

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Jahresbericht

1988

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1986 und zum Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsplan 1986	8
2 Haushaltsrechnung 1986	8
3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	10
4 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben	11
5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	15
6 Finanzierungssaldo	16
7 Haushaltsüberschreitungen	17
8 Ausgabereste	21
9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	23
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	23
11 Staatsschulden	23
12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	25
13 Staatsbürgschaften und Garantien	25
II. Besondere Prüfungsergebnisse	
A. Für alle Einzelpläne	
14 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	28
15 Einhaltung der Stellenpläne	31
16 Bezahlung der Arbeiter in den Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei	35
17 Informationsverarbeitung; Beschaffung und Pflege von Standardsoftware	37

	Seite
B. Für die Einzelpläne	
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)	
18 Staatliche Gesundheitsämter	46
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)	
19 Förderung privater Sondervolksschulen	48
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)	
20 Zinsverbilligte Darlehen für landwirtschaftliche Betriebe nach dem Bayer. Wohnbauprogramm	52
21 Leistungsprüfungen an staatlichen Stationen für Rinder und Schweine	55
22 Tierhaltung in staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben	57
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)	
23 Landesversorgungsamt Bayern	59
24 Versorgungsämter	67
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
25 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	75
26 Prüfung der Finanzämter	83
27 Kaufmännisch eingerichtete Staatsbetriebe; Staatsbäder	84
28 Spielbanken in Bayern	88
29 Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung	90
Nachtrag zum ORH-Bericht 1985	
30 Beteiligung an einem Unternehmen	94

	Seite
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)	
31 Finanzierung universitärer Forschungseinrichtungen	95
32 Verpachtung einer Gewerbefläche	98
33 Reinigung der Kliniken der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) und der Julius-Maximilians-Universität Würzburg	101
C. Bauwesen	
34 Neubau des Flughafens München 2	105
35 Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen	117
III. Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden	
36 Allgemeines	122
A. Regierungen	
37 Sachgebiete 100 - Organisation	123
38 Sachgebiete 210 bis 212 - Angelegenheiten des Gesundheitswesens	130
39 Sachgebiete 220 bis 222 - Städtebau-, Bauplanungs- Bauordnungsrecht und Rechtsangelegenheiten des Wohnungswesens	133
40 Sachgebiete 300 - Wirtschaftsförderung	142
41 Sachgebiete 330 - Preis- und Wettbewerbsrecht	153
42 Abteilungen 5 - Schul- und Bildungswesen und Sachgebiete 240 - Schulrecht	160
43 Sachgebiete 820 bis 840 - Umweltgestaltung und Umweltschutz	176
44 Informationsverarbeitung bei den Regierungen	192
B. 45 Oberforstdirektionen	201

Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	= Bundes-Angestellentarifvertrag
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BSHG	= Bundessozialhilfegesetz
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	= Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
EStDV	= Einkommensteuer-Durchführungsverordnung
EStG	= Einkommensteuergesetz
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
LGr.	= Lohngruppe
MFr	= Mittelfranken
MTL II	= Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder
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 Umweltfragen
StMWK	= Bayer. Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
StMWV	= Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
UFr	= Unterfranken
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VOL	= Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -

V O R B E M E R K U N G

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend dem Art. 97 BayHO Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern, die für die Entlastung der Staatsregierung (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO) von Bedeutung sein können. Er ist als Mittel für die Ausübung der Haushaltskontrolle durch das Parlament zu verstehen, stellt jedoch keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH dar.

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1986, 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 1987 und 1988 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.

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1986 UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsplan 1986

1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1986 ist durch das Haushaltsgesetz 1985/1986 vom 4. April 1985 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (HG) in Einnahmen und Ausgaben

auf 40 826 978 400 DM

festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich erhöht

- das formale Haushaltsvolumen um 4,9 v.H.,

- das nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigte Ausgabevolumen (38 652,1 Mio DM)¹⁾ um 4,3 v.H.

1.2 Im Haushalt 1986 waren Minderausgaben aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 550 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben sich auf 1,3 v.H. des Haushaltsvolumens (Vorjahr 1,4 v.H.) verringert. Die globalen Minderausgaben wurden im Haushaltsvollzug dadurch berücksichtigt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschuß 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 1986

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1986 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 26. November 1987 (Drucksache 11/4429, Sen-Drucksache 286/87) übersandt.²⁾ In einem Vorbericht zur Haushaltsrechnung (zugleich Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO) hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO)

1) Ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (insgesamt 2174,9 Mio DM)

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1986 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 2. Februar 1988 (Drucksache 11/5277, Sen-Drucksache 16/88) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Vorbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1986 folgendes Bild:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) S o l l nach dem Haushaltsplan	40 826 978 400,00	40 826 978 400,00
b) aus dem Haushaltsjahr 1985 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>1 011 020 919,03</u>	<u>1 294 589 448,01</u>
c) Gesamtsoll	41 837 999 319,03 =====	42 121 567 848,01 =====
d) I s t einnahmen und -ausgaben	41 306 383 613,29	41 107 499 446,91
e) auf das Haushaltsjahr 1987 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>892 547 665,36</u>	<u>1 375 000 360,72</u>
f) Summe d und e	42 198 931 278,65 =====	42 482 499 807,63 =====
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	360 931 959,62	360 931 959,62

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 1987 übertragenen Ausgabereste (vgl. TNr. 8) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand (= kassenmäßiger Istüberschuß des Haushaltsjahres 1986 einschließlich Bestand aus Vorjahren)	482 452 695,36 DM (35,1 v.H.)
- die auf das Haushaltsjahr 1987 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	<u>892 547 665,36 DM (64,9 v.H.)</u>
insgesamt	1 375 000 360,72 DM (100 v.H.)

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

3.1 Die Isteinnahmen und -ausgaben haben sich seit 1980 wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Isteinnahmen		Istausgaben	
	Mio DM	Zunahme gegenüber dem Vorjahr v.H.	Mio DM	Zunahme gegenüber dem Vorjahr v.H.
1980	32 703,6	7,5	32 895,1	6,1
1981	33 877,2	3,6	33 910,8	3,1
1982	35 187,6	3,9	35 181,7	3,7
1983	36 261,4	3,1	36 037,3	2,4
1984	37 079,3	2,3	37 098,2	2,9
1985	39 140,7	5,6	39 264,1	5,8
1986	41 306,4	5,5	41 107,5	4,7
1987	42 594,3	3,1	42 230,4	2,7

3.2 Im Jahr **1986** haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr erhöht um **5,5 v.H.**

Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen (Berechnung s. TNr. 6) ergibt sich eine Zunahme von **4,9 v.H.**

Demgegenüber haben sich 1986 gegenüber 1985 erhöht

- die nach demselben Berechnungsschema bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der Länder um **3,8 v.H.** ¹⁾

- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern, berechnet auf der Preisbasis von 1980, um **3,2 v.H.** ²⁾

1) Quelle: Bundesminister der Finanzen, Dokumentation 3/87

2) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Bayern in Zahlen, 1988, S. 239

Die **Gesamtausgaben** sind 1986 in geringerem Umfang als die Einnahmen angestiegen, nämlich

- formal um 4,7 v.H.
- nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt
(Berechnung s. TNr. 6) um 4,3 v.H.

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der Länder die bereinigten Ausgaben für 1986 erhöht um 3,8 v.H. ¹⁾

3.3 Die geringeren Zuwachsraten für **1987** sind insbesondere darauf zurückzuführen, daß die Haushaltsrechnung 1987 für die Hochschulkliniken nur noch die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt und nicht mehr die kaufmännisch gebuchten Einnahmen und Ausgaben enthält. Der ORH wird hierauf in seinem nächsten Bericht näher eingehen.

4 **Gliederung der Einnahmen und Ausgaben**

4.1 Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1986 bei den Einnahmern nach ihrem Entstehungsgrund und bei den Ausgaben nach ökonomisch zusammengehörigen Zwecken (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) gliedern. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1986 sowie die Istergebnisse der Jahre 1985 und 1987 darstellt.

1) Quelle: Bundesminister der Finanzen, Dokumentation 3/87

Zahlenübersicht 2

Hauptgruppe	1985	1986			1987
	Ist Mio DM	Ist Mio DM	Haushalts- soll Mio DM	Abweichung Ist gegenüber Soll Mio DM	Ist Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	27 494,5	28 865,9	28 967,4	- 101,5	30 433,2
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 109,4	4 178,8	3 859,1	+ 319,7	3 582,2
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 452,4	2 709,8	2 253,2	+ 456,6	2 455,1
3 Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5 084,4	5 551,9	5 747,3	- 195,4	6 123,8
insgesamt	39 140,7	41 306,4	40 827,0	+ 479,4	42 594,3
Ausgaben					
4 Personalausgaben	15 836,2	16 544,7	16 420,7	+ 124,0	16 417,8
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	2 452,1	2 614,6	2 590,1	+ 24,5	2 211,1
Ausgaben für den Schuldendienst	3 637,8	4 004,6	4 146,4	- 141,8	4 242,9
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9 433,9	9 780,0	9 393,7	+ 386,3	10 424,7
7 Baumaßnahmen	1 115,8	1 248,1	1 243,0	+ 5,1	1 309,5
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6 600,7	6 794,0	7 488,0	- 694,0	7 452,6
9 Besondere Finanzierungsausgaben	187,6	121,5	- 454,9	+ 576,4	171,8
insgesamt	39 264,1	41 107,5	40 827,0	+ 280,5	42 230,4

Erläuterung der Isteinnahmen und -ausgaben für das Jahr 1986 (vgl. auch Vorbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1986, S. 10 ff.):

Zu Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen teilen sich auf in

- Steuern (s. dazu TNr. 25)	28 708,3 Mio DM
- steuerähnliche Abgaben (insbesondere Spielbankabgabe, vgl. TNr. 28)	157,6 Mio DM

Zu Hauptgruppe 1:

In den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere enthalten

- Gebühren und Geldstrafen	1 427,7 Mio DM
- Einnahmen der Kliniken	970,0 Mio DM
- Betriebseinnahmen der Forstämter	406,7 Mio DM
- Darlehensrückflüsse	317,0 Mio DM
- Zinseinnahmen	195,2 Mio DM

Zu Hauptgruppe 2:

Hier sind die Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere des Bundes für nichtinvestive Zwecke enthalten, so z.B. der Bundesanteil am Wohngeld (206,8 Mio DM) und die Erstattung des Kindergeldes durch den Bund (197,6 Mio DM).

Zu Hauptgruppe 3:

Der Gesamtbetrag enthält insbesondere

- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen (wegen der darin enthaltenen Kreditmarktmittel s. TNrn. 5 und 11)	3 436,4 Mio DM
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen (z.B. im Rahmen des KHG und des GVFG)	1 982,8 Mio DM

Zu Hauptgruppe 4:

Von den Personalausgaben entfallen auf

- Beamtenbezüge	9 319,1 Mio DM
- Angestelltenvergütungen	2 966,0 Mio DM
- Arbeiterlöhne	843,4 Mio DM
- Versorgungsbezüge	2 477,8 Mio DM
- Beihilfen	612,7 Mio DM
- übrige Personalausgaben	325,7 Mio DM

Zu Hauptgruppe 5:

Vom Schuldendienst entfallen auf

- Schuldendienst für Kreditmarktmittel (s. TNr. 11, Zahlenübersicht 7)	3 839,8 Mio DM
- Schuldendienst für Schulden beim Bund und für Ausgleichsforderungen	164,8 Mio DM

Zu Hauptgruppe 6:

Von den gesamten Zuweisungen und Zuschüssen für nichtinvestive Zwecke entfällt der überwiegende Teil (5490,4 Mio DM = 56,1 v.H.) auf den kommunalen Bereich.

Zu Hauptgruppe 7:

Von den Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen entfallen auf

- Hochbau	765,5 Mio DM
- Straßen- und Brückenbau	308,5 Mio DM
- Wasserbau	143,2 Mio DM
- sonstige Baumaßnahmen	30,9 Mio DM

Zu Hauptgruppe 8:

Es entfallen auf

- eigene Sachinvestitionen des Staates (ohne Baumaßnahmen)	458,6 Mio DM
- Investitionsförderungen	6 335,4 Mio DM

Zu Hauptgruppe 9:

Hier sind neben den Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (25,2 Mio DM) die haushaltstechnischen Verrechnungen nachgewiesen. Die auffällige Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich daraus, daß die globalen Minderausgaben (vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen dann bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

- 4.2** Aus dem Verhältnis gewisser Haushaltsdaten zueinander lassen sich verschiedene haushaltswirtschaftliche 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 dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats (vgl. TNr. 6) bereinigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Zahlenübersicht 3

Zu Haupt- gruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit der Länder		
		1985 v.H.	1986 v.H.	1987 v.H.	1985 v.H.	1986 v.H.	1987 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	73,2	73,7	76,0	67,1	67,7	67,9
3	Kreditfinanzierungs- quote	2,6	2,8	3,6	7,3	6,9	7,4
4	Personalausgaben- quote	42,4	42,5	41,2	40,8	40,8	40,7
5	Zinsausgabenquote	4,9	4,8	4,8	7,8	7,9	7,7
0/5	Zinssteuerquote	6,7	6,6	6,4	11,5	11,7	11,4
7/8	Investitionsquote	20,7	20,6	22,0	16,5	16,4	16,1

Die Quoten für **1987** sind vor allem aufgrund der Umstellung der Haushaltsrechnung hinsichtlich der Hochschulkliniken (vgl. TNr. 3.3) **nur mit erheblichen Einschränkungen** mit den Vorjahren vergleichbar; der ORH weist hierauf insbesondere im Blick auf die Personalausgabenquote hin.

- 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

5 Inanspruchnahme der Kreditemächtigung

Zur Deckung des notwendigen Bedarfs wurden im Haushaltsjahr 1986 Kredite am Kreditmarkt in Höhe von 3112,5 Mio DM (Vorjahr 2701,2 Mio DM) aufgenommen. Der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wurde wie folgt in Anspruch genommen:

	<u>Mio DM</u>
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	3 456,9
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1985 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	<u>1 011,0</u>
Gesamtermächtigung	4 467,9
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 112,5
- auf das Haushaltsjahr 1987 (zur Deckung der Aus- gabereste) übertragene Einnahmereste	<u>892,5</u>
insgesamt	4 005,0
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1986 nicht beansprucht	462,9

Im Vorjahr waren 384,8 Mio DM nicht beansprucht worden.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltsslage im Jahr 1986 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Ein Vergleich der Finanzierungssalden für die Haushaltsjahre 1985 bis 1987 gibt folgendes Bild:

	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
Isteinnahmen	39 140,7	41 306,4	42 594,3
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 701,2	3 112,5	3 664,9
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	40,1	35,5	41,3
- haushaltstechnische Verrechnungen	106,6	97,1	146,9
bereinigt	36 292,8	38 061,3	38 741,2
Istausgaben	39 264,1	41 107,5	42 230,4
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	1 726,6	2 031,3	2 228,0
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	86,5	25,2	24,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	101,1	96,3	147,0
bereinigt	37 349,9	38 954,7	39 830,6

Die Finanzierungssalden haben somit betragen

- 1 057,1 - 893,4 - 1 089,4

Demgegenüber haben die Finanzierungssalden nach den Haushaltsplänen betragen

- 1 527,5 - 1 381,6 - 1 910,3

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1986 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 364,5 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	262 875 257,64 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	97 081 137,76 DM
- Vorgriffe (= überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	4 572 075,64 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1986 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,89 v.H. gegenüber 0,27 v.H. im Vorjahr. Die starke Zunahme ist im wesentlichen auf die in TNr. 7.3 dargestellten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM im Einzelfall zurückzuführen.

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 überstiegen (Schreiben vom 6. November und 23. Dezember 1986 sowie vom 5. August 1987).

- 7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die nur bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnis erteilt werden darf.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegen die hiernach erforderlichen Einwilligungen vor. In sieben Fällen mit einem Betrag von insgesamt 172 000 DM (Vorjahr 13 Fälle mit 554 000 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Es handelt sich auch hier überwiegend um zwangsläufige, z.T. auf Rechtsansprüchen beruhende Ausgaben. Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

- 7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1986 ist die Betragsgrenze von 10 Mio DM in folgenden Fällen überschritten worden:

	Mehrausgabe <u>Mio DM</u>
1. Ersatz des Schulaufwands (ohne Baumaßnahmen) privater Sonderschulen und schulvorbereitender Einrichtungen (Kap. 05 66 Tit. 684 02)	24,1
2. Erstattung an Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr (Kap. 10 03 Tit. 682 01)	19,5
3. Verstärkung der Personalausgaben (Kap. 13 03 Tit. 461 01)	43,9
4. Ausgleichszulagen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten (Kap. 08 04 Tit. 683 92)	23,5
5. Verstärkung der personellen und sächlichen Mittel der Polizei (Kap. 03 03 TitGr. 83)	38,2
6. Entschädigungsleistungen infolge des Unfalls im Kernkraftwerk Tschernobyl (Kap. 08 03 apl. Tit. 683 41)	51,6
7. Erwerb von Anlieferungs-Referenzmengen (Kap. 08 03 Tit. 683 40)	16,1

Die Mehrausgaben nach **Nrn. 1 bis 3** dienten der Erfüllung von Rechtsansprüchen; diese waren begründet

- im Falle der Nr. 1 durch Art. 11 Abs. 1 des Sonderschulgesetzes i.V.m. mit Art. 45 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (nunmehr Art. 29 des Schulfinanzierungsgesetzes),
- im Falle der Nr. 2 durch §§ 59 ff. des Schwerbehindertengesetzes,
- im Falle der Nr. 3 durch die entsprechenden besoldungs- und tarifrechtlichen Vorschriften.

Die überplanmäßige Ausgabe nach **Nr. 4** wurde dadurch ausgelöst, daß im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" über den Haushaltsansatz hinaus weitere Bundesmittel bereitgestellt wurden. Das Staatsministerium der Finanzen war für diesen Fall nach Art. 8 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes ermächtigt, entsprechenden zusätzlichen Ausgaben aus dem Staatshaushalt zuzustimmen.

Im Falle der **Nr. 5** hatte der Landtag die Staatsregierung mit Beschluß vom 12. Juni 1986 (Drucksache 10/10534) gebeten, "alle haushaltsrechtlichen Möglichkeiten im Vollzug auszuschöpfen, um - insbesondere zur Sicherstellung der 'bayerischen Linie' bei polizeilichen Einsätzen gegen gewalttätige Ausschreitungen auf dem Baugelände der Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf - das Personal und die Mittel der bayerischen Polizei umgehend zu verstärken". Im Verfolg dieses Beschlusses wurden im Haushaltsjahr 1986

bei Kap. 03 03 TitGr. 83 (Überörtliche Übungen und Einsätze der Polizei) mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen über- und außerplanmäßige Ausgaben von insgesamt 38 222 955,97 DM geleistet. Innerhalb der Titelgruppe teilen sich diese Ausgaben auf neun verschiedene Einzeltitel mit Beträgen zwischen 470 000 DM und 9 Mio DM auf.

Im Falle der **Nr. 6** hatte der Landtag mit Beschluß vom 22. Juli 1986 (Drucksache 10/11320) auf entsprechende Dringlichkeitsanträge der CSU und der SPD die Staatsregierung ersucht, "gemeinsam mit dem Bund und der EG umgehend Mittel, erforderlichenfalls im Vorgriff, bereitzustellen, um Erzeuger von Frischgemüse und Milch (Gärtner und Landwirte) finanziell wegen der Einkommensverluste infolge des Reaktorunfalls in der Sowjetunion zu unterstützen". Insgesamt wurden aufgrund der Allgemeinen Billigkeitsrichtlinie vom 28. Juli 1986 Zahlungen in Höhe von 51 622 808,96 DM geleistet und außerplanmäßig bei Kap. 08 03 Tit. 683 41 gebucht; hiervon erstattete der Bund entsprechend einer Verwaltungsvereinbarung zwei Drittel, so daß auf den Freistaat Bayern endgültig ein Betrag von rd. 17,2 Mio DM entfiel.

Ob in den Fällen der Nrn. 5 und 6 die Voraussetzungen für die Ausübung des Notbewilligungsrechts durch das Finanzministerium gegeben waren, wurde vom Landtag in seiner Sitzung am 3. Juli 1986 kontrovers diskutiert und schließlich mit den Stimmen der Mehrheit bejaht (Plenarprotokoll 10/112).

Bei Kap. 08 03 Tit. 683 40 wurden die mit 10 Mio DM veranschlagten Ausgabemittel um 16 067 437,30 DM überschritten (**Nr. 7**). In der Anlage zur Haushaltsrechnung 1986 (Epl. 08) ist dazu folgendes ausgeführt:

"Um eine überhöhte Stilllegung bayer. Milchmengen durch die Bundesmilchrente zu verhindern, sollten in bestimmtem Umfang Milchmengen vom Staat angekauft und anderen Landwirten zur Linderung der durch die Milchrentenregelung verursachten besonderen Härten zusätzlich zugeteilt werden. Im Laufe des Jahres hat sich gezeigt, daß der hierfür veranschlagte Betrag von 10 Mio DM bei weitem nicht ausreichte, um die am stärksten betroffenen Betriebe in ihrer Existenz zu sichern. Zielsetzung war dabei, im Hinblick auf das damals bevorstehende und inzwischen eingeführte EG-Milchrentenprogramm, nach dem Landesmaßnahmen nicht mehr zulässig sind, unverzüglich noch alle vorliegenden, begründeten Anträge befriedigen zu können. Nach damaligem Erkenntnisstand (24.04.1986) war davon auszugehen, daß hierfür eine üpl. Mittelbereitstellung von 10 Mio DM ausreichen würde.

Im späteren Verlauf zeigte sich jedoch, daß noch ein Bedarf von weiteren 8 Mio DM bestand, die am 08.08.1986 bewilligt wurden. Auch diese weitere Mehrausgabe war unvorhergesehen und sachlich und zeitlich unabweisbar.

Die 10 Mio DM-Grenze des Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO stand dabei dieser erneuten Ausübung des Notbewilligungsrechtes im August 1986 schon deswegen nicht entgegen, weil im Zeitpunkt der Bereitstellung

der weiteren 8 Mio DM am 08.08.1986 (Anmerkung des ORH: tatsächlich wurden davon nur 6 Mio DM in Anspruch genommen) bereits definitiv abzusehen war, daß im Hinblick auf die Parlamentsferien und die anschließenden Neuwahlen ein Nachtragshaushalt nicht mehr rechtzeitig hätte eingebracht und verabschiedet werden können."

Dazu wird bemerkt:

Dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten war bereits Mitte April 1986 bekannt, daß Anträge auf Milchrente über eine Milchmenge von 40 000 t vorlagen, für deren Befriedigung insgesamt Mittel von rd. 28 Mio DM benötigt worden wären. Es erklärt hierzu, daß davon zunächst nur eine Menge von 28 000 t mit einem Aufwand von 20 Mio DM angekauft und der Rest im Jahr 1987 abgewickelt werden sollte. Die haushaltsrechtliche Beurteilung i.S. des Art. 37 Abs. 1 BayHO hängt davon ab, ob sich die Verwaltung schon im Zeitpunkt der überplanmäßigen Ausgabe von 10 Mio DM darüber im klaren war, daß dieser Betrag nicht ausreichen würde, um den Ausgabenbedarf des Jahres 1986 voll abzudecken. Das Vorbringen der Verwaltung, diese Erkenntnis habe sich erst im späteren Verlauf ergeben, ließ sich nicht widerlegen.

8 Ausgabereste

Nach dem Haushaltsplan 1986 waren Ausgaben in Höhe von 20 847 Mio DM und damit mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens (51,1 v.H.) übertragbar. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1294,6 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1986 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 22 141,6 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 2283,5 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1375,0 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1987 übertragen worden (vgl. TNr. 2).

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Rechnerischer Rest		2 283,5
<u>abzüglich</u>		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	477,3	
- 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)	431,2	908,5
		<u>1 375,0</u>
		=====

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1987 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die Ausgabereste haben sich zwar gegenüber 1985 um rd. 80 Mio DM erhöht; ihr Anteil an den Istausgaben, am Gesamtsoll wie auch an den gesamten übertragbaren Mitteln ist jedoch konstant geblieben. Die Zahlenübersicht 4 zeigt, wie sich die Ausgabereste in den den letzten Jahren entwickelt haben:

Zahlenübersicht 4

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
1987	1 415,8	3,4	3,3	6,1

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.

9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen

In einer Reihe von Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Rechnung nachgewiesen worden. Im Zusammenhang damit sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle, denen keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, wurden beanstandet.

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

10.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den Beträgen überein, die in den Büchern nachgewiesen sind.

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

10.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

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

11 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 1985 bis 1987 weiterentwickelt haben.

Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

Zahlenübersicht 5

	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
Bruttokreditaufnahme	2 701,2	3 112,5	3 664,9 ¹⁾
nach Abzug der Tilgungen ²⁾ verbleibende Nettokreditaufnahme	1 018,2	1 126,2	1 483,4
Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	2,6 v.H.	2,8 v.H.	3,6 v.H. ²⁾

Schulden aus Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 6

	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	22 727,5	23 853,7	25 337,1 ¹⁾
Zunahme gegenüber dem Vorjahr	1 018,2	1 126,2	1 483,4

Schuldendienst für Kreditmarktmittel

Zahlenübersicht 7

	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
Tilgung ²⁾	1 683,0	1 986,2	2 181,5
Zinsen ³⁾	1 792,3	1 853,6	1 899,8
Schuldendienst insgesamt	3 475,3	3 839,8	4 081,3
Gesamtausgaben des Staates	39 264,1	41 107,5	42 230,4
Anteil der Schuldendienstleistungen an den Gesamtausgaben	8,9 v.H.	9,3 v.H.	9,7 v.H.
Zinsausgabenquote (= Anteil der Zinsausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	4,9 v.H.	4,8 v.H.	4,8 v.H.

1) Einschließlich Kreditrahmenvereinbarungen über 400 Mio DM

2) Hierbei ist der Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktmittel berücksichtigt. Die Abweichung von dem in TNr. 6 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. Auf der in TNr. 6 wiedergegebenen Bemessungsgrundlage ist auch die Kreditfinanzierungsquote berechnet.

3) Einschließlich Disagio

12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1986 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.

13 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).

13.1 Nach diesem Gesetz waren Ende 1987 Kredite von rd. 2,7 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von rd. 1,6 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von rd. 177 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt rd. 233 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 1987, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Zahlenübersicht

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1987

	Bestand am 31.12.1986		Neuübernahmen in 1987		Verminderungen in 1987		Bestand am 31.12.1987		Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM		
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM			
A. Gewerbliche Wirtschaft											
	Unternehmen der Energieversorgung	95	1 314,2	1	10,0	10	163,2	86	1 161,0	986,7	
	Sonstige Unternehmen	135	80,4	3	28,5	118	47,6	20	61,3	51,0	
	230	1 394,6	4	38,5	128	210,8	106	1 222,3	1 037,7	4 500	
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich											
	"Darlehen Junge Familie"	22 964	49,4	2 725	13,5	5 817	18,4	19 872	44,5	5,0	
	Sonstige	9	5,7	3	2,0	3	3,0	9	4,7	4,7	
	22 973	55,1	2 728	15,5	5 820	21,4	19 881	49,2	9,7	100	
C. Wohnungsbau	46 937	1 747,9	8 953	105,7	527	150,8	55 363	1 702,8	750,7	1 500	
D. Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	-	-	1	0,1	0,1	-	-	50	
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	2	0,1	-	-	2	0,1	0,1	-	-	35	
Summe A - E	70 143	3 197,8	11 685	159,7	6 478	383,2	240,4	75 350	2 974,3	1 798,1	

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1987 keine Ausfallzahlungen zu leisten.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 153 000 DM vereinnahmt.

Von den sonstigen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft wurden 108 Fälle mit einem Kredit- und Haftungsbetrag von 2,1 Mio DM in den Bereich C "Wohnungsbau" übertragen.

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 1987 25 000 DM betragen.

Der Altbestand an Fällen im Wohnungsbau hat sich durch eine von der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt vorgenommene neue Zählmethode um 5965 erhöht; wertmäßig ergaben sich dadurch keine Veränderungen. Aus dem Bereich "Gewerbliche Wirtschaft" sind 108 Fälle zugegangen (siehe auch Anmerkung zu A).

13.2 Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1987 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); bisherige Zusage 1 Mio DM.

II. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

14 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden Prüfung und bei der nachträglichen Prüfung wurden insgesamt Fehlzahlungen in Höhe von 10,3 Mio DM festgestellt. Verhinderte Überzahlungen wirken sich vielfach auch in den Folgejahren aus. Im übrigen hat die Rechnungsprüfung gerade hier erhebliche präventive Wirkung.

14.1 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 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 1987 insgesamt zur Prüfung vorgelegten 1 091 000 Kassenanordnungen (Vorjahr 1 042 000) wurden 48 v.H. geprüft. Dabei wurden in 7526 Fällen, d.s. 0,69 v.H. (Vorjahr 0,96 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; es werden auch Erhebungen bei den Beschäftigungsstellen und an den Arbeitsplätzen durchgeführt.

Von den bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten und bei der nachträglichen Prüfung festgestellten Fehlzahlungen in Höhe von 10,3 Mio DM (Vorjahr 8,2 Mio DM) entfallen auf

- Überzahlungen und von anderen Dienstherren zuwenig erhobene Versorgungsanteile	7,9 Mio DM
- Minderzahlungen und an andere Dienstherren zuwenig abgeführte Versorgungsanteile	2,4 Mio DM

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 651 000	997 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 108 000	992 000
- der Versorgungsbezüge	518 000	188 000
- der Versorgungslastenanteile	<u>180 000</u>	<u>61 000</u>
insgesamt	4 457 000	2 238 000
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	221 000	41 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 941 000	3 000
- der Versorgungslastenanteile	202 000	64 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen, Unfallfürsorgeleistungen)	<u>106 000</u>	<u>23 000</u>
insgesamt	3 470 000	131 000

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 haben fortdauernde Wirkung und werden auch künftig zu Mehreinnahmen führen und die Erstattungen an andere Dienstherren mindern. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, daß ohne die vorbeugende Wirkung der mitschreitenden Rechnungsprüfung die Fehlzahlungen ein weit größeres Ausmaß erreicht hätten.

14.2 Die Fehlzahlungen haben vielfältige Ursachen. Hierzu einige Beispiele:

14.2.1 Krankenpflegepersonal der Vergütungsgruppen Kr. I bis Kr. VI, das ständig unter erschwerten Bedingungen (z.B. in Tuberkuloseabteilungen oder nuklearmedizinischen Bereichen) tätig ist, erhält für die Dauer dieser Tätigkeiten eine tarifliche Pflegerzulage von derzeit 67 DM monatlich.

Die Tarifnorm bestimmt, daß der Pflegedienst **ständig** geleistet werden muß; der Begriff "ständig" ist nach der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte mit "dauernd" oder "fast ausschließlich" gleichzusetzen.

Vom ORH wurde bei einem Universitätsklinikum festgestellt, daß in 150 Fällen die Pflegerzulage zu Unrecht gewährt wurde. Teilweise handelte es sich hierbei um Pflegepersonal, das ursprünglich in entsprechenden Stationen beschäftigt, mittlerweile aber anderweitig eingesetzt war.

Daraufhin wurden auch die übrigen Universitätskliniken gebeten, die Gewährung der Pflegerzulagen zu überprüfen. Die Prüfungen durch die Verwaltungen ergaben, daß in weiteren 48 Fällen diese Zulage nicht hätte gewährt werden dürfen.

Die Zahlung der Pflegerzulage ist in den vorgenannten Fällen eingestellt worden; dies führt zu jährlichen Einsparungen von rd. 200 000 DM. Da die Zulagen bereits seit 1. Oktober 1970 teilweise tarifwidrig gewährt wurden, ist davon auszugehen, daß bisher Pflegerzulagen in Höhe von schätzungsweise 2,5 Mio DM ohne Rechtsgrund geleistet wurden.

Die Rückforderung der in der Vergangenheit tarifwidrig gewährten Pflegerzulagen war aus Rechtsgründen nicht möglich.

14.2.2 Sind Zahlungen und deren Veränderungen zeitlich begrenzt, so sind Zahlungsbeginn und Zahlungsende in den Kassenanordnungen anzugeben. Dabei unterlaufen den Anordnungsstellen immer wieder Fehler. Allein im Jahre 1987 konnten von der mitschreitenden Prüfung bei den Dienst-, Versorgungs- und Arbeitnehmerbezügen in zahlreichen Fällen Überzahlungen von zusammen 1,5 Mio DM verhindert werden.

14.2.3 Wird ein Beamter körperlich verletzt, so geht der ihm gegen einen Dritten zustehende Schadenersatzanspruch nach Art. 96 BayBG insoweit auf den Dienstherrn über, als dieser während einer auf der Körperverletzung beruhenden Dienstunfähigkeit oder infolge der Körperverletzung zur Gewährung von Leistungen verpflichtet ist. Diese Ansprüche werden durch die Bezirksfinanzdirektionen geltend gemacht. Ihre Unterrichtung über derartige Schadensfälle obliegt den jeweiligen Dienststellen der Beamten. Im Jahre 1987 wurden von einem Rechnungsprüfungsamt drei Fälle festgestellt, in denen die Dienststellen die Bezirksfinanzdirektion nicht verständigt hatten. Da die Verjährungsfrist in keinem der Fälle abgelaufen war, konnten nachträglich 72 000 DM vereinnahmt werden.

14.2.4 Die tarifrechtlichen Bestimmungen sehen vor, daß im Falle des Ausscheidens eines Arbeitnehmers unter bestimmten Voraussetzungen als Ersatz für einen nicht mehr gewährten Urlaub eine Geldleistung (Urlaubsabgeltung) zu gewähren ist.

Eine am 1. Januar 1987 hierzu in Kraft getretene Neuregelung wurde trotz der vom Staatsministerium der Finanzen erlassenen Durchführungshinweise von zahlreichen Dienststellen nicht zutreffend angewendet. Die mitschreitende Rechnungsprüfung hat in diesen Fällen Fehlzahlungen von insgesamt mehr als 100 000 DM verhindert.

15 Einhaltung der Stellenpläne

Eine Stellenplanprüfung im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern hat ergeben, daß insgesamt nicht mehr Personal beschäftigt wird, als der Stellenplan vorsieht. Jedoch ist aufgrund der Ausschöpfung von Inanspruchnahmevermerken bei einzelnen Kapiteln, vor allem im Staatsministerium im höheren Dienst und bei den Regierungen im gehobenen Dienst erheblich mehr Personal vorhanden, als bei dem entsprechenden Kapitel Stellen im Haushalt ausgebracht sind.

Der ORH schlägt vor, das gegenwärtige System der Inanspruchnahmevermerke zu überprüfen und im Interesse der Haushaltsklarheit und -wahrheit die Fälle zu bereinigen, in denen mehr Personal eingesetzt ist, als es der Stellenplan vorsieht.

15.1 Der ORH hat zum Stichtag 1. März 1987 bei den Einzelplänen 03 A (Staatsministerium des Innern - Allgemeine innere Verwaltung -) und 03 B (Staatsministerium des Innern - Staatsbauverwaltung -) die Einhaltung der Stellenpläne geprüft. Die Prüfung hat ergeben, daß die Istbesetzung das in den Stellenplänen für den gesamten Geschäftsbereich festgelegte Stellensoll nicht überschreitet.

Eine besondere Schwierigkeit ergab sich daraus, daß alle in die Stellenplanprüfung einbezogenen Kapitel einen oder mehrere Inanspruchnahmevermerke enthalten und die Verwaltung hiervon teilweise sehr ausgiebig Gebrauch macht. Einige dieser Vermerke lassen von vornherein eine gegenseitige Inanspruchnahme von Stellen über mehrere Kapitel hinweg zu. Aber auch wenn der einzelne Vermerk nur den Zugriff auf ein oder zwei andere Kapitel zuläßt, so eröffnen bei diesen anderen Kapiteln wiederum Vermerke den Zugriff auf weitere Kapitel. So eröffnet zum Beispiel der Vermerk Nr. 1 zu Kapitel 03 37 (Landesämter für das Gesundheitswesen) neben dem Zugriff auf Kapitel 03 31 (Staatliche Gesundheitsämter und Landgerichtsärzte) und Kap. 03 35 (Staatliche Veterinärämter) noch den Zugriff auf Kapitel 03 09 (Landratsämter). Dadurch kann aber eine Kettenreaktion ausgelöst werden, denn dieses Kapitel ist seinerseits durch den Vermerk Nr. 5 c zu Kapitel 03 08 mit Kapitel 03 08 (Regierungen) und dieses wiederum nach dem Vermerk Nr. 5 zu Kapitel 03 08 mit den Kapiteln 03 01 (Ministerium), 03 05 (Verwaltungsgerichtshof und Landesanwaltschaft), 03 73 (Bauabteilung der Regierungen), 03 75 (Autobahndirektionen), 03 76 (Straßenbauämter) und 03 77 (Wasserwirtschaftsämter) verbunden. Wie dieses Beispiel zeigt, haben die Inanspruchnahmevermerke in den Einzelplänen 03 A und 03 B die Gliederung des Stellenplans in Einzelkapitel teilweise aufgehoben und den Stellenplan im Ergebnis einem Globalhaushalt angenähert.

Bemerkenswert ist, daß die Inanspruchnahmevermerke, die Ausnahmen von dem in Art. 17 BayHO verankerten Grundsatz der Einzelveranschlagung darstellen, ihrem Wortlaut nach nur teilweise als Ausnahmeregelungen formuliert sind (beispielsweise durch die Beschränkung auf "Einzelfälle" bei Kapitel 03 25, 03 31 und 03 37 oder die Verwendung des Wortes "ausnahmsweise" bei Kapitel 03 11, 03 15 und 03 17 bis 03 21). Bei der Mehrzahl der Vermerke im Einzelplan 03 A und allen Vermerken im Einzelplan 03 B ist eine Inanspruchnahme dagegen nur davon abhängig gemacht, daß ein "Bedarf" vorliegt.

15.2 Zur Frage, inwieweit die Verwaltung von den Inanspruchnahmevermerken im Haushaltsvollzug Gebrauch macht, hat die Prüfung ergeben, daß bei einzelnen Kapiteln das Personal-Ist beträchtlich über dem im Stellenplan ausgebrachten Personal-Soll liegt. Von den Vermerken wurde außerdem teilweise über einen so langen Zeitraum hinweg Gebrauch gemacht, daß dies einer Personalumschichtung auf Dauer gleichkommt. Hierzu einige Beispiele:

- a) Im Staatsministerium selbst waren 17 Beamte des **höheren Dienstes** (bzw. vergleichbare Angestellte) zu Lasten von Kapitel 03 08 (Regierungen) mehr eingesetzt als sein Stellenplan auswies. Dies entspricht einem Anteil von mehr als 15 v.H. aller bei Kapitel 03 01 für das Staatsministerium veranschlagten Stellen des höheren Dienstes.

- b) Von den insgesamt für Kapitel 03 08 (Regierungen) zur Verfügung stehenden 413 Stellen für Beamte des höheren Dienstes waren 74 (18 v.H.) zum kleineren Teil frei, im übrigen aber zugunsten anderer Behörden des Geschäftsbereichs besetzt.
- c) Bei den Regierungen waren insgesamt 123 Beamte des **gehobenen Dienstes** (82 planmäßige Beamte und 41 Beamte zur Anstellung) mehr vorhanden, als der Stellenplan vorsah. Dies entspricht einer Überbesetzung von rd. 20 v.H. der für die Beamten des gehobenen Dienstes vorgesehenen Stellen. Diese seit Jahren bestehende Überbesetzung war möglich, weil ein Inanspruchnahmevermerk die Verrechnung mit freien Stellen bei Kapitel 03 09 (Landratsämter) zuläßt.
- d) Bei den Staatlichen Gesundheitsämtern (Kapitel 03 31) waren 120 **Ange-**
stellte der VergGr. VIII bis V c BAT mehr eingesetzt als der Stellenplan Stellen für Angestellte dieser Wertigkeit ausweist. Nr. 3.1.1 DBestHG 1987/1988 i.V.m. VV Nr. 3.1.1 Buchstabe a zu Art. 49 BayHO gestattet es nur, Angestellte auf freie Beamtenplanstellen innerhalb desselben Haushaltskapitels zu verrechnen. Bei Kapitel 03 31 standen jedoch lediglich 62 Planstellen für eine Besetzung durch Angestellte zur Verfügung. Um auch den Rest zu Lasten des Kapitels 03 31 beschäftigen zu können, konnten die darüber hinaus zum Ausgleich benötigten 58 Planstellen nur in der Weise gewonnen worden sein, daß eine entsprechende Zahl von Beamten des mittleren Dienstes der Staatlichen Gesundheitsämter (also 58 Beamte) in Ausnutzung des Vermerks Nr. 8 zu Kapitel 03 31 auf entsprechende Planstellen des Kapitels 03 09 (Landratsämter) verrechnet wurde. Dort waren aber zunächst nur 43 Planstellen für Beamte des mittleren Dienstes nicht besetzt. Der Fehlbestand von 15 Planstellen (58 minus 43) konnte wohl nur dadurch ausgeglichen werden, daß eine entsprechende Zahl von Beamten der Landratsämter gemäß dem weiteren Vermerk Nr. 5 c zu Kapitel 03 08 auf Planstellen der Regierung des Kapitels 03 08 verrechnet wurde.

Das Staatsministerium führt allgemein aus, die Inanspruchnahmevermerke seien ein nützliches und sinnvolles Instrument, um aus der starren Kapiteleinteilung resultierende Ungleichgewichte mildern zu können. Aus seiner Sicht seien sie daher im Interesse einer flexiblen und gerechten Personalbewirtschaftung unentbehrlich. Gerade in einer Zeit deutlich verschlechterter Beförderungsmöglichkeiten könne die Isolierung kleiner Kapitel dort zu krassen Verzerrungen mit entsprechenden personellen Folgen führen. Es werde sich gleichwohl "einer maßvollen Neuformulierung der Inanspruch-

nahmevermerke nicht widersetzen und auch in gewissem Umfang Stellenumsetzungen praktizieren. Dabei darf aber insbesondere im höheren Dienst auch das Ministerium nicht ausgeschlossen bleiben".

Was die Inanspruchnahme von Stellen für das Staatsministerium selbst durch die über das Stellensoll hinausgehende Besetzung mit Beamten des höheren Dienstes anbelange (Buchstabe a), sei die Inanspruchnahme im wesentlichen für Hilfsreferenten erfolgt, die nach mehrjähriger Tätigkeit das Ministerium wieder verlassen und an ein Landratsamt oder eine Regierung zurückkehren.

Zu Buchstabe b macht es geltend, daß insbesondere zwischen den Bereichen der Kapitel 03 01, 03 08, 03 09 und 03 75 ein ständiger Personalaustausch stattfinde. Ohne Inanspruchnahmevermerke könnten aus dienstlichen Gründen notwendige Versetzungen oft nicht durchgeführt werden, da in dem anderen Bereich keine Planstelle besetzbar sei. Der Weg über eine Abordnung sei mühsam und zeitlich begrenzt.

Zur Inanspruchnahme von 123 Stellen der Landratsämter (Kapitel 03 09) zugunsten der Regierungen (Buchstabe c) führt es aus, die Inanspruchnahmen gingen auf die Zeit vor 1980 zurück. Entsprechend der Aufgabenentwicklung bei den Regierungen sei es unmöglich, diesen Zustand personell rückgängig zu machen, auch wenn die Stellen inzwischen bei Kapitel 03 09 dringend gebraucht würden.

Zu Buchstabe d wendet es ein, die für die Bewirtschaftung der Stellen der Beamten des mittleren Dienstes zuständigen Regierungen bestritten es, Beamtenstellen des Kapitels 03 09 für Kapitel 03 31 in Anspruch genommen zu haben, um auf den hierdurch freigewordenen Planstellen des mittleren Dienstes bei Kapitel 03 31 Angestellte verrechnen zu können. Soweit überhaupt in sehr begrenztem Umfang Planstellen des Kapitels 03 09 im Rahmen des Vermerks Nr. 8 zu Kapitel 03 31 mit Beamten der Staatlichen Gesundheitsämter besetzt wurden, handle es sich hierbei ausschließlich um vorübergehende Maßnahmen, die dazu dienten, die Beförderung von Beamten bei den Staatlichen Gesundheitsämtern zu ermöglichen. Dabei sei jeweils im Austausch für die "höherwertige" Planstelle bei Kapitel 03 09 die bisherige Planstelle des betreffenden Beamten bei Kapitel 03 31 für Beamte der Landratsämter zur Verfügung gestellt worden.

Die Frage, auf welche Stellen die nicht auf Beamtenplanstellen des Kapitels 03 31 verrechenbaren 58 Angestellten nun tatsächlich verrechnet wurden, ist noch nicht geklärt.

15.3 Der ORH sieht in Inanspruchnahmevermerken in Übereinstimmung mit der Verwaltung ein sachgerechtes Instrument, um die Stellenbewirtschaftung und den Haushaltsvollzug hinreichend flexibel zu gestalten. In den Einzelplänen 03 A und 03 B haben die Vermerke aber nach ihrer Zahl, der Art ihrer Ausbringung und der Handhabung durch die Verwaltung mittlerweile ein bedenkliches Ausmaß erreicht. Das dadurch entstandene Verbundsystem hat zu einer weitgehenden Unverbindlichkeit der Kapiteleinteilung im Stellenplan der Einzelpläne 03 A und 03 B geführt, die auch das Budgetrecht des Parlaments tangieren kann.

Der ORH regt deshalb an,

- in den Einzelplänen 03 A und 03 B das bisherige System der Inanspruchnahmevermerke zu überprüfen und die Vermerke auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren,
- im Interesse der Haushaltsklarheit und -wahrheit die Fälle, in denen die über das beim jeweiligen Kapitel bewilligte Stellensoll hinausgehende Personalausstattung als Dauerlösung betrachtet wird, dadurch zu bereinigen, daß die entsprechenden Stellen in die Kapitel umgesetzt werden, bei denen sie dauernd bleiben sollen.

16 **Bezahlung der Arbeiter in den Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei**

Die Bezahlung der Arbeiter in den Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei ist insgesamt überhöht und nicht tarifgerecht. Es ist dringend geboten, das Stellenniveau in den Spitzenlohngruppen VIII bzw. VIII a MTL II abzusenken und weniger Vorarbeiter zu bestellen.

Der ORH hat in seinem Bericht 1987 (TNr. 22) auf nicht tarifgerechte, überhöhte Einreihungen der MTL-Arbeiter im Bereich der Staatsbauverwaltung und der Verwaltung der staatl. Schlösser, Gärten und Seen hingewiesen. Weitere Erhebungen in den Kraftfahrzeugwerkstätten der Polizei haben ergeben, daß auch in diesem Bereich die Einreihung der Arbeiter in zahlreichen Fällen wesentlich zu hoch ist. So sind über 71 v.H. aller Handwerker in die Spitzenlohngruppen VIII und VIII a eingereiht. Dies würde voraussetzen, daß sie überwiegend "besonders hochwertige Arbeiten" verrichten, die über das, was von einem Facharbeiter üblicherweise verlangt werden kann, ganz erheblich hinausgehen.

Die vorgefundenen Verhältnisse ergaben hierfür jedoch keinerlei Anhaltspunkte, da in den Kfz-Werkstätten der Polizei überwiegend die üblichen, zum Berufsbild eines entsprechenden Facharbeiters gehörenden Arbeiten zu erledigen sind.

Weiter hat der ORH festgestellt, daß die Bestellung von Vorarbeitern in den Kfz-Werkstätten der Polizei, die mit einer Zulage (derzeit zwischen 312,78 DM und 342,48 DM monatlich) verbunden ist, über das zulässige Maß hinausgeht und nicht nur dann erfolgt, wenn eine Gruppe von Arbeitern aus zwingenden arbeitstechnischen Gründen der Aufsicht und Anleitung durch einen Vorarbeiter bedarf.

Bei dieser Sachlage hält es der ORH für geboten, das Stellenniveau den tatsächlichen Verhältnissen und den tariflichen Erfordernissen anzupassen, zur Erleichterung einer tarifgerechten Einreihung für die personalverwaltenden Stellen - wie für die Bereiche der Staatsbauverwaltung und die Verwaltung der staatl. Schlösser, Gärten und Seen bereits geschehen - einen Einreihungsrahmen festzulegen und die Zahl der Vorarbeiter auf das zwingend notwendige Maß zu reduzieren.

Das Staatsministerium des Innern hat geltend gemacht, daß die Auswertung einer Umfrage bei den Polizeipräsidien keine Hinweise auf eine tarifwidrige Einreihung der Kraftfahrzeughandwerker erbracht habe. Ob und in welchem Umfang aus wirtschaftlichen Gründen die Absenkung des Stellenniveaus in den Spitzenlohngruppen und die Reduzierung der Vorarbeiterfunktionen vertretbar sei, könne nur in einer umfassenden Prüfung geklärt werden. Es sei beabsichtigt, die Einreihungspraxis und die Bestellung von Vorarbeitern nach Abschluß der im Vollzug des Landtagsbeschlusses vom 17. Juli 1985 (Drucksache 10/7589) noch andauernden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Kraftfahrzeugwerkstätten umfassend zu prüfen.

Der ORH begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft der Verwaltung, eine umfassende Überprüfung der Einreihungen und der Vorarbeiterbestellungen vorzunehmen. Er ist jedoch der Auffassung, daß diese Überprüfung auf jeden Fall und unabhängig vom Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden muß. Auch lassen es die festgestellten Verhältnisse nicht vertretbar erscheinen, die bestehende Praxis der Einreihung der Kfz-Handwerker und der Bestellung von Vorarbeitern unverändert fortzusetzen. Der ORH hält es deshalb grundsätzlich für geboten, daß bis zum Abschluß der angekündigten Überprüfung

- neu eingestellten Facharbeitern überwiegend Tätigkeiten der LGr. VI MTL II übertragen werden,
- höherwertige Tätigkeiten auf bereits in entsprechenden Lohngruppen eingereihte Arbeiter verlagert werden und
- bei der Bestellung neuer Vorarbeiter äußerste Zurückhaltung geübt wird.

Damit würde auch dem Beschluß des Landtags vom 22. März 1983 (Drucksache 10/537) Rechnung getragen, in dem die Staatsregierung ersucht wurde, "mit Nachdruck darauf hinzuwirken, daß nicht durch Verteilung höherwertiger Tätigkeiten auf möglichst viele Bedienstete die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unterlaufen werden".

17 Informationsverarbeitung

Beschaffung und Pflege von Standardsoftware

Einsatz und Pflege der Programme für den Betrieb von DV-Anlagen und -Geräten verursachen erhebliche Kosten. Diese Kosten könnten insbesondere durch Kauf (statt Miete) und durch Verzicht auf entbehrliche Pflege dieser Programme um mindestens 1,2 Mio DM jährlich gesenkt werden.

17.1 Allgemeines

Der Anteil der Software an den Gesamtkosten der Informationsverarbeitung ist in den letzten Jahren ständig gestiegen. Während er Ende der 50er Jahre noch bei etwa 15 v.H. lag, beträgt er heute schon 40 v.H. und wird nach veröffentlichten Prognosen bis 1990 auf etwa 50 v.H. zunehmen. Ein nicht unbedeutender Teil der gesamten Softwarekosten entfällt auf sog. Standardsoftware, d.h. auf Programme, die nicht speziell für eine bestimmte Anwendung (Aufgabe) entwickelt wurden, sondern allgemein einsetzbar und für den Betrieb von DV-Systemen unentbehrlich sind (Grundsoftware, systemnahe Software, sonstige standardisierte Software). Da die Anwendungssoftware in den meisten Geschäftsbereichen überwiegend mit eigenem Personal erstellt wird, kann unterstellt werden, daß die in den einschlägigen Haushaltsansätzen veranschlagten Ausgaben für Beschaffung und Pflege von Software - im Hj. 1988 rd. 20 Mio DM - hauptsächlich für die Beschaffung und Pflege von Standardsoftware aufgewendet werden.

Diese nicht unerheblichen Aufwendungen, die ständigen Kostensteigerungen für diese Produkte sowie die unterschiedlichen Konditionen der Hersteller und die unterschiedliche Vorgehensweise der Geschäftsbereiche bei der Beschaffung und Pflege dieser Programme haben den ORH veranlaßt, im Rahmen einer Querschnittsprüfung Art, Umfang und Kosten der in der staatlichen Verwaltung eingesetzten Standardsoftware sowie Möglichkeiten der Verringerung dieser Kosten zu untersuchen. Darüber hinaus sollten Erkenntnisse gewonnen werden, wie in der staatlichen Verwaltung bei der Beschaffung von Standardsoftware verfahren wird und ob mögliche Vergünstigungen wahrgenommen werden.

17.2 Bestand an Standardsoftware

17.2.1 Gesamtbestand und seine Verteilung auf die Geschäftsbereiche

Nach den Auskünften der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Stellen war dort nach dem Stand vom Januar 1988 Standardsoftware im Beschaffungswert von 42,6 Mio DM im Einsatz. Dieser Wert erfaßt nicht die Gesamtheit aller im staatlichen Bereich eingesetzten Standardsoftware. Der Gesamtwert wäre höher anzusetzen, weil im Hochschulbereich nur die Standardsoftware der für Verwaltungsaufgaben eingesetzten DV-Systeme in die Untersuchung einbezogen wurde. Außerdem wurde nur ein Teil der eingesetzten PC-Software untersucht. Der Beschaffungswert der insgesamt eingesetzten Standardsoftware dürfte nach Einschätzung des ORH bei über 50 Mio DM liegen.

Der Beschaffungswert der in die Untersuchung einbezogenen Standardsoftware verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Geschäftsbereiche:

Epl.	Beschaffungswert TDM	Anteil v.H.
03	15.241	36
04	1.196	3
05	62	0
06	13.712	32
07	318	1
08	4.542	11
10	2.465	6
14	1.473	3
15	3.621	8
Summe	42.630	100

17.2.2 Beschaffungsarten

Standardsoftware kann entweder gemietet (zeitlich befristete Überlassung) oder gekauft werden (zeitlich unbefristete Überlassung). Von der eingesetzten Standardsoftware sind 62 v.H. gekauft und 38 v.H. gemietet. Die Anteile der Beschaffungsarten an der eingesetzten Standardsoftware gegliedert nach Geschäftsbereichen ergeben sich aus der folgenden Zahlenübersicht 1 und dem Schaubild 1.

Anteile der Beschaffungsarten Kauf und Miete an der eingesetzten Standardsoftware

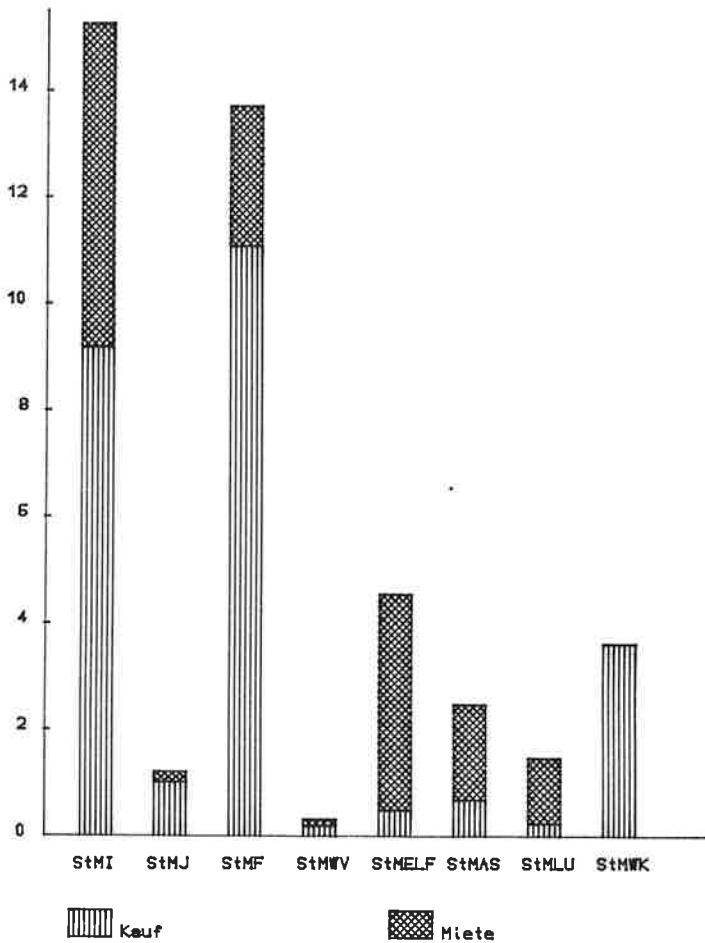
Zahlenübersicht 1

Einzelpläne	Beschaffungswert					
	Gesamt		Kauf		Miete	
	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.
03	15 241	36	9 165	60	6 076	40
04	1 196	3	1 008	84	188	16
05	62	0	62	100	-	0
06	13 712	32	11 069	81	2 643	19
07	318	1	189	60	129	40
08	4 542	11	491	11	4 051	89
10	2 465	6	677	27	1 788	73
14	1 473	3	245	17	1 228	83
15	3 621	8	3 610	100	11	0
Summe	42 630	100	26 516	62	16 114	38

Anteile der Beschaffungsarten Kauf und Miete an der eingesetzten Standardsoftware

Schaubild 1

Beschaffungswert
(Mio DM)



Die Auswertung nach Herstellern hat ergeben, daß Standardsoftware eines Herstellers zu 77 v.H., eines anderen Herstellers zu 100 v.H. und der übrigen Hersteller zu 74 v.H. gekauft ist. Die Produkte eines weiteren Herstellers sind bisher ausschließlich gemietet. Ihr Kauf ist erst seit Ende 1987 möglich.

17.2.3 Programmarten

Über ein Drittel der eingesetzten Standardsoftware entfällt auf Grundbetriebssysteme, je ein Fünftel auf Kommunikationssoftware und Datenbanksysteme, der Rest zu gleichen Anteilen auf die Programmarten Übersetzungsprogramme, Dienstprogramme und sonstige Standardsoftware. Mit Ausnahmen der Grundbetriebssysteme, die zu annähernd gleichen Anteilen gemietet und gekauft sind, überwiegt bei allen übrigen Programmarten der Kauf der Standardsoftware. Die genaue Aufteilung des Beschaffungswertes auf die einzelnen Programmarten mit Unterteilung nach Beschaffungsarten ergeben sich aus der Zahlenübersicht 2.

Anteile der Programmarten an der eingesetzten Standardsoftware

Zahlenübersicht 2

Art	Beschaffungswert					
	Gesamt		Kauf		Miete	
	TDM	v.H.	TDM	v.H.	TDM	v.H.
Grundbetriebssysteme	14 995	35	6 619	44	8 376	56
Übersetzungsprogramme	3 647	9	2 407	66	1 240	34
Dienstprogramme	4 169	10	2 791	67	1 378	33
Kommunikationssoftware	8 150	19	5 746	71	2 404	29
Datenbanksysteme	8 298	19	6 343	76	1 955	24
sonst. Standardsoftware	3 371	8	2 610	77	761	23
Summe	42 630	100	26 516	62	16 114	38

17.3 Einsparungsmöglichkeiten

17.3.1 Wahl der günstigsten Beschaffungsart

Der ORH hat alle gemeldeten Softwareprodukte, die noch gemietet sind, daraufhin untersucht, ob ein Kauf wirtschaftlicher wäre als die Miete und welche Einsparungen sich dadurch erzielen ließen. Er ist bei seinen Berechnungen davon ausgegangen, daß die Standardsoftware erfahrungsgemäß mindestens sechs Jahre im Einsatz ist. Hiernach lassen sich die möglichen

jährlichen Einsparungen auf insgesamt 1,3 Mio DM einschließlich Mehrwertsteuer¹⁾ beziffern (Zahlenübersicht 3). Bei Berücksichtigung von kalkulatorischen Zinsen in Höhe von 6 v.H. errechnet sich immer noch eine Einsparung von rd. 1 Mio DM.

Mögliche jährliche Einsparungen durch Kauf statt Miete bei der Beschaffung von Standardsoftware (ohne Zinsen)

Zahlenübersicht 3

Epl.	Mietkosten jährlich TDM	Pflegekosten jährlich TDM	Lizenzgebühr TDM	Kaufpreis TDM	Einsparung ¹⁾ jährlich TDM
03	1 194	73	74	4 297	417
04	16	-	-	62	6
06	139	16	-	539	33
07	49	12	-	129	15
08	919	-	138	3 290	393
10	422	-	89	1 097	254
14	322	66	-	1 161	63
15	3	1	-	8	1
Summe	3 064	168	301	10 583	1 182
Summe mit Mehrwertsteuer					1 347

1) Die möglichen jährlichen Einsparungen (E) wurden wie folgt berechnet:

$$E = \text{Mietkosten} - \text{Pflegekosten} - \frac{\text{Kaufpreis} - \text{Lizenzgebühren}}{6}$$

Die Staatsministerien teilen in ihren Stellungnahmen grundsätzlich die Auffassung des ORH, daß der Kauf von Standardsoftware in vielen Fällen wirtschaftlicher ist als die Miete. In einer Reihe von Fällen haben sie inzwischen aufgrund der Untersuchung des ORH verschiedene Standardsoftwareprodukte bereits gekauft oder wenigstens eine Überprüfung der Beschaffungsmöglichkeiten veranlaßt. So hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung mitgeteilt, daß es inzwischen durch Kauf vorher gemieteter oder Abmietung nicht mehr benötigter Software bereits Einsparungen in Höhe von 152 000 DM erzielt hat.

17.3.2 Verzicht auf die Programmpflege

Die vertraglichen Vereinbarungen zur Programmpflege sind sehr stark von der Beschaffungsart abhängig.

Bei **Miete** besteht in der Regel die Verpflichtung des Herstellers, die Programmpflege zu leisten; die Kosten für die Pflege sind durch die Mietzahlungen abgegolten.

Bei **Kauf** bleibt es dem Erwerber überlassen, den Hersteller durch gesonderte Vereinbarungen zur Programmpflege zu verpflichten. Diese Leistungen werden durch gesonderte Vergütungen abgegolten. Einige Hersteller leisten jedoch die Programmpflege auch für gekaufte Standardsoftware ohne zusätzliche Vergütung.

Nach den Meldungen der in die Querschnittsprüfung einbezogenen Stellen entstehen für die Programmpflege derzeit jährliche Ausgaben in Höhe von 2,7 Mio DM einschließlich Mehrwertsteuer. Davon entfallen 2,3 Mio DM auf Produkte, die entweder bereits gekauft sind oder die nach Auffassung des ORH noch gekauft werden sollten (Zahlenübersicht 4).

Jährliche Ausgaben für Pflege von Standardsoftware, die bereits gekauft ist oder noch zu kaufen wäre Zahlenübersicht 4

Epl.	Pflegekosten für Produkte, die		Gesamt TDM
	bereits gekauft sind TDM	noch zu kaufen wären TDM	
03	849	73	922
06	734	16	750
07	1	12	13
10	56	-	56
14	14	66	80
15	188	1	189
Summe	1 842	168	2 010
Summe mit Mehrwertsteuer			2 292

Nach den Feststellungen des ORH wird bei der Pflege von Standardsoftware nicht nur bei den Herstellern, sondern auch bei den Anwendern unterschiedlich verfahren. So wurde z.B. nicht für jedes Softwareprodukt ein Pflegevertrag abgeschlossen. Für gleiche Produkte wurde teilweise Programmpflege vereinbart, teilweise nicht. Für PC-Software wird kaum eine Programmpflege vorgesehen.

Bei der Beurteilung der Frage, ob bei gekaufter Standardsoftware auf eine Programmpflege mit gesonderter Vergütung verzichtet werden kann, muß auch berücksichtigt werden, daß die Hersteller ohnehin durch die Gewährleistung

zwölf Monate lang zur Programmpflege verpflichtet sind und darüber hinaus auch ohne Abschluß eines eigenen Pflegevertrages zur Mitwirkung bei der Beseitigung von Mängeln verpflichtet werden können.

Der ORH ist der Auffassung, daß es bei gekaufter Standardsoftware in den meisten Fällen einer Programmpflege mit laufender Vergütung nicht bedarf. Auch die Stellungnahmen der Staatsministerien zeigen, daß die Notwendigkeit, für gekaufte Standardsoftware Verträge über die Programmpflege abzuschließen, unterschiedlich bewertet wird. Sie weisen darauf hin, daß dabei u.a. die Art der Software, die Bedeutung des Softwareproduktes für den sicheren Rechenzentrums-Betrieb, die Häufigkeit des Einsatzes der Software, die bisherige Fehlerhäufigkeit, der sonst anfallende Pflege- und Betreuungsaufwand sowie die verfügbare Kapazität und die Leistungsfähigkeit der eigenen Systemprogrammierung zu berücksichtigen seien. Außerdem wären bei verschiedenen Produkten die Kosten für neue Versionen in den Pflegekosten bereits enthalten. Schließlich wird darauf hingewiesen, daß nicht bei allen Produkten eine Kündigung des Pflegevertrages möglich sei.

Unter Berücksichtigung der Argumente der Staatsministerien empfiehlt der ORH folgende weitere Vorgehensweise:

- Von allen DV-Stellen sollten wenigstens übergangsweise Aufzeichnungen über Art und Umfang sowie über den Aufwand der Fehlerbeseitigung im Rahmen der Programmpflege geführt werden, um gesicherte Aussagen zur Art und Häufigkeit der Fehler, zu den Kosten für die Programmpflege und damit zur Wirtschaftlichkeit von Pflegeverträgen zu erhalten.
- Bei Rechenzentren mit mehrfacher identischer Anlagen- und Standardsoftwareausstattung könnte die Programmpflege ohne weitere Untersuchungen auf ein System beschränkt werden. Dadurch könnten Kosten eingespart und zusätzliche Erkenntnisse über die Notwendigkeit der Programmpflege gewonnen werden.
- Zumindest für die Übersetzungsprogramme, Dienstprogramme und sonstige Standardsoftware könnte auf die laufende Programmpflege verzichtet werden. Damit ließen sich die Ausgaben für die Pflege der bereits gekauften und der noch zu kaufenden Standardsoftware um etwa 240 000 DM jährlich einschließlich Mehrwertsteuer verringern.

17.3.3 Sonstige Einsparungsmöglichkeiten

17.3.3.1 Notwendigkeit der Beschaffung

Bevor Software-Produkte beschafft werden, sollte gründlich geprüft werden, ob sie für den Betrieb der Anlage und für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Abwicklung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind und wie häufig sie voraussichtlich in Anspruch genommen werden. Stellt sich bei dieser Prüfung oder während der Erprobung heraus, daß ein Produkt zwar grundsätzlich erforderlich ist, aber nur selten eingesetzt werden muß, wäre zu untersuchen, ob nicht ein anderes Rechenzentrum, bei dem dieses Programm vorhanden ist, für diese Aufgaben in Anspruch genommen werden kann.

Der ORH hat festgestellt, daß bei Rechenzentren mit zwei oder mehr DV-Anlagen gleicher Systemfamilien verschiedene Programme mehrfach vorhanden sind, obwohl es für den Betrieb der Anlagen nicht unbedingt erforderlich wäre. Dies gilt beispielsweise für Übersetzungsprogramme. In diesen Fällen wäre zu überprüfen, ob nicht **eine** Installation des entsprechenden Programms ausreichend ist, weil bei Ausfall einer Anlage diese Software nach Angaben verschiedener Hersteller ohne zusätzliche Entgelte auf die zweite Anlage übernommen werden kann.

Einige Staatsministerien haben mitgeteilt, daß sie in der Zwischenzeit einzelne Standardsoftware-Produkte bereits abgemietet haben.

17.3.3.2 Notwendigkeit von Versionswechseln

Standardsoftware wird von den Herstellern ständig weiterentwickelt. Die verbesserten und in ihrer Funktion erweiterten und dadurch meist teureren Software-Versionen werden den Anwendern laufend angeboten. Die Untersuchung hat gezeigt, daß auch in Rechenzentren mit DV-Anlagen gleicher Systemfamilien und vergleichbarer Aufgabenstellung unterschiedliche Versionen der Standardsoftware im Einsatz sind. Neue Standardsoftware-Versionen bedingen häufig eine Anpassung der Anwenderprogramme. Der dafür notwendige Aufwand könnte vermindert werden, wenn Versionswechsel nur im unbedingt erforderlichen und wirtschaftlich vertretbaren Umfang durchgeführt würden.

Außerdem wäre es zweckmäßig, in Rechenzentren mit vergleichbarer Hardware-Ausstattung und Aufgabenstellung gleiche Versionen einzusetzen. Dies hätte den Vorteil, daß auch gleiche Versionen der Anwenderprogramme eingesetzt

werden könnten, wodurch sich der Aufwand für die Pflege nochmals verringern würde.

17.3.3.3 Preisnachlässe bei Mehrfachinstallationen

Nach den Standard-Verträgen der Hersteller wie auch nach den Besonderen Vertragsbedingungen für die Überlassung von DV-Programmen wird den Auftraggebern in der Regel ein nicht übertragbares und nicht ausschließliches Nutzungsrecht auf das Lizenzmaterial eingeräumt. Das Nutzungsrecht ist jeweils auf die in der Leistungsbeschreibung aufgeführten Programme und auf eine bestimmte Maschine bezogen. Bei Mehrfachinstallationen gleicher Produkte bei einem Anwender können Programmkopien erworben werden, deren Überlassungsgebühren wesentlich geringer sind. Nach den Angaben der Hersteller werden auf derartige Mehrfachinstallationen Rabatte in unterschiedlicher Höhe (in Abhängigkeit von der Anzahl) gewährt. Sie betragen in den meisten Fällen wenigstens 20 v.H. des Listenpreises.

Aufgrund einer Reihe von Rahmenverträgen, die zwischen dem Freistaat Bayern und den jeweiligen Herstellern abgeschlossen wurden, werden auf Lieferungen und Leistungen ebenfalls Mengenrabatte gewährt. Sie sind produktbezogen und entsprechend der vereinbarten oder tatsächlich erreichten Gesamtjahresabnahmemenge gestaffelt. Neben diesen produktbezogenen können in besonderen Einzelfällen auch projektbezogene Rabatte vereinbart werden. Die dadurch erzielbaren Preisnachlässe sind nicht unerheblich. Diese Möglichkeiten sollten noch stärker genutzt werden.

17.4 Zusammenfassung

Der Anteil der Softwarekosten an den Gesamtkosten der Informationsverarbeitung steigt ständig und wird nach realistischen Prognosen bis 1990 auf etwa 50 v.H. zunehmen. Der richtigen Vorgehensweise bei der Beschaffung und beim Einsatz der Standardsoftware, die einen nicht unerheblichen Anteil an diesen Kosten verursacht, kommt daher eine wachsende Bedeutung zu.

Die Ergebnisse der Querschnittsuntersuchung lassen es geboten erscheinen, daß bei den bisher noch gemieteten Produkten und bei der Beschaffung neuer Standardsoftware in jedem Falle geprüft wird, ob nicht der Kauf günstiger ist als die Miete und ob bei den gekauften Softwareprodukten Verträge über die Programmpflege mit den Herstellern abgeschlossen werden müssen. Allein durch diese Maßnahmen könnten nach den Berechnungen des ORH auch unter Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen Einsparungen von jährlich mindestens 1,2 Mio DM erzielt werden.

B . FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A (STAATSMINISTERIUM DES INNERN)

18 Staatliche Gesundheitsämter (Kap. 03 31)

Die Zahl der Röntgenleistungen bei den staatlichen Gesundheitsämtern ist in der Zeit von 1980 bis 1986 insgesamt um rd. 50 v.H. zurückgegangen. Demgegenüber wurde im gleichen Zeitraum die Zahl der Stellen für technische Assistentinnen nur um rd. 5 v.H. vermindert. Der ORH ist der Meinung, daß die Zahl der Stellen weiter reduziert werden muß.

Die Stellenpläne für die 71 staatlichen Gesundheitsämter wiesen für das Haushaltsjahr 1980 105 Stellen für technische Assistentinnen aus. Diese Kräfte haben die Röntgenaufnahmen im Vollzug des Bundes-Seuchengesetzes (BSeuchG) zu fertigen und die in diesem Zusammenhang anfallenden Schreibarbeiten zu erledigen. Zusätzlich haben sie Laboruntersuchungen durchzuführen, die jedoch nur in geringer Zahl anfallen und bei denen in der Regel vorgefertigte Reagenzien und Teststreifen verwendet werden.

Durch den Rückgang der Tuberkuloseerkrankungen sowie durch den Mitte 1985 eingetretenen Wegfall der jährlichen Wiederholungsuntersuchungen der Lehrer (vgl. § 47 Abs. 2 BSeuchG n.F.) haben sich die Leistungszahlen in der Tuberkulosenfürsorge rückläufig entwickelt:

Zahlenübersicht 1

	1980	1986	Rückgang um v.H.
Zahl der			
- Durchleuchtungen	2 783	114	95,9
- Großaufnahmen	28 384	20 414	28,1
- Schirmbildaufnahmen	538 711	269 295	50,0
- Schichtbilder	3 360	619	81,6

Die Zahl der Stellen für technische Assistentinnen hat sich dagegen wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 2

	1980	1986	Rückgang um v.H.
Stellen für technische Assistentinnen	105	100	4,8

Der ORH hat gegenüber dem Staatsministerium des Innern beanstandet, daß die geringfügigen Personalreduzierungen nicht dem Umfang des Aufgabenrückgangs entsprechen und deshalb gefordert, im Haushalt 1989/1990 eine größere Zahl von Stellen zu streichen oder mit kw-Vermerk zu versehen.

Das Staatsministerium hat zwar einen Aufgabenrückgang eingeräumt, hat jedoch vorgetragen, daß es aufgrund des Rückgangs der Röntgenleistungen zu einer Verschiebung im Aufgabenbereich der technischen Assistentinnen gekommen sei. Diese Kräfte würden nunmehr auch außerhalb ihres "klassischen" Aufgabenbereiches eingesetzt, z.B. für Schreib- und Verwaltungsarbeiten im allgemeinen ärztlichen Dienst und vor allem im jugendärztlichen Dienst. Nach dem Entwurf des Haushalts 1989/1990 sollen acht Stellen für technische Assistentinnen in Stellen für Gesundheitsaufseher umgewandelt werden.

Weitere Stellenreduzierungen sind nach Ansicht des Staatsministeriums derzeit nicht realisierbar. Es prüfe jedoch die Möglichkeit, mittelfristig weitere Stellen einzusparen und habe die Regierungen gebeten, bei frei werdenden Stellen besonders sorgfältig zu prüfen, ob die Wiederbesetzung unter Berücksichtigung des Aufgabenrückgangs zwingend geboten sei.

Der ORH hält weitere nicht unerhebliche Stellenreduzierungen für angezeigt. Nach seinen stichprobenweisen Feststellungen sind die Gesundheitsämter zur Erledigung der allgemeinen Schreib- und Verwaltungstätigkeiten mit Verwaltungskräften ausreichend ausgestattet. Technische Assistentinnen werden nur in Ausnahmefällen für derartige Tätigkeiten eingesetzt. Das Staatsministerium wurde auch darauf hingewiesen, daß bei der Wiederbesetzung von Stellen auch die Möglichkeit des Einsatzes von Teilzeitkräften geprüft werden müsse.

EINZELPLAN 05
(STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS)

19 Förderung privater Sondervolksschulen
(Kap. 05 13 Tit. 684 02)

In verschiedenen Fällen wurden privaten Sondervolksschulen Kosten erstattet, die nicht als Schulaufwand erstattungsfähig, nicht notwendig oder gar nicht entstanden waren. Der ORH hält eine intensivere stichprobenweise Nachprüfung der Abrechnungen durch die Regierungen für erforderlich.

- 19.1** Im Schuljahr 1986/87 bestanden in Bayern 384 Sondervolksschulen, überwiegend für lernbehinderte (184 Schulen) und geistigbehinderte Schüler (84 Schulen). 210 Sondervolksschulen mit 21 457 Schülern waren staatlich, 166 Schulen mit 15 835 Schülern standen in privater Trägerschaft, bei 8 Schulen mit 1032 Schülern war ein Bezirk Schulträger.¹⁾

Der Freistaat Bayern fördert nach den gesetzlichen Bestimmungen den Schulaufwand privater Sondervolksschulen. Danach wird der notwendige Schulaufwand bei Schulen für Lernbehinderte und bei Schulen zur Erziehungshilfe zu 80 v.H., bei den übrigen Schulen zu 100 v.H. bezuschußt. Die Kosten für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg werden in jedem Fall zu 100 v.H. ersetzt.²⁾

Die staatlichen Leistungen für den notwendigen Schulaufwand der privaten Sondervolksschulen in Bayern beliefen sich im Haushaltsjahr 1986 auf 148,7 Mio DM und 1987 auf 112,7 Mio DM (Kap. 05 66, ab 1987 Kap. 05 13 jeweils Tit. 684 02).

Der finanzielle Aufwand für die außerschulische Betreuung der Schüler, z.B. in der Tagesstätte, rechnet nicht zum Schulaufwand und wird nach den Bestimmungen des BSHG über die Eingliederungshilfe (§§ 39 ff.) von den Trägern der Sozialhilfe im Rahmen von Pflegesätzen erstattet.

1) Quelle: Statistische Berichte des Bayer. Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, Teil Sondervolksschulen, Schuljahr 1986/87

2) Zu den Kosten der Schülerbeförderung (ohne private Sondervolksschulen) s. TNr. 29.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Leistungen des Staates zum Schulaufwand bei 29 privaten Sondervolksschulen für die Schuljahre 1985/1986 und 1986/1987 geprüft. Ausgewählt wurden dabei im wesentlichen Schulen, denen eine Tagesstätte angegliedert ist, in der die Schüler nach dem Unterricht eine Mittagsmahlzeit erhalten und bis zum Spätnachmittag betreut werden. Im Schuljahr 1986/87 gab es in Bayern 140 Schulen mit angegliederten Tagesstätten, die von 7890 Schülern besucht wurden und überwiegend private Schulträger hatten.

19.2 Ergebnis der Prüfung

Die Beanstandungen des ORH betrafen vor allem

- bei den Schülerbeförderungskosten überhöhte Abrechnungen bzw. Aufwendungen, die gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen und damit als Schulaufwand nicht notwendig sind und
- Aufwendungen, die nicht als Schulaufwand erstattet werden können, weil sie wirtschaftlich der Tagesstätte oder anderen Einrichtungen zuzurechnen sind.

19.2.1 Schülerbeförderungskosten

Die Leistungen des Staates für den Schulaufwand enthalten auch die Kosten für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg.

Die Überprüfung von Abrechnungen über die Schülerbeförderung einschließlich der Streckenführung ergab wiederholt, daß

- überhöhte Aufwendungen geltend gemacht wurden, weil Unternehmen mehr als die tatsächlich gefahrenen Kilometer abgerechnet hatten,
- Mehraufwand aufgrund unwirtschaftlicher Streckenführung angefallen war,
- vereinzelt Fahrten abgerechnet wurden, die der Tagesstätte bzw. anderen Einrichtungen zuzurechnen waren.

So hatte der Träger einer Sondervolksschule für Sprachbehinderte Beförderungskosten von insgesamt 1 164 000 DM für das Haushaltsjahr 1985 abgerechnet. Darin enthalten waren 190 000 DM für Fahrten von der Tagesstätte nach Hause sowie 180 000 DM für nicht gefahrene oder nicht erforderliche Wege, insgesamt also 370 000 DM nicht erstattungsfähige Aufwendungen (= 31,8 v.H. der abgerechneten Fahrtkosten). Die Regierung berichtete zwischenzeitlich die Abrechnung und verminderte die Leistungen für die Beförderungskosten entsprechend.

In einem anderen Fall hatte der Schulträger einer Sonderschule für Geistigbehinderte und Lernbehinderte für das Haushaltsjahr 1986 Beförderungskosten von 1 207 000 DM zur Erstattung angemeldet. Davon waren aber 557 000 DM (= 46,1 v.H.) durch unwirtschaftliche Streckenführung entstanden oder Trägern anderer Einrichtungen anzulasten, so daß nur 650 000 DM erstattungsfähig waren.

Ähnliche Feststellungen wurden in weiteren 16 Fällen getroffen; die Stellungnahmen der Träger und die Äußerungen der Regierungen stehen seit längerer Zeit aus, so daß hier noch kein endgültiges Ergebnis vorliegt.

19.2.2 Abgrenzung des Schulaufwandes

Die Erhebungen ergaben, daß nahezu für alle Einrichtungen, bei denen Schule und Tagesstätte gemeinsam in einem Gebäude untergebracht sind, der gemeinsame Aufwand nicht sachgerecht aufgeteilt wurde. Im Laufe der Zeit hatten sich Änderungen in der Raumnutzung und/oder der Öffnungszeit ergeben, die zu einer Verschiebung des Aufwands zu Lasten des Tagesstättenbetriebs geführt hätten. Diese Veränderungen wurden aber den Regierungen nicht mitgeteilt, obwohl die Förderbescheide die Schulträger hierzu verpflichten.

So hat eine Regierung aufgrund der Feststellungen bei der Rechnungsprüfung in einem Fall den Aufteilungsschlüssel für die Schule/schulvorbereitende Einrichtung von bisher 90 v.H. auf 71,6 v.H. berichtigt und den für die Tagesstätte/pädagogische Frühförderung entsprechend angehoben. Die Auswirkungen auf den Staatshaushalt beziffern sich für 1986 und 1987 auf insgesamt 46 000 DM.

In einem anderen Fall wurden bisher für eine Schule die gemeinsamen Kosten des laufenden und einmaligen Schulaufwandes zu 75 v.H. auf die Schule/schulvorbereitende Einrichtung und zu 25 v.H. auf die Tagesstätte angerechnet. Aufgrund der örtlichen Erhebungen ermittelte das Staatliche Rechnungsprüfungsamt einen Aufteilungsschlüssel von 59 v.H. für die Schule/schulvorbereitende Einrichtung und von 41 v.H. für die Tagesstätte. Die jährlichen Einsparungen für den Staatshaushalt werden je nach Höhe des Gesamtaufwandes mit 50 000 bis 80 000 DM veranschlagt.

Der Prüfungsschriftwechsel mit den Regierungen ist noch nicht abgeschlossen, vor allem weil in den meisten Fällen die Träger immer noch nicht Stellung genommen haben. Soweit erkennbar, bemühen sich die Regierungen, die bei der Rechnungsprüfung nach einheitlichen Grundsätzen ermittelten Aufteilungsschlüssel für künftige Abrechnungsjahre zu übernehmen. Pro-

bleme bereitet es, die geänderte Kostenaufteilung auch für zurückliegende, nur noch nicht bestandskräftig abgerechnete Jahre anzuwenden. Der für die Tagesstätte anerkenungsfähige Aufwand wurde bei der Ermittlung des Pflegegesetzes nicht berücksichtigt und die Träger der Sozialhilfe können nicht verpflichtet werden, diese aus dem Schulaufwand auszuschneidenden Kosten nachträglich zu übernehmen. Eine freiwillige Kostentragung zu Lasten der Haushaltsmittel bei Kap. 05 13 Tit. 684 02 stößt, wie das Staatsministerium der Finanzen zu einem Fall zutreffend festgestellt hat, wegen der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung und wegen der nicht unbeträchtlichen Präcedenzwirkung auf Hindernisse; die Mittel sind nämlich ausschließlich zur Erfüllung der gesetzlich nach Grund und Höhe festgelegten staatlichen Verpflichtungen bestimmt.

19.3 Folgerungen

Der ORH hält es jedenfalls für erforderlich, daß sich die Regierungen nicht nur auf die Angaben der Antragsteller und die Einhaltung von Auflagen durch die Schulträger verlassen, sondern mehr als bisher bei Schulen mit Tagesstätten die Änderung von Raumnutzungen und Öffnungszeiten kontrollieren und bei der Schülerbeförderung, dem - nach den Personalausgaben - größten Ausgabeposten, die eingerichteten Linien überprüfen. Gerade weil Einrichtungen für Behinderte eine besondere öffentliche Förderung benötigen, muß sichergestellt sein, daß die in beachtlichem Umfang zur Verfügung gestellten Mittel überall nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwendet werden und mit den eingesetzten Mitteln der angestrebte Zweck bestmöglich erreicht wird.

Das Staatsministerium stimmt dem ORH darin zu, daß die Abrechnungen umfassender geprüft werden sollten; es erachtet auch eine verstärkte Kontrolle der Angaben der Schulträger sowohl durch örtliche Erhebungen als auch durch Nachprüfung der eingerichteten Linien nach den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für geboten. Die Regierungen, in deren Zuständigkeitsbereich die genannten Beispielfälle lagen, hielten aber die Personalausstattung im betreffenden Sachgebiet für nicht ausreichend, um grundsätzlich alle Abrechnungen so umfassend wie erforderlich und nicht nur stichprobenweise zu prüfen.

Der ORH begrüßt die Bereitschaft der Verwaltung zu einer verstärkten Überprüfung. Dies muß freilich keine umfassende Überprüfung aller Abrechnungen bedeuten; vielmehr erscheint eine Intensivierung der Kontrolle ausreichend, die ohne zusätzlichen Personalaufwand bei den Regierungen möglich sein muß.

EINZELPLAN 08

(STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN)

20 Zinsverbilligte Darlehen für landwirtschaftliche Betriebe nach dem Bayer. Wohnbauprogramm

(Kap. 08 03 Tit. 892 93)

Zinsverbilligungszuschüsse zum Bau von landwirtschaftlichen Wohngebäuden werden in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß bewilligt und verwendet. Die Rechnungsprüfung hat allein im Jahr 1987 ergeben, daß 900 000 DM zu Unrecht in Anspruch genommen worden sind. Die Verwaltung hat aus den Beanstandungen häufig nicht die notwendigen Folgerungen gezogen.

Der Freistaat Bayern fördert seit 1974 durch die Verbilligung von Darlehenszinsen den Neu-, Aus- und Umbau von Wohnhäusern in landwirtschaftlichen Betrieben, um die Lebensverhältnisse auf dem Lande zu verbessern.

Zwischen 1980 und 1987 wurden für 6900 Betriebe insgesamt 488 Mio DM Darlehen ausgereicht. Für die Zinsverbilligungen wendete der Freistaat Bayern in diesem Zeitraum 153,2 Mio DM auf. Das Landesprogramm wurde dabei mehrmals erweitert. So wurden die Darlehenshöchstbeträge angehoben, die Zinszuschüsse erhöht und die förderfähige Laufzeit der Darlehen verlängert. Derzeit werden Darlehen bei Neubauten bis zu 100 000 DM und bei Umbauten bis zu 65 000 DM auf einen Zinssatz von 3 v.H. in benachteiligten Gebieten, im Übrigen auf 4 v.H. verbilligt. Die Verbilligungsdauer beträgt regelmäßig 10, in Ausnahmefällen 15 Jahre.

Der ORH hat mit Hilfe der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter schwerpunktmäßig geprüft, wie die Zuwendungen für das landwirtschaftliche Wohnbauprogramm abgewickelt und verwendet werden. Dabei wurde insbesondere darauf gesehen, ob

- die Förderungsrichtlinien beachtet und
- die Mittel durch die Zuwendungsempfänger zweckentsprechend verwendet werden.

Zunächst wurden insgesamt 2067 Förderungsfälle bei den Ämtern für Landwirtschaft und bei den Zuwendungsempfängern örtlich geprüft; Beanstandungen haben sich in 618 Fällen (= 30 v.H.) ergeben.

20.1

Vollzug der Förderungsrichtlinien durch die Ämter für Landwirtschaft

Die Ämter für Landwirtschaft prüfen die Förderungsanträge daraufhin, ob sie den jeweils geltenden Richtlinien nach Art und Umfang entsprechen. Ist die Maßnahme durchgeführt, so hat der Zuwendungsempfänger einen Verwendungsnachweis vorzulegen, der von der Bewilligungsbehörde auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu prüfen ist.

Wie die Rechnungsprüfungsämter festgestellt haben, werden die Richtlinien im Bewilligungs- und im Abrechnungsverfahren häufig nicht beachtet. Als wesentliche Beanstandungen haben sich ergeben:

- In die Zinsverbilligung werden auch nicht förderfähige Aufwendungen für Einrichtungsgegenstände, Schönheitsreparaturen, Umsatzsteuer und Investitionen an Wirtschaftsgebäuden einbezogen,
- neben dem Bayer. Wohnbauprogramm werden unzulässigerweise Zuwendungen aus anderen öffentlichen Förderprogrammen gleichzeitig in Anspruch genommen (z.B. aus dem Modernisierungs- und Einsparungsprogramm oder aus dem Programm für Denkmalpflege), ohne daß die Kosten auf die jeweiligen Programme aufgeteilt werden; dadurch entstehen Doppelförderungen,
- die förderfähige Wohnfläche wird überschritten,
- das maßgebliche Jahreseinkommen wird nicht vollständig ermittelt,
- selbst erhebliche außerlandwirtschaftliche Vermögenswerte werden nicht berücksichtigt,
- es wird Wohnraum für nicht förderungsberechtigte Familienangehörige geschaffen,
- trotz Förderung eines neuen Wohnhauses wird auch das bisherige entgegen den Richtlinien weiterhin für Wohnzwecke genutzt,
- bei Um- und Anbaumaßnahmen werden die verminderten Darlehenshöchstbeträge nicht beachtet,
- Verwendungsnachweise werden nicht schon nach Ablauf der festgelegten Frist, sondern z.T. erst Jahre später angemahnt.

Häufig wird gleichzeitig gegen mehrere Förderbestimmungen verstoßen. So wurde das Bauvorhaben eines Landwirts gefördert, der über einen leistungsfähigen Betrieb (33 ha landwirtschaftliche und 52 ha forstwirtschaftliche Nutzfläche) verfügt und der zudem ein Miethaus (jährliche Mieteinnahme 13 200 DM) besitzt. Das ihm bewilligte Darlehen von 80 000 DM war für den Neubau eines Wohnhauses mit zwei Wohnungen bestimmt. Davon dient jedoch nur eine Wohnung dem Betrieb. Erst nach Abnahme durch das Amt für Landwirtschaft wurde die zweite Wohnung ausgebaut und unter Verstoß gegen den

Förderzweck für monatlich 1200 DM vermietet. Außerdem wurde die zulässige Wohnfläche überschritten.

In einem anderen Fall wurde die Zinsverbilligung ohne nähere Prüfung gewährt, obwohl ein Gewinn von 67 500 DM aus dem Betrieb erzielt und somit die Einkommensobergrenze um 23 100 DM überschritten wurde. Neben dem eigengenutzten Wohnraum wurde eine Altenteilerwohnung errichtet, für die ein Bedarf innerhalb des Förderungszeitraums nicht zu erwarten war. Die Wohnung wurde für 700 DM monatlich vermietet.

Eine 15-jährige Verbilligungsdauer kann nach den Richtlinien zugestanden werden, wenn vorauszusehen ist, daß nach Durchführung der Maßnahme die Kapitaldienstgrenze zu 70 v.H. ausgeschöpft sein wird. Bei jungen Landwirten können dabei auch Belastungen berücksichtigt werden, die in folgenden Jahren aufgrund betrieblicher Investitionen noch zu erwarten sind. Die Prüfungen haben ergeben, daß diese Voraussetzungen von den Ämtern für Landwirtschaft häufig nicht oder nur überschlägig geprüft werden. Vielfach werden Kapitaldienstberechnungen erst durchgeführt, wenn sie bei der Rechnungsprüfung angefordert werden. Zins- und Tilgungsbelastungen sowie Kapitaldienstgrenzen werden z.T. auch unzutreffend berechnet.

20.2 Verwendung der Zuwendung und Nachweis durch den Empfänger

Der Zuwendungsempfänger ist verpflichtet, die "Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung" einzuhalten und etwaige ergänzende Auflagen zu erfüllen. Tatsächlich werden jedoch die Nebenbestimmungen weder von den Zuwendungsempfängern hinreichend beachtet noch wird deren Einhaltung von den Ämtern für Landwirtschaft ausreichend überwacht. Insbesondere folgende Sachverhalte waren zu beanstanden:

- Geförderte Wohngebäude werden ganz oder teilweise an Dauermieter vermietet,
- Darlehensraten werden abgerufen, bevor sie benötigt werden,
- Die Zuwendungsempfänger legen die Verwendungsnachweise auch nach Aufforderung durch die Ämter für Landwirtschaft nicht vor.

20.3 Im Hinblick auf die zahlreichen Beanstandungen wurden diese Fragen im Jahr 1987 nochmals schwerpunktmäßig untersucht. Dabei wurden weitere 392 Fälle geprüft, wovon wiederum 108 Fälle mit erheblichen Verstößen gegen die Förderungsrichtlinien festzustellen waren. Fördervoraussetzungen waren entweder von Anfang an nicht erfüllt oder waren zwischenzeitlich weggefallen. Die Zinsverbilligung hätte ganz oder teilweise zurückgenommen bzw.

widerrufen werden müssen. Insgesamt wurden 1987 staatliche Zinszuschüsse in Höhe von schätzungsweise 900 000 DM bestimmungswidrig in Anspruch genommen. Allein bei einem Amt für Landwirtschaft wurde in 26 Fällen die Zinsverbilligung für die verlängerte Laufzeit von 15 Jahren abweichend von den Förderungsrichtlinien gewährt; damit wurden Zinszuschüsse von 160 000 DM zu Unrecht bewilligt.

Nach den Feststellungen des ORH haben die Bewilligungsstellen z.T. auch dann aus den Prüfungsmitteilungen nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen, wenn sie diese dem Grunde nach anerkannt haben.

Das Staatsministerium hat im Hinblick auf die Feststellungen des ORH

- die Regierungen und die Ämter für Landwirtschaft detailliert über die Prüfungsbeanstandungen unterrichtet und auf die dienstrechtlichen Konsequenzen hingewiesen, die sich aus der fehlerhaften Abwicklung des Programms ergeben können,
- den Dienststellen zusätzlich Erläuterungen zu den Richtlinien an die Hand gegeben, um damit künftig ein bestimmungsgemäßes Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren sicherzustellen,
- die Förderungsrichtlinien restriktiver gefaßt;
- es strebt ferner eine effizientere organisatorische Zuordnung der Förderungsabwicklung innerhalb der Ämter für Landwirtschaft an.

Darüber hinaus hält es der ORH für geboten, auch in den beanstandeten Einzelfällen, soweit noch nicht geschehen, die notwendigen Folgerungen zu ziehen.

21 **Leistungsprüfungen an staatlichen Stationen für Rinder und Schweine**

(Kap. 08 53, 08 56)

Für die überwiegend privaten Interessen dienenden Leistungsprüfungen in staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben wurden allein 1986 2,8 Mio DM aus dem Staatshaushalt aufgewendet. Der ORH hält die Erhebung entsprechender Entgelte für geboten.

Ein männliches Tier darf zur Nachzucht in der Landwirtschaft nur verwendet werden, wenn es gekört ist. Voraussetzungen für die Körung sind auch die Ergebnisse von Leistungsprüfungen. Mit deren Hilfe wird der Zuchtwert eines Vatertieres bestimmt. Leistungsprüfungen sind daneben Maßstab für die Qualität landwirtschaftlicher Produkte.

An den Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung sind private und staatliche Stellen beteiligt. Die Kosten, die **privaten** Organisationen hierfür erwachsen, werden diesen nach dem Landwirtschaftsförderungsgesetz teilweise erstattet. Die verbleibenden Kosten tragen die Züchter oder die sonstigen Interessenten.

Bei Leistungsprüfungen an Rindern und Schweinen in **staatlichen** Stationen trägt die Staatskasse die anfallenden Kosten in vollem Umfang. Sie werden aus dem Haushalt der landwirtschaftlichen Staatsbetriebe bestritten, an denen die Tiere geprüft werden. Da die Marktpreise gesunken sind, können die anfallenden Haltungs- und Prüfungskosten nicht mehr durch die Differenz zwischen Ankaufspreis und Verkaufserlös für die Tiere gedeckt werden. Der Verlust aus dem Betrieb der staatlichen Stationen betrug 1986 insgesamt 2,8 Mio DM; umgerechnet ergeben sich daraus ungedeckte Kosten von 1419 DM je Bulle und von 235 DM je Mastschwein.

Die Verwaltung hat es bisher unterlassen, kostendeckende Entgelte zu erheben. Im Kostenverzeichnis ist allerdings ausdrücklich bestimmt, daß die Leistungsprüfungen nicht mit den Körgebühren nach dem Tierzuchtgesetz abgegolten sind.

Das Staatsministerium begründet diese Haltung damit, daß die Leistungsprüfung als Nachkommenprüfung an den staatlichen Stationen der wirksamste Weg sei, die Schlachtleistung, vor allem aber auf längere Sicht die innere Fleischqualität in der Landestierzucht zu fördern. Von privaten Stellen könne diese Art von Leistungsprüfungen nicht durchgeführt werden, weil sie vom Markt gegenwärtig noch nicht honoriert werde. In einer für die bäuerlichen Tierhalter schwierigen Zeit sei die Fortführung der Nachkommenprüfung an staatlichen Stationen besonders wichtig. Da jedoch der unmittelbare Vorteil für den Halter geprüfter Tiere sich nicht ohne weiteres finanziell auswirke, sei in der gegenwärtigen Situation, wo ein starker Preisverfall bei Rind- und Schweinefleisch stattfinde, jegliche Kostenbeteiligung im Grunde problematisch. Gleichwohl habe man aber inzwischen mit den Beteiligten, insbesondere mit den Besamungsstationen, Gespräche geführt und die Zusage einer Kostenbeteiligung erhalten.

Der ORH begrüßt dies. Es widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die Leistungsprüfungen in staatlichen Stationen unentgeltlich vorzunehmen, da sie zumindest mittelfristig den Interessen der Besamungsstationen, der Züchtervereinigungen und der Züchter dienen. Der ORH hält es daher für geboten, daß baldmöglich entsprechende Entgeltregelungen getroffen werden.

22 Tierhaltung in staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben

(Kap. 08 53, 08 56, 08 65)

Überhöhte Tierbestände in staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben entsprechen nicht deren Aufgaben und führen laufend zu erheblichen Verlusten für die Staatskasse. Sie sollten daher verringert werden.

22.1 Die Landwirtschaftsverwaltung unterhält Versuchsgüter sowie Lehr-, Versuchs- und Prüfungsanstalten zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft. Sie dienen der angewandten Forschung, der Lehre und Ausbildung sowie notwendigen Versuchen und Leistungsprüfungen in der tierischen und pflanzlichen Erzeugung. Daneben wird in erheblichem Umfang landwirtschaftliche Produktion betrieben.

Bei zwei staatlichen Landwirtschaftsbetrieben, die große Flächen bewirtschaften, liegt der Tierbestand an der Grenze einer flächenabhängigen Bewirtschaftung. Dort werden Bullen und Schweine allein zur Mast aufgestellt. Diese Tiere sind also weder in die Leistungsprüfung nach dem Tierzuchtgesetz (vgl. TNr. 21) noch in das Versuchswesen einbezogen. Mit der Tiergroßhaltung entstehen zusätzliche Kosten bei der Verwendung des in Mengen anfallenden Düngers und für Maßnahmen gegen Geruchsbelästigung. Daneben wird die Bodenbewirtschaftung intensiviert, nur um eine ausreichende Futtergrundlage für überhöhte Tierbestände zu schaffen.

Die Buchführungsergebnisse der staatlichen landwirtschaftlichen Betriebe zeigen, daß diese Tierhaltung unwirtschaftlich ist. Der ORH hat deshalb bei seinen Prüfungen wiederholt angeregt, die Tierhaltung einzuschränken, ohne daß notwendige staatliche Aufgaben im hoheitlichen Bereich deswegen vernachlässigt werden müßten.

Bei verschiedenen Versuchsbetrieben ist die Tierhaltung entsprechend diesen Vorschlägen bereits aufgegeben oder erheblich abgebaut worden mit der Folge, daß die Verluste geringer geworden sind. Nach Auffassung des ORH sollten diese Bemühungen fortgeführt werden.

Das Staatsministerium teilt in seiner Stellungnahme die Auffassung des ORH, daß die erwerbswirtschaftliche Tierproduktion auf ein Mindestmaß beschränkt und der Tierbestand bei den zwei staatlichen Landwirtschaftsbetrieben abgebaut werden müsse. Die hierzu erforderlichen Schritte seien in Vorbereitung.

Der ORH wird bei künftigen Prüfungen besonders darauf achten, ob sich die staatlichen Versuchsbetriebe eindeutig im hoheitlichen Bereich bewegen und der Tierbestand auf diese Zielsetzung ausgerichtet wird.

22.2 Beim Bau eines Schweinestalles ist eine einheitliche Baumaßnahme unzulässigerweise in drei Abschnitte mit Einzelbeträgen von 500 000 DM, 350 000 DM und 200 000 DM aufgeteilt worden; diese wurden im Haushaltsplan als kleine Hochbaumaßnahmen veranschlagt. Der Stallbau wäre jedoch als große Baumaßnahme in den Sonderausweis des Haushaltsplans einzustellen gewesen. Die tatsächlichen Kosten haben einschließlich der Eigenleistungen 1,2 Mio DM betragen.

Vor allem aber haben sich mit dieser Investition bisher nur wirtschaftliche Nachteile ergeben: Die Schweinehaltung, die in den letzten drei Jahren fast nicht für Versuchszwecke benötigt wurde - nur 10 von 105 Zuchtsauen wurden als Versuchstiere gehalten -, ist mit Verlusten von 150 000 DM jährlich belastet. Außerdem bedeutet diese Schweinehaltung, die jährlich über 1600 Mastschweine auf den Markt bringt, eine unerwünschte Konkurrenz für die regionale bäuerliche Landwirtschaft.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß zunächst nur ein kleinerer Stall geplant gewesen sei, dessen Baukosten innerhalb der Kostengrenze für große Baumaßnahmen gelegen hätten; das Bedürfnis für eine erweiterte Baumaßnahme sei erst später aufgetreten. Es räumt aber rückschauend ein, daß das Projekt als einheitliche Maßnahme zu behandeln gewesen wäre und in den Sonderausweis des Haushaltsplans hätte eingestellt werden müssen.

Zur Schweinehaltung weist das Staatsministerium darauf hin, daß in dem betroffenen Versuchsgut ab 1989 ein neues Versuchsprogramm durchgeführt werden sollte. Eine Konkurrenz mit bäuerlichen Schweinemästern sei in der dortigen Region nicht gegeben.

Demgegenüber hält der ORH an seiner Auffassung fest, daß die Schweinemast, die weit über die Bedürfnisse eines Versuchsbetriebes hinausgeht, für die Staatskasse unwirtschaftlich ist und zudem in Konkurrenz zur bäuerlichen Landwirtschaft steht.

EINZELPLAN 10

(STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG)

23 Landesversorgungsamt Bayern

(Kap. 10 20)

Die Prüfung beim Landesversorgungsamt hat in Teilbereichen Stellenüberhänge ergeben. Das Staatsministerium ist den Vorschlägen des ORH im wesentlichen gefolgt. Es hat im Organisationsplan 16 Stellen des höheren und gehobenen Dienstes gestrichen. Darüber hinaus wurden bei den inneren Diensten 6 Beschäftigte eingespart. Weitere Personaleinsparungen sind vorgesehen. Ein Teil der Stellen wird allerdings für neue Aufgaben beansprucht.

23.1 Allgemeines

Im Rahmen seiner Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden (s. Abschnitt III dieses Berichts) hat der ORH auch die Organisation des Landesversorgungsamtes Bayern geprüft. Das Landesversorgungsamt ist eine im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung eingerichtete Zentralbehörde. Ihm unterstehen acht Versorgungsämter, zwei Versorgungsärztliche Untersuchungsstellen, zwei Krankenhäuser, davon eines mit Kurabteilung, und zwei (im Zeitpunkt der Prüfung drei) Kurkliniken. Es hat insbesondere die Aufgabe, das Bundesversorgungsgesetz mit den Nebengesetzen, das Bundes-Seuchengesetz, das Schwerbehindertengesetz, das Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und das Bundeserziehungsgeldgesetz durchzuführen bzw. deren Vollzug durch nachgeordnete Dienststellen zu beaufsichtigen.

Der Aufbau, die Zuordnung der Aufgaben und der größte Teil der Personalausstattung des Landesversorgungsamtes sind in einem Organisationsplan verbindlich geregelt, der vom Staatsministerium regelmäßig fortgeschrieben wird. Nach diesem gliederte sich das Landesversorgungsamt zum Zeitpunkt der Prüfung in vier Abteilungen (Verwaltung, Fachaufgaben, Ärztlicher Dienst, Zentrale Datenverarbeitung) mit jeweils drei bis neun Sachgebieten und in zwei weitere Sachgebiete für Behindertenhilfe und Gesundheitshilfe sowie für Sonderaufgaben. Am 1. April 1988 ist ein neuer Organisationsplan in Kraft getreten.

Die Personalausstattung des Landesversorgungsamtes beruht im wesentlichen auf zuletzt im Jahre 1980 durchgeführten Personalbedarfsberechnungen:

Gesamtpersonal

Zahlenübersicht 1

	1.1.1986	1.1.1987	1.1.1988
Soll	262	249	249
Istbesetzung	246	230	230
darunter: Personal in der Datenverarbeitung	61	51	53

Der ORH hat im Jahr 1986 schwerpunktmäßig die Organisation und die Personalausstattung des Landesversorgungsamtes - ohne die Abteilung Datenverarbeitung - geprüft und im wesentlichen folgendes festgestellt:

23.2 Verwaltungsabteilung

23.2.1 Personalausstattung

Die Abteilung Verwaltung ist in die Sachgebiete Organisation, Personal, Sachhaushalt und Vorprüfungsstelle gegliedert. Diese waren am 1. Januar 1986 bei einem Personalsoll von 118 Stellen wie folgt besetzt:

Personalstand Verwaltungsabteilung

Zahlenübersicht 2

	Sachgebiets- leiter bzw. juristische Mitarbeiter (höherer Dienst)	Sachbear- ter (gehobener Dienst)	Bearbeiter (mittlerer Dienst)	Kanzlei- kräfte	Innerer Dienstbe- trieb	insgesamt
Organisation	1	4	4	38	-	47
Personal	1	7	2	-	-	10
Sachhaushalt	2	8	4	-	35	49
Vorprüfungs- stelle	1	7	-	-	-	8
insgesamt	5	26	10	38	35	114

Daraus errechnet sich ein Anteil des Verwaltungspersonals am Gesamtpersonal von rd. 46 v.H. Im einzelnen hat die Prüfung ergeben:

23.2.2 Sachgebiet Organisation

23.2.2.1 Obwohl das Sachgebiet im Teilbereich Organisation nach den vom ORH getroffenen Feststellungen bereits mit drei Sachbearbeitern ausreichend ausgestattet war, hat ihm das Staatsministerium eine weitere Stelle für einen Sachbearbeiter zugewiesen, die im Zeitpunkt der Prüfung allerdings noch nicht besetzt war. Im Teilbereich Statistik waren die Geschäfte unzweckmäßig verteilt. Ferner ließ sich absehen, daß der geplante DV-Einsatz im Bereich des Personalhaushalts zu Arbeitserleichterungen führen könnte.

Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, die zusätzlich bereitgestellte Stelle nicht zu besetzen, sondern statt dessen einen effektiveren Einsatz der bisherigen Sachbearbeiter für Organisationsfragen sicherzustellen. Im Teilbereich Statistik könnten nach der Neuverteilung der Aufgaben und beim Einsatz moderner Arbeitsmittel eine Sachbearbeiter- und eine Bearbeiterstelle eingespart werden.

Das Staatsministerium hat bei der Neuorganisation 1988 die Sachbearbeiterstelle im Teilbereich Statistik abgebaut und sich auch bereit erklärt, eine Bearbeiterstelle nach dem schon absehbaren Ausscheiden des Stelleninhabers einzusparen. Dagegen hat es im Teilbereich Organisation die zusätzlich zugewiesene Sachbearbeiterstelle inzwischen besetzt, weil es in Anbetracht der in den nächsten Jahren zu bewältigenden besonderen Schwierigkeiten bei der Anpassung der Organisations- und Personalstruktur der Versorgungsverwaltung an die sich ständig verändernden Aufgaben eine Personalausstattung dieses Teilbereichs mit vier Sachbearbeitern als notwendig ansieht. Der ORH hält auch unter Berücksichtigung der Aufgabenentwicklung beim Landesversorgungsamt eine derart starke Besetzung nicht für angemessen.

23.2.2.2 Im Zeitpunkt der Prüfung bestanden drei Kanzleien (je mit Schreib- und Registraturdienst) von unterschiedlicher Größe und Auslastung. Um eine gleichmäßige Auslastung zu erreichen, hat der ORH vorgeschlagen, die drei Kanzleien zu zweien zusammenzulegen und zwei besetzte sowie eine nicht besetzte Stelle einzusparen.

Die Verwaltung hat die Kanzleien entsprechend diesem Vorschlag zusammengelegt und die nicht besetzte Stelle eines Kanzleileiters eingezogen. Sie sieht auch Einsparungsmöglichkeiten bei den besetzten Stellen, möchte deren Umfang aber erst nach einer eigenen Untersuchung festlegen.

23.2.3 Sachgebiet Personal

Die Zahl der vom Sachgebiet Personal zu betreuenden Bediensteten ist seit der letzten Organisationsuntersuchung (1979) bis Ende 1985 um rd. 14 v.H. zurückgegangen; noch viel stärker hat sich die Zahl der Auszubildenden vermindert. Der ORH hat deshalb die Auffassung vertreten, daß dementsprechend auch die Zahl der Bediensteten im Sachgebiet Personal verringert werden sollte.

Die Verwaltung hatte zunächst eingewendet, daß der allgemeine Stellenabbau die Arbeitsmenge in diesem Aufgabenbereich nicht geschmälert habe; vielmehr sei die Sachbearbeitung sowohl durch neue Regelungen (z.B. mehr Beurlaubungen) als auch durch Organisationsänderungen erschwert worden. Nach nochmaligen Erörterungen hat das Staatsministerium aber bei der Neuorganisation 1988 in Anbetracht der Gesamtsituation das Personalsoll um eine Sachbearbeiterstelle verringert und ist damit im Ergebnis der Auffassung des ORH gefolgt.

23.2.4 Sachgebiet Sachhaushalt

23.2.4.1 Für allgemeine Verwaltungsangelegenheiten (ohne Krankenhäuser) standen dem Sachgebiet zum Zeitpunkt der Prüfung fünf Sachbearbeiter zur Verfügung. Der ORH hat festgestellt, daß diese nicht voll ausgelastet waren und Aufgaben teilweise auf Bearbeiter abgeschichtet werden könnten; ähnliche Feststellungen wurden bei den Bearbeitern getroffen. Er hat daher vorgeschlagen, einen Sachbearbeiter und einen bis zwei Bearbeiter einzusparen.

Das Staatsministerium hat bei der Neuorganisation 1988 einen Sachbearbeiter abgebaut und möchte eine Bearbeiterin nach deren Ausscheiden nicht mehr ersetzen.

Damit ist dem Anliegen des ORH im wesentlichen Rechnung getragen.

23.2.4.2 Innerer Dienstbetrieb

Für Aufgaben des inneren Dienstbetriebes standen am 1. Januar 1986 35 Dienstkräfte zur Verfügung. Das Staatsministerium hat von sich aus beim Umzug des Landesversorgungsamtes im Juni 1986 insgesamt fünf Stellen für Kantinenhilfskräfte und die Fernsprechvermittlung eingespart.

Die Prüfung der noch vorhandenen 30 Stellen hat Personalüberhänge von insgesamt neun bis zehn Stellen ergeben:

- Die Leitung der inneren Dienste obliegt teilweise einem Sachbearbeiter, dem ein Bearbeiter als Einsatzleiter beigegeben ist. Der ORH hält den Einsatzleiter nicht für erforderlich, insbesondere wegen der geringen Größe des Amtes und der niedrigen Anzahl der zu beaufsichtigenden Mitarbeiter. Er hat deshalb vorgeschlagen, die Stelle einzuziehen.

Das Staatsministerium hat dem zugestimmt.

- An den beiden Pforten und in der Druckerei können bis zu drei Dienstkräfte eingespart werden, wenn nur eine der Pforten an den miteinander verbundenen Dienstgebäuden besetzt wird, und wenn für Fotokopierarbeiten kein eigenes Personal vorgehalten wird. Außerdem haben Vergleiche mit den Postein- und -ausgängen sowie dem Personal bei nachgeordneten Dienststellen ergeben, daß in der Poststelle zwei weitere Dienstkräfte überzählig sind.

Das Landesversorgungsamt hat sich beim Pfortendienst bereit erklärt, den Bediensteten zusätzlich Aufgaben zu übertragen und bis zu zwei Stellen abzubauen. Eine Stelle in der Druckerei wurde bereits eingespart. Bei der Poststelle möchte die Verwaltung zunächst wegen der Arbeitsmenge und hoher Krankheitsausfälle davon absehen, den Personalstand zu verringern. Es ist jedoch vorgesehen, beim Ausscheiden einer Kraft deren Stelle nicht mehr zu besetzen.

Der ORH hält hinsichtlich des Personals in der Poststelle an seiner Auffassung (Einsparung von zwei Stellen) grundsätzlich fest und hat daher vorgeschlagen, dies nochmals zu überprüfen, was vom Landesversorgungsamt zugesichert worden ist.

- Im Fahrdienst wurde festgestellt, daß die Dienstwagen zwecks besserer Auslastung auch zu unwirtschaftlichen Fahrten eingesetzt werden. Der ORH hat daher gebeten zu prüfen, ob ein bis zwei Dienstwagen und Berufskraftfahrer entbehrt werden können.

Die Verwaltung hat Personaleinsparungen beim Fahrdienst abgelehnt. Sie begründet dies damit, daß fast die Hälfte der Dienstwagen für Fahrten innerhalb der zentralen Fahrbereitschaft benötigt würden und daß der Anteil der mit Dienstwagen durchzuführenden Hausbesuche bei den immer älter werdenden Versorgungsberechtigten ständig zunehme.

Der ORH hält es für erforderlich, die Einsatzpläne in der Fahrbereitschaft zu straffen und - auch im Hinblick auf die abnehmende Zahl der zu betreuenden Kriegsoffer - laufend zu prüfen, ob zumindest ein Dienstkraftwagen mit Berufskraftfahrer eingespart werden kann.

- Die Liegenschaften des Landesversorgungsamtes wurden im Prüfungszeitpunkt von einem Hausmeister und drei Haushandwerkern betreut. Aufgrund der Prüfungserinnerungen des ORH hat das Landesversorgungsamt inzwischen zwei Stellen für Haushandwerker abgebaut.

23.2.5 Vorprüfungsstelle

Der ORH hat vorgeschlagen, die Stelle eines Sachbearbeiters, der demnächst ausscheiden wird, nicht mehr zu besetzen und einzuziehen.

Das Staatsministerium ist dem Vorschlag inzwischen nachgekommen.

23.2.6 Bearbeitung von Krankenhausangelegenheiten

Dem Landesversorgungsamt unterstanden im Zeitpunkt der Prüfung zwei Krankenhäuser, davon eines mit Kurabteilung, und drei Kurkliniken. Außerdem war es im DV-Bereich und im kaufmännischen Rechnungswesen für ein drittes Krankenhaus zuständig; Grundsatzentscheidungen im Bereich der Krankenhäuser und Kurkliniken werden jedoch nicht vom Landesversorgungsamt, sondern vom Staatsministerium getroffen.

Der ORH hat festgestellt, daß im Landesversorgungsamt in verschiedenen Sachgebieten insgesamt sieben Sachbearbeiter für Krankenhausangelegenheiten tätig waren, wobei die Zuständigkeiten sowohl innerhalb des Amtes als auch im Verhältnis zum Staatsministerium nicht immer klar abgegrenzt waren. Der ORH hat die unübersichtliche Aufgabenverteilung auf den verschiedenen Ebenen (Staatsministerium - Landesversorgungsamt - Krankenhäuser bzw. Kurkliniken) nicht für wirtschaftlich und den Personalaufwand insgesamt für zu hoch gehalten. Er hat deshalb vorgeschlagen, einen Teil der dem Landesversorgungsamt vorbehaltenen Aufgaben auf die Krankenhäuser zu delegieren. Ferner hat er angeregt, in diesem Aufgabengebiet eine Untersuchung mit dem Ziel einer übersichtlichen und wirtschaftlichen Aufgabenverteilung durchzuführen.

Das Staatsministerium hat die Feststellungen des ORH neben anderen Erwägungen zum Anlaß genommen, zum 1. April 1988 beim Landesversorgungsamt ein neues Sachgebiet "Krankenhäuser und Kurkliniken" einzurichten. Dort wurden die bei der Verwaltungsabteilung verstreut mit Krankenhausangelegenheiten befaßten Sachbearbeiter zusammengezogen, wobei zugleich das Personalsoll um einen Sachbearbeiter verringert wurde. Gleichzeitig wurde die Funktion eines juristischen Mitarbeiters, der bis dahin nur teilweise mit Krankenhausangelegenheiten befaßt war, in die eines Leiters dieses neuen Sachgebiets umgewandelt.

Der ORH ist der Auffassung, daß auch nach der Neuorganisation in diesem Aufgabenbereich noch zuviel Personal vorhanden ist. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil inzwischen eine Kurklinik ihren Betrieb eingestellt hat. Nach dem für das Jahr 1990 geplanten Übergang eines Krankenhauses auf einen anderen Träger werden sich die Aufgaben weiter verringern. Der ORH wird danach den Personalbedarf erneut überprüfen.

23.3 Fachaufgaben

Die Fachabteilung ist in Sachgebiete für Grundsatzfragen, fachliche Arbeitsorganisation, Rechtsmittel und Einzelfallbearbeitung gegliedert. Sie war zum Zeitpunkt der Prüfung mit insgesamt 37 Dienstkräften besetzt, darunter 8 Sachgebietsleiter und 25 Sachbearbeiter.

Der ORH hat vorgeschlagen, das Sachgebiet Rechtsmittel aufzulösen und die Aufgaben anderen Sachgebieten zu übertragen. Hierdurch könnte eine Stelle für einen Sachgebietsleiter (höherer Dienst) eingespart werden.

Bei den Sachgebieten Einzelfallbearbeitung wurde vorgeschlagen, gemäß den Grundsätzen für den organisatorischen Aufbau bei Mittelbehörden die Zahl der Sachbearbeiter von drei auf vier je Sachgebiet anzuheben und diesen die Befugnis zur abschließenden Bearbeitung der Vorgänge einzuräumen.

Damit könnten zwei weitere Stellen für Sachgebietsleiter eingespart werden. Außerdem wurde angeregt, zwei seit längerer Zeit unbesetzte Sachbearbeiterstellen einzuziehen.

Das Staatsministerium hat sich den Vorschlägen des ORH voll angeschlossen. Bei der Neuorganisation 1988 hat es - auch aufgrund des weiteren Rückgangs des Arbeitsanfalls seit der Prüfung - insgesamt sogar je vier Sachgebietsleiter- und Sachbearbeiterstellen abgebaut.

23.4 Sonderaufgaben

- 23.4.1** Im Zeitpunkt der Prüfung war ein Sachgebiet Sonderaufgaben eingerichtet, das dem Amtsleiter unmittelbar unterstellt war. Dieses setzte sich aus drei selbständigen Abschnitten (Stiftungsverwaltung, Vollzug des Heimkehrergesetzes, Rentenkaptalisierung u.ä.) mit insgesamt zwölf Dienstkräften zusammen. Der ORH hat festgestellt, daß in den drei Abschnitten jeweils erhebliche Personalreserven vorhanden sind, die aber wegen der völlig unabhängig nebeneinander arbeitenden Abschnitte nicht genutzt werden können.

Er hat deshalb vorgeschlagen, die drei Abschnitte in eine geschlossene Organisationseinheit umzuwandeln und als Sachgebiet in die Fachabteilung zu integrieren.

Bei der Neuorganisation 1988 ist das Staatsministerium diesem Vorschlag gefolgt; das Sachgebiet wurde in eine neu gebildete Abteilung eingeordnet.

- 23.4.2 Die Prüfung des Personalbedarfs in dem Sachgebiet hat ergeben, daß bei dem seinerzeitigen Aufgabenumfang eine Personalausstattung mit fünf statt mit sechs Sachbearbeitern ausreichend gewesen wäre. Außerdem wurden bei den Bearbeitern und Hilfskräften Personalüberhänge von zwei bis zweieinhalb Dienstkräften festgestellt.

Bei der Neuorganisation 1988 hat das Staatsministerium das Personalsoll für den ursprünglichen Aufgabenbereich um einen Sachbearbeiter auf fünf verringert. Gleichzeitig sind dem Sachgebiet jedoch zusätzliche Aufgaben zugewiesen worden. Die Zahl der Sachbearbeiter wurde deshalb insgesamt auf sieben erhöht. Über den Bedarf an Bearbeitern und Hilfskräften wurde noch keine Entscheidung getroffen.

Der ORH kann den Umfang der Aufgabenmehrungen in dem Sachgebiet ohne erneute Prüfung nicht beurteilen.

23.5 Ergebnis

Aufgrund der Prüfungen des ORH sowie aufgrund ergänzender Untersuchungen der Verwaltung hat das Staatsministerium bei der Neuorganisation 1988 beim Landesversorgungsamt für den bisherigen Aufgabenbestand 16 Stellen für Sachgebietsleiter und Sachbearbeiter (höherer und gehobener Dienst) abgebaut. Diese werden allerdings teilweise für inzwischen auf das Landesversorgungsamt neu übertragene Aufgaben, insbesondere für die Durchführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes, die Landesstiftung "Hilfe für Mutter und Kind" und die Abwicklung einiger Förderprogramme wieder benötigt.

Der Bedarf an Bearbeitern und weiteren Mitarbeitern wird derzeit vom Landesversorgungsamt ermittelt. Nach dem bisherigen Schriftwechsel wurden bei den inneren Diensten neben den fünf bereits nach dem Umzug des Landesversorgungsamtes abgebauten Stellen (vgl. TNr. 23.2.4.2) zusätzlich sechs Beschäftigte eingespart. Mit weiteren Personaleinsparungen ist zu rechnen; deren Umfang wird sich allerdings erst aus den noch durchzuführenden Untersuchungen ergeben.

24 Versorgungsämlter

(Kap. 10 21)

Der ORH hat festgestellt, daß die Versorgungsämlter in verschiedenen Teilbereichen personell überbesetzt sind. Er hat vorgeschlagen, den Personalstand den verringerten Aufgaben anzupassen. Dadurch können bis zu 70 Stellen eingespart werden.

24.1 Allgemeines

Die Versorgungsämlter haben im wesentlichen die Aufgabe, das soziale Entschädigungsrecht (Bundesversorgungsgesetz und Nebengesetze), das Schwerbehindertenrecht sowie seit 1986 das Bundeserziehungsgeldgesetz zu vollziehen. In Bayern sind acht Versorgungsämlter eingerichtet. Sie gliedern sich in die Aufgabengebiete Verwaltung, Soziales Entschädigungsrecht und Schwerbehindertenrecht sowie Ärztlicher Dienst. Die Aufgabengebiete sind in Sachgebiete, diese wiederum in Abschnitte eingeteilt. Einzelnen Sachgebieten sind Querschnittsaufgaben zugeordnet.

In den Jahren 1981 bis 1987 wurden von den Versorgungsämltern folgende Bestandsfälle betreut und Anträge bearbeitet:

Zahlenübersicht 1

Jahr	soziales Entschädigungsrecht		Schwerbehindertenrecht		
	Zahlungs- empfänger am 31.12.	Zahl der Erst- anträge	Anerkannte Schwer- behinderte am 31.12.	Zahl der Anträge	
				Erstanträge	Neufeststellungen (Erledigungen)
1981	337 131	5 490	736 075	186 644	-
1982	325 945	5 992	789 389	132 564	-
1983	314 200	6 067	835 744	105 437	88 544
1984	302 907	5 950	827 464	69 461	99 888
1985	291 703	6 206	810 280	73 930	105 337
1986	280 172	5 820	831 670	83 887	109 786
1987	269 175	6 271	844 534	85 207	112 824
Verän- derung					
absolut	- 67 956	+ 781	+ 108 459	- 101 437	+ 24 280
v.H.	- 20,2	+ 14,2	+ 14,7	- 54,3	+ 27,4

Der Schwerpunkt der Bearbeitung liegt im sozialen Entschädigungsrecht auf der laufenden Betreuung der derzeit noch rd. 270 000 Zahlungsempfänger;

infolge der seit Jahren rückläufigen Zahl der Versorgungsberechtigten sind diese Aufgaben in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen.

Im Arbeitsbereich des Schwerbehindertenrechts ist die Zahl der Erstanträge deutlich zurückgegangen. Die Zahl der zu betreuenden Schwerbehinderten nimmt tendenziell allerdings zu (insbesondere Neufeststellungen), so daß insgesamt kein erheblicher Aufgabenrückgang eingetreten ist.

Im Jahr 1987 beliefen sich die Verwaltungsausgaben des Freistaats Bayern für die Versorgungsämter auf rd. 100 Mio DM.

Die Personal-Iststärke hat sich von 1789 Dienstkräften Ende des Jahres 1981 auf rd. 1500 Dienstkräfte Ende 1987 vermindert. Darunter befanden sich 134 bzw. 196 Teilzeitkräfte. Der Personalrückgang wäre noch erheblich stärker gewesen, wenn nicht zum 1. Januar 1986 die Durchführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes als neue Aufgabe hinzugekommen wäre. Dafür wurden im Jahr 1987 92 Dienstkräfte eingesetzt.

Mit dem Abbau von rd. 300 Dienstkräften innerhalb von sechs Jahren hat das Staatsministerium dem Rückgang des Arbeitsanfalls in den Fachaufgabengebieten weitgehend Rechnung getragen. Dazu hat es in den Rentenabschnitten (rd. 500 Mitarbeiter) und in den Behindertenabschnitten (rd. 400 Mitarbeiter) sowie im Schreibdienst (rd. 140 Mitarbeiter) Organisationsuntersuchungen durchgeführt und Meßzahlen festgelegt. Der ORH hält die Meßzahlen - auch im Vergleich zu den Vorgaben in anderen Bundesländern - im wesentlichen für angemessen. Er hat sich deshalb bei seinen Prüfungen schwerpunktmäßig mit den vom Staatsministerium noch nicht eingehend untersuchten Organisationseinheiten befaßt, das sind insbesondere die Aufgabengebiete Verwaltung und Ärztlicher Dienst¹⁾ sowie die inneren Dienste. Diese Prüfung hat im wesentlichen folgendes ergeben:

24.2 Aufgabengebiet Verwaltung

Für das Aufgabengebiet Verwaltung standen im Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 148 Stellen zur Verfügung (ohne Schreibdienst). Diese verteilten sich wie folgt:

1) Die Prüfung der Ärztlichen Dienste bei den Versorgungsämtern und den Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen ist noch nicht abgeschlossen.

Zahlenübersicht 2

	Allgemeine Verwaltung	Verwaltung beim Ärztlichen Dienst	Sonderbetreuung
Sachbearbeiter	32	18	8
Bearbeiter	21	23	-
Hilfskräfte	22	24	-
insgesamt	75	65	8

24.2.1 Allgemeine Verwaltung

Der ORH hat das Stellensoll in der Allgemeinen Verwaltung mit dem Verwaltungspersonal bei etwa gleich großen Finanzämtern verglichen, bei denen im Bereich der allgemeinen Verwaltung ähnliche Aufgaben anfallen. Dabei hat sich ergeben, daß die Finanzämter in diesem Aufgabengebiet jeweils nur mit einem Sachbearbeiter besetzt sind (Leiter des Sachgebiets ist der Behördenvorsteher). Daneben sind in Finanzämtern mit rd. 300 Bediensteten bis zu vier und in kleineren Ämtern zwei bis drei Bearbeiter bzw. Mitarbeiter (Hilfskräfte) beschäftigt. Das ergibt zusammen drei bis fünf Verwaltungskräfte je Finanzamt. Im Vergleich dazu sind bei den Versorgungsämtern (155 bis 277 Bedienstete) die Abschnitte Allgemeine Verwaltung mit einem Stellensoll von 7 bis 13 Dienstkräften personell wesentlich besser ausgestattet. Auf dieser Basis ergibt sich dort rein rechnerisch ein Mehrbestand von etwa 30 Stellen.

Unabhängig davon haben die örtlichen Erhebungen des ORH ergeben, daß die Verwaltungskräfte trotz der zuvor vom Staatsministerium zum 1. März 1985 vorgenommenen Verminderung des Personalsolls in den Verwaltungsabschnitten um 13 Stellen wegen Rückgangs und Verlagerung von Aufgaben nicht voll ausgelastet sind. Dies betrifft sowohl die Sachgebietsleiter als auch die Sachbearbeiter. So wird der vom ORH bei anderen Prüfungen ermittelte Richtwert von 400 bis 600 zu bearbeitenden Personalakten je Beschäftigten bei den Versorgungsämtern zum Teil erheblich unterschritten; im übrigen war wiederholt festzustellen, daß Bedienstete entweder unterwertig beschäftigt oder mit entbehrlichen Aufgaben betraut waren. Der ORH hält es deshalb für ausreichend, die beiden größeren Versorgungsämter mit drei und die übrigen Ämter mit bis zu zwei Sachbearbeitern auszustatten, womit zusammen bis zu 14 Stellen eingespart werden könnten.

Bei den Bearbeitern bzw. Hilfskräften wurde vor allem ein verhältnismäßig geringer Auslastungsgrad der Zahlstellenverwalter (rd. 50 v.H.) sowie einiger mit Reisekostenabrechnungen und der Auswertung von Arbeitszeitkarten befaßten Dienstkräfte festgestellt. In einem Fall entfielen mehr als 50 v.H. der Arbeitszeit einer Hilfskraft allein auf die Ausgabe von rd. 50 Krankenscheinen im Jahr an Amtsangehörige. Um eine angemessene Auslastung zu erzielen, sollten nach Auffassung des ORH insgesamt fünf bis sieben Stellen für Bearbeiter und mindestens sieben Stellen für Hilfskräfte abgebaut werden.

24.2.2 Verwaltung Ärztlicher Dienst

Beim Ärztlichen Dienst sind gesonderte Verwaltungsabschnitte mit 65 Stellen eingerichtet (vgl. Zahlenübersicht 2). Sie unterstehen jeweils dem Leiter des Aufgabengebiets Verwaltung.

Der ORH hat festgestellt, daß diese Verwaltungsabschnitte bei den einzelnen Versorgungsämtern sehr ungleich belastet sind. Bei einigen Abschnitten liegt die Istbesetzung jeweils unter den Sollvorgaben. Die Tatsache, daß auch dort die Aufgaben auf Dauer ordnungsgemäß erfüllt werden, ist ein Indiz dafür, daß die übrigen, entsprechend den Sollvorgaben ausgestatteten Abschnitte personell überbesetzt sind. Weiter hat die Prüfung auch hier ergeben, daß manche Sachbearbeiter mit unnötigen oder unterwertigen Aufgaben beschäftigt und mehrere Dienstkräfte nicht ausgelastet waren. So wurde festgestellt, daß Verwaltungssachbearbeiter nochmals Ermittlungen zur medizinischen Sachaufklärung durchführen, obwohl für diese Aufgabe überwiegend die Bearbeiter zuständig sind. Beanstandet wurde ferner, daß die Sachbearbeiter die Außengutachten auf Erfüllung des Auftrags und Angemessenheit der Liquidation selbst überprüfen und auch über die im Vor- und Gerichtsverfahren zu erstattenden Kosten für Rechtsanwälte und Rechtsbeistände entscheiden, obwohl diese Aufgabe überwiegend von den Bearbeitern wahrgenommen werden könnte.

Bei den Bearbeitern sind insbesondere die geringen Arbeitsleistungen der mit Reisekostenabrechnungen von Anspruchsberechtigten befaßten Dienstkräfte aufgefallen. Diese hatten bei zwei Versorgungsämtern lediglich drei bis sechs einfache Fälle pro Arbeitstag zu erledigen. Demgegenüber bewältigte bei einem dieser beiden Ämter eine Halbtagskraft neun komplizierte Fälle pro Arbeitstag.

Der ORH hält es für erforderlich, den Personalbedarf für die Verwaltung Ärztlicher Dienst näher zu untersuchen. Nach seinen bisherigen Feststellungen dürfte eine Regelausstattung von einem Sachbearbeiter und ein bis

zwei Bearbeitern je Verwaltungsabschnitt ausreichend sein. Dadurch könnten insgesamt bis zu 20 Stellen eingespart werden. Ferner sollten die Abschnitte Allgemeine Verwaltung und Verwaltung Ärztlicher Dienst aus Gründen des Sachzusammenhangs zu einer Organisationseinheit zusammengefaßt werden.

24.2.3 Sonderbetreuung

Dem Aufgabengebiet Verwaltung ist auch der mit jeweils einer Sachbearbeiterstelle je Versorgungsamt ausgestattete Abschnitt Sonderbetreuung zugeordnet. Er hat die Aufgabe, alte und besonders schwer beschädigte Versorgungsberechtigte nach dem sozialen Entschädigungsrecht zu betreuen.

Der ORH hat die Auffassung vertreten, daß die Sonderbetreuung dieses Personenkreises in das Fachaufgabengebiet eingegliedert werden kann. Er hat darauf verwiesen, daß im Fachaufgabengebiet der Arbeitsanfall tendenziell rückläufig und dort geeignetes Fachpersonal vorhanden ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Berechtigten durch die Aktivitäten der Versorgungsverwaltung sowie der Verbände und Medien über ihre Ansprüche ausreichend informiert sind. Mit der angeregten Umorganisation könnten acht Stellen für Sachbearbeiter eingespart werden.

24.2.4 Zu den TNrn. 24.2.1 bis 24.2.3 hat das Staatsministerium mitgeteilt, daß es zunächst gründliche Organisationsuntersuchungen durchführen wolle, die kurzfristig nicht abgeschlossen werden könnten. Gegen den Vergleich mit dem Verwaltungspersonal bei den Finanzämtern hat es eingewendet, daß diese sehr "eng geführt" würden und auf die Versorgungsverwaltung vollkommen neue Aufgaben zugekommen seien. Diese hätten einen hohen Organisationsdruck verursacht und würden mehr und qualifizierteres Verwaltungspersonal erfordern als bei den Finanzämtern.

In der Allgemeinen Verwaltung werde das Staatsministerium unabhängig vom Ergebnis seiner Organisationsuntersuchung die Zahl der Sachbearbeiter und voraussichtlich auch die der Hilfskräfte um je acht Stellen vermindern. Damit würden zugleich Sachbearbeiteraufgaben auf die Bearbeiter abgeschichtet. Deren Zahl könne deshalb derzeit nicht verringert werden.

Die Feststellungen des ORH zur Verwaltung Ärztlicher Dienst trafen insoweit zu, als die Organisationsvorgaben teilweise nur unzureichend in die Praxis umgesetzt worden seien. Ansonsten habe der bisherige Stand der Untersuchungen das Staatsministerium darin bestärkt, die dieser Organisationseinheit zugeordneten Aufgaben beizubehalten.

Zum Abschnitt Sonderbetreuung wurde ausgeführt, daß bei der Fortschreibung des Organisationsplans auch untersucht werde, ob für diese Aufgabe weiterhin eine eigene Organisationseinheit erforderlich sei.

Der ORH wird die Angelegenheit nach Abschluß der vom Staatsministerium eingeleiteten Organisationsuntersuchungen weiterverfolgen. Er sieht es als ersten Erfolg an, daß das Staatsministerium vorab bereit ist, insgesamt 16 Stellen für Verwaltungskräfte abzubauen.

24.3 Innere Dienste

Für die inneren Dienste (z.B. Pförtner, Poststelle, Hausverwaltung, Reinigungspersonal) standen bis zum Jahr 1985 insgesamt 177 Stellen zur Verfügung. Das Staatsministerium hatte das Landesversorgungsamt beauftragt, den im wesentlichen zuletzt 1980 ermittelten Personalbedarf für die inneren Dienste neu festzusetzen. Dies ist ab 1. März 1985 mit einer Verringerung des Personals um 15 auf 162 Stellen geschehen. Hierbei hat das Landesversorgungsamt allerdings die vom ORH unmittelbar zuvor getroffenen Feststellungen nur teilweise berücksichtigt.

Der ORH hat die Auffassung vertreten, daß weitere 14 Stellen abgebaut werden könnten, und zwar acht Stellen für Haushandwerker, vier Stellen im Pfortendienst und zwei Stellen für Lager- und Versandarbeiter.

Das Landesversorgungsamt ist bei den Haushandwerkerdiensten den Vorschlägen des ORH nicht gefolgt. Nach seiner Meinung ist neben dem Hausmeister in jedem Versorgungsamt mindestens ein Haushandwerker notwendig, um die Vertretung bei Krankheit, Urlaub, Freizeitausgleich u.ä. durch eine qualifizierte Kraft sicherzustellen. Dies sei erforderlich, um akute Störungen in den Ver- und Entsorgungseinrichtungen der Dienstgebäude zu beseitigen bzw. größere Schäden zu vermeiden.

Im Pfortendienst wurde das Personalsoll um drei Stellen vermindert. Eine der beiden Stellen für Lager- und Versandarbeiter wurde mit einem kw-Vermerk versehen.

Der ORH wird seine Vorschläge auf Einsparung von weiteren zehn Stellen weiterverfolgen. Er weist darauf hin, daß den Versorgungsämtern bei den inneren Diensten durchschnittlich 13 Dienstkräfte (ohne Reinigungspersonal) zur Verfügung stehen und daß dieses Personal insgesamt wesentlich flexibler als bisher eingesetzt werden müßte. Insbesondere sollten sich die Dienstkräfte im allgemeinen gegenseitig vertreten.

24.4 Fachaufgabengebiete

Bei der Neuorganisation im Jahr 1985 wurden in den Fachaufgabengebieten Soziales Entschädigungsrecht und Schwerbehindertenrecht elf Stellen für Sachgebietsleiter abgebaut. Den verbliebenen 39 Sachgebietsleitern sind weiterhin entweder drei Renten- bzw. Behindertenabschnitte oder zwei Abschnitte und eine Querschnittsaufgabe (z.B. Grundsatzfragen) zugewiesen.

Bereits anlässlich der Rechnungsprüfung 1979 hatte der ORH festgestellt, daß eine zufriedenstellende Auslastung der Sachgebietsleiter bei nur drei unterstellten Abschnitten nicht erreicht werden kann. Das Staatsministerium hat daraus jedoch keine Folgerungen gezogen.

Die neuerdings durchgeführten Prüfungen haben zum gleichen Ergebnis geführt. Ergänzend wurde festgestellt, daß

- die Belastung eines Sachgebietsleiters mit einem Behindertenabschnitt wesentlich geringer ist als mit einem Rentenabschnitt; sie beträgt nach den Feststellungen des ORH etwa ein Drittel der in einem Rentenabschnitt anfallenden Arbeit;
- die Querschnittsaufgabe Grundsatzfragen bei allen Ämtern gleich gewichtet worden ist, obwohl die einzelnen Versorgungsämter mit rd. 260 bis 860 Fällen im Jahr hierbei quantitativ unterschiedlich belastet sind;
- der Anteil der Sachgebietsleiter im höheren Dienst überhöht ist.

Der ORH hat vorgeschlagen, jedem Sachgebietsleiter zwei Renten- und drei Behindertenabschnitte zu unterstellen. Dadurch könnten acht Stellen für Sachgebietsleiter eingespart werden. Zugleich hat er angeregt, die unterschiedliche Belastung mit Querschnittsaufgaben bei den kleineren Versorgungsämtern durch Zuweisung von ein bis zwei weiteren Behindertenabschnitten auszugleichen. Ferner hält er neben dem Amtsleiter im allgemeinen einen bis zwei höhere Verwaltungsbeamte mit juristischer Vorbildung je Versorgungsamt für ausreichend.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es die Anregungen des ORH zur Zahl der einem Sachgebietsleiter zu unterstellenden Abschnitte bei der Fortschreibung des Organisationsplans berücksichtigen werde. Für die Bewertung der unterschiedlichen Arbeitsmengen aus den Renten- und Behindertenabschnitten stünden derzeit nicht genügend Informationen zur Verfügung. Hinsichtlich der Querschnittsaufgabe Grundsatzfragen müsse dem Landesversorgungsamt ein Entscheidungsspielraum für örtliche und persönliche Gegebenheiten eingeräumt werden. Die Stellen für Sachgebietsleiter im höheren Dienst seien in den vergangenen Jahren bereits spürbar vermindert

worden (um acht Stellen). Eine weitere Reduzierung käme nicht in Betracht, da aus diesem Bereich auch Nachwuchskräfte für das Staatsministerium und die Gerichte im Geschäftsbereich gewonnen werden.

Der ORH hält an seinen Feststellungen fest; auch mit seinen Forderungen kann dem Anliegen des Staatsministeriums Rechnung getragen werden. Er wird das Ergebnis der Fortschreibung des Organisationsplans sorgfältig beobachten.

EINZELPLAN 13
(ALLGEMEINE FINANZVERWALTUNG)

25 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

(Kap. 13 01)

Die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern waren 1987 um 5,4 v.H. höher als im Vorjahr (Zuwachsrates 1986: 5,0 v.H.). Bei den Gemeinschaftsteuern sind vor allem die anteiligen Einnahmen aus der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer angestiegen. Bei den Landessteuern entfällt die höchste Zuwachsrates auf die Vermögenssteuer.

25.1 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.
1983	47 337,4	+ 5,7
1984	49 175,1	+ 3,9
1985	52 525,3	+ 6,8
1986	54 921,6	+ 4,6
1987	58 597,9	+ 6,7

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1987 um 3676,3 Mio DM (d.s. 6,7 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

25.2 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 1983 bis 1987 folgende Steuereinnahmen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltspl. Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
1983	23 959,7	24 303,4	+ 1,4	+ 6,9	66,9
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
1987	29 558,0	30 269,1	+ 2,4	+ 5,4	76,0

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1987 sind gegenüber dem Vorjahr um 1560,8 Mio DM (+ 5,4 v.H.) gestiegen und lagen um 711,1 Mio DM (+ 2,4 v.H.) deutlich über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

Folgende Mehr- oder Mindereinnahmen wurden 1987 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio DM	v.H.
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer	1005,9	+ 8,7
Veranlagte Einkommensteuer	- 8,5	- 0,4
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	77,8	+ 14,8
Körperschaftsteuer	- 258,8	- 9,1
Umsatzsteuer	581,0	+ 8,3
Gewerbsteuerumlage	- 41,2	- 9,9
Summe 1	1356,2	+ 5,5
Landesteuern		
Vermögensteuer	242,5	+ 29,7
Erbschaft- und Schenkungsteuer	73,1	+ 21,7
Grunderwerbsteuer	26,8	+ 4,6
Kraftfahrzeugsteuer	- 160,6	- 9,3
Rennwett- und Lotteriesteuer	20,7	+ 7,9
Feuerschutzsteuer	7,8	+ 10,7
Biersteuer	- 5,7	- 1,7
Summe 2	204,6	+ 4,9
Summe 1 und 2	1560,8	+ 5,4

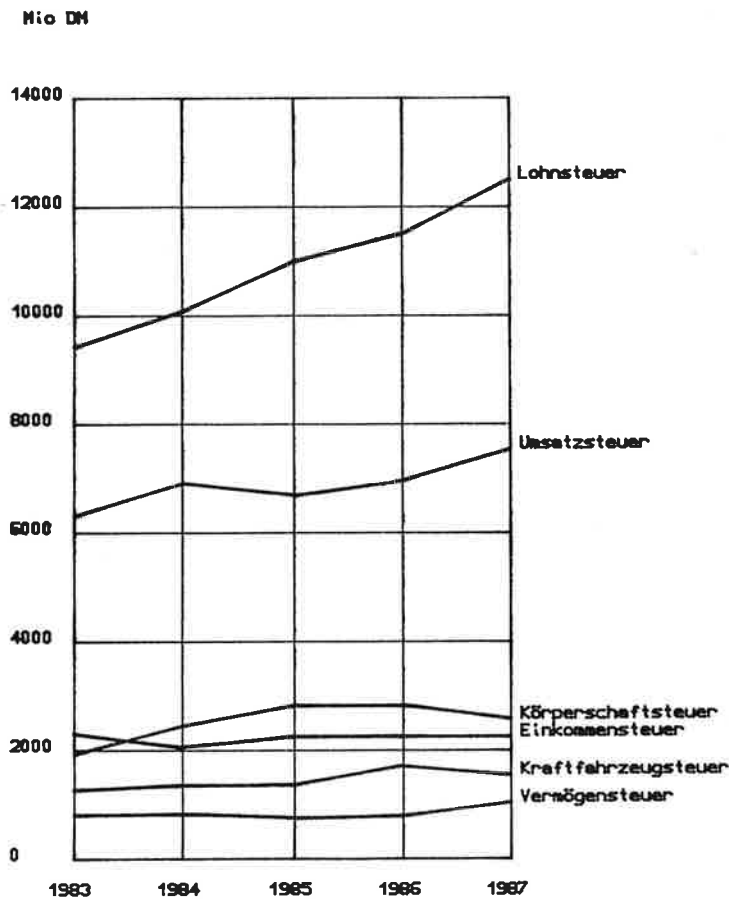
Die nachfolgende Zahlenübersicht 3 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den wichtigsten Steuerarten im einzelnen entwickelt haben:

Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
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
1987	12 527,7	2 268,5	2 583,5	7 567,4	1 567,6	1 058,1

Schaubild

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1983 bis 1987)



25.2.1 Der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen des Jahres 1987 nahm gegenüber dem Vorjahr um 1005,9 Mio DM (+ 8,7 v.H.) auf 12 527,7 Mio DM zu. Die Lohnsteuer stellt damit auch weiterhin die einnahmestärkste Steuer dar.

25.2.2 Auf dem Niveau der Vorjahre bewegen sich die kassenmäßigen Einnahmen aus der Einkommensteuer. Sie minderten sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 8,5 Mio DM (- 0,4 v.H.). Bei einer vergleichenden Betrachtung der Einnahmen aus der Einkommen- und der Lohnsteuer ist allerdings zu berücksichtigen, daß das kassenmäßige Aufkommen an Einkommensteuer 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 wird. Zum Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer trug vor allem ein weiterer Anstieg der Kapitalertragsteuer (+ 75,5 Mio DM) sowie der Steuererstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern (+ 93,7 Mio DM) bei. Auch wurden um 10,4 Mio DM mehr an Investitionszulagen ausgezahlt.

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

Zahlenübersicht 4

	1983	1984	1985	1986	1987
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Investitionszulagen aus der Einkommensteuer (Landesanteil)	119,8	245,8	161,9	68,3	78,7
Erstattungen nach § 46 EStG (Landesanteil/Sollbeträge)	1 174,5	1 255,4	1 364,2	1 535,6	1 629,3

Die Verflechtung von Lohn- und Einkommensteueraufkommen ergibt sich auch aus den vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung vorgelegten Steuerstatistiken (zuletzt Einkommensteuerstatistik und Lohnsteuerstatistik 1983) und der aus diesen entwickelten Übersicht über die Einkommensstruktur der natürlichen Personen in Bayern. Die nachfolgende Zahlenübersicht 5 gibt demgemäß einen Überblick über die Lohn- und Einkommensteuerzahler im Jahr 1983, gegliedert nach der Einkunftsart, aus der ihre Einkünfte überwiegend stammten.

Überwiegende Einkunftsart	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige 1)		Gesamtbetrag der Einkünfte		Jahreslohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer		
	Anzahl	Anteil v.H.	insgesamt		Mio DM	insgesamt	
			Mio DM	Anteil v.H.		DM	Anteil v.H.	DM
Land- und Forstwirtschaft	52 848	1,3	1 470	1,0	125	0,4	2 357
Gewerbebetrieb	207 978	5,3	17 788	12,1	5 533	20,1	26 605
Selbständige Arbeit	50 118	1,3	5 953	4,0	1 953	7,1	38 978
Nichtselbständige Arbeit	3 485 712	88,2	117 873	79,8	18 797	68,1	5 393
Kapitalvermögen	38 633	1,0	2 140	1,5	735	2,7	19 013
Vermietung und Verpachtung	45 368	1,1	1 647	1,1	396	1,4	8 721
Sonstige Einkünfte	71 536	1,8	760	0,5	56	0,2	787
insgesamt	3 952 193	100,0	147 631	100,0	27 595	100,0	6 982

1) Ehegatten, die zusammen veranlagt werden, gelten als ein Steuerpflichtiger.

Gliedert man die Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen nach der Art ihrer steuerlichen Erfassung, also danach, ob sie nur zur Lohnsteuer erfaßt oder (auch) zur Einkommensteuer veranlagt werden, so ergibt sich - wiederum für das Jahr 1983 - folgendes Bild:

Zahlenübersicht 6

Personengruppe	Lohn- und Einkommensteuerpflichtige 1)		Gesamtbetrag der Einkünfte		Jahreslohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer	
	Anzahl	Anteil v.H.	Mio DM	Anteil v.H.	Mio DM	Anteil v.H.
Lohn- und Einkommensteuerpflichtige insgesamt	3 952 193	100,0	147 631	100,0	27 595	100,0
Lohnsteuerpflichtige mit Einkünften nur oder überwiegend aus nichtselbständiger Arbeit	3 485 712	88,2	117 873	79,8	18 797	68,1
darunter: Nichtveranlagte Lohnsteuerpflichtige	1 782 537	45,1	38 159	25,8	4 398	15,9
Veranlagte Lohnsteuerpflichtige	554 348	14,0	26 111	17,7	4 942	17,9
mit Einkünften nur aus nichtselbständiger Arbeit	1 148 827	29,1	53 603	36,3	9 457	34,3
mit Einkünften überwiegend aus nichtselbständiger Arbeit	466 481	11,8	29 758	20,2	8 798	31,9
Einkommensteuerpflichtige ohne oder ohne überwiegende Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit	171 447	4,3	15 734	10,7	5 038	18,3
darunter: mit Einkünften nicht überwiegend aus nichtselbständiger Arbeit	295 034	7,5	14 024	9,5	3 760	13,6
ohne Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit						

1) Ehegatten, die zusammen veranlagt werden, gelten als ein Steuerpflichtiger.

Die Übersichten zeigen, wie stark sich die Gruppen der Lohnsteuerzahler und der zur Einkommensteuer veranlagten Steuerpflichtigen überschneiden und wie stark sie am Steueraufkommen beteiligt sind:

- Nahezu die Hälfte der Steuerpflichtigen, die ausschließlich oder überwiegend Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bezogen, wurde für 1983 zur Einkommensteuer veranlagt. Der Anteil dieser Steuerpflichtigen an der Gesamtzahl der Lohn- und Einkommensteuerzahler betrug 43,1 v.H., der Anteil an den Einkünften 54,0 v.H.; vom Lohnsteuer- und Einkommensteueraufkommen insgesamt haben sie 52,2 v.H. aufgebracht.
- Die nichtveranlagten Lohnsteuerpflichtigen machten zwar 45,1 v.H. der Lohn- und Einkommensteuerzahler aus, ihr Anteil an den Einkünften betrug aber nur 25,8 v.H.; zum Lohn- und Einkommensteueraufkommen trugen sie lediglich mit 15,9 v.H. bei.

Die Einkommensteuerstatistik 1983 weist für die zur Einkommensteuer veranlagten Steuerpflichtigen eine Summe der positiven Einkünfte in Höhe von 118 604 Mio DM aus. Hiervon entfiel auf veranlagte Steuerpflichtige, die ausschließlich oder überwiegend Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bezogen, ein Betrag von 86 015 Mio DM, auf die übrigen veranlagten Steuerpflichtigen ein Betrag von 32 589 Mio DM. Nach Zu- und Abrechnungen sowie Ausgleich mit Verlusten ergab sich nach der vorstehenden Zahlenübersicht 6 bei den veranlagten Lohnsteuerpflichtigen, die ausschließlich oder überwiegend Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bezogen, ein Gesamtbetrag der Einkünfte von 79 714 Mio DM. Die Differenz von 6301 Mio DM zu den positiven Einkünften gibt einen Anhaltspunkt für die Größenordnung, in der bei den veranlagten Lohnsteuerpflichtigen Verluste aus anderen Einkunftsarten vorgelegen haben.

25.2.3 Ein deutlicher Rückgang um 258,8 Mio DM (- 9,1 v.H.) ist bei den Einnahmen aus der **K ö r p e r s c h a f t s t e u e r** zu verzeichnen. Die Minderung ist im wesentlichen auf einen starken Rückgang des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer in Höhe von 237 Mio DM zurückzuführen. Das von den bayerischen Finanzämtern erhobene Körperschaftsteueraufkommen sank dagegen lediglich um 21,8 Mio DM (- 0,9 v.H.).

25.2.4 Die anteiligen Einnahmen des Freistaates Bayern an der **U m s a t z - s t e u e r** verbesserten sich deutlich um 581 Mio DM (+ 8,3 v.H.) auf 7567,4 Mio DM. Angestiegen ist unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen im Rahmen der Abrechnung bei der Steuerverteilung der Anteil an der Umsatzsteuer um 649,4 Mio DM (+ 17,6 v.H.), während der Anteil am Aufkommen aus der Einfuhrumsatzsteuer geringfügig um 68,4 Mio DM (- 2,1 v.H.) abgesunken ist.

Die dem Land verbliebenen Einnahmen aus der Umsatzsteuer haben sich somit wie folgt entwickelt:

	1986	1987
	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	10 518,1	12 092,9
in v.H.	(32,2)	(35,0)
in Mio DM	3 386,8	4 232,5
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	<u>301,3</u>	<u>105,0</u>
Umsatzsteueranteil des Staates	3 688,1	4 337,5
vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	<u>3 298,3</u>	<u>3 229,9</u>
Landesanteil somit	6 986,4	7 567,4

25.2.5 Bei den Landessteuern ist im Jahr 1987 die Kraftfahrzeugsteuer gegenüber dem Vorjahr um 160,6 Mio DM (- 9,3 v.H.) gesunken. Dies beruht vor allem darauf, daß das Vorjahresaufkommen wesentlich durch einen einmaligen Nachholeffekt aus der erhöhten Kraftfahrzeugsteuer für nichtschadstoffarme Pkw beeinflusst war (vgl. ORH-Bericht 1987, TNr. 27.2.5). Vergleicht man das Aufkommen mit dem Jahr 1985, so ergibt sich innerhalb des Zeitraums von zwei Jahren ein Zuwachs von 191 Mio DM (= 13,9 v.H.).

Erhebliche Mehreinnahmen konnten bei der Vermögensteuer sowie bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer erzielt werden. So stieg die Vermögensteuer im Zusammenhang mit der alle drei Jahre erfolgenden Hauptveranlagung auf den 1. Januar 1986 im Haushaltsjahr 1987 um 242,5 Mio DM (+ 29,7 v.H.) auf 1058,1 Mio DM und die Erbschaft- und Schenkungsteuer um 73,1 Mio DM (+ 21,7 v.H.) auf 410 Mio DM an.

26 Prüfung der Finanzämter

Schwerpunktmäßige Prüfungen haben ergeben, daß Kontrollmitteilungen zwischen den Finanzämtern z.T. nur unzureichend ausgewertet wurden. Die Prüfungen im Jahr 1987 haben schon nach den bisher vorliegenden Stellungnahmen der Finanzämter zu nachträglichen Festsetzungen an Steuern und Zinsen in Höhe von fast 1,5 Mio DM geführt.

Im Jahr 1987 hat der ORH bei neun Finanzämtern und Finanzamtsaußenstellen örtliche Prüfungen durchgeführt. Geprüft wurde vor allem die zeitgerechte und sachlich zutreffende Festsetzung und Erhebung der Steuern und sonstigen Abgaben einschließlich der Feststellung der Einheitswerte des Betriebsvermögens und der Festsetzung der Gewerbesteuermeßbeträge. Die Prüfungen beschränkten sich auf Stichproben, wobei Prüfungsschwerpunkte gebildet wurden.

Die Prüfung einzelner Steuerakten und schwerpunktmäßige Erhebungen in verschiedenen Teilbereichen führten zu einer Reihe von Feststellungen mit teilweise beträchtlichen finanziellen Auswirkungen. Neben rein einzelfallbezogenen Fehlern ergaben sich insbesondere Beanstandungen allgemeiner Art, die Mängel in der Zusammenarbeit zwischen den Finanzämtern betrafen.

So wurde wiederholt festgestellt, daß Mitteilungen anderer Finanzämter über dort gesondert festgestellte Einkünfte und Anteile an Vermögen nicht sorgfältig genug bearbeitet worden waren. Häufig waren derartige Mitteilungen auch dann nicht vollständig oder nicht rechtzeitig ausgewertet worden, wenn Mehrungen bei der Einkommensteuer und Vermögensteuer ohne weiteres erkennbar waren. Allein hieraus ergaben sich bisher nachträgliche Einkommensteuerfestsetzungen von rd. 1 Mio DM.

Ähnliche Feststellungen ergaben sich zur Bearbeitung von Mitteilungen der zentralen Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen. Diese Arbeitsgebiete haben den Veranlagungsfinanzämtern bedeutendere Nachlässe und Erwerbe zur einkommen- und vermögensteuerlichen Auswertung mitzuteilen. Der ORH hat bei einem Veranlagungsfinanzamt schwerpunktmäßig geprüft, ob aus diesen Mitteilungen die erforderlichen steuerlichen Folgerungen gezogen wurden. Dabei zeigte sich, daß die übersandten Mitteilungen wiederholt nicht auffindbar waren und deshalb auch nicht ausgewertet werden konnten; in anderen Fällen war die Auswertung unvollständig oder fehlerhaft. Die Bereinigung dieser mangelhaften Bearbeitungen führte allein bei diesem Finanzamt zu nachträglichen Festsetzungen von 116 000 DM bei der Einkommen- und von 36 000 DM bei der Vermögensteuer.

Auch die Festsetzung von Hinterziehungszinsen wurde teilweise vernachlässigt. Nach § 235 Abgabenordnung sind hinterzogene Steuern zu verzinsen. Hierzu haben die zentralen Bußgeld- und Strafsachenstellen in Fällen mit vollendeter Steuerhinterziehung den für die Zinsberechnung und -festsetzung zuständigen Arbeitsgebieten der Veranlagungsfinanzämter Mitteilungen zu übersenden. Dies ist regelmäßig auch geschehen; bei den geprüften Finanzämtern und Außenstellen sind jedoch wiederholt die erforderlichen Zinsberechnungen und -festsetzungen unterblieben. Nach den Erhebungen des ORH befanden sich in einer verhältnismäßig großen Zahl der Fälle die von den zentralen Bußgeld- und Strafsachenstellen übersandten Strafnachrichten oder die entsprechenden Mitteilungen bei Selbstanzeigen entweder überhaupt nicht bei den Steuerakten oder waren diesen nur unausgewertet beigeheftet, obwohl auf die Zinsforderung in den Benachrichtigungen ausdrücklich hingewiesen worden war.

Die bisher aufgrund der Prüfungen nachgeholten Festsetzungen in noch nicht verjährten Fällen ergaben nachträgliche Zinsberechnungen von 254 000 DM. Darüber hinaus hat der ORH die Verwaltung allgemein gebeten, wegen der nur kurzen Festsetzungsfrist von einem Jahr künftig auf die rechtzeitige Auswertung solcher Benachrichtigungen besonders zu achten.

27 Kaufmännisch eingerichtete Staatsbetriebe Staatsbäder

(Kap. 13 05 Anlage C Nrn. 3 bis 7)

Die Kurverwaltungen von zwei Staatsbädern haben bei Verträgen mit örtlichen Sportvereinen die Interessen des Staates nicht ausreichend wahrgenommen. In zwei Fällen wurde die Verhandlungsposition des Staates durch erhebliche Vorleistungen unnötig geschwächt.

Der ORH hatte in seinem Bericht 1986 (TNr. 30) einen Überblick über die Staatsbetriebe gegeben und dabei auch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der fünf bayerischen Staatsbäder dargestellt. Bei zwischenzeitlich durchgeführten Prüfungen wurde festgestellt, daß zwei Kurverwaltungen mit örtlichen Sportvereinen langfristige Verträge abgeschlossen haben, die sich aus der Sicht des Staates als unwirtschaftlich darstellen.

- 27.1** Eine Kurverwaltung hat ihre gesamte Tennisanlage seit 1975 an den örtlichen Tennisclub verpachtet. Es handelt sich um elf Freiplätze, von denen der Club drei auf eigene Kosten errichtet hatte, und ein Clubhaus, das in den Jahren 1984 und 1985 überwiegend auf Kosten der Kurverwaltung (463 000 DM von insgesamt 683 000 DM) renoviert und erweitert worden war. Der Pachtzins für die gesamte Anlage beträgt z.Z. jährlich nur 500 DM.

Darüber hinaus errichtete die Kurverwaltung auf Wunsch des Tennisclubs im Jahr 1977 auf einem benachbarten 3000 m² großen staatseigenen Grundstück eine Tennishalle mit zwei Spielfeldern, die im März 1978 vom Verein in Betrieb genommen wurde. Zur Finanzierung der Herstellungskosten von 525 000 DM leistete der Club eine Pachtzinsvorauszahlung von 345 000 DM. Ein Vertrag über die Nutzung der Halle wurde weder bei Baubeginn noch vor Übergabe der Halle geschlossen.

Als angemessenen Pachtzins für die Tennishalle hatte die Verwaltung eine Jahrespacht von 41 000 DM ermittelt, jedoch im Hinblick auf das kurbetriebliche Interesse einen Mindestbetrag von nur 27 000 DM gefordert. Aber erst mehr als drei Jahre nach Übergabe der Halle an den Club kam ein Vertrag zustande, in dem sich die Kurverwaltung schließlich mit einem Pachtzins von jährlich 19 500 DM zufriedengab, der zudem ohne die bei langfristigen Verträgen übliche Anpassungsklausel auf 22 Jahre festgeschrieben wurde und der im übrigen mit der Pachtvorauszahlung verrechnet wird. Der Club übernahm den inneren Bauunterhalt, insbesondere für die Erneuerung von Platzzubehör sowie für die zum Betrieb der Tennishalle notwendigen Einrichtungen (z.B. Bodenbelag).

Der ORH hat beanstandet, daß die Verwaltung Vertragsverhandlungen erst geführt hat, als die Tennishalle dem Nutzer längst übergeben war. Ihre Verhandlungsposition wurde dadurch unnötig geschwächt, so daß die ursprünglich ermittelte Jahrespacht von 41 000 DM bei weitem nicht erreicht werden konnte. Eine Kostendeckung wird bei dem gegenwärtigen Pachtzins auch nicht annähernd erzielt.

Das Staatsministerium der Finanzen hat ausgeführt, daß die Konditionen das Ergebnis langwieriger Verhandlungen seien, das für den Club zwar günstig sei, aber auch seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und seine Eigenleistungen berücksichtige. Es sei bedauerlich, daß bei Berücksichtigung der Abschreibungen, des zu Lasten des Freistaates zu erwartenden Bauunterhalts, der kalkulatorisch anzusetzenden Verzinsung des Grundstücks- und Gebäudewerts sowie des konkret vereinbarten Pachtzinses keine Kostendeckung erreicht werde; dies müsse jedoch im Hinblick auf die damit für den Kurort allgemein und für die Kurverwaltung im besonderen verbundenen Vorteile, die die Existenz derartiger Einrichtungen bringe, als das kleinere Übel akzeptiert werden. Eine Anpassungsklausel hätte bedauerlicherweise nicht durchgesetzt werden können; es sei jedoch beabsichtigt, bei sich bietender Gelegenheit die Konditionen für den Staat zu verbessern. Die Auffassung des ORH, die Verhandlungsposition der Kurverwaltung sei dadurch geschwächt worden, daß der Vertrag über die spätere Nutzung der Halle erst drei Jahre nach deren Errichtung zustande kam, könne nicht geteilt werden.

Auch nach Auffassung des ORH besteht zwar in einem Kurort grundsätzlich ein Interesse an der Existenz von Tennisanlagen. Daß die Vorleistung des Staates aber seine Verhandlungsposition beeinträchtigt hat, entspricht allgemeiner Lebenserfahrung. Dies führte zwangsläufig dazu, daß dem Tennisclub zum Nachteil für die Staatskasse allzu günstige Konditionen für die Tennishalle eingeräumt werden mußten. Sie lassen sich nach Auffassung des ORH mit einem aner kennenswerten kurbetrieblichen Interesse schon deshalb nicht rechtfertigen, weil ihm bereits durch die Überlassung der Freianlage mit dem gut ausgestatteten Tennishaus zu einem Pachtzins von nur 500 DM jährlich ausreichend Rechnung getragen wurde. Außerdem erhöhen die Kurgäste - sie machen nach Angaben des Tennisclubs rd. ein Drittel der Spieler aus - die Auslastung der Tennisanlagen und bringen dem Tennisclub zusätzliche Einnahmen.

Das Staatsministerium trägt vor, der Tennisclub habe die Pflege und den inneren Bauunterhalt zu tragen und bereits für die Erneuerung des Bodenbelages in der Tennishalle 70 000 DM sowie für die Ausstattung des Clubhauses 100 000 DM aufgewendet.

Pflege und innerer Bauunterhalt, zu dem auch die Erneuerung des Bodenbelags gehört, sind vertragsübliche Obliegenheit des Pächters; Lasten dieser Art sind von jedem Tennisclub als notwendige Folge seines Spielbetriebs im eigenen Interesse zu tragen. Entsprechendes gilt auch für die vom Tennisclub behaupteten, jedoch nicht belegten Aufwendungen im Clubhaus, das dem Verein ohnehin trotz der hohen staatlichen Aufwendungen zu sehr günstigen Konditionen überlassen wurde.

- 27.2 Dieselbe Kurverwaltung hat ihren seit 1911 bestehenden, landschaftlich reizvoll gelegenen Achtzehn-Loch-Golfplatz samt einem Clubhaus an den örtlichen Golfclub für jährlich 22 000 DM verpachtet. Die Verpachtung ist mit laufenden Verlusten verbunden, weil die Kurverwaltung eine Reihe von Aufwendungen (z.B. für bestimmte Instandhaltungen) zu tragen hat, die durch den Pachterlös nicht ausgeglichen werden. Das Defizit beläuft sich auf jährlich rd. 20 000 DM; dabei sind anteilige Gemeinkosten und die Verzinsung des eingesetzten Kapitals, insbesondere des Grundstückswerts, noch nicht berücksichtigt. Die Kurverwaltung rechtfertigt den niedrigen Pachtzins auch hier mit dem kurbetrieblichen Interesse.

Da der Golfplatz mit einer Fläche von nur 34 ha den Bedingungen für die Austragung von offiziellen Meisterschaften und internationalen Turnieren nicht entsprach, bat der Golfclub die Kurverwaltung, die für eine Platzerweiterung notwendigen Grundstücke von insgesamt rd. 5 ha hinzuzuerwerben und dem Verein zum Ausbau zu überlassen. Das Staatsministerium der Finan-

zen stimmte einem entsprechenden Antrag der Kurverwaltung zu. Da für den Grunderwerb jedoch ein Kostenrahmen von höchstens 300 000 DM (= 50 000 m² à 6 DM) festgelegt wurde, erklärte sich der Golfclub bereit, die übersteigenden Kosten (ca. 100 000 DM) zu übernehmen.

Inzwischen hat die Kurverwaltung die erforderlichen Flächen erworben. Nach Mitteilung des Staatsministeriums laufen derzeit die Planungs- und Vorbereitungsmaßnahmen des Pächters für die neuen Flächen. Die Kurverwaltung beabsichtigt, den Pachtzins erst zum 1. Januar 1992 unter Berücksichtigung der beiderseitigen Aufwendungen für den Grunderwerb zu überprüfen.

Das angegebene Datum ist dem bisher geltenden Pachtvertrag entnommen und bezieht sich dort auf eine Anpassungsklausel. Die neu hinzugekommene Fläche ist indessen noch nicht Gegenstand dieses Pachtvertrags. Die Verwaltung hat es versäumt, hierüber rechtzeitig einen neuen Vertrag zu schließen. Sie hat sich damit auch hier in die gleiche ungünstige Verhandlungsposition begeben wie in dem in der vorhergehenden Textnummer geschilderten Fall.

Das Staatsministerium der Finanzen ist der Ansicht, die einstweilige Überlassung der neuen Flächen gehe nicht zu Lasten des Staates, sondern Vorleistungen erbringe lediglich der Golfclub. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Kurverwaltung für den Grundstückserwerb im Interesse des Golfclubs 300 000 DM ausgegeben hat, und zwar ohne vorherige vertragliche Absicherung über ein angemessenes Entgelt für die Überlassung. Der ORH hält es für geboten, daß sich die Verwaltung nunmehr alsbald um eine angemessene Erhöhung des Pachtzinses bemüht.

- 27.3** Eine andere Kurverwaltung hat seit 1981 ihre Tennisanlage (3000 m² mit zwei Hartplätzen) an den örtlichen Tennisclub verpachtet. Der vereinbarte jährliche Pachtzins von 100 DM bleibt während der gesamten Pachtdauer von 30 Jahren unverändert.

Der Pächter verpflichtete sich, die beiden vorhandenen Tennisplätze zu säubern und zwei weitere Plätze auf dem Grundstück des Staatsbades zu errichten sowie die Plätze laufend zu unterhalten. Zur Finanzierung der Baumaßnahmen gewährte die Kurverwaltung einen Zuschuß von 176 000 DM, während der Verein nur eine Barleistung von 4800 DM und Arbeitsleistungen im Wert von 13 900 DM, insgesamt also knapp 19 000 DM, einbrachte. Der Tennisclub verpflichtete sich lediglich, einen der vier Plätze bevorzugt den Kurgästen gegen ein entsprechendes Entgelt (z.Z. 14 DM/h) zur Verfügung zu stellen.

Auch nach Auffassung des ORH fördert die Bereitstellung von Tennisplätzen auch in diesem Falle mittelbar die kurbetrieblichen Interessen. Der Vertrag widerspricht dennoch dem Grundsatz, daß Leistung und Gegenleistung der Vertragspartner gleichwertig sein sollen, denn der örtliche Tennisclub erhielt ohne ins Gewicht fallende Eigenleistung die Tennisanlage für 30 Jahre zur fast unentgeltlichen Nutzung. Zusätzlich bringen zahlende Kurgäste dem Verein eine höhere Auslastung seiner Anlagen und verbessern damit deren Wirtschaftlichkeit.

Das Staatsministerium hat ausgeführt, daß die eigentliche Gegenleistung in der laufenden Unterhaltung und Pflege der vier Tennisplätze durch den Tennisclub bestehe. Die jährlichen Aufwendungen dafür seien auf rd. 10 000 DM zu beziffern. Zu berücksichtigen seien ferner unentgeltliche Eigenleistungen der Clubmitglieder.

Der ORH hält dies für keine Gegenleistung, sondern für Aufwendungen, die jeder Tennisclub als notwendige Folge seiner sportlichen Betätigung selbst tragen muß.

28 **Spielbanken in Bayern**

(Kap. 13 05 Anlage C Nr. 13)

Spielbetrieb und Ertrag der staatlichen Spielbanken wachsen kontinuierlich. Auch die Spielbank Lindau sollte künftig vom Staat betrieben werden.

Der ORH hat zuletzt im Jahresbericht 1976 (TNrn. 50, 51) ausführlich über die Spielbanken in Bayern berichtet und dabei auf die kontinuierliche Aufwärtsentwicklung des Spielbetriebs und der Erträge hingewiesen. Diese Aufwärtsentwicklung hat sich inzwischen fortgesetzt; die **vier staatlichen Spielbanken** (Bad Kissingen, Bad Reichenhall, Bad Wiessee, Garmisch-Partenkirchen) liefern einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung des Staatshaushalts:

Zahlenübersicht

Zeitraum	Bruttospielerträge	Ablieferung an den Staatshaushalt		
		Gewinne	Spielbankabgabe	Troncabgabe ¹⁾
Mio DM				
1977	55,87	8,30	44,70	3,83
1978	60,47	9,94	48,38	4,42
1979	63,97	10,35	51,17	5,23
1980	74,86	12,50	59,89	6,14
1981	80,48	12,34	64,38	6,12
1982	82,41	13,79	65,93	6,26
1983	84,93	9,47	67,94	7,20
1984	93,54	10,01	74,83	7,20
1985	94,07	11,13	75,26	6,32
1986	95,65	12,52	76,52	6,82
1987	95,50	10,18	76,40	6,79
insgesamt	881,75	120,53	705,40	66,33
Summe der Ablieferungen an den Staatshaushalt für die Jahre 1977 bis 1986		892,26 Mio DM		

1) Die Troncabgabe hängt nicht unmittelbar mit den Bruttospielerträgen zusammen.

Die steigenden Zahlen bei den vier staatlichen Spielbanken zeigen, daß ein beachtliches Interesse am Glücksspiel vorhanden ist, das durch das System der staatlich konzessionierten Spielbank in geregelte Bahnen gelenkt wird. Das für Spielzwecke verwendete Kapital wird über die Spielbankabgabe einem für die Allgemeinheit nützlichen Zweck zugeführt. Diesen Weg hat der Freistaat Bayern konsequent fortgeführt. Trotz der Spielbankabgabe verbleiben dem Unternehmer hohe Gewinne. Da der Staat vier der fünf Spielbanken in Bayern in staatlicher Regie betreibt, führt er auch diese Gewinne dem Haushalt zu. Dies beruht auf der Überlegung, daß der Betrieb einer staatlich konzessionierten Spielbank dem Unternehmer risikolos einen hohen Gewinn ermöglicht. Daher muß auch der Ertrag der Allgemeinheit zufließen. Es wäre nicht vertretbar, wenn einzelne mit Hilfe einer staatlichen Konzession eine Einnahmequelle verliehen bekämen, die allen anderen Staatsbürgern verschlossen bleibt.

Die staatlich konzessionierte **Spielbank Lindau** wird derzeit noch von einem privaten Unternehmen betrieben. Dies geht auf den Sonderstatus des früheren Kreises Lindau zurück (französische Besatzungszone). Der ORH hatte bereits mehrmals vorgeschlagen, zuletzt im ORH-Bericht 1976 (TNr. 51),

die Konzession zu widerrufen und auch die Spielbank Lindau in staatlicher Regie zu betreiben. Der Landtag hat sich diesen Vorschlag mit Beschluß vom 5. April 1979 (Drucksache 9/1145) zu eigen gemacht. Bereits aufgrund der vorausgegangenen Beschlußempfehlung des Haushaltsausschusses hatte das Staatsministerium des Innern im März 1979 die Erlaubnis zum Betrieb der Spielbank in Lindau durch den bisherigen Konzessionär widerrufen. Im Verlauf der anschließenden Verwaltungsstreitsache kam es zu einem Prozeßvergleich, aufgrund dessen dem bisherigen Konzessionär nochmals eine bis zum 31. März 1990 befristete Erlaubnis zum Betrieb der Spielbank erteilt wurde.

Der ORH hat in Prüfungsmitteilungen vom März 1985 und in einem weiteren Schreiben vom Februar 1988 erneut vorgeschlagen, die Spielbank Lindau nach Ablauf der Konzession am 31. März 1990 nunmehr als Staatsbetrieb fortzuführen und rechtzeitig die entsprechenden Vorkehrungen zu treffen.

29 Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung
(Kap. 13 10 Tit. 653 01)

Die Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zu den Kosten der Schülerbeförderung sind nach der Einführung des Pauschalierungsverfahrens im Jahr 1981 bis zum Jahr 1986 von 80 v.H. im Landesdurchschnitt auf über 100 v.H. der tatsächlichen Aufwendungen gestiegen. Der ORH hat deshalb gefordert, den Haushaltsansatz erheblich zu kürzen. Im Entwurf des Haushalts 1989/1990 sind demgemäß 100 Mio DM weniger veranschlagt.

Im übrigen hat der ORH festgestellt, daß für die Jahre 1985 bis 1987 aufgrund unrichtiger Abrechnungen insgesamt 8,3 Mio DM an Zuweisungen zu Unrecht ausgezahlt worden sind.

- 29.1** Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die gesetzliche Aufgabe, für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg zu sorgen. Sie haben auch die Kosten hierfür zu tragen. Bis zum Schuljahr 1980/81 erhielten die Aufgabenträger Zuschüsse des Freistaates Bayern in Höhe von 80 v.H. der notwendigen Beförderungsaufwendungen. Seitdem gewährt der Staat den Trägern pauschale Zuweisungen.¹⁾ Sie werden so festgesetzt, daß ihre Gesamtsumme dem im Staatshaushalt hierfür bereitgestellten Betrag entspricht (Art. 10 a FAG und Art. 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs). Für die Verteilung und Berechnung der pauschalen Zuweisungen ist seit 1985 die Verordnung zur Durchführung des Art. 10 a FAG und des Art. 4 des Gesetzes über Kostenfreiheit des Schulwegs (DVFAg/SchKFrG) vom 4. August 1986 maßgebend. Gemäß § 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 Satz 2

1) Wegen der besonderen Regelung für die privaten Sondervolksschulen s. TNr. 19.

dieser Verordnung wurden die Pauschalzuweisungen für die Jahre 1985 bis 1987 nach den Aufwendungen der Aufgabenträger für das Schuljahr 1983/84 und der Zahl der anspruchsberechtigten Schüler des jeweils vorhergehenden Jahres berechnet.

Mit der Einführung der Pauschalen sollte der Verwaltungs- und Prüfaufwand für die Abrechnung wesentlich vermindert werden. Es war nicht beabsichtigt, durch die Umstellung auf Pauschalen den Anteil des Staates an den Kosten der Schülerbeförderung zu verändern.

Der ORH hat bei seiner Prüfung im Jahr 1987 jedoch festgestellt, daß der prozentuale Anteil des Staates seit der Umstellung der Finanzierung laufend angestiegen ist. Für die Jahre 1982 bis 1986 ergibt sich folgendes:

Zahlenübersicht

Jahr	Pauschalzuweisungen Mio DM	Beförderungsaufwendungen Mio DM	Zuweisungen in v.H.
1982	344,4	483,2	71,3
1983	391,7	466,6	83,9
1984	329,2	381,1	86,4
1985	376,6	383,3	98,2
1986	380,0	369,6	102,8

Während im Jahr 1982 die Zuweisungen 71,3 v.H. der tatsächlichen Aufwendungen der Träger erreichten, lagen sie 1986 mit durchschnittlich 102,8 v.H. bereits um 10,4 Mio DM über den Aufwendungen. In einem Einzelfall lag die Erstattung 1986 bei rd. 8 Mio DM, obwohl der tatsächliche Beförderungsaufwand nur etwa 5 Mio DM betragen hatte.

Gegenüber der früheren 80%igen Erstattung haben die Aufgabenträger durch das Pauschalierungsverfahren für 1985 rd. 70 Mio DM und für 1986 rd. 84 Mio DM mehr an staatlicher Finanzhilfe erhalten.

Demgegenüber ist die Schülerzahl seit Jahren rückläufig. So ist z.B. die Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch in der Zeit vom 1. Januar 1984 bis 15. Oktober 1987 von 627 715 auf 524 736 zurückgegangen. Der Beförderungsaufwand bei den Aufgabenträgern hat sich seit 1982 laufend verringert. Es muß davon ausgegangen werden, daß auch im Jahr 1987 bei gleichem Mitteleinsatz die Pauschalzuweisungen die tatsächlichen Aufwendungen überschritten haben.

Der ORH hat dem Staatsministerium der Finanzen mitgeteilt, daß er es dringend für geboten hält, die Haushaltsansätze für die Pauschalzuweisungen zu den Schülerbeförderungskosten der Kostenentwicklung anzupassen und künftig erheblich niedriger zu veranschlagen, damit die finanzielle Eigenverantwortung der Aufgabenträger erhalten bleibt sowie der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der öffentlichen Mittel gewahrt wird. Weiterhin müsse sichergestellt werden, daß künftig in keinem Fall die staatlichen Leistungen höher sind als die tatsächlichen Ausgaben. Ferner wurde das Staatsministerium gebeten mitzuteilen, warum trotz des schon seit längerem absehbaren Rückgangs der Schülerzahlen die Haushaltsansätze nicht schon in den vergangenen Jahren entsprechend gekürzt wurden.

Das Staatsministerium hat hierzu ausgeführt, daß auch nach seiner Auffassung die pauschalen Zuweisungen - wie früher im Einzelabrechnungsverfahren - etwa 80 v.H. des Aufwands abdecken und im Einzelfall die tatsächlichen Ausgaben nicht überschreiten sollen. Ab dem Jahr 1988 sei durch die Neufassung der DVFAG/SchKFrG vom 4. August 1986 und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften eine zeitnähere und genauere Ermittlung der Schülerbeförderungskosten sichergestellt.

Ferner sei aufgrund des ab 1987 bekanntgewordenen Rückgangs der Schülerbeförderungskosten im Entwurf des Doppelhaushalts 1989/1990 für die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung nur mehr ein Ansatz von 280 Mio DM (vorher 380 Mio DM) ausgebracht worden.

Das Staatsministerium hat damit für die Zukunft dem Anliegen des ORH entsprochen.

29.2 Im Jahr 1987 haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter die Schülerbeförderungskosten bei 36 Aufgabenträgern geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß 24 Aufgabenträger die Beförderungsaufwendungen für das als Bemessungszeitraum maßgebende Schuljahr 1983/84 nicht ordnungsgemäß ermittelt hatten. Insbesondere ergaben sich folgende Mängel:

- Aufwendungen gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über Kostenfreiheit des Schulwegs (Überschreitung der Familienbelastungsgrenze) wurden doppelt erfaßt;
- Beförderungskosten, die nicht für das Schuljahr 1983/84 geleistet worden sind, wurden einbezogen;
- Erstattungen anderer Aufgabenträger und von Schülern ohne Beförderungsanspruch wurden nicht abgesetzt.

Insgesamt sind allein in den geprüften Fällen Beförderungsaufwendungen von rd. 3,1 Mio DM zuviel einbezogen worden. Dies hatte zur Folge, daß für den Dreijahreszeitraum 1985 bis 1987 Pauschalzuweisungen von rd. 8,3 Mio DM zu Unrecht beansprucht und gewährt worden sind. Die Aufgabenträger wurden bei den Prüfungen aufgefordert, die festgestellten Mängel bei der Ermittlung der Aufwendungen für das Schuljahr 1983/84 abzustellen und die berichtigte Summe dem für die Abrechnung zuständigen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung zur Berichtigung der Zuweisungen für die Jahre 1985 bis 1987 mitzuteilen.

Die Träger sind den Prüfungserinnerungen fast vollständig nachgekommen. Lediglich ein Landkreis, der als Mitglied eines öffentlichen Verkehrs- und Tarifverbundes einen Teil (jährlich rd. 1 Mio DM) der allgemeinen Betriebskostenzuschüsse zu Unrecht als Aufwendungen für die Schülerbeförderung geltend gemacht hatte, hat insbesondere im Hinblick auf die Höhe der zu erwartenden Rückzahlung Einwendungen erhoben.

Der ORH hat diesen Fall an das Staatsministerium der Finanzen herangetragen. Dieses hat zwischenzeitlich das Landesamt beauftragt, die Pauschalzuweisungen für die Jahre 1985 bis 1987 entsprechend den Feststellungen des ORH neu zu berechnen; danach wird sich für diesen Zeitraum eine Überzahlung von rd. 3,2 Mio DM ergeben. Darüber hinaus werden sich die Pauschalleistungen für 1988 um 1,1 Mio DM verringern.

Das Staatsministerium hat ferner mitgeteilt, es habe die Aufsichts- und Kontrollbehörden der Gemeinden sowie die mit der Abwicklung der Pauschalzuweisungen befaßten Dienststellen, insbesondere das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, zu einer verstärkten und sorgfältigen Prüfung der Kostenmeldungen angehalten. Das Landesamt habe dementsprechend den für den Bemessungszeitraum gemeldeten Aufwand in vielen Fällen berichtigt und die Pauschalzuweisungen gekürzt.

30 **Nachtrag zum ORH-Bericht 1985**

Beteiligung an einem Unternehmen

Bei einem Unternehmen, an dem der Freistaat Bayern beteiligt ist, werden seit Jahren die Erträge der gewinnbringenden Bereiche weitgehend durch die Verluste der übrigen aufgezehrt.

In seinem Bericht 1985 (TNr. 28.3.3) hatte der ORH auf noch nicht abgeschlossene Erhebungen bei einem Unternehmen hingewiesen, an dem der Freistaat beteiligt ist. Die Erhebungen sind nunmehr abgeschlossen, die Prüfungsmittelungen sind im April 1987 dem Staatsministerium der Finanzen zugegangen.

Das Unternehmen ist in verschiedene Sparten gegliedert; es stellt Waren unterschiedlichster Art her. Während einige Sparten des Unternehmens laufend Gewinne abwerfen, entstehen in anderen ständig z.T. hohe Verluste. Die Verluste werden zwar derzeit noch innerbetrieblich ausgeglichen; sollte sich dies allerdings weiter fortsetzen, so besteht die Möglichkeit, daß das gesamte Betriebsergebnis in die Verlustzone gerät. Die Ursachen für die Verluste liegen insbesondere in grundlegenden Marktveränderungen, aber auch in der ungünstigen Betriebsstruktur und in Altlasten sowie in unzureichenden betrieblichen Anpassungsprozessen, was teilweise auf das Bestreben zurückgeht, Arbeitsplätze zu erhalten.

E I N Z E L P L A N 15
(STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT UND KUNST)

31 Finanzierung universitärer Forschungseinrichtungen

Bei der Finanzierung universitärer Forschungseinrichtungen, die auch im besonderen Interesse bestimmter Wirtschaftszweige geschaffen wurden, ist nicht ausreichend darauf geachtet worden, daß die Leistungen der Wirtschaft in einem angemessenen Verhältnis zum staatlichen Personal- und Sachaufwand stehen.

Im Rahmen zunehmender Zusammenarbeit von Hochschulen und Wirtschaft spielen bei der fachlichen Ausrichtung bestehender oder neu einzurichtender Lehrstühle auch Wünsche der entsprechenden Wirtschaftszweige eine Rolle. Das Zusammenwirken von Wirtschaft und Hochschule kann in der Hochschule den Praxisbezug von Forschung und Lehre verstärken, die beruflichen Chancen der Absolventen verbessern und damit grundsätzlich auch den Interessen der Hochschule dienen.

Wenn auf Betreiben bestimmter Wirtschaftszweige neue, besonders auf den Forschungs- und Ausbildungsbedarf dieser Wirtschaftszweige ausgerichtete Hochschuleinrichtungen (Lehrstühle, Institute) geschaffen werden, sollten Hochschulen und Staatsministerium mehr darauf achten, daß sich die Wirtschaft in einem nach Umfang und Dauer angemessenen Verhältnis an den entstehenden staatlichen Aufwendungen beteiligt.

- 31.1** An einer Universität wurde 1987 ein Institut für ein auf einen besonderen Wirtschaftszweig bezogenes betriebswirtschaftliches Spezialgebiet geschaffen. Entsprechend einem seit Jahren gegenüber dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und dem Staatsministerium der Finanzen geäußerten dringenden Wunsch des örtlichen Zweigs dieser Branche wurde ein (neuer) Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre errichtet. Die staatlichen Aufwendungen für die Ausstattung dieses Instituts werden voraussichtlich in den nächsten drei Jahren jährlich rd. 1 Mio DM, später jährlich rd. 900 000 DM betragen:

Allein im Personalbereich sind Aufwendungen für

- eine Stelle der BesGr. C 4,
 - sechs Stellen für Akademische Räte auf Zeit,
 - eine Stelle der VergGr. VII BAT und
 - Mittel für Hilfskräfte von jährlich 28 000 DM veranschlagt;
- daneben sind vorgesehen
- einmalige Sachmittel von 400 000 DM, verteilt auf drei Jahre,
 - laufende Sachmittel von jährlich 30 000 DM und
 - ab 1989 noch nicht genau feststehende Kosten für die Anmietung von Räumen mit 380 m².

Ogleich dem Wirtschaftszweig wegen des "bestehenden besonderen Bedarfs an Forschung und Ausbildung auf diesem Gebiet" an dem Lehrstuhl "außerordentlich viel liegt", leistete er schließlich lediglich einen auf sechs Jahre befristeten Finanzierungsbeitrag von jährlich 150 000 DM. Dieser Beitrag, der - für begrenzte Zeit - 15 bzw. 17 v.H. der Aufwendungen ausmacht, deckt derzeit gerade noch die Personalkosten für zwei seit 1. Januar 1988 beschäftigte junge, ledige Akademische Räte auf Zeit.

Der ORH bezweifelt, daß dieser verhältnismäßig geringe - gegenüber den ursprünglichen Vorstellungen zudem erheblich reduzierte - Beitrag des Wirtschaftszweiges, auf dessen Betreiben hin der Lehrstuhl errichtet wurde, die Interessenlage angemessen berücksichtigt.

Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst erklärte, daß der Wirtschaftszweig die Einrichtung des Lehrstuhls zwar befürwortet habe, dieser aber letztlich insbesondere wegen der Fächerstruktur im Fach Betriebswirtschaft aus staatlicher Sicht für die Universität gewollt gewesen sei. Es handele sich deshalb auch - wie in dieser Fakultät üblich - um eine Professur für Betriebswirtschaftslehre mit einem auf den Wirtschaftszweig bezogenen Schwerpunkt, mit der Folge, daß besonders auch in Allgemeiner Betriebswirtschaftslehre unterrichtet werde. Das Staatsministerium ist daher der Auffassung, daß die Beteiligung des Wirtschaftszweigs durchaus in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Interesse einerseits und zum Interesse des Staates andererseits an der Errichtung des Lehrstuhls stehe.

In der Darstellung des Staatsministeriums kommt nach Auffassung des ORH zu wenig zum Ausdruck, daß der Wirtschaftszweig den neuen Lehrstuhl nicht bloß "befürwortet", sondern seine Errichtung mit allem Nachdruck betrieben

hat und daß der Mittelbedarf des Lehrstuhls mit den speziellen Anforderungen der Wirtschaft begründet wurde. Dementsprechend war bei den Verhandlungen über die Einrichtung des neuen Lehrstuhls nach den Feststellungen des ORH ursprünglich an eine paritätische Finanzierung der sechs Mitarbeiterstellen gedacht: es sollten je drei Assistentenstellen durch den Staat und den Wirtschaftszweig finanziert werden.

Der ORH will nicht ausschließen, daß der Beitrag des Wirtschaftszweigs ursprünglich vor dem Hintergrund eines geringeren Aufwands vereinbart wurde. In diesem Fall hätte um so weniger Veranlassung bestanden, die Personal- und Sachausstattung des Instituts auf den inzwischen bewilligten Umfang zu bringen, ohne daß der Wirtschaftszweig seine Leistungen entsprechend erhöht.

In der Auffassung, daß eine stärkere Beteiligung der Wirtschaft an den Aufwendungen für das Institut hätte vereinbart werden sollen, sieht sich der ORH auch dadurch bestärkt, daß an einer anderen süddeutschen Universität in einem vergleichbaren Fall mit Ausnahme der Raumkosten und des Versorgungsaufwands alle Kosten des Lehrstuhls (rd. 300 000 DM) fünf Jahre lang ausschließlich aus Mitteln der Wirtschaft bestritten werden.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß die Universität im Hinblick auf die Ausführungen des ORH gebeten worden sei, über eine Erhöhung des Beitrags des Wirtschaftszweigs zu verhandeln.

31.2 Mit dem Zentralverband eines anderen Wirtschaftszweigs hat der Staat einen Vertrag über die Errichtung einer Professur für ein Spezialgebiet der Betriebswirtschaftslehre an einer anderen bayerischen Universität geschlossen. Die Stelle ist noch nicht besetzt. Ab dem Zeitpunkt ihrer Besetzung wollte der Vertragspartner dem Staat ursprünglich für die Dauer von fünf Jahren jährlich 100 000 DM zur Verfügung stellen. Damit hätte aber nicht einmal der Personalaufwand einschließlich Versorgungszuschlag von voraussichtlich jährlich rd. 130 000 DM für den künftigen Stelleninhaber (BesGr. C 3) gedeckt werden können. Die sonstigen Kosten der Professur, die noch nicht in vollem Umfang abzusehen sind, wären voll vom Staat zu tragen gewesen. Der ORH hat auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

Das Staatsministerium erklärte, der Vertragspartner habe der Universität nunmehr mündlich in Aussicht gestellt, den Kostenbeitrag um 50 000 DM auf jährlich 150 000 DM aufzustocken. Damit solle eine weitere personelle Ausstattung der Professur finanziert werden. Es sei jedoch anzunehmen, daß die zusätzlichen Mittel auch zur Deckung des Personalaufwands für den

Professor herangezogen werden dürfen. Die Universität sei aufgefordert worden, eine entsprechende Klärung herbeizuführen und eine schriftliche Zusage des Vertragspartners zu erwirken.

32 Verpachtung einer Gewerbefläche
(Kap. 15 07)

Durch unzureichende Zusammenarbeit zwischen der Ludwig-Maximilians-Universität München und dem Universitätsbauamt München verzögerte sich der Beginn eines Pachtverhältnisses für eine Gewerbefläche. Dadurch sind dem Staat Einnahmen von mindestens 250 000 DM entgangen.

Im Erdgeschoß des Neubaus für ein Institutsgebäude der Universität war auch ein Cafe geplant. Im baurechtlichen Zustimmungsbescheid der Regierung von Oberbayern vom 3. Dezember 1979 war das Cafe im Rahmen der Gesamtbaumaßnahme erfaßt, ohne daß nähere Einzelheiten geregelt waren.

Universitätsbauamt (UBA) und Universität gingen in der Folgezeit davon aus, daß eine "baurechtliche Konzession" für eine öffentliche Gaststätte vorliege. Als sich im Zuge des Baufortschritts Interessenten um einen Pachtvertrag für das Cafe bewarben, legte die Universität den Verhandlungen die Einrichtung eines Cafes zum Betrieb einer kleinen Gastronomie mit Öffnungszeiten bis 18.30 Uhr zugrunde und bezog auch die Fläche eines im Untergeschoß vorgesehenen Ladens mit ein. Mitte 1984 lagen der Universität mehrere Bewerbungen für das Cafe mit Laden vor, wobei einzelne Interessenten die Zulässigkeit einer vollkonzessionierten Gaststätte mit einer Öffnungszeiten bis 1 Uhr oder wenigstens 22 Uhr voraussetzten. Die Universität hatte kurz vorher bereits einen Antrag bei der Landeshauptstadt München (LHM) auf "Erteilung einer baurechtlichen Konzession für den Betrieb eines Cafes über die genehmigte Ladenschlußzeit hinaus" gestellt. Mit Schreiben vom 29. Januar 1985 nahm die Universität diesen Antrag jedoch wieder zurück, weil sie "nach Überprüfung ihrer Unterlagen" feststellen zu können glaubte, daß die im Bescheid vom 3. Dezember 1979 erteilte baurechtliche Zustimmung bereits eine uneingeschränkte Öffnung bis 1 Uhr erlaube; das UBA wurde durch Abdruck von dieser Auffassung der Universität unterrichtet.

Im März 1986 schloß die Universität mit einem der Bewerber einen Pachtvertrag, in dem das Pachtobjekt "zum Betrieb als vollkonzessionierte Gaststätte" verpachtet und darauf hingewiesen wird, daß die Entscheidung der LHM noch aussteht, "ob die Konzession bis 22 Uhr oder bis 1 Uhr erteilt

wird". Der Pachtvertrag "beginnt mit Betriebsfertigkeit und Konzessionerteilung".

Erst nach Abschluß des Pachtvertrags wurde der Universität - nach einem entsprechenden Hinweis des Pächters - bewußt, daß im Untergeschoß des Cafes nur ein Laden (keine Gastronomie) mit der üblichen Ladenschlußzeit baurechtlich genehmigt war. Auf Nachfrage der Universität bestätigte zwar das UBA mit Schreiben vom 19. Juni 1986, daß im Erdgeschoß Cafe und Küche baurechtlich genehmigt seien; daß aber auch dies möglicherweise gar nicht zutraf, ergab sich später aus einer Stellungnahme der LHM zu dem schließlich im Juli 1986 vom UBA eingereichten (Tektur-)Bauantrag, der eine Grundrißänderung der Gaststätte im Erdgeschoßbereich (mit Öffnung bis 1 Uhr) und die Umwidmung des Ladens im Untergeschoß in ein Tagescafe mit Ladenschlußzeit anstrebte. Die LHM war nämlich bei der Stellungnahme zum Bauantrag im Jahre 1979 davon ausgegangen, daß es sich bei dem Cafe nicht um eine öffentliche Gaststätte, sondern nur um eine Nebenanlage des Institutsgebäudes zur Versorgung der Studierenden dieser Institute handeln sollte. Erst als der neue Antrag dann im Mai 1987 von der LHM verbeschieden war und die Regierung am 29. Juli 1987 zugestimmt hatte, war die baurechtliche Grundlage für den Vollzug des Pachtvertrags zweifelsfrei geschaffen und sah sich der Pächter in der Lage, die noch ausstehenden Ausbaurbeiten vorzunehmen.

Das Institutsgebäude konnte im WS 1985/86 bezogen werden. Das Cafe wurde am 10. Dezember 1987 eröffnet, die erste Pachtzahlung für Dezember 1987, also zwei Jahre nach Fertigstellung des Institutsbaus geleistet.

Ursächlich für den verspäteten Beginn der Pachtzahlung war, daß die Universität, die sich schon frühzeitig für einen Pächter entschieden hatte, schließlich einen Vertrag abschloß, der es praktisch offenlassen mußte, wann die Pachtzahlungen beginnen würden, weil die Grundlagen für das Pachtverhältnis (Betriebsfertigkeit, Konzessionerteilung) nicht ausreichend vorgeklärt waren. Zu dieser Entwicklung trug maßgeblich bei, daß sich die Universität auf Pläne und Meinungsäußerungen des UBA verließ. So erklärt sich wohl auch, warum die Universität ihren Antrag (von 1984) auf Erteilung einer baurechtlichen Konzession für das Cafe bereits Anfang 1985 wieder zurücknahm, ohne eine Entscheidung der LHM abzuwarten.

Nach Auffassung des ORH kann dem UBA und der Universität der Vorwurf nicht erspart werden, daß sie über eine so lange Zeit hinweg versäumt haben, die Grundlagen für eine zügige Verpachtung vorzubereiten. Auch die Aufforderung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 4. März 1987, im Hinblick auf die im Entwurf des Haushaltsplans 1987/1988 bei Kap. 05 07

Tit. 124 01 veranschlagten Einnahmen "die für die Erhebung der Mieteinnahmen erforderlichen Voraussetzungen unverzüglich zu schaffen (VV Nr. 3.1 zu Art. 34 BayHO)", konnte nicht mehr zum Erfolg führen. Der ORH sieht keinen durchgreifenden Grund dafür, daß das Cafe nicht annähernd zeitgleich mit der Fertigstellung des Institutsgebäudes hätte eröffnet werden können. Auf jeden Fall hätte aber bei Abschluß eines Vertrags, in dem die Universität das Pachtobjekt "zum Betrieb als vollkonzessionierte Gaststätte" verpachtet, gewährleistet sein müssen, daß die Pachteinnahmen - ggf. nach Ablauf der für Ausbaurbeiten benötigten Zeit von sechs bis acht Wochen - tatsächlich erzielt werden können.

Die Versäumnisse der Verwaltung führten nach überschlägigen Berechnungen des ORH zu einem Einnahmeausfall von mindestens 250 000 DM.

Die OBB hat mitgeteilt, nach ihrer Auffassung sei der verspätete Beginn des Pachtverhältnisses nicht durch unzureichende Zusammenarbeit zwischen Universität und UBA verursacht worden, sondern vielmehr eine Folge des mehrfachen Wechsels verschiedener als Pächter vorgesehener Betreiber mit jeweils unterschiedlichen Nutzungsvorstellungen sowie der widersprüchlichen Aussagen der beim gaststättenrechtlichen Genehmigungsverfahren beteiligten Stellen der LHM zu den Fragen der Öffnungszeiten. Die Bauverwaltung (UBA) treffe daher kein Vorwurf. Demgegenüber erklärte die Universität, deren Stellungnahme vom Staatsministerium übermittelt wurde, der Vorwurf erheblicher Einnahmeausfälle treffe sicherlich nicht die Universitätsverwaltung, die keine Möglichkeit gehabt habe, aus den ihr zur Verfügung stehenden Unterlagen zu entnehmen, daß eine baurechtliche Konzession nur für den Erdgeschoßbereich bestand. Auch die Rücknahme des Antrags an die LHM Anfang 1985 sei nach Rücksprache mit dem UBA erfolgt. Die Universität sieht daher nicht, daß durch ihr Verhalten dem Freistaat ein Einnahmeverlust entstanden ist. Die Rechtsunsicherheit bis zum Mai 1987 habe sie nicht zu vertreten, die Zeit zwischen Mai und Dezember 1987 sei nach Angaben des Pächters für die notwendige Planung, die Ausschreibungen sowie die Bauarbeiten benötigt worden.

Diese gegenseitigen Schuldzuweisungen der beteiligten Verwaltungen bestätigen die Auffassung des ORH, daß die Einnahmeverluste auf vermeidbare Versäumnisse der beteiligten Verwaltungen beruhen und deshalb letztlich beiden Verwaltungen angelastet werden müssen, wobei der jeweilige Verantwortlichkeitsgrad offen bleiben mag.

33 Reinigung der Kliniken der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) und der Julius-Maximilians-Universität Würzburg

(Kap. 15 08, 15 18)

Mehrere Kliniken haben Reinigungsarbeiten ohne vorherige Ausschreibung vergeben. Die Ermittlung der Grundlagen für die Berechnung der Reinigungskosten wurde teilweise sogar den Firmen selbst überlassen. Auf Veranlassung des ORH vorgenommene Neuausschreibungen führten bisher bei beiden Universitäten zu einer Ausgabenminderung von insgesamt mehr als 1 Mio DM im Jahr.

33.1 Der ORH hat die Organisation der Gebäudereinigung im Bereich des Klinikums der LMU untersucht. Dabei wurde auch der Frage nachgegangen, inwieweit die Reinigung der Kliniken gemäß Beschluß des Bayer. Landtags vom 19. Oktober 1977 (Drucksache 8/6417) ¹⁾ gewerblichen Unternehmen übertragen wurde und ob weitere Klinikbereiche auf Fremdreinigung umgestellt werden können. Auch wenn einzelne klinische Funktionseinheiten für eine Reinigung durch klinikfremdes Firmenpersonal u.U. weniger geeignet sind, sieht der ORH doch für alle übrigen Bereiche der Universitätskliniken keinen Anlaß, an der im Vergleich zur Fremdreinigung regelmäßig kostenintensiveren Reinigung durch staatliches Personal festzuhalten.

Nach den bei der Prüfung vorgefundenen Verhältnissen war im Bereich der Innenstadtkliniken der LMU die Reinigung zum überwiegenden Teil dem klinischen Hauspersonal und eigenen Reinigungskräften übertragen. Soweit Privatfirmen mit der Reinigung beauftragt waren, lag den bis zu 20 Jahren zurückliegenden Vertragsabschlüssen in mehreren Fällen keine Ausschreibung zugrunde. Die Aufträge wurden in diesen Fällen freihändig vergeben, wobei weitgehend die Ermittlung der Grundlagen für die Berechnung der Reinigungskosten (Flächenaufmaße, Reinigungsstunden) nicht von der Verwaltung vorgenommen wurde, sondern den beauftragten Firmen selbst überlassen blieb.

Beim Klinikum Großhadern war die Reinigung dagegen bereits in großem Umfang privaten Unternehmen übertragen. Jedoch wurden auch hier die Grundlagen für die Berechnung der Reinigungskosten zum Teil nicht vom Klinikum, sondern von den Firmen ermittelt. Außerdem lagen die Ausschreibungen be-

1) Dieser Beschluß hat folgenden Wortlaut:

"Die Staatsregierung wird ersucht, die Behörden anzuweisen, die Reinigung von Dienstgebäuden nach Maßgabe der Möglichkeiten unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und unter Vermeidung sozialer Härten beim Abbau eigenen staatlichen Personals zunehmend durch Privatfirmen durchführen zu lassen. Dabei ist auf die Erfüllung aller arbeitsrechtlichen Vorschriften zu achten. Bei der Reinigung von Neubauten bzw. neu angemieteten Räumen sollte von vornherein der Einsatz privater Unternehmen angestrebt werden."

reits längere Zeit zurück. Die ebenfalls von Privatfirmen durchgeführte Reinigung des Behandlungstraktes Mitte und von zwei Personalwohnheimen des Klinikums war nicht schriftlich geregelt.

Der ORH hat die LMU darauf hingewiesen, daß das Verfahren der Kliniken in einer Reihe von Fällen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit widerspricht und mit Art. 55 BayHO sowie den im öffentlichen Bereich einschlägigen Regelungen der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) nicht in Einklang steht. Wenngleich gerade im Krankenhausbereich besonders hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Reinigungspersonals gestellt werden müssen, ist bei der großen Zahl geeigneter Reinigungsfirmen im Raum München in jedem Fall zumindest eine beschränkte Ausschreibung mit ausreichender Teilnehmerzahl möglich. Hierbei sind umfassende und eindeutige Leistungsbeschreibungen in den Verdingungsunterlagen notwendig.

Der ORH hat angeregt, das Reinigungswesen sowohl der Innenstadtkliniken als auch des Klinikums Großhadern neu zu gestalten, wobei in größtmöglichem Umfang auf leistungsfähige private Reinigungsunternehmen übergegangen werden sollte.

Die daraufhin vorgenommenen Neuausschreibungen erstreckten sich jedoch bei einigen Innenstadtkliniken der LMU wiederum nur auf die bereits bisher fremdgereinigten Flächen; andere Kliniken haben in die Neuausschreibung in unterschiedlichem Ausmaß auch zusätzliche Funktionsbereiche einbezogen. Das Klinikum Großhadern hat für sämtliche bereits bisher fremdgereinigten Bereiche eine Neuausschreibung eingeleitet, die noch nicht abgeschlossen ist. Außerdem wurden im Klinikum Großhadern zwei weitere eigengereinigte Funktionsbereiche in das derzeit laufende Ausschreibungsverfahren zur Fremdreinigung übernommen.

Durch die Neuausschreibung der schon bisher von Privatfirmen gereinigten Bereiche konnte beim Klinikum Großhadern bis Mitte 1988 eine Ausgabenminderung von jährlich 725 000 DM erreicht werden. Aufgrund dieses Ergebnisses kann damit gerechnet werden, daß die noch nicht abgeschlossene Ausschreibung der restlichen fremdgereinigten Teilbereiche des Klinikums Großhadern zu einer weiteren beträchtlichen Ausgabenreduzierung führen wird. Im Bereich der Innenstadtkliniken der LMU führte die Neuausschreibung bis Mitte 1988 zu einer Einsparung von jährlich 150 000 DM gegenüber den bisherigen Reinigungsausgaben. ¹⁾

1) Die Ausgaben für die Fremdreinigung des gesamten Klinikums der LMU betragen im Jahr 1987 insgesamt 12,4 Mio DM.

Bei den Innenstadtkliniken der LMU wurden durch die Ausweitung der Fremdreinigung 42 Reinigungskräfte entbehrlich ((Stand Mitte Mai 1988). Die entsprechenden Stellen sind zwar zum Teil schon seit mehreren Jahren unbesetzt. Um eine echte und dauerhafte Personalkosteneinsparung sicherzustellen, hat der ORH jedoch gefordert, diese Stellen für eine Wiederbesetzung zu sperren und einzuziehen. Eine Wiederbesetzung dieser Stellen würde eine Mehrung der Personalkosten um jährlich mehr als 1,5 Mio DM verursachen.

Das Staatsministerium hat die Anregungen des ORH zur wirtschaftlichen Gestaltung des Reinigungsdienstes begrüßt. Es hat die unbesetzten Stellen gesperrt und will sie im Doppelhaushalt 1991/1992 einziehen, soweit sie nicht im Einzelfall für zusätzlichen Bedarf benötigt werden.

33.2 Die Kliniken der Universität Würzburg werden weitgehend durch private Firmen gereinigt; die jährlichen Ausgaben hierfür liegen bei über 4 Mio DM. Die in den letzten Jahren vorgenommenen Überprüfungen des ORH ergaben, daß auch von diesen Kliniken wiederholt Aufträge an Firmen ohne vorherige Ausschreibung vergeben wurden. Erhebliche Mehrkosten sind in der Vergangenheit auch dadurch entstanden, daß von den Reinigungsfirmen ermittelte zu große Raumflächen oder aber die in den Bauplänen ausgewiesenen Flächen ohne Berücksichtigung von abzugsfähigen Einbauten zugrunde gelegt wurden und auch der Reinigungsturnus zum Teil über dem Bedarf lag. So wäre es ausreichend gewesen, bestimmte Räume und Verkehrsflächen weniger häufig zu reinigen, weil sie entsprechend schwach frequentiert sind; andere Räume wiederum hätten an bestimmten Tagen von der Reinigung ausgenommen werden müssen, weil sie überhaupt nicht genutzt wurden (z.B. Behandlungsräume an Wochenenden und Hörsäle in der vorlesungsfreien Zeit). Wie Nachprüfungen des ORH ergaben, wurden diese Flächen von den Reinigungsfirmen zum Teil auch tatsächlich nicht gereinigt.

Die Universität wurde auf die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Ausschreibung hingewiesen; sie wurde außerdem gebeten, die die Reinigungskosten wesentlich bestimmenden Vertragsinhalte (Reinigungsfläche, Reinigungsturnus) selbst zu ermitteln und genau zu bestimmen.

Durch die hiernach bis Ende 1987 vorgenommenen Vertragsänderungen konnten Einsparungen in Höhe von jährlich 310 000 DM erreicht werden. Außerdem haben Reinigungsfirmen in vier Fällen, in denen entsprechende Leistungen nachweisbar nicht erbracht wurden, überzahlte Beträge in Höhe von 41 000 DM zurückerstattet.

Bei der zuletzt im Jahr 1987 vorgenommenen Überprüfung der Fremdreinigungskosten war festzustellen, daß die Klinikverwaltung den Anregungen des ORH noch nicht vollständig nachgekommen war. Es mußte erneut auf noch notwendige Verbesserungen (z.B. von der Verwaltung selbst zu erstellende oder zu überprüfende Flächenaufmaße) hingewiesen werden. Bei den bisher vorgenommenen Neuausschreibungen für die einzelnen Reinigungsobjekte, die sich weitgehend auf die bereits im Klinikbereich tätigen Firmen beschränkten, zeigte sich auch, daß in zwei Fällen, in denen erstmals Angebote einer zusätzlichen Firma eingeholt wurden, deren Angebotspreise um 15 v.H. und 22 v.H. unter denen der bislang tätigen Firmen lagen.

C . BAUWESEN

34 Neubau des Flughafens München 2

Der ORH prüft zusammen mit dem Bundesrechnungshof und dem Revisionsamt der Landeshauptstadt München stichprobenweise die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Gelder beim Neubau des Flughafens München 2. Dabei hat er Verbesserungen in der Projektorganisation der FMG und bei Ausschreibungs-, Bewertungs- und Bauüberwachungsregelungen angeregt.

Der ORH weist darauf hin, daß trotz des bestehenden Termindrucks die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Steuergelder gewährleistet werden muß.

Dringender Handlungsbedarf besteht bezüglich der Verkehrsanbindung des neuen Flughafens vor allem an die Landeshauptstadt München.

34.1 Grundlagen der baufachlichen Prüfung

34.1.1 Aus Anlaß der Errichtung des Großflughafens München 2 trat die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1972 der "Flughafen München GmbH" (FMG) bei. Die damit drei Gesellschafter - Freistaat Bayern (Land), Landeshauptstadt München (Stadt) und Bundesrepublik Deutschland (Bund) - kamen im Konsortialvertrag vom 29. Juni 1972/26. September 1973 überein, die Finanzierung für Planung, Bau und Betrieb des Flughafens München 2 durch

- erwirtschaftete Überschüsse und andere freie Mittel der FMG,
- Erhöhung des Stammkapitals,
- Aufnahme von Fremdmitteln durch die FMG,
- Gesellschafterdarlehen sowie
- erforderlichenfalls durch Betriebszuschüsse

sicherzustellen. Die Gesellschafterdarlehen sind bedingt rückzahlbar und haushaltsrechtlich Zuwendungen der öffentlichen Hand. Sie werden von den Gesellschaftern im Verhältnis der Beteiligungsquoten

- Land 51 v.H.,
- Bund 26 v.H.,
- Stadt 23 v.H.

bereitgestellt.

34.1.2 Die Rechnungsprüfungsbehörden haben das Recht, neben der Betätigung der Gesellschafter auch die Verwendung der Zuwendungen zu prüfen. Von dieser Prüfung werden naturgemäß nicht alle Maßnahmen zur Errichtung des Flughafens München 2 erfaßt. Vom Jahre 1987 ab haben der Bundesrechnungshof (BRH), das Revisionsamt der Landeshauptstadt München (RevA) und der ORH zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen die Bereiche für die berufliche Prüfung wie folgt abgegrenzt:

BRH: Projektbereich des Baumanagements (BM) 2, das ist im wesentlichen die Passagierabfertigung mit Nebenanlagen.

RevA: Projektbereich des BM 4, das ist das Südliche Bebauungsband, im wesentlichen bestehend aus den Fracht- und Wartungsanlagen.

ORH: Projektbereiche der BM 1 und 3 sowie der kleinen BM, das sind im wesentlichen das Nördliche Bebauungsband (technische Dienste und Verwaltung) sowie alle Ingenieurbauwerke, Verkehrsanlagen (außer S-Bahn) und flughafenspezifischen Einrichtungen außerhalb der Hochbauten.

34.1.3 Nach geltendem Haushaltsrecht hat die Verwaltung die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen. Die Gesellschafter sind übereingekommen, daß die Zuständigkeit für diese der Verwaltung selbst obliegende Prüfung der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen vom Staatsministerium der Finanzen wahrgenommen wird.

Für diese Aufgabe richtete die Oberfinanzdirektion München im Herbst 1980 eine Arbeitsgruppe ein, die anläßlich des Baustopps wieder aufgelöst wurde. Nach Wiederaufnahme der Bauarbeiten schlug das Staatsministerium im Jahre 1985 vor, auf eine berufliche Prüfung durch das Staatsministerium zu verzichten, weil deren Ziele bereits durch eine Reihe von organisatorischen Vorkehrungen innerhalb der FMG erreicht würden (vgl. z.B. TNr. 34.2.1).

Die drei Prüfungsinstanzen (BRH, RevA, ORH) konnten diesem Vorschlag angesichts der Bedeutung des Bauvorhabens nicht folgen. Sie wiesen das Staatsministerium darauf hin, daß es als Zuwendungsgeber und Gesellschafter eine originäre Verantwortung für den wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Ablauf des Baus des Flughafens München 2 trage und deshalb eigenständige Vorkehrungen für eine materielle Überprüfung der Bauausführung und der Abrechnung treffen müsse.

Gestützt wurde der Hinweis auf die Notwendigkeit eigenständiger Vorkehrungen des Staatsministeriums durch die im Jahre 1987 angelaufenen Stichprobenprüfungen des ORH (siehe hierzu die Beispiele in den TNrn. 34.2.1 ff.).

Das Staatsministerium teilte schließlich mit Schreiben vom 20. April 1988 mit, es werde "eine Prüfgruppe aus zunächst höchstens drei Bediensteten" einrichten. Die Prüfgruppe hat im September 1988 ihre Tätigkeit aufgenommen.

34.2 Bisherige baufachliche Prüfungen

Bereits in der Planungsphase für den Flughafen München 2 hatte der ORH im Jahre 1975 einzelne, damals vorliegende Planungen für die Bereiche

- innere Verkehrserschließung,
- wasserwirtschaftliche Maßnahmen und
- Einteilung in Bauabschnitte

geprüft. Seine damaligen Vorschläge, die eine Einsparung von über 100 Mio DM an Baukosten und darüber hinaus beträchtlicher Finanzierungskosten betrafen, gingen zu einem erheblichen Teil in die späteren Pläne ein.

Nach dem im April 1981 gerichtlich verfügten Baustopp wurden die Bauarbeiten erst im Mai 1985 wieder aufgenommen. Auf der Grundlage der Prüfungsvereinbarung mit dem BRH und dem RevA hat der ORH seit dem Jahre 1987 die Ausschreibung, Vergabe und - soweit bereits möglich - die Abrechnung einzelner Bauverträge vorwiegend aus dem Bereich der Gewässerneuordnung, des Baus von Flugbetriebsflächen und Verkehrsanlagen, von Ver- und Entsorgungsleitungen sowie von Anlagen im nördlichen Bebauungsband geprüft.

Darüber hinaus wurden Zweckmäßigkeit und Funktionsfähigkeit der Projektorganisation der FMG geprüft, die einer Reihe von Ingenieurbüros Aufgaben der Kosten- und Terminkontrolle, der Planung, Ausschreibung, Bauüberwachung, Abrechnung und Koordinierung übertragen hat.

Außerdem hat der ORH zusammen mit dem BRH und dem RevA eine stichprobenerartige Überprüfung der Kostenentwicklung begonnen. Im Jahre 1988 begann auch der BRH im Passagierabfertigungsbereich mit ersten Vergabe- und Konzeptionsprüfungen.

34.2.1 Projektorganisation bei der FMG

Die FMG setzt für die Planung und den Bau des Flughafens München 2 nur relativ wenige eigene Mitarbeiter ein; der Großteil der Bauherrenaufgaben ist bzw. wird an Ingenieurbüros vergeben. Die Aufgaben sind wie folgt verteilt:

- Planungen werden regelmäßig an Planungsbüros vergeben.
- Ausschreibung, Vergabe, Bauüberwachung, Abrechnung: Die Federführung zu jedem einzelnen Bau- oder Liefervertrag ist einem sog. Baumanagement (BM) übertragen. Es gibt vier große und eine Reihe kleiner BM, die von Ingenieurbüros gebildet werden. Die FMG ist vor allem bei der Ausschreibung und Vergabe beteiligt.
- Die Kostenkontrolle ist an eine Ingenieurgesellschaft, das sogenannte "CONTROLLING" (CON), vergeben, die direkt der FMG zuarbeitet und vor allem Kostenübersichten erarbeitet. Sie kontrolliert, ob und inwieweit Kostenrahmen eingehalten werden, neue Kosten hinzukommen usw. Auf dieser Basis erstellt CON jährlich die neue Gesamtkostenschätzung.
- Die Koordination der BM untereinander sowie die Terminkontrolle ist einem Projektkoordinator (PK) - ebenfalls ein Ingenieurbüro - übertragen.

CON, PK und die BM haben der FMG regelmäßig und bei Bedarf auch fallweise zu berichten. Inwieweit das Zusammenwirken dieser einzelnen Organisationseinheiten funktioniert, wurde vom ORH anhand einiger Fälle untersucht. Der ORH gab der FMG bereits eine Reihe von Anregungen, wie Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen verbessert und vereinfacht werden können. Nachfolgende Beispiele sollen dies verdeutlichen.

34.2.2 Ausschreibungsregelungen

Zu dem von der FMG detailliert geregelten Ausschreibungs-Vergabe-Abrechnungssystem hat der ORH verschiedene Hinweise gegeben.

- Der ORH hat festgestellt, daß die FMG in größerem Umfang Eventualpositionen ausgeschrieben hat, die ohne realistische Mengenangabe anzubieten waren und auch nicht in die Angebotswertung einbezogen wurden. Sie hat dieses Verfahren inzwischen abgestellt.
- Bei der Festlegung der Gewährleistungsfristen für Tiefbaumaßnahmen ging die FMG zunächst grundsätzlich nicht über zwei Jahre hinaus, obwohl . einschlägige Vorschriften zum Teil wesentlich längere Gewährleistungszeiten vorsehen und

. gerade bei einer mehrjährigen Baumaßnahme wie dem Flughafen zahlreiche Bauwerke nach frühzeitiger Fertigstellung erst längere Zeit danach die ihnen zugedachte Funktion erfüllen müssen.

Die FMG ist inzwischen dazu übergegangen, in den einzelnen Bauverträgen entsprechend den Vorschlägen des ORH fallweise längere Gewährleistungszeiten festzulegen.

- Die FMG wurde verpflichtet, bei der Vergabe von Aufträgen die VOB und VGL anzuwenden. Der ORH hat in einigen Fällen festgestellt, daß die Begründungen für eine Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe nicht stichhaltig waren.

Das Staatsministerium teilte dazu mit, daß inzwischen aufgrund verschiedener Rücksprachen mit den Rechnungsprüfungsbehörden grundsätzlich nur noch die Öffentliche Ausschreibung und nur in Ausnahmefällen die Beschränkte Ausschreibung oder Freihändige Vergabe gewählt und dies auch in den Unterlagen dokumentiert werde.

- Der ORH hat in einigen Fällen festgestellt, daß die Fristen für die Bearbeitung und Einreichung der Angebote unter Zeitdruck stark gekürzt wurden. Zu kurze Fristen können die Möglichkeiten der Bieter beeinträchtigen, sorgfältig bearbeitete Angebote und ggf. ausgereifte Nebenangebote abzugeben, die die Wirtschaftlichkeit eines Projektes zum Teil ganz wesentlich erhöhen könnten. Die FMG hat zugesagt, diese Grundsätze zu beachten.
- Der ORH hat außerdem angeregt, der Freistaat Bayern möge als Gesellschafter der FMG in geeigneten Fällen seinen fachlichen Rat in der Form einbringen, daß seine Fachbehörden, wie z.B. Staats- und Finanzbauverwaltung, frühzeitig beteiligt würden. Das Staatsministerium hat dies zugesagt.

34.2.3 Vorauszahlungen

Im Rahmen von Vergabeprüfungen stellte der ORH fest, daß die FMG im Jahre 1987 die Bieter bei einigen größeren Ausschreibungen aufgefordert hatte, einen Nachlaß anzubieten für den Fall, daß die FMG umgehend nach Auftragserteilung eine Vorauszahlung leisten würde. Diese Vorauszahlung in Höhe von z.B. 25 v.H. oder 30 v.H. der Auftragssumme sollte nach einem wiederum unterschiedlich festgelegten Modus - meist anteilig bei jeder Abschlagszahlung - verrechnet werden.

Die FMG wollte damit erreichen, daß ihre Liquiditätsüberschüsse aus Eigenmitteln noch im Jahre 1987 abgebaut würden. Dieses Vorgehen ist jedoch nur

dann wirtschaftlich vertretbar, wenn die erzielte Ersparnis (= vereinbarter Nachlaß auf die jeweilige Auftragssumme) zumindest die Höhe des Zinsertrages aus einer Geldanlage erreicht. Die FMG hatte zunächst in den Vertragsunterlagen offengelassen, ob sie die angegebene Vorauszahlung leisten würde. Sie hätte damit für jeden einzelnen Vertrag berechnen können, ob der vom Bieter angegebene Nachlaß zumindest die Höhe des Zinsertrages bei einer Geldanlage erreicht. Tatsächlich hat sie aber dann bei keiner Angebotswertung eine Berechnung über die Wirtschaftlichkeit der Vorauszahlung aufgestellt. Die deshalb vom ORH erbetenen Angaben zu allen Verträgen mit entsprechenden Regelungen zeigten, daß die geleisteten Vorauszahlungen zwar in einigen Fällen für die FMG vorteilhaft waren. In anderen Fällen wäre es jedoch günstiger gewesen, das Geld in Höhe der Vorauszahlung anzulegen; in einem Fall hätte die FMG dadurch rd. 300 000 DM erwirtschaften können.

Das Staatsministerium hat inzwischen zugesichert, daß künftig bei derartigen Vorauszahlungen in jedem Einzelfall auf entsprechende Gegenleistungen geachtet werde. Dies setzt allerdings voraus, daß die später gewählte Methode, den Nachlaß als Gegenleistung für Vorauszahlungen in die Einheitspreise einzurechnen, wieder aufgegeben wird.

34.2.4 Vergabe von Bauarbeiten

Der ORH hat zunächst am Beispiel der Vergabe der Deckenbauarbeiten für das Rollbahnsystem geprüft, ob die Einschaltung aller bisher beteiligten Stellen in das Vergabeverfahren wirklich erforderlich ist. Das Vergabeverfahren hatte folgenden Ablauf:

- Angebotseröffnung
- Vergabevorschlag des Planers
- Vergabevorschlag des Baumanagements
- Prüfung durch den Projektkoordinator
- Prüfung durch CONTROLLING
- FMG-Vormerkung für Vergabeausschuß und Aufsichtsrat
- Vergabeausschußsitzung
- Umlaufbeschuß des Aufsichtsrates über die Vergabe
- Auftragsschreiben (vorläufig) an Auftragnehmer
- Zusendung des Auftrags-Leistungsverzeichnisses

Wenn auch bei kleineren Aufträgen die Beteiligung des Aufsichtsrates und der Vergabevorschlag des Planers entfallen, so ist das Vergabeverfahren auch in diesen Fällen aufwendig.

Die von der FMG vorgeschriebene Prüfung der Vergabevorschläge durch PK hat den ORH veranlaßt, bei insgesamt 24 Vergaben die Prüfungsbemerkungen des PK auszuwerten. Es fanden sich in keinem einzigen Fall Prüfungsvermerke mit vertragsändernden oder vertragsentscheidenden Auswirkungen. Die Anregung des ORH, der PK sollte sich auf seine eigentlichen Aufgaben der Terminüberwachung und der BM-Koordination konzentrieren und von derartigen Prüfungen entbunden werden, wurde inzwischen von der FMG aufgegriffen.

Zugesagt wurde auch, die Empfehlung des ORH zu prüfen, inwieweit weitere Vereinfachungen im internen Verfahrensablauf möglich sind. Der ORH wies darauf hin, daß ein Großteil der Vergaben noch ausstehe und deshalb baldige Verbesserungen besonders wichtig seien. Schon jetzt ist festzustellen, daß Leistungen aufgrund von Nachtragsangeboten längst ausgeführt sind, bevor das Auftragschreiben erstellt und zugestellt ist.

34.2.5 Prüfung abgerechneter Verträge

Bei der Prüfung bereits abgerechneter Verträge hat sich gezeigt, daß die von den BM behandelten Abrechnungen hinsichtlich ihrer Grundlagen, wie z.B. Aufmaße, weder von der FMG selbst noch von CON oder von PK stichprobenweise überprüft wurden.

Dem ORH erscheint vor allem die Präventivwirkung solcher Kontrollen wesentlich. Die FMG hat eingeräumt, daß derartige Kontrollen bisher nicht durchgeführt wurden. Nach Mitteilung des Staatsministeriums wird die FMG jedoch CON eine stichprobenweise Aufmaßkontrolle übertragen.

34.3 Projektkosten und Termine

34.3.1 Projektkostenschätzungen der FMG

Die FMG definiert die Projektkosten im engeren Sinne (ohne Grunderwerb, Lärmschutzmaßnahmen, sonstige Aufwendungen) als Summe der

- . Baukosten,
- . Baunebenkosten,
- . sonstigen Nebenkosten und
- . Zuschüsse (Beiträge zu Baumaßnahmen Dritter).

Dabei unterscheidet sie zwischen den

- . unmittelbaren Flughafenanlagen (sog. A-Kosten) und den
- . Investitionen für Objekte, die langfristig an Dritte vermietet, verpachtet oder als Profit-Center betrieben werden (sog. B-Kosten). Hierfür

haben die Gesellschafter der FMG vorgegeben, daß sie nur realisiert werden dürfen, wenn die Kosten durch Einnahmen gedeckt werden.

Nach den von der FMG erstellten Schätzungen haben sich diese Projektkosten seit 1984 wie folgt entwickelt:

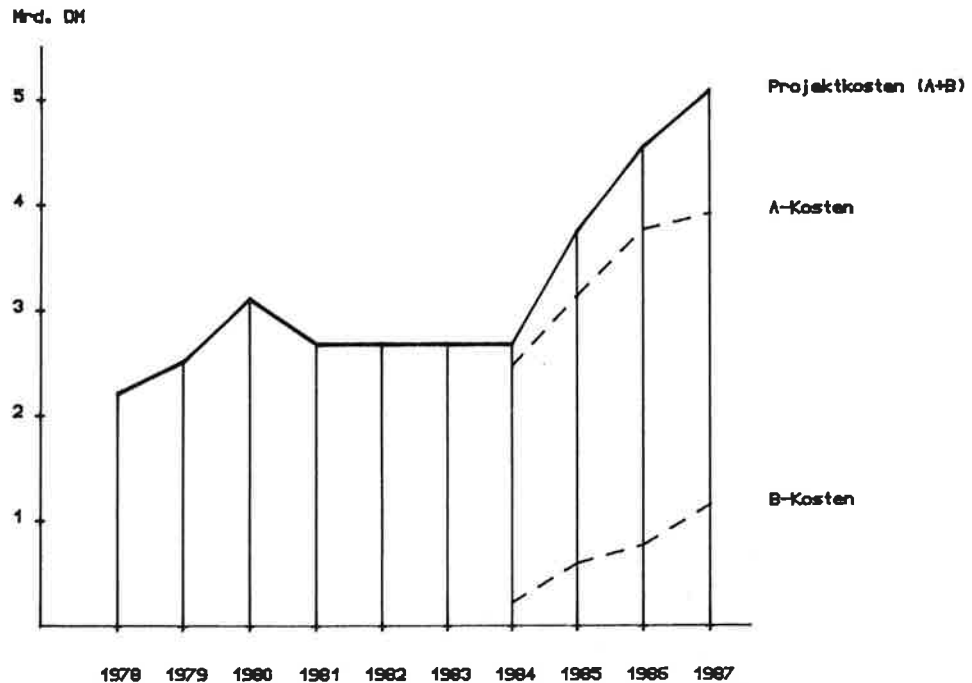
Projektkosten (Stand Oktober 1988)

Zahlenübersicht 1

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
A-Kosten	2 466	3 139	3 769	3 923
B-Kosten	222	598	772	1 155
Projektkosten	2 668	3 737	4 541	5 078

Die zeitliche Entwicklung der Projektkostenschätzungen der letzten 10 Jahre (siehe Schaubild 1) ist gekennzeichnet durch eine Kostenreduzierung im Jahre 1981 infolge des Verzichts auf die dritte Start- und Landebahn und sonstiger Einsparungen. Die Kosten wurden erst ab dem Jahre 1985 in A- und B-Kosten - rückwirkend auch für das Jahr 1984 - unterteilt.

Schaubild 1



Bei den gemeinsamen Erhebungen der drei Prüfungsinstanzen über Umfang und Ursachen der Kostensteigerungen beim Flughafen München 2 wurde zunächst überprüft, ob die Kostenveränderungen ausreichend belegt und nachvollziehbar sind. Eine nähere Beurteilung der Kostenveränderungen insbesondere in den Jahren 1984 bis 1986 war den Prüfungsinstanzen nur eingeschränkt möglich, weil eine zusammenfassende Dokumentation vor allem für die Fortschreibung von 1984 auf 1985 nicht vorlag. Soweit nachvollziehbar, sind die Kostenveränderungen in den einzelnen Flughafenbereichen recht unterschiedlich, ebenso ihre Ursachen und Begründungen, die sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen lassen:

- Höhere Prognosen für das Passagier- und Frachtaufkommen

Die Änderung der Prognosewerte - z.B. für das Passagieraufkommen von ca. 8 auf 12 Mio Fluggäste im Jahr 1990 - führte zu erheblichen Ausweitungen im Passagierabfertigungsbereich, bei den Flugbetriebsflächen, in der Frachtzone und in den technischen Zentralen. Der ursprünglich als 1. Baustufe bezeichnete Umfang der Bauarbeiten hat sich deutlich ausgeweitet.

- Kostenwirksame Auflagen aus den Planfeststellungsbeschlüssen sowie aus Baugenehmigungsverfahren

Gegenüber den früheren Planungen sind jetzt weitere Auflagen, z.B. zum Schutz des Grundwassers, zu erfüllen, die z.T. sehr kostenwirksam sind. So wurden die Mehrkosten für ein Abbausystem im Gelände, das das Eindringen von Enteisungsmitteln in den Boden verhindern soll, sowie für größere Schneedeponieflächen auf etwa 200 Mio DM veranschlagt.

- Zusätzliche Nutzerwünsche

Aus zusätzlichen Nutzerwünschen (z.B. Erweiterung des Wartungsbereichs) ergaben sich Auswirkungen insbesondere auf die B-Kosten. Hierbei wird vor allem darauf zu achten sein, daß die Kostendeckung durch entsprechende Einnahmen gesichert ist.

- Baupreissteigerungen

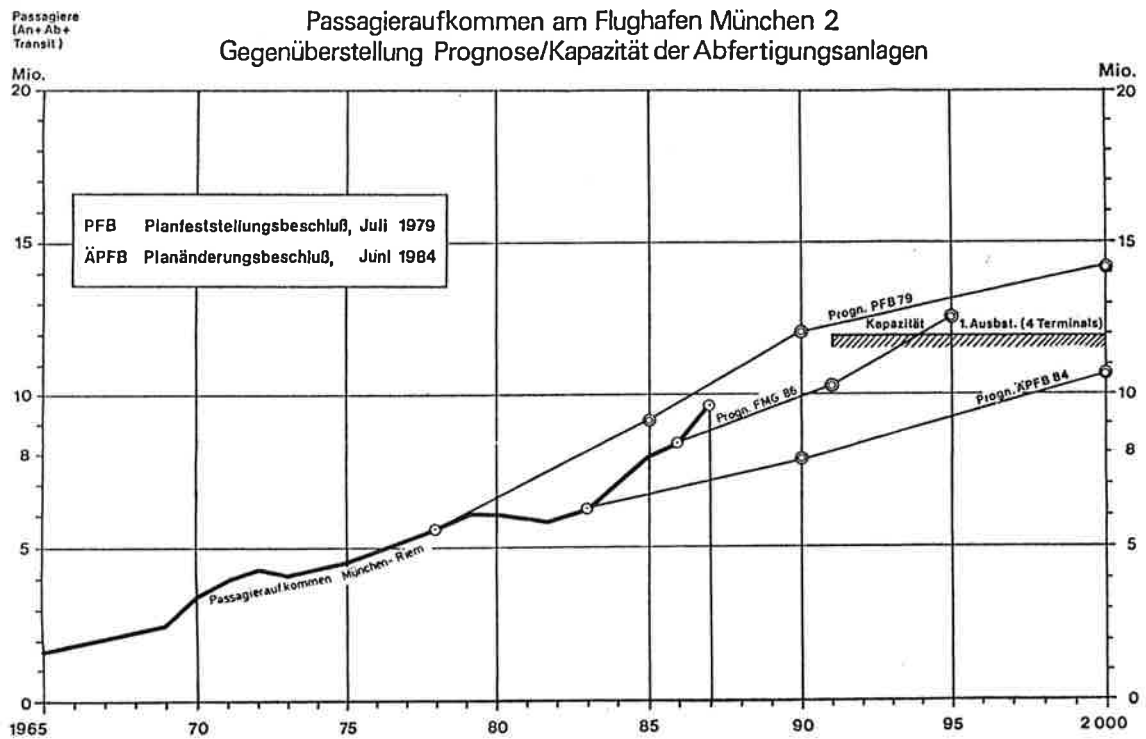
Die jährliche Fortschreibung der Gesamtkostenschätzung enthält auch die Hochrechnung der geschätzten Kosten um die jährlichen Baupreisindices.

Die Kostengenauigkeit steigt mit konkreter werdender objektweiser Planung von der Grobkostenschätzung (vor Abschluß der Vorplanung) über die Kostenschätzung (aufgrund der Vorplanung), die Kostenberechnung (nach der Entwurfsplanung) und die Auftragserteilung bis hin zur Abrechnung. Entsprechend dem unterschiedlichen Planungsstand in den einzelnen Bereichen ist auch deren Kostensicherheit unterschiedlich.

34.3.2 Projekterweiterung

Die Luftverkehrsprognosen, die dem Planfeststellungsbeschuß vom 8. Juli 1979 zugrunde lagen, rechneten für das Jahr 1990 mit einem Passagieraufkommen von 12 Mio. Der Baustopp und der am Ende der 70er Jahre vorübergehend stagnierende Flugverkehr führten zu einer dem Planänderungsbeschuß vom 7. Juni 1984 zugrunde liegenden Luftverkehrsprognose, die für das Jahr 1990 nur mehr ein Passagieraufkommen von rd. 8 Mio erwartete. Tatsächlich wurde diese Zahl aber bereits 1985 erreicht und 1987 - trotz der in Riem vorhandenen Engpässe - mit 9,6 Mio Passagieren um 20 % überschritten (siehe Schaubild 2).

Schaubild 2



Quelle: FMG

Mit dem Schaubild verdeutlicht die FMG, daß sich die dem Planänderungsbeschuß vom Juni 1984 zugrunde gelegte Prognose als unzutreffend erwiesen hat und sich die Entwicklung des Passagieraufkommens inzwischen der Prognose von 1979 deutlich nähert. Die FMG reagiert darauf durch entsprechende Planänderungen.

34.3.3 Investitionsvolumen und Fertigstellungstermin

Die Zahlenübersicht 2 weist aus, wie hoch der Anteil der insgesamt bereits vergebenen oder bezahlten Leistungen an den jährlich neu geschätzten Projektkosten ist. Die Zahlen gelten für das jeweilige Jahresende.

In den ausgegebenen Mitteln sind auch Beträge enthalten, die die FMG an Dritte zahlt, die in eigener Regie, aber für die FMG bauen, wie z.B. die Straßenbauverwaltungen (für Straßen, die wegen des Flughafens zu verlegen oder neu zu bauen sind) oder die Deutsche Bundesbahn (für die S-Bahn).

Entwicklung der Ausgabemittel

Zahlenübersicht 2

	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM
geschätzte Projektkosten	3 737	4 541	5 078
davon vergeben - im Bezugsjahr	137	214	633
- insgesamt	360	574	1 207
davon ausgegeben - im Bezugsjahr	88	148	366
- insgesamt	311	459	825
noch auszugeben ab Bezugsjahr	3 426	4 082	4 253

Ende 1987 waren erst knapp ein Viertel der damals geschätzten Projektkosten vergeben und weniger als ein Sechstel ausgegeben.

Die noch zu verbauenden Mittel steigen trotz des Baufortschrittes immer noch an, weil bisher jährlich ein größerer Zuwachs des Investitionsvolumens zu verzeichnen ist, als Mittel abfließen. Wenn der von der FMG derzeit genannte Fertigstellungstermin (1991) unverändert bleiben soll, so führt das bis dahin zu einem immer höheren jährlichen Ausgabevolumen. Mit zunehmendem Jahresinvestitionsvolumen steigen vor allem die Schwierigkeiten der baulichen Verwirklichung. Das gilt nicht nur für die Koordinierung der vielen, auf engem Raum befindlichen Objekte, sondern auch für zeitgerechte Lieferungen, die Bauvorbereitung und die Bauüberwachung. Die vor der Inbetriebnahme des Flughafens erforderliche betriebliche Einarbeitungsphase wird die Bauarbeiten in der Endphase zusätzlich erschweren.

Ein großer Zeitdruck birgt die Gefahr, daß oft nicht mehr sorgfältig genug und nacheinander geplant und ausgeschrieben werden kann, Zeit für die Suche nach möglichen Alternativen und Optimierungen knapp wird, zahlreiche Nachträge zu Bauverträgen anfallen, damit Zahl und Größenordnung von Nachträgen unangemessen steigen und die Bauausführung leidet. Rechnungs-

prüfung und eigene Projektorganisation der FMG haben festgestellt, daß bereits jetzt aus Termingründen in Einzelfällen nicht mehr neu ausgeschrieben oder nach kostensparenden Lösungen gesucht wird (siehe hierzu TNr. 34.2.2) oder Provisorien erforderlich werden. Dies gilt in verstärktem Maße bei Planungsänderungen, die auf geänderten Ausgangsdaten beruhen. Auch der preistreibende Effekt einer zu starken Mittelkonzentration kann zu weiteren erheblichen Kostensteigerungen führen. Der ORH sieht sich veranlaßt, auf diese Situation schon jetzt mit aller Deutlichkeit hinzuweisen. Trotz Termindrucks muß die wirtschaftliche und ~~sparsame~~ Verwendung von Steuergeldern gewährleistet bleiben.

34.4 Verkehrsanbindung des Flughafens

Der neue Flughafen wird seinen Zweck nur dann optimal erfüllen können, wenn er auf den Hauptverkehrswegen möglichst rasch erreicht werden kann. Nachteile, die wegen ungenügender Verkehrsanbindung auf den Wegen vom und zum Flughafen entstehen, sind in eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung einzubeziehen, da sie den wirtschaftlichen Nutzen aus den Gesamtinvestitionen verringern.

Nach dem derzeitigen Stand ist abzusehen, daß das prognostizierte Verkehrsaufkommen des neuen Flughafens im Zeitpunkt seiner Inbetriebnahme auf Schiene und Straße zum Großteil nicht zufriedenstellend abgewickelt werden kann:

- Im Schienenverkehr ist zu besorgen, daß die geplante S-Bahnlinie S 3 (im Vergleich dazu hat der Flughafen Frankfurt einen IC-Haltepunkt) allein nicht ausreichen wird, einen Großteil der Flughafenbenutzer davon abzuhalten, die Straße zu benutzen. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr weist zwar darauf hin, daß neben Untersuchungen über weitere S-Bahnverbindungen neuerdings auch Überlegungen zur Anbindung des Flughafens an das Netz der Deutschen Bundesbahn, z.B. für die Strecken München-Ingolstadt, München-Landshut, München-Salzburg, bestehen. Wegen der in der Vergangenheit geübten Zurückhaltung der DB gibt es hierzu aber keine konkreten Pläne. So ist die Bahnsteiglänge der in Bau befindlichen S-Bahnstation unter dem Zentralgebäude nicht für Reisezüge ausgelegt.
- Für den Straßenverkehr ist die Autobahnanbindung im Westen des Flughafens über die Autobahn München-Deggendorf (A92) zwar genügend leistungsfähig, doch endet die A92 derzeit am Autobahndreieck Feldmoching des Münchener Fernstraßenringes (A99). Neben dem geplanten Weiterbau der A99 - das Planfeststellungsverfahren hierfür ist noch immer nicht abgeschlossen - drängt sich vor allem die früher einmal vorgesehene Verlängerung der A92 um rd. 4 km zum Frankfurter Ring und damit zum Mittleren

Ring geradezu auf. Solange es nicht gelingt, wenigstens eine neue leistungsfähige Radialstraße zwischen der A99 und dem Mittleren Ring zu bauen, werden die vorhandenen Straßen noch wesentlich häufiger zugestaut sein. Bereits heute liegt z.B. die Verkehrsbelastung der Autobahn München-Nürnberg (A9) im fraglichen Bereich um 240 v.H.(!) über dem Mittelwert bayerischer Autobahnen. Aber auch im Osten wird die Autobahn München-Mühldorf (A94) wegen der begrenzten Leistungsfähigkeit der Anschlüsse an das innerstädtische Verkehrsnetz und des aus der künftigen Nutzung des Geländes des Flughafens Riem resultierenden Zusatzverkehrs nicht mehr weiter aufnahmefähig sein.

Somit ergibt sich die Situation, daß zwar im näheren Umfeld des Flughafens bis zu dessen Inbetriebnahme die straßenmäßige Infrastruktur weitgehend fertiggestellt sein wird. Ausgesprochen problematisch bleibt aber die wichtigste Verkehrsbeziehung, nämlich die von und zur Landeshauptstadt München.

Der ORH sieht einen dringenden Handlungsbedarf der drei Gesellschafter der FMG, mit großem Nachdruck alle Möglichkeiten zu einer raschen Verbesserung der Verkehrsanbindungen des neuen Flughafens auszuschöpfen, damit die durch den Flughafenneubau beabsichtigten Vorteile nicht von vornherein auf längere Zeit unzumutbar eingeschränkt werden. Dabei kommt der Verkehrsverbindung "Landeshauptstadt München - Flughafen" auf Schiene und Straße höchste Priorität zu.

35 Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen

(Kap. 03 77 und 13 10)

Die Prüfung staatlicher Zuwendungen für ausgewählte kommunale Straßen- und Wasserbauten nach Abschluß der Verwaltungsprüfung führte im Jahre 1987 zu Rückzahlungen von ungerechtfertigt in Anspruch genommenen staatlichen Fördermitteln in Höhe von 9,6 Mio DM.

Einzelne Beispiele zeigen im Übrigen, daß ein gestörtes Gleichgewicht in der Verteilung der Straßenbaumittel zu unwirtschaftlichen Ergebnissen oder zu einer unbegründeten Entlastung der eigentlichen Straßenbaulastträger führen kann.

35.1 Im Jahr 1987 zurückgezahlte Zuwendungen

Die Prüfung von gezielt ausgewählten Projekten durch den ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter brachte erneut z.T. schwerwiegende Fehler im Zuwendungsverfahren zutage und führte in den nachstehend genannten

Förderbereichen allein im Jahr 1987 zu folgenden Rückzahlungen und Zins-einnahmen:

Zahlenübersicht

	Rückzahlung von Zuwendungen Mio DM	Zinsen Mio DM	insgesamt Mio DM
Wasserversorgungsanlagen (Kap. 03 77 TitGr. 97)	1,9	0,3	2,2
Abwasseranlagen (Kap. 03 77 TitGr. 98)	0,9	0,2	1,1
Kommunaler Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)	5,3	1,0	6,3
insgesamt 1987 vereinnahmt	8,1	1,5	9,6

Der Rechnungsprüfung ist in jedem Fall eine zumindest stichprobenweise Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung vorausgegangen. Die Ursachen für die ungerechtfertigte Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel waren im wesentlichen die gleichen, wie sie im Jahresbericht 1987 (TNrn. 18, 33) dargestellt wurden. Der ORH hatte darin zahlreiche Verbesserungen für die Abwicklung von Zuwendungsverfahren durch die Verwaltung vorgeschlagen.

Daraufhin hat der Landtag am 28. April 1988 (Drucksache 11/6320) die Staatsregierung ersucht:

- a) die in TNr. 18 des ORH-Berichts 1987 für Zuwendungen im kommunalen Straßenbau angeregte organisatorische und fachliche Vereinheitlichung und Vereinfachung sowie die Verbesserung des Verfahrens bei den Regierungen in die Wege zu leiten;
- b) Nr. 3 Buchstabe n des Landtagsbeschlusses vom 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744) über geeignete Sanktionen bei der ungerechtfertigten Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel stärkere Beachtung als bisher zu schenken (vgl. TNr. 33.1 des ORH-Berichts 1987).

Zu Buchstabe a hat das Staatsministerium des Innern die Regierungen inzwischen entsprechend angewiesen. Zu Buchstabe b wird der ORH prüfen, ob und inwieweit nach dem erneuten Beschluß des Landtags vom 28. April 1988 Sanktionen ergriffen worden sind.

35.2 Bau von Kommunalstraßen anstelle von höher klassifizierten Straßen

Mit den folgenden Beispielen möchte der ORH in Ergänzung des letztjährigen Beitrages zur Straßenbaufinanzierung (ORH-Bericht 1987 TNr. 32) anhand von Einzelbeispielen die Folgen des Ungleichgewichts in der Verteilung der Straßenbaumittel auf die verschiedenen Träger aufzeigen.

- 35.2.1 Die Prüfung eines mit GVFG- und FAG-Mitteln geförderten Baues einer Gemeindeverbindungsstraße hat folgendes ergeben: Der **Neubau** einer rund 6 km langen Straßenverbindung zwischen zwei Orten durch ein bis dahin nahezu unberührtes Flußtal wurde von den betroffenen Gemeinden zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse durchgeführt. Dieses grundsätzlich richtige Ziel hätte allerdings sinnvoller durch den **Ausbau** der parallel dazu verlaufenden, nach Mitteilung der Regierung völlig unzureichenden Staatsstraße erreicht werden können. Die Gelder für den notwendigen Ausbau der bestehenden Staatsstraße konnten bisher jedoch nicht bereitgestellt werden, während andererseits staatliche Fördermittel von 4,4 Mio DM zum Neubau der Gemeindeverbindungsstraße verfügbar waren.

Würden die für den Straßenbau insgesamt vorhandenen staatlichen Mittel so eingesetzt, daß die Straßen in zeitlicher Abfolge entsprechend der Verkehrsbedeutung ausgebaut würden, so wäre zunächst die Staatsstraße verbessert worden. Sofern dann auf den Neubau der Gemeindeverbindungsstraße nicht ganz verzichtet worden wäre - die OBB hatte ursprünglich keine überörtliche Verkehrsbedeutung hierfür anerkannt - hätte dort die Verkehrsanbindung von Weilern und Einzelgehöften wesentlich weniger aufwendig, also mit deutlich geringeren Kosten und Eingriffen in die Landschaft erfolgen können.

Dieses Projekt stellt keinen Einzelfall dar. Der ORH hatte z.B. in einem anderen Landkreis feststellen müssen, daß vier Gemeinden in einem Abstand von weniger als 3 km parallel zu einer bestehenden, nicht ausgebauten Staatsstraße auf eine Länge von rd. 12 km eine neue Straßenverbindung mit Ortsumgehungen gebaut und dazu hohe staatliche Förderungen erhalten haben. Der wesentlich bessere Ausbauzustand dieser neuen Straße führte inzwischen - trotz längerer Strecke - zu Verkehrsverlagerungen. Auch hier wäre es wirtschaftlich sinnvoll gewesen, zunächst die Staatsstraße auszubauen, deren Zustand auf Dauer ohnehin verbessert werden muß, und ggf. später die weniger wichtigen Verkehrsverbesserungen mit insgesamt geringerem Aufwand durchzuführen.

Diese und weitere, ähnlich gelagerte Fälle verdeutlichen, daß ein Ausbau des Straßennetzes in der von der Sache her gebotenen Reihenfolge den Bedarf an Baumitteln insgesamt verringern würde, weniger Eingriffe durch Straßen-

bau bedeuten könnte und - wie in TNr. 32 des ORH-Berichtes 1987 dargelegt - auch das Unfallgeschehen günstig beeinflussen würde, wenn zunächst die stärker belasteten Straßen verbessert würden.

35.2.2 Neben Beispielen der geschilderten Art stößt der ORH seit vielen Jahren immer wieder auf kommunale Straßenprojekte, die auf einer ursprünglich für eine Bundes- oder Staatsstraße vorgesehenen Trasse verwirklicht werden und dann auch tatsächlich deren Verkehrsfunktion übernehmen.

35.2.2.1 So hat beispielsweise ein Fremdenverkehrsort eine 1,4 km lange Ortsumgehung auf der ursprünglich für die dortige Bundesstraße vorgesehenen Trasse gebaut, auf der nun seit mehreren Jahren der Durchgangsverkehr abgewickelt wird. Diese mit 3,5 Mio DM bezuschusste Gemeindestraße dient also tatsächlich überwiegend dem weiträumigen Verkehr und hätte somit vom Bund errichtet werden müssen.

An anderer Stelle hatte der Bund in seinen früheren Bedarfsplänen die Schließung einer über 8 km langen Netzlücke vorgesehen. Da die Dringlichkeitseinstufung aber eine Verwirklichung in naher Zukunft nicht erwarten ließ, hat inzwischen die Gemeinde eine auf der Trasse der geplanten Bundesstraße bestehende Kiesstraße ausgebaut und bei einem Höchstfördersatz von 90 v.H. GVFG- und FAG-Mittel in Höhe von rd. 7 Mio DM erhalten.

In beiden Fällen hat der Bund inzwischen die Straßen in seinem Bedarfsplan nicht mehr ausgewiesen. Damit wurde im Ergebnis die Straßenbau- und Finanzierungslast verlagert. Weitere Beispiele ließen sich anfügen.

35.2.2.2 Ähnliches gibt es auch bei Staatsstraßenprojekten, die zwar in Ausbaupläne aufgenommen, deren hohe Kosten aber leichter über eine kommunale Bauträgerschaft aufzubringen sind oder waren. So hat beispielsweise vor einigen Jahren ein Landkreis eine seit langem vom Freistaat geplante neue Anbindung einer Staatsstraße an eine Bundesstraße als Kreisstraße gebaut. Ein anderer Landkreis will den dritten Bauabschnitt einer Staatsstraßenverlegung zur rascheren Verwirklichung ebenfalls als Kreisstraße bauen, weil die infolge einer großen Flußbrücke recht hohen Kosten in absehbarer Zeit nicht aus dem Staatsstraßenhaushalt zu finanzieren sind.

35.2.2.3 Ursache für ein derartiges Vorgehen ist jeweils die Möglichkeit, das in den Prioritäten des eigentlich zuständigen Baulastträgers nicht an vorderster Stelle eingestufte Projekt rascher zu verwirklichen, weil die Förderprogramme für die kommunalen Baulastträger finanziell besser ausgestattet sind. Der ORH hält es für wenig sinnvoll, wenn die Klassifizierung einer Straße im Einzelfall praktisch von der finanziellen Leistungsfähigkeit der

Baulastträger abhängt und nicht, wie von den einschlägigen Gesetzen (FStrG, BayStrWG) vorgesehen, von der Verkehrsbedeutung der Straße.

35.3 Folgerungen

Die bevorzugte finanzielle Situation bei der Projektförderung im kommunalen Straßenbau hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß

- Kommunalstraßen durch zeitliches Vorziehen z.T. aufwendiger gebaut wurden, als dies nach Ausbau des überörtlichen Straßennetzes erforderlich wäre oder
- durch die kommunale Übernahme von Aufgaben anderer Baulastträger deren Prioritäten im Einzelfall außer Kraft gesetzt wurden. Inwieweit dabei auch die erwünschte Einheitlichkeit und Gründlichkeit in Planung, Bauüberwachung und -unterhaltung beeinträchtigt wird, bleibt dahingestellt.

Der ORH empfiehlt im Interesse eines optimalen Einsatzes der Straßenbaumittel, daß - unbeschadet des im Vorjahr angeregten Ausgleichs bestehender Ungleichgewichte in der Mittelverteilung der Kraftfahrzeugsteuer - die Verwaltung künftig bei der Förderung kommunaler Straßenbauvorhaben den oben genannten Gesichtspunkten in jedem Einzelfall mehr Aufmerksamkeit schenkt.

III. UNTERSUCHUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHKEIT DER MITTELBEHÖRDEN

36 Allgemeines

- 36.1 Der 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 in seinem Bericht 1986 die Ergebnisse seiner Untersuchungen bei den Bezirksfinanzdirektionen (TNr. 14) und bei den inneren Diensten verschiedener anderer Mittelbehörden (TNr. 15) und in seinem Bericht 1987 die Ergebnisse der Untersuchungen bei den Abteilungen 4 - Bauwesen - und 7 - Landwirtschaft - der Regierungen (TNr. 13 bis 20) mitgeteilt hat, berichtet er nun über die Ergebnisse der Untersuchungen bei

- weiteren Abteilungen der Regierungen (TNrn. 37 bis 44),
- den Oberforstdirektionen (TNr. 45) und
- dem Landesversorgungsamt Bayern (TNr. 23).

- 36.2 Bei seinen Untersuchungen stand der ORH wiederum (vgl. ORH-Bericht 1987 TNr. 13.5) vor dem Problem, daß 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, sich nur bedingt für die Bewertung der Aufgaben der Mittelbehörden als Aufsichts- und Koordinierungsinstanz eignen, weil deren Erledigung häufig ein großes Maß an konzeptioneller Tätigkeit der Beschäftigten voraussetzt.

Der ORH hat daher den Personalbedarf vor allem auf der Basis von Vergleichen angesetzt. Besonderheiten der einzelnen Aufgabenbereiche, erkennbare Tendenzen in der Aufgabenentwicklung und allgemeine Verwaltungs- und Prüfungserfahrungen wurden dabei berücksichtigt.

A . R e g i e r u n g e n

37 Sachgebiete 100 - Organisation

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Organisationsarbeit sollten die Regierungen die Effektivität der Sachgebiete 100 erhöhen. Der Schwerpunkt künftiger Organisationsarbeit sollte unter verstärkter Koordination durch das Staatsministerium des Innern auf die Ablauforganisation im Bereich der Fachabteilungen gelegt werden.

37.1 Aufgaben

Die Sachgebiete 100 sind nach dem Aufgabengliederungsplan für die Organisation der Regierungen und (zusammen mit den fachlich zuständigen Abteilungen) der angegliederten oder nachgeordneten Behörden und Dienststellen zuständig. Der Aufgabenbereich umfaßt im wesentlichen den Geschäftsgang bei der Regierung, die Einrichtungen des inneren Dienstbetriebs, die Geschäftsverteilung, Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen, die Verwaltungsautomation im Bereich der Regierung und die allgemeine Behördenaufsicht über die Landratsämter.

37.2 Personal

Der ORH hat Art und Umfang der in den Sachgebieten 100 ausgeübten Tätigkeiten erhoben. Ausgenommen blieb der innere Dienst, weil er bereits Gegenstand einer Querschnittsuntersuchung war (vgl. ORH-Bericht 1986, TNr. 14). Der Aufgabenbereich Verwaltungsautomation blieb ebenfalls außer Betracht, weil dieser gesondert untersucht wurde (siehe TNr. 44).

Nach den Erhebungen des ORH sind in den Sachgebieten 100 insgesamt rd. 23 Beschäftigte (ohne innerer Dienst und Bereich Verwaltungsautomation) eingesetzt. Die Beschäftigtenzahl bei den einzelnen Regierungen schwankt dabei zwischen 1,75 (NB) und 6,95 (OB). Die sehr unterschiedliche Personalausstattung in den Sachgebieten 100 ist auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe der Regierungen auffällig. Bezogen auf das Gesamtpersonal der Regierungen liegen die Zahlen der von einem Beschäftigten im Sachgebiet 100 betreuten Beschäftigten zwischen 133 (Schw) und 296 (OPf) (siehe Zahlenübersicht 1, Spalte 3).

Sachgebiete 100 der Regierungen - Übersicht der Bezugsgrößen -

Zahlenübersicht 1

	R e g i e r u n g e n									
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	insgesamt		
1. Personal im Sachgebiet 100 ¹⁾	6,95	1,75	1,81	2,73	3,15	2,45	4,30	23,14		
- davon Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen	3,30	0,58	0,52	0,87	1,20	0,57	1,19	8,23		
2. Personalstand der Regierung insgesamt (Stand Januar 1987)	1067,50	513,20	535,50	481,55	665,55	544,45	571,50	4 379,25		
3. Verhältnis Personal des Sachgebiets 100 zu Gesamtpersonal	1 : 154	1 : 293	1 : 296	1 : 176	1 : 211	1 : 222	1 : 133	1 : 189		
4. Zahl der Sachgebiete bei der Regierung	72	51	50	50	50	52	49	374		
5. Verhältnis Personal des Sachgebiets 100 zu Zahl der Sachgebiete	1 : 10	1 : 29	1 : 28	1 : 18	1 : 16	1 : 21	1 : 11	1 : 16		
6. Verhältnis Personal im Tätigkeitsbereich Organisation zu Gesamtpersonal	1 : 323	1 : 885	1 : 1030	1 : 554	1 : 555	1 : 955	1 : 480	1 : 532		

1) ohne Aufgabenbereiche innerer Dienst und Verwaltungsorganisation

Legt man die jeweilige Zahl der Sachgebiete zugrunde, ergibt sich bei den einzelnen Regierungen ein Betreuungsverhältnis zwischen 1 : 10 (OB) und 1 : 29 (NB).

Die vorhandene Personalkapazität verteilt sich bei den einzelnen Regierungen auf die Aufgabenschwerpunkte allgemeiner Geschäftsgang, Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen und allgemeine Behördenaufsicht wie folgt:

Zahlenübersicht 2

Regie- rung	Allgemeiner Geschäftsgang		Organisations- und Ratio- nalisierungsmaßnahmen		Allgemeine Behördenaufsicht		insgesamt
	Beschäf- tigte	Anteil in v.H.	Beschäftigte	Anteil in v.H.	Beschäf- tigte	Anteil in v.H.	Beschäftigte
OB	3,45	49,6	3,30	47,5	0,20	2,9	6,95
NB	1,10	62,9	0,58	33,1	0,07	4,0	1,75
OPf	1,19	65,8	0,52	28,7	0,10	5,5	1,81
OFr	1,83	67,0	0,87	31,9	0,03	1,1	2,73
MFr	1,77	56,2	1,20	38,1	0,18	5,7	3,15
UFr	1,81	73,8	0,57	23,3	0,07	2,9	2,45
Schw	2,86	66,5	1,19	27,7	0,25	5,8	4,30
insgesamt	14,01	60,5	8,23	35,6	0,90	3,9	23,14

Der weitaus größte Anteil der vorhandenen Personalkapazität wird danach bei allen Regierungen für Tätigkeiten eingesetzt, die mit dem allgemeinen Geschäftsgang zusammenhängen; zu nennen sind hier insbesondere die Betreuung und Überwachung der inneren Dienste und das Vordruckwesen. Bei fünf Regierungen liegt dieser Anteil bei rd. zwei Drittel und mehr der vorhandenen Personalkapazität; der niedrigste Anteil ergibt sich für die Regierung von Oberbayern (49,6 v.H.).

Als Folge des relativ hohen Personalanteils für Tätigkeiten des allgemeinen Geschäftsganges entfallen auf den Tätigkeitsbereich Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen nur zwischen 23 und 47 v.H. der vorhandenen Personalkapazität (insgesamt etwa acht Beschäftigte). Hierunter fallen im wesentlichen Maßnahmen zur Aufbauorganisation (Geschäfts-, Arbeitsverteilungspläne), die organisatorische Betreuung der Abteilungen, allgemeine Organisationsuntersuchungen und die Bürokommunikation.

Bezogen auf das Gesamtpersonal der Regierungen ergibt sich bei der vorhandenen Personalkapazität im Tätigkeitsbereich Organisation bei der Regierung von Oberbayern das niedrigste Verhältnis von 323 Mitarbeitern;

der vergleichbare höchste rechnerische Wert liegt bei 1030 Mitarbeitern (OPf) (vgl. Zahlenübersicht 1, Spalte 6).

Insgesamt ist festzustellen, daß ein wesentlicher Teil der bei den Sachgebieten 100 vorhandenen Personalkapazität mit Tätigkeiten gebunden ist, die dem allgemeinen - mehr routinemäßigen - Geschäftsgang zuzurechnen sind. Vergleichsweise gering ist die für konzeptionelle organisatorische Maßnahmen verbleibende Personalkapazität.

37.3 Schwerpunkte der Tätigkeiten in den Sachgebieten 100 in Fragen der Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen

Der ORH hat ferner untersucht, wo die Schwerpunkte der Tätigkeiten seit 1975 lagen, für welche Bereiche Organisations- bzw. Arbeitsplatzuntersuchungen durchgeführt wurden, ob aufgrund von Untersuchungsergebnissen anderer Regierungen Organisationsmaßnahmen im eigenen Bereich durchgeführt wurden und welche Organisationsuntersuchungen in nächster Zeit geplant sind.

Bei allen Sachgebieten 100 lagen die Schwerpunkte mehr oder weniger in der Einführung neuer Bürotechniken, insbesondere der Einführung von Diktatanlagen, der Ausstattung der Schreibdienste mit Textsystemen, der Verbesserung des Vordruckwesens sowie der Modernisierung von Servicediensten. Ihre eigenen Organisationsuntersuchungen korrespondierten eng mit der Einführung neuer Bürotechniken. So wurden bei allen Regierungen Organisationsuntersuchungen im Schreibdienst, in Einzelfällen mehrfach, durchgeführt. Bei zwei Regierungen (OB, MFr) wurde das Registraturwesen, ebenfalls bei zwei Regierungen (OB, OFr) außerdem der Post- und Botendienst untersucht. Diese Organisationsuntersuchungen führten zu einer Verbesserung der Servicefunktionen und zu teilweise beachtlichen Personaleinsparungen im Bereich der inneren Dienste bei diesen Regierungen. Die Sachgebiete 100 sind in unterschiedlichem Umfang auch bei der Einführung der Datenverarbeitung bei den Regierungen beteiligt.

37.4 Ergebnis der Untersuchung - Empfehlungen

Die Personalausstattung in den Sachgebieten 100 ist bei den einzelnen Regierungen sehr unterschiedlich. Vielfalt und Art der Aufgaben der Regierungen als Mittelinstanz machen es schwer, den Personalbedarf insbesondere bei den Fachabteilungen exakt und zweifelsfrei zu ermitteln (vgl. ORH-Bericht 1987, TNr. 13.5). Gleichwohl erscheint ein Zahlenvergleich auf der

Basis der Beschäftigtenzahlen in den Fachabteilungen und der Einwohnerzahlen in den Regierungsbezirken durchaus geeignet, erkennbare Auswirkungen einer mehr oder weniger intensiven organisatorischen Betreuung der Fachabteilungen durch das Sachgebiet 100 darzustellen und Tendenzen aufzuzeigen.

Auf der Basis der Zahl der Beschäftigten in den Fachabteilungen 1 bis 8 errechnen sich für die einzelnen Regierungen zwischen 2,59 und 4,93 Beschäftigte in den Fachabteilungen pro 10 000 Einwohner (vgl. Zahlenübersicht 3, Spalte 3). Die niedrigsten Werte ergeben sich für die Regierungen mit der vergleichsweise besten Personalausstattung im Tätigkeitsbereich Organisation des Sachgebietes 100 (vgl. Zahlenübersicht 1, Spalte 1).

Sachgebiete 100 bei den Regierungen - Rangfolgen der Bezugsgrößen -

Zahlenübersicht 3

	R e g i e r u n g e n								
	OB	NB	OPF	OFr	MFr	UFr	Schw	insgesamt	
1. Einwohnerzahl im Regierungsbezirk (Stand April 1987)	3 740 617	1 018 262	962 693	1 036 449	1 521 124	1 201 498	1 549 134	11 029 777	
2. Personal in den Abteilungen 1 bis 8 (Stand Januar 1987)	967,25	472,70	474,50	444,55	578,80	491,35	507,00	3 936,15	
3. Beschäftigte je 10 000 Einwohner in den Abteilungen 1 bis 8	2,59	4,64	4,93	4,29	3,81	4,09	3,27	3,57	
Rangfolge	1.	6.	7.	5.	3.	4.	2.	-	
4. Anteil in v.H. des inneren Dienstes bezogen auf die Beschäftigten des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes ¹⁾	25,8	32,1	38,9	36,1 ²⁾	28,4	33,7	27,9	30,7	
Rangfolge	1.	4.	7.	6.	3.	5.	2.	-	

1) vgl. ORH-Bericht 1986, T Nr. 14.1, Anlage 1

2) Aufgrund einer Neuorganisation des Schreibdienstes hat sich der v.H.-Anteil inzwischen auf 30,7 reduziert.

Ob und gegebenenfalls welche Auswirkungen die personelle Ausstattung der Sachgebiete 100 für die Gesamtorganisation der Regierungen hat, läßt sich insbesondere bei einem Vergleich der Personalausstattung der inneren Dienste beurteilen. Wegen der im wesentlichen identischen Aufgabenstellung und Organisationsstruktur müßte hier das Verhältnis der Anzahl der im inneren Dienst Beschäftigten zur Anzahl der sachbearbeitenden Beschäftigten des höheren, gehobenen und z.T. des mittleren Dienstes im großen und ganzen gleich sein (vgl. ORH-Bericht 1986, TNr. 14.1). Nach dem Stand vom November 1985 schwankte der Anteil jedoch zwischen 25,8 und 38,9 v.H. (vgl. aaO, Anlage 1, S. 56). Die vergleichsweise niedrigsten Anteile ergaben sich auch hier für die Regierungen von Oberbayern und Schwaben, also den Regierungen mit der vergleichsweise besten Personalausstattung im Sachgebiet 100.

Nach Meinung des ORH sollten sich die Sachgebiete 100 in ihrer Organisationsarbeit verstärkt den sachbearbeitenden Bereichen zuwenden und das Schwergewicht auf Fragen der Ablauforganisation legen. Hierzu ist eine Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Regierungen unter Federführung und Koordination des Staatsministeriums erforderlich. Um möglichst rasch und ökonomisch zu verwertbaren Erkenntnissen zu kommen, sollten die Regierungen dabei arbeitsteilig vorgehen; vom Staatsministerium wäre sicherzustellen, daß geeignete Untersuchungsergebnisse jeweils zeitgerecht auch bei den anderen Regierungen verwertet und hieraus die entsprechenden organisatorischen Folgerungen gezogen werden.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Organisationsarbeit sollte angestrebt werden, bei den Regierungen mit ungünstigen Verhältnissen zwischen innerem Dienst und sachbearbeitendem Personal, die Effektivität der Sachgebiete 100 auf dem Organisationssektor im Einzelfall eventuell auch durch eine maßvolle Personalverstärkung im Wege der Stellenumsetzung zu erhöhen.

37.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH grundsätzlich überein. Stellenumsetzungen seien jedoch nicht zu erreichen, weil Personalüberhänge nach Aussage der Regierungen effektiv nicht vorhanden oder aber für diesen Zweck nicht verwendbar seien.

Demgegenüber weist der ORH darauf hin, daß gerade die in den letzten beiden Jahren durchgeführten Untersuchungen bei den Regierungen ganz konkrete Personalüberhänge in einzelnen Sachgebieten ergeben haben (vgl. TNrn. 41 und 42 und ORH-Bericht 1987, TNrn. 16, 17 und 20).

38 Sachgebiete 210 bis 212 - Angelegenheiten des Gesundheitswesens

Bezogen auf die derzeitige Aufgabenerledigung ist die Personalausstattung der Sachgebiete 210 bis 212 nicht zu beanstanden.

38.1 Aufgaben

Die Regierungen sind nach dem Aufgabengliederungsplan für die fachlichen Angelegenheiten des Gesundheitswesens zuständig; hierfür sind die Sachgebiete

- 210 (Humanmedizin),
- 211 (Veterinärmedizin) und
- 212 (Pharmazie)

eingerrichtet.

Aufgabenschwerpunkte bilden u.a. die fachliche und allgemeine Behördenaufsicht über die nachgeordneten Behörden der Gesundheits- bzw. Veterinärverwaltung, die Personalangelegenheiten des Fachpersonals dieser Behörden einschließlich Aus- und Fortbildung, Berufsangelegenheiten des Gesundheits-, Veterinär- und Pharmaziewesens, Angelegenheiten der Hygiene, des Krankenhauswesens und des Tierschutzes sowie des Arzneimittel-, Betäubungsmittel- und Giftwesens.

38.2 Personalentwicklung

Die Zahl der Beschäftigten in den Sachgebieten 210, 211 und 212 hat sich seit 1980 (Stichtag 1. Januar) wie folgt entwickelt:

Personalentwicklung
in den Sachgebieten 210, 211 und 212

Zahlenübersicht 1

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Sachgebiete 210 (Humanmedizin)									
- Beschäftigte	103,9	105,4	103,6	105,3	107,5	105,5	72,1	70,3	70,2
- Anteil in v.H.	100,0	101,4	99,7	101,3	103,5	101,5	69,4	67,7	67,6
Sachgebiete 211 (Veterinärmedizin)									
- Beschäftigte	13,7	14,5	13,2	14,8	13,8	13,5	12,3	14,2	11,3
- Anteil in v.H.	100,0	105,8	96,4	108,0	100,7	98,5	89,8	103,6	82,5
Sachgebiete 212 (Pharmazie)									
- Beschäftigte	7,9	10,4	9,4	11,2	12,6	14,1	14,1	15,6	14,4
- Anteil in v.H.	100,0	131,6	119,0	141,8	159,5	178,5	178,5	197,5	182,3

Bei den **Sachgebieten 210** (Humanmedizin) ist das Personal seit 1980 um rund 34 Beschäftigte (32,4 v.H.) zurückgegangen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß auf Anregung des ORH (s. ORH-Bericht 1984, TNr. 20) seit Januar 1986 die Röntgenreihenuntersuchungen nur noch in den Regierungsbezirken Niederbayern und Oberpfalz durchgeführt werden. Die übrigen fünf Röntgenschirmbildstellen wurden aufgelöst.

Der Personalstand in den **Sachgebieten 211** (Veterinärmedizin) blieb nahezu unverändert; der Rückgang im Jahr 1988 ist auf vorübergehend unbesetzte Stellen bei der Regierung von Schwaben zurückzuführen.

Bei den **Sachgebieten 212** (Pharmazie) hat sich das Personal im Betrachtungszeitraum um 6,5 Beschäftigte (82,3 v.H.) erhöht. Die Personalmehrungen, insbesondere bei der Regierung von Oberbayern, begründet das Staatsministerium mit den seit 1978 stetig mehr und umfangreicher gewordenen Aufgaben durch Gesetzesänderungen, neue Gesetze, Verordnungen und Vollzugsvorschriften; einen Schwerpunkt bilden insbesondere die Überwachung der pharmazeutischen Herstellungsbetriebe und Vertriebsfirmen im Bereich der Regierung von Oberbayern.

38.3 Personalbesetzung und Organisation

Die Sachgebiete 210 bis 212 waren zum Stichtag 1. Januar 1988 mit folgendem Personal ausgestattet:

Zahlenübersicht 2

Regierungen	Sachgebiet 210	Sachgebiet 211	Sachgebiet 212	ingesamt
	Humanmedizin	Veterinär- medizin	Pharmazie	
	Beschäftigte	Beschäftigte	Beschäftigte	Beschäftigte
OB	12,5	3,0	7,0	22,5
NB	12,4	2,4	1,1	15,9
OPf	19,3	1,5	1,0	21,8
OFr	6,5	1,0	1,0	8,5
MFr	8,2	1,2	-	9,4
UFr	5,1	1,8	2,1	9,0
Schw	6,2	0,4	2,2	8,8
insgesamt	70,2	11,3	14,4	95,9

Die Personalausstattung in den **Sachgebieten 210** ist angesichts der in diesen Sachgebieten zu erledigenden Aufgaben und der unterschiedlichen Größenordnungen der Regierungen nicht zu beanstanden.

In den **Sachgebieten 211** sind neben dem Sachgebietsleiter keine bzw. nur wenige weitere Mitarbeiter tätig. Die Stellvertretung der Sachgebietsleiter wird durchwegs durch einen Leiter eines staatlichen Veterinäramtes im Regierungsbezirk wahrgenommen. Auch hier geht die Personalausstattung nicht über die notwendige Grundausrüstung zur Erledigung der zugewiesenen Aufgaben hinaus.

Der Personalstand bei den **Sachgebieten 212** hat sich im wesentlichen durch eine Personalaufstockung bei der Regierung von Oberbayern (von vier auf sieben Beschäftigte) und die Einrichtung dieses Sachgebietes bei der Regierung von Unterfranken erhöht. Die Personalausstattung der übrigen Regierungen schwankt zwischen 1 und 2,2 Beschäftigten. Bei der Regierung von Mittelfranken wird die Aufgabe im Sachgebiet 210 wahrgenommen. Mit

Ausnahme der Regierung von Oberbayern vertreten sich die Sachgebietsleiter von jeweils zwei Regierungen gegenseitig.

Insgesamt ist die Personalausstattung der Sachgebiete 210 bis 212 nicht zu beanstanden.

39 Sachgebiete 220 bis 222 - Städtebau-, Bauplanungs-, Bauordnungsrecht und Rechtsangelegenheiten des Wohnungswesens

Die Personalausstattung der Sachgebiete 220 bis 222 ist - bezogen auf die derzeitige Aufgabenerledigung - im wesentlichen nicht zu beanstanden. Der Arbeitsentlastung durch die Delegation von Aufgaben auf die Landratsämter stehen Mehrbelastungen in anderen Aufgabenbereichen, z.B. bei der Bearbeitung von Eingaben, gegenüber.

Ortstermine und mündliche Verhandlungen mit den Beteiligten können geeignete Mittel sein, um das Widerspruchsverfahren in Bausachen bei den Regierungen zu verbessern. Die Verwaltung sollte weiterhin im Einzelfall flexibel über die Notwendigkeit und die Art und Weise eines mündlichen Verfahrens entscheiden.

39.1 Aufgaben

Den Sachgebieten 220 der Regierungen, bei der Regierung von Oberbayern ferner den Sachgebieten 221 und 222, obliegen die Rechtsangelegenheiten des Bauplanungs- und des Bauordnungsrechts und die damit zusammenhängenden Rechtsfragen anderer Rechtsgebiete, des Fluglärm- und des Wohnungseigentumsgesetzes, der Wohnungsaufsicht, des Siedlungs- und Wohnungsbaues und der Zweckentfremdungsverordnung. Bei den Regierungen der Oberpfalz, von Oberfranken und von Unterfranken sind sie ferner für das Erschließungsbeitragsrecht zuständig.

Die Tätigkeit der Sachgebiete 220 bis 222 verteilt sich auf die folgenden Aufgabenbereiche:

Zahlenübersicht 1

Aufgabenbereiche	Anteil in v.H. an der gesamten verfügbaren Arbeitszeit ¹⁾
- Rechtsbehelfe in Angelegenheiten des Bauplanungs- und des Bauordnungsrechts	61,4
- Beratungs- und Aufsichtstätigkeit in Angelegenheiten des Bauplanungs- und des Bauordnungsrechts	15,3
- Eingaben und Beschwerden in baurechtlichen Angelegenheiten	7,5
- Städtebau, Denkmalschutz, Siedlungs- und Wohnungsbau	4,8
- Sonstige Angelegenheiten des Baurechts	11,0

1) Stand 1986

39.2 Personalausstattung und Aufgabenentwicklung

39.2.1 Die Sachgebiete 220 bis 222 der Regierungen waren nach den Feststellungen des ORH im Jahr 1986 mit insgesamt 39 Dienstkräften besetzt; der Personalstand hat sich seit 1978 wie folgt entwickelt:

Personalentwicklung in den Sachgebieten 220 bis 222 Zahlenübersicht 2

Jahr	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Beschäftigte	42	34,5	34	36	42	40	41	42	39	39	40
Entwicklung in v.H. 1)	100	81,1	81,0	85,7	100	95,2	97,6	100	92,9	92,9	95,2

1) Personalstand 1978 = 100 v.H.

Mit der Verlagerung von Zuständigkeiten nach dem Bundesbaugesetz auf die Kreisverwaltungsbehörden mit Wirkung vom 1. Juli 1978 (Verordnung vom 20. Juni 1978, GVBl S. 339) erfuhren die Sachgebiete 220 bis 222 der Regierungen eine Aufgabenentlastung. In diesem Zusammenhang verringerte sich der Personalstand bis zum Jahr 1980 um acht Beschäftigte (19 v.H.) auf 34 Beschäftigte. Allerdings war dann bereits im Jahr 1982 der ursprüngliche Personalstand wieder erreicht.

39.2.2 Der ORH hat untersucht, inwieweit die aufgezeigte Personalentwicklung mit dem Umfang der zu erledigenden Aufgaben im Einklang steht.

39.2.2.1 Ein wesentlicher Aufgabenschwerpunkt ist die **Behandlung baurechtlicher Rechtsbehelfe** (Widerspruchs- und Verwaltungsgerichtsverfahren). Hierfür wurden im Jahr 1986 insgesamt 61 v.H. der verfügbaren Arbeitszeit verwendet.

Nach den Feststellungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung ging von 1979 bis 1986 die Zahl der jährlich erteilten Baugenehmigungen für Gebäude von 57 250 auf 37 700 (34,1 v.H.) zurück. Demgegenüber hat sich jedoch die Zahl der Rechtsbehelfe in Bausachen im gleichen Zeitraum insgesamt kaum verändert; bei einzelnen Regierungen ist sie sogar deutlich gestiegen (z.B. in Oberbayern um 6,1 v.H.). Im Jahr 1986 wurden nach den Feststellungen des ORH insgesamt 5942 Rechtsbehelfe in Bausachen (ohne Erschließungsbeitragsrecht) bearbeitet. Berücksichtigt man dabei, daß zumindest ein Teil der in Zahlenübersicht 1 ausgewiesenen Beratungs- und Aufsichtstätigkeit (15,3 v.H.) im Zusammenhang mit der Erledigung von Rechtsbehelfen steht (z.B. Amtstage mit den unteren Bauauf-

sichtsbehörden), so zeigt sich, daß zwei Drittel des Aufgabenbereichs der Sachgebiete 220 bis 222 von der Zuständigkeitsverlagerung unberührt geblieben sind.

39.2.2.2 Allgemein zugenommen hat die Arbeitsbelastung der Sachgebiete 220 bis 222 bei der **Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden**. So stieg von 1978 bis 1986 die Zahl der in Bauangelegenheiten an den Landtag gerichteten Eingaben von 243 auf 570 pro Jahr (134,6 v.H.). Hinzu kommt in etwa die gleiche Anzahl Eingaben an den Ministerpräsidenten, das Staatsministerium des Innern und unmittelbar an die Regierung. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich der Arbeitsaufwand für die Bearbeitung aller Eingaben und Beschwerden im genannten Zeitraum zumindest verdoppelt hat.

39.2.2.3 Gestiegen ist auch die Arbeitsbelastung im Bereich der **Bauleitplanung**. Federführend sind hier zwar die Fachsachgebiete 420 bis 422 - Städtebau, Bauplanung und Bauordnung - (vgl. dazu ORH-Bericht 1987, TNr. 15). Die gestiegene Zahl der den Regierungen zur Genehmigung vorgelegten Flächennutzungspläne hat aber auch zu einer Zunahme der dabei zu bearbeitenden Rechtsfragen durch die Sachgebiete 220 bis 222 geführt. Im Jahr 1986 wurden insgesamt 439 Flächennutzungspläne und 301 Bebauungspläne bearbeitet. Zu berücksichtigen ist auch, daß mit den erhöhten städtebaulichen Anforderungen an die Bauleitplanung, insbesondere auf den Gebieten des Natur- und Umweltschutzes (Immissionsschutz) sowie der Denkmalpflege, auch die rechtlichen Anforderungen an die Bauleitplanung wesentlich gewachsen sind. Das zeigt sich auch in einer steigenden Zahl von Widerspruchsverfahren bei den Sachgebieten 220 bis 222, die eine teilweise Versagung der Genehmigung für Flächennutzungspläne zum Gegenstand haben.

39.2.2.4 Der Personalabbau von 1978 bis 1980 wurde vollzogen, obwohl die Verlagerung der Zuständigkeiten auf die Kreisverwaltungsbehörden nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern seinerzeit eigentlich nur eine sonst unvermeidliche Personalmehrung verhindert habe und vernachlässigte Aufgaben verstärkt wahrgenommen werden sollten. Da die Zahl der Rechtsbehelfe im wesentlichen gleichgeblieben und die Arbeitsbelastung in anderen Aufgabenbereichen gestiegen ist, erscheint die Personalmehrung von 1979 bis 1986 um 4,5 Dienstkräfte nicht überhöht.

39.2.3 Der ORH hat ferner untersucht, ob das im Erhebungszeitraum in den Sachgebieten 220 bis 222 eingesetzte Personal durch die anfallende **Arbeitsmenge** ausgelastet erscheint. Hierfür wurde für jede Regierung der Anteil an der Gesamtzahl der Rechtsbehelfsfälle und an dem dafür eingesetzten Personal errechnet (Zahlenübersicht 3). Für einen solchen rechnerischen Vergleich war der Aufgabenbereich der Rechtsbehelfe besonders geeignet, weil er

zwei Drittel des gesamten Arbeitsaufkommens umfaßt. Die hier zu bearbeitenden Fälle haben zwar verschiedene Schwierigkeitsgrade. Das beeinträchtigt einen rechnerischen Vergleich jedoch nicht, da insoweit von einer statistisch gleichmäßigen Verteilung bei allen Regierungen ausgegangen werden kann.

Zahlenübersicht 3

Anteil in v H. an	R e g i e r u n g e n							
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	insg.
der Gesamtzahl der Fälle	38,0	8,6	7,8	6,0	15,1	12,2	12,3	100
dem eingesetz- ten Personal	38,5	8,7	9,3	10,6	10,1	11,9	10,9	100

Die Werte in der Zahlenübersicht 3 zeigen, daß im Aufgabenbereich Rechtsbehelfe der Personalbestand der Regierungen - bezogen auf den Arbeitsanfall - insgesamt ausgewogen verteilt ist. Bei den Regierungen der Oberpfalz und von Oberfranken zeichnen sich zwar geringe rechnerische Personalüberhänge ab, da hier der Personalanteil im Aufgabenbereich Rechtsbehelfe den Aufgabenanteil übersteigt. Einer Umsetzung in die Praxis steht jedoch entgegen, daß die dortigen Sachgebiete jeweils nur mit vier Bediensteten besetzt sind, was im Hinblick auf die im Sachgebiet 220 insgesamt zu erledigenden Aufgaben die notwendige Grundausstattung nicht wesentlich übersteigt.

39.3 Personalstruktur

Von den 39 Dienstkräften in den Sachgebieten 220 bis 222 (Stand 1986) gehören 22 dem höheren Dienst (hD) und 17 dem gehobenen Dienst (gD) an oder sind vergleichbare Angestellte. Abgesehen von den Regierungen von Oberfranken und Schwaben (2 hD, 2 gD) sowie von Mittelfranken (2 hD, 3 gD), überwiegt bei den übrigen Regierungen der höhere Dienst (vgl. Zahlenübersicht 4).

Nach den Feststellungen des ORH werden vom höheren Dienst in erheblichem Umfang Aufgaben erledigt, die auch vom gehobenen Dienst wahrgenommen werden könnten. So werden vom höheren Dienst z.B. zwischen 84 v.H. und 29 v.H. der Widersprüche und zwischen 86 v.H. und 37 v.H. der aufsichtlichen Angelegenheiten (z.B. Amtsbesichtigungen, Eingaben und Beratungen) bearbeitet.

Würde man in den einzelnen Aufgabenbereichen bei allen Regierungen jeweils von dem auf den höheren Dienst entfallenden Zeitwert einer Regierung ausgehen, der am niedrigsten ist, dann ergäbe sich ein Zahlenverhältnis der Dienstkräfte des höheren zum gehobenen Dienst von rd. 1 : 2,5. Legt man den Berechnungen dieses Zahlenverhältnis zugrunde, ergäbe sich allerdings bei einigen Regierungen nur mehr ein Beamter des höheren Dienstes im Sachgebiet. Der ORH sieht jedoch insbesondere im Interesse einer ordnungsgemäßen Abwesenheitsvertretung eine Mindestausstattung je Regierung mit zwei höheren Beamten für sachgerecht an. Ferner wird aufgrund der besonderen Verhältnisse im Verdichtungsraum München und Oberbayern bei der Regierung von Oberbayern ein Verhältnis 1 : 1 für vertretbar erachtet. Hieraus ergäbe sich folgendes:

Zahlenübersicht 4

Regierungen	I s t		Vorschlag des ORH		Gebotene Abschichtung
	Höherer Dienst	Gehob. Dienst	Höherer Dienst	Gehob. Dienst	
Oberbayern	8	6	7	7	1
Niederbayern	2	1	2	1	-
Oberpfalz	3	1	2	2	1
Oberfranken	2	2	2	2	-
Mittelfranken	2	3	2	3	-
Unterfranken	3	2	2	3	1
Schwaben	2	2	2	2	-
Gesamt	22	17	19	20	3

Insgesamt könnten danach drei Stellen des höheren in solche des gehobenen Dienstes abgesenkt werden.

Die Verwaltung wendet dagegen ein, daß bei einer Abschichtung von Stellen des höheren in solche des gehobenen Dienstes eine sachgerechte Aufgabenerledigung nicht mehr gewährleistet sei. Insbesondere angesichts des hohen Arbeitsanteils für die Bearbeitung von Rechtsbehelfen dürfe der Anteil der Juristen in den Sachgebieten 220 bis 222 nicht verringert werden. Demgegenüber teilt aber gerade die Regierung, die bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen das günstigste Verhältnis zwischen Personaleinsatz und erledigten Fällen aufweist, die Überlegung, daß das Verhältnis der Dienst-

kräfte des höheren zu denen des gehobenen Dienstes rd. 1 : 2,5 betragen sollte und daß eine Mindestausstattung der Regierung mit zwei höheren Beamten sachgerecht sei.

Nach Auffassung des ORH zeigt einerseits die große Schwankungsbreite des Personalanteils des höheren Dienstes bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen (29 bis 84 v.H.) und andererseits der weitgehend gleiche Anteil erfolgreicher Klagen in allen Regierungsbezirken, daß die anfallenden Arbeiten in erheblichem Umfang auch von Bediensteten des gehobenen Dienstes bewältigt werden könnten, ohne daß dadurch das Arbeitsergebnis beeinträchtigt würde.

39.4 Rationalisierungsvorschläge

Nach den Feststellungen des ORH werden nicht bei allen Regierungen die Möglichkeiten einer rationellen Textbearbeitung in ausreichendem Maße genutzt. So werden bei einigen Regierungen z.B. Schreibaufträge für die Schreibkanzlei bis zu 87 v.H. des gesamten Schreibgutes noch im stenografischen und handschriftlichen Entwurf des Sachbearbeiters gefertigt. Textbausteine, die neben einer erheblichen Entlastung des Schreibdienstes vor allem auch eine nachhaltige Erleichterung und Qualitätssteigerung auf der sachbearbeitenden Ebene mit sich bringen, werden bei einzelnen Regierungen überhaupt noch nicht verwendet. Bei einer gut organisierten Regierung beträgt dieser Anteil demgegenüber 61 v.H.

Nach Auffassung des ORH könnte durch solche Rationalisierungsmaßnahmen die Ausnutzung der Arbeitszeit für die eigentliche sachbearbeitende Tätigkeit verbessert werden. Dazu gehört die verstärkte Verwendung von Diktiergeräten ebenso wie die Einführung von Texthandbüchern. Eine Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Regierungen unter Federführung des Staatsministeriums sollte angestrebt werden.

Das Staatsministerium stimmt dem zu, verweist aber gleichzeitig auf die - auch dem ORH bekannten - Grenzen der programmierten Textbearbeitung bei schwierigeren und atypischen Fällen.

39.5 Widerspruchsverfahren in Baugenehmigungsverfahren

Mit Beschluß vom 23. Oktober 1985 (Drucksache 10/8186) hat der Landtag die Staatsregierung ersucht, die Möglichkeiten zu prüfen, ob und wie das bisherige Widerspruchsverfahren in Baugenehmigungsverfahren durch einen von den Regierungen durchzuführenden Erörterungstermin auf dem Baugrundstück vereinfacht und beschleunigt werden kann. Die Regierung von Ober-

bayern führte in den Jahren 1982 bis 1986 in zwei der drei Bausachgebiete einen Versuch zur Intensivierung des Widerspruchsverfahrens in Bausachen durch. Dabei wurden in geeigneten Fällen Ortstermine auf dem Baugrundstück und/oder mündliche Verhandlungen mit allen Beteiligten durchgeführt. Ziel dieses Versuches war, durch Verhandlungen mit allen Beteiligten den Widerspruchsführer von der Richtigkeit der getroffenen Entscheidung zu überzeugen oder eine Einigung zu erzielen, dem Widerspruchsführer zu einer schnellen abschließenden Entscheidung zu verhelfen, einen Abschluß des Rechtsmittelverfahrens innerhalb der Verwaltung zu erreichen und dadurch die Gerichte zu entlasten, die Rechtsschutzfunktion der Verwaltung zu stärken und den Verwaltungsrechtsschutz insgesamt effektiver und wirtschaftlicher zu gestalten.

Die Regierung von Oberbayern hat nach Auswertung der in den Jahren 1982 bis 1986 erhobenen statistischen Daten und der gewonnenen Erfahrung folgende Schlüsse gezogen:

- Bei entsprechender Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Verwaltung könne die Zahl der einvernehmlichen Lösungen merklich gesteigert werden.
- Die Intensivierung des Widerspruchsverfahrens könne die Klagequote bis zu einem Drittel senken, biete dafür aber keine Gewähr.
- Die Erfolgsaussichten für den Widerspruchsführer seien höher, wenn mit diesem verhandelt werde.
- Echte mündliche Verhandlungen mit den Verfahrensbeteiligten führten zweifellos zu einem gewissen Personalmehraufwand. Bezogen auf den einzelnen Mitarbeiter hätten jedoch die drei Sachgebiete in den zurückliegenden Jahren ähnliche Erledigungszahlen erreicht.
- Der Einfluß der Person des Bearbeiters auf den Ausgang des Widerspruchsverfahrens (z.B. Verhandlungsgeschick) dürfe nicht unterschätzt werden.

Auch der ORH hat die Auswirkungen eines geänderten Widerspruchsverfahrens näher untersucht. Er hat hierzu das umfangreiche statistische Material der Regierung von Oberbayern und von ihm selbst bei den Regierungen erhobene Daten herangezogen.

39.5.1 Widerspruchsverfahren bei der Regierung von Oberbayern

39.5.1.1 In den Versuchssachgebieten 221 und 222 wurden deutlich weniger förmliche Widerspruchsbescheide erlassen (55 v.H.) als in dem überwiegend nach Aktenlage entscheidenden Sachgebiet 220 (80 v.H.). Dies führte zu einem gewissen Rückgang der Klagen und zu einer entsprechenden Verminderung des Verwaltungsaufwands.

39.5.1.2 In ihrer zusammenfassenden Wertung stellt die Regierung von Oberbayern zwar fest, daß mündliche Verhandlungen mit den Verfahrensbeteiligten zu einem Personalmehraufwand führen (vgl. TNr. 39.5). Sie kommt aber gleichwohl zu der Schlußfolgerung, daß sich aus der Statistik ein Personalmehraufwand für die Intensivierung des Widerspruchsverfahrens nicht ableiten läßt. Diese Feststellung wird durch die dem ORH verfügbaren Zahlen bestätigt. In den Versuchssachgebieten wurden fast die gleichen Zahlen an erledigten Widerspruchsverfahren erreicht wie im Sachgebiet 220. Das zeigt, daß der höhere Zeitaufwand, der durch Ortstermine und Sacherörterungen erwächst, durch die Zeitersparnis bei weniger Widerspruchsbescheiden wieder ausgeglichen wird.

39.5.1.3 Vor allem für den rechtsuchenden Bürger bringt die Intensivierung des Widerspruchsverfahrens Verbesserungen. Während im Sachgebiet 220 nur in etwa 4 v.H. aller Fälle der Widerspruchsführer ganz oder teilweise erfolgreich Widerspruch eingelegt hat, liegen in den Versuchssachgebieten die Verfahren mit ganzem oder teilweise Erfolg des Widerspruchsführers immerhin zwischen 7 und 14 v.H.

39.5.1.4 Aus den statistischen Daten der Regierung von Oberbayern und der vom Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung geführten Erledigungs- und Erfolgsstatistik für die Verwaltungsgerichte lassen sich nur begrenzt Schlüsse auf die Auswirkungen des intensivierten Widerspruchsverfahrens auf die Belastung des Verwaltungsgerichtes München in Bausachen ziehen.

Der dort von 1978 bis 1986 feststellbare Rückgang der relativen Klagehäufigkeit um rd. 4 v.H. läuft zeitlich parallel mit der Intensivierung des Widerspruchsverfahrens in Oberbayern.

39.5.2 Widerspruchsverfahren bei den anderen Regierungen

Nach den Feststellungen des ORH führen auch die anderen Regierungen in sehr unterschiedlichem Maße in Widerspruchsverfahren Ortstermine und Sacherörterungen mit den Beteiligten durch. Die Werte - bezogen auf die Gesamtzahl der erledigten Verfahren - schwanken für das Jahr 1985 zwischen 9,8 und 74,7 v.H. aller Verfahren. Dementsprechend unterschiedlich sind auch die Anteile der förmlichen Erledigungen durch (ablehnenden) Bescheid (zwischen 86,6 und 60,0 v.H.) und der Erledigungen auf sonstige Weise (zwischen 13,4 und 40,0 v.H.) an der Gesamtzahl der durchgeführten Verfahren. Dabei zeigt sich, daß die Durchführung von Ortsterminen und die mündliche Erörterung mit den Beteiligten Einfluß auf die Anzahl der förmlichen Entscheidungen hat. Mit der Zunahme des Anteils der Ortstermine und Sacherörterungen sinkt nämlich der Anteil der förmlichen Entscheidungen.

Umgekehrt steigt der Anteil der Erledigungen auf sonstige Weise, zu denen insbesondere auch die Abhilfen und Rücknahmen gehören. Der Zahlenvergleich läßt daher nach Auffassung des ORH den Schluß zu, daß die Durchführung von Ortsterminen und Sacherörterungen mit den Beteiligten dem Rechtsschutzinteresse der Bürger dient und in gewissem Umfang die Zahl der förmlichen, durch Klage anfechtbaren Widerspruchsbescheide vermindert. Daraus ergibt sich auch eine entsprechende Arbeitsentlastung sowohl für die Regierung als Widerspruchsbehörde als auch für die Verwaltungsgerichte.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß bei Ortsterminen mit allen Beteiligten auch erhöhte Personal- und Sachaufwendungen durch die dann zwingend erforderliche Anwesenheit von Vertretern der Gemeinden, der unteren Bauaufsichtsbehörden und weiterer Fachbehörden entstehen können. Ortstermine sollten deshalb nach Auffassung des ORH nicht generell, sondern nur in dafür geeigneten Fällen durchgeführt werden. Die Regierung von Oberbayern schätzt diesen Anteil auf etwa 20 v.H. In diesen Fällen dürfte jedenfalls der Entlastungseffekt durch eine endgültige Streitbeilegung bereits auf der Verwaltungsebene deutlich höher liegen als der sonst notwendige Aufwand in einem möglicherweise mehrjährigen Verwaltungsgerichtsverfahren.

39.5.3 Zusammenfassung

Ortstermine und mündliche Verhandlungen können nach Auffassung des ORH geeignete Mittel sein, um bei den Regierungen das Widerspruchsverfahren in Bausachen zu verbessern. Bei konsequenter Anwendung dieser Mittel in den dafür geeigneten Fällen ergäben sich gewisse Arbeitsentlastungen für die Regierungen.

Das Staatsministerium hält es - jedenfalls zur Zeit - nicht für zweckmäßig, den Regierungen vorzuschreiben, daß in baurechtlichen Widerspruchsverfahren in der Regel ein Erörterungstermin (möglichst mit Ortsbesichtigung) durchgeführt werden soll. Vor einer endgültigen Entscheidung möchte das Staatsministerium im übrigen das Ergebnis eines Modellversuchs für die Einführung von mündlichen Verhandlungen auswerten, der aufgrund eines Landtags-Beschlusses vom 19.2.1986 (Drucksache 10/9367) von den Regierungen auf mehreren Rechtsgebieten außerhalb des Baurechts durchgeführt wurde.

Auch nach Auffassung des ORH bedarf es für die Durchführung mündlicher Verhandlungen in Bausachen bei den Regierungen als Widerspruchsbehörden keiner detaillierter Regelungen. Der Verwaltung sollte vielmehr der der-

zeitige Freiraum erhalten bleiben, nach pflichtgemäßem Ermessen über die Notwendigkeit und die Art und Weise eines mündlichen Verfahrens im Einzelfall flexibel zu entscheiden.

40 Sachgebiet 300 - Wirtschaftsförderung

Die Personalausstattung ist insgesamt nicht zu beanstanden. Bei einzelnen Regierungen bestehen jedoch kleinere Personalüberhänge.

Den Sachgebieten 300 obliegen der Vollzug gewerblicher und regionaler Wirtschaftsförderungsprogramme einschließlich von Maßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie weitere wirtschaftsnahe Aufgaben, ferner bei den Regierungen von Oberfranken und Unterfranken der Bereich Frachthilfen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben war im Erhebungszeitraum 1986 folgendes Personal ¹⁾ eingesetzt:

Zahlenübersicht 1

Regierungen	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	insgesamt
Beschäftigte	11	9	9	16	8	6	8	67

40.1 Unmittelbare Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft

40.1.1 Förderungsprogramme

Die Regierungen sind für die Durchführung der Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft bis zur Einplanung der Mittel zuständig; zu nennen sind hier insbesondere

- die Bayerischen regionalen Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft (Industrie und Handwerk, Fremdenverkehr und Dienstleistungsgewerbe)
- die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und
- das Bayerische Kreditprogramm für das mittelständische Hotel- und Gaststättengewerbe.

Der Erlaß der Zuwendungsbescheide sowie die Auszahlung der Zuschüsse bzw. die Darlehensgewährung und die Prüfung der Verwendungsnachweise obliegen

¹⁾ einschließlich Sachgebietsleiter

der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung. Ein Überblick über die im Jahr 1986 ausgezahlten Darlehen und Zuschüsse ergibt sich aus der Zahlenübersicht 2.

Ausgezahlte Darlehen und Zuschüsse 1986
(gewerbliche Wirtschaft) Zahlenübersicht 2

Regierungs- bezirke	Darlehen		Zuschüsse	
	TDM	v.H.	TDM	v.H.
OB	96 345	15,3	9 417	7,2
NB	132 255	21,1	34 207	26,2
OPF	124 610	19,8	28 247	21,6
OFR	71 375	11,3	39 351	30,1
MFR	48 247	7,7	10 601	8,1
UFR	62 936	10,0	4 772	3,6
Schw	93 345	14,8	4 150	3,2
insgesamt	629 113	100,0	130 745	100,0

40.1.2 Frachthilfen

Frachthilfe wird gewährt als Zuschuß zu den Versand- bzw. Bezugsfrachten, die Betriebe der gewerblichen Wirtschaft für Transporte von Gütern zu zahlen haben, die vor der Teilung Deutschlands in erheblichem Umfange in Gebieten der heutigen DDR oder in der CSSR abgesetzt bzw. aus diesen Gebieten bezogen wurden (Versand- bzw. Empfangsfrachthilfe).

Einzelheiten ergeben sich aus der Zahlenübersicht 3.

Frachthilfen 1986 Zahlenübersicht 3

Regie- rungs- bezirke	Betriebe	Empfangsbetriebe nach Frachthilfearten	Empfangsbetriebe nach Güterarten		Frachthilfe- zahlungen insgesamt TDM	
			Anzahl	v.H.	TDM	v.H.
NB	149	198	210	15,8	8 198	20,7
OPf	176	267	300	22,5	13 052	33,0
OFR	420	742	777	58,3	16 471	41,7
UFR	34	45	45	3,4	1 802	4,6
insges.	779	1 252	1 332	100,0	39 523	100,0

Frachthilfebegünstigt sind 779 Betriebe. Die Zahl der Empfangsbetriebe nach Frachthilfearten (1252) bzw. nach Güterarten (1332) ist höher, weil einige Betriebe mehrere Frachthilfearten bzw. innerhalb einer Frachthilfeart für mehrere unterschiedlich begünstigte Güterarten Frachthilfe bezogen haben.

Zuständig sind die Regierungen von Niederbayern (Sachgebiet 330), Oberfranken (Sachgebiet 300) und Unterfranken (Sachgebiet 300) sowie die Regierung der Oberpfalz (Sachgebiet 330).

40.1.3 Investitionszulagengesetz

Die Regierungen geben gegenüber dem Bundesamt für Wirtschaft Stellungnahmen zu Anträgen auf Erteilung der Bescheinigung nach § 2 des Investitionszulagengesetzes ab. Investitionszulagen werden künftig nicht mehr gewährt (vgl. Art. 6 des Steuerreformgesetzes 1990, BGBl 1988 I S. 1093).

40.1.4 Innerdeutscher Wirtschaftsverkehr

Der Vollzug der Interzonenabkommen obliegt der Regierung von Oberbayern für die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Schwaben sowie der Regierung von Mittelfranken für die Regierungsbezirke Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken und Unterfranken. Sie haben Warenbegleitscheine und Bezugsgenehmigungen zu erteilen.

40.1.5 Erfinderförderung

Seit 1. Januar 1987 sind die Regierung von Oberbayern für die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Schwaben sowie die Regierung von Mittelfranken für die Regierungsbezirke Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken und Unterfranken für die Bestätigung des volkswirtschaftlichen Werts von Erfindungen gem. § 3 Nr. 1 der Erfinderverordnung über die einkommensteuerliche Behandlung der freien Erfinder zuständig.

40.1.6 Sonstige Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft

Die Sachgebiete 300 haben zusätzlich eine Reihe von betriebswirtschaftlich orientierten Aufgaben zu erledigen, wie Stellungnahmen verschiedenster Art und Schwierigkeit gegenüber anderen Abteilungen bzw. Sachgebieten, Beratung von Bewerbern für die Auftragsvergabe bei öffentlichen Leistungen (Öffentliches Auftragswesen/VOL) und Abwicklung von Finanzhilfeaktionen (z.B. bei Unwetterschäden).

Außerdem sind die Sachgebiete 300 allgemeine Anlaufstelle für Auskünfte und Beratungen in Fragen der gewerblichen Wirtschaftsförderung. Sie unterstützen die Bemühungen um Ansiedlung und weitere Entwicklung von Betrieben einschließlich der Aufbereitung von Grundlagen (z.B. Standortatlas) sowie allgemein die Präsentation der regionalen Wirtschaft oder einzelner Wirtschaftszweige (z.B. Fremdenverkehr) im Interesse der Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft.

40.2 Aufgaben im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur

Soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, kann der Ausbau der Infrastruktur mit Investitionszuschüssen und zinsverbilligten Darlehen an öffentliche Träger aus Mitteln der regionalen Wirtschaftsförderungsprogramme einschließlich Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - GA" gefördert werden. Die Regierungen sind hier abweichend von der gewerblichen Wirtschaftsförderung auch für den Erlass der Zuwendungsbescheide und die weitere verwaltungsmäßige Abwicklung zuständig.

Einen Überblick über die 1986 ausgezahlten Darlehen und Zuschüsse gibt die Zahlenübersicht 4.

Ausgezahlte Darlehen und Zuschüsse 1986
(wirtschaftsnahe Infrastruktur)

Zahlenübersicht 4

Regierungsbezirke	Gemeinschaftsaufgabe	Bayer. regionale Förderungsprogramme ¹⁾		Gesamtbetrag			
		Zuschüsse	Darlehen	Zuschüsse	Zuschüsse		Darlehen
	TDM	TDM	TDM	TDM	v.H.	TDM	v.H.
OB	5 731	1 005	2 032	7 763	10,2	1 005	5,1
NB	8 691	5 370	3 179	11 870	15,6	5 370	27,3
OPf	10 983	4 039	11 019	22 002	29,0	4 039	20,6
OFr	11 529	1 347	1 655	13 184	17,3	1 347	6,9
MFr	2 045	1 410	2 373	4 418	5,8	1 410	7,2
UFR	5 127	2 893	4 797	9 924	13,0	2 893	14,7
Schw	2 052	3 583	4 901	6 953	9,1	3 583	18,2
insges.	46 158	19 647	29 956	76 114	100,0	19 647	100,0

1) Regionales Wirtschaftsförderungsprogramm
Bayer. Grenzhilfeprogramm
Fremdenverkehrsprogramm

Neben allgemeinen Auskünften und Beratungen zu Förderungsmaßnahmen der wirtschaftsnahen Infrastruktur hatten sich die Regierungen im Erhebungszeitraum auch mit regionalen Sonderaufgaben befaßt, z.B. oberfränkisches Bäderkonzept, Untersuchung der Heilbäderentwicklung Birnbach-Griesbach, Untersuchung zum Neuen Fränkischen Seenland, Strukturprobleme Mittlere Oberpfalz.

40.3 Personalbedarf

Zur Berechnung des Personalbedarfs hat der ORH für die wesentlichen Aufgabenbereiche erhoben, welche Fallzahlen mit welchen Zeitanteilen bearbeitet wurden. Nach Bereinigung dieser Erhebungsergebnisse durch Ausscheiden von extremen Abweichungen nach oben und unten wurden die Regierungen untereinander getrennt nach Aufgabenbereichen verglichen, um unter Berücksichtigung der Prüfungserfahrungen des ORH festzustellen, bei wievielen zu bearbeitenden Fällen die Jahresarbeitskraft eines Beschäftigten ausgelastet erscheint (Sollzahl). Diese Zahl, die für die einzelnen Bereiche sehr unterschiedlich ist, wurde in Beziehung gesetzt zu der festgestellten Zahl der tatsächlich bearbeiteten Fälle. Dabei wurden konkret faßbare Sonderaufgaben mit besonderen Ansätzen und eine überdurchschnittliche Personalfuktuation durch einen Bonus berücksichtigt. Die Sachgebietsleiter blieben wegen ihrer Führungsfunktion und wegen herausgehobener Beratungsaufgaben und Grundlagenarbeiten bei der Personalbedarfsbemessung außer Ansatz. Das Ergebnis ist in den folgenden Zahlenübersichten dargestellt.

40.3.1 Personalbedarf in der gewerblichen Wirtschaftsförderung

Den Personalbedarfsberechnungen wurden die in der folgenden Zahlenübersicht 5, Spalten 3, 5, 7, 9 und 11 genannten Sollzahlen zugrunde gelegt.

Personalbedarfsbemessung gewerbliche Wirtschaftsförderung

Zahlenübersicht 5

Regierung	Erfasste Fälle laut Erhebungsbogen											rechnerischer Personalüberhang					
	Industrie, Handwerk + AL 1)		Fremdenverkehr 2)		Investitionszulage 3)		Stellungnahmen		VOL		Sondereufgaben	Gesamtpersonal in den Sachgebieten 300	Personalbedarf insgesamt	im Erhebungszeitraum 1986 (Sp. 13 minus Sp. 14)	durch künftige fallende Sonderaufgaben	Reduzierung wegen neuer Sonderaufgaben	insgesamt (Sp. 15 + Sp. 16 - Sp. 17)
	Fälle Personalbedarf Sollzahl: 45 Fälle je Arbeitskraft	3	Fälle Personalbedarf Sollzahl: 90 Fälle je Arbeitskraft	4	Fälle Personalbedarf Sollzahl: 350 Fälle je Arbeitskraft	6	Fälle Personalbedarf Sollzahl: 400 Fälle je Arbeitskraft	8	Fälle Personalbedarf Sollzahl: 600 Fälle je Arbeitskraft	10								11	12	13	14	15	16	17	18
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
OB	41	0,9	167	1,9	91	0,3	169	0,4	52	0,1	0,3 ⁴⁾	4,5 ⁷⁾	3,9	0,6	0,3 ⁴⁾	0,3 ⁸⁾	0,6
NB	114	2,5	123	1,4	260	0,7	101	0,3	-	-	0,7 ⁵⁾	5,3	5,6	-0,3	0,7 ⁵⁾	-	0,4
OPf	119	2,6	46	0,5	269	0,8	136	0,3	84	0,1	-	4,6	4,3	0,3	-	-	0,3
OFr	139	3,1	51	0,6	322	0,9	194	0,5	-	-	0,1 ⁴⁾	5,1	5,2	-0,1	0,1 ⁴⁾	-	-
MFr	44	1,0	69	0,8	53	0,2	112	0,3	-	-	0,2 ⁶⁾	3,9	2,5	1,4	0,2 ⁶⁾	0,1 ⁸⁾	1,5
UFr	55	1,2	66	0,7	137	0,4	66	0,2	42	0,1	-	2,3	2,6	-0,3	-	-	-0,3
Schw	52	1,2	152	1,7	42	0,1	136	0,3	50	0,1	0,1 ⁴⁾	5,1	3,5	1,6	0,1 ⁴⁾	-	1,7

- 1) Kreditprogramm gewerbliche Wirtschaft "Abwasserreinigung und Luftreinhaltung"
- 2) einschließlich Dorfwirtschaften sowie Mittelständisches Hotel- und Gaststättengewerbe
- 3) nur Bescheinigungsverfahren; künftig wegfallend (Art. 6 Steuerreformgesetz 1990)
- 4) Privatzimmerprogramm; ab 1. Juni 1987 Übernahme durch Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
- 5) Untersuchung Heilbäder Birnbach-Griesbach/Niederbayern (0,2 Arbeitskräfte) und Redenentwürfe (0,5 Arbeitskräfte)
- 6) Untersuchung Neues Fränkisches Seenland
- 7) Bonus wegen überdurchschnittlicher Personalfluktuations (0,25 Arbeitskräfte) bereits abgesetzt
- 8) Erforderförderung ab 1. Januar 1987 Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken

Bei vier Regierungen waren die Personalverhältnisse im Erhebungszeitraum ausgeglichen. Überhänge ergaben sich bei den Regierungen von Oberbayern, Mittelfranken und Schwaben, wobei in Schwaben bereits ab 1. Mai 1987 eine Stelle nicht mehr besetzt ist. Durch den Wegfall von Sonderaufgaben ergibt sich ein weiterer Personalüberhang (vgl. Zahlenübersicht 5, Spalten 16 und 18). Durch den schrittweisen Wegfall der Investitionszulage aufgrund des Steuerreformgesetzes 1990 ergibt sich darüber hinaus nochmals ein Personalüberhang (vgl. Zahlenübersicht 5 Spalte 7).

40.3.2 Personalbedarf für die wirtschaftsnahe Infrastruktur

Personalbedarfsbemessung
wirtschaftsnahe Infrastruktur

Zahlenübersicht 6

Regierung	Fälle	Personal	Personalbedarf	rechnerischer Personalüberhang
	lt. Erhebung	Istbesetzung 1986	Sollzahl: 20 Fälle je Arbeitskraft	(Spalte 3 minus Spalte 4)
1	2	3	4	5
OB	41	3,7	2,1	1,6
NB	59	3,1	3,0	0,1
OPf	47	3,4	2,4	1,0
OFr	70	3,5	3,5	-
MFr	37	1,9	1,9	-
UFr	50	2,6	2,5	0,1
Schw	32	1,5	1,6	- 0,1

Auch hier ist die Personalbesetzung im allgemeinen ausgeglichen. Ein Personalüberhang besteht bei den Regierungen von Oberbayern und der Oberpfalz. Bei der Regierung der Oberpfalz ist allerdings zu berücksichtigen, daß erhebliche Strukturprobleme besonderer Art bestehen, die sich künftig auf den Personalbedarf auswirken können.

Die Aufgaben werden fast ausschließlich von Beamten des gehobenen Dienstes ausgeführt. Nur bei einer Regierung ist auch ein Beamter des höheren Dienstes eingesetzt. Da die Aufgabe diese Qualifikation nicht erfordert, sollte die Stelle in eine solche des gehobenen Dienstes umgewandelt werden.

40.3.3 Personalbedarf für die Frachthilfe

Die Sollzahlen wurden nicht aufgrund der - von den Regierungen uneinheitlich erfaßten - Anträge ermittelt, sondern aufgrund der Basisdaten "Emp-

fangsbetriebe nach Güterarten". Dabei wurden Betriebe mehrfach gezählt, die mehrere Frachthilfearten und innerhalb derselben mehrere unterschiedlich geförderte Güterarten erhalten haben, da dies jeweils einen gesonderten Arbeitsvorgang auslöst.

Bei der Personalbedarfsbemessung wurden Fälle der erweiterten Kohlefrachthilfe (EKF) wegen des geringeren Arbeitsaufwandes nur mit dem Faktor 0,5 gewertet (Zahlenübersicht 7, Spalte 4). Sie ist zum 1. Januar 1988 weggefallen. Eingesetzt waren Beamte des mittleren Dienstes oder vergleichbare Angestellte.

Personalbedarfsbemessung Frachthilfe

Zahlenübersicht 7

Regie- rung	Sach- ge- biet	Zahl der Empfangsbe- triebe nach Güterarten insgesamt 1)	Bereinigte Zahl der Empfangs- betriebe 2)	Gesamt- personal 1986 (Ist)	Personal- bedarf 1986 Sollzahl: 115 Fälle aus Sp. 4 je Arbeits- kraft	rechnerischer Personalüberhang		
						im Erhe- bungs- zeitraum 1986	durch Weg- fall der EKF zum 1.1.1988	insgesamt (Sp. 7 und 8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
NB	330	210	179	1,62	1,6	-	0,3	0,3
OPf	330	300	248	3,25	2,2	1,0	0,5	1,5
OFR	300	777	619	6,11	5,4	0,7	1,4	2,1
UFR	300	45	35	0,50	0,3	0,2	0,1	0,3

1) Siehe Zahlenübersicht 3, Sp. 4

2) Wegen des geringeren Arbeitsaufwandes bei der Bearbeitung der Anträge auf erweiterte Kohlefrachthilfe (EKF) wurden diese Fälle nur mit dem Faktor 0,5 gewertet.

Bei der Regierung von Oberfranken wurden im ersten Halbjahr 1988 bereits zwei Stellen eingezogen, so daß die Personalausstattung nunmehr angemessen ist. Bei der Regierung von Unterfranken beruht der Personalüberhang darauf, daß für diese Tätigkeit eine Grundausstattung vorzuhalten ist; eine Rationalisierung würde sich ergeben, wenn die Aufgabe auf die Regierung von Oberfranken übertragen würde. Ein rechnerischer Personalüberhang besteht bei der Regierung der Oberpfalz und in geringem Umfang bei der Regierung von Niederbayern.

40.3.4 Personalbedarf für den Innerdeutschen Wirtschaftsverkehr

Bei der Regierung von Mittelfranken sind 1,6 Beschäftigte, bei der Regierung von Oberbayern 1,5 Beschäftigte (Beamte des mittleren Dienstes bzw. vergleichbare Angestellte) eingesetzt. Die Regierung von Mittelfranken hatte 2100 Fälle, die Regierung von Oberbayern 1220 Fälle zu bearbeiten. Daraus ergibt sich bei der Regierung von Oberbayern ein rechnerischer Personalüberhang von 0,5 Arbeitskräften.

40.4 Stellungnahme der Verwaltung

40.4.1 Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr akzeptiert die Feststellungen des ORH zur personellen Auslastung bei der gewerblichen Wirtschaftsförderung und der wirtschaftsnahen Infrastruktur nicht und wendet ein, die Zahl der bearbeiteten Förderungsanträge bzw. die Fallzahlen seien keine geeigneten Bemessungsgrundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs, weil

- a) die Strukturen der Regierungsbezirke unterschiedlich seien (Grenzland, Verdichtungsräume),
- b) die Bemessung nach Fallzahlen die Regierungen in wachstumsschwachen Regionen personell benachteiligen würde,
- c) die Bearbeitung eines Falles einen Vorlauf habe und die Betreuung aufgrund der maßgeblichen Lenkungsfunktion der Sachgebiete 300 sich verschiedentlich über mehrere Jahre hinziehe und wegen zahlreicher Beratungsgespräche, Ortstermine und gutachtlicher Stellungnahmen sehr zeitaufwendig sei,
- d) die Einwirkung auf andere regionalwirtschaftlich bedeutsame Bereiche sich in den Fallzahlen nicht niederschlage,
- e) bei kommunalen Maßnahmen der Fremdenverkehrsinfrastruktur es besonders zeitaufwendig sei, von nicht förderungswürdigen Projekten abzuraten,
- f) der Beratungs- und Besprechungsaufwand in Gebieten mit ausgeprägt mittelständischer Struktur höher sei als in Gebieten mit überwiegend großen Unternehmen,
- g) in Gebieten, in denen sich der Fremdenverkehr im Aufbau befindet, ein höherer Beratungsaufwand bei der gewerblichen Fremdenverkehrsförderung erforderlich sei,

h) es nicht sachgerecht sei, die zeitaufwendigen sonstigen Aufgaben auf die Fallzahlen umzulegen.

Konkrete Korrekturfaktoren hat das Staatsministerium nicht vorgeschlagen.

40.4.2 Der ORH teilt die Auffassung des Staatsministeriums nicht:

Zu Buchstabe a):

Die unterschiedlichen Strukturen spiegeln sich in den sehr unterschiedlichen Fallzahlen wider. So haben die Regierungsbezirke mit größerer Fremdenverkehrsintensität (OB, Schw) auch die höheren Fallzahlen bei der Fremdenverkehrsförderung, während Regierungsbezirke im Grenzland (NB, OPf, OFr) das größte Fallaufkommen bei der Industrie- und Handwerksförderung haben.

Zu Buchstabe b):

Die Bemessung nach Fallzahlen benachteiligt Regierungen in wachstumsschwachen Regionen personell nicht. Wie sich aus den Zahlenübersichten 5 und 6 ergibt, hat die Bemessungsmethode des ORH gerade dort keine personellen Überhänge ergeben.

Zu Buchstabe c):

Es besteht eine langjährige Kontinuität der Wirtschaftsförderung in Bayern. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß stets parallel Fälle im Vorlauf, Fälle in der Betreuungs- und Entscheidungsphase und Fälle im Abwicklungsstand (z.B. Verwendungsnachweis) zu bearbeiten sind. Der ORH hat die gesamte Bearbeitungszeit eines Falles dem Entscheidungsjahr zugerechnet, auch wenn sich die Bearbeitung über einen längeren Zeitraum erstreckte. Umgekehrt wurden Bearbeitungszeiten für Fälle, die in anderen Jahren entschieden wurden, nicht zugerechnet. Bei kontinuierlicher Förderpraxis gleichen sich diese Verschiebungen der Bearbeitungszeit im statistischen Durchschnitt aus.

Zu Buchstabe d):

Die Einwirkung auf andere regionalwirtschaftlich bedeutsame Bereiche schlägt sich in der Zahl der Stellungnahmen nieder, die gegenüber anderen Sachgebieten und Abteilungen der Regierungen abgegeben werden; sie sind in der Zahlenübersicht 5, Spalten 8 und 9 dargestellt.

Zu Buchstabe e):

Der Zeitaufwand für Fremdenverkehrsinfrastrukturmaßnahmen (einschließlich der Ablehnungsfälle mit Bearbeitungsqualität) wurde mit der niedrigeren Bemessungszahl ausreichend berücksichtigt.

Zu Buchstabe f):

Der Bearbeitungsaufwand kann bei mittelständischen Betrieben unter Umständen höher sein als bei großen Unternehmen. Eine feste Regel dieser Art konnte der ORH nicht feststellen. Allerdings ist generell zutreffend, daß die Fälle recht unterschiedliche Schwierigkeitsgrade haben; regionale Besonderheiten ergaben sich jedoch nicht. Die vom ORH zugrunde gelegten Sollzahlen gehen daher von einem durchschnittlichen Schwierigkeitsgrad bei allen Regierungen aus.

Zu Buchstabe g):

Soweit sich der gewerbliche Fremdenverkehr im Entwicklungsstadium befindet, betrifft der höhere Beratungsaufwand überwiegend fachspezifische Belange, für die eigene, vom Staat geförderte Beratungsunternehmen bestehen (Kap. 07 04 Tit. 685 78).

Zu Buchstabe h):

Der Zeitaufwand für die sonstigen Aufgaben wie allgemeine Auskünfte und Beratungen, Aufbereitung von Grundlagen (siehe TNr. 40.1.6 und TNr. 40.2 am Ende) wurde von den Regierungen recht unterschiedlich gewertet. Da er unter organisatorischen Gesichtspunkten im einzelnen kaum meßbar ist und da er in engem Zusammenhang mit den konkreten Förderungsaufgaben steht, wurden die entsprechenden Arbeitszeitanteile den direkt meßbaren Haupttätigkeiten zugeordnet. Durch diese Umlegung ergeben sich rechnerisch geringere Fallzahlen pro Arbeitskraft, die als Maßstab angewandt wurden. Damit ist der gesamte Zeitaufwand, der von den Regierungen für die sonstigen Aufgaben erfaßt wurde, in den zugrunde gelegten Bearbeitungszeiten pro Fall berücksichtigt.

Das Staatsministerium betonte darüber hinaus den Zeitaufwand für besondere Beratung, Besprechung und Betreuung und die maßgebliche Lenkungsfunktion der Sachgebiete 300. Diese Aufgaben obliegen weitgehend dem Sachgebietsleiter. Seine Arbeitsleistung wurde aber bei der Personalbedarfsbemessung nicht berücksichtigt.

Aus den dargelegten Gründen führen die Einwendungen des Staatsministeriums nach Auffassung des ORH zu keiner anderen Beurteilung.

41 Sachgebiet 330 - Preis- und Wettbewerbsrecht

Die Sachgebiete 330 sind mit Ausnahme bei der Regierung von Oberbayern mit der Preisprüfung nicht voll ausgelastet. Deshalb nehmen sie zusätzlich noch verschiedene andere Aufgaben wahr. Der ORH regt an, die Preisprüfung bei zwei Regierungen zusammenzufassen. Damit könnten der Personaleinsatz rationeller gestaltet und zumindest vier Stellen für Sachgebietsleiter eingespart werden.

41.1 Preisüberwachungsstellen (PÜ)

Zur Preisüberwachung und zur Erfüllung weiterer Aufgaben (vgl. TNr. 41.2) war im Erhebungszeitraum (1986) folgendes Personal ¹⁾ eingesetzt:

Zahlenübersicht 1

Regierungen	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	insgesamt
Beschäftigte	13	5	6	3	8	5	4	44

Die öffentliche Hand hat einen erheblichen Bedarf an Gütern, um ihre Aufgaben zum Wohl der Allgemeinheit zu erfüllen. Dabei kommt ihr vielfach die Stellung eines Monopolnachfragers zu. Sie fragt Leistungen nach, die nicht marktgängig sind, wobei z.T. auch die Anbieter Monopolisten sind. Damit können sich keine freien marktwirtschaftlichen Preise bilden. Um den öffentlichen Auftraggeber vor überhöhten Preisen zu schützen, aber auch um den von der öffentlichen Hand abhängigen Auftragnehmer nicht zu betriebswirtschaftlich unvertretbaren Kalkulationen zu veranlassen, wurden aufgrund Bundesrechts von den Ländern Preisüberwachungsstellen zur neutralen Preisprüfung eingerichtet. Sie haben insbesondere die Aufgabe, bei öffentlichen Aufträgen objektive Maßstäbe für die Preisforderungen zu ermitteln, Beeinträchtigungen des Preisniveaus zu verhindern und den Marktpreisen den Vorrang einzuräumen. Sind Marktpreise nicht feststellbar, gelten Selbstkostenpreise, die nach bestimmten Regeln zu ermitteln sind. Hierbei kann grundsätzlich nur die richtige Zuordnung der tatsächlich entstandenen Kosten zum Auftrag erfaßt werden, nicht die Wirtschaftlichkeit des Produktionsprozesses.

Schwerpunkte der Tätigkeit sind entsprechende Aufträge des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie der Stationierungsstreitkräfte. Die Auftragsvolumina und die seitens der PÜ zugunsten der öffentlichen Auftraggeber erzielten Einsparungen sind in der nachfolgenden Übersicht dargestellt:

1) einschließlich Sachgebietsleiter

Preisprüfungen (Stand 1986)

Zahlenübersicht 2

Regie- rungen	Aufträge/Auftragswert				Einsparungen			
	Fälle	v.H.	TDM	v.H.	Fälle	v.H.	TDM	v.H.
OB	890	65,2	986 003	64,6	235	67,1	8 189	68,9
NB	11	0,8	2 268	0,1	3	0,9	140	1,2
OPf	36	2,6	11 906	0,8	11	3,1	479	4,0
OFr	29	2,1	13 172	0,9	8	2,3	272	2,3
MFr	166	12,2	382 848	25,0	48	13,7	1 346	11,3
UFr	140	10,2	48 674	3,2	23	6,6	1 042	8,8
Schw	94	6,9	82 468	5,4	22	6,3	410	3,5
insges.	1 366	100,0	1 527 339	100,0	350	100,0	11 878	100,0

41.2 Weitere Aufgaben

Im wesentlichen obliegen den Sachgebieten 330 folgende weitere Aufgaben:

- Genehmigung der vereinbarten oder festgesetzten Pflegesätze nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz;
- preisrechtliche Genehmigung von Stromtarifen und Baukostenzuschüssen bei den örtlichen Energieversorgungsunternehmen (bei den regionalen EVU ist das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr zuständig).

Daneben haben sie noch andere Aufgaben meist kleineren Umfangs übernommen, die sich im wesentlichen aus der Zahlenübersicht 6 (TNr. 41.4) ergeben. Einige Regierungen haben weitere Aufgaben, die sonst im Sachgebiet 300 wahrgenommen werden, dem Sachgebiet 330 übertragen (z.B. Frachthilfe, VOL).

41.3 Personalbedarfsbemessung

Bei der Bildung von Sollzahlen für die Personalbemessung wurde bei der Preisprüfung unterschieden nach

- Grundsatzprüfungen
(Ermittlung kostenrechnerischer Grundlagen zur Vorbereitung nachfolgender Einzelauftragsprüfungen)
- Einzelauftragsprüfungen
(Regelfall der Prüfung eines öffentlichen Auftrags)
- Kurzpreisprüfungen (Vergleich mit vorhandenen Marktpreisen) und Prüfungen von Aufträgen der Stationierungsstreitkräfte.

Zur Personalbedarfsbemessung wurden entsprechend dem Verfahren im Aufgabenbereich Wirtschaftsförderung (TNr. 40.3) Sollzahlen für die Bereiche Preisprüfung und Genehmigung von Krankenhauspflegesätzen zugrunde gelegt, die sich aufgrund der Erhebungen bei den Regierungen ergeben haben.

Weil die übrigen Aufgabenbereiche im einzelnen nur einen geringen Umfang aufweisen und sehr uneinheitlich sind, wurden insoweit die Angaben der Regierungen übernommen. Die Sachgebietsleiter wurden nicht in die Berechnung einbezogen.

Hierdurch ergab sich folgender Personalbedarf:

a) Personalbedarfsbemessung für den Bereich Preisprüfung

Zahlenübersicht 3

Regierung	Grundsatzprüfungen ¹⁾	Einzelauftragsprüfungen	Kurzpreisprüfungen ¹⁾ und Stationierungsaufträge	Personalbedarf			
				Zu Spalte 2 Sollzahl: 20 Fälle je Arbeitskraft	Zu Spalte 3 Sollzahl: 100 Fälle je Arbeitskraft	Zu Spalte 4 Sollzahl: 200 Fälle je Arbeitskraft	insgesamt (Sp. 5 bis 7)
1	2	3	4	5	6	7	8
OB	70	852	94	3,50	8,52	0,47	12,49
NB	-	10	2	-	0,10	0,01	0,11
OPf	-	24	12	-	0,24	0,06	0,30
OFr	1	21	10	0,05	0,21	0,05	0,31
MFr	9	134	40	0,45	1,34	0,20	1,99
UFR	9	70	69	0,45	0,70	0,35	1,50
Schw	7	69	32	0,35	0,69	0,16	1,20

1) Grundsatzprüfungen und Kurzpreisprüfungen ohne Auftragswert sind in der Zahlenübersicht 2 nicht enthalten.

b) Personalbedarfsbemessung - gesamtes Sachgebiet 330

Zahlenübersicht 4

Re- gie- rung	Erfabte Tätigkeiten laut Erhebungsbogen						Gesamtpersonal im Sachgebiet 330 (ohne SGL)	Personalbedarf insgesamt	rechnerischer Personalüberhang		
	Preisprü- fung	Krankenhaus- pflegesätze	sonstige Prüfungen ¹⁾	sonstige Tätig- keiten ²⁾	Sonder- aufgaben	im Erhe- bungszeit- raum 1986					
	Personal- bedarf insge- samt (Zahlenüber- sicht 3, Spalte 7)	Fälle insge- samt 90 Fälle je Arbeits- kraft	Personal- bedarf Sollzahl: 90 Fälle	Istbeset- zung 1986	Istbeset- zung 1986	Istbeset- zung 1986	Istbeset- zung 1986	Soll (Spalte 2, 4 bis 7)	Spalte 8 minus Spalte 9	durch künftig wegfal- lende Aufgaben	Spalte 10 und Spalte 11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OB	12,49	119	1,32	0,65	0,17	-	12,00	14,63	- 2,63	-	- 2,63
NB	0,11	41	0,46	0,05	0,92	-	2,55 ⁴⁾	1,53	1,02	-	1,02 ¹¹⁾
OPf	0,30	32	0,36	-	0,45	-	1,33 ⁵⁾	1,10	0,23	0,28 ⁸⁾	0,51
OFr	0,31	22	0,24	0,03	0,52	-	2,00 ⁷⁾	1,10	0,90	0,37 ⁸⁾	1,27
MFr	1,99	45	0,50	0,04	1,62	1,00 ³⁾	6,36 ⁶⁾	5,15	1,21	0,50 ⁹⁾	1,71
UFR	1,50	54	0,60	0,11	0,64	0,25 ¹⁰⁾	3,68	3,10	0,58	0,25 ¹⁰⁾	0,83
Schw	1,20	59	0,66	0,05	1,00	-	3,40	2,90	0,50	-	0,50

- 1) preisrechtliche Prüfung von Strom-Tarifen und Baukostenzuschüssen bei Energieversorgungsunternehmen und Beteiligung an Preisgesprächen
- 2) siehe dazu im einzelnen Zahlenübersicht 6
- 3) Ein Preisprüfer ganzjährig für einen Grobauftrag
- 4) nicht enthalten sind folgende Arbeitskräfte: für Frachthilfe NB = 1,62) vgl. Tnr. 40.3.3, Zahlenübersicht 7, Spalte 5
- 5) nicht enthalten sind folgende Arbeitskräfte: für Frachthilfe OPf = 3,25) vgl. Tnr. 40.3.3, Zahlenübersicht 7, Spalte 5
- 6) nicht enthalten sind folgende Arbeitskräfte: für Innerdeutschen Wirtschaftsverkehr MFr = 1,6 vgl. Tnr. 40.3.4
- 7) Zustandig für Frachthilfen ab 1. Juni 1987: Sachgebiet 330; 6,11 Arbeitskräfte, vgl. Tnr. 40.3.3, Zahlenübersicht 7, Spalte 5
- 8) Sonderveranstaltungen nach § 7 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zum 1. Januar 1987 aufgehoben
- 9) DV-Programm für Abteilung 3
- 10) einmalige Sonderprüfung: Frachthilfen
- 11) darunter Schreibkraft (0,4 Arbeitskräfte), nicht zu berücksichtigen wegen des geringen Umfangs des Sachgebiets 330

Zur rein rechnerischen Personalunterdeckung von 2,6 Prüfern bei der Regierung von Oberbayern ist zu bemerken, daß in Oberbayern die Mehrzahl der Großbetriebe liegt, die laufend einschlägige öffentliche Aufträge erhalten und daher einer ständigen Einzelauftragsprüfung unterliegen. Hier führen die Grundsatzprüfungen, verbunden mit einer größeren Zahl nachfolgender Einzelauftragsprüfungen zu einem erheblichen Rationalisierungsvorteil gegenüber anderen Regierungen, die zum Teil Betriebe mit nur einer einzigen Einzelauftragsprüfung haben. Die übrigen Regierungen weisen einen Personalüberhang aus. Bei den zwar von Jahr zu Jahr schwankenden, aber insgesamt geringen Fallzahlen aus der eigentlichen Preisprüfung ist dies damit zu erklären, daß eine Mindestausstattung mit Prüfern zur Erledigung der anfallenden Preisprüfung vorzuhalten ist. Eingesetzt sind fast ausschließlich Beschäftigte des höheren Dienstes mit wirtschaftswissenschaftlicher Vorbildung.

Wegen der geringen Zahl von Preisprüfungen bei mehreren Regierungen sind die Sachgebiete 330 dort mit ihren eigentlichen Aufgaben nicht voll ausgelastet. Deshalb wurden ihnen (ausgenommen Oberbayern) zahlreiche sonstige Aufgaben mit zum Teil geringem Umfang zugewiesen. Die Sachgebiete 330 haben damit insgesamt einen uneinheitlichen Aufgabenbestand, so daß sie nur bedingt vergleichbar sind.

Zur Personalbedarfsermittlung wendet das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr ein, die Stationierungsaufträge könnten hinsichtlich ihres Zeitbedarfs insgesamt nicht wie Kurzpreisprüfungen behandelt werden. Bei den örtlichen Erhebungen ergab sich aber, daß Stationierungsaufträge in der Regel nicht zeitaufwendig und daher insgesamt mit Kurzpreisprüfungen durchaus zu vergleichen sind.

Außerdem bringt das Staatsministerium vor, daß der Schwierigkeitsgrad der Prüfungsfälle und der damit verbundene Zeitaufwand sehr heterogen sei, insbesondere bei den Einzelauftragsprüfungen. Ursächlich dafür seien vor allem unterschiedliche Auftragswerte und die verschiedenen Unternehmensstrukturen; dies wirke sich vor allem bei den kleineren Regierungen aus, so daß sie durch die Bemessung des ORH hinsichtlich ihres Zeitbedarfs gegenüber der Regierung von Oberbayern erheblich unterbewertet seien.

Wegen des unterschiedlichen Schwierigkeitsgrades und Zeitaufwands hat der ORH nach dem Ergebnis der örtlichen Erhebungen drei Fallgruppen gebildet. Er verkennt nicht, daß auch innerhalb der Fallgruppen erhebliche zeitliche Unterschiede möglich sind. Diese gleichen sich jedoch bei den größeren PÜ im Durchschnitt aus. Bei den minimalen Fallzahlen einiger PÜ würde eine zusätzliche Differenzierung pro Prüfungsfall mangels Arbeitsmenge zu kei-

ner stärkeren Aussagekraft führen. Letztlich beruht der vom ORH festgestellte Personalüberhang bei den kleineren PÜ auf dem zwar von Jahr zu Jahr schwankenden, insgesamt aber geringen Arbeitsanfall und der gleichwohl erforderlichen personellen Mindestausstattung. Im übrigen hat der ORH im Hinblick auf die kleineren Regierungen günstigere Sollzahlen zugrunde gelegt, wie die rechnerische Personalunterdeckung bei der Regierung von Oberbayern aufzeigt. Die Auftragswerte haben nur eine begrenzte Aussagekraft für den erforderlichen Zeitaufwand; insbesondere sind bei den kleineren PÜ, für die das Staatsministerium eine weitere Differenzierung fordert, die Auftragswerte nicht höher (s. Zahlenübersicht 2).

41.4 Organisationsänderung

Die PÜ Niederbayern, Oberpfalz und Oberfranken gehören nach Personal und Arbeitsumfang zu den kleinsten im Bundesgebiet. Auch die übrigen PÜ (ausgenommen Oberbayern mit zwölf Preisprüfern) liegen allenfalls im Mittelbereich. Für deren eigentliche Aufgabe (siehe Zahlenübersicht 4, Spalten 2, 4, 5 und bei Mittelfranken Spalte 7) errechnet sich folgender Personalbedarf:

Zahlenübersicht 5

Regierung	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	insgesamt
Beschäftigte	0,6	0,7	0,6	3,5	2,2	1,9	9,5

Daraus entstehen Sachgebiete von an sich sehr kleinem Zuschnitt, die nur durch die Zuweisung weiterer, z.T. heterogener Aufgaben zu einer etwas breiteren Organisationseinheit aufgebaut werden. Nahezu alle diese weiteren Aufgaben werden - von Regierung zu Regierung wechselnd - auch von anderen Sachgebieten wahrgenommen. Ihre Zuweisung zum Sachgebiet 330 ist also nicht organisatorisch zwingend, sondern beruht auf dem Bemühen, eine landesweit einmal geschaffene Organisationseinheit auszufüllen.

Angesichts dieser Sachlage erscheint eine Neuorganisation der Preisprüfung (einschließlich der Genehmigung der Krankenhauspflegesätze) bei den Regierungen geboten. Nach Auffassung des ORH sollten nur zwei Regierungen für das gesamte Staatsgebiet Aufgaben der Preisprüfung erledigen. Eine derartige Aufgabenzuweisung an eine Regierung für mehrere Regierungsbezirke wurde beispielsweise auch bei den Luftverkehrsämtern und den Oberversicherungsämtern vorgenommen. Mit einer solchen Neuorganisation könnten die eingesetzten Preisprüfer voll mit der eigentlichen Preisprüfung ausgelastet werden. Mit den dann größeren Fallzahlen könnten Rationalisierungs-

erfolge erzielt und Personalüberhänge, die z.T. auf der notwendigen Vorhaltung einer Grundausstattung beruhen, abgebaut werden. Der Mehraufwand wegen der räumlichen Entfernung (Dienstreisen) fällt wegen der geringen Fallzahlen gerade in den Randgebieten kaum ins Gewicht und würde zudem durch die möglichen Einsparungen bei den Personalkosten bei weitem übertroffen. Vier Sachgebietsleiterstellen würden dann künftig wegfallen.¹⁾

Die sonstigen in den Sachgebieten 330 wahrgenommenen Aufgaben könnten, ohne daß die Qualität ihrer Erledigung beeinträchtigt würde, bei jeder Regierung an die entsprechenden Sachgebiete (überwiegend Sachgebiet 300) abgegeben werden, so wie es jetzt bereits in Oberbayern ohnehin weitgehend, aber auch bei verschiedenen anderen Regierungen von Fall zu Fall praktiziert wird. Die Verlagerung dürfte dort, wo es sich nur um Bruchteile von Arbeitskräften handelt (siehe Zahlenübersicht 6), im allgemeinen Aufgabenbestand ohne Personalmehrung aufgefangen werden können.

Sonstige Tätigkeiten
(Aufschlüsselung zu Zahlenübersicht 4, Spalte 6)

Zahlenübersicht 6

Lfd. Nr.	Aufgabenbereiche	P e r s o n a l b e d a r f						
		OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
1	Betriebswirtschaftliche Gutachten	-	0,35	0,02	-	0,55	0,30	0,20
2	Sonstige Gutachten	-	0,04	-	-	-	-	-
3	Einzelhandelsgroßprojekte	-	0,20	-	-	-	-	-
4	Stellungnahmen zu Betriebskostenschätzungen KHG	-	-	-	0,05	-	-	-
5	Betriebswirtschaftliche Beurteilung von kommunalen Gebühren und Beiträgen	-	-	-	-	-	-	0,10
6	Preisrechtliche Stellungnahmen	-	-	-	-	-	-	0,05
7	Staatliche Finanzhilfen + Verwendungsnachweise	-	0,18	-	-	-	-	-
8	Umzugskosten	0,02	0,07	-	0,04	0,15	-	0,30
9	Gutachterausschuß	0,15	0,03	0,08	0,05	0,15	0,24	0,05
10	VOL	-	0,03	-	-	0,07	-	-
11	PreisAng.VO, UWG, Kartellrecht	-	0,02	0,35	0,37	-	0,10	0,30
12	Prüfung von Ausgleichsleistungen nach PBefG	-	-	-	0,01	-	-	-
13	Erstellung von DV-Programmen für Abteilung 3	-	-	-	-	0,50	-	-
14	Prüfung von Verkehrsbetrieben, Beförderungsentgelten, Luftfahrerschule	-	-	-	-	0,20	-	-
	insgesamt	0,17	0,92	0,45	0,52	1,62	0,64	1,00

1) Bei der Regierung von Niederbayern führt der Sachgebietsleiter 320 das Sachgebiet 330 mit.

Das Staatsministerium hält die Zusammenfassung der Preisprüfung bei zwei Regierungen nicht für sinnvoll, weil es den regionalpolitischen Zielsetzungen und der Bürgernähe widerspräche. Die Sachgebiete 330 bei den Regierungen von Oberbayern und von Mittelfranken würden dabei auch so anwachsen, daß eine reibungslose und funktionsfähige Führungsarbeit problematisch werden müßte. Außerdem würde der Personalaufwand durch die Einsparung von vier Sachgebietsleiterstellen nicht in dem vom ORH erwarteten Ausmaß gemindert, weil sie in unterschiedlichem Umfang selbst in der Preisprüfung tätig seien. Die Übertragung der sonstigen in den Sachgebieten 330 wahrgenommenen Aufgaben, mit denen der betriebswirtschaftliche Sachverstand der PÜ optimal genutzt werde, würde die Gefahr einer weniger kompetenten und aufwendigeren Sachbearbeitung in sich bergen. Zudem würde die Leitungsspanne vor allem bei den Sachgebieten 300 zu groß.

Der ORH hält die regionalpolitischen Auswirkungen angesichts der minimalen Fallzahlen für unbedeutend. Dies gilt auch für die Bürgernähe. Die Führungsaufgaben bei den Sachgebieten 330 der Regierungen von Oberbayern und von Mittelfranken würden sich durch die wenigen zusätzlichen Arbeitskräfte nicht wesentlich erhöhen (vgl. Zahlenübersicht 5). Der ORH hält daran fest, daß ohne Qualitätseinbuße die Übertragung der sonstigen Aufgaben auf andere Sachgebiete möglich ist, wie dies die Verhältnisse in Oberbayern und im Einzelfall auch bei anderen Regierungen zeigen.

42 Abteilungen 5 - Schul- und Bildungswesen und Sachgebiete 240 - Schulrecht

Bei den Schulabteilungen der Regierungen sind nach Auffassung des ORH zehn Stellen für Beamte des Schulaufsichtsdienstes und zwei Stellen des gehobenen Verwaltungsdienstes überzählig. Die Sachgebietsgliederung der Schulabteilungen sollte den Organisationsrichtlinien der Staatsregierung angepaßt werden; Kleinstsachgebiete sollten hiernach zu größeren leistungsfähigen Organisationseinheiten zusammengefaßt werden.

42.1 Aufgaben

Den Abteilungen 5 obliegt die Dienstaufsicht im Bereich der Volks- und Sonderschulen, der Beruflichen Schulen, des schulischen und außerschulischen Sports sowie in der Erwachsenenbildung in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht. Die der staatlichen Schulaufsicht zugeordneten Aufgaben umfassen die Planung und Ordnung des Unterrichtswesens, die Förderung der nichtstaatlichen Schulen und die Aufsicht über die inneren und äußeren Schulverhältnisse, über die Schulleitung und das pädagogische

Personal (Art. 87 Abs. 1 BayEUG). Darüber hinaus erfüllen einzelne Regierungen Aufgaben übergreifend für alle Regierungen, wie z.B. die Anerkennung ausländischer Bildungsnachweise.

Den bei den Abteilungen 2 (Allgemeine Angelegenheiten) angesiedelten Sachgebieten 240 obliegen insbesondere die rechtlichen Angelegenheiten der Schulaufsicht über öffentliche und private Schulen, des Schulbaues, des Schulsports und des Schulfinanzierungsgesetzes. Der Aufgabenbereich der Sachgebiete 240 wurde in die Untersuchung einbezogen, soweit er von Aufgaben der Abteilungen 5 bestimmt wird.

42.2 Sachgebiete 240 - Schulrecht

Der Aufgabenbereich Schulrecht wird bei allen Regierungen in vergleichbarer Weise vom Sachgebiet 240 (Schulrecht) wahrgenommen. Über das Schulrecht hinaus sind bei vier Regierungen dem Sachgebiet 240 Aufgaben zugeordnet, die bei anderen Regierungen in die Zuständigkeit anderer Sachgebiete fallen. Die personelle Ausstattung der Sachgebiete 240 ergibt sich aus der Zahlenübersicht 1; die für einen Vergleich auszuscheidenden Personalanteile für Aufgaben, die nicht generell mit der Abteilung 5 in Verbindung stehen, sind dabei in der Zeile "Abzüge" herausgerechnet.

Personal der Sachgebiete 240

Zahlenübersicht 1

	Regierung						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Höherer Dienst	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Gehobener Dienst	7,00	3,00	6,00	6,75	3,00	3,00	5,50
Mittlerer Dienst	-	2,00	1,00	2,50	3,00	1,50	-
Verwaltungsangestellte	1,00	-	-	-	0,50	-	-
Personal (insgesamt)	10,00	6,00	8,00	10,25	7,50	5,50	6,50
Abzüge	-	-	3,45	3,82	1,33	1,10	-
Personal (bereinigt)	10,00	6,00	4,55	6,43	6,17	4,40	6,50

Bei der Betrachtung der bereinigten Personalanteile des Sachgebiets 240 fällt auf, daß unter den annähernd gleich großen Regierungen die Regierungen von Unterfranken und der Oberpfalz mit einem Personalbestand von rd. 4,5 Kräften auskommen, wogegen die Regierungen von Niederbayern, Oberfran-

ken und Mittelfranken mit 6 bis 6,5 Kräften bereits die Besetzung der größeren Regierung von Schwaben erreichen. Im Gegensatz zur Regierung von Schwaben verfügen die Regierungen von Niederbayern, Oberfranken und Mittelfranken über mehr Personal in der Laufbahn des mittleren Dienstes. Die Regierungen von Schwaben und von Oberbayern haben überhaupt keine Beamten des mittleren Dienstes im Sachgebiet 240 eingesetzt. Nach Auffassung des ORH sollte die Verwaltung die Personalstruktur der Sachgebiete 240 mit dem Ziel einer ausgewogenen Besetzung in den Laufbahngruppen und zwischen den Regierungen neu ordnen.

42.3 Abteilungen 5

42.3.1 Personalausstattung

Während sich der Personalstand aller Abteilungen 5 von 1970 bis 1980 von 73 auf 158 Beschäftigte mehr als verdoppelt hatte, hat er sich seither nur noch auf 172 Beschäftigte erhöht. Enthalten in dieser Zahl sind zehn Teilzeitkräfte sowie Beschäftigte, die auch Aufgaben für Sachgebiete anderer Abteilungen erledigen. Am 1. Oktober 1987 waren - gerechnet nach Personalanteilen - insgesamt 161,15 Beschäftigte (einschließlich Abteilungsleiter) in den Abteilungen 5 der Regierungen tätig. Rund 77 v.H. des Personals der Abteilungen 5 sind im Aufgabenbereich Schulen eingesetzt. Allein im Volksschulbereich sind rd. 42 v.H. des Personals tätig.

Gesamtpersonal der Abteilungen 5 (Stand 1.10. 1987) Zahlenübersicht 2

	R e g i e r u n g e n							zusammen
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	
Fachpersonal	29,00	17,30	14,50	15,70	16,00	16,00	18,00	126,50
Verwaltungs- personal	4,62	3,00	3,42	2,76	10,35	5,50	5,00	34,65
insgesamt	33,62	20,30	17,92	18,46	26,35	21,50	23,00	161,15

42.3.2 Personalbemessung

Gegenstand der Untersuchung war in erster Linie die Frage, ob die Schulabteilungen die zugewiesenen Aufgaben personell und organisatorisch in wirtschaftlicher Weise erfüllen. Im Vordergrund steht dabei der Aufgabenbereich Schulen.

42.3.2.1 Eine für die Beurteilung der Personalbemessung geeignete Methode besteht im Vergleich des jeweiligen Personaleinsatzes mit einschlägigen Meßgrößen wie der Zahl der Schulen, Klassen, Schüler oder Lehrer. Die seit der Neu-

gliederung der Regierungen im Jahr 1975 weitgehend einheitliche Organisation der Abteilungen begünstigt solche Quervergleiche. Die Arbeitsbelastung in den Sachgebieten läßt sich nach dem Umfang der vorgenannten Meßgrößen bei den Regierungen einheitlich quantifizieren. Für den **Volksschulbereich** wurde als Meßgröße die aus der amtlichen Statistik entnommene Zahl der Lehrer und Lehramtsanwärter zugrunde gelegt. Als Meßgröße für den Bereich der **Sonderschulen** wurde die Zahl der Klassen und Gruppen verwendet. Dabei wurde auf Anregung der Regierungen den besonders arbeitsaufwendigen Maßnahmen bei Bildung der Gruppen der schulvorbereitenden Einrichtungen an privaten Sonderschulen dadurch Rechnung getragen, daß die Zahl der Klassen einfach, die der Gruppen aber doppelt gewichtet wurden. Meßgröße bei den **Beruflichen Schulen** sind die Klassenzahlen.

42.3.2.2 Nach der amtlichen Statistik zum 1. Oktober 1986 und nach den Angaben der Regierungen nach dem Stande vom 1. Oktober 1987 ergeben sich im einzelnen folgende Meßgrößen:

Zahlenübersicht 3

	R e g i e r u n g						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Lehrer und Lehramtsanwärter an Volksschulen	12 443	4 936	4 543	4 492	5 846	5 102	6 914
Klassen und Gruppen x 2 der Sonderschulen	2 613	645	531	816	1 363	1 282	1 332
Klassen der Beruflichen Schulen	5 206	1 769	1 804	1 763	2 754	2 202	2 653

Setzt man das in den schulischen Aufgabenbereichen eingesetzte Fachpersonal - gerechnet nach Personalanteilen - ins Verhältnis zu den Meßgrößen, so errechnen sich je Bearbeiter die folgenden Zahlen zur Kennzeichnung der **rechnerischen** Arbeitsbelastung pro Bearbeiter:

Rechnerische Arbeitsbelastung des Fachpersonals im Schulbereich

Zahlenübersicht 4

Aufgabenbereich	R e g i e r u n g						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Volksschulen (Lehrer je Bearbeiter)	998	729	711	671	851	754	975
Sonderschulen (Klassen + Gruppen x 2 je Bearbeiter)	822	461	255	456	640	570	564
Berufliche Schulen (Klassen je Bearbeiter)	709	406	618	445	721	578	535

Die für den Vergleich benötigten Angaben zum Personaleinsatz wurden bei den Schulabteilungen erhoben. Dabei hat der ORH den tatsächlichen Personaleinsatz nicht einfach nach der Besetzung der einschlägigen Sachgebiete, sondern - entsprechend der Aufgabenzuordnung gemäß den eigenen Angaben der Regierungen - nach den Personalanteilen an den jeweiligen Aufgabenbereichen ermittelt. Der Personaleinsatz kann somit ohne weiteres verglichen werden.

42.3.2.3 Den Vergleich der Gesamtarbeitsbelastung zwischen den Regierungen orientiert der ORH an der Regierung von Schwaben. Sie ist eine "Regierung mittlerer Größe" und weist im Volksschulbereich - nach der wesentlich größeren Regierung von Oberbayern - das wirtschaftlichste Verhältnis zwischen der Zahl des Fachpersonals und der Zahl der zu betreuenden Volksschullehrer auf. Dem Vergleich werden jedoch auch für den Bereich der Sonder- und der Beruflichen Schulen sowie hinsichtlich des neben dem Fachpersonal eingesetzten Verwaltungspersonals die Verhältnisse bei der Regierung von Schwaben zugrunde gelegt, obwohl sie für sich allein gegenüber anderen Regierungen weniger günstig sind. Damit wird Unterschieden bei der Leistungstärke des in den einzelnen Aufgabenbereichen tätigen Personals Rechnung getragen.

Die Regierung von Oberbayern weist zwar insgesamt noch sparsamere Betreuungsrelationen auf als die Regierung von Schwaben. In Oberbayern liegen aber die Maßzahlen so weit über denen der anderen Regierungsbezirke, daß eine schematische Übertragung auf die anderen Schulabteilungen nicht angebracht wäre.

Anhand der beschriebenen Meßwerte lassen sich im Vergleich zur Regierung von Schwaben folgende Personalüberhänge oder Minderbestände errechnen:

Errechneter Personalüberhang oder -minderbestand Zahlenübersicht 5

Regierung	Aufgabengebiet	Personalüberhang (+)/ Personalminderbestand (-) gemessen an den Werten der Regierung von Schwaben	
		Fachpersonal	Verwaltungspersonal
Nieder- bayern	Volksschulen	+ 1,71	+ 0,06
	Sonderschulen	+ 0,26	- 0,24
	Berufl. Schulen	+ 1,05	- 0,07
Ober- pfalz	Volksschulen	+ 1,73	+ 0,10
	Sonderschulen	+ 1,14	- 0,18
	Berufl. Schulen	- 0,45	- 0,09
Ober- franken	Volksschulen	+ 2,08	- 0,51
	Sonderschulen	+ 0,34	- 0,13
	Berufl. Schulen	+ 0,66	- 0,31
Mittel- franken	Volksschulen	+ 0,87	+ 3,42
	Sonderschulen	- 0,29	+ 0,24
	Berufl. Schulen	- 1,33	+ 1,28
Unter- franken	Volksschulen	+ 1,54	+ 1,50
	Sonderschulen	- 0,02	- 0,48
	Berufl. Schulen	- 0,31	- 0,76

42.3.2.4 Die Staatsministerien des Innern und für Unterricht und Kultus sowie die Regierungen haben eine Reihe von Bedenken gegen die der Untersuchung des ORH "zugrunde gelegten Prämissen, die Untersuchungsmethode und die dabei verwendeten Daten" vorgebracht. Sie sind jedoch im wesentlichen nicht begründet.

- a) Zur Berechnung des ORH anhand von Meßgrößen vertritt das Staatsministerium für Unterricht und Kultus die Auffassung, daß die vom ORH gewählten Meßgrößen allein nicht geeignet seien, die Arbeitsbelastung wirklichkeitsnah zu beurteilen oder gar den Einzug von Stellen zu begründen. Entscheidend seien vielmehr die fachliche Vielfalt und Qualität der in den einzelnen Sachgebieten zu leistenden Aufgaben der staatlichen Schulaufsicht.

Der ORH ist mit dem Staatsministerium der Auffassung, daß als Meßgrößen für einen Vergleich zwischen den Regierungen jeweils auch die Zahl der Schulen, der Schüler, der Klassen und der Lehrer in Betracht kommen. Er beabsichtigte daher auch anfangs, bei den Regierungen die Daten für alle vier Kategorien zu erheben. Eine Proberechnung führte jedoch zu der Erkenntnis, daß sich im Ergebnis durch die Beschränkung auf die vom ORH schließlich gewählten Meßgrößen (vgl. TNr. 42.3.2.2) nichts Wesentliches ändert. Aus Vereinfachungsgründen wurden deshalb die vom ORH ausgewählten Meßgrößen der Berechnung zugrunde gelegt. Die Heranziehung der Zahl der Schulen haben die Regierungen im übrigen für bedenklich erachtet. Der ORH hat auch deshalb davon abgesehen, die Zahl der Schulen als Meßgröße anzusetzen.

- b) Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus wendet gegen den Vergleich mit der Regierung von Schwaben als der "sparsamsten" Regierung ein, daß diese Berechnungsmethode zu formal gewählt sei und die Vielschichtigkeit der fachlichen Schulaufsicht außer acht lasse. Zudem vernachlässige der lineare Vergleich jeweils signifikante Faktoren der Arbeitsbelastung wie z.B. den jeweiligen Anteil der privaten Schulen, überproportionale Belastungen und Sonderaufgaben, die spezifische Personalstruktur einzelner Schularten und spezifische Strukturprobleme der Schulen in den einzelnen Regierungsbezirken. Schließlich weist das Staatsministerium nachdrücklich darauf hin, daß die Personalausstattung der Regierung von Schwaben seit Jahren unzureichend sei.

Zu den vorgebrachten Einwendungen stellt der ORH im einzelnen fest:

- Dem ORH obliegt nach Art. 90 Nr. 4 BayHO die Prüfung, ob "die Aufgabe mit geringerem Personalaufwand" erfüllt werden kann. Der ORH hat bei seiner Untersuchung nicht verkannt, daß die "sparsamste Personalausstattung" keinen Rückschluß auf die Qualität der Aufgabenerledigung ergibt. Es spricht jedoch nichts dafür, daß z.B. die Qualität der Schulaufsicht durch die Regierung von Schwaben unzureichend sei und zu Beanstandungen durch das Staatsministerium Anlaß gegeben hätte. Ebensowenig sind entscheidende Unterschiede in der Arbeitsqualität der Regierungen dargetan. Auch anlässlich der Erhebungen bei den Schulabteilungen wurde dem ORH kein anderes Bild vermittelt. Die übermittelten Stellungnahmen enthalten hierzu ebenfalls keine differenzierten Aussagen. Sicher ist eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung immer erwünscht; solange aber nicht dargetan ist, daß die gegenwärtig praktizierte Art der Aufgabenerledigung unzureichend und nicht vertretbar ist, hält der ORH einen Vergleich des jeweiligen Personaleinsatzes zur Erledigung der zugewiesenen Aufgaben

nach wie vor für eine geeignete und übliche Methode im Rahmen des Art. 90 Nr. 4 BayHO.

- Nach den Erfahrungen des ORH ist es nicht ungewöhnlich, daß Verwaltungen "eine unzureichende Personalausstattung" geltend machen. Das Staatsministerium und die Regierungen haben in ihren Stellungnahmen die Auffassung, daß die der Schulabteilung der Regierung von Schwaben obliegenden Aufgaben im wesentlichen mit der vorhandenen Personalausstattung bewältigt werden können, nicht substantiiert widerlegt. Auch der ORH hat bei seiner Prüfung keine entgegenstehenden Feststellungen getroffen.
- Das Staatsministerium meint, der ORH habe Unterschiede des Anteils der privaten Schulen, der überproportionalen Belastungen und Sonderaufgaben, der spezifischen Personalstruktur und der spezifischen Strukturprobleme, der Zahl der zu betreuenden Verwaltungseinheiten und der unterschiedlichen Organisationsstruktur der Regierungen nicht hinreichend berücksichtigt.

Abgesehen davon, daß das vom ORH bei den einzelnen Regierungen erhobene Datenmaterial keine grundsätzlichen Abweichungen zwischen den Regierungen erkennen läßt, ist festzustellen, daß sich gewisse Besonderheiten bei der zum Vergleich herangezogenen Regierung von Schwaben ebenso wie bei den anderen Regierungen finden. So ist z.B. der Einwand, der ORH habe einen signifikanten Faktor wie den Anteil der privaten Schulen vernachlässigt, schon deshalb nicht begründet, weil der Anteil bei der Vergleichsregierung Schwaben am höchsten ist (ohne Regierung von Oberbayern). Es konnte deshalb darauf verzichtet werden, diesen Faktor besonders hervorzuheben.

- Das Staatsministerium hält eine Vergleichsberechnung allenfalls dann für möglich, wenn dabei vom Durchschnitt aller Schulabteilungen ausgegangen würde. Dazu ist festzustellen, daß die Untersuchung des ORH die Erhebung des anteiligen Personaleinsatzes in den einzelnen Aufgabenbereichen der Schulabteilungen der Regierungen mit den Verhältnissen einer ausgewählten Regierung vergleicht. Das Ergebnis beruht somit auf einheitlichen, für alle Regierungen gleichermaßen geltenden Meßgrößen. Ein Vergleich, der auf dem Durchschnitt aller Schulabteilungen beruhen würde, könnte nur dem Ausgleich von Unterschieden zwischen den Regierungen dienen, nicht aber der Feststellung, wo am wirtschaftlichsten gearbeitet wird. Schließlich greift der Einwand des Staatsministeriums auch deshalb nicht durch, weil der ORH die Regierung von Schwaben auch für die Bereiche der Sonder- und Beruflichen Schulen sowie hinsichtlich des Verwaltungspersonals zum Ver-

gleich herangezogen hat, obwohl sie dort nicht die sparsamsten Betreuungsmethoden aufweist (vgl. Zahlenübersicht 4). Im Ergebnis führt dieses Verfahren zu einem Korrekturfaktor, der der Erwägung Rechnung trägt, daß eine Berechnungsmethode, die sich ausschließlich an den sparsamsten Verhältnissen orientiert, zu schematisch wäre und die verschiedenen Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigt. Wäre der ORH für jeden Bereich von der Regierung mit dem jeweils sparsamsten Personaleinsatz ausgegangen, so hätte sich ein wesentlich höherer Überhang beim Fachpersonal errechnet.

42.3.3 Umsetzung des Ergebnisses der Vergleichsberechnung für die Schulabteilungen (Abt. 5)

Die in der Zahlenübersicht 5 errechneten Personalüberhänge beruhen auf einer anteiligen Zuordnung des Personaleinsatzes zu vergleichbaren Aufgabenbereichen. Die tatsächliche Organisation in den Sachgebieten zeigt jedoch eine davon abweichende gewachsene Personalausstattung. Bei der Umsetzung des vom ORH errechneten Ergebnisses in die tatsächliche Personalstruktur muß dieser Umstand berücksichtigt werden. Hinzu kommt, daß die Rechenergebnisse nach der Zahlenübersicht 5 nicht mit der dort ausgewiesenen rechnerischen Schärfe in die Verwaltungsorganisation umgesetzt werden können. Bei der Konkretisierung der nach Auffassung des ORH gebotenen Maßnahmen (Zusammenfassung vgl. TNr. 42.3.6) wurde dies im wesentlichen durch Abrundungen wie folgt berücksichtigt:

Nach Auffassung des ORH besteht ein rechnerischer Personalüberhang

- im Aufgabenbereich Volksschulen von insgesamt 7,5 **Fachkräften**, und zwar bei den Regierungen
 - . von Niederbayern: 1,5
 - . der Oberpfalz: 1,5
 - . von Oberfranken: 2,0
 - . von Mittelfranken: 1,0 und
 - . von Unterfranken: 1,5,
- im Aufgabenbereich Sonderschulen von einer Fachkraft bei der Regierung der Oberpfalz und
- im Aufgabenbereich Berufliche Schulen von insgesamt zwei Fachkräften bei den Regierungen von Niederbayern und von Oberfranken.

Beim **Verwaltungspersonal** stellt der ORH saldiert einen Personalüberhang von zwei Kräften fest (vgl. Zahlenübersicht 9).

Gegen das Ergebnis im Sonderschulbereich wendet die Regierung der Oberpfalz ein, daß das Aufgabengebiet Sonderschulen wegen der Vielschichtigkeit seiner Aufgaben und aus Vertretungsgründen mit nur einer Fachkraft nicht zu bewältigen sei. Vom anderen Fachpersonal der Abteilung könne das Sachgebiet mangels Fachkompetenz erfahrungsgemäß nicht vertreten werden. Die Regierung räumt jedoch ein, daß mit der Zuweisung eines Teilzeit-Mitarbeiters, z.B. eines Sonderschullehrers oder eines weiteren Schulrates von einem Staatlichen Schulamt, wie in Oberfranken, die Arbeitsbelastung bewältigt werden könne.

Der ORH hält eine solche Lösung, die im Ergebnis auf den Abbau von weniger als einer vollen Kraft hinausläuft, für vertretbar.

42.3.4 Organisation

Der ORH hat auch geprüft, in welchem Umfang die Sachgebietsstruktur der Schulabteilungen jeweils mit den Grundsätzen der Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 26. Juni 1984 übereinstimmt.

An den Regierungen sind folgende 58 Sachgebiete in den Abteilungen 5 eingerichtet:

Sachgebietsgliederung der Abteilungen 5

Zahlenübersicht 6

Sachgebiete	Zahl der eingerichteten Sachgebiete bei den Regierungen						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Allgemeine Schulangelegenheiten (SG 500)	-	1	1	1	1	1	1
Volksschulen (SG 510 bis 513)	4	3	3	3	3	3	3
Sonderschulen (SG 514)	1	1	1	1	1	1	1
Berufliche Schulen (SG 520 bis 523)	4	3	3	3	3	3	3
Sport (SG 530)	1	-	-	-	-	-	-
insgesamt	10	8	8	8	8	8	8

Ausgenommen die Regierung von Oberbayern ist somit bei den Regierungen durchwegs eine übereinstimmende Organisation und Ausstattung mit Sachgebieten festzustellen. Die Organisation der Abteilungen mit ihrer Einteilung in Sachgebiete ist seit 1975 im wesentlichen beibehalten worden. Nach

den vorgenannten Organisationsrichtlinien sind Zahl und Größe der Organisationseinheiten so zu bemessen, daß unnötiger Koordinierungsaufwand infolge vieler kleiner Organisationseinheiten vermieden wird, zugleich aber eine angemessene Leitung der Organisationseinheiten gewährleistet bleibt. Nach dem von der Staatsregierung gesetzten Rahmen für die Größe von Basis-einheiten bei Mittelbehörden sollen Sachgebiete mit spezialisierten Aufgaben und engerem Spezialwissen - hierzu können die Sachgebiete der Schulabteilung gerechnet werden - nur dann eingerichtet werden, wenn wenigstens zwei sachbearbeitende Kräfte benötigt werden. Bei den Sachgebieten der Schulabteilungen ist dies jedoch nur selten der Fall. Zahlreich sind sog. Ein-Mann-Sachgebiete, die in 11 Fällen (d.s. rd. 19 v.H. aller Sachgebiete) angetroffen wurden. Im übrigen sind 24 Sachgebiete mit nur einem und 23 Sachgebiete mit mehreren Mitarbeitern gebildet, in denen aber auch der Sachgebietsleiter - wie in den Ein-Mann-Sachgebieten - weitestgehend sachbearbeitend tätig wird. Das widerspricht einer wirtschaftlichen Organisationsform, die Kleinstsachgebiete regelmäßig ausschließt.

42.3.4.1 Sachgebiete 500 - Allgemeine Schulangelegenheiten -

Außer in Oberbayern ist bei allen Regierungen ein Sachgebiet 500 eingerichtet, das jeweils vom Abteilungsleiter geführt wird.

Den Sachgebieten 500 gehört folgendes Fachpersonal an:

Fachpersonal der Sachgebiete 500

Zahlenübersicht 7

	Regierung						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFR	Schw
Bearbeiter mit Arbeits-einsatz im Schulbereich	-	1	1	1	1	1	1
Seminarbeauftragte für Volksschulen	-	1	-	-	-	1	-
Bearbeiter Sport	- 1)	2	2	- 2)	- 3)	- 4)	2
insgesamt	-	4	3	1	1	2	3

1) 2 Bearbeiter Sport in eigenem SG 530

2) 2 Bearbeiter Sport im Sachgebiet 512 (Volksschulen)

3) 2 Bearbeiter Sport im Sachgebiet 511 (Volksschulen)

4) 2 Bearbeiter Sport im Sachgebiet 510 (Volksschulen)

Wie die Zahlenübersicht 7 zeigt, erledigen die Mitarbeiter überwiegend Fachaufgaben aus dem schulischen Bereich und Sportangelegenheiten. Sonstige Fachaufgaben, die ein eigenständiges Sachgebiet tragen könnten, sind nicht vorhanden. Nach Auffassung des ORH gibt es daher keine ausreichende Berechtigung für ein Sachgebiet 500. Es sollte aufgelöst und das Fachpersonal den einschlägigen Fachsachgebieten zugeordnet werden. Aufgaben des Sportes sollten bei den Regierungen von Niederbayern, der Oberpfalz und von Schwaben wie in den drei fränkischen Regierungsbezirken in einem Volksschulsachgebiet erledigt werden, um dort den Organisationsrichtlinien der Staatsregierung entsprechende Einheiten zu ermöglichen.

42.3.4.2 Berufliche Schulen

Im Hinblick auf die Organisationsrichtlinien der Staatsregierung erscheint es dem ORH nicht angebracht, daß an allen Regierungen außer in Oberbayern für den Aufgabenbereich Berufliche Schulen jeweils drei Sachgebiete gebildet sind. In zehn Fällen entstanden dadurch Ein-Mann-Sachgebiete, die alle noch dazu mit einem Bediensteten der Besoldungsgruppe A 16 besetzt sind. Nach Auffassung des ORH kann der Aufgabenbereich Berufliche Schulen an diesen Regierungen in zwei Sachgebieten sachgerecht betreut werden, zumal jeweils höchstens fünf Mitarbeiter insgesamt eingesetzt sind. An der Regierung von Oberbayern sind drei der vier Sachgebiete mit nur jeweils einem Mitarbeiter ausgestattet. Der ORH empfiehlt, auch hier ein Sachgebiet aufzulösen und die Kräfte den verbleibenden drei Sachgebieten zuzuordnen.

42.3.4.3 Gesamtergebnis

Die sich auf der Grundlage der Organisationsrichtlinien der Staatsregierung ergebenden Veränderungen würden dazu führen, daß von den bisher 58 Sachgebieten in den Abteilungen 5 der Regierungen 45 Sachgebiete verbleiben würden:

Vorgeschlagene Sachgebietsgliederung
der Abteilungen 5

Zahlenübersicht 8

Sachgebiete	Zahl der Sachgebiete bei den Regierungen						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Allgemeine Schul- angelegenheiten (SG 500)	-	-	-	-	-	-	-
Volksschulen (SG 510 bis 513)	4	3	3	3	3	3	3
Sonderschulen (SG 514)	1	1	1	1	1	1	1
Berufliche Schulen (SG 520 bis 523)	3	2	2	2	2	2	2
Sport (SG 530)	1	-	-	-	-	-	-
insgesamt	9	6	6	6	6	6	6

42.3.4.4 Stellungnahme der Verwaltung

a) Das Staastministerium für Unterricht und Kultus wendet gegen die empfohlene Sachgebietsänderung ein:

- Das gegliederte Schulwesen im Freistaat Bayern erfordere eine ebensolche in sich gegliederte fachliche Schulaufsicht bei den Regierungen. Das gelte insbesondere für das Berufliche Schulwesen.
- Die an den Regierungen tätigen Beamten übten die Dienst- und Fachaufsicht über Einrichtungen aus, deren Leiter durchwegs in der Besoldungsgruppe A 15 bzw. A 16 eingestuft seien. Wenigstens die entsprechende Besoldungsgruppe wie den beaufsichtigten Schulaufsichtsbeamten und Schulleitern müsse aber auch den für ein Sachgebiet an den Regierungen verantwortlichen Schulaufsichtsbeamten zuerkannt werden, soweit dies im Bundesbesoldungsgesetz verankert ist ("Leitender Regierungsschuldirektor als Dezernent, Referent in der Schulaufsicht auf Bezirksebene").
- Eine funktionsfähige staatliche Schulaufsicht sei nur dann gewährleistet, wenn hochqualifizierte berufserfahrene Schulfachleute sich für diese Dienstaufgabe zur Verfügung stellten. Eine besoldungsmäßige Abstufung würde es unmöglich machen, die jeweils bestqualifizierten und durch langjährige Berufspraxis erfahrenen Pädagogen für den Dienst in der staatlichen Schulaufsicht zu gewinnen.

- b) Das Staatsministerium des Innern äußert sich zur Sachgebietsgliederung im Bereich des Beruflichen Schulwesens wie folgt:

Eine Zusammenziehung der drei Berufsschulsachgebiete zu **einem** Sachgebiet habe zur Folge, daß dieses Sachgebiet zwar insgesamt in seiner Leistungskraft gestärkt würde; die Vertretung aus dem Sachgebiet heraus wäre in diesem Falle flexibel zu handhaben. Die Verwirklichung scheitere jedoch u.a. an der Haltung des Finanzministeriums, das die Beförderung nach A 16 von der Funktion des Leiters eines Sachgebiets abhängig mache. Dies sei einer der Gründe, warum in den Fachverwaltungen die Bildung von Kleinsachgebieten immer wieder angestrebt werde. Würde man im Bereich des beruflichen Schulwesens leistungsfähigere Organisationseinheiten bilden, so könnte nach der bisherigen Praxis der Sachgebietsleiter nach A 16 befördert werden, die Mitarbeiter müßten ihre Laufbahn wohl mit A 15 beenden, so daß die Bildung von Kleinsteinheiten wohl auch unter dem Aspekt der Personalfürsorge zu sehen sei.

- c) Nach Auffassung des ORH führen die vorgebrachten Einwendungen zu keiner anderen Wertung.

Der vom ORH aufgezeigten Gliederung der Sachgebiete entsprechend den Organisationsgrundsätzen der Staatsregierung steht die Spezialisierung der einzelnen Schulaufsichtsfunktionen nicht entgegen. Ohne Frage können aus einem mit mehreren Sachbearbeitern besetzten Sachgebiet heraus differenzierte Schulaufsichtsfunktionen wahrgenommen werden, ohne daß es zu der befürchteten Schwägerung der "Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz der Schulaufsicht" kommen muß. Die von den Schulabteilungen der Regierungen wahrzunehmende Schulaufsicht kann in ihrer Wirksamkeit nicht schlechthin von der besoldungsmäßigen Einstufung der **Mitarbeiter** abhängen. Die Schaffung kleinster Organisationseinheiten zu dem alleinigen Zweck, unter Ausnutzung der Möglichkeiten des Besoldungs- und Laufbahnrechts möglichst vielen Bediensteten die Beförderung in ein Amt der BesGr. A 16 als Sachgebietsleiter zu ermöglichen, ist haushaltswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen.

42.3.5 **Verwaltungspersonal**

Die Abteilungen 5 der Regierungen sind in sehr unterschiedlichem Maße mit Verwaltungspersonal ausgestattet (vgl. im einzelnen Zahlenübersicht 2). Gründe für diese unterschiedliche Ausstattung haben sich bei der Untersuchung durch den ORH nicht ergeben. Er hält es daher für geboten, im Rahmen des vorhandenen Stellenbestandes für einen angemessenen Ausgleich zu

sorgen, geeignete Aufgaben zur Erledigung auf das Verwaltungspersonal zu übertragen und das Fachpersonal des höheren Dienstes insoweit von Routinearbeiten freizustellen.

Bei der Personalstruktur der Regierung von Oberbayern fällt im Vergleich zu anderen Regierungen besonders auf, daß kaum Verwaltungskräfte eingesetzt sind. Hier werden also Aufgaben, die andernorts von Verwaltungskräften erledigt werden, weitgehend vom Fachpersonal des höheren Dienstes wahrgenommen. Gerade an der Regierung mit den höchsten Meßgrößen (vgl. TNr. 42.3.2.2) müßten nach Auffassung des ORH in größerem Umfang Verwaltungskräfte eingesetzt werden können. Dies gilt insbesondere für den Bereich Berufliche Schulen, in dem die Regierung von Oberbayern überhaupt kein Verwaltungspersonal hat, während alle anderen Regierungen dafür insgesamt rechnerisch 7,86 Kräfte einsetzen. In diesem Aufgabenbereich unterhält die Regierung von Oberbayern derzeit im Gegensatz zu allen anderen Regierungen vier Sachgebiete mit neun Beamten der BesGr. A 13 (1), A 14 (1), A 15 (4) und A 16 (3). Auch wenn in der besonderen Situation der Landeshauptstadt München eine Begründung für ein drittes Sachgebiet Berufliche Schulen auch nach der sonst vorgeschlagenen Organisationsänderung liegt, hält der ORH gleichwohl eine Neuordnung des Aufgabenbereichs Berufliche Schulen mit dem Ziel für geboten, in angemessenem Umfang eine Abschichtung von Stellen des höheren Dienstes in solche des gehobenen Dienstes herbeizuführen.

42.3.6 Zusammenfassung

42.3.6.1 Aus den vorgeschlagenen Maßnahmen ergeben sich nach Auffassung des ORH an den Schulabteilungen der einzelnen Regierungen, bezogen auf die einzelnen Sachgebiete, die in der nachfolgenden Zahlenübersicht 9 ausgewiesenen rechnerischen Personalüberhänge:

Zahlenübersicht 9

Regierung	Sachgebiete (ohne Sach- gebiet 500)	Personalstand		gebotene Änderung		Zugang durch Auf- lösung der Sachge- gebiete 500 ²⁾		Neuer Personal- stand in den Sachgebieten	
		FP	VP ¹⁾	FP	VP	FP	VP	FP	VP
Nieder- bayern	Volksschulen	5	)	- 1,5	)	4	)	7,5)
	Sonderschulen	2	) -	-	) -	-	) 2	2	) 2
	Berufliche Schulen	6	)	- 1	)	-	)	5)
Ober- pfalz	Volksschulen	6	)	- 1,5	)	3	)	7,5)
	Sonderschulen	2	) 1	- 1	) -	-	) 2	1 ³⁾) 3
	Berufliche Schulen	3	)	-	)	-	)	3)
Ober- franken	Volksschulen	8	)	- 2	)	1	)	7)
	Sonderschulen	2	) -	-	) + 1	-	) 3	2 ³⁾) 4
	Berufliche Schulen	4	)	- 1	)	-	)	3)
Mittel- franken	Volksschulen	8	)	- 1	)	1	)	8)
	Sonderschulen	2	) 8,5	-	) - 3	-	) 3	2	) 8,5 ⁴⁾
	Berufliche Schulen	4	)	-	)	-	)	4)
Unter- franken	Volksschulen	7	)	- 1,5	)	2	)	7,5)
	Sonderschulen	2	) 3	-	) -	-	) 2	2	) 5
	Berufliche Schulen	4	)	-	)	-	)	4)
Schwaben	Volksschulen	6	)	-	)	2	)	8)
	Sonderschulen	2	) -	-	) -	-	) 2,5	2	) 2,5
	Berufliche Schulen	4	)	-	)	1	)	5)

FB = Fachpersonal

VP = Verwaltungspersonal

1) gerundet

2) Im Zugang Verwaltungspersonal sind auch Kräfte enthalten, die beim Abteilungsleiter aus-
gebracht sind, fachlich aber in den Schulsachgebieten mitarbeiten.

3) An der Regierung von Oberfranken ist eine Stelle zu 30 v.H. an das Staatliche Schulamt
abgeordnet. An die Regierung der Oberpfalz soll eine Abordnung vom Schulamt aus erfolgen.

4) Im Verwaltungspersonal der Regierung von Mittelfranken sind vier Teilzeitkräfte enthal-
ten.

Im Bereich des Fachpersonals wären hiernach insgesamt 10,5 Stellen über-
zählig. Zwei Stellen des Verwaltungsdienstes wären entbehrlich.

Bezogen auf die in den Schulabteilungen aller Regierungen tätigen 172 Be-
diensteten würde die Verwirklichung der vom ORH empfohlenen Maßnahmen eine
Verringerung der Stellenzahl um 7 v.H. bedeuten. Es ist damit zu rechnen,
daß sich ein Stellenabbau und Stellenabschichtungen über einen längeren
Zeitraum hinziehen werden.

42.3.6.2 Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus widersetzt sich auch der hier aufgezeigten verhältnismäßig geringen Reduzierung des Personals. Es wendet ein, der ORH habe den Auftrag der fachlichen Schulaufsicht falsch eingeschätzt. Insgesamt entspreche die Untersuchung weder dem gesetzlichen Auftrag der Schulaufsicht noch den erklärten Zielvorstellungen der bayer. Schul- und Bildungspolitik. Sie übersehe die fortlaufende, zukunftsorientierte Umgestaltung und den differenzierten Ausbau der Volksschulen, Sonderschulen und Berufsschulen in leistungsfähige Einrichtungen der Erziehung und Bildung.

Dazu ist festzustellen:

Die wesentlichen Ausführungen des Staatsministeriums betreffen den Bereich der staatl. Schul- und Bildungspolitik. Im Rahmen der Untersuchung der Schulabteilungen der Regierungen als Teil des Landtagsauftrags zur Wirtschaftlichkeitsprüfung bei den Mittelbehörden war es nicht Gegenstand der Prüfung, etwaige künftige Zielvorstellungen der Schul- und Bildungspolitik bei der Prüfung der Personalausstattung der Regierungen für die Erledigung der gegenwärtigen Aufgaben zugrunde zu legen, sondern festzustellen, ob die Schulabteilungen der Regierungen diese Aufgaben personell und organisatorisch wirtschaftlicher erfüllen können (Art. 90 Nr. 4 BayHO). Die schul- und bildungspolitischen Ausführungen des Staatsministeriums können deshalb die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung nicht in Frage stellen.

43 Sachgebiete 820 bis 840 - Umweltgestaltung und Umweltschutz

Dieser jüngste Verwaltungszweig der Regierungen hatte im letzten Jahrzehnt einen erheblichen Aufgabenzuwachs zu bewältigen. Dies führte zu einer überproportionalen Personalmehrung, die mit 56 v.H. an der Spitze aller Sachgebiete der Regierungen liegt. Das neue Personal wurde jedoch nicht immer bedarfsorientiert eingesetzt; unterschiedliche Strukturen sollten ausgeglichen werden.

Organisatorische Verbesserungen, eine dringend erforderliche Vereinheitlichung von Verfahren und damit verbundene rationellere Arbeitsweisen sollten zu Entlastungen führen, die weiteren Personalwünschen bei eventuell noch zunehmenden Aufgaben entgegenwirken können.

43.1 Organisation der Abteilungen 8 - Landesentwicklung und Umweltfragen

Nach der Neuorganisation der Regierungen zum 1. Januar 1975 gliederten sich die Abteilungen 8 in die vier Sachgebiete 800, 810, 820, 830. Lediglich in Oberbayern kamen bereits 1976 die Sachgebiete 811 und 821 sowie 1985 das Sachgebiet 801 hinzu. Mit wachsender Bedeutung des technischen

Umweltschutzes (Abfallbeseitigung und Immissionsschutz) wurden zwischen 1981 und 1986 an allen Regierungen ein Sachgebiet 840, an der Regierung von Mittelfranken zusätzlich ein Sachgebiet 840a eingerichtet.

Damit gibt es in Bayern derzeit in den Abteilungen 8

- an fünf Regierungen je fünf Sachgebiete,
- an einer Regierung (Mittelfranken) sechs Sachgebiete,
- an einer Regierung (Oberbayern) acht Sachgebiete.

Ihnen sind folgende Zuständigkeiten zugewiesen:

- Sachgebiet 800 - Raumordnung und Landesplanung (in Oberbayern zusätzlich Sachgebiet 801 - Fachliche Planungen, Statistik und Planzentrale)
- Sachgebiet 810 - Regionalplanungsstelle (in Oberbayern zusätzlich Sachgebiet ~~811~~ - zweite Regionalplanungsstelle)
- Sachgebiet 820 - Rechtsfragen der Landesentwicklung, der Umweltgestaltung und des Umweltschutzes (in Oberbayern zusätzlich Sachgebiet 821 - Rechtsfragen des Umweltschutzes)
- Sachgebiet 830 - Fachfragen der Umweltgestaltung
- Sachgebiet 840 - Fachfragen des Umweltschutzes (in Mittelfranken zusätzlich Sachgebiet 840a - Großfeuerungsanlagen)

Der ORH hat sich in seinem Bericht 1984 (TNr. 31) bereits mit den Sachgebieten 800 und 810 beschäftigt und verweist insoweit auf die seinerzeitigen Ergebnisse. Er hatte damals für die beiden Sachgebiete eine Reihe von Personaleinsparungen vorgeschlagen. Mittlerweile hat die Verwaltung das Personal in diesen Sachgebieten um insgesamt 16 Bedienstete verringert.

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich demgemäß nur noch mit den Sachgebieten 820 bis 840.

43.2 Personalausstattung

43.2.1 Entwicklung des Personalstands

Der Personalstand der Sachgebiete 820 bis 840 hat sich seit 1978 wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Personalstands
(Zahl der Bediensteten)

Zahlenübersicht 1

	1978	1984	1988	Mehrung 1978-1984	Mehrung 1984-1988
Sachgebiete 820/821	74,2	81,9	82,7	7,7	0,8
Sachgebiete 830	56,0	58,0	67,5	2,0	9,5
Sachgebiete 840/840 a	-	6,0	53,0	6,0	47,0
Summe	130,2	145,9	203,2	15,7	57,3

Quelle: Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Stand: jeweils Jahresbeginn

Die in der Zahlenübersicht 1 dargestellte Personalmehrung ist dadurch gekennzeichnet, daß der durchschnittliche jährliche Personalzuwachs von 1978 bis 1984 rund 2 v.H., von 1984 bis 1988 jedoch rund 10 v.H. pro Jahr betrug. Von 1978 bis 1988 ist der Personalstand insgesamt um 56 v.H. gestiegen. Zur Entwicklung in den einzelnen Sachgebieten läßt sich folgendes feststellen:

Sachgebiete 820/821 (Rechtsfragen)

Der Personalstand hat sich von 1978 bis 1988 um 8,5 Bedienstete (= 11,5 v.H.) erhöht, obwohl in dieser Zeit der dort zunächst zugeordnete technische Umweltschutz und mit ihm ein Teil des Personals herausgelöst wurden.

Sachgebiete 830 (Fachfragen der Umweltgestaltung)

Die Personalmehrung um 11,5 Bedienstete (= 20,5 v.H.) entfiel schwerpunktmäßig auf den Zeitraum von 1984 bis 1988.

Sachgebiete 840/840a (Fachfragen des Umweltschutzes)

Die zunehmende Bedeutung des technischen Umweltschutzes führte dazu, daß im Jahr 1981 zunächst bei der Regierung von Schwaben, bis 1986 dann an

allen Regierungen diese Sachgebiete neu geschaffen wurden. Die über 50 Bediensteten kommen nur zu einem Teil aus den früher dafür auch zuständigen Sachgebieten 820/821. Überwiegend wurde Personal neu eingestellt bzw. von den Gewerbeaufsichtsämtern übernommen.

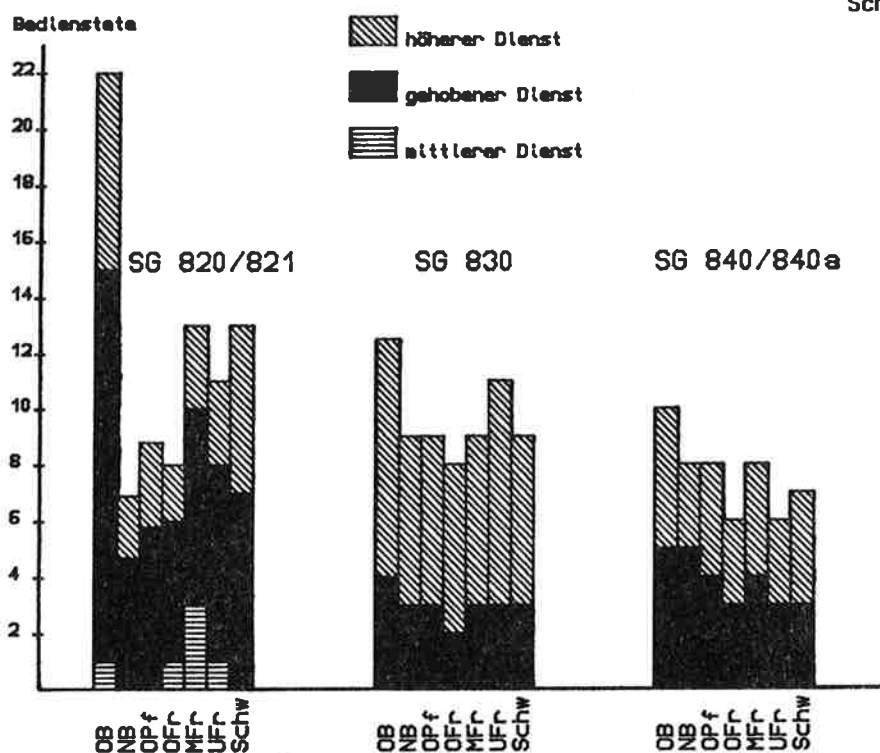
43.2.2 Personalstruktur

Ein Vergleich der Personalstruktur der Sachgebiete 820 bis 840 bei den einzelnen Regierungen ergibt folgendes:

Personalstruktur der Sachgebiete
820 bis 840 aller Regierungen
in v.H.-Anteilen

Zahlenübersicht 2

Sachgebiete		höherer Dienst v.H.	gehobener Dienst v.H.	mittlerer Dienst v.H.
820/821	Durchschnitt	31,7	61,1	7,2
	Schwankungsbreite	25 - 46	54 - 66	0 - 23
830	Durchschnitt	68,9	31,1	-
	Schwankungsbreite	67 - 75	25 - 33	-
840/840a	Durchschnitt	49,1	50,9	-
	Schwankungsbreite	38 - 57	43 - 62	-



SG = Sachgebiet

Der Vergleich zeigt, wie unterschiedlich Sachgebiete mit gleicher Zuständigkeit personell strukturiert sind. So verfügen 19 der 23 untersuchten Sachgebiete über keine Bediensteten des mittleren Dienstes. Dort müssen auch einfachere Tätigkeiten vom Personal des gehobenen und höheren Dienstes ausgeführt werden. Aber auch die Besetzung im höheren Dienst schwankt stark. So sind z.B. in den Sachgebieten 820 bei Regierungen vergleichbarer Größe zwischen 2 und 6 Bedienstete des höheren Dienstes eingesetzt.

43.2.3 Personalbemessung

Allgemeine Grundlagen für die Personalbemessung waren nicht festzustellen. Die künftige Personalausstattung sollte sich an Umfang und Art der tatsächlichen Aufgaben orientieren. Dazu hat der ORH aufgrund eingehender Untersuchungen dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen eine Reihe von Anregungen gegeben, wie Arbeitsumfang und Personalbedarf anhand bestimmter Strukturdaten abgeschätzt werden können. Dafür erscheinen z.B. geeignet Einwohnerzahl, Fläche, Förderprogramme, Müllanfall u.dgl. Eine vom Staatsministerium als notwendig angesehene Verfeinerung in der Auswahl und Gewichtung von Bezugsgrößen hält der ORH für zweckmäßig, um künftig zu einer zutreffenden Personalbemessung zu kommen.

43.3 Detailuntersuchung der Sachgebiete 820/821, 830, 840/840a

Die weitergehenden und nachfolgend beschriebenen Untersuchungen des ORH hatten vor allem zum Ziel, Ursachen für die der Verwaltung im einzelnen mitgeteilten Abweichungen der tatsächlichen Personalanteile von den ermittelten Aufgabenanteilen zu bewerten. Daneben wurde aber auch angestrebt, Ansätze für eine Optimierung in der Aufgabenbewältigung sowie für eine Aufgabenverlagerung und einen Personalabbau aufzuzeigen.

43.3.1 Untersuchungsmethode

Zur genaueren Erfassung von Tätigkeitsanteilen und Fallzahlen hat der ORH im Sommer 1987 allen Regierungen detaillierte Erhebungsbogen zu den folgenden vier Bereichen übersandt:

- Rechtsfragen der Umweltgestaltung
- Fachfragen der Umweltgestaltung
- Rechtsfragen des Umweltschutzes
- Fachfragen des Umweltschutzes

Erhebungszeitraum waren die Jahre 1985 und 1986. Die Fallzahlen waren vielfach anhand von vorhandenen Aufzeichnungen genau zu ermitteln; im übrigen mußten Schätzungen vorgenommen werden. Ähnlich verhielt es sich bei den Zeitanteilen. Da vielen Mitarbeitern ein genau eingegrenzter Zuständigkeitsbereich zugewiesen ist, dürften sich etwaige Ungenauigkeiten in engen Grenzen halten.

Der ORH hat die Ergebnisse der Erhebung vor der endgültigen Auswertung mit den Regierungen ausführlich erörtert und notwendige Korrekturen oder Ergänzungen vorgenommen.

43.3.2 Sachgebiete 820/821 (Rechtsfragen)

Der Aufgabengliederungsplan weist folgende Aufgaben aus:

- Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung
- Rechtsaufsicht über die Regionalen Planungsverbände
- Naturschutz, Landschaftsschutz
- Rechtsfragen der Landschaftspflege und -planung sowie der Grünordnung
- Freizeit und Erholung (ohne Fremdenverkehr und Wirtschaftsförderung), bei Sportanlagen mit Abteilung 5
- Förderungsmaßnahmen im Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege und -planung und des Umweltschutzes
- Erholung in der freien Natur
- Umweltschutz (insbesondere Immissionsschutzrecht und Abfallrecht)

Die Belastung mit Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung sowie mit der Rechtsaufsicht über die Regionalen Planungsverbände ist nach den von den Regierungen angegebenen Tätigkeitsanteilen relativ gering.

43.3.2.1 Rechtsfragen der Umweltgestaltung

Für die Behandlung der Rechtsfragen der Umweltgestaltung waren die Bediensteten im Erhebungszeitraum rechnerisch mit den in der Zahlenübersicht 3 angegebenen v.H.-Anteilen eingesetzt.

Aufgabenerledigung in
Rechtsfragen der Umweltgestaltung

Zahlenübersicht 3

	Personaleinsatz in v.H.-Anteilen	
	Durchschnitt	Minimal- und Maximalwert
Förderprogramme (Bewirtschaftung, Abwicklung)	33,9	27,1 - 41,5
Verordnungen (Erlaß, Genehmigung, Befreiung)	23,6	10,0 - 33,4
Besprechungen, Ortseinsichten, Beratung	16,0	8,0 - 20,9
Stellungnahmen und Rechtsbehelfe	12,1	3,9 - 22,7
Artenschutz (Genehmigungen, Befreiungen)	6,4	2,7 - 12,7
Sonstiges (z.B. Aus- und Fortbildung, Naturschutzbeirat)	8,0	4,2 - 12,3
	100,0	

Die vorstehenden Durchschnittswerte aus allen Regierungen und die vom ORH ermittelten Schwankungsbreiten lassen erkennen,

- welche Schwerpunkte landesweit und
- welche unterschiedlichen Gewichtungen an den Regierungen auftreten.

Etwa ein Drittel des Personals war mit der Bewilligung, Bewirtschaftung und verwaltungsmäßigen Abwicklung von Förderprogrammen befaßt (fachliche Betreuung siehe Sachgebiete 830). Im Erhebungszeitraum verteilte sich dieser Personaleinsatz wie folgt auf die einzelnen Förderprogramme:

Förderprogramme	Bedienstete
- Freizeit und Erholung	3,3
- Landschaftspflege	3,2
- Naturparke	1,3
- Sonstige (z.B. Vorbereitung zu Feuchtflächen, Wiesenbrüter, Acker- und Wiesenrandstreifen, Mager- und Trocken- standorte)	2,7
Ferner waren eingesetzt für	
- die Mittelbewirtschaftung	0,7
- das Prüfen der Verwendungsnachweise	<u>2,5</u>
	13,7
	====

Errechnet man anhand der für zwei Jahre gemeldeten Fallzahlen, wieviel Arbeitstage ein Bediensteter zur Bearbeitung eines Falles durchschnittlich benötigt hat, so ergeben sich folgende Werte:

Benötigte Arbeitstage je Fall

Zahlenübersicht 4

	Sachgebiete 820						
	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw
Förderprogramm Freizeit und Erholung	1,4	6,6	0,8	2,3	1,9	2,0	1,5
Förderprogramm Landschaftspflege	1,4	1,1	0,9	1,4	1,0	1,7	0,6
Prüfung von Ver- wendungsnachweisen	0,9	0,5	1,2	0,6	1,1	1,3	0,4

Die wachsende Bedeutung wichtiger Förderprogramme läßt sich an ihrer finanziellen Ausstattung erkennen (Zahlenübersicht 5).

Förderprogramme

Zahlenübersicht 5

	Fördervolumen in Mio DM					
	1983	1984	1985	1986	1987	Soll 1988
Freizeit und Erholung	27,00	26,00	16,00	29,00	34,00	38,00
Landschaftspflege	0,45	0,58	1,74	2,49	2,17	4,00
Feuchtflächen	0,28	0,91	1,30	3,02	3,89	5,10
Wiesenbrüter	0,24	2,38	2,19	2,51	3,91	6,00
Acker- und Wiesen- randstreifen	-	-	0,04	0,38	1,30	2,70
Mager- und Trocken- standorte	-	-	-	0,08	1,45	2,45
Naturparke	1,70	0,92	2,90	2,00	3,40	3,40
Ankauf ökologisch wertvoller Flächen	0,74	2,30	1,75	0,79	2,60	0,80
insgesamt	30,41	33,09	25,92	40,27	52,72	62,45

Angesichts der starken Ausweitung der Förderprogramme erscheint es dem ORH vordringlich, einen wirtschaftlichen Vollzug sicherzustellen. Die aus

Zahlenübersicht 4 ersichtliche unterschiedliche Bearbeitungsdauer verdeutlicht, daß Rationalisierungsmaßnahmen vor allem an Regierungen mit aus dem Rahmen fallenden Werten notwendig sind.

Entsprechende Vorgaben und Hilfen des Staatsministeriums - z.B. Vertragsmuster - wären für einen einheitlichen und rationellen Vollzug besonders wichtig. Unterschiedliche Fördervoraussetzungen bei vergleichbaren Programmen sollten einander angeglichen werden. Das gilt im übrigen auch für andere Programme, für deren Vollzug verschiedene Ministerien zuständig sind.

Nach der Zahlenübersicht 3 folgen der Erlaß, die Genehmigung und Befreiung von Verordnungen in der Intensität des Personaleinsatzes an zweiter Stelle. Von den für Rechtsfragen der Umweltgestaltung insgesamt eingesetzten 9,6 Bediensteten waren 4,3 mit dem Erlaß von Naturschutzgebietsverordnungen beschäftigt. Aus den Erhebungsdaten ist zu entnehmen, daß 1985 und 1986 in Bayern jeweils 45 Verordnungen erlassen wurden. Im Durchschnitt errechnet sich daraus ein Arbeitsaufwand je Verordnung von 1,15 Mannmonaten.

Einen verhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand erfordert auch die fachliche und redaktionelle Bearbeitung von Verordnungen der Landkreise, für deren Genehmigung die Regierungen nach Art. 47 Landesstraß- und Verordnungs-gesetz (LStVG) zuständig sind. Das kann im Einzelfall auch zu erheblichen Zeitverzögerungen bis zum endgültigen Erlaß von Verordnungen führen.

Nach Auffassung des ORH sollte geprüft werden, ob auf längere Sicht diese Genehmigungspflicht entfallen kann, was allerdings voraussetzen würde, daß die Bediensteten der Landratsämter entsprechend aus- und fortgebildet und von der Verwaltung die notwendigen Verordnungsmuster ausgearbeitet werden. Ein Wegfall der Genehmigungspflicht würde eine weitere Beteiligung der spezialisierten Fachkräfte der Regierungen im Einzelfall nicht ausschließen.

43.3.2.2 Rechtsfragen des Umweltschutzes

Für die Behandlung von Rechtsfragen des Umweltschutzes waren die Bediensteten im Erhebungszeitraum rechnerisch wie folgt eingesetzt:

Aufgabenerledigung
Rechtsfragen des Umweltschutzes

Zahlenübersicht 6

	Personaleinsatz in v.H.-Anteilen	
	Durchschnitt	Minimal- und Maximalwert
Verwaltungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren, Genehmigungen)	35,3	21,7 - 44,0
Stellungnahmen und Rechtsbehelfe	25,1	18,8 - 34,3
Besprechungen, Ortseinsichten, Beratung	17,9	11,0 - 21,9
Förderprogramme	13,8	9,4 - 16,1
Sonstiges (z.B. Aus- und Fortbildung)	7,9	5,7 - 19,3
	100,0	

Der Schwerpunkt der Tätigkeit lag danach bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren, insbesondere bei Planfeststellungsverfahren, in denen die Regierung Erstinstanz ist, sowie bei abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dabei wäre ein Teil dieser Aufgaben in weit größerem Umfang von Bediensteten des mittleren Dienstes zu bewältigen, wenn diese zur Verfügung stünden. Dazu gehört insbesondere die büromäßige Herstellung der für die öffentliche Auslegung im Einzelfall notwendigen Unterlagen, die gerade bei Planfeststellungsverfahren mit nicht selten mehreren hundert Beteiligten erheblichen Umfang haben. Nach den Feststellungen des ORH müssen diese Arbeiten bei den Regierungen vielfach von den Bediensteten des gehobenen, aber auch des höheren Dienstes erledigt werden, die dadurch von ihrer eigentlichen fachspezifischen Arbeit insoweit abgehalten werden.

Die an zweiter Stelle (25,1 v.H.) stehenden Stellungnahmen und Rechtsbehelfe verdeutlichen auch die enge Verflechtung des Umweltschutzrechtes mit anderen Rechtsgebieten, aus der sich u.a. ein intensiver Koordinierungsbedarf auch innerhalb der Regierungen ableitet.

Der hohe Anteil (17,9 v.H.) an Besprechungen, Ortseinsichten und Beratungen hat seine Ursache vor allem in dem wachsenden Problem der Abfallbeseitigung, das auch künftig noch einen hohen Personaleinsatz erfordern wird.

Die Förderprogramme für Maßnahmen des technischen Umweltschutzes (Luftreinhaltung, Schutz vor Lärm und Erschütterungen, Abfallwirtschaft) nahmen die Bediensteten deutlich weniger in Anspruch als im Naturschutz.

43.3.3 Sachgebiete 830 (Fachfragen der Umweltgestaltung)

Die Sachgebiete 830 haben an allen Regierungen die gleichen Zuständigkeiten. Die Gesamtzahl der Bediensteten ist seit 1978 von 56 auf 67,5 und damit um über 20 v.H. gewachsen (vgl. Zahlenübersicht 1). Der Aufgabengliederungsplan weist folgende Fachaufgaben aus:

- Schutzgebiete
- Artenschutz
- Sonstige Schutzanordnungen
- Landschaftspflege
- Mitwirkung bei Flurbereinigungs-, Raumordnungs-, Planfeststellungs- und Bauleitplanungsverfahren
- Stellungnahmen zu Förderungsmaßnahmen sowie anderen Vorhaben mit Auswirkungen auf Natur und Landschaft
- Mitwirkung bei Biotopkartierungen
- Landschafts-, Grünordnungs- und Gestaltungspläne (landschaftspflegerische Begleitpläne)
- Mitwirkung bei der Förderung von Landschaftsplänen
- Einrichtungspläne für Naturparks

Die Auswertung der Erhebungsbogen hat rechnerisch folgende v.H.-Anteile bei der Aufgabenerledigung ergeben:

Aufgabenerledigung
Fachfragen der Umweltgestaltung

Zahlenübersicht 7

	Personaleinsatz in v.H.-Anteilen	
	Durchschnitt	Minimal- und Maximalwerte
Gutachten und Stellungnahmen	45,6	38,8 - 54,5
Besprechungen, Ortseinsichten, Beratung	28,7	18,6 - 37,4
Förderprogramme (fachliche Betreuung)	12,1	5,1 - 19,3
Sondervorhaben und Öffentlichkeitsarbeit	8,1	4,1 - 11,8
Sonstiges (z.B. Aus- und Fortbildung, Naturschutzbeirat)	5,5	3,6 - 13,1
	100,0	

Bemerkenswert hoch ist der Zeit- und Personalaufwand für Gutachten und Stellungnahmen mit 45,6 v.H. Ursächlich dafür ist u.a. die enge Verflechtung mit anderen Fachgebieten, wie z.B. der Bauverwaltung. Die vorliegenden Zahlen bestätigen, daß der fachlichen Beteiligung des Naturschutzes innerhalb der Regierungen ein hoher Stellenwert zukommt.

Diese Feststellung wird noch unterstrichen durch den hohen Anteil von 28,7 v.H. für Besprechungen, Ortseinsichten und Beratungen. Erwähnenswert ist aber auch der Anteil von 8,1 v.H. für Öffentlichkeitsarbeit und für Sondervorhaben, wie z.B. die Betreuung von Forschungsvorhaben an Artenschutzprogrammen.

Die teilweise großen Schwankungsbreiten im Personaleinsatz sind begründet in unterschiedlichen Schwierigkeiten sowie in der verschiedenen Arbeitsweise und Schwerpunktbildung. Die Erörterungen des ORH mit den Regierungen haben ergeben, daß die Aufgaben infolge der teilweise ausgeprägten Spezialisierung von Fachleuten und deren z.T. fehlender Verwaltungsausbildung nicht immer landesweit einheitlich erledigt werden. Andererseits steht außer Frage, daß bei den Regierungen Spezialisten zur Beratung und fachlichen Unterstützung der unteren Naturschutzbehörden vorhanden sein müssen; die an sich wünschenswerte Delegation von Aufgaben findet dort ihre Grenze, wo spezielle Aufgaben nicht ausreichen, um eine Fachkraft am Landratsamt auszulasten.

Bei einzelnen Regierungen sieht der ORH einen begrenzten rechnerischen Personalüberhang. So ist das Sachgebiet 830 der Regierung von Unterfranken mit 11 Bediensteten, davon 7 im höheren Dienst, deutlich besser besetzt als bei vergleichbaren Regierungen (vgl. Schaubild S. 179).

Sowohl in förmlichen Verfahren, wie z.B. beim Erlaß von Schutzverordnungen, als auch durch die Beratung ihrer Fachkräfte arbeiten die Regierungen eng mit den unteren Naturschutzbehörden zusammen. Einer Anregung aus der Mitte des Senats folgend hat der ORH daher die Landräte als Leiter der unteren Naturschutzbehörden und als Vorsitzende der Naturschutzbeiräte zur Mitwirkung der Regierungen in Angelegenheiten des Naturschutzes auf der Kreisebene befragt. Den detaillierten Fragebogen des ORH haben 65 der 71 Landräte beantwortet, so daß das Ergebnis der Umfrage als repräsentativ angesehen werden kann.

Die Befragung hat gezeigt, daß die Landräte die Mitwirkung der Regierungen als höherer Naturschutzbehörden überwiegend positiv würdigen. So halten rd. 75 v.H. die Mitwirkung der Regierungen allgemein für notwendig bzw.

nützlich und rd. 70 v.H. das Ausmaß der Mitwirkung für angemessen. Rund 73 v.H. der Antworten bewerten das Maß der aufsichtlichen Einflußnahme der Regierungen auf die unteren Naturschutzbehörden als angemessen und halten die Beteiligung der hauptamtlichen Fachkräfte der Regierungen an den Angelegenheiten des Naturschutzes auf der Kreisebene für notwendig bzw. nützlich. Die angegebenen Zahlenwerte gelten sowohl für das Gesamtergebnis auf Landesebene als auch für die Antworten in den einzelnen Regierungsbezirken.

Weniger positiv haben Landräte die Art und Weise bewertet, in denen die Regierungen vielfach ihre Aufsicht ausüben. In 44 v.H. der Antworten werden informelle Kontakte auf der Fachschiene oder gesetzlich nicht vorgesehene Berichts- oder Vorlageersuchen als Auslöser für ein aufsichtliches Tätigwerden der Regierungen genannt. Bemängelt wurde von einzelnen Landräten, daß sich die Regierungen über solche Ersuchen oder auch durch die eigenständige Bearbeitung von Vorgängen (z.B. Eingaben) in Angelegenheiten der unteren Naturschutzbehörden einschalten, ohne daß dafür ein sachlicher Grund vorliege. Gefordert wurde, die Regierung möge sich im einzelnen mehr an die durch die Funktionalreform geschaffenen Zuständigkeiten halten und auch mehr Vertrauen in die sachgerechte Erledigung der Aufgaben durch das Landratsamt setzen.

Bei der Erörterung der Umfrageergebnisse mit den Regierungen ergab sich, daß sich diese zumindest in spektakulären Einzelfällen mit hoher Öffentlichkeitswirkung zu einem eigenen Einschreiten gezwungen sahen. Andererseits erkannten die Regierungen aber auch an, daß die informellen Kontakte auf der Ebene der Fachkräfte oft ein aus der Sicht der Landräte als Leiter der Verwaltung unerwünschtes Ausmaß annehmen können; das lasse sich wenigstens teilweise mit der vielfach noch fehlenden Verwaltungserfahrung der Fachkräfte erklären.

Bemängelt wurde auch der hohe Zeitaufwand, der sich durch die fachliche und redaktionelle Bearbeitung von Verordnungen bei der Genehmigung durch die Regierung nach Art. 47 LStVG ergibt; es wurde gefordert, diese Genehmigungspflicht aufzuheben (vgl. dazu TNr. 43.3.2.1).

43.3.4 Sachgebiete 840/840a (Fachfragen des Umweltschutzes)

Im Jahre 1981 wurde zunächst in Schwaben, bis 1985 an den übrigen Regierungen - in Oberbayern erst 1986 - ein neues Sachgebiet 840 eingerichtet, in Mittelfranken zusätzlich ein Sachgebiet 840a für Großfeuerungsanlagen. Das Personal, das teilweise aus dem Sachgebiet 820, teilweise von den Ge-

werbeaufsichtsämtern kommt, aber auch neu eingestellt wurde, ist inzwischen auf 53 Bedienstete angewachsen, wobei die letzte Personalmehrung im Doppelhaushalt 1987/1988 beschlossen und vollzogen wurde.

Der Aufgabengliederungsplan weist folgendes aus:

- Allgemeine Fragen des Umweltschutzes
- Mitwirkung bei Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes (einschl. Bescheinigungen nach §§ 82, 82 c EStDV und § 7 d EStG)
- Reinhaltung der Luft (einschließlich Überwachung von Kraftwerken, Heizkraftwerken und Heizwerken)
- Schutz vor Lärm und Erschütterungen
- Abfallwirtschaft
- Kernenergie und Strahlenschutz
- Umweltgefährdende Stoffe und Ereignisse (einschl. Störfallverordnung, Chemikaliengesetz und Mitwirkung beim Transport gefährlicher Güter).

Die Auswertung der Erhebungsfragen ergab rechnerisch folgende Verteilung in v.H.-Anteilen:

Aufgabenerledigung
Fachfragen des Umweltschutzes

Zahlenübersicht 8

	Personaleinsatz in v.H.-Anteilen	
	Durchschnitt	Minimal- und Maximalwerte
Gutachten und Stellungnahmen	37,5	27,3 - 46,2
Besprechungen, Beratung	18,1	14,6 - 20,8
Anlagenüberwachung mit Ortseinsichten	16,6	8,8 - 21,6
Förder- und Sonderprogramme	14,3	6,6 - 18,8
Sonstiges (z.B. Aus- und Fortbildung, Vertretung von Umweltingenieuren)	13,5	7,4 - 17,8
	100,0	

Schwerpunkt in diesen neuen Sachgebieten war im Erhebungszeitraum das Erstellen von Gutachten und Stellungnahmen mit einem Anteil von 37,5 v.H. an der gesamten Tätigkeit, wobei auch hier wieder die große Streubreite im Vergleich der Regierungen untereinander auffällt. Auf ganz Bayern bezogen wurden in den Jahren 1985 und 1986 insgesamt 868 Stellungnahmen in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, 3879 Stellungnahmen in sonstigen Verwaltungsverfahren (z.B. Bauleitplanverfahren, Einzelbauvorhaben) und 830 Stellungnahmen in anderen Verfahren (z.B. Immissionsschutz, Störfall-

und Smogverordnungen) abgegeben. Nach den Erkenntnissen des ORH ist die große Schwankungsbreite im Personaleinsatz nicht allein durch den unterschiedlichen Umfang der Verfahren zu erklären. Dies deutet auf Verbesserungsmöglichkeiten an einzelnen Regierungen hin.

Insgesamt entspricht jedoch die vorgefundene Schwerpunktbildung der Aufgabenstellung. Nach den Feststellungen des ORH ergeben sich allerdings Probleme aus unzureichenden Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen den Regierungen, dem Landesamt für Umweltschutz und den Kreisverwaltungsbehörden. Dazu gehört die Regelung im Bayerischen Abfallbeseitigungsgesetz (Art. 15 Abs. 3), wonach die Regierungen die Beseitigung von Abfällen, das Landesamt dagegen die Errichtung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen überwachen.

Bei einigen Regierungen wird derzeit noch Personal durch die fallweise Vertretung von Umweltingenieuren an Landratsämtern gebunden. Diese Arbeitskapazitäten werden an den Regierungen dann frei werden, wenn an allen Landratsämtern die zwei Stellen für Umweltingenieure besetzt sind. Wegen der regional unterschiedlichen Schwierigkeit bei der Gewinnung geeigneter Kräfte wird allerdings der Zeitpunkt der Entlastung von Regierung zu Regierung verschieden sein.

Eine Besonderheit stellt das an der Regierung von Mittelfranken eingerichtete Sachgebiet 840a dar, das neben dem Sachgebietsleiter nur mit einem Bediensteten des gehobenen Dienstes besetzt und ausschließlich mit Großfeuerungsanlagen befaßt ist. Es sollte im Hinblick auf die Organisationsrichtlinien der Staatsregierung zu gegebener Zeit wieder aufgelöst und wie bei den anderen Regierungen mit dem Sachgebiet 840 zusammengelegt werden.

43.4 Schlußfolgerungen

Die Überprüfung der Abteilungen 8 an den Regierungen hat ergeben, daß in diesem jüngsten Verwaltungszweig vieles noch wesentlich mehr im Fluß ist als bei den seit langem bestehenden Abteilungen. Daraus folgen erhöhte Anforderungen mit dem Ziel eines möglichst einheitlichen, bedarfsorientierten Verwaltungsvollzugs.

Die Sachgebiete 820/821, 830, 840/840a hatten im letzten Jahrzehnt eine erhebliche Aufgabenmehrung zu bewältigen. Dem wurde allerdings mit einer Personalmehrung von rund 56 v.H. (siehe Zahlenübersicht 1) Rechnung getragen. Das neue Personal wurde jedoch nicht immer bedarfsorientiert zugewiesen, so daß eine unterschiedliche Personalauslastung entstanden ist. Dies zu korrigieren, sollte das Staatsministerium ebenso anstreben, wie Verbes-

serungen in der Personalstruktur sowie in der Aufbau- und Ablauforganisation. Die dadurch freiwerdenden Kapazitäten könnten nach Ansicht des ORH jedenfalls einer weiteren Personalmehrung von vornherein entgegenwirken.

Der ORH hat aus seinen Untersuchungen nachstehende Schlußfolgerungen gezogen:

- a) Insgesamt sieht der ORH keinen Anlaß, den Personaleinsatz in den Sachgebieten 820 bis 840a zu bemängeln, wenn sich auch in einzelnen Sachgebieten, wie z.B. im Sachgebiet 830 der Regierung von Unterfranken, ein rechnerischer Personalüberhang zeigt (vgl. auch Schaubild S. 179).
- b) Die laufbahnmäßige Personalstruktur der Sachgebiete entspricht zum Teil nicht den zu bewältigenden Aufgaben. Das weitgehende Fehlen des mittleren Dienstes (siehe Zahlenübersicht 2) führt dazu, daß einfachere oder routinemäßige Arbeiten auch vom höheren oder gehobenen Dienst ausgeführt werden müssen.

Das Staatsministerium bestätigt, daß einzelne Aufgaben auch vom mittleren Dienst erledigt werden können. Gleichzeitig weist es aber darauf hin, daß der höhere Dienst wegen der oft schwierigen und speziellen Materie überproportional vertreten bleiben müsse.

Der ORH empfiehlt, die Personalstruktur möglichst umgehend im Rahmen der Personalfluktuation den tatsächlichen Erfordernissen anzupassen.

- c) Organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten zeichnen sich in vielen Bereichen ab. Das Staatsministerium sollte vor allem für eine größere Vereinheitlichung in der Bearbeitung und einen intensiveren Erfahrungsaustausch sorgen. Die beispielhaft dargestellten Schwankungsbreiten in der Aufgabenerledigung sowie z.T. große Unterschiede im Zeitaufwand für die Fallbearbeitung deuten an, daß rationellere Arbeitsweisen zu freien Kapazitäten führen würden.

Das Staatsministerium hat zugesagt, seine koordinierende Tätigkeit zu verstärken, jedoch auf die eigenen personellen Grenzen hingewiesen.

44 Informationsverarbeitung bei den Regierungen

Ohne die abschließenden Ergebnisse der Pilotanwendung zum Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei den Regierungen abzuwarten, hat das Staatsministerium des Innern mehrere Regierungen mit zentralen DV-Systemen ausgestattet. Der Einsatz der Datenverarbeitung nach diesem Konzept läßt nach den Berechnungen des ORH keine Wirtschaftlichkeit erwarten. Das Gesamtkonzept des Staatsministeriums würde nach der Wirtschaftlichkeitsrechnung des ORH bei Kosten von 40 Mio DM in einem Zeitraum von zehn Jahren nicht - wie vom Staatsministerium erwartet - einen Nutzen von 39,6 Mio DM, sondern nur von 8,5 Mio DM ergeben. Der ORH hält deshalb eine Überarbeitung des DV-Konzepts für geboten.

44.1 Bisherige Entwicklung

Datenverarbeitung konnte in der Verwaltung lange Zeit wirtschaftlich nur für Aufgabenbereiche eingesetzt werden, in denen große Datenmengen nach immer gleichen Regeln bearbeitet werden mußten. Auf diese Weise entstanden zentrale Rechenzentren bei den einzelnen Fachressorts. Im Laufe der weiteren technologischen Entwicklung wurde es möglich, die nachgeordneten Dienststellen über Datenstationen an das jeweilige zentrale Fachrechenzentrum anzuschließen. Damit konnten diese Dienststellen für die Abwicklung ihrer Aufgaben auf den zentralen Rechner zugreifen und dort vorhandene Anwendungsprogramme und Datenbestände nutzen. Die Regierungen als staatliche Mittelbehörden zwischen den Ministerien und den nachgeordneten Behörden waren in dieses DV-Netz nicht von Anfang an eingebunden.

Deshalb wurde schon frühzeitig der Wunsch der Regierungen laut, die zentral in Ressortrechnern gespeicherten Daten für den eigenen Aufgabenvollzug nutzen zu können. Insbesondere wurde ein Zugriff auf die Daten in den Rechenzentren der Staatsministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen für zweckmäßig gehalten; das Staatsministerium für Unterricht und Kultus wollte die zentrale Lehrerddatei für die Regierungen besser nutzbar machen. Die jeweiligen Fachabteilungen in den Regierungen sollten nach diesen Vorstellungen ähnlich wie die nachgeordneten Dienststellen mit Datenstationen ausgestattet und über Datenleitungen mit den zentralen Ressortrechnern verbunden werden. Diese Lösung hätte ähnlich wie in anderen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) verhältnismäßig rasch und mit geringem Aufwand realisiert werden können.

Neben dem Zugriff auf Programme und Datenbestände der Ressorts' benötigen die Regierungen auch eine DV-Unterstützung bei der Abwicklung von unmittelbaren Verwaltungsaufgaben (z.B. Personalverwaltung, Ausgleichsabgabe, Luftfahrerverwaltung). Diese Unterstützung wird z.B. in Baden-Württemberg und

in Nordrhein-Westfalen seit einiger Zeit über Anschlüsse der Regierungen an gemeinsame Rechenzentren sichergestellt.

Das Staatsministerium des Innern hat jedoch Anfang 1985 ein anderes Konzept für den DV-Einsatz bei den Regierungen entwickelt, nach dem

- alle Regierungen vorrangig mit einer eigenen zentralen DV-Anlage (Rechenzentrumsbetrieb) ausgestattet werden sollen,
- Kleinrechner für Spezialaufgaben in den Abteilungen erst in einem zweiten Schritt eingesetzt werden sollen,
- DV-Verfahren für ausgewählte Aufgaben für alle Regierungen durch eine zentrale Stelle entwickelt werden sollen und
- der Anschluß an die Ressortrechner über die zentrale Anlage bei der Regierung von Oberbayern erfolgen soll.

Bereits 1984 wurde ein Pilotprojekt mit der DV-Ausstattung bei einer Regierung begonnen, der zugleich die zentrale Verfahrensentwicklung übertragen wurde.

Ohne die abschließenden Ergebnisse der Pilotanwendung abzuwarten und die Erkenntnisse des DV-Einsatzes bei der ersten Regierung auszuwerten, wurde die Ausstattung der übrigen Regierungen mit eigenen zentralen DV-Anlagen entsprechend dem Gesamtkonzept fortgesetzt. Insgesamt sind derzeit vier Regierungen mit DV-Anlagen ausgestattet; die DV-Ausstattung aller Regierungen war für spätestens 1989 vorgesehen.

44.2 Prüfung der Pilotanwendung

Der ORH hat bei der Regierung, die als Pilotanwender bestimmt wurde, den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung insbesondere hinsichtlich der Beschaffung und Auslastung der DV-Anlagen und -Geräte, des Personaleinsatzes, der Verfahrensentwicklung und vor allem der Wirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes geprüft.

Durch die automatisierte Datenverarbeitung konnten bei der geprüften Regierung bis 1987 insgesamt Personalkosten in Höhe von 360 000 DM eingespart werden. Dem stehen nach den Feststellungen des ORH Kosten für die Entwicklung und den DV-Einsatz von rd. 2,16 Mio DM gegenüber. Statt der vom Staatsministerium in einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 1985 errechneten Einsparung von insgesamt 225 000 DM ist ein Kostenüberhang von 1,8 Mio DM bis einschließlich 1987 entstanden.

Trotz der langen Projektdauer und des hohen personellen und sächlichen Aufwandes konnten die Projektziele nur zu einem Teil erreicht werden.

Entwicklung und Einsatz der DV-Anwendungen stellen sich wie folgt dar:

DV-unterstützte Aufgabenbereiche	Entwicklungszeitraum		Verfahrenseinsatz	
	Beginn	Abschluß	erstmalig	personal- entlastend
Personalverwaltung	1979	1991	1987	1989
Luftfahrerscheine	1979	1987	1985	1986
Schwerbehinderten- ausgleichsabgabe	1979	1989	1986	1987
Milchmengenzu- teilung 1)	1985	1987	1985	1985
Genehmigung von Tierversuchen	1987	1988	1989	1990
Straßenbauförderung	1986	1989	1989	1990
Güterfernverkehr	1987	1989	1989	1990

1) Wegen der nunmehrigen Abwicklung der Aufgaben im Rahmen des landwirtschaftlichen Informationssystems wird dieses Verfahren seit 1988 mit einer ansetzbaren Personalentlastung nicht mehr verwendet.

Weitere Verfahren sollen nach einer von den Organisationsreferenten der Regierungen festgelegten Prioritätenliste entwickelt werden.

Nach Auffassung des ORH ist die Unwirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes insbesondere darauf zurückzuführen, daß

- alternative Lösungen nicht ausreichend in Betracht gezogen wurden,
- ein Rechenzentrum eingerichtet wurde, noch bevor eine einzige DV-Anwendung entwickelt war,
- Termin- und Zeitpläne nicht eingehalten wurden, wodurch sich der Entwicklungsaufwand erheblich erhöhte und Personaleinsparungen erst später eintreten konnten,
- mögliche Personaleinsparungen unrealistisch eingeschätzt wurden.

Die geprüfte Regierung räumt ein, daß die Projektziele noch nicht erreicht worden seien. Sie ist aber der Ansicht, daß die Projektentwicklung erst im Jahre 1984 begonnen hätte und deshalb die Bilanz aus heutiger Sicht durchaus positiv sei. Außerdem müsse berücksichtigt werden, daß DV-Fachpersonal nicht ausreichend vorhanden war und deshalb die Entwicklungsarbeit mit Personal geleistet werden mußte, das sich die notwendigen praktischen DV-Kenntnisse erst im Rahmen dieser Arbeiten aneignen konnte. Sie sei aber

trotz der unzureichenden Personalausstattung bemüht, möglichst bald weitere Verfahren zu entwickeln, die zu einer wirtschaftlichen Auslastung der Anlage beitragen würden. Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der automatisierten Datenverarbeitung würde sich erst längerfristig ergeben.

Mit diesen Einwendungen können nach Auffassung des ORH zwar u.U. die zeitlichen Verzögerungen und damit zu einem geringen Teil auch der hohe Aufwand für die Entwicklung der DV-Verfahren, nicht aber die Unwirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes bei der Regierung gerechtfertigt werden.

44.3 Modellrechnung für das Gesamtkonzept

Um die Wirtschaftlichkeit seines Gesamtkonzeptes zu ermitteln, hat das Staatsministerium 1986 eine Modellrechnung für eine andere Regierung erstellt und diese Rechnung, die zu einem positiven Ergebnis kommt, auch dem Antrag an den Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung auf Ausstattung der übrigen Regierungen mit DV-Anlagen zugrunde gelegt. Ohne auf die Modellrechnung und die darin verwendete Berechnungssystematik näher einzugehen, haben die Mitglieder des Koordinierungsausschusses der Automatisierung bei zwei weiteren Regierungen zugestimmt. Das Staatsministerium der Finanzen hat Mittel für die Einführung der DV bei den Regierungen nur unter der Voraussetzung bewilligt, daß den DV-Kosten Stelleneinsparungen in adäquater Höhe gegenüberstehen.

Der ORH hat diese Modellrechnung insbesondere hinsichtlich der einzelnen Ansätze für Kosten und Nutzen geprüft und ist dabei zu dem Ergebnis gelangt, daß der DV-Einsatz bei dieser Regierung nicht die vom Staatsministerium auf der Grundlage eines Zeitraums von sieben Jahren errechnete Einsparung von insgesamt 1,1 Mio DM, sondern einen Kostenüberhang von etwa 5 Mio DM erbringt. Auf der Grundlage der bereits abgeschlossenen und beabsichtigten Maßnahmen hat er dann Kosten und Nutzen des Gesamtkonzeptes ermittelt und das Gesamtergebnis unter Berücksichtigung eines kalkulatorischen Jahreszinssatzes von 6 v.H. nach der Kapitalwertmethode errechnet. Danach zeigt sich, daß bei einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren, beginnend mit dem ersten DV-Einsatz bei einer Regierung (1984) und endend 1993, also fünf Jahre nach der vorgesehenen Ausstattung der restlichen Regierungen, den Kosten von 40 Mio DM lediglich ein Nutzen von 8,5 Mio DM gegenübersteht und somit der Kostenüberhang 31,5 Mio DM beträgt. Da auch für das letzte Jahr des Betrachtungszeitraumes der Kostenüberhang mit rd. 1,6 Mio DM noch sehr groß ist, würde sich selbst bei Ausdehnung dieses Zeitraumes kein positives Ergebnis errechnen.

Im einzelnen hat das Staatsministerium gegen die vom ORH ermittelten Kosten von 40 Mio DM für den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei den Regierungen bis einschließlich 1993 keine Einwände erhoben. Es ist jedoch der Auffassung, daß der Nutzen nicht mit 8,5 Mio DM, sondern mit 39,6 Mio DM anzusetzen und das Gesamtkonzept somit wirtschaftlich sei. Dabei geht es bei der Berechnung der Einsparungen von folgenden Überlegungen aus:

- Personal, das den Fachabteilungen für die Einführung der DV entzogen wurde bzw. wird, sei bei den Kosten der DV voll anzusetzen, aber auch in gleicher Höhe als Nutzen (Einsparung) abzusetzen, da den Regierungen keine einzige zusätzliche Planstelle für die Einführung der DV bewilligt worden sei. Es handelt sich hier um einen Personalaufwand in Höhe von 22,6 Mio DM.

Der ORH ist hierzu der Auffassung, daß als Nutzen nur die Personaleinsparungen angesetzt werden können, die durch DV-Anwendungen in den entsprechenden Aufgabengebieten auch tatsächlich erzielt werden. Sofern das aus Fachabteilungen stammende DV-Personal dort wegen der Einführung der Datenverarbeitung frei wird, ist dies nach Auffassung des ORH in der entsprechenden Höhe als Nutzen anzusetzen. Dies hat der ORH bei der Berechnung seiner Einsparungen bereits berücksichtigt. Werden allerdings Beschäftigte aus von der Automatisierung nicht betroffenen Aufgabenbereichen in die Datenverarbeitung umgesetzt, so stellt dies keine durch den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung erreichte Personaleinsparung dar. Wenn sich nämlich Aufgaben und Arbeitsmethoden im ursprünglichen Bereich nicht verändert haben, so müßte dort nach wie vor die gleiche Personalkapazität vorgehalten werden. War dies jedoch nicht der Fall, so kann die Umsetzung von nicht ausgelastetem Personal nicht als Nutzen der DV angesehen werden. Werden im übrigen - wie bei der geprüften Regierung und zumindest teilweise auch bei den übrigen Regierungen geschehen - Beschäftigte von Stellen außerhalb der Regierung zusätzlich in der DV eingesetzt, so wird besonders deutlich, daß man dieses zusätzliche Personal nicht als Einsparung betrachten kann.

- Stelleneinsparungen (kw-Vermerke, Sperrvermerke), die aus Anlaß der Einführung der DV vom Staatsministerium der Finanzen verfügt wurden, seien voll als Einsparungen anzusetzen, da diese Stellen den Regierungen tatsächlich entzogen wurden (12,7 Mio DM).

Hierzu ist zu bemerken, daß Personaleinsparungen grundsätzlich auch im Haushaltsvollzug nur insoweit und ab dem Zeitpunkt anzusetzen sind, als sie realisiert werden können. Darauf wird auch ausdrücklich in den Haushaltsvollzugsrichtlinien hingewiesen (Nr. 5.5 HvR 1987/1988). In dem Umfang, in dem Personal tatsächlich wegen Wegfalls von Arbeiten freige-

setzt wird, hat auch der ORH dies als Nutzen bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzt.

- Ohne Einführung der DV seien bei den Regierungen zur Bewältigung der anfallenden Arbeit insgesamt acht zusätzliche Stellen erforderlich; demgemäß seien diese Stellen als Einsparung durch den DV-Einsatz berücksichtigt (3,5 Mio DM).

Diese Stellen können nach Auffassung des ORH dann als Einsparungen berücksichtigt werden, wenn in den Aufgabenbereichen, in denen zur Bewältigung der anfallenden Arbeit mehr Personal erforderlich wäre, Datenverarbeitung eingesetzt wird. Im Fall der Schwerbehindertenausgleichsabgabe wurde dies beispielsweise auch in den Berechnungen des ORH berücksichtigt.

44.4 Folgerungen

Der ORH hält es aufgrund dieses Ergebnisses für erforderlich, daß das Konzept des DV-Einsatzes bei den Regierungen erneut überdacht wird, damit Kosten gesenkt werden und eine Personalentlastung rasch herbeigeführt wird.

Dabei wäre zuerst, eingehender als bisher geschehen, zu untersuchen, welche Aufgabengebiete der Regierungen vorrangig zu automatisieren sind und auf welche Art und Weise sie automatisiert werden sollen (**DV-Anwendungen**). Erst danach sollte festgelegt werden, welche DV-Systeme bei den Regierungen mit welcher Konfiguration einzurichten sind (**DV-Ausstattung**).

44.4.1 DV-Anwendungen

Bei der Festlegung, welche DV-Anwendungen mit welcher Priorität zu realisieren sind, sollten zuerst Anwendungen zum Zuge kommen, die

- keine besonders komplizierten Aufgabenbereiche betreffen (Vermeidung hoher Entwicklungskosten, rasche Einsatzmöglichkeit),
- bei allen Regierungen und evtl. bei anderen Stellen verwendbar sind (hoher Verbreitungsgrad) und
- in personalintensiven Aufgabengebieten zum Einsatz kommen (Realisierung entsprechender Personaleinsparungen).

Die bisherige Auswahl der bereits realisierten und in der Entwicklung befindlichen DV-Verfahren ist nicht nach diesen Gesichtspunkten erfolgt. So können z.B. die Verfahren für die Erteilung der Luftfahrerscheine, zur Genehmigung von Tierversuchen und für die Genehmigungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr überhaupt nur bei jeweils zwei Regierungen

eingesetzt werden. Der ORH hält es daher für dringend erforderlich, für die Realisierung der bereits im Entwicklungsstadium befindlichen und geplanten DV-Verfahren die Prioritäten mehr nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten festzulegen.

Unabhängig von der zeitlichen Reihenfolge für die Realisierung der Verfahren sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die Entwicklungskosten zu reduzieren und die DV-Anwendungen rasch zu einem personalentlastenden Einsatz zu bringen. Dies könnte beispielsweise durch

- Übernahme vorhandener Verfahren mit etwaigen Anpassungen aus dem Bereich des Bundes, anderer Bundesländer oder anderer Ressorts in Bayern,
- Zusammenarbeit mit den Entwicklungsstellen der für die Fachabteilungen jeweils zuständigen Ressorts mit evtl. Aufteilung von Entwicklungsarbeiten,
- Aufteilung von Entwicklungsarbeiten auf mehrere Regierungen und
- Erteilung von Aufträgen an externe Softwareentwickler mit preislicher und terminlicher Bindung

geschehen.

44.4.2 DV-Ausstattung

Bei der Festlegung der DV-Ausstattung der Regierungen sollte hauptsächlich berücksichtigt werden, welche technischen Möglichkeiten sich vor allem unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit am besten eignen, die vorher festgelegten DV-Anwendungen abzuwickeln.

Dabei können vor allem folgende Möglichkeiten in Frage kommen:

- Mitbenutzung von im staatlichen Bereich vorhandenen Rechenzentren (z.B. auch durch Anschluß an Fachrechenzentren),
- Aufbau eines leistungsfähigen Rechenzentrums für alle oder einige Regierungen (z.B. Nord- und Südbayern),
- Einsatz von Kleinrechnern (Personalcomputer, mehrplatzfähige Mikro- und Minicomputer) für alle oder - in Kombination mit den anderen Alternativen - einige DV-Anwendungen der Regierungen.

Für diese Alternativen hat das Staatsministerium die Wirtschaftlichkeit nicht geprüft. Die Anbindung der Fachabteilungen an das jeweilige Fachrechenzentrum hat es mit der Begründung verworfen, die Fachressorts würden in diesem Fall die Verfahren und die Entwicklungspriorität festlegen, die

Regierungen könnten die technische Entwicklung nicht bestimmen und eine "integrierte Regierungsarbeit über die Abteilungen hinweg" wäre nicht möglich.

Dazu ist festzustellen, daß

- bei einer Anbindung an die Fachrechenzentren die einzelnen Abteilungen der Regierungen wesentlich früher und wesentlich kostengünstiger die Vorteile der Datenverarbeitung hätten nutzen können,
- Verfahren und Entwicklungspriorität bei jeder Alternative, also auch beim Betrieb von eigenen Rechenzentren bei den Regierungen, sinnvollerweise auch durch die für die Fachaufsicht zuständige Stelle mit festgelegt werden und
- eine integrierte Regierungsarbeit über die Abteilungen hinweg nicht von der Installation eines eigenen Rechenzentrums bei jeder Regierung abhängt.

Im Übrigen ist das Bedürfnis für den Zugriff des einen Aufgabenbereichs auf Datenbestände anderer Aufgabenbereiche verhältnismäßig gering; derzeit werden nur voneinander isolierte Verfahren eingesetzt.

Dem ORH erscheint der Einsatz von Kleinrechnern für viele Aufgabengebiete bei den Regierungen gut geeignet. Diese PC-Lösung wäre darüber hinaus durchaus kombinierbar mit den obengenannten Alternativen. Die wünschenswerte einheitliche oder zumindest kompatible Geräteausstattung kann durch entsprechend koordinierte Maßnahmen der Organisationsreferate der Regierungen gewährleistet werden. Aus diesen Gründen wurde in einem anderen Bundesland der PC-Einsatz gewählt.

Das Staatsministerium geht jedoch von der Überlegung aus, daß ein PC-Einsatz nur in Verbindung mit zentralen DV-Anlagen bei den Regierungen und auch nur für bestimmte Aufgaben in Betracht kommen könne. Dieser Auffassung kann der ORH nicht folgen, weil dies - wie viele PC-Anwendungen zeigen - den Einsatzmöglichkeiten moderner Personalcomputer nicht gerecht wird.

Die Fachabteilungen der Regierungen haben immer wieder auf den Einsatz von Kleinrechnern hingewiesen. 1986 wurde eine Regierung mit der Erstellung eines "Konzeptes für den Einsatz von Personalcomputern bei den Regierungen" beauftragt. Weitere Untersuchungen hierzu wurden jedoch nicht durchgeführt, weil nach Auffassung des Staatsministeriums dem Aufbau von DV-Anlagen Priorität zu geben sei.

44.4.3 Der ORH hält eine Überarbeitung des Gesamtkonzeptes für notwendig. Dabei sollte eine auch unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten optimale Unterstützung der Aufgaben der Regierungen mit Hilfe der Informationsverarbeitung im Vordergrund stehen.

Das Staatsministerium ist zwar weiterhin der Auffassung, daß das Gesamtkonzept richtig sei, will es aber, der Empfehlung des ORH folgend, erneut überprüfen und fortschreiben. Vorläufig hat es die weitere Ausstattung der Regierungen mit DV-Anlagen zurückgestellt.

B. Oberforstdirektionen

- 45 Hinsichtlich des Arbeitsumfanges und der Personalausstattung bestehen zwischen den sechs Oberforstdirektionen große Unterschiede. Bei den kleineren forstlichen Mittelbehörden ist der relative Gesamtaufwand 1,4- bis 1,8mal höher als an den größeren.

Der für alle Oberforstdirektionen ermittelte Personalüberhang entspricht jährlichen Personalmehraufwendungen von etwa 1 Mio DM.

- 45.1 Der ORH hat die Organisation der sechs Oberforstdirektionen (OFoD) untersucht. Er ging dabei von den Verhältnissen des Jahres 1986 aus; größere im Jahre 1987 eingetretene Veränderungen wurden berücksichtigt.

45.2 **Verwaltungsorganisation**

Die Oberforstdirektionen in Ansbach (AN), Augsburg (A), Bayreuth (BT), München (M) und Würzburg (WÜ) sind - mit geringen räumlichen Abweichungen - Mittelbehörden in den Bereichen des Forstwesens und der staatlichen Jagden für die Regierungsbezirke Mittelfranken, Schwaben, Oberfranken, Oberbayern und Unterfranken, die Oberforstdirektion Regensburg (R) für die Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz.

45.3 **Innerbetriebliche Organisation und Aufgaben**

- 45.3.1 Die Oberforstdirektionen sind wie folgt gegliedert:

die Oberforstdirektionen Ansbach, Augsburg und Bayreuth	in 6 Sachgebiete,
die Oberforstdirektion Würzburg	in 8 Sachgebiete,
die Oberforstdirektion Regensburg	in 9 Sachgebiete,
die Oberforstdirektion München	in 10 Sachgebiete.

Die Sachgebiete für Organisation und Personalwesen werden jeweils von den Forstpräsidenten, die übrigen Sachgebiete von Sachgebietsleitern (im Regelfall BesGr. A 16) geleitet. Die Sachgebiete sind nicht mehr weiter untergliedert. Die personelle Ausstattung der Sachgebiete ist nicht einheitlich.

45.3.2 Die Aufgaben der untersuchten Mittelbehörden sind in § 1 der Dienstordnung für die Oberforstdirektionen der Bayerischen Staatsforstverwaltung (DO OFoD) vom 20. Dezember 1978 beschrieben.

Als wesentliche **Aufgaben** sind hervorzuheben:

- Koordinierung, Lenkung und Förderung der Tätigkeit der unterstellten Forstämter und Sonderbehörden,
- Dienstaufsicht, Inspektion und Fachaufsicht bei den unterstellten Forstämtern und Sonderbehörden,
- Erstellen langfristiger forstlicher Pläne und Programme,
- Mitwirkung bei der Raumordnung und der Landesplanung.

45.3.3 Jede Oberforstdirektion hat nach Art und Zahl (nicht nach Umfang) gleiche Fachaufgaben zu bearbeiten. Für Zwecke dieser Untersuchung wurden die Aufgaben vom ORH zu "Fachbereichen" zusammengefaßt.¹⁾ Wegen der unterschiedlichen Zahl der Sachgebiete treffen auf jedes Sachgebiet der einzelnen Oberforstdirektionen unterschiedlich viele dieser Fachbereiche. Auch die Zuweisung von Fachaufgaben an bestimmte Sachgebiete ist nicht einheitlich.

Die Zahl der Sachgebiete ist durch den Umfang der Aufgaben und auch dadurch bedingt, daß

- die Bezirke der Oberforstdirektionen in Inspektionsgebiete gegliedert sind, die mehrere Forstämter umfassen (§ 5 DO OFoD) und
- die Inspektion von den Sachgebietsleitern wahrgenommen werden muß (§ 8 DO OFoD), wobei jedem Sachgebietsleiter im Durchschnitt vier Forstämter zugeteilt sind.

Die Zahl der unterstellten Forstämter (zwischen 17 und 40 je Oberforstdirektion) und Sonderbehörden bestimmt somit zu einem wesentlichen Teil die Zahl der Sachgebiete. Die Bündelung unterschiedlicher Fachaufgaben in Sachgebieten richtet sich vor allem nach ihrem Gewicht in den einzelnen Oberforstdirektionen.

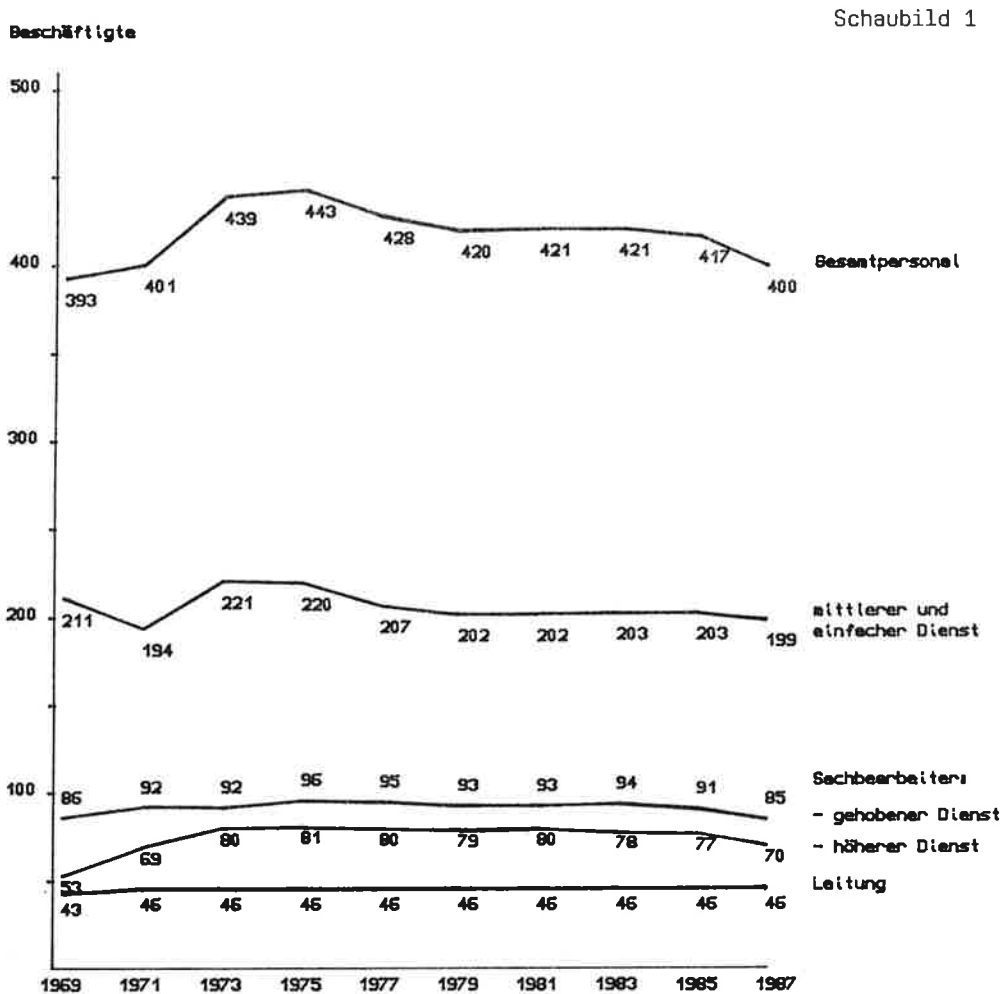
45.3.4 Diese Organisationsform weicht von der anderer Mittelbehörden ab. Der ORH hat sich bei seiner Prüfung jedoch davon überzeugt, daß sie den speziellen Anforderungen der Forstverwaltung am besten gerecht wird.

1) Es wurden gebildet Fachbereiche für:

Arbeiterwesen, Forstbetriebsplanung, Forstgesetz, Forstschutz, Forstrechte, Forstliches Versuchswesen, Gebäude, Holzeinschlag und -verwertung, Jagd, Liegenschaften, Maschinen und Forsttechnik, Nebennutzungen, Körperschafts- und Privatwald, Organisation, Personalwesen, Haushalts- und Rechnungswesen, Raumordnung und Landesplanung, Walderschließung, Waldbau, Zentrale Dienste.

45.4 Personalentwicklung

Der Gesamtpersonalstand lag 1969 bei 393 Beschäftigten, stieg 1975 auf 443 und wurde bis 1987 wieder auf 400 Beschäftigte verringert (Schaubild 1). Diese Personalentwicklung beruht auf anfänglichen Aufgabenmehrungen, einem darauffolgenden Rückgang der Aufgaben, einer Verlagerung von Aufgaben auf das Rechenzentrum beim Staatsministerium und einer Delegation von Aufgaben an die Forstämter.



45.5 Personalausstattung, Gesamtaufwand und Aufgabenumfang

45.5.1 Die sechs Oberforstdirektionen weisen nach Zuständigkeitsbereich, Aufgabenumfang und Personalausstattung (Bezugsgrößen) sehr große Unterschiede auf. So liegt je Oberforstdirektion

- die zu betreuende Gesamt-Waldfläche zwischen 256 und 706 Tsd. ha
- die mit Wald bestockte Staatswaldfläche zwischen 72 und 311 Tsd. ha
- die Zahl der unterstellten Forstämter zwischen 17 und 40
- der Hiebssatz (Holzeinschlags-Soll) im Staatswald zwischen 240 und 828 Tsd. fm
- die Zahl der im OFoD-Bereich Beschäftigten zwischen 728 und 2273

Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der nachstehenden Zahlenübersicht 1.

Zahlenübersicht 1

		Oberforstdirektionen					
		AN	A	BT	M	R	WÜ
Gesamt-Waldfläche ¹⁾	Tsd. ha	256	278	286	655	706	335
Staatswald ²⁾	Tsd. ha	72	73	105	311	193	107
darunter mit Wald bestockt (Holzboden)	Tsd. ha	65	67	99	229	183	101
Hiebssatz im Staatswald	Tsd. fm	240	429	418	828	810	483
Zahl der Forstämter		18	17	22	38	40	30
Zahl der im OFoD-Bereich Beschäftigten		728	890	1098	2273	1957	1154
OFoD-Personal		55	51	58	84	85	56

1) Staats-, Körperschafts- und Privatwald einschließlich nicht bestockter Flächen

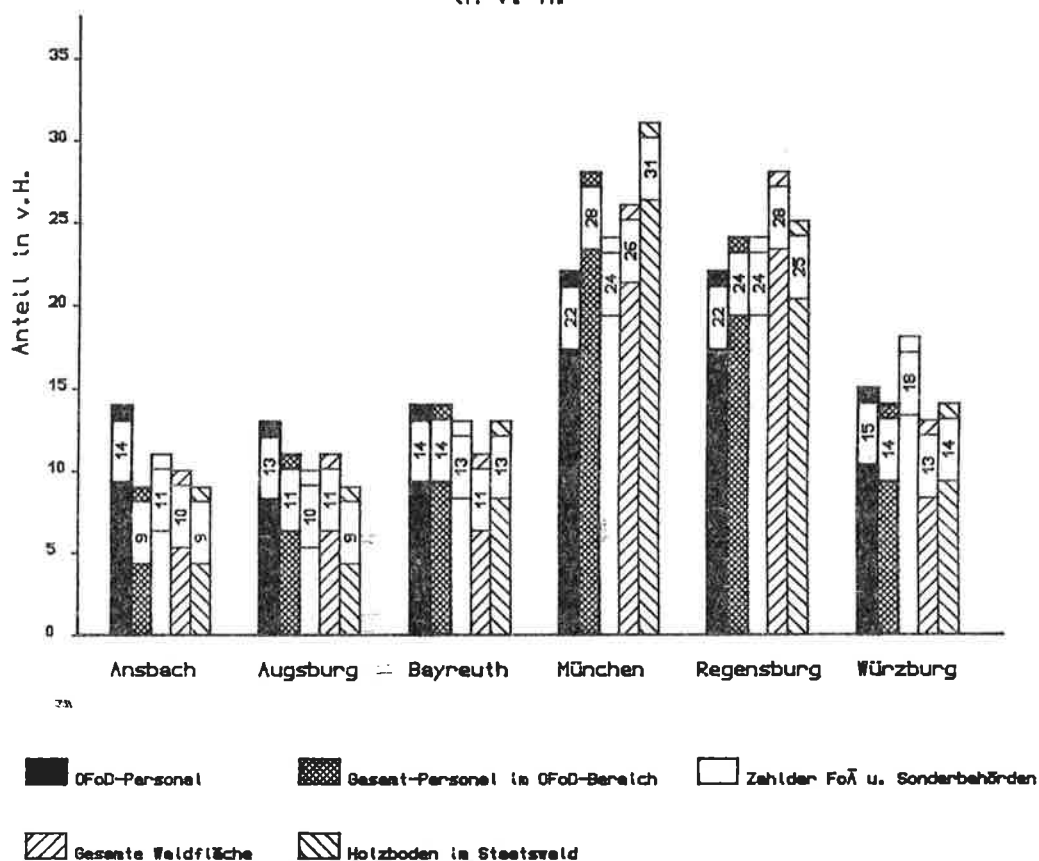
2) einschließlich nicht bestockter Flächen

45.5.2 Im nachfolgenden Schaubild 2 ist dargestellt, zu welchen v.H.-Anteilen einzelne Bezugsgrößen wie

- die Zahl des Personals an den Oberforstdirektionen,
 - das Gesamtpersonal bei den Oberforstdirektionen, Forstämtern und Sonderbehörden,
 - die Zahl der Forstämter und Sonderbehörden,
 - die Gesamt-Waldfläche und
 - die Holzbodenfläche im Staatswald
- auf die einzelnen Oberforstdirektionen treffen.

Schaubild 2

Aufteilung von Bezugsgrößen auf die Oberforstdirektionen
in v. H.



45.5.3 An den kleineren Oberforstdirektionen Ansbach, Augsburg und Bayreuth ist im Verhältnis zu den Bezugsgrößen wesentlich mehr Personal eingesetzt als an den größeren Oberforstdirektionen München und Regensburg. Entsprechend ist dort auch der Gesamtaufwand, auf die genannten Bezugsgrößen umgerechnet, 1,4- bis 1,8mal höher als an den Oberforstdirektionen München und Regensburg. Dabei liegt der finanzielle Gesamtaufwand je Oberforstdirektion zwischen 5,0 und 7,6 Mio DM; er besteht im wesentlichen aus Personalaufwendungen.

45.6 Untersuchungsmethode zur Ermittlung eines angemessenen Personalbestands

45.6.1 Für seine Untersuchung hat der ORH durch schriftliche Befragung aller Beschäftigten erhoben, welche Arbeitszeitanteile sie den einzelnen Fachbereichen widmen.

45.6.2 Bei der Untersuchung war zu berücksichtigen, daß jede Oberforstdirektion als Mittelbehörde eine Grund-Personalausstattung für Tätigkeiten braucht,

deren Ausmaß nicht von den Bezugsgrößen abhängt. Es wurde deshalb auch erhoben, wie hoch der Zeitanteil für solche Grundtätigkeiten ist und - daraus abgeleitet - wieviel Personal hierfür benötigt wird. Das Grundpersonal für alle Oberforstdirektionen beläuft sich insgesamt auf 26 Beschäftigte.

45.6.3 Der ORH hat den Personalaufwand innerhalb der Fachbereiche an dem zu bearbeitenden Arbeitsvolumen gemessen. Er hat deshalb für jeden Fachbereich mehrere maßgebliche Bezugsgrößen erhoben. Diese Bezugsgrößen wurden mit der Zahl des den Fachbereichen zugeordneten Personals (nach Abzug des Grundpersonals) verknüpft. Daraus konnte ein Vergleich zwischen den Oberforstdirektionen gezogen werden.

45.6.4 Der ORH hat den durchschnittlichen Personaleinsatz der drei Oberforstdirektionen mit dem geringsten Personalstand je Bezugsgröße als Grundlage für einen angemessenen Personalstand verwendet. Zum Ausgleich der bei der Prüfung festgestellten Leistungsschwankungen und von Schätzungenauigkeiten hat er diesen Wert um 20 v.H. erhöht. Die bei örtlichen Erhebungen ermittelten und von den Oberforstdirektionen nachträglich geltend gemachten wesentlichen Besonderheiten wurden als zusätzlicher Personalbedarf in die Berechnungen aufgenommen.

45.7 Personalüberhang

Hieraus errechnet sich folgender Personalüberhang:

Zahlenübersicht 2

	Oberforstdirektionen						insgesamt
	AN	A	BT	M	R	WÜ	
Zahl der Beschäftigten	55	51	58	84	85	56	389
Personalüberhang	3,5	4,7	2,4	- 2,6	1,4	1,7	11,1
das sind in v.H. der Beschäftigten	6,4	9,2	4,1	- 3,1	1,7	3,0	2,9

Der rechnerische Personalüberhang summiert sich auf elf Beschäftigte und entspricht betragsmäßig einem Personalaufwand¹⁾ von rd. 1 Mio DM; das sind 2,9 v.H. des Gesamtaufwands der sechs Oberforstdirektionen im Jahre 1986.

Bei der Berechnung des Personalüberhangs wurden

- Personalüberhänge und -minderausstattungen von bis zu 0,1 Personen je Fachbereich nicht erfaßt,

1) einschließlich kalkuliertem Aufwand für Ruhegehälter, Beihilfen usw.

- das je Oberforstdirektion erforderliche Grundpersonal abgesetzt und
- mögliche Ungenauigkeiten bei den Arbeitszeiterhebungen berücksichtigt.

Damit wurde den Besonderheiten bei der Beurteilung des Personalbedarfs weitgehend Rechnung getragen.

45.8 Aufgabenabbau und Aufgabendelegation

Seit 1973 wurden

27 Aufgaben vom Staatsministerium an die Oberforstdirektionen und

44 Aufgaben von den Oberforstdirektionen an die Forstämter übertragen, soweit sie nicht ganz weggefallen sind.

Die von den Oberforstdirektionen übernommenen Aufgaben sind insgesamt nicht arbeitsaufwendiger als die an die Forstämter abgegebenen oder weggefallenen Aufgaben.

Bei der Untersuchung ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, daß z.Z. bei den Oberforstdirektionen weitere Aufgaben abgebaut oder delegiert werden können.

45.9 Überprüfung der Inspektionsergebnisse

Nachdem Organisationsform und Aufgabenstellung der Oberforstdirektionen wesentlich durch das Inspektionssystem bestimmt werden, richtete sich die Untersuchung auch auf die Intensität des Inspektionsdienstes bei den unterstellten Forstämtern und Sonderbehörden. Dabei zeigte sich, daß der Einsatz der Betriebswirtschaftlichen Sachbearbeiter, die für die Inspektionen Material vorzubereiten und aufzuarbeiten haben, verstärkt werden sollte. Ein dafür notwendiger Personalmehrbedarf wurde bei der Berechnung des Personalüberhangs (TNr. 45.7) bereits berücksichtigt.

45.10 Stellungnahmen der Verwaltung

45.10.1 Die Oberforstdirektionen brachten im wesentlichen folgende Einwände vor:

- Der ORH habe für die Darstellung der Personalentwicklung willkürlich den Zeitraum 1969 bis 1987 gewählt; das Personal solle offensichtlich wieder auf den Stand von 1969 reduziert werden.

Hierzu ist zu bemerken, daß der ORH die Personalentwicklung deshalb ab 1969 dargestellt hat, um aufzuzeigen, daß dem Personalarückgang ab 1975 ein deutlicher Anstieg ab 1969 vorausgegangen war.

- Die Erhebungen des ORH würden auf Schätzungen von Arbeitszeitanteilen durch das Personal selbst beruhen; negative Schätzfehler würden zu einem rechnerischen Personalüberhang führen.

Hierzu ist zu sagen, daß sich die ermittelten Werte aus vielen kleineren Einzelwerten zusammensetzen, so daß sich negative und positive Schätzfehler teilweise ausgleichen. Eventuell verbleibende Schätzungenauigkeiten sind in dem Zuschlag von 20 v.H. enthalten (vgl. TNr. 45.6.4).

- Voraussetzung für die Untersuchung des ORH müsse gleiche Qualität der Aufgabenerfüllung durch die einzelnen Oberforstdirektionen sein; diese Frage habe der ORH jedoch nicht geprüft.

Für den ORH ergaben sich aus seinen laufenden Prüfungen bei den Forstämtern keine Anhaltspunkte dafür, daß die einzelnen Oberforstdirektionen ihre wesentlichen Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen. Damit stand zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes die quantitative Betrachtungsweise im Untersuchungszeitraum im Vordergrund.

- Ziel der Untersuchung des ORH sei vorrangig gewesen, einen Personalüberhang aufzudecken. Dagegen zeige ein unter dem Durchschnitt liegender Personalstand, daß zuwenig Personal vorhanden sei. Der ORH habe solche Personalanteile in seinen Berechnungen aber nicht berücksichtigt.

Dieser Einwand trifft nicht zu. Der ORH hat in eingehenden Befragungen die Ursachen für Personalüberhänge erörtert und in begründeten Fällen den rechnerischen Personalsollbestand erhöht. Außerdem wurde der Bedarf für Grundpersonal voll anerkannt.

Unterdurchschnittlicher Personaleinsatz kann nur dann als Unterausstattung gelten, wenn Oberforstdirektionen mit dem vorhandenen Personal ihre Aufgaben nachweislich nicht erfüllen können. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, so sieht der ORH in einem unterdurchschnittlichen Personalaufwand dagegen gerade einen Hinweis auf wirtschaftlichen Personaleinsatz.

- Die Oberforstdirektionen machten in einigen Fachbereichen einen Personalmehrbedarf geltend.

Soweit dieser berechtigt erschien und in den Erhebungen des ORH noch nicht berücksichtigt war, wurde dieser Mehrbedarf nachträglich in die Personalbedarfsrechnung aufgenommen.

- Bei den Berechnungen des ORH ergäben sich als Personalüberhang je Fachbereich Personen-Bruchteile; diese könnten nicht eingespart werden.

Hierzu ist zu bemerken, daß das Personal der Oberforstdirektionen in vielen Fachbereichen beschäftigt ist; je Fachbereich sind aber nur weni-

ge Personen eingesetzt. Es ist deshalb nur in Ausnahmefällen möglich, ganze Personalstellen je Fachbereich und Oberforstdirektion einzusparen. Andererseits ergibt sich aus der Summe der Personalanteile ein rechnerischer Personalüberhang von elf Personen. Auch wenn anzuerkennen ist, daß nicht jeder Personalanteil sogleich eingespart werden kann, so ergibt sich doch aus der Summe der Personalanteile eine Dispositionsmöglichkeit, mit der zumindest mittelfristig durch Aufgabenumschichtungen Einsparungen realisiert werden können. Im übrigen wurden Personalüberhänge von weniger als 0,1 Personen - das entspricht etwa 20 Arbeitstagen - ohnehin nicht in die Berechnung des Personalüberhangs je Fachbereich aufgenommen.

- Für künftige Aufgaben und als Folge der Verkürzung der Wochenarbeitszeit würde an den Oberforstdirektionen zusätzliches Personal benötigt.

Die Untersuchung des ORH bezog sich nur auf den Zeitraum bis 1987. Einen eventuellen Personalmehrbedarf muß die Verwaltung dann geltend machen, wenn entsprechende neue Aufgaben konkret heranstehen.

45.10.2 Das Staatsministerium hat sich in seiner Stellungnahme den Ausführungen der Oberforstdirektionen weitgehend angeschlossen. Es erkennt an, daß die Feststellungen des ORH beachtliche Hinweise enthalten und eine ganze Reihe von Ansätzen für organisatorische und personelle Verbesserungen bzw. Änderungen aufzeigen. Es sieht darin eine wesentliche Unterstützung seines dauernden Bestrebens, die Organisation nicht nur in gebietlicher, sondern auch in funktioneller Hinsicht zu verbessern.

Dieses Bestreben sei zu erkennen aus der Personalentwicklung der Oberforstdirektionen - seit 1975 seien 43 Stellen, das sind 10 v.H. des Stellenbestandes, eingespart worden -, aus Aufgaben- und Zuständigkeitsabschichtungen und aus Verbesserungen bei den Inspektionen (Einteilung der Inspektionsgebiete, Inhalt der Inspektion usw.). Das besondere Problem im organisatorischen Bereich bestehe allerdings darin, daß erkannte Schwachstellen aus verschiedenen Gründen, insbesondere aus sozialer Rücksichtnahme, nicht immer sofort beseitigt werden könnten, oder - bei Schwachstellen im Führungsbereich, z.B. bei der Inspektion - erst nach erheblicher Motivations- und Schulungsarbeit Verbesserungen erreicht würden.

Schwerwiegende Bedenken bestünden bezüglich der methodischen Vorgehensweise des ORH zur Feststellung des Personalbedarfs. Das angewandte Verfahren führe immer zu einem rechnerischen Personalüberhang. Beim Vergleich gleicher Fachbereiche von Behörden werde sich aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit (Leistungsgrad), Leistungsbereitschaft (Minderleistung - regelmäßige Ableistung von Überstunden) sowie auch objektiver organisato-

rischer Unterschiede immer eine Streuung ergeben. Würden daraus Mittelwerte errechnet und nur die Abweichungen nach einer Richtung addiert, ergäben sich zwangsläufig Personalüberhänge. Das Ergebnis sei umso spektakulärer, je höher die Norm angesetzt werde. Ob die Norm einer Normalleistung entspreche, sei plausibel nicht dargelegt worden. Es sei in der Regel auch kein Bezug zwischen (Personal-) Aufwand und Leistung hergestellt worden. Angesichts dieser Bedenken halte es das Staatsministerium für entbehrlich, auf die Höhe des vom ORH errechneten Personalüberhangs einzugehen.

Der ORH bemerkt hierzu:

Der Personalrückgang bei den Oberforstdirektionen muß vor allem im Zusammenhang mit einem Rückgang von Aufgaben gesehen werden. So wurden z.B. im Jahre 1975 die ursprünglich bei den Oberforstdirektionen angesiedelten Lohnstellen aufgelöst (das nachher am Rechenzentrum in München beschäftigte Personal ist in den vom ORH ausgewiesenen Personalstellen nicht enthalten). Insgesamt muß aber das Bestreben des Staatsministeriums anerkannt werden, Personal bei den Oberforstdirektionen einzusparen.

Zu den Bedenken gegen die Berechnungsmethode des ORH ist festzustellen:

Erstmalige oder in großen Zeitabständen vorgenommene Untersuchungen der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes von Institutionen werden immer darauf ausgerichtet sein, überdurchschnittliche Personalausstattungen aufzuzeigen und dadurch Möglichkeiten zur Personaleinsparung darzulegen. Es liegt deshalb kein Mangel oder Fehler vor, wenn solche Verfahren einen Personalüberhang ergeben. Dies wäre nur dann anders, wenn der Maßstab für die Personalbemessung zu hoch angesetzt wäre. Diese Voraussetzung liegt hier aber nicht vor, weil der ORH seinen Maßstab von den drei Oberforstdirektionen mit dem geringsten Personaleinsatz abgeleitet, ihn aber aufgrund von Prüfungsfeststellungen um einen Zuschlag von insgesamt 20 v.H. erhöht hat. Der ORH ging davon aus, daß unterdurchschnittliche Leistungen wenigstens auf diese Norm angehoben werden können.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 9. November 1988

D r. S p a e t h
Präsident