aus wirtschaftlicher Sicht für vertretbar. Der Betrieb eines weiteren Rechenzentrums in München mit z.T. gleicher Aufgabenstellung würde unnötigen zusätzlichen Aufwand an Personal (Leitung, System- und Anwendungsbetreuung, Maschinenbedienung) auslösen und weitere Sachmittel (zusätzliche Hardware, Kosten für Betriebs- und Datenbankverwaltungssysteme, Raum- und Energiekosten) erfordern. Oberdies ist beabsichtigt, das geplante Rechenzentrum für das Polizeipräsidium Oberbayern mit einem DV-System eines anderen Herstellers und anderer Software auszustatten als das Rechenzentrum des Polizeipräsidiums München, wodurch sich der Aufwand noch weiter erhöhen würde.

Der ORH hat deshalb angeregt, für das Polizeipräsidium Oberbayern auf ein eigenes Rechenzentrum zu verzichten und statt dessen für die Polizeipräsidien München und Oberbayern ein gemeinsames Rechenzentrum einzurichten. Dieses sollte in dem vom derzeitigen Rechenzentrum des Polizeipräsidioms München nur wenig entfernten Neubau für das Polizeipräsidium Oberbayern untergebracht werden, wo für die Zwecke eines polizeilichen Rechenzentrums speziell konzipierte Räume vorgesehen sind. Die bisher angemieteten Räume des derzeitigen Rechenzentrums des Polizeipräsidioms München könnten dann aufgegeben werden.

Eine solche Lösung stünde dem von der Verwaltung verfolgten und auch vom ORH für richtig erachteten Grundsatz nicht im Wege, daß jede Organisationseinheit die für ihre Aufgaben notwendigen Informationen eigenverantwortlich erfassen, speichern, verwalten und verarbeiten soll. Diesem Anliegen ist derzeit durch den dezentralen Einsatz von Datensichtgeräten und Druckern sowie von Kleinrechnern bei allen Polizeidirektionen schon weitgehend Rechnung getragen; es läßt sich künftig infolge der ständigen Verbesserung der Technologie und des Preis-/Leistungsverhältnisses durch den Einsatz neuer Geräte bei den Polizeiinspektionen noch stärker berücksichtigen. Solche Geräte können beispielsweise für Daten- und Textverarbeitung sowie anstelle der bisher vorhandenen Fernschreibgeräte eingesetzt werden. Durch eine derartige arbeitsplatznahe Lösung können die Sachbearbeiter wirkungsvoller unterstützt und die Vorgänge - wie vom Staatsministerium angestrebt - tatsächlich bürgernah verwaltet werden.

- 17.2** Das Staatsministerium beabsichtigt ferner, auch das Präsidium der **Grenzpolizei** mit einem eigenen Rechenzentrum in München auszustatten. Der ORH hält das aus den gleichen, unter TNr. 17.1 dargelegten Gründen nicht für erforderlich.

Die meisten automationsgeeigneten Aufgaben der Grenzpolizei werden schon jetzt über andere polizeieigene Rechenzentren abgewickelt. Es bietet sich daher an, diese Rechenzentren künftig in verstärktem Umfang auch für die Aufgaben der Grenzpolizei zu nutzen.

- 17.3** Schließlich plant das Staatsministerium, auch beim **Polizeiverwaltungsamt** ein eigenes Rechenzentrum einzurichten. Der ORH ist zwar der Auffassung, daß die Erledigung weiterer Massenaufgaben bei dieser Dienststelle alsbald rationalisiert werden sollte, doch bedarf es dazu jedenfalls auf absehbare Zeit keines eigenen Rechenzentrums. Die automa-

tionsgeeigneten Aufgaben des Polizeiverwaltungsamtes sollten vielmehr auf einem der staatlichen Rechenzentren in München abgewickelt werden, wie dies schon jetzt für einen wesentlichen Teilbereich, nämlich die Zentrale Bußgeldstelle, geschieht.

- 17.4** Das Staatsministerium vertritt zu den Anregungen des ORH die Meinung, daß bei deren Verwirklichung "zwangsläufig die Organisation von Polizeidienststellen an die Bedingungen von Gemeinschaftsrechenzentren angepaßt werden müßte" und daß solche Regelungen erfahrungsgemäß schlecht akzeptiert würden. Außerdem könnten "die unterschiedlichen Aufgaben des Polizeipräsidiums München (Ballungsraum), des Polizeipräsidiums Oberbayern (Fläche) und des Polizeiverwaltungsamtes nicht in einem Rechenzentrum integriert werden". Eine kontinuierliche Entwicklung der DV für die Bayer. Polizei könne langfristig nur sichergestellt werden, wenn die DV-Struktur und die Organisationsstruktur identisch seien. Kurzfristige relativ bescheidene finanzielle Vorteile könnten die sich insgesamt ergebenden Nachteile nicht aufwiegen.

Hierzu ist zu bemerken:

- Die Aufgaben des Polizeipräsidiums München und des Polizeipräsidiums Oberbayern unterscheiden sich sowohl bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten als auch bei den übrigen DV-Aufgaben nicht, weshalb sie auch derzeit auf einem gemeinsamen Rechner abgewickelt werden.
- Für den Sachbearbeiter bei den Polizeiinspektionen und -direktionen ist es unerheblich, auf welchem Rechenzentrum die Daten weiterverarbeitet werden.
- Die Verarbeitung von Bußgeldsachen in einem Gemeinschaftsrechenzentrum hat sich bislang bewährt und soll auch bei der beabsichtigten Verlagerung der Zentralen Bußgeldstelle beibehalten werden.
- In vielen anderen Verwaltungsbereichen werden zwar die Datenerfassung und Teile der Datenverarbeitung zunehmend zum Sachbearbeiter verlagert, die zentrale Verarbeitung erfolgt aber aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht in mehreren, sondern in einem einzigen Rechenzentrum.
- Eine kontinuierliche Entwicklung der DV für die Bayer. Polizei wird keineswegs dadurch gestört, daß die Aufgaben, die nach wie vor zentral bearbeitet werden müssen, auf einem und nicht auf mehreren zentralen

Rechnern abgewickelt werden. Die Entwicklung wird dadurch - wie die Erfahrungen in anderen Geschäftsbereichen (z.B. Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Arbeit und Sozialordnung, Landesentwicklung und Umweltfragen) und im Bereich der wissenschaftlichen Hochschulen zeigen - eher gefördert, weil die DV-Ressourcen konzentriert eingesetzt werden können.

- Alle übrigen Länder unterhalten für die zentralen Aufgaben der Polizei jeweils nur ein einziges Rechenzentrum.

Insgesamt gibt es keine gewichtigen Gründe, die es angesichts der zu erwartenden erheblichen Mehrkosten rechtfertigen könnten, die entsprechenden DV-Aufgaben aus dem Raum München auf vier verschiedenen Polizeirechenzentren in München abzuwickeln, von denen drei erst neu eingerichtet werden müßten.

18 Bereitschaftspolizei

(Kap. 03 20)

Polizeiärztlicher Dienst

Der zahnärztliche Dienst und die Apotheke der Bereitschaftspolizei sind nicht ausgelastet und arbeiten unwirtschaftlich. Der ORH hat die Umwandlung bzw. die Auflösung dieser Einrichtungen angeregt.

Bei der Bereitschaftspolizei ist ein Polizeiärztlicher Dienst eingerichtet. Er hat vor allem bei der Auswahl der Bewerber für den Polizeidienst mitzuwirken und die heilfürsorgeberechtigten Polizeibeamten medizinisch zu betreuen. Im Zeitpunkt der Prüfung waren neben den 15 Polizeiärzten acht Zahnärzte und ein Apotheker tätig.

18.1 Zahnärztlicher Dienst

Der ORH hat festgestellt, daß die zahnärztlichen Untersuchungen der Bewerber und der Polizeianfänger von 1979 bis 1985 von 13 500 auf 5000 pro Jahr zurückgegangen sind. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl der Polizeibeamten, die Anspruch auf unentgeltliche zahnärztliche Behandlung haben, von 3600 auf 2200 verringert.

Die acht Zahnärzte und deren Hilfskräfte können nicht mehr angemessen ausgelastet werden. Der ORH hat daher angeregt, in München und Nürnberg (dort waren je zwei Zahnärzte tätig) nur noch je einen Zahnarzt einzu-

setzen und die Aufgaben der übrigen Zahnärzte bei den Polizeiabteilungen künftig nichtvollbeschäftigten Vertragszahnärzten oder freiberuflichen Zahnärzten zu übertragen. Er hat dabei darauf hingewiesen, daß in den übrigen Ländern - ausgenommen die Stadtstaaten Berlin und Hamburg - bereits in dieser Weise verfahren wird oder in Kürze so verfahren werden soll. In diesen Ländern lagen im Jahr 1982 die Aufwendungen für die zahnärztliche Behandlung pro heilfürsorgeberechtigten Polizeibeamten im Durchschnitt bei 250 DM, während sie in Bayern bei 320 DM lagen.

Das Staatsministerium ist bereit, der Anregung des ORH zu entsprechen. Künftig soll in München und Nürnberg nur noch je ein beamteter Zahnarzt eingesetzt werden; in Nürnberg ist inzwischen bereits ein Zahnarzt ausgeschieden. Die in den übrigen Standorten frei werdenden Zahnarztstellen sollen - zunächst versuchsweise - nicht mehr besetzt werden. Die bisher von den Polizeizahnärzten wahrgenommenen Aufgaben sollen dort an nichtvollbeschäftigte Vertragszahnärzte übertragen werden. Das Staatsministerium weist allerdings darauf hin, daß die Anzahl der heilfürsorgeberechtigten Polizeibeamten in den nächsten Jahren wieder zunehmen wird.

18.2 Apotheke

Die Apotheke ist zentrale Beschaffungsstelle im Sinne des Arzneimittelgesetzes. Sie hat die im Rahmen der freien Heilfürsorge benötigten Arznei- und Verbandsmittel, das sonstige ärztliche, zahnärztliche und pflegerische Verbrauchsmaterial, den Röntgen- und Laborbedarf sowie das Erste-Hilfe-Material für den polizeilichen Einzeldienst zu beschaffen. Die Apotheke stellt eigene Arzneimittel nur in sehr geringem Umfang her.

Im Zeitpunkt der Prüfung war die Apotheke mit einem Apotheker (Pharmaziedirektor) und vier Mitarbeitern besetzt. Nach ihren Aufzeichnungen hatte sie in den Jahren 1982 bis 1984 durchschnittlich zu bearbeiten:

- 1000 Beschaffungsvorgänge mit insgesamt 2800 Einzelpositionen,
- 370 Anforderungen der Verbrauchsstellen mit insgesamt 6300 Einzelpositionen.

Die Apotheke hatte somit je Arbeitstag vier Beschaffungsvorgänge abzuwickeln und 1,5 Bedarfsanforderungen zu bearbeiten. Im Hinblick auf den Rückgang der Anzahl der Heilfürsorgeberechtigten sind die Leistungen der Apotheke im Jahr 1985 weiter abgesunken.

Die Apotheke arbeitet höchst unwirtschaftlich. So belief sich z.B. im Jahr 1982 der gesamte Warenumsatz auf 340 000 DM; etwa ebenso hoch waren allein die Personal- und Gemeinkosten.

Demgegenüber geht man bei Krankenhausapotheken in der Fachliteratur davon aus, daß die gesamten Betriebskosten bei einer wirtschaftlich arbeitenden Apotheke bei 8 bis 17 v.H. des Warenumsatzes liegen. Selbst wenn man der Apotheke der Bereitschaftspolizei im Hinblick auf den geringen Umsatz und verschiedene Nebenaufgaben höhere Betriebskosten zubilligt, so liegen die tatsächlichen Kosten doch viel zu hoch. Der ORH hat daher verlangt, den Betrieb durch eine entsprechende Personalverringerung wirtschaftlich zu gestalten oder aber die Apotheke aufzulösen.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß nicht beabsichtigt sei, die Apotheke aufzulösen. Es hat dabei auf "mögliche Ereignisse mit Massenansturm von verletzten Beamten unter den Bedingungen gestörter Sicherheits- und Versorgungslagen" sowie auf die "für Gemeinschaftsunterkünfte nicht auszuschließenden Epidemiefälle (Salmonellen etc.)" hingewiesen. Es hat jedoch inzwischen das Personal der Apotheke um zwei Hilfskräfte verringert.

Damit wird zwar immer noch kein günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis erreicht; der ORH hat jedoch seine Bedenken hiergegen zunächst zurückgestellt, weil die Anzahl der Heilfürsorgeberechtigten in den nächsten Jahren wieder zunehmen wird. Er beabsichtigt, die Wirtschaftlichkeit des Apothekenbetriebs in einigen Jahren erneut zu untersuchen.

E I N Z E L P L A N 0 4
(STAATSMINISTERIUM DER JUSTIZ)

19 Rationalisierung des Grundbuchwesens

Im Jahr 1982 hatte der ORH der Justizverwaltung nahegelegt, das aufwendige EDV-Grundbuch nicht einzuführen und statt dessen andere Rationalisierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Nunmehr ist eine wesentlich kostengünstigere Alternativlösung geplant, die rasch realisiert werden kann.

Der ORH hatte sich in seinem Bericht über die Rechnungsprüfung für das Haushaltsjahr 1980 (TNrn. 33 bis 36) mit der Automatisierung des Grundbuchs befaßt und insbesondere die Wirtschaftlichkeit des damals geplanten EDV-Grundbuchs in Zweifel gezogen. Er hatte dabei die Auffassung vertreten, daß vor allem in Zeiten angespannter Haushaltslage Mittel für Rationalisierungsvorhaben nur dann bewilligt werden sollten, wenn schon in naher Zukunft Ausgabeminderungen zu erwarten sind und nicht erst - wie in diesem Fall - nach mehr als 20 Jahren. Deshalb hatte der ORH der Justizverwaltung nahegelegt, das EDV-Grundbuch nicht einzuführen, sondern andere Lösungen zur Rationalisierung des Grundbuchwesens zu untersuchen, die bei wesentlich geringeren Kosten rascher verwirklicht werden und somit auch innerhalb kürzerer Zeit zu Einsparungen führen könnten.

Die Verwaltung, die aus ihrer Sicht wegen der langfristig zu erwartenden Vorteile die Weiterverfolgung des EDV-Grundbuchs an sich für wünschenswert gehalten hätte, hat die Vorschläge des ORH aufgegriffen und in der Folgezeit drei weniger aufwendige Alternativlösungen untersucht. Sie beabsichtigt nunmehr, das Papiergrundbuch beizubehalten, jedoch Mikrocomputer und ein Programmsystem einzuführen, das nach den Erfahrungen aus dem ursprünglich geplanten EDV-Grundbuch entwickelt wurde. Die Kosten dafür werden für den gesamten Planungszeitraum von zehn Jahren voraussichtlich nur noch 20 Mio DM betragen gegenüber 276 Mio DM beim ursprünglich vorgesehenen EDV-Grundbuch. Nach den Planungen der Justizverwaltung werden die jährlichen Einsparungen bereits im zweiten Jahr nach Verfahrensbeginn höher sein als die jährlichen Kosten; die Gesamteinsparungen werden die Gesamtkosten bereits im dritten Jahr übersteigen.

Das vorgesehene neue Verfahren bringt Vorteile für die Benutzer des Grundbuchs und gewährleistet auch eine enge Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen. Das gilt insbesondere für den Datenaustausch mit dem Katasterwesen, weil sich die Vermessungsverwaltung schon vorher für Mikrocomputer des gleichen Typs entschieden hatte. Dadurch wird die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens weiter erhöht.

E I N Z E L P L A N 0 5
(STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS)

20 Beitrag zur Studienstiftung des deutschen Volkes e.V.
(Kap. 05 06 Tit. 681 03)

Anläßlich der Erhöhung der Länderbeiträge zur Studienstiftung des deutschen Volkes e.V. hat der ORH festgestellt, daß die Stiftung bis Ende 1984 eine Rücklage von 7,4 Mio DM angesammelt hatte. Entsprechend den Vorstellungen des ORH soll die Rücklage künftig auf einen deutlich niedrigeren Betrag begrenzt werden.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes e.V. fördert nach ihrer Satzung die Hochschulbildung junger Menschen, deren hohe wissenschaftliche oder künstlerische Begabung und deren Persönlichkeit besondere Leistungen im Dienste der Allgemeinheit erwarten lassen. Die Mittel zur Erfüllung des Stiftungszwecks werden zu mehr als 90 v.H. von Bund und Ländern aufgebracht. Der Stiftung sind z.B. für 1985 annähernd 33 Mio DM zugeflossen; davon stammten aus Zuwendungen

des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft	77,9 v.H.,
der Länder	9,2 v.H.,
von kommunalen Körperschaften	0,2 v.H.,
für Forschungsaufträge von Bund und Ländern an das stiftungseigene Institut für Test- und Begabungsforschung	4,2 v.H.,
von der Stiftung Volkswagenwerk	2,3 v.H.,
vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft	1,7 v.H.,
von sonstigen privaten Spendern und aus sonstigen Einnahmen	4,5 v.H.

Der Beitrag der Länder errechnet sich aus einem Kopfbetrag je Einwohner, der 1983 deutlich auf nunmehr grundsätzlich 5 Pf angehoben wurde. Bayern erbringt wegen seiner eigenen Hochbegabtenförderung 4,5 Pf, Bremen 3 Pf je Einwohner.

Der Freistaat Bayern leistete für 1985 einen Zuschuß von rd. 493 000 DM an die Stiftung. Die Zuschüsse Bayerns dienen zur Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben der Studienstiftung; sie werden seit 1984 als Festbetragsfinanzierung i.S. der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung des Bundes gewährt, die auch Bestandteil des jeweiligen Zuwendungsbescheids sind.

Anläßlich der Erhöhung der Länderbeiträge zur Studienstiftung des deutschen Volkes hat der ORH Mitte 1984 die Frage nach der Rücklagenbildung durch die Stiftung aufgegriffen, die schon 1977 Gegenstand einer Beanstandung durch den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen war. Die seit etwa Mitte der fünfziger Jahre angesammelte Bedarfsrücklage erreichte bis Ende 1984 eine Höhe von rd. 7,4 Mio DM. Nach Angaben der Stiftung ist die Bedarfsrücklage bisher ausschließlich aus nicht öffentlichen Mitteln gespeist worden. Mit ihr sollte insbesondere die Liquidität der Stiftung zur Abdeckung regelmäßiger Zahlungsverpflichtungen (Gehälter, Sachkosten, Stipendien) für den Fall gewährleistet werden, daß ausreichende Zuwendungen der Geldgeber zu Beginn eines Jahres noch nicht eingegangen sind. Die Stipendien werden vierteljährlich im voraus gezahlt.

Der ORH hielt eine Rücklage von 7,4 Mio DM für überhöht. Der Bund, der die Hauptlast der Finanzierung der Stiftung trägt, zahlt inzwischen jeweils zum Jahresende bereits annähernd ein Viertel seiner Zuwendungen für das nächste Jahr. Die Stiftung kann damit Stipendien für das 1. Quartal bis zum 10. Januar auszahlen. Liquiditätsengpässe, die nur mit Hilfe einer derart hohen Bedarfsrücklage zu überbrücken wären, sind deshalb nach Kenntnis des ORH seit Jahren nicht aufgetreten.

Das Staatsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, es habe - auch unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes - keine Möglichkeit, die Studienstiftung zur Auflösung ihrer Bedarfsrücklage zu veranlassen. Die Stiftung müsse zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben, die nicht vollständig von den Zuwendungsrichtlinien des Bundes und der Länder abgedeckt werden, auf andere als Bundes- und Landesmittel zurückgreifen. Sie habe aber zugesagt, die Bedarfsrücklage zu verringern und dies bereits zum Teil verwirklicht, indem sie 1985 und 1986 für einen bestimmten Stipendiatenkreis, der aus Bundesmitteln nicht gefördert wurde, ca. 1 Mio DM bereitstellte. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft halte es für sachlich angemessen, die Rücklage (weiter) auf ca. 5 Mio DM zu verringern. Die Stiftung habe eine entsprechende Reduzierung in Aussicht gestellt. Zu einem noch weitergehenden Abbau der Rücklage könne die Stiftung wohl im Hinblick auf die Erhöhung der Länderbeiträge nicht gedrängt werden.

Haushaltsrechtlich ist nach Auffassung des ORH daran festzuhalten, daß die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Zuwendungsempfängers ein entscheidendes Kriterium für die Höhe der Zuwendung sein muß. Gerade weil

die Länder ihre Beiträge an die Stiftung deutlich aufgestockt und damit deren Finanzierungsgrundlage zu Lasten der Länderhaushalte verbreitert haben, bedarf es noch weniger als vorher einer Rücklage im bisherigen Umfang.

Der ORH hält es für geboten, daß das Staatsministerium im Benehmen mit Bund und Ländern darauf achtet, daß die Stiftung die nunmehr in Aussicht gestellte Rückführung der Bedarfsrücklage auf einen Betrag von höchstens 5 Mio DM alsbald verwirklicht.

21 Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der Betriebsabrechnung mit DV-Unterstützung bei den Universitätskliniken

(Kap. 05 08, 05 13, 05 18, 05 20)

Bei den Universitätskliniken wurde zwar die kaufmännische Buchführung eingeführt; die für den Nachweis einer wirtschaftlichen Betriebsführung und damit für die zutreffende Festsetzung der Pflegesätze bedeutsame Kosten- und Leistungsrechnung liegt jedoch noch nicht vor. Die Unterdeckung im stationären Bereich erfordert dringend, daß diese in der Krankenhaus-Buchführungsverordnung vorgesehene Betriebsabrechnung nunmehr verwirklicht wird.

21.1 Allgemeines

Die Kliniken der Universitäten München, Erlangen-Nürnberg, Würzburg und der Technischen Universität München zählen nach Art, Größe und medizinischer Ausstattung zu den Krankenhäusern der höchsten Versorgungsstufe. Aufschluß über die Größenordnung dieser Einrichtungen und über die erbrachten Leistungen in der Krankenversorgung gibt die nachfolgende Übersicht für das Jahr 1985:

Zahlenübersicht 1

	Universität München	Technische Universität München	Universität Erlangen-Nürnberg	Universität Würzburg
Kliniken	34	14	17	18
Planbetten	2 753	1 228	1 686	1 743
Pflegeetage	834 369	347 088	503 746	517 792
Durchschnittsbelegung (in v.H.)	83	87	82	81
Stationäre Behandlungsfälle	91 211	29 817	53 594	41 650
Poliklinische Behandlungen	1 024 437	415 864	355 213	386 060
Beschäftigte (Vollkräfte)	7 190	2 376	3 225	3 268

21.2 Entwicklung des kaufmännischen Rechnungswesens

Das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und die Bundespflegesatzverordnung stellen in ihren allgemeinen Forderungen auf leistungsfähige Krankenhäuser ab, die nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen sind. Die Wirtschaftlichkeit eines Krankenhauses wird allgemein daran gemessen, daß die medizinisch zweckmäßigen und erforderlichen Krankenhausleistungen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz erbracht werden. Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit wurden die Krankenhäuser verpflichtet, das kaufmännische Rechnungswesen mit einer Betriebsabrechnung einzurichten. Nach der Krankenhaus-Buchführungsverordnung waren die kaufmännische doppelte Buchführung ab 1. Januar 1979 einzuführen und ab 1. Januar 1980 eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erstellen. Diese Termine hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Antrag des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus entsprechend der Ermächtigung in der Krankenhaus-Buchführungsverordnung für die Universitätskliniken um jeweils zwei Jahre verlängert, so daß die kaufmännische Buchführung spätestens zum 1. Januar 1981, die Kosten- und Leistungsrechnung spätestens zum 1. Januar 1982 einzuführen waren.

Art und Umfang dieser durch Rechtsvorschriften festgelegten Aufgaben sowie die Anforderungen aus den übrigen Aufgabenbereichen der Universitätskliniken (Patientenverwaltung, medizinischer und pflegerischer Bereich, technische Bereiche) erfordern aus wirtschaftlichen Gründen den Einsatz der Datenverarbeitung. Als erstes Klinikum war das der Universität München bereits 1973 mit DV-Anlagen und -Geräten ausgestattet worden; die Vorarbeiten zur Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens waren dem für die Medizinische Fakultät im Klinikum Großhadern eingerichteten Rechenzentrum Medizin (RZM) übertragen worden.

Ab 1. Januar 1977 wurde aus Bediensteten des RZM eine Projektgruppe "Kaufmännische Buchführung" (nunmehr "Rechnungswesen") gebildet, die zunächst dem Klinikum Großhadern zugeordnet war und ab 1. November 1981 der zentralen Universitätsverwaltung angegliedert wurde. Aufgabe dieser mit derzeit neun Bediensteten ausgestatteten Organisationseinheit war primär, das kaufmännische Rechnungswesen bei den Kliniken der Universität München einzuführen. Darüber hinaus sollte sie für alle bayerischen Universitätskliniken ein Konzept für ein einheitliches und praktikables Buchführungssystem erarbeiten. Dieses Vorhaben ist jedoch bis jetzt noch nicht verwirklicht.

Bei den Universitätskliniken bestehen derzeit zwei unterschiedliche DV-Verfahren für die kaufmännische Buchführung, nämlich

- bei der Universität München und der das RZM mitnutzenden Technischen Universität München

ein von einem DV-Hersteller für Industrie und Handel entwickeltes Buchführungssystem (FIBAS) unter Anpassung an die Bedürfnisse einer Krankenhausverwaltung,

- bei den Universitäten Erlangen-Nürnberg und Würzburg

ein weit verbreitetes Bund/Länder-Verfahren, das im Auftrag des Arbeitskreises "Automation im Krankenhauswesen" der Länder für die speziellen Anforderungen eines Rechnungswesens für Krankenhäuser entwickelt wurde (FINK), wobei hinsichtlich der Kostenkontrolle in Erlangen ein zusätzliches Vorverfahren eingeführt ist.

Beide Varianten umfassen jedoch nur die eigentliche Buchführung. Ein voll ausgebautes Rechnungswesen, das den Anforderungen der Krankenhausgesetzgebung entspricht und neben der Buchführung auch die Betriebsabrechnung als Kosten- und Leistungsrechnung umfaßt, ist derzeit bei keinem Universitätsklinikum vorhanden. Das Staatsministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß Betriebsabrechnung, Statistik und Planungsrechnung wegen der nur mit erheblichem personellen und DV-mäßigen Aufwand lösbaren Mengenprobleme auch bei den außerbayerischen Hochschulkliniken bestenfalls in rudimentären Ansätzen vorhanden seien.

21.3 Aufwand für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens im DV-Verfahren

21.3.1 Kostenvergleich zwischen den einzelnen Universitäten

Die Entwicklung, Einführung und Pflege der DV-Verfahren für das kaufmännische Rechnungswesen erfordern einen erheblichen Personalaufwand und Mitteleinsatz. Nach den eigenen Angaben der Universitäten sind dafür in der Zeit von 1975 bis Ende 1985 insgesamt 85,4 Mannjahre mit Personalkosten¹⁾ in Höhe von rd. 7,2 Mio DM aufgewendet worden. Die Zahlenübersicht 2 zeigt, wie sich dieser Aufwand auf die einzelnen Universitäten verteilt:

¹⁾ Personaldurchschnittskosten einschließlich Arbeitsplatz- und Gemeinkosten

Zahlenübersicht 2

Universität	Personaleinsatz "Mannjahre"	Personallvollkosten Mio DM
Universität München	49,1	4,27
davon		
Rechenzentrum Medizin	13,6	1,26
Projektgruppe Rechnungswesen	35,5	3,01
Technische Universität München	7,7	0,65
Universität Erlangen-Nürnberg	16,3	1,26
Universität Würzburg	12,3	1,01
zusammen	85,4	7,19

Die vorstehende Berechnung berücksichtigt nur das mit den entsprechenden Aufgaben unmittelbar befaßte Personal, wobei die Tätigkeitszeiten mangels Arbeitsaufzeichnungen von den Universitäten geschätzt wurden. In den Personallvollkosten sind nicht enthalten die beträchtlichen Sachkosten für den DV-Einsatz bei der Verfahrensentwicklung (Programmierung), für die unterschiedlichen Tests und für einen probeweisen Einsatz der Verfahren.

21.3.2 Klinika der Universität München und der Technischen Universität München

Von dem in der Zahlenübersicht 2 ausgewiesenen Personalaufwand der Universität München (49,1 Mannjahre) entfallen rd. 22 Mannjahre mit Personalkosten von rd. 1,9 Mio DM auf die Anpassung, Einführung und Pflege des Buchführungsverfahrens FIBAS (einschließlich Nebenverfahren). Diese Kosten wären zu einem Teil nicht angefallen, wenn die Bund/Länder-Verfahren jeweils ab dem Zeitpunkt ihrer Verfügbarkeit auch von der Universität München übernommen worden wären. Diese Verfahren, die auch im kommunalen Bereich durch die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern, bei den Krankenanstalten im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung und bei vielen außerbayerischen Universitätskliniken und Großkrankenhäusern eingesetzt sind, sind als Bund/

Länder-Projekt mit finanzieller Förderung des Bundes von einer Arbeitsgruppe "Automation im Krankenhauswesen" unter der Federführung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz entwickelt worden. Sie umfassen in der Hauptsache DV-Verfahren für die Finanzbuchhaltung einschließlich Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung (FINK), die Anlagenbuchhaltung, die Materialwirtschaft und die Kosten- und Leistungsrechnung. Die Verfahren werden im Rahmen einer zentralen Verfahrens- und Programmpflege laufend angepaßt und weiterentwickelt. Bayern beteiligt sich an den Kosten dieser Einrichtung mit einer jährlichen Pauschale von derzeit rd. 120 000 DM, wovon etwa ein Drittel vom kommunalen Bereich getragen wird. Allen Anwendern im staatlichen und kommunalen Bereich stehen diese Verfahren kostenlos zur Verfügung.

Die Weiterentwicklung und die Pflege des bei den Klinika der beiden Universitäten in München eingesetzten Finanzbuchführungssystems FIBAS hat der DV-Hersteller in der Zwischenzeit eingestellt. Das System kann daher ohne unvertretbaren Aufwand zeitlich nur noch beschränkt eingesetzt werden. Für die Klinika der Universitäten in München stellt sich nunmehr die Frage nach einer Ersatzlösung.

Der ORH ist der Auffassung, daß aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen für die Klinika aller bayerischen Universitäten alsbald einheitliche Verfahren, und zwar weitestgehend die Bund/Länder-Verfahren eingeführt werden sollten. Das Staatsministerium sollte die Universitäten entsprechend anweisen.

21.3.3 Künftige Projektorganisation

Um die Reibungsverluste aus dem Bestehen von zwei organisatorisch selbständigen Funktionseinheiten - nämlich der Projektgruppe Rechnungswesen und dem Rechenzentrum Medizin - auszuräumen, hat der ORH bereits 1985 angeregt, die beiden Einrichtungen organisatorisch wieder zusammenzuführen. Dadurch entfielen unnötige Doppelarbeit und der Aufwand für die laufende Koordinierung der Arbeiten; das Personal könnte effektiver eingesetzt und insgesamt verringert werden. Das Staatsministerium hat dazu ausgeführt, daß lediglich die von der Projektgruppe Rechnungswesen derzeit noch durchgeführten Programmierarbeiten in das Rechenzentrum Medizin eingegliedert werden können, die restlichen mit der Untersuchung und Koordinierung verwaltungs- und wirtschaftsfachlicher Fragen befaßten Aufgaben der Projektgruppe dagegen in einer zur Verwaltung zählenden Einrichtung erledigt werden müssen. Der ORH erhebt gegen eine derartige Lösung keine Einwendungen, wenn die der Verwaltung zuzuordnenden Auf-

gaben eindeutig festgelegt werden und die personelle Ausstattung dem künftig geringer werdenden Aufgabenumfang angepaßt wird. Es erscheint jedenfalls nicht mehr erforderlich, eine selbständige Projektgruppe beizubehalten.

21.4 Kosten- und Leistungsrechnung

21.4.1 Verzögerung bei der Einführung

Obwohl die in der Krankenhaus-Buchführungsverordnung festgelegte Verpflichtung zur Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung seit mehr als acht Jahren bekannt ist und der vorgesehene späteste Einführungszeitpunkt am 1. Januar 1982 abgelaufen war, werden von den Universitätskliniken derzeit lediglich unterschiedlich aussagefähige kostenstellenorientierte Auswertungen erstellt, die insgesamt die Anforderungen der Krankenhaus-Buchführungsverordnung an eine Kostenrechnung nicht erfüllen und keinen ausreichenden Informationsgehalt aufweisen. Es fehlen vor allem eine vollständige Zuordnung der Personalkosten und eine innerbetriebliche Leistungsverrechnung. Im Vergleich der Universitäten ist es hierbei der Universität Erlangen-Nürnberg bisher noch am ehesten gelungen, bereits aus den derzeit zur Verfügung stehenden Auswertungen die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Sie kann deshalb schneller auf Kostenentwicklungen und Schwachstellen reagieren und die erforderlichen betrieblichen Entscheidungen treffen.

Eine Leistungsrechnung wird derzeit von keinem Universitätsklinikum geführt. Da die Anforderungen an eine Leistungserfassung und an die Gestaltung des entsprechenden Teiles des Kosten- und Leistungsnachweises nunmehr festgelegt sind, sollte die noch ausstehende Leistungsrechnung von allen Universitätskliniken baldmöglichst erstellt werden.

21.4.2 Kostenunterdeckung bei den Pflegesätzen

Der ORH hat im Rahmen der Rechnungsprüfung wiederholt darauf hingewiesen, daß die Betriebs- und Personalausgaben der Universitätskliniken bei weitem nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt sind. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, daß die festgesetzten Pflegesätze nicht annähernd kostendeckend sind. Die Zahlenübersicht 3 zeigt, wie sich die von den Universitäten im Selbstkostenblatt errechneten Pflegesätze (Gesamtkosten nach Abzug der Kosten für Forschung und Lehre, der Kosten der Ambulanz und anderen Abzügen) und die nach Durchführung der Pflegesatzverhandlungen mit den Krankenkassen schließlich festgesetzten Allgemei-

nen Pflegesätze entwickelten. Für Forschung und Lehre wird hierbei von den Universitäten im Selbstkostenblatt (künftig Kosten- und Leistungsnachweis) jeweils ein pauschaler Anteil in Höhe von 15 v.H. der gesamten Personal- und Sachkosten angesetzt. Demgegenüber fordern und erreichen die Krankenkassen in den Einigungsverhandlungen über die Pflegesätze insoweit alljährlich einen weitaus höheren Kostenabzug.

Zahlenübersicht 3

	Universität u. Techn. Universität München	Universität Erlangen- Nürnberg	Universität Würzburg
	DM	DM	DM
Pflegesatz lt. Selbstkostenblatt ¹⁾	361,03	329,89	274,06
Allgemeiner Pflegesatz ab 1.7.1981 ²⁾	265,40	263,50	225,00
Unterschiedsbetrag ³⁾	95,63	66,38	49,06
Pflegesatz lt. Selbstkostenblatt ¹⁾	405,31	358,52	296,24
Allgemeiner Pflegesatz ab 1.7.1982 ²⁾	285,10	284,00	242,00
Unterschiedsbetrag ³⁾	120,21	74,52	54,24
Pflegesatz lt. Selbstkostenblatt ¹⁾	426,19	372,37	292,06
Allgemeiner Pflegesatz ab 1.7.1983 ²⁾	291,00	289,00	253,75
Unterschiedsbetrag ³⁾	135,19	83,37	38,31
Pflegesatz lt. Selbstkostenblatt ¹⁾	431,15	370,77	332,80
Allgemeiner Pflegesatz ab 1.7.1984 ²⁾	310,00	303,50	271,50
Unterschiedsbetrag ³⁾	121,15	67,27	61,30
Pflegesatz lt. Selbstkostenblatt ¹⁾	455,95	390,61	356,51
Allgemeiner Pflegesatz ab 1.7.1985 ²⁾	328,00	324,50	290,50
Unterschiedsbetrag ³⁾	127,95	66,11	66,01

1) Die Kosten für Forschung und Lehre sind pauschal mit 15 v.H. abgezogen

2) Universität Würzburg jeweils ab 1.8. d.J.

3) Rechnet man die Erlöse aus den vereinbarten, gesondert berechenbaren Nebenleistungen hinzu, verringert sich der Unterschiedsbetrag um 1 v.H. bis 2 v.H. des jeweils genannten Pflegesatzes lt. Selbstkostenblatt

Das KHG beschränkt die volle Kostendeckung ausdrücklich auf ein sparsam wirtschaftendes Krankenhaus. Voraussetzung für eine Durchsetzung dieses Anspruchs ist somit, daß die Kliniken sowohl bei der personellen Ausstattung als auch bei den sächlichen Aufwendungen das Gebot der sparsamen Wirtschaftsführung beachten. Der entsprechende Nachweis würde wesentlich erleichtert, wenn die Kliniken eine sachgerechte Kosten- und Leistungsrechnung führen würden, wie es die Krankenhaus-Buchführungsverordnung vorschreibt. Eine aussagekräftige Betriebsabrechnung ist auch für die Abgrenzung der vom Staat zu tragenden Kosten von Forschung und Lehre von Bedeutung.¹⁾

Der ORH hat das Staatsministerium angesichts des Umfangs der für die Kliniken aufzuwendenden Haushaltsmittel bereits 1983 auf die Dringlichkeit einer Kosten- und Leistungsrechnung hingewiesen. Eine kosten- und leistungsorientierte Betriebsabrechnung ist für die Universitätskliniken vor allem auch deshalb von erheblicher Bedeutung, weil sie wegen ihres Informationsgehaltes als Leitungs- und Steuerungsinstrument geeignet ist, eine sparsame Wirtschaftsführung zu fördern. Sie zeigt auf, welche Kosten für bestimmte vergleichbare Bereiche und Leistungen anfallen und bietet damit die Möglichkeit, Schwachstellen zu erkennen und Sparmaßnahmen gezielt einzuleiten.

1) Zu dieser schwierigen Frage hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Deutschen Krankenhausinstitut einen Forschungsauftrag über die Abgrenzung der Kosten für Forschung und Lehre von den Selbstkosten des Krankenhauses nach der Bundespflegegesetzverordnung erteilt.

22 Fachhochschulen

(Kap. 05 35, 05 36, 05 38 bis 05 44)

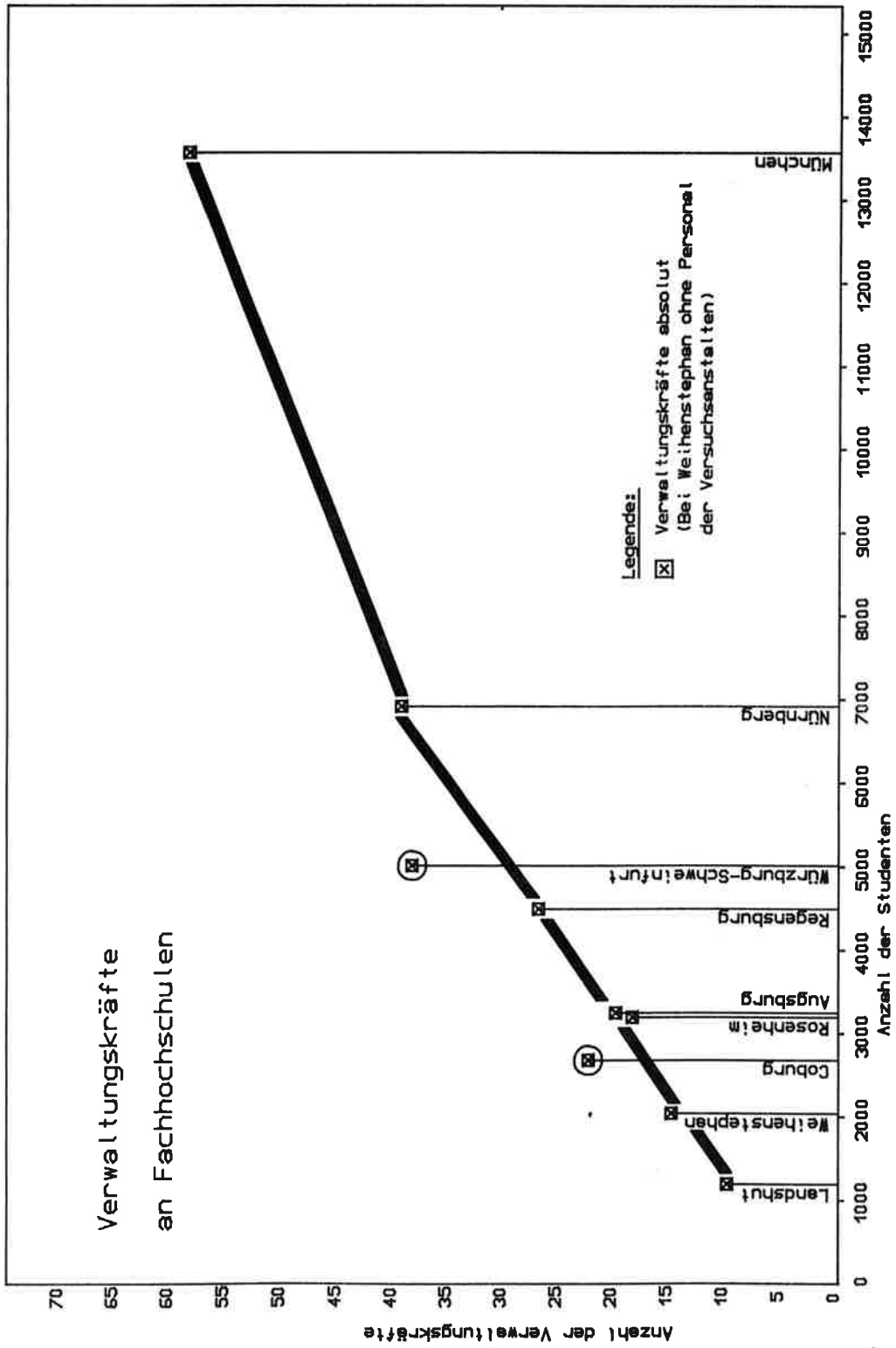
Nach dem Ergebnis einer Querschnittsuntersuchung bei neun staatlichen Fachhochschulen besteht an den Fachhochschulen Coburg und Würzburg-Schweinfurt im Vergleich zu den anderen Fachhochschulen eine um bis zu 5 bzw. 9,5 Kräfte und damit um etwa 20 v.H. überhöhte Personalausstattung im Verwaltungsbereich.

Der ORH hat an den Fachhochschulen Augsburg, Coburg, Landshut, München, Nürnberg, Regensburg, Rosenheim, Weihenstephan und Würzburg-Schweinfurt die Personalausstattung und den tatsächlichen Personaleinsatz im Verwaltungsbereich untersucht. Dabei wurde der Stand des Wintersemesters 1984/85 zugrunde gelegt. Die noch im Aufbau befindliche Fachhochschule Kempten wurde nicht einbezogen.

Die Untersuchung erstreckte sich auf folgende Verwaltungsbereiche:

- Präsidialkanzlei (Büro des Präsidenten und des/der Vizepräsidenten)
- Zentralverwaltung untergliedert in
 - Verwaltungsleitung (Büro des Kanzlers)
 - Personalabteilung und Allgemeine Verwaltung
 - Haushaltsreferat
- Studienangelegenheiten untergliedert in
 - Studentenzentrale
 - Prüfungsamt
 - Praktikantenamt

Die vorhandenen Kräfte wurden diesen Bereichen - ggf. anteilig - zugeordnet. Das nachstehende Schaubild zeigt, daß die Gesamtzahl der in diesen Verwaltungsbereichen eingesetzten Kräfte an sieben der untersuchten Fachhochschulen unter Berücksichtigung der jeweiligen Größe (Studentenzahl) annähernd gleich ist. Die Personalausstattung der Fachhochschulen Coburg und Würzburg-Schweinfurt weicht dagegen deutlich nach oben davon ab.



Erfahrungsgemäß setzt die ordnungsmäßige Erledigung der Verwaltungsarbeiten an einer sehr kleinen Einrichtung bereits eine Mindestzahl von Kräften zur Bewältigung der Grundlast voraus, während mit wachsender Größe wegen der Zunahme der gleichartigen Verwaltungsvorgänge (Routinearbeiten) rationeller gearbeitet werden kann und somit eine im Verhältnis geringere Personalaufstockung notwendig ist. Die Feststellungen des ORH haben dies für die untersuchten Fachhochschulen mit Ausnahme von Coburg und Würzburg-Schweinfurt bestätigt. Dieses Ergebnis ändert sich auch dann nicht wesentlich, wenn man die in den Fachbereichen eingesetzten Verwaltungskräfte (Fachbereichssekretariate) in die Rechnung einbezieht.

Die beiden Fachhochschulen Coburg und Würzburg-Schweinfurt halten ihre Personalausstattung im Verwaltungsbereich gleichwohl nicht für übersetzt. Es soll nicht bezweifelt werden, daß sich die beiden Hochschulen um den Aufbau einer effizienten Hochschulverwaltung bemüht haben. Über die vom ORH bereits berücksichtigte Mehrbelastung durch die Doppelstandorte hinaus (jeweils zwei zusätzliche Kräfte) bestehen aber keine so wesentlichen Besonderheiten der Aufgaben, daß ein derart erhebliches Abweichen von den anderen Fachhochschulen gerechtfertigt wäre. Daß die zum Vergleich herangezogenen Fachhochschulen ihre Verwaltungsaufgaben mit den eingesetzten Verwaltungskräften nicht ordnungsgemäß erfüllen würden, ist dem ORH bei seinen Prüfungen nicht aufgefallen und wird - ungeachtet von Stellenwünschen - auch nicht behauptet.

Die höhere Personalausstattung der beiden Fachhochschulen geht teilweise bereits auf die Zeit der Überleitung der Vorläuferschulen in den neu geschaffenen Fachhochschulbereich zurück. Die Fachhochschule Coburg ist aus dem staatlichen Polytechnikum Coburg und der staatlichen Textilfach- und Ingenieurschule Münchberg hervorgegangen; in die Fachhochschule Würzburg-Schweinfurt wurden das Balthasar-Neumann-Polytechnikum des Bezirks Unterfranken sowie die Höhere Wirtschaftsschule und die Werkkunstschule der Stadt Würzburg einbezogen.

Bei der Personalausstattung der damals neu geschaffenen staatlichen Fachhochschulen wurde wegen der Doppelstandorte in Coburg und Münchberg bzw. Würzburg und Schweinfurt ein Mehrbedarf von vier (Coburg) bzw. fünf (Würzburg-Schweinfurt) Verwaltungskräften unterstellt. Die tatsächliche Verwaltungsorganisation der beiden Hochschulen bestätigt diese ursprüngliche Annahme aber nicht: Beide Hochschulen haben ihre Verwaltung nämlich weitgehend konzentriert. In der Folgezeit wurde nicht mehr nachge-

prüft, ob der ursprünglich für diese beiden Fachhochschulen angenommene höhere Personalbedarf auch wirklich in diesem Umfang besteht. Im übrigen haben auch die Fachhochschulen Nürnberg und München Mehrfachstandorte zu bewältigen, ohne daß dies zu einem ähnlich hohen Mehrbedarf führte.

Im Vergleich mit den anderen Fachhochschulen weicht die Personalausstattung im Verwaltungsbereich der Fachhochschule Coburg um fünf, die der Fachhochschule Würzburg-Schweinfurt um 9,5 Kräfte ab.

Das Staatsministerium trägt in seiner Stellungnahme hierzu vor, daß es das Verwaltungspersonal unter Berücksichtigung einer Grundausrüstung von je zwölf Kräften, im übrigen aber nach der jeweiligen Ausbauzielzahl der Hochschulen zugewiesen und daneben Zuschläge für besondere Aufgaben bestimmter Hochschulen und zur Bewältigung der Überlast zugebilligt habe. Demgegenüber habe der ORH seiner Untersuchung die tatsächlichen Studentenzahlen zugrunde gelegt, eine Grundausrüstung nicht berücksichtigt, nur einen Teil der gesamten Verwaltung in die Untersuchung einbezogen, die Belastung einzelner Hochschulen mit zentralen Aufgaben unberücksichtigt gelassen, die Zuweisung von Überlaststellen nicht beachtet und schließlich die noch nicht voll ausgebaute Fachhochschule Landshut in den Vergleich mit den anderen Fachhochschulen einbezogen. Ferner vertritt das Staatsministerium die Auffassung, daß auch das Bibliothekspersonal in den Vergleich einbezogen werden müsse. Überdies sei beachtlich, daß viele Überstunden zur Bewältigung der Verwaltungsarbeiten zu leisten gewesen seien.

Die vom Staatsministerium vorgenommene Personalzumessung nach dem Ausbauziel der Fachhochschulen kann keine brauchbaren Anhaltspunkte über die notwendige Anzahl der Dienstkräfte mehr liefern, weil im Zeitpunkt der Erhebungen das Ausbauziel der Bayer. Staatlichen Fachhochschulen insgesamt um rd. 75 v.H. überschritten war. Der ORH hat deshalb bei seinen vergleichenden Erhebungen auf die tatsächliche Größe der einzelnen Fachhochschule abgestellt. Personal zur Erledigung übergreifender Arbeiten, die einzelne Fachhochschulen übernommen haben - wie etwa die zentrale Studienberatung, Vergabe von Studienplätzen, Zahlungsanordnung der Bezüge usw. -, sowie der Bibliotheksdienst blieb ausgeklammert, so daß allein Erhebungen in vergleichbaren, an allen Fachhochschulen gleichermaßen eingerichteten Verwaltungseinheiten vorgenommen wurden.

Die auf ein Ausbauziel von 1200 Studenten angelegte Fachhochschule Landshut hatte im Erhebungszeitpunkt mit 1193 Studenten ihr Ausbauziel nahezu erreicht und kann deshalb mit einer Besetzung von zehn Kräften

als funktionsfähige Einheit zur Bewältigung einer bei 1200 Studenten anfallenden "Grundlast" gesehen werden. Das Staatsministerium legt seiner Personalzumessung für die Grundausstattung zwölf Verwaltungskräfte zugrunde, ohne jedoch darzulegen, wieviele Studenten in eine derart ausgestattete Hochschule aufgenommen werden könnten. Diese Frage beantwortet sich aber inzwischen aus der vorgefundenen Praxis, so daß rein theoretischen Erwägungen über die Personalausstattung keine entscheidende Aussagekraft beigemessen werden kann.

Es liegt in der Natur der Sache, daß an Fachhochschulen ganz allgemein Überstunden geleistet werden, sofern die Erledigung von terminlich gebundenen Verwaltungsarbeiten dies erfordert. Erfahrungsgemäß werden jedoch Überstunden in aller Regel durch Freizeit ausgeglichen.

Nach alledem ist der mehr theoretische Ansatz des Staatsministeriums nicht geeignet, die von den tatsächlichen Verhältnissen ausgehenden Feststellungen des ORH zu entkräften. Die Fachhochschulen Coburg und Würzburg-Schweinfurt sind im Vergleich zu den anderen Fachhochschulen überbesetzt.

E I N Z E L P L A N 0 7
(STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND VERKEHR)

23 Zuschüsse im Rahmen der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit mit fremden Ländern im Bereich der gewerblichen Wirtschaft

(Kap. 07 03 Tit. 685 21)

Ein Zuschuß von 350 000 DM an einen inländischen Unternehmer zur Errichtung einer Meerwasser-Entsalzungsanlage in Tunesien hat seinen Zweck nicht erreicht. Das Projekt war von Anfang an technisch verfehlt. Der Zuschuß konnte wegen Insolvenz des Unternehmens nicht zurückgefordert werden.

Das Staatsministerium hatte im Juli 1979 zugesagt, der Tunesischen Republik eine Meerwasser-Entsalzungsanlage zu schenken, die von einem Münchener Ingenieurbüro (GmbH) entwickelt und errichtet werden sollte. Nach Darstellung des Staatsministeriums war eine hausinterne fachliche Überprüfung des Projekts zu einem positiven Ergebnis gekommen. Die von dem Ingenieurbüro aufgezeigte Entsalzungstechnik werde in dieser Größenordnung anderweitig nicht angeboten und der Preis für das entsalzte Wasser läge bei dieser Anlage unter dem hierfür anzusetzenden Durchschnittspreis. Die Tunesische Botschaft in Bonn nahm Ende Oktober 1980 das Angebot grundsätzlich an.

Kurz darauf wurde der GmbH ein Zuschuß von 350 000 DM bewilligt, wobei die Kosten für die Anlage auf insgesamt 509 000 DM (im wesentlichen Herstellung und Montage) veranschlagt waren. Den Rest von 159 000 DM sollte - ebenso wie die angeblichen Entwicklungskosten von 480 000 DM - die GmbH selbst tragen, weil mit Folgeaufträgen zu rechnen sei. Die Errichtung sollte die GmbH mit der Tunesischen Republik selbständig vereinbaren. Bereits Mitte Dezember 1980 wurde der erste Teilbetrag von 175 000 DM an die GmbH ausbezahlt.

In den folgenden Monaten teilte die GmbH mit, für das Projekt seien zunächst noch gewisse Änderungen vorgesehen, es könne aber letztlich beim ursprünglichen Programm bleiben; allerdings seien die von Tunesien durchzuführenden Bauarbeiten noch umzuplanen, Tunesien habe jedoch für 1981 keine Haushaltsmittel für die Baumaßnahmen vorgesehen. Im Oktober 1981 äußerte die Tunesische Botschaft, man sei davon ausgegangen, daß

Bayern die auf 1,6 Mio DM veranschlagten Gesamtkosten des Projekts übernehmen. Das Staatsministerium lehnte indessen eine höhere Förderung ab. Am 7. Dezember 1981 legte die GmbH dem Staatsministerium eine Auflistung der reinen Anlagekosten in Höhe von 590 000 DM vor sowie eine "Bestätigungsnotiz" zwischen dem Tunesischen Landwirtschaftsministerium und der GmbH, wonach Tunesien die Anlage annehme, die GmbH aber auch die weiteren Kosten des Projekts zu übernehmen habe. Am 9. Dezember 1981 wurde die zweite Rate von 175 000 DM ausbezahlt. Erst am 21. Dezember 1981 bestätigte die Tunesische Botschaft die Vereinbarung. Offen blieb, wie die weiteren Kosten von der GmbH finanziert werden sollten.

In der Folgezeit gab die GmbH an, es gebe Schwierigkeiten bei der Zollfreigabe, bei der Finanzierung und bei der Grundstücksbeschaffung. Im Mai 1982 intervenierte das Staatsministerium bei der Deutschen Botschaft in Tunesien und der Tunesischen Botschaft in Bonn. In den nächsten Monaten teilte Tunesien mit, man habe nunmehr ein geeignetes Grundstück gefunden und 200 000 DM für Baumaßnahmen bewilligt, mit denen schon begonnen sei; ferner seien die Voraussetzungen für die Zollfreigabe geschaffen, von der GmbH fehlten aber noch geeignete Unterlagen. Die GmbH gab ihrerseits weitere Schwierigkeiten mit Tunesien an, u.a. wegen der Baukosten. Schließlich erklärte sich Tunesien im Januar 1983 bereit, auch diese Kosten zu übernehmen.

Im März 1983 schied der Geschäftsführer und alleinige Gesellschafter der GmbH aus dem Leben. Die Verwaltung hat daraufhin den Zuwendungsbescheid widerrufen. Nunmehr teilte der Rechtsanwalt der GmbH mit, daß das Unternehmen völlig überschuldet sei, der Inhaber die Zuschüsse offensichtlich für andere Zwecke verwendet habe und Verbindlichkeiten an Lieferanten von 120 000 DM offen seien. Bei einem Spediteur lagerten verschiedene Anlagenteile, die als solche z.T. nur Schrottwert hatten.

Im April 1983 bat Tunesien, die Anlage zu liefern, da es die Baumaßnahmen soweit fertiggestellt habe. Das Staatsministerium bemühte sich darauf um einen neuen Träger, der den Förderungszweck nunmehr mit einer erneuten Zuwendung erreichen sollte.

Zur Klärung der dabei aufgetretenen Zweifelsfragen holte das Staatsministerium im Mai 1983 zu dem Projekt der GmbH ein Gutachten ein. Der Sachverständige kam zu folgendem Ergebnis:

"Nach meiner Einschätzung sind beide vorgeschlagenen Verfahren Entwürfe am Schreibtisch von einem Ingenieur, der kaum Erfahrung in der Meer- oder Brackwasserentsalzung hat und offensichtlich so wenig praktische Erfahrung, daß ihm ein sachlicher Fehler um mehr als eine Größenordnung [Anmerkung des ORH: das 18fache] in der Leistung der Anlage nicht auffällt. Zu der Solartechnik hat dieser Entwurfsingenieur wohl gar keine praktische Beziehung. Von einer Finanzierung solcher Projektentwürfe ist dringend abzuraten. Ein Anlagenbauer sollte nicht in die Verlegenheit gebracht werden, die von diesem Ingenieurbüro entworfenen Projekte ausführen zu müssen."

Erstmals wurden jetzt Bilanzen der GmbH (ohne Unterschrift und Testat) eingeholt. Daraus ergab sich, daß 1980 und 1981 der Bilanzverlust das Siebenfache des Eigenkapitals betragen hatte und die einzige Ertragsposition jeweils aus der Zuwendung von 175 000 DM bestanden hatte. Das Eigenkapital bestand lediglich aus einer Sacheinlage, nämlich dem Prototyp einer Entsalzungsanlage. Bei dieser Sachlage mußte die Forderung gegen die GmbH von 381 000 DM (davon 31 000 DM Zinsen) niedergeschlagen werden; mangels Masse kam ein Konkursverfahren nicht in Betracht.

Nach Auffassung des ORH hätte sich das Staatsministerium von Anfang an über die Qualität des Projekts sowie über die technische und wirtschaftliche Zuverlässigkeit des Ingenieurbüros vergewissern müssen. Außerdem hätte es spätestens vor Auszahlung der ersten Rate feststellen müssen, ob für das Projekt konkrete Absprachen mit Tunesien über die technische Konzeption, die Finanzierung und die Bauausführung getroffen worden sind. Bedenklich ist auch, daß dem Unternehmen die Zuwendung von 350 000 DM voll ausbezahlt wurde, obwohl entscheidende Fragen noch offen waren.

Das Staatsministerium bringt vor, das Projekt sei bereits 1979 abgestimmt gewesen und schon vor der Mittelbewilligung habe Tunesien zugesagt, die dort anfallenden Kosten selbst zu übernehmen. Aus den Akten ergibt sich jedoch, daß die tunesische Regierung längere Zeit gezögert hat, das Angebot überhaupt anzunehmen und Experten zu entsenden. Erst nach mehrfachen Bemühungen kam mehr als ein Jahr später ein tunesischer Beamter auf der Durchreise zu einem Kurzbesuch nach München, woraufhin die tunesische Regierung grundsätzlich das Geschenk annahm. Wie die folgende Entwicklung zeigte, waren auch danach noch viele Fragen (vom Standort bis zur Finanzierung) offen. Noch im Oktober 1981 ging Tunesien davon aus, daß auch die in Tunesien anfallenden Kosten von Bayern gefördert würden.

Das Staatsministerium weist ferner darauf hin, daß es bei der hausinternen fachlichen Überprüfung des Projekts zu einem positiven Ergebnis gekommen sei. In dem angeführten Gutachten wird allerdings dargelegt, daß neben anderen Mängeln das von der GmbH vorgelegte Projekt einen groben Rechenfehler enthalte, wonach die mögliche Produktion nicht 2000 sondern nur 110 kg Wasser pro Stunde betrage. Die fachliche Prüfung der Verwaltung war demnach unzureichend.

Schließlich macht das Staatsministerium geltend, es sei von den Verzögerungen erst nachträglich unterrichtet worden. Die Verzögerungen fielen ausschließlich in die Verantwortung der tunesischen Regierung; vor Auszahlung der Zuwendung seien alle entscheidenden Fragen geklärt gewesen. Nach Aktenlage trifft dies nicht zu; so wurde das Staatsministerium nach Auszahlung der ersten Rate fortlaufend über Verzögerungen unterrichtet. Dennoch leistete es ohne weitere Nachweise auch noch die zweite Rate. Dabei waren die Gesamtfinanzierung des Vorhabens, das Baugrundstück und der Beginn der Bauarbeiten noch nicht abgeklärt. Als schließlich Tunesien alles getan hatte, um das Projekt zu verwirklichen, stellte sich heraus, daß eine lieferfähige Anlage nicht einmal in Ansätzen vorhanden war.

24 Programm zur Förderung der rationellen Energiegewinnung und -verwendung

(Kap. 07 05 Tit. 893 75)

Für die Entwicklung einer Wärmerückgewinnungsanlage wurde ohne Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Empfängers ein Zuschuß von 842 000 DM bewilligt, von dem bis Ende 1983 insgesamt 750 000 DM ausbezahlt waren. Die Firma geriet in Zahlungsschwierigkeiten; das Entwicklungsprojekt ist schließlich mangels eigener Finanzierungsmittel nicht abgeschlossen worden.

In den Jahren 1981 und 1982 wurden einer Planungsgesellschaft für Industrie- und Forschungsanlagen Zuschüsse von 842 000 DM bewilligt, von denen bis Ende 1983 750 000 DM ausbezahlt waren. Damit sollte die Entwicklung von Gravitationswärmerohren zur Wärmerückgewinnung aus industrieller Abwärme finanziert werden. Die Gesamtkosten waren auf 1 684 000 DM veranschlagt. Das Entwicklungsprojekt sollte nach einem Zusammenarbeitsvertrag vom September 1981 gemeinsam von der Zuwendungsempfängerin und einer Ingenieurgesellschaft durchgeführt werden. Betragsmäßig waren die Aufgaben je zur Hälfte auf die beiden Gesellschaften aufgeteilt. Als Maßnahmeträger nach außen trat nur die Planungsgesellschaft auf.

Ab Mitte 1983 zeichneten sich finanzielle Schwierigkeiten ab, Anfang 1984 stellte sich die Zahlungsunfähigkeit der Planungsgesellschaft heraus. Ein ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis, insbesondere schlüssige Unterlagen für die geltend gemachten Kosten von 842 000 DM (überwiegend für Personal) konnten nicht vorgelegt werden. Lediglich die Ingenieurgesellschaft hat über ihre wissenschaftlichen Arbeiten in drei Fachveröffentlichungen berichtet und im Oktober 1986 die Dissertation eines Doktoranden zu diesem Thema vorgelegt; die Planungsgesellschaft hat die ihr übertragenen Aufgaben nicht erfüllt.

Die Verwaltung hat erst im September 1983 Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen angefordert. Aus den zunächst verweigerten und schließlich im Februar 1984 vorgelegten Unterlagen ergab sich, daß im Antrag der Umsatz wesentlich zu hoch angegeben war, Liquidität und Rentabilität von vornherein unzureichend waren und praktisch kein Eigenkapital vorhanden war.

Im März 1985 hat die Verwaltung den Zuwendungsbescheid an die Planungsgesellschaft hinsichtlich deren Zuwendungsanteils von 442 000 DM widerrufen; ferner wurden von der Ingenieurgesellschaft wegen fehlender Zahlenangaben rd. 227 000 DM zurückgefordert. Gegen den Geschäftsführer der Planungsgesellschaft wurde wegen des Verdachts des Subventionsbetrugs Anzeige erstattet.

Der Zuschuß hätte wegen der von Anfang an ungesicherten Finanzierung des Projekts nicht gewährt werden dürfen. Es wäre notwendig gewesen, die finanzielle Ausstattung der Gesellschaft und den Umfang der wirtschaftlichen Betätigung bereits im Antragsverfahren zu prüfen. Dies wurde versäumt. Deshalb wurde die ungünstige wirtschaftliche Lage des Zuwendungsempfängers, die sich erst aus den später angeforderten Bilanzen ergab, nicht rechtzeitig erkannt. Insbesondere wurde nicht festgestellt, aus welchen Quellen die in den Kostenplänen eingestellten Eigenleistungen von 842 000 DM finanziert werden sollten. Die wenig aussagekräftigen Angaben des Antragstellers zu den wirtschaftlichen Verhältnissen wurden ohne weiteres als richtig unterstellt. Die unzureichende finanzielle Absicherung hat dazu geführt, daß die Planungsgesellschaft das Projekt nicht zu Ende führen konnte.

Die Verwaltung hält den Förderzweck dennoch aufgrund eines vollständigen Sachberichts sowie der oben angeführten wissenschaftlichen Beiträge der Ingenieurgesellschaft und der Dissertation weitgehend für erreicht. Wegen der besonderen technischen Fähigkeiten und der anderweitigen gutachtlichen Tätigkeiten der Planungsgesellschaft sei die Prüfung ihrer finanziellen und sonstigen wirtschaftlichen Verhältnisse hintangestellt worden.

Demgegenüber ist der ORH der Auffassung, daß es unerläßlich gewesen wäre, neben den technischen Fähigkeiten auch die finanzielle Zuverlässigkeit des Maßnahmeträgers zu prüfen. Außerdem ist festzustellen, daß nur die Ingenieurgesellschaft einen wissenschaftlichen Beitrag zu dem geförderten Projekt geleistet hat. Die Planungsgesellschaft jedenfalls hat die ihr obliegenden praktischen Aufgaben nicht erfüllt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Ingenieurgesellschaft die Dissertation eines Doktoranden vorgelegt hat, der selbst nicht Zuwendungsempfänger war.

E I N Z E L P L A N 0 9

(STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG,
LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN)

Staatsforstverwaltung

25 Bau von Diensthütten

Die Staatsforstverwaltung hat mit einem Aufwand von insgesamt 151 000 DM eine Hütte errichtet und eine andere umgebaut. Die beiden Hütten werden kaum genutzt; die Ausgaben dafür hätten eingespart werden können.

- 25.1 Ein Forstamt hat in den Jahren 1982 bis 1984 auf forsteigenem Grund drei Teiche eingerichtet und eine Hütte erstellt. Hierfür wurden 101 000 DM aufgewendet, wovon 70 000 DM auf das Gebäude entfielen. Die Hütte ist solide gebaut; die drei Teiche in ihrer unmittelbaren Umgebung sollen über ihre ökologische Zweckbestimmung hinaus dem Biologieunterricht an Schulen dienen.

Auf eine Anfrage des ORH hat die Verwaltung mitgeteilt, daß die gesamte Anlage einschließlich der Hütte für Zwecke der Schulen und der nahe gelegenen Universität geschaffen worden sei. Es sollten "relativ witterungsunabhängige Unterrichtsgänge mit intensiver Umwelterziehung in der freien Natur ermöglicht" werden. Die Hütte sollte zum Mikroskopieren benutzt werden. Die Planung sei mit qualifizierten Biologielehrern aus dem dortigen Bereich abgestimmt worden.

Der ORH hat gegen den Bau der Hütte Bedenken erhoben:

- Sie erscheint für den Mikroskopierunterricht nicht geeignet. So mangelt es an elektrischem Licht, an einer Wasserleitung und an Entsorgungseinrichtungen. Toiletten sind 1,4 km entfernt und nicht wenige Minuten, wie die Verwaltung angibt.
- Die Hütte wurde und wird kaum genutzt. So waren 1984 und 1985 keine Schüler in der Hütte. Für 1986 (Stand Anfang Oktober) ergibt sich:

22 Schüler einer Grundschule haben sich dort eine knappe Stunde lang über die Anlage von Ökoteichen informiert. Daneben haben 25 Schüler einer Realschule die Anlage besucht und dort auch mit zwei Schülermikroskopen gearbeitet. An den Ökoteichen wurde von der Universität eine zweitägige Lehrerfortbildungsmaßnahme abgehalten.

Diese geringe Auslastung der Hütte läßt darauf schließen, daß ihrer Errichtung keine sinnvolle Konzeption zugrunde lag. Der bei der Planung beteiligte Hochschullehrer hat schon seinerzeit ein "Klassenzimmer im Freien ohne Bedachung" befürwortet. Den Bau einer Hütte hat er aus Gründen des Naturschutzes abgelehnt.

Nach Auffassung des ORH bestand für den Bau der Hütte keine Notwendigkeit, so daß 70 000 DM unnötig ausgegeben wurden. Auch treten heute schon Folgekosten für den Unterhalt auf. Versuche der Staatsforstverwaltung, eine Stadt oder die Universität für die Trägerschaft zu gewinnen, sind fehlgeschlagen.

Das Staatsministerium räumt ein, daß die Notwendigkeit der Anlage mit ihrem Ausnutzungsgrad steht und fällt; es erklärt, daß man heute ein derartiges Projekt zurückhaltender angehen würde.

25.2 Die Staatsforstverwaltung ist Eigentümerin eines ehemaligen Kasers auf einer Alm im Bereich eines Hochgebirgs-Forstamtes. Dieser Kaser war früher verpachtet. Für die Dienstanlässe im dortigen Bereich hatte sich das Forstamt bis vor wenigen Jahren ein eigenes Dienstzimmer in einem anderen großen, ca. 50 m entfernten Gebäude auf dieser Alm vorbehalten. Dieses gehört auch der Staatsforstverwaltung und ist für touristische Zwecke (80 Übernachtungsmöglichkeiten) verpachtet.

Der Almkaser wurde seit 1982 auf Veranlassung des Forstamtes auf etwa die Hälfte seines bisherigen Umfangs verkleinert und völlig umgebaut. Damit wurde sein Erscheinungsbild grundlegend verändert. Abgesehen von diesem von der zuständigen Baubehörde nicht genehmigten Eingriff in die Gebäudesubstanz, wurde damit gegen den Jahresbetriebsplan als forstamtlicher Planungsgrundlage verstoßen; darin waren für 1983 für einfache Unterhaltsmaßnahmen mit Genehmigung der Oberforstdirektion nur 7700 DM veranschlagt. Ausgegeben wurden aber in den Jahren 1982 bis 1984 insgesamt 81 000 DM.

An der Stelle des Kasers steht heute eine Diensthütte, die auch nach ihrer aufwendigen Innenausstattung die an eine solche Hütte zu stellenden Anforderungen weit übersteigt.

Die Verwaltung macht zwar geltend, die neue Diensthütte sei wegen des entlegenen Gebiets nötig. Das trifft jedoch nicht zu, weil nur etwa eine halbe Gehstunde entfernt seit langem eine weitere Diensthütte vorhanden ist. Diese Hütte reichte in den vergangenen Jahrzehnten als Stützpunkt

aus, zu einer Zeit, als man dieses Gebiet nur nach langen Fußmärschen erreichen konnte. Heute fährt das Forst- und Jagdpersonal jedoch mit Jeeps bis zur Alm, weshalb eine zusätzliche Hütte nicht notwendig gewesen wäre. Andernorts werden Diensthütten sogar aufgelassen, wenn deren Einzugsbereich mit Straßen erschlossen wird.

Weiter wird von der Verwaltung behauptet, daß die Diensthütte fast ganzjährig vom Personal des Nationalparks bzw. den dort in der Forschung tätigen Mitarbeitern in Anspruch genommen werde. Dies trifft nach den neuerlichen Erhebungen des ORH ebenfalls nicht zu. Die Nationalparkverwaltung hat auf ausdrückliches Befragen hin mitgeteilt, "daß die Diensthütte seit ihrem Umbau im September 1983 weder für Übernachtungszwecke noch zum Tagesaufenthalt von Nationalparkangehörigen oder von im Nationalpark tätigen Forschern benutzt wurde".

Bis zur Prüfung durch den ORH wurde in der neuen Hütte nur wenig übernachtet. Vom dortigen Berufsjäger wird sie kaum benutzt; für ihn reicht nach wie vor die andere (ältere) Diensthütte aus. Insgesamt sind im Hüttenbuch für die Zeit vom 1. Januar bis 30. Oktober 1984 nur acht Übernachtungen vermerkt. Ein dienstliches Bedürfnis für die Maßnahme bestand hiernach nicht.

26 Schäden durch Rotwild

Im Zuge der regelmäßigen Prüfung ergaben sich wiederum im Staatswald eines Forstamtes verheerende Rotwildschäden. Der ORH hält wirksame, schnelle Abhilfe für dringend erforderlich.

Der ORH hat 1986 bei der Prüfung eines Forstamtes schwerwiegende Schäl- und Verbißschäden an Jungbeständen festgestellt, die durch Rotwild verursacht worden sind. Sie treten im sog. "Hirschwald" auf, einer zusammenhängenden Staatswaldfläche von 4100 ha. Dieser Wald ist Bestandteil eines Rotwildringes, eines Zusammenschlusses von Revierinhabern zum Zwecke der Hege des Rotwildes.

Die Zustände im Staatswald des betreffenden Forstamtes sind der Verwaltung seit langem bekannt. So wurde im Forsteinrichtungswerk (Forstwirtschaftsplan) 1980 für das Forstamt festgestellt, daß

- die umfangreichen Schäl- und Verbißschäden ein wesentliches Hemmnis bei der Begründung und Erhaltung standortsgemäßer, stabiler und leistungsfähiger Bestände darstellen,

- Haupthemmnis für das Heranziehen von Beständen mit führender Fichte (statt der weniger leistungsfähigen Kiefer) am Forstamt zweifellos das Rotwild ist,
- im Forstamtsbereich die Schäden durch Rotwild eine Größenordnung erreicht haben, die eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung außerordentlich erschweren.

In der Niederschrift über die örtliche Prüfung des Forstwirtschaftsplans durch das Staatsministerium im Jahre 1985 wurde betont:

"Im Zuge des Begangs wurde deutlich, daß es seit der Forsteinrichtung 1980 nicht geglückt war, die Belastung durch Rot- und Rehwild effektiv zu reduzieren. Die Schäl- und Verbißschäden führen weiterhin zu unverträglich hohen Verlusten."

Auch der ORH konnte bei seiner Prüfung keine Anhaltspunkte dafür gewinnen, daß sich die Wildbestände verringert hätten. Alle Anzeichen sprechen vielmehr dafür, daß für den Wald keine Erleichterung eingetreten ist.

Die Verwaltung teilt mit, es sei unbestritten, daß im "Hirschwald" durch zu hohe Schalenwildbestände erhebliche Schäl- und Verbißschäden aufgetreten seien. Sie erklärt, daß im benachbarten Truppenübungsplatz viel zu wenig Rotwild erlegt werde. Solange der Bestand dort aber überhöht sei, dränge das Wild immer wieder in den Hirschwald nach, selbst wenn es dort stark reduziert werde. Erfolge könnten sich nur einstellen, wenn die zu einer Hegegemeinschaft zusammengeschlossenen Inhaber benachbarter Jagdreviere mitzögen. Die Verwaltung werde aber darauf hinwirken, daß im Truppenübungsplatz mehr Wild erlegt wird. Auch sei die zuständige Oberforstdirektion angewiesen, die erforderlichen Abhilfemaßnahmen zur unbefriedigenden Pflege- und Wildschadensituation im Forstamtsbereich zu veranlassen und deren Wirksamkeit zu überwachen.

Nach Ansicht des ORH ist nicht zu erwarten, daß sich die Einstellung der Jagdnachbarn ändern wird. Nach der allgemeinen Erfahrung haben diese kein Interesse daran, so viel zu schießen, daß im Staatswald eine erträgliche Wilddichte erreicht wird; denn damit wären ihre eigenen Jagden - da diese weniger große geschlossene Waldanteile enthalten und somit für Rotwild weniger attraktiv sind - weithin wildfrei zu halten. Die Lösung des Problems muß daher durch höhere Abschüsse im Hirschwald selbst gesucht und notfalls im jagdrechtlichen Verfahren durchgesetzt werden.

Wie sich aus dem ungünstigen Zustand der Vegetation eindeutig ergibt, wurden die Abschüsse im Hirschwald nicht in der notwendigen Weise forciert. Anstatt den Druck des Wildes auf den Wald zu verringern, begnügte man sich damit, den Waldbaubetrieb auf die gegebenen Verhältnisse abzustellen. So kam etwa die Inspektion durch die Oberforstdirektion 1977 zu folgendem Ergebnis:

"Im Jugendpflegebereich besteht in den etwa 20- bis 35jährigen Fichtenbeständen die Notwendigkeit einer Zurückhaltung in den Eingriffen."

Das Forstamt nahm aber noch weitergehende Rücksichten auf jagdliche Belange. So untersagte der Amtsleiter Pflegemaßnahmen in Jungbeständen, die er sich allein zur Jagdausübung vorbehalten hatte, sogar ausdrücklich "bis zu seinem Dienstende" im Jahre 1985, obwohl diese Maßnahmen mehrmals in Jahres-Betriebspläne aufgenommen worden waren. Er hat damit dem Jagdbetrieb absolute Priorität eingeräumt.

Nach Auffassung des ORH wurde am Forstamt die den wald- und jagdrechtlichen Bestimmungen gemäße Rangfolge völlig umgekehrt. Jetzt sollten unverzüglich die unerträglich hohen Rotwildbestände wirksam reduziert und der stark geschädigte Wald alsbald neu aufgebaut werden.

E I N Z E L P L A N 1 0
(STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG)

27 Bayer. Landesinstitut für Arbeitsmedizin
(Kap. 10 31)

Unwirtschaftliche Laborarbeiten

Das Landesinstitut unterhält ein eigenes Labor, das mit hohem Defizit arbeitet. Der ORH hat vorgeschlagen, das Labor aufzugeben und die notwendigen Untersuchungen durch andere Labors vornehmen zu lassen.

Der ORH hatte bereits in seinem Bericht für das Haushaltsjahr 1978 (TNr. 36 b) die unwirtschaftliche Arbeitsweise im chemischen Labor des Landesinstituts für Arbeitsmedizin dargestellt. Er hatte damals vorgeschlagen, dieses Labor zu schließen und die Arbeiten an externe Institute zu vergeben. Das Staatsministerium ist diesem Vorschlag nicht gefolgt, sondern hat die vier verschiedenen Labors des Instituts zu einem Zentrallabor mit zwei Abschnitten (medizinisch-technisches Labor mit Funktionsdiagnostik sowie chemisches und radiochemisches Labor) zusammengefaßt. Das Personal sollte von sieben auf fünf Beschäftigte vermindert werden, ferner sollten zusätzliche Laborarbeiten übernommen werden.

Der ORH hat im Jahr 1984 das Zentrallabor geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Der Personalstand war nicht vermindert, sondern sogar auf 7,8 Kräfte erhöht worden. Das gesamte Labor arbeitete unwirtschaftlich. Nach den Berechnungen des ORH standen im Jahr 1983 den - tatsächlichen und fiktiven - Einnahmen von rd. 210 000 DM Ausgaben von rd. 660 000 DM gegenüber. Die Anzahl der Untersuchungen im chemischen Bereich des Labors lag wie im Jahr 1977 bei 1300. Hiervon entfiel allerdings der überwiegende Teil der Untersuchungen (rd. 75 v.H.) auf Fremdaufträge. Zwei teure Geräte, die 1979 und 1981 mit Kosten von rd. 120 000 DM angeschafft wurden, waren nur mit 5 bzw. 13 v.H. ihrer Kapazität ausgelastet.

Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, das gesamte Labor aufzugeben und darauf hingewiesen, daß auch die Zweigstelle des Landesinstituts in Nürnberg ohne eigenes Labor auskommt.

Das Staatsministerium ist diesem Vorschlag inzwischen teilweise gefolgt. Einer der beiden Abschnitte des Labors wurde zum 1. Mai 1986 geschlossen. Die Arbeiten wurden ohne Personalumsetzung einer anderen staatlichen Stelle übertragen. Dadurch wurden drei Arbeitskräfte eingespart. Der zweite Abschnitt mit dem chemischen und radiochemischen Labor wurde probeweise mit dem Labor des Landesinstituts für Arbeitsschutz zusammengelegt, um eine bessere Auslastung zu erreichen. Von einer Schließung möchte das Staatsministerium absehen, da das Labor vordringlich als Maßnahme der Gesundheitsvorsorge zur Verhinderung und Beseitigung aktueller Gefährdungstatbestände vorgehalten werden müsse. Inzwischen habe sich im Jahr 1985 die Auslastung des chemischen Labors merklich verbessert.

Der ORH vertritt nach wie vor die Auffassung, daß auch der zweite Abschnitt des Labors geschlossen werden sollte. Die zwischenzeitliche bessere Auslastung ist nicht auf staatliche, sondern ausschließlich auf Fremdaufträge zurückzuführen.

EINZELPLAN 13
(ALLGEMEINE FINANZVERWALTUNG)

28 Steueraufkommen und Steuereinnahmen
(Kap. 13 01)

Die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern hatten im Jahr 1985 eine Zuwachsrate von 5,2 v.H. (Vorjahr 7,0 v.H.). Neben der Lohnsteuer sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer kräftig angestiegen, während die dem Staat verbliebenen Einnahmen aus der Umsatzsteuer rückläufig waren.

28.1 Das im Freistaat Bayern erzielte Gesamtaufkommen an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder sowie an Landessteuern (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn- und Körperschaftsteuer, ohne die von der Zollverwaltung erhobene Einfuhrumsatzsteuer) hat sich wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Mio DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr v.H.
1981	43 198,5	+ 2,5
1982	44 770,0	+ 3,6
1983	47 337,4	+ 5,7
1984	49 175,1	+ 3,9
1985	52 525,3	+ 6,8

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1985 um 3350,2 Mio DM (d.s. 6,8 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Damit ist für 1985 bei den von den Finanzämtern erhobenen Steuern ein deutlicher Anstieg der Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen.

28.2 Vom Gesamtaufkommen an Steuern (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1981 bis 1985 folgende Steuereinnahmen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll laut Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ¹⁾ v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
1981	21 775,0	21 629,0	- 0,7	+ 1,4	65,6
1982	22 763,0	22 727,3	- 0,2	+ 5,1	66,5
1983	23 959,7	24 303,4	+ 1,4	+ 6,9	69,9
1984	25 601,9	26 002,2	+ 1,6	+ 7,0	73,3
1985	27 182,0	27 348,8	+ 0,6	+ 5,2	73,2

1) Anteil der Steuereinnahmen an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1985 sind gegenüber dem Vorjahr um 1346,6 Mio DM (+ 5,2 v.H.) gestiegen und lagen damit um 166,8 Mio DM über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen. Die im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen der Finanzämter niedrigere Zuwachsrate bei den Steuereinnahmen des Freistaates Bayern ergibt sich durch Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen den Ländern und durch einen Rückgang bzw. ein Stagnieren des Aufkommens aus den reinen Landessteuern.

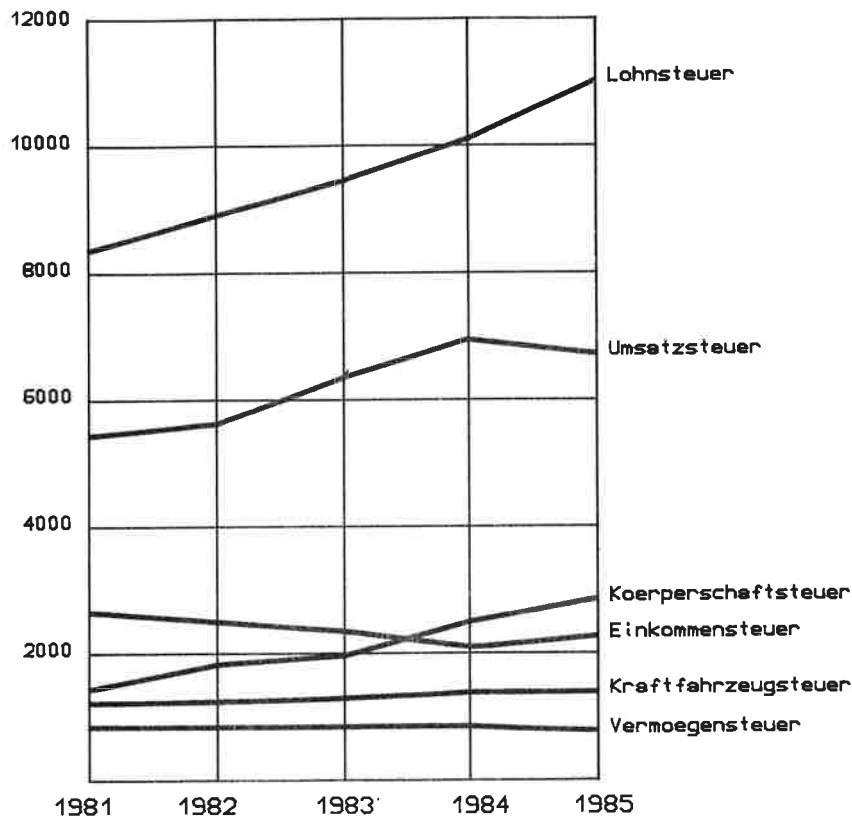
Die nachfolgende Zahlenübersicht 3 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den wichtigsten Steuerarten im einzelnen entwickelt haben:

Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1981	8 337,2	2 633,1	1 414,5	5 413,3	1 201,2	830,7
1982	8 901,9	2 467,2	1 800,7	5 596,9	1 226,5	817,3
1983	9 437,8	2 324,4	1 942,7	6 325,8	1 277,2	823,7
1984	10 094,3	2 073,6	2 469,3	6 928,3	1 365,1	840,9
1985	11 012,4	2 260,7	2 841,3	6 707,9	1 376,6	763,4

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1981 bis 1985)

Mio DM



28.2.1 Der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen des Jahres 1985 nahm gegenüber dem Vorjahr um 918,1 Mio DM (+ 9,1 v.H.) auf 11 012,4 Mio DM zu. Die Lohnsteuer stellt damit wieder wie in den Vorjahren die einnahmestärkste Steuer dar.

Bei der Beurteilung des Lohnsteueraufkommens muß aber beachtet werden, daß Erstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern zur Einkommensteuer nicht vom Lohnsteuer-, sondern vom Einkommensteueraufkommen abgerechnet werden.

28.2.2 Erstmals seit 1979 sind im Jahr 1985 die kassenmäßig ausgewiesenen Einnahmen aus der Einkommensteuer wieder angestiegen. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 187,1 Mio DM (= 9,0 v.H.). Diese Steigerung ergibt sich, obgleich sich der Saldo der aus der Einkommensteuer gezahlten Lohnsteuererstattungen (+ 108,8 Mio DM) und Investitionszulagen (- 83,9 Mio DM) noch geringfügig erhöht hat. Auch die Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer sind weiter gestiegen (s. TNr. 28.2.3). Wegen ihrer Anrechnung auf die Einkommensteuer belasten sie - zusammen mit der Körperschaftsteuer - das kassenmäßige Einkommensteueraufkommen. Wenn dennoch das Einkommensteueraufkommen sich insgesamt erhöht hat, so ist dies Ausdruck einer insgesamt günstigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Zahlungen an Investitionszulagen und Lohnsteuererstattungen aus der Einkommensteuer haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 4

	1981 Mio DM	1982 Mio DM	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM
Investitionszulagen aus der Einkommensteuer (Landesanteil)	48,9	49,2	119,8	245,8	161,9
Erstattungen nach § 46 EStG (Landesanteil/Soll- beträge)	871,7	1 025,4	1 174,5	1 255,4	1 364,2

28.2.3 Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind mit 372,0 Mio DM (+ 15,1 v.H.) wiederum am stärksten angestiegen und haben 1985 insgesamt 2 841,3 Mio DM betragen. Diese erhebliche Steigerung setzt sich zusammen aus einer Erhöhung der von den bayerischen Finanz-

ämtern erhobenen Körperschaftsteuer um 405,1 Mio DM (+ 17,4 v.H.) und einer Minderung des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer um 33,1 Mio DM (- 23,4 v.H.).

Die abermals beachtliche Erhöhung des Aufkommens an Körperschaftsteuer nach dem bereits außergewöhnlich hohen Zuwachs des Jahres 1984 (+ 27,1 v.H.) spiegelt die weiterhin verbesserte Gewinnentwicklung der Unternehmen wider. Diese wird ferner dadurch bestätigt, daß der vorwiegend auf Gewinnausschüttungen der Gesellschaften beruhende Anteil an der Kapitalertragsteuer von 373,2 Mio DM auf 440,1 Mio DM (+ 17,9 v.H.) nochmals deutlich angestiegen ist.

28.2.4 Ein Einnahmerückgang in Höhe von 220,4 Mio DM (- 3,2 v.H.) ist beim Anteil des Freistaates Bayern an der U m s a t z s t e u e r zu verzeichnen. Dieser Rückgang beruht kassenmäßig mit 45,1 Mio DM auf einem Absinken des von den Finanzämtern erhobenen Umsatzsteueraufkommens und auf im Jahr 1985 geleisteten Ausgleichszahlungen in Höhe von 351,1 Mio DM im Zusammenhang mit der Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern. Dagegen ist der Anteil am Aufkommen aus der Einfuhrumsatzsteuer um 196,9 Mio DM (+ 5,8 v.H.) angestiegen.

Zum Rückgang des Umsatzsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr haben die 1985 erstmals für das ganze Jahr wirksame Anhebung der Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft und der weitere Anstieg der Einfuhrumsatzsteuer, die als entrichtete Vorsteuer von den Finanzämtern erstattet bzw. angerechnet wird, beigetragen.

Die Entwicklung der dem Land verbliebenen Einnahmen aus der Umsatzsteuer stellt sich somit wie folgt dar:

	1984 <u>Mio DM</u>	1985 <u>Mio DM</u>
Umsatzsteueranteil des Staates am Aufkommen der Finanzämter (Tit. 015 01)	3 493,7	3 448,6
Abrechnungen bei der Steuerverteilung und im Finanzausgleich (Tit. 015 01)	21,1	- 351,1
vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	<u>3 413,5</u>	<u>3 610,4</u>
Landesanteil somit	6 928,3	6 707,9

28.2.5 Bei den Landessteuern ist im Jahr 1985 die **K r a f t f a h r z e u g - s t e u e r**, bedingt durch die ab 1. Juli 1985 wirksamen Vergünstigungen zur Förderung schadstoffarmer Pkw, nur geringfügig um 11,5 Mio DM (+ 0,8 v.H.) angestiegen.

Die **V e r m ö g e n s t e u e r** ist im Jahr 1985 als Folge der ab 1. Januar 1984 geltenden Steuerentlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz 1984) um 77,5 Mio DM auf 763,4 Mio DM zurückgegangen (- 9,2 v.H.).

Die im Haushaltsjahr 1985 vom Staat vereinnahmte **G r u n d e r - w e r b s t e u e r** in Höhe von 585,4 Mio DM entspricht dem Ergebnis 1984 (581,5 Mio DM).

28.2.6 Die Entwicklung in den ersten drei Quartalen des Haushaltsjahres 1986 zeigt nur eine geringfügige Zunahme des Steueraufkommens und der Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr 1985. Neben einem durch die Tarifreform bedingten verlangsamten Wachstum bei der Einkommensteuer und der Lohnsteuer sind insbesondere die Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Körperschaftsteuer rückläufig.

Bei den Landessteuern ergibt sich nach derzeitigem Erkenntnisstand 1986 eine erhebliche Steigerung, die insbesondere aus der Zunahme des Kraftfahrzeugsteueraufkommens resultiert.

29 Körperschaftsteuer

Seit 1977 haben sich die Einnahmen des Freistaates Bayern aus der Körperschaftsteuer nahezu verdreifacht. Die zuständigen Finanzämter sehen sich seit der Körperschaftsteuer-Reform 1977 mit einer schwieriger gewordenen Rechtsmaterie und gestiegenen Fallzahlen konfrontiert. Insbesondere in den Ballungszentren hält die Personalausstattung mit der Zunahme der Körperschaften nur mühsam Schritt.

Gesetzgeberische Vereinfachungsmaßnahmen beim Körperschaftsteuer-Anrechnungsverfahren erscheinen angebracht.

29.1 Die anhaltenden Zugänge bei den Gesellschaften mit beschränkter Haftung infolge von Neugründungen und Umwandlungen haben die Anzahl der Körperschaftsteuerpflichtigen seit Einführung des Vollanrechnungsverfahrens der Körperschaftsteuer durch die Körperschaftsteuerreform 1977 stark erhöht. Während die Anzahl der Aktiengesellschaften sich nicht wesentlich verändert hat, ist die Anzahl der Gesellschaften mit beschränkter Haf-

tung in Bayern nach den Unterlagen des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung von 23 500 am 31. Dezember 1976 auf 60 100 am 31. Dezember 1984, d.h. auf das Zweieinhalbfache angestiegen (Bundesrepublik insgesamt 147 000 am 31. Dezember 1976, 324 000 am 31. Dezember 1984). Sie haben damit die Personengesellschaften, die Ende 1976 als Gesellschaftsform bei den Unternehmen noch zahlenmäßig überwogen, deutlich überflügelt.

Im abgeschlossenen Veranlagungszeitraum 1983 haben die bayer. Finanzämter 61 600 Körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen geführt. Darin nicht enthalten sind die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienenden steuerbefreiten Körperschaften. Die an 14 südbayerischen und 14 nordbayerischen Finanzämtern eingerichteten Körperschaftsteuerstellen und das für den Großraum München zuständige Finanzamt München für Körperschaften sehen sich seit Jahren einer ständig ansteigenden Anzahl von Körperschaftsteuerpflichtigen gegenüber. Trotz einer Arbeitsbelastung der Amtsprüfstellen mit teilweise bis zu 470 Gesellschaften mit beschränkter Haftung können die Arbeitsweise und Arbeitsqualität der Körperschaftsteuerstellen unter den gegebenen Umständen insgesamt als zufriedenstellend bezeichnet werden.

Erschwerend für die sachliche Arbeit wirkt sich die auch im Bereich der Körperschaftsteuerstellen festgestellte große Personalfuktuation aus. So betrug beispielsweise beim Finanzamt München für Körperschaften, wie vom ORH bei der letzten örtlichen Prüfung im Jahr 1985 festgestellt wurde, die durchschnittliche Verweildauer eines Sachbearbeiters in einer Amtsprüfstelle in den letzten drei Jahren vor dem Prüfungszeitpunkt nur 18 Monate. Die Verweildauer ist damit im Vergleich zu früher nochmals kürzer geworden.

Noch nicht zufriedenstellend ist auch der hohe Anteil an Körperschaftsteuerfällen, die zum jeweiligen Veranlagungsschluß (Stichtag 31. Mai des übernächsten Jahres) noch nicht veranlagt waren. Sowohl als Folge des steten Anstiegs der Anzahl der Körperschaftsteuerpflichtigen als auch des schleppenden Einganges der Steuererklärungen lag dieser Anteil mit zuletzt 17 bis 18 v.H. immer noch vergleichsweise hoch. Die Finanzverwaltung ist jedoch auch hier um eine Verbesserung bemüht, wie sich aus dem bereits gegenüber den Vorjahren erreichten Abbau der nicht erledigten Fälle ergibt.

29.2 Mit der Anzahl der Körperschaftsteuerpflichtigen hat auch die Bedeutung der Körperschaftsteuer innerhalb des in Bayern erzielten Steueraufkommens und der Steuereinnahmen des Staates wesentlich zugenommen. Während

die E i n n a h m e n des Staates aus der Körperschaftsteuer (50 v.H. des Körperschaftsteueraufkommens) von 980,0 Mio DM im Jahr 1976 auf 2 841,3 Mio DM im Jahr 1985 gestiegen sind und bereits seit 1984 über den Einnahmen aus der Einkommensteuer liegen (Anteil 42,5 v.H. des Einkommensteueraufkommens), hat im Jahr 1985 erstmals auch das in Bayern erhobene Körperschaftsteuer a u f k o m m e n mit 5 744,5 Mio DM das Einkommensteueraufkommen (5 327,2 Mio DM) überstiegen. Der Rückgang des Körperschaftsteueraufkommens in den ersten drei Quartalen des Haushaltsjahres 1986 gegenüber dem sehr hohen Aufkommen des Jahres 1985 (vgl. TNr. 28.2.6) beeinträchtigt die gestiegene Bedeutung der Körperschaftsteuer für den Staatshaushalt nicht.

Der starke Anstieg des Körperschaftsteueraufkommens darf jedoch nicht in voller Höhe als Steuernehreinnahme des Staates angesehen werden. Das Anwachsen des Körperschaftsteueraufkommens aus der Umwandlung von Einzelbetrieben oder Personengesellschaften in die Rechtsform der juristischen Person wirkt unmittelbar aufkommensmindernd bei der Einkommensteuer, weil die Gewinne dieser Unternehmen bisher der Einkommensteuer unterlegen haben. Die Umschichtung erfolgt auch im Fall der Gewinnausschüttung der Körperschaft an den Anteilseigner, weil die bei diesem anzurechnende Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer seine auf die erhaltene Ausschüttung zu entrichtende Einkommensteuer weitestgehend abdeckt oder sogar übersteigt.

Die Steigerung des Körperschaftsteueraufkommens ist deshalb im Zusammenhang und wenigstens teilweise in Wechselwirkung mit dem Rückgang bzw. der Stagnation des Einkommensteueraufkommens zu sehen, wenn auch diese Wechselwirkung nicht beziffert werden kann.

- 29.3** Hauptziel der mit dem Körperschaftsteuergesetz 1977 durchgeführten Reform des Körperschaftsteuersystems war es, die Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne mit Körperschaftsteuer bei der Kapitalgesellschaft und mit Einkommensteuer beim Anteilseigner zu beseitigen und Gewinnausschüttungen nur noch mit dem individuellen Steuersatz des Empfängers zu besteuern. Der Tarifsteuersatz von 56 v.H. wird bei der Gesellschaft für ausgeschüttete Gewinne auf 36 v.H. ermäßigt und diese Steuer dann beim Anteilseigner auf die Einkommensteuer angerechnet.

Dieses auf den ersten Blick einfach erscheinende Prinzip erfordert in der Praxis gegenüber dem früheren System der Körperschaftsteuer mit erheblicher Mehrarbeit verbundene, oft komplizierte Berechnungsvorgänge, weil die Gewinnausschüttung sowohl aus laufenden Gewinnen als auch aus bisher thesaurierten Gewinnvorträgen und Rücklagen erfolgen kann, die

mit 56 v.H. Körperschaftsteuer vorbelastet, ermäßigt besteuert oder völlig steuerfrei geblieben sein können. Zur richtigen Berechnung und Herstellung der Ausschüttungsbelastung ist deshalb die laufende Erfassung und Fortschreibung aller noch nicht ausgeschütteten Einkommensteile der Körperschaft sowie deren Unterteilung und gesonderter Ausweis entsprechend der jeweiligen Höhe der darauf erhobenen Körperschaftsteuer im sog. verwendbaren Eigenkapital erforderlich. Nur so bleibt über Jahre hinweg feststellbar, welcher Teil des vorhandenen Eigenkapitals zur Gewinnausschüttung gelangt. Bei jeder Veränderung des verwendbaren Eigenkapitals, sei es durch Gewinne, Verluste, sonstige Zugänge oder Ausschüttungen, muß jeder Teilbetrag des verwendbaren Eigenkapitals, der von der Veränderung berührt wird, unter Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkung vom Unternehmen neu berechnet und erklärt werden. Sodann müssen die entsprechenden jährlichen Erklärungen vom Finanzamt geprüft und das neue verwendbare Eigenkapital durch gesonderten Bescheid festgestellt werden.

Die sehr tiefe Gliederung des verwendbaren Eigenkapitals in unterschiedlich mit Körperschaftsteuer belastete Teilbeträge ist zwar seit 1985 durch Zurückführung der Anzahl der gesetzlich vorgesehenen Teilbeträge etwas übersichtlicher gestaltet geworden. Eine durchgreifende Vereinfachung des Systems der Fortschreibung des verwendbaren Eigenkapitals und des Anrechnungsverfahrens ist dadurch jedoch noch nicht erreicht. In Steuerverwaltung und Fachschrifttum wird deshalb weiter nach Wegen zur Vereinfachung des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens gesucht.

Der ORH hält weitere Vereinfachungen nicht nur im Interesse der Steuerverwaltung, sondern insbesondere auch der betroffenen Unternehmen für notwendig. Er sieht sich dabei in Übereinstimmung mit dem Beschluß des Bayerischen Landtages vom 5. Februar 1985 (Drucksache 10/5933) für eine Vereinfachung steuerrechtlicher Vorschriften.

30 Kaufmännisch eingerichtete Staatsbetriebe

(Kap. 08 72 und Kap. 13 05 Anlage C)

Der Freistaat Bayern unterhält 19 Staatsbetriebe im Sinne des Art. 26 BayHO, die mit Ausnahme der Staatslotterie und der Spielbanken insgesamt keine Überschüsse für die Staatskasse bringen. Beim Staatl. Hofbräuhaus empfiehlt der ORH eine grundlegende Änderung der Absatzstruktur.

30.1 Allgemeines

Der Freistaat Bayern betreibt folgende Staatsbetriebe:

Staatliches Hofbräuhaus München
Bayerische Staatsbrauerei Weihenstephan
Staatliche Molkerei Weihenstephan
Wirtschaftsbetrieb der Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau Würzburg
Bayerischer Schulbuchverlag
Staatliche Seenschiffahrt
Landeshafenverwaltung
Landeskraftwerke
Staatliches Sägewerk Spiegelau
fünf Staatsbäder
vier Spielbanken
Bayerische Staatslotterie

Das insgesamt gute Ergebnis wird im wesentlichen vom Glücksspielbereich getragen, wie sich aus dem nachstehenden Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung der Staatsbetriebe ergibt.

Zahlenübersicht 1

Staatsbetriebe	Anzahl der Betriebe	Bilanzsumme		Eigenkapital		Summe der Jahresergebnisse 1979 bis 1984 Mio DM	Anzahl der Beschäftigten 1984
		Ende 1978 Mio DM	Ende 1984 Mio DM	Ende 1978 Mio DM	Ende 1984 Mio DM		
Staatsbäder	5	103,6	161,5	56,8	87,4	- 35,6	400
Sonst. Staatsbetriebe	9	292,1	347,0	125,5	158,4	1,7	1089
Zwischensumme	14	395,7	508,5	182,3	245,8	- 33,9	1489
Bayer. Staatslotterie und Staatl. Spielbanken	5	283,5	400,3	28,6	77,3	1372,3	925
Gesamtsumme	19	679,2	908,8	210,9	323,1	1338,4	2414

In den Jahren 1979 bis 1984 wurden vom Staat unmittelbar insgesamt folgende Beträge (einschließlich Verzicht auf Darlehensrückzahlung und Grundstückseinlagen) dem Eigenkapital der Betriebe zugeführt:

	<u>Mio DM</u>
Staatsbäder	71,5
Sonstige Staatsbetriebe	32,2
Bayer. Staatslotterie und Staatl. Spielbanken	<u>-</u>
insgesamt	103,7

Dem stehen folgende Ablieferungen der Staatsbetriebe an den Staatshaushalt gegenüber:

Zahlenübersicht 2

Haushalts- jahr	Glücksspiel- bereich Mio DM	übrige Staatsbetriebe Mio DM	insgesamt Mio DM
1979	211,5	1,4	212,9
1980	226,6	0,7	227,3
1981	260,9	0,4	261,3
1982	251,9	0,3	252,2
1983	244,9	0,5	245,4
1984	246,5	0,7	247,2
1985	272,0	0,8	272,8
1979 bis 1985	1714,3	4,8	1719,1

30.2 Staatsbäder

Der Freistaat Bayern betreibt fünf der insgesamt 28 Heilbäder in Bayern. Die Betriebe werden nach kaufmännischen Grundsätzen geführt, doch sind hier Renditeüberlegungen sozialen, gesundheitspolitischen und wirtschaftsstrukturellen Interessen untergeordnet.

Die folgenden statistischen und wirtschaftlichen Kennzahlen veranschaulichen die Entwicklung der bayerischen Staatsbäder.

30.2.1 Kurgastzahlen

Zahlenübersicht 3

	1975	1977	1980	1982	1984
Bad Reichenhall	75 287	67 213	77 195	67 901	86 011
Bad Kissingen	63 454	58 267	66 099	56 303	61 420
Bad Bocklet	8 471	6 932	11 199	9 653	10 445
Bad Steben	17 495	16 604	18 162	16 190	18 070
Bad Brückenau	10 688	10 001	10 324	9 773	12 371
insgesamt	175 395	159 017	182 979	159 820	188 317

Die Rückgänge bei den Kurgastzahlen (1977 und 1982) wurden durch die allgemeine wirtschaftliche Lage und die Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitswesen verursacht.

30.2.2 Betriebsergebnisse

Die Betriebsergebnisse sind in allen bayerischen Staatsbädern seit Jahren negativ; in den Jahren 1979 bis 1984 haben die Verluste insgesamt 35,6 Mio DM betragen. Darin sind 32,1 Mio DM Abschreibungen enthalten. Im übrigen belasten vor allem die Personalkosten und die Aufwendungen für Energie das Ergebnis. Hohe Fehlbeträge entstehen bei den Aufwendungen, die an sich durch die Kurtaxe abgedeckt werden sollten, bei der Durchführung von Veranstaltungen sowie beim Unterhalt von Freizeiteinrichtungen. Eine ausreichende Anhebung der Kurtaxe bzw. der Eintrittspreise mit dem Ziel, einer Kostendeckung zumindest näherzukommen, ist angesichts der Sozialfunktion der Einrichtungen und ihrer Bedeutung für die Gesundheitsvorsorge problematisch.

30.2.3 Investitionen

Die Staatsbäder wurden seit der Währungsreform mit erheblichem finanziellen Aufwand ausgebaut. In den Jahren 1979 bis 1984 wurden für Investitionen 110 Mio DM aufgewendet. Darin sind nicht enthalten die Kosten für den Bauunterhalt, die bei den zahlreichen denkmalgeschützten Objek-

ten im Durchschnitt der Jahre 1979 bis 1984 jährlich 1,8 bis 2 Mio DM betragen haben. Die Investitionen wurden teils durch Eigenmittel der Staatsbäder (verdiente Abschreibungen), teils durch Haushaltsmittel (Investitionsdarlehen, Kapitalausstattung) finanziert.

Mit der Fertigstellung der derzeit noch im Bau befindlichen Maßnahmen haben die Staatsbäder - von Einzelinvestitionen und notwendigen Renovierungen abgesehen - nunmehr einen guten Ausbaustand erreicht.

30.3 Bayer. Landeshafenverwaltung

30.3.1 Die Landeshafenverwaltung mit insgesamt 280 Beschäftigten betreibt landeseigene Hafenanlagen in Aschaffenburg, Bamberg, Nürnberg, Passau und Regensburg. Sie führt ihre Aufgaben satzungsgemäß ohne Gewinnerzielungsabsicht durch.

Der wirtschaftliche Schwerpunkt des Hafens **A s c h a f f e n b u r g** liegt im Umschlag von Brennstoffen, Baustoffen sowie Getreide und Futtermitteln. Hauptumschlagsgüter im Hafen **B a m b e r g** sind Baustoffe, Metalle sowie Getreide, Dünge- und Futtermittel. In dem als Gemeinschaftsprojekt des Freistaates Bayern und der Stadt Nürnberg im Jahre 1966 errichteten Hafen **N ü r n b e r g** werden an Hauptgüterarten Baustoffe, landwirtschaftliche Erzeugnisse, Mineralöle, Bleche sowie Stückgüter aller Art umgeschlagen.

Der Hafen **P a s s a u - R a c k l a u**, ursprünglich vorwiegend Versorgungshafen für den engeren Wirtschaftsraum, hat in den letzten Jahren mehr und mehr an Bedeutung verloren. Ein wirtschaftliches oder verkehrliches Bedürfnis für den Hafenbetrieb ist kaum noch gegeben. Der ORH hat deshalb und im Hinblick auf die seit Jahren defizitäre Ertragslage seine Auflösung angeregt. Die Oberste Baubehörde prüft derzeit, ob und unter welchen Bedingungen dies möglich ist. Verhandlungen mit den beteiligten Stellen konnten noch nicht abgeschlossen werden.

1982 wurde mit einem Investitionsaufwand von rd. 5,5 Mio DM in **P a s s a u - S c h a l d i n g** ein neuer Hafen errichtet, auf dem sog. Ro-Ro-Verkehre abgewickelt werden. Die Hafenanlagen sind auf die Dauer

von 20 Jahren zu marktüblichen Bedingungen vermietet, so daß die Landes-
hafenverwaltung keine besonderen wirtschaftlichen Risiken zu tragen hat.
Hauptumschlagsgüter in R e g e n s b u r g sind Eisenerze und Kohle,
ferner Mineralöle, Eisen, Stahl und Düngemittel.

30.3.2 Die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Häfen war durch konjunkturu-
relle und strukturelle Veränderungen auf den Massengütermärkten beein-
flußt. Insgesamt haben die Hafenleistungen in den Jahren 1979 bis 1984
abgenommen (Schiffsgüterumschlag: - 6,2 v.H., Bahnverkehr: - 19,4 v.H.,
Kranumschlag: - 3,2 v.H.); der starke Verkehrsrückgang in Regensburg
konnte durch Zuwachsraten in den meisten übrigen Häfen nicht wettgemacht
werden. Der Umschlag in Regensburg ist zu einem wesentlichen Teil von
Kohle und Eisenerzen abhängig, die bis 1983 mengenmäßig stark rückläufig
waren; erst 1984 hat sich der Umschlag in diesen Bereichen wieder spür-
bar belebt.

Positiv hervorzuheben ist die kontinuierliche Aufwärtsentwicklung in
Aschaffenburg und Nürnberg. In Nürnberg sind die großzügig angelegten
Hafenanlagen allerdings derzeit im Durchschnitt erst zu 75 v.H. ausgelas-
tet. Der ORH hält es deshalb nicht für vordringlich, die bestehenden
Erweiterungspläne zu realisieren. Die Verwaltung stimmt dem zu.

30.3.3 Die Jahresergebnisse zeigen eine differenzierte Entwicklung:

Zahlenübersicht 4

	1979 TDM	1980 TDM	1981 TDM	1982 TDM	1983 TDM	1984 TDM
Aschaffenburg	171	- 180	201	696	617	1371
Bamberg	72	54	- 131	- 97	126	82
Nürnberg	0	0	0	0	0	0
Passau	- 15	- 36	- 43	- 64	52	63
Regensburg	346	240	- 541	- 484	- 1719	- 551
Gesamt	574	78	- 514	51	- 924	965

Die Landeshafenverwaltung hat letztmals 1979 einen Gewinn von 650 000 DM an den Staatshaushalt abgeführt.

Die wirtschaftliche Stütze des Unternehmens sind Grundstücksvermietungen und -verpachtungen, die erhebliche Überschüsse abwerfen. Dagegen konnte bei den eigentlichen hafenspezifischen Tätigkeiten in der Regel keine Kostendeckung erreicht werden. Positiv beeinflusst ist das Ergebnis auch durch hohe Zinserträge aus der Anlage liquider Mittel.

Der Hafen Nürnberg erzielte in allen Jahren bedeutende Betriebsüberschüsse, die allerdings nach den Bestimmungen des Hafenvertrags von 1966 voll zur Verzinsung der partiarischen Darlehen des Staates und der Stadt Nürnberg zu verwenden waren (1979 bis 1984: 14,4 Mio DM); infolgedessen waren die jeweiligen Jahresergebnisse ausgeglichen. Die Zins- und Tilgungsbeträge für die partiarischen Darlehen des Staates wurden dem Betrieb zu Kapitalaufstockungen belassen (1979 bis 1984: 13,8 Mio DM).

30.4 Staatliches Hofbräuhaus München (HB)

30.4.1 Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des HB örtlich geprüft und dabei organisatorische Mängel (insbesondere Organisationsplan, innerbetrieblicher Informationsfluß, Rechnungswesen, Einkauf) und Verletzungen dienstrechtlicher Vorschriften festgestellt. So wurden Finanzpläne erheblich überschritten, Darlehen ohne ausreichende Sicherheiten gewährt, Anstellungsverträge ohne die erforderliche Zustimmung der Aufsichtsbehörde abgeschlossen und das Kreditaufnahmeverbot mißachtet. Das Staatsministerium hat zwischenzeitlich die notwendigen Konsequenzen gezogen.

30.4.2 Der ORH hat sich auch mit der Geschäftspolitik des HB auseinandergesetzt. Die Situation in der Brauwirtschaft ist seit Mitte der siebziger Jahre durch einen stagnierenden bis rückläufigen Bierkonsum sowie Überkapazitäten im Produktionsbereich gekennzeichnet. Dem zunehmenden Wettbewerbsdruck begegnete ein Teil der Hersteller mit qualitativer Absatzpolitik, die mit Premiummarken den Sättigungserscheinungen auszuweichen und Kalkulationsspielraum zu gewinnen versuchte; andere reagierten mit Expansionspolitik, die unter verschärftem Preiswettbewerb auf steigenden Ausstoß und damit bessere Kapazitätsauslastung setzte.

Die Vertriebspolitik des HB zielte ebenfalls in erster Linie auf Mengenwachstum. In dem Bemühen, zur Auslastung der Kapazitäten den Absatz auszuweiten und Marktanteile zu gewinnen, wurden jedoch Rentabilitätsüberlegungen vernachlässigt. Die (hl-bezogen) enormen Absatzinvestitionen haben die Finanzkraft des HB außerordentlich belastet. Der Staat mußte durch erhebliche Kapitalausstattungen (1978 bis 1985: 24 Mio DM; darin enthalten Grundstückseinlagen von 12,2 Mio DM) und Investitionsdarlehen (11 Mio DM) das Unternehmen stützen.

Dem hohen finanziellen Engagement des HB war der angestrebte Erfolg nicht beschieden. Zwar ist der Bierabsatz von 1978 bis 1985 um rd. 5 v.H. gestiegen. Die Verkaufserfolge betrafen jedoch ausschließlich Handelsware; mit hohem Aufwand wurden verstärkt Getränke fremder Hersteller vertrieben. Beim Eigenbier mußten dagegen Absatzverluste von rd. 11 v.H. hingenommen werden.

Der ORH hat seit langem davor gewarnt, auf dem schwieriger gewordenen Getränkesektor über Mengenerhöhungen Märkte erschließen zu wollen. Das HB erfüllt derzeit die Voraussetzungen hierfür nicht, da die Kostenlage vor allem im technischen Bereich äußerst ungünstig ist.

30.4.3 Die Ertragslage des HB hat sich, wie die in der Zahlenübersicht 5 dargestellten Jahresergebnisse zeigen, in den letzten Jahren zusehends verschlechtert.

Zahlenübersicht 5

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TDM							
- 578	+ 202	- 1506	- 748	- 51	+ 32	- 3781	- 4900

Ursächlich hierfür war nach Auffassung des ORH neben einer unterdurchschnittlichen Produktivität (ungünstige Kostenlage) in erster Linie eine Geschäftspolitik, die bei einem mengenmäßig gesättigten Markt die Absatzausweitung zu Lasten des Ertrages überbetonte.

Die hohen Verluste der Jahre 1984 und 1985 wurden vorwiegend durch Wertberichtigungen bzw. Abschreibungen auf Darlehen und Forderungen verursacht. Weil bei neu eingegangenen Bierlieferungsverträgen die Brauerei-

Leistungen oft im Mißverhältnis zu den späteren Abnahmen standen bzw. die Bonität der Kunden nicht ausreichend geprüft wurde, mußten in vielen Fällen die ausgereichten Darlehen wertberichtigt werden. Das Geschäftsjahr 1985 war zudem mit Abfindungszahlungen aus Personal- und Depotabbau sowie mit hohen Aufwendungen aus der nunmehr begonnenen Sanierung der eigenen Gaststätten belastet.

Die Jahresergebnisse waren andererseits positiv beeinflusst durch die sehr hohen Pachtüberschüsse aus den eigenen Gaststätten, vor allem den beiden Münchner Großgaststätten. Ohne diese Überschüsse, die allerdings in den kommenden Jahren durch erhebliche Instandsetzungsmaßnahmen deutlich gemindert sein werden, wären aus dem eigentlichen Brauereigeschäft jährlich Betriebsverluste in Millionenhöhe auszuweisen gewesen.

Oberhaupt bilden die eigenen Gaststätten die wesentliche Ertragsgrundlage des HB. Seit Jahren hat sich deren Ergebnis weit günstiger entwickelt als der übrige Absatzbereich. So entfielen im Jahr 1984 vom gesamten Produktergebnis (Nettoerlöse abzüglich Herstellungs- und Vertriebskosten, ohne allgemeine Betriebs- und Verwaltungskosten) allein 89 v.H. auf den Absatzweg über die eigenen Gaststätten, die allerdings nur mit 10 v.H. am Gesamtausstoß beteiligt sind. Auf das übrige Ausstoßvolumen von 90 v.H. entfiel demgegenüber nur ein Anteil des Produktergebnisses von 11 v.H. Die sichere und ertragswirtschaftlich hervorragende Basis der Eigenobjekte wurde demnach durch unwirtschaftliche Absatzstrukturen im übrigen Bereich aufgezehrt. Die kapitalintensiven Bemühungen um Absatzausweitung haben insgesamt nichts zu einer Ertragsverbesserung beigetragen. Der ORH sieht sich aufgrund dieser Entwicklung in seiner wiederholt geäußerten Auffassung bestärkt, daß das HB nur dann in eine wirtschaftlich aussichtsreiche Zukunft geführt werden kann, wenn es, ausgehend von der Basis der ertragsstarken Eigenobjekte, die Absatzstruktur grundlegend bereinigt und sich auf eine gute Stammkundschaft konzentriert.

30.4.4 Die Voraussetzungen hierfür könnten mit dem bevorstehenden Neubau der Braustätte insofern geschaffen werden, als damit eine Abstimmung der Kapazität auf gute Absatzverhältnisse möglich wäre. Nach den Planungen sollen die Produktionsanlagen jedoch auf einen jährlichen Ausstoß von zunächst 200 000 hl mit Erweiterungsmöglichkeit auf 300 000 hl zugeschnitten werden. Das Staatsministerium setzt dabei auf eine Kostendegression bei hohem Hektoliterausstoß. Der Zuwachs soll in erster Linie im Handel (Fachgroßhandel und Lebensmittelmärkte) sowie im Export er-

zielt werden. Bei einer Rückführung der Produktionskapazitäten auf den Absatz bei Eigenobjekten und der guten Stammkundschaft sähe das Staatsministerium der Finanzen auf lange Sicht die Brauerei gefährdet.

Der ORH hält demgegenüber eine am Ausstoßwachstum orientierte Geschäftspolitik beim HB nicht für erfolgversprechend. Ausgehend vom bisherigen Absatz an Eigenbier (1985: 155 000 hl) und der erforderlichen Bereinigung um defizitäre Geschäftsverbindungen zwingen die Ausbauziele des HB zu einem erheblichen Mengenwachstum, um hohe Fixkostenbelastungen zu vermeiden. Die gegenwärtig absehbare Marktsituation mit stagnierender Nachfrage, beträchtlichen Überkapazitäten und scharfem Preiswettbewerb der Anbieter wird diesem Mengenwachstum aber deutlichen Widerstand entgegensetzen. Wenn überhaupt, werden Absatzerfolge wohl nur über Preiszugeständnisse und aufwendige Marketingaktivitäten zu erzielen sein, die die Wirtschaftlichkeit des Gesamtabsatzes wieder in Frage stellen. Der ORH hält es deshalb für bedenklich, die Kapazitäten der neuen Braustätte unter dem Gesichtspunkt der Kostendegression bei hoher Produktion zu großzügig zu planen. Für die Rentabilität des Unternehmens ist entscheidend, daß der höhere Gesamtausstoß auch zu kostenüberdeckenden Preisen am Markt untergebracht werden kann.

Demgegenüber würde eine Kapazitätsbeschränkung nicht nur die Investitionskosten der neuen Brauerei spürbar senken, sondern vor allem dem HB eine günstige Ausgangsposition im Wettbewerb schaffen, da auf der sicheren Basis der Eigenobjekte der Kampf um Marktanteile nicht mehr unter dem Druck stünde, Überkapazitäten unbedingt auslasten zu müssen.

Der ORH teilt auch nicht die Befürchtung des Staatsministeriums, daß das HB mit einer kleineren Braustätte langfristig vom Markt verschwinden würde. Dagegen spricht schon allein der historisch begründete Ruf des HB und der Bekanntheitsgrad der eigenen Gaststätten.

Schließlich ist die Situation auch im Zusammenhang mit der Staatsbrauerei Weihenstephan zu sehen, die nach Fertigstellung der derzeit laufenden Investitionsmaßnahmen über eine Produktionskapazität von 300 000 hl bei einem Eigenbierausstoß von gegenwärtig 175 000 hl verfügen wird. Falls es nicht gelingt, trotz der geringen quantitativen Wachstumsreserven des Biermarktes und des scharfen Preiswettbewerbs diese Kapazitäten mit rentierlichen Absatzverhältnissen auszufüllen, werden nachteilige Folgen für die Ertragskraft der beiden Staatsbetriebe nicht zu vermeiden sein.

31 Übernahme einer Staatsbürgschaft im Bereich der gewerblichen Wirtschaft

(Kap. 13 06 Tit. 870 01)

In einem Bürgschaftsfall mußte der Staat aufgrund eines Vergleichs einen Ausfall von 7,16 Mio DM tragen. Der ORH berichtet darüber, weil die Angelegenheit bereits mehrfach Gegenstand parlamentarischer Anfragen war.¹⁾

- 31.1** Ein führendes Unternehmen seiner Branche mit Sitz in einem wirtschaftlich schwachen Raum Bayerns geriet wegen innerbetrieblicher Mängel vor allem in der Produktion und im Rechnungswesen in Schwierigkeiten. Die rückläufige Baukonjunktur und ein rigoroser Wettbewerb infolge von Überkapazitäten in der Branche verschärften die Krise.

Nach mehreren Vorgesprächen im Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr konkretisierte sich Mitte des Jahres 1981 die Bereitschaft des Staates, zu einer Konsolidierung durch Übernahme einer Bürgschaft beizutragen. Die Banken waren nur bei Aussicht auf eine Staatsbürgschaft bereit, die weitere Finanzierung zu übernehmen; andernfalls hätte kurzfristig der Konkurs angemeldet werden müssen. Zu diesem Zeitpunkt lag der Abschluß des Jahres 1980 mit einem Jahresfehlbetrag von 28 Mio DM bei einem Eigenkapital von 4,3 Mio DM vor. Der Bestätigungsvermerk war zudem wegen der Bewertung von Rückstellungen für drohende Verluste eingeschränkt.

Anfang Juni 1981 legte das Unternehmen ein Konzept vor, das von einem teilweisen Forderungsverzicht der Banken, Eigenkapitalzuführung u.a. durch Belegschaftsangehörige, Eingliederungsbeihilfen der Bundesanstalt für Arbeit sowie einem Investitionszuschuß des Freistaates Bayern (der jedoch nicht mehr ausgezahlt wurde) ausging und nach Abzug der Verluste ein Eigenkapital von 1,8 Mio DM (nach Einrechnung stiller Reserven 11,8 Mio DM) darstellte. Die Liquidität sollte durch neue Bankkredite von 20 Mio DM gesichert werden, für die eine Staatsbürgschaft von 80 v.H. übernommen werden sollte.

¹⁾ Vgl. Landtags-Drucksachen 9/12429, 9/12259, 10/9281; ORH-Bericht 1984, TNr. 14.1; Protokoll über die 113. Sitzung des Haushaltsausschusses vom 18.4.1985 (S. 26)

Die Verwaltung kam schon aufgrund einer vorläufigen Beurteilung des Unternehmens zu dem Ergebnis, daß eine Staatsbürgerschaft wegen zahlreicher innerbetrieblicher Mängel und der konjunkturellen Situation mit außerordentlichen Risiken belastet wäre. Gleichwohl erklärte sich der Ministerrat im Juni 1981 auf Vorschlag des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr grundsätzlich bereit, die Übernahme einer Staatsbürgerschaft für einen Betriebsmittelkredit von 20 Mio DM wohlwollend in Erwägung zu ziehen, wenn die Ergebnisse der noch erforderlichen Prüfungen einen dauerhaften Fortbestand des Unternehmens erwarten ließen. Im Ergebnis sollte dadurch verhindert werden, daß durch den Konkurs des Unternehmens mit etwa 800 Arbeitsplätzen die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Situation in diesem Raum noch weiter verschärft würde.

Anfang Juli 1981 teilten die Banken dem Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr mit, daß das Unternehmen seine Zahlungsbereitschaft nur aufrecht erhalten könne, wenn es schon jetzt auf den Betriebsmittelkredit zurückgreifen dürfe. Sie würden dies zulassen und darauf vertrauen, daß diese Verfügungen durch die erwartete Staatsbürgerschaft gedeckt würden. Im Oktober 1981 war über den Kredit von 20 Mio DM bereits zu einem großen Teil verfügt, noch ehe das formelle Bürgschaftsverfahren abgeschlossen war.

Anfang August 1981 wurde der formblattmäßige Bürgschaftsantrag gestellt. Geschäftsführung, Banken und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft waren der Ansicht, daß das Unternehmen erfolgreich saniert werden könne; auch die leitenden Angestellten bekundeten dazu ihr Vertrauen durch ihre Bereitschaft zum finanziellen Engagement. Für 1981 wurde ein Verlust von 2 Mio DM, für 1982 bereits ein positives Ergebnis erwartet.

In den Unterlagen für die Beschlußfassung durch den Vorstand der Bayer. Landesanstalt für Aufbaufinanzierung, ihren Verwaltungsrat und den interministeriellen Bürgschaftsausschuß wurde ausdrücklich festgehalten, daß eine aussagefähige Zwischenbilanz angesichts des unzureichenden Aufbaus des Rechnungswesens nicht erstellt werden könne; so fehle es an einer Zwischenabrechnung der laufenden Bauobjekte, einer körperlichen Bestandsaufnahme, einer stichtagsbezogenen Feststellung erbrachter oder noch zu erbringender Leistungen und einer kurzfristigen Erfolgsrechnung. Beachtliche Risiken wurden u.a. in der nach wie vor äußerst schwachen Kapitalbasis und in der Anfälligkeit für konjunkturelle Rückschläge bei hohen Oberkapazitäten am Markt und damit verschärftem Wettbewerb gesehen. Die Erwartung der Geschäftsleitung, trotzdem durch steigendes Geschäftsvolumen bei gewinnbringenden Preisen zunehmende Erträge erzielen zu können, wurde ausdrücklich als nicht zu unterschätzender Risikofaktor

bezeichnet; ob die Umstrukturierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen durchsetzbar sind, sei noch nicht absehbar. Das Gelingen der Sanierung könne deshalb nicht garantiert werden. Jedoch erscheine es vertretbar, im Hinblick auf den sonst unvermeidlichen Konkurs mit den erheblichen wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen für den im Zonenrandgebiet gelegenen Landkreis die Bürgschaft zu übernehmen.

Ein wesentlicher Entscheidungsspielraum bestand allerdings faktisch nicht mehr, da die Banken seit Juli 1981 mit einer gewissen Berechtigung von einer Staatsbürgschaft ausgegangen waren und die Kredite auch bereits ausgereicht hatten. Das Staatsministerium der Finanzen schlug deshalb vor, die Staatsbürgschaft trotz der bestehenden Risiken zu übernehmen.

Der Ministerrat beschloß darauf im Februar 1982, eine Ausfallbürgschaft von 80 v.H. für einen Kredit über 20 Mio DM zu gewähren. Sie wurde dem Bankenkonsortium am 10. März 1982 erklärt.

Am 6. April 1982 teilte der Konsortialführer mit, daß eine im Rahmen der Abschlußprüfung angestellte "erste Plausibilitätskontrolle" für 1981 einen Verlust von 25 Mio DM erwarten lasse, der auf die geringere Betriebsleistung und vor allem auf nicht erkannte Kostenunterdeckung bei noch nicht abgerechneten Aufträgen zurückzuführen sei. Endgültig ergab sich ein Jahresfehlbetrag von 29 Mio DM.

Am 18. Mai 1982 beantragte die Geschäftsführung des Unternehmens die Eröffnung des Vergleichsverfahrens. Mit Beschluß des Amtsgerichts vom 12. Juli 1982 wurde das Anschlußkonkursverfahren eröffnet.

31.2 Der enge zeitliche Zusammenhang zwischen formeller Bürgschaftsübernahme und Offenlegung des geschäftlichen Ruins ließ die Vermutung zu, die staatlichen Stellen seien getäuscht worden. Die Verwaltung beauftragte deshalb eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, sich gutachtlich zu äußern, ob die Übernahme der Staatsbürgschaft durch bewußt unrichtige oder unvollständige Angaben oder durch absichtliches Verschweigen der tatsächlichen Lage herbeigeführt worden war. Das Gutachten vom Februar 1983 verneinte dies.

Die Staatsanwaltschaft stellte ein Ermittlungsverfahren gegen die Geschäftsführer wegen Verdachts der verspäteten Konkursanmeldung, des Betrugs u.a. im Januar 1986 ein, da Täuschungshandlungen der Beschuldigten nicht nachgewiesen werden konnten. Dabei stützte sie sich auch auf das Gutachten eines weiteren Wirtschaftsprüfers.

Nach längeren Verhandlungen wurde im September 1985 zwischen dem Freistaat Bayern und den beteiligten Banken ein Vergleich auf der Grundlage von 50 v.H. des nach Verwertung der Sicherheiten verbliebenen Ausfalls vereinbart. Danach hatte der Staat 7,16 Mio DM zu tragen. Bei der einmal gegebenen Sachlage erscheint dem ORH diese Lösung als annehmbar.

32 Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im öffentlichen Ausbildungsverkehr nach dem Personenbeförderungsgesetz

(Kap. 13 10 Tit. 653 41)

Ein städtischer Verkehrsbetrieb hat die Gültigkeitstage der Monatskarten im Ausbildungsverkehr zu hoch angegeben. Er erhielt deswegen 680 000 DM zuviel an Ausgleichsleistungen.

Nach dem Personenbeförderungsgesetz haben die Länder den Verkehrsunternehmen 50 v.H. der Mindereinnahmen zu erstatten, die diesen dadurch entstehen, daß sie im Ausbildungsverkehr ermäßigte Personenbeförderungstarife einräumen. Ein städtischer Verkehrsbetrieb gab in seinem Erstattungsantrag für die Jahre 1983 und 1984 die Gültigkeit der im Ausbildungsverkehr ausgegebenen Monatskarten jeweils mit durchschnittlich 26 Tagen an. Die Regierung berechnete auf dieser Grundlage die Ausgleichsleistungen. Sie ging hierbei davon aus, daß die Auszubildenden die Omnibusse an allen Kalendertagen, für die der Fahrplan genehmigt war, benutzen durften. Tatsächlich durften sie jedoch nach einer internen Regelung des städtischen Verkehrsbetriebs die Verkehrsmittel an den schulfreien Samstagen und Sonntagen sowie in den Schulferien mit der Monatskarte nicht benutzen. Dies war der Regierung nicht bekannt.

Nach den Ausführungsbestimmungen zum Personenbeförderungsgesetz können Erstattungen nur für die Tage geleistet werden, an denen tatsächlich eine Fahrmöglichkeit besteht. Das war durchschnittlich nur an rd. 19 Tagen pro Monat der Fall. Die dem städtischen Verkehrsbetrieb gewährte Ausgleichsleistung war deshalb um 680 000 DM zu hoch.

Aufgrund einer Beanstandung durch das Rechnungsprüfungsamt hat die Regierung einen Betrag von 770 000 DM (einschließlich Zinsen) zurückgefordert. Dieser Betrag wurde inzwischen an die Staatskasse abgeführt.

33 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz

(Kap. 13 10 Tit. 883 51, 883 52, 893 51, 893 52,
ab 1.1.1985: TitGr. 71, 72)

Der ORH hat in den Berichten für die Jahre 1979 (TNrn. 63 bis 69) und 1983 (TNrn. 32.1 bis 32.6) die Ergebnisse seiner Prüfung von Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz - ohne Bauinvestitionen - dargestellt. Bei den nachfolgenden Prüfungen wurden erneut erhebliche Mängel festgestellt.

Die von den Krankenhasträgern vorgelegten Abrechnungen über Bauinvestitionen waren teilweise unzureichend; die Verwaltung hat daraus nur vereinzelt Folgerungen gezogen.

33.1 Förderung nicht bedarfsgerechter Betten

Krankenhäuser werden nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) nur gefördert, wenn sie in den Krankenhausplan aufgenommen sind. Es können nur die für eine bedarfsgerechte, leistungsfähige und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser und Krankenhausbetten in den Krankenhausplan aufgenommen werden bzw. in diesem verbleiben.

Der ORH hat in zwei Regierungsbezirken geprüft, ob die in den geförderten Krankenhäusern aufgestellten Betten bedarfsgerecht waren. Hierbei wurden jeweils vier Krankenhäuser ermittelt, die über Jahre hinweg schlecht ausgelastet waren oder eine atypisch lange Verweildauer aufwiesen. Bei der Ermittlung des rechnerischen Bedarfs wurden zugrunde gelegt

- die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Krankenhäuser in den Jahren 1982 mit 1984,
- die vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung für die Jahre 1982 mit 1984 ermittelte durchschnittliche Verweildauer und
- die nach dem Krankenhausplan anzustrebende Bettennutzung von 85 v.H.

Dabei hat sich gezeigt, daß in den genannten Einzelfällen

- der Bettenbedarf in der Regel von Jahr zu Jahr zurückgegangen ist und
- die Anzahl der geförderten Betten durchschnittlich um mehr als 50 v.H. über dem rechnerischen Bedarf lag.

Allein in diesen Einzelfällen ließen sich bei einer Anpassung der Anzahl der geförderten Betten an die tatsächliche Inanspruchnahme bei den pauschalen Förderleistungen nach § 10 KHG a.F. Einsparungen in Höhe von jährlich mehr als 600 000 DM erzielen.

Der ORH hat daher das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung gebeten, diese Fälle zu überprüfen und auch in anderen Fällen, in denen Krankenhäuser über einen längeren Zeitraum hinweg eine unzureichende Auslastung oder eine atypisch lange Verweildauer aufweisen, die Anzahl der zu fördernden Betten dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß inzwischen bei zwei Krankenhäusern die Bettenzahl erheblich verringert wurde. In vier weiteren Fällen sei demnächst mit einem entsprechenden Abbau von nicht bedarfsgerechten Betten bzw. mit der Herausnahme des Krankenhauses aus dem Krankenhausplan zu rechnen. In den restlichen zwei Fällen sei eine Reduzierung der Anzahl der geförderten Betten nicht angezeigt, da hier künftig eine stärkere Belegung zu erwarten sei.

Im übrigen stimmt das Staatsministerium mit dem ORH überein, daß bei Krankenhäusern, die über Jahre hinweg schlecht ausgelastet sind oder eine atypisch lange Verweildauer aufweisen, eine Überprüfung der zu fördernden Bettenzahl veranlaßt ist. Das Staatsministerium ist jedoch der Auffassung, daß der Bettenabbau nicht mehr in Form der in früheren Jahren durchgeführten systematischen und landesweiten Bettenreduzierungen erfolgen soll. Es weist dazu darauf hin, daß durch diese Aktionen zwar die Anzahl der geförderten Betten erheblich verringert worden sei, es aber in vielen Fällen nicht zu der erwünschten Steigerung der wirtschaftlichen und medizinischen Leistungsfähigkeit des Krankenhauses gekommen sei.

Die Planungsbehörde treffe nunmehr ihre Entscheidungen jeweils fallbezogen, und zwar in erster Linie aufgrund von Gesamtkonzepten für bestimmte Gebietseinheiten oder aus konkretem Anlaß. Das Staatsministerium räumt dabei ein, daß diese Verfahrensweise dazu führen kann, daß in Einzelfällen für eine gewisse Zeit nicht bedarfsnotwendige Betten in die Förderung nach dem KHG einbezogen werden. Der gewählte Weg zur Angebotsanpassung sei jedoch sowohl unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser als auch im Hinblick auf die größere Akzeptanz durch die Krankenhausträger im Endergebnis erfolgversprechender.

Der ORH wird die weitere Entwicklung der Bettenzahl sorgfältig beobachten. Er wird auch künftig in Fällen von länger dauernder unterdurchschnittlicher Belegung und/oder atypisch langer Verweildauer beim Staatsministerium eine Überprüfung anregen.

33.2 Verzinsung von Mittelüberhängen

Die zugewiesenen pauschalen Fördermittel nach § 10 KHG a.F. sind häufig höher als die tatsächlichen Investitionen. Ende 1983 beliefen sich die Mittelüberhänge auf insgesamt 143 Mio DM. Der ORH hat darauf hingewiesen, daß diese Mittel, die bei den Krankenhausträgern vorgehalten werden, verzinslich angelegt werden können. Deshalb sollten die den Trägern entstehenden Zinsvorteile den Mittelüberhängen hinzugerechnet werden. Das Staatsministerium der Finanzen hat diese Auffassung hinsichtlich der tatsächlich gezogenen Zinsen bestätigt und die Regierungen entsprechend unterrichtet.

Die Krankenhausträger können jedoch nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht zu einer verzinslichen Anlage verpflichtet werden. Der ORH hat daher angeregt, bei der anstehenden Novellierung des Krankenhausfinanzierungsrechts die Verzinsung der Mittelüberhänge zu regeln. In Art. 12 Abs. 4 des Bayer. Krankenhausgesetzes in der Fassung vom 22. Juli 1986 wurde dieser Vorschlag berücksichtigt.

Unabhängig davon hat ein Rechnungsprüfungsamt schwerpunktmäßig in einem Regierungsbezirk geprüft, ob wenigstens die tatsächlich gezogenen Zinsen bei der Berechnung der Mittelüberhänge zum 31. Dezember 1983 berücksichtigt wurden. Dabei hat sich ergeben, daß in drei Fällen allein in den Jahren 1980 bis 1983 Zinseinnahmen in Höhe von über 1,1 Mio DM erzielt wurden, die bei der Berechnung der Mittelüberhänge außer Ansatz geblieben waren.

Auf den Hinweis des Rechnungsprüfungsamtes hat die Regierung in einem Fall die gezogenen Zinsen (256 000 DM) den zu übertragenden Mitteln nachträglich zugerechnet. Dagegen hat der Träger Widerspruch erhoben. Die Bearbeitung der beiden anderen Fälle wurde bis zur endgültigen Entscheidung des ersten Falles zurückgestellt.

33.3 Verzinsung zurückgeforderter Förderleistungen

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften (Art. 44 a BayHO) sind zurückzahlende Zuwendungen zu verzinsen. Die Leistungen nach dem KHG sind jedoch keine Zuwendungen. Für sie fehlte es bisher an einer entsprechenden Zinsregelung. Die Frage der Verzinsung war Gegenstand mehrerer verwaltungsgerichtlicher Verfahren. Das Bundesverwaltungsgericht hat schließlich mit Urteil vom 7. Februar 1985 festgestellt, daß eine Verpflichtung zur Erstattung der zuviel erhaltenen Fördermittel sich in jedem Falle auch auf die tatsächlich gezogenen Zinsen erstreckt. Im Übrigen kann sich ein Anspruch auf Verzinsung lediglich aus den Vorschriften des BGB über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung ergeben.

Der ORH hat das Staatsministerium der Finanzen darauf hingewiesen, daß die derzeitige Rechtslage zu erheblichen Einnahmefällen für den Staat führt, da in der Regel nicht nachgewiesen werden kann, daß die Voraussetzungen für die verschärfte Haftung nach § 819 BGB vorliegen. Selbst in den Fällen, in denen ein Krankenhausträger tatsächlich Zinsen erwirtschaftet hat, läßt sich kaum zutreffend ermitteln, welcher Teilbetrag auf die zu Unrecht gezahlten Förderleistungen und auf das vom Krankenhausträger eingesetzte Eigenkapital entfällt. Die Bedenken des ORH haben sich zwischenzeitlich in einem Fall bestätigt, in dem die Verwaltung aufgrund von Prüfungsfeststellungen zunächst Zinsen in Höhe von 715 000 DM geltend gemacht hatte, aber wegen der unklaren Rechtslage in einem Vergleich nur einen Teilbetrag von 240 000 DM durchsetzen konnte.

Der ORH hat daher angeregt, beim Erlaß der landesrechtlichen Vorschriften über die Förderung die Verzinsung zurückgeforderter Förderleistungen entsprechend Art. 44 a BayHO zu regeln. In Art. 20 Abs. 4 des Bayer. Krankenhausgesetzes in der Fassung vom 22. Juli 1986 wurde dieser Anregung entsprochen.

33.4 Nutzung der Anlagegüter durch nicht förderfähige Bereiche von Krankenhäusern

Der ORH hat in der Vergangenheit mehrfach festgestellt, daß Anlagegüter, die sowohl durch förderfähige als auch durch nicht förderfähige Bereiche eines Krankenhauses genutzt werden, voll mit KHG-Mitteln gefördert wurden. So sind z.B. Fernsprech-Vermittlungsanlagen und Heizungsanlagen

auch für (nicht förderfähige) Kurabteilungen und Personalwohnheime eingerichtet worden, ohne daß die Förderleistungen entsprechend gekürzt wurden.

Auf Veranlassung des ORH hat das Staatsministerium der Finanzen im Februar 1983 die Regierungen allgemein darauf hingewiesen, daß gemeinsam genutzte Anlagegüter nur anteilig gefördert werden können. Trotzdem hat der ORH auch bei neueren Prüfungen wiederum Fälle festgestellt, in denen dies nicht beachtet worden war. So wurde z.B. in einem Krankenhaus die Erneuerung von Dächern in voller Höhe gefördert, obwohl in den betreffenden Gebäudeteilen auch Einrichtungen untergebracht sind, die nicht förderfähigen Zwecken dienen (Altenheimverwaltung, Bäckerei, Weingut, Weinkeller). Aufgrund der Beanstandung durch den ORH hat die Verwaltung inzwischen einen Betrag von 170 000 DM für nicht förderfähige Bereiche abgezogen.

Nach dem Ressortentwurf zur Änderung des Bayer. Krankenhausgesetzes (Stand Januar 1986) war vorgesehen, daß die Förderleistungen nicht gekürzt werden, wenn die Mitbenutzung der Anlagegüter durch nicht förderfähige Bereiche einen Umfang von 40 v.H. nicht übersteigt. Der ORH hat gegenüber dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung darauf hingewiesen, daß für eine so weitgehende allgemeine Regelung keine sachlichen Gründe erkennbar sind. In dem zwischenzeitlich erlassenen Bayer. Krankenhausgesetz wurde nunmehr bestimmt, daß in den oben genannten Fällen - wie bisher - die nicht förderfähigen Bereiche aus der Förderung herauszurechnen sind, auch wenn ihr Anteil unter 40 v.H. der Gesamtkosten liegt.

33.5 Unzureichender Nachweis von Bauinvestitionen

Die Krankenhausträger haben die sachgemäße Verwendung der ihnen auf Antrag gewährten Fördermittel für Bauinvestitionen nachzuweisen. Dazu haben sie einen Verwendungsnachweis zu erstellen sowie die begründenden Unterlagen (z.B. Bücher und Belege, Aufmaße, Mengenermittlungen, Regieberichte, Verdingungs- und Vergabeunterlagen, Ausführungspläne usw.) für eine Prüfung bereitzuhalten oder auf Anforderung vorzulegen.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß die Unterlagen zu den Zahlungsbelegen nicht vollständig vorhanden waren. So fehlte bei neun der in den Jahren 1983 bis 1985 insgesamt geprüften 14 Maßnahmen jeweils ein Teil dieser Unterlagen; in einem Einzelfall fehlten z.B. begründende Unterlagen für Ausgaben in Höhe von 2,6 Mio DM. Die Regierungen, denen die ver-

waltungsmäßige Prüfung der Verwendungsnachweise obliegt, haben bisher auf das Fehlen von Unterlagen nur vereinzelt reagiert, da die Frage, welche Folgerungen in einem solchen Fall zu ziehen sind, nicht eindeutig geregelt sei.

Die bewilligten Mittel dürfen nur für solche Ausgaben verwendet werden, die nach Art und Umfang förderfähig i.S. des KHG sind. Nach Auffassung des ORH muß deshalb sichergestellt werden, daß die Krankenhausträger die zum Nachweis der Ausgaben notwendigen Unterlagen vollständig beibringen. Anders kann nicht beurteilt werden, ob sie die entsprechenden Fördermittel zu Recht erhalten haben. Im übrigen erscheint es auch gegenüber den korrekt handelnden Krankenhausträgern nicht vertretbar, unvollständige Abrechnungen einzelner Träger hinzunehmen und deren Richtigkeit zu unterstellen.

Um die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten, hält es der ORH für unerlässlich, nach der Novellierung des Bayer. Krankenhausgesetzes in den hierzu zu erlassenden Folgevorschriften Regelungen zu treffen, die einen ordnungsgemäßen Nachweis der Ausgaben sicherstellen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat zugesagt zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen für solche Fälle eine Kürzung der Förderleistungen vorgesehen werden kann.

C . BAUVERWALTUNG

34 Informationsverarbeitung in der Bauverwaltung

Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Datenerfassung und Teilen der Datenverarbeitung wurden in der Bauverwaltung die zentralen DV-Stellen erweitert und mit Rechenzentren ausgestattet. Das wäre nicht erforderlich gewesen. Gleichzeitig wurde auch das bis dahin für die Staatsbauverwaltung und die Finanzbauverwaltung weitgehend identische DV-Verfahren für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen aufgegeben. Beide Maßnahmen haben zu erheblichen vermeidbaren Mehraufwendungen geführt.

- 34.1** In der Bauverwaltung (Staatsbauverwaltung mit 20 Landbauämtern und 7 Universitätsbauämtern sowie Finanzbauverwaltung mit 14 Finanzbauämtern) wird die Datenverarbeitung bisher im wesentlichen für die Ausschreibung, die Vergabe und die Abrechnung von Bauleistungen eingesetzt. Bis 1979/1980 wurden die dabei anfallenden Daten zentral in München durch das Landesamt für Datenverarbeitung erfaßt und verarbeitet. Dabei kam es teilweise zu unzumutbar langen Bearbeitungszeiten. Um das Verfahren zu beschleunigen, wurden ab 1979/1980 die Ämter mit kleineren DV-Systemen vor allem für die dezentrale Erfassung und Prüfung der Daten und für kleinere Berechnungen ausgestattet.

Im Zusammenhang damit haben die Staatsbauverwaltung und die Finanzbauverwaltung ihre zentralen DV-Stellen ausgebaut und sie mit Rechenzentren ausgestattet. Dies wäre nach Auffassung des ORH nicht notwendig gewesen, weil die Datenverarbeitung auf den bereits vorhandenen Großrechnern im wesentlichen beibehalten wurde.

- 34.1.1** Die **Staatsbauverwaltung** hat beim Landesamt für Wasserwirtschaft, wo bereits eine DV-Stelle mit Rechenzentrum bestand, eine weitere DV-Stelle mit Rechenzentrum als selbständige Einrichtung geschaffen. Beim Landesamt bestehen seither zwei zentrale Stellen für die Datenverarbeitung, nämlich

- die Bereichsgruppe Informationsverarbeitung in der Wasserwirtschaft (IV/IW) mit mehr als 30 Bediensteten und
- die EDV-Stelle Bau mit gegenwärtig etwa 25 Bediensteten.

Beide Stellen betreiben unabhängig voneinander Rechenzentren, die im Einschichtbetrieb normal belastet sind. In einem aus wirtschaftlichen Gründen zu fordernden Mehrschichtbetrieb wären sie aber nur gering ausgelastet. Zudem wird ein großer Teil der DV-Aufgaben nach wie vor zentral im Rechenzentrum des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung abgewickelt. Die Aufteilung auf mehrere Stellen hat erhebliche Nachteile:

- Die Rechenzentren sind mit DV-Anlagen von vier verschiedenen Herstellern ausgestattet. Deshalb ist schon die Hardware nicht optimal zu nutzen, zumal die Anwender in der Regel nicht sämtliche aktuellen Leistungsdaten und Anwendungsmöglichkeiten aller Geräte in den verschiedenen Rechenzentren beherrschen. Zusätzlich gibt es Probleme mit der Kompatibilität zwischen den verschiedenen Geräten.
- Diese Schwierigkeiten verschärfen sich bei der Software. Die Anwender müssen sich mit zwei, z.T. sogar mit drei unterschiedlichen Betriebssystemen und mit unterschiedlicher Standardsoftware zurechtfinden. Dies stellt für die Organisation, Programmierung und Auftragsabwicklung eine erhebliche Belastung dar. Ein großer Teil der verfügbaren Arbeitszeit muß dazu verwendet werden, das notwendige Fachwissen für die einzelnen Systeme auf dem laufenden zu halten.
- Für jedes der beiden vom Landesamt für Wasserwirtschaft betriebenen Rechenzentren müssen speziell für die jeweilige DV-Anlage ausgebildete Operatoren und Systemprogrammierer vorhanden sein.
- Der Verfahrensablauf bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen ist sehr umständlich und arbeitsaufwendig. Die dezentral auf Disketten des einen Herstellers erfaßten Daten müssen im Rechenzentrum auf Disketten des anderen Herstellers umgesetzt, in die DV-Anlage eingegeben und zur DV-Anlage eines weiteren Herstellers übertragen werden; erst dort können sie dann verarbeitet werden.

Nach Auffassung des ORH wäre es wesentlich wirtschaftlicher gewesen, die bei den Bauämtern eingesetzten Kleinrechner unmittelbar an den zentralen Rechner des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung anzuschließen, wie es beispielsweise beim Landbauamt München geschehen ist. Auf ein zweites zwischengeschaltetes Rechenzentrum beim Landesamt für Wasserwirtschaft hätte dann verzichtet werden können.

Diese Konsequenz hätte - auch im Hinblick auf die neuen Möglichkeiten der dezentralen Datenverarbeitung - spätestens zu dem Zeitpunkt (1983) gezogen werden müssen, in dem die Bereichsgruppe IV/IW mit einer neuen, wesentlich leistungsfähigeren DV-Anlage ausgerüstet wurde. Damit hätte die Möglichkeit bestanden, die restlichen Aufgaben der Staatsbauverwaltung auf diesem Rechner abzuwickeln. Statt dessen hat die Verwaltung noch im November 1984 einen langfristigen Mietvertrag (54 Monate) über eine - ebenfalls leistungsfähigere - neue Anlage auch für die EDV-Stelle Bau abgeschlossen, obwohl damals bereits entschieden war, die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen künftig dezentral abzuwickeln. Allein für die Zentraleinheit der Anlage bei der EDV-Stelle Bau werden während der Vertragsdauer insgesamt Ausgaben in Höhe von über 400 000 DM anfallen.

Der ORH hält es wirtschaftlich nicht für vertretbar, die beiden Rechenzentren weiterhin als zentrale eigenständige Einrichtungen zu betreiben. Er hat die Verwaltung darauf hingewiesen, daß die Zusammenfassung zu einer DV-Stelle mit einem Rechenzentrum u.a. folgende Vorteile hätte:

- Es ließe sich Personal einsparen, insbesondere in der Leitung, in der Systembetreuung und im Operating.
- Die Hardware könnte besser ausgelastet werden, wodurch sich auch bei den Sachkosten erhebliche Einsparungen ergäben.
- Die Programmierung wäre einfacher, u.a. weil nur noch ein System eingesetzt wäre.

Die Verwaltung hat dazu eingewendet, daß eine Zusammenfassung aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung (Verwaltungsarbeiten einerseits, Meß- und Überwachungsaufgaben in der Wasserwirtschaft andererseits) nicht sachgerecht gewesen wäre. Außerdem werde bezweifelt, ob damit eine Kosteneinsparung möglich gewesen wäre.

Die Verwaltung ist den Hinweisen des ORH allerdings insoweit gefolgt, als die EDV-Stelle Bau in ihrer bisherigen Funktion aufgegeben werden soll. Sie will allerdings das Rechenzentrum mit einem Teil des Personals der bisherigen EDV-Stelle Bau bei der OBB selbst weiterführen und für DV-Aufgaben des gesamten Staatsministeriums - Allgemeine Innere Verwaltung und Staatsbauverwaltung - nutzen. Die im Bereich des Innenministeriums bereits vorhandenen Anlagen (des Bayer. Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, des LKA und der Regierung von Oberbayern) könnten

dafür nicht mitbenutzt werden. Im übrigen würden auch andere große Ressorts im Ministerium selbst eine zentrale DV-Anlage für den gesamten Geschäftsbereich betreiben und damit unmittelbar auf Führungsdaten zugreifen können.

Der ORH begrüßt zwar, daß die EDV-Stelle Bau als solche aufgelöst wird, hält es aber weiterhin für unwirtschaftlich, wenn nach wie vor zwei Rechenzentren - davon eines nunmehr allein für die ministeriellen Aufgaben - weiterbetrieben werden sollen. Diese Aufgaben können wirtschaftlicher auf bereits bestehenden Rechenzentren miterledigt werden. Im Gegensatz zur Situation in der Anfangszeit der Datenverarbeitung sind heute die Rechenzentren ohne weiteres in der Lage, unterschiedliche Aufgaben zu erledigen. Dies geschieht auch derzeit schon auf der Anlage des Bereichs IV/IW des Landesamts für Wasserwirtschaft. Für die ministeriellen Aufgaben könnten die vorhandenen Anlagen beim Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, bei der Regierung von Oberbayern und beim Landesamt für Wasserwirtschaft bei entsprechender Planung mitbenutzt werden. Dies wäre schon deshalb zweckmäßig, weil dort ein wesentlicher Teil der für Führungsinformationen notwendigen Datenbestände ohnehin vorgehalten wird. Diese Konzeption - Datenerhebung, -speicherung und -verarbeitung im nachgeordneten Bereich mit Zugriffsmöglichkeit für das Ministerium - ist auch in den übrigen großen Ressorts verwirklicht, die im Gegensatz zur Meinung des Staatsministeriums nicht über eigene zentrale DV-Anlagen im Ministerium verfügen.

34.1.2 Im Bereich der **Finanzbauverwaltung** werden die zentralen DV-Aufgaben beim Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle München abgewickelt. Gleichwohl wurden auch hier im Zusammenhang mit der Übertragung der Datenerfassung auf die Finanzbauämter die bei den beiden Oberfinanzdirektionen angesiedelten zentralen DV-Stellen erweitert und mit Rechenzentren ausgestattet. Sie beschäftigten im Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 19 Bedienstete (München 10, Nürnberg 9). Ihnen obliegen

- die Planung und Entwicklung neuer Projekte, die Programmierung sowie die Programmpflege und -wartung und
- die Abwicklung aller DV-Verfahren für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung im jeweiligen OFD-Bereich; dies umfaßt das Sammeln der von den Finanzbauämtern über Leitung übertragenen Daten, die Arbeitsvorbereitung für die Rechenläufe auf der Großrechenanlage der Landesbesoldungsstelle, die Kontrolle der Ergebnisse und deren Weitergabe an die Finanzbauämter.

Gegen dieses von der Finanzbauverwaltung im Jahr 1979 dem Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung vorgelegte DV-Konzept hat der ORH damals zwar keine direkten Einwendungen erhoben, aber darauf hingewiesen, daß ihm einige Punkte des Konzeptes nicht völlig überzeugend erschienen. Nach näherer Prüfung hat er nunmehr der Verwaltung mitgeteilt, daß nach seiner Meinung die Zusammenfassung der Planung und Entwicklung neuer Projekte, der Programmierung, der Programmpflege und -wartung bei einer Stelle wesentlich wirtschaftlicher ist als die Aufteilung auf zwei örtlich getrennte Einrichtungen. Diese Zusammenfassung wäre um so notwendiger, als diese beiden Stellen nach den Beobachtungen des ORH recht unterschiedliche Vorstellungen über den weiteren Einsatz der DV in der Finanzbauverwaltung haben und auch entsprechende Anstrengungen unternehmen, jeweils ihre Auffassung durchzusetzen.

Die Prüfung des ORH hat ergeben, daß die Planungen schon wesentlich früher hätten darauf ausgelegt werden müssen, die Daten von den DV-Stellen bei den Finanzbauämtern unmittelbar zur zentralen Rechenanlage bei der Landesbesoldungsstelle zu übertragen, dort zu verarbeiten und die Ergebnisse zum jeweiligen Finanzbauamt zurückzuübertragen. Dadurch hätte der Engpaß im Datendurchsatz bei den DV-Stellen Bau der Oberfinanzdirektionen vermieden werden können, der von Anfang an zu Zeitverzögerungen und zusätzlichem Aufwand an Verarbeitungs- und Übertragungskapazität geführt hat. Es wäre wirtschaftlicher gewesen, alle Finanzbauämter unmittelbar an das Rechenzentrum anzuschließen, als sie zunächst mit den DV-Stellen Bau der Oberfinanzdirektionen zu verbinden und diese dann an das zentrale Großrechenzentrum anzubinden. Das dafür eingesetzte Personal und die DV-Anlagen bei den Oberfinanzdirektionen wären damit entbehrlich gewesen.

Zur Abwicklung der DV-Arbeiten hat der ORH der Verwaltung vorgeschlagen, die Finanzbauämter möglichst rasch unmittelbar an das Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle anzuschließen und die DV-Stellen Bau der Oberfinanzdirektionen von allen Abwicklungsaufgaben zu entbinden. Dadurch könnten bei den Oberfinanzdirektionen vier bis fünf Mitarbeiter sowie beträchtliche Sachkosten eingespart werden.

Die Anbindung an die Oberfinanzdirektionen würde nach den Planungen der Finanzbauverwaltung ohnehin entbehrlich, sobald die DV-Aufgaben weitgehend auf die dezentral bei den Finanzbauämtern eingesetzten Anlagen verlagert werden. Bis zur Realisierung dieser Planungen wäre ein direkter Anschluß der Finanzbauämter an das Rechenzentrum der Landesbesoldungs-

stelle zweckmäßig; er wäre auch danach noch für diejenigen Aufgaben erforderlich, die beispielsweise aus Kapazitätsgründen nicht dezentral abgewickelt werden können.

Das Staatsministerium der Finanzen hält die vom ORH vorgeschlagene Zusammenfassung zu einer zentralen Programmierstelle wegen der den beiden Oberfinanzdirektionen obliegenden Dienst- und Fachaufsicht über die Finanzbauämter ihres Bereichs nicht für möglich. Dem widerspricht allerdings die Praxis in anderen Geschäftsbereichen.

Zum Anschluß aller Finanzbauämter an das Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle wendet das Staatsministerium ein, daß dies schon zusammen mit der Dezentralisierung der Datenerfassung aus technischen und personellen Gründen nicht durchführbar gewesen sei. Derzeit werde aber versucht, die drei Münchner Finanzbauämter unmittelbar anzuschließen. Die Anbindung der übrigen Finanzbauämter werde weiterverfolgt. Im übrigen führe die Übertragung der bisher von den Oberfinanzdirektionen wahrgenommenen Aufgaben auf die Finanzbauämter nicht zu einer Einsparung von Personal- und Sachkosten, sondern allenfalls zu einer Verlagerung.

Nach Auffassung des ORH hätten die Finanzbauämter bei Auswahl geeigneter Geräte und Programme sowie bei rechtzeitiger Ausbildung der Bediensteten schon wesentlich früher statt an die zentralen DV-Stellen bei den Oberfinanzdirektionen unmittelbar an das Rechenzentrum der Landesbesoldungsstelle angeschlossen werden können. Die bisher von den Oberfinanzdirektionen im Rahmen der Abwicklung der DV-Verfahren der Finanzbauämter durchgeführten Arbeiten (Sammeln und Übertragen der Daten, Arbeitsvorbereitung) könnten damit ersatzlos entfallen, was zu einer Einsparung von Personal- und Sachkosten führen würde.

Der Personalstand hat sich nach Mitteilung des Staatsministeriums bei der Oberfinanzdirektion München inzwischen um drei auf sieben Bedienstete verringert. Er ließe sich jedoch bei beiden Oberfinanzdirektionen weiter verringern, wenn der Anregung des ORH gefolgt würde, eine zentrale Programmierstelle zu bilden und alle Abwicklungsaufgaben auf die Finanzbauämter zu übertragen.

34.2 Im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Datenerfassung wurde auch das bis dahin für die Staatsbauverwaltung und die Finanzbauverwaltung weitgehend identische **Programmsystem** aufgegeben.

Während sich die Staatsbauverwaltung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit entschloß, ab 1. Januar 1981 das vom Bund und von den übrigen Ländern übernommene System IDEAL einzusetzen, blieb die Finanzbauverwaltung bei dem von ihr Anfang der 70er Jahre selbst entwickelten Programmsystem BAUSY. Dies hat nach Auffassung des ORH erhebliche Nachteile:

- Das System IDEAL wird zentral von einem Rechen- und Entwicklungsinstitut gewartet. Die Kosten verteilen sich - sofern sie nicht ohnehin vom Bund getragen werden - auf viele Benutzer; auf die Finanzbauverwaltung würden bei Übernahme dieses Systems voraussichtlich weniger als 10 000 DM jährlich entfallen. Der Aufwand für die Wartungs- und Pflegearbeiten am System BAUSY ist dagegen von der Finanzbauverwaltung allein zu tragen. Bisher waren zwei bis drei Programmierer (jährliche Vollkosten mehr als 200 000 DM) mit dieser Aufgabe befaßt.

Dieser Programmieraufwand hätte nach den Feststellungen des ORH und auch der Verwaltung selbst erheblich reduziert werden können.

- Bei der Übernahme von Leistungsverzeichnissen von Standardplanungen in das System BAUSY entsteht ein zusätzlicher Aufwand, weil solche Standardplanungen ganz überwiegend im System IDEAL erstellt sind.
- Die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen der Staats- und der Finanzbauverwaltung in Bayern und mit den Bauverwaltungen der übrigen Länder ist erschwert.

Durch das Festhalten an dem System BAUSY sind allein in den letzten fünf Jahren vermeidbare Personalkosten in Höhe von mehr als 500 000 DM entstanden. Um wenigstens künftig diesen unnötigen Aufwand zu vermeiden, hat der ORH angeregt,

- möglichst bald auch in der Finanzbauverwaltung das System IDEAL (bzw. die Dialogversion IDEALOG) einzuführen,
- auf dem Großrechner und dezentral bei den einzelnen Dienststellen der Staats- und der Finanzbauverwaltung möglichst das gleiche System für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung einzusetzen,
- bis zur Einführung des neuen Systems den Aufwand für die Pflege des Systems BAUSY so gering wie möglich zu halten und insbesondere auf nicht notwendige Erweiterungen und Verbesserungen zu verzichten,

- einen engen Erfahrungsaustausch mit der Staatsbauverwaltung bei der Auswahl der neuen dezentralen Systeme zu pflegen.

Das Staatsministerium der Finanzen bezweifelt in seiner Stellungnahme, daß ein früherer Übergang auf das System IDEAL Einsparungen gebracht hätte. Vielmehr wären nach seiner Meinung dadurch Mehrkosten für die Einsatzvorbereitung und Schulung der Bediensteten in Höhe von 600 000 bis 700 000 DM entstanden. Die Pflege des Programmsystems BAUSY sei jedoch schon vor der Prüfung des ORH eingestellt worden; Erweiterungen und Verbesserungen würden nicht mehr vorgenommen werden. Künftig solle das System IDEALOG eingesetzt werden.

Der ORH begrüßt, daß damit seinen Anregungen für die Zukunft entsprochen wird; die Zweifel des Staatsministeriums hinsichtlich der Einsparungsmöglichkeiten in der Vergangenheit hält er indessen für nicht begründet. Die Einmalkosten für die Umstellung auf das System IDEAL bzw. IDEALOG fallen unabhängig vom Zeitpunkt der Umstellung an. Der laufende Aufwand für die Wartung und Pflege des Programmsystems wäre aber bei einem früheren Übergang auf das System IDEAL unbestrittenermaßen geringer gewesen.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 23. Oktober 1986

Dr. Spaeth
Präsident