

Bayerischer Oberster Rechnungshof

**Jahresbericht
1989**

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1987 und zum Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsplan 1987	8
2 Haushaltsrechnung 1987	9
3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	10
4 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben	12
5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	18
6 Finanzierungssaldo	18
7 Haushaltsüberschreitungen	19
8 Ausgabereste	20
9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	22
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	22
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	22
12 Staatsschulden	23
13 Staatsbürgschaften und Garantien	28
II. Besondere Prüfungsergebnisse	
A. Für alle Einzelpläne	
14 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	31
B. Für die Einzelpläne	
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)	
15 Staatl. Gymnasien mit Schülerheim	34

	Seite
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)	
16 Vertragsgestaltung und Vertragsvollzug bei der Beschaffung von Datenverarbeitungsanlagen und -geräten	47
Einzelplan 09 (Staatsforstverwaltung)	
17 Naßlagerung von Nadelstammholz	55
18 Beförderungen im mittleren Forstverwaltungsdienst	57
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)	
19 Ärztliche Dienste der Versorgungsverwaltung	59
20 Unterbringung von Asylbewerbern	65
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
21 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	68
22 Beteiligung des Staates an Energieversorgungsunternehmen; Verbesserung der Unternehmensstruktur und freiwillige soziale Leistungen	73
23 Beteiligung an einem Energieversorgungsunternehmen; Zuwendungen zu Maßnahmen des Umweltschutzes - Luftreinhaltung	81
24 Förderung von Krankenhäusern; Verwendung der pauschalen Fördermittel	88
25 Nachtrag zum Jahresbericht 1988	
Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung	91
(Einzelplan 14: siehe TNr. 23, Seite 81)	
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)	
26 Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze durch das Amt für Ausbildungsförderung bei der Landeshauptstadt München	92
27 Einsatz der Überlastmittel für den Studiengang Betriebswirtschaftslehre an den Landesuniversitäten	94
28 Überschneidungen der Schichtdienste im Stationsbereich der Universitätskliniken	106

	Seite
C. Bauwesen	
29 Vermeidbarer Aufwand bei staatlichen Hochbaumaßnahmen	113
30 Förderung des nichtstaatlichen Hochbaus	120
31 Zuweisungen zur Unterhaltung der Gemeindestraßen	124
III. Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden	
32 Allgemeines	127
A. Regierungen	
33 Sachgebiete 310 bis 312 - Verkehrswesen	129
34 Abteilungen 6 - Soziale Angelegenheiten	132
B. 35 Oberfinanzdirektionen	136

Verzeichnis der Abkürzungen

AZ	= Amtszulage
BAföG	= Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayBO	= Bayerische Bauordnung
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BayHSchG	= Bayerisches Hochschulgesetz
BayKrG	= Bayerisches Krankenhausgesetz
BayStrWG	= Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
EStG	= Einkommensteuergesetz
EVU	= Energieversorgungsunternehmen
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG	= Haushaltsgesetz
HRG	= Hochschulrahmengesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
kw	= künftig wegfallend
MFr	= Mittelfranken
NB	= Niederbayern
OB	= Oberbayern
OBb	= Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern
OFD	= Oberfinanzdirektion
OFr	= Oberfranken
OPf	= Oberpfalz
ORH	= Bayer. Oberster Rechnungshof
RLBau	= Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern im Zuständigkeitsbereich der Staatsbauverwaltung
Schw	= Schwaben
StVZO	= Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
UFr	= Unterfranken
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VV	= Verwaltungsvorschriften

VORBERMerkung

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1987, 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 1988 und 1989 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 mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben.

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1987 UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsplan 1987

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1987 ist durch das Haushaltsgesetz 1987/1988 vom 30. Juli 1987 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 41 632 171 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich das **formale** Haushaltsvolumen um **2,0 v.H.** erhöht.

Bei einem Vergleich mit dem Jahr 1986 ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Haushalt 1987 durch haushaltstechnische Änderungen, vor allem durch die Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die doppelte kaufmännische Buchführung, auf der Einnahmen- und damit korrespondierend auf der Ausgabenseite rechnerisch erheblich entlastet wurde (vgl. TNr. 3.2). Um einen zutreffenden Jahresvergleich zu ermöglichen, ist daher das Ausgabesoll **1986** um die ab 1987 weggefallenen Ansätze zu bereinigen. Es errechnet sich dann gegenüber 1986 ein Zuwachs

von **4,9 v.H.**

Bereinigt man des weiteren das Ausgabesoll für 1986 und 1987 jeweils nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**,¹⁾ so ergibt sich schließlich für 1987 ein Zuwachs gegenüber 1986

von **4,6 v.H.**

Im Jahr 1986 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1985 nur um 4,3 v.H. erhöht.

1) Hierbei bleiben außer Betracht:

Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (1987 insgesamt 2392,6 Mio DM)

1.2 Im Haushalt 1987 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 600 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,4 v.H. des Haushaltsvolumens (Vorjahr 1,3 v.H.) betragen. 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 12. Dezember 1986).

2 Haushaltsrechnung 1987

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1987 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 15. November 1988 (Drucksache 11/8889, Sen-Drucksache 227/88) übersandt.¹⁾ In einem Vorbericht zur Haushaltsrechnung (zugleich Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO) hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Vorbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1987 folgendes Bild:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) S o l l nach dem Haushaltsplan	41 632 171 100,00	41 632 171 100,00
b) aus dem Haushaltsjahr 1986 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>892 547 665,36</u>	<u>1 375 000 360,72</u>
c) Gesamtsoll	<u>42 524 718 765,36</u> =====	<u>43 007 171 460,72</u> =====
d) I s t einnahmen und -ausgaben	42 594 263 968,51	42 230 383 013,84
e) auf das Haushaltsjahr 1988 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>569 509 440,45</u>	<u>1 415 843 090,48</u>
f) Summe d und e	<u>43 163 773 408,96</u> =====	<u>43 646 226 104,32</u> =====
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	639 054 643,60	639 054 643,60

1) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1987 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 3. Februar 1989 (Drucksache 11/9945, Sen-Drucksache 34/89) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

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 1988 übertragenen Ausgabereste (vgl. TNr. 8) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben des Jahres 1987 (363 880 954,67 DM) und den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre (482 452 695,36 DM)	846 333 650,03 DM	(59,8 v.H.)
- die auf das Haushaltsjahr 1988 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	569 509 440,45 DM	(40,2 v.H.)
insgesamt	1 415 843 090,48 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
1988	43 635,8	2,4	43 735,9	3,6

3.2 Im Jahr 1987 haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr formal erhöht um 3,1 v.H.

Diese Zahl gibt jedoch wegen der ab 1987 eingetretenen haushaltstechnischen Änderungen (vgl. TNr. 1.1) kein zutreffendes Bild. Bereinigt man zu Vergleichszwecken die Isteinnahmen 1986 um die Positionen, die ab 1987 weggefallen sind,¹⁾ und bereinigt man des weiteren die Isteinnahmen 1986 und 1987 nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats (vgl. TNr. 6), so ergibt sich für 1987 gegenüber dem Vorjahr eine **Zunahme von 5,4 v.H.**

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der Länder nur um 3,3 v.H.
- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um 5,1 v.H.²⁾

Die **Gesamtausgaben** sind 1987 stärker angewachsen als die Einnahmen:

- formal zwar nur um 2,7 v.H.
- bereinigt (nach der gleichen Methode wie auf der Einnahmenseite) jedoch um 5,8 v.H.

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der Länder die bereinigten Ausgaben für 1987 nur erhöht um 3,9 v.H.

Die bereinigten Zuwachsraten gegenüber 1986 waren damit sowohl bei den Einnahmen wie auch bei den Ausgaben etwas höher als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern, die ihrerseits aufgrund einer günstigen

1) Es handelt sich im einzelnen um	Mio DM
- die in der Haushaltsrechnung 1986 noch brutto nachgewiesenen Einnahmen der Hochschulkliniken (ohne Tierkliniken) und der Orthopädischen Klinik München	1 036,5
- die bis 1986 über den bayerischen Staatshaushalt abgewickelten, in voller Höhe vom Bund erstatteten Wohnungsbauprämien (Buchung ab 1987 unmittelbar beim Bundeshaushalt)	210,8
- die ab 1987 verrechnungstechnisch ebenfalls auf den Bundeshaushalt übergeleiteten Rentenversicherungsbeiträge für Behinderte	<u>64,8</u>
insgesamt	1 312,1

2) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Bayern in Zahlen, 1989, S. 224 ff.

konjunkturellen Entwicklung deutlich über derjenigen für das gesamte Bundesgebiet (4,0 v.H.) lag. Im Vergleich zur Gesamtheit der Länder sind die Einnahmen und Ausgaben in Bayern gegenüber dem Vorjahr wesentlich stärker angestiegen.

4 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

- 4.1** Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1987 bei den Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und bei den Ausgaben nach ökonomisch zusammengehörigen Zwecken (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) gliedern. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1987 sowie die Istergebnisse der Jahre 1986 und 1988 dargestellt.

Zahlenübersicht 2

Hauptgruppe	1986	1987			1988
	Ist	Ist	Haushalts- soll	Abweichung Ist gegenüber Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	28 865,9	30 433,2	29 715,8	+ 717,4	31 385,7
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 178,8	3 582,2	3 169,6	+ 412,6	3 762,2
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 709,8	2 455,1	2 380,6	+ 74,5	2 361,8
3 Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	5 551,9	6 123,8	6 366,2	- 242,4	6 126,1
insgesamt	41 306,4	42 594,3	41 632,2	+ 962,1	43 635,8
Ausgaben					
4 Personalausgaben	16 544,7	16 417,8	16 389,0	+ 28,8	16 981,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	2 614,6	2 211,1	2 223,4	- 12,3	2 300,0
Ausgaben für den Schuldendienst	4 004,6	4 242,9	4 260,6	- 17,7	4 255,0
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	9 780,0	10 424,7	10 193,2	+ 231,5	10 877,9
7 Baumaßnahmen	1 248,1	1 309,5	1 286,7	+ 22,8	1 411,5
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6 794,0	7 452,6	7 733,0	- 280,4	7 394,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	121,5	171,8	- 453,7	+ 625,5	515,4
insgesamt	41 107,5	42 230,4	41 632,2	+ 598,2	43 735,9

Erläuterung der Isteinnahmen und -ausgaben für das Jahr 1987 (vgl. auch Vorbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1987, S. 10 ff.):

Zu Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus

- Steuern (s. dazu TNr. 21.2)	30 269,1 Mio DM
- steuerähnliche Abgaben (z.B. Spielbankabgabe)	164,1 Mio DM

Zu Hauptgruppe 1:

In den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere enthalten

- Gebühren und Geldstrafen	1 487,2 Mio DM
- Betriebseinnahmen der Forstämter	401,0 Mio DM
- Darlehensrückflüsse	416,3 Mio DM
- Zinseinnahmen	221,9 Mio DM
- Einnahmen aus Lotterie, Lotto, Toto	305,2 Mio DM
- Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	147,0 Mio DM
- Mieten und Pachten	120,9 Mio DM

Zu Hauptgruppe 2:

Hier sind die Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere des Bundes für nichtinvestive Zwecke enthalten, so z.B.

- Erstattung von Bauverwaltungs- und Baunebenkosten	241,5 Mio DM
- Bundesanteil am Wohngeld	240,7 Mio DM
- Erstattung des Kindergeldes durch den Bund	199,4 Mio DM
- Erstattungen im Bereich der Wiedergutmachung	108,3 Mio DM

Zu Hauptgruppe 3:

Der Gesamtbetrag enthält insbesondere

- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen (wegen der darin enthaltenen Kreditmarktmittel s. TNrn. 5, 6 und 12.3)	4 028,3 Mio DM
--	----------------

- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen z.B. im Rahmen des KHG und des GVFG	1 907,2 Mio DM
(davon entfallen auf Zuweisungen des Bundes ¹⁾)	1 341,1 Mio DM)

Zu Hauptgruppe 4:

Von den Personalausgaben entfallen auf

- Beamtenbezüge	9 406,2 Mio DM
- Angestelltenvergütungen	2 459,1 Mio DM
- Arbeiterlöhne	723,0 Mio DM
- Versorgungsbezüge	2 605,2 Mio DM
- Beihilfen	667,6 Mio DM
- übrige Personalausgaben und personalbezogene Sachausgaben	556,7 Mio DM

Zu Hauptgruppe 5:

Vom Schuldendienst entfallen auf

- Schuldendienst für Kreditmarktmittel (s. TNr. 12.3)	4 081,3 Mio DM
- Schuldendienst für Schulden beim Bund und für Ausgleichsforderungen (vgl. TNrn. 12.1, 12.2)	161,5 Mio DM

Zu Hauptgruppe 6:

Von den gesamten Zuweisungen und Zuschüssen für nichtinvestive Zwecke entfällt der überwiegende Teil (5600 Mio DM = 53,7 v.H.) auf den kommunalen Bereich.

Zu Hauptgruppe 7:

Von den Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen entfallen auf

- Hochbau	811,0 Mio DM
- Straßen- und Brückenbau	327,8 Mio DM
- Wasserbau	138,6 Mio DM
- sonstige Baumaßnahmen	32,0 Mio DM

¹⁾ Im einzelnen aufgliedert in der Landtags-Drucksache 11/7627

Zu Hauptgruppe 8:

Es entfallen auf

- | | |
|---|----------------|
| - eigene Sachinvestitionen des Staates
(ohne Baumaßnahmen) | 438,5 Mio DM |
| - Investitionsförderungen | 7 014,1 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 9:

Hier sind neben den Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (24,8 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 bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

- 4.2 Aus dem Verhältnis gewisser Haushaltsdaten zueinander lassen sich verschiedene haushaltswirtschaftliche Kennzahlen 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 Hauptgruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit der Länder		
		1986 v.H.	1987 v.H.	1988 v.H.	1986 v.H.	1987 v.H.	1988 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	73,7	76,0	76,3	67,7	67,9	69,1
3	Kreditfinanzierungsquote	2,8	3,6	3,6	6,9	7,4	6,9
4	Personalausgabenquote	42,5	41,2	41,5	40,8	40,7	40,9
5	Zinsausgabenquote	4,8	4,8	4,7	7,9	7,7	7,9
0/5	Zinssteuerquote	6,6	6,4	6,1	11,7	11,4	11,4
7/8	Investitionsquote	20,6	22,0	21,5	16,4	16,0	15,6

- Steuerdeckungsquote = Anteil der durch Steuern und steuerähnliche Abgaben 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 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
- Investitionsquote = Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Aus den in TNr. 3.2 dargelegten Gründen sind die Quoten für 1987 nur eingeschränkt mit dem Vorjahr vergleichbar. Gleichwohl zeigt die Gegenüberstellung, daß sich die Haushaltslage des Freistaates Bayern im Verlauf der Jahre 1986 bis 1988 bei kontinuierlich steigenden Steuereinnahmen (vgl. TNr. 21.2) und - im Vergleich zur Gesamtheit der Länder - mäßigen Kreditaufnahmen (vgl. TNrn. 12.3, 12.5) weiter insgesamt nicht ungünstig entwickelt hat; einen Anhaltspunkt dafür liefert auch der Ländervergleich - bei allen Vorbehalten, die insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind.

5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1987 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt in Anspruch genommen:

	<u>Mio DM</u>
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	3 980,4
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1986 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	<u>892,5</u>
Gesamtermächtigung	4 872,9 =====
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 664,9 ¹⁾
- auf das Haushaltsjahr 1988 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Einnahmereste (vgl. TNr. 2)	<u>569,5</u>
insgesamt	4 234,4
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1987 nicht beansprucht	638,5 =====
Im Vorjahr waren 462,9 Mio DM nicht beansprucht worden.	

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1987 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 1986 bis 1988 gibt folgendes Bild:

1) Vgl. TNrn. 12.1, 12.3

Zahlenübersicht 4

	1986 Mio DM	1987 Mio DM	1988 Mio DM
Isteinnahmen	41 306,4	42 594,3	43 635,8
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 112,5	3 664,9 ¹⁾	3 744,0 ¹⁾
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	35,5	41,3	43,9
- haushaltstechnische Verrechnungen	97,1	146,9	144,4
bereinigt	38 061,3	38 741,2	39 703,5
Istausgaben	41 107,5	42 230,4	43 735,9
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2 031,3	2 228,0	2 263,5
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	25,2	24,8	370,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	96,3	147,0	144,6
bereinigt	38 954,7	39 830,6	40 957,0
Finanzierungssaldo	- 893,4	- 1 089,4	- 1 253,5
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 381,6	- 1 910,3	- 2 308,4

1) Vgl. TNrn. 12.1, 12.3

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1987 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 166 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	129 775 117,70 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	20 434 610,49 DM
- Vorgriffe (= überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	15 867 693,31 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1987 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,40 v.H. gegenüber 0,89 v.H. im Vorjahr.

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 halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen (Schreiben vom 29. September 1987 und vom 19. Mai 1988).

- 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. Soweit feststellbar, waren die Voraussetzungen für die hiernach erforderlichen Einwilligungen gegeben.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegen die Einwilligungen des Staatsministeriums der Finanzen auch vor. In neun Fällen mit einem Betrag von insgesamt 507 000 DM (Vorjahr sieben Fälle mit 172 000 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Es handelt sich aber auch hier um zwangsläufige, z.T. auf Rechtsansprüchen beruhende Ausgaben. Das Staatsministerium der Finanzen hat im übrigen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

Die Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO (10 Mio DM) wurde im Haushaltsjahr 1987 nur in einem Falle überschritten: Höhere Zahlungen aufgrund einer Änderung des Wohngeldgesetzes führten bei Kap. 03 63 Tit. 681 01 zwangsläufig zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 12,07 Mio DM. Da es sich hierbei um die Erfüllung von Rechtsansprüchen handelte, bedurfte es keines Nachtragshaushalts.

8 **Ausgabereste**

Nach dem Haushaltsplan 1987 waren Ausgaben in Höhe von 21 649,3 Mio DM und damit mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens (52 v.H.) übertragbar. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 375,0 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1987 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 23 024,3 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 2 036,6 Mio DM verblieben. Von diesem Be-

trag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 415,8 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1988 übertragen worden (vgl. TNr. 2).

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Rechnerischer Rest		2 036,6
abzüglich		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	471,1	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO und Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	<u>149,7</u>	<u>620,8</u>
		1 415,8 =====

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1988 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die Ausgabereste haben sich zwar gegenüber 1986 um rd. 40 Mio DM erhöht; ihr Anteil an den Istaussgaben, am Gesamtsoll wie auch an den gesamten übertragbaren Mitteln ist jedoch konstant geblieben. Die Zahlenübersicht 5 zeigt, wie sich die Ausgabereste in den letzten Jahren entwickelt haben:

Zahlenübersicht 5

Übertragen aus dem Haushaltsjahr	Mio DM	v.H. der Istaussgaben	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
1988	1 266,9	2,9	2,9	5,3

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. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

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 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1987 kann unbeschadet der nachfolgend wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

12 Staatsschulden
(Kap. 13 06)

12.1 Der ORH hat in seinen Berichten 1976 (T Nr. 52), 1979 (T Nr. 20), 1983 (T Nr. 13) und 1986 (T Nr. 11) auf die seit 1975 verstärkt gestiegene Staatsverschuldung hingewiesen. Unter Einbeziehung der Haushaltsergebnisse 1988 ergibt sich folgende weitere Entwicklung:

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio DM)					
	1983	1984	1985	1986	1987	1988
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunter- nehmen und Bauspar- kassen	946,5	904,3	860,7	815,7	769,2	721,1
B. Schulden aus Kredit- marktmitteln Inhaberschuldver- schreibungen, Schul- den bei Banken, Sparkassen, Sozial- versicherungsträgern und dgl.	20 399,4	21 709,3	22 727,5	23 853,7	25 337,1	26 865,6
C. Schulden im öffent- lichen Bereich beim Bund	3 338,5	3 518,2	3 727,5	3 990,2	4 260,3	4 551,5
D. Auslandsschulden	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4
Summe der Staatsschuld (A bis D)	24 685,8	26 133,2	27 317,1	28 660,9	30 367,9	32 139,6
E. Schulden Dritter, für die der Frei- staat Bayern den Schuldendienst über- nommen hat (Ver- rentungsdarlehen)	1 397,0	1 139,4	995,9	879,0	744,3	627,8
Gesamt schuldenstand	26 082,8	27 272,6	28 313,0	29 539,9	31 112,2	32 767,4

In die Schulden aus Kreditmarktmitteln (Stichtag jeweils Schluß des Haushaltsjahres) sind für 1987 Kreditrahmen in Höhe von 400 Mio DM und für 1988 in Höhe von 800 Mio DM eingerechnet, die sich aus mit verschiedenen

Banken abgeschlossenen Kreditrahmenverträgen ergeben. Auch wenn diese Kreditrahmenverträge - eine relativ neue Form der Kreditfinanzierung - nach ihrem Inhalt sowohl die Aufnahme kurzfristiger Kassenverstärkungskredite als auch längerfristiger Deckungskredite ermöglichen, hält der ORH die Einbeziehung der Kreditrahmen aus den Kreditrahmenverträgen in die Schulden für problematisch, da die Kreditrahmenverträge zum Ende der Haushaltsjahre nicht und während des Haushaltsjahres jeweils nur kurzfristig in wechselnder Höhe in Anspruch genommen wurden.

12.2 Neben den weiterhin ansteigenden Kreditmarktschulden nehmen die anderen Schuldenarten inzwischen nur mehr eine untergeordnete Rolle ein.

Bei den **Ausgleichsforderungen** der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen aus den im Zusammenhang mit der Währungsreform erlassenen Gesetzen werden die Schuldendienstleistungen überwiegend vom Bund getragen. Der Staatshaushalt wird nur mit 50 v.H. des sich laufend verringernden Zinsaufwands belastet. Daraus ergibt sich folgender Aufwand:

Zahlenübersicht 2

Beträge in Mio DM					
1983	1984	1985	1986	1987	1988
15,4	14,8	14,1	13,3	12,6	11,8

Schulden im öffentlichen Bereich bestehen nur mehr gegenüber dem Bund. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaues, die als zweckgebundene Darlehen weitergereicht und entsprechend ihrem Rückfluß getilgt werden.

Bei den **Auslandsschulden** handelt es sich um Restbestände von Schulden aus einer Anleihe des Jahres 1925. Papiere werden nur mehr in seltenen Einzelfällen zur Einlösung vorgelegt, so daß kaum noch mit einer vollständigen Tilgung zu rechnen ist.

Die Übernahme des Schuldendienstes für Schulden Dritter (**Verrentungsschulden**) aus Maßnahmen des Schulhausbaues, des Wasserbaues und des Krankenhausbaues im nichtstaatlichen Bereich bezieht sich auf abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre. Es handelt sich demnach um Lasten mit rückläufiger Tendenz. Die Ausgaben betragen:

Zahlenübersicht 3

Beträge in Mio DM					
1983	1984	1985	1986	1987	1988
251,2	281,7	254,1	206,7	199,3	182,8

12.3 Die Kreditaufnahme und der Schuldendienst auf dem Kreditmarkt haben sich in den Jahren 1983 bis 1988 wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 4

Haushaltsjahr	Bruttokredit-einnahme	Tilgung ¹⁾	Nettokredit-einnahme	Zinsaufwand	verbleibende Einnahme
1983	3 342,7	1 096,9	2 245,8	1 521,9	723,9
1984	2 545,1	1 235,3	1 309,8	1 690,6	- 380,8
1985	2 701,2	1 683,0	1 018,2	1 792,3	- 774,1
1986	3 112,5	1 986,3	1 126,2	1 853,6	- 727,4
1987	3 664,9 ²⁾	2 181,5	1 483,4	1 899,8	- 416,4
1988	3 744,0 ²⁾	2 215,4	1 528,6	1 889,6	- 361,0

1) Es handelt sich hierbei jeweils um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von den in T.Nr. 6 genannten Beträgen ergibt sich daraus, daß dort bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan auch die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt worden ist.

2) Einschließlich Kreditrahmenverträge (vgl. T.Nr. 12.1)

Der ORH hatte in seinen Bemerkungen zur Entwicklung der Schulden auf dem Kreditmarkt wiederholt auf die Einengung des im Staatshaushalt noch verbleibenden finanziellen Spielraumes durch das Anwachsen des Schuldendienstes hingewiesen. Seit dem Haushaltsjahr 1984 wird zwar im Saldo rein rechnerisch nicht mehr der gesamte Schuldendienst durch neue Kreditaufnahmen gedeckt. Trotz Konsolidierungsbemühungen sind die Schulden und der Zinsaufwand aber weiter deutlich angestiegen. Rechnerisch werden nicht nur die Tilgungen, sondern auch der Großteil der anfallenden Zinsen aus neuen

Kreditaufnahmen finanziert; allein dadurch ist ein weiteres Ansteigen der Staatsschulden vorprogrammiert. Eine Rückführung der Schulden und des Schuldendienstes ist damit auch weiterhin nicht in Sicht (vgl. TNr. 12.4).

12.4 Die Planung zeigt, daß die Staatsverschuldung und die Zinsbelastung des Staates in den kommenden Jahren weiter ansteigen werden:

Zahlenübersicht 5

Haus- halts- jahr	Bruttokredit- einnahme	Tilgung	Nettokredit- einnahme	Zinsaufwand	verbleibende Einnahme
Sollbeträge in Mio DM					
1989	3 981,7 ¹⁾	2 573,5	1 408,2	2 097,6	- 689,4
1990	5 513,7 ²⁾	2 876,2	2 637,5	2 131,3 ²⁾	+ 506,2
1991	5 071,7 ³⁾	3 070,0	2 001,7	2 338,7	- 337,0
1992	4 688,2 ³⁾	3 245,2	1 443,0	2 485,2	- 1 042,2
1993	5 669,1 ³⁾	3 448,4	2 220,7	2 568,3	- 347,6

1) Haushaltsplan 1989/1990

2) Entwurf des Nachtragshaushalts 1990

3) Finanzplan bis 1993

Hiernach wird sich die Neuverschuldung in den Jahren ab 1990 mit einer Unterbrechung im Jahre 1992 weiter deutlich erhöhen. Besonders in den Jahren 1990 und 1993 ist im Zusammenhang mit den bereits beschlossenen bzw. noch beabsichtigten Steuerentlastungen mit einem Rückgang der Staatseinnahmen und einem entsprechend steigenden Kreditbedarf zu rechnen. Die im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1993 gegenüber 1989 um fast 50 v.H. erhöhte Nettokreditaufnahme und die dadurch jährlich um rd. 120 Mio DM steigende, im Jahr 1993 also um rd. 500 Mio DM höhere Zinslast zeigen sehr deutlich, wie die Kredite vorhergehender Jahre ein beschleunigtes Anwachsen des Schuldendienstes und damit der Vorbelastungen künftiger Haushalte bewirken. Der Freistaat Bayern wird künftig nahezu seine gesamten Einnahmen aus der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer aufwenden müssen, um die Zinsen für seine Schulden zu bezahlen.

12.5 Wenn auch, wie die nachstehende Zahlenübersicht 6 zeigt, Bayern unter den Flächenstaaten der Bundesrepublik weiterhin die niedrigste **Pro-Kopf-Verschuldung** ausweist, so ist diese doch zwischen 1983 und 1988 trotz einer anhaltend guten Konjunktur und andauernder Konsolidierungsbemühungen um rd. 31 v.H. angestiegen.

Zahlenübersicht 6

Land	Pro-Kopf-Verschuldung (DM)		Zunahme	
	am 31.12.1983	am 31.12.1988	DM	v.H.
Baden-Württemberg	2 660	3 486	826	31,1
Bayern	1 861	2 442	581	31,2
Hessen	3 168	4 498	1 330	42,0
Niedersachsen	3 397	5 104	1 707	50,2
Nordrhein-Westfalen	3 514	5 413	1 899	54,0
Rheinland-Pfalz	3 631	5 207	1 576	43,4
Saarland	5 574	9 171	3 597	64,5
Schleswig-Holstein	4 356	6 621	2 265	52,0
Flächenstaaten insgesamt	3 095	4 511	1 416	45,8
Berlin	4 278	4 846	568	13,3
Bremen	12 173	19 156	6 983	57,4
Hamburg	6 966	10 615	3 649	52,4
Länder insgesamt	3 333	4 839	1 506	45,2
Bund	5 378	7 590	2 212	41,1

Die folgende Zahlenübersicht über die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes in den Haushalten des **Bundes** und der **Gesamtheit der Länder** läßt im Vergleich mit Zahlenübersicht 4 erkennen, daß Bayern schon zu einem früheren Zeitpunkt und mit ausgeprägterer Kontinuität immerhin einen relativen Konsolidierungskurs steuerte.

Zahlenübersicht 7

Haushalts- jahr	Bruttokredit- einnahme	Tilgung	Nettokredit- einnahme	Zinsaufwand	verbleibende Einnahme
Istbeträge in Mio DM					
Bund					
1983	76 359	44 884	31 475	26 618	4 857
1984	73 063	44 758	28 305	27 758	547
1985	67 958	45 572	22 386	29 160	- 6 774
1986	83 353	60 426	22 927	30 268	- 7 341
1987	90 511	63 056	27 455	31 039	- 3 584
1988	90 912	55 524	35 388	32 284	3 104
Ländergesamtheit					
1983	42 337	20 696	21 641	15 809	5 832
1984	43 088	23 548	19 540	17 093	2 447
1985	42 150	24 963	17 187	18 184	- 997
1986	44 066	27 314	16 752	19 251	- 2 499
1987	47 572	28 829	18 743	19 487	- 744
1988	48 617	30 902	17 715	20 250	- 2 535

Mit dem stetigen Ansteigen der Staatsschulden und einem dadurch bedingten immer höheren Zinsaufwand steigt auch der Anteil der jährlichen Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote, vgl. TNr. 4.2). Dies führt auf Dauer zu einer immer stärkeren Beschneidung des finanzpolitischen Spielraums. Dessen Rückgewinnung und Erweiterung ist nicht durch neue und höhere Kreditaufnahmen möglich, sondern nur durch verstärkte Konsolidierungsbemühungen gerade in Jahren wirtschaftlicher Prosperität.

13 Staatsbürgschaften und Garantien

13.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG) waren Ende 1988 Kredite von 2,5 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von 1,5 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 118 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 170 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 1988, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1988

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1987		Neuübernahmen 1988		Verminderungen 1988		Bestand am 31.12.1988		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	86	1 164,0	2	20,0	8	184,0	80	997,0	835,7
Sonstige Unternehmen	20	61,3	14	14,9	5	5,8	29	70,4	55,9
	106	1 222,3	16	34,9	13	189,8	109	1 067,4	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich									
"Derlehen Junge Familie"	19 872	44,5	2 645	12,5	4 697	15,9	17 820	41,1	5,0
Sonstige	9	4,7	-	-	2	2,5	7	2,2	2,2
	19 881	49,2	2 645	12,5	4 599	18,4	17 827	43,3	7,2
C. Wohnungsbau	55 363	1 702,8	2 870	101,5	601	168,1	57 632	1 636,2	749,6
D. Land- und Forstwirtschaft	-	-	1	0,5	-	-	1	0,5	0,3
E. Hilfeaktion bei Naturkatastrophen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Summe A bis E	75 350	2 974,3	5 432	149,4	5 213	376,3	75 569	2 747,4	1 648,7

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1988 keine Ausfallzahlungen zu leisten.

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 1988 495 631 DM betragen.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 502 678 DM vereinnahmt.

13.2 Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1988 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 Atomgesetz genannten Art bis zu einer Höhe von insgesamt 35,87 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 sowie Art. 8 Abs. 1 HG 1983/1984, 1985/1986 und 1987/1988);
- 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 8,5 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. Alle 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 1988 insgesamt zur Prüfung vorgelegten 1 063 000 Kassenanordnungen (Vorjahre 1 091 000) wurden 47 v.H. geprüft. Dabei wurden in 7631 Fällen, d.s. 0,72 v.H. (Vorjahr 0,69 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 anhand der Personalakten bei den Anordnungsstellen und der Buchhalterakten bei den Abrechnungsstellen nachträglich 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 8,5 Mio DM (Vorjahr 10,3 Mio DM) entfallen auf

- Überzahlungen und von anderen Dienstherren zuwenig erhobene Versorgungsanteile	6,3 Mio DM
- Minderzahlungen und an andere Dienstherren zuwenig abgeführte Versorgungsanteile	2,2 Mio DM

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 504 000	949 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 733 000	898 000
- der Versorgungsbezüge	366 000	175 000
- der Versorgungslastenanteile	<u>243 000</u>	<u>18 000</u>
insgesamt	4 846 000	2 040 000
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	60 000	15 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	460 000	
- der Versorgungsbezüge	33 000	134 000
- der Versorgungslastenanteile	802 000	3 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen, Unfallfürsorgeleistungen)	<u>55 000</u>	<u>16 000</u>
insgesamt	1 410 000	168 000

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 Beamte und Arbeitnehmer können unter bestimmten Voraussetzungen für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben Zulagen erhalten. Bei den Prüfungen wird immer wieder festgestellt, daß

- a) von Anfang an die Voraussetzungen für die Zahlung derartiger Zulagen nicht gegeben waren oder
- b) die Voraussetzungen für die Zahlung der Zulage weggefallen sind und dies den Anordnungsstellen nicht mitgeteilt wurde.

Die in diesem Zusammenhang festgestellten oder verhinderten Überzahlungen betragen 266 000 DM.

14.2.2 Im Jahre 1988 waren beim Freistaat Bayern rd. 19 000 Beamte und etwa ebensoviele Arbeitnehmer teilzeitbeschäftigt. Sie erhalten Bezüge nur im Verhältnis der tatsächlichen zur regelmäßigen Arbeitszeit. Dieses Anteilsverhältnis wird von den Beschäftigungsstellen festgestellt, den Anordnungsstellen mitgeteilt und von diesen mittels Kassenanordnung zur Datenerfassung weitergegeben. Dabei übersehen die Beschäftigungsstellen immer wieder, die Anordnungsstellen von einer Teilzeitbeschäftigung oder von einer Veränderung des Anteilsverhältnisses zu unterrichten. Aber auch die Anordnungsstellen geben teilweise unzutreffende Anteilsverhältnisse zur Datenerfassung vor. In diesem Zusammenhang wurden Überzahlungen von 299 000 DM und Minderzahlungen von 163 000 DM verhindert.

14.2.3 Für die von den persönlichen Verhältnissen der Bediensteten abhängigen Bezüge (z.B. Kindergeld, Ortszuschlag, Sozialzuschlag) bestehen umfangreiche Regelungen. Ihr Vollzug bereitet den Anordnungsstellen immer wieder Schwierigkeiten. Bei der Überprüfung dieser Bezüge wurden Überzahlungen von 735 000 DM und Minderzahlungen von 338 000 DM verhindert.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht und Kultus)

15 Staatl. Gymnasien mit Schülerheim

(Kap. 05 19)

Das wirtschaftliche Ergebnis der staatlichen Schülerheime im Gymnasialbereich ist verbesserungsbedürftig. In der Größenordnung von 2 Mio DM wäre eine Verbesserung möglich, wenn allein die Lehrer, die bisher zur Betreuung und Beaufsichtigung in den Heimen eingesetzt werden, durch hauptamtliche Erzieher ersetzt würden, wie es bei den Schulen des Zweckverbandes Bayerische Landschulheime erfolgreich praktiziert wird.

Der Weiterbestand der Heimschulen in Bayreuth, Marktoberdorf, Straubing und Würzburg, die mangels Bedarfs ihrem ursprünglichen Auftrag kaum mehr gerecht werden, muß in Frage gestellt werden.

15.1 Ausgangslage

- a) Nach Art. 84 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) können an Schulen Schülerheime eingerichtet werden, deren Aufgabe es ist, Schüler erzieherisch zu betreuen und ihnen Unterkunft und Verpflegung zu gewähren. Schule und Heim bilden eine pädagogische Einheit. War es früher vor allem die Not der Nachkriegsjahre (Unterbringung und Förderung heimatvertriebener, obdachloser und verwaister Kinder u.a.), die die Errichtung von Schülerheimen erforderlich machte, so werden heute ihre Aufgaben hauptsächlich darin gesehen, Schülern aus gestörten Familienverhältnissen oder mit schlechten schulischen Leistungen erzieherische Hilfen zu geben und schulische Förderung zu ermöglichen.
- b) Im Gymnasialbereich gibt es 63 Heimschulen, und zwar 16 öffentliche und 47 private Einrichtungen; letztere sind zum weit überwiegenden Teil in kirchlicher Trägerschaft. Von den 16 öffentlichen Heimschulen sind zwölf staatlich, vier werden vom Zweckverband Bayerische Landschulheime ¹⁾ getragen; sie verteilen sich auf sechs Regierungsbezirke (ohne Mittelfranken).

1) Körperschaft des öffentlichen Rechts; satzungsgemäße Aufgabe: Errichtung, Betrieb und Erhaltung von Heimschulen und Schülerheimen; Verbandsmitglieder: Freistaat Bayern, Landeshauptstadt München sowie weitere kommunale Gebietskörperschaften

Zum Stichtag 1. Oktober 1988 verfügten die Schülerheime an den zwölf staatlichen Heimschulen über 1259, die vier Heime des Zweckverbandes Bayerische Landschulheime über 870 Plätze. Alle Heimschulen des Zweckverbandes und sieben ²⁾ staatliche Heime sind koedukativ geführt. An je einer staatlichen Heimschule ist ein humanistischer bzw. wirtschaftswissenschaftlicher Ausbildungszweig eingerichtet. Zwei sind reine musische Gymnasien, fünf haben neben einer anderen Fachrichtung auch eine musische Ausbildungsrichtung. Im übrigen bestehen neusprachliche Ausbildungsrichtungen in Verbindung mit mathematisch-naturwissenschaftlichen. Alle vier Heimschulen des Zweckverbandes verfügen über drei Ausbildungsrichtungen. Im einzelnen vgl. hierzu die folgende Zahlenübersicht 1.

Zahlenübersicht 1

Heimschulen	Schülerzahl	Heimplätze insgesamt	Ausbildungsrichtungen				koedukativ geführt
			humanistisch oder neusprachlich	mathematisch/naturwissenschaftlich	musisch	wirtschaftswissenschaftlich oder/und sozialwissenschaftlich	
a) Staat							
Amberg	678	160			x		x
Bayreuth	551	80	x		x		
Deggendorf	980	110	x	x			
Eichstätt	480	96			x		x
Hohenschwangau	504	170	x	x			x
Marktoberdorf	782	125		x	x		x
Marquartstein	485	155	x	x			
München	341	55	x		x		
Pegnitz	797	60	x	x			
Pfarrkirchen	645	62	x	x			x
Straubing	820	100			x	x	x
Würzburg	511	86	x		x		x
	7 574	1 259					
b) Zweckverband							
Gaibach	781	176	x	x		x	x
Kempfenhausen	522	209		x		xx	x
Ising	440	256	x	x		x	x
Wiesentheid	515	229	x	x		x	x
	2 258	870					

2) ab Schuljahr 1989/1990: acht

Neben **Heimplätzen**, die für eine Vollunterbringung gedacht sind, halten die Heime **Tagesheimplätze** für Schüler vor, die ein Mittagessen erhalten und am Nachmittag beaufsichtigt und betreut werden, abends jedoch zu ihrer Familie zurückkehren. An den staatlichen Heimschulen gibt es rd. 300, beim Zweckverband 400 solcher Plätze.

- c) Die Zahl der öffentlichen und privaten gymnasialen Heimschulen in Bayern ist in den Jahren 1976 bis 1988 von 77 auf 63 zurückgegangen; darunter waren auch zwei staatliche (Lauingen, Freising). Die Zahl der in den Schülerheimen untergebrachten Gymnasiasten ist im gleichen Zeitraum von 14 505 auf 5854, also um fast 60 v.H., zurückgegangen. Die Errichtung zahlreicher Gymnasien im ganzen Land (Zahl der staatlichen Gymnasien in den Schuljahren 1955/1956: 132, 1970/1971: 231, 1980/1981: 290, 1988/1989: 297), die rückläufigen Schülerzahlen und der Ausbau der Schülerbeförderung sind die wesentlichen Ursachen dieser Entwicklung. Infolgedessen wurde durch Stilllegung von Teilen der Heimgebäude, durch Vermietung und Modernisierungen die Zahl der Heimplätze an den zwölf staatlichen Schülerheimen im gleichen Zeitraum von 1922 auf 1259 verringert.

15.2 Prüfungsfeststellungen des ORH

Der ORH hat im Frühjahr 1989 die zwölf staatlichen Heimschulen geprüft, fünf davon örtlich. Zugleich wurde auch die staatliche Mitwirkung am Zweckverband Bayerische Landschulheime geprüft. Dabei wurde festgestellt:

15.2.1 Heimplätze und Tagesheimplätze

- a) Die Schülerheime sind nach dem Stand vom 1. Oktober 1988 sehr unterschiedlich ausgelastet. Wie nachstehende Zahlenübersicht 2 zeigt, waren in den staatlichen Heimschulen von 1259 Plätzen 851 (68 v.H.) belegt. Dagegen waren die vier Heime des Zweckverbandes Bayerische Landschulheime (870 Plätze) im Durchschnitt zu 88 v.H. ausgelastet. Von den zwölf staatlichen Schülerheimen haben nur zwei eine Belegung über 85 v.H., sieben dagegen eine Auslastung unter 66 v.H., darunter vier mit einer Belegungsquote zwischen 50 und 56 v.H.

Zahlenübersicht 2

Heimschulen	Heimplätze		Auslastung in v.H.	Heimbewohner, die die Heimschule besuchen	
	insgesamt	belegt		absolut	in v.H. der Heimplätze insgesamt
a) Staat					
Amberg	160	150	94	150	94
Bayreuth	80	44	55	26	33
Deggendorf	110	95	86	76	69
Eichstätt	96	74	77	65	68
Hohenschwangau	170	96	56	93	55
Marktoberdorf	125	63	50	27	22
Marquartstein	155	99	64	78	50
München	55	36	65	18	33
Pegnitz	60	42	70	40	67
Pfarrkirchen	62	45	73	37	60
Straubing	100	53	53	28	28
Würzburg	86	54	63	13	15
	1 259	851	68	651	52
b) Zweckverband					
Gaibach	176	154	88	120	68
Kempfenhausen	209	158	76	152	73
Ising	256	243	95	224	88
Wiesentheid	229	208	91	198	86
	870	763	88	694	80

Von den rd. 300 Tagesheimplätzen bei den staatlichen Heimschulen (ein Fünftel der Gesamtkapazität) waren 226 (75 v.H.) belegt. Beim Zweckverband Bayerische Landschulheime waren von den 400 Plätzen (ein Drittel der Gesamtkapazität) 375 (94 v.H.) belegt.

- b) Nach den Feststellungen des ORH sind an den staatlichen Heimschulen hauptsächlich soziale Gründe (z.B. Eltern geschieden/leben in Scheidung) sowie Erziehungsprobleme und erst in zweiter Linie schwierige Schulwegverhältnisse für die Heimunterbringung maßgebend. Bei 57 v.H. der Schüler im Heim liegt der elterliche Wohnsitz im Regierungsbezirk der Heimschulen.

An den zwölf staatlichen Heimschulen obliegt die Betreuung und Beaufsichtigung der Schüler im Heim grundsätzlich den Gymnasiallehrern der Schule. Nur vereinzelt sind auch hauptamtliche Erzieher eingesetzt. Die Betreuung und Beaufsichtigung der Schüler im Heim wird meist jedes zweite Wochenende oder zum Teil an jedem Wochenende ausgesetzt, so daß die Schüler an diesen Wochenenden das Heim verlassen müssen. Die Tätig-

keit im Schülerheim ist bei den Lehrern nicht immer sehr beliebt. Im Hinblick auf die dargelegten vorwiegenden Gründe für eine Heimunterbringung stellt sich die Frage, ob diese Form der Betreuung den Erwartungen der Eltern ausreichend Rechnung trägt. Beim Zweckverband Bayerische Landschulheime sind hingegen fast ausschließlich hauptamtliche Erzieher eingesetzt, die vor allem für jüngere Schüler Bezugsperson und Gesprächspartner sind. Auch werden die Schüler in den Heimen des Zweckverbandes durchgängig an allen Wochenenden betreut. Die erheblich günstigere Auslastung der Zweckverbandsheime (vgl. Zahlenübersicht 2) spricht nach Auffassung des ORH dafür, daß die vom Zweckverband praktizierte Form der Schülerbetreuung bei der Nachfrage nach Heimplätzen eine entscheidende Rolle spielt.

- c) Bei den örtlich geprüften Heimschulen in Bayreuth, Marktoberdorf, Straubing und Würzburg fällt besonders auf, daß nur ein sehr niedriger Anteil der Heimplätze von Schülern, die auch die Heimschule besuchen, belegt sind (zwischen 15 und 33 v.H. - vgl. Zahlenübersicht 3).

In Bayreuth besuchen von den 44 Heimbewohnern nur 26 die Heimschule, dagegen zwölf berufliche und sechs allgemeinbildende Schulen (Gymnasium: drei, Realschule: einer; Volksschule: zwei). Von den 63 Heimbewohnern in Marktoberdorf sind nur 27 Schüler, die das Heimgymnasium besuchen; die restlichen 36 Schüler sind Realschüler (13) und Hauptschüler (23). In Straubing sind von den 53 Heimbewohnern nur 28 Heimschüler; 25 Schüler besuchen dagegen andere allgemeinbildende (Gymnasium: acht; Realschule: einer) oder berufliche Schulen (16). In Würzburg sind nur 13 von insgesamt 54 Heimbewohnern Schüler, die die Heimschule besuchen; die restlichen 41 verteilen sich auf berufliche (20) und allgemeinbildende Schulen (21). Von den insgesamt 113 Tagesheim-schülern besuchen 82 v.H. die jeweilige Heimschule.

Darüber hinaus zeigt die nachstehende Zahlenübersicht 3, daß die Belegung der Heimplätze in den meisten Fällen gering bleibt. Im Gegensatz dazu sind die Tagesheimplätze bei zwei dieser Heimschulen gut frequentiert.

Zahlenübersicht 3

Heimschule	Heimplätze			Heimschüler ¹⁾		Tagesheim- plätze schüler ¹⁾			
	insges.	belegt	in v.H. v.Sp.1	absol.	in v.H. v.Sp.1	insges.	belegt	absol.	in v.H. v.Sp.6
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bayreuth	80	44	55	26	33	14	12	10	71
Hohenschwangau	170 ²⁾	96	56	93	55	40	24	22	55
Marktoberdorf	125	63	50	27	22	20	4	3	15
Straubing	100	53	53	28	28	32	20	16	50
Würzburg	86	54	63	13	15	60	53	42	70
Summe	561	310	55	187	33	166	113	93	56

1) die die Heimschule besuchen

2) April 1989: 130 Heimplätze, davon 105 belegt (81 v.H.); Heimschüler 103 (79 v.H.)

Ein derart geringer Anteil von Heimschülern ist mit dem Charakter einer gymnasialen Heimschule (Art. 84 Abs. 1 BayEUG) kaum mehr vereinbar und wirft zusammen mit der allgemein schwachen Nachfrage nach Heimplätzen die Frage nach dem Fortbestand dieser Einrichtungen auf.

15.2.2 Wirtschaftliche Situation

a) Wirtschaftlichkeitsrechnung

Die monatlichen Heimentgelte der staatlichen Heimschulen liegen zwischen 385 und 610 DM. Die Heimkostensätze der gleichfalls öffentlichen Heimschulen des Zweckverbands halten sich mit 465 bis 595 DM ebenfalls in diesem Rahmen.

Bei den staatlichen Heimschulen trägt der Staat den gesamten Aufwand der Schulen (Lehrpersonal, Verwaltungspersonal der Schulleitung, Hausmeister und sonstiges Hauspersonal sowie Sachaufwand) und der Schülerheime. Für den Betrieb der Schülerheime sind bei Kap. 05 19 TitGr. 72 Mittel für Heimpersonal (Angestellte, Arbeiter), Bewirtschaftung, Verbrauchsmittel (insbesondere Lebensmittel), Ausstattungsgegenstände und für Verwaltungsausgaben veranschlagt. Die Ausgaben bei TitGr. 72 sind an entsprechende Einnahmen (Kap. 05 19 Tit. 125 01) gebunden und erhöhen oder vermindern sich entsprechend (vgl. Vermerk zu TitGr. 72). Die Einnahmen bestehen im wesentlichen aus dem Verpflegungs- und Unter-

kunftsgeld (Heimentgelten) der Schüler. Im Haushaltsjahr 1988 sind lt. Haushaltsrechnung bei TitGr. 72 Ausgaben von 6,2 Mio DM angefallen (ohne Bayernkollegs), denen Einnahmen bei Tit. 125 01 von 6,5 Mio DM (ohne Bayernkollegs) gegenüberstanden. Dieses Ergebnis reicht allerdings nicht für eine zutreffende Beurteilung der wirtschaftlichen Situation der Schülerheime bei staatlichen Heimschulen aus. Die TitGr. 72 enthält nämlich nur mehr Ausgabenbereiche, die - bei ordnungsmäßiger Wirtschaftsführung - annähernd gleichmäßig durch die Heimeinnahmen abgedeckt werden können. Die eher vom Bauzustand als von der Wirtschaftsführung beeinflussten Aufwendungen für den Bauunterhalt (Tit. 519 01) sowie für kleine Baumaßnahmen (Tit. 701 01) werden außerhalb der TitGr. 72 beim Kap. 05 19 nachgewiesen. 1988 sind für den Bauunterhalt (2,28 Mio DM) und die kleinen Baumaßnahmen (0,66 Mio DM) der Heimschulen (einschließlich Schülerheime und Bayernkollegs) Ausgaben von insgesamt 2,94 Mio DM angefallen. Hinzuzurechnen sind ferner noch die in der Anlage S zu Kap. 05 19 erfaßten Hochbaumaßnahmen, soweit sie den Heimbetrieb betreffen.

Von besonderem Gewicht ist aber, daß die Kosten der zur Beaufsichtigung der Schüler (einschließlich Tagesheim) eingesetzten Lehrer und die Kosten der für das Schülerheim tätigen Verwaltungskräfte der Schule beim Ergebnis der Wirtschaftsführung völlig außer Ansatz bleiben. Diese anteiligen Kosten sind im Personalaufwand der Schulen enthalten und werden bei der Bemessung der für eine Kostendeckung erforderlichen Heimentgelte nicht berücksichtigt. Lehrer, die zur Betreuung der Schüler im Schülerheim eingesetzt werden, erhalten im Verhältnis 2 : 1 (Heimstunde : Unterrichtsstunde) Anrechnungen auf ihre Unterrichtsverpflichtung. 1988 erreichten die durchschnittlichen Kosten der für die staatlichen Schülerheime wöchentlich aufgewendeten 1387 Unterrichtspflichtstunden der Lehrer mit 5,4 Mio DM annähernd die Größenordnung der Ausgaben bei TitGr. 72 und entsprachen dem Wert der Arbeitsleistung von 60 Vollzeitlehrern.

Demgegenüber sind bei den ebenfalls öffentlichen Heimschulen des Zweckverbands Bayerische Landschulheime auch die Personalkosten für die Erziehung und Betreuung der Heimschüler in die Ergebnisrechnung einbezogen. Daß private Heimträger sämtliche Kosten durch langfristig kostendeckende Heimeinnahmen erwirtschaften müssen, um bestehen zu können, versteht sich von selbst.

Bezieht man auch bei den staatlichen Heimschulen den Aufwand für Verwaltung und Betreuung im Heimbereich mit ein, so ergibt sich, daß der Betrieb aller staatlichen Heime seit Jahren defizitär ist. Die Verhältnisse des Jahres 1988 zeigt die folgende Zahlenübersicht 4.

Zahlenübersicht 4

Wirtschaftliches Ergebnis der staatlichen
Heimschulen 1988
(ohne Bauunterhalt und -investitionen)

Heimschule	Ergebnis der HH-Rechnung 1988 bei TitGr. 72	anteiliger Personalaufwand für			wirtschaftl. Ergebnis
		Verwaltung	Betreuung durch Lehrer	Summe	
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
Amberg	149,9	55,3	735,6	790,9	- 641,0
Bayreuth	4,6	52,9	234,8	287,7	- 283,1
Deggendorf	- 3,5	48,6	614,4	663,0	- 666,5
Eichstätt	15,2	57,5	367,8	425,3	- 410,1
Hohenschwangau	45,7	72,4	626,1	698,5	- 652,8
Merktoberdorf	21,4	44,5	497,0	541,5	- 520,1
Marquartstein	67,6	58,6	583,0	641,6	- 574,0
München	- 85,6	75,0	293,5	368,5	- 454,1
Pegnitz	19,7	54,3	305,2	359,5	- 339,8
Pfarrkirchen	12,4	70,2	403,0	473,2	- 460,8
Straubing	- 6,0	26,2	422,6	448,8	- 454,8
Würzburg	8,5	58,4	344,4	402,8	- 394,3
insgesamt	+ 249,9	673,9	5 427,4	6 101,3	- 5 851,4

b) Einsparungsmöglichkeiten

Ausschlaggebend für die wirtschaftliche Situation sind die Personalkosten. Eine Senkung des Personalaufwands in den staatlichen Heimen wäre in erster Linie dadurch zu bewirken, daß die Betreuung der Schüler nicht mehr den Gymnasiallehrern der Schule, sondern weitgehend eigenen Erziehern übertragen wird (vgl. TNr. 15.2.1 Buchst. b). Diese Lösung wendet der Zweckverband in seinen (öffentlichen) Gymnasien erfolgreich an. Der ORH hat nicht feststellen können, daß der Heimgedanke (Verklammerung von Schule und Heim) bei den Heimschulen des Zweckverbands deshalb weniger zur Geltung kommen würde; die deutlich höhere Auslastung der Zweckverbandsheime spricht vielmehr für das Gegenteil.

Würden künftig anstelle von Gymnasiallehrern fast ausschließlich hauptamtliche Erzieher in den staatlichen Heimen eingesetzt, so errechnet sich auf der Grundlage der Personaldurchschnittskosten für die Betreuung der Schüler eine Einsparung von 2 Mio DM.

c) Einnahmen

Durch den Betrieb der Schülerheime wurden im Haushaltsjahr 1988 6,5 Mio DM an Einnahmen erzielt. Davon können etwa 6 Mio DM den Internats- und 0,5 Mio DM den Tagesheim-Entgelten zugerechnet werden.

Die **Heimsätze**, die jeweils für zwölf Monate zu zahlen sind, bewegen sich zwischen 385 und 610 DM, wobei aber an acht Heimen die Heimsätze unter 550 DM liegen. Die **Tagesheimentgelte** werden für elf Monate erhoben. Sie betragen an fünf staatlichen Heimschulen zwischen 150 DM und 180 DM und an weiteren vier Schulen etwa 200 DM; nur die Münchener Heimschule verlangt 280 DM. Der Zweckverband erhebt an seinen Schulen von den Tagesheimschülern einheitlich 195 DM.

Die Einnahmen decken zwar die Ausgaben bei TitGr. 72 ab. Da dort aber der Personalaufwand für die Beaufsichtigung und Betreuung der Schüler im Heim nicht erfaßt ist, sind die Einnahmen bei weitem nicht kostendeckend.

Es wird nicht verkannt, daß der Staat bei der Festsetzung seiner Heimentgelte auch soziale Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat. Dies kann jedoch nicht bedeuten, daß ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Erfordernisse auf eine entsprechende Anpassung der Kostensätze verzichtet wird. Mit dem Ziel, auch ein leistungsfähiges nichtstaatliches Schulwesen zu gewährleisten, ist es zudem nicht vereinbar, wenn ein wesentlicher Teil der notwendigen Personalausgaben staatlicher Heime weiterhin voll aus Steuermitteln finanziert wird, obwohl die Nachfrage nach solchen staatlichen Einrichtungen zum Teil seit Jahren rückläufig ist oder stagniert.

d) Unwirtschaftlicher Betrieb einzelner Heime

Die Heime der staatlichen Heimschulen in Bayreuth, Marktoberdorf, München, Straubing und Würzburg sind nur unterdurchschnittlich ausgelastet. Damit öffnet sich die Schere zwischen Kosten und Einnahmen immer mehr. Die Jahresergebnisse der Schülerheime Bayreuth, Marktoberdorf

und Straubing wiesen in den letzten Jahren¹⁾ schon bei TitGr. 72 zum Teil erhebliche Defizite auf. Diese sind hauptsächlich auf den zu hohen Bestand an Hauspersonal, zu hohe Bewirtschaftungskosten, Einnahmeausfälle durch Rückgang der Heimschüler und niedrige Heimkostensätze zurückzuführen. Obwohl sich die Schulleitungen bemüht haben, die Fehlbeiträge durch Personalabbau, Einsparungen bei den Bewirtschaftungskosten (u.a. durch Kapazitätsverringerungen), zusätzliche Einnahmen aus Vermietungen an Dritte und Anhebung der Heimsätze zu senken, hat sich die finanzielle Lage dadurch nicht grundlegend gebessert. Selbst bei Ausschöpfung aller Einsparungsmöglichkeiten könnte bei den meisten dieser Heime eine Kostendeckung (ohne Bauunterhalt und -investitionen) nur erreicht werden, wenn beim gegenwärtigen Belegungsstand die Heimsätze bzw. die Tagesheimentgelte nahezu verdoppelt würden:

Zahlenübersicht 5

Heimschule	1. Oktober 1988 monatlich		mindestens erforderlich ^{*)}	
	Heimsatz	Tagesheim- entgelt	Heimsatz	Tagesheim- entgelt
	DM	DM	DM	DM
Bayreuth	490	230	818	409
Marktobersdorf	575	200	991	346
München	580	280	1 180	487
Straubing	445	220	886	410
Würzburg	430	200	849	355

*) Umstellung auf Erzieher unterstellt

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat bereits erwogen, die Schülerheime in Marktobersdorf und Würzburg zu schließen. Der ORH hält es für geboten, in diese Überlegungen jedenfalls auch die Heime in Bayreuth und Straubing einzubeziehen, wenn schon für München wegen der Sondersituation (einzige reine Mädchenheimschule) eine Ausnahme gelten soll. Eine solche Verringerung des Bestands an staatlichen Heimplätzen erscheint bedarfsgerecht und könnte dazu beitragen, die verbleibenden öffentlichen Heimschulen besser auszulasten und in ihrem Bestand zu sichern.

1) Die Zahlenübersicht 4 zeigt nur die Verhältnisse 1988.

15.2.3 Ergebnis

Die Feststellungen des ORH zeigen, daß alle zwölf staatlichen Heimschulen bei Berücksichtigung aller Kosten Zuschußunternehmen sind. Ursächlich hierfür sind vor allem die hohen Personalaufwendungen für die Lehrer, die zur Betreuung und Beaufsichtigung in den Heimen eingesetzt werden. Diese bisher nicht in die Rechnung der Heime einbezogenen Kosten könnten durch eine Umstellung auf hauptamtlich tätige Erzieher nach dem Beispiel des Zweckverbandes erheblich reduziert werden.

Die Nachfrage nach Heimplätzen ist allgemein rückläufig. Die Heimschulen in Bayreuth, Marktobendorf, Straubing und Würzburg können nach Auffassung des ORH mangels Bedarfs ihrem ursprünglichen Auftrag kaum mehr gerecht werden. Das schlechte wirtschaftliche Ergebnis im staatlichen Heimschulbereich gibt Anlaß, eine Schließung dieser Einrichtungen anzustreben. Dies könnte dazu beitragen, den Bestand der verbleibenden acht staatlichen Heimschulen und der vier öffentlichen Zweckverbands-Heimschulen zu sichern.

15.3 Stellungnahme der Verwaltung

15.3.1 Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat dem Prüfungsergebnis, wonach alle zwölf staatlichen Heimschulen bei Berücksichtigung aller Kosten Zuschußunternehmen sind, nicht widersprochen. Es weist jedoch darauf hin, daß Schülerheime nicht nur in Bayern, sondern bundesweit auf erhebliche Zuschüsse angewiesen seien: Heimschulen gehörten zu den Errungenschaften des in Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 BV verankerten Sozialstaats und teilten die Eigenschaft als Zuschußunternehmen mit vielen anderen sozialstaatlichen Unternehmen, z.B. Maßnahmen der Jugendhilfe.

Aus diesen Gründen lägen auch die Heimgebühren in drei anderen Ländern (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) in der Regel unter den an den staatlichen Heimschulen in Bayern erhobenen Sätzen. Auch die Kosten des pädagogischen Personals würden dort vom Staat getragen.

Für den Fall, daß sich z.B. die Zahl der sogenannten Scheidungswaisen noch erhöht oder die Zahl der ganztätig berufstätigen Ehefrauen weiter zunimmt, sei Bayern als Sozialstaat verpflichtet, eine gewisse Vorratshaltung an über das ganze Land gestreuten staatlichen Heimschulplätzen zu betreiben, die auch für alleinerziehende und alleinverdienende Elternteile erschwinglich sind. Das Staatsministerium erkennt jedoch an, daß diese Vorsorge für

eine mögliche Änderung der Verhältnisse selbstverständlich nicht die Verwaltung von der Pflicht zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entbindet. Daher habe es die Heimschulen wiederholt dazu angehalten, insbesondere im Bereich der Wirtschaftsführung des Heims Möglichkeiten zur Personaleinsparung zu nutzen. Das Staatsministerium stimmt dem ORH ferner darin zu, daß die Verwendung hauptamtlicher Erzieher im Heim ein geeignetes Mittel wäre, den Heimbetrieb wirtschaftlicher zu führen. Es habe auch wiederholt, zuletzt zum Doppelhaushalt 1989/1990, Anträge auf entsprechende Stellen für Erzieher gestellt, aber leider ohne Erfolg. Allerdings sieht es bei einem fast ausschließlichen Einsatz von hauptamtlichen Erziehern eine Gefährdung der Aufgaben der staatlichen Heimschulen. So seien insbesondere bei Schülern der Mittel- und Oberstufe des Gymnasiums hauptamtliche Erzieher aufgrund ihrer schulischen Vorbildung in der Regel nicht hinreichend qualifiziert.

Das Staatsministerium betont, es sei auch weiterhin um eine Anhebung der Heimgebühren bemüht. Dabei seien allerdings auch mögliche negative Auswirkungen auf die Belegung zu bedenken. Insbesondere könne nicht übersehen werden, daß im Unterschied zu vielen privaten Schulen besonders bei Schülern, die aus sozialen und pädagogischen Gründen in einem staatlichen Schülerheim untergebracht werden, eine Förderung der auswärtigen Unterbringung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz bzw. dem Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetz vielfach nicht gewährt wird, weil eine Schule der besuchten Ausbildungsrichtung in erreichbarer Nähe zum Wohnort der Erziehungsberechtigten besteht; in solchen Fällen ergebe sich selbst bei den niedrigen Heimgebühren, wie sie noch an wenigen staatlichen Heimschulen erhoben werden, für die Eltern eine höhere Belastung, als bei höheren Heimgebühren für die Unterbringung in privaten Heimschulen, für die Ausbildungsförderung aus öffentlichen Mitteln gewährt wird.

15.3.2 Das Staatsministerium stellt fest, es habe im Sinne sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel aus eigener Initiative auch vor 1976 bereits zwei Schülerheime geschlossen (Schwabach, Aschaffenburg). Ihm erscheint auch die vom ORH angeregte Schließung der Schülerheime in Bayreuth, Marktobendorf, Straubing und Würzburg vertretbar. Es weist jedoch darauf hin, daß dennoch verfassungsrechtliche Vorbehalte nicht zu übersehen seien. Die gegenwärtig feststellbare rückläufige Nachfrage nach Heimplätzen müsse nicht zwangsläufig von Dauer sein.

Ungeachtet seiner Einwände will das Staatsministerium aber prüfen, wie weit dem Vorschlag des ORH zur Schließung einzelner staatlicher Schülerheime entsprochen werden kann. Es wird weiterhin bemüht sein, die Schaffung von Planstellen für hauptamtliche Erzieher zu erreichen, um die erzieherische Situation in den staatlichen Schülerheimen zu verbessern.

15.4 Schlußbemerkung des ORH

Angesichts der aufgezeigten wirtschaftlichen Probleme und der unzureichenden Auslastung einzelner Heime sollte das Staatsministerium entschlossen auf eine zügige Umsetzung der Erkenntnisse aus der Rechnungsprüfung hinwirken. Der Schaffung von Planstellen für hauptamtliche Erzieher müßte eine entsprechende Einsparung von Stellen für Gymnasiallehrer gegenüberstehen.

Vorbehalte des Staatsministeriums, die vor allem auf soziale Gesichtspunkte gestützt werden, verlieren nach Ansicht des ORH dann an Gewicht, wenn das Heimschulwesen als Ganzes und insbesondere das öffentliche Heimschulwesen unter Einschluß der kommunalen Heimschulen des Zweckverbandes Bayerische Landschulheime betrachtet wird. Bei gegenwärtig insgesamt 63 Heimschulen ist auch bei Schließung einzelner Heime der Sozialstaatsgedanke noch angemessen verwirklicht.

EINZELPLAN 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)

16 Vertragsgestaltung und Vertragsvollzug bei der Beschaffung von Datenverarbeitungsanlagen und -geräten

Im Zusammenhang mit der Abwicklung von Mietverträgen über DV-Anlagen und -Geräte sah sich das Staatsministerium genötigt, außergerichtliche Vergleiche mit zwei Refinanzierungsinstituten abzuschließen, um Mietforderungen und Schadensersatzansprüche abzugelten. Nach den Feststellungen des ORH sind dadurch Mehrkosten von über 7 Mio DM entstanden.

16.1 Allgemeines

Der ORH hat Ende 1988/Anfang 1989 die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Bereich der Datenverarbeitung der Landwirtschafts- und Forstverwaltung, insbesondere die Vertragsgestaltung und -abwicklung bei der Beschaffung von DV-Anlagen und -Geräten geprüft. Eine ähnliche Prüfung hatte dort im Jahr 1979 stattgefunden (vgl. ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1977 TNrn. 36 bis 38).

Bei den Haushaltsverhandlungen für den Doppelhaushalt 1989/1990 hatte das Staatsministerium einen zusätzlichen Betrag von 1,6 Mio DM angefordert. Aus den Unterlagen ergab sich, daß die Zahlung für den Abschluß eines außergerichtlichen Vergleichs mit einem Refinanzierungsinstitut zur Abgeltung von Ansprüchen wegen rückständiger und noch fällig werdender Mieten für DV-Anlagen und -Geräte sowie für Schadensersatz benötigt wurde. Während der Prüfung wurden von einem anderen Refinanzierungsinstitut ebenfalls Forderungen in Millionenhöhe gegen den Freistaat Bayern erhoben.

16.2 Vertragsgestaltung

Bei der Beschaffung von DV-Anlagen und -Geräten für das Rechenzentrum der Landwirtschafts- und Forstverwaltung wird schon lange statt der Miete oder des Kaufs beim Hersteller die Miete bei einem Nichthersteller (operational leasing) gewählt. Der Vermieter (Leasinggeber) kauft die Geräte beim

Hersteller und überläßt sie dem Mieter (Leasingnehmer) für die Dauer der Vertragslaufzeit gegen eine fest vereinbarte Mietzahlung zur Nutzung. In vielen Fällen werden die künftigen Mietforderungen aus dem Vertrag vom Vermieter an ein Refinanzierungsinstitut gegen eine entsprechende Einmalzahlung abgetreten. Die Höhe dieser Einmalzahlung richtet sich nach dem abgezinsten Wert (Barwert) aller Mietforderungen und ist damit direkt von der Laufzeit des Vertrages abhängig.

Die vom Staatsministerium immer mit demselben Vermieter abgeschlossenen Verträge bestanden seit 1979 aus dem **Rahmenmietvertrag** vom 1. Juni 1979, in dem die allgemeinen Rechte und Pflichten des Mieters und Vermieters, die Gewährleistung, die Wartung der Anlagen und Geräte, die Haftung bei Verlust und Beschädigung, die Kündigung, das Eigentum, die Übertragbarkeit der Rechte und auch die Möglichkeit von Zusatzvereinbarungen geregelt wurden, und aus einzelnen **Geräteplänen**, in denen jeweils die überlassenen Anlagen und Geräte, der Vertragsbeginn, die monatliche Miete und die Mietdauer festgelegt waren. Als Mietdauer wurde dabei sowohl für die Zentraleinheit als auch für wichtige periphere Geräte ein für die Verhältnisse auf dem DV-Sektor ungewöhnlich langer Zeitraum von 120 Monaten festgeschrieben, obwohl auch dem Staatsministerium selbst wegen des rasch fortschreitenden technologischen Wandels und der zukünftigen Anforderungen der Benutzer sowie aus haushaltsmäßigen Gründen eine über 48 Monate hinausgehende Mietdauer nicht akzeptabel erschien. Für fast alle Gerätepläne schloß das Staatsministerium deshalb jeweils getrennte **Zusatzvereinbarungen** ab, durch die die in den Geräteplänen festgelegte extrem lange Vertragsdauer entsprechend den tatsächlichen Bedürfnissen des Staatsministeriums zum Teil erheblich verkürzt werden konnte. Obwohl die Gerätepläne und die Zusatzvereinbarungen durchwegs gleichzeitig vorbereitet und am selben Tag unterzeichnet wurden und zum selben Zeitpunkt in Kraft traten, wurden sie auf Wunsch des Vermieters nicht in derselben Vertragsurkunde, sondern in getrennten Urkunden festgehalten. Die Gerätepläne selbst enthielten keine Hinweise auf bestehende Zusatzvereinbarungen. Der Vermieter legte in einer Reihe von Fällen bei den Refinanzierungsinstituten nur den Rahmenmietvertrag und die jeweiligen Gerätepläne, nicht aber die Zusatzvereinbarungen vor. Dadurch gelang es ihm, die von der Verwaltung nicht gewollte lange Mietdauer zur Grundlage der Refinanzierung zu machen. Wegen der in den Geräteplänen vereinbarten langen Mietdauer zahlten die Refinanzierungsinstitute für die Abtretung der Mietforderungen entsprechend hohe Beträge. An den ungewöhnlich langen Laufzeiten nahmen sie keinen Anstoß, da die Verträge mit einem solventen Geschäftspartner, nämlich mit dem Freistaat Bayern, abgeschlossen waren.

16.3 Vertragsabwicklung

16.3.1 Schon am 31. Juli 1978 waren ohne Mitwirkung der nach der Geschäftsordnung des Staatsministeriums zu beteiligenden Referate ein Rahmenmietvertrag und ein Geräteplan über eine DV-Anlage IBM 3033 mit einer monatlichen Miete von 155 000 DM und mit einer Laufzeit von 120 Monaten ohne vorzeitige Kündigungsmöglichkeit abgeschlossen worden. Ebenfalls ohne Beteiligung der anderen Referate wurde der Abtretung der Mietforderungen aus diesem Vertrag an ein Refinanzierungsinstitut zugestimmt und auf verschiedene Rechte aus diesem Rahmenmietvertrag ohne Gegenleistung verzichtet. Insbesondere wurde das Einverständnis erklärt, den Mietzins "uneingeschränkt und unabhängig von der Nutzung des Mietgegenstandes" zu zahlen.

In Unkenntnis hierüber wurde am 1. Juni 1979 ein im üblichen Geschäftsgang vorbereitetes Vertragswerk über dieselbe DV-Anlage IBM 3033 abgeschlossen, das aus einem Rahmenmietvertrag, einem Geräteplan mit genauer Bezeichnung der DV-Anlage und Festlegung einer Vertragsdauer von 120 Monaten sowie einer Zusatzvereinbarung über die Möglichkeit der Verkürzung der Vertragsdauer auf 48 Monate bestand. Dieses Vertragswerk sollte nach seinem Wortlaut alle früheren Vereinbarungen mit dem Vermieter ersetzen; es wurde jedoch gegenüber dem Refinanzierungsinstitut nicht wirksam.

Das Refinanzierungsinstitut wurde nicht darüber unterrichtet, daß der Vertrag vom 31. Juli 1978 durch den Vertrag vom 1. Juni 1979 ersetzt wurde, der Zusatzvereinbarungen über vorzeitige Kündigungsmöglichkeiten zuließ und daß eine solche Zusatzvereinbarung zum vorliegenden Geräteplan tatsächlich abgeschlossen wurde. Als dem Refinanzierungsinstitut vom Vermieter im Jahr 1982 erstmals der Rahmenmietvertrag vom 1. Juni 1979 mit einem neuen Geräteplan über eine neue DV-Anlage IBM 3081 zur Refinanzierung vorgelegt wurde, war es der Meinung, es handle sich um einen weiteren Mietvertrag über eine zusätzlich installierte DV-Anlage, den es ohne Bedenken refinanzierte. Tatsächlich wurde aber die bisherige DV-Anlage nur durch eine leistungsfähigere neue Anlage ersetzt. In seiner Meinung wurde das Refinanzierungsinstitut noch durch ein Schreiben aus dem Staatsministerium vom November 1982 bestärkt, in dem ihm mitgeteilt wurde, daß "die beiden Mietverträge sich auf zwei unterschiedliche Benutzerbereiche beziehen und aus haushaltstechnischen Gründen nicht gemeinsam abgewickelt werden können". Auch der Umstand, daß vom September bis Dezember 1982, als die bis-

herige Anlage bereits abgebaut und die neue DV-Anlage in Betrieb war, noch die Miete für die alte Anlage bezahlt wurde, mußte den Eindruck beim Refinanzierungsinstitut verstärken, daß auch die alte Anlage noch installiert und eingesetzt war.

Ab Januar 1983 wurde die Miete vom Staatsministerium dann für die neue Anlage überwiesen. Das Refinanzierungsinstitut mahnte daraufhin die Bezahlung der Miete für die alte Anlage an und wies in der Folgezeit in zahlreichen Schreiben darauf hin, daß das Staatsministerium aus beiden Mietverträgen nicht entlassen werde, auch wenn vorübergehend die Miete für die alte Anlage vom Vermieter selbst bezahlt werde. Auch auf diese Schreiben hin erfolgte fast zwei Jahre lang kein einziger Hinweis, daß aus der Sicht des Staatsministeriums nur ein Mietvertrag bestehe und nur eine DV-Anlage installiert sei.

Statt die Angelegenheit mit dem Refinanzierungsinstitut zu klären, hat das Staatsministerium die Schreiben lediglich mit dem Vermieter erörtert, worauf dieser immer wieder die jeweils aufgelaufenen Mietforderungen für die alte Anlage beglich. Nachdem der Vermieter Ende 1987 zahlungsunfähig geworden war, hat das Refinanzierungsinstitut für die bereits 1982 seitens des Staatsministeriums abgemietete und an den Vermieter zurückgegebene Anlage noch Mietforderungen samt Zinsen in Höhe von insgesamt 4,4 Mio DM erhoben. In einem Vergleich mit dem Refinanzierungsinstitut vom 31. Juli 1989 wurde diese Forderung gegenüber dem Staatsministerium auf 3,016 Mio DM ermäßigt.

- 16.3.2** Im Jahr 1985 wollte der Vermieter die Refinanzierung vom bisherigen auf ein anderes Refinanzierungsinstitut übertragen. Am 18. April 1985 stellte ihm das Staatsministerium eine schriftliche Bestätigung aus, daß der Freistaat Bayern "im Rahmen des Mietabkommens vom 01.06.1979 EDV-Maschinen und Geräte mit einem monatlichen Mietwert von insgesamt 341 315 DM mit einer durchschnittlichen Restlaufzeit von rd. 72 Monaten gemietet hat". Dabei unterließ es aber einen Hinweis darauf, daß eine vorzeitige Kündigung in allen Fällen möglich war. So konnten beispielsweise die Zentraleinheit und die wichtigsten peripheren Geräte (monatlicher Mietwert 218 000 DM) - wie später auch tatsächlich geschehen - bereits nach 16 Monaten abgemietet werden.

Im anschließenden Schriftwechsel zwischen dem Staatsministerium, dem Vermieter und dem neuen Refinanzierungsinstitut mit dem Vermieter wegen der Übertragung der Refinanzierung war die Laufzeit der entsprechenden Gerätepläne jeweils ausdrücklich mit 120 Monaten ohne jeglichen Hinweis auf zusätzliche Vereinbarungen angegeben. Obwohl dem Staatsministerium somit bekannt war, daß das neue Refinanzierungsinstitut davon ausging, daß die Laufzeit des Mietvertrages 120 Monate betrug und "weitere Absprachen" nicht bestanden, hat es der Übertragung der Rechte und Pflichten aus dem Mietvertrag zugestimmt, dabei aber nicht darauf hingewiesen, daß die Laufzeit durch eine Zusatzvereinbarung auf 48 Monate verkürzt werden konnte.

Im Jahr 1986 sollte entsprechend der Zusatzvereinbarung die seit 1982 eingesetzte DV-Anlage IBM 3081 wiederum vorzeitig durch eine leistungsfähigere Anlage IBM 3090 auf der Grundlage des Rahmenmietvertrages vom 1. Juni 1979 ersetzt werden. Das Staatsministerium machte den Abschluß der entsprechenden neuen Gerätepläne von der Vorlage einer Bestätigung des Refinanzierungsinstitutes über die Beendigung der bisherigen Gerätepläne abhängig. Als der Vermieter eine derartige Erklärung übergab, wurde die bisherige Anlage abgebaut und abtransportiert. Wie sich jedoch später herausstellte, war die Erklärung vom Vermieter - wie er selbst zugegeben hat - gefälscht worden. Dieses Vorgehen wurde ihm dadurch erleichtert, daß ein Großteil des Schriftverkehrs durch ihn persönlich übermittelt wurde. Das Staatsministerium teilte dazu mit, daß auch das Refinanzierungsinstitut seinerseits den Vermieter "ab dem Jahr 1983 als den zur Erfüllung von vertraglichen Verpflichtungen Beauftragten und Bevollmächtigten bezeichnet hatte und in der Folgezeit viele Schreiben über ... (ihn) ... an das Staatsministerium gerichtet hat".

Daß das Refinanzierungsinstitut in der Folgezeit davon ausging, daß neben der neuen auch noch die bisherige Anlage im Einsatz war, hätte das Staatsministerium der Mahnung des Refinanzierungsinstituts wegen des Ausbleibens der Mietzahlungen für die bisherige Anlage für die Monate Oktober und November 1986 entnehmen können. Statt nunmehr mit dem Refinanzierungsinstitut unmittelbar in Verbindung zu treten, wurde ein klärendes Schreiben an das Refinanzierungsinstitut wieder nur dem Vermieter übergeben, der es nicht weiterleitete. Darüber hinaus bat das Staatsministerium in diesem Zusammenhang sogar noch "dringend darum, künftig Schreiben im Zusammenhang mit dem Mietvertrag und den daraus resultierenden Geräteplänen ausschließlich über den Leasinggeber abzuwickeln". Dieser erhielt dadurch endgültig die Möglichkeit zu mittlerweile zugegebenen weiteren Fälschungen und Unterdrückungen von Unterlagen.

Das Staatsministerium begründet diese Vorgehensweise damit, daß es nicht mit mehreren Geschäftspartnern zu tun haben wollte und daß das Refinanzierungsinstitut in München nicht präsent war. Es räumt allerdings ein, "daß die damalige Entscheidung sich nachteilig auf die Rechtsposition des Freistaates Bayern" ausgewirkt, das Risiko eines Prozesses erhöht und den Abschluß eines Vergleichs wesentlich beeinflußt hat.

Das Staatsministerium hat deshalb im Dezember 1988 einen Vergleich mit dem Refinanzierungsinstitut abgeschlossen, nach dem über die während des Nutzungszeitraumes für die Anlage IBM 3081 vertragsgemäß gezahlte Miete hinaus ein Schadensersatz in Höhe von 1,770 Mio DM geleistet wurde.

- 16.3.3 Die Rechte aus den am 1. und 12. August 1986 abgeschlossenen Geräteplänen für eine Anlage IBM 3090 samt Peripherie wurden vom Vermieter ebenfalls an dasselbe Refinanzierungsinstitut übertragen. Diese Gerätepläne wurden jedoch nicht wirksam, weil für die frühere Anlage IBM 3081 keine ordnungsgemäße Freistellungserklärung des Refinanzierungsinstitutes vorlag. Da das Staatsministerium die Anlage IBM 3090 seit August 1986 genutzt hatte und sie auch nach Eintritt der Zahlungsunfähigkeit des Vermieters weiter nutzen wollte, hat es in dem mit dem Refinanzierungsinstitut abgeschlossenen Vergleich auch das Nutzungsentgelt für die zurückliegende Zeit sowie die künftig zu zahlende Miete vereinbart. Außerdem wurden in den Vergleich weitere vom Vermieter angemietete und vom Refinanzierungsinstitut finanzierte Anlagen und Geräte einbezogen, für die jeweils wirksame Gerätepläne und - dem Refinanzierungsinstitut nicht bekannte - Zusatzvereinbarungen vorlagen.

Nach dem Vergleich sind

- für nicht wirksam gewordene Gerätepläne (Anlage IBM 3090 samt Peripherie) Mietkosten in Höhe von 13,350 Mio DM für den Zeitraum vom 1. Oktober 1986 bis 31. März 1991 und
- für wirksam gewordene Gerätepläne (weitere periphere Geräte) Mietkosten in Höhe von 6,240 Mio DM für den Zeitraum vom 1. Mai 1983 bis 31. Oktober 1991

jeweils bei einem Zinssatz von 6 v.H. und bezogen auf den 1. Januar 1989 entstanden.

Wären die Anlagen und Geräte demgegenüber - wie in der Verwaltung seit Mitte der 80er Jahre allgemein üblich - gekauft worden, wären bei gleich langer Nutzungsdauer nur Kosten

- für die Anlage IBM 3090 samt Peripherie in Höhe von 12,230 Mio DM und
 - für die weiteren peripheren Geräte in Höhe von 4,930 Mio DM
- ebenfalls bei einem Zinssatz von 6 v.H. und bezogen auf den 1. Januar 1989 entstanden. Die Mehrkosten aus dem Vergleich betragen insoweit 2,430 Mio DM.

16.4 Zusammenfassung

Insgesamt ergeben sich aus den abgeschlossenen Vergleichen Mehrkosten in Höhe von über 7 Mio DM. Sie setzen sich zusammen aus

- den Kosten aus dem Vergleich nach TNr. 16.3.1 in Höhe von 3,016 Mio DM,
- dem Schadensersatz nach TNr. 16.3.2 in Höhe von 1,770 Mio DM und
- den Mehrkosten in Höhe von 2,430 Mio DM nach TNr. 16.3.3, die sich aus der Miete nach dem abgeschlossenen Vergleich gegenüber dem Kauf der entsprechenden Geräte ergeben.

Das Staatsministerium macht in seiner Stellungnahme insbesondere geltend, daß die mit dem Vermieter abgeschlossenen Verträge besonders günstig gewesen seien und zu Einsparungen geführt hätten, die bei Mietverträgen mit marktüblichen Konditionen oder bei einem Anlagenkauf nicht zu erzielen gewesen wären. Zur Frage der Mehrkosten kommt das Staatsministerium deshalb zu dem Ergebnis, daß bei der Wahl eines anderen Vertragspartners oder einer anderen Beschaffungsart im Ergebnis von Anfang an höhere Kosten angefallen wären, als nun tatsächlich entstanden sind.

Hierzu ist zu bemerken, daß der Vermieter dem Staatsministerium tatsächlich günstige Mietkonditionen eingeräumt hat, wie sie damals nicht marktüblich waren und vom Vermieter auch bei den zahlreichen späteren Verträgen mit anderen staatlichen Anwendern nicht mehr gewährt wurden. Das ändert nach Auffassung des ORH, die auch vom Staatsministerium der Finanzen geteilt wird, nichts daran, daß für die Beschaffungen in den Jahren 1979 und 1982, denen wirksame Verträge zugrunde liegen, allein diese Verträge den zutreffenden Maßstab für die Ermittlung der Mehrkosten darstellen. Im Übrigen hat das Staatsministerium eingeräumt, daß die unter TNr. 16.3.1 und 16.3.2 geschilderten Sachverhalte seine Rechtsposition so verschlechtert hätten, daß es sich genötigt sah, die mit zusätzlichen Zahlungen verbundenen Vergleiche abzuschließen.

Hinsichtlich der Beschaffung der derzeit noch eingesetzten Anlagen und Geräte im Jahr 1986, für die keine wirksamen Mietverträge zustande kamen, ist der ORH mit dem Staatsministerium der Auffassung, daß bei einer sachgerechten Vergleichsberechnung die tatsächlich entstandenen Aufwendungen den Kosten auf der Basis marktüblicher Kauf-/Mietbedingungen gegenübergestellt werden müssen. Dabei zeigt sich allerdings, daß bei Wahl der günstigsten Beschaffungsart (Kauf) Mehrkosten in Höhe von 2,430 Mio DM hätten vermieden werden können.

Das Staatsministerium hat ferner mitgeteilt, "aus heutiger Sicht" müsse festgestellt werden, daß der Vermieter "von Anfang an beim Abschluß und der Abwicklung der Verträge sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber den Refinanzierungsinstituten mit unredlichen Methoden arbeitete, die als kriminell bewertet werden müssen".

Hierzu weist der ORH darauf hin, daß er das Staatsministerium auf die Bedenklichkeit der Geschäftspraktiken des Vermieters im Zug der 1979 durchgeführten Prüfung (siehe TNr. 16.1) bereits vor Vertragsabschluß hingewiesen hatte. Das Staatsministerium hatte sich allerdings diese Bedenken nicht zu eigen gemacht und in seiner Stellungnahme seinerzeit geantwortet, daß "der Umstand, daß das Kündigungsrecht in einer gesonderten Zusatzvereinbarung festgelegt wurde, nicht zu beanstanden sei und daß keine Anhaltspunkte gegeben seien, die es rechtfertigen würden, von irgendwelchen vagen Vermutungen auszugehen". Das Staatsministerium hat trotzdem die Verträge abgeschlossen. Damit bestand für den ORH keine Möglichkeit mehr, auf die Vertragsgestaltung einzuwirken.

EINZELPLAN 09

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)
Staatsforstverwaltung

17 Naßlagerung von Nadelstammholz

(Kap. 09 05 Tit. 125 01)

Ein Forstamt hat von 1985 bis 1987 11 000 fm Sturmwurfholz naß gelagert. Durch unsachgemäße Behandlung entstand ein Einnahmeverlust von rd. 300 000 DM.

Im November 1984 kam es bundesweit in den Wäldern zu einem beachtlichen Sturmwurf. Im Bereich einer bayerischen Oberforstdirektion ergab sich dadurch ein Mehreinschlag von 120 000 fm, d.s. 26 v.H. des Einschlagssolls im Staatswald. An Fichten-Stammholz fiel damals im gesamten Wald, einschließlich des Privat- und Körperschaftswaldes, das 2,5fache des Jahreseinschlages an.

Um den Holzmarkt zu entlasten, entschloß sich die Verwaltung zur Naßlagerung von 11 000 fm starken Fichten-Stammholzes.

Die Naßlagerung ist eine bewährte Methode, um Holz längere Zeit vor Pilzbefall und damit vor Qualitätsminderung zu schützen. Es ist bekannt, daß es bei der Naßlagerung besonders auf den Erhalt einer gleichmäßig hohen Feuchte des Holzes ankommt. Ist diese gewährleistet, kann das Holz ohne wesentlichen Qualitätsverlust auch mehrere Jahre gelagert werden.

Im vorliegenden Fall wurde jedoch nach den Feststellungen eines Rechnungsprüfungsamtes eine Reihe von Fehlern begangen, die letzten Endes zu einer schwerwiegenden Qualitätseinbuße führten:

- Das Holz wurde zu spät, nachdem es bereits stark ausgetrocknet war, zum Lagerplatz gebracht; so waren bis Ende April 1985 erst 27 v.H., bis Ende Mai 63 v.H. der 11 000 fm eingelagert.
- Mit der Beregnung wurde sehr spät, nämlich erst ab Mai 1985 begonnen.
- In den ersten Wochen der Beregnung fiel mehrmals die Pumpe aus. Bis zur Reparatur vergingen zum Teil bis zu 3 Tage, an denen das gelagerte Holz nicht beregnet wurde.

Es ist deshalb nicht gelungen, das Holz in seiner Qualität zu erhalten.

Das Holz wurde erst im Dezember 1987 verkauft. Weil es mittlerweile qualitatsgemindert war, mußte gegenüber dem Marktwert von mindestens 114 DM/fm ein erheblicher Preisnachlaß gewährt werden. Die gesamte Holzmenge wurde zu einem durchschnittlichen Preis von 85,32 DM/fm verkauft. Das ergibt einen Einnahmeverlust von rd. 300 000 DM.

Die Verwaltung macht geltend, daß örtlich keine Erfahrungen mit der Nalagerung unter den besonderen Bedingungen einer Katastrophenbewaltigung vorgelegen hätten. Die gesamte Maßnahme sei deshalb als Versuch anzusehen, mit dem Erfahrungen darüber gesammelt werden sollten, ob die Nalagerung unter den erschwerten Bedingungen des Katastrophenfalles zur Marktentlastung und Preisstabilität genutzt werden kann. Dabei habe sich gezeigt, daß es schwierig sei, größere Holzmengen zeitgerecht und sorgfältig ausgewählt einzulagern, zumal wenn keine vorbereiteten Lagerplätze vorhanden seien. Die wesentliche Ursache für die eingetretenen Qualitätseinbußen des eingelagerten Holzes werde darin gesehen, daß während der kritischen Anfangsphase die Beregnungsanlage nicht voll funktionsfähig war. Diese Störungen seien jedoch auf Konstruktions- bzw. Montagefehler der Anlage durch eine renommierte - inzwischen aber nicht mehr existierende - Spezialfirma zurückzuführen; sie könnten dem Forstamt kaum angelastet werden.

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, daß auch unter den besonderen Bedingungen einer Katastrophe eine Nalagerung ohne wesentliche Qualitätseinbußen möglich ist, wie sich auch andernorts gezeigt hat. Von einem Versuch kann deshalb nicht ausgegangen werden. Vielmehr hat das Forstamt bei der Nalagerung nicht die notwendige Sorgfalt walten lassen und nicht rechtzeitig steuernd eingegriffen. Die Qualitätsverluste des Holzes wären weitgehend vermeidbar gewesen, wenn das Forstamt das für die Nalagerung vorgesehene Holz sorgfältiger ausgewählt, rasch gelagert, mit größerem Nachdruck für eine rechtzeitige und stetige Beregnung gesorgt und den Zustand des Holzes laufend überwacht hätte.

18 **Beförderungen im mittleren Forstverwaltungsdienst**
(Kap. 09 04 und 09 05)

Im mittleren Forstverwaltungsdienst wurden neun Beamte zu Amtsinspektoren (Spitzenamt des mittleren Dienstes) befördert, ohne daß hierfür die entsprechenden Beförderungsstellen vorhanden waren.

Seit jeher waren bei Kap. 09 05 (Forstämter), das durch einen umfassenden Inanspruchnahmevermerk mit Kap. 09 04 (Oberforstdirektionen) verbunden ist, Stellen für die Laufbahn des mittleren Forstdienstes (Forstwartslaufbahn) und des mittleren Forst**verwaltungs**dienstes ausgebracht. Nachdem im Zuge der Reform der forstlichen Ausbildung und der forstlichen Gebietsreform die Laufbahn des mittleren Forstdienstes auslaufen sollte, wurden ab dem Haushaltsjahr 1977 die Stellen des mittleren Forstdienstes mit kw-Vermerken versehen; die vom mittleren Forstdienst wahrgenommenen Aufgaben sollten nach und nach auf Beamte des gehobenen technischen Forstdienstes (Forstinspektorlaufbahn) übertragen werden.

Bei einer zum Stichtag 1. März 1987 durchgeführten Stellenplanprüfung des Epl. 09 hat der ORH festgestellt, daß bei den Oberforstdirektionen und Forstämtern im mittleren Forst**verwaltungs**dienst insgesamt 20 Beamte zu Amtsinspektoren (BesGr. A 9 bzw. A 9 + AZ) befördert worden waren, obwohl der Stellenplan insgesamt nur elf Planstellen für Amtsinspektoren vorsah. Bei den über das Stellensoll hinausgehenden Beförderungen wurden insgesamt neun Stellen in Anspruch genommen, die dem künftig wegfallenden mittleren Forstdienst zugeordnet waren.

Dies verstieß gegen zwingendes Haushaltsrecht, weil

- alle Stellen der Laufbahn des mittleren Forstdienstes als künftig wegfallend bezeichnet sind (Art. 21 und 47 BayHO) und damit auf ihnen nur noch Beförderungen von bereits vorhandenen Beamten des mittleren Forstdienstes zulässig waren und
- im Haushalt ausgebrachte Planstellen nur mit Beamten besetzt werden dürfen, die der Laufbahn angehören, der die entsprechenden Planstellen zugeordnet sind (Art. 49 BayHO i.V. mit VV Nr. 1.4 hierzu).

Diese Beförderungspraxis hat zur Folge, daß im mittleren Forst**verwaltungs**dienst derzeit 13 v.H. aller Beamten ein Spitzenamt der BesGr. A 9 bzw. A 9 + AZ innehaben, obwohl § 26 Bundesbesoldungsgesetz nur einen Anteil von 8 v.H. vorsieht (Stellenobergrenze).

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hatte seine Beförderungspraxis zunächst damit begründet, daß es die Fürsorgepflicht geboten hätte, für eine Angleichung der Beförderungsmöglichkeiten des mittleren Forstverwaltungsdienstes an die des auslaufenden mittleren Forstdienstes zu sorgen. Auch der Hauptpersonalrat und die Berufsverbände hätten dieses Vorgehen unterstützt. Inzwischen hat es aber die dagegensprechenden Gründe anerkannt und die beanstandete Beförderungspraxis aufgegeben.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)

19 **Ärztliche Dienste der Versorgungsverwaltung**

(Kap. 10 20, 10 21, 10 23)

Der ORH hat festgestellt, daß die Ärztlichen Dienste der Versorgungsverwaltung nicht ausgelastet waren. Daraufhin hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung Leistungszahlen festgelegt und die Stellenausstattung in diesem Bereich um insgesamt 15 Stellen verringert. Weitere fünf Stellen sollen nach Auflösung der Röntgenstationen entfallen.

Der ORH erwartet, daß die Erhöhung der Leistungszahlen für den Ärztlichen Dienst zu einer wesentlichen Senkung der Kosten für die Außengutachter führen wird.

19.1 **Allgemeines**

Die Versorgungsverwaltung hat im wesentlichen die Aufgabe, das soziale Entschädigungsrecht (Bundesversorgungsgesetz mit Nebengesetzen) und das Schwerbehindertenrecht zu vollziehen. Dazu werden regelmäßig ärztliche Beurteilungen benötigt. Hierfür sind in Bayern bei den acht Versorgungsämtern, den zwei Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen und beim übergeordneten Landesversorgungsamt Bayern "Ärztliche Dienste" mit Ärzten verschiedener Fachrichtungen und - ausgenommen drei Versorgungsämter und das Landesversorgungsamt Bayern - medizinisch-technischem Personal eingerichtet. Der Schwerpunkt der ärztlichen Tätigkeit liegt darin, Gutachten aufgrund von Untersuchungen zu erstellen oder Stellungnahmen nach Aktenlage abzugeben. Das medizinisch-technische Personal führt Labor- und Röntgenuntersuchungen sowie sonstige technische Untersuchungen durch.

Der ORH hat in den Jahren 1984 bis 1987 im Zuge seiner Prüfung der Versorgungsverwaltung (vgl. ORH-Bericht 1988 T Nr. 24.1 Fußnote 1) auch den Einsatz der Ärzte und des medizinisch-technischen Personals geprüft. Die Prüfung hat im einzelnen folgendes ergeben:

19.2 Aufgabengebiet der Ärzte

19.2.1 Versorgungsämter und Versorgungärztliche Untersuchungsstellen

19.2.1.1 Die Versorgungsämter waren im Organisationszeitraum 1985/1988 mit 104 Stellen für Ärzte ¹⁾ ausgestattet.

Daneben wurden rd. 300 Ärzte außerhalb der Versorgungsämter als Außengutachter in Anspruch genommen. Die an die Außengutachter gezahlten Vergütungen betragen durchschnittlich 7 Mio DM jährlich.

Nach den bei den Prüfungen vorgefundenen Daten haben die Ärzte der Versorgungsämter und die Außengutachter in den Jahren 1982 und 1983 (neuere Daten standen nicht zur Verfügung) folgende Beurteilungen abgegeben:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Ärzte ^{*)}	Außengutachter	Gutachten			Stellungnahmen nach Aktenlage		
			vom Ärztl. Dienst		von Außengutachtern	vom Ärztl. Dienst		von Außengutachtern
			insgesamt	pro Arzt u. Arbeitstag		insgesamt	pro Arzt u. Arbeitstag	
1982	56,25	313	11 279	0,98	35 048	79 039	6,85	175 678
1983	58,50	293	13 773	1,15	27 911	79 402	6,62	152 045

*) Durchschnittliche Istbesetzung ohne leitende Ärzte und Ärzte im Aufgabengebiet Orthopädische Versorgungsstellen sowie abzüglich Personalausfallzeiten

Hiernach wurden von den Ärzten der Versorgungsämter im Landesdurchschnitt etwa ein Gutachten (mit Untersuchung) und sieben Stellungnahmen nach Aktenlage pro Arzt und Arbeitstag angefertigt. Dabei fiel besonders auf, daß die Arbeitsleistungen bei den einzelnen Versorgungsämtern beträchtlich auseinander lagen. Die Spannbreiten reichten von durchschnittlich 0,1 Gutachten und drei Stellungnahmen pro Arzt und Arbeitstag bei einem Amt bis zu durchschnittlich rd. drei Gutachten und fünf Stellungnahmen pro Arzt und Arbeitstag bei einem anderen Amt.

Diese durchschnittliche Arbeitsleistung der Ärzte hält der ORH für unbefriedigend.

1) einschließlich leitende Ärzte und Ärzte im Aufgabengebiet Orthopädische Versorgungsstellen

Der ORH hat ferner festgestellt, daß die ärztliche Statistik nicht hinreichend gegliedert war und daß es keine allgemeinen Mengenvorgaben des Staatsministeriums für die Erbringung der ärztlichen Leistungen gab. Er hat deshalb zunächst die leitenden Ärzte über die von ihnen für angemessen gehaltenen Sollarbeitsmengen befragt und - auch wegen der sehr unterschiedlichen Auskünfte - auf Erfahrungen in anderen Bereichen zurückgegriffen, z.B. auf die Leistungszahlen in Rentenverfahren wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bei den Sozialärztlichen Diensten der Landesversicherungsanstalten (LVA) und auf Feststellungen bei der Prüfung von Nebentätigkeiten der Ärzte.

Der ORH hat auf dieser Grundlage dem Staatsministerium folgendes vorgeschlagen:

- Die versorgungsärztliche Statistik sollte verbessert und dem tatsächlichen Informationsbedarf angepaßt werden.
- Für die ärztlichen Tätigkeiten bei den Versorgungsämtern sollten Richtwerte festgesetzt werden, die etwa bei fünf Gutachten pro Arzt und Arbeitstag bzw. bei 25 Stellungnahmen nach Aktenlage liegen sollten.
- Es sollte geprüft werden, in welchem Umfang versorgungsärztliche Dienste weiterhin erforderlich sind; hierbei hat er darauf hingewiesen, daß wegen der verschiedenen Fachrichtungen und bei Arbeitsspitzen ein nicht unerheblicher Teil von Aufträgen in jedem Fall an Außengutachter vergeben werden muß.

19.2.1.2 Den beiden Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen standen im Organisationszeitraum 1985/1988 zusammen 23 Stellen für Ärzte zur Verfügung. Im Zeitpunkt der Prüfung waren 18 Stellen besetzt.

In den Jahren 1982 bis 1984 haben diese Ärzte folgende Beurteilungen erstellt:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Ärzte ¹⁾	Gutachten		Stellungnahmen nach Aktenlage	
		insgesamt	pro Arzt und Arbeitstag	insgesamt	pro Arzt und Arbeitstag
1982	16,50	5 579	1,65	1 472	0,44
1983	14,50	5 280	1,78	1 091	0,37
1984	14,75	5 438	1,80	1 208	0,40
Durchschnitt	15,25	5 433	1,74	1 257	0,40

1) Durchschnittliche Istbesetzung ohne leitende Ärzte und Röntgenärzte

Daneben sind noch Beratungs- und sonstige Tätigkeiten angefallen, die im Verhältnis zur Gesamtarbeitsmenge jedoch unwesentlich waren.

Der ORH hat geprüft, ob die Ärzte der Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen mit diesen Arbeitsmengen ausgelastet waren. Das ist anhand von mittleren Sollzahlen geschehen, die ihm anlässlich einer früheren Prüfung vom Landesversorgungsamt Bayern vorgegeben worden waren (2 bis 2,4 Gutachten pro Arzt und Arbeitstag). Außerdem wurden die von den leitenden Ärzten der Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen jeweils für ihren Geschäftsbereich festgelegten Arbeitsvorgaben berücksichtigt (2,4 bis 3,2 Gutachten pro Arzt und Arbeitstag). Daran gemessen waren die Ärzte im Prüfungszeitraum durchschnittlich zu 65 v.H. bis 80 v.H. ausgelastet.

Dem Staatsministerium wurde zunächst vorgeschlagen, grundsätzlich entsprechend den Vorschlägen des ORH zu den Ärztlichen Diensten der Versorgungsämter zu verfahren (vgl. TNr. 19.2.1.1). Ferner wurde angeregt, an den beiden Orten, an denen Ärztliche Dienste von Versorgungsamt und Versorgungsärztlicher Untersuchungsstelle nebeneinander eingerichtet sind, diese baldmöglichst zusammenzulegen.

19.2.1.3 Das Staatsministerium hat zu den TNrn. 19.2.1.1 und 19.2.1.2 eingeräumt, daß die vom ORH dargestellten Leistungszahlen der versorgungsärztlichen Dienste nicht befriedigend seien. Es hat aber die Auffassung vertreten, daß die vorliegenden Informationen für konkrete Stellen Neuberechnungen noch nicht ausreichten. Es hat deshalb zunächst eine aussagekräftige Statistik eingeführt und darauf aufbauend eine eingehende Organisationsuntersuchung durchgeführt, bei der zwischen den einzelnen Tätigkeiten nach dem sozialen Entschädigungsrecht und dem Schwerbehindertenrecht unterschieden und die einzelnen Tätigkeitsbereiche weiter untergliedert wurden.

Die Organisationsuntersuchung des Staatsministeriums wurde im Januar 1989 abgeschlossen. Sie hat zu folgendem Ergebnis geführt:

- Das Personalsoll der Ärzte wurde für den Organisationszeitraum 1989/1992 bei den Versorgungsämtern um 16 Stellen vermindert und bei den versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen um zwei Stellen erhöht.
- Zur Arbeitsverteilung wurden Zeitwerte und Zeitanteile ermittelt und daraus verbindliche tägliche Arbeitspensen abgeleitet. Diese wurden bei den Versorgungsämtern auf zwei bis vier Gutachten je nach Art der Begutachtung oder 7 bis 19 Stellungnahmen festgelegt. Das Arbeitspensum der Ärzte der Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen wurde auf zwei bis

drei Gutachten oder fünf Stellungnahmen pro Tag je nach Art der Begutachtung festgelegt.

Zu dem Vorschlag des ORH, versorgungsärztliche Dienste zusammenzulegen, wurde ausgeführt, daß die bestehende Organisationsform der bundesweit vorgegebenen Aufgabenteilung entspräche. Das Staatsministerium beabsichtige deshalb zunächst keine Veränderungen in der Struktur der ärztlichen Dienste.

19.2.2 Landesversorgungsamt Bayern

Die Abteilung "Ärztlicher Dienst" des Landesversorgungsamtes Bayern war im Zeitpunkt der Prüfung mit Sachgebieten für medizinische Grundsatzfragen, Krankenhaus- und Kurklinikangelegenheiten sowie Begutachtungsmedizin ausgestattet. Das Personalsoll für Ärzte betrug neun Stellen (einschließlich des leitenden Arztes). Davon waren 6,5 Stellen besetzt.

Der ORH hat anhand der Leistungszahlen des Jahres 1985 festgestellt, daß die im Sachgebiet Begutachtungsmedizin eingesetzten Ärzte durchschnittlich nur zwei bis drei Stellungnahmen nach Aktenlage pro Arzt und Arbeitstag angefertigt haben. Er hat deshalb gebeten, die Erledigungsquoten durch geeignete Maßnahmen deutlich zu verbessern und zwei seit mehr als sechs Jahren nicht besetzte Arztstellen abzubauen.

Das Staatsministerium hat bei der zum 1. April 1988 wirksam gewordenen Neuorganisation des Landesversorgungsamts Bayern ein ärztliches Sachgebiet aufgelöst; die Aufgaben wurden auf die verbliebenen Sachgebiete aufgeteilt. Der Dienstposten eines Leitenden Medizinaldirektors wurde eingespart.

19.3 Medizinisch-technische Dienste

Im Zeitpunkt der Prüfung waren die Versorgungsämter mit 21 und die Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen mit 18 medizinisch-technischen Angestellten besetzt.

Der ORH hat diese Personalausstattung anhand der für das Jahr 1985 erhobenen Leistungszahlen und unter Zuhilfenahme der im Rahmen von Beratungs- und Prüfungstätigkeiten bei Krankenhäusern gewonnenen Anhaltswerte und Erfahrungswerte überprüft. Dabei wurde festgestellt, daß die medizinisch-technischen Angestellten im Jahr 1985 nur zu etwa 50 v.H. ausgelastet waren. Daraus errechnet sich ein Personalüberhang von etwa 20 Beschäftigten.

Der ORH hat die Auffassung vertreten, daß so große Personalüberhänge durch verbesserte Arbeitsleistungen in den ärztlichen Aufgabengebieten allein nicht aufgefangen werden könnten, sondern daß auch Personal abgebaut werden müsse. Dazu hat er vorgeschlagen, freiwerdende Stellen erst nach sorgfältiger Prüfung des Bedarfs wieder zu besetzen, Teilzeitkräfte zu beschäftigen und ggf. Personal an andere Stellen abzugeben.

Das Staatsministerium hat eine Organisationsuntersuchung durchgeführt und beabsichtigt, die Röntgenstationen der Versorgungsämter bei sich bietender Gelegenheit aufzulösen. In diesem Fall könnten fünf Stellen für medizinisch-technische Angestellte eingespart werden. Ferner wurde das Landesversorgungsamt Bayern angewiesen, den Bedarf an medizinisch-technischen Angestellten der Aufgabenentwicklung anzupassen.

19.4 Ergebnis

- 19.4.1 Die Prüfungsfeststellungen des ORH haben Anlaß zu eingehenden Organisationsuntersuchungen gegeben. Sie führten beim Landesversorgungsamt Bayern zum 1. April 1988 sowie bei den Versorgungsämtern und Versorgungsärztlichen Untersuchungsstellen für den Organisationszeitraum 1989/1992 zur Neuorganisation der Ärztlichen Dienste. Dabei wurde das Personalsoll der Ärzte wie folgt verändert:

Zahlenübersicht 4

Dienststellen	Stellen für Ärzte vor und nach der Neuorganisation		Veränderungen
	vor	nach	
Versorgungsämter	104	88	- 16
Versorgungsärztliche Untersuchungsstellen	23	25	+ 2
Landesversorgungsamt Bayern	9	8	- 1
Summe	136	121	- 15

Ferner sollen durch die beabsichtigte Auflösung der Röntgenstationen fünf Stellen für medizinisch-technische Angestellte entfallen. Insgesamt würden damit 20 Stellen eingespart.

- 19.4.2 Mit den auf Anregung des ORH getroffenen Maßnahmen hat das Staatsministerium die Aufbau- und Ablauforganisation der versorgungsärztlichen Dienste

wesentlich verbessert. Insbesondere kann durch die Vorgabe von Arbeitspensum die Auslastung des ärztlichen und des medizinisch-technischen Personals künftig besser gewährleistet werden. Allerdings hält der ORH die Zeitwerte für die Gutachtenserstellung durch die Ärzte an den Versorgungsämtern für großzügig bemessen, insbesondere im Vergleich zu den Ärztlichen Diensten bei den Landesversicherungsanstalten. Der ORH geht davon aus, daß auch durch die zwischenzeitlichen Verbesserungen der Ablauforganisation die Zahl der Gutachten noch gesteigert werden kann.

Im Übrigen ist der ORH mit dem Staatsministerium der Auffassung, daß neben den versorgungsärztlichen Diensten weiterhin auch Außengutachter erforderlich sein werden. Die noch bestehende relativ hohe Stellenzahl im versorgungsärztlichen Dienst macht es unerläßlich, daß die Kosten für die Außengutachter erheblich gesenkt werden. Der ORH hält ferner daran fest, daß mehrere an einem Ort nebeneinander eingerichtete versorgungsärztliche Dienste zu einer Organisationseinheit zusammengefaßt werden sollten, sobald und soweit dies räumlich möglich ist.

20 Unterbringung von Asylbewerbern (Kap. 10 53)

Eine Regierung hat bei der Anmietung von Unterkünften für Asylbewerber den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtet.

20.1 Allgemeines

Die vom Freistaat Bayern aufzunehmenden Asylbewerber werden überwiegend in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht.¹⁾ Dafür kommen staatseigene und angemietete Räume in Betracht. Für die Unterbringung sind die Regierungen zuständig.

Im Auftrag des ORH hat ein Rechnungsprüfungsamt in den Regierungsbezirken Niederbayern und Oberpfalz geprüft, ob bei der Unterbringung der Asylbewerber auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Dabei wurde berücksichtigt, daß die Regierungen bei ihren Entscheidungen vielfach unter Zeitdruck stehen und teilweise einander widerstreitende Anforderungen zu bewältigen sind. Insbesondere ist es oft schwierig, - sofern nicht

1) vgl. §§ 22, 23 Asylverfahrensgesetz

ausreichend staatliche Unterkünfte zur Verfügung stehen - geeignete Mietobjekte zu finden und diese - vor allem in Zeiten außergewöhnlichen Unterbringungsbedarfs - zu angemessenen Bedingungen anzumieten. Im wesentlichen wurde folgendes festgestellt:

20.2 Miet- und Instandsetzungskosten

Die beiden Regierungsbezirke haben nach einem im Jahr 1977 festgelegten Aufnahmeschlüssel jeweils 10 v.H. der in Bayern aufzunehmenden Asylbewerber unterzubringen. Ende 1987 waren in beiden Regierungsbezirken jeweils rd. 1500 Personen in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht, und zwar überwiegend in angemieteten Gebäuden.

Im Regierungsbezirk Oberpfalz lagen die Preise für die in den Jahren 1986 und 1987 angemieteten Unterkünfte zwischen 2,30 und 6,80 DM pro m². Sie entsprachen im allgemeinen den ortsüblichen Mieten. In Niederbayern dagegen lagen die Mieten mit 5 bis 14 DM pro m² oftmals über den ortsüblichen Mieten und betrug in mehreren Fällen annähernd das Doppelte. Dabei waren die angemieteten Liegenschaften in Niederbayern aufgrund ihres Alters, der Bausubstanz und der Ausstattung im Vergleich zu den Mietobjekten in der Oberpfalz insgesamt betrachtet in schlechterem Zustand. Darüber hinaus war ein Teil der angemieteten Gebäude in Niederbayern mit beachtlichem Kostenaufwand aus Staatsmitteln hergerichtet worden, ohne daß dies ganz oder teilweise bei den Mieten berücksichtigt wurde. In der Oberpfalz wurden derartige Kosten stets auf die Miete angerechnet.

Die gesamten Miet-, Bauunterhalts- und Bewirtschaftungskosten für die Gemeinschaftsunterkünfte beliefen sich für die Jahre 1986 und 1987 in Niederbayern auf 7 Mio DM, während sie in der Oberpfalz bei 4,2 Mio DM lagen.

Die Regierung von Niederbayern war über mehrere Jahre ihren Verpflichtungen zur Übernahme von Asylbewerbern nur unvollständig nachgekommen und mußte deshalb im Jahr 1986 rd. 500 Asylbewerber zusätzlich unterbringen. Sie war daher gezwungen, jede sich bietende Möglichkeit zur Unterbringung aufzugreifen, ohne daß sie alle Verhandlungsmöglichkeiten ausschöpfen bzw. überhöhte Mietforderungen ablehnen konnte. Infolgedessen hat sie auch entgegen den Bestimmungen in mehreren Fällen die zur Begutachtung des Mietwerts zuständige Bezirksfinanzdirektion entweder gar nicht oder erst nach Abschluß der Mietverträge beigezogen. Das Rechnungsprüfungsamt hat das Verhalten der Regierung beanstandet und gefordert, bei künftigen Anmietungen die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit besser zu beachten.

Die Regierung von Niederbayern und das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung haben im wesentlichen eingewendet, daß sie generelle Vergleiche mit einer anderen Regierung nicht für zulässig hielten. Es könne nur bei einer Einzelfallprüfung beurteilt werden, ob eine Regierung unwirtschaftlich gehandelt habe. Im Übrigen sei die höhere Zahl der im Jahr 1986 in Niederbayern unterzubringenden Asylbewerber sowie die höhere Zahl von Gemeinschaftsunterkünften (24 gegenüber 17 Unterkünften in der Oberpfalz) zu berücksichtigen. Außerdem habe sich die Regierung in einer Notlage befunden und sei in einer schlechten Verhandlungsposition gewesen. Den Vermietern hätten in Kenntnis des großen Unterbringungsbedarfs des Staates kaum Bedingungen gestellt werden können. Es solle deshalb auch nicht überbewertet werden, wenn die Bezirksfinanzdirektion nicht immer eingeschaltet worden sei. Den Vermietern habe teilweise ein überhöhter Mietpreis zugestanden werden müssen, da andernfalls die Unterbringung der Asylbewerber nicht hätte sichergestellt werden können. Im Übrigen sei mit den höheren Mietpreisen die belegungsbedingte stärkere Abnutzung der Mietobjekte abgegolten worden. Die Investitionen seien erforderlich gewesen, um die Gebäude für Zwecke der Unterbringung von Asylbewerbern herzurichten, was nicht Sache der Vermieter sein könne.

Die Argumente der Regierung von Niederbayern und des Staatsministeriums können den Vorwurf der unwirtschaftlichen Handlungsweise nicht entkräften. Das Rechnungsprüfungsamt hat im Prüfungsbericht zahlreiche Einzelbeispiele überhöhter Mieten und ungerechtfertigter sonstiger Vorteile für die Vermieter dargestellt. Im Übrigen waren beide Regierungen, die nach der Größe des Bezirks, ihrer Abnahmeverpflichtung und den Unterbringungsmöglichkeiten vergleichbar sind, grundsätzlich in ähnlichen Zwangssituationen. Die besondere Verschärfung in Niederbayern im Jahr 1986 hat die dortige Regierung im Hinblick auf ihre früheren Versäumnisse selbst zu vertreten. Eine erhöhte Miete zur besonderen Abgeltung etwaiger belegungsbedingter Abnutzungen war nicht gerechtfertigt, weil der Freistaat Bayern ohnehin verpflichtet ist, nach Beendigung des Mietverhältnisses die Gebäude wieder instandzusetzen.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

21 **Steueraufkommen und Steuereinnahmen**

(Kap. 13 01)

Die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern waren 1988 um 3,2 v.H. höher als im Vorjahr (Zuwachsrate 1987: 5,4 v.H.). Kräftig angestiegen sind die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer um 15,3 v.H., während sich der Zuwachs bei der Lohnsteuer mit 2,7 v.H. gegenüber 1987 (8,7 v.H.) deutlich verlangsamt.

- 21.1 Das in Bayern erzielte **Gesamtaufkommen** an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn- und Körperschaftsteuer), an den Landessteuern sowie der Anteil Bayerns an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

	1984	1985	1986	1987	1988	Veränderungen 1988 gegen- über 1987
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	23 351,0	25 492,4	26 538,3	28 832,6	29 598,7	+ 2,7
Lohnsteuererlegung	400,3	419,1	571,7	644,4	663,5	+ 3,0
Veranlagte Einkommensteuer	4 886,1	5 327,2	5 365,9	5 345,4	6 164,9	+ 15,3
nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	936,1	1 066,6	1 199,0	1 336,9	1 387,2	+ 3,8
Körperschaftsteuer	4 701,4	5 527,6	4 902,9	4 871,6	4 773,7	- 2,0
Körperschaftsteuererlegung	283,1	216,9	855,9	382,1	258,9	- 32,2
Umsatzsteuer	10 200,8	9 995,9	10 518,1	12 092,9	12 177,3	+ 0,7
Gewerbesteuerumlage	724,0	805,2	832,4	750,0	866,3	+ 15,5
Summe a)	45 482,8	48 850,9	50 784,2	54 255,9	55 890,5	+ 3,0
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	840,9	763,4	815,6	1 058,1	990,3	- 6,4
Erbschaftsteuer	296,5	295,8	336,9	410,0	497,5	+ 21,3
Grunderwerbsteuer	581,5	585,4	587,8	614,7	692,3	+ 12,6
Kraftfahrzeugsteuer	1 365,1	1 376,6	1 728,3	1 567,6	1 531,0	- 2,3
Rennwett- und Lotteriesteuer	215,0	242,0	263,5	284,2	303,8	+ 6,9
Feuerschutzsteuer	67,9	75,2	73,1	80,9	85,1	+ 5,2
Biersteuer	325,4	336,0	332,2	326,5	329,5	+ 0,9
Summe b)	3 692,3	3 674,4	4 137,4	4 342,0	4 429,5	+ 2,0
Summe a) und b)	49 175,1	52 525,3	54 921,6	58 597,9	60 320,0	+ 2,9
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer						
	3 413,5	3 610,4	3 298,3	3 229,9	3 521,3	+ 9,0
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	52 588,6	56 135,7	58 219,9	61 827,8	63 841,3	+ 3,3

Das gesamte Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1988 um 2 013,5 Mio DM (d.s. + 3,3 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

21.2 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 1984 bis 1988 folgende Steuereinnahmen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll laut Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ¹⁾ v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
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
1988	30 220,5	31 234,2	+ 3,4	+ 3,2	76,3

1) Die Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder ergeben sich aus TNr. 4.2.

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1988 sind gegenüber dem Vorjahr um 965,1 Mio DM (+ 3,2 v.H.) gestiegen und lagen um 1013,7 Mio DM (+ 3,4 v.H.) deutlich über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1988 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio DM	v.H.
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer	333,7	+ 2,7
Veranlagte Einkommensteuer	348,1	+ 15,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 13,3	- 2,2
Körperschaftsteuer	- 119,7	- 4,6
Umsatzsteuer	270,6	+ 3,6
Gewerbsteuerumlage	<u>58,2</u>	<u>+ 15,5</u>
Summe 1	877,6	+ 3,4
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 67,8	- 6,4
Erbschaft- und Schenkungsteuer	87,5	+ 21,3
Grunderwerbsteuer	77,6	+ 12,6
Kraftfahrzeugsteuer	- 36,6	- 2,3
Rennwett- und Lotteriesteuer	19,6	+ 6,9
Feuerschutzsteuer	4,2	+ 5,2
Biersteuer	<u>3,0</u>	<u>+ 0,9</u>
Summe 2	87,5	+ 2,0
Summe 1 und 2	965,1	+ 3,2

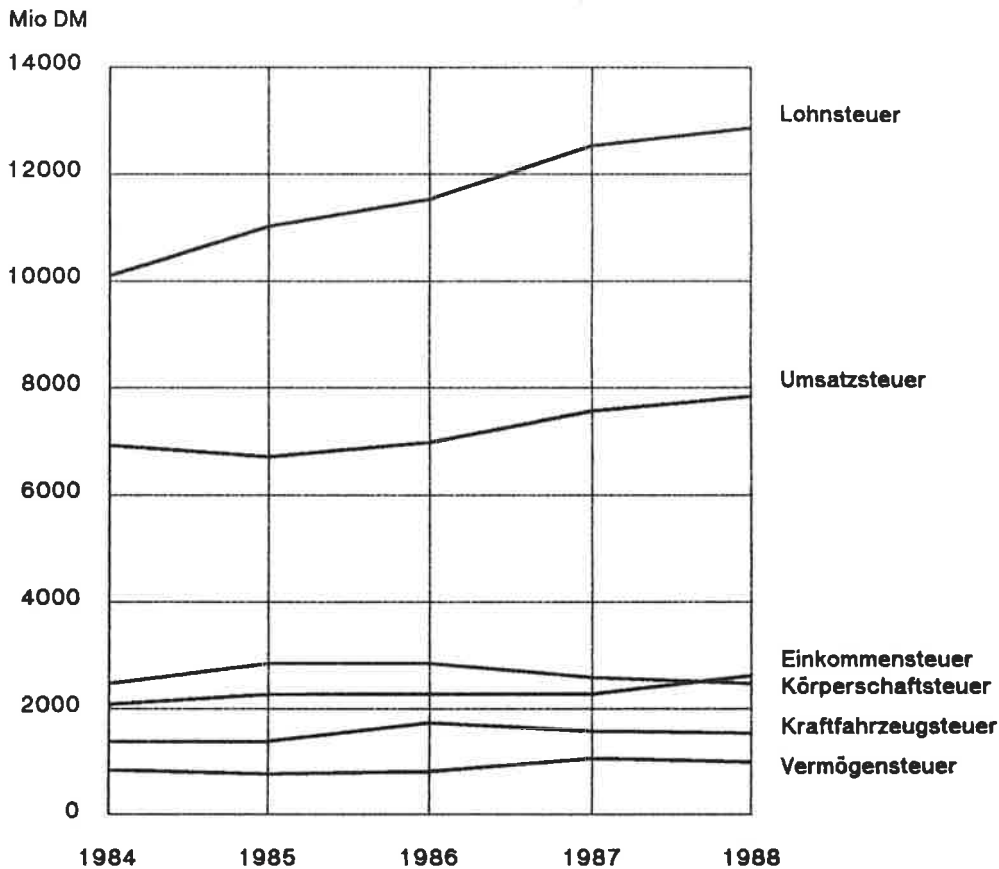
Die nachfolgende Zahlenübersicht 3 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den **wichtigsten Steuerarten** im einzelnen entwickelt haben:

Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
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
1988	12 861,4	2 616,6	2 463,8	7 838,0	1 531,0	990,3

Schaubild

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1984 bis 1988)



- 21.2.1** Der Anteil des Staates am **Lohnsteueraufkommen** des Jahres 1988 nahm gegenüber dem Vorjahr um 333,7 Mio DM (+ 2,7 v.H.) auf 12 861,4 Mio DM zu. Unter dem Einfluß der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform 1986/1988/1990 hat sich damit die Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr (+ 8,7 v.H.) deutlich verringert; gleichwohl stellt die Lohnsteuer auch weiterhin die bei weitem einnahmestärkste Steuer dar.
- 21.2.2** Erheblich angestiegen sind die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer**. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr deutlich um 348,1 Mio DM (+ 15,3 v.H.). Der Zuwachs an veranlagter Einkommensteuer spiegelt die gute wirtschaftliche Entwicklung wider. Dabei ist zu berücksichtigen, daß wegen der Anrechnung der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer sowie der Auszahlung von Investitionszulagen das Aufkommen der Einkommensteuer wesentlich beeinträchtigt wird. Darüber hinaus fällt besonders ins Gewicht, daß die Erstattungen an Lohnsteuer im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung rechnerisch nicht von der Lohnsteuer, sondern von der Einkommensteuer abgezogen werden (s. Zahlenübersicht 4).

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

Zahlenübersicht 4

	1984 Mio DM	1985 Mio DM	1986 Mio DM	1987 Mio DM	1988 Mio DM
Investitionszulagen aus der Einkommensteuer (Landesanteil)	245,8	161,9	68,3	78,7	81,2
Erstattungen nach § 46 EStG (Landesanteil/Sollbeträge)	1 255,4	1 364,2	1 535,6	1 629,3	1 789,8

- 21.2.3** Ein Rückgang um 119,7 Mio DM (- 4,6 v.H.) ist bei den Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** zu verzeichnen. Die Minderung ist mit 58,1 Mio DM auf einen Rückgang des von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommens und mit 61,6 Mio DM auf einen Rückgang des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer zurückzuführen.
- 21.2.4** Die anteiligen Einnahmen des Freistaates Bayern an der **Umsatzsteuer** verbesserten sich um 270,6 Mio DM (+ 3,6 v.H.) auf 7838 Mio DM. Geringfügig abgesunken ist unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen im Rahmen

der Abrechnung bei der Steuerverteilung der Anteil an der Umsatzsteuer um 20,8 Mio DM (- 0,5 v.H.), während der Anteil am Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer deutlich um 291,4 Mio DM (+ 9,0 v.H.) angestiegen ist.

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

	1987	1988
	<u>Mio DM</u>	<u>Mio DM</u>
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	12 092,9	12 177,3
- in v.H.	(35,0)	(35,1)
- in Mio DM	4 232,5	4 274,3
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	<u>105,0</u>	<u>42,4</u>
Umsatzsteueranteil des Staates	4 337,5	4 316,7
vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	<u>3 229,9</u>	<u>3 521,3</u>
Landesanteil somit	7 567,4	7 838,0

21.2.5 Bei den **Landessteuern** ist unter dem Einfluß der steuerlichen Maßnahmen zur Förderung der schadstoffarmen Pkw die Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1988 gegenüber dem Vorjahr um 36,6 Mio DM (- 2,3 v.H.) gesunken.

Mindereinnahmen bei der Vermögensteuer von 67,8 Mio DM (- 6,4 v.H.) standen Mehreinnahmen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer von 87,5 Mio DM (+ 21,3 v.H.) und der Grunderwerbsteuer von 77,6 Mio DM (+ 12,6 v.H.) gegenüber.

22 **Beteiligung des Staates an Energieversorgungsunternehmen;
Verbesserung der Unternehmensstruktur und freiwillige soziale Leistungen**
(Kap. 13 05)

Durch eine Verbesserung der Unternehmensstruktur von zwei Energieversorgungsunternehmen könnte die Betriebsführung wirtschaftlicher gestaltet werden. Zahlreiche freiwillige Sozialleistungen, die zusätzlich zu den tariflichen bzw. einzelvertraglich vereinbarten Vergütungen gewährt werden, belasten die Unternehmen jährlich insgesamt mit über 6 Mio DM und erscheinen jedenfalls in ihrer Summierung nicht vertretbar.

22.1 Der ORH hat bei zwei Gesellschaften der Elektrizitätswirtschaft, nämlich den Österreichisch-Bayerischen Kraftwerken AG (ÖBK) und der Donaukraftwerk Jochenstein AG (DKJ), die Betätigung des Freistaates Bayern als Ak-

tionär geprüft. Zeitgleich prüfte der Österreichische Rechnungshof die Gebarung der beiden Gesellschaften. Die ÖBK hat den Zweck, die Wasserkräfte an österreichisch-bayerischen Grenzflüssen, insbesondere an Inn und Salzach auszubauen und zu nutzen. Die DKJ betreibt ein Grenzkraftwerk in der Donau (Jochensteinkraftwerk).

An der ÖBK ist der Freistaat Bayern mit 25 v.H., an der DKJ nur mittelbar beteiligt, überwiegend über eine deutsche Muttergesellschaft, die 49,5 v.H. der Anteile hält und die zu 64,49 v.H. dem Bund und zu 32,98 v.H. dem Freistaat Bayern gehört. An beiden Gesellschaften war zur Zeit der Prüfung auch die Republik Österreich mit je 50 v.H. beteiligt; deren Anteile sind inzwischen auf die Österreichische Elektrizitätswirtschafts-AG (Verbundgesellschaft) übergegangen. An der ÖBK ist ferner die Innwerk AG mit 25 v.H. beteiligt. Die ÖBK beschäftigte 1985 durchschnittlich 228, die DKJ 112 Mitarbeiter (ohne Geschäftsleitung und Auszubildende).

22.2 Die Betriebsführungskosten könnten insgesamt gesenkt werden durch eine verstärkte Kooperation der beiden Gesellschaften sowie durch die Zusammenfassung der zersplitterten Betriebsführungsabschnitte am bayerischen Inn.

22.2.1 Für das Jochensteinkraftwerk, das einzige Kraftwerk der DKJ, wird eine eigene Verwaltung mit einer umfangreichen Führungsebene unterhalten. Sie bestand 1985 aus zwei nebenamtlichen Vorstandsmitgliedern, zwei Prokuristen und drei Handlungsbevollmächtigten. Mit Ausnahme des zeitanteilig von der deutschen Muttergesellschaft gestellten kaufmännischen Vorstandsmitglieds und eines Handlungsbevollmächtigten ist das Führungspersonal auch bei der ÖBK tätig, bei der zudem noch ein Vorstandsmitglied eines weiteren Gesellschafters zeitanteilig eingesetzt ist. Die kaufmännische Verwaltung, der technische Betrieb und die Geschäftsleitung der DKJ sind auf drei voneinander entfernt liegende Orte (Jochenstein, Passau, Simbach) verteilt. Bei beiden Gesellschaften besteht der Aufsichtsrat aus je zwölf Mitgliedern.

Der ORH hat vorgeschlagen, die Betriebsführung der DKJ auf die ÖBK zu übertragen. Durch die Konzentration der Verwaltung bei einer Gesellschaft könnte das Führungspersonal effektiver eingesetzt werden. Einsparungen an Personal- und Sachmitteln ergäben sich auch im kaufmännischen Bereich. Im

technischen Bereich könnten die bei der ÖBK bereits vorhandenen Spezialisierungsvorteile besser für die DKJ genutzt werden. Dies ergäbe insgesamt eine wirtschaftlichere Betriebsführung.

Auch der Österreichische Rechnungshof steht diesem Konzept positiv gegenüber. Ergänzend bemerkt er, daß schon bei einer verstärkten Kooperation ins Gewicht fallende Einsparungen erreichbar seien.¹⁾

Das Staatsministerium der Finanzen räumt ein, daß die Zusammenfassung der Betriebsführung beider Gesellschaften zwar Einsparungen beim Personal bringen könnte, meint aber, daß das Einsparungspotential nicht überschätzt werden sollte. Die deutsche Muttergesellschaft der DKJ halte jedoch unternehmenspolitisch eine Unterstellung der Gesellschaft unter die Verwaltung der ÖBK nicht für hinnehmbar. Angesichts der erheblichen Vorbehalte der deutschen Mitgesellschafter gegen eine einheitliche Betriebsführung sieht das Staatsministerium keine Möglichkeit für eine solche Lösung, zumal der Staat keine Mehrheitsbeteiligung hat. Die Interessen der deutschen Muttergesellschaft an einer langfristigen Bestandssicherung ihres eigenen Unternehmens dürften nach Auffassung des Staatsministeriums höherrangig sein gegenüber einer zweifelhaften Einsparung, die den Strompreis nur marginal verbillige.

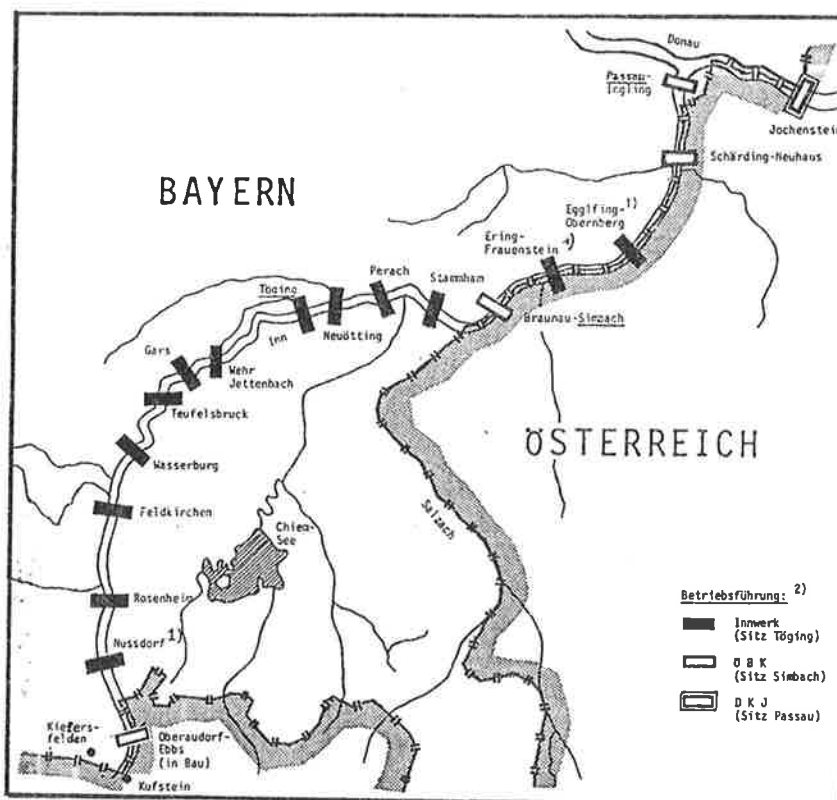
Der ORH ist demgegenüber der Auffassung, daß sich an dem Aufgabenbestand der deutschen Muttergesellschaft nichts ändern würde, weil die Beteiligungsverhältnisse unangetastet blieben; den Betrieb ihrer Tochter führte sie auch bisher nicht.

22.2.2 Am bayerischen Inn sind die Abschnitte, in denen Wasserkraftwerke betrieben werden, auf zwei Gesellschaften so aufgeteilt, daß Inselabschnitte entstanden sind. Unterhalb Kiefersfelden liegt das Kraftwerksprojekt Oberaudorf-Ebbs der ÖBK; es ist, abgesehen von dem Bruchteilseigentum an der nächsten Kraftwerksstufe Nußdorf, das einzige Kraftwerk der Gesellschaft an dieser Innstrecke. Danach folgt die neunstufige Kraftwerkskette einer dritten Gesellschaft, nämlich der Innwerk AG, die auch den Betrieb des Kraftwerks Nußdorf führt. Beginnend mit der Stufe Braunau-Simbach liegen im Grenzverlauf des Inns bis Passau drei Kraftwerke der ÖBK (Braunau-Simbach, Schärding-Neuhaus, Passau-Ingling). Dazwischen befinden sich die beiden Kraftwerke Ering-Frauenstein und Egglfing-Obernberg, deren Betrieb wiederum die Innwerk AG führt. Diese beiden Kraftwerke sind im Eigentum

1) Tätigkeitsbericht des Österreichischen Rechnungshofs, Verwaltungsjahr 1986, S. 434

der Innwerk AG und der österreichischen Verbundgesellschaft. Anschließend an diese Innkette folgt das Jochensteinkraftwerk der DKJ in der Donau.

Die geographische Lage der einzelnen Kraftwerke und ihre Zuordnung zu den verschiedenen Gesellschaften zeigt die folgende Übersichtskarte:



1) von der Betriebsführung abweichende Eigentumsverhältnisse:

Nußdorf:	Innwerk 53 v.H., ÖBK 47 v.H.
Erling-Frauenstein:	Innwerk 50 v.H., Österreichische Verbundgesellschaft 50 v.H.
Egglfing-Obernberg:	Innwerk 50 v.H., Österreichische Verbundgesellschaft 50 v.H.

2) Beteiligungsverhältnisse:

Innwerk:	VIAG 99,96 v.H., Freistaat Bayern 0,04 v.H.
ÖBK:	Österreichische Verbundgesellschaft 50 v.H., Freistaat Bayern 25 v.H., Innwerk 25 v.H.
DKJ:	Österreichische Verbundgesellschaft 50 v.H., RMD 49,5 v.H., Bayernwerk 0,5 v.H.

Der ORH hat angeregt, die Betriebsführungsabschnitte ungeachtet der Eigentumsverhältnisse so zu ordnen, daß die ÖBK und die Innwerk AG zusammenhängende Kraftwerksketten steuern können. Diese Neustrukturierung der Kraftwerksbetriebsführung am bayerischen Inn brächte beiden Gesellschaften wirtschaftliche Vorteile aus dem Zusammenwirken (Synergieeffekt).

Das Staatsministerium der Finanzen hält die Vorschläge des ORH für plausibel, sieht aber keine realistische Möglichkeit, sie zu verwirklichen, weil weder bei der Innwerk AG noch bei der Verbundgesellschaft dazu Bereitschaft bestünde und der Staat nur eine Minderheitsbeteiligung hält.

Der Österreichische Rechnungshof ist wie der ORH der Ansicht, daß aus wirtschaftlichen Gründen die Verwaltung und Nutzung der Kraftwerke Ering-Frauenstein und Egglfing-Obernberg durch die ÖBK der bisherigen Betriebsführung durch die Innwerk AG vorzuziehen wäre.¹⁾

Die Verbundgesellschaft hat inzwischen wegen der auslaufenden Betriebsführungsverträge Verhandlungen mit der Innwerk AG aufgenommen.

- 22.2.3 Nach den Grundsätzen und Zielen der bayerischen Energiepolitik sollen Kapitalbeteiligungen der öffentlichen Hände dazu genutzt werden, im Interesse einer wirtschaftlichen Elektrizitätserzeugung auf weitere Verbesserungen der Unternehmensstruktur hinzuwirken.²⁾ Diesem Zweck dient der Vorschlag zur Kooperation und Gebietszusammenfassung. Weiteren Rationalisierungsmöglichkeiten sollten sich Beteiligungsunternehmen der öffentlichen Hand nicht verschließen. Sie sollten das übergeordnete Ziel an einer wirtschaftlichen Elektrizitätserzeugung vor eigene interne Interessen stellen.

Zwar hat Bayern nicht die Möglichkeit, diese Entscheidungen allein herbeizuführen. Es hat aber eine gewichtige Stimme und sollte seinen Einfluß gegenüber den Gesellschaften und den anderen Gesellschaftern nutzen. Das Staatsministerium sollte deshalb die Verhandlungen der österreichischen Seite mit der Innwerk AG über eine Zusammenfassung der Betriebsführungsabschnitte am Inn unterstützen sowie den Beteiligungseinfluß bei der ÖBK und gemeinsam mit dem Bund bei der Muttergesellschaft der DKJ zugunsten einer gemeinsamen Betriebsführung geltend machen.

1) Tätigkeitsbericht Verwaltungsjahr 1987 S. 347

2) Vgl. Zielsatz 2.11 der Grundsätze und Ziele der bayerischen Energiepolitik, Energieprogramm für Bayern 1980 S. 165

22.3 Die beiden Gesellschaften gewähren den Mitarbeitern und Ruhegeldbeziehern Sozialleistungen, die über die gesetzlichen und tarifvertraglichen Verpflichtungen erheblich hinausgehen. Die freiwilligen Leistungen machten im Jahr 1985 insgesamt 6,1 Mio DM aus und beliefen sich bei der ÖBK auf 29, bei der DKJ sogar auf 54 v.H. der tariflichen oder einzelvertraglichen Gehalts- und Lohnsumme. Dabei liegt das Lohn- und Gehaltsniveau im Industriezweig Elektrizitätsversorgung ohnehin schon im Spitzenbereich der industriellen Arbeitnehmereinkommen.¹⁾ Wenn auch einige dieser freiwilligen Leistungen durchaus vertretbar sein mögen, so hat doch die Summierung zu teureren Haustarifen geführt, in die Gepflogenheiten aus der Energiewirtschaft in Bayern und in Österreich sowie aus dem öffentlichen Dienstrecht kumuliert eingegangen sind.

Im wesentlichen handelte es sich um folgende Leistungen (Stand 1985):

- Weihnachtsgeld in Höhe von 100 v.H. der Oktober-Monatsvergütung

Sie wurde zusätzlich zum tariflichen Urlaubsgeld von 40 v.H. der Anfangsstufe der VergGr. 5 bezahlt.

- Jährliche Treueprämie

Ab dem zehnten Dienstjahr wurden 20 v.H. der Vergütung für den Monat Juni als Prämie gewährt. Sie stieg für jedes weitere Dienstjahr um 2 v.H. bis zum Höchstsatz von 80 v.H.

- Jubiläumsgeld

Die gestaffelten Jubiläumsgelder betragen zwischen 1/4 Monatsgrundbezug bei 10jähriger und zwei Monatsgrundbezügen bei 40jähriger Betriebszugehörigkeit, jeweils zuzüglich 15 v.H. Daneben wurde noch ein Gutschein bis zu 200 DM übergeben. Bei unverschuldetem Ausscheiden wurde ab dem 20. Dienstjahr der zeitanteilige Teil des nächstfolgenden Jubiläumsgeldes bezahlt.²⁾

Mit der Treueprämie und der Jubiläumsgeldzahlung wurde die Treue zum Arbeitgeber in zweifacher, ab dem 40. Dienstjahr in dreifacher Weise ab-

1) Vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 11/1988

2) Außerdem wurden in früheren Jahren aus Anlaß des jeweils 20jährigen und 25jährigen Firmenjubiläums von der ÖBK 507 000 DM und von der DKJ 310 000 DM an ihre Mitarbeiter ausgeschüttet.

gegolten, weil dann noch eine tarifliche Zulage für über 40jährige Dienstzeit von 5 v.H. der Grundvergütung hinzutritt.¹⁾

- Schichtzulage

Neben den tariflichen Zeitzuschlägen wurde eine Schichtzulage in Höhe von 10 v.H. der jeweiligen tariflichen Vergütung gewährt.

- Verbilligter Strombezug

Alle Mitarbeiter, Pensionisten und deren Hinterbliebene erhielten den Strom ohne Mengengrenzung zum Preis von 3,5 Pf/kWh zuzüglich Ausgleichsabgabe und Umsatzsteuer. Demgegenüber haben die Tarifpreise im Bezugszeitraum z.B. 17,9 Pf/kWh für Tagesstrom und 11,2 Pf/kWh für Nachtstrom betragen.

- Einkaufsfahrten

Die DKJ führte für Betriebsangehörige zwischen dem Kraftwerk und der Stadt Passau wöchentlich fünf Einkaufsfahrten durch.

- Betriebsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen

Hierfür wendeten die Gesellschaften in einem Jahr 263 DM bzw. 205 DM pro Mitarbeiter auf.

- Mietgünstige Betriebswohnungen und zinslose Baudarlehen bis zu 12 000 DM

- Leistungen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen

Neben dem Arbeitgeberanteil zur gesetzlichen Krankenversicherung gewährten beide Gesellschaften Beihilfen in Anlehnung an die allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundes mit zusätzlichen Leistungen bei Krankenhausaufenthalt.

- Kollektivunfallversicherung

auch gegen außerbetriebliche Ereignisse.

1) Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, daß die mit öffentlichen Mitteln wirtschaftende deutsche Mutter der DKJ schon nach 25jähriger Dienstzeit eine Jubiläumsgabe in Höhe eines Bruttobezugs gewährt und zusätzlich die darauf entfallende Steuer übernommen hat. Dies führte in Einzelfällen zu Jubiläumsgaben schon nach 25jähriger Dienstzeit bis über 25 000 DM. Auf unsere Einwendungen wurde die Steuerübernahme zwar fallengelassen; dafür wurde aber die Jubiläumswendung auf eineinhalb Monatsgehälter erhöht.

- Schulbeihilfen

Die DKJ zahlte bei Eintritt eines Kindes ihrer Betriebsangehörigen in die Grundschule und bei jedem Übertritt in eine andere Schulart Pauschalen von 125 bis 480 DM.

- Großzügige betriebliche Ruhestands-, Dienstunfähigkeits- und Hinterbliebenenzuwendungen.

Neuerdings hat die ÖBK mit der Gewährung von Darlehen bzw. Zuschüssen zum Erwerb von Aktien der österreichischen Mutter bzw. einer deutschen AG weitere freiwillige Sozialleistungen eingeführt.

Der ORH ist der Auffassung, daß die Vorstände beider Gesellschaften bei der Einführung der freiwilligen Leistungen zu großzügig waren. Er hat angeregt, insgesamt zu einer zurückhaltenden Praxis zu kommen. Bei dem hohen Vergütungsniveau und der großen Arbeitsplatzsicherheit würde dies keine unangemessene soziale Härte bedeuten.

Auch der Österreichische Rechnungshof bemerkte, daß die finanziellen Leistungen an die aktiven Mitarbeiter das vergleichbare Durchschnittseinkommen in der österreichischen Industrie übertreffen. Er stellte bei der ÖBK fest, daß die dort bestehenden Bezugsmöglichkeiten zu einzelnen bemerkenswerten Jahreseinkünften führten. Bei den freiwilligen Leistungen hielt er stärkere Kürzungen für erforderlich und auch für zumutbar. Die Altersversorgung bezeichnete er als günstig, sie stehe sonst nur einer kleinen Anzahl von Erwerbstätigen zu.¹⁾

Das Staatsministerium antwortete, daß die meisten freiwilligen Sozialleistungen den Gepflogenheiten in der Energiewirtschaft entsprächen und teilweise eher an der Untergrenze des Üblichen lägen. Sie seien durch Betriebsvereinbarungen rechtlich verankert, so daß ihre Abschaffung nur durch Verhandlungen mit dem Betriebsrat erreicht werden könne. Bei der ÖBK habe der Aufsichtsrat den Vorstand aufgefordert, solche Verhandlungen aufzunehmen. Die Arbeitnehmervertreter hätten Verhandlungsbereitschaft signalisiert, seien aber nicht bereit, unter den Standard der Energiewirtschaft zu gehen. Bei der DKJ seien beim Stromdeputat und bei den Einkaufsfahrten schon Einschränkungen erreicht worden, über andere Leistungen

1) Tätigkeitsberichte, Verwaltungsjahre 1986 S. 433 ff. und 1987 S. 355 ff.

würde noch verhandelt. Die Vertreter des Freistaats Bayern würden künftig bei jeder Gelegenheit zu einer größeren Sparsamkeit auffordern, doch sei es unrealistisch, von dem Besitzstand größere Abstriche zu erhoffen.

Der ORH hält weiterhin die freiwilligen Leistungen bei diesen Unternehmen mit maßgeblicher staatlicher Beteiligung jedenfalls in ihrer Summierung für zu weitgehend.

**23 Beteiligung an einem Energieversorgungsunternehmen (Kap. 13 05);
Zuwendungen zu Maßnahmen des Umweltschutzes - Luftreinhaltung
(Kap. 14 03 Tit. 893 75)**

Der Freistaat Bayern hat die Errichtung einer Rauchgasreinigungsanlage durch ein Energieversorgungsunternehmen mit einem zinsverbilligten Darlehen in Höhe von 30 Mio DM und einem nicht rückzahlbaren Zuschuß von 15 Mio DM gefördert; eine weitere Förderung in Höhe von 22 Mio DM wurde in Aussicht gestellt.

Nach Auffassung des ORH hätte das Unternehmen die Anlage aus eigener Kraft finanzieren können. Um weitere Risiken, die wegen des Pilotcharakters der Anlage denkbar waren, abzusichern, hätte eine bedingte Förderung für den Risikofall ausgereicht. Dies hätte auch dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und dem vom Haushaltsrecht für solche Fälle vorgesehenen Instrumentarium entsprochen.

23.1 Ein Energieversorgungsunternehmen (EVU), an dem der Freistaat Bayern mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, hat im September/November 1984 beantragt, die Errichtung einer Rauchgasreinigungsanlage aus Staatsmitteln zu fördern. Damit sollte vor dem Inkrafttreten der verschärften Emissionsgrenzwerte für Abgase nach der Verordnung über Großfeuerungsanlagen (GFAVO) am 1. Juli 1988 die gleichzeitige Entfernung von Schwefeldioxid und Stickoxiden aus den Rauchgasen des Kraftwerks erreicht werden.

Am 5. Februar 1985 hat der Landtag beschlossen, daß auf das EVU eingewirkt werden solle, Maßnahmen und Verfahren anzuwenden, die die stärkste Schadstoffminderung bewirken. Dabei solle diese Anlage als Pilotprojekt besonders gefördert werden (Drucksache 10/5922).

Die Art und Weise, wie diese umweltpolitische Vorgabe des Landtags im einzelnen zu verwirklichen war, blieb dem Verwaltungsvollzug überlassen. Die Verwaltung hatte danach unter Einhaltung der allgemeinen Förderungsvoraussetzungen den haushaltsmäßig wirtschaftlichsten Weg zu beschreiten. Eine direkte Förderung mit staatlichen Haushaltsmitteln war demnach nur veranlaßt, wenn der Zweck nicht auf andere Weise zu erreichen war.

Die Regierung hat bei der Antragsprüfung die gute wirtschaftliche Lage des Zuwendungsempfängers in dem Ergebnis zusammengefaßt, daß sich das EVU "aus bilanzanalytischer Sicht als ein gesundes regionales Energieversorgungsunternehmen mit einer geordneten Finanz- und überdurchschnittlichen Erfolgslage" darstelle. Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen bemerkte in seiner Zustimmung zur Förderung, daß die Investitionskosten von ursprünglich 112,5 Mio DM die Selbstfinanzierungskraft des Unternehmens übersteigen würden.

Als Ergebnis dieser Prüfung hat die Verwaltung bis Ende 1987 zinsverbilligte Darlehen von 30 Mio DM und nicht rückzahlbare Zuschüsse von 14,8 Mio DM bewilligt; zusätzlich wurden noch Zuschüsse von 15,2 Mio DM in Aussicht gestellt. Eine weitere Förderung von Mehrkosten (13,5 Mio DM) wurde ohne feste Bindung nach Höhe und Zeitpunkt in Aussicht genommen.

Damit stellt sich die Finanzierung wie folgt dar:

Zuschuß Umweltbundesamt	10 700 000 DM
zinsverbilligtes Staatsdarlehen	30 000 000 DM
bisher bewilligter, nicht rückzahlbarer Staatszuschuß	14 798 000 DM
in Aussicht gestellter, nicht rückzahlbarer Staatszuschuß	15 202 000 DM
in Aussicht genommene weitere Zuwendungen des Staates für die Mehrkosten (50 v.H.)	<u>6 750 000 DM</u>
Zwischensumme	77 450 000 DM
Eigenanteil	<u>48 550 000 DM</u>
Gesamtkosten	<u>126 000 000 DM</u> =====
Davon waren - ursprünglich veranschlagt	112 500 000 DM
- Kostenerhöhung	13 500 000 DM

Im Laufe des zweiten Halbjahres 1987 wurde die Anlage in Betrieb genommen.

- 23.2 Die Prüfung des ORH hat ergeben, daß die Finanzierungskraft des EVU auch unter Berücksichtigung künftiger Erfordernisse in der Zeit der Investitionsentscheidung sehr gut war. Sie zeigte sich in einer guten Ertragslage und einer Eigenkapitalquote von über 30 v.H. Die Finanzkraft hat sich in den darauffolgenden Wirtschaftsjahren bis zum 30. September 1987 durch Zunahme der liquiden Mittel sowie der Forderungen an verbundene Unternehmen und durch Rückführung der Verbindlichkeiten noch um mehr als 130 Mio DM verbessert. Auch der Cash Flow (im wesentlichen Gewinn + Abschreibung) hat sich sehr positiv dargestellt und lag seit dem Geschäftsjahr 1983/84 bei

jährlich 150 Mio DM. Betriebswirtschaftlich gilt er als Maßstab für die Beurteilung der Innovationsfähigkeit und der Selbstfinanzierungskraft eines Unternehmens. Steuerliche Förderungen über Sonderabschreibungen können bei dieser Ertragslage voll in Anspruch genommen werden.

Bei seiner guten Finanzsituation war das Unternehmen in der Lage, in Höhe des am 13. Dezember 1985 ausgezahlten Darlehens von 30 Mio DM, das für den Bau der Pilotanlage zinsverbilligt gewährt wurde, wenige Monate später Namensschuldverschreibungen zu kaufen.

Ausgehend von der eigenen Einschätzung, daß die Pilotanlage gegenüber herkömmlichen Anlagen wirtschaftlich günstiger sei, hatte das Unternehmen in der Planungsphase (März 1984) noch vorgesehen, daß für die Finanzierung vornehmlich die vorhandenen Finanzreserven verwendet werden sollen, und gab lediglich der Hoffnung Ausdruck, daß die geplante Anlage auch mit öffentlichen Mitteln gefördert werde.

23.3 Von den beteiligten Staatsministerien wurde zur Förderung im wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

23.3.1 Bei konventionellen Anlagen sei eine Förderung von Unternehmen mit ausreichender Finanzkraft in der Regel ausgeschlossen. Es wird aber die Bedeutung der Pilotanlage für die Umwelt hervorgehoben und der politische Wille betont, in der kürzestmöglichen Zeit die größtmögliche Emissionsminderung zu erreichen. Das EVU sei nur aufgrund des ausdrücklichen Wunsches des Staates, verbunden mit der Zusage staatlicher Unterstützung, zur Verwirklichung des Pilotvorhabens bereit gewesen. Wegen des hohen staatlichen Interesses, das auch im Landtagsbeschluß zum Ausdruck gekommen sei, habe daher die staatliche Förderung das mangelnde Eigeninteresse des EVU ausgleichen müssen. Die geringe Bereitschaft des EVU beruhe auf den schwer abschätzbaren Risiken der Pilotanlage. So sei dem Unternehmen ein hohes technisches Risiko verblieben (Produktionsausfall), die Betriebskosten seien höher als bei herkömmlichen Anlagen und seine Finanzkraft habe nicht ausgereicht. Die Lieferfirma habe die Risiken nur hinsichtlich des eigenen Auftragswertes von 84 Mio DM und eines Betriebskostenrisikos von 8,4 Mio DM abgesichert, nicht aber wegen Lieferungen anderer Unternehmen und eines Kraftwerkstillstandes.

23.3.2 Die Förderbedürftigkeit des EVU sei nicht allein entscheidend, da sonst leistungsfähige Firmen als Träger eines vom Staat initiierten technischen Fortschritts ausscheiden müßten. Dies wäre jedoch das Ende einer progres-

siven technischen Weiterentwicklung im Bereich des Umweltschutzes. Die Pflicht zum Bau von Abgasreinigungsanlagen sei verbindlich, die erforderliche Investition nicht mehr zu vermeiden gewesen. Es sollte nun nachgewiesen werden, daß die Entschwefelung und Entstickung von Kraftwerksabgasen im geforderten Umfang möglichst vor Inkrafttreten der GFAVO technisch und wirtschaftlich lösbar sein würde. Ein weiteres Ziel sei es gewesen, Anlagekosten zu minimieren und Endprodukte ohne Entsorgungsprobleme zu erhalten. Solche Anforderungen habe nach damaligem Kenntnisstand das geförderte Verfahren in besonderem Maße erfüllen können. Die Möglichkeit, durch die Förderung die Entwicklung in Richtung einer leistungsfähigen und für die Zukunft wirtschaftlich bedeutsamen Simultananlage zu lenken, sei daher zu nutzen gewesen.

- 23.3.3** Es habe sich zwischenzeitlich herausgestellt, daß sich ein Risikopotential von erheblicher Größenordnung verwirklicht habe. Zwar habe ein vom EVU eingeholtes Gutachten die Investitionskosten für die Pilotanlage um durchschnittlich 50 bis 60 Mio DM niedriger veranschlagt als für konventionelle Verfahren. Das Gutachten habe aber gleichzeitig bescheinigt, daß simultane Entschwefelung und Entstickung bis dahin nur in einer Versuchsanlage erprobt worden seien und sonst keinerlei Erfahrungen vorgelegen hätten.

Nach heutigen Erkenntnissen lägen die tatsächlichen Gesamtkosten erheblich höher als ursprünglich veranschlagt. Wenn auch von den Mehrkosten, soweit derzeit bekannt, 140 Mio DM die Lieferfirma treffen sollen, so stehe damit doch fest, daß die Gesamtkosten der Maßnahme nicht unter, sondern weit über den für konventionelle Anlagen zu veranschlagenden Investitionskosten lägen. Wie hoch die Mehrkosten letztlich seien und wie sich diese auf die Lieferfirma und das EVU verteilen würden, sei derzeit noch nicht abschätzbar. Die geförderte Simultananlage habe nach der Inbetriebnahme im zweiten Halbjahr 1987 wiederholt für Nachbesserungen und Umbaumaßnahmen außer Betrieb genommen werden müssen. Dadurch seien Ausfallzeiten von mehreren Monaten entstanden. Die Kosten der Ausfallzeiten seien noch nicht bekannt. Auch über die gegenüber den ursprünglichen Annahmen erhöhten Betriebskosten lägen bisher noch keine endgültigen Informationen vor.

Trotz der aufgetretenen, zu erwartenden Schwierigkeiten sei das Förderziel erreicht worden, eine Simultananlage zur Entschwefelung und Entstickung von Kraftwerksabgasen zu schaffen, die einen hohen Reinigungsgrad gewährleiste und Entsorgungsprobleme vermeide.

23.4 Demgegenüber hält der ORH die Förderung in dieser Form für problematisch.

23.4.1 Durch die GFAVO wurden zum 1. Juli 1988 verbindlich bestimmte Emissionsgrenzwerte mit dem Ziel festgelegt, umgehend Verfahren der Luftreinhaltung anzuwenden. Die EVU stehen hier aufgrund ihrer energiewirtschaftsrechtlichen Stellung in besonderem Maße in öffentlicher Verantwortung. Dies gilt erst recht für die vom Staat beteiligungsmäßig mitgetragene Energiewirtschaft. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr vertritt hierzu auch die Auffassung, daß das Beteiligungsinteresse an Energieversorgungsunternehmen des Freistaats Bayern in erster Linie dem Ziel diene, "Einfluß auf die Unternehmenspolitik ... im Interesse einer ... umweltfreundlichen Stromversorgung Bayerns zu nehmen" (Landtagsdrucksache 11/10016 vom 12./18. Mai 1989).

Nach der zur Zeit der Antragstellung vorhandenen Erkenntnis war die allgemeine Risikosituation aufgrund der Investitionsentscheidung zugunsten der Pilotanlage nicht erhöht. Das EVU hat sich frühzeitig intensiv beraten und informieren sowie eine gutachtliche Studie eines international anerkannten Unternehmens erstellen lassen. Diese kommt nach den Ausführungen des Unternehmens im Aufsichtsrat zu dem Ergebnis, daß die Pilotanlage die wirtschaftlich und technisch günstigste Art der Rauchgasreinigung für das EVU darstelle. Die Investitionskosten seien um etwa 60 Mio DM günstiger als bei herkömmlichen Verfahren. Ein Vergleich zeige, daß die zusätzlichen Betriebskosten der Pilotanlage mit 2,5 Pf je Kilowattstunde deutlich niedriger als bei anderen Verfahren (4 Pf je Kilowattstunde) lägen. Ferner versicherte das EVU, daß es bei den Vertragsverhandlungen allen denkbaren Risiken durch entsprechende Garantien und Garantieabsicherungen Rechnung getragen habe. Den Risiken stünden ganz gewichtige Vorteile gegenüber:

- hoher Reinigungsgrad
- gute Verkäuflichkeit der Endprodukte (keine Entsorgungsprobleme beim Endprodukt; kein Abwasser)
- keine Aufheizung der gereinigten Rauchgase, keine zusätzliche Naßwäsche
- geringer Eigenbedarf an elektrischer Energie.

Auch sei die Lieferfirma der Pilotanlage mit ihren Garantiezusagen an die Grenze dessen gegangen, was für einen Anbieter von Industrieanlagen gerade noch vertretbar sei.

23.4.2 Nach dieser günstigen Beurteilung des Pilotvorhabens im Entscheidungszeitraum traten im weiteren Verlauf erhebliche Mehrungen der **Investitionskosten** auf. Diese wurden aber vertragsgemäß weit überwiegend von der Lieferfirma getragen. Die Kostenmehrung von 13,5 Mio DM beruht im wesentlichen auf der vergrößerten Anlagendimension. Das Unternehmen berichtete am 5. Oktober 1987/6. Oktober 1988, daß sich die der Rauchgasreinigungsanlage direkt zuzurechnenden Investitionen auf 123,2 Mio DM belaufen werden und der vorgesehene Kostenrahmen somit nicht überschritten werde. Einschließlich 7,6 Mio DM für die Erstfüllung mit Aktivkoks belaufen sich damit die Gesamtkosten auf 130,8 Mio DM (gegenüber ursprünglich 112,5 Mio DM). Die vom Unternehmen selbst zu tragenden Investitionskosten bewegen sich damit in der Größenordnung herkömmlicher Anlagen. Im Vergleich zu ihnen hat sich damit kein entscheidend erhöhtes Investitionsrisiko verwirklicht.

Bei den zusätzlichen **Betriebskosten**, die bei der Antragstellung im Vergleich zu herkömmlichen Anlagen sehr günstig beurteilt wurden, wurde noch im März 1986 eine Reduzierung auf 2,3 Pf je Kilowattstunde erwartet; sie wurden auch noch im 2. Halbjahr 1987 (Inbetriebnahme) günstig dargestellt. Die Betriebskostenerhöhung, wie sie demgegenüber von den Ministerien vortragen wurde, steht in ihrem endgültigen Umfang noch nicht fest. Zwar liegen die Betriebskosten während des Probetriebs vor allem wegen des höheren Aktivkoksverbrauchs (einem entscheidenden Kostenfaktor) um 1,2 Pf je Kilowattstunde höher als ursprünglich angenommen. Nach Abschluß der Nachrüstung werden sie aus heutiger Sicht ohne Berücksichtigung der Förderung nur um 0,5 Pf je Kilowattstunde höher liegen. Das Unternehmen nimmt an, daß die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens noch nachhaltig bewiesen werden kann. Daher kann bis jetzt noch kein deutlich höheres Betriebsrisiko festgestellt werden.

Die von den Staatsministerien genannten Schwierigkeiten (Nachbesserungen und Umbaumaßnahmen) traten vorwiegend im konventionellen Bereich auf; nach Darstellung des EVU vom 22. März 1988 hat sich das chemische Verfahren bereits bewährt und funktioniert hervorragend.

23.4.3 Es wäre Aufgabe der Verwaltung gewesen, den besonderen politischen Willen des Landtags, wie er in seinem Beschluß vom 5. Februar 1985 zum Ausdruck gekommen ist, auf möglichst wirtschaftliche Weise umzusetzen.

Angesichts der vorhandenen Finanzreserven des Unternehmens, seiner guten Ertragslage und der unternehmerischen Umweltverantwortung, wie sie in der GFAVO festgelegt ist, hätte es nahegelegen, den Landtagsbeschluß durch

eine bedingte Förderung für den Fall zu erfüllen, daß entgegen der ursprünglichen Annahme sich tatsächlich entscheidende Risiken gegenüber herkömmlichen Anlagen realisieren.

Im übrigen hätte der Staat mit dem Einfluß seiner mittelbaren Mehrheitsbeteiligung auf das Unternehmen einwirken sollen, daß es auch ohne die gewährte Form der staatlichen Finanzhilfe seine Umweltverantwortung durch Errichtung einer besonders umweltfreundlichen Anlage wahrnimmt.

23.4.4 Aufgrund der Erfahrungen aus diesem Förderfall sieht der ORH die Notwendigkeit, den üblichen Förderweg zu überdenken, um mit dem geringsten Mitteleinsatz den gewünschten Erfolg zu erzielen. Insbesondere bei Förderungen, die wegen spezieller Risiken von großtechnischen Investitionen gewährt werden, sollten die Förderinstrumentarien flexibler gehandhabt und künftig anstelle von Zuschüssen oder Darlehen auch andere, für den Staat kostengünstigere Förderungsmöglichkeiten eingesetzt werden.

Dies entspricht auch geltendem Haushaltsrecht, wonach aus Mitteln für Zuweisungen und Zuschüssen auch Darlehen oder **Gewährleistungen** übernommen werden dürfen, wenn hierdurch der beabsichtigte Zweck ebenfalls erreicht werden kann (Art. 39 Abs. 5 BayHO). Diese Regelung entspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Verwaltungsvorschriften zur BayHO ordnen ausdrücklich an, daß davon soweit möglich Gebrauch gemacht werden soll und Zuwendungen nur bewilligt werden sollen, wenn der Zweck durch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, wie etwa Verlustdeckungszusagen, nicht erreicht werden kann.

Im vorliegenden Fall sollte zumindest die in Aussicht genommene Förderung von Mehrkosten nach diesen Maßstäben überdacht werden.

**24 Förderung von Krankenhäusern;
Verwendung der pauschalen Fördermittel**
(Kap. 13 10 TitGr. 72)

Die Prüfung bei mehreren Bezirkskrankenhäusern hat ergeben, daß wiederholt pauschale Fördermittel auch für nicht förderungsfähige Maßnahmen verwendet wurden. Darüber hinaus wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei Beschaffungen häufig nicht beachtet. Insgesamt sind 1,4 Mio DM an Fördermitteln zu Unrecht in Anspruch genommen worden. Dieser Betrag wurde teils zurückbezahlt, teils auf andere Förderleistungen angerechnet.

24.1 Allgemeines

Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan des Freistaats Bayern aufgenommen sind, erhalten zur Abgeltung der Kosten für die Wieder- und Ergänzungsbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter sowie des sog. "kleinen Baubedarfes" nach § 9 Abs. 3 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) i.V.m. Art. 12 des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG) feste jährliche Beiträge (Jahrespauschalen). Die Höhe der pauschalen Fördermittel richtet sich nach der Größe des Krankenhauses und nach der Zahl der geförderten Betten (derzeit zwischen 2750 und 4460 DM pro Bett). Bewilligungsbehörde ist die jeweilige Regierung.

Über die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel ist jeweils für einen Zeitraum von drei Jahren ein Verwendungsnachweis zu führen. Zu den geförderten Krankenhäusern gehören auch die von den Bezirken betriebenen Fachkrankenhäuser für Psychiatrie (Bezirkskrankenhäuser).

Die Prüfung bei mehreren Bezirkskrankenhäusern hat folgende wesentliche Feststellungen ergeben:

24.2 Abgrenzung zwischen geförderten und nicht geförderten Bereichen

In den Bezirkskrankenhäusern sind neben den geförderten Betten (im Akutbereich) auch Betten in nicht geförderten Bereichen aufgestellt. Es handelt sich hierbei um Betten für Pflegefälle sowie für Personen, die im Maßregelvollzug aufgrund strafrechtlicher Bestimmungen untergebracht sind.

Ein Bezirkskrankenhaus hat über mehrere Jahre hinweg nicht oder nur teilweise zwischen geförderten und nicht geförderten Bereichen unterschieden und in den Verwendungsnachweis zahlreiche Beschaffungen aufgenommen, die dem nicht geförderten Teil zuzurechnen sind.

Aufgrund der Beanstandungen eines Rechnungsprüfungsamtes hat sich die Bewilligungsbehörde nachträglich zusammen mit dem Bezirkskrankenhaus bemüht, die Beschaffungen den verschiedenen Bereichen zuzuordnen und hat die förderfähigen Aufwendungen im Verwendungsnachweis um über 400 000 DM gekürzt.

24.3 Ausgaben für eine nicht förderfähige Apotheke

Bei demselben Bezirkskrankenhaus wurde in den Jahren 1982 und 1983 eine Krankenhausapotheke errichtet. Eine derartige Maßnahme ist nur dann förderfähig, wenn die Arzneimittelversorgung durch eine krankenhauseigene Apotheke wirtschaftlicher ist als die Mitversorgung durch eine andere Apotheke. Noch vor Beginn der Bauarbeiten hatte der Krankenhausträger beschlossen, für die genannte Maßnahme keinen Antrag auf Einzelförderung nach Art. 11 BayKrG zu stellen, da er davon ausging, daß der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht zu erbringen sei und daher "die Regierung mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit" den Förderantrag ablehnen werde. Stattdessen wurden die Aufwendungen für die Einrichtung der Apotheke in Höhe von 280 000 DM in den Verwendungsnachweis für die Pauschalförderung nach Art. 12 BayKrG aufgenommen. Dies war sowohl wegen der fehlenden allgemeinen Voraussetzungen (kein kurzfristiges Anlagegut) als auch wegen der Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme unzulässig.

Aufgrund der Hinweise des Rechnungsprüfungsamtes hat die Bewilligungsbehörde die Aufwendungen für die Apotheke von 280 000 DM für nicht förderfähig erklärt.

24.4 Sanierung der Küche und Wäscherei eines Bezirkskrankenhauses

Ein anderes Bezirkskrankenhaus hat die Küche und die Wäscherei saniert und die Kosten von 1,1 Mio DM in vollem Umfang im Verwendungsnachweis für die Pauschalförderung nach Art. 12 BayKrG geltend gemacht. Die auf Veranlassung des ORH durchgeführte nachträgliche Prüfung der Maßnahme durch die Regierung hat ergeben, daß teilweise unwirtschaftliche Aufwendungen getätigt worden waren; ferner werden die Küche und die Wäscherei auch für den nicht förderfähigen Pflegebereich genutzt. Insgesamt war die Maßnahme um 570 000 DM zu hoch gefördert worden; dieser Betrag wurde zwischenzeitlich vom Bezirk zurückbezahlt.

24.5 Unwirtschaftliche Beschaffungen

Die Bezirkskrankenhäuser haben bei der Verwendung der pauschalen Fördermittel den Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht in allen Fällen beachtet.

Hierzu einige Beispiele:

a) Ausstattung von Dienstzimmern

Ein Bezirkskrankenhaus hat mit den pauschalen Fördermitteln aufwendige Dienstzimmer-Ausstattungen finanziert. So wurde z.B. das Dienstzimmer eines Chefarztes für 33 600 DM sowie dessen Vorzimmer (mit zwei Arbeitsplätzen) für 22 200 DM ausgestattet.

Im Zuge des Prüfungsschriftwechsels hat sich der Krankenhausträger damit einverstanden erklärt, daß der für die Ausstattung dieser und weiterer Dienstzimmer geltend gemachte Betrag um 50 000 DM reduziert und die Förderung in dieser Höhe gekürzt wird.

b) Mehrere Bezirkskrankenhäuser haben zu aufwendige Dienstkraftfahrzeuge (z.B. Mercedes 280 SE, BMW 738 i) in den Verwendungsnachweis über die pauschalen Fördermittel aufgenommen. Aufgrund der Beanstandungen durch die Rechnungsprüfungsbehörden wurden die förderfähigen Beträge in den Verwendungsnachweisen entsprechend gekürzt. In einem Fall wurde das Fahrzeug ganz aus der Förderung herausgenommen, weil es fast ausschließlich für Zwecke der Bezirksverwaltung verwendet worden war.

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung hat die wiederholten Feststellungen der Rechnungsprüfung zu den unwirtschaftlichen Beschaffungen aufgegriffen. Es beabsichtigt, alle Krankenhäuser auf die Einhaltung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen aller Art nachdrücklich hinzuweisen und für bestimmte Anschaffungen (z.B. für Geschäftszimmerausstattungen und für Dienstkraftfahrzeuge) Kostenrichtwerte vorzugeben, die sich aus den Richtlinien für Beschaffungen im staatlichen Bereich ableiten.

25 **Nachtrag zum Jahresbericht 1988**

Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung

(Kap. 13 10 Tit. 653 01)

Eine weitere Überprüfung der Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung hat die gleichen Mängel gezeigt, die bereits im Jahresbericht 1988 dargelegt wurden. 5,3 Mio DM zu Unrecht gewährter Pauschalzuweisungen wurden zurückgefordert.

In seinem Jahresbericht 1988 (Tnr. 29) hatte der ORH dargestellt, daß für die Jahre 1985 bis 1987 aufgrund unrichtiger Abrechnungen insgesamt 8,3 Mio DM an Zuweisungen zu Unrecht ausgezahlt worden sind.

Die Schülerbeförderungskosten wurden vom ORH und von den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern im Jahr 1988 bei anderen Trägern geprüft. Dabei wurde ebenfalls festgestellt, daß der überwiegende Teil der Aufgabenträger die Beförderungsaufwendungen nicht ordnungsgemäß ermittelt hatte. Ursächlich hierfür waren die bereits im o.g. Bericht festgestellten Mängel.

Insgesamt sind in den 1988 geprüften Fällen für den Dreijahreszeitraum 1985 bis 1987 Pauschalzuweisungen von weiteren 5,3 Mio DM zu Unrecht gewährt worden. Die Beträge wurden von den Aufgabenträgern zurückgefordert und mit den ab 1989 zu gewährenden Pauschalzuweisungen verrechnet.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

siehe Tnr. 23

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)

26 **Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze durch das Amt für Ausbildungsförderung bei der Landeshauptstadt München**

(Kap. 15 03 Tit. 681 03, 681 05, 681 80, 681 81 und 863 81)

Die Erledigung der BAFöG-Fälle durch das Amt für Ausbildungsförderung der Landeshauptstadt München mußte beanstandet werden. Die Stadt hat inzwischen organisatorische und personelle Verbesserungen vorgenommen.

- 26.1 Die Aufwendungen des Bundes für den Vollzug des BAFöG in Bayern betragen 1988 insgesamt knapp 245 Mio DM. Der Freistaat Bayern leistete für diesen Zweck annähernd 132 Mio DM; zusätzlich brachte er für Förderungsmaßnahmen nach dem Bayer. Ausbildungsförderungsgesetz (BayAföG) und den Richtlinien über die Schülerbegabtenförderung im Jahr 1988 insgesamt knapp 17 Mio DM auf.

Durch die Förderungsmaßnahmen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers in den genannten Bereichen der Grundsatz der Chancengleichheit und das Sozialstaatsprinzip verwirklicht werden. Die Hilfe des Staates greift allerdings nur dann voll, wenn sie ohne unnötige Verzögerung durch die hierfür eingerichteten Ämter für Ausbildungsförderung einsetzt. Deshalb sieht § 51 Abs. 2 BAFöG vor, daß in den Fällen, in denen bei der erstmaligen Antragstellung nicht binnen sechs Wochen entschieden werden kann, Abschlagszahlungen geleistet werden.

- 26.2 Das Amt für Ausbildungsförderung bei der Landeshauptstadt München bearbeitete die Anträge der Förderungsberechtigten zum Teil sehr schleppend. Die nach § 51 Abs. 2 BAFöG erwartete Entscheidungsfrist von sechs Wochen wurde häufig weit überschritten; Wartezeiten bis zu sechs **Monaten** von der Antragstellung bis zur Bewilligung waren keine Seltenheit. Abschlagszahlungen wurden in der Regel erst nach massiven Beschwerden geleistet. Dazu kam eine vergleichsweise hohe Fehlerquote von 12 v.H.: Von rd. 500 im Jahr 1988 geprüften Fällen waren 60 unrichtig verbeschieden worden.

Diese Unzulänglichkeiten, die in deutlichem Gegensatz zum Vollzug der Ausbildungsförderung bei anderen Bewilligungsstellen stehen, beruhten nicht etwa auf einer unzureichenden personellen Besetzung des Amtes. Nach den ministeriellen Richtzahlen kann ein Sachbearbeiter jährlich 520 Förderungsanträge bearbeiten. Bei der Landeshauptstadt München entfielen aber z.B. in den letzten Jahren zunächst 492 und dann sogar nur 444 Anträge auf einen Sachbearbeiter. Ursächlich für die demnach quantitativ wie qualitativ unbefriedigende Arbeitsweise war im wesentlichen, daß bisher etwa die Hälfte der Sachbearbeiter des Amtes für Ausbildungsförderung der Landeshauptstadt für ihre Aufgaben unzureichend qualifiziert war.

Auf entsprechende Hinweise des ORH hat das Staatsministerium die Landeshauptstadt aufgefordert, durch organisatorische Maßnahmen eine ordnungsmäßige Sachbehandlung sicherzustellen. Nach längerem Zögern hat die Landeshauptstadt schließlich im Laufe des Bewilligungszeitraums 1988/1989 im Rahmen einer Umorganisation des Amtes für Ausbildungsförderung die gebotenen personellen Veränderungen eingeleitet. Zunächst sind jedoch bei zwei von neun Arbeitsgruppen des Amtes noch erhebliche Rückstände aufzulaufen.

26.3 Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst weist darauf hin, daß die nunmehr eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen immerhin zu einer rascheren Behandlung der Förderungsanträge geführt hätten: Während im Bewilligungszeitraum des Schuljahres 1987/1988 zum Stichtag 31. Dezember 1987 noch 1169 Anträge (35 v.H.) unerledigt geblieben seien, hätten im Bewilligungszeitraum des Schuljahres 1988/1989 zum 31. Dezember 1988 nur noch 529 (15 v.H.) unbearbeitete Anträge vorgelegen. Dies bedeute einen Rückgang der unerledigten Anträge um etwa 55 v.H. Das Staatsministerium werde sich bei der Landeshauptstadt mit Nachdruck für die Zuteilung eines qualifizierten Sachbearbeiters einsetzen. Sobald diese erfolgt sei, könne davon ausgegangen werden, daß die Anträge künftig ordnungsgemäß und fristgerecht bearbeitet werden. Das Staatsministerium glaubt, daß damit die von der Rechnungsprüfung festgestellten Mängel der Vergangenheit angehören dürften.

26.4 Obgleich die Bearbeitung der Förderungsanträge des Bewilligungszeitraums 1988/89 nunmehr praktisch abgeschlossen ist und dem Amt tatsächlich eine qualifizierte Sachbearbeiterin zugeteilt wurde, sollte nach den bisherigen Erfahrungen dem Vollzug des BAföG bei der Landeshauptstadt weiterhin besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

27 **Einsatz der Überlastmittel für den Studiengang Betriebswirtschaftslehre an den Landesuniversitäten**

(Kap. 15 07, 15 19, 15 28 TitGr. 79)

Im Studiengang Betriebswirtschaftslehre ist die Zahl der Studenten in den letzten acht Jahren von 6 000 auf über 18 000 angewachsen. Die zur Bewältigung dieses Studentenbergs bereitgestellten Mittel werden nicht immer effektiv genug eingesetzt.

Da die hohen Studentenzahlen auch darauf beruhen, daß die Studierenden immer länger an der Universität bleiben, hält der ORH Maßnahmen zur Angleichung der tatsächlichen Studiendauer an die schon seit 15 Jahren gesetzlich vorgesehene Regelstudienzeit für erforderlich.

An zwei großen Universitäten mußte festgestellt werden, daß keine zuverlässigen eigenen Statistiken und Analysen des tatsächlichen Studienverlaufs der Absolventen vorlagen und daß die erforderlichen Prüfungsordnungen erst 1988, die entsprechenden Studienordnungen noch gar nicht erlassen wurden. Zu lange Studienzeiten bergen die Gefahr, daß staatliche Hilfsprogramme wirkungslos verpuffen.

- 27.1 Die Zahl der Studierenden an den bayerischen Landesuniversitäten ist vom Wintersemester (WS) 1980/81 mit 112 402 bis zum WS 1988/89 auf 172 832, somit auf knapp 154 v.H. des Ausgangssemesters angestiegen. In einigen Fächern, so insbesondere im Diplomstudiengang Betriebswirtschaftslehre, ist ein besonders hoher Studentenzustrom festzustellen: In der Betriebswirtschaftslehre verdreifachte sich vom WS 1980/81 bis zum WS 1988/89 sowohl die Zahl der Studenten insgesamt (6186 : 18 516) als auch die Zahl der Studienanfänger (1186 : 4009). Die hohe Belastung, der die Universitäten durch den starken Studentenandrang ausgesetzt sind, hat zusätzliche Hilfsprogramme des Staates ausgelöst:

Seit 1980 haben die Universitäten für die besonders belasteten Fächer zusätzliche Stellen und Mittel aus dem Bayer. Überlastprogramm (Kap. 15 28 TitGr. 79) erhalten. Im Haushalt 1989 wurde zudem ein Sofortprogramm wirksam. Ferner sollen weitere Sondermittel aus einem Bund-Länder-Programm bereitgestellt werden.

Für das Bayer. Überlastprogramm wurden von 1980 bis einschließlich 1990 insgesamt 164 Mio DM bewilligt, davon Mittel für Hilfskräfte- und Sachbedarf in Höhe von 38,9 Mio DM sowie 184 Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter und 51 Stellen für nichtwissenschaftliche Mitarbeiter mit einem Aufwand von rd. 125 Mio DM. Für die Betriebswirtschaftslehre wurden den Universitäten allein aus dem Jahresansatz 1988 30 Stellen für wissen-

schaftliche Mitarbeiter mit einem Aufwand von rd. 2,1 Mio DM sowie weitere Personal- und Sachmittel im Betrag von 490 000 DM zugewiesen.

- 27.2 Der ORH hat 1988 im Hinblick auf den Einsatz zusätzlicher Stellen und Mittel die Situation im Studiengang Betriebswirtschaftslehre an den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten der Landesuniversitäten untersucht. Zusätzlich wurden 1989 an den beiden Universitäten Erlangen-Nürnberg und München Erhebungen zu Studiendauer und Studienverlauf angestellt.

Seit den Erhebungen des ORH hat sich die Situation im Studiengang Betriebswirtschaftslehre insofern verändert, als zum Sommersemester (SS) 1989 absolute Zulassungsbeschränkungen (Auswahlverfahren) eingeführt wurden. Es werden also nur mehr so viele Studienanfänger zugelassen, als es der Aufnahmekapazität der Universität entspricht. Vorher waren alle Studienbewerber bundesweit auf die Universitäten verteilt worden (Verteilungsverfahren), auch wenn dadurch die rechnerische Aufnahmekapazität der einzelnen Universitäten nach der Kapazitätsverordnung (KapVO) überschritten wurde. Bayern hat überproportional viele Studienplätze für Studierende der Betriebswirtschaftslehre zur Verfügung gestellt.

Wenn sich auch das Problem der Überlast für Studienanfänger durch die Einführung von Zulassungsbeschränkungen nicht mehr stellen wird, bleiben die mit den hohen Aufnahmequoten der früheren Semester zusammenhängenden Überlasterscheinungen noch so lange für die Situation im Studiengang Betriebswirtschaftslehre bestimmend, bis diese Anfängerjahrgänge den Studiengang durchlaufen haben. Dies wird erst in einigen Jahren der Fall sein. Die nachstehende Zahlenübersicht 1 stellt die nach dem Auswahlverfahren verringerten strikten Zulassungszahlen für das WS 1989/90 den tatsächlichen Aufnahmezahlen des WS 1988/89 gegenüber.

Zahlenübersicht 1

Universität	Studienanfänger WS 1988/89		Zulassungszahlen für Studienanfänger WS 1989/90 ³⁾
	SoIl ²⁾	Ist	
Augsburg ¹⁾	-	-	666
Bamberg	283	548	340
Bayreuth	165	396	325
Erlangen-Nbg.	404	1040	559
München	237	553	327
Passau	248	531	360
Regensburg	412	665	508
Würzburg	133	276	304

- 1) Die Universität Augsburg bot die Ausbildung in einer anderen Form an und war daher am bundesweiten Verteilungsverfahren nicht beteiligt.
- 2) berechnete Aufnahmekapazität laut Mitteilung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst
- 3) nach Einführung des Auswahlverfahrens festgesetzte Zulassungszahlen gemäß V vom 14.8.1989, GVBl 1989 S. 419

27.2.1 Die Überlastung in der Betriebswirtschaftslehre hat sich in den letzten Jahren insgesamt und besonders an den Universitäten Bayreuth, Erlangen-Nürnberg und München verschärft und differiert zwischen der "günstigsten" und der höchsten Quote um 100 Prozentpunkte. Die Überlast trifft die Universitäten somit in sehr unterschiedlichem Maße. Die nachstehende Zahlenübersicht 2 zeigt für die WS 1986/87 bis 1988/89 die Unterschiede bei der Überschreitung der rechnerischen Kapazität nach der KapVO durch die Zahl der tatsächlich zugelassenen Studienanfänger (Überlastquote) zwischen den Landesuniversitäten auf.

Zahlenübersicht 2

Universität	Überlastquoten der Wintersemester in v.H. ¹⁾		
	1986/87	1987/88	1988/89
Augsburg ²⁾	-	-	-
Bamberg	100,0	93,5	94,0
Bayreuth	120,0	110,1	140,0
Erlangen-Nbg.	90,0	109,1	157,9
München	80,0	110,1	133,8
Passau	140,0	139,1	113,7
Regensburg	40,0	35,9	61,9
Würzburg	120,0	76,8	109,0

1) laut Mitteilung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst

2) Die Universität Augsburg bot die Ausbildung in einer anderen Form an und war daher am bundesweiten Verteilungsverfahren nicht beteiligt.

27.2.2 Nach den Feststellungen des ORH haben die Universitäten schon die ihnen zur Verfügung stehenden regulären Ressourcen (Stellen und Mittel) nicht immer in der Weise eingesetzt, die zur Bewältigung der Überlast geboten erschien.

So bestehen teilweise erhebliche Unterschiede in der Belastung durch Diplomarbeiten zwischen den wirtschaftswissenschaftlichen Lehrstühlen: Während z.B. an einer Universität betriebswirtschaftliche Lehrstühle im Zeitraum von vier Semestern durchschnittlich sechs bis zehn Diplomarbeiten je Semester zu betreuen hatten, entfielen auf die volkswirtschaftlichen Lehrstühle dieser Universität nur eine bis höchstens drei Diplomarbeiten je Semester. Ein möglicher Ausgleich der unterschiedlichen Belastung unterblieb; vielmehr wurde die früher einmal vorgenommene Aufteilung der sog. Fakultätsstellen unverändert beibehalten.

Auch soweit die Überlast zu Engpässen bei der Bereitstellung der grundständigen Studienliteratur geführt hat, haben die Universitäten und Institute den mit zunehmenden Studentenzahlen steigenden Bedarf an Mehrfachexemplaren bei der Aufteilung der Mittel für Literaturerwerb zugunsten anderer Prioritäten nicht immer ausreichend berücksichtigt. Wenn die Universitäten 1988 (ohne die Mittel für den Erwerb des Büchergrundbestandes

von 15,3 Mio DM) fast 25 Mio DM für Literaturbeschaffung aufwenden konnten, so kann nicht anerkannt werden, daß in allen Fällen erst die Zuweisung zusätzlicher Mittel aus dem Überlastprogramm die Möglichkeit zum Erwerb der notwendigen Studienliteratur in Überlastfächern brachte. Insbesondere hätte bei der Universität München, wo der weit überwiegende Teil der Mittel für Literaturerwerb den Instituten zur Verfügung steht, der studentischen Literaturversorgung stärker Rechnung getragen werden sollen.

In verschiedenen Fällen hat der ORH festgestellt, daß Akademische Räte auf Lebenszeit wegen sonstiger Dienstaufgaben nur eine verminderte Lehrverpflichtung erfüllen und daß - bei einer Universität z.B. 27 von 29 - Akademische Räte auf Zeit (jetzt "wissenschaftl. Assistenten") nicht mit voller Lehrleistung eingesetzt werden, während aus dem Überlastprogramm zusätzliche Stellen für die Lehre bewilligt wurden.

27.2.3 Neben diesen Mängeln beim eigenverantwortlichen Einsatz der regulären Ressourcen der Universitäten wurden aber auch die Mittel des Überlastprogramms selbst nicht immer effektiv eingesetzt. Sie dürfen innerhalb der überlasteten Fächer von den Universitäten nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden.

Aus dem Überlastprogramm wurden den Universitäten im Jahr 1988 30 Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter zugewiesen, für die eine Regellehrverpflichtung von acht Semesterwochenstunden festgelegt wurde. Ferner waren im Überlastprogramm beträchtliche Mittel für zusätzliche Lehraufträge enthalten. Tatsächlich stellt aber nicht mehr das Lehrangebot im Hörsaal, sondern die Prüfungsbelastung durch Klausuren und Diplomarbeiten sowie mündlichen Prüfungen den eigentlichen aus der Überlast resultierenden Engpaß dar. Zur Bewältigung solcher überlastspezifischer Belastungen tragen zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeiter, die Lehrveranstaltungen abzuhalten haben und Gelegenheit zur Promotion erhalten sollen, nicht im erforderlichen Maße bei. Der ORH hat daher darauf hingewiesen, daß im Überlastprogramm insbesondere Stellen fehlen, die speziell für nicht kapazitätswirksame lehrbezogene Überlastaufgaben (z.B. Korrekturarbeiten) bei besonders betroffenen Lehrstühlen herangezogen werden können. So können z.B. Klausurkorrekturen nicht nur vom Stammpersonal, sondern auch von zusätzlichen Kräften bewältigt werden.

Nach Ansicht des ORH sollten die Mittel aus dem Überlastprogramm nicht der allgemeinen Kapazitätssteigerung, sondern gezielt dem Abbau der Überlast dienen, wo diese besonders drückend erscheint.

27.2.4 Das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst hat inzwischen das Überlastprogramm im Hinblick auf die Bedenken des ORH teilweise korrigiert:

So hat es die zusätzlichen Lehrauftragsmittel für den Studiengang Betriebswirtschaftslehre um 20 v.H. vermindert und im Gegenzug die Mittel für Korrektur- und sonstige Hilfskräfte erhöht. Auch der Auffassung des ORH, daß eine volle Ausschöpfung der Lehrverpflichtung des Stammpersonals der Fakultäten und Lehrstühle Voraussetzung für die Zuweisung zusätzlicher Stellen für die Lehre sein muß, hat das Staatsministerium zugestimmt und die Landesuniversitäten entsprechend angewiesen.

Zu der Ansicht des ORH, daß ein effektiver Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel aus Überlast- und anderen Sonderprogrammen nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Universitäten selbst nachhaltige Veränderungen der Belastungsentwicklung zwischen den Lehrstühlen und Fakultäten bei der Aufteilung der regulären Ressourcen stärker als bisher berücksichtigen, vertritt das Ministerium eine abweichende Auffassung. Die Universitäten sollten hiernach zwar alle Möglichkeiten einer Umverteilung der Stellen und Mittel nutzen, diese Möglichkeiten seien aber durch die "fachliche Gesamtstruktur, die interdisziplinären Zusammenhänge sowie die notwendige Mindestausstattung der einzelnen Fächer und Lehrstühle" stark beschränkt.

Demgegenüber ist festzustellen, daß den Hochschulen inzwischen beträchtliche Haushaltsmittel für Lehre und Forschung zur Verfügung stehen. Angesichts des unverändert starken Studentenzustroms muß den veränderten Ausbildungsbedürfnissen auch bei der inneruniversitären Verteilung der Stellen und Mittel Rechnung getragen werden. Der ORH sieht deshalb hier noch Defizite bei der inneruniversitären Entscheidungsfindung. So hat auch der Beirat für Wissenschafts- und Hochschulfragen des Staatsministers für Wissenschaft und Kunst in seinen Empfehlungen vom März 1989 zum Ausbau der Betriebswirtschaftslehre festgehalten, daß sich die "Umwidmung von Stellen innerhalb der Universitäten als schwierig und langwierig erwiesen" habe (S. 34 a.a.O.). Der ORH hält es für unerläßlich, daß Abhilfe bei Überlasterscheinungen nicht allein von zusätzlichen Mitteln aus neuen Programmen erwartet wird, sondern daß schon auf einen entsprechend gezielten Einsatz der vorhandenen Ressourcen hingewirkt wird.

27.3 Ein effektiver Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel kann jedoch nicht allein in der Linderung der durch hohe Studentenzahlen bedingten Unzuträglichkeiten im universitären Betrieb gesehen werden. Vielmehr stellt sich nach Auffassung des ORH in diesem Zusammenhang vor allem auch die Frage,

ob der verstärkte Mitteleinsatz zu einer dringend erforderlichen Annäherung der tatsächlichen Studiendauer an den gesetzlich vorgegebenen Rahmen beitragen kann. Nach dem BayHSchG liegt die Verantwortung für die Gestaltung des Studienablaufs und die Sicherstellung des Lehrangebots im Hinblick auf die jeweilige Regelstudienzeit bei den Universitäten.¹⁾

- 27.3.1** Untersuchungen des ORH an den beiden größten Landesuniversitäten Erlangen-Nürnberg und München haben die - auch vom Wissenschaftsrat²⁾ dargestellte - Erkenntnis bestätigt, daß die Studienzeiten im Studiengang Betriebswirtschaftslehre erheblich von der Regelstudienzeit abweichen. Hervorzuheben ist, daß - worauf auch das Staatsministerium ausdrücklich hinweist - die beiden Universitäten die (der Rechtslage entsprechenden) Prüfungsordnungen erst Ende 1988 in Kraft gesetzt haben. Die Studienordnungen, die zusammen mit den Prüfungsordnungen die Einhaltung der Regelstudienzeit fördern sollen, stehen nach wie vor aus.

Die Regelstudienzeit für das Studium der Betriebswirtschaftslehre beträgt grundsätzlich acht Semester. Nach der Prüfungsordnung gliedert sich der Studiengang in Grundstudium und Hauptstudium von jeweils vier Semestern, wobei das Grundstudium durch die Vorprüfung abgeschlossen wird. Eine weitere sachliche Begrenzung der Studienzeit ergibt sich aus der Höchstförderungsdauer nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), die ihrem Wesen nach auf durchschnittliche und damit zumutbare Anforderungen an den Studienabschluß abstellt und für diesen Studiengang auf neun Semester festgesetzt ist.

Der amtlichen Prüfungsstatistik lassen sich die durchschnittlichen Studienzeiten (in Fachsemestern) der erfolgreichen Absolventen des Studiengangs Betriebswirtschaftslehre entnehmen. Danach liegt die Durchschnittstudienzeit schon seit langem wesentlich über der Regelstudienzeit und hat im letzten Jahrzehnt um ein Fachsemester zugenommen. Die nachfolgenden Zahlenübersichten 3 bis 5 zeigen die Entwicklung im Durchschnitt aller Universitäten und an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und München für die Prüfungsjahre (WS und folgendes SS) 1983/84 bis 1986/87 auf.

1) vgl. Art. 71 Abs. 4 Satz 2, 36 Abs. 2 Sätze 2 und 3 BayHSchG

2) Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren, 1988, S. 127 ff.

Diplomprüfungen der Prüfungsjahre 1983/84 bis 1986/87
Absolventen mit Studiendauer nach Fachsemestern (FS)
und Durchschnittsstudienzeit

Alle Universitäten

Zahlenübersicht 3

FS	1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
8	24	2,5	25	2,4	25	2,1	25	2,0
9	152	16,1	154	14,9	152	12,6	160	12,9
10	249	26,3	253	24,5	325	27,0	325	26,2
11	254	26,8	247	23,9	315	26,2	285	22,9
12	131	13,8	165	16,0	181	15,0	205	16,5
>12	136	14,4	189	18,3	206	17,1	242	19,5
Summe	946	100	1033	100	1204	100	1242	100
Durchschnitt	11,4 FS		11,6 FS		11,6 FS		12 FS	

Universität Erlangen-Nürnberg

Zahlenübersicht 4

FS	1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
8	6	2,7	5	2,3	4	1,5	6	2,2
9	37	16,8	40	18,8	44	16,5	35	12,8
10	61	27,7	60	28,2	72	27,1	67	24,5
11	58	26,4	57	26,8	65	24,4	67	24,5
12	30	13,6	25	11,7	37	13,9	46	16,8
>12	28	12,7	26	12,2	44	16,5	53	19,3
Summe	220	100	213	100	266	100	274	100
Durchschnitt	10,8 FS		10,7 FS		11 FS		11,2 FS	

Universität München

Zahlenübersicht 5

FS	1983/84		1984/85		1985/86		1986/87	
	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.	absolut	in v.H.
8	5	1,4	11	2,8	4	1,0	2	0,5
9	17	4,6	19	4,9	20	5,2	23	6,3
10	66	17,9	61	15,7	76	19,9	56	15,3
11	105	28,5	88	22,6	100	26,2	94	25,6
12	83	22,5	71	18,3	73	19,2	63	17,2
>12	93	25,2	139	35,7	108	28,3	129	35,1
Summe	369	100	389	100	381	100	367	100
Durchschnitt	11,7 FS		12 FS		11,7 FS		12,1 FS	

Geringfügige Abweichungen in den Kommastellen sind rundungsbedingt.

Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, München, Prüfungen an den Hochschulen in Bayern im Prüfungsjahr ...

Die Durchschnittsstudienzeit wird auch durch die Zahl von Absolventen mit einer überlangen Studiendauer (sog. Bummelstudenten) beeinflusst. Für Überlegungen zur Verkürzung der Studiendauer wesentlicher ist daher die Feststellung, in welcher Zeit der überwiegende Teil der Absolventen den Studienabschluß erreicht und in welcher Weise Grundstudium und Hauptstudium an der Studiendauer beteiligt sind. Da die amtliche Statistik für die neueste Entwicklung bis 1988 noch nicht verfügbar war und diese im Übrigen eine Verknüpfung der Diplomprüfungen mit den entsprechenden Vorprüfungen nicht ermöglicht, hat der ORH diese Daten bei den beiden Universitäten erhoben. Hierzu waren Sonderauswertungen der Studenten- und Prüfungsdaten erforderlich, so daß die Erhebung auf wenige Prüfungstermine beschränkt werden mußte. Die Zahlenübersichten 6 und 7 stellen das Auswertungsergebnis der beiden Universitäten jeweils für das SS 1988 dar.

Diplomprüfung SS 1988
Absolventen mit Vor- und Diplomprüfung nach Fachsemestern (FS)

Universität Erlangen-Nürnberg

Zahlenübersicht 6

Vorprüfung FS	Diplomprüfung FS								Summe Vorprüfung	Vorprüfung in v.H.
	6	7	8	9	10	11	12	>12		
1										
2					1				2	1,4
3				1	4	4			9	6,2
4			1	3	41	2	17	7	71	49,3
5			1		10	2	22	3	38	26,4
6					1		14	6	21	14,6
7							1		1	0,7
8								1	1	0,7
9								1	1	0,7
Summe Diplomprüfung			2	4	57	8	54	19	144	
Diplomprüfung in v.H.			1,4	2,8	39,6	5,6	37,5	13,2		100

Universität München

Zahlenübersicht 7

Vorprüfung FS	Diplomprüfung FS								Summe Vorprüfung	Vorprüfung in v.H.
	6	7	8	9	10	11	12	>12		
1								1	1	0,5
2				1		1	1		3	1,5
3			1	2	5	8	4	9	29	14,7
4				1	4	20	8	25	58	29,4
5					2	6	11	34	53	26,9
6					1	2	5	19	27	13,7
7							1	13	14	7,1
8								9	9	4,6
9								1	2	1,5
Summe Diplomprüfung			1	4	12	37	31	112	197	
Diplomprüfung in v.H.			0,5	2,0	6,1	18,8	15,7	56,9		100

Geringfügige Abweichungen in den Kommastellen sind rundungsbedingt.

Quelle: Universitäten Erlangen-Nürnberg, München und eigene Berechnungen

Die Auswertung bestätigt auch für die aktuelle Situation bis SS 1988 den Trend zu immer längeren Studienzeiten: Von den 144 erfolgreichen Teilnehmern an der Diplomprüfung im SS 1988 an der Universität Erlangen-Nürnberg wurden nur 4,2 v.H. innerhalb von neun Fachsemestern fertig, knapp 40 v.H. benötigten zehn, aber mehr als die Hälfte aller Teilnehmer (50,7 v.H.) zwölf und mehr Fachsemester. Im entsprechenden Prüfungstermin an der Universität München erreichten von den 197 Teilnehmern gar nur 2,5 v.H. den Abschluß innerhalb von neun Fachsemestern und nur 6,1 v.H. wurden nach zehn Fachsemestern fertig, aber 72,6 v.H. benötigten zwölf und mehr Fachsemester bis zum Abschluß. Für die beiden Universitäten ergibt sich aber auch, daß in München etwa die Hälfte und in Erlangen-Nürnberg knapp 60 v.H. der Absolventen die Vorprüfung fristgerecht spätestens mit dem 4. Semester abgelegt hatten. Zugleich zeigt sich jedoch auch, daß trotz einem nach vier Semestern abgeschlossenen Grundstudium offenbar keine Gewähr für einen ebenso zügigen Verlauf des Hauptstudiums besteht: Von den Studenten mit rechtzeitiger Vorprüfung schlossen in Erlangen-Nürnberg und in München jeweils nur 6 v.H. ihr Studium innerhalb der Höchstförderungsdauer (neun Fachsemester) ab. Welche Gründe dafür ausschlaggebend sind, war bei den Universitäten nicht feststellbar. Wie die Zahlen zeigen, war für 40 bis 50 v.H. der Absolventen ein Studienabschluß wenigstens innerhalb der Höchstförderungsdauer schon deshalb unwahrscheinlich, weil sie die Vorprüfung erst im 5. oder einem höheren Fachsemester ablegten und somit das Hauptstudium hätten verkürzen müssen, um doch noch innerhalb von neun Semestern fertig zu werden. Diese Verzögerungen bei der Vorprüfung lassen sich nach Auffassung des ORH nicht mit der erst ab dem WS 1985/86 im Grundstudium zutage getretenen Überlastung des Studiengangs erklären. Die in der Erhebung erfaßten Studenten haben nämlich das Grundstudium vor diesem Einschnitt begonnen.

Ungeachtet der zum Teil schmalen Datenbasis läßt sich nach Auffassung des ORH feststellen, daß an den beiden geprüften Universitäten Erlangen-Nürnberg und München nur noch ein verschwindend geringer Anteil der Absolventen im Diplomstudiengang Betriebswirtschaftslehre den Studienabschluß wenigstens innerhalb der Höchstförderungsdauer nach dem BAföG von neun Semestern erreicht. Die Regelstudienzeit hat in der Studienpraxis keine Bedeutung. Für den überwiegenden Teil (in München fast drei Viertel) der Absolventen ist eine Studiendauer von zwölf und mehr Fachsemestern die Regel geworden. Ein erheblicher Teil der Absolventen hat bereits die Vorprüfung nicht fristgerecht abgelegt. Die gesetzlichen Ziele, wonach ins-

besondere ermöglicht werden soll, daß bei geordnetem Studium die Prüfungen innerhalb der Regelstudienzeit abgelegt werden (vgl. Art. 36 Abs. 2 Satz 3, 71 Abs. 6 Satz 1 BayHSchG), werden jedenfalls weit verfehlt.

27.3.2 Das Staatsministerium bestreitet die statistischen Daten und Feststellungen zur Studiendauer nicht. Die Tatsache der ansteigenden Fachstudiendauer sei allgemein bekannt. Unter den derzeitigen Studienbedingungen könne niemand erwarten, daß die Studienzeiten gerade jetzt kürzer werden. Der Gesetzgeber strebe zwar ein Studium innerhalb der Regelstudienzeit an und insbesondere müßten die Universitäten das Studienangebot entsprechend organisieren; andererseits werde den Studenten jedoch ein Freiraum von vier Semestern belassen, um den der Student die Regelstudienzeit ohne Rechtfertigungszwang überschreiten dürfe. Ein Großteil der Studenten orientiere sich daher bei seiner Studienplanung an dieser um vier Semester längeren Zeit. Bei jedem Prüfungstermin werde zudem eine Vielzahl von Anträgen auf Verlängerung der Meldefristen (z.B. wegen Krankheit) eingereicht. Der nicht unerhebliche Teil der Studenten, die - insbesondere in Erlangen-Nürnberg - das Studium in enger Anlehnung an die Regelstudienzeit bewältigten, und die gesetzlichen Rahmenbedingungen belegen nach Ansicht des Staatsministeriums, daß die Studienorganisation einem zügigen Studienabschluß grundsätzlich nicht im Wege stehe, daß die Studenten aber auch nicht gehindert werden könnten, den ihnen eröffneten zeitlichen Spielraum voll auszuschöpfen. Abschließend weist das Staatsministerium darauf hin, daß die Bedeutungslosigkeit der Regelstudienzeit für die durchschnittliche Studiendauer kein spezifisches Problem der beiden geprüften Universitäten sei, sondern eine bundesweite Erscheinung mit dort teilweise viel schlechteren Werten.

27.3.3 Nach Auffassung des ORH genügt es nicht, daß die Studienorganisation an den Universitäten "einem zügigen Studienabschluß grundsätzlich nicht im Wege steht", wenn sich dies in der Studien-Wirklichkeit an den Universitäten nur unzureichend niederschlägt. Das Staatsministerium nennt keine Gründe, die es ausschließen würden, daß sich die Universitäten stärker und gezielter als bisher um die Verwirklichung eines zügigen Studiums bei der Mehrzahl der Studenten kümmern.

Wie der ORH am Beispiel des gegenwärtig besonders nachgefragten Studiengangs Betriebswirtschaftslehre an den beiden großen Landesuniversitäten aufgezeigt hat, reichen die Wurzeln der eingetretenen Entwicklung in diesem Studiengang lange zurück; mit erheblichen Zusatzmitteln aus Sofort-, Sonder- und Überlastprogrammen soll nunmehr in dieser durch das Ausbleiben

des vorausgesagten Studentenrückgangs zugespitzten Lage geholfen werden. Es liegt auf der Hand, daß sich trotz des erheblichen Einsatzes staatlicher Mittel die Studienbedingungen verschlechtern, wenn die tatsächliche Verweildauer der Studierenden an der Universität immer mehr über die der Planung und der berechneten Aufnahmekapazität zugrunde gelegte Regelstudienzeit¹⁾ hinausgeht.

Aus dem Hinweis des Staatsministeriums auf die allgemein bekannte Tatsache des Ansteigens der Fachstudiendauer darf nicht der Schluß gezogen werden, daß es sich um eine bisher und künftig nicht beeinflussbare Entwicklung handle. Die Feststellung, daß an den beiden größten Landesuniversitäten die maßgeblichen Prüfungsordnungen, mit denen eine Regelstudienzeit festgelegt worden ist, erst Ende 1988 erlassen wurden, unterstreicht die Aussage des Wissenschaftsrats²⁾, daß sich die Hochschulen in der Konzeption der Studiengänge, in der Auswahl der Studieninhalte sowie in der Organisation des Studien- und Prüfungswesens nicht hinreichend auf die mit der Hochschulexpansion seit den 70er Jahren veränderten Gegebenheiten eingestellt haben; hierin mag auch eine Erklärung für die vom Staatsministerium bescheinigte bundesweite "Bedeutungslosigkeit" der Regelstudienzeit für die durchschnittliche Studiendauer liegen.

Wenn - wie das Staatsministerium meint - das in den Hochschulgesetzen seit 1973 verankerte Bestreben des Gesetzgebers nach einer Studiendauer innerhalb der Regelstudienzeit deshalb leerläuft, weil ein Großteil der Studierenden nunmehr die Freiräume zur Überschreitung der Regelstudienzeit (um immerhin 50 v.H.) ausschöpft, dann stellt sich um so mehr die Frage, ob die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für "überlastete" Studiengänge allein ausreicht, um ein effektives und im internationalen Wettbewerb erfolgreiches Ausbildungssystem zu gewährleisten.

Der Zusammenhang zwischen dem durch die Studentenzahlen beeinflussten Finanzbedarf der Hochschulen und der die Studentenzahlen beeinflussenden tatsächlichen Studiendauer an den Hochschulen sollte jedenfalls Anlaß geben, den Einsatz zusätzlicher Haushaltsmittel in den Hochschulen vor allem mit wirksameren inneruniversitären Maßnahmen zur Begrenzung der Studienzeiten zu verknüpfen.

1) vgl. § 10 Abs. 2 S. 2 HRG; Art. 71 Abs. 4 S. 2 BayHSchG 1988 und die entsprechenden Bestimmungen in den vorausgegangenen Gesetzen seit 1973

2) a.a.O., S. 150

28 Überschneidungen der Schichtdienste im Stationsbereich der Universitätskliniken

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18 und 15 20)

Die Schichtdienste des Pflegepersonals im stationären Bereich der Universitätskliniken weisen zum Teil erhebliche, voneinander abweichende Überschneidungen auf. Der ORH hat angeregt, diese zeitlichen Überlappungen auf das notwendige Maß zu beschränken und die dadurch freiwerdenden Pflegekräfte dort einzusetzen, wo sie wegen nicht besetzbarer Stellen fehlen.

- 28.1** Der ORH hat bei den Kliniken der bayerischen Universitäten im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, in welchem Umfang sich die Dienstschichten des Pflegepersonals im stationären Bereich zeitlich überschneiden. Ziel der Untersuchung war es festzustellen, ob auch durch interne organisatorische Maßnahmen zu einer Verbesserung der personellen Situation im Bereich des Pflegedienstes der Universitätskliniken beigetragen werden kann.

Im Bereich der stationären Krankenpflege muß die Arbeitszeit des Pflegepersonals so über den Arbeitstag und die Arbeitswoche verteilt werden, daß den im Tages- und Wochenablauf unterschiedlichen Bedürfnissen der Patienten nach pflegerischer Betreuung entsprochen wird. Um diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, haben die Universitätskliniken die Dienstzeiteinteilung im stationären Pflegebereich fast ausschließlich in Form des Schichtdienstes organisiert, wobei jeweils drei Schichtzeiten (Früh-, Spät- und Nachtdienst) mit unterschiedlicher personeller Besetzung festgelegt wurden. Daneben gibt es in einigen wenigen Bereichen eine sogenannte Zwischenschicht.

- 28.2** Wie die Untersuchung ergeben hat, weisen diese Schichtdienste, insbesondere von der Früh- zur Spätschicht, zum Teil erhebliche und stark voneinander abweichende zeitliche Überschneidungen auf. So betrug die Überlappung der personellen Besetzung der Früh- und Spätschicht zum Zeitpunkt der Prüfung (Herbst 1988)

- beim Klinikum der Universität Erlangen-Nürnberg zwischen 30 Minuten und 3 Stunden 50 Minuten,
- beim Klinikum Großhadern der Universität München in der Normalpflege 1 Stunde 30 Minuten und in der Intensivpflege 1 Stunde,
- bei den Innenstadtkliniken der Universität München zwischen 30 Minuten und 4 Stunden,

- beim Klinikum der Technischen Universität München in der Normalpflege 1 Stunde 15 Minuten und in der Intensivpflege zwischen 30 Minuten und 1 Stunde 30 Minuten,
- beim Klinikum der Universität Würzburg zwischen 30 Minuten und 2 Stunden 30 Minuten.

Selbst in Klinikstationen, die hinsichtlich ihrer medizinischen Aufgabenstellung, der Art der pflegerisch zu betreuenden Patienten, der Organisationsform ihrer Pflegedienste, der Größe der Stationen und der Personalbesetzung weitgehend vergleichbar sind, bestanden zum Teil erheblich voneinander abweichende zeitliche Überschneidungen der Früh- und Spätschicht. Sie betragen in vergleichbaren Stationen z.B. bei

- den Medizinischen Kliniken der einzelnen Universitäten zwischen 30 Minuten und 1 Stunde 30 Minuten,
- den Chirurgischen Kliniken zwischen 30 Minuten und 1 Stunde 30 Minuten,
- den Frauenkliniken zwischen 1 Stunde und 2 Stunden 30 Minuten,
- den Neurologischen Kliniken zwischen 30 Minuten und 2 Stunden,
- den Dermatologischen Kliniken zwischen 45 Minuten und 2 Stunden 30 Minuten,
- den Zahn-, Mund- und Kieferkliniken zwischen 2 Stunden und 4 Stunden,
- den Neurochirurgischen Kliniken zwischen 30 Minuten und 1 Stunde 30 Minuten.

Nach den Feststellungen des ORH fällt in die Überlappungszeit der Früh- und Spätschicht hauptsächlich die Übergabe der in einer Krankenstation vorhandenen Patienten vom Personal der übergebenden an die übernehmende Schicht mit mündlichen Erläuterungen und Ergänzungen zur medizinischen Dokumentation. Soweit die Überlappungszeiten über 30 Minuten hinausgehen, werden sie auch mit zusätzlichen Tätigkeiten begründet, die wegen zu knapper Personalbesetzung während der Frühschicht nicht erledigt werden können (vgl. TNr. 28.3). Wenngleich aufgrund besonderer Umstände in Einzelfällen längere Überlappungszeiten berechtigt sein können, zeigt doch die Praxis, daß bei den Normal- und Intensivpflegestationen Überschneidungen des Früh- und Spätdienstes von 30 Minuten zur ordnungsgemäßen Abwicklung aller vom Pflegepersonal in dieser Zeit zu erbringenden Tätigkeiten im allgemeinen ausreichen. So ist im Bereich der Universität Würzburg für den größten Teil aller Krankenstationen des Klinikums eine Überlappungszeit des Früh- und Spätdienstes nur in dieser Höhe festgelegt. Auch bei der

Universität Erlangen kommen einzelne Kliniken mit einer Überschneidung des Früh- und Spätdienstes von 30 Minuten aus.

Der ORH hat diese in der Praxis vorgefundene Mindestdauer von 30 Minuten zum Vergleich herangezogen und rechnerisch das Gesamtvolumen der diese Zeitdauer übersteigenden Überlappungszeiten des Früh- und Spätdienstes ermittelt. Hierbei wurde von der tatsächlichen Besetzung der Normal- und der Intensivpflegestationen aller Kliniken und bettenführenden Institute der bayerischen Universitäten mit **geprüftem** Pflegepersonal ausgegangen und ein Vergleichszeitraum von vier Wochen bzw. einem Monat im September/Oktober 1988 zugrunde gelegt. In der Berechnung wurden die Schichtdienst-Überschneidungen je zur Hälfte auf die Pflegekräfte des Früh- und Spätdienstes aufgeteilt, um die unterschiedlichen Besetzungsstärken der Früh- und Spätschicht gleichmäßig zu berücksichtigen. Beim Klinikum Großhadern wurden wegen der dort teilweise langen Wege zusätzliche Zeiten eingerechnet. Unberücksichtigt blieben dagegen bei allen Kliniken wegen des insgesamt geringeren Ausmaßes die Überschneidungszeiten der Spät- und Nachtschicht und der Nacht- und Frühschicht.

Hochgerechnet auf ein volles Jahr ergaben sich hiernach rechnerisch folgende Überhänge an Überlappungszeiten der Früh- und Spätschicht (ohne Ordensschwwestern):

- für das Klinikum der Universität Erlangen-Nürnberg	102 850 Stunden,
- für das Klinikum der Universität München	85 591 Stunden,
- für das Klinikum der Technischen Universität München	38 738 Stunden,
- für das Klinikum der Universität Würzburg	31 377 Stunden.

Diese Zeiten entsprechen rechnerisch	einem Gesamtvolumen von
- bei der Universität Erlangen-Nürnberg	61 Pflegekräften
- bei der Universität München	51 Pflegekräften
- bei der Technischen Universität München	23 Pflegekräften
- bei der Universität Würzburg	<u>18 Pflegekräften</u>
insgesamt	153 Pflegekräften

Dieser Gesamtwert erhöht sich rechnerisch durch die Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 39 bzw. 38,5 Stunden ab 1. April 1989 auf 157 und ab 1. April 1990 auf 159 Pflegekräfte.

Der ORH sieht angesichts dieses Ergebnisses eine Möglichkeit, der derzeit schwierigen personellen Situation im Pflegedienst der Universitätskliniken zu begegnen. So könnten die durch den Abbau von langen Überlappungszeiten freiwerdenden Kapazitäten zur Verstärkung solcher Dienstschichten herangezogen werden, die wegen nichtbesetzbarer Stellen personell unterbesetzt sind.

Den Universitäten wurde deshalb empfohlen, die Überschneidungen des Früh- und Spätdienstes im stationären Pflegebereich ihrer Kliniken regelmäßig auf 30 Minuten zurückzuführen, sofern nicht besondere Umstände in Einzelfällen eine längere Überlappungszeit erfordern. Soweit vereinzelt längere mittägliche Überlappungszeiten durch die in diese Zeit hineinreichenden ärztlichen Visiten verursacht sind, wurde angeregt, durch eine entsprechende Dienstplanänderung für den Ärztlichen Dienst sicherzustellen, daß Visiten künftig möglichst außerhalb der Überlappungszeit der Früh- und Spätschicht des Pflegedienstes stattfinden. Wegen des großen Einflusses der Dienstplangestaltung sowohl auf die Qualität der Patientenversorgung als auch auf den Personalbedarf wurde ferner angeregt zu prüfen, ob in die Arbeitszeiteinteilung und die Dienstplangestaltung des Pflegedienstes künftig die Zentralverwaltungen der Universitäten einbezogen werden sollten.

28.3 Die längeren Überlappungszeiten des Früh- und Spätdienstes wurden - wie bereits erwähnt - auch damit begründet, daß infolge der ungünstigen Personalsituation im Pflegebereich und der daraus resultierenden verminderten Besetzung der Dienstschichten einzelne in den Krankenstationen anfallende Arbeiten nach Möglichkeit in die Überlappungszeiten der Dienstschichten verlegt werden müßten.

Daß gleichwohl die Abwicklung der vom Pflegedienst in der Früh- und Spätschicht zu erbringenden Aufgaben auch bei Inanspruchnahme kürzerer Überlappungszeiten möglich ist, zeigen nicht nur die in einer Reihe von Kliniken schon bisher festgelegten Überlappungszeiten von 30 Minuten, sondern auch die nunmehr in mehreren Kliniken veranlaßten, zum Teil erheblichen Reduzierungen dieser Überschneidungszeiten.

So wurde im Bereich der Universität Würzburg, bei der der überwiegende Teil aller Kliniken ohnehin nur eine Überlappungszeit der Früh- und Spätschicht von 30 Minuten aufweist, nunmehr auch für einen Teil der restlichen Kliniken eine Reduzierung der Dienstschichtüberschneidungen vorgenommen. Diese Verminderungen betragen im Einzelfall - selbst unter Einrechnung von Wege- und Umkleidezeiten - mehr als 1 Stunde. Die Universität Würzburg hat entsprechend den Prüfungsanregungen im Übrigen auch den Klinikvorständen empfohlen, die ärztlichen Visiten so zu organisieren, daß sie nicht zu einer Verlängerung der mittäglichen Überlappungszeiten des Pflegedienstes führen.

Soweit im Bereich der Universität Erlangen-Nürnberg die Überschneidungen des Früh- und Spätdienstes mehr als 30 Minuten betragen, haben die Kliniken die Anregung zur Verminderung der mittäglichen Überlappung der Dienstschichten unter Hinweis auf den Umfang der in dieser Zeit zu erledigenden pflegerischen und organisatorischen Tätigkeiten sowie der anfallenden Wege- und Umkleidezeiten weitgehend abgelehnt. Eine Klinik hält jedoch eine Kürzung der bisherigen Überlappungszeit der Früh- und Spätschicht von 3 Stunden 20 Minuten auf 1 Stunde zuzüglich Wegezeiten für vertretbar. Die Leitung einer weiteren Klinik hat erklärt, daß sie eine Höchstdauer der mittäglichen Überlappung der Dienstschichten von 30 Minuten für ausreichend erachte. Sie befürchte aber, daß selbst eine Kürzung der Überschneidungszeit von bisher 3 Stunden 20 Minuten auf 1 Stunde 30 Minuten zu Kündigungen des Personals Anlaß geben könne.

Die Technische Universität München hält bei der derzeitigen Personalausstattung eine Änderung der Überlappungszeiten nicht für möglich. Sie beabsichtigt jedoch, diese Frage zum 1. April 1990, dem Zeitpunkt der nächsten Arbeitszeitverkürzung, erneut zu prüfen.

Bei der Universität München hat eine Klinik die bisherige mittägliche Schichtdienstüberlappung stark vermindert. Die übrigen Kliniken halten wegen des Umfangs der in dieser Überlappungszeit zu erledigenden pflegerischen und organisatorischen Tätigkeiten eine Kürzung nicht für möglich.

- 28.4** Das Staatsministerium hat eingewendet, daß eine allgemeine Begrenzung der Überschneidungen der Früh- und Spätschichten auf 30 Minuten nicht durchführbar sei. Es verweist hierzu auf die Notwendigkeit einer eingehenden und umfassenden Informationsweitergabe vom Pflegepersonal der Übergebenden an die übernehmende Dienstschicht. Hierbei sei bei den Universitätskliniken die überdurchschnittlich große Zahl an schwer oder mehrfach erkrankten

Patienten, die durchschnittlich kurze Verweildauer der Patienten, die aus Kapazitätsgründen oft frühzeitige Verlegung von Patienten von den Intensivpflege- auf die Allgemeinstationen und die hohe Personalfluktuation besonders zu berücksichtigen. Außerdem ließe sich infolge der Personalknappheit und wegen des teilweisen Fehlens zentraler Dienste nicht immer vermeiden, daß im Einzelfall auch andere Arbeiten als die Patientenübergabe während der Überlappungszeit ausgeführt werden müssen.

Das Staatsministerium befürchtet, daß die Realisierung der Vorschläge des ORH, die nach Meinung des Staatsministeriums wohl nicht die Zustimmung der Personalvertretungen finden würden, zu einer erheblichen Minderung der Pflegequalität führen und den Bemühungen um eine Entlastung des Pflegepersonals und die Gewinnung ausreichenden Nachwuchses zuwiderlaufen könne. Auch könnten sich nach Meinung des Staatsministeriums aus einer Umgestaltung der Dienstpläne des Pflegepersonals in dem vom ORH angeregten Umfang für den Freistaat Bayern als Träger der Universitätskliniken Haftungsprobleme ergeben, falls die Krankenhausorganisation den Schutz der Patienten nicht mehr in bestmöglicher Weise gewährleiste.

Nach Auffassung des Staatsministeriums sollten die Überschneidungszeiten jeweils gesondert nach den Verhältnissen der einzelnen Kliniken festgelegt werden. Von einer Einbeziehung der Zentralverwaltungen der Universitäten in die Arbeitszeiteinteilung und die Dienstplangestaltung des Pflegedienstes sollte abgesehen werden, weil sich die Gestaltung der Dienstpläne an den örtlichen Besonderheiten der jeweiligen Klinik orientieren und die Zentralverwaltungen der Universitäten mit diesen Gegebenheiten nicht in ausreichendem Maße vertraut seien.

Hierzu ist zu bemerken, daß bei einer größeren Zahl von Krankenstationen die Überschneidung des Früh- und Spätdienstes nur 30 Minuten beträgt und für weitere Stationen die Überlappungszeit mittlerweile verkürzt wurde. Unter dem Gesichtspunkt der gebotenen wirtschaftlichen Führung der Universitätskliniken kann es nicht angehen, daß die Überlappungszeiten der Früh- und Spätschicht des Pflegepersonals nicht nur bei Kliniken mit gleicher medizinischer Aufgabenstellung, sondern selbst in vergleichbaren Krankenstationen solcher Kliniken landesweit stark voneinander abweichen. Im übrigen hat der ORH nicht in Abrede gestellt, daß aufgrund besonderer Umstände in Einzelfällen eine längere Überlappungszeit erforderlich sein kann.

Da zu lange Schichtdienstüberschneidungen personelle Kapazitäten binden, die effektiver eingesetzt werden könnten, erscheint es auch im Interesse der Sicherstellung einer bestmöglichen pflegerischen Versorgung der Patienten erforderlich, die Überlappungszeiten auf das gebotene Maß zurückzuführen. Die Universitäten sollten alle Anstrengungen unternehmen, um die in zu langen Überlappungszeiten liegenden Personalreserven aufzulösen und die dadurch freiwerdenden Arbeitskräfte z.B. dort einzusetzen, wo wegen nicht besetzbarer Stellen Pflegekräfte fehlen.

Unbegründet ist die vereinzelt geäußerte Befürchtung, daß die Anregungen des ORH als Versuch gewertet werden könnten, die Situation sowohl der Patientenbetreuung als auch des Pflegepersonals zu verschlechtern. Der ORH hat vielmehr stets unmißverständlich darauf hingewiesen, daß seine Empfehlungen nicht auf eine Personaleinsparung abzielen, sondern Personalreserven aufzeigen sollen, die effektiver verwendet werden könnten. Um dies zu erreichen, sollten die Zentralverwaltungen der Universitäten und übergeordnet wohl auch das Staatsministerium für die Schichtdiensteinteilung des Pflegedienstes vergleichbarer Kliniken und Krankenstationen zumindest einen einheitlichen Rahmen vorgeben, von dem nur in besonders begründeten Fällen abgegangen werden darf.

C. BAUWESEN

29 Vermeidbarer Aufwand bei staatlichen Hochbaumaßnahmen

Bei zwei vom ORH geprüften Hochbaumaßnahmen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet worden. So wurde eine Fußgängerbrücke gebaut, für die auf absehbare Zeit kein Bedarf besteht. Die Ausgaben hierfür in Höhe von 400 000 DM hätten zumindest zurückgestellt werden müssen. Beim Umbau eines Fachhochschulgebäudes hätten 400 000 DM bis 500 000 DM eingespart werden können.

29.1 Errichtung einer Fußgängerbrücke

(Kap. 15 27 Tit. 722 11)

29.1.1 Das Gelände der Universität Passau erstreckt sich entlang des linken Innufers vom Innsteg unterhalb des Kleinen Exerzierplatzes zwischen Innpromenade und Innstraße etwa 600 m flußaufwärts.

In Verbindung mit der Errichtung der Zentralbibliothek und der Mensa mit Studentenhaus wurde von einer erhöht (hochwasserfrei) liegenden Fußgängerplattform aus für über 400 000 DM eine Fußgängerbrücke gebaut, die über die Innstraße führt. Dieses Brückenbauwerk soll das Universitätsareal mit dem nordwestlich der Innstraße höher gelegenen Wohngebiet, vor allem jedoch mit dem nordöstlich an den Kleinen Exerzierplatz anschließenden Stadtkern von Passau verbinden und daneben die gefahrlose Überquerung der Innstraße ermöglichen.

Die Bauverwaltung war bei der Planung davon ausgegangen, daß die Stadt Passau anschließend an die Brücke entsprechende Fußgängerwege anlegen werde. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, daß dies in absehbarer Zeit geschieht. Der Bereich nördlich der Innstraße ist jedenfalls seit 1981 vom Geltungsbereich des Bebauungsplanes für die Universität abgetrennt. Nach einer Mitteilung des Landbauamts vom September 1988 befürwortet das Stadtplanungsamt zwar grundsätzlich die Einbeziehung des nördlich der Innstraße gelegenen "Verflechtungsbereiches" zwischen Stadt und Universität; eine Weiterführung des Höhenweges sei jedoch im Moment nicht durchsetzbar.

Eine Aufnahme in den Bebauungsplan finde im Stadtrat derzeit keine Zustimmung. Damit lagen und liegen nicht einmal die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Weiterführung des Fußgängerweges vor.

Gleichwohl hat das Bauamt das Brückenbauwerk im Dezember 1987 errichten lassen. Seit diesem Zeitpunkt überspannt die Fußgängerbrücke zwar die Innstraße, sie endet jedoch, ohne daß ein Weg weiterführt, unvermittelt an einem Steilhang. Es besteht lediglich eine Verbindung mit Treppenstufen zur Innstraße. Ihren Hauptzweck, nämlich die Anbindung der Universität über den Hang zu den dort liegenden Wohngebieten und zum Stadtkern, kann die Brücke bisher nicht erfüllen.

Zwar war das Brückenbauwerk bereits in der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) für die Erschließung des Universitätsgeländes enthalten und der Bau in Verbindung mit der Errichtung der vorgenannten Universitätsgebäude genehmigt worden. Die Genehmigung ging jedoch davon aus, daß das weiterführende Wegenetz geschaffen wird. Da dies aber beim Bau der Brücke nicht absehbar war und auch weiterhin nicht absehbar ist, hätte die Maßnahme zumindest so lange zurückgestellt werden müssen, bis sich konkrete Anzeichen dafür ergeben, daß die Brücke ihren Zweck auch tatsächlich erfüllen kann.

29.1.2 Die Verwaltung hat hiergegen im wesentlichen folgendes vorgebracht:

- Für die Entscheidung, ob eine Baumaßnahme durchgeführt wird, sei nicht die Bauverwaltung, sondern das jeweilige Staatsministerium zuständig. Die Errichtung der Fußgängerbrücke sei deshalb vorrangig in der Verantwortung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst gelegen.

Hierzu bemerkt der ORH, daß das zuständige Staatsministerium eine einmal getroffene Entscheidung über eine Baumaßnahme nur dann überprüfen kann, wenn es die dafür maßgebenden Umstände kennt. Wenn also die Bauverwaltung die Brücke schon nicht in eigener Verantwortung zurückstellen wollte, so hätte sie zumindest das Staatsministerium über die geänderten Voraussetzungen unterrichten müssen.

- OBB und Bauamt weisen sodann auf die "Notwendigkeit einer besonderen Beachtung und Förderung fußläufiger Verbindungen, u.a. von der Altstadt über einen neu anzulegenden Hangweg (Höhenweg)" als eine wichtige städtebauliche Forderung hin, die bereits im 1976 durchgeführten Ideen- und Bauwettbewerb für die Universität enthalten gewesen sei. Dieses städtebauliche Ziel habe jedoch nur dadurch erreicht werden können, daß

der Freistaat Bayern die Fußgängerbrücke errichtet und die Stadt Passau damit in Zugzwang gesetzt habe. Der Erfolg dieses Vorgehens zeige sich darin, daß in dem zur Zeit in Aufstellung befindlichen neuen Flächennutzungsplan der Stadt Passau die beiden Höhenwege im Anschluß an die Brücke als öffentliche Fußgängerwege ausgewiesen seien. Die Stadt habe im Übrigen erneut ihr Interesse an dieser Planung gezeigt und die bisherige Verzögerung auf Schwierigkeiten beim Grunderwerb zurückgeführt. Dieses ernsthafte Interesse habe die Stadt auch schon bewiesen, als sie dem Staat beim Erwerb des für den nördlichen Brückenkopf benötigten Grundstücks behilflich gewesen sei.

Demgegenüber weist der ORH darauf hin, daß in einem Flächennutzungsplan die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde lediglich in den Grundzügen darzustellen ist. Die Aufnahme der Planung in den Flächennutzungsplan spricht zwar für ein allgemeines Interesse der Stadt Passau, sie geht aber über eine vorbereitende Maßnahme nicht hinaus. Die Ausführungen der OBB und der weitere Hinweis des Bauamts, daß durch die bauaufsichtliche Zustimmung nach Art. 86 BayBO dem Bau der Fußgängerbrücke keine rechtlichen Hindernisse mehr entgegengestanden hätten, können keine Begründung für eine Maßnahme sein, für welche die tatsächlichen Voraussetzungen weder im Zeitpunkt der Bauausführung bestanden noch heute bestehen.

- Schließlich hebt die Bauverwaltung hervor, daß die Fußgängerbrücke allein schon deshalb dringend notwendig sei, um eine gefahrlose Überquerung der stark frequentierten Innstraße am Zugang zu den zentralen Einrichtungen der Universität zu ermöglichen. Die Brücke werde inzwischen sehr wohl angenommen, vor allem seitdem eine Bushaltestelle unmittelbar am nördlichen Brückenaufgang angelegt worden sei. Auch die Möglichkeit eines hochwasserfreien Übergangs wird "für eine hinreichende Begründung der Maßnahme" gehalten.

Hierzu ist zu bemerken:

Nach den Feststellungen des ORH wird die Brücke wegen der für Fußgänger wenig einladenden Wegführung auf der Nordseite der Innstraße und der nur über eine steile Treppe zu überwindenden Höhendifferenz zwischen Straße und Brücke nur wenig benutzt. Vielmehr bewegt sich der Fußgängerstrom auch weiterhin hauptsächlich auf den schon bisher benutzten, sehr reizvoll angelegten Fußgängertrassen. Der Hinweis der Bauverwaltung auf die Hochwasserfreiheit des Übergangs geht im Übrigen insoweit fehl, als bei einer Überflutung der Innstraße die Benutzung der Brücke nur dann sinnvoll wäre, wenn das weiterführende Wegenetz nördlich der Innstraße

zur Verfügung stünde. Selbst bei Unpassierbarkeit des am Inn entlang führenden Weges im Falle eines "normalen" (fünfzehnjährlichen) Hochwassers würden die Fußgänger mit Sicherheit den in relativ geringer Entfernung bereits vorhandenen überdeckten Steg und die anschließenden hochwasserfreien Wege bevorzugen. Dies würde ebenso gelten, wenn bei einer auch nur teilweise überfluteten Innstraße die öffentlichen Busse nicht verkehren könnten.

- Der weiter vorgetragenen Meinung der OBB, daß "so langfristige und komplexe Planungen wie die Einrichtung einer neuen Universität innerhalb des bebauten Gebietes einer Stadt nicht ohne wechselseitige Vorleistungen möglich" seien, kann sich der ORH hinsichtlich der Fußgängerbrücke nicht anschließen. Eine Zusage des Staates, das Bauwerk in zeitlichem Zusammenhang mit der Anlage der Höhenwege zu errichten, hätte zumal angesichts der kurzen Bauzeit für eine solche Brücke ausreichen müssen. Die vorgriffsweise Errichtung der Fußgängerbrücke und der damit verbundene hohe Kostenaufwand waren zumindest verfrüht, womöglich sogar gänzlich überflüssig. Das Vorgehen der Bauverwaltung steht damit in deutlichem Widerspruch zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit.

29.2 Umbau einer Fachhochschule

(Kap. 15 44 Tit. 740 31)

- 29.2.1** In den Jahren 1982 bis 1986 wurde für die Fachhochschule Würzburg-Schweinfurt im Altbau am Sanderring in Würzburg ein durchgreifender Umbau mit genehmigten Gesamtkosten von 9,6 Mio DM durchgeführt. Der Altbau stammt aus dem Jahre 1910.

Bei seiner Prüfung hat der ORH festgestellt, daß bei der Materialwahl und bei der konstruktiven Ausbildung und Gestaltung verschiedener Bauteile deutlich von den Grundlagen der Kostenberechnung abgewichen wurde. Die HU-Bau war vom Bauamt bei diesem Umbau schon detaillierter als bei Neubauten üblich erstellt worden. So wurden bereits Pläne im Maßstab 1 : 100 - anstatt im Maßstab 1 : 200 - gefertigt, wesentliche Leistungen schon ausführlich beschrieben und hierfür Einzelkostenberechnungen durchgeführt. Die genehmigten Gesamtkosten wurden zwar um 425 000 DM unterschritten; hätte sich das Bauamt jedoch an die Vorgaben der HU-Bau gehalten und die dort vorgesehenen Materialien, Konstruktionen und Bauteile verwendet, so hätten weitere Einsparungen von 400 000 DM bis 500 000 DM erzielt werden können.

Einige Beispiele seien hier aufgezeigt:

- Zunächst sollte nur ein Teil der alten Kiefernholzfenster durch neue ersetzt werden. Entgegen der in der genehmigten HU-Bau beschriebenen Ausführung in Kiefernholz mit Kosten in Höhe von 417 000 DM ließ das Bauamt **alle** Fenster erneuern, und zwar in Eichenholzausführung, was 268 000 DM Mehrkosten zur Folge hatte.
- Für das Herstellen, Liefern und Einbauen von 114 Zimmertüren "nach vorhandenen Mustern" waren in der genehmigten HU-Bau 300 000 DM enthalten, d.s. etwa 2600 DM je Türe. Tatsächlich kostete jedoch eine Türe im Durchschnitt 4300 DM. Statt der veranschlagten 300 000 DM wurden so 490 000 DM (= 63 v.H. mehr) ausgegeben. Zu den hohen Kosten trugen auch die nach alten Mustern neu gestalteten Messingbeschläge bei; hier waren je Türe allein für die Drückergarnitur 200 DM und für die Schonschilder 250 DM aufgewendet worden.
- Bei den zwölf Treppenhausabschlußtüren in Stahl-Glas-Konstruktion sind aufgrund der aufwendigen, aus mehreren kleinteiligen Profilen zusammengesetzten Metallrahmenkonstruktion statt der vorgesehenen 40 000 DM schließlich 104 000 DM aufgewendet worden, was einer Kostenerhöhung um 160 v.H. entspricht.
- In der genehmigten HU-Bau waren für die Demontage des vorhandenen Treppengeländers, für die Überarbeitung und den Wiedereinbau des Geländers sowie für das Montieren eines aus baurechtlichen Gründen notwendigen neuen Handlaufes Kosten in Höhe von 13 800 DM veranschlagt worden. Entgegen dieser Festlegung und trotz Einwendungen der Fachhochschule wurde jedoch ein völlig neues Treppengeländer mit Kosten von 70 000 DM eingebaut. Auch hier beruhen die hohen Kosten ganz wesentlich auf der aufwendigen konstruktiven und gestalterischen Ausbildung des neuen Geländers.

Nach Auffassung des ORH hat das Bauamt in diesem Fall zu wenig auf die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln geachtet. Abgesehen davon, daß die Gestaltungsqualität nicht wesentlich beeinträchtigt worden wäre, wenn sich das Bauamt an die von ihm in der beschriebenen Form vorgelegte und so auch genehmigte HU-Bau gehalten hätte, wäre angesichts der dringend anstehenden hohen Investitionen gerade im Fachhochschulbereich ein wirtschaftlicheres Vorgehen angebracht gewesen.

29.2.2 Das Bauamt hat in seiner Entgegnung generell auf seine Verpflichtung zu "besonders sorgfältiger Planung und Durchführung" des Vorhabens angesichts des vorgefundenen hohen Baustandards des Altbaues hingewiesen. Zu den aufgezeigten Beispielen hat es im einzelnen ausgeführt:

- Bei den Fenstern habe man sich aufgrund der Erfahrungen im Bauunterhalt für das dauerhaftere Eichenholz entschieden. Auch um die historischen Proportionen der Fenster bewahren zu können, habe man bei den filigranen Konstruktionen das stabilere Eichenholz dem Kiefernholz vorgezogen.
- Bei den Türen hätten handelsübliche Türblätter und profillose Bekleidungen "in keiner Weise mit den gestalterischen, historischen Vorgaben in Übereinstimmung" gebracht werden können. Deshalb hätten gegliederte Füllungstüren verwendet werden müssen. Bei den Beschlägen hätten im Übrigen "lediglich die unbedeutend höheren Materialkosten" eingespart werden können; wo es möglich war, habe man ohnehin nur vermessingte bzw. messingfarbene Türbänder verwendet.
- Die Konstruktion der Treppenhausabschlußtüren sei "bewußt einfach gehalten", die damaligen Treppenhausabschlüsse seien wesentlich kleinteiliger ausgeführt gewesen.
- Nach eingehenden Untersuchungen sei man zu dem Ergebnis gekommen, daß die Wiederverwendung des alten Treppengeländers teurer gekommen wäre als die dann ausgeführte Konstruktion.

Insgesamt ist das Bauamt der Meinung, es wäre "unvertretbar gewesen, den Standard der Ausstattung noch weiter zu dezimieren".

Hierzu ist festzustellen:

Die vom Bauamt vorgebrachten Gründe für die Abweichungen mußten im wesentlichen schon während der Vorbereitungen der Maßnahmen erkennbar sein. Über unabweisbar aufwendigere Leistungen hätte dann mit entsprechenden Begründungen bereits in der HU-Bau entschieden werden müssen. Dies gilt um so mehr, als das Bauamt in seiner Stellungnahme selbst von seiner "Verpflichtung zu besonders sorgfältiger Planung ... des Vorhabens" spricht. So aber entsteht der Eindruck, daß sich das Bauamt erst im Laufe der Bauausführung angesichts beträchtlicher Einsparungen an anderen Stellen zu den besagten aufwendigeren Bauausführungen entschlossen hat. Die Hinweise der OBB, daß die heute geltenden Normen und Regeln der Technik weitaus höhere und damit

kostspieligere Ansprüche an Fenster und Türen stellen als zur Erbauungszeit, daß die Treppengeländer und Treppenhausabschlüsse anstelle der früheren Holzkonstruktionen aus feuerschutztechnischen Gründen als Stahlkonstruktion ausgeführt werden mußten, gehen insoweit fehl, als dies vom Bauamt bereits bei der Aufstellung der HU-Bau zu klären war.

Auch die vom Bauamt angeführte Begründung für den hohen Gestaltungsaufwand kann nicht unwidersprochen bleiben:

Die Abweichungen wären zumindest zum großen Teil nicht unbedingt erforderlich gewesen, um die Maßnahme "wirtschaftlich und technisch zweckmäßig" (vgl. RL Bau) herzustellen. So wären zur Erreichung einer "Mindestidentität" (so das Landbauamt) des Gebäudes auch einfachere Konstruktionen und Materialien ausreichend gewesen, z.B. bei den Türen, bei den Treppenhausabschlüssen und den Treppengeländern.

29.2.3 Die OBB ist in ihrer Stellungnahme ausführlich auf die "Angemessenheit der Detailgestaltung" - nicht nur des Gebäudes der FHS Würzburg, sondern generell bei denkmalwürdigen Gebäuden - eingegangen. Sie weist darauf hin, daß das nach einem Entwurf von Dipl.-Ing. Gablonsky 1908 - 1910 errichtete Gebäude entsprechend seiner baulichen Qualität ein Zeitdokument sei, dessen Charakteristikum vor allem in einer handwerklich besonders soliden Ausführung liege. Beim Umbau und bei der Sanierung dieses im letzten Krieg schwer beschädigten und danach nur notdürftig wieder aufgebauten Gebäudes hätten diese Fakten berücksichtigt werden **müssen**. Die Ausbildung der Details **hatte** deshalb soweit wie möglich in Anlehnung an den Entwurf von Gablonsky zu **erfolgen**. Die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme sieht die OBB im vorliegenden Fall dadurch gegeben, daß "der Umbau und die Sanierung insgesamt bei Verwendung solider Materialien und Ausführung einwandfreier Konstruktionen ... durchgeführt (und) insgesamt Einsparungen von rd. 425 000 DM gegenüber den vom Landtag genehmigten Kosten erzielt" worden seien.

Dieser Argumentation vermag der ORH nicht zu folgen:

Zum einen muß die Verwendung solider Materialien und die Ausführung einwandfreier Konstruktionen als selbstverständliche Grundvoraussetzung für die Durchführung staatlicher Baumaßnahmen angesehen werden, zum anderen wird dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht allein schon dadurch entsprochen, daß eine Maßnahme im Rahmen der genehmigten Kosten bleibt. Grundsätzlichen Bedenken begegnet die Stellungnahme der OBB aber vor allem

insoweit, als sie schlechthin für die völlige Wiederherstellung der gestalterischen und handwerklichen Qualität eines denkmalgeschützten Gebäudes eintritt, sei es in der Rekonstruktion verlorengegangener originaler Substanz oder Neuschaffung in einer dieser Qualität adäquaten Form. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit würde mißachtet, wollte man in all diesen Fällen die frühere Qualität ohne sachliche Notwendigkeit bis in die kleinsten Details wiederherstellen.

Die jahrelangen Erfahrungen, die der ORH bei der Prüfung der Planung und Durchführung staatlicher Bauten gewonnen hat, zeigen, daß qualitätvolle Gestaltung auch mit vertretbarem Aufwand erzielt werden kann. Diese Feststellung schließt wertvolle, schützenswerte historische Bauwerke ein, ohne daß dort ein Verlust an "Mindestidentität" beklagt werden müßte. Wir sehen vielmehr häufig, daß bei Umbauten und Sanierungen denkmalgeschützter Gebäude in den Fällen, in denen die Erhaltung oder die Rekonstruktion aller alten Bauteile nicht von vornherein unbestreitbares denkmalpflegerisches Erfordernis ist, die Bauämter es durchaus für vertretbar halten, neue Bauteile, neue Konstruktionen bewußt schlichter als das Original zu gestalten; zum einen, weil sie dies gestalterisch für eine gute Lösungsmöglichkeit halten, zum anderen aber auch in dem Bemühen, gerade bei mit öffentlichen Mitteln finanzierten Gebäuden dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen. Der ORH würde es bedauern, wenn diese Betrachtungsweise bei den Bauämtern künftig einer Einstellung weichen würde, die hohe Gestaltungsqualität in jedem Fall mit hohem finanziellen Aufwand gleichsetzt. Der ORH erinnert in diesem Zusammenhang an die von der OBB selbst den Regierungen und Bauämtern im Jahr 1981 gegebenen Hinweise, wonach auf "komplizierte Konstruktionen, teure oder wenig erprobte Verfahren und Materialien ... grundsätzlich zu verzichten" ist, "um aufwendige Planungen und kostenträchtige Bauweisen zu verhindern".

30 Förderung des nichtstaatlichen Hochbaus

(Kap. 05 03 Tit. 893 71, Kap. 13 10 Tit. 883 11 ff., 887 11, 899 71)

Die schwerpunktmäßige Prüfung der bestimmungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung staatlicher Fördermittel bei nichtstaatlichen Hochbaumaßnahmen führte im Jahr 1988 zu einer Kürzung von Fördermitteln in Höhe von 5,8 Mio DM.

30.1 Unzulässige Doppelförderung

Bei einem nach dem KHG geförderten Krankenhaus, das zugleich akademisches Lehrkrankenhaus für eine Universität ist, wurde eine Nutzfläche von 80 m²

zweimal voll gefördert. Weil es sich hier um eine Nutzfläche für das Lehrkrankenhaus handelte, hatte das damals zuständige Staatsministerium für Unterricht und Kultus dem Krankenhausträger dafür über die Universität einen Betrag von 385 000 DM zugewiesen. Dennoch hatte der Krankenhausträger dieselben Kosten zwei Jahre später im Verwendungsnachweis für die Förderung nach dem KHG noch einmal geltend gemacht. Die Regierung hatte bei der Prüfung des Verwendungsnachweises diesen Betrag nicht abgesetzt.

Der ORH hat bei seiner Prüfung die unzulässige Doppelförderung beanstandet. Darüber hinaus waren noch weitere Kosten in Höhe von 115 000 DM doppelt im Verwendungsnachweis enthalten und auch doppelt gefördert worden.

Aufgrund der Feststellungen des ORH hat die Regierung den Schlußbescheid geändert und den Förderbetrag um 500 000 DM gekürzt. Der Krankenhausträger hat den Betrag inzwischen zurückgezahlt.

30.2 Fehlerhafte Ermittlungen der zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche

Bei Hochbaumaßnahmen, die nach dem FAG gefördert werden, werden die zuwendungsfähigen Kosten meist als Kostenpauschale festgelegt. Diese wird nach der zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche (ZHNF) und dem Kostenrichtwert berechnet. Der richtigen Ermittlung der ZHNF kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Wir haben dabei wiederholt Fehler festgestellt.

30.2.1 Beim Erweiterungsbau für eine **Berufsschule** waren die zuwendungsfähigen Kosten nach einer ZHNF von 4720 m² berechnet worden. Der ORH stellte fest, daß diese Fläche fehlerhaft ermittelt worden war. Sie wurde daraufhin von der Regierung noch einmal überprüft und auf 4420 m² berichtigt.

Die zuwendungsfähigen Kosten minderten sich dadurch um 1,2 Mio DM, was zu einer Kürzung der Zuwendung um 780 000 DM führte. Ob dieser Betrag allerdings vom Schulträger zurückgezahlt werden muß, ist noch offen, weil der ORH außerdem festgestellt hat, daß die Regierung die Kosten für zwei genehmigte Umbauvorhaben im Bestand zu Unrecht aus der Förderung ausgeschlossen hatte. Der Vorgang ist insoweit noch nicht abgeschlossen.

30.2.2 Bei einem **Schulzentrum** war die ZHNF von zwei Gebäuden um insgesamt 202 m² zu hoch errechnet worden. Die zuwendungsfähigen Kosten waren deshalb um insgesamt 660 000 DM zu vermindern und die Zuwendung um 400 000 DM zu kürzen. Die Kürzung wird mit den noch ausstehenden Restzuwendungen verrechnet.

30.2.3 Bei der Prüfung eines **anderen Schulzentrums** hat der ORH allerdings auch festgestellt, daß die Regierung die zuwendungsfähigen Kosten zuungunsten des Schulträgers festgelegt hatte. Sie hatte die Flächenanteile von Wandnischen für Einbauschränke, Garderobe und Waschbecken nicht in der ZHNF berücksichtigt, obwohl sie nach DIN 277 zur Hauptnutzfläche gehören.

Insgesamt wurden dadurch 46 m² zu Unrecht nicht gefördert, was einer zuwendungsfähigen Kostensumme von 140 000 DM entspricht. Die dem Schulträger zustehende Zuwendung erhöhte sich so um 74 000 DM.

30.3 Nicht genehmigter vorzeitiger Baubeginn

Mit dem Neubau eines **Gymnasiums** war vorzeitig begonnen worden, ohne daß die dafür erforderliche Genehmigung vorgelegen hatte. Erst fünf Monate später wurde der vorzeitige Baubeginn genehmigt. Zu diesem Zeitpunkt war die Bohrpfahlgründung bereits fertiggestellt.

Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Dagegen wurde verstoßen. Als förderrechtliche Konsequenz beabsichtigt die Regierung, die Kosten für die Bohrpfahlgründung von der Förderung auszuschließen.

Dies wird die zuwendungsfähigen Kosten um 800 000 DM und die Zuwendung um 450 000 DM mindern.

30.4 Förderung nicht zuwendungsfähiger Kosten

Ein Schulverband hatte eine neue **Volksschule** mit Sportstätten errichtet. Bereits die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung hatte zu einer Minderung der zuwendungsfähigen Kosten um 1 Mio DM geführt. Die anschließende Prüfung durch ein staatliches Rechnungsprüfungsamt ergab, daß weitere nicht zuwendungsfähige Kosten von 1,1 Mio DM zu Unrecht in die Förderung einbezogen worden waren, und zwar

- Baukosten eines Hausmeisterwohnhauses	288 000 DM
- Kosten für Erschließung, bewegliche Einrichtung, Gartenanlagen sowie für Änderungs- und Reparaturarbeiten	507 000 DM
- Baunebenkosten für die pauschal geförderte Turnhalle	155 000 DM
- Sonstiges	150 000 DM

Soweit Zuwendungen für nicht zuwendungsfähige Kosten gewährt worden waren, wurden die Bewilligungsbescheide zurückgenommen. Die Prüfung führte so zu einer Kürzung der Zuwendungen um rd. 600 000 DM.

30.5 Abweichungen von den genehmigten Plänen

Bei einer **Sonderschule**, deren Baukosten voll vom Staat zu ersetzen waren, war abweichend von der genehmigten Planung u.a. eine 100 m² große Terrasse unterkellert worden, wodurch ein zusätzliches Bauvolumen von 340 m³ entstand.

Aufgrund der Prüfungsmitteilungen hat die Verwaltung unter Einbeziehung weiterer Feststellungen des ORH einen Betrag von 300 000 DM vom Schulträger zurückgefordert. Dieser hat hiergegen Widerspruch erhoben, über den noch nicht entschieden ist.

30.6 Der ORH hat auch bei anderen Maßnahmen nicht genehmigte Planungsänderungen festgestellt, die zu einer nachträglichen Erhöhung der staatlichen Fördermittel führten. Bei der Verwaltungsprüfung blieb dies in vielen Fällen ohne förderrechtliche Konsequenzen. Er hat deshalb vorgeschlagen, grundsätzliche Regelungen für die förderrechtliche Behandlung von Kostensteigerungen (Nachförderungen) zu treffen, wie das für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben bereits geschehen ist.

Die Verwaltung hat die Frage nunmehr - im wesentlichen nach den Vorstellungen des ORH - geregelt.

30.7 Bei den beispielhaft aufgeführten Maßnahmen zeigte die Rechnungsprüfung die unzulässige Verwendung staatlicher Fördermittel in Höhe von 3,5 Mio DM auf. Die Beanstandungsquote war aber auch bei den übrigen geprüften Maßnahmen hoch. Insgesamt führten die Prüfungen des ORH und der staatlichen Rechnungsprüfungsämter im Jahr 1988 zu einer Kürzung von Fördermitteln in Höhe von 5,8 Mio DM.

31 Zuweisungen zur Unterhaltung der Gemeindestraßen
(Kap. 13 10 Tit. 653 21)

Zahlreiche Gemeinden erhielten in den vergangenen Jahren vom Staat zu hohe Straßenunterhaltungszuschüsse, weil ihre Bestandsverzeichnisse fehlerhaft waren. Korrekturen könnten zu einer Verminderung dieser Zuschüsse führen und Umschichtungen bei den Straßenbaumitteln erleichtern.

- 31.1** Die kreisangehörigen Gemeinden, die nicht am örtlichen Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer beteiligt sind, erhalten nach Maßgabe der Bestandsverzeichnisse staatliche Zuschüsse nach Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG in Höhe von derzeit jährlich 2100 DM je (vollen) Kilometer für ihre Gemeindestraßen; die Zuschüsse sind in erster Linie für die Straßenunterhaltung bestimmt. Im Jahr 1988 leistete der Freistaat Bayern hierfür 154 Mio DM.

Die Bestandsverzeichnisse werden nach Art. 3 Abs. 2 BayStrWG für Gemeindestraßen von den Gemeinden geführt und sind bei Veränderungen fortzuschreiben.

- 31.2** Bei Stichproben in ganz Bayern haben die Rechnungsprüfungsämter festgestellt, daß in vielen Gemeinden die Bestandsverzeichnisse fehlerhaft bzw. nicht auf neuem Stand waren. Auch wurde Art. 46 Nr. 1 BayStrWG nicht immer beachtet, wonach nur solche Straßen als Gemeindeverbindungsstraßen einzustufen sind, die "den nachbarlichen Verkehr der Gemeinden oder der Gemeindeteile untereinander oder deren Verbindung mit anderen Verkehrswegen vermitteln". Deshalb stimmten die angegebenen Straßenlängen mit den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen vielfach nicht überein.

Hierzu folgende Beispiele:

- In mehreren Fällen wurden Straßen in das Bestandsverzeichnis aufgenommen, obwohl die Grundvoraussetzungen hierfür fehlten. So enden manche dieser Straßen, ohne daß sie Gemeinden oder Gemeindeteile verbinden, als Feld- und Waldwege.
- In anderen Fällen läßt der Ausbauzustand ein Befahren z.B. mit Pkw nicht zu, so daß die für die Einstufung als Gemeindeverbindungsstraße erforderliche Verkehrsbedeutung nicht vorliegt; z.T. handelt es sich um Erdwege ohne Unterhaltungs- und Winterdienstbetreuung.
- Nicht selten ist auch die Benutzung beschränkt z.B. auf Anlieger, land- und forstwirtschaftlichen Verkehr, Fußgänger oder Radfahrer.

Einige Gemeinden waren sich der falschen Einstufung durchaus bewußt, hatten sie jedoch nicht geändert. Im Übrigen wurden die Einstufungskriterien vielfach unterschiedlich interpretiert, was zu einer landesweit uneinheitlichen Praxis führte.

Unstimmigkeiten ergaben sich auch im Zusammenhang mit Flurbereinigungsverfahren, wenn Gemeindestraßen im Flurbereinigungsplan als öffentliche Feld- und Waldwege ausgewiesen wurden und damit beim Ausbau die bei Gemeindestraßen erforderliche Kostenbeteiligung der Gemeinde entfiel.

- 31.3 Auf der Grundlage dieser Stichprobenerhebungen hat der ORH die zuständigen Staatsministerien der Finanzen und des Innern gebeten zu veranlassen, daß die Gemeinden ihre Bestandsverzeichnisse aktualisieren. Dabei sollte auch eine landesweit einheitliche Einstufung in Straßenklassen entsprechend den Regelungen des BayStrWG angestrebt werden.

Das Staatsministerium der Finanzen hat dementsprechend die Regierungen im Juli 1989 gebeten, bei der Gewährung von Straßenunterhaltungszuschüssen in Zukunft verstärkt darauf zu achten, daß die von den Gemeinden gemeldeten Straßenlängen mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmen. Es hat durch Schreiben vom 24.8.1988 und erneut vom 5.7.1989 die Regierungen angewiesen, zuviel gezahlte Unterhaltungszuschüsse zurückzufordern. Auf Anregung des ORH hat es Vorkehrungen getroffen, um den damit verbundenen Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten.

Das Staatsministerium des Innern hat als Oberste Straßenaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 13.10.1989 seinerseits die Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden erneut gebeten, auf eine richtige und vollständige Führung der Bestandsverzeichnisse hinzuwirken und darüber hinaus künftig verstärkt auf eine sachgerechte Einstufung von Gemeindeverbindungsstraßen zu achten.

- 31.4 Die Rechnungsprüfungsämter haben knapp 10 v.H. der Gemeindestraßen überprüft und festgestellt, daß die den Zuschüssen zugrunde gelegte Straßenlänge in diesen Fällen insgesamt um mehr als 5 v.H. zu hoch angegeben war. Landesweit hochgerechnet, ergeben sich daraus schon für ein Jahr Fehlzahlungen von etwa 8 Mio DM. Die vom ORH verlangte Berichtigung der Bemessungsgrundlagen führt allerdings zu keinen Einsparungen im Staatshaushalt, weil die Mittel nach dem derzeitigen System des Finanzausgleichs dem sog. Landratsamtkontingent zuwachsen und damit letztlich doch wieder in

den Gemeindestraßenbau fließen. Tendenziell führt dies dazu, daß die Diskrepanz zwischen dem Ausbauzustand der Kommunal- und der Staatsstraßen weiter zunimmt.

Der ORH erinnert in diesem Zusammenhang an seine wiederholt geäußerte Auffassung, wonach das Ungleichgewicht in der Verteilung des Aufkommens aus der Kraftfahrzeugsteuer zwischen dem Staat und den Kommunen einer Revision bedürfte (vgl. Jahresberichte 1987 TNr. 32 und 1988 TNr. 35.2).

III. UNTERSUCHUNGEN ZUR WIRTSCHAFTLICHKEIT DER MITTELBEHÖRDEN

32 Allgemeines

Der Landtag hat den ORH mit Beschluß vom 5. Februar 1985 (Drucksache 10/5941) gebeten, sich gutachtlich zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden zu äußern; dabei sollte vor allem der tatsächliche Personalbedarf unter Berücksichtigung der Möglichkeiten geprüft werden, die einen Aufgabenabbau zulassen.

Der ORH hat in den letzten Jahren über das Ergebnis seiner Untersuchungen

- bei den Bezirksfinanzdirektionen (ORH-Bericht 1986 TNr. 13),
- dem Landesversorgungsamt (ORH-Bericht 1988 TNr. 23),
- den Oberforstdirektionen (ORH-Bericht 1986 TNr. 14, ORH-Bericht 1988 TNr. 45) und
- den Regierungen (ORH-Bericht 1986 TNr. 14, ORH-Bericht 1987 TNrn. 13 bis 20, ORH-Bericht 1988 TNrn. 37 bis 44)

berichtet. Ferner hat der ORH im Rahmen seiner turnusmäßigen Prüfungen bei den Präsidien der Landespolizei deren Organisation sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Präsidien und den Direktionen untersucht. Diese Prüfungen haben ergeben, daß von Einzelfällen abgesehen, sowohl die Entscheidungen über die innere Organisation der Präsidien, die das Staatsministerium bei der Neuorganisation der Polizei in den Jahren 1975 bis 1979 getroffen hat, als auch die Aufgabenabgrenzung auf den verschiedenen Ebenen der Landespolizei nicht in Frage gestellt werden können; dabei hat der ORH die Entscheidung, daß sieben Präsidien und 32 Direktionen errichtet wurden, zugrunde gelegt. Weitergeführt werden noch die Untersuchungen über die Ahndung der Verkehrsordnungswidrigkeiten, die teilweise bei den Präsidien, teilweise bei den Direktionen der Landespolizei und teilweise beim Polizeiverwaltungsamt bearbeitet werden. Hierzu wird sich der ORH voraussichtlich in seinem nächsten Jahresbericht äußern.

Im Übrigen waren im Zeitpunkt des letzten Berichts die Untersuchungen bei den Oberfinanzdirektionen sowie in den Bereichen "Verkehrswesen" und "Soziale Aufgaben" der Regierungen noch nicht beendet. Über das Ergebnis dieser Untersuchungen wird unter TNr. 33 bis 35 berichtet. Damit sind aus der Sicht des ORH die Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der Mittelbehörden gemäß dem Beschluß des Bayer. Landtags vom 5. Februar 1985 abgeschlossen. Sie haben insgesamt erhebliche Personal- und Stellenreserven aufgezeigt. Diese waren im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Verwaltungsorganisation nicht immer den veränderten Aufgaben und Erfordernissen angepaßt und Rationalisierungsmöglichkeiten nicht ausreichend erkannt und wahrgenommen worden sind. Der ORH hat Wege zu einem wirtschaftlicheren Personal- und Mitteleinsatz sowie zu Verbesserungen im Verwaltungsablauf aufgezeigt. Es erscheint aber geboten, daß die Verwaltung selbst laufend und verstärkt organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten untersucht. Dies sehen auch die Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 26. Juni 1984 vor.

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

33 Sachgebiete 310 bis 312 - Verkehrswesen

Bei den Sachgebieten 310 bis 312 bestehen bei einzelnen Regierungen Personalüberhänge; außerdem ist Personal unterwertig eingesetzt. Mindestens vier Stellen können eingespart und acht Stellen abgeschichtet werden.

33.1 Aufgaben

Die Sachgebiete 310 der Regierungen (Verkehrssachgebiete), bei der Regierung von Oberbayern ferner die Sachgebiete 311 und 312, nehmen Aufgaben aus den Geschäftsbereichen der Staatsministerien für Wirtschaft und Verkehr und des Innern wahr. Als höhere Landesverkehrsbehörden haben sie erstinstanzliche und aufsichtliche Zuständigkeiten insbesondere für die Bereiche Straßenverkehrsrecht, Personen- und Güterkraftverkehrsrecht sowie Schienenverkehr. Die Aufsicht über private Versicherungsunternehmen von geringerer wirtschaftlicher Bedeutung sind der Regierung von Oberbayern für die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz und Schwaben sowie der Regierung von Mittelfranken für die Regierungsbezirke Mittelfranken, Oberfranken und Unterfranken übertragen. Landesweit zuständig ist die Regierung der Oberpfalz für die Fahrschulüberwachung, die Regierung von Oberbayern für die Fahrlehrerprüfung.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben war im Erhebungszeitraum 1987 folgendes Personal (einschließlich Sachgebietsleiter) eingesetzt:

Zahlenübersicht 1

Regierungen	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	Summe
Beschäftigte	30,2	6,1	10,0	7,0	10,6	8,9	11,5	84,3

33.2 Personalbemessung

Der ORH hat die den Verkehrssachgebieten obliegenden, nach Art und Schwierigkeit unterschiedlichen Aufgaben in 13 Fallgruppen aufbereitet und für jede Regierung hierzu die entsprechenden Fallzahlen, Bestandszahlen

und Jahresarbeitszeitanteile erhoben. Als Bezugsgröße für die Personalbemessung wurde für jede Fallgruppe der Durchschnitt der drei Regierungen mit den jeweils niedrigsten Arbeitszeitanteilen ermittelt; die so errechneten Werte wurden zum Ausgleich individueller Zufälligkeiten sowie der zwischenzeitlich eingetretenen Arbeitszeitverkürzung um 20 v.H. zugunsten der Verwaltung korrigiert. Zusätzlich wurden konkret faßbare Besonderheiten berücksichtigt.

Als Ergebnis wurden der Verwaltung, die bisher über keine konkreten Personalbemessungsgrundlagen verfügte, einfach zu handhabende Meßzahlen für die einzelnen Fallgruppen vorgeschlagen, gegen die sie keine Einwendungen geäußert hat.

Auf dieser Grundlage errechneten sich - mit Ausnahme der Regierung von Niederbayern - Personalüberhänge, die in der Zahlenübersicht 2 dargestellt sind.

Zahlenübersicht 2

Regierungen	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	Summe
rechnerischer Personalüberhang	0,3	- 0,9	1,3	0,8	1,6	0,8	2,7	6,6

Bei der Wertung dieses Ergebnisses ist - worauf auch die Verwaltung in ihrer Stellungnahme hinweist - zu berücksichtigen, daß die meisten Bearbeiter vielfältige Tätigkeiten mit Unterschieden nach Schwierigkeitsgrad und Zeitaufwand zu bewältigen haben und deshalb geringe Differenzen, die sich bei einzelnen Fallgruppen ergeben, nicht ohne weiteres zu einem tatsächlich abbaubaren Personalüberhang aufsummiert werden können. Aus diesem Grund hält der ORH nur einen Personalabbau um je eine Stelle bei den Regierungen der Oberpfalz und von Mittelfranken und um zwei Stellen bei der Regierung von Schwaben für geboten. Im übrigen verbleiben gewisse Personalreserven, mit denen eventuelle Aufgabenmehrungen aufgefangen werden können.

33.3 Personaleinsatz nach Laufbahngruppen

33.3.1 Bei drei Regierungen sind außer den Sachgebietsleitern keine weiteren Beamten des höheren Dienstes eingesetzt. Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, bei den übrigen Regierungen die zusätzlichen Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes abzuschichten.

Hiergegen wenden sich die Staatsministerien für Wirtschaft und Verkehr und des Innern mit der Begründung, die Sachgebietsleiter wären bereits durch die Mitgliedschaft in Ausschüssen und Nahverkehrskommissionen, durch die Mitwirkung beim Aufbau von Verkehrskooperationen und bei der Verkehrsplanung sowie der Durchführung von Planfeststellungsverfahren mit umfangreichen Anhörungsterminen zeitlich nicht mehr in der Lage, sämtliche schwierigen Angelegenheiten allein zu bewältigen. Vielmehr seien zusätzliche Beamte des höheren Dienstes erforderlich, da der Bürger heute sensibler auf staatliche Entscheidungen reagiere. Die damit gestiegene Beschwerdebhäufigkeit erfordere in zunehmendem Maße schwierige rechtliche Beurteilungen. Durch die Abschichtung von Beamten des höheren Dienstes würde zum einen der wachsende Anspruch des Bürgers auf bürgernahe Verwaltung in einem unangemessenen Maße eingeschränkt, zum anderen die verkehrspolitische Zielsetzung der Staatsregierung nach einer Verbesserung der Verkehrssituation auf Dauer in Frage gestellt.

Der ORH hält grundsätzlich an seiner Auffassung fest, da die Verkehrssachgebiete vergleichbare Aufgaben haben und diese bei drei Regierungen ohne zusätzlichen höheren Dienst bewältigt werden. Konkrete Sonderumstände, die den verstärkten Einsatz des höheren Dienstes bei den anderen Regierungen rechtfertigen könnten, liegen nicht vor. Allenfalls erscheint es vertretbar, bei der Regierung von Oberbayern wegen der komplexen Aufgaben im Ballungsraum München neben den Sachgebietsleitern - für sämtliche Verkehrssachgebiete zusammen - einen Beamten des höheren Dienstes für Tätigkeiten herausgehobenen Schwierigkeitsgrades zu beschäftigen. Dabei ist zu bedenken, daß dort bereits durch die Aufteilung in drei Sachgebiete gegenüber den anderen Regierungen erhebliche Spezialisierungs- und Rationalisierungsvorteile gegeben sind.

Der ORH hält es daher für geboten, insgesamt fünf Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes abzuschichten, und zwar bei den Regierungen von Oberbayern, Mittelfranken und Schwaben jeweils eine und bei der Regierung von Unterfranken zwei.

Die Regierung von Unterfranken hat mitgeteilt, sie beabsichtige, aufgrund der Anregung des ORH jedenfalls eine Stelle des höheren Dienstes abzuschichten.

- 33.3.2** Im Sachgebiet 310 der Regierung von Schwaben sind - im Gegensatz zu den anderen Regierungen - keine Beschäftigten des mittleren Dienstes eingesetzt. Dem ORH erscheint deshalb eine weitere Abschichtung von drei Stellen des gehobenen Dienstes erforderlich.

34 **Abteilungen 6 - Soziale Angelegenheiten**

Bei den Sozialabteilungen der Regierungen wurden Personalüberhänge (neun Stellen) festgestellt; außerdem war Personal (sieben Stellen) unterwertig eingesetzt.

34.1 **Aufgaben**

Die Abteilungen 6 nehmen in der Mittelstufe die Aufgaben aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung wahr, soweit sie nicht Sonderbehörden wie beispielsweise dem Landesversorgungsamt zugewiesen sind. Sie bestehen im wesentlichen aus den Sachgebieten

- 600, 601 ¹⁾ Sozialhilfe, Jugendhilfe und andere soziale Angelegenheiten
- 610 Hauptfürsorgestelle
- 630 Lastenausgleich und Flüchtlingswesen

Der Personalstand der Abteilungen 6 ist von 1980 bis 1986 nahezu gleichgeblieben und hat sich von insgesamt 301 Bediensteten am 1. Januar 1987 auf 316 Bedienstete am 1. Januar 1989 erhöht.

Der ORH hat die Abteilungen 6 auf der Basis der Fallzahlen, Bestandszahlen und Jahresarbeitszeitanteile für das Jahr 1986 untersucht. Bei der abschließenden Auswertung blieben die Sachgebiete 630 (am 1. Januar 1989 79,5 Bedienstete) außer Betracht, da für die Lastenausgleichsverwaltung ²⁾ eine gesonderte Prüfung vorgesehen ist und im Arbeitsgebiet Flüchtlingswesen und Asylbewerber zwischenzeitlich so wesentliche Veränderungen eingetreten sind, daß eine Beurteilung aufgrund der erhobenen Daten von 1986 keine realistischen Ergebnisse mehr erwarten läßt.

Nicht in die Untersuchung einbezogen wurden die bei den Regierungen von Oberbayern und Mittelfranken konzentrierten Aufgaben der Regierungen als Obergewerkschaften, weil sich der ORH hierzu bereits in seinem Bericht 1978 TNr. 37 geäußert hat und mit den in diesem Bereich anfallenden Aufgaben im wesentlichen jeweils nur ein Beamter des gehobenen Dienstes befaßt ist.

1) nur bei der Regierung von Oberbayern

2) vgl. ORH-Bericht 1984 TNr. 27

34.2 Personalbemessung

34.2.1 Der ORH hat - wie bei den Sachgebieten 310 bis 312 (vgl. TNr. 33) - die den Sachgebieten 600, 601 und 610 obliegenden, nach Art und Schwierigkeit unterschiedlichen Aufgaben in Fallgruppen aufbereitet und für jede Regierung hierzu die entsprechenden Fallzahlen, Bestandszahlen und Jahresarbeitszeitanteile erhoben. Als Bezugsgröße für die Personalbemessung wurde für jede Fallgruppe der Durchschnitt der drei Regierungen mit den jeweils niedrigsten Arbeitszeitanteilen ermittelt; die so errechneten Werte wurden zum Ausgleich individueller Zufälligkeiten sowie der zwischenzeitlich eingetretenen Arbeitszeitverkürzung um 20 v.H. zugunsten der Verwaltung korrigiert. Zusätzlich wurden konkret faßbare Besonderheiten berücksichtigt.

Auf dieser Grundlage errechneten sich - mit Ausnahme bei den Regierungen von Oberbayern und von Schwaben - Personalüberhänge, die in der Zahlenübersicht 1 dargestellt sind.

Zahlenübersicht 1

Regierungen	OB	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Schw	Summe
SG 600 und 601	1,0	1,0	3,5	1,5	0,5	1,0	0,5	9,0
SG 610	- 1,5	0,5	-	1,0	1,5	1,0	- 0,5	2,0
rechnerischer Personalüberhang	- 0,5	1,5	3,5	2,5	2,0	2,0	-	11,0

Bei der Wertung dieses Ergebnisses ist - worauf auch die Verwaltung in ihrer Stellungnahme hinweist - zu berücksichtigen, daß die meisten Bearbeiter vielfältige Tätigkeiten mit Unterschieden nach Schwierigkeitsgrad und Zeitaufwand zu bewältigen haben und deshalb geringe Differenzen, die sich bei einzelnen Fallgruppen ergeben, nicht ohne weiteres zu einem tatsächlich abbaubaren Personalüberhang aufsummiert werden können. Aus diesem Grunde hält der ORH nur folgenden Stellenabbau für geboten:

Zahlenübersicht 2

Regierungen	NB	OPf	OFr	MFr	UFr	Summe
Stellen	1,0	3,0	2,0	1,5	1,5	9,0

- 34.2.2 Die Untersuchung ergab ferner, daß bei einigen Regierungen in folgender Anzahl Stellen des gehobenen Dienstes in solche des mittleren Dienstes abgeschichtet werden können:

Zahlenübersicht 3

Regierungen	OB	NB	OPf	UFr	Schw	Summe
SG 600 und 601	1,5	0,5	-	0,5	0,5	3,0
SG 610	1,5	0,5	1,0	0,5	1,0	4,5
Summe	3,0	1,0	1,0	1,0	1,5	7,5

34.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung hat im Prüfungsschriftwechsel Einwendungen gegen die Untersuchungsmethode erhoben. Darüber hinaus macht es geltend, daß nach 1986 für die Sachgebiete 610 folgende Aufgabenmehrungen eingetreten seien:

- wesentliche Änderung des Schwerbehindertengesetzes,
- neue Ausgleichsabgabenverordnung,
- Verstärkung der Beratungstätigkeit.

Insgesamt könnten eventuelle Einsparungsmöglichkeiten in einzelnen Bereichen der Abteilungen 6 nicht zu Personalreduzierungen führen, sondern müßten zur Verstärkung überbelasteter Bereiche (z.B. Flüchtlingswesen, Heimaufsicht) verwendet werden.

Das Staatsministerium des Innern hat die Ansicht vertreten, daß die Untersuchungsergebnisse im Hinblick auf die Aufgabenentwicklung seit 1986 nur noch bedingt aussagefähig seien. Es beabsichtige, die Personalausstattung der geprüften Sachgebiete im Benehmen mit dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zu überprüfen und in diese Prüfung auch die Frage des geforderten Stellenabbaus und der Abschichtung von Stellen einzubeziehen.

Der ORH hat den ursprünglichen Einwendungen zur Untersuchungsmethode durch entsprechende Korrekturfaktoren (vgl. TNr. 34.2.1) Rechnung getragen. Er verkennt im übrigen nicht, daß zwischenzeitlich Änderungen eingetreten sind, die eine zusätzliche Arbeitsbelastung zur Folge haben können. Zunächst ist aber davon auszugehen, daß aufgrund der bei der Prüfung vorge-

fundenen Verhältnisse neun Stellen eingespart und mindestens sieben Stellen des gehobenen Dienstes in solche des mittleren Dienstes abgeschichtet werden können (vgl. Zahlenübersichten 2 und 3). Sollte durch die von der Verwaltung auf der Grundlage der Organisationsrichtlinien der Staatsregierung durchgeführte Organisationsuntersuchung (vgl. auch TNr. 32) konkret nachgewiesen werden können, daß wegen neuer Aufgaben zusätzliches oder höherwertiges Personal benötigt wird, muß nach Auffassung des ORH hierfür jedenfalls das aufgezeigte Einsparungspotential in Anspruch genommen werden.

B. Oberfinanzdirektionen

- 35 Bei den Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg entspricht die Personalausstattung in den meisten Aufgabengebieten dem Bedarf. In Teilbereichen sind jedoch noch Personaleinsparungen möglich. Der ORH hält es für geboten, jedenfalls 55 Stellen abzubauen, die ganz überwiegend die Verwaltungsdienste betreffen. Das Staatsministerium der Finanzen teilt insoweit die Auffassung des ORH.

Die laufenden Rationalisierungsbemühungen der Oberfinanzdirektionen sollten mehr noch als bisher durch eigene Organisationsuntersuchungen unterstützt werden.

35.1 Stellung und Funktion der Oberfinanzdirektionen in der Verwaltung

Gemäß § 8 des Finanzverwaltungsgesetzes leiten die Oberfinanzdirektionen die Finanzverwaltung **des Bundes und des Landes** in ihren Bezirken. Die Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg sind zugleich Bundes- und Landesfinanzbehörden. Entsprechend sind bei den beiden Oberfinanzdirektionen Bundes- und Landesabteilungen eingerichtet, und zwar

- als Bundesabteilungen
 - . die Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung und
 - . die Bundesvermögensabteilung,
- als Landesabteilungen
 - . die Besitz- und Verkehrsteuerabteilung und
 - . die Landesvermögens- und Bauabteilung.

Die Landesabteilungen der Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg sind als Mittelbehörden der Landesfinanzverwaltung dem Bayer. Staatsministerium der Finanzen nachgeordnet.

Der Bezirk der Oberfinanzdirektion München umfaßt die Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern und Schwaben,

der Bezirk der Oberfinanzdirektion Nürnberg umfaßt die Regierungsbezirke Oberpfalz, Oberfranken, Mittelfranken und Unterfranken.

Die Untersuchungen des ORH bezogen sich nur auf die Landesabteilungen der Oberfinanzdirektionen.

35.2 Aufgaben der Landesabteilungen

35.2.1 Besitz- und Verkehrsteuerabteilung

Die Besitz- und Verkehrsteuerabteilungen der Oberfinanzdirektionen (OFD) München und Nürnberg leiten als Behörden der staatlichen Mittelinstanz die Durchführung der Aufgaben, für deren Erledigung die Finanzämter, die Landesfinanzschule Bayern und die Ämter für Verteidigungslasten zuständig sind. Aufgabenschwerpunkte bilden dabei die fachliche und allgemeine Behördenaufsicht über die nachgeordneten Behörden sowie die Personalangelegenheiten dieser Behörden einschließlich der Aus- und Fortbildung.

Im einzelnen sind nachgeordnet:

Zahlenübersicht 1

	OFD München	OFD Nürnberg
Finanzämter	47	36
Finanzamtsaußenstellen	12	15
zusammen	59	51
Ämter für Verteidigungs- lasten	1	2
Aus- und Fortbildungs- stätten	1	1

Ferner sind der jeweiligen Abteilung Steuer entsprechend dem Finanzverwaltungsgesetz die Organisation sowie die Haushalts- und Personalangelegenheiten auch der Landesvermögens- und Bauabteilung und der nachgeordneten Behörden übertragen.

35.2.2 Landesvermögens- und Bauabteilung

Die Landesvermögens- und Bauabteilungen der OFDen München und Nürnberg gliedern sich in die Bereiche Vermögensverwaltung und Bauaufgaben. Die Vermögensverwaltung umfaßt die Verwaltung des den OFDen und den nachgeordneten Behörden dienenden Vermögens und des der Bundeszollverwaltung überlassenen Landesvermögens. Die Bauaufgaben umfassen die Landesbaumaßnahmen des Einzelplans 06 - Finanzverwaltung. Durch Verwaltungsabkommen ist den Landesbauabteilungen auch die Wahrnehmung der Bauaufgaben des Bundes (ein-

schließlich Bundesanstalten, NATO und Stationierungstreitkräfte) übertragen. Dieser Aufgabenbereich macht den weit überwiegenden Teil der Aufgaben der Landesvermögens- und Bauabteilung aus. Der Bund erstattet dem Land die dafür anfallenden Personal- und Sachkosten.

Der OFD München sind acht, der OFD Nürnberg sind sechs Finanzbauämter nachgeordnet.

35.2.3 Vorprüfungsstellen

Den Besitz- und Verkehrsteuerabteilungen sowie den Landesvermögens- und Bauabteilungen sind jeweils Vorprüfungsstellen zugeordnet. Diesen Stellen obliegt die Vorprüfung derjenigen Bundeseinnahmen und -ausgaben, die von den OFDen bzw. deren nachgeordneten Behörden als Landesbehörden angeordnet werden.

35.3 Organisationsaufbau der Landesabteilungen

Die Landesabteilungen der OFDen sind in Gruppen, diese wiederum in Referate untergliedert. Die Referate für Verteidigungslasten, die Vorprüfungsstellen und die Oberfinanzkassen sind dem jeweiligen Leiter der zuständigen Landesabteilung unmittelbar unterstellt.

Im Zeitpunkt der Untersuchungen durch den ORH waren die Landesabteilungen wie folgt gegliedert:

Zahlenübersicht 2

	OFD München	OFD Nürnberg
Abteilung Steuer		
Gruppen	4	4
Referate	19	18
Referat für Verteidigungslasten	1	1
Vorprüfungsstelle	1	1
Oberfinanzkasse	1	1
Landesvermögens- und Bauabteilung		
Gruppen	3	3
Referate	13	12
Vorprüfungsstelle	1	1

Die Anzahl der Gruppen und Referate in den Landesabteilungen der OFDen München und Nürnberg erscheint im Vergleich zu den OFDen in anderen Bundesländern ausgewogen. Gleichwohl hat der ORH aber angeregt, in den Landesvermögens- und Bauabteilungen der beiden OFDen die Organisation durch Zusammenfassung von Aufgaben zu straffen.

35.4 Grundlagen der Untersuchung

Die von den OFDen als Aufsichts- und Koordinierungsinstanz zu erledigenden Aufgaben erfordern in weiten Bereichen vom eingesetzten Personal ein großes Maß an konzeptioneller Tätigkeit. Die meisten dieser Tätigkeiten eignen sich, da sie nicht exakt meßbar sind, nur bedingt für die bei Organisationsprüfungen üblichen Untersuchungstechniken, die hauptsächlich auf die Ermittlung des Personalbedarfs zur Erledigung gleichförmiger, gleichartiger und regelmäßig wiederkehrender Verwaltungsaufgaben zugeschnitten sind, wie z.B. die Ermittlung von Fallzahlen, durchschnittlichen Bearbeitungszeiten u.ä.

Meß- oder Richtzahlen bzw. allgemein gültige Normen für den Personaleinsatz waren nur für wenige Aufgabenbereiche vorzufinden. Die OFDen haben auch bisher nur selten von sich aus den Personalbedarf systematisch ermittelt. Der ORH hat daher, soweit möglich, Tätigkeitsanteile und Fallzahlen anhand von Erhebungsbogen erfaßt und den Personaleinsatz in erster Linie auf der Basis von unmittelbaren Vergleichen der OFDen München und Nürnberg zueinander geprüft. Die unterschiedliche Organisationsstruktur, Besonderheiten der einzelnen Aufgabenbereiche, Schwierigkeitsgrad der zu bearbeitenden Rechtsfälle, Fluktuation des Personals, erkennbare Aufgabenentwicklung sowie Verwaltungs- und Prüfungserfahrungen wurden dabei berücksichtigt. Für Tätigkeiten wie Beratung und Auskunft gegenüber nachgeordneten Behörden etc. mußten im allgemeinen geschätzte Zeitangaben hingenommen werden, die im Quervergleich jedoch auch wieder auf Plausibilität geprüft werden konnten.

Der ORH hat die Ergebnisse seiner Untersuchungen mit den OFDen mündlich und schriftlich erörtert.

35.5 Besitz- und Verkehrssteuerabteilung (Abteilung Steuer)

35.5.1 Personalentwicklung

Die Zahl der in den Abteilungen Steuer der OFDen München und Nürnberg beschäftigten Dienstkräfte hat sich im letzten Jahrzehnt wie folgt entwickelt:¹⁾

Zahlenübersicht 3

OFD	1979	1981	1983	1985	1987	1988
München	341	345	369	363	355	350
Nürnberg	316	318	319	310	298	287
insgesamt	657	663	688	673	653	637

Trotz steigender Aufgabenbelastung und stärkerer Komplizierung des Steuerrechts ist das Personal in den beiden OFDen insgesamt relativ konstant geblieben.

Das den Steuerabteilungen fachlich nachgeordnete Personal (berechnet in Vollzeitkräften) stellte sich Anfang 1988 wie folgt dar:

OFD München rd. 11 000
OFD Nürnberg rd. 7 900

Orientiert an diesen Zahlen beträgt das Verhältnis des Personals der OFD-Abteilungen Steuer zum Gesamtpersonal der nachgeordneten Behörden etwa 1 : 31 bei der OFD München und 1 : 27 bei der OFD Nürnberg.

Seit 1983 ist vornehmlich aufgrund von automationsgestützten Rationalisierungsmaßnahmen in verschiedenen Aufgabenbereichen (z.B. Personalverwaltung, Kassenprüfung, Schreibdienst) ein kontinuierlicher Personalabbau festzustellen. Durch Aufgabenumsetzung (s. TNr. 35.5.2) und als Folge der Untersuchung durch den QRH verminderte sich der Personalstand der Steuerabtei-

1) Teilzeitbeschäftigte sind in Bruchteilen gezählt.

lungen seit 1988 weiter. So stellte sich die Personalausstattung am 1. Mai 1989 wie folgt dar:

Zahlenübersicht 4

OFD	Dienstkräfte
München	329
Nürnberg	278
insgesamt	607

35.5.2 Stellenausstattung

Der Stellenplan für die Abteilungen Steuer der OFDen (Kap. 06 04) umfaßte im Haushaltsplan 1988 insgesamt 723 Stellen; davon sind der OFD München 396 und der OFD Nürnberg 327 Stellen zugeteilt.

Im Haushaltsplan 1989/1990 wurden die Stellen gegenüber dem Haushalt 1988 um 43 reduziert; eine Stelle wurde eingespart und 42 Stellen wurden umgesetzt.

Die Stellenumsetzungen beruhen überwiegend auf dem Übergang von Aufgaben der Besoldung und des Tarifwesens auf die Bezirksfinanzdirektionen (Bezügeneorganisation).

Nach Auffassung des ORH kann das festgesetzte Stellenkontingent im Hinblick auf den seit Untersuchungsbeginn vollzogenen Personalabbau (s. TNr. 35.5.1) und aufgrund der gebotenen weiteren Personaleinsparungen über die Reduzierungen im Haushaltsplan 1989/1990 hinaus nochmals vermindert werden.

35.5.3 Vorbemerkung zu den Verwaltungsbereichen

Die typischen Verwaltungsaufgaben zur Aufrechterhaltung des inneren Dienstbetriebs sind bei beiden OFDen vornehmlich den in der Gruppe 1 der Abteilung Steuer angesiedelten Referaten für Organisation, Personal, Haushalts- und Beschaffungswesen, Aus- und Fortbildung sowie für Automation übertragen. Administrationsaufgaben werden aber auch von den Präsidialbüros der Oberfinanzpräsidenten wahrgenommen. Die Verwaltung der Dienstgebäude der OFDen ist jeweils einem Referat der Abteilung LVB übertragen.

35.5.4 Innere Dienste

Das mit den inneren Diensten beauftragte Personal ist verschiedenen Verwaltungsreferaten zugeordnet. Eine übereinstimmende Organisation der beiden OFDen besteht nicht. So ist beispielsweise die für beide Landesabteilungen arbeitende zentrale Schreibkanzlei der OFD Nürnberg dem Präsidialbüro eingegliedert, während die OFD München für jede der Landesabteilungen eine eigene zentrale Schreibkanzlei unterhält.

Ausgewählte Aufgabenbereiche der inneren Dienste der OFDen waren im Rahmen der Mittelbehördenprüfung bereits Gegenstand einer allgemeinen Querschnittsuntersuchung (vgl. ORH-Bericht 1986 TNr. 14.2.2). Aufgrund der seinerzeitigen Feststellungen hatte die OFD München in Einzelbereichen, insbesondere im Schreibdienst, Untersuchungen für die Personalbemessung in die Wege geleitet (s.a. TNr. 35.5.4 Buchstabe a). Deren Ergebnis hat der ORH in die Untersuchung der OFDen einbezogen.

Bemerkungen zu Einzelbereichen:

a) Schreibdienste

Die Schreibarbeiten für die Landesabteilungen erledigen in Schreibkanzleien sowie auf sogenannten Mischarbeitsplätzen eingesetzte Dienstkräfte. Im Zeitpunkt der Erhebungen durch den ORH waren eingesetzt:

Zahlenübersicht 5

	OFD München	OFD Nürnberg
Schreibkräfte in zentralen bzw. dezentralen Kanzleien	24,0	30,0
Arbeitsanteile der auf Mischarbeitsplätzen eingesetzten Schreibkräfte	23,5	5,0
insgesamt	47,5	35,0

Die OFD München hat im Jahr 1987 eine Schreibdienstuntersuchung durchgeführt, deren Ergebnis kurz nach Beginn der Erhebungen des ORH vorlag. Insbesondere organisatorische Maßnahmen (stärkere Zentralisierung der Schreib-

kräfte) ergaben als Resultat, daß rd. 14 Kräfte eingespart werden können. Nach entsprechender Reduzierung des Schreibpersonals beläuft sich das Verhältnis Schreibkräfte zu Diktatberechtigten bei der OFD München auf 1 : 9.

Bei Anlegung der von der OFD München erarbeiteten Meßgrößen errechnet sich für die OFD Nürnberg nach der Zahl der Diktatberechtigten ein Bedarf von 30 Schreibkräften.

Die OFD Nürnberg wurde auf die danach möglichen Personaleinsparungen hingewiesen. Sie hat daraufhin den Schreibdienst um fünf Kräfte verringert.

b) Registraturwesen

Die zentrale Aktenverwaltung in den Steuerabteilungen besorgen bei der OFD München zehn Beamte des mittleren Dienstes bzw. vergleichbare Angestellte sowie sieben Beamte des einfachen Dienstes, insgesamt also 17 Kräfte. Die OFD Nürnberg beschäftigt für die gleiche Aufgabe 15,5 Bedienstete, ausschließlich Kräfte des mittleren Dienstes.

Nach Auffassung des ORH können auch bei der OFD Nürnberg routinemäßige Registraturarbeiten durch Beamte des einfachen Dienstes erledigt werden. Es wurde daher angeregt, die Personalstruktur im Registraturbereich im Rahmen der Personalfluktuation sobald wie möglich den tatsächlichen Erfordernissen anzupassen. Die OFD Nürnberg hat mitgeteilt, daß sie beim Ausscheiden von Registraturkräften des mittleren Dienstes die Möglichkeit der Verwendung von Kräften des einfachen Dienstes prüfen wird.

Die Zentralregistraturen der Steuerabteilungen waren in München um 1 Dienstkraft, in Nürnberg um 2,5 Kräfte überbesetzt. Entsprechend den Vorstellungen des ORH reduzierte die OFD München die Personalausstattung der Registratur um eine Dienstkraft, die OFD Nürnberg hat das Personal um 1,5 Kräfte verringert und den weiteren Abbau einer Arbeitskraft zugesagt.

c) Botendienste

Die OFD München hat für Botendienste in den Landesabteilungen 6, die OFD Nürnberg dagegen 9,5 Bedienstete eingesetzt. Auch unter Berücksichtigung besonderer personeller Verhältnisse hält der ORH eine Personaleinsparung von drei Dienstkraften bei der OFD Nürnberg für möglich.

Die OFD Nürnberg hat inzwischen einen ausgeschiedenen Boten nicht mehr ersetzt; sie hat weiter zugesagt, beim Ausscheiden von Kräften die weitere Rückführung der Besetzung des Botendienstes zu prüfen.

d) Fahrdienste

Im Erhebungszeitpunkt waren bei der OFD München 13, bei der OFD Nürnberg 9 Dienstfahrzeuge im Einsatz. Jedes der Fahrzeuge wird von einem Berufskraftfahrer gefahren. Für den sogenannten allgemeinen Fahrdienst, das sind die Personenbeförderungen mit Dienst-Pkw, waren davon in München und Nürnberg je sechs Dienstwagen und Fahrer eingesetzt.

Die Untersuchung des Fahrdienstes ergab, daß bei einem rationellen Fahrzeugeinsatz die Anzahl der Fahrzeuge und Fahrer ohne Beeinträchtigung der Dienstgeschäfte eingeschränkt werden kann.

Eine Neuorganisation des Fahrdienstes führte in München zur Einsparung von drei Fahrzeugen und Fahrern. Die OFD Nürnberg hält die vom ORH dort vorgeschlagene Reduzierung um zwei Berufskraftfahrer und zwei Dienstfahrzeuge ebenfalls grundsätzlich für möglich. Der Abbau erfolgt, sobald Fahrer ausscheiden bzw. anderweitig eingesetzt werden können.

e) Behördentankstelle

Aus wirtschaftlichen Erwägungen hat der ORH der OFD Nürnberg vorgeschlagen, die behördeneigene Tankstelle aufzugeben.

Die OFD räumt die Unwirtschaftlichkeit der Tankstelle ein. Aus sozialen Gründen will sie die Stilllegung aber erst nach Ausscheiden des mit dem Tankstellendienst betrauten Kraftfahrers (Jahrgang 1931) vornehmen.

Nach Auffassung des ORH sollte alsbald ein Weg gefunden werden, den Bediensteten ohne soziale Einbuße anderweitig einzusetzen, damit der unwirtschaftliche Tankstellenbetrieb nicht noch für weitere Jahre aufrechterhalten bleibt.

f) Hausdienstpersonal

Beim Hausdienstpersonal der OFD München wurden im Anschluß an unsere Untersuchung zwei Handwerker, ein Pförtner und ein Hausmeister eingespart. Eine vom ORH angeregte genauere Arbeitsplatzuntersuchung für das Haus-

dienstpersonal ließ ferner erkennen, daß in Kürze noch ein weiterer Handwerker eingespart werden kann.

g) Gebäudereinigung

Die Gebäudereinigung ist von den OFDen großteils an Reinigungsfirmen vergeben. Daneben sind bei der OFD München noch sieben, bei der OFD Nürnberg noch zwölf eigene Reinigungskräfte tätig. Die in den Haushaltsvollzugsrichtlinien vorgegebene Sollfläche je Zeiteinheit und Kraft wurde bei beiden OFDen unterschritten. Die OFD Nürnberg hat die durch eigene Kräfte zu reinigenden Flächen auf die vorgeschriebene Größe je Reinigungskraft angehoben. Eine zwischenzeitlich ausgeschiedene Reinigungskraft wurde nicht mehr ersetzt. Die OFD München hat eine Personalreduzierung in Aussicht gestellt. Von beiden OFDen wurde dem ORH zugesichert, daß künftig ausscheidende Reinigungskräfte im Vollzug des Landtagsbeschlusses vom 19. Oktober 1977 (Übergang zur Fremdreinigung) nicht mehr ersetzt, sondern daß deren Aufgaben Reinigungsfirmen übertragen werden.

35.5.5 Personelle Ausstattung der Personalreferate

Zum Erhebungszeitpunkt oblag (gezählt nach Köpfen) der OFD München die dienstrechtliche Betreuung von 12 720 Beamten (ohne Widerrufsbeamte) und Arbeitnehmern. Für die Erledigung dieser Aufgabe waren rund 12 Vollkräfte eingesetzt. Demgegenüber waren in der OFD Nürnberg für 8950 Beamte (ohne Widerrufsbeamte) und Arbeitnehmer 13 Vollkräfte eingesetzt.

Im staatlichen Bereich gibt es keine allgemeingültigen Maßzahlen für die Ermittlung des Bedarfs von Sachbearbeitern und Mitarbeitern in Personalreferaten. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes bietet es sich deshalb vorzugsweise an, Einrichtungen und Bereiche mit gleichen oder ähnlichen Aufgaben miteinander zu vergleichen. Da die den OFDen München und Nürnberg auf dem Gebiet des Dienstrechts der Beamten und Arbeitnehmer obliegenden Aufgaben aufgrund der gleichen Struktur der zu betreuenden Personenkreise (Steuerverwaltung, Finanzbauverwaltung, Verteidigungslastenverwaltung) als gleichartig und gleichwertig angesehen werden müssen, hält der ORH einen Vergleich der beiden Personalverwaltungsbereiche für eine sachgerechte Beurteilungsgrundlage. Der ORH ist der Auffassung, daß im Bereich der Personalreferate der OFD Nürnberg eine Personalreduzierung um 1 Vollkraft im Referat für die Angelegenheiten der

Beamten, um 1,5 Vollkräfte im Referat für die Angelegenheiten der Arbeitnehmer und um 1,5 Vollkräfte in der Pflege der Personal- und Stellendatei ins Auge gefaßt werden könnte.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

35.5.6 Referate für Haushaltsangelegenheiten und Beschaffungswesen

Für die Bereiche des Haushalts- und Beschaffungswesens hat der ORH vornehmlich verwaltungsvereinfachende Maßnahmen angeregt, z.B. stärkere Eigenverantwortlichkeit der Haushaltssachbearbeiter, zahlenmäßige Reduzierung der Einzelzuweisungen von Haushaltsmitteln an die nachgeordneten Behörden, angemessene Anhebung der den nachgeordneten Behörden eingeräumten Wertgrenzen für Beschaffungen und Instandsetzungen sowie zeitliche Straffung des Vordruckbestellwesens für die Finanzämter und Vereinheitlichung der Regelungen für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel in beiden Oberfinanzbezirken. Im Bereich des Vordruckwesens hält der ORH in Form und Inhalt gemeinsam abgestimmte Vordrucke für geboten. Ferner ergaben die Erhebungen, daß mögliche personelle Einsparungen aufgrund des seit 1. Januar 1988 vom Staatsministerium der Finanzen angeordneten Wegfalls der Betriebsmittelbewirtschaftung bei den OFDen noch nicht vollzogen waren.

Durch die bereits angeordneten und die vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen ist nach Einschätzung des ORH eine Personaleinsparung in den Haushaltsreferaten der beiden OFDen von insgesamt etwa 2,5 Dienstkräften möglich.

Beide OFDen haben die Vorschläge des ORH aufgegriffen und den Personalabbau in dem vom ORH aufgezeigten Umfang zugesichert.

35.5.7 Technische Beamte für das Kraftfahrzeugwesen

Die OFDen München und Nürnberg verfügen über je zwei Technische Beamte für das Kraftfahrzeugwesen, die für die technische Betreuung der Dienstfahrzeuge der Bayerischen Finanzverwaltung, für Begutachtung von NATO-Truppenschäden, die Abwicklung von Dienstunfällen mit verwaltungseigenen Fahrzeugen sowie Aussonderungs- und Reparaturgutachten zuständig sind.

Der zu betreuende Fahrzeugbestand umfaßte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des ORH:

Zahlenübersicht 6

Fahrzeuge	OFD München	OFD Nürnberg
PKW	461	318
LKW, sonstige Nutzfahrzeuge	148	50

Im Gegensatz zur OFD München, wo die Technischen Beamten die Untersuchungen nach § 29 StVZO - mit Ausnahme älterer PKW - im vorgeschriebenen Zweijahresabstand vornehmen, wird diese Untersuchung bei der OFD Nürnberg grundsätzlich jährlich durchgeführt.

Diese Untersuchungen sowie die Abgassonderuntersuchungen nehmen einschließlich der Reisezeiten für Fahrten zu den örtlichen Behörden bei beiden OFDen die Jahresarbeitszeit je eines Technischen Beamten in Anspruch.

Der ORH erachtet dies als unwirtschaftlich, da den ersparten TÜV-Gebühren in Höhe von jährlich etwa 25 000 DM (OFD Nürnberg) bzw. 32 000 DM (OFD München) Personalvollkosten von jeweils rd. 100 000 DM gegenüberstehen.

Die OFD Nürnberg hat zugesichert, die Frage der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Technischen Beamten zusammen mit dem Staatsministerium der Finanzen zu prüfen. Die OFD München vertritt die Auffassung, die Übertragung der Arbeit der Technischen Beamten an Private sei nicht angebracht und bringe keine Einsparungen mit sich.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

35.5.8 Arbeitsgebiet Kassen- und Rechnungswesen

Der technische Stand der Automation in den Finanzkassen der Finanzämter ließ es zu, ab 1987 den zeitlichen Abstand zwischen den unvermuteten Kassenprüfungen durch die OFD zu verlängern. Die Anzahl der Kassenprüfer wurde daraufhin von den OFDen um insgesamt 8 Kräfte verringert.

Die OFD Nürnberg setzt im Außendienst für die Kassenprüfung im Unterschied zur OFD München überwiegend Beamte des gehobenen Dienstes ein. Für den Prüfungsaußendienst sind nach übereinstimmender Auffassung von ORH und

Staatsministerium der Finanzen nur etwa ein Drittel Beamte des gehobenen Dienstes erforderlich. Im übrigen sollen für diese Aufgabe Beamte des mittleren Dienstes Verwendung finden. Der ORH hat angeregt, auch bei der OFD Nürnberg vorwiegend Beamte des mittleren Dienstes für die Kassenprüfung heranzuziehen. Die Angelegenheit wird vom ORH weiterverfolgt.

Der Innendienst des Arbeitsgebiets Kassen- und Rechnungswesen war bei der OFD Nürnberg überbesetzt. Aufgrund der Prüfungserinnerungen hat die OFD Nürnberg inzwischen zwei Kräfte eingespart.

35.5.9 Liegenschaftsverwaltung

Bei den OFDen sind zur Betreuung der eigenen Liegenschaften einschließlich der Hausverwaltung und der Grundstücksobjekte der 83 Finanzämter, 27 Finanzamtsaußenstellen und 19 sonstigen Stellen Liegenschaftsreferate eingerichtet, deren Personal bei Ausschöpfung weiterer Rationalisierungsmöglichkeiten nicht mehr voll ausgelastet erscheint. Bei der OFD München hat der ORH eine Sachbearbeiterstelle für entbehrlich gehalten; die OFD Nürnberg wurde um Prüfung gebeten, ob das Liegenschaftsreferat mit weiteren Aufgaben betraut werden kann. Beide OFDen haben die Anregungen aufgegriffen und inzwischen vollzogen.

35.5.10 Steuerfachreferate

Bei den OFDen München und Nürnberg sind je zwölf Steuerfachreferate mit spezieller Zuständigkeit für einzelne Steuerrechtsgebiete (z.B. Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftsteuer etc.) eingerichtet. Der Zuschnitt der einzelnen Referate bei den beiden OFDen ist nicht deckungsgleich, aber im wesentlichen vergleichbar.

Die Untersuchung der Steuerfachreferate hat eine weitgehend angemessene Personalausstattung in diesem Bereich ergeben. In Einzelbereichen konnten jedoch auch hier noch Rationalisierungs- und Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Diese lagen bei der OFD Nürnberg auch nach angemessener Berücksichtigung einer unabhängig von der Höhe der Fallzahlen bestehenden Grundlast etwas höher als bei der OFD München.

Im Ergebnis ist zu einzelnen Steuerfachreferaten zu bemerken:

a) Lohnsteuer

In beiden OFDen waren im Lohnsteuerreferat neben dem Referenten noch je vier Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes tätig. Der ORH ist der Auffassung, daß die Zahl der Sachbearbeiter bei der OFD Nürnberg von vier auf drei gesenkt werden kann. Die Anzahl der Sachbearbeiter ist zwar zum 1. Dezember 1988 vermindert worden. Im weiteren Prüfungsschriftwechsel vertrat die OFD jedoch die Auffassung, daß nach den inzwischen vorliegenden Erfahrungen die Reduzierung auf drei Sachbearbeiter nicht vertretbar sei, weil unter dem herrschenden Erledigungsdruck die Qualität der Arbeit erheblich leiden würde und Fortbildungsmaßnahmen künftig nicht in dem gewünschten Umfang durchgeführt werden könnten. Insbesondere durch die häufigere Teilnahme an Geschäftsprüfungen und die Bearbeitung der gemeinsamen Lohnsteuer-Kartei sei das Lohnsteuerreferat der OFD Nürnberg stärker belastet als das vergleichbare Referat bei der OFD München.

Aufgrund der ermittelten Fallzahlen und der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten sieht der ORH keinen Anlaß, von seiner Auffassung abzugehen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

b) Einkommensteuer

Die Einkommensteuerreferate der OFDen waren in München mit einem Referenten, zwei Hilfsreferenten des höheren Dienstes und sechs Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes, in Nürnberg mit einem Referenten, einem Hilfsreferenten des höheren Dienstes und sechs Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes besetzt.

Auch in diesem Arbeitsbereich ist der ORH aufgrund von Fallzahlen- und Arbeitszeitvergleichen zu dem Ergebnis gelangt, daß bei der OFD Nürnberg ein Sachbearbeiter eingespart werden kann.

Diesem Ergebnis hat die OFD in einer sehr detaillierten Stellungnahme widersprochen, in der sie sich u.a. auch auf die in beiden Oberfinanzbezirken - ungeachtet der unterschiedlichen Größenverhältnisse - etwa gleich hohe Grundlast sowie auf Sonderverhältnisse des Oberfinanzbezirks Nürnberg (vier statt drei Regierungsbezirke, größtes Zonenrand- und Grenzlandgebiet der Bundesrepublik Deutschland zum Osten) beruft. Ferner unterhalte die

OFD Nürnberg bewußt einen ausgeprägten Auskunft- und Beratungsservice gegenüber Steuerpflichtigen und steuerberatenden Berufen. Nicht zuletzt durch diesen von der Staatsregierung laufend geforderten und seitens der OFD Nürnberg verwirklichten Service für die Steuerbürger habe das Steuerklima weiter entscheidend verbessert und im Rahmen der Gesetze erträglich gestaltet werden können.

Der ORH wird den Schriftwechsel fortsetzen und auf die Argumentation der OFD im einzelnen eingehen. Schon jetzt bleibt aber festzuhalten, daß der ORH bei der Bemessung seiner Forderung nach Abbau einer Sachbearbeiterstelle sowohl den Gedanken der Grundlast berücksichtigt als auch gesehen hat, daß zu den Aufgaben der Einkommensteuerreferate in Nürnberg wie in München auch die Erteilung von Rat und Auskunft gegenüber den Steuerbürgern gehört. Der ORH ist jedoch nicht der Auffassung, daß die OFD die Steuerbürger ermuntern sollte, ihre Anliegen unter Umgehung des zuständigen Finanzamtes unmittelbar der OFD vorzutragen.

c) Vermögensteuer/Einheitsbewertung

In diesem Arbeitsgebiet sind bei den OFDen München und Nürnberg neben Steuerbeamten auch jeweils zwei Technische Vertragsangestellte als Bausachverständige eingesetzt. Die Technischen Vertragsangestellten sind für das Erstellen baufachlicher Gutachten bei der Einheitsbewertung des Grundbesitzes in besonders schwierigen Fällen zuständig. Ferner ist ihnen die Koordination und Überwachung der vorgesehenen Untersuchung der Baukostenentwicklung zur Vorbereitung einer Neubewertung des Grundvermögens übertragen, wobei dieser Tätigkeitsbereich die Technischen Vertragsangestellten zur Zeit nur ganz geringfügig zeitlich beansprucht.

Nach den Feststellungen des ORH kann der Umfang der in den letzten Jahren vor der Prüfung angefallenen Arbeiten bei beiden OFDen von jeweils einem Bausachverständigen bewältigt werden. Die Stellen von insgesamt zwei Technischen Vertragsangestellten sollten abgebaut werden.

Bei der OFD Nürnberg hat der ORH darüber hinaus noch vorgeschlagen, einen weiteren Sachbearbeiter dadurch einzusparen, daß auf Doppelbearbeitung durch technischen und nichttechnischen Bearbeiter sowie auf unnötige Vorlage- und Berichtspflichten der Finanzämter und damit verbundene Überprüfungstätigkeit in der OFD verzichtet wird.

Seit März 1989 wird bei der OFD Nürnberg nur noch ein Bausachverständiger beschäftigt, ferner soll der im August 1989 ausgeschiedene Hilfsreferent des Referates nicht mehr ersetzt und so der Forderung des ORH nach Abbau eines weiteren Sachbearbeiters entsprochen werden. Die vom ORH monierten Vorlage- und Berichtspflichten wurden inzwischen aufgehoben.

Die OFD München hat sich gegen die Abschaffung des zweiten Bausachverständigen ausgesprochen und mitgeteilt, daß die 1988 eingegangenen Fälle anders als in den Vorjahren für die Auslastung von zwei Bausachverständigen ausreichen. Auch solle das Personal der Finanzämter im neuorganisierten Bewertungsbereich demnächst für die Befassung mit Sachwertfällen beruflich geschult werden, wofür ein Bausachverständiger nicht ausreiche. Nach Durchführung der Schulungen im Frühjahr 1990 werde der Einsatz der Technischen Vertragsangestellten nochmals überprüft.

Der ORH hat schon während der Untersuchung die Auffassung vertreten, daß eine Auslastung des zweiten Bausachverständigen nicht über eine verstärkte Anforderung von Fällen bei den Finanzämtern erfolgen sollte, weil dies nicht dem echten Bedarf an Mitwirkung der OFD entsprechen würde. Auch nach dem kurzfristigen Ansteigen der Fallzahlen im zweiten Halbjahr 1988 hält der ORH deshalb an seiner Auffassung fest, daß ein Bausachverständiger in den Steuerabteilungen ausreicht und bei kurzfristig darüber hinausgehendem Kapazitätsbedarf auf das in der Finanzbauverwaltung vorhandene Fachpersonal zurückgegriffen werden kann.

d) Bewertung der landwirtschaftlichen Nutzung

Für die Fachaufsicht über die von den Finanzämtern durchzuführende Einheitsbewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens (ohne forstwirtschaftliche Nutzung) einschließlich der zugrunde liegenden Bodenschätzung ist bei jeder OFD ein Fachreferat eingerichtet, das von einem Referenten der Fachrichtung Landwirtschaft geleitet wird. Die Referate sind bzw. waren ferner in München mit einem und in Nürnberg mit zwei Hilfsreferenten sowie mit je einem vermessungstechnischen Mitarbeiter besetzt.

Den Referaten fachlich zugeordnet sind amtlich landwirtschaftliche Sachverständige (ALS) und vermessungstechnische Mitarbeiter bei den Finanzämtern.

Der Landwirtschaftsreferent bei den OFDen wird in erster Linie als Sachverständiger und Gutachter benötigt. Aufgabenumfang und Arbeitsanfall in

den Referaten können nach den Erhebungen des ORH jeweils von einem Referenten und einem vermessungstechnischen Mitarbeiter bewältigt werden.

Die OFD München hat sich der Auffassung des ORH nach ausführlicher Erörterung bereits während des Prüfungsverfahrens angeschlossen und die freige-wordene Stelle des Hilfsreferenten nicht wieder besetzt.

Bei der OFD Nürnberg wird die Stelle eines Hilfsreferenten am 1. Januar 1990 durch Ruhestandsversetzung frei und nach Mitteilung der OFD nicht mehr besetzt. Für den verbleibenden, akademisch vorgebildeten Hilfsreferenten (Vertragsangestellter) ergeben sich derzeit keine anderen Einsatzmöglichkeiten. Er wird deshalb durch Hereinnahme der Aufgaben von ausscheidenden ALS-Gruppenführern in die OFD stärker ausgelastet.

Der ORH untersucht derzeit im Anschluß an die Untersuchung der OFD Organisation und Tätigkeit der ALS bei den Finanzämtern. Dabei sollen auch die Aufgabenabgrenzung und die Besetzung des landwirtschaftlichen Fachreferates abschließend erörtert werden.

e) Bewertung und Besteuerung der forstwirtschaftlichen Nutzung

Die Aufgabe der forstwirtschaftlichen Fachreferate besteht in der Unterstützung der Finanzämter bei der Beurteilung von forstfachlichen Vorfragen zur Einheitsbewertung und Besteuerung der Forstbetriebe. Hierzu gehören die Festsetzung von Nutzungssätzen aufgrund von Betriebswerken, die Überprüfung von Kalamitätsnutzungen und die Aufteilung des Kaufpreises auf den Bodenwert und den Bestandwert (stehendes Holz) bei Waldveräußerungen.

Das Referat ist in München wie in Nürnberg mit einem Referenten und einem Hilfsreferenten des höheren Forstdienstes und drei Sachbearbeitern des gehobenen Forstdienstes besetzt. Beide Referate entfalten eine sehr umfangreiche Prüfungstätigkeit, die der Bedeutung des Einzelfalles nicht immer angemessen erscheint. Schon bei der Auswahl der Prüfungsfälle sollte nicht zu schematisch verfahren werden. Als Auswahlkriterium und bei Festlegung des Prüfungsumfanges sollte auch die im konkreten Fall mögliche steuerliche Auswirkung herangezogen werden. Der unmittelbare Vergleich der Arbeitsfallzahlen und der verwendeten Arbeitstage ergibt rein rechnerisch nur bei der OFD Nürnberg eine Überbesetzung des Referates. Nach Auffassung des ORH liegen jedoch auch in der Arbeitsweise der Referate noch Rationalisierungsreserven, die es auszuschöpfen gilt.

Die OFDen haben zugesichert, die Anregungen des ORH zum wirtschaftlichen Einsatz der Arbeitskapazität zu beachten. Die OFD Nürnberg will prüfen, ob nach dem bevorstehenden Ausscheiden des Referenten im Jahr 1989 die Besetzung des Dienstpostens des Hilfsreferenten noch erforderlich ist.

f) Grunderwerbsteuer

Das Arbeitsgebiet Grunderwerbsteuer war bei der OFD München vorübergehend durch einen zweiten Sachbearbeiter verstärkt worden, weil zusätzliche Arbeitsbelastungen durch Umstellung auf ein integriertes automatisiertes Festsetzungs- und Erhebungsverfahren und eine Häufung von Beschwerden und Petitionen im Zusammenhang mit der Abwicklung des alten Grunderwerbsteuerrechts von einem Sachbearbeiter nicht mehr bewältigt werden konnten.

Im Untersuchungszeitpunkt hatte sich die Arbeitslage im Arbeitsgebiet wieder so weit konsolidiert, daß der ORH angeregt hat, in absehbarer Zeit auf die Personalverstärkung zu verzichten. Die OFD hat mitgeteilt, daß der Personalbestand in dem Referat, zu dem das Arbeitsgebiet Grunderwerbsteuer gehört, um eine Kraft des gehobenen Dienstes vermindert wurde.

g) Fachprüfung von Auslandsbeziehungen

Die Fachprüfer für Auslandsbeziehungen bei den OFDen beteiligen sich an Betriebsprüfungen der Finanzämter, bei denen es um die Ermittlung und Beurteilung schwieriger Sachverhalte oder Rechtsfragen aus Auslandsbeziehungen der geprüften Unternehmen geht.

Die Fachprüfergruppe bei der OFD Nürnberg wurde Anfang 1988 von fünf auf sieben Prüfer verstärkt. Nach den vom ORH ermittelten Arbeitsfallzahlen und einem Vergleich mit der Prüfergruppe bei der OFD München erscheint die durchgeführte Verstärkung bei der OFD Nürnberg nicht gerechtfertigt.

Die OFD Nürnberg hat mitgeteilt, daß die Zahl der Fälle, in denen die Finanzämter die Mitwirkung eines Fachprüfers anregen, weiter steigt und die sieben eingesetzten Prüfer derzeit voll ausgelastet seien. Es werde jedoch beobachtet, ob die vorgenommene Verstärkung auch weiter gerechtfertigt ist.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

h) Vollstreckung

Der ORH hat angeregt, das Personal im Vollstreckungsreferat der OFD München um eine Arbeitskraft zu verstärken oder durch Umschichtung eine entsprechende Arbeitsentlastung im Referat herbeizuführen, weil nach den vorliegenden Fallzahlen die Grenze der zumutbaren Arbeitsbelastung für das eingesetzte Personal überschritten war und zusätzliche Rationalisierungsmöglichkeiten nicht ersichtlich waren. Die OFD hat inzwischen die entsprechende Arbeitsentlastung im Referat durchgeführt.

35.6 Referate für Verteidigungslasten

Das Staatsministerium der Finanzen hat in den vergangenen Jahren aufgrund des kontinuierlich fortschreitenden Aufgabenrückgangs das Personal im Bereich der gesamten Verteidigungslastenverwaltung erheblich reduziert und dabei auch die Personalausstattung der Referate bei den OFDen entsprechend vermindert. Die im Zeitpunkt der Prüfung vorhandene Personalbesetzung konnte dementsprechend als angemessen bezeichnet werden.

Den Verteidigungslastenreferaten der OFDen obliegen die Prozeßvertretung des Bundes bzw. der NATO-Streitkräfte insbesondere in Schadensfällen und bei Arbeitsrechtsstreitigkeiten, ferner die Verwaltungsaufgaben als mittlere Verwaltungsstufe. Dabei liegt das Schwergewicht der Verteidigungslastenverwaltung ganz eindeutig in Nordbayern. Die Aufgaben des Referats der OFD München beschränken sich im wesentlichen auf die Interessenvertretung vor den Gerichten. Sonstige Verwaltungsaufgaben fallen kaum ins Gewicht.

Der ORH hat daher im Interesse einer vereinfachten und kostensparenden Verwaltungsorganisation die Prüfung angeregt, ob die OFD Nürnberg mit dem Aufgabengebiet Verteidigungslasten für ganz Bayern betraut und die entsprechende Behördenorganisation im südbayerischen Raum aufgelöst werden kann. Das Staatsministerium der Finanzen hält wegen der wahrzunehmenden Gerichtstermine und zur schnellen Regulierung von Manöverschäden eine auch in Südbayern angesiedelte Verteidigungslastenverwaltung für erforderlich und die vom ORH angesprochene Organisationsänderung deshalb derzeit nicht für durchführbar.

Eine veränderte Manöverkonzeption der US-Streitkräfte sowie die mögliche Übernahme der arbeitsrechtlichen Prozeßvertretung in die Zuständigkeit des Bundes könnten jedoch nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen zu einer Neuorganisation im Sinne des Vorschlags des ORH führen.

35.7 Vorprüfungsstellen - Land

Die den Steuerabteilungen der OFDen jeweils angegliederten Vorprüfungsstellen (vgl. TNr. 35.2.3) waren im Zeitpunkt der Erhebungen einschließlich Stellenleitern mit insgesamt zwölf Dienstkräften besetzt. Wegen Aufgabenrückgangs durch Wegfall der Sparprämienengewährung und Zentralisierung der Lohnabrechnungen im Bundesland Rheinland-Pfalz für die bei den US-Streitkräften beschäftigten zivilen Arbeitnehmer können nach Auffassung des ORH insgesamt fünf Dienstkräfte aus den Vorprüfungsstellen abgezogen werden.

Die OFDen haben einen entsprechenden Personalabbau zugesagt.

35.8 Landesvermögens- und Bauabteilung (Abteilung LVB)

35.8.1 Personalentwicklung

Nach den von den OFDen für die Abteilungen LVB geführten Personalstandstatistiken hat sich die Anzahl der Beschäftigten in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 7

OFD	1979	1981	1983	1985	1987	1988
München	165	169	172	173	175	176
Nürnberg	104	105	104	106	116	123
insgesamt	269	274	276	279	291	299
Personal-Soll Kap. 06 10 lt. Haushaltsplan	306	307	309	306	307	307

Im Vergleichszeitraum hat das Personal insgesamt um 11,2 v.H., und zwar bei der OFD München um 6,7 v.H. und bei der OFD Nürnberg um 18,3 v.H. zugenommen.

Der Soll- und Ist-Personalstand in den Abteilungen LVB betrug zum
1. Januar 1988:

Zahlenübersicht 8

OFD	Beamte	Angestellte	Arbeiter	insgesamt
München ¹⁾				
Sollstand	55	123	5	183
Iststand	44	130	2	176
Nürnberg ²⁾				
Sollstand	55	65	4	124
Iststand	52,5	66,5	4	123

1) ohne Referate LVB 11 und 13 (aus anderer Haushaltsstelle bewirtschaftet)

2) ohne Referate LVB 12 und 13 (aus anderer Haushaltsstelle bewirtschaftet)

35.8.2 Vergleich der Abteilungen LVB

Der ORH hat die Abteilungen LVB in München und Nürnberg nach ausgewählten Beurteilungsgrößen miteinander verglichen.

Einzelheiten ergeben sich aus der folgenden Zahlenübersicht 9 und aus nachfolgendem Schaubild.

Zahlenübersicht 9

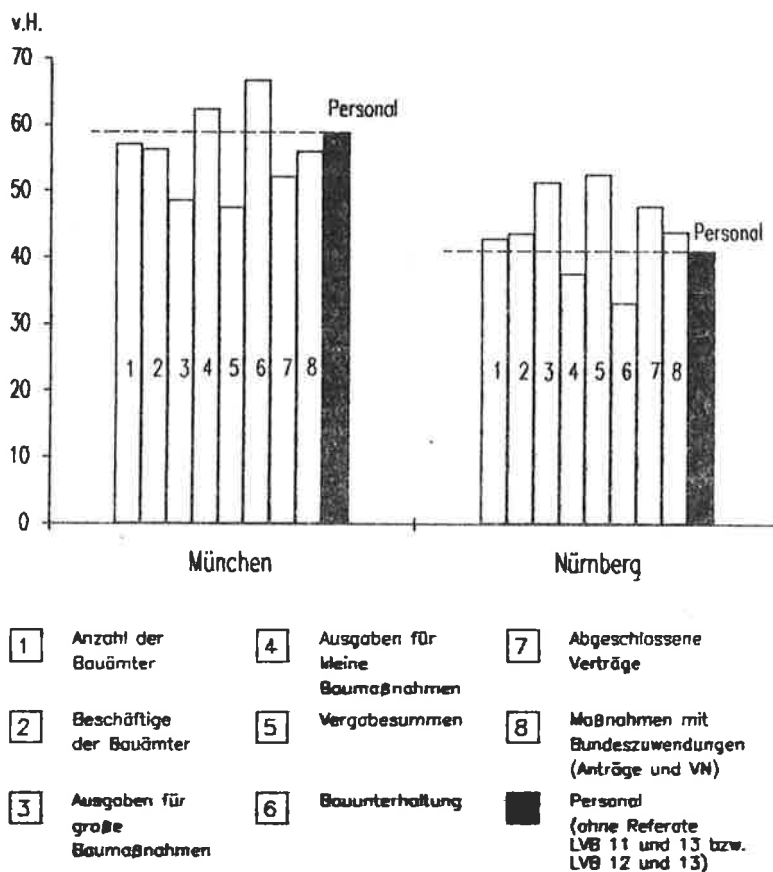
Beurteilungsgrößen	OFD München		OFD Nürnberg		insgesamt	
	absolut	v.H.	absolut	v.H.	absolut	v.H.
Anzahl der Bauämter	8	57,1	6	42,9	14	100
Anzahl der Beschäftigten in Bauämtern	1 235	56,3	957	43,7	2 192	100
Ausgaben für große Baumaßnahmen ¹⁾	355,0	48,6	375,3	51,4	730,3	100
Ausgaben für kleine Baumaßnahmen ¹⁾	38,1	62,4	23,0	37,6	61,1	100
Vergabesummen ¹⁾	543,1	47,5	601,0	52,5	1 144,0	100
Bauunterhaltung ¹⁾	134,5	66,7	67,1	33,3	201,6	100
Abgeschlossene Verträge ²⁾	731	52,2	669	47,8	1 400	100
Maßnahmen mit Bundeszuwendungen (Anträge und Verwendungsnachweise) ²⁾	200	56	156,9	44	356,9	100
Personal der Abteilungen LVB	176	58,9	123	41,1	299	100

1) Durchschnitt 1985/1986 in Mio DM

2) Durchschnitt 1985/1986

Schaubild

Vergleich Abteilungen LVB in München und Nürnberg nach ausgewählten Beurteilungsgrößen



Diese Darstellung zeigt eine im wesentlichen ausgeglichene Personalbesetzung, wobei erkennbar ist, daß in Nürnberg der Schwerpunkt der Tätigkeit bei den großen Neu-, Um- und Erweiterungsmaßnahmen liegt, während in München überdurchschnittlich hohe Ausgaben bei kleinen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und beim Bauunterhalt getätigt werden.

35.8.3 Einzeluntersuchungen

Der ORH hat auch umfangreiche Einzeluntersuchungen durchgeführt. Um der Differenziertheit der Aufgabenstellung der Abteilungen LVB als technische Aufsichtsbehörde der Mittelinstanz gerecht zu werden, wurden bei allen Referaten mittels entsprechender Erhebungsbogen personen- und sachbezogene

Daten erhoben und diese in Einzelgesprächen mit jedem Beschäftigten nochmals erörtert und abgestimmt. Darüber hinaus wurden in referatsbezogenen Erhebungsbogen Daten zum Aufgabenbereich und -volumen ermittelt.

Der ORH kam dabei zu dem Ergebnis, daß in den meisten Referaten der Personaleinsatz und die Aufgabenerledigung nicht zu beanstanden sind. Folgende Bemerkungen sind jedoch veranlaßt:

a) Bauingenieurwesen, Landespflege und Grünplanung

Die oben genannten Aufgabenbereiche werden bei der Abteilung LVB in Nürnberg vom Referat LVB 33 allein wahrgenommen, während hierfür in München zwei Referate zuständig sind. Eines davon, das Referat für Landespflege und Grünplanung, ist nach unseren Feststellungen hauptsächlich nach personen- und nicht nach sachbezogenen Gründen eingerichtet worden. Der ORH hat deshalb angeregt, nach dem Ausscheiden des Referatsleiters LVB 15 die Aufgaben des Bauingenieurwesens und der Landespflege/Grünplanung in einem Referat zusammenzufassen.

Die Verwaltung hat in ihrer Stellungnahme zugesichert, dieser Anregung zu folgen. Sie beabsichtigt, den Bereich der Landespflege/Grünplanung in ein Liegenschaftsreferat zu integrieren; damit wird der Dienstposten des Referatsleiters auf den eines Hilfsreferenten abgesenkt.

b) Vertragswesen

Die Referate für Vertragswesen gliedern sich in folgende Arbeitsgebiete:

- Bau- und Lieferverträge
- Architekten- und Ingenieurverträge

Die Erhebungen zeigten sowohl in München als auch in Nürnberg für den Arbeitsbereich Bau- und Lieferverträge eine ausgewogene Personalbesetzung. Im Arbeitsbereich Architekten- und Ingenieurverträge war jedoch in München eine vergleichsweise hohe Personalbesetzung festzustellen.

Die Verwaltung führt hierzu aus, daß seit den Erhebungen durch den ORH die Anzahl der zur Prüfung vorgelegten Verträge nochmals deutlich angestiegen sei. Auch sei trotz einer neuen Zuständigkeitsregelung zwischen den Bauämtern und der Abteilung LVB bei Verträgen bis 10 000 DM Honorarsumme

keine Personalentlastung zu erwarten. Des weiteren seien seit 1989 dem Hilfsreferenten zu 25 v.H. seiner Tätigkeit noch andere Aufgaben übertragen worden.

Nach den neuen, von der Verwaltung genannten Zahlen wäre den Einwänden des ORH damit Rechnung getragen.

c) Zivile Baumaßnahmen für den Bund, das Land und Dritte

Bei der Abteilung LVB in Nürnberg werden die für das Land Bayern durchzuführenden Baumaßnahmen der Finanzverwaltung vom Referat LVB 11 bearbeitet, das daneben noch für die Vertragsangelegenheiten zuständig ist. Die restlichen zivilen Baumaßnahmen für den Bund und Dritte liegen in der Zuständigkeit des Referates LVB 31.

Bei der Abteilung LVB in München liegt die Bearbeitung aller zivilen Baumaßnahmen in der Zuständigkeit nur eines Referates (Referat LVB 33).

Die Erhebungen zeigten, daß der Personaleinsatz der Abteilung LVB in München im Referat LVB 33 gemessen am Aufgabenvolumen eher unterdurchschnittlich ist, während in Nürnberg nach Gesamtwertung der Referate LVB 11 und 31 eine Überbesetzung um mindestens eine Arbeitskraft gegeben ist.

Die OFD Nürnberg führt aus, daß nach der derzeitigen Aufgabenstellung eine Personalreduzierung im Referat LVB 11 ausgeschlossen sei. Sie bezieht allerdings die mit der Bearbeitung von zivilen Bauaufgaben befaßten Bediensteten im Referat LVB 31 nicht in ihre Stellungnahme ein, so daß sich insgesamt aus der Sicht des ORH keine wesentlich neuen Gesichtspunkte ergeben. Der ORH hält daher an seiner Auffassung fest, daß bei Gesamtbeurteilung beider Referate hier eine Stelle einzusparen ist.

Ein Grund für die Überbesetzung dürfte auch in der geschilderten Organisationsform liegen. Der ORH hat daher weiter empfohlen, die Bearbeitung der zivilen Baumaßnahmen - wie in München - künftig in einem Referat zusammenzufassen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

35.8.4 Automatisierte Datenverarbeitung bei den Landesvermögens- und Bauabteilungen

Die wesentlichen Aufgaben der Referate "Automatisierte Datenverarbeitung" betreffen die Entwicklung, Pflege und Betreuung der DV-Verfahren im Bereich der Finanzbauverwaltung und den Einsatz der Datenverarbeitung vor allem im Bereich der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen. Dafür waren im Geschäftsjahr 1987 bei der OFD München neun Bedienstete und bei der OFD Nürnberg zehn Bedienstete eingesetzt.

Der ORH hat vorgeschlagen (vgl. ORH-Bericht 1986 TNr. 34.1.2),

- die Verfahrensentwicklung/-betreuung zusammenzufassen und nur einer OFD zuzuweisen, weil dadurch Doppelarbeit in Form von Abstimmungen, Beteiligungen und Mitzeichnungen sowie nicht unerheblicher Koordinierungsaufwand vermieden und Personal entlastet werden könnte,
- die DV-Anwendungen im Bereich der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen nicht mehr bei den OFDen, sondern ausschließlich bei den Finanzbauämtern abzuwickeln.

Bei beiden OFDen ließen sich dadurch insgesamt 7,5 Bedienstete einsparen.

Die Verwaltung hat hierzu mitgeteilt, daß die Entwicklungsaufgaben inzwischen bereits weitgehend bei der OFD Nürnberg zentralisiert worden seien und daß die Abwicklung der Arbeiten für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen vollständig auf die Finanzbauämter übertragen werden, sobald dort neue, leistungsfähige Anlagen zur Verfügung stehen. Die geforderten Personaleinsparungen seien zumindest teilweise schon realisiert.

Den Anregungen des ORH ist damit bereits weitgehend Rechnung getragen worden.

35.9 Zusammenfassung

Die Untersuchung durch den ORH kann nicht isoliert von den laufenden Veränderungen in einer Verwaltung und deren eigenen Bemühungen um Anpassung und Rationalisierung betrachtet werden. Die im Bericht genannten Personalüberhänge beruhen auf Feststellungen des ORH, aber auch auf bereits vorliegenden, noch nicht umgesetzten Erkenntnissen der Verwaltung (z.B. Haushaltsreferate, Kassenprüfung).

Mit den OFDen wurde Einvernehmen darüber erzielt, daß gegenüber dem Personalstand im Untersuchungszeitraum etwa 55 Stellen abgebaut werden können. Davon entfallen rund 30 Stellen auf die OFD München und rund 25 Stellen auf die OFD Nürnberg. Hinsichtlich weiterer zwei Stellen bei der OFD München und weiterer acht Stellen bei der OFD Nürnberg konnte noch kein endgültiges Ergebnis erreicht werden.

Nahezu die Hälfte der bei der OFD München abzubauenden Stellen ergibt sich aus einer Schreibdienstuntersuchung der OFD, die diese nach einer Prüfungsbemerkung des ORH aus dem Jahr 1986 durchgeführt und zu Beginn des Jahres 1988 abgeschlossen hatte. Einige der künftig nicht mehr benötigten Stellen ergeben sich ferner aus dem erst kurz vor Untersuchungsbeginn eingetretenen Wegfall von Aufgaben. Nicht einbezogen in die Betrachtung möglicher personaleinsparender Maßnahmen bei den OFDen wurde die Abgabe von Aufgaben an die Bezirksfinanzdirektionen im Rahmen der noch nicht abgeschlossenen Neuorganisation der Bezügeabrechnung (s. TNr. 35.5.2).

Als Ergebnis der Untersuchungen bei den OFDen hält es der ORH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit für erforderlich,

- den in Teilbereichen festgestellten Personalüberhang sobald wie möglich abzubauen und nicht benötigte Stellen zurückzugeben,
- in der Kassenprüfung verstärkt Beamte des mittleren und in der Registratur auch Beamte des einfachen Dienstes einzusetzen,
- im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit des Personalaufwands und damit einer sachgerechten Personalbewirtschaftung eine möglichst übereinstimmende Geschäftsverteilung der beiden OFDen anzustreben,
- interne Organisations- und Personalbedarfsuntersuchungen mehr als bisher zur Straffung der Organisation in Teilbereichen zu nutzen und
- Verfahrens- oder Arbeitsabläufe zunehmend durch die Informationsverarbeitung oder andere verbesserte Bürotechniken zu unterstützen.

Ferner hält es der ORH für geboten, daß die OFDen in folgenden Bereichen stärker zusammenarbeiten:

- bei personaleinsparenden Maßnahmen (z.B. Mitteilungen über ermittelte Arbeitsmaß- oder Richtzahlen),
- im Bereich der Sach- und Investitionsausgaben (z.B. Koordinierung im Beschaffungswesen),

- im Bereich der Steuerfachgebiete (z.B. Vereinheitlichung der Statistiken, Erarbeitung generell übereinstimmender und einheitlich gestalteter Arbeitsanleitungen) und
- beim Austausch der bei Geschäfts- und Kassenprüfungen gewonnenen Erfahrungen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß die bei den OFDen abzubauenen 55 Stellen bei den nachgeordneten Finanzämtern bzw. Finanzbauämtern dringend benötigt werden und deshalb gemäß Art. 6 Abs. 5 HG 1989/1990 im Vollzug des Haushalts 1990 dorthin umgesetzt werden sollten.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 7. November 1989

D r. S p a e t h
Präsident