

B E R I C H T
DES
BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS
1987

INHALTSVERZEICHNIS

	Text- nummer	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen		6
Vorbemerkung		7
Erster Teil		
I. Allgemeine Feststellungen zur Haushalts- rechnung 1985 und zum Haushaltsvollzug		
Haushaltsplan 1985	1	8
Haushaltsrechnung 1985	2	8
Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Zwecken	3	10
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	4	12
Finanzierungssaldo	5	13
Haushaltsüberschreitungen	6	14
Ausgabereste	7	15
Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen; fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung für Ausgaben	8	16
Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	9	18
Staatsschulden	10	18
Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	11	20
Staatsbürgschaften und Garantien	12	20

	Text- nummer	Seite
II. Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden		
Allgemeines	13	23
Sachgebiete 410 bis 413 - Hochbau einschließlich Elektrotechnik/Maschi- nenwesen	14	27
Sachgebiete 420 bis 422 - Städtebau, Bauplanung und Bauordnung	15	41
Sachgebiete 423 - Siedlungs- und Wohnungsbau	16	47
Sachgebiete 425 - Ortsplanungsstellen	17	58
Sachgebiete 430 - Straßen- und Brückenbau	18	68
Sachgebiete 440 - Wasserbau und Wasserwirtschaft	19	76
Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen	20	77
III. Besondere Prüfungsergebnisse		
A. Für alle Einzelpläne		
Oberblick über die Prüfung der Personalausgaben	21	93
Entlohnung der Arbeiter	22	97
Wartung von DV-Anlagen und -Geräten	23	98
B. Für die Einzelpläne		
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)		
Informationsverarbeitung bei einem Landes- untersuchungsamt für das Gesundheitswesen	24	104
Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)		
Prüfung des Kostenansatzes bei den Gerichten	25	109
Einzelplan 09 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten) Staatsforstverwaltung		
Wildschäden im Hochgebirge	26	111

	Text- nummer	Seite
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)		
Steueraufkommen und Steuereinnahmen	27	114
Abschaffung des sog. Lohnzettelverfahrens	28	120
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)		
Die Bibliotheken der staatlichen Universitäten in Bayern aus haushaltswirtschaftlicher Sicht	29	123
Staatsoper	30	139
C. Bauwesen		
(Staatliche und staatlich geförderte Baumaßnahmen)		
Hochbau		
Bauinvestitionen im Vollzug des Krankenhaus- finanzierungsgesetzes	31	163
Tiefbau		
Straßenbaufinanzierung in Bayern	32	166
Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen	33	171
Schwere VOB-Verstöße	34	184
D. Sonstiges		
Münchner Pilot-Gesellschaft für Kabel-Kommuni- kation mbH (MPK) in München-Unterföhring	35	186
Zweiter Teil		
Finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks (siehe auch Gliederung S. 203/204)		203

Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	= Bundes-Angestellentarifvertrag
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KEF	= Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
MFr	= Mittelfranken
NB	= Niederbayern
OB	= Oberbayern
OBb	= Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern
Ofr	= Oberfranken
OPf	= Oberpfalz
ORH	= Bayer. Oberster Rechnungshof
Schw	= Schwaben
StMAS	= Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung
StMELF	= Bayer. Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMF	= Bayer. Staatsministerium der Finanzen
StMI	= Bayer. Staatsministerium des Innern
StMJ	= Bayer. Staatsministerium der Justiz
StMLU	= Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umwelt- fragen
StMUK	= Bayer. Staatsministerium für Unterricht und Kultus
StMWK	= Bayer. Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
StMWV	= Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
Ufr	= Unterfranken
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VOB	= Verdingungsordnung für Bauleistungen
VVK	= Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften

VORBEREITUNG

Der vorliegende Bericht enthält in seinem **ersten Teil** 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 insoweit 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 1985, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält 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 1986 und 1987 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.

Im **zweiten Teil** dieses Berichts informiert der ORH in Fortführung seines Berichts 1985 über die finanzielle Situation beim Bayerischen Rundfunk und verschiedene Ergebnisse seiner Prüfung. Dieser Teil des Berichts ist nicht Gegenstand des Verfahrens zur Entlastung der Staatsregierung.

ERSTER TEIL

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1985 UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltplan 1985

1.1 Der Haushaltplan für das Haushaltsjahr 1985 ist durch das Haushaltsgesetz 1985/1986 vom 4. April 1985 (HG) in Einnahme und Ausgabe

auf 38 907 159 700 DM

festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich erhöht

- das formale Haushaltsvolumen um 5,2 v.H.,

- das nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigte Ausgabevolumen¹⁾ um 4,1 v.H.

1.2 Im Haushalt 1985 waren gemäß Art. 4 HG Minderausgaben aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen in Höhe von 550 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01).

Für den staatlichen Hochbau sah das HG 1985/1986 keine besonderen Ausgabebeschränkungen mehr vor; der in den Haushaltsplänen bis 1984 jeweils enthaltene Ansatz für Minderausgaben im staatlichen Hochbau (zuletzt 93 Mio DM) ist daher ab 1985 entfallen (vgl. TNr. 7). Aus diesem Grund haben sich die globalen Minderausgaben insgesamt auf 1,4 v.H. (Vorjahr 1,6 v.H.) des Haushaltsvolumens verringert. Sie wurden im Haushaltsvollzug dadurch berücksichtigt, daß 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 17. Juli 1984).

2 Haushaltsrechnung 1985

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1985 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 25. November 1986 (Drucksache 11/159,

1) Ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (insgesamt 1862 Mio DM)

Sen-Drucksache 243/86) 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 1985 folgendes Bild:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Soll nach dem Haushaltsplan	38 907 159 700,00	38 907 159 700,00
b) aus dem Haushaltsjahr 1984 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>800 150 784,90</u>	<u>1 207 211 053,34</u>
c) Gesamtsoll	39 707 310 484,90	40 114 370 753,34
d) Ist einnahmen und -ausgaben	39 140 654 277,02	39 264 146 016,48
e) auf das Haushaltsjahr 1986 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>1 011 020 919,03</u>	<u>1 294 589 448,01</u>
f) Summe d und e	40 151 675 196,05	40 558 735 464,49
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	444 364 711,15	444 364 711,15

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.

Die auf das Haushaltsjahr 1986 übertragenen Ausgabereste (vgl. TNr. 7) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand	283 568 528,98 DM	(21,9 v.H.)
- die auf das Haushaltsjahr 1986 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	<u>1 011 020 919,03 DM</u>	<u>(78,1 v.H.)</u>
insgesamt	1 294 589 448,01 DM	(100 v.H.)

1) Die Rechnung des ORH (EpI. 11) für das Haushaltsjahr 1985 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 25. Februar 1987 (Drucksache 11/840, Sen-Drucksache 55/87) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

3 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Zwecken

3.1 Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben im Jahr 1985 auf ökonomisch zusammengehörige Zwecke (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) aufteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushaltsoll für 1985 sowie die Istergebnisse der Jahre 1984 und 1986 dargestellt.

Zahlenübersicht 1

Hauptgruppe	1984	1985			1986
	Ist	Ist	Haushalts- soll	Abweichung Ist gegenüber Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	26 143,6	27 494,5	27 331,1	+ 163,4	28 865,9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	3 843,5	4 109,4	3 782,2	+ 327,2	4 178,8
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 394,5	2 452,4	2 310,9	+ 141,5	2 709,8
3 Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4 697,7	5 084,4	5 483,0	- 398,6	5 551,9
Insgesamt	37 079,3	39 140,7	38 907,2	+ 233,5	41 306,4
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	+ 817,9	+ 2 061,4	+ 1 924,7		+ 2 165,7
Ausgaben					
4 Personalausgaben	15 317,6	15 836,2	15 887,0	- 50,8	16 544,7
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	2 300,2	2 452,1	2 503,8	- 51,7	2 614,6
Ausgaben für den Schuldendienst	3 112,4	3 637,8	3 681,8	- 44,0	4 004,6
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8 917,1	9 433,9	9 052,4	+ 381,5	9 780,0
7 Baumaßnahmen	1 057,5	1 115,8	1 171,9	- 56,1	1 248,1
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6 054,4	6 600,7	7 008,6	- 407,9	6 794,0
9 Besondere Finanzierungsausgaben	339,0	187,6	- 398,3	+ 585,9	121,5
Insgesamt	37 098,2	39 264,1	38 907,2	+ 356,9	41 107,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	+ 1 060,9	+ 2 165,9	+ 1 924,7		+ 1 843,4

3.2 Aus dem Verhältnis gewisser Haushaltsdaten zueinander lassen sich verschiedene haushaltswirtschaftlich bedeutsame Quoten ableiten, die im Zeitvergleich wie auch im Ländervergleich die Entwicklung der Haushaltsstruktur veranschaulichen. Um einen Vergleich mit den entsprechenden Durchschnittswerten der anderen Länder zu ermöglichen, werden hierbei die Gesamtausgaben als Bezugsgröße nach einem bundeseinheitlichen Berechnungsschema (vgl. TNr. 5) bereinigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Zahlenübersicht 2

Zu Hauptgruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit der Länder		
		1984 v.H.	1985 v.H.	1986 v.H.	1984 v.H.	1985 v.H.	1986 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	73,3	73,2	73,7	65,5	67,1	67,7
3	Kreditfinanzierungsquote	3,6	2,6	2,8	8,7	7,3	6,9
4	Personalausgabenquote	43,2	42,4	42,5	41,3	40,8	40,8
5	Zinsausgabenquote	4,8	4,9	4,8	7,5	7,8	7,9
0/5	Zinssteuerquote	6,6	6,7	6,6	11,5	11,5	11,7
7/8	Investitionsquote	20,0	20,7	20,6	16,9	16,5	16,4

Steuerdeckungsquote = Anteil der durch Steuereinnahmen gedeckten bereinigten Gesamtausgaben

Kreditfinanzierungsquote = Anteil der durch Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) finanzierten bereinigten Gesamtausgaben

Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben

Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben

Zinssteuerquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Steuereinnahmen

Investitionsquote = Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Die Gegenüberstellung zeigt, daß sich die Haushaltslage des Freistaates Bayern im Verlauf der Jahre 1984 bis 1986 bei steigenden Steuereinnahmen und relativ mäßigen Kreditaufnahmen weiter insgesamt positiv entwickelt hat (vgl. TNrn. 4 und 5); einen Anhaltspunkt dafür liefert auch der Ländervergleich - bei allen Vorbehalten, die insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind.

Das Staatsministerium der Finanzen hat in seinem Vorbericht zur Haushaltsrechnung 1985 (S. 10 ff.) die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben - aufgegliedert nach den hauptsächlichen Zwecken - erläutert; hierauf wird Bezug genommen.

4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Zur Deckung des notwendigen Bedarfs wurden im Haushaltsjahr 1985 Kredite am Kreditmarkt in Höhe von 2 701,2 Mio DM (Vorjahr 2 545,1 Mio DM) aufgenommen. Der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wurde wie folgt in Anspruch genommen:

	Mio DM
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	3 296,8
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1984 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	<u>800,2</u>
Gesamtermächtigung	4 097,0 =====
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 701,2
- auf das Haushaltsjahr 1986 (zur Deckung der Ausgabereste) übertragene Einnahmereste	<u>1 011,0</u>
insgesamt	3 712,2
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1985 nicht beansprucht	384,8 =====

Im Vorjahr waren 685 Mio DM nicht beansprucht worden.

5 Finanzierungssaldo

Die vergleichsweise günstige Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1985 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 1984 bis 1986 gibt folgendes Bild:

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Isteinnahmen	37 079,3	39 140,7	41 306,4
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 545,1	2 701,2	3 112,5
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	28,7	40,1	35,5
- Zu- und Absetzungen	97,9	106,6	97,1
bereinigt	34 407,6	36 292,8	38 061,3
Istaussgaben	37 098,2	39 264,1	41 107,5
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	1 277,5	1 726,6	2 031,3
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	243,3	86,5	25,2
- Zu- und Absetzungen	95,6	101,1	96,3
bereinigt	35 481,8	37 349,9	38 954,7
Die Finanzierungssalden haben somit betragen	- 1 074,2	- 1 057,1	- 893,4
Demgegenüber haben die Finanzierungssalden nach den Haushaltsplänen betragen	- 1 877,0	- 1 527,5	- 1 381,6

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

6 Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung 1985 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 104,6 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

überplanmäßige Ausgaben	72 746 672 DM
außerplanmäßige Ausgaben	21 173 371 DM
Vorgriffe	10 719 835 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1985 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,27 v.H. gegenüber 0,45 v.H. im Vorjahr. Das Staatsministerium der Finanzen hat demnach 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 13. Dezember 1985 sowie vom 18. März und 26. August 1986).

Die im einzelnen nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen bewegen sich innerhalb der Betragsgrenze von 10 Mio DM (Art. 37 Abs. 1 BayHO).

Von Ausnahmen abgesehen, liegen die Einwilligungen des Staatsministeriums der Finanzen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO vor. In 13 Fällen mit einem Betrag von insgesamt 554 000 DM (Vorjahr 7 Fälle mit 470 000 DM) haben es verschiedene Ressorts allerdings versäumt, die erforderliche Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Hiervon entfallen 10 Fälle auf den Bereich des Epl. 05 (nun Einzelpläne 05 und 15). Das Staatsministerium der Finanzen hat zwar zu erkennen gegeben, daß es in der Mehrzahl der Fälle bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte, zumal es sich überwiegend um zwangsläufige Ausgaben gehandelt hat; die Zunahme der Verstöße veranlaßt den ORH jedoch zu dem Hinweis, daß künftig

auf die Einhaltung des bewilligten Ausgaberahmens mehr geachtet oder nötigenfalls die Einwilligung nach Art. 37 Abs. 1 BayHO rechtzeitig beantragt werden sollte.

7 **Ausgabereste**

Nach dem Haushaltsplan 1985 waren Ausgaben in Höhe von 19 806,3 Mio DM übertragbar, also etwa die Hälfte (50,9 v.H.) des Haushaltsvolumens. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 207,2 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1985 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 21 013,5 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 6) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 1 976,1 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 294,6 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1986 übertragen worden (vgl. TNr. 2).

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Rechnerischer Rest		1 976,1
<u>abzüglich</u>		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren (vgl. TNr. 1.2)	429,3	
- 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)	<u>252,2</u>	<u>681,5</u>
		1 294,6 =====

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1986 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die Ausgabereste haben sich gegenüber 1984 um 87,4 Mio DM erhöht. Der Mehrbetrag entfällt ausschließlich auf den Bereich des staatlichen Hochbaus (Anlage S) und beruht offensichtlich darauf, daß die allgemeine Sperre von Hochbaumitteln (zuletzt in Höhe von 15 v.H., Art. 4 Abs. 2 HG 1983/1984 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 1984) ab 1985 weggefallen ist (vgl. TNr.1.2).

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 Zahlenübersicht 3 zeigt, wie sich die Ausgabereste in den letzten Jahren entwickelt haben:

Zahlenübersicht 3

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
1986	1 375,0	3,3	3,3	6,2

8 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen; fehlende haushaltsrechtliche Ermächtigung für Ausgaben

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

Erwähnenswert erscheint dem ORH die folgende Abweichung vom Grundsatz der Zweckbindung der Ausgabemittel (Art. 45 Abs. 1 BayHO):

Im Haushaltsplan 1985 waren bei Kap. 07 03 Tit. 892 07 sechs Mio DM für "Zuschüsse zur Errichtung und Ausstattung von Schulungsstätten für die Wirtschaft" veranschlagt. Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan sollten die Mittel "der Errichtung, der Erweiterung, dem Umbau und der Ausstattung von Aus- und Fortbildungsstätten für die Wirtschaft (insbesondere überbetrieblicher Art)" dienen.

Der ORH sieht seine Bedenken dadurch nicht entkräftet; sie richten sich auch nicht gegen das Förderprogramm als solches, sondern dagegen, daß Mittel in erheblichem Umfang für einen Zweck in Anspruch genommen worden sind, der von der Zweckbestimmung des Haushaltsansatzes nicht gedeckt war.

9 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO

9.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen - den folgenden Einzelfall ausgenommen - mit den Beträgen überein, die in den Büchern nachgewiesen sind:

Das Vermögen des Freibettenfonds der Orthopädischen Klinik München ist in der Nachweisung der Sondervermögen (Anlage II zur Haushaltsrechnung 1985, Bd. II, Epl. 05, S. 1462) unvollständig ausgewiesen. Dem zum Jahresende 1985 mit 88 419 DM angegebenen Vermögen ist ein Festgeldguthaben von 24 000 DM hinzuzurechnen, so daß sich ein Vermögensstand von 112 419 DM ergibt (in der Haushaltsrechnung 1986 berichtigt).

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

9.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

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

10 Staatsschulden

Die folgenden Zahlenübersichten zeigen, wie sich die Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt, der Stand der Staatsschulden aus Kreditmarktmitteln und die Schuldendienstleistungen hierfür (Kap. 13 06) in den Jahren 1984 bis 1986 weiterentwickelt haben.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hat hieraus im Rahmen eines Förderprogramms Zuschüsse an öffentliche und private Aufwandsträger von Realschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen zur Ausstattung mit Computern für den Informatikunterricht bewilligt. In die Förderung wurden auch entsprechende Schulversuche an Hauptschulen einbezogen. Insgesamt wurden für diesen Zweck 1985 Zuschüsse von mehr als vier Mio DM bewilligt und zum überwiegenden Teil auch bereits ausgezahlt. Siehe dazu die folgende Zahlenübersicht 4:

Zahlenübersicht 4

Schulart	1985 bewilligt		davon 1985 ausgezahlt DM
	Fälle	DM	
allgemeinbildende Schulen	390	3 014 578	2 961 509
berufliche Schulen	112	1 256 257	1 200 729
insgesamt	502	4 270 835	4 162 238

Das Programm wurde 1986 mit Zuschüssen von 4,09 Mio DM, davon 2,86 Mio DM an 339 Träger von allgemeinbildenden Schulen, fortgeführt.

Die Zahlungen waren, soweit sie an Träger allgemeinbildender Schulen geleistet wurden, durch die Zweckbestimmung der Haushaltsstelle nicht gedeckt. Auch wenn einzelne Unterrichtsfächer speziell auf eine spätere Tätigkeit in der Wirtschaft ausgerichtet sein mögen, werden diese Schulen damit nicht zu "Schulungsstätten für die Wirtschaft".

Demgegenüber macht das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr geltend, daß die Ausbildung am Computer nicht der Allgemeinbildung, sondern der Berufsausbildung zuzurechnen und damit "Ausbildung für die Wirtschaft" sei. Bayerische Unternehmen seien zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zunehmend auf den Einsatz modernster Technologien angewiesen und benötigten hierfür technologisch geschulten Berufsnachwuchs. Deshalb sei die möglichst rasche Ausstattung auch der allgemeinbildenden Schulen mit Computern aus wirtschaftspolitischer und bildungspolitischer Sicht dringend notwendig gewesen.

Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

Zahlenübersicht 5

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Bruttokreditaufnahme	2 545,1	2 701,2	3 112,5
nach Abzug der Tilgungen ¹⁾ verbleibende Nettokreditaufnahme	1 309,8	1 018,2	1 126,2
Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 3.2	3,6 v.H.	2,6 v.H.	2,8 v.H.

1) Hierbei ist nur der Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktmittel berücksichtigt. Die Abweichung von dem in TNr. 5 genannten Betrag 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.

Schulden aus Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 6

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	21 709,3	22 727,5	23 853,7
Zunahme gegenüber dem Vorjahr	1 309,8	1 018,2	1 126,2

Schuldendienst für Kreditmarktmittel

Zahlenübersicht 7

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Tilgung ¹⁾	1 235,3	1 683,0	1 986,2
Zinsen ²⁾	1 690,6	1 792,3	1 853,6
Schuldendienst insgesamt	2 925,9	3 475,3	3 839,8
Gesamtausgaben des Staates	37 098,2	39 264,1	41 107,5
Anteil der Schuldendienstleistungen an den Gesamtausgaben	7,9 v.H.	8,9 v.H.	9,3 v.H.
Zinsausgabenquote (=Anteil der Zinsausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 3.2	4,8 v.H.	4,9 v.H.	4,8 v.H.

1) Siehe Fußnote zu Zahlenübersicht 5

2) Einschließlich Disagio

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1985 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.

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 1986 Kredite in Höhe von rd. 3 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von rd. 1,8 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 192 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 253 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 1986, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Anmerkungen zur Zahlenübersicht auf Seite 21

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1986 keine Ausfallzahlungen zu leisten. An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 464 000 DM vereinnahmt, davon 109 000 DM aus Rückbürgschaften des Bundes.

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 1986 422 000 DM betragen.

Zahlenübersicht

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1986

	Bestand am 31.12.1985			Neuübernahmen in 1986			Verminderungen in 1986			Bestand am 31.12.1986			Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG 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 Energie- versorgung Sonstige Unternehmen	98	1 393,4	1 178,6	6	65,0	65,0	9	144,2	128,7	95	1 314,2	1 114,9	
	149	134,0	116,1	11	12,1	8,8	25	65,7	60,2	135	80,0	64,7	
	247	1 527,4	1 294,7	17	77,1	73,8	34	209,9	188,9	230	1 394,6	1 179,6	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich Darlehen Junge Familie ^{*)} Sonstige	21 171	55,7	5,0	2 526	12,5	-	733	18,8	-	22 964	49,4	5,0	
	5	0,1	0,1	5	5,6	5,6	1	-*)	-*)	9	5,7	5,7	
	21 176	55,8	5,1	2 531	18,1	5,6	734	18,8	-	22 973	55,1	10,7	100
C. Wohnungsbau	45 942	2 149,3	878,5	2 778	106,4	59,9	1 783	509,8	189,8	46 937	1 747,9	748,6	1 500
D. Land- und Forstwirtschaft	2	0,1	0,1	-	-	-	1	-*)	-*)	1	0,1	0,1	50
E. Hilfsaktionen bei Natur- katastrophen	2	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	2	0,1	0,1	35
Summe A - E	67 369	3 732,7	2 178,5	5 326	203,6	139,3	2 552	738,5	378,7	70 143	3 197,8	1 939,1	

*) unter 0,1 Mio DM

12.2 Außer den in TNr. 12.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1986 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 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 des Atomgesetzes genannten Art bis zu einer Höhe von insgesamt 35,17 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 sowie Art. 8 Abs. 1 HG 1983/1984 und 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.

12.3 Die Garantie vom 25. November 1983 gegenüber der Münchner Pilot-Gesellschaft für Kabel-Kommunikation mbH (MPK) für den Eingang der Zahlungen gemäß Art. 3 des Staatsvertrags von 1982 bis zur Höhe von 35 Mio DM (Ermächtigung: Art. 5 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 BÜG) ist zum 31. Dezember 1986 erloschen.

II. UNTERSUCHUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHKEIT DER MITTELBEHÖRDEN

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.

Nachdem der ORH erstmals in seinem Bericht 1986 die Ergebnisse seiner Untersuchungen bei den Bezirksfinanzdirektionen (TNr. 14) und bei den inneren Diensten verschiedener anderer Mittelbehörden (TNr. 15) mitgeteilt hat, berichtet er nun über die Ergebnisse der Untersuchungen bei

- den Abteilungen 4 - Bauwesen - und
 - den Abteilungen 7 - Landwirtschaft -
- der Regierungen.

Weitere Untersuchungen bei den Regierungen und bei anderen Mittelbehörden sind noch im Gange; mit ihren Ergebnissen wird sich der ORH in seinen nächsten Berichten befassen.

13 Allgemeines

13.1 Stellung und Funktion der Regierungen im Verwaltungsaufbau sowie ihre Organisation und ihre Personalbesetzung hat der ORH schon in den Jahren 1968 und 1969 umfassend untersucht (vgl. ORH-Berichte 1968, TNrn. 23 bis 29, und 1971, TNr. 30). Die Staatsregierung hat daraufhin - insbesondere aufgrund des Beschlusses des Bayer. Landtags vom 8. Mai 1974 (Drucksache 7/6572) - bei den Regierungen eine Reihe von Rationalisierungsmaßnahmen veranlaßt und mit Verordnung vom 10. Dezember 1974 die Regierungen neu gliedert. Die Abteilungen wurden dabei im wesentlichen danach ausgerichtet, für welche Geschäftsbereiche sie die in der Mittelstufe anfallenden Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Im einzelnen sieht die Verordnung folgende Abteilungen vor:

- Abteilung 1: Zentrale Aufgaben
- Abteilung 2: Allgemeine Aufgaben (vor allem Staatsministerium des Innern)¹⁾
- Abteilung 3: Wirtschaft und Verkehr (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

1) bei der Regierung von Oberbayern Abteilungen 2 A und 2 B

- Abteilung 4: Bauwesen (Staatsministerium des Innern)
- Abteilung 5: Schul- und Bildungswesen (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)
- Abteilung 6: Soziale Aufgaben (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)
- Abteilung 7: Landwirtschaft (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)
- Abteilung 8: Landesentwicklung und Umweltfragen (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

13.2 Der ORH hat in den vergangenen Jahren neben der allgemeinen Rechnungsprüfung bei den Regierungen auch Organisationsprüfungen in einzelnen Aufgabebereichen durchgeführt. Dazu gehörten u.a.

- die Röntgenschirmbildstellen (Abteilung 2; ORH-Bericht 1984, TNr. 20),
- die Obergewerksämter (Abteilung 6; ORH-Bericht 1978, TNr. 37),
- die Außenstellen der Lastenausgleichsverwaltung (Abteilung 6; ORH-Bericht 1984, TNr. 27) sowie
- die Regionalplanungsstellen und die höheren Landesplanungsbehörden (Abteilung 8; ORH-Bericht 1984, TNr. 31).

13.3 Im Mittelpunkt der Untersuchungen des ORH bei den Regierungen steht die Frage, ob diese ihre Aufgaben wirtschaftlich und sparsam erfüllen. Grundsätzlicher Aussagen zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Regierungen als Bündelungs- und Koordinierungsbehörden in der staatlichen Mittelinstanz bedurfte es - schon im Hinblick auf den in Art. 77 Abs. 3 BV verankerten Grundsatz der Einheitlichkeit der Verwaltung - nicht. Im übrigen ist die Notwendigkeit einer staatlichen Verwaltungsebene in der Mittelinstanz nach Abschluß der Reformdiskussionen der siebziger Jahre gerade für Flächenstaaten wie Bayern unbestritten.

13.4 Seit der Neuorganisation der Regierungen zum 1. Januar 1975 sind deren acht Abteilungen (Oberbayern: neun) derzeit in 49 bis 52 Sachgebiete (Oberbayern: 72) gegliedert.

Nach der vom Staatsministerium des Innern geführten Personalstandsstatistik waren bei den Regierungen am 1. Januar 1987 insgesamt 4045 Beschäftigte vorhanden.

Seit der ersten Untersuchung der Regierungen durch den ORH hat sich deren Personalstand folgendermaßen entwickelt (Stand jeweils zum 1. Januar):

Jahr	1970	1977	1980	1987
Beschäftigte	3 424	4 005	3 994	4 045
v.H.	100	117	117	118

Mithin hat sich die Anzahl der Beschäftigten in den letzten zehn Jahren kaum noch erhöht.

Der verhältnismäßig starke Anstieg in den Jahren bis 1977 hängt insbesondere mit den Aufgabenerweiterungen in den Abteilungen 5 durch die erhebliche Vermehrung des Lehrpersonals und mit dem Auf- und Ausbau der Abteilungen 8 zusammen.

Der Charakter der Regierungen als Mittelinstanz zur Koordinierung vielfältiger Fachaufgaben wird besonders deutlich durch einen Blick auf die Vielfalt der Fachrichtungen der bei den Regierungen tätigen Beschäftigten mit wissenschaftlicher Ausbildung. So sind z.B. derzeit bei der Regierung von Oberbayern insgesamt 213 Beamte des höheren Dienstes und vergleichbare Angestellte mit einer Ausbildung in 32 verschiedenen wissenschaftlichen Fachrichtungen tätig.

13.5 Die einheitliche Organisation der Regierungen seit 1975 läßt es grundsätzlich zu, Personalbesetzung und Aufgabenerledigung in einzelnen Aufgabenbereichen der Regierungen untereinander zu vergleichen, wenn für jeden der zu untersuchenden spezialisierten Arbeitsbereiche geeignete Meßgrößen (z.B. Fall- und Erledigungszahlen) gefunden werden, mit denen dieser zutreffend charakterisiert und quantifiziert werden kann.

Bei seiner Untersuchung stand der ORH vor dem Problem, daß die bei Organisationsuntersuchungen allgemein angewandten Methoden vor allem für solche Tätigkeiten geeignet sind, die nach Art, Zeit und/oder Menge meß- und vergleichbar sind. Gängige Untersuchungstechniken, wie z.B. die Ermittlung von Fallzahlen, durchschnittlichen Bearbeitungszeiten u.ä., die vor allem für die Ermittlung des Personalbedarfs für die Erledigung gleichförmiger, gleichartiger und regelmäßig wiederkehrender Vollzugsaufgaben in Betracht kommen, eignen sich nur bedingt für die Bewertung der Aufgaben der Regierungen als Koordinierungs- und Rechtsmittelinstanz, weil deren Erledigung

häufig ein großes Maß an konzeptioneller Tätigkeit der Beschäftigten voraussetzt. Schwierig ist es insbesondere, konkrete Meßgrößen für die Personalbemessung in den Aufgabenbereichen zu gewinnen, die einer Quantifizierung nur bedingt zugänglich sind. Dazu gehören vor allem Tätigkeiten wie Aufsicht und Beratung gegenüber nachgeordneten Behörden, die Koordinierung von vielfältigen, oft widerstreitenden fachlichen Belangen in förmlichen Verfahren u.ä.

Dem entspricht es, daß die Personalausstattung in den Aufgabenbereichen außerhalb der sogenannten inneren Dienste weitgehend das Ergebnis der historischen Entwicklung ist, in die Erfahrungswerte ebenso eingeflossen sein mögen wie zufallsbedingte oder von der Verwaltung kaum beeinflussbare Faktoren, etwa unterschiedliche Gegebenheiten bei der Personalgewinnung.

Dabei hat der ORH allerdings auch festgestellt, daß die Verwaltung nicht immer in dem erforderlichen Umfang von sich aus

- organisatorische Verbesserungen untersucht und
- die Organisation den veränderten Aufgaben angepaßt hat,

wie es den Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 26. Juni 1984 entsprochen hätte.

Auch dem ORH war es angesichts der Vielfalt und der Art der komplexen Aufgaben der Regierungen als Mittelinstanz bei seiner Untersuchung nicht immer möglich, den Personalbedarf exakt und zweifelsfrei zu ermitteln; vielmehr war es vielfach nicht zu vermeiden, diesen unter Würdigung erkennbarer Tendenzen in der Aufgabenentwicklung und anhand allgemeiner Verwaltungs- und Prüfungserfahrungen vorsichtig zu schätzen.

13.6 Entsprechend der Zielsetzung des Landtagsbeschlusses vom 5. Februar 1985 schien es dem ORH angebracht, abweichend von seiner sonstigen Übung seinen gutachtlichen Äußerungen Beschreibungen der untersuchten Arbeitsbereiche voranzustellen und auch solche Untersuchungsergebnisse mitzuteilen, die der Verwaltung eine sachgerechte Arbeitsweise bescheinigen.

14 Sachgebiete 410 bis 413 - Hochbau einschließlich Elektrotechnik/ Maschinenwesen

Die personelle Besetzung der Sachgebiete 410 bis 413 erscheint derzeit unter Berücksichtigung der anstehenden Aufgaben im wesentlichen angemessen. Zur Verbesserung der Aufgabenerledigung wird jedoch eine einheitliche Organisationsform der Sachgebiete empfohlen.

14.1 Aufgaben

Im Hochbauwesen werden die Regierungen als "Technische Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz" tätig. Die hierbei anfallenden Aufgaben werden von den Sachgebieten 410 bis 413 wahrgenommen.

14.1.1 Im Aufgabenbereich staatlicher Hochbau obliegt ihnen u.a.

- die technische Prüfung und fachliche Beurteilung von Projekten für Hochbaumaßnahmen des Staates und für Maßnahmen mit staatlicher Baupflicht,
- die Überwachung der Baudurchführung, gegliedert nach
 - a) großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (über 750 000 DM) und
 - b) kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (bis 750 000 DM),
- die fachliche Behördenaufsicht über die nachgeordneten Behörden der staatlichen Hochbauverwaltung,
- die Angelegenheiten des Bauvertrags- und Vergabewesens (z.B. VOB-Stellen),
- die staatliche Baulast an kirchlichen Gebäuden,
- die Wertermittlung für Grundstücke und die Verwaltung der Dienst-, Werkdienst- und Mietwohnungen.

14.1.2 Im nichtstaatlichen Hochbau werden die Regierungen als fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung beteiligt. Die Sachgebiete 410 bis 413 beraten den Maßnahmeträger bei der Aufstellung der Bauunterlagen und prüfen die Bauunterlagen, die Bauausführung und die Verwendungsnachweise bei folgenden Baumaßnahmen:

- Baumaßnahmen, zu denen der Staat Zuwendungen gibt (z.B. Schulen, Sportanlagen, Verwaltungsgebäude, Kindergärten, Feuerwehrgerätehäuser, Behindertenheime, Behindertenwerkstätten, Freizeiteinrichtungen, Mehrzweckhallen, Aussegnungshallen),

- Baumaßnahmen für Sonderschulen, deren notwendige Baukosten der Staat dem Schulträger ersetzt,
- Baumaßnahmen für Krankenhäuser, die nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) gefördert werden.

Ferner sind sie bei Baumaßnahmen der Sozialversicherungsträger für die fachliche Prüfung der Schlußabrechnungen zuständig.

14.1.3 Die Fachrichtungen Elektrotechnik und Maschinenwesen (E/M) der Sachgebiete 410 bis 413 umfassen bei allen vorgenannten Hochbaumaßnahmen die fachtechnischen Fragen, soweit sie

- elektrotechnische Anlagen (insbesondere Starkstrom-, Fernmelde-, Blitzschutz- und Förderanlagen) und
 - maschinentechnische Anlagen (insbesondere Heizungs-, Lüftungs-, Klima-, Wäscherei-, Küchen-, Desinfektions- und Sterilisationsanlagen)
- betreffen.

Daneben fallen nach dem Aufgabengliederungsplan u.a. folgende Aufgaben an:

- Beratung in Energiefragen,
- Prüfung von Energielieferungsverträgen.

Darüber hinaus obliegt den Sachgebieten 410 bis 413 in den Fachrichtungen E/M die fachtechnische Unterstützung der Bauämter ohne eigenes E/M-Fachpersonal. Weiter wirken sie mit bei der Ersatzbeschaffung und bei Änderungen von Fernsprechanlagen für alle Ressorts und bearbeiten Querschnittsaufgaben für Sachgebiete außerhalb des Hochbaus, wie z.B. Verkehrssignaltechnik, Angelegenheiten der Landeskraftwerke und Energiefördermaßnahmen. Schließlich führen sie im Auftrag des Staatsministeriums des Innern vielfach Erhebungen und Untersuchungen im Zusammenhang mit neuen Technologien mit Energiesparmaßnahmen durch, die u.a. auch auf Landtagsbeschlüsse zurückgehen.

14.2. Personalbesetzung und Organisation

In den Sachgebieten 410 bis 413 sind für Aufgaben der Regierungen als Mittelbehörde derzeit insgesamt 98 Beschäftigte (gegenüber 92 im Jahre 1980) eingesetzt. Wie sich diese auf die einzelnen Regierungen und die Fachrichtungen Allgemeiner Hochbau und Elektrotechnik/Maschinenwesen verteilen, zeigt die folgende Zahlenübersicht.

Zahlenübersicht

Regie- rung	Allgemeiner Hochbau		Fachbereiche Elektrotechnik/ Maschinenwesen		Hochbau insgesamt	
	Beschäftigte	Anteil in v.H.	Beschäftigte	Anteil in v.H.	Beschäftigte	Anteil in v.H.
OB	23,0	32,8	8,7	30,7	31,7	32,2
NB	7,3	10,4	3,7	13,1	11,0	11,2
OPf	7,3	10,4	4,3	15,2	11,6	11,8
OFr	7,0	10,0	1,7	6,0	8,7	8,8
MFr	9,0	12,9	3,7	13,1	12,7	12,9
UFr	8,0	11,4	3,8	13,4	11,8	12,0
Schw	8,5	12,1	2,4	8,5	10,9	11,1
insge- samt	70,1	100,0	28,3	100,0	98,4	100,0
Anteil in v.H.	71,2		28,8		100,0	

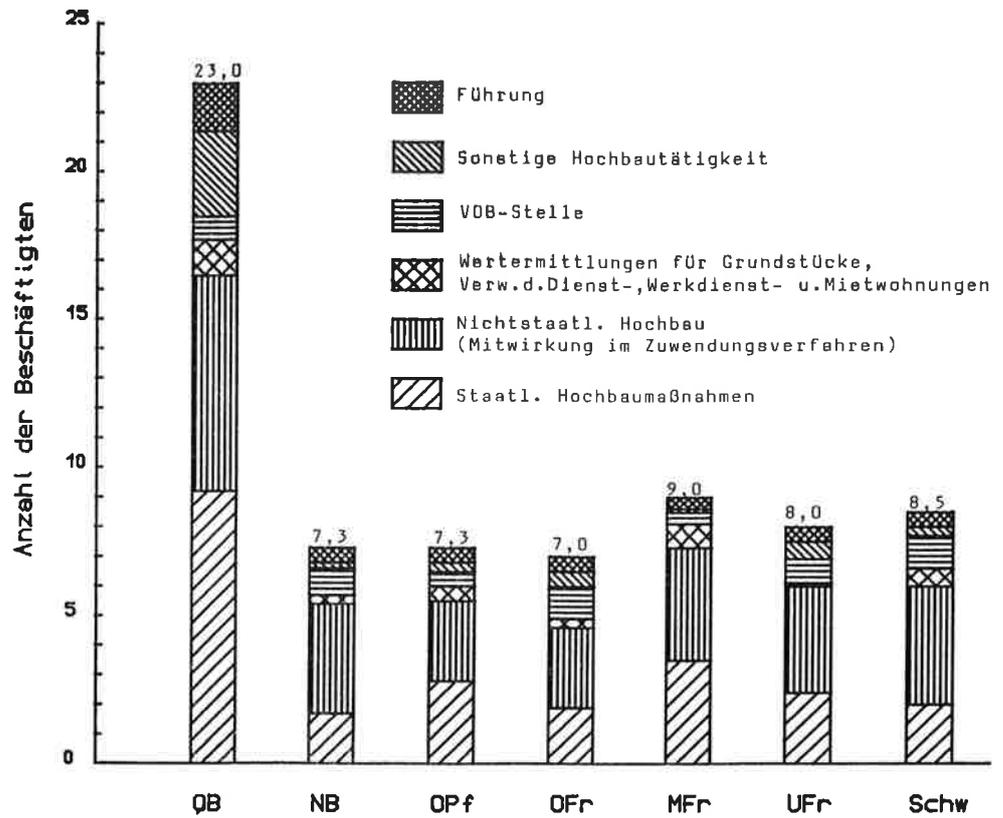
Die Aufgaben der Fachrichtung Allgemeiner Hochbau werden bei der Regierung von Oberbayern von drei Sachgebieten, bei den übrigen Regierungen von jeweils einem Sachgebiet wahrgenommen.

Die Fachrichtungen Elektrotechnik und Maschinenwesen sind bei drei Regierungen (Oberfranken, Mittelfranken, Schwaben) in die Sachgebiete 410 integriert. Bei zwei Regierungen (Oberbayern, Niederbayern) bestehen eigene Sachgebiete Elektrotechnik/Maschinenwesen; bei weiteren zwei Regierungen (Oberpfalz und Unterfranken) sind für die Fachrichtungen Elektrotechnik bzw. Maschinenwesen jeweils getrennte Sachgebiete eingerichtet.

Wie sich die Tätigkeit der Beschäftigten im wesentlichen verteilt, zeigen die Schaubilder 1 und 2.

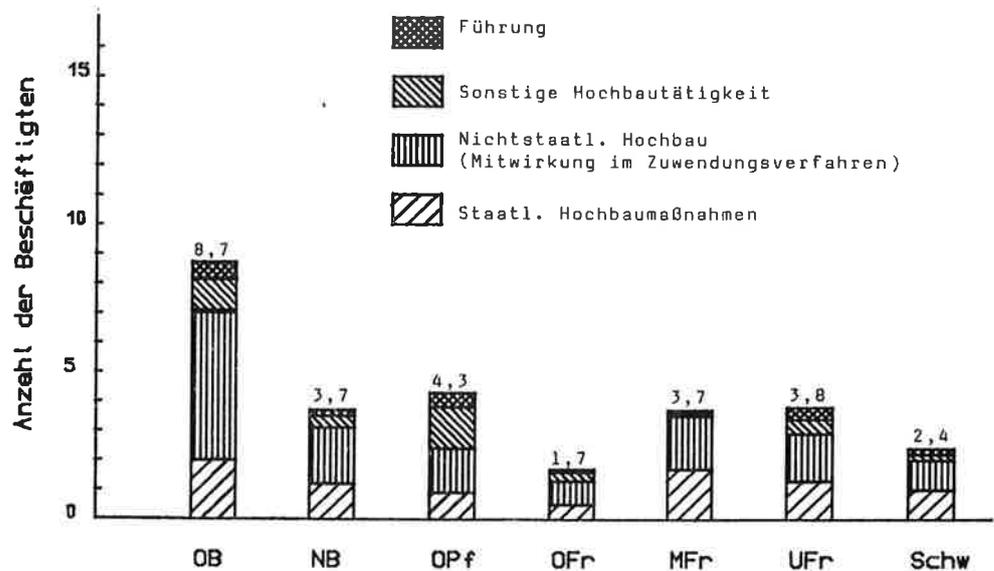
Fachrichtung Allgemeiner Hochbau

Schaubild 1



Fachrichtungen Elektrotechnik/Maschinenwesen

Schaubild 2



Aus diesen Übersichten geht hervor, daß die Aufgabenbereiche staatliche Hochbaumaßnahmen und nichtstaatlicher Hochbau den Schwerpunkt bilden; die Beschäftigten sind zu 75 v.H. in diesen beiden Bereichen tätig.

14.3 Grundlagen der Untersuchung

Der ORH hat vor allem über die Aufgabenschwerpunkte der Sachgebiete 410 bis 413 umfangreiche Erhebungen angestellt. Die Differenziertheit der Aufgabenstellung und -erledigung mit zahlreichen Tätigkeiten, die weder qualitativ noch quantitativ genau erfaßbar sind, läßt exakte Feststellungen über die Angemessenheit der personellen Besetzung nur beschränkt zu. Die Vergleiche zwischen den Regierungen, basierend auf den aufgezeigten Meßgrößen, geben jedoch gemeinsam mit weiteren Erkenntnissen ausreichende Hinweise zur Beurteilung einer angemessenen personellen Besetzung der Sachgebiete 410 bis 413.

Als Beurteilungsmaßstäbe für die Personalbemessung wurden folgende Bezugsgrößen herangezogen:

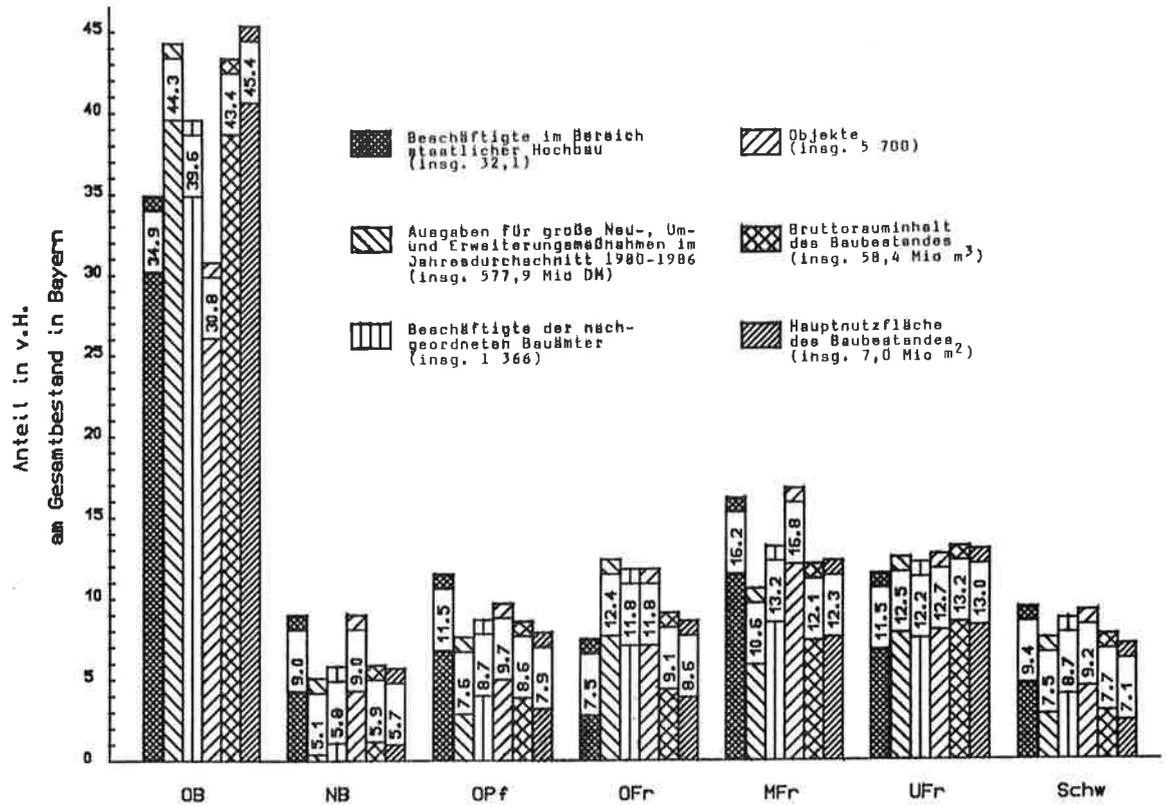
14.3.1 Für die staatlichen Hochbaumaßnahmen:

- Ausgabenentwicklung im staatlichen Hochbau 1980 bis 1986,
- Anzahl der in den nachgeordneten Bauämtern eingesetzten Beschäftigten,
- Anzahl der zu betreuenden Objekte,
- Bruttorauminhalt und Hauptnutzfläche des zu betreuenden Baubestandes.

Die Einzelheiten ergeben sich aus dem folgenden Schaubild 3.

Bemessungsgrößen für den staatlichen Hochbau

Schaubild 3



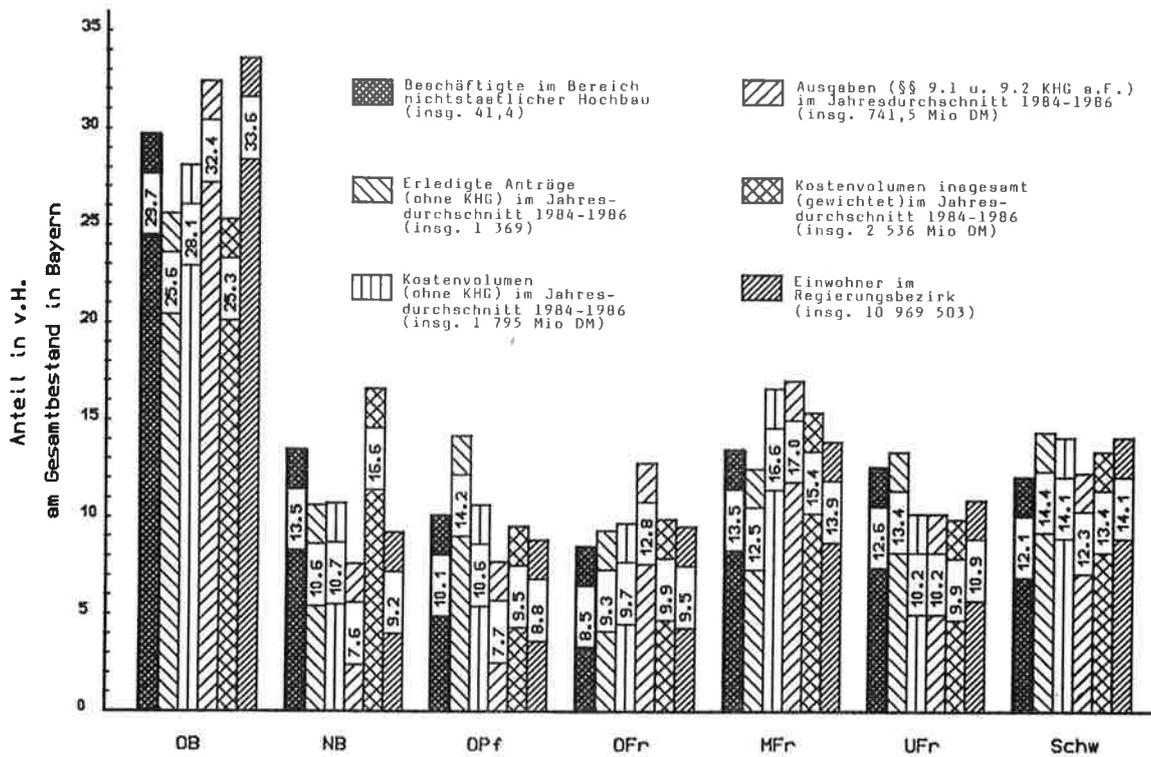
14.3.2 Für den nichtstaatlichen Hochbau:

- Anzahl und Kostenvolumen der erledigten Anträge und Verwendungsnachweise im Jahresdurchschnitt (ohne Maßnahmen nach dem KHG),
- Ausgaben nach dem KHG,
- Kostenvolumen im nichtstaatlichen Hochbau insgesamt,
- Einwohnerzahlen der einzelnen Regierungsbezirke.

Die Einzelheiten ergeben sich aus dem folgenden Schaubild 4.

Bemessungsgrößen für den nichtstaatlichen Hochbau

Schaubild 4



14.4 Ergebnis der Untersuchungen - Empfehlungen

14.4.1 Personalbemessung und Organisation

Nach den Untersuchungen des ORH ist folgendes zu bemerken:

14.4.1.1 Allgemeiner Hochbau

Das ungefähre Verhältnis von 3 : 1 bei der personellen Besetzung im Bereich Allgemeiner Hochbau zwischen der Regierung von Oberbayern und den übrigen Regierungen (vgl. Zahlenübersicht bei T Nr. 14.2) entspricht dem drei- bis vierfachen Aufgabenvolumen der Regierung von Oberbayern und wird auch bei den anderen Meßgrößen annähernd erreicht.

Im allgemeinen sind die Beschäftigten entsprechend dem Aufgabenumfang eingesetzt. Wegen des großen Volumens und der Besonderheiten der anzuwendenden Förderverfahren stellt der Bereich des nichtstaatlichen Hochbaus einen besonderen Schwerpunkt in der Gesamttätigkeit der Sachgebiete 410 bis 412 dar. Dementsprechend ist bei der Mehrzahl der Regierungen inzwischen beim nichtstaatlichen Hochbau mehr Personal tätig als beim staatlichen Hochbau. Bei den Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken wäre eine leichte Verringerung des Einsatzes bei den sonstigen Hochbautätigkeiten (OB) bzw. im staatlichen Hochbau (MFr) zugunsten des nichtstaatlichen Hochbaus angezeigt.

Der personelle Einsatz in den VOB-Stellen ist bei den Regierungen sehr unterschiedlich. Die VOB-Stellen sind wichtige Beratungsstellen in allen fachlichen Fragen der Vergabe bei mit öffentlichen Mitteln finanzierten Bauvorhaben, weil die ordnungsgemäße Vergabe von Bauleistungen eine wesentliche Voraussetzung zur Einhaltung des haushaltsrechtlichen Grundsatzes einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel darstellt. Sie beraten nicht nur die staatlichen Baudienststellen, sondern vor allem auch die Vielzahl der anderen öffentlichen Auftraggeber, ferner die freischaffenden Architekten und Ingenieure und nicht zuletzt die im staatlichen und nichtstaatlichen Hochbau tätige Bauwirtschaft. Die Regierungen sollten daher eine angemessene personelle Besetzung für diese Aufgabe im Auge behalten. Dies erscheint durch eine Umschichtung im Rahmen des vorhandenen Personals möglich.

In diesem Zusammenhang wird auf die Beschlüsse des Bayer. Landtags vom 8. Mai 1985 (Drucksachen 10/6777 und 10/6775) hingewiesen. Darin wird die Staatsregierung ersucht, "die Tätigkeit der VOB-Stellen ... zu intensivieren" und darüber hinaus angeregt, die VOB-Stellen "zu einem fortlaufenden Erfahrungsaustausch und zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit anzuhalten".

14.4.1.2 Elektrotechnik/Maschinenwesen

Die personelle Besetzung der Sachgebiete 410 bis 413 mit Fachpersonal der Bereiche Elektrotechnik bzw. Maschinenwesen ist sehr unterschiedlich (vgl. TNr. 14.2, Schaubild 2); sie weicht von dem vorgenannten Verhältnis von 3 : 1 zwischen der Regierung von Oberbayern und den übrigen Regierungen teilweise weit ab. Vor allem aber schwankt das Verhältnis Allgemeiner Hochbau zu Elektrotechnik/Maschinenwesen bei den einzelnen Regierungen

zwischen 1,4 : 1 (Oberpfalz) und 3,5 : 1 (Oberfranken); das Mittel beträgt 2,2 : 1. Die unterschiedlich starke Besetzung wirkt sich insbesondere dahingehend aus, daß bei den Regierungen mit der geringsten Besetzung (Oberfranken, Schwaben) die Prüfungstätigkeit mit einem relativ geringen Detaillierungsgrad durchgeführt werden muß und kaum Raum für den Bereich der sonstigen Tätigkeiten außerhalb der Schwerpunkte staatlicher und nichtstaatlicher Hochbau bleibt. Umgekehrt können die Regierungen mit der stärksten personellen Besetzung eine sehr umfangreiche Tätigkeit außerhalb der Schwerpunktbereiche leisten.

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der ORH z.T. erhebliche Unterschiede in der Aufgabenerledigung festgestellt. So liegt bei der Regierung der Oberpfalz der Anteil der sonstigen Tätigkeiten mit 32,6 v.H. weit über dem Anteil für den gesamten staatlichen Hochbau (20,9 v.H.) und erreicht fast den Anteil für den Schwerpunktbereich nichtstaatlicher Hochbau mit 34,9 v.H. Der hohe Anteil beruht insbesondere auf der intensiven Behandlung genereller Fragen der Energiewirtschaft und der Energieversorgung.

Auch bei Berücksichtigung regionaler Besonderheiten sollte die Arbeit der Regierungen gleichen Grundsätzen folgen. Ferner sollte das Staatsministerium, z.B. durch eine Neufassung des Aufgabengliederungsplanes, konkrete Hinweise für einen angemessenen Umfang der sonstigen Tätigkeiten geben.

Im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Organisationsform der Sachgebiete 410 bis 413 wird darauf hingewiesen, daß das Staatsministerium im Jahre 1977 angeordnet hat, die für Elektrotechnik/Maschinenwesen bestehenden Sachgebiete 410 a und b aufzulösen und in die Sachgebiete 410 einzugliedern, "sobald die derzeitigen Sachgebietsleiter andere Aufgaben übernehmen oder ausscheiden". Bei den Regierungen der Oberpfalz und von Unterfranken, wo für Elektrotechnik und Maschinenwesen je ein Sachgebiet besteht, seien beim Ausscheiden eines Sachgebietsleiters die Aufgaben zunächst in einem Sachgebiet zusammenzufassen. Diese Weisung ist bis jetzt noch nicht vollzogen worden.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß es nach wie vor bestrebt sei, in Unterfranken und in der Oberpfalz die beiden Sachgebiete in eines zusammenzufassen, wenn die personellen Umstände dies zulassen. Das Staatsministerium ist auch grundsätzlich mit dem ORH einig, daß die derzeit un-

terschiedliche Organisation der Fachrichtungen Elektrotechnik und Maschinenwesen bei den Regierungen vereinheitlicht werden sollte. Es weist jedoch darauf hin, daß im Hinblick auf

- die Aufgabenmehrung in den letzten zehn Jahren,
- die Bedeutung der eigenständigen Aufgaben der Fachrichtungen Elektrotechnik und Maschinenwesen angesichts der heutigen Zielsetzung der Energiepolitik und des Umweltschutzes und
- die Motivation der Fachkräfte angesichts der katastrophalen Nachwuchssituation wegen der gegenüber der Industrie schlechteren Möglichkeiten

die Sachgebiete in Ober- und Niederbayern unverändert bleiben sollten und in Schwaben, Mittelfranken und Oberfranken ein Sachgebiet gebildet werden sollte. Eine Personalmehrung sei damit nicht verbunden, die Motivation für die Beschäftigten würde jedoch erheblich gesteigert.

Aus Gründen einer wirtschaftlichen Organisationsform, die Kleinsachgebiete regelmäßig ausschließt, teilt der ORH grundsätzlich die Auffassung des Staatsministeriums aus dem Jahre 1977. Er verkennt jedoch nicht, daß durch die Entwicklung der letzten zehn Jahre den Fachrichtungen Elektrotechnik und Maschinenwesen ohne ausdrückliche Anpassung des Aufgabengliederungsplanes mehr eigenständige Aufgaben zugewiesen wurden, die die Bildung eines eigenen Sachgebietes Elektrotechnik/Maschinenwesen bei allen Regierungen rechtfertigen könnten. Stellenmehrungen und Stellenhebungen wären deswegen aber nicht veranlaßt.

14.4.1.3 Künftige Entwicklung

Unter Berücksichtigung des augenblicklichen Aufgabenvolumens hält der ORH die personelle Besetzung der Sachgebiete 410 bis 413 trotz teilweise erkennbarer Reserven insgesamt für vertretbar.

Nach den derzeitigen Erkenntnissen wird noch über Jahre hinaus mit größeren Bauinvestitionen zu rechnen sein. Dies schließt nicht aus, daß regionale Verschiebungen im Bauvolumen auftreten werden. Längerfristig muß zwar sowohl im staatlichen als auch im nichtstaatlichen Hochbau mit einem langsamen Rückgang des Bauvolumens gerechnet werden. Insbesondere bei einigen Infrastruktureinrichtungen (z.B. Schulen und Hochschulen) ist mit Sättigungserscheinungen zu rechnen; allgemein erkennbar ist bereits ein spürbares Nachlassen der Neubaumaßnahmen zugunsten der Bestandserhaltung. Nach einer Untersuchung des Ifo-Instituts aufgrund einer Umfrage bei 1200 Ge-

meinden entfielen hierauf bereits 1984 mehr als 50 v.H. der Hochbautätigkeit, wobei eine steigende Tendenz erwartet wird (Ifo-Schnelldienst 10-11/87).

Nach allgemeiner Verwaltungserfahrung kann ein Sachgebiet mit einer auf ein durchschnittliches Aufgabenvolumen ausgerichteten Stammbesetzung durch tatkräftigen Einsatz aller Beschäftigten zeitlich begrenzte Spitzenbelastungen durchaus bewältigen. Es besteht daher kein Anlaß, bei einer kurzzeitigen Erhöhung des Aufgabenvolumens das Personal aus diesem Anlaß zu vermehren.

Personalreserven sollten nach Möglichkeit beim nichtstaatlichen Hochbau eingesetzt werden. Die spürbaren Kostenminderungen in diesem wichtigen Aufgabenbereich aufgrund der Prüfungstätigkeit durch die Regierungen - insbesondere der Beratung im Vorplanungsstadium -, die von der Verwaltung bisher statistisch nicht voll erfaßt wurden und daher ohne aufwendige Untersuchungen nachträglich nicht genau beziffert werden können, jährlich aber Millionenbeträge erreichen, sprechen nach Meinung des ORH deutlich für eine Intensivierung der Tätigkeit der Regierungen in diesem Bereich. Der ORH hat deshalb immer wieder eine stärkere Beratungs- und Prüfungstätigkeit beim nichtstaatlichen Hochbau gefordert (vgl. u.a. ORH-Berichte 1980 TNr. 67 und 1983 TNr. 32.7).

14.4.2 Aufgabenerledigung

Aufgrund seiner Erhebungen bemerkt der ORH folgendes:

14.4.2.1 Staatlicher Hochbau

Bei kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (Wertgrenze 750 000 DM) sind die Regierungen für die Prüfung und Überwachung der staatlichen Hochbaumaßnahmen abschließend zuständig. In der Neufassung 1987 der RL Bau wurde darüber hinaus die alleinige Kompetenz der Regierung als technischer Aufsichtsbehörde in der Mittelinstanz für die Prüfung von Bauunterlagen für große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten ausdrücklich festgelegt. Die OBB genehmigt die Bauunterlagen und setzt die Kosten fest. Eine Nachprüfung beschränkt sich dabei auf die grundsätzlich bedeutsamen Angaben und Daten.

Der ORH hält diese Regelung für eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß große staatliche Hochbaumaßnahmen trotz des gegenüber den kleinen Baumaßnahmen aufwendigeren Verfahrens künftig zügiger abgewickelt werden können. Freilich müssen derartige Regelungen dann auch strikt angewandt werden. So hätten die Regierungen eigenverantwortlich für eine möglichst rasche, fachtechnisch einwandfreie Prüfung der Projekte zu sorgen. Nach den Feststellungen des ORH wäre es geboten, wenn die OBB auf verschiedentlich immer noch vorkommende ausführliche fachtechnische Nachprüfungen - vor allem im Bereich Elektrotechnik/Maschinenwesen - verzichten würde, was bei der Ausstattung der Regierungen mit Fachpersonal grundsätzlich möglich scheint.

14.4.2.2 Nichtstaatlicher Hochbau

a) Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung ist zuständig für die Bedarfsfeststellung und die Programmfreigabe. Es stellt bei der Programmfreigabe die Zuständigkeit für die fachliche Billigung fest, wobei kleinere und andere geeignete Errichtungsmaßnahmen der Regierung zur Entscheidung übertragen werden.

Der ORH hat bei seinen örtlichen Erhebungen und bei der Prüfung von einzelnen Maßnahmen festgestellt, daß nach der Programmfreigabe die Aufgaben zwischen Ministerium und Regierungen nicht immer eindeutig abgegrenzt waren. Im Sinne eines klaren und wirtschaftlichen Verfahrensablaufes sollte angestrebt werden, die Zuständigkeiten für jede Maßnahme eindeutig zu regeln. Dabei hält der ORH folgende Aufgabenabgrenzung für zweckmäßig:

Staatsministerium: - Bedarfsprüfung
 - Freigabe des Raum- und Funktionsprogrammes
 einschließlich Grundsatzplanung

Regierungen: Prüfung der
 - Bau- und Ausstattungsplanung
 - Bauausführung
 - Verwendungsnachweise

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH darin überein, daß die vorgeschlagene Aufgabenabgrenzung eingehalten werden soll. Es bejaht auch die Delegation der fachlichen Billigung an die Regierungen, soweit und sobald die Delegationsreife erreicht ist. Allerdings vertritt das Staatsministerium die Auffassung, daß z.T. bei Sanierungsmaßnahmen, bei notwendigen Umplanungen aufgrund der Programmfreigabe sowie bei Überschreitung der im Jahreskrankenhaus-Programm ausgewiesenen Kostenansätze die Delegation erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich sei.

Im Entwurf der beabsichtigten Neufassung der Durchführungsverordnung zum Bayerischen Krankenhausgesetz und zum Finanzausgleichsgesetz ist weiterhin die Delegation von geeigneten Maßnahmen an die Regierungen vorgesehen. Nach den Ausführungen des Staatsministeriums wird sich seine Zuständigkeit für das gesamte Prüfungsverfahren einschließlich der fachlichen Billigung in der Praxis auf Einzelfälle beschränken, vor allem auf besonders umfangreiche oder hinsichtlich der medizinischen Aufgabenstellung nicht alltägliche Krankenhausprojekte.

Der ORH hielte das - wenn dabei in der Praxis die Aufgaben zwischen Ministerium und Regierungen bei jeder Maßnahme klar abgegrenzt werden - für eine praktikable Regelung, die einen wirtschaftlichen Verfahrensablauf zuließe.

b) Ersatz der Kosten der als notwendig anerkannten Baumaßnahmen bei Sonderschulen

Nach den Richtlinien des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus gehören zur Aufgabe des Staatsministeriums

- die Äußerung zur grundsätzlichen Förderfähigkeit des Vorhabens in der Programmstufe,
- die Raumprogrammgenehmigung bei weiterführenden Schulen, soweit keine Musterraumprogramme oder sonstigen Berechnungsgrundlagen festgelegt sind,
- die Zusicherung des Ersatzes der notwendigen Kosten in der Projektstufe,
- die Zuweisung von Haushaltsmitteln.

Die Regierungen erstellen nach diesen Richtlinien regelmäßig sämtliche endgültigen Bescheide (Raumprogrammgenehmigung, schulaufsichtliche Genehmigung, Zuwendungsbescheide). Sie sind darüber hinaus zuständig für die

- Überprüfung der Bauausführung und
- die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Der ORH hat auch hier festgestellt, daß bei Abwicklung einzelner Maßnahmen die Arbeitsabläufe zwischen Staatsministerium und Regierungen nicht immer effizient sind. So werden von der Regierung erstellte Bescheide vorab im Entwurf dem Ministerium vorgelegt, bevor sie die endgültige Fassung erhalten.

Das Staatsministerium hat hierzu ausgeführt, daß

- es den Regierungen freigestellt sei, den Entwurf der Programmgenehmigung vorzulegen. Die Vorlage diene der Verwaltungsvereinfachung, weil andernfalls über den Bedarf und die vorgesehene Lösung (Raumprogramm) gesondert zu berichten wäre,
- es zu keiner Zeit verlangt habe, die Entwürfe der schulaufsichtlichen Genehmigung der Projekte vorzulegen. Es hat jedoch bei den Regierungen angeregt, daß diese erst dann die schulaufsichtliche Genehmigung erteilen, wenn das Ministerium auf die eingeschränkte oder uneingeschränkte Fördermöglichkeit hingewiesen habe.

Da die Regierungen als Bündelungsbehörde alle schulaufsichtlichen, sportfachlichen und baufachlichen Fragen aufgrund ihrer Ortskenntnisse sachgerecht koordinieren können, sollten sie nach Auffassung des ORH als Hauptansprechpartner der Schulträger alleinverantwortlich ihre Einzelentscheidungen treffen können. Das Staatsministerium sollte sich auf die Behandlung von Grundsatzfragen beschränken.

15 Sachgebiete 420 bis 422 - Städtebau, Bauplanung und Bauordnung

Die Personalausstattung der Sachgebiete 420 bis 422 ist - bezogen auf die derzeitige Aufgabenerledigung - nicht zu beanstanden. Etwasige Kapazitätsreserven sollten für eine zügige Abwicklung der Städtebauförderungsprogramme eingesetzt werden.

- 15.1** Den Sachgebieten 420 bis 422 obliegen im wesentlichen der fachliche Vollzug des Bauordnungs- und des Bauplanungsrechts, die fachliche Behandlung der Bauleitpläne sowie der Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes, soweit es nicht in den Sachgebieten 423 - Siedlungs- und Wohnungsbau - vollzogen wird. Dazu gehört insbesondere die Aufstellung und Fortführung der Programme, die vorbereitenden Untersuchungen, Planungen und Ordnungsmaßnahmen sowie die Förderung von Gemeinbedarfseinrichtungen.

Die Aufgaben werden bei einer Regierung in drei Sachgebieten, bei den übrigen Regierungen in je einem Sachgebiet wahrgenommen.

- 15.2** Die **Personal- und Aufgabenentwicklung** in den beiden Aufgabenbereichen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht einerseits und Städtebauförderung andererseits ist seit 1980 unterschiedlich verlaufen.

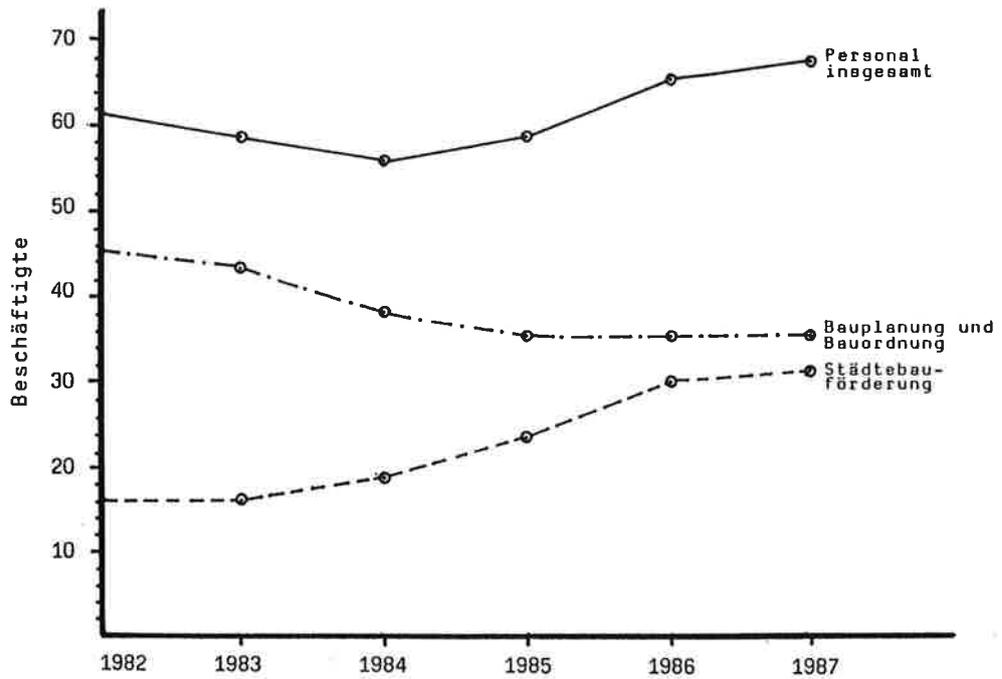
15.2.1 Personalentwicklung in beiden Aufgabenbereichen

Nach dem Stand vom 1. Januar 1987 sind in den Sachgebieten 420 bis 422 insgesamt 67 Beschäftigte - überwiegend Beamte des höheren und des gehobenen bautechnischen Dienstes und vergleichbare Angestellte - eingesetzt; gegenüber dem 1. Januar 1982 hat sich die Anzahl der Beschäftigten um sechs erhöht.

Die Personalentwicklung in beiden Aufgabenbereichen seit dem Jahr 1982 ergibt sich aus dem folgendem Schaubild 1.

Schaubild 1

Personalentwicklung insgesamt und in den beiden Aufgabenbereichen Bauplanung und Bauordnung sowie Städtebauförderung



15.2.2 Aufgabenbereich Bauplanung und Bauordnung

Mit der Verlagerung von Zuständigkeiten nach dem Bundesbaugesetz von den Regierungen auf die Landratsämter ab 1. Januar 1979 (u.a. für die Genehmigung von Bebauungsplänen und für Zustimmungen bei Einzelbauvorhaben) trat zunächst eine gewisse Entlastung in diesem Aufgabenbereich ein. Der seinerzeit von der Verwaltung prognostizierte Personalabbau von insgesamt acht Stellen bei den Regierungen wurde wegen späterer Aufgabemehrungen nicht voll verwirklicht. Neben der steigenden Anzahl von Widersprüchen und Eingaben in Bausachen gehörten dazu insbesondere die wachsende Anzahl von Flächennutzungsplanverfahren nach dem Abschluß der Gebietsreform verbunden mit erhöhten Anforderungen durch die notwendige Abstimmung mit der Regional- und Landschaftsplanung sowie der starke Anstieg der Städtebauförderungsprogramme.

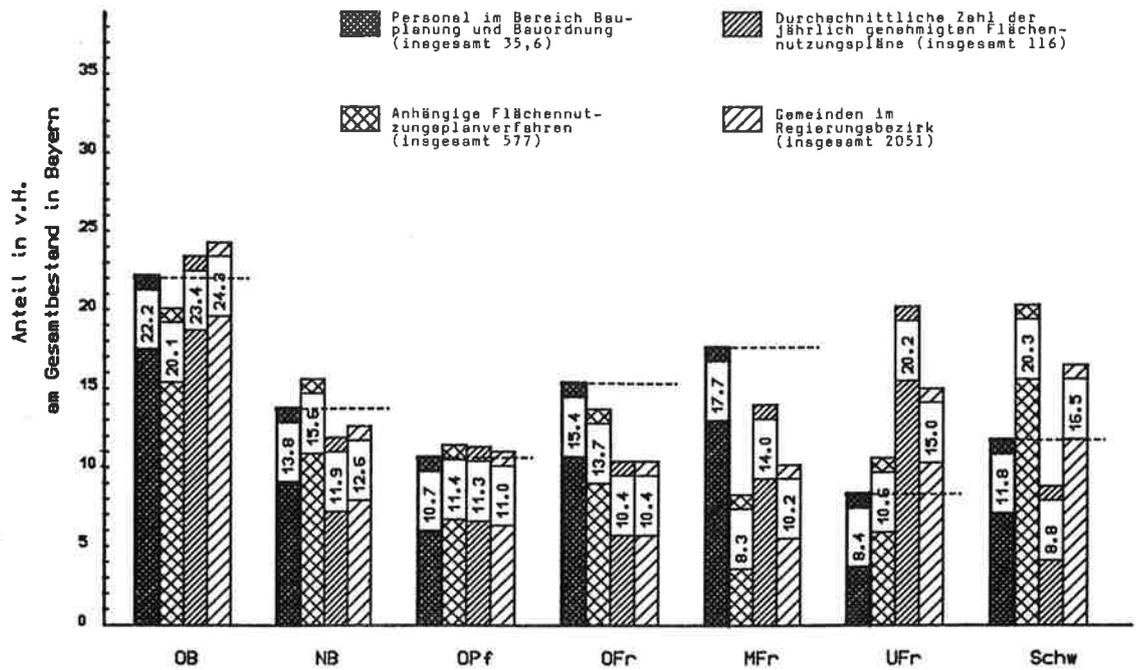
Am 31. Dezember 1986 hatten 1602 der 2051 bayerischen Gemeinden einen gültigen Flächennutzungsplan; von diesen gelten allerdings 302 nur für einen Teil des Gemeindegebietes. Insgesamt waren am 31. Dezember 1986 577 Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen anhängig. Davon wurden 207 im Zeitraum von 1975 bis 1979 und 252 in den Jahren 1980 bis 1984 begonnen; das entspricht einer Steigerung von rund 22 v.H. bei den neu begonnenen Verfahren. In den Jahren 1985 und 1986 sind weitere 63 Verfahren dazugekommen.

Die genannten Zahlen verdeutlichen insgesamt die gestiegene Arbeitsbelastung der Regierungen in der Flächennutzungsplanung. Die Zahl der derzeit anhängigen Verfahren läßt darüber hinaus darauf schließen, daß sich in diesem Arbeitsbereich keine kurzfristige Veränderung ergeben wird. Der ORH ist jedoch der Auffassung, daß die Aufgaben auch angesichts der gestiegenen Zahl anhängiger Verfahren ohne zusätzliches Personal zu bewältigen sind; die im Schaubild 2 dargestellte Personal- und Aufgabensituation verdeutlicht dies. Das bei den Regierungen von Mittelfranken und von Oberfranken aus dem Schaubild 2 erkennbare Ungleichgewicht zwischen Personal und Aufgaben wird durch die dort im Bereich Städtebauförderung bestehenden Verhältnisse (vgl. Schaubild 4) weitgehend ausgeglichen.

Die näheren Einzelheiten zur Personal- und Aufgabenverteilung im Aufgabenbereich Bauplanung und Bauordnung ergeben sich aus dem nachfolgenden Schaubild 2.

Schaubild 2

Personal- und Aufgabenverteilung im Bereich Bauplanung und Bauordnung (Stand 31. Dezember 1986)



15.2.3 Aufgabenbereich Städtebauförderung

Im Aufgabenbereich Städtebauförderung ist ein deutlicher Aufwuchs zu verzeichnen. Von 1982 bis 1987 haben sich die zur Bewilligung bereitgestellten Mittel vervierfacht, die Anzahl der zur Förderung in die Programme aufgenommenen Maßnahmen stieg um mehr als das Dreifache. Das in diesem Aufgabenbereich eingesetzte Personal wurde verdoppelt. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Zahlenübersicht 1 und dem Schaubild 3.

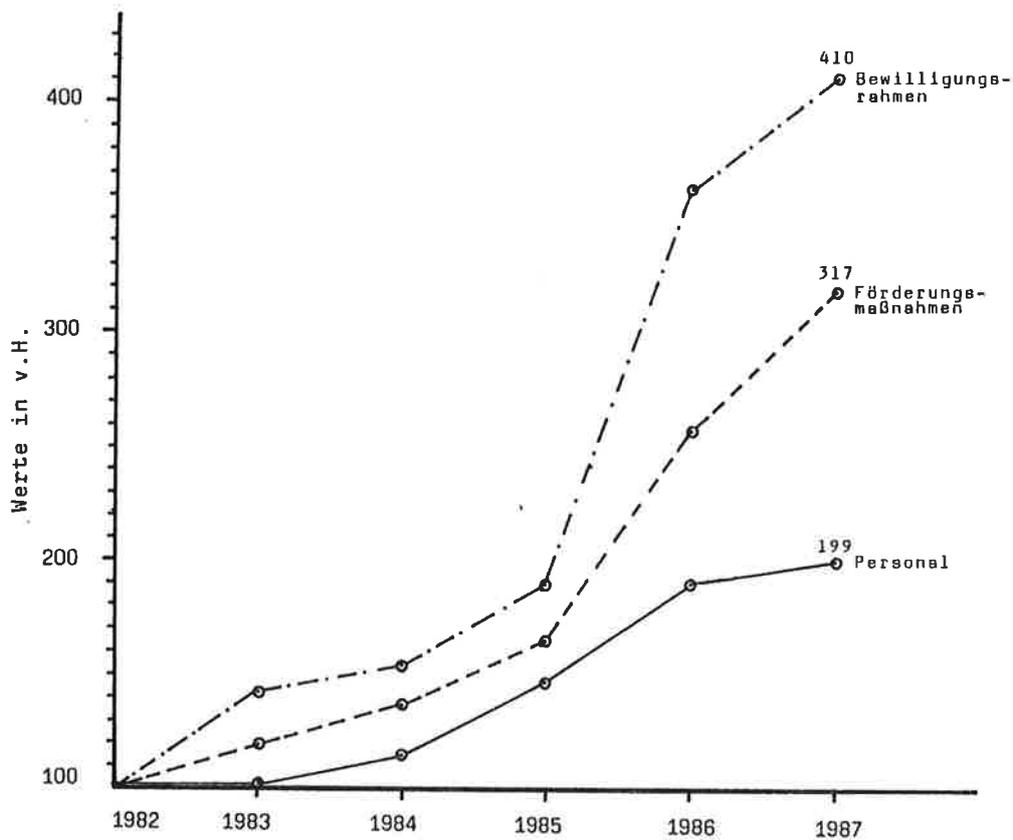
Zahlenübersicht 1

Jahr	Bund/Länder- Programm	Bayer. Programm	Gesamt- betrag	Maßnahmen in der Förderung	Personal für Städtebau- förderung
	TDM	TDM	TDM		
1982	71 178	6 500	77 670	156	15,8
1983	92 828	18 000	110 828	182	15,8
1984	93 140	27 100	120 240	214	18,1
1985	110 428	36 000	146 428	257	23,2
1986	281 868	1 000 ¹⁾	282 868	403	30,1
1987	282 806	36 000	318 806	494	31,5

1) Umschichtung der Mittel zugunsten der Dorferneuerung

Schaubild 3

Aufgaben- und Personalentwicklung (in v.H.) im Bereich Städtebauförderung



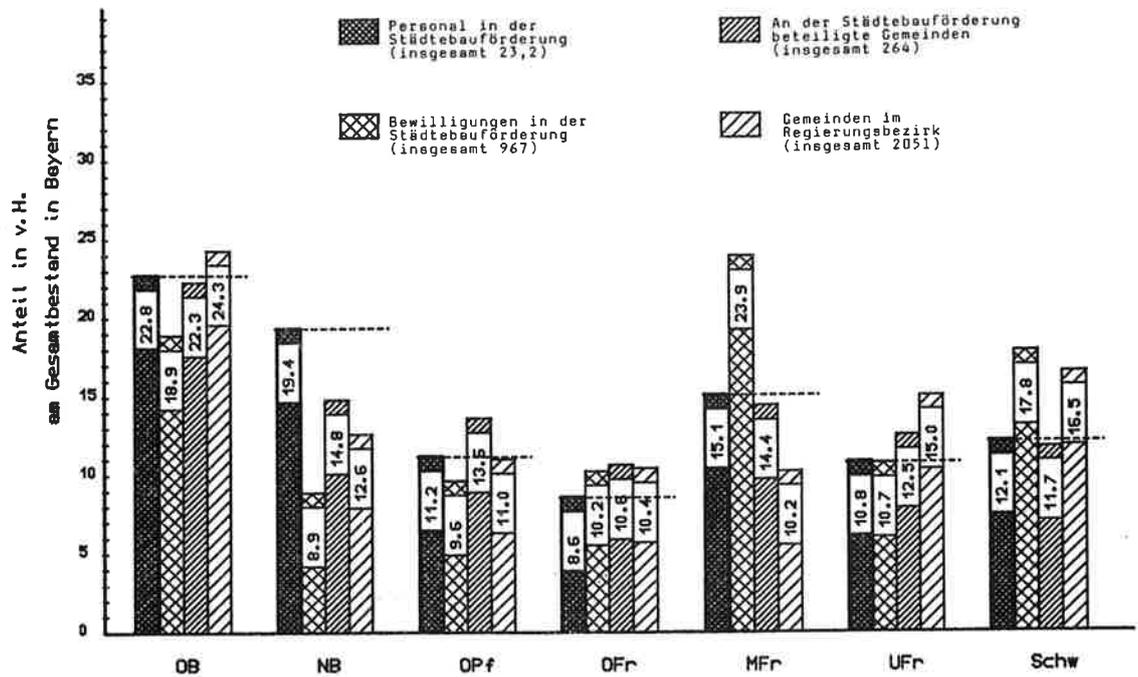
Während das im Aufgabenbereich Städtebauförderung eingesetzte Personal von 1982 bis 1987 um insgesamt 16 Beschäftigte vermehrt wurde, stieg der Personalstand der Sachgebiete 420 bis 422 insgesamt nur um sechs Stellen. Das

zeigt, daß die Verlagerung von Zuständigkeiten im Baurecht von den Regierungen auf die Landratsämter (vgl. oben TNr. 15.2.2) im Ergebnis doch zu einer Entlastung im Aufgabenbereich Bauplanung und Bauordnung geführt hat; diese hat eine Umschichtung innerhalb der Sachgebiete von insgesamt zehn Beschäftigten zugunsten der Städtebauförderung ermöglicht.

Die näheren Einzelheiten zur Personal- und Aufgabenverteilung ergeben sich aus dem nachfolgenden Schaubild 4.

Schaubild 4

Personal- und Aufgabenverteilung im Bereich Städtebauförderung (Stand 31. Dezember 1985)



Im Hinblick auf die immer noch steigende Tendenz in der Städtebauförderung und deren gesamtpolitischen Stellenwert wären Personalreserven, wie z.B. bei der Regierung von Niederbayern (vgl. Schaubild 4), für eine zügige Aufgabenerledigung einzusetzen. Allenfalls erforderliches zusätzliches Personal für die zügige Abwicklung der Städtebauförderung, vor allem auch hinsichtlich der Prüfung der Verwendungsnachweise, wäre durch eine Personalumschichtung oder durch eine Umwandlung freierwerdender Stellen innerhalb der Regierungen (z.B. aus dem Bereich Siedlungs- und Wohnungsbau - siehe TNr. 16 - oder der Ortsplanungsstelle - siehe TNr. 17 -) zu gewinnen.

16 Sachgebiete 423 - Siedlungs- und Wohnungsbau

Aus einer rückläufigen Entwicklung der Aufgaben der Sachgebiete 423 vor allem im Bewilligungsbereich und vom ORH vorgeschlagenen Rationalisierungsmaßnahmen ergibt sich eine mögliche Personaleinsparung von rd. 15 v.H. (= neun Stellen) des derzeit in den Sachgebieten 423 eingesetzten Personals. Diese Personaleinsparungen stünden einer intensiveren Erledigung von Einzelaufgaben, beispielsweise der von der Verwaltung beabsichtigten Verstärkung der Wohnungsgemeinnützigkeitsaufsicht, nicht entgegen.

16.1 Personalentwicklung

Nach den Meldungen der Regierungen gegenüber dem Staatsministerium des Innern über die Personalverteilung am 1. Januar jeden Jahres hat sich die Anzahl der Beschäftigten in den Sachgebieten 423 im Zeitraum 1979 bis 1987 wie folgt entwickelt:

Personalentwicklung in den Sachgebieten 423 Zahlenübersicht 1

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Beschäftigte	84,35	82,10	64,60	62,60	59,80	60,20	59,50	58,00	58,00
Anteil in v.H.	100,00	97,33	76,59	74,21	70,90	71,37	70,54	68,76	68,76

Der Personalrückgang von 1979/1980 bis 1981/1982 um rund 20 Beschäftigte war eine Folge der am 1. Januar 1980 wirksam gewordenen Verlagerung der Zuständigkeit zur Förderung des Wohnungsbaus und der Wohnungsmodernisierung für Eigentumsmaßnahmen von den Regierungen auf die Kreisverwaltungsbehörden; er erreichte allerdings nicht die von der Verwaltung erwartete Einsparung von insgesamt 31,5 Stellen. In den letzten Jahren hat sich der Personalstand in den Sachgebieten Siedlungs- und Wohnungsbau nur noch geringfügig verändert.

16.2 Aufgabenentwicklung

In die Zuständigkeit der Sachgebiete Siedlungs- und Wohnungsbau fallen nach dem Aufgabengliederungsplan des Staatsministeriums des Innern für die Regierungen im wesentlichen folgende Fachaufgaben:

Zahlenübersicht 2

Fachaufgaben	Anteil an der gesamten verfügbaren Arbeitszeit 1984 in v.H.
- Sozialer Wohnungsbau, steuerbegünstigter Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung	52,2
- Förderung von Modernisierungs- und heizenergiesparenden Maßnahmen	8,2
- Fachlicher Vollzug der wohnungsbaurechtlichen Vorschriften, insbesondere des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, des Wohnungsbindungsgesetzes, des Wohnungsaufsichtsgesetzes und des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts	14,3
- Fachtechnische Prüfung von Bauvorhaben nach dem Landesaltenplan und dem Landesbehindertenplan	6,6
- Fachlicher Vollzug des Städtebauförderungsgesetzes (Modernisierungs- und Baumaßnahmen, Bestätigung von Sanierungs- und Entwicklungsträgern, Bewilligung und Verwaltung der Finanzhilfen)	4,7
Zwischensumme	86,0

Der Rest von 14 v.H. entfällt vor allem auf Querschnittsaufgaben (z.B. Führung). Knapp ein Drittel der gesamten verfügbaren Arbeitszeit entfällt auf den Vollzug von Förderprogrammen, bei denen die Regierungen nach wie vor als Bewilligungsstellen tätig werden. In diesem Bereich sind hinsichtlich der Fördermittel in den verschiedenen Programmen sowie der Anzahl der Bewilligungen und der geförderten Einheiten gerade in den letzten Jahren teilweise stark rückläufige Tendenzen zu verzeichnen. Für die Wohnungsbauförderung im Ersten Förderungsweg ergeben sich die näheren Einzelheiten aus der folgenden Zahlenübersicht 3 und dem Schaubild.

Wohnungsbauförderung im Ersten Förderungsweg
(Bewilligungsstellen: Regierungen)

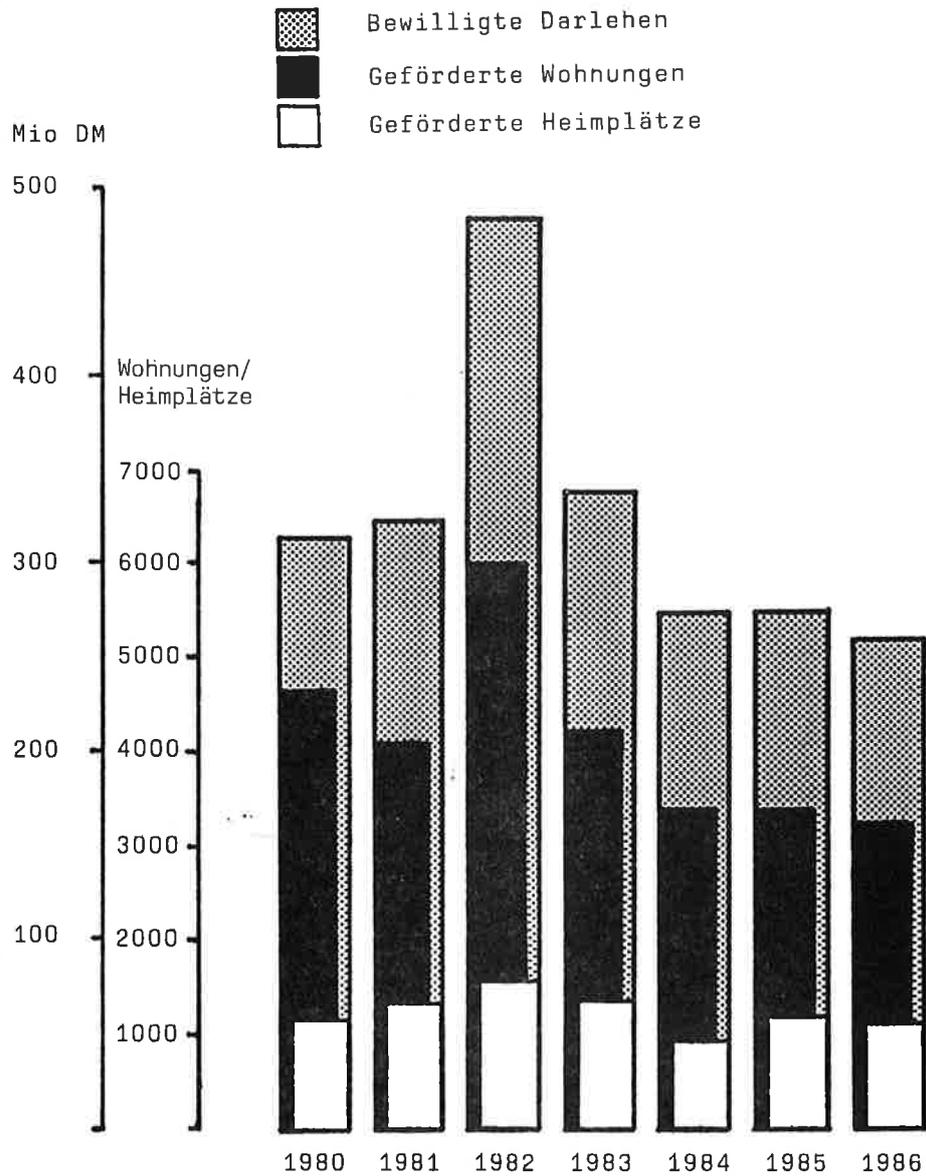
Zahlenübersicht 3

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Bewilligte Förderungsmittel in Mio DM							
Wohnungsbau	267,7	269,5	419,5	282,5	224,8	216,1	196,4
Wohnungsumbau Wohnungsausbau	15,1	10,9	9,5	13,3	19,1	18,8	24,1
Heimplätze (Neu-, Um-, Ausbau)	32,4	43,4	57,1	43,9	30,3	39,1	40,4
Summe	315,2	323,8	486,1	339,7	274,2	274,0	260,9
in v.H. (1980 = 100)	100	103	154	108	87	87	83
Geförderte Wohnungseinheiten							
Neubau	4 443	3 939	5 858	3 960	3 079	3 098	2 809
Um- und Ausbau	240	187	175	288	296	284	444
Summe	4 683	4 126	6 033	4 248	3 375	3 382	3 253
in v.H. (1980 = 100)	100	88	129	91	72	72	69
Geförderte Heimplätze							
Neubau	1 011	1 282	1 575	1 361	741	1 074	976
Um- und Ausbau	198	64	13	-	195	140	105
Summe	1 209	1 346	1 588	1 361	936	1 214	1 081
in v.H. (1980 = 100)	100	111	131	113	77	100	89

Quelle: Jahresberichte der Bayer. Landesbodenkreditanstalt

Wohnungsbauförderung im Ersten Förderungsweg
(von den Regierungen bewilligte Förderungsmittel
und Anzahl der geförderten Wohnungen und Heim-
plätze)

Schaubild



Noch augenfälliger ist der Aufgabenrückgang in den Förderungsbereichen der Wohnungsmodernisierung und Energieeinsparung; er ist vor allem auf die Einstellung der Bund-Länder-Programme zurückzuführen. Die näheren Einzelheiten zeigt die Zahlenübersicht 4.

Förderung der Wohnungsmodernisierung und der Energieeinsparung (Bewilligungsstellen: Regierungen) Zahlenübersicht 4

Förderprogramm	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Wohnungsmodernisierung - Bund-Länder-Programm (Wohnungseinheiten)	7 398	6 604	6 370	1 873	-	-	-
Wohnungsmodernisierung - Bayern-Programm (Wohnungseinheiten)	-	-	-	1 752	1 613	2 016	1 684
insgesamt (Wohnungseinheiten)	7 398	6 604	6 370	3 625	1 613	2 016	1 684
Anteil in v.H.	100	89	86	49	22	27	23
Energieeinsparung (Wohnungseinheiten)	45 234	46 659	44 410	7 673	919	-	-
Anteil in v.H.	100	103	98	17	2	-	-
Energieeinsparung (Heimplätze)	4 765	5 244	5 438	1 683	374	-	-
Anteil in v.H.	100	110	114	35	8	-	-
Energieeinsparung (sonst. Gebäude)	176	224	184	35	4	-	-
Anteil in v.H.	100	127	105	20	2	-	-

Quelle: Jahresberichte der Bayer. Landesbodenkreditanstalt

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die Fördermittel in diesem Bereich im Haushaltsjahr 1987 gegenüber dem Haushaltsjahr 1986 angehoben worden seien. Da es sich dabei absolut nur um eine Erhöhung von 35 Mio DM auf 55 Mio DM im Jahre 1987 handelt und die Mittel für das Haushaltsjahr 1988 bereits wieder auf 45 Mio DM verringert wurden, dürften damit die ursprünglichen Fallzahlen aus der Zeit der Bund-Länder-Programme auch nicht annähernd erreicht werden.

Die insgesamt rückläufige Tendenz im Bewilligungsbereich wird auch dadurch bestätigt, daß sich im Bereich der Wohnungsbauförderung die Gesamtzahl der von den Regierungen ausgesprochenen Bewilligungen - von 578 Nachbewilligungen im Zuge einer Sonderaktion im Jahr 1985 abgesehen - von 1291 im Jahr 1983 über 1016 im Jahr 1984 auf 868 im Jahr 1985 verringert hat. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der folgenden Zahlenübersicht 5.

Entwicklung im Bewilligungsbereich
(Bewilligungsstellen: Regierungen)

Zahlenübersicht 5

Bewilligungsbereich	Bewilligungsfälle		
	1983	1984	1985
Allgemeine Förderprogramme	158	104	121
Aufstockungsmittel	24	20	18
Programm Flüchtlinge und Aussiedler	46	47	25
Eigentumsprogramm	154	55	6
Landesplan für Altenhilfe	16	28	24
Programm Behindertenwohnheime	3	4	1
Härte-/Sonderfonds	5	1	8
Experimenteller Wohnungsbau	4	4	1
Modernisierungsprogramm Bund/Länder	29	0	0
Modernisierungsprogramm Bayern	257	335	373
Heizenergieeinsparungsprogramm	231	33	0
Zweiter Förderungsweg Aufwendungszuschüsse	3	10	1
Zweites Förderungsprogramm nichtöffentliche Darlehen	52	41	0
Beihilfen bei Wohnungsnotständen	271	288	264
Programm Junge Familie	17	14	8
Programm Zonenrandgebiet	8	25	8
Programm Süd-Ost-Asienflüchtlinge	3	0	0
Programm Ausländische Arbeitnehmer	10	7	10
insgesamt	1 291	1 016	868
Anteil in v.H.	100	78,6	67,2

Quelle: Haushaltsüberwachungslisten der Regierungen

16.3 Sonstige Prüfungsfeststellungen zur Aufgabenerledigung

16.3.1 Arbeitshilfen

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, daß alle Regierungen neben den vom Staatsministerium vorgeschriebenen Formblättern selbst erarbeitete Arbeitshilfen verwenden. Dazu gehören u.a. Texthandbücher für die programmierte Textverarbeitung, Formblätter für Standardbriefe und Bescheide, Erhebungsbogen für statistische Zwecke, Arbeitsblätter für die behördeninterne Sachbearbeitung sowie Skizzen von Grundrissen für Wohn- und Altenheimbauten, die ein besonders wirtschaftliches Bauen ermöglichen. Dabei waren für die gleichen Arbeitsbereiche große Unterschiede zwischen einzelnen Regierungen hinsichtlich Anzahl und inhaltlicher Ausgestaltung der Arbeitshilfen festzustellen.

Im Interesse eines effizienten und rationellen sowie landesweit gleichmäßigen Vollzugs sollten die aus der Verwendung der einzelnen Arbeitshilfen resultierenden Erleichterungen allen Regierungen gleichermaßen zugute kommen. Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, es werde die Arbeitshilfen der Sachgebiete 423 - voraussichtlich im Rahmen eines Arbeitskreises - koordinieren.

16.3.2 Einsatz von Bürotechnik und Informationsverarbeitung

Ins Gewicht fallende Rationalisierungsreserven sieht der ORH auch im Einsatz der modernen Bürotechnik und der Informationsverarbeitung.

In Betracht kommen dabei vor allem Textverarbeitung bei der Erstellung standardisierbarer Bewilligungsbescheide und sonstigen Schriftwechsels sowie die Unterstützung einzelner Förderungsmaßnahmen (z.B. der Nachbewilligung bei den umfangreichen Vergleichsberechnungen) und der laufenden Verwaltungsaufgaben (z.B. Nachweisungen, statistische Aufzeichnungen) durch DV-Einsatz.

Die Verwaltung hat hierzu darauf hingewiesen, daß im Zuge der Einführung und Ausweitung der Datenverarbeitung bei den Regierungen mit der Verwirklichung der Vorschläge des ORH zu rechnen sei.

16.4 Vereinfachung von Förderverfahren

16.4.1 Behindertenwohnheime

Bei den örtlichen Erhebungen haben die Regierungen Ubereinstimmend auf den erheblichen Arbeits- und Zeitaufwand hingewiesen, den das derzeit angewandte Verfahren zur Förderung von Behindertenwohnheimen aus Landes- und Bundesmitteln für Zuwendungsempfänger und Verwaltung verursacht. Die Staatsministerien des Innern, der Finanzen und für Arbeit und Sozialordnung haben sich in Verhandlungen beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bisher ergebnislos um eine durchgreifende Vereinfachung des Verfahrens, vor allem im Hinblick auf die Beseitigung von Doppelprüfungen, bemüht.

Im Interesse einer Verwaltungsvereinfachung sollten diese Bemühungen fortgesetzt werden. Dabei sollte nach Auffassung des ORH von folgenden Grundsätzen ausgegangen werden:

- Innerhalb desselben Behördenzuges sollte auf mehrfache Prüfungen des gleichen Sachverhalts verzichtet werden. Diesem Anliegen ist für den Landesbereich mittlerweile in der Weise Rechnung getragen, daß das Staatsministerium des Innern insoweit nur noch eine kursorische Prüfung hinsichtlich der Förderungsvoraussetzungen vornimmt, während die Regierungen die Anträge auf Landesmittel in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht abschließend prüfen.
- Im Interesse der Zuwendungsempfänger sollte auch bei der Förderung eines Objektes durch mehrere Zuwendungsgeber ein einheitliches Antragsverfahren angewendet werden. Auf die insoweit bereits erzielte Vereinfachung bei der Förderung aus Mitteln des sozialen Wohnungsbaues und der Ausgleichsabgabe nach § 8 Schwerbehindertengesetz wird hingewiesen (2. Bericht der Staatsregierung zur Verwaltungsvereinfachung, S. 18, LT-Drucksache 9/8041).

Sofern nicht schon die Antragstellung für alle Zuwendungsarten bei nur einer Stelle möglich erscheint, sollte zumindest die Gestaltung der Antragsunterlagen eine Doppelbearbeitung durch den Antragsteller ausschließen.

- Besonders erschwerend für Verwaltung und Antragsteller wirkt sich auch aus, daß für die Berechnung des umbauten Raumes verschiedene Grundlagen heranzuziehen sind. Während für die Förderung aus Landesmitteln die Anlage 2 zur Zweiten Berechnungsverordnung, also geltendes Bundesrecht,

anzuwenden ist, fordert der Bund abweichend davon die Anwendung der DIN 277 (Berechnung der Grundflächen und Rauminhalte von Hochbauten). Das führt dann auch zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierung oder die Oberfinanzdirektion.

- Nach Abschluß der Maßnahme sollte der Zuwendungsempfänger nur einen einzigen Verwendungsnachweis erbringen müssen, der den Anforderungen aller Zuwendungsgeber genügt. Dabei sollte die Prüfung des Verwendungsnachweises durch einen Zuwendungsgeber regelmäßig ausreichend sein.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde die Anregungen des ORH zum Anlaß nehmen, einen weiteren Vorstoß beim Bund zu unternehmen. Das Ergebnis bleibe abzuwarten.

16.4.2 Pauschalierung der Baunebenkosten

Eine Regierung hat unter Hinweis auf TNr. 72 des ORH-Berichtes 1979 und die Fördergrundsätze der Staatsregierung vom 30. März 1982 (StAnz Nr. 20) beim Staatsministerium angeregt, auch in der Wohnungsbauförderung die Baunebenkosten zu pauschalieren. Damit würde eine wesentliche Vereinfachung des Förderverfahrens, insbesondere bei den Prüfungen der Schlußabrechnungen, erreicht und zugleich eine vom ORH wiederholt beanstandete Fehlerquelle beseitigt werden.

Das Staatsministerium hat hierzu die Auffassung vertreten, daß eine Pauschalierung nicht möglich sei, weil sie den Bestimmungen der Zweiten Berechnungsverordnung widerspräche.

Nach Auffassung des ORH sollte eine eventuell notwendige Änderung der Zweiten Berechnungsverordnung allein kein Hinderungsgrund dafür sein, die dargestellte Verfahrensvereinfachung anzustreben. Der ORH hat angeregt, die Angelegenheit nochmals zu überprüfen und dann ggf. eine entsprechende Initiative gegenüber dem Bund zu ergreifen, zumal die Staatsregierung im Zusammenhang mit der Überarbeitung der DIN 277 ohnehin auf eine Änderung der Zweiten Berechnungsverordnung hinwirkt (2. Bericht der Staatsregierung zur Verwaltungsvereinfachung, S. 8, LT-Drucksache 9/8041; 3. Bericht der Staatsregierung zur Verwaltungsvereinfachung, S. 47, LT-Drucksache 9/12106).

Das Staatsministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß einer etwaigen Initiative Bayerns zur Änderung der Zweiten Berechnungsverordnung mit dem Ziel, die Nebenkosten zu pauschalieren, keine Erfolgchancen eingeräumt würden. Die heutige Regelung in der Zweiten Berechnungsverordnung mit den Einzelansätzen werde von der Wohnungswirtschaft als Besitzstand angesehen. Der Verwaltungsmehraufwand im Rahmen der Förderung müsse angesichts der wohnungswirtschaftlichen Bedeutung der heutigen Regelung in Kauf genommen werden.

16.4.3 Anerkennung von steuerbegünstigten Wohnungen

Auf Angelegenheiten der Anerkennung von steuerbegünstigten Wohnungen nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz entfielen 1983 und 1984 jeweils rd. 7 v.H. der in den Sachgebieten 423 verfügbaren Jahresarbeitszeit, was der Arbeitskraft von etwa vier Beschäftigten entspricht.

Personaleinsparungen in diesem Ausmaß wären - von der wesentlichen Entlastung der Kreisverwaltungsbehörden ganz abgesehen - die Folge, wenn entsprechend einer früheren Bundesratsinitiative der Staatsregierung das derzeitige Verfahren zur Anerkennung von steuerbegünstigten Wohnungen durch eine Steuerbegünstigung für alle neugebauten Wohnungen ersetzt würde.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, eine Mehrheit unter den Ländern zugunsten der Initiative sei bisher nicht zustande gekommen. Die Bundesratsinitiative der Staatsregierung sei für erledigt erklärt worden, wengleich die Abschaffung des Anerkennungsverfahrens weiterhin wünschenswert sei. Mittlerweile hat das Land Niedersachsen den Entwurf eines Zweiten Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetzes 1987 (BR-Drucksache 252/87) eingebracht, der u.a. die Abschaffung des Anerkennungsverfahrens zum Ziele hat.

16.4.4 Vollzug des Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts

Bei allen Regierungen wird die Wohnungsgemeinnützigkeitsaufsicht nur zurückhaltend ausgeübt; auf sie entfiel beispielsweise in den Jahren 1983 und 1984 jeweils nur ein Anteil von 2,9 bzw. 2,7 v.H. an der in den Sachgebieten 423 verfügbaren Gesamtarbeitszeit, was für alle Regierungen zusammen insgesamt weniger als zwei Beschäftigten entspricht. Das Staatsministerium hat der Anregung des ORH, die Wohnungsgemeinnützigkeitsaufsicht zu intensivieren, zugestimmt und die bisherige "ungenügende" Erfüllung

dieser Aufgabe mit dem Mangel an Personal in den Sachgebieten 423 begründet. Hiervon kann nach Auffassung des ORH - vor allem für die neuere Zeit schon im Hinblick auf den unter TNr. 16.2 dargestellten Aufgabenrückgang im Bewilligungsbereich - jedoch keine Rede sein.

16.5 Personalbemessung

16.5.1 Im Hinblick auf den unter TNr. 16.2 dargestellten Aufgabenrückgang vor allem im Bewilligungsbereich und die in TNrn. 16.3.1 und 16.3.2 dargestellten Rationalisierungsmöglichkeiten hält der ORH schätzungsweise 15 v.H. (= neun Stellen) des derzeit in den Sachgebieten 423 eingesetzten Personals für entbehrlich. Dabei ist bereits berücksichtigt, daß

- im Bereich Städtebauförderung mit einer Aufgabenmehrung zu rechnen ist,
- bei kleineren Aufgabenbereichen (wie der Gewährung von Baulandbeschaffungs- und Baulanderschließungsdarlehen) durch die Einführung eines förmlichen Bewilligungsverfahrens an Stelle der formlosen Förderungsmitteilung durch die Landesbodenkreditanstalt zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht und
- insbesondere die Wohnungsgemeinnützigkeitsaufsicht künftig intensiver und mit verstärktem Personaleinsatz (vgl. TNr. 16.4.4) ausgeübt werden sollte.

16.5.2 Weitere Personaleinsparungen von etwa 10 v.H. (= sechs Stellen) des derzeit eingesetzten Personals wären die Folge, wenn durch entsprechende Maßnahmen des Bundesgesetzgebers die Pauschalierung der Baunebenkosten (vgl. TNr. 16.4.2) eingeführt und das Anerkennungsverfahren für steuerbegünstigten Wohnraum (vgl. TNr. 16.4.3) abgeschafft würden.

16.5.3 Das Staatsministerium hat diesen Folgerungen mit dem Hinweis darauf widersprochen, daß die vom ORH genannten Personaleinsparungen sich auf Schätzungen stützten und im übrigen nicht berücksichtigten, daß die Arbeitsbelastung nicht proportional mit den Fördermitteln und Förderzahlen sinke, sondern sich teilweise sogar erhöhte. Ferner hätten sich die Aufgaben ausgeweitet; weitere Aufgaben seien dazugekommen.

Der ORH ist demgegenüber der Auffassung, daß diese allgemein gehaltenen Einwendungen des Staatsministeriums nicht ausreichen, um die Schlußfolgerungen des ORH zu entkräften, die aus der tatsächlichen Entwicklung der Fallzahlen und den aufgezeigten - von der Verwaltung anerkannten - Ratio-

nalisierungsmöglichkeiten abgeleitet worden sind. Er ist daher nach wie vor der Auffassung, daß die aufgezeigten Personaleinsparungen bei einer an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientierten Verhaltensweise erreichbar wären.

17 Sachgebiete 425 - Ortsplanungsstellen

In der Bauleitplanung beachten die Ortsplanungsstellen die ihnen zugunsten der freien Planer auferlegten Beschränkungen. Die Einnahmen aus der Erledigung von Planungsaufträgen decken jedoch landesweit nur zu 28 v.H. die dafür aufgewendeten Personal- und Sachkosten. Die ungedeckten Kosten belaufen sich jährlich auf 2,9 Mio DM.

Die Beratungs- und Gutachtertätigkeit der Ortsplanungsstellen überwiegt mittlerweile die Arbeit an Bauleitplänen. Sie sollte grundsätzlich auf die auch planerisch betreuten Gemeinden beschränkt werden.

Die Besetzung der Ortsplanungsstellen mit Fachpersonal überschreitet den tatsächlichen Bedarf. Jedenfalls erscheinen 12 Stellen für Zeichner entbehrlich.

17.1 Aufgaben

Die besondere Stellung der Ortsplanungsstellen innerhalb der Regierungen wird dadurch gekennzeichnet, daß sie - zunächst Teil des Sachgebietes "Planung und Bauordnung" - heute als eigenständige Sachgebiete 425 organisatorisch in die Regierung eingegliedert sind. Bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgabe (Ausarbeitung von Bauleitplänen) werden sie als Auftragnehmer für die auftraggebenden Gemeinden tätig und besitzen gegenüber den am Baugeschehen beteiligten Stellen keine Weisungsbefugnisse.

Nach dem Stand vom 1. Januar 1987 sind bei den Ortsplanungsstellen insgesamt 77 Beschäftigte eingesetzt. Seit dem 1. Januar 1980 wurde der Personalstand um 12 Beschäftigte verringert.

Den Ortsplanungsstellen obliegen nach dem Aufgabengliederungsplan

- die fachliche Beratung der Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen und von Teilnehmergeinschaften
- Flurbereinigung bei Dorferneuerungen,

- die Ausarbeitung und die Überarbeitung von Bauleitplänen im Auftrag der Gemeinden,
- ortsplanerische Gutachten für die Regierung und für die Kreisverwaltungsbehörden beim Vollzug baurechtlicher Vorschriften und bei sonstigen Verwaltungsverfahren.

Darüber hinaus übernehmen einzelne Ortsplanungsstellen teilweise in nicht unerheblichem Umfang auch die Beratung und Mithilfe bei der Erstellung von Flächennutzungs- und von Landschaftsplänen durch freie Planer sowie die allgemeine Beratung freischaffender Planer und Ingenieure bei der Erstellung von Bauleitplänen.

Weitere regional unterschiedliche Schwerpunkte bilden die Bearbeitung städtebaulicher Sonder- und Einzelfälle, Stellungnahmen zu Baugebietsausweisungen und zu Einzelbauvorhaben auf Ersuchen von Kreisverwaltungsbehörden und die gutachtliche Äußerung zu Förderanträgen.

Schließlich sind die Ortsplanungsstellen auch Ausbildungsstation für die Beamtenanwärter des gehobenen und des höheren bautechnischen Dienstes. Außerdem wirken sie mit bei der Fortbildung z.B. der Mitarbeiter von Stadt- und Kreisbauverwaltung und freischaffender Planer und entsprechen damit auch dem Anliegen des Bayer. Landtags (Beschluss vom 20. Juli 1983 - vgl. TNr. 17.2), qualifizierte Planungskapazität für die Bauleitplanung im privaten Sektor zu schaffen.

17.2 Nebeneinander von Ortsplanungsstellen und freiberuflichen Planfertigern

Im Zuge der Entstaatlichungsdiskussion war die Tätigkeit der Ortsplanungsstellen Gegenstand parlamentarischer Aktivitäten und der Beratung in der Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung (KAV).

Der Bayerische Landtag hat am 20. Juli 1983 zur Entstaatlichung bei der Bauleitplanung folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 10/1559):

"Die Staatsregierung wird ersucht, die planerische Tätigkeit staatlicher Stellen für Gemeinden wie folgt zu regeln:

1. Angebote für die Erarbeitung von Bebauungsplänen sind grundsätzlich abzulehnen und die Gemeinden an freiberuflich tätige Planfertiger zu verweisen.
2. Staatliche Einrichtungen sollen die Erarbeitung von Flächennutzungsplänen im Auftrag von Gemeinden nur in den Fällen übernehmen, in denen diesen für die Beauftragung geeignete freiberufliche Planfertiger nicht zur Verfügung stehen. Für die Planungstätigkeit sind Gebühren nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) zu erheben.
3. In Zusammenarbeit mit den einschlägigen Kammern und Verbänden ist darauf hinzuwirken, daß durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in größerem Umfang qualifizierte Planungskapazität für die Bauleitplanung im privaten Sektor geschaffen wird."

Um das Nebeneinander von Ortsplanungsstellen und freiberuflichen Planfertigern näher zu untersuchen, hat der ORH die Statistik ausgewertet, die das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung seit 1983 im Auftrag des Staatsministeriums des Innern über den Stand der Flächennutzungsplanung in Bayern führt.

Eine Aufgliederung der gültigen Flächennutzungspläne nach Genehmigungsjahren macht die verstärkte Beteiligung der privaten Planfertiger gerade in den Jahren während und nach der Entstaatlichungsdiskussion deutlich. Während der Anteil der von privaten Planfertigern erstellten Flächennutzungspläne aus den Jahren vor 1960 bis 1974 noch bei rund 20 v.H. (134 Pläne) liegt, hat er sich für den Zeitraum von 1980 bis 1986 mit rund 44 v.H. (342 Pläne) mehr als verdoppelt. Dagegen ist der Anteil der von den Ortsplanungsstellen erstellten Flächennutzungspläne für die gleichen Zeiträume von rund 67 v.H. (443 Pläne) auf rund 41 v.H. (325 Pläne) gesunken.¹⁾

Die Auswirkung der Entstaatlichungsdiskussion auf die Arbeit der Ortsplanungsstellen zeigt sich auch in der aktuellen Entwicklung der Auftragszahlen für die Aufstellung neuer Flächennutzungspläne. Nachdem die Planungstätigkeit der Gemeinden landesweit zu einem gewissen Abschluß gekommen ist, ist der Bestand an Aufstellungsverfahren absolut rückläufig; der Anteil der privaten Planfertiger an den am 31. Dezember 1986 anhängigen Verfahren liegt mit 44 v.H (246 Verfahren) deutlich über dem Anteil der Ortsplanungsstellen mit 38 v.H (206 Verfahren).

1) Nicht erfaßt sind Siedlungsgesellschaften, Flurbereinigungsdirektionen, Kreisplanungsstellen, Gemeinde-/Stadtbauämter, Planungsverband Außerer Wirtschaftsraum München.

Zur Bearbeitung von Bebauungsplänen haben die Erhebungen des ORH ergeben, daß sich die Ortsplanungsstellen entsprechend Nr. 1 des LT-Beschlusses vom 20. Juli 1983 hier äußerste Zurückhaltung auferlegen. Sofern die Ortsplanungsstellen zur Zeit der Untersuchung durch den ORH Bebauungspläne bearbeiteten, handelte es sich in allen Fällen um Planungen mit bedeutendem und/oder modellhaftem Charakter, wie z.B. die Gestaltung besonders bedeutender und schützenswerter Straßen und Plätze, bedeutsame Fälle des landschaftsgebundenen Bauens, die Erhaltung gewachsener städtebaulicher Strukturen sowie Einzelfälle der Dorferneuerung.

17.3 Einnahmen der Ortsplanungsstellen aus der Erledigung von Planungsaufträgen

17.3.1 Die Ortsplanungsstellen waren von jeher verpflichtet, für die Anfertigung von Bauleitplänen von den sie beauftragenden Gemeinden Entgelte zu verlangen. Die Entgeltregelungen wurden im Laufe der Zeit stärker an die Bestimmungen der HOAI angeglichen, die Möglichkeiten für Nachlässe immer weiter eingeschränkt (ab 1974: 25 v.H., ab 1977: 20 v.H.). Seit einer Weisung des Staatsministeriums des Innern vom 15. Dezember 1983 sind die Entgelte nach der HOAI zu berechnen; alle früheren Möglichkeiten zur Ermäßigung des Entgeltes sind von diesem Zeitpunkt an weggefallen. Demzufolge müßten die Einnahmen der Ortsplanungsstellen aus der Anfertigung von Bauleitplänen - wie bei privaten Planungsbüros - mindestens die Ausgaben in diesem Arbeitsbereich abdecken.

Zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades hat der ORH die durchaus repräsentativen Personal- und Sachkosten im Jahr 1984 dem Durchschnitt der Einnahmen aus den Jahren 1983 bis 1985 gegenübergestellt. Dabei hat sich ein auffallend niedriger Kostendeckungsgrad ergeben, der sich bei den einzelnen Regierungen zwischen 8,3 v.H. und 23,8 v.H. bewegte und im Durchschnitt 16,9 v.H. betrug. Da jedoch die Ortsplanungsstellen neben entgeltlichen Planungstätigkeiten auch im einzelnen nur schwer quantifizierbare unentgeltliche Beratungs- und Gutachtensleistungen erbringen, hat der ORH den erzielten Einnahmen nur die Personal- und Sachkosten gegenübergestellt, die sich aufgrund des Anteils der Planungstätigkeit an der Gesamtstätigkeit ergeben. Mangels anderer verwertbarer Unterlagen hat er für die Bemessung des Anteils, der bei den Planern auf diese Tätigkeit entfällt, die folgenden, vom Staatsministerium selbst erhobenen Schätzwerte für die Tätigkeit der Planer (Beamte des höheren und des gehobenen bautechnischen Dienstes und vergleichbare Angestellte) in der Bauleitplanung zugrunde gelegt:

Zahlenübersicht 1

Ortsplanungsstelle für	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Planungsanteil in v.H.	50	38	40	40	52	30	43

Darüber hinaus hat der ORH von den Ortsplanungsstellen selbst die auf einzelnen Mischarbeitsplätzen ausgeübte Planungstätigkeit erheben lassen und dem jeweiligen Planungsanteil der Planer hinzugerechnet. Soweit Planer in nennenswertem Umfang Zeichenarbeiten erledigten, hat der ORH auch dies berücksichtigt.

Dabei haben sich die in der folgenden Zahlenübersicht 2 dargestellten unterschiedlichen, im ganzen sehr niedrigen Deckungsgrade ergeben.

Zahlenübersicht 2

Ortsplanungsstelle für	Personalkosten insgesamt ¹⁾	Personalkosten für Planungstätigkeit	zusätzliche Sachkosten	Gesamtkosten für Planungstätigkeit	Einnahmen	Kostendeckungsgrad in v.H.
	DM	DM	DM	DM	DM	
Oberbayern	1 212 513	749 222	34 994	784 216	208 861	26,6
Niederbayern	1 249 710	679 713	32 999	712 712	252 459	35,4
Oberpfalz	1 258 559	684 201	28 496	712 697	107 210	15,0
Oberfranken	740 226	460 329	28 999	489 328	111 275	22,7
Mittelfranken	640 727	416 435	28 926	445 361	131 934	29,6
Unterfranken	958 620	465 493	32 999	498 492	236 099	47,4
Schwaben	811 377	472 015	28 465	500 480	116 271	23,2
insgesamt	6 871 732	3 927 408	215 878	4 143 286	1 164 109	28,1

1) Personalvollkosten (Personaldurchschnittskosten einschließlich Arbeitsplatz- und Gemeinkosten)

17.3.2 Zur Höhe der Einnahmen hat das Staatsministerium darauf hingewiesen, daß im Untersuchungszeitraum zum weitaus überwiegenden Teil noch Aufträge aus den Jahren vor Einführung der HOAI bearbeitet worden seien, die im Vergleich zu den heute nach der HOAI in Rechnung zu stellenden Gebühren nur einen Bruchteil des Entgelts erbracht hätten. Außerdem würden auch von den freiberuflichen Planern die Honorarsätze der HOAI für städtebauliche Leistungen bei weitem nicht mehr als kostendeckend bezeichnet.

Nach den Feststellungen des ORH wurden demgegenüber z.B. bei der Ortsplanungsstelle für Oberbayern (Kostendeckungsgrad 26,6 v.H.) von den im Erhebungszeitraum 1983 bis 1985 erledigten Planungsaufträgen bereits 54 v.H. uneingeschränkt nach den Sätzen der HOAI ohne Ermäßigung abgerechnet. Auch eine weitere Zunahme der Neuverträge und eine etwaige Erhöhung der Honorarsätze würden daher allenfalls zu einer bescheidenen Erhöhung der Deckungsquoten führen und vor allem an den gravierenden Unterschieden zwischen den einzelnen Ortsplanungsstellen nichts ändern.

17.3.3 Die haushaltswirtschaftlich wünschenswerte Kostendeckung läßt sich bei Anwendung der HOAI nur erreichen, wenn sich der tatsächliche Personal- und Sachaufwand nach dem vereinbarten Honorar ausrichtet. Dies setzt voraus, daß bei den Ortsplanungsstellen - anders als bisher - insbesondere der Personalaufwand vor der Auftragserteilung sorgfältig ermittelt und dem einzelnen Auftrag auch zugeordnet wird. Damit kann der im Blick auf die Wettbewerbssituation mit den freien Planern erhobene Forderung nach Anwendung der HOAI im Landtagsbeschluß vom 20. Juli 1983 inhaltlich Rechnung getragen werden.

Eine Voraussetzung hierfür sind nach Auffassung des ORH Aufzeichnungen über den Personalaufwand wie sie der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München bei der Erledigung von Planungsaufträgen bereits führt. Sie sind ein geeignetes Mittel, um über den bei jedem einzelnen Planungsauftrag anfallenden Personalaufwand einen Überblick zu gewinnen, das Kostenbewußtsein zu schärfen und zu verhindern, daß der notwendige Zusammenhang zwischen dem vereinbarten Honorar und dem getätigten Aufwand verlorengeht.

Das Staatsministerium hat eingewandt, daß durch solche Aufzeichnungen ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde. Außerdem würden daraus Spannungen innerhalb des Personals entstehen, da entsprechende Regelungen in anderen Bereichen der Regierungen nicht bestünden. Wegen der meist sehr langen Verfahrensdauer (im Mittel sieben Jahre) seien verwertbare Ergebnisse erst nach einem langen Zeitraum verfügbar.

Diese Einwände treffen nicht den Kern der Sache. Der ORH erkennt zwar nicht, daß derartige Aufzeichnungen in der öffentlichen Verwaltung im allgemeinen nicht gebräuchlich sind. Auf sie kann jedoch nicht verzichtet werden, weil nur diese die kalkulatorischen Grundlagen für eine sachgerechte Anwendung der HOAI liefern können.

Im Übrigen mag es dahingestellt bleiben, ob freie Planer tatsächlich - wie das Staatsministerium ausführt - Flächennutzungsplanaufträge häufig nur übernehmen, wenn sie zusätzlich mit der Erteilung von Folgeaufträgen aus anderen Bereichen rechnen können, während den Ortsplanungsstellen diese Möglichkeit verwehrt ist. Selbst wenn diese Möglichkeit für die Ortsplanungsstellen bestünde, könnte jedoch durch zusätzliche Einnahmen, etwa aus der Fertigung von Bebauungsplänen, die extreme Kostenunterdeckung in der Flächennutzungsplanung von durchschnittlich 28,1 v.H. auch nicht annähernd ausgeglichen werden.

17.3.4 Daß die Lösung des Problems angesichts des Beschlusses des Bayer. Landtags vom 20. Juli 1983 nur auf der Aufwandsseite gesucht werden kann, zeigt ein Vergleich mit dem Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. Dieser berechnet sein Honorar für Aufträge in der Ortsplanung nicht nach der HOAI, sondern nach Stundensätzen. Nach den Feststellungen des ORH ergeben sich dabei Einnahmen aus Planungsaufträgen, die zu einer Kostendeckung von 80 v.H. führen. Ohne eine Begrenzung des Aufwandes für den einzelnen Auftrag erscheint es dem ORH nicht realistisch, auf einen besseren Kostendeckungsgrad zu hoffen.

17.3.5 Weitere Möglichkeiten, die Einnahmesituation im Rahmen der HOAI geringfügig zu verbessern, bieten nach den Feststellungen des ORH eine gesonderte Berechnung der Leistungen nach Genehmigung des Flächennutzungsplanes (Überarbeitung der genehmigten Fassung, erneute Auslegung u.ä.) und eine angemessene Berechnung von Nebenkosten. Das Staatsministerium hat inzwischen eine entsprechende Weisung an die Ortsplanungsstellen erlassen.

17.4 Beratungs- und Gutachtertätigkeit der Ortsplanungsstellen

Neben der Bearbeitung von Aufträgen für Flächennutzungspläne bildet die Beratungs- und Gutachtertätigkeit einen weiteren Schwerpunkt in der Arbeit der Ortsplanungsstellen. Nutznießer der Beratungstätigkeit sind in erster Linie die Gemeinden. Daneben beraten die Ortsplanungsstellen nach den Feststellungen des ORH in zunehmendem Maße auch freischaffende Planfertiger, die entweder unmittelbar oder auf Anregung der sie beauftragenden Gemeinde die Beratung durch die Ortsplanungsstelle suchen. Daß die Ortsplanungsstellen auch hier z.T. intensive Beratung betreiben, zeigt sich nicht zuletzt auch an einer erheblichen Zahl von "Gegenentwürfen", die in diesem Zusammenhang erstellt werden.

Gutachten erstellen die Ortsplanungsstellen vorwiegend auf Anforderung anderer staatlicher Stellen, und zwar sowohl von Sachgebieten der Regierungen als auch von anderen Behörden, wie z.B. der Landratsämter.

Auch über Art und Umfang der Beratungs- und Gutachtertätigkeit gibt es bei den Ortsplanungsstellen keine verwertbaren Unterlagen. Ihrer Natur nach ist diese Tätigkeit besonders schwer mengenmäßig zu erfassen und inhaltlich zu gewichten. Der ORH hat daher sein Augenmerk insbesondere auf die Frage gerichtet, ob die Ortsplanungsstellen hier die aus ihrer Aufgabenstellung heraus gesetzten Grenzen einhalten.

Aufgrund der besonderen Auftragsbelastung infolge der Gemeindegebietsreform waren die Ortsplanungsstellen gehalten, ihre Beratungstätigkeit sowie die internen Stellungnahmen bei der Regierung auf die Fälle zu beschränken, in denen sie planerisch tätig sind. Mit dem Maße der Entlastung in der Planungsarbeit hat sich diese Beschränkung für die Ortsplanungsstellen gelockert, so daß verstärkt Kapazitäten für die Beratung eingesetzt werden können.

Die vom Staatsministerium bei den Ortsplanungsstellen erhobenen Schätzwerte für ihre Planungstätigkeit zeigen, daß im Zeitpunkt der Erhebung bei fünf Ortsplanungsstellen rechnerisch bereits mehr als die Hälfte der Planer für Tätigkeiten außerhalb der Erledigung von Planungsaufträgen eingesetzt war und sich somit ausschließlich mit anderen Angelegenheiten, d.h. vorwiegend mit Beratungs- und Gutachtertätigkeit befaßte.

Auch wenn die zeitweilige Beschränkung der Beratung auf die planerisch betreuten Gemeinden nur durch die hohe Auftragsbelastung im Zuge der Gemeindegebietsreform bedingt gewesen sein mag, hält es der ORH für problematisch, auch weiterhin in derartigem Umfang einen Bedarf an Beratungs- und Gutachtertätigkeit anzunehmen.

Gegen die Beschränkung der Beratungs- und Gutachtertätigkeit auf die von den Ortsplanungsstellen auch planerisch betreuten Gemeinden hat das Staatsministerium eingewandt, daß die Ortsplanungsstellen durch ihre Beratungstätigkeit zur Stärkung des ländlichen Raumes mit einer großen Anzahl an kleineren Gemeinden ohne eigene Planungsämter beitragen. Die Gemeinden seien außerdem zunehmenden Anforderungen (zusätzlichen Fachplanungen - z.B. Landschaftsplanung -, zusätzlichen Förderprogrammen - z.B. Dorferneuerung -, vermehrten Rechtsvorschriften - z.B. Immissionsschutz, Naturschutz, Denk-

malpflege -) ausgesetzt. Die wenigen freiberuflichen Planer mit entsprechender Qualifikation und Erfahrung könnten die notwendige Beratung und langfristige Betreuung schon aufgrund der Vielzahl der Fälle und der weiten Entfernungen nicht leisten. Wegen der damit verbundenen zeitlichen Aufwendungen und der daraus resultierenden Kosten sei diese Daueraufgabe von den Gemeinden auch nicht finanzierbar. Außerdem führe erst die Beratung durch die Ortsplanungsstellen in vielen Fällen dazu, daß die Gemeinden freie Architekten mit Planungen beauftragten oder (vorgeschaltet) Wettbewerbe auslobten.

Nach Auffassung des ORH steht die Beratungs- und Gutachtertätigkeit der Ortsplanungsstellen in untrennbarem Zusammenhang mit den praxisbezogenen Erfahrungen, die die Ortsplanungsstellen aus ihrer jeweiligen Planungstätigkeit gewinnen. Im Interesse der Effizienz ist es ratsam, diesen Zusammenhang nicht aufzugeben. Dies deckt sich mit einer Empfehlung der KAV, wonach die Ortsplanungsstellen anzuhalten sind, den Gemeinden die Vergabe von Planungsaufträgen an geeignete private Planer nachdrücklich zu empfehlen. Im Hinblick auf die Kostenfreiheit der Beratung durch die Ortsplanungsstellen ist auch insoweit das Wettbewerbsverhältnis zu den freischaffenden Planern im Auge zu behalten, das durch eine allzu großzügige Beratungstätigkeit der Ortsplanungsstellen beeinträchtigt werden könnte.

17.5 Personalausstattung und Personalbemessung

Nach den Feststellungen des ORH waren am 1. Januar 1985 bei den Ortsplanungsstellen insgesamt 40 Planer (Beamte des höheren und des gehobenen Dienstes der Fachrichtung Städtebau sowie vergleichbare Angestellte) und 41 Zeichner (überwiegend Angestellte mit kartographischer Vorbildung der Vergütungsgruppen VIII bis V c BAT) eingesetzt.

Während der höhere Dienst in der Bauleitplanung fast ausschließlich mit der planerisch-konzeptionellen Entwurfsarbeit befaßt ist, werden Beschäftigte des gehobenen bautechnischen Dienstes und Zeichner bei einzelnen Ortsplanungsstellen in unterschiedlichem Maße sowohl für planerische als auch für zeichnerische Arbeiten eingesetzt.

Insgesamt errechnet sich unter Zugrundelegung der in TNr. 17.3.1 genannten Anteile der Planungstätigkeit an der Gesamttätigkeit eine Kapazität von 18,4 Planern in der Bauleitplanung; die bei insgesamt 40 Planern (einschließlich der Planungsanteile auf den Mischarbeitsplätzen) vorhandene

Restkapazität von 21,6 Planern entfällt auf die sonstigen Aufgaben, insbesondere die in TNr. 17.4 genannte Beratungs- und Gutachtertätigkeit. Nach Auffassung des ORH legt vor allem die in TNr. 17.3.1 angesprochene, durch hohen Personalaufwand verursachte Kostenunterdeckung in der Bauleitplanung den Schluß nahe, daß hier zuviel Personal eingesetzt ist. Weitere Personalüberhänge ergäben sich, wenn die Beratungs- und Gutachtertätigkeit im wesentlichen auf die planerisch betreuten Gemeinden beschränkt würde.

Was die **Zeichner** anbelangt, ist nach Auffassung des ORH zur Unterstützung der Planer in der Bauleitplanung je Planer allenfalls ein Zeichner erforderlich. Dieses Verhältnis von 1 : 1 ist auch beim Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München gegeben und wird vom Staatsministerium für vertretbar gehalten. Legt man diesen Wert zugrunde, errechnet sich bei der jetzigen, wohl überhöhten Kapazität an Planern für die Bauleitplanung ein Bedarf von 18,4 Zeichnern.

Da die vorhandenen Zeichner neben ihrer Mitarbeit an Planungsaufträgen nach übereinstimmender Meinung des Staatsministeriums und des ORH bis zu 25 v.H. ihrer Arbeitszeit mit sonstigen Aufgaben unterschiedlicher Art befaßt sind - was 10,5 Stellen entspricht -, errechnet sich mithin ein Gesamtbedarf von 29 Zeichnerstellen. Tatsächlich wird jedoch eine Kapazität von 41 Zeichnern vorgehalten. Hiernach ergibt sich rechnerisch eine Einsparungsmöglichkeit von 12 Zeichnerstellen.

18 Sachgebiete 430 - Straßen- und Brückenbau

Die Personalausstattung der Sachgebiete 430 ist - bezogen auf die derzeitige Aufgabenerledigung - nicht zu beanstanden. Die Zuständigkeit für Zuwendungen für kommunale Straßen- und Brückenbaumaßnahmen sollte vereinheitlicht und das Zuwendungsverfahren verbessert werden. Dazu sind organisatorische und fachliche Maßnahmen bei Straßenbauämtern und Regierungen erforderlich. Die daraus resultierende Kapazitätsreserve bei den Regierungen sollte in erster Linie zur Verbesserung der Arbeitsqualität im Zuwendungsbereich genutzt werden.

18.1 Die Sachgebiete 430 sind vor allem mit der Planung, dem Bau und der Erhaltung von Straßen, Brücken und U-Bahnen, der Aufstellung, Fortschreibung und Finanzierung von Straßenbauprogrammen, der fachlichen Aufsicht über die Straßenbauämter sowie den Zuwendungen für kommunale Verkehrsanlagen befaßt.

Besondere Aufgabenschwerpunkte der Sachgebiete 430 sind nach den Feststellungen des ORH die Mitwirkung bei der Planung von Straßen- und Brückenbauten, die technische Verwaltung (u.a. Straßenerhaltung, Verkehrssicherung, Mitwirkung bei Planungen Dritter) sowie die Zuwendungen für kommunale Straßen-, Brücken- und (in Oberbayern und Mittelfranken) U-Bahnbauten; das Personal der Sachgebiete ist zwischen 60 und 80 v.H. mit dem Vollzug dieser Aufgaben beschäftigt.

Die Aufgaben werden bei sechs Regierungen jeweils in einem Sachgebiet erledigt; nur in Oberbayern ist für den Aufgabenbereich Brücken- und U-Bahnbau ein eigenes Sachgebiet 431 mit derzeit elf Beschäftigten eingerichtet.

Im Aufgabenbereich Straßen- und Brückenbau waren bei den Regierungen am 1. Januar 1987 insgesamt 80 Beschäftigte eingesetzt; der Personalstand hat sich seit dem 1. Januar 1980 um insgesamt sieben Beschäftigte erhöht.

Nach dem Ergebnis der Prüfung haben sich bei den Sachgebieten 430 - bezogen auf die derzeit zu erledigenden Aufgaben - keine Anhaltspunkte für eine unausgewogene oder überhöhte Personalausstattung ergeben.

18.2 Etwa 25 v.H. der Beschäftigten sind mit Zuwendungen für kommunale Straßen- und Brückenbaumaßnahmen befaßt. Unmittelbar zuständig sind die Regierungen insbesondere für Zuwendungen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG - (1986: 236 Mio DM), aus dem Härtefonds nach Art. 13 c

Finanzausgleichsgesetz - FAG - (1986: 95 Mio DM) und nach § 5 a Bundesfernstraßengesetz - FStrG - (1986: 18 Mio DM). Bei der Förderung nach Art. 13 b FAG (Landratsamtkontingent; 1986: 62 Mio DM) sind die Regierungen einerseits mit der Mittelverteilung auf die Landratsämter, andererseits in Einzelfällen bei gemeinsamer Förderung nach Art. 13 b und 13 c FAG befaßt.

Je nach Förderbereich sind die Zuständigkeiten für die federführende Bearbeitung der Förderanträge bei den Regierungen unterschiedlich auf die Sachgebiete 430 und 230/231 (Kommunalaufsicht, Kommunalfinanzen) aufgeteilt. Wie die Zuständigkeiten für die Förderung nach GVFG, Art. 13 c FAG und § 5 a FStrG (diese machen rd. 70 v.H. des gesamten Jahresbauvolumens von etwa einer halben Milliarde DM aus) verteilt sind, zeigt die folgende Zahlenübersicht:

Zuständigkeit Zahlenübersicht

	Anzahl der Regierungen mit Federführung bei	
	Sachgebiet 430/431	Sachgebiet 230/231
a) Förderung nur nach		
- GVFG	4	3
- Art. 13 c FAG	-	7
- § 5 a FStrG	5	2
b) Mehrfachförderung nach GVFG und Art. 13 c FAG		
- GVFG mit FAG	3	2
- nur GVFG-Teil	2	-
- nur FAG-Teil	-	2
c) Mehrfachförderung nach § 5 a FStrG und Art. 13 c FAG		
- FStrG mit FAG	1	3
- nur FStrG-Teil	3	-
- nur FAG-Teil	-	3

Der ORH hält insbesondere die gespaltene Zuständigkeit bei den Mehrfachförderungen für unzweckmäßig (vgl. TNr. 18.5.3).

18.3 Das Ziel einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Steuergeldern läßt sich bei der Verteilung von projektbezogenen Zuwendungen nur dann zufriedenstellend erreichen, wenn diese Mittel

- auf den notwendigen Umfang einer bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplanten Maßnahme beschränkt,
 - nach Dringlichkeit verteilt und
 - hinsichtlich der Zuwendungshöhe auf die Bedürfnisse im Einzelfall abgestimmt
- werden.

Die Erfahrungen des ORH bei der Prüfung von ausgeführten Projekten lassen die Beachtung folgender Punkte als besonders wichtig erscheinen:

- Jede fachliche Beurteilung der Straßenbauverwaltung sollte neben einer deutlichen Aussage zu Dringlichkeit und Umfang des geplanten Vorhabens auch Angaben über mögliche Einsparungen von Investitions- und Unterhaltungskosten enthalten. Insbesondere bei größeren Bauvorhaben ist eine frühzeitige Beteiligung der Straßenbauverwaltung durch die Antragsteller bereits im Stadium der Vorplanung wichtig. Die Förderung überzogener Bauvorhaben (siehe hierzu Beispiele TNrn. 33.4.1 und 33.4.2) benachteiligt letztlich andere Baulastträger.
- Die Vergabe von Bauleistungen hat unter Beachtung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu erfolgen. Schwere Verstöße hiergegen (siehe hierzu TNr. 34) sind mittelfristig nur dann einzudämmen, wenn die Zuwendungsempfänger mehr als bisher mit Sanktionen rechnen müssen.
- Eine sorgfältige und fachgerechte Überwachung der Bauausführung trägt maßgeblich zu einer Minimierung der Investitions- und späteren Unterhaltungskosten bei. Dabei sollte der Erfüllung der Auflagen besonderes Augenmerk gewidmet werden.
- Die zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise dient vor allem dem Ziel, die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen und die Richtigkeit der Baurechnungen festzustellen, um auch auf diese Weise zu einem möglichst wirtschaftlichen Einsatz der begrenzten Haushaltsmittel zu gelangen. Beispiele für festgestellte Mängel sind in TNr. 33.4 aufgeführt.

18.4 Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse aus der Rechnungsprüfung hat der ORH die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel im Straßen- und Brückenbau durch die Regierungen im einzelnen untersucht und dabei z.T. erhebliche Unterschiede festgestellt, und zwar sowohl bei den Regierungen selbst als auch bei den nachgeordneten Dienststellen (Landratsämter, Straßenbauämter).

Diese Unterschiede in der Aufgabenerledigung betreffen nahezu alle Verfahrensschritte im Förderverfahren¹⁾. Sie beeinflussen in unterschiedlicher Weise die Wirksamkeit der Aufgabendurchführung bei den Regierungen.

18.5 Hierzu ergeben sich folgende Feststellungen und Empfehlungen:

18.5.1 Baufachliche Stellungnahme

Die baufachlichen Stellungnahmen zu allen Zuwendungsanträgen für Verkehrsanlagen, mit Ausnahme der Wirtschaftswege, werden von den staatlichen Straßenbauämtern abgegeben. Die Stellungnahme muß sich umfassend auf alle Förderungsvoraussetzungen und auf die Abstimmung mit den Vorhaben anderer Bauträger erstrecken. Ihr kommt eine entscheidende Bedeutung für eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Mittel zu.

Nach den Feststellungen des ORH sind die baufachlichen Stellungnahmen der Straßenbauämter inhaltlich von unterschiedlicher Qualität, was im Einzelfall dazu führt, daß die Regierung selbst diesen Verfahrensschritt mitvollziehen muß. Neben der unterschiedlichen Qualifikation der Beschäftigten spielt dabei auch eine Rolle, daß der Begutachtung kommunaler Vorhaben bei manchen Bauämtern eine geringere Bedeutung als der Bearbeitung eigener Straßenbaumaßnahmen eingeräumt wird. Der ORH hält es für erforderlich, daß das Staatsministerium zu einer Vereinheitlichung und Verbesserung konkrete Vorgaben für die Erstellung der baufachlichen Stellungnahmen gibt. Eine Verbesserung der Arbeitsqualität bei einzelnen Bauämtern würde auch die Regierungen entlasten.

Wie bereits erwähnt, hält es der ORH für empfehlenswert, daß in den baufachlichen Stellungnahmen grundsätzlich auch Aussagen über mögliche Einsparungen bei den Investitionskosten und über den Umfang der späteren Unterhaltungskosten getroffen werden (vgl. dazu auch Nr. 3.3.2.4.5 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften - VVK -).

1) Das Förderverfahren ist in den Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RZStra) vom 19. Juli 1982 (MAB1 S. 429) festgelegt.

18.5.2 Fachliche Koordinierung

Soweit die Regierungen Bewilligungsbehörden sind, obliegt ihnen die fachliche Koordinierung. Die baufachliche Stellungnahme des Straßenbauamtes dient hierbei als wesentliche Entscheidungshilfe. Die fachliche Koordinierung hat im wesentlichen zwei Ziele:

- a) Die baufachlichen Stellungnahmen der Straßenbauämter werden von den Regierungen auf ihre Abstimmung mit dem gesamten Straßennetz hin überprüft. Hierauf sollte nicht - wie das nach den Feststellungen des ORH bei einer Regierung für Förderungen nach Art. 13 c FAG praktiziert wird - verzichtet werden.

Andererseits sollte die baufachliche Stellungnahme des Straßenbauamtes nicht nur als mehr oder weniger unverbindliche "Vorprüfung" oder nur als "Entwurf" gewertet werden, wie dies nach den Feststellungen des ORH bei zwei Regierungen geschieht. Diese Betrachtungsweise wird der Bedeutung der Mitwirkung der Straßenbauämter im Zuwendungsverfahren nicht gerecht und führt darüber hinaus zu vermeidbarer Mehrarbeit im Sachgebiet 430 (vgl. TNr. 18.5.1).

- b) Aufgabe der Regierung als Mittelbehörde ist es darüber hinaus, kommunale Straßenbauvorhaben auch mit anderen öffentlichen Belangen (z.B. des Natur- und Umweltschutzes, der Denkmalpflege oder der Städteplanung) abzustimmen. Die mit dem Zuwendungsantrag hierzu vorgelegten Stellungnahmen der Fachabteilungen der Landratsämter dienen dabei als Entscheidungshilfe. Die Federführung für die fachliche Koordinierung obliegt insoweit dem für den Gesamtvorgang federführenden Sachgebiet der Regierung (vgl. TNr. 18.2). Nach den Feststellungen des ORH ergeben sich dort vermeidbare Mehrarbeit und die Gefahr ungefilterter Übernahme der Aussagen von Fachstellen und Gutachtern¹⁾, wo diese Tätigkeit nicht mit der fachlichen Koordinierung nach Buchstabe a) und der Zuständigkeit für die Mittelbewirtschaftung in einer Hand liegt.

18.5.3 Mehrfachförderung

Die Höhe der Zuwendung wird jeweils von dem Sachgebiet der Regierung festgesetzt, das die Federführung innehat. Bei Förderung eines Vorhabens aus mehreren Förderbereichen, insbesondere nach GVFG und Art. 13 c FAG, ist

1) Nr. IV.3.1 der Leitsätze für die Festlegung und Anwendung technischer oder sonstiger fachlicher Vorgaben im Bereich des staatlichen und des staatlich geförderten Bauens vom 28. November 1986 (StAnz 1986 Nr. 49)

bei getrennter Federführung eine Abstimmung zwischen den Sachgebieten 430 und 230/231 erforderlich. Um den mit der Mehrfachförderung verbundenen Mehraufwand zu vermeiden, versuchen zwei Regierungen, die Fördermittel gezielt möglichst nur aus einem Programm einzusetzen. Soweit die Haushaltsmittel jeweils entsprechend ihrer Zweckbestimmung eingesetzt werden, erscheint dieses Verfahren sachgerecht; es sollte - soweit irgend möglich - allgemein angewandt werden. Der ORH hält es darüber hinaus für sachgerecht, daß bei allen Regierungen für Mehrfachförderungen nur noch das Sachgebiet 430 die Federführung wahrnimmt, weil bei diesem der Arbeitsschwerpunkt liegt; insoweit kommt es nicht darauf an, welche Förderart betragsmäßig überwiegt.

18.5.4 Bewilligung der Zuwendung

Bei gemeinsamer Förderung nach dem FAG und dem GVFG ist nach den Richtlinien nur ein Zuwendungsantrag vorgesehen, es soll nur ein gemeinsamer Zuwendungsbescheid erteilt und nur ein gemeinsamer Bewilligungsakt geführt werden, soweit die Einzelbewilligungen derselben Behörde obliegen; ferner ist ein gemeinsamer Verwendungsnachweis zu erstellen. Prüfungsbeanstandungen des ORH veranlaßten die OBB, die Regierungen erneut auf diese Möglichkeiten zur Vereinfachung des Förderverfahrens hinzuweisen und außerdem festzulegen, daß auch Überzahlungen aus FAG- und GVFG-Mitteln einschließlich der Zinsen in einem Bescheid zurückzufordern sind.

Nach den Feststellungen des ORH werden gleichwohl bei zwei Regierungen Mehrfachförderungen immer noch getrennt bearbeitet, getrennte Akten geführt, gesonderte Bewilligungsbescheide erlassen und Überzahlungen getrennt zurückgefordert. Als Gründe dafür werden u.a. die räumliche Trennung der Sachgebiete 430 und 230 mit getrennten Registraturen sowie Probleme bei der Zuweisung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel, insbesondere beim Mittelausgleich zum Jahresende, angeführt.

Wie die nach den Feststellungen des ORH reibungslose Praxis der anderen Regierungen zeigt, können die für eine getrennte Bearbeitung angeführten Gründe nicht überzeugen. Zur Vermeidung von Mehraufwand für Antragsteller und Bewilligungsbehörde sollte das vereinfachte Verfahren bei Mehrfachförderungen unverzüglich bei allen Regierungen angewendet werden.

18.5.5 Bewirtschaftung und Auszahlung der Haushaltsmittel

Die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel richtet sich innerhalb der Regierungen nach der jeweiligen Federführung (vgl. TNr. 18.2). Vermeidbarer Mehraufwand bei Mehrfachförderungen läßt sich nach Auffassung des ORH durch eine einheitliche Federführung für diese Fälle (vgl. TNr. 18.5.3) verhindern. Ferner könnte das Verfahren dadurch erleichtert werden, daß das beteiligte dem federführenden Sachgebiet die Haushaltsmittel nicht getrennt für jeden einzelnen Förderfall, sondern - wie bei einer Regierung praktiziert - in einer am Jahresbeginn nach dem voraussichtlichen Bedarf vereinbarten Summe überläßt. Eine andere Regierung überläßt bei gemeinsamer Förderung nach Art. 13 b und 13 c FAG die von ihr zu bewirtschaftenden Mittel dem jeweiligen Landratsamt, das dann - entsprechend den Ausführungen unter TNr. 18.5.4 - ebenfalls nur einen Bewilligungsbescheid erläßt.

Im übrigen werden die Mittel nach Art. 13 c FAG von allen Regierungen selbst ausgezahlt, während die Mittel nach dem GVFG in zwei, die Mittel nach § 5 a FStrG in vier Regierungsbezirken von den Straßenbauämtern entsprechend dem Baufortschritt ausgezahlt werden, ohne daß diese Verfahrensweise beim Mittelausgleich zum Jahresende Probleme verursacht hätte. Der ORH regt daher an, die Auszahlung der von den Regierungen zu bewirtschaftenden Mittel für kommunale Straßenbauvorhaben, soweit sie nicht mit Mitteln der Landratsamtskontingente zu Mehrfachförderungen verbunden werden, insgesamt den Straßenbauämtern zu übertragen. Dafür spricht insbesondere der Umstand, daß diese im Rahmen der ihnen obliegenden Prüfung der Bauausführung (vgl. dazu nachfolgend TNr. 18.5.6) ohnehin einen unmittelbaren Überblick über den Baufortschritt haben, der für die Höhe der jeweiligen Auszahlungsraten maßgeblich ist. Der Verringerung des Arbeitsaufwandes bei den Regierungen stünde ein geringfügiger Mehraufwand bei den Straßenbauämtern gegenüber, der dort aber ohne Personalmehrung zu bewältigen sein müßte.

18.5.6 Prüfung der Bauausführung

Die stichprobenweise Prüfung der Bauausführung obliegt den Straßenbauämtern. Nach den Feststellungen des ORH wird diese Aufgabe von den Bauämtern vielfach nur unzureichend wahrgenommen. Angesichts des Umfangs der jährlich für den kommunalen Straßen- und Brückenbau ausgereichten Haushaltsmittel hält es der ORH für dringend geboten, die Prüfungstätigkeit der

Straßenbauämter in diesem Bereich zu vereinheitlichen und zu intensivieren. Dies müßte ohne Personalmehrung durch eine neue Gewichtung innerhalb der Bauämter erreichbar sein (vgl. TNr. 18.5.1). Das Staatsministerium müßte dazu die notwendigen Vorgaben machen.

18.5.7 Prüfung der Verwendungsnachweise

Die fachtechnische Prüfung der Verwendungsnachweise wurde zur Entlastung der Regierungen den Straßenbauämtern übertragen. Die abschließende Prüfung obliegt jedoch nach wie vor den Regierungen.

Nach den Feststellungen des ORH wird die Möglichkeit der Beschränkung auf Stichproben bei den Straßenbauämtern teilweise dahingehend mißverstanden, daß sich die Prüfung der Verwendungsnachweise auf eine rechnerische Nachprüfung der Unterlagen beschränken kann. Dadurch wird die abschließende Bearbeitung durch die Regierungen erschwert.

Die Erfahrungen des ORH in der Zuwendungsprüfung zeigen ferner, daß die Straßenbauämter bestimmte Schwerpunkte immer in die Stichproben einbeziehen sollten. Dazu gehören z.B. die Einhaltung der Vergabegrundsätze der VOB, die genaue Feststellung der nichtzuwendungsfähigen Kosten oder die Berücksichtigung der Beiträge Dritter (z.B. Erschließungsbeiträge, vgl. dazu TNr. 33.4.3). Zur Entlastung der Regierungen sollten die Straßenbauämter zur Beachtung der einschlägigen Bestimmungen angehalten werden.

Ein zügiger Abschluß der einzelnen Zuwendungsverfahren durch die Regierungen wird nach den Feststellungen des ORH vielfach auch dadurch behindert, daß Verwendungsnachweise erst lange nach Ablauf der Jahresfrist nach Beendigung der Baumaßnahme vorgelegt werden, ohne daß der Maßnahmeträger einen vorläufigen Verwendungsnachweis erstellt. Nach übereinstimmender Auskunft der Regierungen hat die Zurückhaltung einer Schlußrate von höchstens 5 v.H. der Gesamtzuwendung auf die Beachtung der Jahresfrist durch die Maßnahmeträger kaum Einfluß. Der ORH hält daher wirksame Sanktionen für Fälle von erheblicher Fristüberschreitung für angezeigt (vgl. Nr. 8.2.4 VVK).

18.6 Die insbesondere unter TNr. 18.5 ausgesprochenen Empfehlungen des ORH zum Ablauf des Zuwendungsverfahrens betreffen zwar z.T. unmittelbar die Arbeit der Straßenbauämter. Ein besserer Wirkungsgrad im nachgeordneten Bereich

hat aber wegen des engen Zusammenhanges im Verfahren auf die Tätigkeit der Regierungen unmittelbare Auswirkungen. Aufgabe des Staatsministeriums wäre es, die dazu erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

Angesichts der zahlreichen, in den letzten Jahren durch die Rechnungsprüfung aufgezeigten Mängel bei der Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel hält es der ORH für vertretbar, die aus den empfohlenen Maßnahmen resultierende, aber nicht näher zu quantifizierende Kapazitätsreserve vorrangig zu einer Qualitätsverbesserung zu nutzen.

19 Sachgebiete 440 - Wasserbau und Wasserwirtschaft

Die Personalausstattung der Sachgebiete 440 ist - bezogen auf die derzeitige Aufgabenerledigung - nicht zu beanstanden. Die Aufgaben des Wasserbaues und der Wasserwirtschaft sollten bei allen Regierungen in einem einzigen Sachgebiet erledigt werden.

19.1 Den Sachgebieten 440 obliegen neben den grundsätzlichen Angelegenheiten des Wasserbaus und der Wasserwirtschaft, der Siedlungswasserwirtschaft und des landwirtschaftlichen Wegebbaus u.a. die Prüfung, Finanzierung und Überwachung wasserwirtschaftlicher und wegebaulicher Vorhaben, die wasserwirtschaftliche Fachplanung, die technische Beaufsichtigung der Gewässer einschließlich der Gewässergüte, die fachtechnische Mitwirkung in Angelegenheiten der Müllbeseitigung und des Umweltschutzes sowie die fachliche Aufsicht über die nachgeordneten Behörden der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung.

Diese Aufgaben werden bei fünf Regierungen in einem einzigen Sachgebiet wahrgenommen, bei zwei Regierungen ist für den Aufgabenbereich "Gewässergüte" ein zusätzliches Sachgebiet 440 a gebildet. Nach dem Stand vom 1. Januar 1987 sind im Bereich Wasserbau und Wasserwirtschaft insgesamt 72 Beschäftigte eingesetzt; gegenüber dem 1. Januar 1980 hat sich die Anzahl der Beschäftigten um neun erhöht.

19.2 Die Untersuchung des ORH zur personellen Besetzung der Sachgebiete 440 hat unter Berücksichtigung der derzeit zu erledigenden Aufgaben insgesamt keinen Anlaß zu Beanstandungen ergeben. Dabei wird gesehen, daß insbesondere die fachliche Mitwirkung in Angelegenheiten des Umweltschutzes (z.B. Abfall- und Abwasserbeseitigung, Bodenschutz) künftig eher einen Aufgabenzuwachs erwarten lassen.

19.3 In den vorgenannten Sachgebieten 440 a - Gewässergüte - sind neben dem Sachgebietsleiter zwei weitere Mitarbeiter eingesetzt. Bei den anderen Regierungen werden diese Aufgaben in den Sachgebieten 440 als Teilaufgabe wahrgenommen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs hält es der ORH nicht für angebracht, diesen Teilbereich der technischen Gewässeraufsicht aus dem Gesamtzusammenhang der Aufgaben der Sachgebiete 440 herauszulösen und einer eigenen Organisationseinheit zu übertragen, die außerdem den von der Staatsregierung gesetzten Rahmen für die Größe von Basiseinheiten bei Mittelbehörden erheblich unterschreitet. Das Staatsministerium hat bereits im Jahr 1977 eine Auflösung der damals bestehenden vier Sachgebiete 440 a angeordnet, sobald die Sachgebietsleiter andere Aufgaben übernehmen oder ausscheiden.

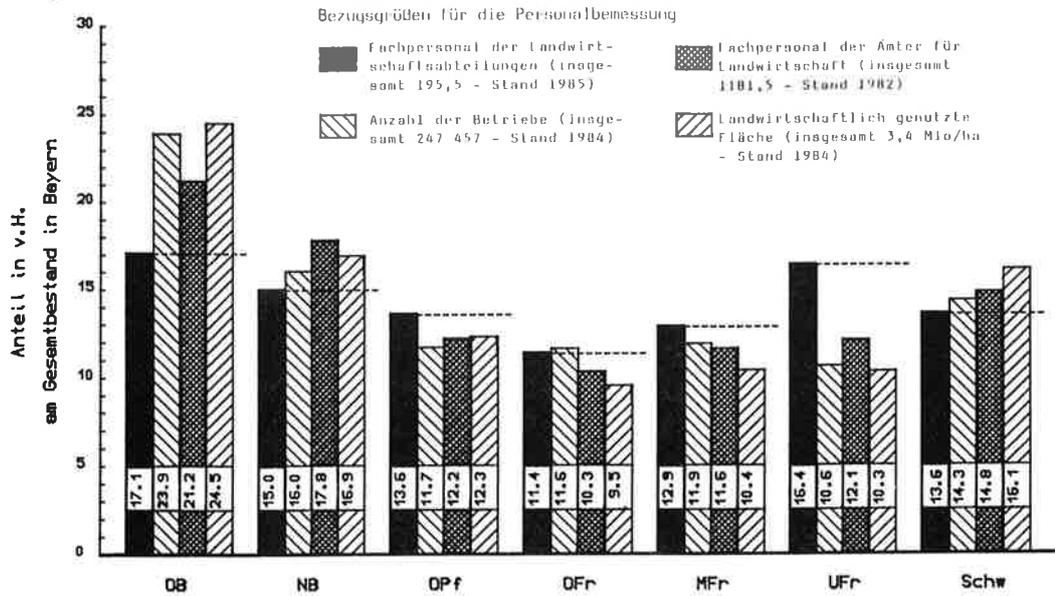
20 **Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen**
(Kap. 08 35)

Der ORH hat sich mit der Organisation, der Aufgabenentwicklung und der Personalausstattung der Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen befaßt. In verschiedenen Bereichen wurde eine überhöhte Personalausstattung und eine übermäßige Besetzung mit Beschäftigten des höheren Dienstes festgestellt. Die Organisation bedarf einer Anpassung an die veränderten Verhältnisse. 20 bis 25 Stellen können eingespart werden.

20.1 Allgemeines

20.1.1 Die Landwirtschaftsabteilungen (Abteilungen 7) der Regierungen haben weitgehend die gleiche Organisation und - von regionalen Unterschieden in den Bereichen Garten- und Weinbau abgesehen - weitgehend den gleichen Aufgabenzuschnitt. Nach Auffassung des ORH ist deshalb davon auszugehen, daß die Personalbemessung bei allen Regierungen annähernd gleich sein sollte. Ein erster Vergleich anhand von statistischen Werten aus dem Informationssystem BALIS des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat jedoch Ungleichgewichtigkeiten in der tatsächlichen Personalverteilung aufgezeigt, die durch die näheren Untersuchungen des ORH bestätigt wurden. Als Bezugsgrößen dienten dabei die Anzahl des Fachpersonals der Landwirtschaftsabteilungen und der Ämter für Landwirtschaft, die Anzahl der Betriebe und die Verteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den Regierungsbezirken. Die Einzelheiten ergeben sich aus dem folgenden Schaubild.

Abteilung 7 (Landwirtschaft) der Regierungen



Das Staatsministerium hat gegen diese Art der vergleichenden Betrachtung zwar zunächst Zweifel angemeldet. Es hat dann aber die Prüfungsfeststellungen des ORH zum Anlaß genommen, seine Personalsollplanung anhand fast der gleichen Bezugsgrößen zu aktualisieren, wobei sich bereits eine geringe Stellenminderung abzeichnet. Bezugsgrößen dafür waren die Anzahl der Ämter für Landwirtschaft sowie der Tierzuchtämter und des dort beschäftigten Fachpersonals, die Anzahl der Landwirtschaftsschulen und der landwirtschaftlichen Betriebe.

20.1.2 Im Rahmen der Neuorganisation der Landwirtschaftsverwaltung ab 1973 hat das Staatsministerium beim Fachpersonal der Regierungen inzwischen einen deutlichen Stellenabbau vorgenommen. Dieser stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung des Fachpersonals

Zahlenübersicht 1

Laufbahn	Stellenausstattung				Stellenabbau	
	1973		1986			
	Stellen	v.H.	Stellen	v.H.	Stellen	v.H.
höherer Dienst	100	48,1	92	59,0	8	8,0
gehobener Dienst	101	48,6	64	41,0	37	36,6
mittlerer Dienst	7	3,3	-	-	7	100,0
insgesamt	208	100	156	100	52	25,0

Im Hinblick auf die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Ämter für Landwirtschaft im Zuge der Neuorganisation und im Hinblick auf den rückläufigen Arbeitsanfall bei den Regierungen hat der ORH geprüft, ob sich aus der äußerst unterschiedlichen Personalentwicklung des Fachpersonals eine übermäßige Ausstattung der Abteilungen mit Beamten des höheren Dienstes und vergleichbaren Angestellten ergeben hat.

20.2 Sachgebiete 710 - Ernährung und Hauswirtschaft

Die Sachgebiete 710 sind mit Beamtinnen des höheren Dienstes besetzt. Neben der Sachgebietsleiterin sind in Oberbayern vier, in Mittelfranken drei, in Unterfranken eine und bei den übrigen Regierungen jeweils zwei Beamtinnen des höheren Dienstes beschäftigt (insgesamt 23 Stellen). Nur für die Berufsbildung in der städtischen Hauswirtschaft (bei den Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken) sind zusätzlich fünf Kräfte des gehobenen Dienstes tätig.

Nach den Feststellungen des ORH besteht für den ausschließlichen Einsatz des höheren Dienstes für die ländliche Hauswirtschaft kein Bedürfnis, da im Sachgebiet Tätigkeiten anfallen, die hinsichtlich der Art und Schwierigkeit keinesfalls dem höheren Dienst zugeordnet werden können. Auch könnten die Fachkräfte des höheren Dienstes an den Ämtern für Landwirtschaft in erheblich stärkerem Umfang als bisher die Lehrgänge zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung durchführen.

Das Staatsministerium hat bereits Maßnahmen eingeleitet, die zu einem Verhältnis von rd. 65 v.H. höherer Dienst zu 35 v.H. gehobener Dienst führen sollen. Sechs Stellen des höheren Dienstes werden in solche des gehobenen Dienstes abgesenkt. Eine Stelle kann eingespart werden.

20.3 Sachgebiete 720 - Agrarstruktur

Im Bereich der Sachgebiete 720 hat der ORH im Laufe seiner Untersuchung zunächst erwogen, ob es angebracht wäre, Aufgaben der Regierungen als Obere Siedlungsbehörde nach dem Bundesvertriebenengesetz von den Landwirtschaftsabteilungen auf die Abteilungen 6 - Soziale Angelegenheiten - zu übertragen. Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat jedoch hiergegen Einwendungen erhoben. Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung hat mitgeteilt, daß es sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend äußern könne. Die Angelegenheit muß deshalb so lange zurückgestellt werden, bis im Rahmen der Untersuchung auch die Abteilungen 6 der Regierungen näher überprüft sind.

20.4 Sachgebiete 730 - Landwirtschaftliche Betriebswirtschaft

20.4.1 Die Sachgebiete 730 sind neben der landwirtschaftlichen Betriebswirtschaft, dem landwirtschaftlichen Bauwesen und der Landtechnik mit dem Vollzug der einzelbetrieblichen Landwirtschaftsförderung betraut.

In der Landwirtschaftsförderung obliegt den Regierungen in erster Linie die Koordinierung, die Mittelverteilung und die Fachaufsicht. Als Bewilligungsstellen sind sie im wesentlichen für die Aussiedlungen nach dem Einzelbetrieblichen Förderungsprogramm (1984: 16 Fälle) und für die landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen nach dem Bundesvertriebenengesetz (1984: 163 Fälle) zuständig.

Dagegen wurden die Regierungen durch die Delegation der Förderungsmaßnahmen an die Ämter für Landwirtschaft sowie eine insgesamt rückläufige Investitionstätigkeit im Wirtschaftsteil landwirtschaftlicher Betriebe vom Förderungsvollzug weitgehend entlastet. Die Anzahl der Bewilligungsfälle ist von etwa 2200 im Jahre 1975 auf 183 im Jahre 1984 zurückgegangen.

Die Organisation und die Personalausstattung im Förderungswesen wurden allerdings dem stark rückläufigen Arbeitsanfall nicht hinreichend angepaßt. Zwar hat die Verwaltung das Personal bereits verringert; die derzeitige Personalausstattung übersteigt dennoch den tatsächlichen Bedarf. Weiter werden auch hier typische Arbeiten des gehobenen Dienstes von Beamten des höheren Dienstes erledigt.

Mit den verbliebenen Aufgaben im Förderungsvollzug und bei der Koordination und Bearbeitung von gleichen fachaufsichtlichen Fragen wird auch in den Sachgebieten 730 unterschiedlich qualifiziertes Personal betraut. Bei drei Regierungen werden in diesem Aufgabenbereich ganz oder überwiegend Beamte des höheren Dienstes verwendet.

Nach Auffassung des ORH ist hierfür neben dem ohnehin vorhandenen Sachgebietsleiter je ein Beamter des gehobenen Dienstes ausreichend. Die Verwaltung stimmt grundsätzlich damit überein, daß die mit der Förderung verbundenen Aufgaben gänzlich von Beamten des gehobenen Dienstes übernommen werden können.

Das Staatsministerium beabsichtigt, den neben dem Sachgebietsleiter vorhandenen höheren Beamten beizubehalten und mit entsprechenden Aufgaben innerhalb des Sachgebiets zu betrauen. Dabei führt das Staatsministerium neben den allgemeinen Aufgaben insbesondere die Fachaufsicht und Koordination der Landwirtschaftsförderung, die Milchkontingentierung und Milchrentenaktion sowie die Meisterausbildung als Begründung an. Auch die bevorstehenden Maßnahmen zur Marktentlastung und die veränderte agrarpolitische Situation erfordere einen erhöhten Koordinierungsaufwand der Regierungen.

Der ORH ist bei seiner Prüfung zu der Auffassung gelangt, daß die bestehende Personalausstattung genügend Spielraum für die Bewältigung neuer Aufsichts- und Koordinierungsaufgaben enthält. Bei seinen örtlichen Erhebungen hat er festgestellt, daß Fachaufsicht und Koordination keine hinreichende Arbeitsbelastung für zwei Beamte des höheren Dienstes darstellen. Bei einer Regierung waren beispielsweise im Bayer. Agrarkreditprogramm in den Jahren 1983 bis 1985 insgesamt nur 24 Anfragen der Ämter für Landwirtschaft zu bearbeiten; davon waren 22 Fälle zur Entscheidung über eine Ausnahmegenehmigung wegen vorzeitigem Beginn der Maßnahme an das Staatsministerium weiterzuleiten. Die Ämter für Landwirtschaft in diesem Regierungsbezirk haben im gleichen Zeitraum in eigener Zuständigkeit 3726 Förderungsmaßnahmen bearbeitet.

Auch bei den 1987 von den Ämtern für Landwirtschaft abgewickelten neuen Maßnahmen (Sonderprämie für Rindfleischerzeuger und Beihilfe für Klein-erzeuger von Getreide) mit etwa 120 000 Förderungsfällen konnte ein Koor-dinierungsbedarf bei den Regierungen nicht festgestellt werden. Die Milch-Garantiemengen-Verordnung belastete die Regierungen nur in den Jahren 1985 und 1986 in besonderer Weise. Die Maßnahmen sind jedoch, mit Ausnahme noch anhängiger Verwaltungsgerichtsverfahren, abgeschlossen. Als Daueraufgabe verbleibt lediglich die Übertragung von Referenzmengen bei Verpachtung und Übergabe landwirtschaftlicher Betriebe.

Bei der Meisterausbildung obliegt den Regierungen nach den Erläuterungen zum Rahmenplan die Planung, Organisation und Überwachung der Meistervorbe-reitung. Bei der Durchführung der Lehrgänge mit der Thematik "Produktions-technik und Betriebswirtschaft" wären die Fachkräfte des höheren Dienstes an den Ämtern für Landwirtschaft und anderen landwirtschaftlichen Dienst-stellen in erheblich stärkerem Umfang als bisher zu beteiligen. Durch ent-sprechende organisatorische Maßnahmen wäre die Beteiligung der Ämter für Landwirtschaft sicherzustellen.

Eine spürbare Entlastung der Regierungen in der Förderungsverwaltung (vor allem bei der Verteilung und Verwaltung der Mittel und der Kontingente so-wie bei der Statistik) würde auch ein stärkerer Einsatz der Datenverarbeit-ung bringen. Die mit Förderungen befaßten Dienststellen sind flächen-deckend mit DV-Anlagen ausgestattet und über das vorhandene Datennetz an das Rechenzentrum des Staatsministeriums angeschlossen.

Wegen der eingetretenen Änderung der Aufgabenstruktur in den Sachgebieten 730 läuft die Beschäftigung von Landwirtschaftstechnikern (mittlerer Dienst) aus.

Für die Sachgebiete 730 wird unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellung sowie der regionalen Besonderheiten eine verminderte Per-sonalausstattung entsprechend nachfolgender Tabelle für angemessen gehalten:

Personalausstattung der Sachgebiete 730
(ohne landwirtschaftliches Bauwesen und Landtechnik)

Zahlenübersicht 2

Stand: September 1986

Regierungen	höherer Dienst		gehobener Dienst				mittlerer Dienst	
	Sachgebietsleiter, Referent für Förderung		Allgemeine Aufgaben		Landwirtschafts- förderung		Landwirtschafts- förderung	
	Ist	Vorschlag des ORH	Ist	Vorschlag des ORH	Ist	Vorschlag des ORH	Ist	Vorschlag des ORH
Oberbayern	2	2	1	1	1	1	2	-
Niederbayern	2	1	1	1	1	1	-	-
Oberpfalz	2	1	2 ¹⁾	1	1	1	-	-
Oberfranken	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Mittelfranken	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-
Unterfranken	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
Schwaben	2	1	1	1	1	1	-	-
insgesamt	11	8	6,5	5,5	5,5	5,5	3 ²⁾	-
möglicher Abbau		3		1				3

1) Eine Stelle wurde in der Zwischenzeit auf Vorschlag des ORH eingespart.

2) Diese Stellen sind im Epl. 03 A ausgebracht.

20.4.2 Geschäftsverteilung

Die Aufgaben in der Landwirtschaftsförderung sind bei den Regierungen unterschiedlich auf die Sachgebiete verteilt. So führen z.B. die Fachaufsicht über das Bayer. Alpen- und Mittelgebirgsprogramm in Niederbayern das Sachgebiet 720, in Unterfranken das Sachgebiet 730 und in Schwaben das Sachgebiet 740. In der Oberpfalz ist die betriebsbezogene Förderung dem Sachgebiet 720 zugeordnet. Nach dem Aufgabengliederungsplan für alle Regierungen oblag die Sachbearbeitung seit 1982 jedoch den Sachgebieten 730.

Wegen des geringen Arbeitsanfalls für die einzelnen Sachgebiete sollte die derzeit noch bestehende und z.T. unterschiedliche Aufteilung der landwirtschaftlichen Förderungsprogramme entsprechend dem Aufgabengliederungsplan vollständig in den Sachgebieten 730 konzentriert und dadurch die Effizienz der Förderungsverwaltung gesteigert werden.

Das Staatsministerium hat zugesagt, die Zuständigkeit der Sachgebiete für die einzelnen Förderungsprogramme einheitlich zu regeln.

20.5 Sachgebiete 740 - Landschaftspflege und Pflanzenbau

Ab 1. Januar 1986 wurde die Fachaufsicht über den Bereich Bodenkultur der Ämter für Landwirtschaft und Bodenkultur auf die Regierungen (Sachgebiete 740) übertragen. Weiter erhielten sie Aufgaben zugewiesen, die bisher von der Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau oder von den Ämtern für Landwirtschaft und Bodenkultur wahrgenommen worden waren.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums soll damit im Bereich der pflanzlichen Erzeugung eine straffere Organisationsstruktur erreicht werden. Gleichzeitig ließen sich fachliche Verbindungen zwischen der Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau, den Regierungen, den Bereichen B und den Abteilungen L 2 der Ämter für Landwirtschaft herbeiführen. Auch die arbeitswirtschaftlichen Grundlagen könnten so verbessert werden.

Mit dieser Organisationsänderung wird nach Auffassung des Staatsministeriums eine personelle Verstärkung der Sachgebiete 740 notwendig. Bei der Regierung von Oberbayern soll dort neben dem Sachgebietsleiter und dem Beamten des gehobenen Dienstes ein zweiter Beamter des höheren Dienstes eingesetzt werden. Bei den Regierungen von Niederbayern und von Schwaben ist beabsichtigt, die bisherigen unmittelbaren Mitarbeiter des Abteilungsleiters in die Sachgebiete 740 umzusetzen. Dagegen fehlt es an einer entsprechenden Personalverringerung bei der Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau, der jetzt nur noch die fachliche Leitfunktion obliegt.

Diese Maßnahme kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

20.6 Sachgebiete 750 - Gartenbau

20.6.1 Organisation und Personalbesetzung

Am 1. August 1985 waren insgesamt 87 staatliche Beschäftigte im Bereich des Gartenbaus tätig:

Personaleinsatz im Bereich Gartenbau Zahlenübersicht 3

Behörde	Beschäftigte			
	höherer Dienst	gehobener Dienst	insgesamt	Anteil in v.H.
Regierungen	11,5	19,0	30,5	35,0
Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau Bamberg und Fürth (Abteilungen Gartenbau)	3,5	12,0	15,5	17,8
Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau	2,0	2,0	4,0	4,6
Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau	10,0	10,0	20,0	23,0
acht Ämter für Landwirtschaft und Bodenkultur	1,0	10,0	11,0	12,6
fünf Ämter für Landwirtschaft	1,0	5,0	6,0	7,0
insgesamt	29,0	58,0	87,0	100,0

Mithin war das staatliche Gartenbaupersonal zum Prüfungszeitpunkt auf sieben Regierungen (Mittelstufe), auf zwei Abteilungen Gartenbau der Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau, auf acht von neun Bereichen Bodenkultur der Ämter für Landwirtschaft und Bodenkultur sowie auf fünf Ämter für Landwirtschaft (Unterstufe) verteilt. Daneben sind bei den Landesanstalten für Bodenkultur und Pflanzenbau in Freising und für Weinbau und Gartenbau in Würzburg sowie bei der Versuchs- und Lehrwirtschaft für Gartenbau in Bamberg weitere Beschäftigte tätig, die sich fast ausschließlich mit Untersuchungs-, Versuchs- und Lehrtätigkeiten im Gartenbau befassen.

Der ORH hat diese Organisationsstruktur insbesondere im Bereich der Beratung des Erwerbsgartenbaus bemängelt und gegenüber dem Staatsministerium angeregt,

- die in einzelnen Regierungsbezirken bestehende Zersplitterung der Gartenbauberatung zu beseitigen sowie
- die bei den Ämtern für Landwirtschaft und Bodenkultur beschäftigten, weitgehend von der übrigen Gartenbauberatung isolierten Sachbearbeiter für Pflanzenschutz im Gartenbau in die Regierungen oder die Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau zu integrieren.

Mit dieser Organisationsänderung wären nach Auffassung des ORH eine erhebliche Verbesserung der Beratungsqualität und die Möglichkeit zu Stelleinsparungen verbunden.

Das Staatsministerium hat eingeräumt, daß für eine Neuorganisation der staatlichen Gartenbauberatung "seit geraumer Zeit absoluter Handlungsbedarf bestehe", nachdem der bisherige dezentrale Einsatz von Beratungskräften in bestimmten Regierungsbezirken erhebliche Mängel habe erkennen lassen. Die Verwaltung hat inzwischen begonnen, die teilweise zersplitterte Beratung im Gartenbau bei den Sachgebieten 750 zusammenzufassen. Das Staatsministerium vertritt allerdings die Auffassung, daß trotz dieser Organisationsänderung kein Personal eingespart werden könne. Vielmehr seien zusätzliche Stellen erforderlich. Demgegenüber könnten nach Auffassung des ORH bei entsprechender Zentralisierung allein im Regierungsbezirk Unterfranken eine Stelle des höheren Dienstes und zwei Stellen des gehobenen Dienstes entfallen.

Das Staatsministerium bezweifelt, ob bei der Beschränkung der Sachbearbeiter für Gartenbau und Pflanzenschutz auf ihre eigentlichen Aufgabenbereiche Stelleneinsparungen möglich seien, da dies im Hinblick auf die zu erwartenden Problemstellungen aus dem neuen Pflanzenschutzrecht noch nicht beurteilt werden könne.

Der ORH teilt diese Bedenken nicht. Nach der Stellenbeschreibung sollen die Sachbearbeiter für Pflanzenschutz im Gartenbau nur in Ausnahmefällen beraten. Die im Zuge der Erhebungen festgestellten umfangreichen Beratungstätigkeiten (1984: 5171 Einzelberatungen, davon 1186 Produktions- und 3891 Pflanzenschutzberatungen) lassen aber auf eine gewisse Kapazitätsreserve im eigentlichen Aufgabenbereich schließen. Da das Staatsministerium der Auffassung des ORH zugestimmt hat, daß die Pflanzenschutzberatung künftig einheitlich von den Sachgebieten 750 bzw. den Abteilungen Gartenbau der Ämter für Landwirtschaft wahrgenommen werden muß, werden erhebliche Arbeitskapazitäten in diesem Bereich frei. Mit diesen müßten die neu zu erwartenden Problemstellungen ohne Personalmehrung zu bewältigen sein.

20.6.2 Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege

In fünf Regierungsbezirken sind bei den Sachgebieten 750 bzw. bei den Abteilungen Gartenbau der Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau je ein Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes für Grünordnung und Landschaftspflege eingesetzt. Die Landkreise beschäftigen daneben in diesem Bereich insgesamt 92 Kreisfachberater für Gartenbau und Landschaftspflege.

Der ORH hat festgestellt, daß die Aufgabenschwerpunkte der Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege mit dem Aufgabenrahmen der Kreisfachberater für Gartenbau und Landschaftspflege im Bereich der Fachberatung der Bezirke, Landkreise und Gemeinden weitgehend identisch sind. Er hat deshalb vorgeschlagen, daß sich der Staat aus diesem Aufgabenbereich ganz zurückziehen sollte.

Das Staatsministerium ist dagegen der Auffassung, daß auf den weiteren Einsatz dieser fünf Dienstkräfte nicht verzichtet werden könne, weil die wahrzunehmenden Aufgaben

- hoheitlicher Art seien oder
- jeweils für einen ganzen Regierungsbezirk bedeutsam seien oder
- eine Hilfestellung für die Landkreise bedeuteten.

Im übrigen seien Überschneidungen in der Fachberatung nicht möglich, weil die Fachaufsicht über die Kreisfachberater bei der Regierung liege und die Tätigkeit der Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege auf die fachaufsichtliche Betreuung und Amtshilfe ausgerichtet sei.

Nach Auffassung des ORH erscheint jedoch - wie die Verhältnisse in zwei Regierungsbezirken zeigen - ein eigener Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege nicht erforderlich. Soweit die Beschäftigten im Vollzug des Berufsbildungsgesetzes tätig sind, sollte diese Hoheitsaufgabe zweckmäßigerweise dem Fachberater für Ausbildung im Sachgebiet 750 zugeordnet werden. Die vom Staatsministerium als zwingend notwendig erachtete Hilfestellung der Regierungen für die Kommunen in der Grünplanung mit dem Hinweis, daß von den derzeit in Bayern eingesetzten 92 Kreisfachberatern nur 27 über eine entsprechende Ausbildung als Landschaftspfleger verfügten, ist nicht schlüssig. Es ist Aufgabe der Landkreise, selbst das erforderliche Fachpersonal vorzuhalten, um ihre Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Es kann dahingestellt bleiben, ob die Tätigkeit der Kreisfachberater einer Fachaufsicht durch die Regierung zugänglich ist. Jedenfalls

rechtfertigt die den Sachgebieten 750 nach dem Aufgabengliederungsplan zugeschriebene Fachaufsicht über die Kreisfachberater nicht den zusätzlichen Einsatz der Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege.

Nach Auffassung des ORH können deshalb die fünf Stellen der Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege eingespart werden. Die verbleibende Personalausstattung läßt es nach Ansicht des ORH ohne weiteres zu, auch einer Ausweitung der Beratung auf umweltrelevante Fragen Rechnung zu tragen.

20.6.3 Fachberatung Erwerbsgartenbau

Für die Teilaufgabe Fachberatung des Erwerbsgartenbaus standen ganz oder teilweise zur Verfügung:

Personaleinsatz

Zahlenübersicht 4

Behörde	Beschäftigte			
	höherer Dienst	gehobener Dienst	insgesamt	Anteil in v.H.
Regierungen (Sachgebiete 750)	3	13	16	35,6
Ämter für Landwirtschaft und Gartenbau (Abteilungen Gartenbau) Bamberg und Fürth	3	9	12	26,7
Ämter für Landwirtschaft und Bodenkultur	1	10	11	24,4
Ämter für Landwirtschaft	1	5	6	13,3
insgesamt	8	37	45	100,0

Der ORH kam bei seinen zu diesem Thema schwerpunktmäßig im Regierungsbezirk Niederbayern durchgeführten Erhebungen zu dem Ergebnis, daß die bei den Sachgebieten 750 eingesetzten staatlichen Fachberater im Erwerbsgartenbau in hohem Umfang Gartenbaubetriebe in den Fachbereichen Produktion und Pflanzenschutz beraten haben. Diese Betriebe sind nach den Feststellungen des ORH häufig zugleich auch einem Erzeugerring für Blumen und Zierpflanzenbau oder Gemüsebau angeschlossen.

Die Erzeugerringe sind Selbsthilfeeinrichtungen der Landwirtschaft und im Landeskuratorium für pflanzliche Erzeugung e.V. zusammengeschlossen. Der Staat fördert diese Einrichtung mit erheblichen Mitteln. Zu den satzungsgemäßen Aufgaben der Erzeugerringe zählen u.a. die Beratung ihrer Mitgliedsbetriebe in den Bereichen Produktion und Pflanzenschutz. Die Ringberater, Diplomingenieure (FH) für Gartenbau, beraten jeden Mitgliedsbetrieb regelmäßig sechs- bis achtmal jährlich in Anbau- und Pflanzenschutzfragen des Gartenbaues.

Der ORH hat angeregt, auch im Hinblick auf die in den letzten Jahren erfolgte Ausweitung der Beratungstätigkeit bei den Erzeugerringen das staatliche Beratungsangebot entsprechend zu reduzieren. Nach Auffassung des ORH könnte etwa ein Drittel der derzeit eingesetzten 16 staatlichen Anbauberater eingespart werden.

Das Staatsministerium wendet in seiner Stellungnahme ein, daß es nach Art. 20 Abs. 1 des Landwirtschaftsförderungsgesetzes für eine den jeweiligen Verhältnissen angemessene fachliche Beratung der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen und deren Zusammenschlüsse zu sorgen habe. Die Tätigkeit der Erzeugerringe beschränke sich auf die qualitätsmäßige Verbesserung der Produktion (Erzeugungsberatung) in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Sie könnten deshalb keine Beratung für die Bereiche Ausbildung, Arbeits- und Betriebswirtschaft, Förderung, Sozio-Ökonomik und Technik anbieten. Auf diese sog. Grundberatung hätten aber alle Gartenbaubetriebe, also auch diejenigen, die im Erzeugerring organisiert seien, einen gesetzlichen Anspruch. Durch diese unterschiedliche Aufgabenstellung zwischen der staatlichen und der Ring-Beratung sei entgegen der Meinung des ORH eine "Doppelgleisigkeit" in der Beratung nicht gegeben.

Nach Auffassung des ORH trifft diese Argumentation nicht den Kern des Problems. Er hat nämlich festgestellt, daß z.B. im Regierungsbezirk Niederbayern im Jahr 1984 durch staatliche Anbauberater Produktions- und Pflanzenschutzberatungen überwiegend bei Erzeugerringbetrieben durchgeführt wurden. So entfielen von 965 Produktionsberatungen 865 (90 v.H.) und von 154 Pflanzenschutzberatungen 113 (73 v.H.) auf Erzeugerringbetriebe. Dies geht jedoch über die sog. Grundberatung durch den Staat weit hinaus. Die Kritik des ORH bezieht sich gerade nicht auf die zusätzliche staatliche Beratung in den Bereichen Betriebswirtschaft, Technik und Ausbildung, son-

dem ausschließlich auf das Nebeneinander der staatlichen Erzeugungsberatung und der Beratung durch Erzeugerringe in den Bereichen Produktion und Pflanzenschutz.

Der ORH hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß in den Regierungsbezirken, in denen gut funktionierende Erzeugerringe tätig sind, der Staat seine Fachberatung einschränken sollte.

20.7 Personal zur besonderen Verfügung des Abteilungsleiters

Bei vier Regierungen sind ein Beamter des höheren Dienstes und vier Beschäftigte des gehobenen Dienstes für allgemeine Angelegenheiten der Landwirtschaft tätig; sie sind unmittelbar den Leitern der Abteilungen 7 zugeordnet.

Solche Stellen sind nach den "Grundsätzen für den organisatorischen Aufbau von Mittelbehörden" nicht vorgesehen. Zu einem nicht unerheblichen Teil werden Aufgaben wahrgenommen, für die nach dem Aufgabengliederungsplan schon einzelne Sachgebiete zuständig sind. Weitere Überschneidungen ergeben sich mit Zuständigkeiten der Abteilungen 1 (Personal, Haushalt). Die Notwendigkeit "persönlicher Referenten" für die Leiter der Abteilungen 7 kann deshalb nicht anerkannt werden.

Das Staatsministerium hat inzwischen veranlaßt, daß die Aufgaben von den jeweils zuständigen Sachgebieten wahrgenommen werden. Zwei Stellen des gehobenen Dienstes werden eingespart und zwei Beamte werden innerhalb der Abteilungen 7 umgesetzt (Tnr. 20.5).

Eine Stelle des höheren Dienstes bei der Regierung von Oberbayern soll wegen der Größe des Dienstgebietes, der Anzahl der zu betreuenden Ämter für Landwirtschaft und der Ausbildung und Betreuung der etwa 40 Referendare im 1. Ausbildungsjahr beibehalten werden.

Diese Begründung erscheint jedoch nicht stichhaltig. Nach dem Aufgabengliederungsplan für die Regierungen ist die Überwachung und Betreuung der Landwirtschafts- bzw. der Ernährungs- und Hauswirtschaftsreferendare den Sachgebieten 700 (Ausbildung und Fortbildung) bzw. 710 (Ernährung und Hauswirtschaft) zugeordnet. Die Mitwirkung bei der Fach- und Schulaufsicht ist den Sachgebieten 710 übertragen. Zur Erledigung dieser Aufgaben sind

die zuständigen Sachgebiete der Regierung von Oberbayern entsprechend der Größe des Zuständigkeitsbereichs mit zusätzlichem Personal des gehobenen bzw. höheren Dienstes ausgestattet.

20.8 Zusammenfassung

Im Ergebnis hält der ORH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Landwirtschaftsabteilungen folgende Maßnahmen für geboten:

- In den Sachgebieten 710 - Ernährung und Hauswirtschaft - ist ein den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechendes Verhältnis zwischen höherem und gehobenem Dienst herzustellen; ein Bedürfnis für den ausschließlichen Einsatz des höheren Dienstes besteht nicht. Im höheren Dienst wären sechs Stellen in Stellen des gehobenen Dienstes abzuschichten und eine Stelle einzusparen.
- Die Personalausstattung in der Förderungsverwaltung - Sachgebiete 730 - ist dem stark rückläufigen Arbeitsanfall anzupassen. Der Anteil des höheren Dienstes ist vor allem in diesem Tätigkeitsbereich überhöht. Insgesamt wären sieben Stellen einzusparen.
- Die unterschiedliche Organisationsform der Gartenbauverwaltung in den Regierungsbezirken führt teilweise zu einem überhöhten Personaleinsatz. Durch eine Zusammenfassung der Beratungskräfte bei den Sachgebieten 750 könnten allein in Unterfranken eine Stelle des höheren und zwei Stellen des gehobenen Dienstes eingespart werden.
- Die bei den Ämtern für Landwirtschaft und Bodenkultur beschäftigten Sachbearbeiter für Pflanzenschutz im Gartenbau sollten in die Sachgebiete 750 der Regierungen oder in die Abteilungen Gartenbau bei den Ämtern für Landwirtschaft und Gartenbau eingegliedert werden. Dies brächte Vorteile in der Zusammenarbeit mit den Fachberatern für Technik im Gartenbau und mit den Anbauberatern. Außerdem wäre dann eine fachliche Stellvertretung möglich.
- Die fünf staatlichen Sachbearbeiter für Grünordnung und Landschaftspflege werden weitgehend für Tätigkeiten eingesetzt, die schon von den Kreisfachberatern der Landkreise ausgeübt werden. Darüber hinaus wird über die Hälfte der Beratungen durch die staatlichen Dienstkräfte gemeinsam mit den Kreisfachberatern durchgeführt. Da die Landkreise flä-

chendeckend mit Fachberatern ausgestattet sind, sollte sich der Staat ganz aus dieser Tätigkeit zurückziehen. Damit könnten fünf Stellen des gehobenen Dienstes eingespart werden.

- Die Beschäftigten der staatlichen Gartenbauverwaltung beraten in erheblichem Umfang Betriebe, die Mitglied in einem Erzeugerring sind und von diesem bereits intensiv beraten werden. Auch im Hinblick auf den erheblichen staatlichen Mitteleinsatz für die Beratung durch die Erzeugerringe sollte die staatlichen Beratungstätigkeit reduziert werden. Dadurch könnten etwa vier bis sechs Stellen des gehobenen Dienstes eingespart werden.
- Die bei vier Regierungen zur besonderen Verfügung der Leiter der Abteilungen 7 eingesetzten Beamten sind entbehrlich. Über die auf Anregung des ORH vom Staatsministerium bereits eingeleiteten Maßnahmen hinaus, wäre eine weitere Stelle des höheren Dienstes einzusparen.

III. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

21 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden Prüfung und bei der nachträglichen Prüfung wurden insgesamt Fehlzahlungen in Höhe von 8,2 Mio DM festgestellt.

21.1 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 1986 insgesamt zur Prüfung vorgelegten 1 042 000 Kassenanordnungen (Vorjahr 1 016 000) wurden knapp 50 v.H. geprüft. Dabei wurden in 10 025 Fällen, d.s. 0,96 v.H. (Vorjahr 0,81 v.H.) aller Kassenanordnungen, Mängel festgestellt.

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.

Von den bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten und bei der nachträglichen Prüfung festgestellten Fehlzahlungen in Höhe von 8,2 Mio DM (Vorjahr 8,2 Mio DM) entfallen auf

- Überzahlungen und von anderen Dienstherren zuwenig erhobene oder an diese zuviel geleistete Versorgungsanteile 6,3 Mio DM
- Minderzahlungen zu Lasten der Zahlungsempfänger 1,9 Mio DM

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	2 098 000	918 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	1 928 000	442 000
- der Versorgungsbezüge	578 000	195 000
- der Versorgungslastenanteile	<u>37 000</u>	<u>85 000</u>
insgesamt	4 641 000	1 640 000
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	646 000	159 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	463 000	33 000
- der Versorgungsbezüge	67 000	25 000
- der Versorgungslastenanteile	307 000	58 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen, Unfallfürsorgeleistungen)	<u>207 000</u>	<u>7 000</u>
insgesamt	1 690 000	282 000

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten Überzahlungen stellen echte Einsparungen dar, die sich - ebenso wie die Feststellungen bei der nachträglichen Prüfung - in beachtlichem 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 Dienstherren mindern.

21.2 Die Fehlzahlungen haben vielfältige Ursachen. Hierzu einige Beispiele:

21.2.1 Empfänger von Kindergeld oder Ortszuschlag (insbesondere für Kinder über 18 Jahre, für Stief- und Pflegekinder, Enkel und nichteheliche Kinder) hatten jahrzehntelang jeweils zu Beginn eines Jahres in einer formblattmäßigen Erklärung die für den Empfang der genannten Leistungen notwendigen Verhältnisse (z.B. Schul- oder Berufsausbildung, Aufnahme in den Haushalt) darzulegen. Den die Bezüge anordnenden Stellen (Anordnungsstellen) war damit eine rationelle Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen ermöglicht; auf die laufende Einforderung von Bescheinigungen über das Fortbestehen der Zahlungsvoraussetzungen (z.B. Bescheinigung für jedes Studiensemester) konnte weitestgehend verzichtet werden.

Für die Jahre 1982 bis 1985 hat das Staatsministerium der Finanzen mit Rücksicht auf ein vom Bund in Aussicht gestelltes Überprüfungsverfahren und wegen der neuerdings abzugebenden Erklärung zur einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes auf die Abgabe der eingangs erwähnten Erklärung trotz wiederholt geäußelter Bedenken des ORH verzichtet. Erst ab dem Jahr 1985 wurde wieder eine entsprechende formblattmäßige Erklärung vorgeschrieben, nachdem der Bund das seit Jahren in Aussicht gestellte Überprüfungsverfahren geregelt hatte. In dem genannten Zeitraum ist es den Anordnungsstellen nicht gelungen, die Zahlfälle auf andere Weise (z.B. laufende Einforderung von Bescheinigungen) gleichwertig zu überwachen. Sie waren vielmehr darauf angewiesen, daß die Bezügeempfänger ihren Anzeigepflichten von sich aus rechtzeitig nachkamen; diese Erwartungen haben sich jedoch nicht voll erfüllt. Die Folge waren - wie die Ergebnisse der nachherigen Prüfungen belegen - Überzahlungen in nicht unbeträchtlichem Ausmaße. Bei einer größeren Anordnungsstelle allein waren in dem genannten Zeitraum entsprechende Überzahlungen in Höhe von 210 000 DM festzustellen.

21.2.2 Für den weitaus überwiegenden Teil der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes richtet sich die Bezahlung auch nach der Altersstufe; diese wird vom Lebensalter und von anrechenbaren Vordienstzeiten bestimmt. Bei den Prüfungen wurden immer wieder fehlerhafte Festsetzungen und unzutreffende

DV-Vorgaben festgestellt. Im abgelaufenen Jahr konnten in diesem Zusammenhang Überzahlungen von 196 000 DM und Minderzahlungen von 136 000 DM vermieden werden.

- 21.2.3** Ein Studienrat der BesGr. A 13 an einer Staatl. Realschule wurde am 1. Februar 1978 zum Seminarrektor der BesGr. A 14 (als Seminarlehrer an Realschulen) befördert. Auf eigenen Antrag ernannte ihn das Staatsministerium für Unterricht und Kultus am 1. März 1981 wieder zum Realschullehrer der BesGr. A 13 und bewilligte ihm wegen der jetzt niedrigeren Dienstbezüge eine aufzehrbare Ausgleichszulage.

Bei der Anordnung der neuen Dienstbezüge verwechselte die Regierung den Zulagenschlüssel und wies eine nichtaufzehrbare Ausgleichszulage zur Zahlung an. Bei richtiger Vorgabe wäre die Ausgleichszulage zum 1. Mai 1981 durch die allgemeine lineare Besoldungserhöhung bereits erheblich gekürzt worden; zum 1. Juli 1982 wäre sie schließlich durch das Aufsteigen des Beamten in den Dienstaltersstufen ganz entfallen. Aufgrund der fehlerhaften Sachbehandlung wurden im Ergebnis über sechs Jahre hinweg die vollen Dienstbezüge der Besoldungsgruppe A 14 weitergezahlt.

Bis der Fall zum Zahltag Juni 1987 berichtigt werden konnte, hatte der Beamte rd. 31 000 DM an Dienstbezügen zuviel erhalten. Dieser Betrag wäre erheblich geringer, wenn die Regierung schon im Frühsommer 1986 einen konkreten Hinweis des ORH bei einer örtlichen Prüfung beachtet hätte.

- 21.2.4** Arbeitnehmer erhalten bei Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses unter bestimmten Voraussetzungen ein Übergangsgeld. Es wird nur insoweit gewährt, als es gewisse gleichzeitig zustehende, aus öffentlichen Mitteln getragene Leistungen übersteigt. Dabei wird immer wieder außer acht gelassen, daß zu diesen Leistungen auch Hinterbliebenenbezüge gehören. In 14 derartigen Fällen wurden während des vergangenen Jahres Überzahlungen in Höhe von 35 000 DM verhindert.

22 Entlohnung der Arbeiter

Im Bereich der MTL-Arbeiter waren häufig nicht den tariflichen Vorschriften entsprechende Einreihungen festzustellen.

Die Arbeitsbedingungen des weitaus größten Teils der im staatlichen Bereich beschäftigten Arbeiter sind im Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder (MTL II) festgelegt. Die Höhe der Bezahlung hängt entscheidend davon ab, in welcher Lohngruppe der Arbeiter eingereiht ist. Dies richtet sich danach, welche Tätigkeiten er überwiegend auszuüben hat und wie diese im Lohngruppenverzeichnis zum MTL II tarifvertraglich bewertet sind. Danach sind Facharbeiter, die in ihrem oder einem artverwandten Beruf beschäftigt werden, im allgemeinen in Lohngruppe VI mit Bewährungsaufstieg nach Lohngruppe VII eingereiht. Höhere Einreihungen von Facharbeitern sind nur dann vorgesehen, wenn überwiegend "hochwertige Arbeiten" (Lohngruppe VII mit Bewährungsaufstieg nach Lohngruppe VIII) oder "besonders hochwertige Arbeiten" (Lohngruppe VIII mit Bewährungsaufstieg nach Lohngruppe VIII a) tatsächlich verrichtet werden.

Der ORH hat Ende 1983 bei einer Prüfung im Bereich der Staatsbauverwaltung festgestellt, daß vor allem bei der Einreihung der in den Gerätehöfen der Straßenbauverwaltung beschäftigten Handwerker durchwegs zu großzügig verfahren wurde. In Einzelfällen waren bis zu 85 v.H. der beschäftigten Handwerker in die Lohngruppen VIII oder VIII a eingereiht, was vorausgesetzt hätte, daß alle diese Facharbeiter überwiegend mit "besonders hochwertigen Arbeiten" beschäftigt waren. Dies stand mit den tatsächlichen Verhältnissen jedoch nicht in Einklang, zumal Instandsetzungen von Kraftfahrzeugen und Geräten nur dann in den verwaltungseigenen Werkstätten ausgeführt werden, wenn hierfür keine privaten Werkstätten zur Verfügung stehen.

Um diese tarifwidrige Praxis abzustellen, hat die OBB auf Vorschlag des ORH nunmehr für die nachgeordneten Behörden einen Einreihungsrahmen festgelegt, der in Verbindung mit einer sachgerechten Aufgabenverteilung sicherstellt, daß künftig der weitaus überwiegende Teil der Handwerker tarifgerecht (Lohngruppen VI und VII MTL II) eingereiht ist.

Überhöhte Einreihungen in nicht unerheblichem Umfang wurden auch im Bereich der Verwaltung der staatl. Schlösser, Gärten und Seen festgestellt. Um künftig eine tarifgerechte Einreihung sicherzustellen, hat sich

die Verwaltung auch hier bereit erklärt, den nachgeordneten Dienststellen künftig im Kassenanschlag einen entsprechenden verbindlichen Einreihungsrahmen vorzugeben.

Eine wesentliche Ursache für die festgestellten überhöhten Einreihungen liegt darin, daß häufig nicht die vom Arbeiter überwiegend ausgeübte Tätigkeit zugrunde gelegt wurde. Auch wurden die Einreihungen vielfach nicht oder nur unzureichend begründet; in vielen Fällen ist als Begründung lediglich das im Lohngruppenverzeichnis genannte Tätigkeitsmerkmal wiederholt worden. Ferner lagen oftmals keine oder unzulängliche Angaben über die von dem einzelnen Arbeiter tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten vor.

Der ORH ist der Auffassung, daß eine tarifgerechte Einreihung ein praktisches Verfahren voraussetzt. Er hat deshalb beim Staatsministerium der Finanzen angeregt, auch für den Bereich der Arbeiter grundsätzlich eine formblattmäßige "Lohngruppenfeststellung" vorzuschreiben, wie sie sich im Angestelltenbereich seit Jahren bewährt hat. Das Staatsministerium steht dieser Anregung im Grunde aufgeschlossen gegenüber; zur Vorbereitung einer Entscheidung hat es Stellungnahmen der anderen Länder und der übrigen Ressorts eingeholt.

Nach Auffassung des ORH wird auch zu prüfen sein, ob überhöhten Einreihungen darüber hinaus durch eine Ausdehnung der Stellenbindung im Arbeiterbereich entgegengewirkt werden kann.

23 Wartung von DV-Anlagen und -Geräten

Durch den Übergang von der Vollwartung bestimmter DV-Geräte auf andere Wartungsarten, insbesondere die Wartung nach Anfall, konnten die Ausgaben im Jahr 1986 um über 2,5 Mio DM gesenkt werden. Mindestens weitere 1,3 Mio DM könnten eingespart werden, wenn diese Möglichkeit konsequent in allen Geschäftsbereichen genutzt würde.

23.1 Allgemeines

Der ORH hat sich schon seit einigen Jahren bei seinen DV-Prüfungen auch mit den Aufwendungen für die Wartung von DV-Anlagen und -Geräten befaßt und Einzelvorschläge zur Kostenminderung gemacht. Nunmehr hat er im Rahmen

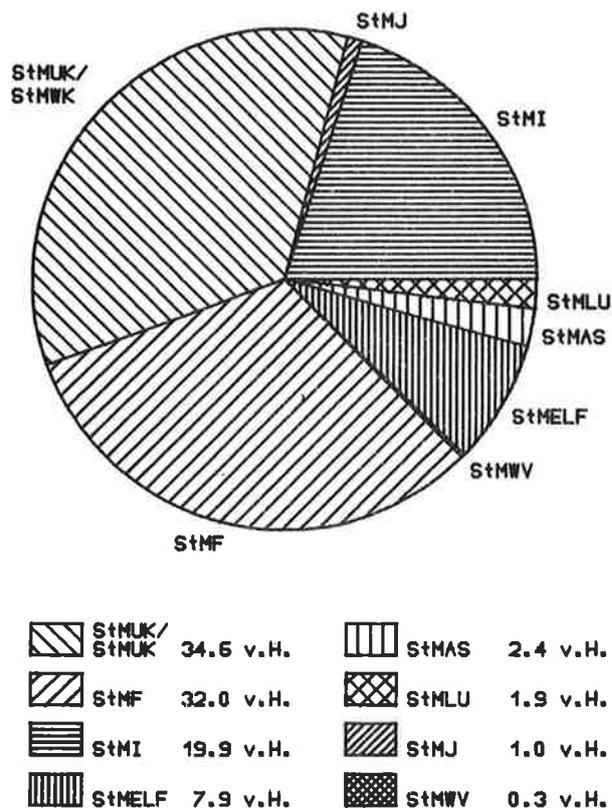
einer Querschnittsuntersuchung Art, Umfang und Kosten der Wartung aller in der staatlichen Verwaltung eingesetzten DV-Anlagen und -Geräte untersucht. Ziel der Untersuchung war es, einen Überblick darüber zu gewinnen,

- welche Kosten insgesamt für die Wartung anfallen,
- in welchem Umfang statt der bei Herstellermiete üblichen Vollwartung (vorbeugende Wartung) andere Formen der Wartung (z.B. Anfallswartung oder Eigenwartung) durchgeführt werden und
- welche Einsparungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung eventuell auftretender Schwierigkeiten und Probleme bei alternativen Wartungskonzepten bestehen und genutzt werden sollten.

Der Beschaffungswert der in die Untersuchung einbezogenen Anlagen und Geräte betrug zum Stichtag 31. Dezember 1985 rd. 350 Mio DM. Welcher Anteil hiervon auf die einzelnen Geschäftsbereiche entfällt, zeigt Schaubild 1:

Bestand an DV-Anlagen und Geräten (Beschaffungswert)

Schaubild 1



23.2 **Wartung**

23.2.1 **Anteile und Kosten der Vollwartung und der Anfallswartung**

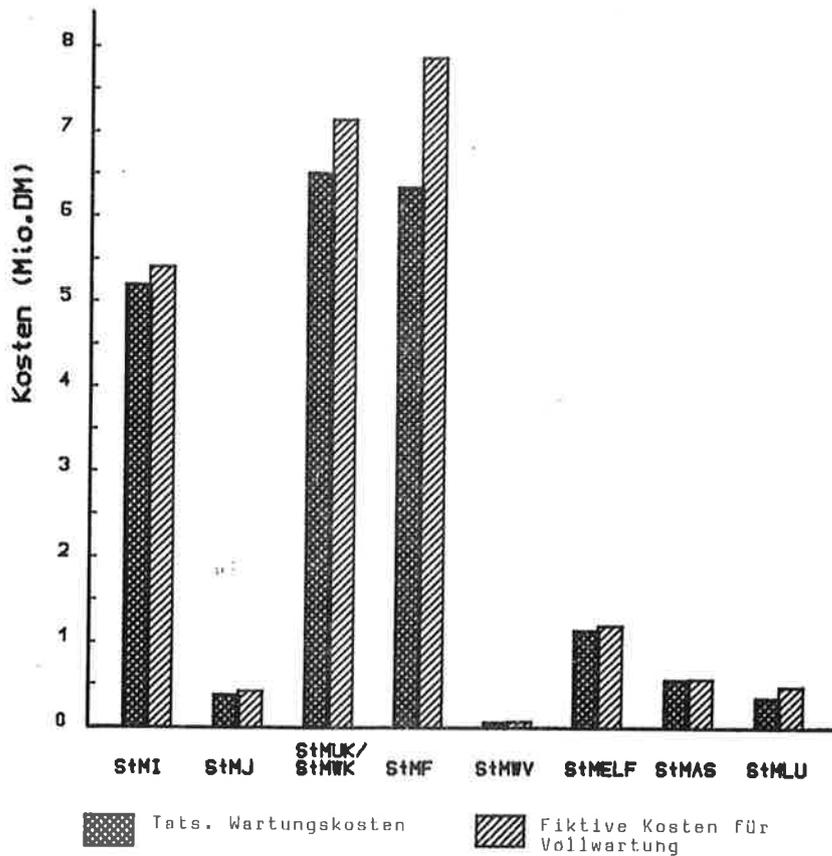
Wenn für alle Anlagen und Geräte Vollwartungsverträge zum Listenpreis abgeschlossen wären, müßten jährlich über 23 Mio DM an Wartungskosten bezahlt werden. Tatsächlich bestanden zum Zeitpunkt der Untersuchung für 92 v.H. - gemessen am Beschaffungswert - der Geräte Vollwartungsverträge. Die übrigen Anlagen und Geräte wurden nach Anfall gewartet.

Der Anteil der Anfallswartung ist bei den Geschäftsbereichen mit einem hohen Bestand an DV-Anlagen und -Geräten unterschiedlich und liegt zwischen 1 v.H. (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung) und 17 v.H. (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen). Vom absoluten Betrag her gesehen wird Anfallswartung im größten Umfang (Geräte im Beschaffungswert von 17 Mio DM) beim Staatsministerium der Finanzen durchgeführt.

Einschließlich der dem ORH bereits mitgeteilten Planungen werden inzwischen durch den teilweisen Übergang von Vollwartung auf Anfallswartung in allen Geschäftsbereichen zusammen die Kosten um über 2,5 Mio DM jährlich gegenüber den Listenpreisen für die Vollwartung gesenkt. Die Differenz zwischen den danach anfallenden Wartungskosten und den fiktiven Kosten für Vollwartung nach Listenpreisen bei den einzelnen Geschäftsbereichen zeigt Schaubild 2.

Wartungskosten (Stand 1986)

Schaubild 2



Beim Übergang von der Vollwartung auf die Anfallswartung betragen die Kosten im Durchschnitt nur 17 v.H. der Kosten für die Vollwartung, wobei im günstigsten Fall überhaupt keine Ausgaben, im ungünstigsten Fall 33 v.H. der Kosten für die Vollwartung entstanden sind. Die betragsmäßig größten Einsparungen in Höhe von fast 1,5 Mio DM jährlich wurden im Bereich des Staatsministeriums der Finanzen dadurch erzielt, daß bei Bildschirmgeräten und Arbeitsplatzrechnern (PC) fast nur noch Anfallswartung durchgeführt wird.

23.2.2 Weitere Einsparungsmöglichkeiten durch Umstellung auf andere Wartungsarten

Die bisherigen Erfahrungen verschiedener Stellen zeigen, daß zumindest bei

- Bildschirmen einschließlich Tastaturen,
- Arbeitsplatzdruckern einschließlich Zubehör,

- kleinen Plottern,
 - Arbeitsplatzrechnern und Bürocomputern einschließlich peripherer Geräte
- nur in besonders begründeten Fällen eine Vollwartung durchgeführt werden muß. Unterstellt man, daß bei Anfallswartung durchschnittlich Kosten in Höhe von 17 v.H. der Vollwartungskosten anfallen, dann könnten insgesamt mindestens weitere 1,3 Mio DM eingespart werden. Mit welchen Einsparungen bei den einzelnen Geschäftsbereichen noch zu rechnen wäre, zeigt die nachfolgende Zahlenübersicht.

Weitere Einsparungen bei Umstellung auf Anfallswartung Zahlenübersicht

Bereich	Beschaffungswert	Anfallswartung		
		Vollwartung Listenpreis DM	geschätzter Aufwand DM	erzielbare Einsparung DM
StMI	6 176 476	503 153	85 536	417 617
StMJ	950 908	128 463	21 839	106 624
StMUK/ StMWK	5 774 106	561 595	95 472	466 123
StMF	277 920	35 033	5 955	29 078
StMELF	2 442 635	268 908	45 715	223 193
StMAS	1 415 550	99 348	16 889	82 459
insgesamt	17 037 595	1 596 500	271 406	1 325 094

Da in einigen Erhebungsbogen die Angaben nicht für die einzelnen Gerätarten getrennt erfolgen konnten, sondern global für die Gesamtanlage zusammengefaßt wurden, schätzt der ORH die tatsächlich erzielbaren Einsparungen noch höher.

Von der zusätzlich möglichen Gesamteinsparung von über 1,3 Mio DM entfallen 0,9 Mio DM auf gekaufte Anlagen und Geräte, so daß eine Umstellung auf Anfallswartung verhältnismäßig rasch und ohne besondere Probleme erfolgen könnte. Bei Anlagen und Geräten, die im Leasing beschafft sind, könnten rd. 0,3 Mio DM eingespart werden, sofern die Leasinggeber mit einer Umstellung auf Anfallswartung einverstanden sind. Bei den gemieteten Anlagen und Geräten (Einsparungsmöglichkeit rd. 0,1 Mio DM) kann eine Umstellung

nur durch eine Änderung der Beschaffungsart (Restkauf) herbeigeführt werden. In diesen Fällen und bei allen künftigen Beschaffungsmaßnahmen müßten nach Auffassung des ORH bei der Entscheidung über die wirtschaftlichste Beschaffungsart auch die bei der Wartung möglichen Einsparungen mehr Beachtung finden.

23.3 Zusammenfassung

In der Vergangenheit wurden fast alle DV-Anlagen und -Geräte vorbeugend gewartet. Bereits bei der Beschaffung wurden - wie damals üblich - ohne nähere Prüfung kostengünstigerer Alternativen mit den Herstellern entsprechende Wartungsverträge abgeschlossen. Die wesentlich höhere Ausfallsicherheit moderner Anlagen und Geräte sowie Kosten, Art und Umfang einer derartigen regelmäßigen Wartung lassen eine Vollwartung durch den Hersteller heute jedoch nicht mehr in jedem Fall als gerechtfertigt erscheinen. Vielmehr empfiehlt es sich, im Einzelfall zu prüfen, ob es nicht wirtschaftlicher ist, eine andere Form der Wartung, z.B.

- Anfallswartung durch den Hersteller,
 - Fremdwartung durch speziell dafür eingerichtete Firmen (Third-Party-Maintenance-Anbieter),
 - Wartung mit 24-Stunden-Reaktionszeit
- zu wählen.

Eigenwartung sollte nur in Ausnahmefällen, und zwar nur dann durchgeführt werden, wenn

- keine Wartung durch Firmen angeboten wird (z.B. bei Eigenentwicklung) oder
- durch eine Kostenrechnung (unter Einbeziehung von Personalvollkosten, besonderen Sachkosten für die Einrichtung von Arbeitsplätzen, Ausgaben für Material und Ersatzteile u.ä.) die Wirtschaftlichkeit gegenüber den anderen Wartungsarten nachgewiesen ist.

Die Staatsministerien haben in ihren Stellungnahmen die Vorschläge des ORH überwiegend positiv aufgenommen. Es wurde lediglich auf Einzelfälle hingewiesen, bei denen vorläufig noch nicht auf eine Vollwartung verzichtet werden könne. Soweit es sich um ältere und damit entsprechend reparaturanfällige oder um zentrale Anlagen und Geräte mit mehreren Benutzern und Anwendungen handelt, hat der ORH dies berücksichtigt.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03A

(STAATSMINISTERIUM DES INNERN)

24 Informationsverarbeitung bei einem Landesuntersuchungsamt für das Gesundheitswesen
(Kap. 03 37)

Trotz erheblicher Aufwendungen konnte die auch vom ORH für notwendig und zweckmäßig gehaltene DV-Unterstützung bei einem Landesuntersuchungsamt für das Gesundheitswesen in einem Entwicklungszeitraum von über zehn Jahren nur unzureichend verwirklicht werden. Bei sachgemäßer Projektabwicklung und bei Übernahme standardisierter Systeme und Anwendungssoftware auch für das Verwaltungssystem hätte die Datenverarbeitung wesentlich früher sinnvoll eingesetzt werden können. Dadurch hätten sich bisher mehr als 2 Mio DM einsparen lassen.

24.1 Die Landesuntersuchungsämter für das Gesundheitswesen untersuchen zum Schutze der Verbraucher Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Arzneimittel und Gifte. Sie führen weiter Untersuchungen durch, die der Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten beim Menschen und von Krankheiten beim Tier dienen, und nehmen für die Polizei Blutalkoholbestimmungen vor. Sie gliedern sich in folgende Bereiche: Medizin, Veterinärmedizin, Chemie sowie Verwaltung.

Der ORH hat den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei einem Landesuntersuchungsamt geprüft. Neben der Beschaffung und Auslastung der DV-Anlagen und -Geräte und dem Personaleinsatz wurden insbesondere die Verfahrensentwicklung und die Wirtschaftlichkeit der einzelnen DV-Anwendungen untersucht.

Die Projektentwicklung wurde vor etwa zehn Jahren mit dem Ziel begonnen, ein integriertes Informationssystem einzurichten, das

- im Laborbereich die Analyse von Meßergebnissen und die Steuerung von Meßgeräten und -einrichtungen unterstützt (Labordatensystem),
- die verwaltungsmäßige Behandlung von zu untersuchenden Proben unterstützt (Verwaltungssystem),
- die Schriftguterstellung erleichtert (Textverarbeitungssystem),

- Informationen auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchungen (z.B. für statistische Auswertungen, für die Vorbereitung von Präventivmaßnahmen, für die Erarbeitung von Beurteilungskriterien im Bereich des Verbraucherschutzes sowie für Trenduntersuchungen) bereithält und
- die Übermittlung der Untersuchungsergebnisse und sonstiger Informationen an die mit Gesundheits- und Verbraucherschutz befaßten Behörden des Staates, der übrigen Länder und des Bundes sowie auf internationaler Ebene ermöglicht und den Datenaustausch mit diesen Einrichtungen sicherstellt.

Nach dem Ergebnis der Prüfung sind diese Projektziele trotz der langen Projektdauer - der Entwicklungszeitraum umfaßte etwa zehn Jahre - und des hohen personellen und sächlichen Aufwands - insgesamt 5,6 Mio DM - nur zu einem geringen Teil erreicht worden. Bisher werden nur einige wenige Teilgebiete in den Aufgabenbereichen Chemie und Verwaltung DV-unterstützt abgewickelt. Der für den Aufbau des integrierten Informationssystems notwendige Rechnerverbund konnte bisher nicht realisiert werden; die hauptsächlichen Anwendungen - Labordatensystem, Verwaltungssystem und Textverarbeitungssystem - kommen als autonome Lösungen zum Einsatz. Das Textverarbeitungssystem und das Labordatensystem konnten durch die Verwendung von Standardsoftware verhältnismäßig rasch eingesetzt werden.

24.2 Dagegen befindet sich das **Verwaltungssystem** immer noch in einer ersten Ausbaustufe, bei der weitere Korrekturen und Ergänzungen erforderlich sind. Nach Einschätzung des ORH dürften im Bereich des Verwaltungssystems derzeit nur etwa 10 v.H. der automationsgeeigneten Aufgaben DV-gestützt abgewickelt werden.

Das unbefriedigende Gesamtergebnis dieses DV-Projektes ist auf eine Reihe von Mängeln zurückzuführen. Entscheidend für die Fehlentwicklung war nach Auffassung des ORH, daß

- man sich - entgegen dem Ergebnis der Auswertung der eingegangenen Angebote - beim Verwaltungssystem für eine kostspielige Neuentwicklung und gegen die Übernahme von in der Praxis bereits bewährten preisgünstigeren Systemen mit standardisierter Anwendersoftware entschied,
- kein Vertrag über das gesamte Projekt abgeschlossen wurde, sondern Einzelaufträge ohne ausreichende terminliche Absicherungen erteilt wurden,
- in der Folge angebotene alternative Lösungen nicht mehr geprüft wurden und

- ein Rechenzentrum bereits eingerichtet wurde, bevor ein einziges Anwenderprogramm entwickelt war, so daß den eingesetzten Mitteln kein entsprechender Nutzen gegenüberstand.

Sachlich unbegründete Vorauszahlungen, die Vergabe zahlreicher Beratungs- und Entwicklungsaufträge ohne vorherige Prüfung der Notwendigkeit und ohne Berücksichtigung kostengünstigerer Alternativangebote sowie die großzügige Beschaffungspraxis zeigen, daß die Verwaltung die erforderliche Orientierung am Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vermissen ließ. Bei richtiger Vorgehensweise und Einsatz von Systemen mit standardisierter Anwendersoftware hätten sich die Kosten für Anlagen und Geräte wesentlich verringert, die Ausgaben für Beratung und Entwicklung durch Externe wären zu einem großen Teil weggefallen und die Personal- und Sachausgaben für die Entwicklungsarbeiten wären wesentlich geringer gewesen. Darüber hinaus wären die Verfahren zeitlich früher zum Einsatz gekommen und die Personaleinsparungen damit gleichfalls früher eingetreten. Nach Einschätzung des ORH hätten dadurch insgesamt mehr als 2 Mio DM eingespart werden können.

Das Staatsministerium räumt ein, daß die Zielvorgaben bisher noch nicht erreicht worden seien. Es gibt auch haushaltsrechtliche Verstöße zu und will diese bereinigen. Es stellt aber in Abrede, daß übernehmbare, standardisierte Systeme für den Verwaltungsbereich existiert hätten; wegen des "Pioniercharakters" des Projekts sei die ungewöhnlich aufwendige Planungsphase mit zahlreichen Gutachteraufträgen notwendig gewesen. Die vom ORH errechneten Einsparungen von über 2 Mio DM bezweifelt das Staatsministerium.

Demgegenüber vertritt der ORH jedoch die Auffassung, daß das Projekt keinesfalls "Pioniercharakter" hatte, da im Laborbereich und für die Textverarbeitung ohnehin Standardsoftware eingesetzt wurde und das bisher realisierte Verwaltungsverfahren keineswegs als komplizierte Anwendung eingestuft werden kann. Die meisten Gutachteraufträge wären daher entbehrlich gewesen. Auf die äußerst aufwendige völlige Neuentwicklung des Verwaltungsverfahrens hätte verzichtet werden können, wenn auch hier standardisierte Software eingesetzt worden wäre, wie sie bei der Ausschreibung von einigen Firmen angeboten wurde und damals z.B. in den Ländern Baden-Württemberg und Niedersachsen schon im Einsatz war. Insgesamt hätte damit das DV-Projekt bisher um die vom ORH berechneten 2 Mio DM kostengünstiger entwickelt werden können.

24.3 Im Gegensatz zum Textverarbeitungssystem (Einsparung zwei Stellen) und Labordatensystem (Einsparung vier Stellen) ist das Verwaltungssystem jedenfalls bisher nicht wirtschaftlich. Das Staatsministerium geht zwar von jährlichen Einsparungen von 600 000 DM für zehn Stellen aus und vergleicht sie mit jährlichen laufenden **Sachkosten** von 200 000 DM. Von den insgesamt im Zusammenhang mit der Einführung der Datenverarbeitung eingezogenen zehn Stellen können dem Verwaltungssystem aber nur vier Stellen zugerechnet werden. Den bisherigen Kosten für die Entwicklung und den Einsatz des Verwaltungssystems von 4,2 Mio DM und laufenden Kosten von jährlich 390 000 DM (Sachkosten 200 000 DM, DV-Personalkosten 190 000 DM) stehen somit lediglich Einsparungen an Personalkosten von jährlich 220 000 DM gegenüber.

Die Verwaltung hat eine eingehende Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungssystems entsprechend den ADV-Projektrichtlinien bisher nicht durchgeführt; vor seinem weiteren Ausbau ist es dringend erforderlich, in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung die bisherigen und künftigen Kosten (auch für Weiterentwicklungen und Ausweitung des DV-Einsatzes beim Landesuntersuchungsamt) und den durch die Automatisierung der einzelnen Aufgaben konkret erzielbaren Nutzen aufzuzeigen.

Gegen den weiteren Einsatz des Verwaltungssystems in der gegenwärtigen Form hat der ORH Bedenken, weil bisher nur ein kleiner Aufgabenbereich durch Datenverarbeitung unterstützt wird und damit die vorhandene DV-Anlage bei weitem nicht ausgelastet ist. Es sollte daher umgehend geprüft werden, ob und in welcher Weise weitere Aufgabenbereiche sinnvoll durch Datenverarbeitung unterstützt werden könnten. Als Alternativlösungen zur bisherigen Planung (Erweiterung und Ausbau des vorhandenen Verwaltungssystems) könnten dabei

- die Verwendung von in der Praxis bereits bewährten Systemen mit vorhandener Anwendersoftware unter einheitlicher Ausstattung aller Arbeitsbereiche und
- der Einsatz von Arbeitsplatzrechnern (PC) und Verfahrensentwicklung mit Hilfe standardisierter Software

in Betracht kommen.

Der Einsatz von Arbeitsplatzrechnern hätte - wie der ORH bei einer vergleichbaren Einrichtung feststellen konnte - den Vorteil, daß kleinere Organisationseinheiten schnell, wirkungsvoll und meist mit guter Akzeptanz

automatisiert werden könnten. Dies hätte zur Folge, daß eine Entlastung des Personals rasch realisiert und ein wirtschaftlicher Geräteinsatz gewährleistet sein würde.

Das Staatsministerium hat die Vorschläge des ORH aufgegriffen und mitgeteilt, daß es das Projekt mit Nachdruck weiterentwickeln und weitere Organisationseinheiten mit Arbeitsplatzrechnern an das vorhandene zentrale Rechenzentrum anschließen will.

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

25 Prüfung des Kostenansatzes bei den Gerichten

Die Kostenprüfung im Bereich der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei einem Amtsgericht führte in zahlreichen Fällen zu erheblichen Gebührennacherhebungen.

Die Prüfung der ordentlichen Gerichte durch den ORH und die Rechnungsprüfungsämter erstreckt sich auch auf die Frage des ordnungsgemäßen Kostenansatzes. Dabei liegt der Schwerpunkt bei den unter die freiwillige Gerichtsbarkeit (insbesondere Vormundschafts-, Nachlaß- und Registergericht sowie Grundbuchamt) fallenden Verfahren. Die Überprüfung dieses Bereichs bei dem größten bayerischen Amtsgericht durch ein Rechnungsprüfungsamt hat hierbei in 324 Fällen zu Gebührennacherhebungen von insgesamt 384 000 DM geführt.

Hierzu folgende Beispiele:

- Für die Eintragung einer Auflassungsvormerkung, Auflassung und Löschung der Auflassungsvormerkung beim Verkauf eines Grundstücks zum Preis von 4,5 Mio DM wurde einstweilige Gebührenbefreiung nach dem Gesetz über Gebührenbefreiung beim Wohnungsbau gewährt. Das Grundstück wurde kurze Zeit später für 9,5 Mio DM unbebaut weiterveräußert. Den nachträglich erhobenen Gebühren wurde jedoch der frühere Kaufpreis als Geschäftswert zugrunde gelegt. Sind Gebühren wegen des Wegfalls der Voraussetzungen der einstweiligen Gebührenbefreiung nachzuerheben, so ist nach der Rechtsprechung der Wert des Grundstücks im Zeitpunkt der Nacherhebung als Geschäftswert maßgebend. Auf Veranlassung des Rechnungsprüfungsamtes wurden Gebühren von 15 400 DM nacherhoben.
- In einem anderen Fall, in dem die Voraussetzungen der Gebührenbefreiung nach dem Gesetz über Gebührenbefreiung beim Wohnungsbau weggefallen waren, sind aufgrund der Prüfung sogar 52 800 DM nacherhoben worden.
- In einer Handelsregisterangelegenheit wurde beim Gericht der Hauptniederlassung und bei den Gerichten der Zweigniederlassungen eingetragen, daß der Vorstand der Gesellschaft ermächtigt ist, das Grundkapital mit

Zustimmung des Aufsichtsrats um 30 Mio DM zu erhöhen. Die vom Gericht der Hauptniederlassung zu erhebenden Gebühren für die Eintragungen in den Registern der Gerichte der Zweigniederlassungen sind nicht angesetzt worden. Die Berichtigung des Kostenansatzes führte zu einer Nacherhebung von 13 000 DM.

Die Verwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, daß der Kostenansatz in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit meist schwierig sei und daß in diesem Bereich wegen der Vielzahl der gebührenpflichtigen Geschäfte mehr umstrittene Rechtsfragen aufträten als in anderen Rechtsbereichen. Unter diesen Umständen sowie unter Berücksichtigung eines Kostenvolumens von 37 Mio DM und der hohen Zahl der Kostenansätze (ca. 140 000) bei diesem Gericht dürfte die Nacherhebung aufgrund der Rechnungsprüfung nicht zu sehr aus dem Rahmen fallen. Um Fehler beim Kostenansatz weitgehend zu vermeiden, würden künftig die Ergebnisse der Rechnungsprüfung in die allgemeinen Hinweise an die Kostenbeamten aufgenommen; außerdem sei die Innenrevision (Bezirksrevisoren) bei diesem Gericht durch Mitarbeiter verstärkt worden.

Hierzu wird bemerkt, daß die beachtliche Summe der nacherhobenen Gebühren von 384 000 DM nicht das Ergebnis einer vollständigen, sondern einer nur stichprobenweisen Prüfung der Kostenansätze darstellt.

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

(STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG,
LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN)

Staatsforstverwaltung

26 Wildschäden im Hochgebirge

Der ORH hat in der Vergangenheit wiederholt und mit Nachdruck auf Schäden hingewiesen, die durch überhöhte Schalenwildbestände in bayerischen Wäldern entstanden sind. Ein neues Beispiel zeigt, daß das Verhältnis Wild zu Wald immer noch nicht ausgeglichen ist. Im Bereich eines Hochgebirgsforstamts sind Wildschäden aufgetreten, die weit über das erträgliche Maß hinausgehen. Die Lage des Waldes im Hochgebirge erfordert dort besonders dringend Abhilfe.

26.1 Bei der Prüfung eines Hochgebirgsforstamtes durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt wurden erhebliche Schäden am Bergmischwald festgestellt, die auf Verbiß und Schälen durch das Wild zurückgehen. Dabei sind die Schäden besonders in dem jagdlich verpachteten Teil des Forstamtsbereichs so drückend, daß eine geregelte forstliche Bewirtschaftung fast zum Erliegen gebracht wird.

Ein Teil dieses verpachteten Staatsjagdrevieres mit 768 ha wurde erst 1964 von der Staatsforstverwaltung erworben. Dabei war dem Verkäufer das Jagdrecht vertraglich für 100 Jahre zugesichert worden. Die Vertragsdauer wurde nachträglich auf 60 Jahre (fünf Jagdperioden zu je zwölf Jahren) verringert, beginnend am 1. April 1980. Der ehemalige Eigentümer hat daneben weitere 606 ha der Staatsjagd gepachtet. Für diesen Teil läuft der Pachtvertrag bis 31. März 1992. Der Jagdpächter besitzt zudem noch Grundstücke in Gemengelage mit den genannten Waldflächen, die er als Eigenjagd bewirtschaftet. Im praktischen Vollzug der Jagdgesetze erschweren es diese Umstände außerordentlich, eine für den Wald tragbare Wilddichte zu erreichen.

Die unverträglich hohe Belastung des verpachteten Staatswaldteiles durch Rot-, Gams- und Rehwild zieht sich seit längerer Zeit wie ein roter Faden durch alle Berichte und Planungen des Forstamtes sowie die Inspektionsniederschriften der Oberforstdirektion. Zu der gleichen Feststellung ist auch die Rechnungsprüfung gekommen.

26.2 Im Rahmen der Forsteinrichtung 1984 wurden eingehende Erhebungen über die Wildschäden durchgeführt. Dabei wurden jedoch nur die Wertminderung des Stammholzes durch Schälschäden und der Schaden an Kulturflächen infolge des ständigen Verbisses und Fegens berücksichtigt. Die Kosten für Nachbesserungen wegen Todverbisses sowie für Zäune und insbesondere die ökologischen Folgeschäden durch den Verlust der Mischbaumarten und das Ausbleiben der Naturverjüngung unter dem noch vorhandenen Schutz der Altbäume wurden dagegen nicht bewertet. Trotz dieser Einschränkungen errechnete sich ein Schaden an den Waldbeständen in der verpachteten Staatsjagd von ca. 1,65 Mio DM. Dem steht lediglich ein Jagdpachtschilling in Höhe von 30 228 DM gegenüber; daneben gingen noch 18 000 DM als Entschädigung für Wildschäden in den Jahren 1983 bis 1985 ein (vorher wurde Schadensersatz nach einer vertraglich vereinbarten Pauschale geleistet).

26.3 Der obengenannte Schaden kennzeichnet nur den in Geld bezifferbaren Betrag. Weit schwerer wiegt jedoch, daß diese Wälder ökologisch verarmen und der Bergmischwald sich auflöst. Die besonders für die Stabilität des Bergmischwaldes überaus wichtigen Laubhölzer und die Tanne kommen wegen des ständigen Verbisses nicht mehr hoch. Zum Schutz von Kulturen errichtete Zäune erweisen sich oft als wirkungslos. Die Folgen für Erosionsschutz, Wasserhaushalt und Bodenfruchtbarkeit sind nicht absehbar.

Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat in dem geologisch wie wasserwirtschaftlich labilen Bereich des besonders belasteten verpachteten Revier- teiles ingenieurbio-logische Verbauungsmaßnahmen für rd. 5,5 Mio DM vorge- nommen. Diese können ihre Aufgaben jedoch nur in Verbindung mit einer sta- bilen artenreichen Kraut-, Strauch- und Baumschicht erfüllen.

Das Wasserwirtschaftsamt unterstreicht in einer Stellungnahme an das Forstamt die Bedeutung eines standortgerechten Bergmischwaldes. Nur er biete die nötige Gewähr für einen Schutz, der allen wasserwirtschaftlichen Erfordernissen gerecht werde. Verbauungsmaßnahmen könnten nur dann er- folgreich sein, wenn die Schalenwildbestände innerhalb kurzer Zeit dra- stisch reduziert würden. Wildzäune seien sehr teuer und unter Hochgebirgs- verhältnissen rein technisch nicht wilddicht zu bauen. Würden durch Über- hege in den betroffenen Wildbachgebieten erneut ingenieurbio-logische Maß- nahmen notwendig, seien hierfür weitere Kosten von 100 000 bis 150 000 DM pro Hektar anzusetzen. Würden die Wildschäden nicht vermindert und Teile des Waldes schließlich ausfallen, so würden bei den dann notwendigen Wie-

derbewaldungsmaßnahmen auf Hängen, die steiler als 30° sind, massive Bauwerke gegen Schneeschub notwendig. Die Wasserwirtschaftsverwaltung rechnet hierfür mit Kosten von 500 000 bis 1 Mio DM pro Hektar.

26.4 Der Wald ist vor allem im Gebirge schwer belastet und in seiner Vitalität stark gemindert. Deshalb muß jede Möglichkeit genutzt werden, die Risiken für ihn zu senken. Da Jungwuchs sich einstellt, wenn der Einfluß des Wildes ein normales Maß nicht übersteigt, wird durch zielgerichtete Abschüsse eine echte Hilfe geboten werden können. Im untersuchten Bereich hat sich gezeigt, daß wegen der Wildschäden nicht einmal die der natürlichen Vegetation entsprechenden Hauptholzarten ohne Schutz aufwachsen können. Dies stellt eine unzumutbare, aber vermeidbare Belastung des Waldes dar.

Die Gesetzgebung regelt eindeutig, daß Belange der Land- und Forstwirtschaft gegenüber der Jagd Vorrang genießen. Der Bundesgerichtshof hat dies in seinem Urteil vom 22. Mai 1984 (BGHZ 91, 243) unterstrichen. Das Staatsministerium hat das in seiner Antwort vom 10. Januar 1985 auf Beschlüsse des Bayerischen Landtags ebenfalls eindeutig hervorgehoben.

Auch im vorliegenden Fall muß ein ausgewogenes Nebeneinander von Wald und Wild erreicht werden. Bisher ist dies aber nicht gelungen.

Die Verwaltung teilt dazu mit, man beurteile die Probleme in gleicher Weise wie der ORH. Eine Lösung sei nur durch eine drastische Erhöhung der Schalenwildabschüsse möglich. In den letzten Jahren habe man bereits Schritte in diese Richtung unternommen. Es bestehe die feste Absicht, die Abschüsse weiter zu erhöhen, falls die bisher eingeleiteten Maßnahmen nicht ausreichten.

Nunmehr darf nach Ansicht des ORH nichts unversucht bleiben, um die Schalenwildbestände entscheidend zu verringern. Die gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten sind voll auszuschöpfen.

Darüber hinaus sollte allgemein angestrebt werden, über die vorhandenen Hauptholzarten hinaus auch landeskulturell wünschenswerte Mischkulturen in die jagdrechtliche Schadensersatzregelung einzubeziehen.

EINZELPLAN 13
(ALLGEMEINE FINANZVERWALTUNG)

27 Steueraufkommen und Steuereinnahmen
(Kap. 13 01)

Die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern waren 1986 um 5 v.H. höher als im Vorjahr (Zuwachsrate 1985: 5,2 v.H.). Angestiegen sind, wenn auch durch die im Steuersenkungsgesetz 1986/1988 erfolgte Tarifreform abgeschwächt, vor allem die Einnahmen aus der Lohnsteuer sowie, bedingt durch die Mehrbelastung nicht schadstoffarmer Pkw, die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

27.1 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.
1982	44 770,0	+ 3,6
1983	47 337,4	+ 5,7
1984	49 175,1	+ 3,9
1985	52 525,3	+ 6,8
1986	54 921,6	+ 4,6

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1986 um 2396 Mio DM (d.s. 4,6 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

27.2 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 1982 bis 1986 folgende Steuereinnahmen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsp. Mio DM	Ist- Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungs- quote (vgl. TNr. 3.2) v.H.
			Haushalts- plan v.H.	Vorjahr v.H.	
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
1986	28 806,0	28 708,3	- 0,3	+ 5,0	73,7

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1986 sind gegenüber dem Vorjahr um 1359 Mio DM (+ 5,0 v.H.) gestiegen; allerdings lagen sie um 97,7 Mio DM unter den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

Folgende Mehr- oder Mindereinnahmen wurden 1986 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

	Veränderung gegenüber Vorjahr	
	Mio DM	v.H.
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer	509,4	+ 4,6
Veranlagte Einkommensteuer	16,3	+ 0,7
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	77,8	+ 17,3
Körperschaftsteuer	1,0	+ 0,0
Umsatzsteuer	278,5	+ 4,2
Gewerbesteuerumlage	<u>13,6</u>	<u>+ 3,4</u>
Summe 1	896,6	+ 3,8
Landessteuern		
Vermögensteuer	52,2	+ 6,8
Erbschaft- und Schenkungsteuer	41,1	+ 13,9
Grunderwerbsteuer	2,4	+ 0,4
Kraftfahrzeugsteuer	351,6	+ 25,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	21,5	+ 8,8
Feuerschutzsteuer	- 2,1	- 2,8
Biersteuer	<u>- 3,8</u>	<u>- 1,1</u>
Summe 2	462,9	+ 12,6
Summe 1 und 2	1 359,5	+ 5,0

Die bemerkenswerte Steigerung der Einnahmen aus den Landessteuern beruht auf dem Anstieg des Kraftfahrzeugsteueraufkommens, der jedoch zu einem nicht geringen Teil auf einen einmaligen Nachholeffekt zurückzuführen ist (vgl. TNr. 2.2.5).

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

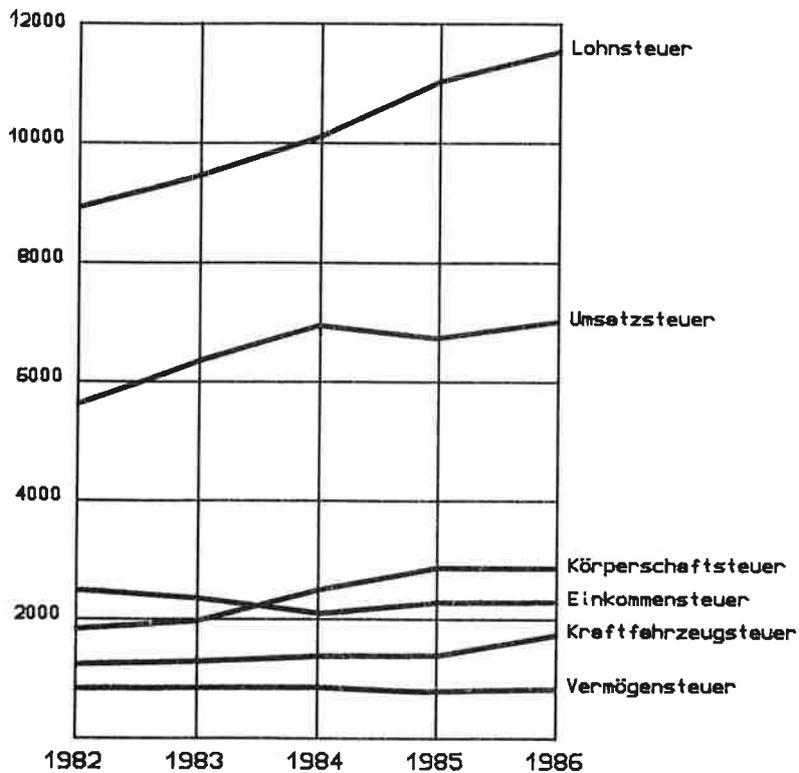
Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer Mio DM	Einkommensteuer Mio DM	Körperschaftsteuer Mio DM	Umsatzsteuer Mio DM	Kraftfahrzeugsteuer Mio DM	Vermögenssteuer Mio DM
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
1986	11 521,8	2 277,0	2 842,3	6 986,4	1 728,2	815,6

Schaubild

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1982 bis 1986)

Mio DM



27.2.1 Der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen des Jahres 1986 nahm gegenüber dem Vorjahr um 509,4 Mio DM (+ 4,6 v.H.) auf 11 521,8 Mio DM zu. Unter dem Einfluß des Steuersenkungsgesetzes 1986/1988 hat sich die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr (+ 9,1 v.H.) zwar halbiert; die Lohnsteuer stellt aber auch weiterhin die einnahmestärkste Steuer dar.

Erstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern zur Einkommensteuer werden nicht vom Lohnsteuer-, sondern vom Einkommensteueraufkommen abgerechnet. Weil diese Erstattungen 1986 wieder stark gestiegen sind (vgl. Zahlenübersicht 4), war die Zuwachsrate beim Lohnsteueraufkommen in Wirklichkeit noch geringer.

27.2.2 Auf dem Vorjahresniveau bewegen sich die kassenmäßigen Einnahmen aus der Einkommensteuer. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um 16,3 Mio DM (0,7 v.H.). Bei einer vergleichenden Betrachtung der Einnahmen aus der Einkommen- und der Lohnsteuer ist allerdings zu berücksichtigen, daß das kassenmäßige Aufkommen an Einkommensteuer im System der Steuerfestsetzung und -erhebung gewissermaßen eine Restgröße darstellt; ihre Höhe wird nicht nur durch die aus der Einkommensteuer gezahlten Investitionszulagen und Erstattungen bei Arbeitnehmerveranlagungen, sondern auch durch die Anrechnung der im Quellenabzug erhobenen Steuern (Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer) und der Körperschaftsteuer wesentlich beeinflußt. Abgesehen von den Folgen der Tarifreform durch das Steuersenkungsgesetz wirkten sich vor allem ein weiterer Anstieg der Kapitalertragsteuer (+ 76,6 Mio DM) sowie der Steuererstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern (+ 171,4 Mio DM) einnahmemindernd aus. Andererseits verbesserte sich das Aufkommen durch das Auslaufen der befristeten Investitionszulage zur Förderung der Beschäftigung (- 93,6 Mio DM).

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

Zahlenübersicht 4

	1982 Mio DM	1983 Mio DM	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Investitionszulagen aus der Einkommensteuer (Landesanteil)	49,2	119,8	245,8	161,9	68,3
Erstattungen nach § 46 EstG (Landesanteil/ Sollbeträge)	1 025,4	1 174,5	1 255,4	1 364,2	1 535,6

24.2.3 Nach dem stürmischen Anwachsen der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in den Vorjahren mit Zuwachsraten von 27,1 v.H. 1984 und 15,1 v.H. 1985 ist für 1986 eine Stagnation des Aufkommens zu verzeichnen. Die Einnahmen betragen in 1986 insgesamt 2 842,3 Mio DM und lagen somit nur um 1 Mio DM über den Einnahmen des Vorjahres.

27.2.4 Ein Einnahmewachstum in Höhe von 278,5 Mio DM (+ 4,2 v.H.) ist beim Anteil des Freistaates Bayern an der Umsatzsteuer zu verzeichnen. Angestiegen ist unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen im Rahmen der Abrechnung bei der Steuerverteilung der Anteil an der Umsatzsteuer (Tit. 015 01) um 590,6 Mio DM (+ 19,1 v.H.), während der Anteil am Aufkommen aus der Einfuhrumsatzsteuer (Tit. 016 01) um 312,1 Mio DM (- 8,6 v.H.) abgesunken ist.

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

	1985	1986
	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	9 995,9	10 518,1
im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil		
in v.H.	(34,5)	(32,2)
in Mio DM	3 448,6	3 386,8
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	<u>- 351,1</u>	<u>301,3</u>
Umsatzsteueranteil des Staates (Tit. 015 01)	3 097,5	3 688,1
vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer (Tit. 016 01)	<u>3 610,4</u>	<u>3 298,3</u>
Landesanteil somit	6 707,9	6 986,4

27.2.5 Bei den Landessteuern ist im Jahr 1986 die Kraftfahrzeugsteuer erheblich um 351,6 Mio DM (+ 25,5 v.H.) angestiegen. Diese Steigerung ergab sich neben einem gestiegenen Bestand an Fahrzeugen aus der erhöhten Kraftfahrzeugsteuer für nichtschadstoffarme Pkw. Sie hat sich im Jahr 1986 in doppelter Weise aufkommenserhöhend ausgewirkt, weil nicht nur die laufenden Zahlungen für 1986 angepaßt, sondern auch die Erhöhungsbeträge für 1985 im Jahr 1986 nachgefordert wurden.

Auch bei der Vermögensteuer sowie bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer sind im Haushaltsjahr 1986 nennenswerte Zuwachsraten zu verzeichnen. So stieg die Vermögensteuer um 52,2 Mio DM (+ 6,8 v.H.) auf 815,6 Mio DM und die Erbschaft- und Schenkungsteuer um 41,1 Mio DM (+ 13,9 v.H.) auf 336,9 Mio DM.

Die im Jahr 1986 vom Staat vereinnahmte Grunderwerbsteuer in Höhe von 587,8 Mio DM entspricht dem Ergebnis des Jahres 1985 (585,4 Mio DM).

28 Abschaffung des sog. Lohnzettelverfahrens

Das Einkommensteuergesetz verpflichtet die Arbeitgeber, den Finanzämtern in bestimmten Fällen die an die Arbeitnehmer gezahlten Arbeitslöhne mitzuteilen (sog. Lohnzettel). Der dadurch für die Verwaltung und die Wirtschaft verursachte Aufwand steht in keinem Verhältnis zum Ergebnis des Verfahrens und findet seine Rechtfertigung auch nicht in einer Präventivwirkung. Der ORH spricht sich deshalb dafür aus, das Lohnzettelverfahren abzuschaffen.

28.1 Arbeitgeber sind nach § 41 b Abs. 2 Einkommensteuergesetz (EStG) verpflichtet, dem für den jeweiligen Arbeitnehmer zuständigen Finanzamt einen Lohnzettel einzureichen, wenn der Jahresarbeitslohn des Arbeitnehmers bestimmte Grenzen überschritten hat oder ein im Gesetz festgelegter besonderer Tatbestand erfüllt wird. Der Lohnzettel enthält Angaben über die Dauer des Dienstverhältnisses während des Kalenderjahres, Art und Höhe des gezahlten Arbeitslohns, die einbehaltene Lohnsteuer sowie ausgezahltes Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld. Das Lohnzettelverfahren soll die Finanzämter in die Lage versetzen, die Arbeitnehmer steuerlich vollständig zu erfassen (sog. Arbeitnehmerveranlagung).

28.2 Der ORH hat im Jahr 1986 bei neun Finanzämtern Erhebungen durchgeführt, um feststellen zu können,

- wie groß die Arbeitsbelastung der Finanzämter durch das Lohnzettelverfahren ist und
- ob der durch die Auswertung der Lohnzettel verursachte Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht.

- Rund 90 v.H. der Lohnzettelfälle sind bereits steuerlich erfaßt, weitere 8 bis 9 v.H. werden ohne Ergebnis bearbeitet. Die Überprüfung und Auswertung der Lohnzettel hat damit nur in 1 bis 2 v.H. der Fälle eine Einkommensteuerveranlagung (Neuaufnahme) zur Folge. Diese führt etwa bei einem Viertel der neu aufgenommenen Fälle zu einer Steuernachzahlung, bei drei Vierteln aber zu einer Steuererstattung. Fälle mit bemerkenswert hohen Nachzahlungen und Erstattungen wurden nicht festgestellt. Im Regelfall handelte es sich um Beträge zwischen 200 und 500 DM. Im Ergebnis liegt der Gesamtbetrag der Erstattungen wesentlich über dem Gesamtbetrag der Nachzahlungen.

28.3 Die durch das Lohnzettelverfahren bewirkten Steuernachzahlungen und -erstattungen sind weder im Einzelfall noch insgesamt von einer Größenordnung, die für sich allein den Aufwand des Lohnzettelverfahrens rechtfertigen könnte.

Der ORH mißt auch der Präventivwirkung auf die Steuerehrlichkeit keine praktische Bedeutung bei, weil der Mehrzahl der Arbeitnehmer das Lohnzettelverfahren überhaupt nicht bekannt sein dürfte. Im übrigen gibt der Lohnzettel auch nur über die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit Auskunft, andere Einkünfte werden dem Finanzamt regelmäßig nur durch die Erklärung des Steuerpflichtigen bekannt.

Der ORH ist der Auffassung, daß das Lohnzettelverfahren, das auch für die Arbeitgeber einen erheblichen Aufwand mit sich bringt, aus den oben näher dargelegten Gründen abgeschafft werden sollte. Zwischenzeitlich hat sich - nachdem diese Frage in der Steuerverwaltung zunächst kontrovers diskutiert wurde - sowohl die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes als auch der Bundesminister der Finanzen für die Abschaffung des Lohnzettelverfahrens ausgesprochen. Nach Ansicht des ORH ist diese Initiative zu begrüßen.

Da die Auswertung der Lohnzettel von den Finanzämtern statistisch nicht erfaßt wird, konnten sich die Erhebungen nur zum Teil auf vorhandene Aufzeichnungen, im übrigen auf Stichproben bei der laufenden Auswertung von Lohnzetteln und auf Angaben der Bearbeiter erstrecken.

Die Ergebnisse der vom ORH durchgeführten Erhebungen decken sich weitgehend mit denen in anderen Bundesländern; sie lassen sich insgesamt wie folgt zusammenfassen:

- Die Anzahl der bei den Finanzämtern jährlich eingehenden Lohnzettel ist hoch. Sie lag bei den vom ORH untersuchten Finanzämtern mittlerer Größe bei 10 000 bis 20 000 und erreichte etwa 45 000 bei großen Finanzämtern.
- Die ordnungsgemäße Bearbeitung und Auswertung der Lohnzettel ist zeitaufwendig. Die eingehenden Lohnzettel müssen zunächst darauf kontrolliert werden, ob die Betragsgrenzen oder andere einschlägige Tatbestände überhaupt erfüllt sind. Ist dies der Fall, so muß von der Veranlagungsstelle festgestellt werden, ob dem Steuerpflichtigen bereits eine Steuernummer zugeteilt ist, er also schon zur Einkommensteuer veranlagt wird; der Lohnzettel wird dann ggf. mit der Steuernummer versehen und an die zuständige Veranlagungsstelle zur Auswertung und Kontrolle weitergeleitet. Ist für einen Lohnzettelfall dagegen noch keine Steuernummer zugeteilt, so wird von der Lohnsteuerstelle geprüft, ob bereits ein Lohnsteuerjahresausgleich beantragt oder durchgeführt wurde, der den Angaben im Lohnzettel entspricht.

Erst wenn diese Fragen geklärt sind, kann der Arbeitnehmer gegebenenfalls von der Veranlagungsstelle zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung aufgefordert werden.

- Der Personalaufwand für das Lohnzettelverfahren kann nur grob ermittelt werden, weil statistische Anschreibungen zu den maßgebenden Faktoren nicht vorliegen und die durchschnittliche Bearbeitungszeit für die Auswertung eines Lohnzettels nur geschätzt werden kann. Nach unseren Ermittlungen sind bei vorsichtiger Hochrechnung von den bayerischen Finanzämtern jährlich 1,1 bis 1,4 Mio Lohnzettel zu bearbeiten. Geht man entsprechend unseren Erkenntnissen von einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit je Fall von insgesamt fünf Minuten aus, so ergibt dies einen Personalbedarf von etwa 62 Arbeitskräften. Bei Zugrundelegung der Personalkosten für die Besoldungsgruppe A 6 (Steuersekretär) entspricht dies einem Aufwand von rd. 3,5 Mio DM/Jahr.

EINZELPLAN 15

(STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST)

29 Die Bibliotheken der staatlichen Universitäten in Bayern aus haushalts- wirtschaftlicher Sicht

(Kap. 15 07 bis 15 10 und 15 12 bis 15 23)

Der ORH hat die Bibliotheken der sechs größeren Landesuniversitäten in den Jahren 1985 und 1986 untersucht. Nach den Feststellungen des ORH werden fünf dieser Bibliotheken teilweise in den nächsten Jahren an Grenzen ihrer Stellmöglichkeiten stoßen. Maßnahmen zur Begrenzung des Magazinbedarfs entsprechend den Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1986 sollten daher umgehend in die Wege geleitet werden. Im Zusammenhang damit sollte den vom ORH festgestellten Unterschieden in der Personalausstattung der Bibliotheken nachgegangen werden.

29.1 Ausgangslage

Die Bibliotheken der staatlichen Universitäten in Bayern sind nach Art. 22 Abs. 5 BayHSchG zentrale Einrichtungen ihrer Hochschule, deren gesamte Bücherbestände sie umfassen. Sie gliedern sich in die zentrale Bibliothek und in Teilbibliotheken. Teilbibliotheken bestehen insbesondere für Fachbereiche, bei den alten Universitäten München, Würzburg, Erlangen-Nürnberg und der Technischen Universität München allgemein auch für Institute, Lehrstühle und Kliniken.

Die Universitätsbibliotheken haben vor allem die für Forschung, Lehre und Studium benötigte Literatur im erforderlichen Umfang bereitzustellen. Daraus erwächst die Notwendigkeit, die Bücher und Zeitschriftenreihen für den Benutzer zu erschließen, rechtzeitig verfügbar zu machen und für die Rückgabe ausgeliehener Literatur innerhalb angemessener Zeit zu sorgen.

Die Universitätsbibliotheken verfügten nach ihren eigenen Angaben zu Beginn der örtlichen Erhebungen im Frühjahr 1986 über Literaturbestände von insgesamt rd. 16,3 Mio Bänden.

Der jährliche Literaturzugang liegt bei etwa 600 000 Bänden. Dazu kommen noch rd. 100 000 andere Publikationen und Medien (z.B. Reports in Mikroform, Mikrofiches, Tonbänder, Videokassetten). Die Beschaffung von Büchern und anderen Medien durch die Universitätsbibliotheken verursacht alljährlich hohe Ausgaben; 1984 waren es z.B. rd. 33 Mio DM. Davon entfielen auf den Erwerb des sog. Büchergrundbestandes bei den neuen Universitäten Augsburg, Bayreuth, Bamberg und Passau rd. 15,7 Mio DM. Die Mittel für den Bucherwerb bei den Universitätsbibliotheken wurden im Haushalt 1987 "zur Verbesserung der Literaturversorgung" um 3,5 Mio DM aufgestockt und belaufen sich nach den Haushaltsansätzen 1987 auf insgesamt rd. 42 Mio DM.

Die Kosten der Raumbewirtschaftung und des Bauunterhaltes der hier in Rede stehenden Bibliotheken sind ebenfalls beachtlich; sie können auf jährlich ca. 10 Mio DM geschätzt werden.

Bei den Bibliotheken der staatlichen Universitäten waren Ende 1984 einschließlich der nur teilweise mit Bibliotheksaufgaben befaßten und auf Vollzeitkräfte umgerechneten Mitarbeiter in Universitätseinrichtungen (ohne studentische Hilfskräfte) über 1000 Bedienstete beschäftigt.

Die Raumsituation der einzelnen Bibliotheken weist beträchtliche Unterschiede auf. Zumindest die Bibliotheken der alten Universitäten klagen allgemein über Raummangel, ohne diesen immer ausreichend zu konkretisieren. Die Produktion von Büchern und Zeitschriften wächst derzeit weltweit um jährlich rd. 3 v.H. Die für Forschung und Lehre wichtige Literatur muß also aus einem sich ständig vergrößernden Angebot ausgewählt werden. Dabei gelangte und gelangt in die Bestände der Universitätsbibliotheken auch Literatur, die rasch veraltet oder sich nachträglich als entbehrlich erweist. Diese Feststellung ist nicht neu. Die Harvard-Universität erkannte bereits um die Jahrhundertwende, daß rd. 80 v.H. des Bestandes ihrer Bibliothek nicht genutzt wurden. Ein deutscher Bibliotheksfachmann sprach in diesem Zusammenhang erstmals 1931 von "toter Literatur". Sie wird jedoch bei den meisten Universitätsbibliotheken bis zur Gegenwart bibliothekarisch nicht wesentlich anders behandelt, auch nicht platzsparender aufgestellt als die "lebenden Bestände". Es steht somit fest, daß bei anhaltendem Zugang von Schrifttum im derzeitigen Umfang früher oder später bei jeder Bibliothek ein Bedarf an zusätzlicher Stellfläche eintreten wird. Ein Patentrezept, um dieser Entwicklung zu begegnen, gibt es nicht.

Zum "Magazinbedarf wissenschaftlicher Bibliotheken" hat sich der Wissenschaftsrat in Empfehlungen von 1986 geäußert. Unter anderem schlägt er vor,

- entbehrliches und unbrauchbar gewordenes Schriftgut auszusondern und zu makulieren,
- selten benutzte Literatur nicht mehr bei jeder Bibliothek, sondern nur noch in wenigen Exemplaren bei sog. Archivbibliotheken aufzubewahren,
- für Bayern höchstens zwei Archivbibliotheken einzurichten, ihre Bestände in online-verfügbaren DV-Katalogen nachzuweisen und in den bundesweiten Leihverkehr einzubeziehen,
- durch Schenkung und Tausch zugegangene Literatur (rd. ein Drittel des Gesamterwerbs) nur noch bibliothekarisch aufzunehmen, wenn sie auch gekauft werden würde,
- gedruckte Dissertationsexemplare künftig nur noch an wenigen Bibliotheken zu archivieren.

Die Umsetzung dieser Anregungen wirft teilweise grundsätzliche Fragen der Struktur des Bibliothekswesens auf und bedarf sorgfältiger Überlegung. Gerade weil damit gerechnet werden muß, daß sich Lösungen nur langsam verwirklichen lassen werden, müssen unverzüglich die notwendigen Entscheidungen getroffen werden.

Die gegenwärtige Situation des Universitätsbibliothekswesens ist dadurch gekennzeichnet, daß es auf eine kontinuierliche Expansion angelegt ist:

- Streben nach mehr Haushaltsmitteln zum Erwerb von Literatur, um mit der wachsenden Literaturproduktion und steigenden Preisen für Druckerzeugnisse Schritt halten zu können,
- Streben nach mehr Personal, um die zunehmende Menge beschaffter Literatur verfügbar zu machen,
- Notwendigkeit, die Stell- und Magazinflächen zu vergrößern, um die anwachsenden Bestände unterzubringen,
- zusätzliche Haushaltsmittel für die Bewirtschaftung neuer Flächen.

Angesichts des beträchtlichen Einsatzes von Personal und Haushaltsmitteln bei den Universitätsbibliotheken erschien es dem ORH angezeigt, diesen Bereich unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu untersuchen. Von der Untersuchung blieben jedoch die noch voll im Aufbau begriffenen Universitäten Bayreuth, Bamberg und Passau ausgenommen.

Es wurden die von allen bibliothekarischen Einrichtungen der Universitäten durch Fragebögen im Jahr 1985 und teilweise durch örtliche Erhebungen im Jahr 1986 gewonnenen Angaben zugrunde gelegt.

Der ORH hält die in die Untersuchung einbezogenen Bibliotheken nach Aufgabenstellung und haushaltswirtschaftlicher Bedeutung im Sinne des Untersuchungszwecks grundsätzlich für vergleichbar. Der Umstand, daß die vier alten Universitäten über zentrale Magazinbibliotheken und die neuen Universitäten Regensburg und Augsburg über große Freihandbibliotheken verfügen, erscheint insoweit nicht von wesentlicher Bedeutung.

29.2 Raumsituation

Die untersuchten Universitätsbibliotheken verfügen über eine Fläche¹⁾ von insgesamt 161 858 m². Davon entfallen auf die

Universität München	40 534 m ²
Techn. Universität München	15 688 m ²
Universität Würzburg	29 944 m ²
Universität Erlangen-Nürnberg	35 188 m ²
Universität Regensburg	22 344 m ²
Universität Augsburg	18 160 m ²

Die darin enthaltenen oder noch zu gewinnenden Platzreserven für die Unterbringung von Literatur lassen sich auf rd. 13 700 m² beziffern; sie verteilen sich wie folgt:

1) Alle Räume, in denen von den Bibliotheken verwaltetes Schriftgut untergebracht ist.

Reserven an Stellfläche (Stand 1984)

Zahlenübersicht 1

	Zentrale Bibliothek m ²	Fachbereichs- bibliotheken m ²	Lehrstuhl-, Instituts- und Klinikbibliotheken m ²
Universität München	220	1)	1 630
Techn. Universität München einschließlich Weihenstephan	180	240	230
Universität Würzburg	480	60	315
Universität Erlangen- Nürnberg	1 800	795	580
Universität Regensburg	1 600	1 635	
Universität Augsburg	3 950 ²⁾		

1) Der im Herbst 1985 eröffneten Bibliothek der Fakultät für Psychologie und Pädagogik ist eine Nutzfläche von 2270 m² überlassen. Die darin enthaltenen Reserveflächen wurden noch nicht festgestellt. Sie dürften jedoch einige 100 m² betragen.

2) einschließlich Fachbereichsbibliotheken

Rund 9200 m² der ermittelten Reserveflächen reichen bei der Universität Augsburg sowie bei 34 Teilbibliotheken der Universität München, 14 Teilbibliotheken der Technischen Universität München, 10 Teilbibliotheken der Universität Würzburg, 19 Teilbibliotheken der Universität Erlangen-Nürnberg und einer Teilbibliothek der Universität Regensburg für einen mit zehn Jahren angenommenen mittelfristigen Zeitraum, zum Teil auch länger aus. Die restlichen Platzreserven von rd. 4500 m² decken den Stellflächenbedarf mehrerer Universitätsbibliotheken für einen kürzeren Zeitraum.

Rechnet man nun die Bibliotheksflächen auf Quadratmeter je 1000 Bände um, so ergeben sich bei den zentralen Bibliotheken stark unterschiedliche Flächennutzungsfaktoren (m²/1000 Bände), wie aus nachfolgender Zahlenübersicht ersichtlich ist:

Bibliotheksfläche (m² je 1000 Bände)

Zahlenübersicht 2

	Zentrale Bibliothek		Fachbereichs - bibliothek		Lehrstuhl-, Instituts-, Klinikbibliotheken	
	Bestand in Bänden	m ² je 1000 Bände	Bestand in Bänden	m ² je 1000 Bände	Bestand in Bänden	m ² je 1000 Bände
Universität München	1 938 212	5,68	118 703	8,89	2 478 071	11,49
Techn. Universität München einschließlich Weihenstephan	665 756	10,24	343 080	11,80	405 996	11,87
Universität Würzburg	1 062 752	12,97	709 344	10,87	698 004	12,11
Universität Erlangen-Nürnberg	1 888 816	8,82	990 563	10,04	866 829	9,92
Universität Regensburg	1 124 736	9,26	935 084	15,21		
Universität Augsburg	1 291 848	14,06		1)		

1) nicht gesondert ausgewiesen

Die Generaldirektion der Bayer. Staatlichen Bibliotheken (GD) führt dieses Ergebnis vor allem auf bauliche Gegebenheiten sowie die unterschiedliche Nutzung der Funktionsflächen für Magazine, Freihandaufstellung und Verwaltung, aber auch auf die stark voneinander abweichenden Altbestände zurück. Deswegen sei z.B. der Flächennutzungsfaktor bei der Zentralbibliothek der Universität München fast doppelt so günstig wie bei der Zentralbibliothek der Technischen Universität München - trotz des dort höheren Anteils an Kompaktregalen -, weil diese entsprechend den Forderungen des Wissenschaftsrats mehr Literatur in offen zugänglicher Freihandaufstellung verfügbar halte.

Die von der GD als zu wenig differenziert empfundene Berechnung zeigt aber immerhin, daß die zentralen Bibliotheken der Universitäten München und Erlangen-Nürnberg mit dem höchsten Literaturbestand die geringste Stellfläche je 1000 Bände aufweisen, während die anderen Zentralbibliotheken z.T. weit größere Stellflächen je 1000 Bände haben. Diese Verhältnisse sollten nicht als unabänderlich hingenommen werden. Gerade angesichts der bereits geschilderten Literaturmenge, welche die Bestände ständig weiter anwachsen läßt, wird man eingehender, als dies der ORH im Rahmen seiner globalen Untersuchung konnte, und unter Anlegung eines strengen Maßstabs den Platzbe-

darf bei den nach unserer Berechnung in Betracht kommenden Bibliotheken prüfen müssen. In diesem Zusammenhang wird auf die in erheblichem Umfang vorhandenen wenig genutzten Altbestände ein besonderes Augenmerk zu richten sein, weil gerade diese nach den Vorstellungen des Wissenschaftsrats vorrangig für eine Aussonderung in Betracht kämen, soweit es sich nicht um wertvolle und seltene Druckwerke handelt. Keinesfalls dürfen die gegenüber den zentralen Bibliotheken der Universitäten München und Erlangen-Nürnberg beträchtlich höheren Werte ohne weiteres als Ausgangsbasis für weitere Raumanforderungen dienen.

Die Möglichkeiten, den Raumbedarf der Universitätsbibliotheken kurzfristig ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand zu verringern und (oder) weitere Stellflächen zu erschließen, sind eng begrenzt. Der ORH konnte aber doch einige Maßnahmen empfehlen:

- Bei den Bibliotheken reicht im allgemeinen ein Abstand zwischen den Bücherregalen von 1,5 m für die uneingeschränkte Nutzung aus. Größere Abstände sind entsprechend zu verringern, soweit es die statische Belastbarkeit des Gebäudes gestattet. Dadurch kann bei manchen Bibliotheken, bei denen der Regalabstand bis zu 2 m beträgt, noch beträchtliche Stellfläche gewonnen werden.
- Durch den Einsatz neuartiger Regalanlagen mit geringerer als der bisher üblichen Tiefe (z.B. 50 statt 62 cm) kann bis zu ca. 20 v.H. Platz gespart werden. Dies setzt allerdings ebenfalls eine entsprechende statische Belastbarkeit der Stellflächen voraus und ist zudem nur für einen Teil der Formate möglich.

Entscheidend wird es jedoch darauf ankommen, die Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1986 zum Magazinbedarf wissenschaftlicher Bibliotheken unter Anpassung an die Gegebenheiten in Bayern zu verwirklichen. Da die Vergrößerung der Stellflächen aller Universitätsbibliotheken mit der noch immer steigenden Literaturmenge auf die Dauer nur schwer Schritt halten kann, vor allem aber an finanzielle Grenzen stoßen wird, müssen wirksame Maßnahmen eingeleitet werden, um den Platzbedarf zu verringern und vorhandene Stellflächen für künftige Literaturzugänge verfügbar zu machen. Es muß mit einer beträchtlichen Übergangszeit gerechnet werden, bis solche Maßnahmen greifen. Damit der Staat nicht in Zugzwang gerät und unter dem Druck einer sich inzwischen verstärkenden Raumnot neue Magazine bauen muß, hält es der ORH für vordringlich, in allernächster Zeit die Empfehlungen des Wissenschaftsrats in die Tat umzusetzen. Dazu muß an den einzelnen Universitäten die Aussonderung entbehrlicher oder selten benutzter Litera-

tur kurzfristig in einer Weise in die Wege geleitet werden, die den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort gerecht wird. Dies ist wegen der Zusammenhänge mit der wissenschaftlichen Arbeit in den Fächern und insbesondere wegen der haushaltswirtschaftlichen Bedeutung im engen Zusammenwirken zwischen Universitätsbibliothek, den wissenschaftlichen Einrichtungen und der zentralen Verwaltung der Universität möglich.

Darüber hinaus wäre etwa festzulegen, wie z.B. ein rascher Zugriff auf abgegebene oder ausgelagerte Literatur gewährleistet werden kann (z.B. Fahrdienst), welche überörtlichen Verbundlösungen angestrebt werden (z.B. Anzahl, Lage und Kapazität von Speicherbibliotheken) und wann der Aufbau leistungsfähiger Nachweissysteme und rationeller DV-Verfahren bei Erwerb und Ausleihe verwirklicht sein soll.

Zur Frage der Speicherbibliotheken verweist die GD auf die in Garching bereits entstehende Speicherbibliothek für die Bayer. Staatsbibliothek und weitere staatl. Bibliotheken im Großraum München, deren 1. Bauabschnitt im Frühjahr 1988 bezogen werden soll. Es stehe allerdings noch nicht fest, wieviel Stellfläche davon den Münchner Universitätsbibliotheken zugedacht ist. In Kürze werde zu entscheiden sein, inwieweit den Universitätsbibliotheken im 2. Bauabschnitt Stellflächen eingeräumt werden können und sollen; dies hänge aber auch von den weiteren Folgerungen ab, die aus den Wissenschaftsrats-Empfehlungen gezogen werden.

Die Problematik des Magazinbedarfs der Universitätsbibliotheken ist damit freilich noch nicht gelöst, zumal die Speicherbibliothek in Garching allenfalls von den Münchner Universitätsbibliotheken mitbenutzt werden kann.

29.3 Personaleinsatz

Die vom ORH untersuchten Universitätsbibliotheken verfügten Ende 1984 über einen Personalbestand von 1004 Kräften. In der Anzahl der Bediensteten sind - umgerechnet auf volle Arbeitskräfte - auch die nur zeitweilig mit Bibliotheksaufgaben befaßten 190 Universitätsangehörigen enthalten. Ferner sind im Rahmen der Zielsetzung dieser Untersuchung auch die aus Drittmitteln bezahlten und für Sonderaufgaben eingesetzten Mitarbeiter - trotz methodischer Bedenken der GD - einbezogen, weil sie arbeitsmäßig in den Bibliotheksbetrieb integriert sind. Nicht enthalten sind insgesamt 558, mei-

stens nur einige Wochen oder Monate beschäftigte studentische Hilfskräfte wegen ihrer höchst unterschiedlichen Arbeitszeit von wöchentlich 1 bis 19 Stunden.

Personalbestand

Zahlenübersicht 3

	zentrale Bibliothek		Fachbereichsbibliotheken		Lehrstuhl-, Instituts- und Klinikbibliotheken	
	Bibliotheksbedienstete	studentische Hilfskräfte	Bibliotheksbedienstete	studentische Hilfskräfte	Bibliotheksbedienstete	studentische Hilfskräfte
München	108,5	5	6	8	104	250
Techn. Universität München	69,5	2	39	8	27	38,5
Würzburg	97		31,5	14	37	117,5
Erlangen-Nürnberg	88		52	52	44	60
Regensburg	191,5 *)					
Augsburg	108,5 *)	3				

*) Der Personalbestand der zentralen Bibliothek und der Fachbereichsbibliotheken der Universitäten Regensburg und Augsburg wird zusammengefaßt, weil die zentralen Bibliotheken z.T. auch die den Fachbereichsbibliotheken zukommenden Aufgaben (etwa die Literaturbeschaffung) übernehmen.

Die nächste Übersicht zeigt, wieviele Arbeitsstunden der Bibliotheksbediensteten 1984 ¹⁾ im Durchschnitt auf 1000 Bände des Literaturbestands verwendet wurden. Die studentischen Hilfskräfte blieben dabei, wie auch bei den weiteren Übersichten wegen ihrer höchst unterschiedlichen Arbeitszeit, Beschäftigungsdauer und Tätigkeit (nicht immer nur für die Bibliothek) außer Betracht.

1) Angenommen wurden 210 Arbeitstage x 8 Arbeitsstunden

Arbeitsstunden je 1000 Bände

Zahlenübersicht 4

Universität	zentrale Bibliothek	Fachbereichsbibliotheken	Instituts-, Lehrstuhl- und Klinikbibliotheken
München	94,06	84,92	70,41
Techn. Universität München	175,60	181,00	116,00
Würzburg	153,34	74,60	89,05
Erlangen-Nürnberg	78,27	88,19	85,28
Regensburg	155,43 ¹⁾		
Augsburg	141,10 ¹⁾		

1) einschließlich Fachbereichsbibliotheken

Schließlich werden noch die Zugänge an gebundener Literatur und anderen Medien sowie die Ausleihungen bei den zentralen Bibliotheken im Verhältnis zum Personalbestand dargestellt:

Zugänge und Ausleihungen

Zahlenübersicht 5

Zentrale Bibliothek	Bibliotheksbedienstete	Zugänge 1984 (physische Einheiten)					Ausleihungen 1984 (physische Einheiten)	
		gebundene Literatur	andere Medien	davon entfallen auf einen Bibliotheksbediensteten			ausgeliehene Literaturbestände ³⁾	davon entfallen auf einen Bibliotheksbediensteten
				geb. Lit.	and. Med.	ins-ges.		
München	108,5	35 064	3 503	323	32	355	402 758	3 712
Techn. Universität München	69,5	20 944	22 825 ²⁾	301	328	629 ²⁾	189 473	2 726
Würzburg	97	19 918	2 283	205	24	229	278 609	2 872
Erlangen-Nürnberg	88	29 687	2 608	337	30	367	274 908	3 124
Regensburg	191,5 ¹⁾	60 692	6 915	317	36	353	384 702	2 009
Augsburg	108,5 ¹⁾	66 370	31 755	612	292	904	214 529	1 977

1) Siehe Fußnote zu Zahlenübersicht 3

2) Reports in Mikroform, deren Katalogisierung weniger Arbeit verursacht als die Aufnahme gebundener Literatur

3) Ortsleihe sowie gebende und nehmende Fernleihe; die Angaben in den Fragebogen unterscheiden z.T. nicht zwischen Orts- und Fernleihe.

Die GD hält einen Vergleich der Personalausstattung der Bibliotheken untereinander für zu wenig differenziert, um aussagekräftige Vergleichswerte zu erhalten. Die Übersichten erheben aber auch nicht den Anspruch, einen Leistungsvergleich zwischen den Universitätsbibliotheken zu ermöglichen. Sie mögen zum einen teilweise mit Ungenauigkeiten bei den Eingangsdaten behaftet sein, z.B. bei den Angaben über die für Bibliotheksarbeiten aufgewendete Arbeitszeit von Universitätsbediensteten, die überwiegend für andere Aufgaben eingesetzt sind. Zum anderen sind Besonderheiten der Organisation, der Aufgabenstellung und der vorhandenen Bestände, wie sie in der einen oder anderen Weise praktisch bei jeder der untersuchten Bibliotheken zu verzeichnen sind, nicht berücksichtigt und bewertet. Es war auch nicht die Absicht des ORH, einen solchen, den Vorstellungen der Fachbibliothekare entsprechenden stark differenzierten Leistungsvergleich anzustellen; vielmehr ging es darum, die haushaltswirtschaftliche Dimension und die Schwankungsbreite beim Personaleinsatz innerhalb des Systems der bayerischen Universitätsbibliotheken aufzuzeigen. Der jeweils rechnerisch günstigste Wert kann also nicht schlechthin als Vorbild für alle anderen Bibliotheken dienen. Dies bedeutet allerdings auch nicht, daß die festgestellten Unterschiede und Besonderheiten gleichsam einen unverrückbaren Besitzstand begründen. Wenn z.B. die Universitätsbibliothek Regensburg gegen die in der Zahlenübersicht ausgewiesenen Werte einwendet, in ihrem hohen Personalbestand von 191,5 Bediensteten seien 45 Aufsichtskräfte für die Lesesäle enthalten, während dieser Dienst in anderen Bibliotheken teilweise von studentischen Hilfskräften (die in die Rechnung nicht einbezogen sind) ausgeübt werde, so stellt sich zumindest die Frage, warum in Regensburg nicht auch studentische Hilfskräfte (mit erheblich weniger Personalaufwand) für die Aufsicht eingesetzt werden können.

Die vom ORH festgestellten erheblichen Unterschiede in der Arbeitsleistung bei der Titelaufnahme mögen vor allem in den teilweise stark unterschiedlichen Katalogverhältnissen und der Verschiedenartigkeit des zu bearbeitenden Materials begründet sein. Andererseits arbeiten aber nicht alle Bibliotheken gleich wirtschaftlich.

Die Untersuchungen des ORH haben ergeben, daß für eine detaillierte Leistungsmessung an den Universitätsbibliotheken, die einen sachgerechten Vergleich auf Landesebene ermöglicht, keine oder nur unzureichende Daten vorliegen. Es mag offen bleiben, ob der von den Fachbibliothekaren für erforderlich gehaltene Verwaltungsaufwand für so detaillierte Untersuchungen gerechtfertigt wäre. Die den Zahlenübersichten zu entnehmenden, weit aus-

einanderfallenden Grobwerte lassen es nach Auffassung des ORH jedenfalls geboten erscheinen, dem Personaleinsatz und der Personalbemessung bei den Universitätsbibliotheken künftig generell besondere Aufmerksamkeit zu widmen und vor allem der Frage nachzugehen, wo Personalreserven bestehen.

29.4 Möglichkeiten des kostengünstigen Literaturerwerbs

a) Inlandsliteratur

In der Bundesrepublik besteht eine weitgehende Preisbindung für Verlagserzeugnisse. Die Verlage beliefern grundsätzlich nur Buchhandlungen, die sich verpflichten, vorgeschriebene Endabnehmerpreise einzuhalten. Eine solche Verpflichtung ist nach § 16 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zulässig.

Die meisten Verlage gestatten Buchhändlern, wissenschaftlichen Bibliotheken öffentlich-rechtlicher Träger mit einem Vermehrungsetat von jährlich mindestens 30 000 DM auf den Kaufpreis von Büchern einen Nachlaß von 5 v.H. zu gewähren. Maßgebend ist dabei der Vermehrungsetat der einzelnen Bibliothek als räumlicher und sachlicher Einheit ohne Rücksicht auf eine etwaige verwaltungstechnische oder haushaltsrechtliche Zusammenfassung.

Die Bibliotheken, die derzeit den Nachlaß nicht in Anspruch nehmen können, gehören fast ausschließlich den alten Universitäten an. Durch den Ausschluß dieser Bibliotheken von der Rabattgewährung entstehen dem Staat Mehrausgaben von schätzungsweise jährlich 100 000 DM. Der ORH hält es für geboten, im Rahmen der vom Bayer. Hochschulgesetz vorgezeichneten Gestaltungsmöglichkeiten die Voraussetzungen zu schaffen, daß möglichst alle Bibliotheken im Universitätsbereich den Preisnachlaß in Anspruch nehmen können. Die Bemühungen einzelner Universitäten, auf diesem Wege befriedigende Lösungen zu finden, verdienen nachhaltige Unterstützung.

b) Auslandsliteratur

Von den Ausgaben für die Literaturbeschaffung im Universitätsbereich entfällt heute etwa ein Viertel auf Bücher und Zeitschriften aus dem Ausland, zum weitaus überwiegenden Teil aus dem angelsächsischen Sprachraum. Bei manchen Institutsbibliotheken naturwissenschaftlicher und medizinischer Fakultäten stammen bis zu 80 v.H. der neuerworbenen Bücher und Zeitschriften aus den USA. 1984 bezogen von den 511 untersuchten Bibliotheken 346 ausländische Literatur mit Kosten von rd. 6,3 Mio DM.

Die Preisgestaltung für ausländische Literatur, vor allem aus den USA, ist schwer überschaubar. Die Mehrzahl der dort ansässigen Verlage berechnet für ein und dasselbe Druckwerk u.U. unterschiedliche Preise: den US-Inlandspreis ("country of origin - lowest price") sowie den im allgemeinen um etwa 30 v.H. höheren internationalen Dollar- bzw. Pfund-Sterling-Preis bei Lieferungen nach Europa. 1984 konnten von den erwähnten 346 Bibliotheken, die solche Literatur bezogen, 151 durch Bestellung bei Verlagen in den USA oder deren Niederlassungen bzw. Agenturen in Europa vor allem in Großbritannien und den Niederlanden, vereinzelt auch in der Bundesrepublik, beachtliche Einsparungen im Vergleich zu den vom deutschen Buchhandel geforderten Preisen erzielen. Die Preisminderungen betragen im Einzelfall bei Monographien bis zu 25 v.H., bei Zeitschriften bis zu 40 v.H.

195 zumeist kleinere Lehrstuhlbibliotheken erlangten keine Preisermäßigung beim Einkauf ausländischer Literatur. Diese Bibliotheken beziehen vorwiegend beim örtlichen Buchhandel, weil ihnen entweder der Marktüberblick fehlt oder bestimmte ausländische Verlage keine Bücher zur Ansicht versenden, worauf gerade kleinere Bibliotheken häufig Wert legen. Nach den erhaltenen Auskünften wurde ausländische Literatur im Werte von ca. 900 000 DM ohne Preisminderungen erworben, was die Schätzung zuläßt, daß Einsparungsmöglichkeiten in der Größenordnung von 100 000 DM, vielleicht auch mehr, nicht genutzt wurden. Der ORH hält es für lohnend, die von der GD hierzu für erforderlich erachteten genaueren Untersuchungen bei den betreffenden Einrichtungen anzustellen.

Vor allem betrachtet es der ORH als eine Aufgabe der zentralen Universitätsbibliotheken, für die Versorgung sämtlicher Teilbibliotheken ihres Bereichs mit ausländischer Literatur die preisgünstigsten Einkaufs-

wege zu erschließen. Die in Betracht kommenden Bezugsquellen sind ohnehin zumeist bekannt. Sofern eine entsprechende Beratung nicht ausreicht, hätten die zentralen Universitätsbibliotheken auch die Bestellung ausländischer Bücher und Zeitschriften zu übernehmen. Das Schwergewicht sollte beim Bezug ausländischer Zeitschriften liegen, weil dabei besonders hohe Einsparungen zu erzielen sind.

Einem weiteren Einkauf ausländischer Bücher und Zeitschriften ohne jegliche Inanspruchnahme möglicher Preisermäßigungen könnte durch entsprechende Vorbehalte bei der Verteilung der Haushaltsmittel für Literaturbeschaffung innerhalb der Universität entgegengewirkt werden.

29.5 Unzulänglichkeiten bei der Rückforderung von Literatur

a) Verspätete Aufforderung zur Rückgabe entliehener Literatur nach Ablauf der Leihfrist

Die Leihfrist beträgt nach der Allgemeinen Benützungordnung der Bayer. Staatl. Bibliotheken allgemein für Zeitschriften 14 Tage, für Bücher einen Monat. Kommt der Entleiher seiner Pflicht, die entlehene Literatur mit Ablauf der Leihfrist zurückzugeben nicht nach, kann die Bibliothek ihn zur Rückgabe auffordern. Bis dies tatsächlich geschieht, verstreichen gerade bei einigen großen Bibliotheken oft vier bis acht Wochen, manchmal auch noch mehr.

Bei einer Fakultätsbibliothek waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Frühjahr 1986 viele der in der Ausleihkartei verzeichneten Bücher bereits 1985 und früher ausgeliehen worden. Zum Teil war der Tag der Ausleihe überhaupt nicht vermerkt.

Die festgestellten Unzulänglichkeiten bei der Rückforderung von Literatur werden nach Mitteilung der GD im Zusammenhang mit der Verwirklichung des geplanten DV-Verfahrens an den Universitätsbibliotheken im wesentlichen behoben werden können.

b) Unterbliebene Erhebung von Gebühren für die Rückforderung entliehener Literatur

Nach dem Kostenverzeichnis zum Kostengesetz beträgt die Gebühr für die Rückforderung entliehener Literatur 15 DM, für die wiederholte Rückforderung 20 DM.

Diese Regelung wurde von einer zentralen Universitätsbibliothek und mehreren großen Fakultätsbibliotheken nicht beachtet. Sie mahnten die Rückgabe entliehener Literatur gebührenfrei durch Postkarte an und verbanden damit den Hinweis, daß eine etwa erforderliche weitere Erinnerung kostenpflichtig sei. 1985 ergingen über 4000 solcher Mahnungen. Anscheinend warten viele Buchentleiher die für sie kostenlose Aufforderung zur Rückgabe der entliehenen Bücher ab, statt die Leihfrist einzuhalten. Aufgrund der Hinweise des ORH ist dieses Verfahren eingestellt worden.

Wegen der Unzulänglichkeiten bei der Ausleihe und Rückforderung von Literatur entstanden alljährlich Einnahmeausfälle von schätzungsweise 70 000 DM.

29.6 Wesentliches Ergebnis

- a) Nach den Feststellungen des ORH verfügen die untersuchten Bibliotheken insgesamt über Stellflächenreserven von rd. 8 v.H. der bibliothekarisch genutzten Fläche. Bei allen untersuchten Bibliotheken sind in Teilbereichen Raumreserven für etwa zehn Jahre vorhanden, die zusammen etwa zwei Drittel der festgestellten Gesamtreservefläche ausmachen. Mit Ausnahme der Universitätsbibliothek Augsburg wird aber an den untersuchten Bibliotheken ein Drittel der verfügbaren Stellflächenreserve teilweise bereits deutlich vor Ablauf von zehn Jahren erschöpft sein. Nach Auffassung des ORH darf jedoch Abhilfe nicht einfach in Neubauten gesucht werden. Dies würde das Problem - bei hohem Mitteleinsatz - nur um einige Jahre verschieben.

Vielmehr muß die Frage des künftigen Magazinbedarfs der Universitätsbibliotheken, ausgehend von den Wissenschaftsrats-Empfehlungen, grundsätzlich angegangen werden, um abschätzen zu können, welche vorhandenen

Stellflächen durch Aussonderung selten benutzter oder veralteter Literatur für die Unterbringung der Neuzugänge frei gemacht werden können und welche zusätzlichen Maßnahmen erforderlich werden.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es sehe ebenfalls in dem künftigen Raumbedarf der Universitätsbibliotheken eine zu lösende Problematik, wobei es sich nicht allein um ein bibliothekstechnisches Problem handle, sondern bei allen Lösungsansätzen die Versorgung der Wissenschaftler mit Literatur im Vordergrund stehen müsse. Es beabsichtige, den Beirat für Wissenschafts- und Hochschulfragen um eine gutachtliche Stellungnahme zu bitten, ob und wie die vom Wissenschaftsrat entwickelten Vorstellungen in Bayern realisiert werden können.

Der ORH begrüßt diese Initiative des Staatsministeriums. Wenn auch nicht in allen Bibliotheken oder Bibliotheksteilen schon ein akuter Mangel an Stellmöglichkeiten zu verzeichnen ist, legen es die festgestellten Raumverhältnisse und Zuwachsraten einerseits, die für Planung und Bau z.B. neuer Speicherkapazitäten erforderlichen Zeiträume andererseits nahe, die haushaltswirtschaftlich gebotene Umsetzung des Grundgedankens der Wissenschaftsratsempfehlungen unverzüglich zu verwirklichen. Gerade wegen der vorgefundenen Besonderheiten und unterschiedlichen Ausgangssituationen der Bibliotheken an den einzelnen Universitäten sollte dabei der praktischen Verwirklichung von vornherein entscheidendes Gewicht beigemessen werden.

- b) Die Entlastung der Bibliotheken von nicht unbedingt benötigter Literatur erfordert einen entsprechenden Arbeitsaufwand. Die GD macht insbesondere geltend, daß nach Ansicht der Fachbibliothekare der personelle Aufwand für die Aussonderung von Literatur vom Wissenschaftsrat weit unterschätzt worden sei. Nach den Feststellungen des ORH liegt es deshalb nahe, den anhand von Grobkennziffern aufgezeigten Unterschieden in der bestehenden Personalausstattung und in der Leistungsfähigkeit der Universitätsbibliotheken mit dem Ziel nachzugehen, personelle Reserven vorrangig für die Aussonderung selten benutzter oder veralteter Literatur nutzbar zu machen.

30 Staatsoper
(Kap. 05 91, neu 15 81)

Die Anforderungen der gastierenden Regieteams an die Ausstattungen sind weiter gestiegen. Die Sachkosten der Ausstattungen haben sich seit 1982 erneut stark erhöht. Durch unwirtschaftliche Produktionsverfahren (viel zu späte Planung und Konzeptionsentwicklung) sind der Bühne die finanziellen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten bei der Planung und Vorbereitung der Neuproduktionen weitgehend entglitten. Das erst Anfang 1986 in Betrieb genommene Dekorationsmagazin in Poing erweist sich wegen der ausufernden Ausstattungen bereits jetzt als nicht ausreichend.

30.1 Planung und Vorbereitung der Neuproduktionen

Der ORH hatte schon wiederholt bemängelt (vgl. ORH-Bericht 1977, TNr. 29, ORH-Bericht 1983, TNr. 25), daß die Produktionen der Staatsoper sowohl bei der Vorbereitung als auch beim Ablauf der Aufführungen erheblich mehr Einsatz an Material und Personal erfordern als früher. Als eine der wesentlichen Ursachen wurden damals die stark gestiegenen Anforderungen vor allem der Regieteams an die Ausstattungen genannt.

Mit Beschluß vom 24. Juni 1980 (Drucksache 9/5505) hatte der Landtag die Staatsregierung ersucht, im Sinne der Ausführungen des ORH mit Nachdruck einem weiteren Anstieg der Sachkosten und der Kosten für das nichtkünstlerische Personal entgegenzuwirken. Hierfür erscheine es dem Landtag u.a. notwendig,

- mehr als bisher auf Ausstattungsstücke aus dem Fundus zurückzugreifen,
- Dekorationen leicht und gut transportabel zu erstellen,
- den als Gästen tätigen Ausstatlern frühzeitige Ablieferungstermine zu setzen und auch Höchstgrenzen für Sachkosten, Werkstattzeiten und Größe der Dekorationen aufzuerlegen.

Am 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744) ersuchte der Landtag die Staatsregierung nochmals, ihre Bemühungen um mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vor allem bei der Staatsoper nachdrücklich und verstärkt fortzusetzen und im Sinne des Landtagsbeschlusses vom 24. Juni 1980 darauf hinzuwirken, daß

- die Dekorationen leichter und besser transportabel gestaltet werden und
- den als Gästen tätigen Ausstattern feste Ablieferungstermine vorgegeben und die rechtlichen Möglichkeiten im Falle von Vertragsverletzungen mehr als bisher ausgeschöpft werden.

Der ORH hat inzwischen die Neuproduktionen der Spielzeiten 1984/85, 1985/86 und 1986/87 untersucht, um festzustellen, inwieweit den Landtagsbeschlüssen Rechnung getragen wurde. Als Ergebnis ist festzuhalten:

30.1.1 Allgemeine Entwicklung

Die Anforderungen an die Ausstattungen haben weiter zugenommen und stellen Werkstätten und Bühnentechnik vor kaum mehr lösbare Probleme. Seitens der Staatsoper wird darauf verwiesen, daß sie sich diesem auch bei vergleichbaren Bühnen zu beobachtenden allgemeinen Trend zu immer aufwendigeren Ausstattungen nicht entziehen könne. Das soll auch nicht verkannt werden. Nach Meinung des ORH geraten aber die Kosten außer Kontrolle, wenn den gastierenden Regieteams (Regisseuren, Choreographen, Bühnen- und Kostümbildnern) zugestanden wird, Ideen, Konzeptionen, Bühnenbildteile und Kostüme weitgehend erst während der Proben, also der eigentlichen Produktionsphase zu entwickeln. Dadurch geht jegliche wirtschaftliche Steuerungsmöglichkeit vor Produktionsbeginn verloren; spätere wirtschaftliche Überlegungen sind nicht mehr wirkungsvoll und müssen in den Hintergrund treten, soll die unmittelbar bevorstehende Premiere nicht gefährdet werden.

Rechtzeitige Planungen können nicht mehr vorgenommen werden, weil die Gäste die hierfür erforderlichen Unterlagen nicht zur Verfügung stellen. Seit dem Frühjahr 1986 gibt es im technischen Bereich der Staatsoper keine Kostenvoranschläge mehr, sondern nur noch grobe Kostenschätzungen der Technischen Direktion. Da diesen Schätzungen keine Entwürfe zugrunde liegen (oftmals sind nicht einmal Regie- und Ausstattungskonzeption als Grundlage für eine Vorentwurfsplanung bekannt), erweisen sie sich meist als viel zu niedrig.

30.1.2 Sachkosten der Ausstattungen

Als Folge der erwähnten Entwicklung erhöhten sich die Sachkosten der Ausstattungen überproportional. Die nachstehende Übersicht der Ausgabenentwicklung bei Titel 522 73 (Verbrauchsmittel = Sachkosten der Ausstattung) verdeutlicht dies vor allem für die Jahre 1985 und 1986, wobei 1986 die Ausgaben für den "Ring" besonders ins Gewicht fallen.

Zahlenübersicht 1

Haus- halts- jahr	Ausgaben TDM	Anzahl der Neuinszenierungen ¹⁾			
		insgesamt	davon im		
			National- theater	Cuvilliés- theater	Alten Hof der Residenz (Freilicht)
1975	1 483	11	9	2	-
1976	1 729	11	9	2	-
1977	1 546	7	6	1	-
1978	2 652	9	8	1	-
1979	2 076	7	6	1	-
1980	2 460	10	8	2	-
1981	2 484	7	7	-	-
1982	2 343	7	6	1	-
1983	2 567	7	5	2	-
1984	2 506	8	7	1	-
1985	3 126	9	6	2	1
1986	4 734 ²⁾	7	7	-	-

1) ohne Produktionen der Experimentierbühne im Marstall

2) einschließlich der bei Titel 547 72 (Spendenmittel) verbuchten 771 000 DM Sachkosten der "Ring"-Tetralogie und 152 000 DM Sachkosten des Holographie-Projekts "Hoffmanns Erzählungen"

In diesen Beträgen sind auch die Ausgaben für die Vergabe von Arbeiten an Gewerbebetriebe und für den Ankauf oder die Anmietung von ganzen Ausstattungen fremder Bühnen enthalten.

Zum Vergleich sei bemerkt, daß von 1975 bis 1985 die Erzeugerpreise gewerblicher Produkte um 48 v.H., die Sachausgaben der Staatsoper für Ausstattungen aber um 110 v.H. angestiegen sind, obwohl die Anzahl der Neuproduktionen inzwischen nicht unerheblich zurückgegangen ist. Auf 1986 be-

zogen steht einer Erzeugerpreiserhöhung (wiederum seit 1975) von 44 v.H. eine Steigerung der Sachausgaben der Staatsoper um 219 v.H. gegenüber, was dem Fünffachen der allgemeinen Preissteigerungen entspricht.

Den Jahren 1975 und 1976 mit je elf in den eigenen Werkstätten hergestellten Neuproduktionen stehen die Jahre 1985 mit neun und 1986 mit sieben Neuproduktionen gegenüber, deren Dekorationen zu nicht unerheblichen Teilen außerhalb der eigenen Werkstätten angefertigt wurden.

Eine Gegenüberstellung der Spielzeiten 1968/69 und 1986/87 (beide mit geschlossener Darstellung der "Ring"-Tetralogie) weist für 1968/69 15 abendfüllende, in den eigenen Werkstätten hergestellte Neuproduktionen aus, für 1986/87 dagegen nur 10, wobei bei einem Ballett auf Dekorationsbauten verzichtet wurde, bei einer Oper wegen der "Ring"-Vorbereitungen die gesamten Dekorationen außerhalb der Werkstätten hergestellt werden mußten und die Dekorationen einer weiteren Oper von Mailand ausgeliehen wurden; zudem mußten erhebliche Dekorationsteile für die "Ring"-Vorstellungen außer Haus angefertigt werden.

30.1.3 Vertragsverhältnisse mit Gastregisseuren und -ausstattern

Entsprechend dem Landtagsersuchen vom 24. Juni 1980 verwendet die Staatsoper seit einigen Jahren bei den Verträgen Muster, in denen das Direktionsrecht der Bühnenleitung sichergestellt, auf wirtschaftliche Erfordernisse (u.a. Fundusverwendung und Dekorationsbauweise) hingewiesen, ein genauer Zeitplan für die Produktion festgelegt und ein Sachkostenhöchstbetrag für neue Materialien vorgesehen ist.

Diese Formulierungen enthalten an sich alle Voraussetzungen für die Einhaltung des vorgesehenen Kostenrahmens und für eine kontinuierliche Beschäftigung der Werkstätten. In der Praxis wurden damit Kostenbegrenzungen jedoch nicht erreicht, weil die Verträge regelmäßig viel zu spät geschlossen wurden, lückenhaft waren und auch nicht eingehalten wurden.

30.1.3.1 Der Zeitplan muß neben den eigentlichen Arbeiten in den Werkstätten auch berücksichtigen, daß Kostenangebote eingeholt, spezielle, u.U. kurzfristig nicht lieferbare Materialien beschafft, verbindliche Kostenvoranschläge erarbeitet, Besprechungen mit Regisseur und Ausstatter über die Umsetzbar-

keit der Entwürfe durchgeführt und häufig auch Entwürfe komplettiert werden müssen, die von den Ausstattern vertragswidrig und mangelhaft abgeliefert werden. Die Bühnenleitung benötigt deshalb die Ausstattungsentwürfe etwa ein Jahr vor der Premiere. Noch sehr viel früher muß das Regieteam verpflichtet sein; denn zwischen dieser Verpflichtung und der Entwurfsablieferung liegen die Konzeptionsabsprache mit der Bühnenleitung, die Ablieferung der Unterlagen für die Bauprobe, die Bauprobe selbst und die über den voraussichtlichen Herstellungs- und Betriebsaufwand Aufschluß gebende Vorentwurfsplanung.

Im Gegensatz hierzu werden bei den Neuproduktionen der Staatsoper in aller Regel die Verträge mit den Regieteams erst lange nach dem Zeitpunkt geschlossen, zu dem sich die fertigen Entwürfe bereits bei der Bühne befinden müßten. Häufig bleibt der Zeitplan entweder völlig offen oder es werden verstrichene Termine eingesetzt; auf Sachkostenhöchstbeträge wird entweder ganz verzichtet oder es werden die vereinbarten Summen nicht eingehalten. Einzelheiten ergeben sich aus der nachstehenden Übersicht und den folgenden Beispielen.

Neuproduktionen der Staatsoper (ohne Experimentierbühne im Marstall)

Werk	Premiere	Regievertrag geschlossen am	Aussatzervertrag geschlossen am		Bühnenbildner	Kostümbildner	Bühnenbild	Kostüme	Bühnenbild TDM	Kostüme TDM	Bühnenbild TDM	Kostüme TDM	Überschreibung der vertraglich vereinbarten Höchstkosten (nv = Höchstkosten nicht vereinbart)
			Bühnenbildner	Kostümbildner									
Spielzeit 1984/1985													
Papillon	13.10.84	*)	10.10.84	10.10.84			Die Ausstattung wurde von London angemietet.						nv
Pique Dame	24.11.84	12./19.11.84	12./19.11.84	9.11.84									nv
Ariadne auf Naxos	12.12.84	16./17.9.84	3.12.84	*)									nv
Cardillac	28.1.85	24./25.1.85	24./25.1.85	30.7./11.9.84				2.11.84		50			nv
Mozart-Ballett-Abend	2.3.85	14.12.84	24./26.11.84	24./26.11.84			3.12.84	17.12.84		20			90
Mabeth	30.3.85	4.3.85		15./17.4.85			Die Bühnenbilder wurden von Neapel angekauft.			80			45
Ballettabend (dreiteilig)	15.5.85	*)		4.2.85									nv
Lulu	6.7.85	27.3.85	27.3.85	5./14.11.84			Mitte März 1985	1.3.85		20			38
Die Bernauerin	10.7.85	*)	*)	25.4.85				15.5.85		30			nv
Le roi Berangér	22.7.85	15.11.84	19.2.85	19.2.85						57,5			34,5
Spielzeit 1985/1986													
Ballettabend													
- Teil I	20.10.85	-	-	-			Übernahme vom Cuvilliestheater						
- Teil II	20.10.85	-	-	-			Die Ausstattung wurde von Paris angemietet.						nv
- Teil III	20.10.85	12.7.85	17.7.85	17.7.85									nv
Manon	29.11.85	29.11.85	-	-			Die Ausstattung wurde von Wien angemietet.						33
Beishazar	25.1.86	2.1.86	20.1.86	20.1.86						150			39
La Forza del Destino	27.4.86	13./17.2.86	3./14.11.85	3./14.11.85						180			103
Ballett "Ludwig"	14.6.86	*)	21.1.86	21.1.86						120			80
Troades	7.7.86	25.3.86	25.3.86	18./19.3.86						200			68
Hofmanns Erzählungen	21.7.86	4./14.3.86	31.3./1.4.85	29.9./1.10.84									50
													34

*) Die Leistung erfolgte im Rahmen eines laufenden Dienstvertrages.

30.1.3.2 Beispiele

a) "Pique Dame" - Premiere 24. November 1984

Da sich die Staatsoper erst im April 1984 bei der Botschaft der UdSSR um die Freistellung der gewünschten Künstler aus der Sowjetunion bemühte, konnten die Sänger nur für zwei Wochen Probenzeit, das Regieteam gar nicht freigegeben werden; das Regieteam wurde schließlich von den zuständigen Stellen der UdSSR ausgewählt. Der Ausstatter reiste Ende Juli 1984 nach München und hatte lediglich einige Ölgemälde seiner Moskauer Ausstattung desselben Werks im Reisegepäck; mit dem Hinweis, er sei Maler, erklärte er sich zur Anfertigung von Modellen, technischen Zeichnungen und Kostüm-Figurinen außerstande. Die Staatsoper mußte diesem Ausstatter bei einer weiteren Anwesenheit im September 1984 einen hauseigenen Assistenten stellen, der die Modelle und technischen Zeichnungen unter seiner Anleitung entwickelte; die Kostüme wurden aufgrund eines gesonderten Auftrags von einer Münchener Kostümbildnerin entworfen, die zur Besprechung und Billigung der Entwürfe nach Moskau reisen mußte.

Am 8. November 1984 gab die Technische Direktion davon Kenntnis, daß wegen der laufenden Ergänzungswünsche des Regieteam die mit 200 000 DM veranschlagten Materialkosten für die Dekorationen auch nicht annähernd ausreichen werden; letztlich lagen diese Sachkosten mit 295 000 DM um 47,5 v.H. über dem veranschlagten Betrag.

Ein Teil der bereits angefertigten Chorkostüme konnte auf der Bühne nicht getragen werden, weil der Chor aus Zeitgründen nicht alle Szenen in russischer Sprache einstudieren konnte; die Szenen wurden gestrichen.

b) "Ariadne auf Naxos" - Premiere 12. Dezember 1984

Nach einem letztlich verworfenen Plan, die Ausstattung komplett von einer anderen Bühne anzukaufen, sollte das Werk unter Wiederverwendung der vorhandenen Dekorationen, jedoch mit neuen Kostümen inszeniert werden. Im Mai 1984 sagte der vorgesehene, aber vertraglich noch nicht fest verpflichtete Regisseur ab, nachdem er erfolglos wenigstens drei Probenstage mit der Darstellerin der Zerbinetta gefordert hatte. Da der

Staatsoperndirektor wegen des bevorstehenden Richard-Strauss-Jahres (1988) auf der Neuinszenierung bestand, wurde am 16./17. September 1984 ein anderer Regisseur verpflichtet, der allerdings die Wiederverwendung der alten Dekorationen ablehnte. Da so kurzfristig kein Bühnenbildner verfügbar war, fertigte der Leiter des Ausstattungsateliers zusammen mit dem Regisseur Entwürfe an, die nach und nach bis Mitte November 1984 abgeliefert wurden. Hierzu paßten allerdings die auf die Altdeko-ration abgestellten neuen Kostümentwürfe nicht mehr; sie mußten nochmals angefertigt werden.

c) "Macbeth" - Premiere 30. März 1985

Ausgehend von einer Neuinszenierung des Werks in Neapel im Dezember 1984 kam es zu Co-Produktionsgesprächen mit von Anfang an stark divergierenden Interessen, weil Neapel seine Ausstattung verkaufen, die Bayerische Staatsoper aber eine eigene Ausstattung herstellen wollte. Nach langwierigen Verhandlungen einigten sich die Bühnen darauf, daß die Staatsoper für je 80 v.H. der Gesteungskosten das Bühnenbild und die Urheberrechte an der Gesamtausstattung erwirbt, die Kostüme aber selbst nach Szenefotos herstellt. Hiermit wurde eine Kostümbildnerin beauftragt, die die Entwürfe jedoch zweimal anfertigen mußte, weil die Szenefotos keinen ausreichenden Aufschluß ergeben hatten.

Am 14. Januar 1985 sagte der Regisseur der neapolitanischen Inszenierung wegen Unstimmigkeiten mit seinem Ausstatter ab und kündigte rechtliche Schritte für den Fall an, daß in München auf seine in Neapel eingebrachten Ideen zurückgegriffen werde.

Der Vertrag mit Neapel wurde erst geschlossen (18. Februar 1985), nachdem die Staatsoper am 5. Januar 1985 die Dekorationen abgeholt hatte. Der Vertrag verpflichtet die Staatsoper nicht nur zur Zahlung von 241 000 DM für Dekorationen und 66 000 DM für Urheberrechte, sondern auch zur kostenlosen Überlassung der szenischen Ausstattung an das Theater in Neapel ab der Spielzeit 1988/89.

Die Kostümabteilung geriet so unter Zeitdruck, daß Aushilfskräfte eingestellt, für 70 000 DM Arbeiten vergeben und den eigenen Arbeitskräften drei Wochen lang bis zu 15 Überstunden wöchentlich auferlegt werden mußten.

Zur Auslastung der in den Dekorationswerkstätten infolge des Ankaufs der Dekoration entstandenen freien Kapazität wurde für 95 000 DM an Dekorationen des Züricher Opernhauses gearbeitet. Auch bei Gegenrechnung dieses Betrages blieb "Macbeth" mit 650 000 DM Gesamtausstattungskosten die bis dahin teuerste Produktion seit der Wiedereröffnung des Nationaltheaters (1963). Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Staatsoper neben dem Erwerb der Urheberrechte noch 45 000 DM Honorare für Kostümentwürfe und Dekorationsanpassung, Aushilfen und Überstunden in den Kostümwerkstätten sowie zahlreiche Reisen zwischen Neapel und München zu zahlen hatte. Das Ziel einer Co-Produktion, nämlich eine Kostensenkung für alle Beteiligten, wurde ins Gegenteil verkehrt.

d) "Le roi Berangér" - Premiere 22. Juli 1985

Der Auftragskomposition liegt ein in Paris aufgeführtes Schauspiel zugrunde. Das Regieteam ist identisch mit dem von Paris.

Nachdem die Technische Direktion beim Ausstatter die Unterlagen moniert hatte, antwortete dieser am 9. März 1985, er habe andere Aufträge übernommen, nachdem er zunächst nicht gefragt worden sei, ob er die Ausstattung übernehme. Erst sehr spät sei ihm ein fernmündliches Angebot gemacht worden, das er am 19. Februar 1985 angenommen habe. Bei den der Staatsoper am 22. April 1985 abgelieferten Unterlagen handelte es sich im wesentlichen nur um das für die Pariser Inszenierung erarbeitete Material. Die Kostümabteilung erhielt keine Figurinen, sondern nur etwa zehn Schwarz-Weiß-Photos aus der Pariser Inszenierung; die Kostüme wurden unter Rückgriff auf den Fundus von Probe zu Probe entwickelt. Das Ausstattungshonorar wurde dennoch nicht gekürzt. Trotz des Minimalaufwands für die Kostüme wurden die vereinbarten Höchstkosten der Ausstattung um 34 000 DM (59,1 v.H.) überschritten, weil in Paris für 69 000 DM aufblas- und absaugbare Dekorationsteile hergestellt wurden.

e) "Manon" - Premiere 29. November 1985

Schon seit 1983 war mit der Wiener Staatsoper ein Ausstattungstausch in der Weise geplant, daß ohne gegenseitige Kosten "Manon" nach München und "Rusalka" nach Wien ausgeliehen wird. Für Wien waren die Verhandlungen, in deren Verlauf München sogar eine unentgeltliche Übereignung

von "Rusalka" anbot, nicht eilbedürftig, weil die Premiere "Rusalka" in Wien erst 1987 stattfand. Am 20. Juni 1985, als es für eine Eigeninszenierung von "Manon" in München bereits zu spät war, schlug Wien vor, "Rusalka" (Herstellungskosten 437 000 DM) solle unentgeltlich übereignet und "Manon" nunmehr für 250 000 öS (35 000 DM) an München vermietet werden. Ein entsprechender Vertrag wurde am 20. Dezember 1985 geschlossen.

Erst am Tag der Premiere schloß die Staatsoper mit dem Regisseur (zugleich Ausstatter) der Wiener Inszenierung einen Vertrag, wonach dieser für 50 000 DM zuzüglich 8 000 DM Reisekostenpauschale die Inszenierung in München besorgt und das Nutzungsrecht an der Ausstattung überträgt. Tatsächlich erfolgte die Einstudierung nicht durch den Regisseur, sondern durch einen Dritten, der hierfür am 22. Oktober 1985 bereits für 10 000 DM verpflichtet worden war. Der Regisseur reiste erst am 25. November 1985 aus den USA an.

Der Rücktransport der Ausstattung nach Wien erfolgte nicht durch die hauseigene Transportkolonne, sondern für 39 000 DM durch eine Privatfirma.

f) "Belshazar" - Premiere 25. Januar 1986

Ursprünglich sollte eine andere Auftragskomposition aufgeführt werden: Die Staatsoper hatte am 7. Dezember 1979 mit einem Komponisten, der Lehrstuhlinhaber an einer Musikhochschule ist, einen Vertrag geschlossen, wonach bis 31. Dezember 1981 für 50 000 DM eine abendfüllende Oper zu komponieren gewesen wäre; auf das Honorar war noch 1979 eine Abschlagszahlung von 20 000 DM geleistet worden. Der Vertrag enthält auch eine Vertragsstrafe von 12 500 DM. Die Ablieferungsfrist wurde mehrfach verlängert. Die Komposition liegt noch heute nicht vor. Die Abschlagszahlung wurde nicht zurückgefordert, die längst verfallene Vertragsstrafe bis heute nicht angesprochen.

Der Leistungsverzug des Komponisten war Ursache dafür, daß die Staatsoper in ein Vertragsverhältnis eintrat, das die Hamburgische Staatsoper mit einem anderen Komponisten hatte, aber nicht erfüllen wollte. Zunächst sollte die Hamburgische Staatsoper mit der von ihr geleisteten Abschlagszahlung von 25 000 DM belastet bleiben und die Bayer. Staats-

oper nur das Resthonorar von ebenfalls 25 000 DM zahlen. Der Schriftwechsel zwischen beiden Bühnen endete letztlich damit, daß die Bayer. Staatsoper das Gesamthonorar von 50 000 DM übernahm und die Hamburgische Staatsoper von jeglicher Verpflichtung aus der Nichterfüllung des Vertrags freistellte.

Ende Juli 1985 bestand noch immer keine Klarheit über wesentliche Konzeptionsfragen wie Chormitwirkung, Titel des Stücks usw. Am 16. Oktober 1985 berichtete die Technische Direktion, der Ausstatter habe seine Entwürfe nicht abgeliefert, sondern einen Assistenten gefordert, was bei der Höhe der Ausstattergagen wohl unnötig sei. Am 28. November 1985 ließ die Ballettdirektion wissen, sie könne für die Produktion keine Tänzer freistellen. In der Folge beklagten die Kostümdirektion die übertriebenen, nur durch Aushilfskräfte erfüllbaren Maskenwünsche des Regieteams (60 Schminkstunden je Vorstellung ohne die Solisten), die Technische Direktion die Überstundenerfordernisse vor allem in den Schreiner- und Kascheurwerkstätten.

Letztlich engagierte die Staatsoper den Assistenzassistenten, erfüllte auch die Maskenwünsche und bewilligte die Aushilftänzer.

g) "Don Giovanni" - Premiere der Wiederaufnahme am 2. März 1986

Geplant war eine Neuinszenierung, für die ein Regieteam bekanntgegeben wurde, mit dem noch gar nicht verhandelt war. Verpflichtet wurde dann ein anderes Team, wobei dem Bühnenbildner für 2200 DM ein Aushilfsassistent engagiert wurde. Am 6. Dezember 1985 gelangte die Technik in den Besitz der Entwürfe, die bereits am 1. Oktober 1985 hätten vorliegen sollen.

Inzwischen hatten sich die technischen Darstellungsmöglichkeiten verringert (Bühnenuntermaschinerie). Hinzu kam, daß der Technik am 19. November 1985 und 3. Dezember 1985 Unterlagen für "Belshazar" und "La Forza del Destino" zugegangen waren, die eine so starke Beanspruchung der Werkstätten erwarten ließen, daß die Dekorationen für "Don Giovanni" außer Haus hätten angefertigt werden müssen. Am 23. Dezember 1985 entschied deshalb der Staatsoperndirektor, auf die Neuinszenierung zu verzichten und "Don Giovanni" in der alten Inszenierung wieder aufzu-

nehmen. Hiervon erhielt die Kostümabteilung erst am 31. Januar 1986 Kenntnis und kaufte nach dem 23. Dezember 1985 noch die Materialien für die Neuinszenierung.

h) "La Forza del Destino" - Premiere 27. April 1986

Die Dekorationen mußten laufend verändert werden, weil der Regisseur sein Konzept erst während der Proben entwickelte. Die rechtzeitige Fertigstellung erforderte zahlreiche Überstunden; die Sachkosten lagen letztlich mit 372 000 DM um 142 000 DM (61,7 v.H.) über dem vereinbarten Höchstbetrag von 230 000 DM.

i) Ballett "Ludwig" - Premiere 14. Juni 1986

Die Auftragskomposition sollte von dem Bühnenbildner von "Hoffmanns Erzählungen" ausgestattet werden, mit dem abgesprochen war, daß er ein im wesentlichen auf Hänger und Projektionen beschränktes "kleines" Ballett entwirft. Dieser sagte jedoch ab, nachdem er vom Inhalt und Stoff Kenntnis erhalten hatte. Die Oper mußte das hinnehmen, weil ein Vertrag noch nicht bestand. Der daraufhin verpflichtete Ausstatter fühlte sich an die Absprache nicht gebunden und entwarf ein "großes Ballett mit viel Aufwand", bei dem die Ausstattung-Sachkosten mit 200 000 DM um 80 000 DM (66,6 v.H.) über dem vereinbarten Limit von 120 000 DM lagen.

k) "Troades" - Premiere 7. Juli 1986

Am 1. April 1986 stellte die Technische Direktion zu den anstehenden Inszenierungen allgemein eine "bisher noch nicht erlebte Situation" mit "nicht absehbaren finanziellen Folgen" fest. Speziell bei Troades sei die rechtzeitige Fertigstellung ohne zusätzliche Plastiker nicht möglich, die Zusatzarbeiten würden teuer; es könne gerade erst auf der Grundlage eines nicht dem Ausstatter-Vertrag entsprechenden Modells und von Zeichnungen, die nur Skizzen sind, mit der Erarbeitung der Werkstattzeichnungen angefangen werden. Die Kostümabteilung geriet in Zeitnot, weil der Regisseur sein Konzept zu spät erarbeitete und der Kostümbildner vorher keine Figurinen anfertigen konnte. Später entschied das Regieteam, die Chordamen entgegen der Anfangsplanung nicht wie

"Trümmerfrauen von 1945", sondern in altgriechischen Kostümen auftreten zu lassen, die nur mittels zahlreicher Überstunden rechtzeitig fertiggestellt werden konnten.

Mit 329 000 DM Sachkosten überschritten die Ausstattungskosten schließlich die in den Ausstattungsverträgen festgelegten Höchstsummen von 250 000 DM um 79 000 DM (31,6 v.H.), wobei allein für 149 000 DM Arbeiten außer Haus durchgeführt wurden.

1) "Hoffmanns Erzählungen" - Premiere 21. Juli 1986

Trotz rechtzeitigen Vorliegens der Ausstattungsentwürfe (sie hatten bereits anderen Bühnen gedient) war die Premiere im März 1986 gefährdet, weil das Regieteam zunächst nicht bereit war, seine Konzeption den durch die defekte Untermaschinerie verringerten technischen Möglichkeiten anzupassen. Schließlich wurden einige technische Darstellungen weggelassen.

Am 5. Dezember 1984 hatte der Bühnenbildner Sachkosten für die Dekorationen von etwa 150 000 DM für möglich gehalten. Sie betragen letztlich 403 000 DM (268,6 v.H.); für 105 000 DM wurden Arbeiten vergeben.

Schon im März 1986 bezeichnete die Technische Direktion die Dekorationen als "viel zu aufwendig für Repertoire-Betrieb", worauf das Regieteam erfolglos aufmerksam gemacht worden sei. Tatsächlich bereiten die Vorstellungen wegen der Auf- und Abbauzeiten erhebliche Dispositionsschwierigkeiten.

m) Das Holographie-Projekt "Hoffmanns Erzählungen"

Am 24. Juni 1980 hatte der Bayer. Landtag bei der Staatsoper die im ORH-Bericht 1977 (TNr. 29) dargestellte Beschaffung und unzureichende Nutzung einer Groß-Laser-Anlage mißbilligt (Drucksache 9/5505). Dies war der Staatsoper auch noch 1985 gegenwärtig; die Aktenvorgänge über das nachstehende Holographie-Projekt beginnen mit dem entsprechenden Auszug aus dem ORH-Bericht 1977.

Der Bühnenbildner von "Hoffmanns Erzählungen" beschäftigte sich mit der Holographie-Entwicklung im Bühnenbereich. Deshalb wünschte er "Holographische Elemente", jedoch nicht etwa als - technisch noch nicht möglichen - Ersatz für Dekorationen, sondern lediglich zur Darstellung einiger Traum-Visionen, die üblicherweise ohne großen Kostenaufwand mittels eines Doubles vermittelt werden können.

Die Staatsoper sagte für dieses Vorhaben 100 000 DM zu; 50 000 DM spendete eine an der Holographie-Entwicklung arbeitende Firma. Schon im September 1985 äußerte sich die zuständige Abteilung der Staatsoper unter Darlegung der zu erwartenden Schwierigkeiten skeptisch. Gleichwohl erteilte die Staatsoper einer GmbH einen Beratungs- und Vorplanungsauftrag über 75 000 DM.

Am 20. Januar 1986 einigten sich die Beteiligten, die Holographie auf nur einen Effekt zu beschränken (anfänglich waren drei, später zwei vorgesehen). Hierüber bereitete die Staatsoper einen Werkvertrag mit der bereits vorher eingeschalteten GmbH vor, in dem sich diese für ein Honorar von 179 000 DM zuzüglich Nebenkosten verpflichten sollte, das Hologramm Bühnenfertig herzustellen. Das Staatsministerium stimmte mit dem Vorbehalt zu, daß die Deckung aus Spendenmitteln erfolgen müsse. Obwohl die GmbH den Vertrag nie unterzeichnete, leistete die Staatsoper eine Abschlagszahlung von 112 000 DM.

Im Mai 1986 einigten sich die Beteiligten, auf die Holographie völlig zu verzichten. Die angefertigten Gipsteile und Perücken wurden dem Bühnenbildner für Versuche unentgeltlich überlassen. Der direkte Gesamtaufwand der Staatsoper betrug 188 000 DM; er ist in den Sachkosten für die Dekorationen von 403 000 DM (vgl. Buchst. 1) nicht enthalten.

Die Abschlagszahlungen auf den Werkvertragsentwurf wurden seitens der Oper bisher erfolglos zurückgefordert.

n) Ballett "Tod in Venedig" - Premiere 3. November 1986

Bis Juni 1986 stand lediglich der Premierentag fest, nicht aber Werk und Choreographieteam.

Der vermutlich im Juni 1986 geschlossene (nicht datierte) Vertrag mit dem Choreographen hatte nicht nur Kosten allein für die Choreographie von 90 000 DM, sondern weitere 218 000 DM für die Erfüllung der Besetzungswünsche des Choreographen während der ersten Aufführungsperioden zum Inhalt (Gastdirigent, Gasttänzer).

Durch eine rechtzeitige Vorbereitung hätten sich erhebliche Kosten einsparen lassen.

o) "Ring"-Tetralogie - Premieren 19., 21., 25. und 29. März 1987

- Die vorausgegangene geschlossene "Ring"-Darstellung hatte im Februar 1969 Premiere, wobei die Sachkosten der Ausstattung 307 000 DM betragen. Unter Berücksichtigung der allgemeinen Preissteigerungen (z.B. Indexentwicklung für Erzeugerpreise gewerblicher Produkte + 108 v.H.) hätte sich für 1987 eine Ausstattungssumme von rd. 650 000 DM als Anhalt errechnet.

Die Planungen für die Neuinszenierung 1987 erfuhren eine schwerwiegende Verzögerung: Mit einem Regieteam bestand zwar grundsätzliches Einvernehmen, doch wurde nicht zügig verhandelt; Verträge wurden nicht geschlossen. Als schließlich das Team absagte, standen - wie auch sonst meist - die Premierentermine verbindlich fest, ohne daß ein Regieteam verpflichtet war. Ein Ersatzteam wurde zwar gefunden, doch waren zu diesem späten Zeitpunkt die Einflußmöglichkeiten der Bühne auf die Kosten bereits stark verringert. In der Folge gerieten die Kosten außer Kontrolle.

- Neben dem hauseigenen Personal wurden dem Regisseur ein, dem Bühnenbildner sogar zwei Assistenten zur Verfügung gestellt; Zusatzkosten 106 000 DM.

- Im Juli 1986 nannte der Staatsoperndirektor eine Ausstattungssumme von 3 Mio DM, die das Staatsministerium nicht akzeptierte. Es wurde festgelegt, 600 000 DM einzusparen, 340 000 DM für auch anderweitig verwendbare Einrichtungen bei anderen Zweckbestimmungen zu buchen und die Restsumme von 2 060 000 DM zu 1 000 000 DM aus Haushaltsmitteln und zu 1 060 000 DM aus Spendenmitteln zu finanzieren, wobei Verpflichtungen zu Lasten von Spendenmitteln nur eingegangen werden sollten, soweit über sie verfügt werden kann. Diese Auflage wurde seitens der Staatsoper nicht eingehalten.

- Die für eine wirtschaftliche Bühnenproduktion problematische Arbeitsweise der Kostümbildnerin, nämlich keine Figurinen zu liefern, sondern erst während der Proben am lebenden Modell zu arbeiten und fertige Kostüme immer wieder zu verwerfen oder wesentlich zu verändern, war der Staatsoper schon aus früheren Inszenierungen bekannt. Die zuständige Abteilung der Staatsoper warnte deshalb eindringlich, aber erfolglos vor einem erneuten Engagement. Noch am 1. Dezember 1986 war die Erstellung eines Kostenvoranschlages nicht möglich. Schon nach zwei der vier Werke war der vereinbarte Materialhöchstbetrag von 130 000 DM zu 90 v.H. verbraucht. Die 188 auf der Bühne gezeigten Kostüme erforderten schließlich 870 000 DM für 25 000 Arbeitsstunden und 170 000 DM für Material. Nach den Ermittlungen der Kostümdirektion wären die Kostüme mit 12 000 Arbeitsstunden und 120 000 DM Material herstellbar gewesen, wenn die Kostümbildnerin rechtzeitig verbindliche Angaben über die Anzahl der nötigen Kostüme gemacht und vor allem verbindliche Figurinen vorgelegt hätte. 500 000 DM (48 v.H.) hätten dadurch erspart werden können.

Je Kostüm errechnet sich ein Durchschnittspreis von 5532 DM, wobei auch gesehen werden muß, daß etwa 60 v.H. aller Kostüme auf Chor und Statisten entfallen.

- Die Dekorationsentwürfe gingen der Technischen Direktion erst im Juli 1986 zu; sie bestanden nur in Pappmodellen (maßstabgerechte Zeichnungen wurden auch später nicht geliefert). Die Technische Direktion sieht hierin die Hauptursache für die Überschreitung des vereinbarten Sachkostenrahmens von 1 Mio DM.

Die Dekorationen für die vier Werke beanspruchen (ohne die im Theater verbleibenden Prospekte) 42 Container (bei der Planung des Magazins in Poing wurde ein Durchschnitt von sechs Containern je Oper angenommen; das wären 24 für den "Ring"). Die bemalte Fläche von 21 831 m² hätte die eigenen Malersäle ein volles Jahr ausgelastet; wegen der Zeitknappheit mußten 60 v.H. (13 080 m²) für 437 000 DM auswärts gemalt werden. Das Ausmaß der weitgehend aus Leichtmetall angefertigten Grundbauten überforderte die Schlosserei; die Arbeiten mußten für 680 000 DM vergeben werden. Weitere 38 000 DM kosteten die Transporte auswärts angefertigter Teile.

Die Dekorationswerkstätten arbeiteten vom 1. August 1986 bis 15. Februar 1987 fast ausschließlich am "Ring". Die Lohnkosten ermittelte die Staatsoper mit 1 908 000 DM; weitere 250 000 DM kosteten zusätzlich verpflichtete Aushilfshandwerker.

Noch im Dezember 1986 konnten keine Kostenvoranschläge erstellt werden, weil die laufenden Konzeptionsänderungen des Regieteams eine Leistungsermittlung nicht zuließen.

Beleuchtungswagen wurden speziell entwickelt und mit einer Vielzahl von Leuchten bestückt, um Licht zwischen die hintereinander hängenden Schleier zu bringen. Für die mit Normalscheinwerfern nicht herstellbaren Lichtqualitäten wurden Gasentladungs- und Natriumdampflampen gekauft, für den Einsatz filmischer Mittel bewegliche Filmmaschinen mit großer Lichtausbeute. Die Ansprüche des Bühnenbildners erforderten drei zusätzliche Rundstangenzüge. Die Gesamtkosten der zusätzlichen Einrichtungen betragen 402 000 DM.

- Die Sachkosten (einschließlich der Auftragsvergaben) betragen

	TDM	TDM
für die Dekorationen	2 230	
für die Kostüme	<u>170</u>	2 400
Aus Spendenmitteln wurden geschöpft		
Spenden für den "Ring" (bis 26. März 1987)	634	
sonstige Spenden ohne Zweckbestimmung	<u>390</u>	1 024
Belastung des allgemeinen Haushalts		<u>1 376</u> =====
In der Kostenaufgabe des Staatsministeriums war für die Ausstattung eine Höchstgrenze von 2 060 festgelegt, die sich durch Mehrausgaben für zusätzliche Einrichtungen bei anderen Zweckbestimmungen (402 000 DM anstatt 340 000 DM) um 62 auf 1 998 verringert hatte. Bei einer Ausgabe von 2 400 wurde die ministerielle Auflage um 402 überschritten.		

- Die Produktion kostete (einschließlich der Werkstattlöhne, jedoch ohne die Kosten des übrigen eigenen Personals) 7,8 Mio DM. Einzelheiten ergaben sich aus der folgenden Zahlenübersicht 2:

Produktionskosten für den "Ring"

Zahlenübersicht 2

Ausgaben	Betrag in TDM
Zusätzliche Einbauten und Geräte	402
Kostüme (170 TDM Sachkosten, 870 TDM Lohnkosten)	1 040
Dekorationen (2 230 TDM Sachkosten, 1 908 TDM + 250 TDM Lohnkosten)	4 388
Transportkosten	38
Kosten des Regieteams (einschl. Assistenten)	729
Dekorationsbauten für "Daphne" wegen Werkstätten- belastungen durch den "Ring"	204
Probenvergütungen der Gast-Sänger	1 005
insgesamt	7 806

- Beträchtliche Mehrkosten erforderten nachträgliche Umbesetzungen einzelner Partien. So wurden im Verlauf der Proben mit Mehrkosten von 150 000 DM die Darsteller des "Mime", der "Erda" und der "Waltraute" (alle Jahresvertragsmitglieder) durch Gäste ersetzt.

Da die Wunschkandidatin für die Partie der "Brünnhilde" zunächst nicht verpflichtet werden konnte, engagierte die Oper am 11. Dezember 1984 eine andere Sängerin. Als ein Jahr später die Wunschkandidatin doch zusagte (wenn auch unter sehr eingeschränkter Mitwirkung an den Proben), erfüllte die Oper den bestehenden Vertrag mit der anderen Sängerin nicht mehr. Daran schlossen sich Folgekosten von nahezu 200 000 DM für Schadenersatz, Proben-doubles usw.

Vom Komponisten nicht vorgesehen, jedoch vom Regisseur eingefügt wurde eine kleine stumme Rolle des "Loge" am Ende der Tetralogie; für die ersten Vorstellungen wurde hierfür der Sänger des "Loge" im Rheingold aus London verpflichtet, der je Vorstellung 3000 DM und Ersatz der Flugkosten erhielt.

30.1.3.3 Rückgriffe auf den Fundus

Die Vereinbarung, den vorhandenen Fundus soweit wie möglich zu verwenden, gelangt nach wie vor gelegentlich bei der Kostümabteilung zum Tragen, nicht dagegen bei der Technik, wo der umfangreiche Fundus an Requisiten aus allen Stilepochen (Möbel, Beleuchtungskörper, Vorhänge u.ä.) ebenso wie die Dekorations-Grundausrüstung (Baukastensystem) ungenutzt in den Magazinen ruht, während für die Neuinszenierungen laufend ähnliche Gegenstände neu angefertigt oder gekauft werden. Neben dem schon im ORH-Bericht 1977 (S. 57) genannten Hinderungsgrund (Konkurrenzdenken der Bühnenbildner) ist nunmehr auch die Vorbereitungszeit so knapp geworden, daß eine Sichtung des Fundus auf Verwertbarkeit lagernder Gegenstände kaum noch möglich ist.

30.1.3.4 Herstellung der Dekorationen in den eigenen Werkstätten

Obwohl die Kapazitäten der Werkstätten durch Modernisierungen, großzügige Raumgestaltung und Zusammenlegung in Poing erheblich erweitert wurden, werden die Dekorationen zunehmend weniger in den eigenen Werkstätten hergestellt. Bei nahezu allen Neuinszenierungen der letzten Zeit wurden in erheblichem Umfang Aufträge nach außen vergeben und dadurch die Ausstattungskosten wesentlich verteuert. Neben der Zeitknappheit als Folge verspäteter Vorbereitung ist hierfür auch ursächlich, daß die Ausstatter häufig Werkstoffe fordern und zugestanden erhalten, die in den Werkstätten nicht oder nicht im gewünschten Umfang bearbeitet werden können (Leichtmetall, Kunststoffe). Auch kann die Kostümabteilung noch immer nicht auf die Tiefziehpresse der Technik zurückgreifen und muß alle für die Herstellung von Helmen, Brustpanzern, Schilden u.ä. erforderlichen Tiefzieharbeiten außer Haus vergeben, weil die Kascheure jeweils gerade an den Dekorationen zu arbeiten haben (vgl. ORH-Bericht 1977, S. 56/57). Nach den Feststellungen des ORH könnte durch eine rechtzeitige Planung eine gleichmäßigere Auslastung der Werkstätten erreicht werden.

30.1.4 Dekorationsmagazine

Das Ausmaß der Dekorationen hat entgegen den wiederholten Forderungen des Landtags weiter zugenommen. Dadurch ist auch der Bedarf an Lagerflächen gestiegen. Seit Frühjahr 1986 stehen der Staatsoper in dem

in Poing neben den Werkstätten neu errichteten vollautomatischen Dekorationsmagazin 355 Palettenplätze zur Verfügung, die einer Lagerfläche von 11 000 m² entsprechen. Bei der Bedarfsberechnung (sechs Paletten je Produktion) ging die Oper davon aus, daß in Poing etwa 60 Inszenierungen untergebracht werden können und daß der Magazinbedarf damit endgültig gedeckt ist, zumal im Nationaltheater weitere Lagerflächen von 3465 m² (2450 m² Dekorationsmagazin und 1015 m² als Dekorationsmagazin genutzte Seitenbühne) vorhanden sind; die außerhalb des Nationaltheaters genutzten Flächen wollte man aufgeben.

Die seinerzeitige, eher großzügige Annahme von durchschnittlich sechs Paletten je Inszenierung erweist sich inzwischen angesichts der ausufernden Ausstattungen als überholt. Dies zeigen neuere Produktionen von keineswegs als ausstattungsintensiv geltenden Werken wie "Macbeth" (neun Paletten), "La Forza del Destino" (neun), "Troades" (neun), "Hoffmanns Erzählungen" (zwölf) und der "Ring"-Tetralogie (42 für vier Werke).

Wenn auch die Staatsoper von den bisher angemieteten Magazinen einen Teil nach und nach aufgegeben hat, ist doch der Haushalt noch mit jährlich 94 380 DM für angemietete Hallen (1430 m²) belastet; auch zwei staatseigene Magazine (2300 m²) werden nach wie vor von der Staatsoper benützt und sind einer anderweitigen Nutzungsmöglichkeit entzogen.

Der ORH ist der Meinung, daß die Staatsoper mit der Lagerkapazität im Nationaltheater und in Poing, die sie selbst ermittelte und die als großzügig bemessen anzusehen ist, auskommen müßte. Die Inanspruchnahme weiterer Flächen sollte daher möglichst bald abgebaut werden.

30.1.5 Kostenermittlung

Bisher ermittelt die Staatsoper lediglich nachträglich die direkten Kosten einer Produktion. Die zunehmend häufigere Inanspruchnahme privater Gewerbebetriebe für Dekorationen, die in den eigenen Werkstätten hergestellt werden sollten, ferner die Tatsache, daß die eigenen Werkstätten bei laufenden Kapazitätsverbesserungen immer weniger Werke ausstatten können, lassen es als unentbehrlich erscheinen, künftig auch die indirekten Kosten für die Inanspruchnahme der personellen und

sächlichen Leistungen der Bühne zu ermitteln und so die gesamten Kosten einer Inszenierung vom Beginn der Planung an festzuhalten und zu überwachen. Hierzu bedarf es nach Meinung des ORH einer effektiven Kostenkontrolle, die seitens der Bühnenleitung unterstützt wird, zu weitgehende Forderungen des Regieteams abzuwehren. Vor Neuanfertigungen müßte auch bestätigt werden, daß auf den Fundus nicht zurückgegriffen werden kann. Darüber hinaus wird während der Produktionsphase eine Soll-Ist-Rechnung für notwendig erachtet. Als Kontrollinstrument für den laufenden Soll-Ist-Vergleich könnte eine rechnergestützte Kostenträgerrechnung dienen.

30.1.6 Zusammenfassung

Nach dem Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, daß die Neuinszenierungen der Staatsoper im Ausstattungsbereich nicht rechtzeitig geplant und vorbereitet werden. Damit entstehen nicht unerhebliche Mehraufwendungen. Daß dieser Trend ungebrochen ist, zeigt sich auch daran, daß für keine der Premieren der Spielzeit 1987/88 am 31. Dezember 1986 ein Regisseur oder Ausstatter verpflichtet war; für die Ballettabende am 18. Oktober 1987 und 16. April 1988 standen nicht einmal die Werke fest.

Die gastierenden Regisseure und Ausstatter kommen ganzjährig in aller Welt ihren rasch aufeinanderfolgenden Engagements nach und sind offenbar nicht willens oder nicht in der Lage, die endgültige Konzeption für ein zeitlich noch fernes Werk zu erarbeiten; zudem wäre hierfür ein Zusammenwirken des ganzen Regieteams und der Bühnenleitung nötig, das häufig schon daran scheitert, daß die Beteiligten getrennt und an weit auseinanderliegenden Orten gerade an anderen Projekten arbeiten. Diese kleine Personengruppe fordert verständlicherweise die Zustimmung zu dem für sie rationellen und finanziell ergiebigen Verfahren, die Konzeptionen weitgehend erst bei und nach Probenbeginn fortzuentwickeln und abzuschließen. In früheren Jahren wurden Regiekonzeptionen und Ausstattungsentwürfe rechtzeitig und vollständig durch ganzjährig verfügbare Regisseure und Ausstatter erarbeitet. Wenn sich in den vergangenen Jahren die Tendenz entwickelt hat, nahezu jede Neuproduktion von anderen - dann gastweise tätigen - Teams erarbeiten zu lassen, so erscheint dies nach Meinung des ORH nur vertretbar, wenn dabei bestimmte Produktionsgrundsätze eingehalten werden. Unerlässlich ist hierbei nach Meinung des ORH,

- die Regieteams frühzeitig schriftlich zu verpflichten,
- die Ablieferungstermine für die Ausstattungsentwürfe mindestens ein Jahr vor der Premiere anzusetzen,
- für Leistungsstörungen Vertragsstrafen zu vereinbaren (solche sind bei den Gesangssolisten üblich und bereits Bestandteil des Vertragsformblatts) und
- bei Leistungsstörungen des Regieteams Sanktionen zu ergreifen.

Nur wenn und soweit sich diese Grundsätze gegenüber Gästen durchsetzen lassen, hält der ORH einen weiteren Gastierbetrieb im bisherigen Umfang für vertretbar. Daß dies im Grundsatz möglich ist, beweisen beispielsweise die Verhältnisse an der Metropolitan Opera New York, wo Konzeptionen und Ausstattungsentwürfe zwei Jahre vor der Premiere abgeliefert sein müssen.

Der ORH erkennt zwar an, daß ein Haus vom Rang der Staatsoper dem Publikum nicht nur außergewöhnliche Sänger, sondern auch führende Regisseure und Ausstatter vorstellen muß. Letzten Endes müssen aber auch hierbei die finanziellen Belastungen des Opernbetriebs steuerbar bleiben. Bei Projekten mit Kosten in Millionenhöhe, die Betriebe mit ein-tausend und mehr Mitarbeitern bewegen, hält der ORH die Einhaltung wirtschaftlicher Produktionsverfahren für unverzichtbar.

30.2 Programmhefte

Aufgrund des ORH-Berichts 1983 (TNR. 25.2.3) mißbilligte der Landtag am 9. Mai 1984, daß die Staatsoper bei der Herstellung der Programmhefte wirtschaftliche Gesichtspunkte außer acht gelassen und insgesamt 2,3 Mio DM mehr ausgegeben als eingenommen hatte. Ferner ersuchte der Landtag die Staatsregierung, auf eine volle Kostendeckung bei den Programmen hinzuwirken und zu prüfen, ob sich durch Aufnahme geeigneter Werbung höhere Einnahmen erzielen lassen.

In den Folgejahren 1983 mit 1986 verringerten sich zwar die Mehrausgaben deutlich, doch wurde eine volle Kostendeckung nicht erreicht; es entstand ein weiterer Fehlbetrag von 275 000 DM (3 395 000 DM Ausgaben gegenüber 3 120 000 DM Einnahmen).

Die Werbung wurde lediglich in den täglich einzulegenden Besetzungszetteln erweitert. Dadurch ist seit Beginn der Spielzeit 1986/87 der Druck der Besetzungszettel für die Staatsoper kostenfrei (vorher monatlich etwa 6000 DM).

Dagegen enthalten die Programmhefte selbst nach wie vor keine Werbung. Das Staatsministerium ist der Meinung, die nach ausschließlich künstlerischen Gesichtspunkten erarbeiteten Programmhefte sollten von Werbung ebenso freigehalten werden wie die szenische Realisierung der Werke auf der Bühne. Der ORH hält den Vergleich mit den szenischen Darstellungen für unzulässig und verweist im übrigen darauf, daß die Programmhefte vergleichbarer Bühnen, so in Bayern auch die der Bayerischen Festspiele, Werbung enthalten und auf diese Weise den Bühnenbetrieb finanziell zumindest nicht zusätzlich belasten.

30.3 Reparaturarbeiten an der Bühnen-Untermaschinerie und Gesamtsanierung der Bühnenmaschinerie

30.3.1 Durch die starke Beanspruchung der Bühnenmaschinerie, die seit 1963 in Betrieb war, sind sicherheits- und betriebstechnische Mängel entstanden, die sowohl vom Technischen Überwachungsverein als auch von der Staatlichen Ausführungsbehörde für Unfallversicherung beanstandet wurden. Die Untermaschinerie sollte während der Theaterferien 1984 und 1985 repariert werden; ihre Erneuerung ist für die Neunziger Jahre geplant.

Für die bisher notwendige Reparatur der Untermaschinerie hatte die Firma mit dem wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erhalten. Da sie den Fertigstellungstermin 15. September 1985 nicht einhalten konnte, mußten zu Beginn der Spielzeit 1985/86 sechs Vorstellungen ausfallen; nach weiteren Arbeiten ab Sommer 1986 wurde die Bühne erst am 16. Oktober 1986 an die Oper übergeben.

Die Firma bestreitet einen Schadensersatzanspruch der Staatsoper aus dem Ausfall der sechs Vorstellungen im September 1985, aus den verringerten technischen Darstellungsmöglichkeiten während der Spielzeit 1985/86 und aus der Unbespielbarkeit der Bühne nach den Theaterferien 1986 dem Grunde nach nicht.

Die Verhandlungen mit der Firma sind noch nicht abgeschlossen.

30.3.2 Die Erneuerung der Obermaschinerie wird 1988 stattfinden. Während jedoch zunächst nur von verlängerten Theaterferien (bis 31. Oktober 1988) die Rede war, hat das Landbauamt inzwischen einen bis Ende März 1989 andauernden Reparaturzeitraum mitgeteilt, der eine Schließung des Hauses vom 1. August 1988 bis einschließlich 8. April 1989 bedingt.

Gegen die nochmalige völlige Schließung für so lange Zeit hat der ORH gegenüber dem Staatsministerium Bedenken erhoben und um Prüfung der Frage gebeten, inwieweit neben sonstigen Aktivitäten der Staatsoper wenigstens konzertante Aufführungen im Nationaltheater veranstaltet werden können. Durch Überbauung des Orchestergrabens (die Bauelemente sind bereits vorhanden) sollte dies technisch möglich sein.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß es sich bereits frühzeitig in die Überlegungen der Staatsoper zur Überbrückung der Umbauzeit eingeschaltet habe.

C. BAUWESEN

(Staatliche und staatlich geförderte Baumaßnahmen)

HOCHBAU

31 Bauinvestitionen im Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes

31.1 Klinikplanungen

Der ORH hat in der Vergangenheit wiederholt auf die nach seiner Auffassung überhöhten Nutzflächen bei Krankenhausbauten hingewiesen. Entsprechend den Vorstellungen des ORH und einem Beschluß des Landtags hat die Verwaltung neue Modellraumprogramme entwickelt. Dadurch können sich im Einzelfall Einsparungen in Millionenhöhe ergeben, ohne daß medizinische oder humanitäre Erfordernisse beeinträchtigt werden.

In der Zukunft wird auch der wirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel bei der Sanierung von Altbauten besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Der ORH hat mehrfach zum Bedarf an Nutzfläche (NF) bei der Planung von Krankenhäusern Stellung genommen (vgl. ORH-Bericht 1974, TNr. 69, ORH-Bericht 1979, TNr. 70). Nach seiner Prüfungserfahrung, die sich auf Erhebungen bei neugebauten Krankenhäusern stützte, waren die Nutzflächen im allgemeinen überhöht. Der ORH hielt es deshalb für notwendig, die den Förderrichtlinien zugrunde liegenden Grobflächenrichtwerte zu verringern. Nach seiner Auffassung erschien z.B. für ein Krankenhaus der Grundversorgung mit 200 Betten und den üblichen Fachrichtungen (Innere Medizin 90 Betten, Chirurgie 80 Betten und Gynäkologie/Geburtshilfe 30 Betten) im Ergebnis ein Grobflächenrichtwert von 40 m^2 NF pro Krankenbett ausreichend; die Förderrichtlinien hatten demgegenüber 45 m^2 vorgesehen.

Im Rahmen der Beratungen des ORH-Berichts 1979 hat der Bayer. Landtag am 1. April 1982 folgendes beschlossen (Drucksache 9/11 528, Nr. 2 Buchst.1):

"Die Staatsregierung wird ersucht, in ihre Bemühungen zur Senkung des Standards im Bereich des staatlichen und staatlich geförderten Bauens auch die Flächenhöchstwerte für Krankenhausbauten einzubeziehen und die bisherigen Standardvorstellungen auf ein der finanziellen Leistungskraft des Staates entsprechendes Maß zurückzuführen (TNR. 70)."

Die Verwaltung hat im Vollzug dieses Beschlusses die bisherigen Flächenrichtwerte überprüft. Sie hat unter Einbeziehung von neueren Entwicklungen und geänderten betrieblich-organisatorischen Anforderungen Modelluntersuchungen für Krankenhäuser der Grundversorgung mit 200, 250 und 300 Betten durchgeführt und ist dabei zu folgendem Ergebnis gelangt:

Krankenhausmodell mit 200 Betten	39,5 m ²	(vorher 45 m ² NF/Bett)
Krankenhausmodell mit 250 Betten	38,3 m ²	(vorher 43 m ² NF/Bett)
Krankenhausmodell mit 300 Betten	37,2 m ²	(vorher 42 m ² NF/Bett)

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung hat das Ergebnis seiner Untersuchungen mit Schreiben vom 1. März 1984 dem Bayerischen Landtag mitgeteilt.

Die Modellraumprogramme werden seit geraumer Zeit von der Verwaltung als Maßstab für die Beurteilung der von den Krankenhausträgern aufgestellten Raum- und Funktionsprogramme zugrunde gelegt. Sie sollen nach Aussage der Verwaltung auch in die neuen Verwaltungsvorschriften zum KHG und BayKrG Eingang finden.

Den Anregungen des ORH ist damit Rechnung getragen. Nach seinen Feststellungen haben sich die neuen Richtwerte inzwischen auch in der Praxis eingespielt. Sie können bei den Investitionskosten im Einzelfall zu Einsparungen in Millionenhöhe führen, ohne daß medizinische oder humanitäre Erfordernisse beeinträchtigt werden. Auch die Betriebskosten verringern sich entsprechend.

Allerdings finden die Flächenrichtwerte im wesentlichen nur bei der Bemessung des Flächenbedarfs von Neu- und Erweiterungsbauten Anwendung. In der Zukunft wird aber die Sanierung der Altbauten in den Vordergrund treten. Der ORH hält es daher für geboten, daß die Verwaltung ihre Bemühungen verstärkt, diese Flächenrichtwerte auch bei Sanierungsmaßnahmen anzuwenden, soweit das die baulichen Gegebenheiten jeweils zulassen. Dabei müßten alle für eine Bestandsanalyse von Altbauten maßgeblichen Kriterien wie

z.B. Betriebserschwerisse, baulicher Zustand, baurechtliche Anforderungen usw. mitberücksichtigt werden, um eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten.

31.2 Unwirtschaftlichkeit einer krankenhauseigenen Wäscherei

Auf Anregung des ORH wurde bei einem Kreiskrankenhaus die unwirtschaftliche krankenhauseigene Wäscherei stillgelegt. Dadurch werden Betriebskosten von jährlich über 200 000 DM eingespart.

Nach Errichtung eines neuen Kreiskrankenhauses hat der ORH 1984 die Verwendung der Fördermittel nach dem KHG geprüft. Das Krankenhaus enthielt nach dem genehmigten Raum- und Funktionsprogramm auch eine eigene Krankenhauswäscherei, die u.a. noch ein weiteres Kreiskrankenhaus versorgte.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der ORH die Wirtschaftlichkeit der Krankenhauswäscherei untersucht und geprüft, ob nicht die Vergabe an eine gewerbliche Wäscherei kostengünstiger wäre. Nach dem Jahresbericht der Wäscherei für 1983 waren insgesamt 195 000 kg Wäsche für beide Krankenhäuser sowie einige sonstige Einrichtungen angefallen. Für 1 kg Wäsche sind Kosten von 2,70 DM entstanden. Nach einem von der Krankenhausverwaltung eingeholten Angebot einer privaten Zentralwäscherei hätte diese für die gleiche Leistung dagegen nur 1,80 DM/kg verlangt.

Der ORH hat daher im Sinne einer den Zielen des KHG entsprechenden wirtschaftlichen Betriebsführung in Übereinstimmung mit dem Krankenhausträger empfohlen, die Wäscherei aufzugeben, zumal nach Auskunft der Verwaltung das Personal problemlos in anderen Bereichen der beiden Krankenhäuser beschäftigt und der freiwerdende Raum anderweitig genutzt werden könnten. Die Regierung hat sich dieser Wertung angeschlossen, die auch den zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnissen über optimale Betriebsgrößen von Wäschereien entspricht.

Die Wäscherei wurde darauf Ende September 1986 aufgegeben. Nach dem derzeitigen Preisstand (1,59 DM/kg Wäsche) werden dadurch jährlich Betriebskosten von mehr als 200 000 DM eingespart.

TIEFBAU

32 Straßenbaufinanzierung in Bayern (Kap. 03 76 und 13 10)

Der Ausbauzustand von Staatsstraßen entspricht vielfach nicht deren Verkehrsbedeutung und liegt teilweise unter dem von Kreisstraßen. Das hat u.a. höhere Unfallfolgekosten und einen höheren Aufwand für die laufende Unterhaltung zur Folge. Der ORH hält daher eine Korrektur der Straßenbaufinanzierung auf Landesebene für angezeigt.

Der ORH hat bereits in seinem Bericht 1974 (TNr. 74) auf den unzureichenden Ausbauzustand der Staatsstraßen hingewiesen. Die vorliegenden aktuellen Angaben - u.a. des Gesamtverkehrsplanes Bayern 1985 - verdeutlichen erneut, daß die Staatsstraßen im Verhältnis zu den Kreisstraßen wie auch zu den Bundesstraßen insgesamt weniger gut ausgebaut sind.

32.1 Ausbauzustand

Straßen und Brücken sollen in einem baulichen Zustand sein, der dem Verkehrsbedürfnis genügt, sonstige Belange angemessen berücksichtigt und den Unterhaltungsaufwand minimiert.

Die Bedeutung der einzelnen Straßen des überörtlichen Verkehrs in Bayern läßt sich u.a. anhand der auf ihnen abgewickelten Fahrleistungen abschätzen, die sich aus der Länge der Straßen und der Verkehrsmenge ergeben:

Zahlenübersicht 1

	Länge außerhalb geschlossener Ortschaften am 1. Januar 1986	Verkehrsmenge (DTV ¹⁾ 1985) im Durchschnitt aller Zählstellen	Jahresfahrleistung 1985 außerhalb geschlossener Ortschaften
Bundesstraßen	5 853 km	6 493 Kfz/Tag	13,9 Mrd Kfz-km
Staatsstraßen	11 056 km	2 596 Kfz/Tag	10,5 Mrd Kfz-km
Kreisstraßen	14 628 km	1 201 Kfz/Tag	6,4 Mrd Kfz-km

1) Durchschnittlicher täglicher Verkehr im Jahresdurchschnitt, ermittelt in Kfz/Tag an Über 4000 Zählstellen für die jeweiligen Streckenabschnitte.

Solange das Straßennetz nur in Teilen ausreichend ausgebaut ist, wäre es sinnvoll, dort zu investieren, wo sich das günstigste Nutzen-Kosten-Verhältnis ergibt. Diesem Prinzip wurde in der Vergangenheit jedenfalls insoweit Rechnung getragen, als die Bundesstraßen besser ausgebaut sind als das nachgeordnete Straßennetz. Die Staatsstraßen wurden jedoch - gemessen an ihrer Verkehrsbedeutung - im Vergleich zu den Kommunalstraßen nicht in gleicher Weise berücksichtigt.

Der vergleichsweise geringere Ausbauzustand der Staatsstraßen läßt sich u.a. an der Art der Straßenbefestigung und am Unfallgeschehen ablesen.

- So ist nach dem Gesamtverkehrsplan Bayern und nach neueren Auswertungen der OBB der Streckenanteil mit nur leichter **Deckenbefestigung** bei den Staatsstraßen - trotz ihrer wesentlich stärkeren Verkehrsbelastung - höher als bei den Kreisstraßen. Die aus ungenügenden Deckenbefestigungen resultierenden Straßenschäden bedingen höhere Instandsetzungskosten. Diese gehen überdies zu Lasten der Ausbauinvestitionen und beschneiden so die Möglichkeiten, die verfügbaren Haushaltsmittel insgesamt wirtschaftlich einzusetzen.
- Auffallend sind weiter die ungünstigeren **Unfallkenngrößen** bei den Staatsstraßen. Wissenschaftliche Untersuchungen über die Auswirkungen von Ausbaumaßnahmen auf die Verkehrssicherheit zweispuriger Straßen¹⁾ kommen zu dem Ergebnis, daß auf den nach moderner Entwurfstechnik ausgebauten Straßen das Unfallrisiko wesentlich geringer ist.

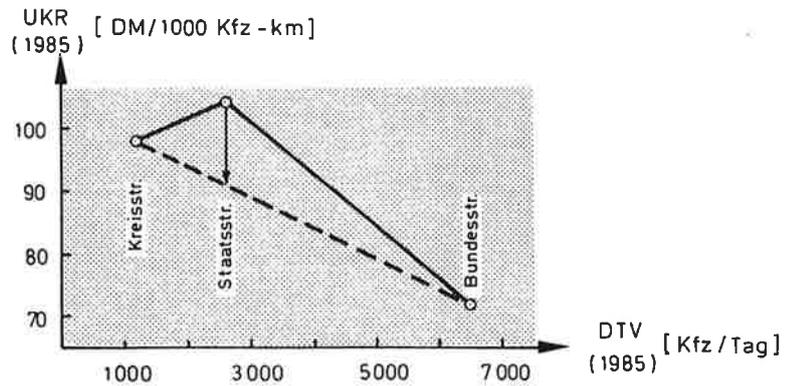
Vergleicht man die auf Bayerns Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften im Jahr 1985 ermittelten durchschnittlichen Unfallkostenraten (UKR in DM/1000 Kfz-km), so ergibt sich folgendes Bild:

- Bundesstraßen 72 DM/1000 Kfz-km
- Staatsstraßen 104 DM/1000 Kfz-km
- Kreisstraßen 98 DM/1000 Kfz-km

1) Heft 431/1984 der vom Bundesminister für Verkehr herausgegebenen Schriftenreihe "Forschung, Straßenbau und Verkehrstechnik"

Hätten die Staatsstraßen entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung mit dem Ausbau der anderen Straßenklassen Schritt gehalten, so müßte hiernach ihre durchschnittliche Unfallkostenrate derzeit zwischen jenen der Bundes- und der Kreisstraßen liegen und rein rechnerisch um etwa 14 auf 90 DM/1000 Kfz-km sinken (vgl. Schaubild 1).

Schaubild 1



Nach den Kostensätzen der Bundesanstalt für Straßenwesen für die volkswirtschaftliche Bewertung von Straßenverkehrsunfällen (Preisstand 1985) würden sich dadurch jährliche Einsparungen allein an Unfallfolgekosten von rund 150 Mio DM (10,5 Mrd Kfz-km mal 14 DM/1000 Kfz-km) gegenüber dem Istzustand errechnen.

Bei einem längerfristigen Vergleich des Unfallgeschehens auf den Staatsstraßen mit dem auf den Bundesstraßen in Bayern - jeweils außerhalb geschlossener Ortschaften - ergibt sich, daß noch vor 20 Jahren die Unfallrate für Unfälle mit Personenschaden für beide Straßenklassen gleich hoch war.¹⁾ Seither hat sich dank der größeren Ausbauinvestitionen an den Bundesstraßen und des dort erzielten besseren Ausbauzustandes das Unfallgeschehen wesentlich günstiger entwickelt als auf den Staatsstraßen. Wäre auf den Bundesstraßen die Unfallrate nur in dem Umfang zurückgegangen wie auf den Staatsstraßen, so hätten sich dort nach den Ermittlungen der Verwaltung in den letzten 20 Jahren rund 42 000 Verkehrsunfälle mit Personenschaden mehr ereignet. Allein der nach den oben erwähnten Kostensätzen errechenbare volkswirtschaftliche Schaden hätte dann weit mehr als 5 Mrd DM betragen.

1) Broschüre "Straßenbau und Verkehrssicherheit" der ÖBB, 1986

Daraus wird deutlich, daß es auch im Verhältnis der Staatsstraßen zu den Kreisstraßen sinnvoll wäre, zuerst vorrangig die Straßen mit höherer Verkehrsbedeutung auszubauen.

32.2 Staatsstraßenhaushalt

Die im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Kraftfahrzeugs im wesentlichen anfallenden Steuern fließen als

- Mineralölsteuer dem Bund und als
- Kraftfahrzeugsteuer den Ländern zu.

In Bayern ist die Verteilung der Kraftfahrzeugsteuer im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt.

Seit 1983 beträgt der Anteil für den staatlichen Straßenbau nach Art. 13 d FAG 35 v.H. (vorher 25 v.H.) des Aufkommens an Kraftfahrzeugsteuer. Das tatsächliche Haushaltsvolumen (Ist-Beträge) hat sich seit Beginn des 2. Fünfjahresplanes (1976) wie folgt entwickelt:

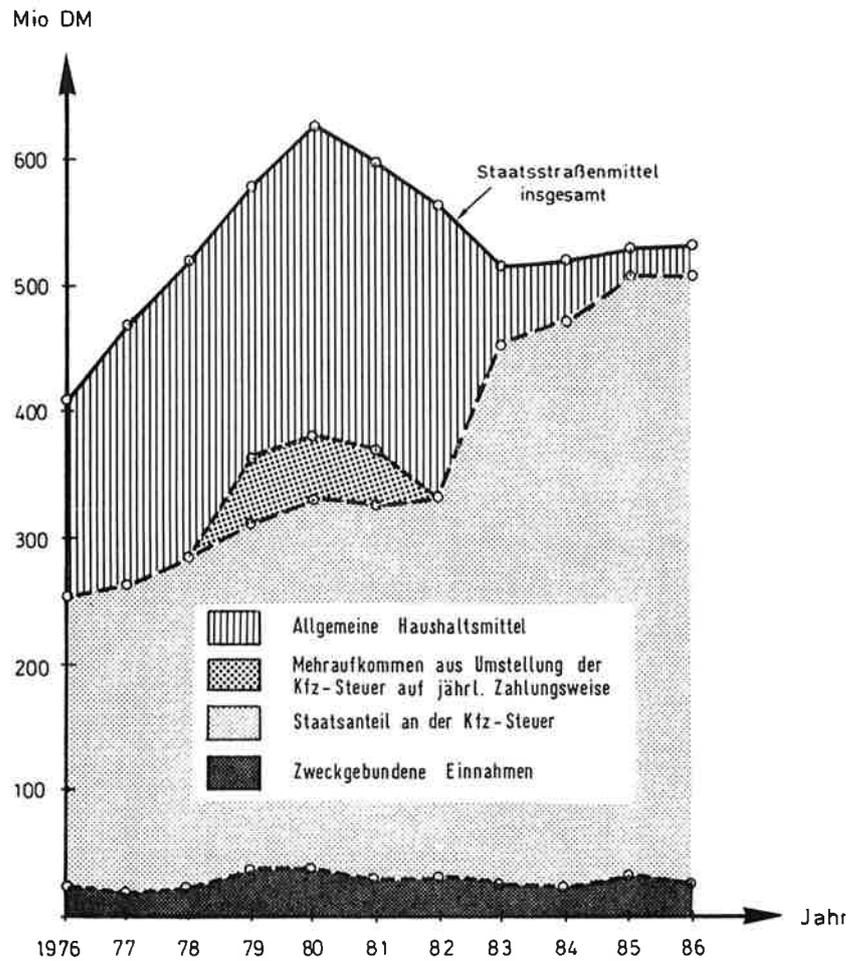
Zahlenübersicht 2

Staatsstraßenmittel in Mio DM	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Um-, Aus-, Neubau ¹⁾	266	323	369	423	471	424	388	337	338	341	336
Unterhaltung und Instandsetzung	118	124	129	132	131	146	149	150	155	161	165
Anteil aus sonstigem Verwaltungsaufwand	23	25	25	27	28	30	29	30	30	30	33
insgesamt	407	472	523	582	630	600	566	517	523	532	534
davon											
aus zweckgebundenen Einnahmen	22	19	24	38	40	32	32	28	25	34	26
aus Kfz-Steuer	232	245	261	276	292	294	302	427	448	475	486
aus allgemeinen Haushaltsmitteln	153	208	238	268 ²⁾	298 ²⁾	274 ²⁾	232	62	50	23	22

1) einschließlich Planung und Bauleitung sowie Darlehen für Ersatzwohnraum

2) einschließlich Mehraufkommen aus Umstellung der Kfz-Steuer auf jährliche Zahlung von 50 Mio DM 50 Mio DM (1980), 46 Mio DM (1981)

Schaubild 2



Bis 1982 wurden die Aufwendungen für Unterhaltung und Instandsetzung und auch ein Teil der Aufwendungen für Um-, Aus- und Neubau aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert, wobei in den Jahren 1979 bis 1981 die Mehreinnahmen aus der Umstellung der Kfz-Steuererhebung auf jährliche Zahlungsweise in Höhe von insgesamt 146 Mio DM mitverwendet wurden. Ab 1983 wurden allgemeine Haushaltsmittel in immer geringerem Umfang für den Staatsstraßenhaushalt bereitgestellt.

Der ORH ist der Auffassung, daß bei den Staatsstraßen mittelfristig ein Ausbauzustand erreicht werden sollte, welcher der höheren Verkehrsbedeutung gegenüber den Kommunalstraßen entspricht und der

gleichzeitig eine spürbare Verminderung der Unfallfolgekosten sowie der Ausgaben für die Straßenunterhaltung zur Folge hätte. Es geht ihm dabei nicht um einen vermehrten Mitteleinsatz im Straßenbau insgesamt, sondern um einen Ausgleich bestehender Ungleichgewichte durch eine bessere Verteilung der Mittel aus der Kraftfahrzeugsteuer.

33 Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen
(Kap. 03 77 und 13 10)

Der ORH stellt seit vielen Jahren fest, daß Zuwendungen zu kommunalen Tiefbaumaßnahmen in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß verwendet werden. Daß das in vielen Fällen bei der Verwaltungsprüfung unbemerkt bleibt, ist häufig darauf zurückzuführen, daß die Verwaltung bei der Auswahl der prüfungswürdigen Tatbestände die hierfür erlassenen Hinweise nicht ausreichend beachtet und die getroffenen Feststellungen nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt. Die Rechnungsprüfung führte allein im Jahr 1986 zu Rückzahlungen zuzüglich Zinsen in Höhe von 12 Mio DM.

33.1 Im Jahr 1986 zurückgezahlte Zuwendungen

Die Überprüfung von gezielt ausgewählten Projekten durch den ORH und die Rechnungsprüfungsämter führte in den nachstehend genannten Förderbereichen allein im Jahr 1986 zu folgenden Rückzahlungen und Zinseinnahmen:

Zahlenübersicht

	Rückzahlung von Zuwendungen Mio DM	Zinsen Mio DM	insgesamt Mio DM
Wasserversorgungsanlagen (Kap. 03 77 TitGr. 97)	1,45	0,36	1,81
Abwasseranlagen (Kap. 03 77 TitGr. 98)	2,05	0,67	2,72
Kommunaler Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)	5,25	2,31	7,56
insgesamt 1986 vereinnahmt	8,75	3,34	12,09

Der Rechnungsprüfung geht in jedem Fall eine Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung voraus. Der ORH verkennt nicht, daß bei der durchaus gewollten, und aus Kapazitätsgründen auch unvermeidlichen Be-

schränkung der Verwaltungsprüfung auf Stichproben zwangsläufig manche Mängel in den Verwendungsnachweisen unentdeckt bleiben. Für den ORH war durchweg nicht feststellbar, welche Mängel trotz dieser Beschränkung hätten bemerkt werden müssen, weil die Verwaltung die Bestimmung, im Prüfungsvermerk auch den Umfang der Prüfung niederzulegen, bisher weitgehend unbeachtet gelassen hat.

Im übrigen ist der ORH seit langem (vgl. ORH-Bericht 1980, TNr. 85) der Auffassung, daß

- die Verwaltung das Ausmaß nicht entdeckter Mängel erheblich reduzieren könnte, wenn sie die für die Verwaltungsprüfung erlassenen Hinweise - etwa zur Auswahl der Stichproben - besser beachten würde, und
- die Zuwendungsempfänger sorgfältiger abrechnen würden, wenn sie bei unrichtigen oder unvollständigen Angaben von erheblichem Gewicht Sanktionen befürchten müßten, die über die bloße Rückzahlung von zu Unrecht empfangenen Zuwendungen hinausgehen. In diese Richtung zielte auch der Beschluß des Bayer. Landtags vom 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744, Nr. 3, Buchst. n). Trotz des darauf ergangenen Hinweises des Staatsministeriums der Finanzen zu Art. 44 BayHO (Nr. 17 Buchst. a) wurden jedoch seither nach den Feststellungen des ORH auch in gravierenden Fällen nur die zu Unrecht ausbezahlten Zuwendungen - ggf. samt Zinsen - zurückgefordert, jedoch darüber hinaus keine Sanktionen verhängt.

Der ORH hält es deshalb für angezeigt, für schwerwiegende Fälle unrichtiger oder unvollständiger Angaben und der Nichterfüllung von Auflagen eine ähnlich konkrete Regelung zu treffen, wie das für schwere VOB-Verstöße inzwischen geschehen ist (vgl. TNr. 34).

Die nachfolgenden Beispiele, die überwiegend bereits 1986 zu den in der Zahlenübersicht zusammengestellten Rück- oder Zinszahlungen geführt haben, zeigen typische Beanstandungen in der Rechnungsprüfung auf.

33.2 Förderung von Wasserversorgungsanlagen

Obwohl in den Zuwendungsrichtlinien genau bestimmt ist, welche Aufwendungen beim Bau von Wasserversorgungsanlagen nicht förderfähig sind, unterlassen es Zuwendungsempfänger immer wieder, nicht zuwendungsfähige Kosten vorschriftsmäßig abzusetzen.

- a) So mußte ein Zweckverband, der für einen Bauabschnitt seiner Wasserversorgungsanlage insgesamt 9,7 Mio DM Zuwendungen erhielt, 220 000 DM Zuwendungen zuzüglich 32 000 DM Zinsen zurückzahlen, weil die nicht förderfähigen Kosten für Bestandspläne, für bereits vorhandene Planungen, für Hausanschlußleitungen, Erschließung von Neubaugebieten, spezielle Entschädigungen sowie Rückeinnahmen nicht abgesetzt worden waren.
- b) Ein anderer Zweckverband erhielt für einen Bauabschnitt seiner Wasserversorgungsanlage Gesamtzusendungen in Höhe von 11,6 Mio DM. Die Rechnungsprüfung führte zu einer Rückzahlung von 135 000 DM Zuwendungen zuzüglich Zinsen von 22 000 DM, weil der Zweckverband nicht förderfähige Kosten, insbesondere von Hausanschlußleitungen und für die Erschließung von Neubaugebieten, zu Unrecht als zuwendungsfähig abgerechnet hatte.

33.3 Förderung von Abwasseranlagen

Auch die Prüfung von Zuwendungen zum Bau von Abwasseranlagen ergab wiederum zahlreiche Mängel. Insbesondere war zu beanstanden, daß Zuwendungsempfänger

- Kostenbeiträge Dritter nicht angegeben hatten,
- Kosten für den Erwerb von Grundstücken voll in die Abrechnungen einbezogen hatten, obwohl sie teilweise anderweitig genutzt werden,
- Anschaffungen aufgerechnet hatten, die nicht dem Bau, sondern dem Unterhalt der Anlagen dienen.

33.3.1 Eine Stadt hatte bei der Erweiterung ihrer mechanisch-biologischen Kläranlage von 50 000 auf 250 000 Einwohnergleichwerte auch eine Stromerzeugungsanlage zur wirtschaftlichen Verwertung des anfallenden Klärgases vorgesehen. Damit sollte zunächst der Strombedarf der Kläranlage gedeckt und der Überschuß als Spitzenstrom an die Stadtwerke geliefert werden.

Mehrere Untersuchungen ergaben dann, daß mit einer größeren Stromerzeugungsanlage weit mehr Spitzenstrom an die Stadtwerke abgegeben werden könnte und die dadurch erzielbaren Einnahmen für die Finanzierung der Erriehungskosten ausreichen würden. Die Stadt installierte daraufhin die größere Anlage, ohne aber der Bewilligungsbehörde die Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Kenntnis zu bringen und deren Zustimmung zu dieser wesentlichen Abweichung von den Antragsunterlagen einzuholen.

Bei der späteren Nachfinanzierung ist die Verwaltung der Frage nicht nachgegangen, ob die Baukosten der Stromerzeugungsanlage (1,55 Mio DM) durch Einnahmen gedeckt werden können und deshalb von der Förderung auszuschließen sind.

Der ORH hat festgestellt, daß die Kläranlage in den beiden vorausgegangenen Jahren fast zwei Drittel des von ihr erzeugten Stromes überwiegend als Spitzenstrom an die Stadtwerke abgegeben hatte und daraus - einschließlich der Abwärmeabgabe - ein jährlicher Erlös von 188 000 DM erzielt worden war. Die Stadt hatte somit aufgrund ihrer unvollständigen Angaben zu Unrecht Zuwendungen für die Verstromungsanlage erhalten.

Die Beanstandungen des ORH, die noch weitere nicht zuwendungsfähige Ausgaben einschlossen, führten insgesamt zu einer Rückzahlung von Zuwendungen in Höhe von 532 000 DM zuzüglich Zinsen von 96 000 DM.

33.3.2 Eine Stadt erhielt zum Bau einer Kläranlage für 200 000 Einwohnergleichwerte Zuwendungen in Höhe von 5,7 Mio DM. Gegenüber einer Nachbargemeinde verpflichtete sie sich, die Einleitung von Abwässern in einer Größenordnung von 5000 Einwohnergleichwerten zu gestatten. Der anteilige Baukostenbeitrag von 500 000 DM wurde jedoch in den Antragsunterlagen nicht angegeben und blieb deshalb bei der Bemessung der Zuwendung unberücksichtigt. Erst auf die Feststellungen des ORH hin wurde die Bewilligung hierfür zurückgenommen. Zusammen mit anderen Berichtigungen ergab sich eine Rückzahlung von 193 000 DM zuzüglich 95 000 DM Zinsen.

33.3.3 Eine andere Stadt hatte ebenfalls den Kostenbeitrag eines Dritten zum Kanalbau nicht angegeben und damit die förderfähigen Kosten um 147 000 DM zu hoch angesetzt. Sie ließ auch unerwähnt, daß ein für 189 000 DM erworbenes 1,9 ha großes Grundstück nur mit einer Teilfläche von 1,2 ha zum Bau ihrer Kläranlage benötigt wurde. Die Restfläche von 0,7 ha wurde zur landwirtschaftlichen Nutzung verpachtet und hätte deshalb mit einem anteiligen Betrag von 69 000 DM von den förderfähigen Kosten abgezogen werden müssen.

Zusammen mit anderen bestimmungswidrig als zuwendungsfähig abgerechneten Aufwendungen führte die Prüfung des ORH zu einer Rückzahlung von 165 000 DM und Zinsen von 72 000 DM.

33.3.4 Beim öffentlich geförderten Kanalbau werden häufig Erschließungskanäle und Hausanschlußleitungen entgegen den Förderbestimmungen den zuwendungsfähigen Kosten zugerechnet.

- a) So mußten in einer Gemeinde nach der Überprüfung des Verwendungsnachweises durch das Rechnungsprüfungsamt die zuwendungsfähigen Baukosten nachträglich um 268 000 DM gekürzt werden. Zusammen mit anderen Korrekturen ergab sich daraus eine Rückzahlung von 190 000 DM Zuwendungen zuzüglich 45 000 DM Zinsen.
- b) Ein Zweckverband verlegte in mehreren Ortsstraßen Abwasserkanäle. Die Erhebungen des Rechnungsprüfungsamts ergaben, daß sich darunter auch der Kanal in der Erschließungsstraße eines Neubaugebietes befand, für die Erschließungsbeiträge zu leisten waren. Dem Zweckverband flossen darüber hinaus Beteiligungsbeiträge der Straßenbaulastträger einer Bundes- und einer Kreisstraße zu, ohne daß sie im Verwendungsnachweis abgesetzt worden wären. Aufgrund der Prüfungsmitteilung hat das Landratsamt nach einem Schriftwechsel, der sich über drei Jahre hingezogen hatte, 90 000 DM Zuwendungen zuzüglich 31 000 DM Zinsen zurückgefordert; beide Beträge sind inzwischen eingegangen.

33.4 Förderung des kommunalen Straßenbaues

Die Vielzahl der staatlich geförderten kommunalen Straßenbauten, die teilweise mangelhafte verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderung bei den Zuwendungsempfängern und die nur stichprobenweise Prüfung durch die Bewilligungsstellen bringen es mit sich, daß bei der Rechnungsprüfung seit vielen Jahren Mängel in teilweise erheblichem Umfang festgestellt werden. Der ORH hat daher bereits in anderem Zusammenhang auch eine qualitative Verbesserung der Zuwendungsbearbeitung bei den Mittelbehörden gefordert (s. TNr. 18.5).

Die meisten und gravierendsten Beanstandungen ergaben sich daraus, daß

- nichtzuwendungsfähige Ausgaben als zuwendungsfähig abgerechnet,
- Beiträge Dritter nicht abgezogen,
- Leistungen außerhalb des Projektes mit einbezogen,
- zu aufwendige Planungen in vollem Umfang gefördert

worden sind. Die folgenden Beispiele sollen dies verdeutlichen:

33.4.1 Aufwendige Projekte entstehen nicht nur durch überzogene Planungsvorgaben des Bauherrn, sondern manchmal auch - wie im folgenden Fall - durch behördliche Forderungen, die Zweifel an einer sachgerechten Abwägung unter Einschluß des Gebotes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufkommen lassen.

Eine Stadt hatte den Neubau einer zweibahnigen innerörtlichen Hauptverkehrsstraße geplant und dabei eine höhengleiche Kreuzung mit einem Bahngleis vorgesehen, das zu einem nahegelegenen Werk führt. Diese kostensparende Lösung bot sich an, weil das Stichgleis täglich nur von einem Zugpaar bei niedriger Geschwindigkeit befahren wird. Der Straßenverkehr wird auf dem innerstädtischen Straßenzug bei entsprechenden Geschwindigkeitsbegrenzungen ohnehin über zahlreiche höhengleiche Straßenkreuzungen mit Lichtsignalregelung abgewickelt. Eine weitere Lichtsignalanlage an der Kreuzung mit dem Industriegleis hätte genau der Streckencharakteristik dieser Straße entsprochen. Diese Konzeption war zudem das Ergebnis einer Vorbesprechung, in der die OBB eine sparsamere Lösung gegenüber einer ursprünglich aufwendigeren Planung gefordert hatte.

Die in derartigen Fällen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz erforderliche Ausnahmegenehmigung hatte die Regierung zu erteilen. Sie vertrat die - grundsätzlich richtige - Meinung, bei der Neuanlage einer Straßen-/Eisenbahn-Kreuzung sei eine höhengleiche Kreuzung zu vermeiden und war nicht bereit, die im vorliegenden Einzelfall gegebenen Umstände so zu werten, daß eine Ausnahmegenehmigung hätte erteilt werden können. Dabei wurden die vorgebrachten sicherheitsrechtlichen Gründe für die Ablehnung nur noch vom Landesbevollmächtigten für Bahnaufsicht, dagegen aber weder von der örtlichen Verkehrsbehörde noch von den Polizeibehörden, dem Straßenbauamt, der Autobahndirektion und insbesondere nicht von der OBB geteilt. Der Bundesminister für Verkehr hält im Rahmen seines Programms zur Beseitigung von Bahnübergängen entsprechende Maßnahmen auf Strecken mit einem Güterzugbetrieb von bis zu vier Zügen/Tag nicht für sinnvoll.

Zwar mögen für die Anlage neuer Kreuzungen regelmäßig höhere Anforderungen gestellt werden als für die Verbesserung des Bestandes; dennoch sollte für eine neue Kreuzung mit einem so unbedeutenden Stichgleis nicht mehr gefordert werden als für bestehende höher frequentierte Kreuzungen, die trotz des schnelleren und stärkeren Güterzugbetriebes als nicht sanierungsbedürftig eingestuft werden. Doch weder die Stadt noch die OBB konnten die Regierung - auch unter Einschaltung des damals noch beteiligten Staatsmi-

nisteriums für Wirtschaft und Verkehr - zu einer flexibleren Haltung bewegen. Die definitive Mitteilung der Regierung, wenn überhaupt, dann nur unter ganz bestimmten Bedingungen eine zudem jederzeit widerrufliche und auf längstens zehn Jahre befristete Ausnahmegenehmigung für eine kurzzeitige höhengleiche Kreuzung zu erteilen, veranlaßte schließlich die Stadt zur Rücknahme ihres Antrags und zur Umplanung.

Die inzwischen gebaute Straßenunterführung hatte Mehrkosten von mehr als 1 Mio DM zur Folge. Die hierfür gewährten Zuwendungen hätten für dringendere Fälle verwendet werden können, wenn die Regierung im vorliegenden Falle zwischen dem Wünschenswerten und dem Notwendigen unterschieden hätte. Auch beim Neubau von Verkehrsanlagen darf in der Abwägung des Gefahrenpotentials nicht unberücksichtigt bleiben, welche Verbesserungen an anderer Stelle mit Hilfe der einzusparenden Mittel möglich würden.

33.4.2 Das Ziel einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Fördermitteln ist auch dann schwer erreichbar, wenn die bei der Bewilligung festgelegten Vorgaben, die sich z.B. in der Kürzung der zuwendungsfähigen Kosten niederschlagen, vom Baulastträger nicht eingehalten werden und dieses Verhalten dann noch durch Nachfinanzierung honoriert wird.

Eine Stadt plante im Zusammenhang mit dem Neubau einer 1 km langen anbaufreien Ortsstraße einen 2,25 m breiten Gehweg, obwohl für die gleiche Verkehrsverbindung bereits ein - zudem sicherer - Fußweg vorhanden war. Die Regierung, die bei der Antragsprüfung den Gehweg für unnötig erachtete, kürzte die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend um 125 000 DM. Als im Nachfinanzierungsantrag der Stadt die Gehwegkosten erneut enthalten waren, wurden sie als zuwendungsfähig anerkannt, ohne daß beachtenswerte neue Gesichtspunkte vorgetragen worden wären.

Auch die Querschnittsbemessung dieser neuen Ortsstraße läßt die nötige Sparsamkeit vermissen. Für den gelegentlich auftretenden Fall einer Bedarfsumleitung über diese Straße wurde für den bergwärts fließenden Verkehr eine nach den gegebenen Verkehrsverhältnissen nicht erforderliche zusätzliche Spur gebaut und damit die Fahrbahn um 3,25 m verbreitert. Neben den hierfür angefallenen Mehrkosten wurden wegen der durch Gehweg und dritte Fahrspur bedingten Mehrbreite auch zusätzliche Entwässerungseinrichtungen notwendig.

Die Regierung hat aufgrund der Prüfungserinnerungen in diesem Fall die Straßenbauämter angewiesen, künftig in der fachlichen Stellungnahme dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Planung größeres Augenmerk zu widmen.

33.4.3 Bei Straßenbauvorhaben, die nach dem GVFG oder nach dem FAG gefördert werden, sind Kostenanteile nicht zuwendungsfähig, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen hat, z.B. anteilige Straßenausbaubeiträge oder Erschließungsbeiträge. Die Zuwendungsempfänger unterlassen es immer wieder, solche Beiträge im Verwendungsnachweis abzusetzen.

a) So hatte eine Großstadt bei einer innerörtlichen Hauptverkehrsstraße den Erschließungsbeitragsanteil für den Grunderwerb nicht abgesetzt. Diese Feststellung und weitere Abrechnungsmängel führten zu einer Rückforderung von 3,19 Mio DM zuzüglich Zinsen von 1,74 Mio DM.

b) In einem anderen Fall hatte eine Stadt nur 71 000 DM im Rahmen einer Straßenausbaumaßnahme für einen Geh- und Radweg als Straßenausbaubeitragsanteil von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt. Die Rechnungsprüfung ergab jedoch, daß ein Beitragsanteil von 189 000 DM abzusetzen gewesen wäre. Der deshalb überzahlte Zubetrag von 81 000 DM zuzüglich Zinsen von 21 800 DM ist inzwischen erstattet worden.

c) Eine andere Stadt hatte nicht nur die Fahrbahn einer Straße, sondern auch die Geh- und Radwege baulich verbessert, im Zuwendungsverfahren aber keine Ausbaubeiträge berücksichtigt. Aufgrund der Beanstandung des ORH ermittelte die Stadt mögliche Beiträge von 167 000 DM, die zusammen mit weiteren Feststellungen eine Rückzahlung von 172 000 DM zuzüglich Zinsen von 52 000 DM zur Folge hatten.

d) Eine weitere Stadt hatte von den zuwendungsfähigen Kosten umlegungsfähige Erschließungsbeiträge in Höhe von 162 000 DM ebenfalls nicht abgesetzt. Zusammen mit anderen Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes ergab sich schließlich, daß 155 000 DM an Zubetragungen zuviel gewährt worden waren, die inzwischen zuzüglich Zinsen von 50 000 DM zurückgezahlt wurden.

e) Eine Gemeinde hatte für den Bau einer innerörtlichen Hauptverkehrsstraße hohe Zubetragungen (Fördersatz 75 v.H.) aus dem Landratsamtskontingent erhalten. Von den Anliegern erhob sie nach ihrer Satzung Beiträge in

Höhe von 65 v.H. der anrechnungsfähigen Baukosten, ohne dies dem Landratsamt mitzuteilen. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes kürzte das Landratsamt die Zuwendungen um 167 000 DM.

f) Ein Landratsamt hatte den Ausbau einer Gemeindeverbindungsstraße mit zwei Ortsdurchfahrten gefördert. Dabei hatte es weder einen vom Landkreis im Zusammenhang mit der Abstufung der ehemaligen Kreisstraße geleisteten Ablösungsbetrag von 56 000 DM noch Ausbaubeiträge abgesetzt. Die Beanstandungen des Rechnungsprüfungsamtes führten zu einem Abzug des Ablösungsbetrages und von Ausbaubeiträgen in Höhe von 156 000 DM, die mangels einer Beitragsatzung der Stadt nach der Mustersatzung ermittelt wurden. Daraus ergab sich eine Rückzahlung von insgesamt 112 000 DM Zuwendungen zuzüglich 29 000 DM Zinsen.

33.4.4 Der Bau kommunaler Straßen ist häufig mit umfangreichem Grunderwerb verbunden. Kosten für Grundstücke, die nicht unmittelbar oder nicht dauernd für das Vorhaben benötigt werden, sind nicht zuwendungsfähig und deshalb vom Gesamtaufwand abzusetzen. Dasselbe gilt für freiwerdende Grundstücke oder Grundstücksteile, die nach dem Ausbau wieder wirtschaftlich genutzt werden können. Sie sind mit ihrem Verkehrswert oder dem Verkaufserlös, wenn dieser höher ist, abzusetzen. Der ORH hat festgestellt, daß Gemeinden dies häufig nicht beachten.

So hatte eine Stadt beim Neubau einer Ortsstraße ein aufgelassenes Teilstück der alten städtischen Straße und eine Restfläche zwischen alter und neuer Straße zum Preis von 92 800 DM an einen Gewerbebetrieb verkauft.

Der ORH stellte bei der örtlichen Prüfung fest, daß der Kaufpreis trotz eines schriftlichen Hinweises des Straßenbauamtes nicht von den zuschufähigen Kosten abgesetzt worden war. Zusammen mit einer weiteren nicht abgesetzten Einnahme von rd. 56 000 DM aus der Beteiligung des Bundes an einer Eisenbahnkreuzungs-Sicherungsmaßnahme kam es zu einer Rückzahlung von 119 000 DM zuzüglich Zinsen in Höhe von 15 000 DM.

33.4.5 Bei der Förderung kommunaler Baumaßnahmen sind auch Spenden von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen, wenn sie von Auftragnehmern im Zusammenhang mit der Maßnahme geleistet werden.

Eine Marktgemeinde hatte eine neue Zubringerstraße zur Autobahn gebaut und dafür Zuwendungen nach § 5 a FStrG und nach Art. 13 c FAG von insgesamt knapp 14 Mio DM (= 90 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten) erhalten. Die Prüfung durch den ORH ergab, daß die Abrechnung folgende Fehler aufwies:

- Der Markt hatte in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erteilung von vier Aufträgen mit den Auftragnehmern vereinbart, daß diese dem Markt Spenden für soziale Zwecke gewähren, in einem Fall in Höhe von 3 v.H. der Abrechnungssumme, im übrigen in Form von Festbeträgen. Der Markt hatte sich verpflichtet, Spendenquittungen zu erteilen. Insgesamt sind ihm 176 200 DM an Spenden zugeflossen, die im Verwendungsnachweis aber nicht als abzusetzende Einnahmen angegeben wurden. Durch diese Sachbehandlung ist die Staatskasse noch über den genannten Betrag hinaus belastet worden, wenn man die steuerlichen Auswirkungen der Spendenquittungen hinzurechnet.
- Eine zurückerstattete Überzahlung von 45 800 DM war in der Abrechnung nicht storniert worden.
- Nicht zuwendungsfähige Verwaltungsausgaben in Höhe von 113 500 DM waren als zuwendungsfähig gebucht worden.

Der Markt hat inzwischen weitere zuwendungsfähige Ausgaben nachgewiesen, so daß im Ergebnis eine Rückforderung unterbleiben konnte.

33.4.6 Auch Einnahmen aus Sonderbaulasten zählen ganz oder teilweise zu Beiträgen Dritter und müssen deshalb von den zuwendungsfähigen Kosten abgezogen werden:

Im Zuge des Ausbaues einer Kreisstraße mußte die Brücke über einen Wasserkraftkanal erneuert werden. In der Genehmigung für die alte Brücke anlässlich der Errichtung des Kanals war im Jahr 1914 bestimmt worden, daß dem Wasserkraft-Unternehmer oder seinen Nachfolgern eine Verbreiterung oder Vergrößerung der Brücke obliegt, gleichgültig welchen Umfangs oder aus welchen Ursachen.

Landkreis und Wasserkraft-Unternehmer hatten sich anlässlich der Brückenerneuerung darauf geeinigt, daß der Landkreis den Brückenneubau und die künftige Baulast übernimmt und der Unternehmer einen Ablösungsbetrag von 200 000 DM leistet. Das Vorhaben ist aus GVFG- und FAG-Mitteln gefördert worden.

Bei der Prüfung der Abrechnung stellte der ORH fest, daß der Landkreis die Einnahme von 200 000 DM weder im Zuwendungsantrag noch im Verwendungsnachweis angegeben hatte. Der Regierung ist das nicht aufgefallen; sie hätte jedoch bereits bei der Prüfung des Zuwendungsantrages darauf stoßen müssen, daß bei Kreuzungen von Straßen mit künstlichen Gewässern im Normalfall Sonderbaulasten vorliegen.

Der Landkreis begründete sein Vorgehen damit, daß der Beitrag nur der Übernahme der Unterhaltungslast zuzurechnen sei und ein Einbringen in die Finanzierung der neuen Brücke nicht verlangt werden könne. Nachdem der Landkreis Klage beim Verwaltungsgericht erhoben hatte, kam es zu einem Vergleich. Danach wurden 60 v.H. des Ablösungsbetrages dem Brückenneubau zugerechnet und sind damit von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

Zusammen mit anderen Prüfungsfeststellungen ergab sich eine Rückforderung von 138 000 DM; die Zinsen werden sich voraussichtlich auf 63 000 DM belaufen.

33.4.7 Nicht zuwendungsfähig sind auch die Kosten von Bauteilen, die bereits Bestandteil anderer Förderprojekte sind oder waren, weil es sonst - wie im folgenden Fall - zu Doppelförderungen kommt:

Anläßlich des Ausbaues eines Gewässers dritter Ordnung zur Hochwasserfreilegung eines Ortes mußte auch die abflußhindernde Brücke einer Kreisstraße ersetzt werden. Bei der Zuwendungsbemessung für die Wasserbaumaßnahme, die noch vor Ergänzung des BayStrWG um den Art. 32 a - Kreuzung mit Gewässern - durchgeführt worden war, ist übersehen worden, für die Vorteile, die der Landkreis durch den Brückenneubau hatte, einen finanziellen Ausgleich zu vereinbaren und die zuwendungsfähigen Kosten entsprechend zu mindern. Die Brücke, die einschl. der Folgemaßnahmen 1,16 Mio DM gekostet hat, ist also insgesamt im Rahmen des Gewässerausbaues - d.h. ohne den Straßenbaulastträger zu belasten - finanziert worden, und zwar mit 657 000 DM Zuschüssen, 191 000 DM Zuschußwert der Zinsverbilligung eines Darlehens und 312 000 DM Eigenmitteln der Gemeinde.

Im Anschluß an die Wasserbaumaßnahme baute der Landkreis die Kreisstraße aus und erhielt hierfür Zuwendungen aus GVFG- und FAG-Mitteln von zusammen 85 v.H. In den geförderten Kosten waren antragsgemäß wiederum diejenigen der Brücke enthalten und lediglich die durch die Zuschüsse von 657 000 DM gedeckten Ausgaben als nicht zuwendungsfähig abgesetzt worden. Somit wurde

die Brücke im Rahmen der Straßenbaumaßnahme zum zweiten Mal gefördert, obwohl der Landkreis für die Brücke keine eigenen Aufwendungen nachweisen konnte.

Diese Sachverhalte sind von der Regierung, die beide Fördervorgänge bearbeitet hatte, ebensowenig erkannt worden wie die Tatsache, daß der Verwendungsnachweis für die Straßenbaumaßnahme nicht vom Zuwendungsempfänger (Landkreis), sondern von der Gemeinde geführt worden war, die die Maßnahme für den Landkreis abgewickelt hatte.

Die Regierung hat im Juli 1986 die Zuwendungsbescheide für die Straßenbaumaßnahme - auch im Zusammenhang mit anderen Feststellungen des ORH - teilweise widerrufen und nunmehr 277 000 DM an Zuwendungen zurückgefordert; die Zinsen werden sich auf 103 000 DM belaufen.

- 33.4.8** Zu den nichtzuwendungsfähigen Kosten gehören auch die Planungs- und Bauleitungskosten der eigenen Bauverwaltung. In einem Regierungsbezirk ergaben die Erhebungen des ORH und des Rechnungsprüfungsamtes, daß in acht überprüften Fällen derartige Kosten von der Regierung als zuwendungsfähig anerkannt worden waren.

Der ORH hatte deshalb die Regierung gebeten, alle in den letzten drei Jahren abgerechneten FAG-Zuwendungsmaßnahmen dort zu überprüfen, wo die Zuwendungsempfänger eine eigene Bauverwaltung unterhalten. Dieser Bitte kam die Regierung erst nach, nachdem das Staatsministerium der Finanzen den Antrag der Regierung, auf diese Überprüfung zu verzichten, wegen der erforderlichen Gleichbehandlung aller bayerischen Gemeinden abgelehnt hatte. Die inzwischen abgeschlossene Überprüfung ergab, daß in weiteren acht Fällen die Planungs- und Bauleitungskosten zu Unrecht anerkannt worden waren. Insgesamt ergaben sich Rückforderungen von 171 000 DM zuzüglich Zinsen.

- 33.4.9** Zusätzlich ausgeführte Bauleistungen außerhalb des geförderten Projektes werden nicht selten den zuwendungsfähigen Kosten hinzugerechnet und bleiben bei der stichprobenartigen Prüfung durch die Verwaltung unentdeckt. Aus der Vielzahl dieser Fälle seien einige von einem Rechnungsprüfungsamt aufgedeckte Beispiele erwähnt:

- a) Eine Stadt erhielt für einen Straßenausbau 1,5 Mio DM Zuwendungen. Die Rechnungsprüfung ergab, daß im Verwendungsnachweis nichtzuwendungsfähige Ausgaben von insgesamt 267 000 DM enthalten waren, davon allein

145 000 DM für Gehwege und Parkplätze außerhalb des Förderbereichs. Inzwischen wurden 160 000 DM Zuwendungen zuzüglich 35 000 DM Zinsen zurückgezahlt.

- b) Eine andere Stadt, der 4 Mio DM Zuwendungen für einen Straßenausbau gewährt worden waren, mußte 170 000 DM zuzüglich Zinsen zurückzahlen, weil im Verwendungsnachweis nichtzuwendungsfähige Kosten in Höhe von 225 000 DM enthalten waren, davon 215 000 DM, die außerhalb der Förderungsmaßnahme angefallen waren.
- c) Ein Landkreis hatte für den Ausbau einer Kreisstraße 443 000 DM Zuwendungen erhalten. Im Verwendungsnachweis verrechnete er Kosten für zusätzliche Deckenbauarbeiten in einer Länge von 1 km, die außerhalb des Ausbaubereichs angefallen waren. 43 000 DM zu viel gewährte Zuwendungen wurden zuzüglich 7000 DM Zinsen zurückgezahlt.

33.4.10 Den Gemeinden und Landkreisen können im Rahmen des Finanzausgleichs über die Pauschalzuweisungen für die Straßenunterhaltung hinaus Zuwendungen zu den Aufwendungen für den Winterdienst auf Gemeinde- und Kreisstraßen aus dem Härtefonds gewährt werden. Nach den dazu ergangenen Bestimmungen können Kommunen sämtliche Kosten, die für den Winterdienst anfallen, geltend machen, wenn eine Härte im Sinne des FAG vorliegt. Personalkosten können allerdings nur einbezogen werden, soweit sie durch den Winterdienst zusätzlich entstanden sind; die Kosten für Geräte sind grundsätzlich durch angemessene Abschreibungen zu berücksichtigen.

Bereits in seinem Bericht 1984 (TNr. 37.11) hatte der ORH Mängel bei der Förderung des Winterdienstes in einem Regierungsbezirk angesprochen. Weitere Erhebungen eines Rechnungsprüfungsamtes ergaben, daß auch in einem anderen Regierungsbezirk beträchtliche Aufwendungen für Überstunden geltend gemacht wurden, die jedoch tatsächlich durch Freizeit ausgeglichen worden waren, so daß zusätzliche Aufwendungen nicht entstanden sind. Ferner wurden Abschreibungskosten für bereits voll abgeschriebene Winterdienstgeräte und Zinsen aus Abschreibungen geltend gemacht. Auch die Verrechnung überhöhter Unterhaltungskosten für Fahrzeuge, die nicht ausschließlich dem Winterdienst dienen, ist von der Verwaltung nicht entdeckt worden. Die Regierung wurde gebeten, künftig mehr darauf zu achten, daß die entsprechenden Kosten zutreffend abgerechnet werden.

Einige Beispiele für Rückzahlungen aus diesem Kontingent:

Landkreis A: 213 000 DM Zuwendung, 25 000 DM Zinsen
Landkreis B: 184 000 DM Zuwendung, 29 000 DM Zinsen
Stadt C: 103 000 DM Zuwendung, 22 000 DM Zinsen
Stadt D: 81 000 DM Zuwendung, zuzüglich Zinsen

34 Schwere VOB-Verstöße

Sanktionen im Bereich staatlicher Zuwendungen
(Kap. 03 77 und 13 10)

Die Beachtung der VOB ist unverzichtbar, um in einem geordneten Wettbewerb die Chancengleichheit der Bieter und außerdem die wirtschaftliche und sparsame Verwendung staatlicher Fördermittel sicherzustellen. Schwere VOB-Verstöße lassen sich nur durch Sanktionen bekämpfen. Das Staatsministerium der Finanzen hat auf Anregung des ORH entsprechende Leitsätze erlassen.

Die Rechnungsprüfung deckt bei staatlichen Zuwendungen seit Jahren immer wieder schwerwiegende VOB-Verstöße auf, die für die Zuwendungsempfänger ohne oder ohne spürbare Folgen geblieben sind.

So sollen im Interesse einer möglichst großen Chancengleichheit aller interessierten Bieter und einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung staatlicher Fördermittel Leistungen nur dann freihändig vergeben werden, wenn eine Ausschreibung unzweckmäßig ist. Unter diese Einschränkung fallen auch die sog. Anschlußaufträge, das sind Erweiterungen eines laufenden Auftrags um Leistungen, die nicht zur Ausführung der vertraglichen Leistung erforderlich werden. Der ORH hat festgestellt, daß Anschlußaufträge häufig auch bei hohen Vergabesummen freihändig vergeben werden.

Beispiele:	Auftragssumme
- Gemeindeverbindungsstraße	1,1 Mio DM
- Wasserversorgungsanlage	2,4 Mio DM
- Abwasseranlage	4,7 Mio DM
- Abwasseranlage	5,4 Mio DM

Bei so hohen Vergabesummen läßt sich die freihändige Vergabe insbesondere nicht mit § 3 Nr. 5 Buchst. c VOB/A begründen, wonach diese zulässig wäre, wenn sich eine "kleine Leistung" von einer vergebenen größeren Leistung nicht ohne Nachteil trennen läßt.

Die häufig vorgebrachte Begründung, eine Ausschreibung hätte wegen des inzwischen gestiegenen Baupreisindex und der bereits vorhandenen Baustelleneinrichtung zu keinem wirtschaftlicheren Angebot geführt, genügt nach der VOB nicht. Es ist auch nicht einzusehen, weshalb bei rechtzeitiger Ausschreibung die bereits im vorhergehenden Bauabschnitt tätige Firma im Wettbewerb nicht zu niedrigeren als den bei freihändiger Vergabe vereinbarten Preisen anbieten sollte.

Die Bewilligungsbehörden, denen die Bewertung von VOB-Verstößen obliegt, haben bisher in solchen Fällen vielfach von der Feststellung eines schweren Verstoßes mit der Folge von Sanktionen Abstand genommen, weil einheitliche Bewertungsgrundsätze fehlten.

Nach Ansicht des ORH sind jedoch bei schweren VOB-Verstößen im Rahmen staatlich geförderter Baumaßnahmen grundsätzlich förderrechtliche Folgerungen zu ziehen. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß entsprechenden Auflagen nur dann wirksam Geltung verschafft werden kann, wenn sich bei ihrer Nichtbeachtung spürbare finanzielle Folgen für den Zuwendungsempfänger ergeben.

Das Staatsministerium der Finanzen hat inzwischen auf Anregung des ORH den Bewilligungsbehörden einen Katalog derjenigen Sachverhalte an die Hand gegeben, die im Regelfall und, soweit nicht besondere Umstände des Einzelfalles eine mildere Beurteilung erfordern, förderrechtlich als schwere VOB-Verstöße zu werten und mit Sanktionen zu belegen sind. Diese Regelung entspricht Nr. 3 Buchst. n des Beschlusses des Bayer. Landtags vom 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744) und steht auch im Einklang mit der Bekanntmachung der Bayer. Staatsregierung vom 28. November 1986 über "Leitsätze für die Festlegung und Anwendung technischer oder sonstiger fachlicher Vorgaben im Bereich des staatlichen und des staatlich geförderten Bauens".

D. S O N S T I G E S

35 **Münchner Pilot-Gesellschaft für Kabel-Kommunikation mbH (MPK) in München-Unterföhring**

Der ORH hat die Durchführung des Kabelpilotprojektes durch die MPK geprüft. Er ist zu dem Ergebnis gelangt, daß der sogenannte Kabelgroschen bestimmungsgemäß verwendet wurde. Allerdings haben sich die ursprünglichen Erwartungen hinsichtlich der Akzeptanz des Kabelangebots im Versuchszeitraum nicht erfüllt. Teilweise hat die MPK dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht im notwendigen Umfang Rechnung getragen. Für die Zukunft empfiehlt der ORH Zurückhaltung bei der Bereitstellung kostspieliger technischer Einrichtungen.

35.1 **Vorgeschichte**

Im Jahr 1974 setzte die Bundesregierung die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) ein. Die KtK empfahl im Januar 1976 die Durchführung von Pilotprojekten (Modellversuchen) mit Breitbandkabelsystemen. Dem folgte, ebenfalls im Januar 1976, ein Beschluß des Bayerischen Ministerrates, wonach es die Bayerische Staatsregierung für wünschenswert hielt, daß eines der von der KtK vorgeschlagenen Pilotprojekte für Breitbandverteilstellen in Bayern durchgeführt werde.

Im Mai 1978 einigten sich die Ministerpräsidenten der Länder auf einen befristeten Versuch mit Breitbandkabel. Als Standorte für die vier Projekte wurden Berlin, Ludwigshafen/Mannheim, Nordrhein-Westfalen und München vorgesehen.

Am 14. November 1980 trafen die Ministerpräsidenten der Länder im Kronberger Beschluß eine Vereinbarung über die Finanzierung der Projekte und die wissenschaftliche Begleitung durch eine gemeinsame Kommission. Danach waren Gegenstand der gemeinschaftlichen Finanzierung u.a. "die Investitionskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik bis höchstens 60 Mio DM für alle vier Projekte, die technischen Betriebskosten der Kabelfernsehzentralen einschließlich der Studioteknik und der Verwaltungskosten für drei Jahre bis höchstens 80 Mio DM für alle vier Projekte". Die Finanzierung sollte aus dem allgemeinen Rundfunkgebührenaufkommen erfolgen. Einzelheiten hierzu wurden im Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr und zur Änderung des Staatsvertrages über einen Finanzausgleich zwischen den Rundfunkanstalten (Gebührenstaatsvertrag) vom 27. Juni

1983 geregelt. Nach Art. 3 des Gebührenstaatsvertrages war für die Durchführung der Kabelpilotprojekte von den Landesrundfunkanstalten und dem ZDF ein Betrag von 35 Mio DM je Projekt bereitzustellen, der in zwölf gleichen Teilbeträgen vierteljährlich durch die nach Landesrecht zuständigen Stellen abgerufen werden konnte.

35.2 Entwicklung der MPK

In zeitlichem Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Gebührenstaatsvertrages durch die Länder (6. Juli/26. Oktober 1982) wurden am 16. Juli 1982 der Grundvertrag über die Durchführung eines Kabelpilotprojektes in der Landeshauptstadt München und der Gesellschaftsvertrag für die MPK abgeschlossen.

Am Stammkapital der MPK von 100 000 DM beteiligten sich

- der Freistaat Bayern	mit 20 000 DM
- der Bayerische Rundfunk, Anstalt des öffentlichen Rechts (BR)	mit 10 000 DM
- das Zweite Deutsche Fernsehen, Anstalt des öffentlichen Rechts, Mainz (ZDF)	mit 10 000 DM
- die Landeshauptstadt München (bis 20. Dezember 1984)	mit 10 000 DM
- der Bayerische Städtetag, Körperschaft des öffentlichen Rechts, München (ab 20. Dezember 1984)	mit 10 000 DM
- die Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern, Körperschaft des öffentlichen Rechts, München	mit 5 000 DM
- die Handwerkskammer für Oberbayern, Körperschaft des öffentlichen Rechts, München	mit 5 000 DM
- die INM Interessengemeinschaft Neue Medien GmbH, München (Film- und AV-Unternehmen)	mit 20 000 DM
- die Bayern Tele GmbH Fernsehproduktion Bayer. Zeitschriftenverlage, München	mit 10 000 DM
- die Mediengesellschaft der Bayer. Tageszeitungen für Kabelkommunikation mbH, München (mbt)	mit 10 000 DM.

Die MPK nahm ihre Tätigkeit gegen Ende 1982 auf. Sie schuf in der folgenden Zeit die technischen Voraussetzungen zur Abwicklung des Modellversuches und organisierte den Modellversuch so weit, daß am 1. April 1984 mit

dem Sendebetrieb im Pilotgebiet mit einem Programmangebot von 16 Kanälen im Fernsehen (davon 11 nur über Kabel empfangbar) und von 22 Kanälen im Hörfunk (davon 5 nur über Kabel empfangbar) begonnen werden konnte.

Die Kosten des Projektes wurden zunächst aus Darlehen vorfinanziert, für die der Freistaat Bayern eine 100%ige selbstschuldnerische Bürgschaft übernahm. Ab 15. Februar 1984 begann der Abruf der Teilbeträge des Kabelgroschens. Die im Jahr 1986 noch fällig werdenden Teilbeträge wurden von der Nachfolgegesellschaft der MPK, der Münchner Gesellschaft für Kabel-Kommunikation mbH (MGK) - überörtliche Kabelgesellschaft -, abgerufen und zur Abdeckung der Aufwendungen aus dem Pilotprojekt verwendet. Neben dem Kabelgroschen standen der MPK im Pilotzeitraum (Ende 1982 bis 31. Dezember 1985) noch eigene Einnahmen aus Teilnehmerentgelten, Nutzungsentgelten der Programmanbieter, Gemeinkostenanteilen aus Werbeeinnahmen und sonstigen Erträgen in Höhe von 5,4 Mio DM zur Verfügung.

Im Verlauf des Pilotzeitraumes erweiterte sich der Aufgabenbereich der MPK durch das Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (MEG). Die MPK verbreitete danach ihr Kabelprogramm über das ursprüngliche Pilotgebiet hinaus im Großraum München. Außerdem wurde im Jahr 1985 die drahtlose (terrestrische) Übertragung von Hörfunksendungen im UKW-Bereich aufgenommen.

Die vor Beginn und zum Teil auch noch während des Laufes des Pilotprojektes gehegten Zielvorstellungen wurden nicht voll realisiert. Als Beispiele sind hier zu nennen

- die verschiedenen Formen des Pay-TV (pay per channel und pay per view),
- weitere Textangebote,
- die vorgesehenen Nichtrundfunkdienste, nämlich
 - Beratungsdienste
 - Auskünfte Instanzenwege bei Behörden
 - Kinderspielplatzüberwachung
 - direkter Datenverkehr mit Banken, Sparkassen, Kaufhäusern
 - Verkehrsservice
 - Feueralarm- und Einbruchsicherungssystem,

- der Rückkanal und
- der geplante Endausbau lt. Grundvertrag (50 Breitbandkanäle sowie eine entsprechende Anzahl von Schmalbandkanälen).

Das Staatsministerium der Finanzen weist hierzu darauf hin, daß es u.a. Ziel des Pilotversuches war, herauszufinden, inwieweit ein Interesse der Anbieter bestand, die breitgefächerten Möglichkeiten zu nutzen, die die Verkabelung zu bieten hat. Die Nichtrealisierung einzelner Angebote könne deshalb nach Ansicht des Staatsministeriums nicht als Mißerfolg des Pilotprojektes gewertet werden.

Ein sogenannter "Offener Kanal", wie es ihn bei anderen Pilotprojekten (Ludwigshafen, Berlin) gab bzw. gibt, war beim Pilotversuch München nicht vorgesehen, weil verfassungsrechtliche Bedenken bestanden.

Der Pilotversuch endete entsprechend der im Gesellschaftsvertrag der MPK festgesetzten Befristung am 31. Dezember 1985.

Die Gesellschaft selbst wurde, unter Umbenennung in MGK, aufgrund eines Beschlusses der Gesellschafter auf unbestimmte Zeit fortgesetzt. Der Wirkungsbereich der Nachfolgegesellschaft erstreckt sich ab 1. Januar 1986 in ihrer Eigenschaft als örtliche Kabelgesellschaft auf die Planungsregion 14 nach dem Landesentwicklungsprogramm Bayern. Außerdem wurden als Gegenstand des Unternehmens die Aufgaben einer überörtlichen Kabelgesellschaft in den Gesellschaftsvertrag aufgenommen.

35.3 Prüfung durch den ORH

Der ORH hat den gesamten Geschäftsbetrieb der MPK im Pilotzeitraum überprüft.

35.3.1 Finanzielle Abwicklung

35.3.1.1 Nach den Wirtschaftsprüfungsberichten für die MPK fielen im Zeitraum von 1982 bis 1985 (Pilotzeitraum) folgende projektbezogene Aufwendungen (einschließlich Investitionskosten) an:

Zahlenübersicht 1

	1982 TDM	1983 TDM	1984 TDM	1985 TDM
Personalaufwendungen einschließlich Personalnebenkosten	3,4	1 405,9	3 413,2	3 868,0
Aufwendungen für Fremdleistungen und Material	-	-	5 789,1	7 571,7
Abschreibungen auf Gegenstände des Umlaufvermögens	-	-	1,5	74,3
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	-	79,0	423,	488,4
Steuern	-	44,9	124,	112,5
Sonstige Aufwendungen	29,6	1 239,5	1 785,8	2 181,0
Investitionen	-	2 413,4	4 378,0	490,6
insgesamt	33,0	5 182,7	15 915,1	14 786,5
kumuliert	33,0	5 215,7	21 130,8	35 917,3

Diesen Aufwendungen standen im Pilotzeitraum Erträge der MPK aus **eigenen Einnahmen** in folgender Höhe gegenüber:

Zahlenübersicht 2

	1982 TDM	1983 TDM	1984 TDM	1985 TDM
Teilnehmerentgelte	-	-	84,3	356,6
Nutzungsentgelte Programm-anbieter	-	-	915,7	3 509,1
Werbeeinnahmen	-	-	24,6	93,7
Sonstige Erträge	-	111,7	117,0	143,6
Summe Erträge	-	111,7	1 141,6	4 103,0
kumuliert	-	111,7	1 253,3	5 356,3

35.3.1.2 Der Finanzbedarf für den Pilotversuch wurde ganz überwiegend durch den im Gebührenstaatsvertrag festgelegten Kabelgroschen in Höhe von 35 Mio DM gedeckt.

Der Kabelgroschen durfte nach Art. 3 Abs. 3 des Gebührenstaatsvertrages nur für Investitionen und für den technischen Betrieb der Kabelfernsehzentralen einschließlich Studioteknik und Verwaltungskosten verwendet werden, wobei nach den Erläuterungen zum Staatsvertrag auch die notwendigen Anlaufkosten für die Vorbereitung des Projektes zu den erstattungsfähigen Aufwendungen gehören.

Nach den bei der Prüfung getroffenen Feststellungen entsprach seine Verwendung den im Gebührenstaatsvertrag festgelegten Bestimmungen.

35.3.2 Teilnehmerentwicklung

Die Anzahl der Teilnehmer am Pilotprojekt blieb während des Versuchszeitraumes deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Während im Jahr 1983 für die mittelfristige Finanzplanung der MPK noch von 4000 zahlenden Teilnehmern zum 31. Dezember 1984 und von 11 000 zahlenden Teilnehmern zum 31. Dezember 1985 ausgegangen wurde, belief sich der tatsächliche Bestand an Teilnehmern, von denen das Teilnehmerentgelt erhoben wurde, bei Erstellung des Jahresabschlusses

zum 31. Dezember 1984	auf	1893 Anschlüsse,
zum 31. Dezember 1985	auf	4912 Anschlüsse

im ursprünglichen Pilotgebiet. Dazu kamen zum 31. Dezember 1984 594 Anschlüsse, zum 31. Dezember 1985 917 Anschlüsse, für die aufgrund der getroffenen Rabattregelungen keine weiteren Teilnehmerentgelte zu entrichten waren und zum 31. Dezember 1985 zusätzlich 2006 Teilnehmer, die das Angebot der MPK aufgrund der Erweiterung des Sendgebietes durch das MEG gegen entsprechendes Entgelt bezogen.

Das Staatsministerium weist zur Teilnehmerentwicklung darauf hin, daß diese durch verschiedene äußere Bedingungen während des Pilotversuches negativ beeinflusst wurde. Es führt hier

- den nicht idealen Zuschnitt des Versuchsgebietes mit verschiedenen großen Antennenbetreibern, die nicht bereit waren, ihre Objekte schnell für die neuen Programme zu öffnen,

- die geänderte Gebührenpolitik der Bundespost und
 - die überwiegend negative Berichterstattung in der Presse
- an.

35.3.3 Erlöse aus Teilnehmerentgelten

35.3.3.1 Bedingt durch die hinter den Erwartungen zurückbleibende Akzeptanz und durch die Verringerung des Entgeltanteiles der MPK im Zuge der Ermäßigung der Teilnehmerentgelte ab August 1985

von ursprünglich	10,25 DM MPK-Anteil
auf	6,90 DM MPK-Anteil im Pilotgebiet
und	3,90 DM MPK-Anteil für den übrigen Großraum München

waren erhebliche Abstriche bei den Erlösen aus Teilnehmerentgelten zu machen. Den ursprünglichen, im März 1984 noch nach oben korrigierten **Planzahlen 1983** von

240 000 DM für 1984 und
900 000 DM für 1985

standen **tatsächliche** Erlöse aus Teilnehmerentgelten von

84 283 DM in 1984 und
356 565 DM in 1985

gegenüber.

35.3.3.2 Im Jahr 1986 ergaben sich deutliche Zuwächse bei den zahlungspflichtigen Anschlüssen. So erhöhte sich die Anzahl der zahlungspflichtigen Anschlüsse, die das MGK-Vollprogramm bezogen, nach den Angaben im Wirtschaftsprüfungsbericht der MGK zum 31. Dezember 1986 auf 28 423 Wohneinheiten im Bereich des Ortsnetzes München, in der gesamten Planungsregion 14 auf 30 714 Wohneinheiten. Dies beruht in nicht unerheblichem Maße darauf, daß ab 1. August 1986 die Wahlmöglichkeit zwischen Grundleistung (= Empfang der ortsüblichen Programme von ARD, ZDF, BR, ORF I und ORF II über Kabel) und Regelleistung (= Empfang der ortsüblichen und der zusätzlich ins Kabel eingespeisten Programme = MGK-Vollprogramm) entfiel und daß gleichzeitig den Altkunden aus der Phase des Pilotversuches, die sich für die Grundleistung entschieden hatten, die nachträgliche Erhebung einer Filtergebühr von 200 DM angekündigt wurde.

35.3.3.3 Die auf diesen Entwicklungen und der derzeitigen Geschwindigkeit beim Ausbau des Münchner Kabelnetzes durch die Bundespost beruhenden Prognosen der MGK für die Zukunft gehen von einem Bestand an Vollprogrammempfängern im Jahr 1994 von 340 000 Wohneinheiten aus, was einem Volumen von ca. 11 Mio DM an Teilnehmerentgelten entsprechen würde. Diese Zahlen setzen einen Vollausbau des Münchner Kabelnetzes mit 800 000 anschließbaren Wohneinheiten, eine Anschlußdichte ans Breitbandkabel von 65 v.H. und eine Abnahmebereitschaft für das Vollprogramm der MGK von 65 v.H. der Breitbandkabelkunden voraus.

Wieweit diese Prognosen wirklich eintreffen, hängt wesentlich von Faktoren ab, die außerhalb des Einflusses der Kabelgesellschaft liegen, vor allem vom Ausbau des Kabelnetzes und von den Auswirkungen technologischer Neuerungen (z.B. direkt empfangbare Satelliten).

Die Entscheidung der MPK/MGK, ihre Hörfunk- und Fernsehprogramme zum Teil terrestrisch zu verbreiten, könnte sich dämpfend auf die Bereitschaft auswirken, sich ans Kabel anschließen zu lassen. Das Finanzministerium ist dagegen der Meinung, daß die Ausweitung der terrestrischen Hörfunk- und Fernsehprogramme insgesamt eher positiv auf die Entwicklung der Verkabelung wirken dürfte und daß sich durch die technischen Probleme, die beim Empfang der terrestrischen Programme auftraten, der Trend zum Kabel eher verstärkt habe.

35.3.3.4 In Zukunft sollen die Teilnehmerentgelte nach der entsprechenden Satzung der Bayer. Landeszentrale für neue Medien (BLM) wie folgt aufgeteilt werden:

Programmanbieter	, 31,00 v.H.
örtliche und überörtliche Kabelgesellschaften	26,00 v.H.
einziehende Stelle	29,78 v.H.
BLM	13,22 v.H.

Nach Einschätzung des ORH werden die Teilnehmerentgelte auch bei der von der MPK/MGK prognostizierten Entwicklung nur einen verhältnismäßig geringen Beitrag zur Finanzierung dieser vier Komplexe liefern können. Daneben wird sich über einen längeren Zeitraum hinweg ein erheblicher Finanzbedarf insbesondere bei den Programmanbietern ergeben, der nicht aus Teilnehmer-

entgelten, sondern nur über Werbeeinnahmen oder andere Finanzquellen (z.B. Anteil an der allgemeinen Rundfunkgebühr) gedeckt werden kann. Der ORH sieht sich insoweit auch in Übereinstimmung mit dem Bericht der Projektkommission.

Die vom Staatsministerium der Finanzen in diesem Zusammenhang angeführte Bedeutung der Teilnehmerentgelte in Einzelbereichen steht der Gesamtbeurteilung durch den ORH nicht entgegen. Inwieweit z.B. die MGK-Finanzierung aus den Teilnehmerentgelten erfolgen kann, hängt dabei weitgehend von der zukünftigen Aufgabenstellung der MGK und der tatsächlichen Entwicklung ihres Anteils an den Teilnehmerentgelten ab.

35.3.3.5 Zur Erhebung der Teilnehmerentgelte während des Pilotversuches war festzustellen, daß ein Abgleich zwischen den Teilnehmerzahlen, die von der Marketingabteilung der MPK genannt wurden, und den Zahlen, die sich aus den Unterlagen der Finanzbuchhaltung ergaben, zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr möglich war. Die Zahlen der Marketingabteilung lagen zum 31. Dezember 1984 um 2074 Teilnehmer über den Teilnehmerzahlen der Finanzbuchhaltung, die der Erfassung der Teilnehmerentgelte im Jahresabschluß entsprechen. Zum 31. Dezember 1985 verminderte sich die Differenz auf 355 Teilnehmer. Insbesondere die Differenz 1984 ist auch unter Berücksichtigung zeitlicher Verschiebungen in der Erfassung nicht erklärbar. Es bleibt hier die Frage offen, ob die auf Meldungen der Bundespost beruhenden Zahlen der Marketingabteilung zu hoch waren oder ob es der MPK nicht möglich war, sämtliche angeschlossenen MPK-Vollprogrammempfänger während der Pilotphase zeitgerecht und in vollem Umfang gebührenmäßig zu erfassen.

Auf alle Fälle hätte die MPK für eine zeitnahe Klärung dieser Differenzen Sorge tragen müssen.

Die MGK verweist hierzu auf eine inzwischen geänderte Vorgehensweise der Bundespost, der sie sich angeschlossen hat und die die vom ORH angesprochene Problematik einer zeitgerechten, umfassenden Gebühren- und Entgelterhebung für die Zukunft befriedigend lösen soll.

**35.3.4 Erlöse aus Nutzungsentgelten
Vorhaltung von technischen Einrichtungen**

Die MPK hielt im Rahmen ihrer im Grundvertrag und im Gesellschaftsvertrag festgelegten Aufgabenstellung für die Programmanbieter die erforderlichen technischen Einrichtungen zur Herstellung und Abwicklung der Programme vor, soweit dies nicht in die Zuständigkeit der Deutschen Bundespost fiel.

Für die Benutzung dieser technischen Einrichtungen hatten die Programmanbieter an die MPK ein Nutzungsentgelt zu entrichten, das im Einklang mit der Zielsetzung des Pilotversuches nicht kostendeckend bemessen war, sondern lediglich eine mißbräuchliche Inanspruchnahme der Einrichtungen verhindern sollte.

Die technischen Einrichtungen und ihr Betrieb wurden während des Pilotversuches ganz überwiegend aus dem Kabelgroschen finanziert. Im Zeitraum des Pilotversuches erzielte die MPK folgende Erlöse aus Nutzungsentgelten:

	1984 TDM	1985 TDM	insgesamt TDM
Fernsehen	767	1 858	2 625
Hörfunk	148	1 651	1 799

Diesen Erlösen standen folgende direkt zurechenbare Aufwendungen gegenüber:

	1984 TDM	1985 TDM	insgesamt TDM
Fernsehen	7 620	9 410	17 030
Hörfunk	640	1 305	1 945

Dies bedeutet, daß in der Pilotphase beim Hörfunk die direkt zurechenbaren Aufwendungen durch die Nutzungsentgelte nahezu gedeckt waren, während sich im Fernsehbereich der Deckungsgrad nur auf ca. 15 v.H. belief. Die neben den Nutzungsentgelten an die MPK abzuführenden Gemeinkostenanteile aus Werbeeinnahmen der Anbieter haben daneben keinen nennenswerten Finanzierungsbeitrag für die MPK erbracht.

Die Auslastung der von der MPK vorgehaltenen technischen Einrichtungen lag im Pilotzeitraum

bei den Fernsehstudios	zwischen	42,6 und 66,3 v.H.,
bei den Magnetaufzeichnungsmaschinen	zwischen	56,3 und 76,3 v.H.,
beim Filmabtaster	bei	38,6 bzw. 33,3 v.H.
und bei den Hörfunkstudios	bei	46,3 v.H.

Auf dieser Grundlage ist ein wirtschaftlicher Betrieb der Einrichtungen nach Auffassung des ORH nicht möglich.

Dazu kommt, daß der eigentliche Zweck der Vorhaltung während des Pilotversuches, nämlich die Ermöglichung eines Einstieges für finanzschwache Programmanbieter, nur zu einer sehr geringen Auslastung der vorgehaltenen Kapazitäten führte. Zum ganz überwiegenden Teil erfolgte die Auslastung durch finanzstarke Anbieter wie den BR, die Musicbox (KMP), mbt und Springer. Nachträglich ist erkennbar, daß eine Vorhaltung von technischen Einrichtungen für diese potenten Anbieter nicht erforderlich gewesen wäre, da diese ohne weiteres auf eigene Ressourcen bzw. auf das im Raum München vorhandene Angebot auf dem privaten Markt hätten zurückgreifen können. Nach Auslaufen des Pilotversuches und Wegfall der Förderung durch den Kabelgroschen standen auch tatsächlich die Fernsehstudios der MPK/MGK leer und die Hörfunkstudios wurden weniger genutzt.

Aus diesen Gründen empfiehlt der ORH, die Kapazitäten an technischen Einrichtungen - die in der besonderen Situation des Pilotversuches als gerechtfertigt angesehen werden können - erheblich zu reduzieren. Es sollte vermieden werden, daß - wie im Bereich Fernsehen - längere Zeit Kapazitäten ungenutzt vorgehalten werden. Der Versuch der MGK, durch Vermietung einer Studio- und einer Regieeinrichtung wenigstens eine gewisse Kostendeckung zu erreichen, kann als erster Schritt gesehen werden. Mit dem weiteren Abbau der Kapazitäten sollte aber nicht zu lange gewartet werden. Bei Abbau der Hörfunkkapazitäten bzw. bei Einbringung dieser technischen Einrichtungen in eine gemeinsam mit den Programmanbietern zu errichtende Sendezentrale sollte insbesondere auch darauf geachtet werden, daß die derzeit zu sehr ungünstigen Konditionen angemieteten Räume, in denen sich diese Einrichtungen befinden, möglichst schnell aufgegeben werden können (siehe hierzu auch TNr. 35.3.6.1).

35.3.5 Personalaufwendungen

35.3.5.1 Die Personalaufwendungen der MPK haben in den Jahren 1982 bis 1985 betragen:

1982	3 400 DM
1983	1 405 900 DM
1984	3 413 200 DM
1985	3 868 000 DM

Der Bestand an Planstellen hat sich folgendermaßen entwickelt:

Zahlenübersicht 3

Planstellen für	1983	1984	1985
Geschäftsführung (einschließlich Planstelle "Recht")	6	6	7
Technik	14	15	23
Programmangebote, Entwicklung und Koordination	6	13	13
Service	4	3	3
Finanz-, Rechnungswesen und Verwaltung	5	8	8
Planstellen insgesamt	35	45	54

35.3.5.2 Vergütungen

Die MPK schloß mit ihren Mitarbeitern ausschließlich Einzelverträge, die bis zum 31. Dezember 1985 befristet waren. Eine tarifvertragliche Bindung bestand nicht. Der Aufsichtsrat empfahl der Geschäftsleitung im April 1983, bei Personaleinstellungen auf ein angemessenes und vernünftiges Gehaltsniveau zu achten. Dabei sollte das Gehaltsgefüge unter dem Gehaltsniveau des BR liegen.

Der ORH hat die Vergütungen zwischen MPK und BR verglichen. Dabei hat sich ergeben, daß die Gehälter bei der MPK im Jahr 1985 bei den gegenübergestellten Richtpositionen im Schnitt um rd. 13 v.H. über dem des BR lagen.

Bei der Beurteilung des Vergütungsniveaus muß allerdings berücksichtigt werden, daß die Arbeitsverträge nur auf höchstens drei Jahre (bis zum Ende des Versuchs) abgeschlossen werden konnten. Ein gewisses Entgegenkommen bei Anstellung qualifizierter Mitarbeiter war deshalb nicht zu vermeiden. Auch darf beim Vergleich mit der BR-Vergütung nicht übersehen werden, daß für die Arbeitnehmer des BR eine betriebliche Altersversorgung und eine Beihilferegelung bestehen. Außerdem mußten die MPK-Mitarbeiter wegen der kleineren Betriebsgröße vielseitig verwendbar sein.

35.3.5.3 Freizeitausgleich

Die wöchentliche Arbeitszeit betrug 40 Stunden. Für arbeitsvertraglich zum Schichtdienst verpflichtete Mitarbeiter der MPK wurde für geleistete Sonn- und Feiertagsarbeit anstelle eines finanziellen Ausgleichs (Zeitzuschlag) ein zusätzlicher Freizeitausgleich gewährt. Die praktische Handhabung führte dazu, daß bei zu leistender Sonntagsarbeit wegen dieses zusätzlichen Freizeitausgleichs nur eine wöchentliche Arbeitszeit von 32 Stunden erbracht werden mußte. Die MPK begründet ihre Verfahrensweise damit, daß den Mitarbeitern dafür kein Sonntagszuschlag gewährt wurde, während die Mitarbeiter der Fernsehstudio München Atelierbetriebsgesellschaft mbH (FSM), die täglich mit denen der MPK zusammenarbeiteten, einen Zeitzuschlag von 100 v.H. erhielten (vgl. TNR. 35.3.6.2).

Nach Auffassung des ORH wäre die MPK sparsamer verfahren, wenn sie anstelle des zusätzlichen Freizeitausgleichs einen Zeitzuschlag für Sonntagsarbeit entsprechend den Regelungen des BR oder des ZDF in Höhe von 50 v.H. - im übrigen öffentlichen Dienst sind dies 25 v.H. - gewährt hätte. Auf diese Weise wären Personaleinsparungen möglich gewesen.

Die MGK hat die MPK-Regelung im Laufe des Jahres 1986 im Sinne des ORH geändert.

35.3.5.4 Freiwillige Zuwendung - Treueprämie

Die MPK gewährte ihren Mitarbeitern aufgrund einer Betriebsvereinbarung vom 30. Oktober 1985 zum 31. Dezember 1985 eine Treueprämie. Die Zuwendung richtete sich nach der Betriebszugehörigkeit und betrug pro Monat 100 DM. Für Kinder, für die ein Kinderfreibetrag zustand, erhielten die Mitarbeiter zusätzlich 500 DM je Kind. Für Mitarbeiter ab vollendetem 50. Lebensjahr wurden zusätzlich 1000 DM gewährt. Soweit Mitarbeiter von der MGK,

der FSM oder der BLM übernommen wurden oder ein Rückkehrrecht an eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt bzw. einen sonstigen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber hatten, reduzierte sich die Zuwendung auf die Hälfte. Sinn dieser Sonderzahlung war nach Mitteilung der MPK:

- Abwanderungsüberlegungen von Mitarbeitern entgegenzuwirken,
- einen Ausgleich dafür zu schaffen, daß nur einer beschränkten Anzahl von Mitarbeitern Anschlußverträge für das Jahr 1986 angeboten werden konnten,
- der Tatsache nachträglich Rechnung zu tragen, daß bei der MPK keine linearen Gehaltsanpassungen vorgenommen wurden.

Der ORH hält die freiwilligen Zuwendungen kurz vor Ablauf der Verträge nicht für gerechtfertigt. Sie wären auch in der freien Wirtschaft bei einer Betriebszugehörigkeit von längstens drei Jahren nicht üblich. Faktisch wurde dadurch das ohnehin hohe Gehaltsniveau weiter angehoben.

35.3.6 Sachaufwendungen

35.3.6.1 Mieten für Büro- und Technikräume

Die MPK war für die Durchführung des Pilotversuches in angemieteten Räumen in Unterföhring bei München auf dem dortigen Studiogelände des ZDF bzw. der FSM, einer hundertprozentigen Tochter des ZDF, untergebracht. Die Einrichtung und die technische Ausstattung der Räume wurden von der MPK eingebracht bzw. in Auftrag gegeben.

Die von der MPK im Jahr 1983 abgeschlossenen Mietverträge über Büroräume (17 DM/m²) und Technikräume für die Fernsehproduktion (15 DM/m²) gaben weder von der Miethöhe noch von der Laufzeit her Grund zur Beanstandung. Die Laufzeit bis 31. Dezember 1985 für die Anmietung der Technikräume war auf die Dauer des Pilotprojektes abgestellt, bei der Mietdauer bis 30. Juni 1986 für die Büroräume der MPK war eine Abwicklungsphase von sechs Monaten eingeplant.

Im Jahr 1984 hat die MPK jedoch im selben Gebäude weitere Büroräume und Räume für die Technische Zentrale Hörfunk zu wesentlich ungünstigeren Konditionen (22,60 DM/m²) vom ZDF angemietet. Durch Eintritt in die Restlaufzeit eines zwischen dem ZDF und einem Dritten bestehenden Staffelmietvertrages wurde neben einem um rd. ein Drittel höheren Mietpreis für eine

Grundmietzeit von zwei Jahren (1. Januar 1984 bis Ende des Pilotprojektes 31. Dezember 1985) noch eine Mietausfall- und Kostentragungsgarantie für weitere 20 Monate übernommen, deren wirtschaftliches Risiko sich auf etwa 350 000 DM belief. Dies ergibt für den Garantiefall rechnerisch eine auf die Laufzeit des Pilotversuchs bezogene mögliche Kaltmiete von etwa 50 DM/m². Nach den dem ORH vorliegenden Planzahlen für 1986 sind von den Mieten für Büros und Hörfunkstudios 220 000 DM noch der MPK zugeordnet worden. Darin dürfte auch ein Teil des übernommenen Ausfallrisikos enthalten sein.

Der ORH ist der Auffassung, daß die mit der Anmietung weiterer Räume im gleichen Gebäude unbestreitbar verbundenen Vorteile in der zeitlichen und organisatorischen Abwicklung des Hörfunkbereichs die insgesamt in Kauf genommenen finanziellen Nachteile und Risiken nicht aufwiegen können. Auch Aufsichtsrat und Präsidium des Aufsichtsrats der MPK haben ihren Bedenken gegen die Konditionen des Vertrages Ausdruck verliehen. Für das Argument der Gesellschaft, die alternative Anmietung von Räumen an einem anderen Standort wäre wegen der damit verbundenen dezentralen Betriebsabwicklung voraussichtlich noch teurer gekommen, liegen keine konkreten Anhaltspunkte vor.

35.3.6.2 Betrieb der Technischen Zentrale Fernsehen durch die FSM

Zu den Aufgaben der MPK gehörte auch die Vorhaltung der personellen und technischen Ressourcen für die Abwicklung der Sendungen im Kabelfernsehen sowie für die Produktion von Fernsehsendungen durch die Programmanbieter des Kabelpilotprojektes. Zu diesem Zweck wurden von der MPK eingerichtet:

- eine Zentrale Sendeabwicklung mit zugehörigen Abspieleinrichtungen für unterschiedliche Systeme und Formate,
- zwei Fernsehstudios und eine Ansageeinheit mit zugehörigen Senderegien und Schriftgeneratoren.

Im Rahmen des Betriebs der Technischen Zentrale Fernsehen stellte die MPK aber nur für die Abwicklung des laufenden Fernsehprogrammes eigenes Personal, also die Schichtleitung und die Besetzung der Zentralen Sendeabwicklung. Das für die Bedienung der Abspieleinrichtungen und für den Betrieb der Fernsehstudios erforderliche Personal, insgesamt 19 Personen für eine 8-Stunden-Schicht täglich vom 1. März 1984 bis 31. Dezember 1985, wurde von der FSM gestellt. Diese Personalgestellung wurde von der FSM mit 660 DM je Schicht und Person in Rechnung gestellt.

Der Schichtpreis beruhte auf einer von der FSM vorgelegten Einzelkalkulation, die von der MPK letztlich unverändert akzeptiert wurde. Nach Auffassung des ORH hat die MPK, wenn man den Umfang der von ihr garantierten Festabnahme bestimmter Dienstleistungen betrachtet, einem zu hohen Schichtpreis zugestimmt.

Bei Zugrundelegung der allgemeinen Preisliste der FSM (Stand 1. August 1983) hätte sich für die MPK selbst bei ganz überwiegender Einstufung des gestellten Personals in der höchsten Lohngruppe A ein durchschnittlicher Schichtpreis von 720 DM ergeben. Der zwischen MPK und FSM vereinbarte Schichtpreis von 660 DM entspricht damit rd. 90 v.H. des Preises, der bei einer nur stundenweisen oder tageweisen Abnahme von Personal von jedem Dritten zu zahlen gewesen wäre. Ein Abschlag von nur 10 v.H. für den Wegfall aller Vorhalte- und Auslastungsrisiken auf seiten der FSM erscheint jedoch bei weitem zu gering.

Auch der von der FSM als Ausgangsgröße für ihre Einzelkalkulation des Schichtpreises angesetzte durchschnittliche Bruttolohn ergab sich nach Erkenntnissen des ORH aus dem Ansatz der jeweils höchsten Einstufung nach Tarifgruppen (Funktion bzw. Schwierigkeitsgrad) und einer 9- bis 10jährigen Betriebszugehörigkeit des bereitgestellten Personals.

Eine differenziertere Betrachtung der erforderlichen Qualifikation des Personals z.B. für den Betrieb von zwei nur 60 und 87 m² großen Studios hätte zu einer spürbaren Absenkung des Ausgangswertes und damit der Gesamtkalkulation geführt, die nach Einschätzung des ORH, auf die Laufzeit des Vertrages gerechnet, eine Einsparung von rd. 1 Mio DM erbracht hätte.

Auch andere Kalkulationselemente der FSM hätten Anlaß zu weiteren Verhandlungen geboten. Das gilt insbesondere für die letztlich dreifache Berücksichtigung von Sonntagsarbeit (1 freier Tag zur Herstellung der 5-Tage-Woche + 1 zusätzlicher freier Tag + 100 v.H. Zuschlag) und für einen pauschalen Gemeinkostenzuschlag von 20 v.H., der auf die Laufzeit des Vertrages immerhin 1,2 Mio DM ausmachte.

Die FSM hält die verrechneten Preise weiterhin für angemessen. Sie verweist auf die Unwägbarkeiten und Unsicherheiten, die sich aus den besonderen Bedingungen und der Befristung des Kabelpilotprojektes ergaben. Dies habe sich notwendig auch auf die Preisgestaltung ausgewirkt. Insbesondere habe auch sie selbst finanzielle Zugeständnisse bei der nur befristeten

Einstellung von Personal speziell für das Kabelpilotprojekt machen müssen. Ein Vergleich der Preise, welche der MPK berechnet wurden, mit der allgemeinen Preisliste der FSM sei deshalb nicht möglich. Die FSM räumt jedoch ein, daß ihre Preise für Sach- und Personalleistungen im Rahmen evtl. längerfristiger Bindungen bei künftigen Kabel- und Satellitenprojekten durchaus verhandlungsfähig seien.

Die Argumente der FSM vermögen schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die zum Vergleich herangezogene allgemeine Preisliste der FSM gerade auch solche Personalleistungen zum Inhalt hat, die gegenüber der MPK erbracht wurden.

Die MPK hat den Bedenken des ORH gegen die Höhe des verrechneten Schichtpreises im Grundsatz zugestimmt, sie verweist aber darauf, daß sie sich nach der Standortentscheidung für Unterföhring den Bedingungen der FSM habe beugen müssen. Dabei wird aber übersehen, daß die MPK schon vom finanziellen Volumen der Geschäftsbeziehung her ein für die FSM interessanter Partner war, der durchaus das Gewicht hatte, seine eigenen Vorstellungen besser zur Geltung zu bringen.

ZWEITER TEIL

FINANZIELLE SITUATION DES BAYERISCHEN RUNDFUNKS

Im folgenden Bericht wird im Teil A die finanzielle Situation des Bayer. Rundfunks (BR) und deren voraussichtliche Entwicklung in den kommenden Jahren dargestellt. Außerdem enthält er im Teil B Feststellungen zur Prüfung der betrieblichen Altersversorgung.

Gliederung	Seite
A	
1 Die Wirtschaftspläne der Jahre 1984 bis 1986 und ihr Vollzug	204
1.1 Wirtschaftsplanung	204
1.2 Wirtschaftsrechnung	205
1.3 Verbesserungen im Haushaltsvollzug	206
1.4 Entwicklung des Haushaltsvolumens des BR im Vergleich zu den Staatshaushalten	207
1.5 Vergleich des tatsächlichen Finanzbedarfs mit der mittelfristigen Finanzplanung	208
2 Überblick über die Ertragslage 1984 bis 1986	209
2.1 Übersicht zur Ertragsentwicklung 1984 bis 1986	209
2.1.1 Teilnehmergebühren	210
2.1.2 Erträge aus Kostenerstattungen und Gewinnabführungen	211
2.1.3 Obriige Erträge	212
2.2 Übersicht zur Aufwandsentwicklung 1984 bis 1986	212
2.2.1 Personalaufwendungen	213
2.2.2 Sachaufwendungen - Programmleistungen	218
2.2.3 Kosten und Leistungen der Produktionsbetriebe im Hörfunk und Fernsehen	221
2.2.4 Programmvorratshaltung	221

	Seite	
3	Investitionen	222
3.1	Investitionen in Sachanlagen 1984 bis 1987	222
3.2	Versorgungsstand der Hörfunk- und Fernsehprogramme des BR	223
4	Eigenkapitalausstattung	224
5	Künftige finanzielle Entwicklung des BR	224
6	Empfehlung der KEF	229
B		
7	Betriebliche Altersversorgung im BR	229

A

1 Die Wirtschaftspläne und ihr Vollzug

1.1 Wirtschaftsplanung ¹⁾

Die vom Verwaltungsrat geprüften und vom Rundfunkrat genehmigten Wirtschaftspläne der Jahre 1984 bis 1986 enthielten einschließlich der Nachträge

- im Aufwands- und Ertragsplan

Zahlenübersicht 1

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Erträge	742,9	765,0	801,7
Aufwendungen	726,6	764,3	836,9
Ergebnis	+ 16,3	+ 0,7	- 35,2

1) ohne Haushaltsrest aus Vorjahren und ohne Sollumbuchungen

- im Finanzplan

Zahlenübersicht 2

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Fehlbeträge von ¹⁾	8,2	13,0	33,3
Diese Fehlbeträge sollten durch			
- Abnahme des Eigenmittelbestandes	18,5	7,0	27,3
- Zunahme des Fremdmittelbestandes ²⁾	-	6,0	6,0
aufgebracht werden bzw. zur			
- Zunahme des Eigenmittelbestandes	10,3	-	-
führen.			

1) Die Differenz zwischen dem Ergebnis im Aufwands- und Ertragsplan und dem Fehlbetrag im Finanzplan ergibt sich dadurch, daß die kalkulatorischen Aufwendungen (insbesondere Abschreibungen und Zuführungen zur Pensionsrückstellung) zur Finanzierung der Ausgaben im Finanzplan (z.B. Investitionen und sonstige Mittelverwendungen) nicht ausgereicht haben.

2) Es handelt sich um zinslose Darlehen der anderen ARD-Anstalten und des ZDF für den SRT-Erweiterungsbau (= Gemeinschaftseinrichtung der Rundfunkanstalten in Nürnberg).

1.2 Wirtschaftsrechnung

Die vom Verwaltungsrat geprüften und vom Rundfunkrat festgestellten Wirtschaftsrechnungen der Jahre 1984 bis 1986 enthielten

- in der Aufwands- und Ertragsrechnung

Zahlenübersicht 3

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Erträge	791,8	820,3	884,5
Aufwendungen	726,5	777,3	873,8
Überschüsse	65,3	43,0	10,7

- in der Finanzrechnung

Zahlenübersicht 4

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
als Gesamtergebnis	+ 36,3	+ 42,5	+ 38,6
Die Überschüsse erhöhten den Eigenmittelbestand (einschl. Einstellung in Rücklagen)	36,3	48,5	41,2
Außerdem nahm der Fremdmittelbestand zu	-	- 6,0	- 2,6

1.3 Verbesserungen im Haushaltsvollzug

Gegenüber der Wirtschaftsplanung ergaben sich im Haushaltsvollzug folgende Ergebnisverbesserungen:

- in der Aufwands- und Ertragsrechnung

Zahlenübersicht 5

	1984		1985		1986	
	Mio DM	v.H. ¹⁾	Mio DM	v.H. ¹⁾	Mio DM	v.H. ¹⁾
Mehrerträge	48,9	6,6	55,3	7,2	82,8	10,3
Mehr(-)- bzw. Minderaufwendungen(+)	+ 0,1	0,0	- 13,0	1,7	- 36,9	4,4
Ergebnisverbesserung	49,0		42,3		45,9	

1) Unterschied gegenüber den Planzahlen

- in der Finanzrechnung

Zahlenübersicht 6

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM
Ergebnisverbesserung	44,5	55,5	71,9

1.4 Entwicklung des Haushaltsvolumens des BR im Vergleich zu den Staatshaushalten

Die Steigerung des Ausgabevolumens beim BR stellt sich im Vergleich mit der Entwicklung beim Bund und der im Freistaat Bayern wie folgt dar:

Zahlenübersicht 7

	Steigerungsraten gegenüber dem Vorjahr ¹⁾ in v.H.				Durchschnitt der Jahre 1984 bis 1985
	1984	1985	1986	1987	
BR ²⁾	12,6	3,8	6,1	0,3	5,7
Bund ³⁾	2,0	2,1	1,7	1,9	1,9
Freistaat ³⁾ Bayern	2,0	5,3	4,3	4,6	4,1

1) Die Steigerungsraten basieren für 1984 bis 1986 auf dem Ist, für 1987 auf dem Haushalts-soll gegenüber dem Soll 1986.

2) Im Ausgabevolumen des BR blieben folgende Verpflichtungen aus der Gebührenanpassung 1. Juli 1983 außer Betracht:

Verpflichtungen des BR aus der Gebührenanpassung 1. Juli 1983	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
Abführung für Kabelpilotprojekte	6,0	6,1	1,7	-
Fernsehrestversorgung	0,9	1,9	2,8	4,8
Neuregelung Finanzausgleich und Finan- zierung Deutschlandfunk	11,3	11,7	12,1	12,4
Innovationen	8,5	11,3	11,9	29,2
zusammen	26,7	31,0	28,5	46,4

Darüber hinaus wurden die Haushaltsvolumina um Ausgaben für das "Sondervermögen Altersversorgung" gekürzt.

3) Zum Vergleich sind die nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Haushaltsvolumina herangezogen worden.

Der Vergleich zeigt, daß die Anpassung der Rundfunkgebühren zum 1. Juli 1983, insbesondere im Jahr 1984, eine Steigerungsrate ermöglicht hat, die erheblich über der der Staatshaushalte lag. Die Erhöhung bei den Investitionen um mehr als 70 v.H. und der Erwerb eines Filmpaketes trugen zum Anstieg maßgeblich bei. In den Jahren 1985 und 1986 hat der BR seine Steigerungsraten gegenüber 1984 deutlich zurückgeführt. Im Haushalt 1987 ist eine Steigerung geplant, die unter den Zuwachsraten der Staatshaushalte liegt.

Vergleicht man allerdings das Ausgabevolumen 1987 mit dem von 1983, dann beträgt die Steigerung beim BR 24,6 v.H. gegenüber 8,8 v.H. beim Bund und 12,9 v.H. beim Freistaat Bayern.

1.5 Vergleich des tatsächlichen Finanzbedarfs mit der mittelfristigen Finanzplanung

Die Rundfunkanstalten legten der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) im November 1984 ihre mittelfristigen Finanzvorschauen für die Zeit vom 1. Januar 1983 bis zum 31. Dezember 1988 vor. Sie dienten als Grundlage für den Fünften KEF-Bericht. Danach erwartete der BR für den Zeitraum 1984 bis 1986 folgende Fehlbeträge:

Planzahlen lt. Finanzvorschau Zahlenübersicht 8

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1984 bis 1986 Mio DM
Fehlbeträge ¹⁾	9,6	26,0	50,8	86,4

1) einschließlich Satellitenkosten

Vergleicht man diese Planzahlen mit dem Ist, so ergeben sich folgende Abweichungen:

Zahlenübersicht 9

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1984 bis 1986 Mio DM
Tatsächliche Überschüsse	36,3	42,5	38,6	117,4
Abweichung gegenüber der Finanzvorschau "KEF"	+ 45,9	+ 68,5	+ 89,4	+ 203,8

Die Istverbesserungen beruhen sowohl auf Mehreinnahmen als auch auf Minderausgaben. Gemessen am Haushaltsvolumen der drei Jahre beträgt die durchschnittliche jährliche Abweichung gegenüber der Finanzvorschau rd. 9 v.H.. Gegenüber den Feststellungen im ORH-Bericht 1985 (in den Jahren 1981 bis 1983 betrug die durchschnittliche Abweichung 15 v.H.) verringerte sich zwar der Abstand zwischen Bedarfsplanung und dem Ist. Dennoch sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, den mittelfristigen Finanzbedarf realistischer zu schätzen.

2 **Oberblick über die Ertragslage 1984 bis 1986**

Der BR erzielte in den Wirtschaftsjahren 1984 bis 1986 Überschüsse in der Ertrags- und Aufwandsrechnung von insgesamt 119 Mio DM. Diese Überschüsse gehen in die Investitions- und Finanzrechnung ein und stehen - soweit sie dort nicht verwendet werden oder kalkulatorischer Natur sind - als Finanzmittel für Folgejahre zur Verfügung.

2.1 **Übersicht zur Ertragsentwicklung 1984 bis 1986**

Die Gesamterträge des BR lagen 1986 um 92,7 Mio DM (11,7 v.H.) über denen des Jahres 1984. Die Betriebserträge verbesserten sich im wesentlichen bei den Teilnehmergebühren und den Kostenerstattungen der Rundfunkwerbung. Bei den neutralen Erträgen trug die Auflösung von Rückstellungen zur Ertragsverbesserung bei. Die Erträge 1986 setzten sich in etwa wie folgt zusammen:

- 70 v.H. Teilnehmergebühren,
- 18 v.H. Kosten- und Vorsteuererstattungen sowie Gewinnabführungen der Bayer. Rundfunkwerbung,
- 12 v.H. übrige Erträge.

Gegenüber 1984 verringerte sich der Anteil der Teilnehmergebühren von 75 v.H. auf 70 v.H. Mit dazu beigetragen hat die Auflösung einer Rückstellung zugunsten der übrigen Erträge.

Ertragsstruktur

Zahlenübersicht 10

	1984	1985	1986	Veränderungen 1984 bis 1986	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
1. Betriebserträge					
- Teilnehmergebühren	593,7	607,1	621,7	+ 28,0	4,7
- Kostenerstattungen (Rundfunkwerbung u.a.)	111,1	116,7	143,4	+ 32,3	29,1
- Erträge aus Gewinnab- führungsverträgen	30,5	33,3	29,0	- 1,5	4,9
- Erträge aus Beteiligungen und anderen Finanzan- lagen, sonstige Zinsen und ähnliche Erträge	14,3	15,4	15,9	+ 1,6	11,2
- Erträge aus Bestands- veränderungen	9,3	12,5	14,6	+ 5,3	57,0
- Sonstige Betriebserträge	14,6	16,0	16,7	+ 2,1	14,4
insgesamt	773,5	801,0	841,3	+ 67,8	8,8
2. Neutrale Erträge	18,3	19,3	43,2 ¹⁾	+ 24,9	136,1
3. Gesamterträge	791,8	820,3	884,5	+ 92,7	11,7

1) Enthalten ist eine Rückstellungsauflösung durch Einführung von Gesamtversorgungsobergrenzen in Höhe von 23,6 Mio DM.

2.1.1 Teilnehmergebühren

Die monatliche Rundfunkgebühr beträgt seit 1. Juli 1983 16,25 DM. Sie setzt sich aus der Grundgebühr von 5,05 DM und der Fernsehgebühr von 11,20 DM zusammen. Von der Fernsehgebühr sind 30 v.H. (3,36 DM) an das Zweite Deutsche Fernsehen abzuführen.

Die Anzahl der gebührenpflichtigen Empfangsgeräte ist zum 31. Dezember 1986 in Bayern weiter angestiegen. Gegenüber dem 31. Dezember 1984 erhöhte sie sich

- für den Hörfunk um 226 216 (5,6 v.H.) auf 4 251 461,
- für das Fernsehen um 135 015 (3,7 v.H.) auf 3 770 524.

Der Anteil des BR an den gebührenpflichtigen Empfangsgeräten aller Landesrundfunkanstalten hat sich im gleichen Zeitraum erneut leicht erhöht, nämlich

- im Hörfunk von 17,4 v.H. auf 17,9 v.H.,
- im Fernsehen von 17,4 v.H. auf 17,7 v.H.

Die aufgrund der Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht gewährten Freistellungen erhöhten sich im Hörfunk um 48 962 (18,4 v.H.) auf 315 121. Für den Fernsehbereich ergab sich eine Erhöhung um 17 348 (8,9 v.H.) auf 212 734 gebührenbefreite Teilnehmer.

Durch den Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens (Rundfunkstaatsvertrag) vom 3. April 1987 erhöht sich die Rundfunkgebühr ab 1. Januar 1988 um mtl. 0,35 DM auf 16,60 DM. Die Erhöhung betrifft mit 0,11 DM die Grundgebühr und mit 0,24 DM die Fernsehgebühr. Von dieser Erhöhung der Rundfunkgebühr partizipieren die Landesrundfunkanstalten und das ZDF jedoch nur mit rd. 0,02 DM, während "die nach Landesrecht zuständigen Stellen" - in Bayern die Landeszentrale für neue Medien (BLM) - künftig mit 2 v.H. am Rundfunkgebührenaufkommen beteiligt sind. Der BLM werden somit ab 1988 jährlich rd. 15 Mio DM vom Rundfunkgebührenaufkommen zur Finanzierung ihrer Aufgaben im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Trägerschaft zur Verfügung stehen. Beim BR wird sich die Gebührenerhöhung ab 1988 mit einem jährlichen Plus von rd. 0,7 Mio DM auswirken.

2.1.2 Erträge aus Kostenerstattungen und Gewinnabführungen der Bayer. Rundfunkwerbung (BRW)

Die Erträge aus der Rundfunkwerbung stellen für den BR neben dem Gebührenaufkommen eine wichtige Finanzquelle dar. Die Werbeerträge fließen dem BR vor allem in Form von Kostenerstattungen für das Werberahmenprogramm zu. Darüber hinaus besteht mit der BRW ein Gewinnabführungsvertrag. Aus der Rundfunkwerbung erzielte der BR folgende Erträge:

Erträge aus Werbung

Zahlenübersicht 11

	1984	1985	1986	Veränderungen 1984 bis 1986	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
Kostenerstattung Rahmenprogramm	97,4	102,1	120,1	+ 22,7	23,3
Erträge aus der Gewinnabführung	30,5	33,3	29,0	- 1,5	4,9
Vorsteuer-Erstattung	2,3	3,7	4,5	+ 2,2	95,7
insgesamt	130,2	139,1	153,6	+ 23,4	18,0

Der Anstieg der Kostenerstattung ist durch höhere Durchschnittsminutenkosten im Rahmenprogramm verursacht. Die höheren Kosten ergaben sich nach der Darstellung des BR aus der Notwendigkeit, die Attraktivität des Vorabendprogramms zur Sicherung der Werbeeinnahmen zu erhöhen. Bei der BRW führten deshalb die gestiegenen Rahmenprogrammkosten im Werbefernsehen bei unveränderten Werbepreisen zu einem niedrigeren Gewinn.

Im Fernsehen waren die Werbesendezeiten jeweils voll ausgelastet. Die Werbezeiten im Hörfunk konnten 1986 im Programm Bayern 1 zu 94,6 v.H. (Vorjahr 88,2 v.H.) und im Programm Bayern 3 zu 95,6 v.H. (Vorjahr 99,0 v.H.) verkauft werden.

2.1.3 Übrige Erträge

Enthalten sind vor allem Erträge aus

- Coproduktionen und Programmverwertungen,
- dem Sondervermögen "Altersversorgung",
- der Auflösung von Rückstellungen.

Daneben werden Bestandsveränderungen der Fernseh-Programmvorräte und aktivierte Eigenleistungen ausgewiesen.

2.2 Übersicht zur Aufwandsentwicklung 1984 bis 1986

Die Gesamtaufwendungen des BR lagen 1986 um 147,3 Mio DM (20,3 v.H.) über denen des Jahres 1984. Der erhebliche Anstieg betrifft sowohl die Programm- und Sachaufwendungen als auch die Personalaufwendungen, bei denen der kalkulatorische Aufwand für die Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen besonders zu Buche schlägt, während die kassenwirksamen Personalaufwendungen dahinter zurückbleiben.

Die Gesamtaufwendungen 1986 setzten sich wie folgt zusammen:

- | | |
|------------------------|---------|
| - Personalaufwendungen | 41 v.H. |
| - Sachaufwendungen | 51 v.H. |
| - übrige Aufwendungen | 8 v.H. |

Aufwandsstruktur

Zahlenübersicht 12

	1984	1985	1986	Veränderungen 1984 bis 1986	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
1. Betriebsaufwendungen					
- Personalaufwendungen (davon	294,7	305,2	357,8	63,1	21,4
● kassenwirksame Personalaufwendungen	(233,2)	(238,0)	(249,2)	(16,0)	(6,9)
● Zuführung zu Pensionsrückstel- lungen)	(61,5)	(67,2)	(108,6)	(47,1)	(76,6)
- Sachaufwendungen	361,7	392,1	443,6	81,9	22,6
- Zinsaufwendungen	0,5	0,5	0,5	-	-
- Abschreibungen	28,7	31,6	33,0	4,3	15,0
- Zuwendungen zum Finanz- ausgleich und Deutsch- landfunk	28,0	28,4	28,8	0,8	2,9
insgesamt	713,6	757,8	863,7	150,1	21,0
2. Neutrale Aufwendungen	12,9	19,5	10,1	- 2,8	21,7
3. Gesamtaufwendungen	726,5	777,3	873,8	147,3	20,3

2.2.1 Personalaufwendungen

2.2.1.1 Die Personalaufwendungen 1984 bis 1986 gliedern sich wie folgt:

Personalaufwand

Zahlenübersicht 13

	1984	1985	1986	Veränderungen 1984 bis 1986	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
Gehälter	198,6	203,2	212,5	+ 13,9	7,0
Soziale Abgaben	27,0	27,8	29,2	+ 2,2	8,1
Altersversorgung und Unterstützung	68,5	73,7	115,5	+ 47,0	68,6
Sonstige Sozialaufwendungen und sonstige Personalauf- wendungen	0,6	0,5	0,6	-	-
insgesamt	294,7	305,2	357,8	+ 63,1	21,4
Veränderung gegenüber Vorjahr - in v.H. -	- 0,2	+ 3,6	+ 17,2		
Anteil am Betriebsaufwand	41,3	40,3	41,4		

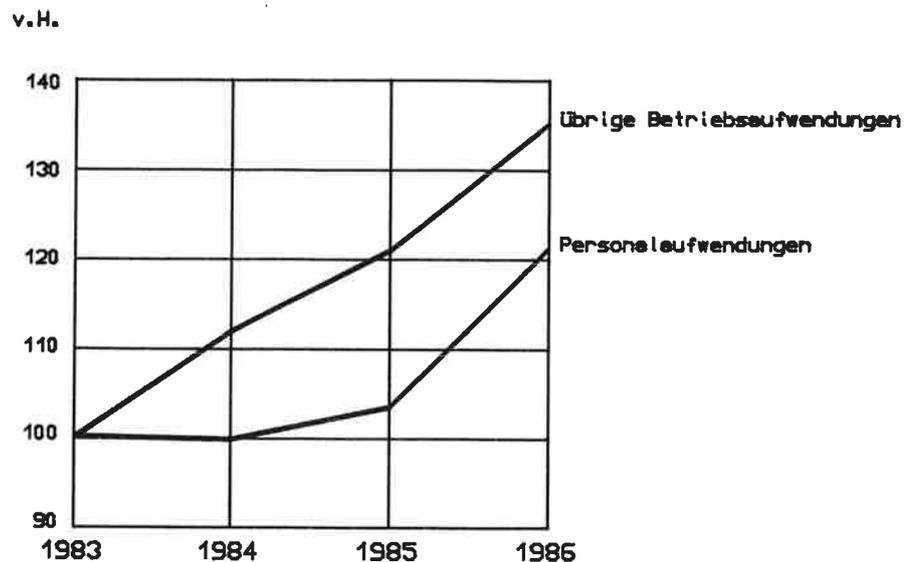
Der starke Anstieg der Personalaufwendungen im Jahr 1986 wurde vor allem durch höhere Zuführungen zur Pensionsrückstellung hervorgerufen. In den Jahren 1984 bis 1986 wurden insgesamt 237,3 Mio DM, darunter 1986 108,6 Mio DM, den Pensionsrückstellungen als kalkulatorischer Aufwand zugeführt. Abweichend von der bisherigen Berechnungsmethode wurde 1986

- als Bemessungsgrundlage das jeweilige, nach dem Tarifvertrag erreichbare Endstufengehalt berücksichtigt,
- bei den männlichen Anwartschaftsberechtigten generell das rechnungsmäßige Grenzalter mit 63 Jahren zugrunde gelegt.

Dies allein führte zu einer Aufstockung von rd. 34 Mio DM. Andererseits konnten durch die Nettobegrenzung der Versorgungsansprüche 23,6 Mio DM Pensionsrückstellungen erfolgswirksam aufgelöst werden (vgl. Fußnote zur Zahlenübersicht 10 und Teil B).

2.2.1.2 Der Anteil der Personalaufwendungen am betrieblichen Aufwand veränderte sich im Untersuchungszeitraum nur unwesentlich. Er betrug 1986 41,4 v.H.

Vergleicht man die Steigerungsraten der Personalaufwendungen mit denen der übrigen Betriebsaufwendungen, so führt dies zu folgendem Ergebnis:



Es zeigt, daß sich die übrigen Betriebsaufwendungen von 1983 bis 1986 um 35 v.H. erhöht haben. Der Anstieg der Personalaufwendungen war mit 21,1 v.H. im gleichen Zeitraum geringer; der darin enthaltene steile Anstieg um 17,7 v.H. im Jahr 1986 beruht im wesentlichen auf den vorher beschriebenen Sondereinflüssen bei den kalkulatorischen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen.

2.2.1.3 Im folgenden werden die Steigerungsraten der Personalausgaben des BR mit denen des Bundes und des Freistaates Bayern verglichen:

Zahlenübersicht 14

Steigerungsraten jeweils gegenüber dem Vorjahr in v.H.	1984	1985	1986
BR	4,6	2,7	4,3
Bund	0,9	3,4	3,5
Freistaat Bayern	1,7	3,4	4,5

Die Steigerungsrate des BR lag 1984 über der im übrigen öffentlichen Dienst. Dies beruht auch darauf, daß der BR die Gehaltserhöhung 1983 des übrigen öffentlichen Dienstes mit mehrmonatiger Verzögerung 1984 nachgeholt hat. Seit 1985 entsprechen die Steigerungsraten des BR dem Anstieg der Personalausgaben beim Bund bzw. in Bayern.

Wegen der Unterschiede im Bereich der Altersversorgung werden in einem weiteren Vergleich die Vergütungen der Angestellten im Freistaat Bayern der Gehaltsentwicklung des BR gegenübergestellt.

Zahlenübersicht 15

Steigerungsraten jeweils gegenüber dem Vorjahr in v.H.	1984	1985	1986
BR ¹⁾	4,0	2,4	3,9
Freistaat Bayern ²⁾	0,6	2,6	4,1

1) Einbezogen wurden folgende Personalausgaben: Gehälter, soziale Abgaben (ohne gesetzliche Unfallversicherung) sowie sonstige soziale Aufwendungen (Selbstfahrervergütungen und sonstige Personalaufwendungen).

2) Ausgaben im Sinne der Gruppe 425 des Gruppierungsplans

Auch dieser Vergleich bestätigt, daß die Steigerungsraten des BR für die Jahre 1985 und 1986 dem Anstieg im übrigen öffentlichen Dienst in etwa entsprechen.

2.2.1.4 Planstellenentwicklung

Zahlenübersicht 16

Planstellen für	1984	1985	1986	1987
Gremien, Intendanz und juristische Direktion	97	97	102	111
Hörfunkprogramm, Dienstleistungen des Hörfunks und Hörfunkproduktion	972	992	991	998
Fernsehprogramm und Produktions- betrieb Fernsehen	1 071	1 071	1 075	1 083
Verwaltung und allgemeiner Betrieb	451	451	453	453
Technische Direktion, Technischer Betrieb Fernsehen und Senderbetrieb	419	421	429	443
insgesamt	3 010	3 032	3 050	3 088

Der BR hat von 1985 bis 1987 78 neue Planstellen geschaffen. Dies bedeutet einen Zugang von 2,6 v.H. gegenüber 1984. Dabei ist die Anzahl der Planstellen in Verwaltung und allgemeinem Betrieb nahezu unverändert geblieben. Die Mehrung im Bereich der Gremien, Intendanz und juristischen Direktion betrifft vor allem die Rundfunkgebührenstelle. Die Anzahl der befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Stellenplans stieg im gleichen Zeitraum um 28 auf insgesamt 94.¹⁾

Im Stellenplan 1987 sind sieben außertarifliche Stellen und 58 Sondervertragsstellen ausgewiesen. Damit hat sich die Anzahl der Sondervertragsstellen gegenüber 1984 um vier verringert.

1) Davon entfallen auf

- befristete Arbeitsverhältnisse ohne Planstelle	69
- Zeitverträge	8
- unbefristete Arbeitsverhältnisse	17

2.2.1.5 Stellenhebungen

Der BR nahm im Zeitraum 1984 bis 1987 222 Höherbewertungen vor. Dem stehen 26 Rückbewertungen gegenüber. Im einzelnen ergab sich folgende Entwicklung:

Wertigkeitsänderungen im Stellenplan

Zahlenübersicht 17

	1984	1985	1986	1987	insgesamt
Höherbewertungen	99	36	43	44	222
- darunter Überleitungsverfahren zur neuen Gehaltstarifstruktur	48	2	-	-	50
Rückbewertungen	11	8	2	5	26

Der Erwartung des Bayerischen Landtags im Beschluß vom 14. Juni 1983 (Drucksache 10/1134), daß der BR seine Gehaltsstruktur grundsätzlich, vor allem durch Rückstufung überbewerteter Stellen, ändere, hat der BR durch Rückbewertung von 26 Stellen Rechnung zu tragen versucht. Der BR weist darauf hin, daß Stellenrückbewertungen aus arbeitsrechtlichen Gründen nur im Rahmen der Personalfluktuation möglich sind. Als Begründung für die vorgenommenen Höherbewertungen führt der BR vor allem gestiegene Schwierigkeitsgrade mancher Aufgaben und damit höhere Anforderungsprofile dieser Stellen an.

Die Zunahme von höherbewerteten Stellen (Gehaltsgruppe 12 und darüber) macht die folgende Zahlenübersicht deutlich, in der die Stellenpläne 1983 und 1987, nach Gehaltsgruppen gegliedert, gegenübergestellt sind.

Zuordnung nach Gehaltsgruppen ¹⁾

Zahlenübersicht 18

	Stellenplan 1983		Stellenplan 1987	
	Anzahl	v.H.	Anzahl	v.H.
AT/Sonderverträge sowie Gehaltsgruppen 16 bis 18	271	9,8	287	10,0
Gehaltsgruppen 12 bis 15	671	24,1	701	24,6
Gehaltsgruppen 5 bis 11	1 598	57,5	1 646	57,7
Gehaltsgruppen 1b bis 4	240	8,6	220	7,7
insgesamt	2 780	100,0	2 854	100,0

1) einschließlich außertarifliche Angestellte, aber ohne Musiker und Sänger

2.2.2 Sachaufwendungen - Programmleistungen

2.2.2.1 Die Sachaufwendungen des BR entwickelten sich in den Jahren 1984 bis 1986 wie folgt:

Sachaufwand

Zahlenübersicht 19

	1984	1985	1986	Veränderungen 1984 bis 1986	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen	138,3	157,4	181,5	43,2	31,2
Anteil an Programm-Gemein- schaftsaufgaben und Co- produktionen	47,3	48,4	62,8	15,5	32,8
Postkosten	58,5	60,1	66,1	7,6	13,0
Einzugskosten der Rund- funkgebühren	19,4	20,7	21,7	2,3	11,9
Sonstige Betriebsaufwendungen	98,2	105,5	111,5	13,3	13,5
insgesamt	361,7	392,1	443,6	81,9	22,6
Veränderung gegenüber Vorjahr - in v.H. -	11,4	8,4	13,1		
Anteil am Betriebsaufwand	50,7	51,7	51,4		

Der Anstieg der Sachaufwendungen lag im Untersuchungszeitraum über dem der Personalaufwendungen. Auffallend ist hierbei die Steigerung bei den Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen sowie dem Anteil an Programm-Gemeinschaftsaufgaben und Coproduktionen, also den direkten Programmkosten, um mehr als 30 v.H. gegenüber 1984.

Die Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen setzten sich im einzelnen wie folgt zusammen:

Urheber-, Leistungs- und Herstellervergütungen

Zahlenübersicht 20

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	Veränderungen 1984 bis 1986	
				Mio DM	v.H.
Urhebervergütungen	17,5	19,4	20,8	+ 3,3	18,9
Gemavergütungen	7,9	8,0	8,2	+ 0,3	3,8
Leistungsvergütungen (Gagen, Honorare, soziale Leistungen)	62,0	68,5	73,4	+ 11,4	18,4
Herstellervergütungen	50,9	61,5	79,1	+ 28,2	55,4
darunter Aufwendungen für					
- Auftragsproduktionen	(26,7)	(34,9)	(41,7)	(+ 15,0)	(56,2)
- Programmkäufe	(15,5)	(15,6)	(27,0)	(+ 11,5)	(74,2)
insgesamt	138,3	157,4	181,5	+ 43,2	31,2

Aus der Übersicht wird deutlich, daß der starke Kostenanstieg insbesondere durch die Herstellervergütungen, also die Aufwendungen für Auftragsproduktionen und Programmkäufe verursacht wurde.

2.2.2.2 Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Personal- und Sachaufwendungen ist ein Überblick über die Programmleistungen im Hörfunk und Fernsehen (ohne Werbung) von Interesse:

Programmleistung

Zahlenübersicht 21

	1984 Minuten	1985 Minuten	1986 Minuten	Veränderung 1984 bis 1986	
				Minuten	v.H.
Hörfunk	1 589 342	1 739 291	1 914 523	+ 325 181	20,5
1. Programm Fernsehen	67 320	66 982	67 164	- 156	0,2
Bayerisches Fernsehen	214 138	223 399	226 965	+ 12 827	6,0

Im Hörfunk entspricht das Programmvolumen 1986 einer täglichen Durchschnittssendezeit von 87 Stunden. Der Zuwachs betraf fast ausschließlich das E-Musik-Spartenprogramm in "Bayern 4", das nunmehr als Vollprogramm gelten kann.

Die Programmleistung des BR im 1. Fernsehprogramm entspricht einer täglichen Durchschnittssendezeit von drei Stunden, im Bayerischen Fernsehen einer von etwa zehn Stunden.

Außerdem hat sich der BR ab 1. April 1986 am ARD-Gemeinschaftsprogramm EINS PLUS (wird in Kabelanlagen eingespeist) und bis zum 27. November 1986 am paneuropäischen Projekt Europa TV beteiligt. Daneben wird seit 26. August 1985 das Bayerische Fernsehen über Intelsat V (Empfang nur über Kabelanlagen) bundesweit ausgestrahlt.

In der folgenden Übersicht wird die Programmleistung des BR nach Erstsendungen, Wiederholungen und Übernahmen von anderen Rundfunkanstalten oder aus dem Programmpool aufgliedert:

Zahlenübersicht 22

	1984		1985		1986		Veränderung 1984 bis 1986	
	Minuten	v.H.	Minuten	v.H.	Minuten	v.H.	Minuten	v.H.
Hörfunk								
- Erstsendungen	497 831	31,3	534 699	30,7	566 471	29,6	+ 68 640	13,8
- Wiederholungen	270 949	17,1	282 931	16,3	343 121	17,9	+ 72 172	26,6
- Übernahmen von anderen Anstalten	235 824	14,8	266 700	15,3	258 885	13,5	+ 23 061	9,8
- Industrietonträger	584 738	36,8	654 961	37,7	746 046	39,0	+ 161 308	27,6
zusammen	1 589 342	100,0	1 739 291	100,0	1 914 523	100,0	+ 325 181	20,5
1. Programm Fernsehen								
- Erstsendungen	32 307	48,0	33 721	50,3	31 638	47,1	- 669	2,1
- Wiederholungen	9 816	14,6	7 441	11,1	6 753	10,1	- 3 063	31,2
- Übernahmen	5 677	8,4	5 691	8,5	7 948	11,8	+ 2 271	40,0
- Gemeinschafts- sendungen ¹⁾	19 520	29,0	20 129	30,1	20 825	31,0	+ 1 305	6,7
zusammen	67 320	100,0	66 982	100,0	67 164	100,0	- 156	0,2
Bayerisches Fernsehen								
- Erstsendungen	117 587	54,9	124 470	55,7	123 035	54,2	+ 5 448	4,6
- Wiederholungen	45 857	21,4	47 285	21,2	49 709	21,9	+ 3 852	8,4
- Übernahmen	50 694	23,7	51 644	23,1	54 221	23,9	+ 3 527	7,0
zusammen	214 138	100,0	223 399	100,0	226 965	100,0	+ 12 827	6,0

1) Die Programmbeiträge des BR zu Gemeinschaftssendungen (z.B. ARD-Aktuell und Sportschau sowie zum Vormittagsprogramm) bestehen aus Erstsendungen und Wiederholungen. Eine Zuordnung war dem BR nicht möglich.

Die Übersicht zeigt, daß der BR 1986 in seinen Hörfunkprogrammen täglich durchschnittlich drei Stunden mehr Erstsendungen als 1984 ausgestrahlt hat. Trotzdem ist der Anteil der Erstsendungen am Sendevolumen leicht rückläufig.

Im Bayerischen Fernsehen erhöhten sich die Erstsendungen 1986 gegenüber 1984 um täglich durchschnittlich eine Viertelstunde. Im 1. Fernseh-Programm ergaben sich keine nennenswerten Veränderungen.

2.2.3 Kosten und Leistungen der Produktionsbetriebe in Hörfunk und Fernsehen

Der ORH hat im Rahmen seiner Mitarbeit bei der KEF die Untersuchungen über Kosten und Leistungen der Produktionsbetriebe Hörfunk und Fernsehen fortgeführt. Dabei wurden die in den Produktionsbetrieben der Rundfunkanstalten angefallenen Personal- und Sachkosten des Jahres 1985 (indirekte Programmkosten) den entsprechenden Produktionsleistungen gegenübergestellt. Für den BR ergaben sich folgende durchschnittliche Kosten je hergestellter Sendeminute:

- Hörfunk 44 DM
- Fernsehen 879 DM.

Der Produktionsbetrieb "Hörfunk" des BR liegt damit unter den neun Landesrundfunkanstalten an fünfter Stelle. Die Kostenspanne bewegt sich zwischen 33 DM und 59 DM.

Der Produktionsbetrieb "Fernsehen" des BR arbeitete im Vergleich zu den übrigen Rundfunkanstalten erneut am kostengünstigsten. Die hierzu festgestellte Kostenspanne bewegt sich zwischen 879 DM und 1784 DM.

2.2.4 Programmvorratshaltung

Der ORH hat in einer weiteren, ebenfalls für die KEF durchgeführten Untersuchung geprüft, in welcher Höhe Finanzmittel der Rundfunkanstalten in Vorratsbeständen für Fernsehprogramme gebunden sind und ob die Notwendigkeit hierfür anzuerkennen ist. Für den BR ergab sich danach zum 31. Dezember 1984 ein notwendiger Programmvorrat von 104,2 Mio DM (ohne Berücksichtigung des Vorratsvermögens für das Regionalprogramm aber unter Einbeziehung des Degeto-Anteils). Der tatsächliche Programmvorrat betrug zum glei-

chen Zeitpunkt 136,5 Mio DM. Der Überbestand von 32,3 Mio DM kann nach Abzug der anteiligen Betriebskosten in Höhe von 2,4 Mio DM mindestens zur Reduzierung des finanzwirksamen Programmaufwands im Planungszeitraum 1987 bis 1990 beitragen, zumal der BR sein Programmvermögen (einschließlich Regionalprogramm) bis zum 31. Dezember 1986 um rd. 30 Mio DM weiter aufgestockt hat.

3 Investitionen

3.1 Für Investitionen in Sachanlagen hat der BR folgende Mittel aufgewendet bzw. geplant:

Zahlenübersicht 23

Jahr	Mio DM	Anteil am Haushaltsvolumen v.H.	Verhältnis zu den Abschreibungen v.H.
1984	57,1	8,1	198,7
1985	61,4	8,3	194,5
1986	44,2	5,6	134,2
1987	43,5 ¹⁾	5,4	98,9

1) 1987 werden voraussichtlich auch die Haushaltsreste aus früheren Jahren in Höhe von 41,4 Mio DM hinzukommen.

Der Schwerpunkt der Investitionen lag bei Ersatz- und Erneuerungsmaßnahmen und bei weiteren Erstinvestitionen des Fernsehens für Produktion und Sendung. Die Erneuerung der zentralen Betriebseinrichtung in Freimann mit einem Investitionsvolumen von 70 Mio DM wurde im Herbst 1987 in Betrieb genommen.

Mit Ausnahme zinsloser Darlehen in Zusammenhang mit der Erweiterung der Schule für Rundfunktechnik in Nürnberg (SRT) wurden bzw. werden die Investitionen ohne Fremdmittel finanziert.

3.2 Der Versorgungsstand der Hörfunk- und Fernsehprogramme des BR stellte sich 1987 wie folgt dar:

Zahlenübersicht 24

Programm	Anzahl der Sender	Versorgung der Einwohner Bayerns in v.H.	Betrieb des Sendernetzes durch
Hörfunk			
Bayern 1	Mittelwelle	4	Gesamt 100,0 davon UKW 98,7
	Kurzwelle	1	
	UKW	28	
Bayern 2	UKW	30	99,7
Bayern 3	UKW	29	99,7
Bayern 4	UKW	26	75,5
Ausländerprogramm	UKW	3	Gastarbeiter ca. 57,0
Fernsehen			
1. Programm	Grundnetzsender	14	98,7
	Füllsender	256	
Bayerisches Fernsehen	Grundnetzsender	23	95,0
	Füllsender	415	

Stand 1.6.1987

Im Hörfunkprogramm Bayern 4 verbesserte sich der Versorgungsgrad gegenüber 1984 von 57,4 v.H. auf 75,5 v.H. Im Fernsehen nahm der BR für das 1. Programm gegenüber 1984 39 neue Füllsender in Betrieb. Dadurch konnte der Versorgungsgrad gegenüber 1984 um 0,4 v.H. erhöht werden. Der BR hat für den Ausbau der Fernsehrestversorgung eine zweckgebundene Rücklage gebildet. Sie beträgt zum 31. Dezember 1986 9,9 Mio DM.

4 Eigenkapitalausstattung des BR

Aktiva, Eigenkapital, Pensionsrückstellungen und andere Verbindlichkeiten des BR entwickelten sich wie folgt:

Zahlenübersicht 25

Bilanzstichtag	Aktiva	Eigenkapital		Pensionsrückstellungen		andere Verbindlichkeiten	
	Mio DM	Mio DM	v.H. der Bilanzsumme	Mio DM	v.H. der Bilanzsumme	Mio DM	v.H. der Bilanzsumme
31.12.1982	539,2	48,5	9,0	392,4	72,8	98,3	18,2
31.12.1984	719,8	125,2	17,4	469,8	65,3	124,8	17,3
31.12.1985	820,5	166,4	20,3	507,1	61,8	147,0	17,9
31.12.1986	895,9	175,3	19,6	561,6	62,7	159,0 ¹⁾	17,7

1) Darin sind Darlehensschulden in Höhe von 10,7 Mio DM enthalten, von denen 8,5 Mio DM auf zinslose Darlehen anderer Rundfunkanstalten für den SRT-Erweiterungsbau entfallen.

5 Künftige finanzielle Entwicklung des BR

Im folgenden wird dargestellt, wie lange der BR seine Anstaltsaufgaben mit der gegenwärtigen Finanzausstattung voraussichtlich erfüllen kann. Als Grundlage dient die Finanzbedarfsplanung des BR für die Jahre 1987 bis 1990 vom Januar 1987. Im Mai und Juli 1987 wurde darüber hinaus ein Programm-Mehrbedarf bei der Nutzung des Rundfunksatelliten zur Erfüllung der Aufgaben angemeldet, die sich nach der Annahme des BR aufgrund des Art. 1 Abs. 4 des Rundfunkstaatsvertrages vom 3. April 1987 ergeben. Diese ergänzte Finanzbedarfsplanung wurde der KEF zur Feststellung des Finanzbedarfs bis 1990 vorgelegt. Danach stellt sich die finanzielle Entwicklung des BR wie folgt dar:

Mittelfristige Finanzbedarfsplanung

Zahlenübersicht 26

	1987	1988	1989	1990	ins- gesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Der BR plante folgende Fehlbeträge (Teil I der KEF-Vorlage)	9,8	79,0	124,1	174,0	386,9
Fehlbeträge aus Teil III und IV der KEF-Vorlage (zusätzlich für den Fall einer Gebührenerhöhung angemeldet)	-	-	34,0	34,0	68,0
Geplante Fehlbeträge des BR (Stand Januar 1987)	9,8	79,0	158,1	208,0	454,9
Nachträglich angemeldeter Programm-Mehrbedarf für					
- Satellitenhörfunk (Mindestprogrammkosten)	-	10,6	6,7	7,3	24,6
- Programmaufwendungen Fernsehen (z.B. EINS PLUS, Verlängerung des Regionalprogramms)	3,5	11,8	35,5	36,3	87,1
- deutsch-französischer Kulturkanal	-	11,1	11,4	11,7	34,2
Geplante Fehlbeträge des BR (Stand Juli 1987)	13,3	112,5	211,7	263,3	600,8
Änderung des geplanten Fehlbetrages 1988 durch den Entwurf des BR-Wirtschaftsplans auf (Stand September 1987)	o.Ä.	¹⁾ 55,9	o.Ä.	o.Ä.	544,2

Mio DM

1) Ergebnis lt. Wirtschaftsplan-Entwurf	- 58,7
Auswirkung der Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1988	+ 1,3
Mittelbereitstellung für "Pumuckl II"	+ 1,5
	- 55,9
	=====

Der BR geht davon aus, daß die Fehlbeträge bis 1988 noch durch Eigenmittel ausgeglichen werden können. Ab 1. Januar 1989 sei jedoch eine Erhöhung der Rundfunkgebühr notwendig, weil die Fehlbeträge 1989 und 1990 nur durch Kreditaufnahmen finanziert werden könnten.

Der ORH hält demgegenüber folgende Korrekturen der BR-Finanzbedarfsplanung für angezeigt:

Zahlenübersicht 27

Die vom BR geplanten Fehlbe- träge mindern sich durch die Korrekturen des ORH wie folgt:	1987 Mio DM	1988 Mio DM	1989 Mio DM	1990 Mio DM	ins- gesamt Mio DM
1. Auflösung der Rückstellung für Insolvenzsicherung	10,7	-	-	-	10,7
2. Abbau von Programmvorräten	6,5	6,5	6,5	6,4	25,9
3. Kosten für die Verbreitung des Bayer. Fernsehens über Intelsat V	-	16,6	31,0	33,5	81,1
4. Geschätzte Istverbesserungen	50,0	50,0	50,0	50,0	200,0
ORH-Korrekturen insgesamt	67,2	73,1	87,5	89,9	317,7
Ergebnis nach der ORH-Korrektur: Überschuß/Fehlbetrag	+ 53,9	+ 17,2	- 124,2	- 173,4	- 226,5

Zu den Korrekturen im einzelnen:

1. Auflösung der Rückstellung für Insolvenzsicherung

Der BR hat in seiner Bilanz zum 31. Dezember 1986 für rückständige Beiträge zur Insolvenzsicherung der Jahre 1975 bis 1986 eine Rückstellung in Höhe von 10,7 Mio DM gebildet.

Die Frage, ob Rundfunkanstalten Beiträge zur Insolvenzsicherung leisten müssen, wurde in einem Musterprozeß des Westdeutschen Rundfunks gegen den Pensionssicherungsverein geklärt. Danach sind juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Insolvenzsicherungspflicht gem. § 17 Abs. 2 des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) ausgenommen, wenn über das Vermögen dieser juristischen Personen ein Konkursverfahren kraft Gesetzes nicht stattfindet. In Bayern sind diese Voraussetzungen durch Art. 25 des Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz erfüllt. Die Rückstellung kann daher aufgelöst werden.

2. Abbau von Programmvorräten

Der Überbestand von 29,9 Mio DM (vgl. TNr. 2.2.4) kann nach Abzug der vom BR bereits eingestellten Teilrefinanzierung des Taurus-Filmpaketes von jährlich 1 Mio DM im Planungszeitraum zur Minderung des finanzwirksamen Programmaufwands eingesetzt werden.

3. Kosten für die Verbreitung des Bayerischen Fernsehens über den Fernmel-desatelliten "Intelsat V"

Der Rundfunkrat des BR hatte der bundesweiten Verbreitung des Bayerischen Fernsehens zunächst nur bis zum 31. Dezember 1987 und am 8. Oktober 1987 dann auf unbegrenzte Dauer zugestimmt. Die Ministerpräsidenten der Länder haben zu Art. 4 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrags vom 3. April 1987 eine Protokollerklärung abgegeben, wonach "für die Feststellung des Finanzbedarfs die Kosten der bundesweiten Verbreitung von Fernsehprogrammen einzelner Landesrundfunkanstalten außer Betracht bleiben, wobei etwaige gleichzeitige Einsparungen in anderen Bereichen nicht zu Lasten des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalt berücksichtigt werden".

Nach Ansicht des BR können diese Kosten nicht eliminiert werden, da ihnen entsprechende Gremienbeschlüsse zugrunde liegen und davon auszugehen ist, daß sie durch Einsparungen kompensiert werden.

Nach Auffassung des ORH genügt in diesem Zusammenhang ein allgemeiner Hinweis auf erwartete Einsparungen nicht, um den Intentionen der Regierungschefs Rechnung zu tragen. Vielmehr müßten hierzu konkrete Einsparungsmaßnahmen benannt werden, die anhand des Rechenwerks der Anstalten auch nachvollzogen werden können.

4. Geschätzte Istverbesserungen

Die Soll-Ist-Vergleiche der vergangenen Jahre zeigen, daß der BR im Ist immer deutlich besser abschloß als in seiner Planung. Diese Entwicklung hat sich auch im Untersuchungszeitraum 1984 bis 1986 bestätigt. So betragen die durchschnittlichen jährlichen Verbesserungen im Haushaltsvollzug 57,3 Mio DM (vgl. TNr. 1.3) und die Verbesserungen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung 67,9 Mio DM (vgl. TNr. 1.5). Der ORH

geht davon aus, daß sich auch gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung 1987 bis 1990 Istverbesserungen ergeben werden und schätzt diese auf jährlich 50 Mio DM.

Das vom ORH korrigierte Ergebnis für die Jahre 1987 bis 1990 wäre vom BR wie folgt finanzierbar:

Zahlenübersicht 28

	1987	1988	1989	1990	insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Ergebnis (vgl. Zahlenübersicht 27)	+ 53,9	+ 17,2	- 124,2	- 173,4	- 226,5
Verwendung des Überschusses bzw. Finanzierung des Fehlbetrags:					
- Zunahme der kurzfristig verfügbaren Mittel	+ 54,7	+ 17,3	-	-	+ 72,0
- Abnahme der kurzfristig verfügbaren Mittel	-		- 124,1	- 51,5	- 175,6
- Entnahme aus Rücklagen	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,4
- Voraussichtlich erforderliche bzw. geplante Kreditaufnahme	- 0,7	-	-	- 121,8	- 122,5

Danach reicht die gegenwärtige Finanzausstattung des BR selbst unter Berücksichtigung des Programm-Mehrbedarfs aus, um den Programmauftrag bis zum 31. Dezember 1989 zu erfüllen.

Mit Ausnahme eines weiteren zinslosen Darlehens in Höhe von 0,7 Mio DM, das dem BR von den übrigen Rundfunkanstalten zur Restfinanzierung des Erweiterungsbaues der Schule für Rundfunktechnik in Nürnberg gewährt wird, besteht bis zum 31. Dezember 1989 kein Kreditbedarf.

Ab 1990 wird der BR jedoch voraussichtlich höhere Rundfunkgebühren benötigen, wenn sein Finanzbedarf ohne Aufnahme von Krediten gedeckt werden soll.

6 Empfehlung der KEF

Bei der Betrachtung aller Anstalten der ARD und des ZDF ist die KEF in ihrem sechsten Bericht grundsätzlich zum gleichen Ergebnis gekommen. Für beide Systeme zusammen ergibt sich erst im Jahre 1990 ein ungedeckter Finanzbedarf von bis zu 266 Mio DM. Die Kommission ist deshalb zu der Auffassung gelangt, daß unter Zugrundelegung dieses Ergebnisses erst im Jahre 1990 eine Anpassung der Rundfunkgebühren erforderlich ist.

Allerdings hat die KEF auch andere Gesichtspunkte in ihre Überlegungen einbezogen, insbesondere:

- die Erwartung einer Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1989 im Zusammenhang mit dem Rundfunkstaatsvertrag,
- die Einstellung der Werbung im dritten FS-Programm des Hessischen Rundfunks,
- eine erhöhte Planungssicherheit für die Rundfunkanstalten bei früherer Erhöhung der Rundfunkgebühren,
- eine längere Laufzeit der Gebührenperiode bei anfänglicher Reservenbildung durch die Rundfunkanstalten,
- eine mögliche Verbesserung des Finanzausgleichs innerhalb der ARD zugunsten der finanzschwachen Anstalten.

Aufgrund dieser Gesichtspunkte hat sie schließlich mit Mehrheit eine Erhöhung der Rundfunkgebühren zum 1. Januar 1989 um 2,-- DM (0,64 DM Grundgebühr und 1,36 DM Fernsehgebühr) je Teilnehmer und Monat empfohlen.

B

7 Betriebliche Altersversorgung im Bayerischen Rundfunk

7.1 Tarifliche Regelungen

Die Mitarbeiter des BR erhalten vom Arbeitgeber eine nach Dienstjahren gestaffelte betriebliche Altersrente bis zu 60 v.H. des letzten Bruttogehalts. Das neben dieser Betriebsrente bezogene Altersruhegeld aus der gesetzlichen Rentenversicherung wird mit der auf Arbeitgeberbeiträgen beruhenden Hälfte auf die Betriebsrente angerechnet.

Bei Zusammenrechnung von Betriebsrente und gesetzlicher Rente ergab sich in der Vergangenheit bei vielen Rentenfällen eine Gesamtversorgung von mehr als 75 v.H. der aktiven Bruttobezüge. Diese lag damit über der Grenze einer als angemessen angesehenen Altersversorgung.

Mit Wirkung ab 1. Januar 1981 wurde deshalb in einem ersten Schritt eine Brutto-Begrenzung der Altersversorgung beim BR eingeführt. Danach durfte die Gesamtversorgung der BR-Rentner grundsätzlich 75 v.H. der durchschnittlichen Bruttobezüge vor Eintritt des Versorgungsfalles nicht überschreiten.

Auch diese Bruttobegrenzung der Gesamtversorgung hatte aber die beim BR - wie auch im übrigen öffentlichen Dienst - vorhandene Nettoübersversorgung vieler Rentner nicht beseitigen können. Unterschiede in der Abgabenbelastung bei aktiven Bezügen und Ruhestandsbezügen sowie ein Hineinwachsen der Gehälter in die Steuerprogression führten zu Nettorenten, die zum Teil deutlich über dem Nettobetrag der aktiven Bezüge lagen.

Mit einer ab 1. Januar 1986 wirksamen Ergänzung der tarifvertraglichen Vereinbarungen wurde jedoch auch beim BR eine Nettobegrenzung der Altersversorgung erreicht. Danach darf die Nettogesamtversorgung grundsätzlich nur noch 90 v.H. des aktiven Nettovergleichseinkommens betragen. Für Mitarbeiter, die bereits vor bestimmten Stichtagen im Jahr 1984 eine BR-Rente bezogen oder versorgungsfähiges Gehalt erhalten haben, wurde die Nettoobergrenze auf 91,75 v.H. festgelegt. Die Nettobegrenzung beim BR entspricht damit im Prinzip den seit 1. Januar 1985 für die Versorgung der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes nach der Satzung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) geltenden Begrenzungsregelungen. Für besonders langjährige Mitarbeiter gelten unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes weitere Milderungsregelungen, die einen gleitenden Übergang zur Nettobegrenzung der Rente bewirken.

Die eingeführte Nettobegrenzung hat nicht nur die Relation von aktivem Verdienst und Ruhestandsbezügen korrigiert, sie hat auch wirtschaftlich beachtliche Auswirkungen. Bei voller Wirksamkeit der nach einer Übergangsfrist sowohl im übrigen öffentlichen Dienst als auch beim BR noch für einen langjährigen Zeitraum und für den weitaus überwiegenden Teil der eintretenden Versorgungsfälle geltenden Nettoobergrenze von 91,75 v.H. rechnet der BR mit einer Minderung des betrieblichen Versorgungsaufwandes von etwa 20 v.H.

Die Anwendung der einheitlichen Berechnungsgrenze von 91,75 v.H. für die Netto-Gesamtversorgung führt jedoch immer noch bei der dem Rentner tatsächlich verbleibenden Nettoversorgung zu unterschiedlichen Ergebnissen beim BR und im übrigen öffentlichen Dienst. Zwar ist - worauf der BR hinweist - ein Teil der Rentner des übrigen öffentlichen Dienstes gegenüber vergleichbaren BR-Rentnern insoweit bessergestellt, als bei ihnen im Gegensatz zum BR Überstunden sowie Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit bei der Berechnung der Betriebsrente berücksichtigt werden. Grundsätzlich erhält der BR-Rentner jedoch bei gleicher Ausgangslage eine höhere Nettoversorgung als der Rentner des übrigen öffentlichen Dienstes. Dies beruht insbesondere darauf, daß bei Errechnung der zulässigen Nettogesamtversorgung des BR-Rentners der Krankenversicherungsbeitrag berücksichtigt wird und die fiktiv ermittelte steuerliche Belastung wegen Nichtberücksichtigung des Versorgungsfreibetrages von der tatsächlichen Belastung abweicht.

Der ORH hat die Angelegenheit mit dem BR besprochen und angeregt, daß die genannte Besserstellung der BR-Rentner in künftige Tarifverhandlungen mit dem Ziel einer weiteren Angleichung einbezogen wird. Der BR hat zugesagt, die Bedenken des ORH mit seinen Tarifpartnern zu erörtern.

7.2 Laufende Rentenzahlungen

Da die Nettobegrenzung der Versorgungsbezüge wegen der langen Übergangsfristen erst schrittweise voll wirksam wird, kann keine zeitnahe Wirkung auf die Gesamthöhe der laufenden Rentenzahlungen¹⁾ des BR eintreten. Der BR rechnet damit, daß die Nettobegrenzung die jährlichen Rentenzahlungen im Jahr 1990 voraussichtlich um rd. 1 Mio DM vermindern wird.

1) Zur Auswirkung auf die Rückstellungen vgl. Teil A T Nr. 2.2.1.1

Die laufenden Rentenzahlungen des BR haben sich wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 29

	1977 TDM	1982 TDM	1984 TDM	1985 TDM	1986 TDM
Pensionszahlungen, die durch Pensionsrückstellungen gedeckt waren	9 746	17 826	22 691	24 483	26 383
Pensionszahlungen außerhalb der Pensionsrückstellung (im wesentlichen Invaliditätsrenten)	987	1 859	2 041	1 668	1 793
insgesamt	10 733	19 685	24 732	26 151	28 176

Die Anzahl der BR-Rentner betrug jeweils zum 31. Dezember:

Zahlenübersicht 30

	1977	1982	1984	1985	1986
Rentner	647	884	1 029	1 081	1 134

Nach einer Prognose im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 1986 werden die in den nächsten Jahren voraussichtlich zu leistenden Rentenzahlungen betragen:

Zahlenübersicht 31

	1987 Mio DM	1988 Mio DM	1989 Mio DM	1990 Mio DM	1991 Mio DM
Rentenzahlungen	31,6	34,9	38,6	42,8	47,3

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 12. November 1987

Dr. Spaeth
Präsident