

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
1995**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 1993	9
2 Haushaltsrechnung 1993	10
3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	11
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	13
5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	16
6 Finanzierungssaldo	17
7 Haushaltsüberschreitungen	18
8 Ausgabereise	20
9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	21
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	21
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1993	21
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1994	22
13 Staatsschulden 1994	28
14 Staatsbürgschaften 1994	30
 II. Besondere Prüfungsergebnisse 	
A. Für alle Einzelpläne	
15 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	33
16 Beschäftigung von Angestellten an Stelle von Beamten	36
17 Höchste Dienstwohnungsvergütung	43
 B. Für die Einzelpläne 	
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)	
18 Beschaffung und Betrieb von Dienstfahrzeugen für das Staatsministerium	46
19 Auslastung von Fortbildungseinrichtungen der Polizei	47

	Seite
Einzelplan 03 B (Staatsbauverwaltung)	
20	50
Straßenbau	
Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)	
21	57
Personalbedarf und DV-Einsatz bei den Grundbuchämtern	
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst) - Unterricht und Kultus -	
22	64
Förderung des Baus privater Volks- und Berufsschulen für Behinderte	
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Ernährung und Landwirtschaft -	
23	71
Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau, Würzburg und Veitshöchheim	
Einzelplan 09 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Staatsforstverwaltung -	
24	77
Schutzwaldsanierung im bayerischen Hochgebirge	
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit)	
25	83
Vollzug des Unterhaltsvorschußgesetzes	
26	86
Staatliche Zuwendungen an Einrichtungen für Behinderte aus Mitteln der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe	

	Seite
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
27	Körperschaftsteuer 90
28	Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe 98
29	Einnahmen aus der Verwertung von Strombezugsrechten 101
30	Bayerische Staatsbäder 103
31	Bayerischer Schulbuchverlag 106
32	Förderung öffentlicher Parkplätze 108
33	Förderung von Omnibusbetriebshöfen 113
34	Nichtstaatlicher Hochbau 116
35	Sanierung eines privaten Krankenhauses 120
36	Stilllegung einer krankenhauseigenen Wäscherei 123

Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)	
37	Förderung von abfallwirtschaftlichen Verwertungsanlagen unter Berücksichtigung privater Wertstoffeffassung, insbesondere des Dualen Systems Deutschland (DSD GmbH) 125
38	Unregelmäßigkeiten beim Bau kommunaler Abwasseranlagen 130

Einzelplan 15 (Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst) - Wissenschaft und Kunst -	
39	Einsatz von IuK-Technik bei der Universität Augsburg 135
40	Staatliches Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie 145
41	Lehrpersonalausstattung der Akademie der Bildenden Künste in München 149
42	Leistungen aus dem Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz 154
43	Bayerische Staatsoper 162

Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	= Bundes-Angestelltentarifvertrag
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BayHSchG	= Bayerisches Hochschulgesetz
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	= Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
HGr.	= Hauptgruppe
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
HNF	= Hauptnutzfläche
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	= Landtag
OBB	= Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VBL	= Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VN	= Verwendungsnachweis
VOL	= Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VOB	= Verdingungsordnung für Bauleistungen

Vorbemerkung

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1993, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 1995 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen, die ihren Geschäftsbereich berühren. Soweit Einwendungen erhoben wurden, sind sie in die Beratungen des ORH einbezogen und mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben worden.

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates. Schwerpunkte seiner Prüfungstätigkeit liegen in grundsätzlichen Fragen der Verwaltungsvereinfachung, des Subventionsabbaus und der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Staatshaushaltes. Politische Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich nicht seiner Beurteilung. Der ORH weist jedoch aufgrund von Prüfungserkenntnissen im Einzelfall auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staates ein.

2. Der ORH prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen.

Die Handwerkskammern, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie unterstehen, hatten das Prüfungsrecht des ORH bestritten. Die Handwerkskammer für München und Oberbayern hat gegen eine Prüfungsanordnung des ORH 1990 Klage beim Verwaltungsgericht München erhoben. Das Gericht erster Instanz hat ebenso wie der von der Kammer angerufene Bayerische Verwaltungsgerichtshof und zuletzt im April 1995 das Bundesverwaltungsgericht das Prüfungsrecht des ORH bestätigt. Der ORH hat nunmehr die Prüfung fortgesetzt.

I.
**Allgemeine Feststellungen
zur Haushaltsrechnung
und
zum Haushaltsvollzug**

1 Haushaltsplan 1993

1.1 Der Haushaltsplan 1993 ist durch das Haushaltsgesetz 1993/1994 vom 28. Dezember 1992 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1993/1994 vom 8. Dezember 1993 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 53 352 527 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 5,6 % gestiegen (Vorjahr 5,2%).

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** Ausgabensoll hat sich ebenfalls um 5,6 % erhöht (Vorjahr 5,3 %).

1.2 Im Haushalt 1993 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 700 Mio DM **Minder Ausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,3 % (Vorjahr 1,4 %) des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 14. Juli 1992).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1993 insgesamt 161,6 Mio DM).

2 Haushaltsrechnung 1993

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1993 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 29. November 1994 (LT-Drucksache 13/224, Sen-Drucksache 390/94) übersandt.^{2,3} Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassemäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1993 folgendes Bild:

Haushaltsabschluß 1993

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	53 352 527 100,00 DM	53 352 527 100,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1992 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	422 693 580,00 DM	1 676 800 425,66 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	53 775 220 680,00 DM	55 029 327 525,66 DM
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	54 490 455 551,35 DM	54 171 430 647,57 DM
- in das Haushaltsjahr 1994 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	547 170 039,11 DM	2 120 301 788,55 DM
insgesamt	55 037 625 590,46 DM	56 291 732 436,12 DM
Unterschied Soll/Ist	1 262 404 910,46 DM	1 262 404 910,46 DM

Nach dem **Prinzip des Sollabschlusses** sind die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben bzw. eingegangene Einnahmen berücksichtigt. Der Unterschied zwischen IST und SOLL ist auf der Ausgaben- und Einnahmenseite gleich hoch. Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen. Zum Ausgleich des Haushalts war jedoch im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung eine Nettokreditaufnahme von 865 Mio DM erforderlich (vgl. TNr. 5).

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1993 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 1. März 1995 (LT-Drucksache 13/843, Sen-Drucksache 91/95) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

3) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1993 wurden am 31. Mai 1994 abgeschlossen.

**Deckung der auf das Haushaltsjahr 1994
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

Die Ausgabereste waren gedeckt durch	Betrag
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1993	+ 319 024 903,78 DM
- die Einnahmeüberschüsse früherer Jahre (Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr)	+ 1 254 106 845,66 DM
- die in das Haushaltsjahr 1994 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	+ 547 170 039,11 DM
insgesamt	2 120 301 788,55 DM

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

3.1 Die Isteinnahmen und -ausgaben haben sich seit 1985 wie folgt entwickelt:

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Isteinnahmen		Istausgaben	
	Mio DM	Zunahmen %	Mio DM	Zunahmen %
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	6,5 ¹⁾	42 230,4	6,1 ¹⁾
1988	43 635,8	2,4	43 736,0	3,6
1989	45 905,5	5,2	45 744,2	4,6
1990	47 910,5	4,4	48 390,7	5,8
1991	49 249,7	9,7 ^{2) 3)}	49 214,6	8,4 ^{2) 3)}
1992	52 588,5	6,8 ³⁾	51 796,8	5,2 ³⁾
1993	54 490,5	3,6	54 171,4	4,6
1994	53 311,0	-2,2 ⁴⁾	55 622,0	2,7

- 1) Bereinigte Steigerungsraten - haushaltstechnische Änderungen, insbesondere Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die kaufmännische Buchführung.
- 2) Bereinigte Steigerungsraten - Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme ab dem Haushaltsjahr 1991.
- 3) Ohne Berücksichtigung des An- und Verkaufs von Milchkontingenten (durchlaufende Gelder) betrug 1991 die Zunahme bei den Einnahmen 8,4 % und bei den Ausgaben 7,2 %; für 1992 errechnen sich auf dieser Grundlage bei den Einnahmen 8,0 % und bei den Ausgaben 6,5 %.
- 4) Die Einnahmen aus den Privatisierungserlösen werden nicht im Haushalt, sondern beim Grundstock (Sondervermögen) gebucht. Der Geldbestand zählt jedoch zum allgemeinen Kassenbestand. 1994 wurden daraus 2,5 Mrd DM der Privatisierungserlöse zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet und haushaltsmäßig als "interner Kredit beim Grundstock" behandelt. Hätte dieser Betrag auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden müssen, hätten sich die **formalen** Einnahmen gegenüber 1993 um 2,4% auf 55 811,0 Mrd DM erhöht.

3.2 Das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte⁴ Einnahme- und Ausgabevolumen im Ländervergleich⁵ und den Vergleich mit der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zeigt Zahlenübersicht 4:

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1993 gegenüber 1992

Zahlenübersicht 4

Bereich	Anstieg
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	4,1 %
- bei den alten Ländern	2,7 %
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	3,3 %
- bei den alten Ländern	4,2 %
Bruttoinlandsprodukt - in Bayern	2,3 %

Die Zuwachsrate war damit sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben höher als die des Bruttoinlandsprodukts für Bayern.

Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder⁵ sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen stärker und die Ausgaben geringer gestiegen.

4) Hierbei bleiben außer Betracht:

Bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen usw., interne Verrechnungen

Bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen usw., interne Verrechnungen

5) Wegen der weiterhin bestehenden unterschiedlichen Haushaltsentwicklung wurde nur mit den alten Ländern (ohne Berlin) verglichen.

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe	1992	1993			1994
	Ist	Ist	Soil	Abweichung Ist/Soil	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	39 904,6	41 771,2	41 501,7	269,5	42 783,8
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 547,2	4 838,3	4 915,4	-77,1	5 509,6
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3 514,6	3 316,1	2 935,8	380,3	3 202,2
3 Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4 622,1	4 564,8	3 999,7	565,1	1 815,4
zusammen	52 588,5	54 490,5	53 352,5	1 138,0	53 311,0
Ausgaben					
4 Personalausgaben	21 474,0	22 435,3	22 376,2	59,1	22 942,3
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	3 126,0	3 222,4	3 337,6	-115,2	3 337,1
Ausgaben für den Schuldendienst	2 150,2	2 199,6	2 184,5	15,1	2 192,7
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	14 303,5	15 187,7	14 838,7	349,0	15 728,9
7 Baumaßnahmen	1 801,1	1 609,4	1 752,2	-142,8	1 509,6
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	8 621,9	8 524,6	9 401,7	-877,1	8 667,2
9 Besondere Finanzierungsausgaben	320,1	992,4	-538,4	1 530,8	1 244,4
zusammen	51 796,8	54 171,4	53 352,5	818,9	55 622,0

Differenzen in den Summen durch Runden.

Anmerkung zur Hauptgruppe 9:

Die auffällige Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß

- die globalen Minderausgaben (700 Mio DM, 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 und
- Zuweisungen von 773,5 Mio DM der EU und des Bundes im Zusammenhang mit der Reform der EU-Agrarpolitik enthalten sind (veranschlagt als Leertitel; die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Zuweisungen).

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1993, S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Nachfolgend wird die Haushaltsstruktur des Freistaats Bayern mit den entsprechenden Durchschnittswerten der übrigen alten Flächenländer verglichen:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 6

Haupt- gruppe	Quote	Bayern			Flächenländer West *		
		1992 %	1993 %	1994 %	1992 %	1993 %	1994 %
0	Steuerdeckungsquote	77,1	78,1	78,2	73,8	72,4	71,1
3	Kreditfinanzierungsquote	2,0	1,6	0,0**	4,9	6,1	6,8
4	Personalausgabenquote	41,7	42,2	42,2	39,9	40,1	40,6
5	Zinsausgabenquote	4,0	3,9	3,8	8,6	8,6	8,7
0/5	Zinssteuerquote	5,2	5,0	4,9	11,7	11,9	12,2
7/8	Investitionsquote	20,2	19,1	18,7	13,5	13,0	12,2

*) ohne Bayern

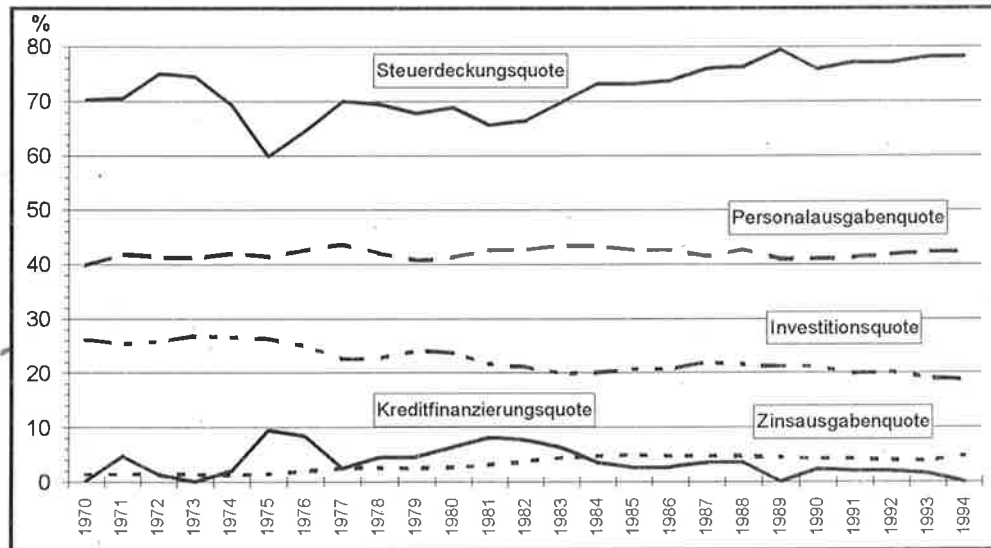
**) 1994 wurden 2,5 Mrd DM der Einnahmen aus den Privatisierungserlösen zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet und haushaltsmäßig als "interner Kredit beim Grundstock" behandelt. Wäre dieser Betrag auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden, würde sich eine Kreditfinanzierungsquote von 1,1% errechnen (vgl. auch Fußnote 4 zur Zahlenübersicht 3).

Steuerdeckungsquote	=	Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben
Kreditfinanzierungsquote	=	Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben
Personalausgabenquote	=	Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinsausgabenquote	=	Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinssteuerquote	=	Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
Investitionsquote	=	Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Die wichtigsten haushaltswirtschaftlichen Quoten in Bayern seit 1970 zeigt Schaubild 1:

Entwicklung der Quoten in Bayern

Schaubild 1



Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen; für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend. Vor allem im Ländervergleich ist insbesondere wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten.

Die Aussagekraft der Quoten ist vor allem deshalb begrenzt, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen und nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte einfließen.

So gibt z.B. die **Personalausgabenquote** lediglich an, wie hoch der Anteil der Personalausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben des Staates ist. Legt der Staat beispielsweise zusätzliche Ausgabenprogramme auf, sinkt trotz gleichbleibender Personalausgaben deren Quote. Das Haushaltsgesetz 1995/1996 (Stammhaushalt) belegt dies. Für 1995 errechnet sich für Bayern trotz steigender Personalausgaben eine Reduzierung der Personalausgabenquote auf 40,8% und für 1996 auf 40,7%. Dieser Rückgang gegenüber 1994 um 1,4 bzw. 1,5 Prozentpunkte ist in erster Linie nicht auf Maßnahmen im Personalbereich, sondern auf die vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben für die "Offensive Zukunft Bayern", die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich und die Bahnreform (ab 1996) zurückzuführen. Der

gleiche Effekt tritt ein, wenn die Zinsbelastung steigt. Das Saarland hatte z.B. 1993 im Vergleich mit den Flächenländern West die niedrigste Personalausgabenquote, während es ohne Berücksichtigung der hohen Ausgaben für Kapitalmarktzinsen die höchste gehabt hätte. Eine Konsolidierungsphase im Haushalt, in der die Ausgaben reduziert und Schulden getilgt werden, hat den umgekehrten Effekt; bei unveränderten Personalausgaben steigt deren Quote wegen des dann niedrigeren Ausgabevolumens.

Die **Investitionsquote** wird ohne eine Wirtschaftlichkeitsbewertung allein nach der formalen Zuordnung der Ausgaben zu den Hauptgruppen 7 und 8 gebildet. Nicht gewertet wird dabei z.B. die Höhe eventueller Folgelasten, die u.U. dauerhaft für den Haushalt entstehen. Auch der Wertverzehr für alte Investitionen (Abschreibung) geht in die Quotenberechnung nicht ein. Aus dieser Bruttoinvestitionsquote ist somit nicht erkennbar, wie hoch der Wertverzehr im gesamten Investitionsbestand ist bzw. ob bei einer selbst hohen Investitionsquote der Wertverzehr höher ist als die Neuinvestition.

5 Inanspruchnahme der Kreditemächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1993 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditemächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditemächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	1 175,6
- aus dem Haushaltsjahr 1992 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	422,7
Gesamtermächtigung	1 598,3
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	865,1
- auf das Haushaltsjahr 1994 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Einnahmereste	547,2
insgesamt beansprucht	1412,3
Im Haushaltsjahr 1993 wurden nicht beansprucht	186,0

1) Darunter 615 Mio DM Anfang 1994 aufgenommen und gemäß Haushaltsvermerk zu Kap. 13 06 TitGr. 51 bis 66 zugunsten des Haushaltsjahrs 1993 gebucht.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1993 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 die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt werden.

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 8

	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM
Isteinnahmen	52 588,5	54 490,5	53 311,0
davon ab			
-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 008,5	865,1	-1 893,5
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken *)	683,5	57,0	56,2
- haushaltstechnische Verrechnungen	274,9	886,8	1 101,2
bereinigte Isteinnahmen	50 621,6	52 681,7	54 047,1
Istaussgaben	51 796,8	54 171,4	55 622,0
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	55,7	102,3	143,9
- haushaltstechnische Verrechnungen	264,4	890,1	1 100,5
bereinigte Istaussgaben	51 476,7	53 179,0	54 377,7
Finanzierungssaldo - Ist	-855,1	-497,3	-330,6
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-1 289,1	-1 184,7	-1 979,8

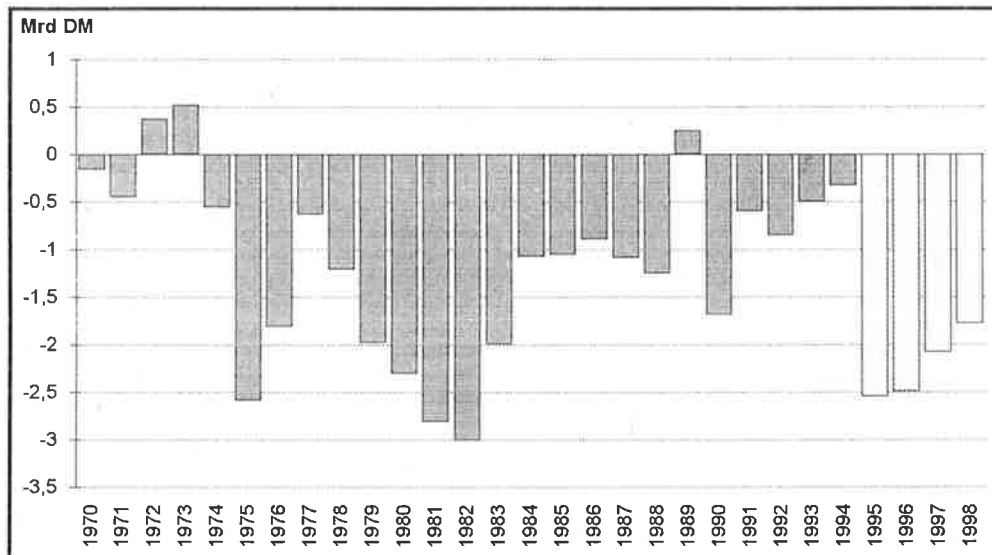
Differenzen in den Summen durch Runden.

*) 1992 : Auflösung einer Rückstellung von 600 Mio DM für die endgültige Abrechnung des Landesanteils an der Umsatzsteuer und der Lohnsteuererlegung mit den neuen Ländern.

Schaubild 2 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos bis 1997 mit den Sollzahlen nach dem Haushaltsplan 1995/1996 und dem Finanzplan 1995:

Entwicklung des Finanzierungssaldos *)

Schaubild 2



*) bis 1994: Istzahlen; 1995 und 1996: Sollzahlen nach dem HG; 1997 bis 1998: Sollzahlen nach dem Finanzplan (Stand: Dezember 1994),

Es wird deutlich, daß auch 1993 und 1994 mehr ausgegeben/ als eingenommen wurde und sich diese Entwicklung auch künftig verstärkt fortsetzen wird. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 13.

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1993 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 200 226 339,23 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	150 467 516,78 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	39 600 027,81 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	10 158 794,64 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1993 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,37% und liegen damit um mehr als einen Prozentpunkt unter den Vergleichswerten der Vorjahre. Dies ist vor allem auf den Rückgang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM im Einzelfall zurückzuführen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung S. 16) ersichtlich. Die 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 Abschlußbericht 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 haben (Schreiben vom 8. November 1993 und vom 30. Mai 1994).

7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In fünf Fällen mit zusammen 543 616,11 DM (Vorjahr vier Fälle mit 3 721 835,42 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1993 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden; eines Nachtragshaushalts bedurfte es nicht:

- Bei Kap. 10 03 Tit. 681 71 (Allgemeine Bewilligungen - Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz) sind überplanmäßige Ausgaben von 10,5 Mio DM geleistet worden (Haushaltsansatz: 75 Mio DM). Der Mehrbetrag ist auf eine gesetzliche Ausweitung des Bezugszeitraums für die Leistungen und damit auf eine unvorhergesehene hohe Zunahme der Anspruchsberechtigten zurückzuführen. Es handelt sich um Pflichtleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz.⁶
- Der hohe Zugang von Asylbewerbern führte bei Kap. 10 53 Tit. 643 01 zu Mehrausgaben von 36,8 Mio DM (Haushaltsansatz: 208 Mio DM). Die Zahl der in Bayern untergebrachten Asylbewerber hat sich von 47 800 zum 31. Dezember 1991 auf 76 900 zum 31. Dezember 1993 erhöht. Den Landkreisen und kreisfreien Städten waren gemäß Art. 4 und 5 Asylbewerberaufnahmegesetz

6) Zum Vollzug des Unterhaltsvorschußgesetzes siehe auch TNr. 25.

vom 22. Dezember 1989 (GVBl S. 714) die dadurch entstandenen unvorhergesehen hohen Kosten zu erstatten.

- Nach der Zwischenabrechnung des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 GG für die Zeit vom 1. Januar bis 30. September 1993 wurde der Freistaat Bayern erstmals ausgleichspflichtig. Bei Kap. 13 03 Tit. 612 01 wurden hierfür 39 Mio DM verausgabt. Ausgabemittel waren nicht veranschlagt, weil aufgrund der Steuerschätzung, die der Veranschlagung zugrunde lag, davon ausgegangen wurde, daß Bayern erst mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ab dem Haushaltsjahr 1995 ausgleichspflichtig wird.

8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1993 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 2 780,2 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 120,3 Mio DM in das Haushaltsjahr 1994 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste

Zahlenübersicht 9

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest abzüglich		2 780,2
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	586,6	
- 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)	73,3	659,9
In das Jahr 1994 übertragene Ausgabereste		2 120,3

Die Ausgabereste bewegen sich mit einem Anteil von 3,9 % der Gesamtausgaben (Vorjahr 3,2%) noch im üblichen Rahmen. Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgaberechte auf das Haushaltsjahr 1994 waren, soweit geprüft, gegeben.

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 beansprucht worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle, denen aber 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 in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

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

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1993

Unbeschadet der im übrigen dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1994

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

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1990	1991	1992	1993	1994	Veränderungen 1994 gegenüber 1993 Mio DM
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	31 607,3	36 566,7	41 089,6	42 331,4	43 274,2	+ 942,8
Lohnsteuerzerlegung	568,7	607,6	492,7	861,6	881,7	+ 20,1
Veranlagte Einkommensteuer	6 799,8	7 320,1	7 354,5	5 967,9	4 718,9	- 1 249,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 940,3	2 061,0	1 966,8	2 620,9	3 859,4	+ 1 238,5
Zinsabschlag				1 779,8	2 510,4	+ 730,6
Zinsabschlagzerlegung				-12,4	-0,2	+ 12,2
Körperschaftsteuer	4 409,8	5 323,0	4 421,0	4 871,7	3 149,4	- 1 722,3
Körperschaftsteuerzerlegung	187,8	52,9	146,0	196,0	507,1	+ 311,1
Umsatzsteuer	13 929,5	17 134,4	20 915,9	28 235,1	30 970,9	+ 2 735,8
Gewerbesteuerumlage	995,4	917,0	1 064,2	542,2	754,6	+ 212,4
Summe a	60 438,6	69 982,7	77 450,7	87 394,2	90 626,4	+ 3 232,2
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	1 132,5	1 174,8	1 262,5	1 175,4	1 249,4	+ 74,0
Erbschaftsteuer	481,6	467,0	499,1	566,6	764,6	+ 198,0
Grunderwerbsteuer	904,5	951,9	1 094,5	1 148,5	1 244,1	+ 95,6
Kraftfahrzeugsteuer	1 564,0	1 811,5	2 114,1	2 250,6	2 263,4	+ 12,8
Rennwett- und Lotteriesteuer	324,5	367,0	412,2	456,2	469,0	+ 12,8
Feuerschutzsteuer	85,5	96,6	109,9	108,4	162,4	+ 54,0
Biersteuer	359,8	399,9	382,9	397,1	393,1	- 4,0
Summe b	4 852,4	5 268,7	5 875,2	6 102,8	6 546,0	+ 443,2
Summe a und b	65 291,0	75 251,4	83 325,9	93 497,0	97 172,4	+ 3 675,4
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	4 353,1	3 911,9	4 167,4	1 675,1	1 430,9	- 244,2
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	69 644,1	79 163,3	87 493,3	95 172,1	98 603,3	+ 3 431,2

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1994** somit um insgesamt 3 431,2 Mio DM (+ 3,6 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

Zu der Steigerung des Steueraufkommens haben vor allem die von den Finanzämtern zu erhebenden Umsatzsteuern, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und die Zinsabschlagsteuer beigetragen, während sich die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer erheblich verminderten (vgl. TNrn. 12.2.1 ff.).

12.2

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) **verblieben dem Freistaat Bayern** nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1990 bis 1994 folgende Steuereinnahmen:

**Entwicklung der Steuereinnahmen¹
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll laut Haushalts- plan Mio DM	Ist- Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote ² %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1990	33 605,0	34 259,9	+ 1,9	+ 0,5	75,8
1991	36 130,5	37 358,0	+ 3,4	+ 9,0	77,2
1992	39 168,9	39 695,5	+ 1,3	+ 6,3	77,1
1993	41 294,9	41 545,8	+ 0,6	+ 4,7	78,1
1994	42 143,1	42 544,5	+ 1,0	+ 2,4	78,2

1) ohne steuerähnliche Abgabe (insbesondere Spielbankabgabe)

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind auch 1994 gestiegen; sie lagen um 998,7 Mio DM (+ 2,4 %) über dem Vorjahr und mit 401,4 Mio DM (+ 1 %) über dem Haushaltsansatz.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1994 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen 1994 gegenüber 1993

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1993	
	Mio DM	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 409,2	+ 2,2
Veranlagte Einkommensteuer	- 530,8	- 21,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 592,2	+ 53,5
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 326,9	+ 42,0
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 824,5	- 33,3
Steuern vom Umsatz	+ 327,8	+ 3,4
Gewerbsteuerumlage	+ 254,7	+ 52,9
zusammen	555,5	+ 1,6
Landessteuern		
Vermögensteuer	+ 74,0	+ 6,3
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 198,0	+ 34,9
Grunderwerbsteuer	+ 95,6	+ 8,3
Kraftfahrzeugsteuer	+ 12,8	+ 0,6
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 12,8	+ 2,8
Feuerschutzsteuer	+ 54,0	+ 49,7
Biersteuer	- 4,0	- 1,0
zusammen	+ 443,2	+ 7,3
Mehreinnahmen insgesamt	998,7	+ 2,4

Die nachfolgende Zahlenübersicht 4 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den **wichtigsten Steuerarten** im einzelnen entwickelt haben:

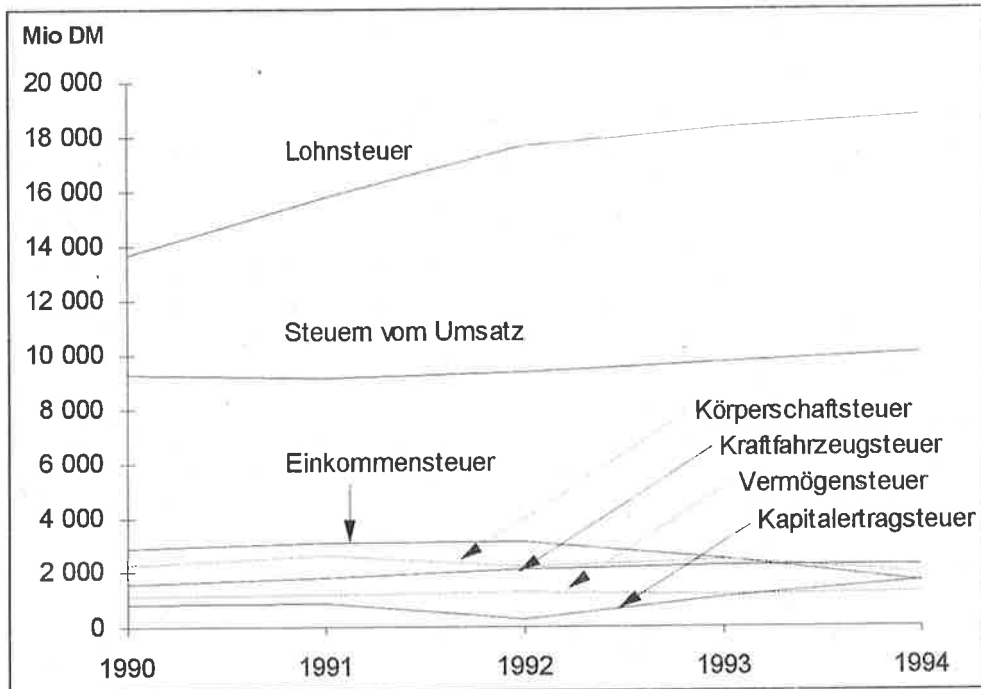
Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögensteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1990	13 674,8	2 886,7	2 248,2	9 263,5	1 564,0	1 132,5
1991	15 799,1	3 107,0	2 634,4	9 161,8	1 811,5	1 174,8
1992	17 672,5	3 122,5	2 219,3	9 378,2	2 114,1	1 262,5
1993	18 357,1	2 499,3	2 476,7	9 743,7	2 250,6	1 175,4
1994	18 766,3	1 968,5	1 652,2	10 071,5	2 263,3	1 249,4

**Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern
aus den wichtigsten Steuerarten (1990 bis 1994)**

Schaubild



Bemerkenswert ist auch der starke Anstieg der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere der Kapitalertragsteuer) sowie die Entwicklung der Einnahmen aus dem seit 1993 erhobenen Zinsabschlag:

**Einnahmeentwicklung der nichtveranlagten
Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags**

Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung Mio DM
	Mio DM	darunter Kapitalertragsteuer Mio DM	
1990	836,5	821,8	-
1991	891,9	875,8	-
1992	794,6	780,9	-
1993	1 107,0	1 087,1	777,6
1994	1 699,2	1 673,0	1 104,5

Im einzelnen läßt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

12.2.1 Wiederum unterdurchschnittlich sind 1994 die Einnahmen des Staates aus dem **Lohnsteueraufkommen** mit 409,2 Mio DM (+ 2,2 %) auf 18 766,3 Mio DM angestiegen. Der geringe Anstieg des Lohnsteueraufkommens war durch den konjunkturell bedingten Beschäftigungsabbau und niedrige Lohnabschlüsse geprägt.

12.2.2 Die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** gingen 1994 nochmals um 530,8 Mio DM (- 21,2 %) auf 1 968,5 Mio DM zurück. Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern und die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag wirken sich bei der Einkommensteuer einnahmenmindernd aus und lassen die kassenmäßigen Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer immer mehr zu einer Restgröße werden.

Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern ist im Jahre 1994 um 451 Mio DM (+ 17,3 %) auf 3 059,4 Mio DM gestiegen.

Bei der **Kapitalertragsteuer** haben steuerrechtlich veranlaßte hohe Gewinnausschüttungen der Körperschaften (vgl. TNr. 12.2.3), Vorabausschüttungen zur Vermeidung des ab 1995 erhobenen Solidaritätszuschlages und eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage durch Änderung des Körperschaftsteuersatzes für ausgeschüttete Gewinne von 36 auf 30 % zu einer Steigerung der Einnahmen um 585,9 Mio DM (+ 53,9 %) auf 1 673 Mio DM geführt.

Die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** sind 1994 gegenüber dem Vorjahr um 326,9 Mio DM (+ 42 %) auf 1 104,5 Mio DM angewachsen. Die Steigerung beruht ausschließlich darauf, daß im Januar 1994 erstmals der Zinsabschlag auf die im Monat Dezember des Vorjahres durchgeführten (Jahres-)Zinszahlungen für die Spareinlagen erhoben wurden.

12.2.3 Eine weitere deutliche Einnahmenminderung ist 1994 bei der **Körperschaftsteuer** mit 824,5 Mio DM (- 33,3 %) zu verzeichnen, wobei der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommen um 980 Mio DM (- 41,2 %) gesunken ist, während der Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer um 155,5 Mio DM (+ 158,7 %) gestiegen ist.

Die Einnahmenminderung beruht einmal darauf, daß ab 1994 der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene (thesaurierte) Gewinne von 50 auf 45 % und der Steuersatz für ausgeschüttete Gewinne von 36 auf 30 % gesenkt wurden. Zum an-

deren führte die gesetzlich zum 31. Dezember 1994 vorgeschriebene Auflösung des noch mit 56 % besteuerten Eigenkapitals zu verstärkten Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaften an ihre Anteilseigner. Der dadurch verursachten Körperschaftsteuerminderung (Herstellung der niedrigeren Ausschüttungsbelastung) steht eine zugleich bewirkte deutliche Zunahme der Kapitalertragsteuer gegenüber.

12.2.4 Angestiegen sind die dem Freistaat Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** von 9 743,7 Mio DM auf 10 071,5 Mio DM (+ 3,4 %).

Bei den bayerischen Finanzämtern ist die Umsatzsteuer von 28 235,1 Mio DM auf 30 970,9 Mio DM (+ 9,7 %) angestiegen. Im vorläufigen Vollzug sind dem Freistaat Bayern davon 10 065,5 Mio DM (+ 10 %) verblieben.

Dagegen sank der Landesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer um 244,2 Mio DM von 1 675,1 Mio DM im Jahre 1993 auf 1 430,9 Mio DM im Jahre 1994 (- 14,6 %).

Einnahmenerhöhend wirkten sich die Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung (+ 381,4 Mio DM) aus, während die Leistungen zum Fonds "Deutsche Einheit" eine weitere deutliche Einnahmenminderung (1 799,3 Mio DM 1994 gegenüber 1 072,5 Mio DM im Jahre 1993) bewirkten.

Die danach dem Land 1994 verbliebenen Einnahmen aus Steuern vom Umsatz haben sich somit wie folgt entwickelt:

Einnahmen des Staates aus den Steuern vom Umsatz Zahlenübersicht 6

Steuern vom Umsatz	1993 Mio DM	1994 Mio DM	Steigerung %
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	28 235,1	30 970,9	+ 9,7
Im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	9 148,2 (32,4 %)	10 065,5 (32,5 %)	
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	- 7,0	+ 374,4	
Abführung gemäß Staatsvertrag (Fonds Deutsche Einheit)	- 1 072,5	- 1 799,3	
Umsatzsteueranteil des Staates	8 068,7	8 640,6	+ 7,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	1 675,1	1 430,9	- 14,6
Landesanteil aus den Steuern vom Umsatz	9 743,8	10 071,5	+ 3,4

12.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer 1994 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um 12,8 Mio DM (+ 0,6 %) gestiegen.

Mehreinnahmen wurden noch erzielt bei der Erbschaftsteuer von 198 Mio DM (+ 34,9 %), der Grunderwerbsteuer von 95,6 Mio DM (+ 8,3 %) und der Feuer-
schutzsteuer von 54 Mio DM (+ 49,7 %).

Bei der Erbschaftsteuer schlägt sich auch die 1994 begonnene Bereinigung der vom ORH im Jahresbericht 1994 (Tnr. 34) dargestellten Arbeitsrückstände nieder.

13 Staatsschulden 1994

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1994 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres					
	1989 Mio DM	1990 Mio DM	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen	671,4	620,1	567,1	512,3	455,7	401,2
B. Schulden aus Kreditmarktmitteln Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl.	26 804,2	27 956,9	29 012,8	30 076,1	30 997,8	29 158,8
C. Schulden im öffentlichen Bereich beim Bund	4 731,5	4 879,5	4 998,7	5 114,5	5 163,1	5 141,8
Summe der Staatsschuld (A bis C)	32 207,1	33 456,5	34 578,6	35 702,9	36 616,6	34 701,8
D. Schulden Dritter, für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	541,3	436,6	336,2	256,3	202,2	167,2
Gesamtsschuldenstand (darunter Rahmenkredite) ¹⁾	32 748,4 (800,0)	33 893,1 (800,0)	34 914,8 (1 200,0)	35 959,2 (1 400,0)	36 818,8 (1 600,0)	34 869,0 (1 500,0)

1) Die Rahmenkredite waren Ende 1994 nicht valutiert, Ende 1993 waren 204 Mio DM in Anspruch genommen.

Die Zahlenübersicht zeigt, daß neben den Kreditmarktschulden die anderen Schuldenarten eine untergeordnete Rolle einnehmen.

Bei den **Ausgleichsforderungen** der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen aus den im Zusammenhang mit der Währungsreform erlassenen Gesetzen übernimmt der Bund die Tilgungsleistungen und die Hälfte des Zinsaufwandes.

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

Die Schulden Dritter (**Verrentungsschulden**), für die der Freistaat Bayern die Tilgung und Verzinsung übernommen hat, beziehen sich auf abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus.

Die **Schulden am Kreditmarkt** sind formal um 1,8 Mrd DM auf 29,2 Mrd DM zurückgegangen. Dies beruht darauf, daß Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstockvermögen (Anteil an der Bayernwerk AG u.a.) von 2,5 Mrd DM vorübergehend zur Deckung des Haushaltsdefizits verwendet worden sind. Insoweit bestehen interne Schulden gegenüber dem Sondervermögen Grundstock. Da der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens nach Art. 81 BV zu Neuerwerbungen dieses Vermögens verwendet werden muß, sind dem Sondervermögen Grundstock entsprechende Vermögenswerte wieder zuzuführen. Dies soll im Rahmen der "Offensive Zukunft Bayern" geschehen. Zur Finanzierung werden dann Mittel am Kreditmarkt aufgenommen werden müssen. Die durch Inanspruchnahme des Grundstocks nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung 1994 wurde als Einnahmerest ins Haushaltsjahr 1995 übertragen und erhöht die in den folgenden Haushaltsplänen ausgewiesenen Kreditermächtigungen.

13.2 Die Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und des Schuldendienstes zeigt Zahlenübersicht 2:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)¹⁾

Zahlenübersicht 2

Haushaltsjahr	Bruttokredit-einnahme ²⁾	Nettokredit-einnahme ³⁾	Tilgung ⁴⁾	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1988	3 744,0	1 528,6	2 215,4	1 889,6	4 105,0
1989	2 530,8	- 62,7	2 593,5	1 914,8	4 508,3
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	1 979,2 ⁵⁾	- 1 839,0 ⁵⁾	3 818,2	2 058,6	5 876,8
1995	6 841,1	2 007,5	4 833,6	1 810,3	6 643,9
1996	7 164,8	1 855,7	5 309,1	2 383,4	7 692,5
1997	7 243,2	1 593,2	5 650,0	2 621,0	8 271,0
1998	7 305,0	1 318,0	5 987,0	2 743,8	8 730,8

1) Haushaltsplan 1995/1996, Finanzplan 1997 und 1998

2) einschließlich Kreditrahmenverträge.

3) Die Beträge sind höher als die in TNr. 6 genannten, weil dort entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt ist.

4) nur Kreditmarkt ohne Tilgung der Ausgleichsforderungen

5) ohne interne Verschuldung beim Grundstock (2,5 Mrd DM)

Unter Einschluß der internen Schulden beim Sondervermögen Grundstock beträgt die Kreditaufnahme 1994 brutto 4 479 Mio DM und netto 661 Mio DM.

14 Staatsbürgschaften 1994

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG) waren Ende 1994 Kredite von 2 158 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 315 Mio DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 61 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 85 Mio DM aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung des Bestands an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im **Haushaltsjahr 1994**, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften 1994

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1993			Neuübernahmen 1994			Verminderungen 1994			Bestand am 31.12.1994			Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM
	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	
A. Gewerbliche Wirtschaft													
Unternehmen der Energieversorgung	53	519,9	392,8	1	10,0	10,0	3	61,0	50,3	51	468,9	352,5	
Sonstige Unternehmen	29	95,4	64,5	2	6,1	1,5	9	15,0	9,7	22	86,5	56,3	
zusammen	82	615,3	457,3	3	16,1	11,5	12	76,0	60,0	73	555,4	408,8	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich													
Darlehen Junge Familie	5 623	6,8	5,0	-	-	-	2 333	4,2	0,0		3 290	2,6	5,0
Sonstige	2	0,2	0,1	-	-	-	-	-	-		2	0,2	0,1
zusammen	5 625	7,0	5,1	-	-	-	2 333	4,2	0,0	3 292	2,8	5,1	100
C. Wohnungsbau	48 035	1 711,7	956,4	1 957	101,7	73,1	3 794	129,0	68,1	46 198	1 684,4	961,4	1 500
D. Land- und Forstwirtschaft	2	0,6	0,4	-	-	-	-	-	-	2	0,6	0,4	50
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	2	0,1	0,1	-	-	-	-	-	-	2	0,1	0,1	35
Summe A bis E	53 746	2 334,7	1 419,3	1 960	117,8	84,6	6 139	209,2	128,1	49 567	2 243,3	1 375,8	6 185

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1994 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 vom Freistaat Bayern in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Diese Garantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen. Das Programm endet 1995; die Bürgschaft erlischt damit.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften waren 1994 nicht zu leisten.

Zu A bis E:

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 45 157 DM vereinnahmt.

14.2

Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1994 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,7 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu 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 (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1993/1994); bisherige Zusage 1 Mio DM.

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1994 fehlerhafte Personalausgaben von 14,8 Mio DM, davon 11,1 Mio DM Überzahlungen und 3,7 Mio DM Minderzahlungen, festgestellt.

15.1 Prüfung der im DV-Verfahren abgerechneten Bezüge

Die Abrechnung der Bezüge für die Bediensteten des Freistaats (zusammen mit den Versorgungsempfängern rd. 412 000 Zahlungsempfänger)¹ durch die Bezügestellen bei den Bezirksfinanzdirektionen wird von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern München und Ansbach (Beamte und Arbeitnehmer) sowie dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg (Versorgungsempfänger) laufend und so zeitnah geprüft, daß Fehlzahlungen verhindert oder zurückgefordert werden können. Erstmalige Zahlungsaufnahmen werden dabei regelmäßig vollständig geprüft. Im übrigen werden unter Berücksichtigung aller geänderten Bezügebestandteile prüfungsrelevante Zahlfälle gezielt ausgewählt.

Im Rahmen dieser sog. mitschreitenden Prüfung sind 1994 Überzahlungen von 5,1 Mio DM und Minderzahlungen von 2,4 Mio DM verhindert worden (vgl. Zahlenübersicht 1).

1) Stand: 31. Dezember 1994

Fehlzahlungen (mitschreitende Prüfung)

Zahlenübersicht 1

Fehlerbereiche	Anzahl der Fälle	DM
Vorzeitige, verspätete oder unterbliebene Zahlungsaufnahme bzw. Zahlungseinstellung	126	1 992 485
Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld)	915	1 092 209
Zulagen und Zuschläge	708	939 987
Kindergeld, Orts- und Sozialzuschlag	825	854 638
Kürzung bzw. Änderung von Bezügen bei Teilzeitbeschäftigung	134	842 021
Festsetzung der Beamtenversorgung	157	538 735
Festsetzung des BDA, des Besoldungs- bzw. Jubiläumsalters sowie der Alters- bzw. Lohnstufen	249	333 567
Sonstige Fehlerursachen (Leistungen bei Mutterschutz und Erziehungsurlaub, Eingruppierung und Höhergruppierung von Arbeitnehmern usw.)	443	940 844
zusammen	3 557	7 534 486

Häufige Ursachen für die Fehlzahlungen sind

- falsche Datenvorgaben (z.B. die Verwechslung von Zahlen), die teilweise durch effektivere maschinelle Plausibilitätskontrollen noch verringert werden könnten;
- vor allem bei der Beamtenbesoldung sehr unübersichtliche DV-Schlüssel. Allein zur Zahlbarmachung des Ehegatten- und Kinderanteils im Ortszuschlag - rund 30 % aller Prüfungsbeanstandungen bei Beamtenbezügen betreffen diesen Bereich - ist aus annähernd einhundert verschiedenen Möglichkeiten (sog. Anteil- und Berechnungsschlüssel) die richtige Auswahl zu treffen;
- eine zunehmende Komplizierung der von den Bezügestellen zu beachtenden Rechtsvorschriften. So ist z.B. im Zusammenhang mit der Erhöhung der Arbeitszeit für die bayerischen Beamten ab 1. September 1994 für Lehrer an Grund- und Hauptschulen eine unterschiedliche Unterrichtspflichtzeit festgelegt worden (Grundschullehrer 28 Wochenstunden, Hauptschullehrer 27 Wochenstunden). Schwierigkeiten ergaben sich vor allem bei der Kürzung bzw. Änderung von Bezügen teilzeitbeschäftigter Lehrer, die gleichzeitig an Grund- und Hauptschulen unterrichtet haben.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen zeigen die Feststellungen des ORH, wie wichtig eine Rechtsvereinfachung für die Verwaltungspraxis wäre. Es sei damit zu rechnen, daß die Regelungen des Kindergeldes in nächster Zeit überschaubarer werden; beim Besoldungsrecht dürfte (z.B. bei einem Ausbau der Ortszuschlagsbestimmungen und durch die Einführung der Leistungszulage) das Gegenteil der Fall sein.

15.2 Sonstige Personalausgaben

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt München hat 1992 bei der Staatlichen Ausführungsbehörde für Unfallversicherung u.a. die Erstattung von Unfallaufwendungen durch den Bund geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß insbesondere den Unfallanzeigen der Straßenbauämter nicht bzw. nur unzureichend zu entnehmen war, ob der verunglückte Bedienstete jeweils im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung für den Bund tätig war. Allein dadurch sind in den Jahren 1976 bis 1993 insgesamt 3,8 Mio DM zu wenig und 1,1 Mio DM zu viel vom Bund erstattet worden.

15.3 Gesamtergebnis

Insgesamt wurden 1994 im Rahmen der mitschreitenden und sonstigen nachherigen Personalausgabenprüfung durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Fehlzahlungen von 14,8 Mio DM verhindert bzw. festgestellt. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Gesamtergebnis der Personalausgabenprüfung

Zahlenübersicht 2

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Dienstbezüge der Beamten und Richter	2 551 267	1 486 510
Bezüge der Arbeitnehmer	2 597 235	862 797
Versorgungsbezüge	440 851	197 525
Unfallversicherung (Erstattungen v. Dritten)	5 294 124	1 159 963
Sonstige Personalausgaben (Beihilfen usw.)	243 772	11 910
insgesamt	11 127 249	3 718 705

16 Beschäftigung von Angestellten an Stelle von Beamten

Der ORH hat in einer Modellrechnung untersucht, ob der Einsatz von Beamten oder Angestellten für den Staatshaushalt günstiger ist.

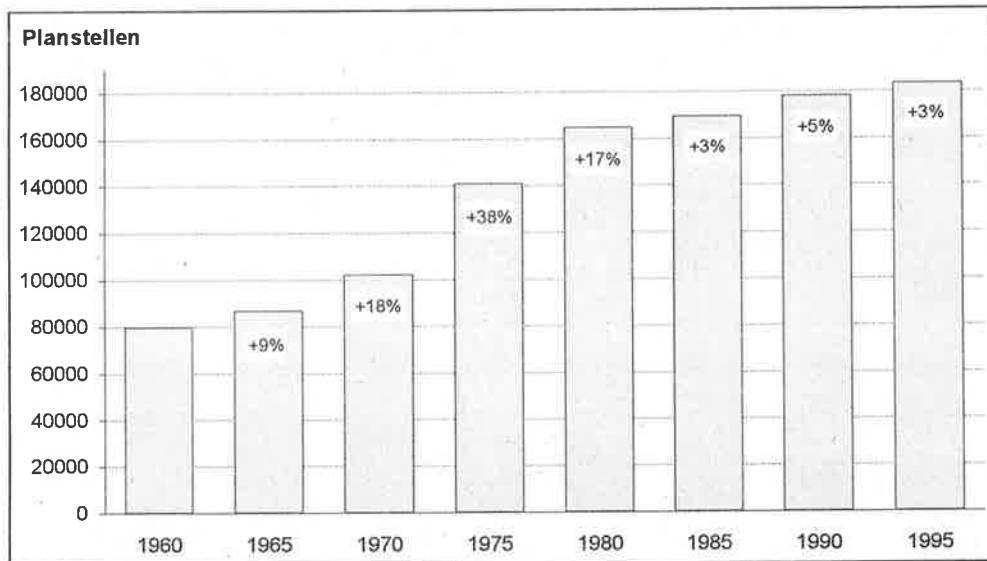
Unabhängig von verfassungsrechtlichen und personalpolitischen Gesichtspunkten sprechen finanzielle Aspekte nicht für eine Umstrukturierung des öffentlichen Dienstes. Der ORH tritt allerdings dafür ein, künftig die Gesamtkosten einer Planstelle im Haushalt transparent zu machen.

16.1 Allgemeines

Der ORH hat 1992² über den Anstieg der Versorgungsausgaben berichtet. Die wesentliche Ursache dafür sind die Stellenmehrungen während der vergangenen dreieinhalb Jahrzehnte.³ Von den im Haushalt 1995 ausgewiesenen 183 320 Stellen für planmäßige Beamte⁴ sind allein 103 500 Stellen, also mehr als 55 %, zwischen 1960 und 1995 geschaffen worden:

Entwicklung der Planstellen für Beamte und Richter

Schaubild 1



2) ORH-Bericht 1992 T Nr. 14

3) ORH-Bericht 1992 T Nr. 14.4.2

4) Stellen für planmäßige Beamte und Richter einschließlich der 4 434 Beamten an staatlichen Universitätskliniken und Krankenhäusern

Die Grundtendenz in der Entwicklung der Versorgungsausgaben ist deswegen auf längere Zeit durch die Besetzung dieser Stellen in der Vergangenheit festgelegt.

Im Rahmen der Diskussion, mit welchen Maßnahmen den steigenden Versorgungslasten des Staates begegnet werden kann, wird auch gefordert, die Zahl der Beamten zu reduzieren und künftig insbesondere Lehrer, mit Abstand die größte Gruppe im Personalkörper des Staates,⁵ als Angestellte zu beschäftigen. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß Beamte insbesondere wegen ihrer Versorgungsbezüge für den Steuerzahler teurer seien als Angestellte. Der ORH hat hierzu eine Modellrechnung durchgeführt.

16.2 Modellrechnung

16.2.1 Unterschiedliche Bezahlungssysteme

Beamte erhalten im Ergebnis keine höheren Pensionen als vergleichbare Angestellte, weil diesen ebenfalls eine an den Strukturen der Beamtenversorgung orientierte Gesamtversorgung zusteht.⁶ Unterschiedlich sind allerdings die Bezahlungssysteme.

Bei Beschäftigung eines **Angestellten** müssen während der Dauer des Arbeitsverhältnisses monatlich die Arbeitgeberanteile zur Kranken-, Arbeitslosen-, Renten- und Pflegeversicherung sowie die Umlage für die Zusatzversorgung an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) abgeführt werden. Diese Beiträge erreichten 1994 bis zu 25 % des Bruttoarbeitsentgelts. Sie sind unabhängig davon zu entrichten, ob der Angestellte entsprechende Leistungen später tatsächlich in Anspruch nimmt. Die Höhe der Zahlungen wird durch die Entwicklung innerhalb der Solidargemeinschaft bestimmt.

Für **Beamte** fallen im Gegensatz dazu keine Sozialversicherungsbeiträge an. Für die Aufwendungen bei Krankheit und für Pflege wird vom Dienstherrn eine anteilige Beihilfe gezahlt. Die Mittel für die Versorgung des Beamten müssen erst **nach** dessen Ruhestandsversetzung aufgebracht werden. Die notwendigen Mittel für die

5) Im Staatshaushalt 1995 waren im Epl. 05 (Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst) 76 578 Planstellen für Lehrer, das sind ca. **44 % aller Stellen** für planmäßige Beamte, ausgebracht.

6) Tarifvertrag über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe vom 4.11.1966 in der geltenden Fassung

Besoldung der Beamten und der Versorgungsempfänger werden für jedes Jahr im Haushalt nach dem voraussichtlichen Bedarf veranschlagt.

16.2.2 Erstmalige Besetzung einer Stelle

Wird eine Stelle erstmalig mit einem Beamten besetzt, sind die jährlichen Aufwendungen für die Besoldung und die Krankheitsbeihilfen während der gesamten aktiven Dienstzeit dieses Beamten geringer als die Aufwendungen für die Bezüge eines vergleichbaren Angestellten. Die Vergleichbarkeit ist vor allem bei Volksschullehrern gegeben, weil hier sowohl die Besoldungs- als auch die Vergütungsgruppe unmittelbar von der Funktion abhängen. Wie die Zahlenübersicht 1 zeigt, betrug beispielsweise der Unterschied bei einem dreißigjährigen Volksschullehrer (BesGr. A 12 bzw. VergGr. III BAT) 1994 jährlich mehr als 15 000 DM oder 23,9 %.⁷

Bruttoaufwendungen für einen dreißigjährigen Volksschullehrer (Stand 1994)

Zahlenübersicht 1

Volksschullehrer	Beamter BesGr. A 12 DM	Angestellter VergGr. III BAT DM
Grundgehalt, Ortszuschlag (Stufe 2), Zulage, Zuwendungen	60 153,49	62 701,23
Arbeitgeberanteil zur Rentenversicherung	-	6 161,48
Umlage zur Zusatzversorgung	-	2 799,06
Arbeitgeberanteil zur Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung	-	6 931,67
durchschnittliche Beihilfen (1993)	3 373,00	100,00 *
zusammen	63 526,49	78 693,44
<i>ersparter Betrag 1994</i>	<i>15 166,95</i>	-

*) Angestellte haben nach dem Tarifvertrag vom 15. Juni 1959 einen Anspruch auf ergänzende Beihilfe. Die Aufwendungen betragen im Durchschnitt jährlich 100 DM pro Angestellten.

Auch wenn für die Zukunft gleiche lineare Bezüge- und Besoldungserhöhungen unterstellt werden, werden sich die Unterschiede in Zukunft aller Voraussicht nach weiter vergrößern, weil sich die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (insbe-

7) Bei Verwaltungsbeamten erhöhen sich diese Unterschiede noch wegen der seit dem 1.1.1994 geltenden unterschiedlichen Arbeitszeiten für Arbeitnehmer (38,5 Wochenstunden) und Beamte (40 Wochenstunden).

sondere zur Rentenversicherung) nach vorsichtigen Schätzungen bis zum Jahr 2030 um 3 bis 4 % erhöhen werden.⁸

16.2.3 Wiederbesetzung einer Stelle

Wird eine freiwerdende Stelle nach dem Eintritt des Beamten in den Ruhestand mit einem neuen Beamten wiederbesetzt, fallen neben den Aufwendungen für die Besoldung und Beihilfe des aktiven Beamten auch die Versorgungsbezüge und Beihilfen für den bisherigen Stelleninhaber an. In der Zeit nach der ersten Wiederbesetzung der Stelle verursacht somit das Besoldungs- und Versorgungssystem der Beamten **für den Staatshaushalt** höhere Ausgaben als das Vergütungssystem für Angestellte.

In dem oben genannten Beispiel ergeben sich bei Berücksichtigung der maximalen Versorgungsbezüge des bisherigen Stelleninhabers bezogen auf das Jahr 1994 folgende jährliche Aufwendungen:

Bruttoaufwendungen einschließlich Versorgungsbezüge (Stand 1994)

Zahlenübersicht 2

Volksschullehrer	Beamter BesGr. A 12 DM	Angestellter VergGr. III BAT DM
Aufwendungen für den aktiven Bediensteten ^{*)}	63 526,49	78 693,44
Versorgungsbezüge ^{*)}	62 718,38	-
zusammen	126 244,87	78 693,44
<i>Mehraufwendungen 1994</i>	47 551,43	-

^{*)} einschließlich Beihilfe

Die jährlichen **Gesamtausgaben** für den aktiven Beamten und den Versorgungsempfänger zusammen sind somit im Beispielsfall um 47 500 DM bzw. 60 % höher als die Ausgaben für einen Angestellten. Die Versorgungsbezüge reduzieren sich nach dem Tod des Ruhestandsbeamten auf Witwenbezüge (grundsätzlich 60 % der Versorgungsbezüge) bzw. entfallen ganz.

Noch höher (141 411,82 DM) wären die jährlichen Aufwendungen, wenn die Stelle nicht wieder mit einem Beamten besetzt, sondern statt dessen ein Angestellter

8) vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1994, BT-Drucksache 12/8309

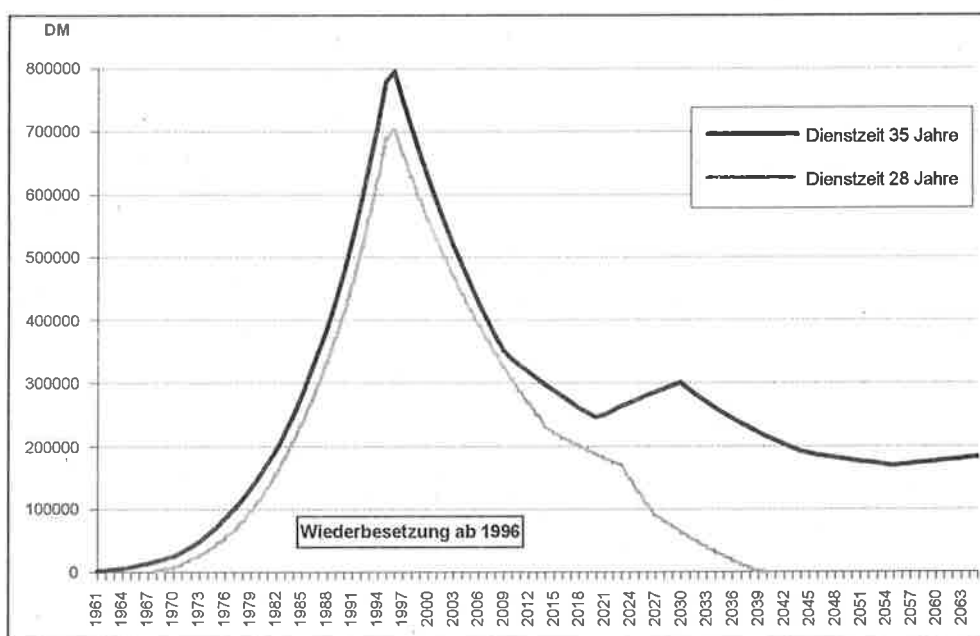
eingestellt würde. Neben den Versorgungsausgaben für den ersten Stelleninhaber (62 718,38 DM) würden dann noch die höheren Aufwendungen für den Angestellten (78 693,44 DM) anfallen.

16.2.4 Haushaltswirtschaftlicher Vergleich

Welches Bezahlungssystem für den Staatshaushalt bei einer periodischen Wiederbesetzung einer Planstelle (Art. 17 Abs. 5 BayHO) vorteilhafter ist, lässt sich danach beurteilen, wie lange der zunächst während der ersten Stellenbesetzung ersparte Betrag (vgl. Zahlenübersicht 1) ausreicht, um die späteren Mehraufwendungen gegenüber einem Angestellten (vgl. Zahlenübersicht 2) zu decken.

Aufbau und Verbrauch des finanziellen Vorteils bei Beschäftigung von Beamten anstelle von Angestellten

Schaubild 2



Das Schaubild verdeutlicht das Anwachsen des finanziellen Vorteils im Laufe der ersten Stellenbesetzung und den Verbrauch der ersparten Mittel während der künftigen Stellenwiederbesetzungen.

Der Zeitraum, über den sich das "Kapital" aufbraucht, hängt sehr stark von der zurückgelegten Dienstzeit ab. So hat z.B. die Besetzung einer 1961 neu geschaffenen Stelle mit einem beamteten Volksschullehrer dem Staatshaushalt nach einer aktiven Dienstzeit von 35 Jahren - die vom Durchschnitt der Verwaltungsbeamten

erreicht wird⁹ - bis zu seiner Ruhestandsversetzung Ende 1995 nach den Berechnungen des ORH absolut insgesamt 270 000 DM¹⁰ weniger Ausgaben verursacht als die Besetzung mit einem Angestellten. Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Zinssatzes von 7,87 %¹¹ entspricht dies einer ersparten Kreditaufnahme von 800 000 DM. Dieses "Kapital" wird nicht vollständig verbraucht, sondern steigt nach dem Tod des Versorgungsempfängers bzw. seiner Witwe zeitweise wieder an. Es ist nach den Berechnungen des ORH stets höher als die Aufwendungen, die - im Vergleich zum Angestelltensystem - zusätzlich für die Versorgung des bisherigen Stelleninhabers und ggf. seiner Hinterbliebenen erforderlich sind (vgl. hierzu Zahlenübersicht 2)¹² Beispielsweise errechnet sich am Ende der dritten Besetzungsperiode (2065) noch ein Rest von 180 000 DM¹³

Ein anderes Bild ergibt sich bei kürzeren Dienstzeiten. Wie das Schaubild 2 zeigt, wird im Modellfall bei einer Dienstzeit von 28 Jahren¹⁴ der finanzielle Vorteil im Laufe der dritten Stellenbesetzung (im Jahr 2040) aufgebraucht. Dieser Zeitpunkt würde sich allerdings dann weiter hinausschieben, wenn wegen entsprechender Frühverrentungen bei den Angestellten die Beiträge für die Altersversorgung angehoben werden müßten.

16.3 **Schlußfolgerungen**

16.3.1 Die Modellrechnung des ORH zeigt, daß das Besoldungs- und Versorgungssystem für Beamte für den Staatshaushalt günstiger ist als das Vergütungssystem für Angestellte, wenn das Verhältnis der erbrachten Lebensarbeitszeit zur Versorgungs-

9) Ohne Berücksichtigung der Lehrer und Vollzugsbeamten treten die Beamten im Durchschnitt mit 61 Jahren in den Ruhestand (Stand 1994). Die Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe erfolgt insbesondere bei den Beamten des mittleren und des gehobenen Dienstes weit vor dem 30. Lebensjahr.

10) Zugrunde gelegt wurden jeweils die pro Jahr real gezahlten Bezüge für einen verheirateten Lehrer.

11) durchschnittlich aufzuwendender Zinssatz für Staatsschulden in den Jahren 1972 bis 1994

12) Dabei ist der ORH in Anlehnung an eine Untersuchung des Staatsministeriums der Finanzen über den Vergleich der Personalausgaben bei der Beschäftigung von Beamten und Angestellten (Stand Februar 1995) von einer Realverzinsung von 4,25 % ausgegangen. Im übrigen wurden der Berechnung die zum 1. Januar 1994 gültigen Bezügetabellen (brutto) und bezüglich der Lebenserwartung die allgemeinen Bayerischen Sterbetafeln von 1986/88 zugrunde gelegt. Beim Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung wurde entsprechend der vorliegenden Schätzung (vgl. Fußnote 7) ein Anstieg um 3,7% bis zum Jahr 2030 berücksichtigt.

13) Barwert zum 1. Januar 1996

14) Das durchschnittliche Ruhestandseintrittsalter bei Lehrern beträgt zur Zeit etwa 58 Jahre. Bei einem unterstellten Einstellungsalter von 30 Jahren - das Eintrittsalter (Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe) der Lehrer an staatlichen Schulen betrug in der Zeit vom 1. September 1993 bis 31. August 1994 durchschnittlich 30,12 Jahre - ergeben sich 28 Dienstjahre.

zeit ausgewogen ist und vorzeitige Ruhestandsversetzungen weit vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze vermieden werden (vgl. hierzu auch ORH-Bericht 1994 TNr. 16).

Die Beschäftigung von Angestellten anstelle von Beamten würde im wesentlichen nur zu einer anderen zeitlichen Verteilung der Personalausgaben führen. Die finanziellen Probleme, die auf den Staatshaushalt durch die steigenden Versorgungslasten in den nächsten Jahrzehnten zukommen, lassen sich damit nicht lösen. Sehr langfristig würden zwar die Versorgungsausgaben wieder zurückgehen, dafür aber zuvor die Ausgaben für die aktiv Beschäftigten zusätzlich ansteigen. Würden freiwerdende Beamtenstellen künftig mit Angestellten besetzt, würden zwangsläufig noch entstehende Versorgungsausgaben und höhere Personalausgaben für die Angestellten zeitgleich zusammentreffen und den finanziellen Handlungsspielraum des Staates auf Jahrzehnte zusätzlich einengen (vgl. TNr. 16.2.3). Unabhängig von verfassungsrechtlichen und personalpolitischen Gesichtspunkten sprechen deshalb finanzielle Aspekte nicht für eine Umstrukturierung des öffentlichen Dienstes.

Das Staatsministerium der Finanzen teilt diese Auffassung ohne Einschränkungen.

16.3.2

Im Haushalt werden bei den Beamten bisher nur die aktuellen jährlichen Ausgaben für Besoldung, Versorgung und Beihilfe veranschlagt. Dieses System reicht aus, wenn die jetzt anfallenden Versorgungsausgaben inflationsbereinigt den zukünftigen Aufwendungen in etwa entsprechen. Es ist allerdings überfordert, wenn in relativ kurzer Zeit die Zahl der Planstellen erheblich erhöht wird, wie dies in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Schaubild 1).

Wären z.B. in den vergangenen 35 Jahren statt der Beamtenstellen Angestelltenstellen geschaffen worden, so hätten deren höhere Kosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sofort veranschlagt werden müssen. Hätten bei der Veranschlagung der Beamtenstellen bereits die Gesamtkosten der Planstellen (Aktivbezüge einschließlich Versorgungsleistungen) ausgewiesen werden müssen, so hätte dies dazu beitragen können, bei der Personaldisposition mehr Zurückhaltung zu üben. In diesem Zusammenhang weist der ORH nochmals auf die Notwendigkeit hin, die Verwaltung von Aufgaben zu entlasten (vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 14).

Für den Haushaltsgesetzgeber hilfreich könnte es deshalb sein, wenn über die jährlichen Ausgaben hinaus die mit einer Planstelle für den Staatshaushalt ver-

bundenen künftigen Versorgungsausgaben - und damit die Gesamtbelastung einer Planstelle - transparent gemacht würden.

Das Staatsministerium stimmt mit dieser Auffassung überein. Es wird prüfen, in welcher Form dem Vorschlag des ORH künftig Rechnung getragen werden kann.

17 Höchste Dienstwohnungsvergütung

(Tit. 124 01)

Der ORH hält es für erforderlich, die in Bayern seit 1969 unverändert geltenden Sätze der höchsten Dienstwohnungsvergütung zu erhöhen und zumindest der Bundesregelung anzupassen.

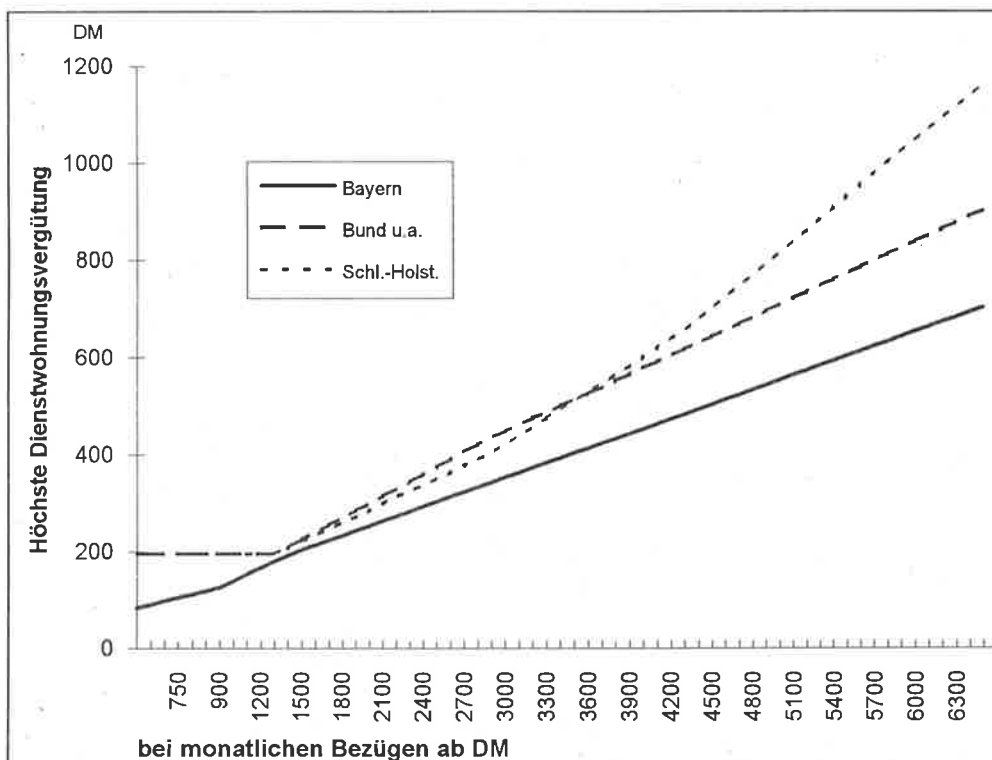
17.1 Aus dienstlichen Gründen können Beamte vom Dienstherrn angewiesen werden, eine Dienstwohnung zu beziehen (Art. 82 BayBG). Für sie wird grundsätzlich der örtliche Mietwert auf die Bezüge angerechnet (Sachbezug). Der Anrechnungsbeitrag ist jedoch durch die sog. "höchste Dienstwohnungsvergütung" begrenzt. Diese Obergrenze soll den Nachteil ausgleichen, daß ein Staatsbediensteter zum Bezug der Dienstwohnung gezwungen und er damit in der Wahl seiner Wohnung eingeschränkt wird. Ferner soll sie sicherstellen, daß die "Miete" für die Dienstwohnung auch unter sozialen Gesichtspunkten angemessen ist. Die Obergrenze ist von der Höhe der Bezüge abhängig. Die Differenz zwischen dem örtlichen Mietwert und der höchsten Dienstwohnungsvergütung ist als geldwerter Vorteil zu versteuern. Gleiches gilt im Ergebnis auch für Arbeiter und Angestellte.

17.2 Der Anteil, der für die Nutzung einer Dienstwohnung höchstens einbehalten wird, wurde in Bayern letztmals 1969 angehoben. Der Bund und die anderen Länder haben die Sätze in den 70er und 80er Jahren erhöht und der zwischenzeitlichen Entwicklung auf dem Mietmarkt angepaßt. Schleswig-Holstein hat die Sätze ab 1. Januar 1995 nochmals erhöht. In den neuen Ländern wurden bisher noch keine Dienstwohnungsvorschriften erlassen.

Wie sich die "höchste Dienstwohnungsvergütung" in einem Bund-Länder-Vergleich darstellt, zeigt das folgende Schaubild:

Höchste Dienstwohnungsvergütung im Bund-Länder-Vergleich

Schaubild



Die für Bayern geltenden Beträge sind danach durchgängig am niedrigsten.

Zum Beispiel werden einem Forstamtsleiter mit einem Bruttogehalt von monatlich 6 500 DM, dessen Dienstwohnung einen Mietwert von 1 300 DM hat, in Hessen 903 DM, in Schleswig-Holstein 1 161 DM und in Bayern 703 DM als Dienstwohnungsvergütung von den Bruttobezügen einbehalten. Im Verhältnis zu den Bruttobezügen liegt somit die **maximale** "Mietbelastung" zwischen 10,8 % (Bayern) und 17,9 % (Schleswig-Holstein).

17.3

Die "höchste Dienstwohnungsvergütung" ist eine Ausnahme von dem haushaltsrechtlichen Grundsatz, Nutzungen an staatseigenem Vermögen nur gegen Erstattung des vollen Wertes, d.h. bei Wohnungen gegen Bezahlung des vollen Mietwertes, zuzulassen (Art. 63 Abs. 3 und 5 BayHO). Die Obergrenze der Dienstwohnungsvergütung darf deshalb nach Auffassung des ORH nicht zu niedrig festgelegt und nicht völlig losgelöst von der Entwicklung auf dem freien Wohnungsmarkt gesehen werden. Er hat deshalb bereits 1986 beim Staatsministerium der Finanzen angeregt, die Regelung an die zwischenzeitliche Entwicklung der Mietbelastungsquote und an andere vergleichbare Zumutbarkeitsregelungen, mindestens aber an

die seit Dezember 1980 für Bundesdienstwohnungen geltenden Sätze der "höchsten Dienstwohnungsvergütung" anzupassen.

Das Staatsministerium teilte schließlich im Juni 1993 mit, daß es nach eingehender Prüfung weder Rechtsgründe noch eine sachliche Rechtfertigung dafür sehe, die "höchste Dienstwohnungsvergütung" anzuheben. Die besondere Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber einem Beamten, dem angesonnen werde, "bei der Ausgestaltung seiner persönlichen Lebenssphäre auf eigene Wünsche an das Wohnen, den Wohnort sowie auf die mit der privatrechtlichen Vertragsfreiheit verbundenen Vorteile zu verzichten", reiche so weit, daß für den Nachteilsausgleich "naturgemäß nicht die Grundsätze des Mietrechts und der frei vereinbarten Miete gelten" können. In einer neuerlichen Stellungnahme vom September 1995 bekräftigte das Staatsministerium diese Haltung und vertrat die Auffassung, daß die Dynamisierung der "höchsten Dienstwohnungsvergütung" durch Anbindung an die Entwicklung der Bruttobezüge ausreichend sei. Obwohl es keine Anhebung für geboten halte, werde "im Hinblick auf die Regelungen beim Bund und bei anderen Ländern geprüft werden, ob zumindest mittelfristig eine Anpassung sachlich vertretbar und personalpolitisch zumutbar wäre."

17.4 Der ORH stellt die Notwendigkeit von Obergrenzen der Dienstwohnungsvergütung nicht generell in Frage; sie haben jedenfalls für die Bezieher niedriger Bezüge ihre Berechtigung. Die rein abstrakte Auffassung des Staatsministeriums zur Fürsorgepflicht, die weder durch die Rechtsprechung noch in der Rechtsliteratur gestützt wird und der auch die beim Bund und bei den übrigen (alten) Ländern geltenden Regelungen widersprechen, teilt er jedoch nicht. Auch sieht er die Dynamisierung der "höchsten Dienstwohnungsvergütung" durch die Entwicklung der Bruttobezüge nicht für ausreichend an. Vielmehr hält er nach wie vor eine Anpassung der seit 26 Jahren unveränderten Regelung für überfällig. Der ORH ist der Auffassung, daß zumindest die Bundesregelung übernommen werden sollte.

17.5 Darüber hinaus sollte die Verwaltung prüfen, ob die Zahl der vorhandenen Dienstwohnungen (etwa 2 000) auch unter Berücksichtigung der technischen und gesellschaftlichen Veränderungen noch erforderlich ist.

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

18 Beschaffung und Betrieb von Dienstfahrzeugen für das Staatsministerium

(Kap. 03 01)

Das Staatsministerium des Innern beansprucht für seine Zwecke seit Jahren sieben Dienstfahrzeuge mit Fahrer, die im Haushalt der Polizei veranschlagt und für deren Aufgaben bewilligt worden sind. Der ORH hat wiederholt darauf hingewiesen, daß damit gegen grundlegendes Haushaltsrecht verstoßen wird. Außerdem ist der Bedarf nicht genügend nachgewiesen.

Im Haushaltsplan des Staatsministeriums ist für die Jahre 1979 bis 1988 ein Bestand von zehn bis zwölf Dienstfahrzeugen, seit 1989 von 13 Dienstfahrzeugen ausgewiesen.

Der ORH hat 1982 festgestellt, daß das Staatsministerium seinen Fahrzeugbestand von 11 auf 18 Fahrzeuge dadurch aufgestockt hat, daß auf seine Anordnung hin zusätzlich sieben Fahrzeuge sowohl aus Mitteln der Landespolizei beschafft und bestandsmäßig beim Polizeipräsidium Oberbayern nachgewiesen wurden als auch mit Mitteln der Bereitschaftspolizei unterhalten werden. Die Nutzung dieser Fahrzeuge hat sich das Staatsministerium vorbehalten, wobei - soweit die Nutzer die Fahrzeuge nicht selbst führen - die Bereitschaftspolizei auch die Kraftfahrer zu stellen hat.

Diese ständige Inanspruchnahme von Sach- und Personalmitteln der Polizei durch das mit einem eigenen Haushalt ausgestattete Staatsministerium verstößt gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit (Art. 17 BayHO) und das Budgetrecht des Parlaments. Der ORH hat deshalb bereits 1982 das Staatsministerium gebeten, die erforderlichen Mittel künftig im eigenen Haushalt zu veranschlagen. 1985 hat der ORH festgestellt, daß das Staatsministerium weiterhin entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften verfährt. Auf die erneute Beanstandung hin erwiderte das Staatsministerium 1986, daß es zur Erfüllung seiner Aufgaben im Polizeibereich über das in den Erläuterungen zu Kap. 03 01 Tit. 514 01 ausgewiesene Fahrzeugsoll hinaus Fahrzeuge aus dem Polizeibereich beanspruchen müs-

se. Es beabsichtige allerdings, diese Inanspruchnahme durch einen Haushaltsvermerk oder durch eine entsprechende Fassung der Erläuterungen zu Tit. 514 01 der Kap. 03 18 (Landespolizei) und Kap. 03 20 (Bereitschaftspolizei) haushaltsrechtlich absichern zu lassen. Dies würde allerdings erst im Haushalt 1989/1990 durchgeführt, um zu vermeiden, daß eine zu hohe Inanspruchnahme im Haushalt festgeschrieben wird. Denn erst zu diesem Zeitpunkt ließe sich der endgültige Fahrzeugbedarf nach Eröffnung der U-Bahn-Verbindung Odeonsplatz - Maximilianum sicher festlegen. In den nachfolgenden Haushalten wurde weder die vom ORH geforderte Veranschlagung noch die vom Staatsministerium 1986 angekündigte haushaltsrechtliche Absicherung vorgenommen. Es wurden vielmehr von 1988 bis 1992 auf Anordnung des Staatsministeriums wiederum aus Mitteln der Polizei sieben Ersatzbeschaffungen vorgenommen, mit denen der aufgestockte Fahrzeugbestand beibehalten wurde. Außerdem wurden weiterhin Fahrer der Polizei für Dienste des Staatsministeriums beansprucht.

Das Staatsministerium hat nunmehr mitgeteilt, daß es von den sieben Dienstfahrzeugen künftig drei als Selbstfahrer-Fahrzeuge im eigenen Haushalt nachweisen will. Drei Fahrzeuge sollen bei der Bereitschaftspolizei verbleiben, wobei deren Mitbenutzung durch das Staatsministerium - in der Regel als Selbstfahrer - haushaltsrechtlich durch Inanspruchnahmevermerk abgesichert werden soll. Ein Fahrzeug will das Staatsministerium zu einem anderen Polizeiverband umsetzen.

Nach Auffassung des ORH wurde bisher der Bedarf für diese Dienstfahrzeuge nicht ausreichend nachgewiesen.

19 Auslastung von Fortbildungseinrichtungen der Polizei

(Kap. 03 19 und 03 20)

Die Bereitschaftspolizei unterhält bzw. nutzt fünf Einrichtungen für die Fortbildung von Dienstkräften der Polizei. Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß vier dieser Einrichtungen nicht ausreichend ausgelastet sind und ihr Betrieb zu personalaufwendig ist. Er hält deshalb eine wirtschaftlichere Konzeption der Fortbildungseinrichtungen für erforderlich.

Der Bereitschaftspolizei obliegt es, Dienstkräfte der Polizei fortzubilden. Dafür unterhält bzw. nutzt sie folgende fünf Fortbildungseinrichtungen, die auch zu Dienstbesprechungen und Arbeitstagungen sowie von Angehörigen der Polizei zu Erholungszwecken genutzt werden können:

- Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei (BPFI) in Ainring mit 345 Unterkunftsplätzen in Ein- und Zweibettzimmern,
- Außenstelle (ASt.) des BPFI in Waldmünchen/Herzogau mit 57 Unterkunftsplätzen in Ein- und Mehrbettzimmern,
- Berghäuser Stolzenberghaus und Schwarzenkopfhütte (der Bereitschaftspolizei) sowie Sudelfeld (der Grenzpolizei) mit zusammen 216 Unterkunftsplätzen in Ein- und Mehrbettzimmern.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß die letztgenannten vier kleinen Fortbildungseinrichtungen nicht ausreichend ausgelastet sind. Er hat außerdem festgestellt, daß die Unterhaltung der Fortbildungseinrichtungen zu personalaufwendig ist. Ausgehend von den nach Angaben des Staatsministeriums bei Fortbildungsveranstaltungen belegbaren Unterkunftsplätzen sowie der Personalausstattung zeigt nachfolgende Zahlenübersicht, wieviele Unterkunftsplätze auf einen Bediensteten entfallen.

**Personalausstattung
der Fortbildungseinrichtungen**

Zahlenübersicht

	Personal- ausstattung	Unterkunfts- plätze *)	Verhältnis von Personal zu Unterkunfts- plätzen
BPFI - Ainring	38	345	1 : 9,1
- ASt. Herzogau	11	55	1 : 5,0
Berghäuser			
- Stolzenberghaus	8	30	
- Schwarzenkopfhütte	9	67	
Zwischensumme	17	97	1 : 5,7
- Sudelfeld	8	31	1 : 3,9
Berghäuser zusammen	25	128	1 : 5,1

*) für Seminare bei Belegung der Zimmer mit maximal zwei Personen nutzbare Plätze

Der ORH ist der Auffassung, daß der Personalaufwand bei der ASt. in Herzogau und bei den Berghäusern Stolzenberghaus und Schwarzenkopfhütte überhöht ist und beim Berghaus Sudelfeld ein Ausmaß erreicht hat, das nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht mehr hinnehmbar ist. Der ORH hat

deshalb das Staatsministerium gebeten zu prüfen, ob diese Fortbildungseinrichtungen wirtschaftlicher betrieben werden können, und dabei auch Überlegungen hinsichtlich einer Privatisierung anzustellen.

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH überein, daß im Hinblick auf das neue Fortbildungskonzept der bayerischen Polizei die Fortbildungsstätten einer grundlegenden Überprüfung mit dem Ziel eines wirtschaftlichen Betriebs bedürfen. Das Staatsministerium habe zu diesem Zweck auch ein neues Konzept über die Belegung der drei Berghäuser und der ASt. Herzogau erstellt, mit dem ab 1. Januar 1996 eine weitaus bessere Auslastung erreicht werde. Darüber hinaus soll ab 1. Januar 1996 auch das Berghaus Sudelfeld von der Bereitschaftspolizei verwaltet, die Verwaltung und Bewirtschaftung effizienter gestaltet und damit 3,5 Stellen eingespart werden. Nach Durchführung dieser Maßnahmen wäre der Betrieb der vier Einrichtungen für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in staatlicher Verwaltung wirtschaftlicher als die Inanspruchnahme privater Einrichtungen.

Der ORH erwartet, daß die Wirtschaftlichkeit der Fortbildungseinrichtungen nach Umsetzung der Neukonzeption nachgewiesen wird.

EINZELPLAN 03 B

(Staatsbauverwaltung)

20 Staatsstraßenbau

(Kap. 03 76 Tit. 750 00)

Die zurückgehenden Haushaltsmittel für die Staatsstraßen dürfen nicht zu einer Vernachlässigung der Bestandserhaltung führen. Zur Erhaltung und langfristigen Sicherung des staatlichen Anlagevermögens sollten die Mittel künftig auf der Basis eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements eingesetzt werden.

Die für den Um- und Ausbau verfügbaren Gelder wurden bereits zu Beginn der Gültigkeit des "5. Ausbauplans für die Staatsstraßen 1993" nicht ausschließlich für Projekte der 1. Dringlichkeit eingesetzt. Die Verwirklichung der vordringlichen Projekte sollte besser gesteuert werden.

Das Sicherheitsniveau der Staatsstraßen liegt wegen des schlechten Ausbauzustands nach wie vor erheblich unter dem der Bundes- und Kreisstraßen. Die daraus entstandenen Unfallfolgekosten beliefen sich 1991 bis 1994 auf 770 Mio DM. Die für den Straßenbau insgesamt vorgesehenen staatlichen Mittel sollten wegen des schlechten Ausbauzustands vorrangig den Staatsstraßen zugute kommen.

20.1 Haushaltsmittel

Die Ausgaben für den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung der Staatsstraßen gehen aus Zahlenübersicht 1 hervor.

Haushaltsmittel für Um- und Ausbau sowie Bestandserhaltung der Staatsstraßen

Zahlenübersicht 1

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
Soll	416,2	424,7	358,0	358,0	330,0	330,0
Ist	375,5	357,9	293,8	278,0		

Die zunehmende Differenz zwischen Soll und Ist besteht nur zum Teil aus der haushaltsgesetzlichen Sperre. Im übrigen ist sie darauf zurückzuführen, daß bei dieser Haushaltsstelle auch Mittel veranschlagt werden, die dann tatsächlich für Planung und Bauleitung von Bundesfern-, Staats- und Kreisstraßen verwendet und bei den jeweiligen Titeln für diese Kosten nachgewiesen werden.¹ Für den Um- und Ausbau sowie für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen verbleiben somit wesentlich weniger Mittel als im Haushaltsplan vorgesehen.

Im Vergleich dazu ist die Entwicklung der Mittel für die Projektförderung des kommunalen Straßenbaus aus Bundes- und Landesmitteln (GVFG bzw. FAG) in Zahlenübersicht 2 dargestellt.

**Mittel für die Projektförderung
des kommunalen Straßenbaus**

Zahlenübersicht 2

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
GVFG	240,7	277,9	314,4	318,6	361,8	364,0
FAG	118,7	142,4	155,5	89,4	88,8	87,5
zusammen	359,4	420,3	469,9	408,0	450,6	451,5

Seit 1992 werden mehr staatliche Fördermittel allein für den Um- und Ausbau der Kommunalstraßen als für den Um- und Ausbau einschließlich Bestandserhaltung der Staatsstraßen zur Verfügung gestellt. Neben dieser Projektförderung erhalten die Kommunen nach den Art. 13 a, 13 b und 13 c FAG für Straßenunterhaltung und kleinere Ausbaumaßnahmen aus Landesmitteln weitere Zuweisungen in etwa gleicher Höhe.²

20.2 Bestandserhaltung der Staatsstraßen

Die Ausgabemittel für die Bestandserhaltung sind im Um- und Ausbautitel mitenthalten. Die Ist-Ausgaben waren 1993 und 1994 deutlich geringer als die in den Erläuterungen und in der Anlage A zum Epl. 03 B angegebenen Soll-Werte (vgl. Zahlenübersicht 3).

1) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 27 und Nr. 3 Buchst. j des Landtagsbeschlusses vom 22. Februar 1995 (LT-Drucksache 13/560)

2) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 38

**Haushaltsmittel für die
Bestandserhaltung der Staatsstraßen**

Zahlenübersicht 3

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
Soll (nach den Erläuterungen)	*	*	105,0	105,0	91,5	91,5
Ist	94,3	85,2	70,3	93,8		

*) nicht gesondert ausgewiesen

Da für 1995 und 1996 bereits die Soll-Werte unter dem Ist-Wert von 1994 veranschlagt wurden, ist der ORH der Frage nachgegangen, welcher Aufwand nötig ist, um einen allmählichen Wertverzehr des vorhandenen Anlagevermögens zu vermeiden (s. auch TNr. 4.2 zur Investitionsquote).

Der erforderliche Erhaltungsaufwand zur Vermeidung eines Wertverzehrs hängt von einer Reihe von Parametern ab, deren wichtigste die Bauweise, das Alter, der Erhaltungszustand und die Verkehrsbelastung einer Straße sind. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Kosten liegen nach wissenschaftlichen Untersuchungen und bezogen auf die Straßenfläche zwischen 1 und 4 DM/m² und Jahr (Preisstand 1995).³ Danach errechnet sich bei einer Länge des Staatsstraßennetzes von 13 511 km und einer durchschnittlichen Breite von 6,30 m ein jährlicher Erhaltungsaufwand in der Größenordnung von 85 Mio DM im günstigsten Fall, d.h. bei einem gut ausgebauten Netz und geringer Verkehrsbelastung, bzw. von 340 Mio DM im ungünstigsten Fall, also bei schlechtem Gesamtzustand und hoher Verkehrsbelastung.

Angesichts der relativ hohen Verkehrsbelastung und des relativ schlechten Ausbauszustands der Staatsstraßen sind die in den vergangenen Jahren für die Bestandserhaltung eingesetzten Mittel zu niedrig, wenn das vorhandene Anlagevermögen erhalten und langfristig gesichert werden soll.

Der ORH tritt deshalb dafür ein, mit den für die Staatsstraßen insgesamt verfügbaren Ausgabemitteln in erster Linie den **Bestand der Staatsstraßen zu gewährleisten**. Er empfiehlt außerdem, Zeitpunkt und Art der Erhaltungsmaßnahmen systematisch in Abhängigkeit vom Straßenzustand zu bestimmen (sog. Straßenerhaltungsmanagement) und auf dieser Grundlage die Mittel zu verteilen. Voraus-

3) zum Preisstand 1991 (Werte zwischen 0,90 und 3,50 DM/m² und Jahr) vgl. Schmuck, Alfred "Gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen und Entscheidungsfindung bei der Straßenerhaltung", in Informationen - Verkehrsplanung und Straßenwesen - Uni Bw München, Heft 34, 1992

setzung hierfür ist allerdings die Erhebung und Bewertung des Straßenzustands, die für die Staatsstraßen noch immer fehlen. Da durch systematische Straßenerhaltung der Mitteleinsatz optimiert und die Wirtschaftlichkeit erheblich verbessert werden kann, wird sich der Aufwand für diese Erhebung und Bewertung innerhalb kurzer Zeit rentieren.

Das Staatsministerium hat in Aussicht gestellt, 1996 zunächst in einem Pilotprojekt, 1997 und 1998 flächendeckend, eine derartige Zustandsbewertung vorzunehmen.

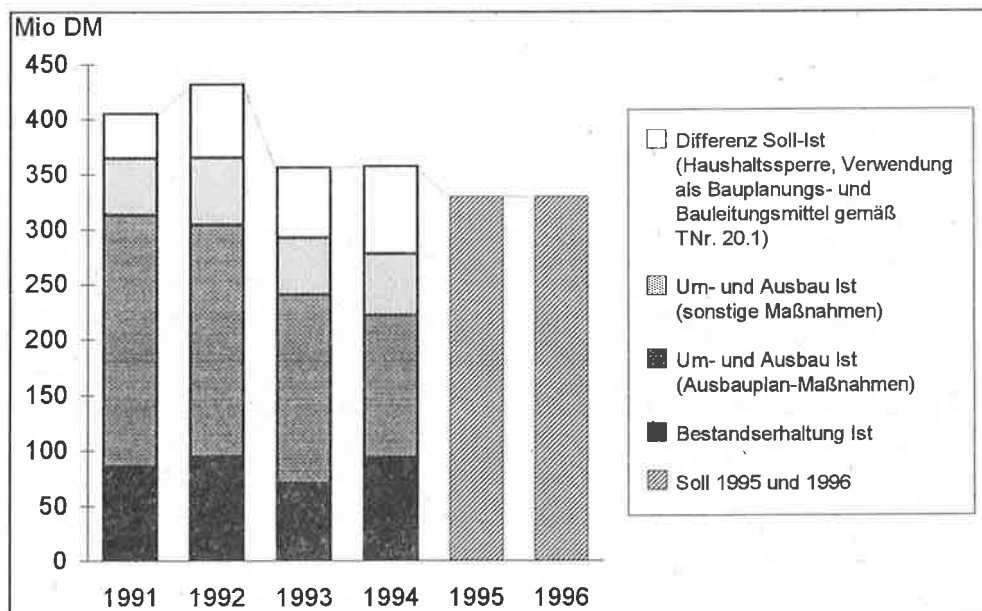
20.3 Ausbauplan für die Staatsstraßen

Die Staatsregierung hat im "5. Ausbauplan für die Staatsstraßen 1993" einen Baubedarf von insgesamt 7 Mrd DM ausgewiesen. Bis zum Jahr 2010 wurde ein Finanzrahmen von insgesamt 4 Mrd DM, d.h. 57 % des festgestellten Gesamtbedarfs, vorgegeben.

Für Maßnahmen mit angestrebtem Baubeginn bis zum Jahr 2000 beträgt die jährliche Zielvorgabe 200 Mio DM. Bereits 1994 standen - nach Abzug der Mittel für die Bestandserhaltung und der Mittel für sonstige Maßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio DM, die nicht im Ausbauplan enthalten sind - nur 128 Mio DM für die Maßnahmen des Ausbauplans zur Verfügung, das ist knapp ein Drittel der Mittel, die die Kommunen als Projektförderung erhalten haben.

Entwicklung der Haushaltsmittel für die Staatsstraßen

Schaubild



Die Verwirklichung der im Ausbauplan in die 1. Dringlichkeit eingestuftten Projekte wird somit einen weit größeren Zeitraum erfordern,⁴ zumal auch die veranschlagten Haushaltsmittel weiter zurückgehen (vgl. Schaubild und Zahlenübersicht 1). Um so bedenklicher ist es, daß nach einer Auswertung für das Jahr 1994 und das 1. Halbjahr 1995 acht der 23 Straßenbauämter schon Haushaltsmittel für die 2. Dringlichkeitsstufe ausgegeben haben. Auch war festzustellen, daß Ämter bereits Maßnahmen der 2. Dringlichkeit planen, obwohl für die 1. Dringlichkeit bei weitem noch nicht alle Planungen vorliegen.

Der ORH vertritt die Meinung, daß es gerade bei knappen Straßenbaumitteln besonders wichtig ist, Projekte **entsprechend ihrer Dringlichkeit** zu verwirklichen. Er regt deshalb an, beim Einsatz der verfügbaren Haushaltsmittel für den Staatsstraßenbau künftig nach dem "Vorwegabzug" der für die Bestandserhaltung notwendigen Mittel und der Mittel für Maßnahmen mit Gesamtkosten unter 1 Mio DM die verbleibenden Gelder ausschließlich für die 1. Dringlichkeitsstufe zu verwenden.

Bereits in seinem Bericht 1991 (TNr. 23.4.1) hatte der ORH wegen des regional stark schwankenden Erfüllungsgrades des Ausbauplans angeregt, die Gelder künftig nach Dringlichkeit projektbezogen zuzuweisen. Daraufhin hat die OBB durch eine etwas veränderte Mittelverteilung versucht, künftig die Umsetzung der Planvorgaben besser zu steuern. Da dieser erste Schritt aber nicht für eine nachhaltige Verbesserung ausgereicht hat, ist eine stärkere ministerielle Steuerung in Form einer projektbezogenen Mittelverteilung nötig, wie dies bei den Bundesfernstraßen längst Praxis ist.

20.4

Verkehrssicherheit

Der "Gesamtverkehrsplan Bayern 1994" stellt folgendes fest: "Weniger gut ist die Verkehrssicherheit auf den Staatsstraßen, wo das Sicherheitsniveau z.T. unter dem der übrigen Straßenklassen liegt. Hier besteht ein baulicher Nachholbedarf."⁵

Zur Beschreibung der Verkehrssicherheit werden die Unfallzahl und die Unfallschwere herangezogen, aus denen sich die Unfallkosten ermitteln lassen. Die

4) siehe auch "bau intern" Nr. 8/1995 Seite 179

5) Gesamtverkehrsplan Bayern 1994, S. 156 zum Thema "Staatsstraßen"

Zahlenübersicht 4 zeigt eine Zusammenstellung der Unfallkenngrößen für Bundes-, Staats- und Kreisstraßen außerorts in Bayern für den Vierjahreszeitraum 1991 bis 1994. Dabei wurden die tatsächlich auf den einzelnen Straßenklassen registrierten Unfallfolgen aller Unfälle mit Personenschaden oder schwerem Sachschaden mit den Einzelkostenansätzen bewertet (Preisstand 1995). Die Diskrepanz der so ermittelten Unfallkostenrate zwischen den Bundes- und Kreisstraßen einerseits und den Staatsstraßen andererseits ist in erster Linie Folge des Ungleichgewichts der staatlichen Investitionen im Straßenbau.⁶

**Unfallkenngrößen der Außerortsstraßen
in Bayern 1991 bis 1994 (Preisstand 1995)**

Zahlenübersicht 4

	Bundesstraßen	Staatsstraßen	Kreisstraßen
Unfallfolgekosten (Mio DM)	5 513,9	5 054,8	2 913,8
Fahrleistung (Mrd Kfz-km)*	71,4	55,7	37,9
Durchschnittliche Unfallkostenrate (DM/1 000 Kfz-km)	77,2	90,8	76,9

*) Produkt aus Verkehrsbelastung und Straßennetzlänge

Der schlechtere Ausbauzustand der Staatsstraßen im Vergleich nicht nur zu den wichtigeren Bundesstraßen, sondern insbesondere zu den weniger bedeutenden Kreisstraßen hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Läge die Unfallkostenrate bei den Staatsstraßen in der gleichen Größenordnung wie bei den Kreisstraßen, so hätten im Vierjahreszeitraum 1991 bis 1994 Unfallfolgekosten von 770 Mio DM vermieden werden können.

Aus Zahlenübersicht 4 geht hervor, daß die Kreisstraßen inzwischen das gleich hohe **Sicherheitsniveau** erreicht haben wie die Bundesstraßen. Für die Gemeindestraßen liegt entsprechendes Datenmaterial nicht vor. Der ORH geht jedoch aufgrund zahlreicher Prüfungsfeststellungen (vgl. z.B. ORH-Bericht 1988 TNr. 35) davon aus, daß auch dort wegen der jahrzehntelangen hohen staatlichen Förderung günstige Verhältnisse herrschen. Nach der wiederholt geäußerten Auffassung des ORH⁶ sollten die staatlichen Finanzmittel im Straßenbau so gelenkt werden, daß der **Ausbauzustand der Staatsstraßen** nicht weiter hinter den der Kreisstraßen zurückfällt.

6) vgl. hierzu auch ORH-Berichte 1987 TNr. 32 und 1991 TNr. 23

Der ORH halte es deshalb für sachgerecht, bis auf weiteres die Projektförderung kommunaler Straßenbauvorhaben auf die GVFG-Mittel zu beschränken, selbst wenn diese von derzeit 360 Mio DM ggf. ab 1997 durch Kürzungen des Bundes zurückgehen sollten. Da die Kommunen ohnehin Schlüsselzuweisungen nach Art. 13 a, 13 b und 13 c FAG erhalten, wäre es sinnvoll, die für die Projektförderung bisher aus dem FAG bereitgestellten Mittel in den Staatsstraßenhaushalt umzuschichten.

Einzelplan 04

(Staatsministerium der Justiz)

21 Personalbedarf und DV-Einsatz bei den Grundbuchämtern

(Kap. 04 04)

Der DV-Einsatz bei den Grundbuchämtern mit einem Kostenaufwand von 36 Mio DM hat den Arbeitsaufwand erheblich reduziert, ohne daß sich dies ausreichend auf Organisation und Personal ausgewirkt hätte. Die Verwaltung hat bisher den Personalbedarf nicht systematisch ermittelt. Bei optimaler Aufgabenabwicklung hält der ORH eine Einsparung von über 200 Stellen für möglich.

Damit das geplante EDV-Grundbuch (Wegfall des Papiergrundbuchs) mit Kosten von 150 Mio DM kein Verlustgeschäft wird, muß die Verwaltung weiteres Personal auch tatsächlich einsparen und die von Externen (insbesondere Notare) erwarteten Leistungsentgelte von mehr als 100 Mio DM auch tatsächlich erzielen.

21.1 Bisheriger DV-Einsatz

21.1.1 Allgemeines

Die Grundbuchämter bei den Amtsgerichten führen die zur Regelung der Rechtsverhältnisse an Grundstücken eingerichteten Grundbücher und bearbeiten die damit im Zusammenhang stehenden Anträge und Anfragen. Die dabei zu erledigenden Aufgaben sind bei allen Grundbuchämtern im wesentlichen gleich: Beamte des gehobenen Dienstes (Rechtspfleger) haben insbesondere die Urkunden der Notare zu prüfen und die Eintragungen in das Grundbuch zu veranlassen. Alle anderen Aufgaben, insbesondere das Drucken der Eintragungstexte in das Grundbuch und die Führung der Eigentümer- und Grundstücksverzeichnisse, werden von sonstigem Personal (Beamte des mittleren Dienstes, Angestellte) wahrgenommen.

Zur Unterstützung der Aufgabenerledigung werden bei den Grundbuchämtern DV-Systeme eingesetzt, an die 1 200 Datensichtstationen und 600 Drucker angeschlossen sind. Für den Einsatz auf diesen DV-Systemen wurden folgende DV-Verfahren entwickelt:

- SOLUM (Programmsystem für Grundbuchämter),
- EFKA (Eigentümer- und Flurstücksdatei),
- AGLB (zentrale oder dezentrale Führung des automatisierten Liegenschaftsbuchs),
- FÜRST (Führung und Saldierung der Tagebücher in Grundbuchsachen),
- SOLKOST (SOLUM-Kostenberechnungsprogramm).

Insgesamt sind dafür bisher Kosten von 36 Mio DM entstanden.

Der ORH hat den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung geprüft und dabei festgestellt, daß trotz erheblicher Veränderungen der Arbeitsinhalte nicht bei allen Ämtern die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Organisation eingesetzt wird und daß die Einsparungsmöglichkeiten bisher nicht ausgeschöpft wurden. Auch die vom Staatsministerium für 180 000 DM ohne öffentliche Ausschreibung in Auftrag gegebene Erfolgskontrolle hat keine konkreten Aussagen über die Auswirkungen des DV-Verfahrens auf Personaleinsatz und Wirtschaftlichkeit gebracht. Der ORH hat sich deshalb näher mit dem Personalbedarf bei den Grundbuchämtern, insbesondere mit den Auswirkungen des bisherigen DV-Einsatzes befaßt:

21.1.2 Personalbedarf

21.1.2.1 Rechtspfleger

Der Bedarf an Beamten des gehobenen Dienstes (Rechtspfleger) für die Grundbuchämter wird bisher anhand der vom Staatsministerium vorgegebenen Leistungszahlen (Arbeitspensen) für bestimmte Grundbuchgeschäfte ermittelt. Diese Pensenzahlen beruhen im wesentlichen auf Festlegungen der auf Bundesebene eingesetzten "Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung". Grundvoraussetzung für ein solches Verfahren und damit für die Verwendung einheitlicher Pensenzahlen bei allen Landesjustizverwaltungen wäre, daß Struktur der zu bearbeitenden Vorlagen, Aufbau- und Ablauforganisation und technische Ausstattung gleich sind und daß in allen Ländern nach denselben Verwaltungsvorschriften zu arbeiten ist. Außerdem müßte dem Schlüsselzahlverfahren zwingend eine methodisch korrekte Ermittlung aller relevanten Tätigkeiten (Tätigkeitskatalog) und der mittleren Bearbeitungszeiten vorausgehen. Dies alles ist aber im vorliegenden Fall nicht gegeben. Der ORH hat der Verwaltung an vielen Fällen aus der Praxis aufgezeigt, daß das derzeitige Pensensystem fehlerhaft ist und auf

keinen Fall mehr Grundlage für die Feststellung der Zahl der benötigten Rechtspfleger sein kann. Die Fragwürdigkeit der Ermittlung des Personalbedarfs aufgrund dieser Pensenzahlen zeigt sich auch bei der Gegenüberstellung des danach errechneten Personalbedarfs und des eingesetzten Personals:

Rechtspfleger bei den Grundbuchämtern

Zahlenübersicht 1

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
SOLL-Bedarf nach Pensen	602,7	589,0	573,8	551,4	545,9	523,2	561,5	614,2	680,7
IST-Einsatz	521,2	523,2	514,6	491,2	485,0	462,9	461,3	469,7	507,6
Differenz:									
- Anzahl	81,5	65,8	59,2	60,2	60,9	60,3	100,2	144,5	173,1
- in %	15,6	12,6	11,5	12,3	12,6	13,0	21,7	30,8	34,1

Demnach wurden über viele Jahre hinweg die Grundbuchaufgaben mit weniger Rechtspflegern als der vom Staatsministerium jeweils ermittelten Anzahl erledigt (nach den Ergebnissen 1993 und 1994 um rd. 30 %). Der tatsächliche Bedarf kann letztlich nur durch eine konkrete Personalbedarfsermittlung festgestellt werden.

Die Notwendigkeit, das gesamte Pensensystem zu prüfen, wird an sich schon seit vielen Jahren von den Justizverwaltungen gesehen und hat zur Bildung von Unterausschüssen der bundesweiten Pensenkommision im Jahre 1983 und im Jahre 1988 unter Federführung Bayerns geführt, mit dem Auftrag, "endgültige" Bewertungszahlen für Grundbuchsachen zu erarbeiten. Die Verwaltung war aber bisher nicht in der Lage, eine Personalbedarfsberechnung systematisch aufzubereiten.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß mit dem vorhandenen Pensensystem durchaus eine differenzierte Bewertung des Arbeitsanfalls möglich sei. Es stimme aber gleichwohl mit dem ORH darin überein, daß die derzeitige Bewertungsmethode inhaltliche Schwächen aufweise und zu nichtrealitätsnahen Bedarfszahlen führen könne. Im Hinblick auf die vom ORH geforderte analytische Personalbedarfsermittlung sei deshalb die Tätigkeit des Unterausschusses vorübergehend ausgesetzt worden. Trotz einer Vielzahl von Problemen, die das Staatsministerium bei einem solchen Bewertungsverfahren sieht, möchte es sich aber nicht dem Gedanken verschließen, eine analytische Ermittlung des Personalbedarfs zu versuchen.

Ob dies zweckmäßiger durch externe Sachverständige oder durch eigenes entsprechend ausgebildetes Personal erfolgen sollte, müßte nach Auffassung des ORH noch eingehend geprüft werden.

21.1.2.2 Sonstiges Personal (Grundbuchvollzug/Geschäftsstelle)

Für die Feststellung des Personals, das für die Bewältigung der Grundbuchaufgaben, die nicht von den Rechtspflegern wahrgenommen werden, notwendig ist, bestehen keine differenzierten Leistungsvorgaben (Pensenzahlen). Basis für die Ermittlung des Personalbedarfs ist hier die Annahme der "Kommission der Landesjustizverwaltungen für Fragen der Personalbedarfsberechnung", die im wesentlichen auf 1978 zurückgeht. Danach erfordert ein Grundbuchrechtspfleger den Einsatz von 1,4 Grundbucheinträgern (einschließlich Schreibdienst) und weiteren 0,7 Beamten des mittleren Dienstes; somit ergeben sich für Bayern (ausgehend von den Zahlen 1994) 1066 Bedienstete¹ im nachgeordneten Bereich. Diese Annahme ist aber unzutreffend, wie schon der (deutlich geringere) Umfang des bisher bei den Grundbuchämtern 1994 tatsächlich eingesetzten Personals von 668,5 Bediensteten zeigt.

Ein weiterer Hinweis, daß die bisherige Art der Personalbedarfsermittlung unzureichend ist, hätten die Leistungsbilanzen sein müssen, die das Staatsministerium auf der Grundlage der statistischen Aufzeichnungen der Grundbuchämter (Tagebuch) und der jährlichen Personalübersichten seit 1986 programmgesteuert erstellen läßt. Daraus ist u.a. zu entnehmen, daß die Leistungen (gemessen am Verhältnis von Geschäftsanfall zu Anzahl der Einträger/Geschäftsstellenbediensteten) bei den Grundbuchämtern teilweise erheblich voneinander abweichen. So erreichten z.B. 1992 einige Ämter eine um 300 % höhere Durchschnittsleistung als andere. Trotz dieser enormen Auffälligkeiten in den jährlichen Leistungsstatistiken konnte bisher von der Verwaltung nicht erklärt werden, ob diese Leistungsunterschiede auch tatsächlich und in diesem Ausmaß bei den Grundbuchämtern bestehen und was der Grund dafür ist.

Um festzustellen, welcher Personalbedarf bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten der eingesetzten Daten- und Textverarbeitung und einer besseren Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation bei den Grundbuchämtern besteht, hat der ORH die zu berücksichtigenden Tätigkeiten im Grundbuchwesen (Aufgabenkatalog) und die den Tätigkeiten zuzuordnenden mittleren Bearbeitungszeiten durch Beobach-

1) Für 1993 hat das Staatsministerium 980 Bedienstete errechnet (vgl. LT-Drs. 12/16 976).

tungen bei verschiedenen Grundbuchämtern erhoben und mit den betroffenen Bediensteten erörtert. Die jeweiligen Fallzahlen hat er anhand von vorhandenem statistischen Material und grundbuchamtsinternen Zusammenstellungen festgestellt. Hierzu wurden örtliche Erhebungen bei elf Grundbuchämtern durchgeführt, die rd. 20 % des Geschäftsanfalls aller Grundbuchämter umfassen, unterschiedlich strukturiert und groß und somit für die Personalbedarfsermittlung ausreichend repräsentativ sind. Es zeigte sich, daß 1994 der Geschäftsanfall dieser Grundbuchämter mit rd. zwei Drittel des eingesetzten Personals hätte bewältigt werden können, wenn die Aufgaben optimal abgewickelt worden wären. Übertragen auf alle Grundbuchämter in Bayern ergäbe sich somit eine Einsparungsmöglichkeit von über 200 Stellen.

Das Staatsministerium hält die Personalbedarfsermittlung des ORH nach Ausgangspunkt, Methode und Durchführung für fehlerhaft. Eine Übertragung der Untersuchungsergebnisse auf den gesamten Personalbedarf ohne Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten der 104 Grundbuchämter sei spekulativ. Nach Auffassung des Staatsministeriums sind zwar die von ihm für die bayerischen Grundbuchämter anhand der bundeseinheitlichen Multiplikatoren ermittelten Bedarfszahlen relativ hoch angesetzt. Eine wesentliche Verzerrung des gesamten Personalbedarfs der Gerichte trete jedoch hierdurch nicht ein, da andere amtsgerichtliche Bereiche mit den bundeseinheitlichen Multiplikatoren zu ungünstig bewertet seien.

Nach Auffassung des ORH läßt dies befürchten, daß auch dem Personaleinsatz in den anderen Arbeitsbereichen der Gerichte bisher nicht zutreffende Personalbedarfsberechnungen zugrundegelegt werden. So hat der ORH auch bei den Registergerichten festgestellt, daß die Aufgaben mit erheblich weniger Personal erledigt wurden, als sich nach den Pensenzahlen errechnete.

Die Justizverwaltung hat selbst bisher weder im Grundbuch- noch im sonstigen Justizbereich konkrete Personalbedarfsermittlungen durchgeführt. Das Staatsministerium hat auch nicht darauf hingewirkt, daß im Rahmen der Erfolgskontrolle konkrete Faktoren für die Personalbedarfsberechnung erarbeitet wurden. Das Staatsministerium kann sich somit nicht auf eigene Erkenntnisse in diesem Bereich abstützen, kritisiert aber in starkem Maße Methode und Einzelansätze der Personalbedarfsermittlung des ORH. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, daß die vom ORH ermittelten Leistungszahlen von einzelnen Grundbuchämtern durchaus erreicht werden. Das Ergebnis der Untersuchung des ORH sollte daher Anlaß geben, durch detaillierte Untersuchungen der Justizverwaltung zu konkreten (und

nach Ansicht des ORH deutlich geringeren) Ansätzen für die Personalbemessung bei den Grundbuchämtern zu kommen.

21.2 Projekt EDV-Grundbuch

Künftig soll nach den Planungen der Justizverwaltung das Grundbuch nicht mehr in Papierform, sondern elektronisch (Grundbuchspeicher) geführt werden. Die Entwicklungsaufträge von 2,8 Mio DM für dieses Verfahren (SOLUM-STAR) wurden wie bei SOLUM ohne Ausschreibung an den selben Hersteller freihändig vergeben. Mit der Vereinbarung, daß eine spätere Überlassung von Nutzungsrechten an Dritte durch den Hersteller nicht durch Geldzahlungen, sondern durch die unentgeltliche Lieferung von Hard- und Software des Herstellers abzugelten ist, wird auch insoweit eine Bindung an diesen Hersteller eingegangen (siehe auch ORH-Bericht 1994 TNr. 18.3.5).

Das DV-Verfahren hat bereits mehr als 3 Mio DM gekostet und wird schon beim Grundbuchamt München eingesetzt. Die Wirtschaftlichkeit dieses DV-Vorhabens ist nach einer nachträglich erstellten vorläufigen Wirtschaftlichkeitsrechnung nicht nachgewiesen: Den Kosten von 150 Mio DM stehen innerhalb eines Betrachtungszeitraums von zehn Jahren lediglich angestrebte Einsparungen bei den Grundbuchämtern von 100 Mio DM gegenüber. Ein höherer Nutzen soll aber dadurch erreicht werden, daß neue Gebühreneinnahmen für Grundbucheinsichten von mehr als 100 Mio DM angesetzt werden, die als Entgelt für den direkten Zugriff auf die Grundbuchdaten über Bildschirmgeräte vor allem durch die Notare erwartet werden.

Das Staatsministerium ist der Meinung, daß die Vergabe des Auftrags zur Entwicklung von SOLUM-STAR an die Firma, die bereits das Verfahren SOLUM entwickelt hatte, sinnvoll, wirtschaftlich und nach den Vergaberichtlinien auch zulässig gewesen sei. An der Wirtschaftlichkeit des Verfahrens SOLUM-STAR zweifle es nicht. Die erwarteten Gebühreneinnahmen im automatisierten Abrufverfahren seien - wie die Nachfrage beim Amtsgericht München zeige - realistisch. Die auf den Erfahrungen bei diesem Gericht beruhende, endgültige Wirtschaftlichkeitsrechnung werde demnächst dem staatlichen Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung vorgelegt werden.

Der ORH ist der Auffassung, daß eine Ausschreibung des Entwicklungsauftrags bei einer entsprechenden Definition der Projektleistungen möglich gewesen wäre. Die Aussage des Staatsministeriums, daß die wirtschaftlichste Lösung gewählt

worden sei, ist schon deshalb fragwürdig, weil mangels alternativer Angebote Vergleichsmöglichkeiten fehlen. Ob die Notare und sonstigen Grundbuchbenutzer landesweit bereit sind, das Angebot des EDV-Grundbuchs zu nutzen und dafür Gebühren zahlen werden (ohne sie den Bürgern - soweit rechtlich zulässig - weiterzuverrechnen), ist nach der noch kleinen Teilnehmerzahl in München nicht gesichert.

Auf jeden Fall müssen nach Auffassung des ORH den jeweiligen Ausgabenansätzen im Haushalt auch die Einsparungen in haushaltswirksamer Form - z.B. durch Anbringung von Haushaltsvermerken über künftig wegfallende (kw) Stellen - gegenübergestellt werden.

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Unterricht und Kultus -

22 Förderung des Baus privater Volks- und Berufsschulen für Behinderte (früher: Sondervolksschulen und Sonderberufsschulen)

(Kap. 05 03 Tit. 893 71)

Der Freistaat Bayern fördert den notwendigen Bauaufwand privater Förderschulen (Volks- und Berufsschulen für Behinderte) mit jährlich 32 Mio DM.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei zehn dieser Maßnahmen die Planung, das Förderverfahren und die Baukosten geprüft. Insbesondere beanstandet wurden dabei unnötig aufwendige Bauausführungen, Abweichungen von genehmigten und bedarfsgerechten Planunterlagen, der Ersatz nichtförderfähiger Kosten, die Mißachtung der Vergabe-grundsätze für Bauleistungen sowie fehlerhafte Berechnungen der Baunebenkosten. Um die dadurch entstandenen Mehrkosten zu vermeiden, sollten bereits die aufgrund der fachlich geprüften Planung ermittelten notwendigen Kosten als Festbeträge vereinbart werden.

22.1 Allgemeines

Von 1975 bis 1995 stieg die Anzahl der Schüler privater Volksschulen für Behinderte von 12 225 auf 19 839; die privater Berufsschulen für Behinderte von 1 679 auf 8 750 Schüler an. Die Anzahl der privaten Volksschulen für Behinderte erhöhte sich von 134 auf 174, die der privaten Berufsschulen für Behinderte von 29 auf 43.

Der Freistaat Bayern fördert den Bau dieser Schulen nach Art. 34 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes. Danach erhalten Schulen zur individuellen Lernförderung, zur Erziehungshilfe, für Kranke und Sozialpädagogische Förderzentren einen Zuschuß von 80 % der Kosten notwendiger Baumaßnahmen. Die übrigen Förderschulen sowie Schulen, die wegen kirchlicher Verträge unter privilegierter Träger-

schaft stehen, erhalten einen 100%igen Kostenersatz. Die Ausgaben des Staates hierfür seit 1990 schwanken zwischen 28 und 35 Mio DM jährlich.

22.2 Generelle Feststellungen

Der ORH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1985 (TNr. 31) die Förderung des Baus von Sonderschulen behandelt. Er hat dabei insbesondere beanstandet, daß bei dem vom Staat voll finanzierten Bau privater Sonderschulen ein unnötig hoher Aufwand getrieben wurde. Zwischenzeitlich wurden vom ORH und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern weitere Baumaßnahmen für Förderschulen mit 100%igem Kostenersatz geprüft.

Die Baukosten der zehn geprüften Neubauten (Bauwerkskosten und Baunebenkosten ohne Grundstück und Erschließung) lagen dabei indexbereinigt zum Jahr 1991 (mittlerer Zeitraum der örtlichen Prüfung) zwischen 5 777 und 7 149 DM/m² HNF und damit um bis zu 65 % höher als der Kostenrichtwert für die Förderung von Schulneubauten nach Art. 10 FAG (1991: 4 320 DM/m² HNF).

22.3 Häufig wiederkehrende Feststellungen

22.3.1 Abweichung von den genehmigten Planunterlagen, Überschreitung des als notwendig anerkannten Bedarfs

Die Baumaßnahmen werden auf der Grundlage der von der jeweils zuständigen Regierung gebilligten Antragsunterlagen gefördert. Planungsänderungen während der Ausführungsphase einer Baumaßnahme bedürfen der Zustimmung der Bewilligungsbehörde.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß diese nicht eingeholt wurde. In den meisten Fällen mußte die Zustimmung auch im nachhinein verweigert werden, weil die Änderungen nicht als "notwendiger Schulaufwand" anerkannt werden konnten. Trotz des sich daraus ergebenden Ausschlusses von der Förderung wurden den Schulträgern die Zuschüsse häufig belassen, weil deren Rückforderung als besondere Härte für die Schulträger angesehen wurde.

22.3.2 Abgrenzung der vom Staat zu ersetzenden Kosten gegenüber nichtförderfähigen Kosten

Der ORH hat festgestellt, daß in den Abrechnungsunterlagen wiederholt Kosten für nichtförderfähige Leistungen enthalten waren, z.B. für Arbeiten an anderen Bauteilen, die u.U. noch zusätzlich anderweitig gefördert wurden, für Baubüros oder für Materialbeschaffungen auf Vorrat.

Häufig mußte auch festgestellt werden, daß Kosten für Bauteile, die mehreren Einrichtungen (z.B. Schule, Heim, Tagesstätte) zugeordnet waren, ganz oder mit zu großem Anteil der Förderschule zugerechnet wurden (z.B. Hausmeisterwohnung, Außenanlagen, Einfriedungen, Kunstwerke).

22.3.3 Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen

In den Förderbescheiden wurde den Zuwendungsempfängern die Anwendung der VOB auferlegt, um wirtschaftliche Angebotspreise zu erzielen. Gleichwohl wurden diese Bestimmungen oft nicht beachtet. Insbesondere wurden Bauleistungen nicht öffentlich ausgeschrieben. Teilweise fand überhaupt kein Wettbewerb statt, teilweise wurde der Wettbewerb durch beschränkte Ausschreibungen mit zusätzlicher regionaler Begrenzung des Bieterkreises stark eingeschränkt. Trotz dieser Auflagenverstöße haben die Bewilligungsstellen keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, obwohl eine Regelung des Staatsministeriums vom Mai 1988 vorsieht, daß in solchen Fällen bis zu 25 % der Kosten der betroffenen Gewerke von der Förderung ausgeschlossen werden können.

22.3.4 Fehlerhafte Berechnung der Baunebenkosten

Die Vergütung der Leistungen für Planung und Bauüberwachung richtet sich nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Der ORH hat festgestellt, daß häufig ungerechtfertigt hohe Honorare bezahlt wurden, die insoweit nicht zum notwendigen Bauaufwand gehören. So lagen z.B. den Verträgen Honorarzonon zugrunde, die für Gebäude mit höherem Planungsaufwand vorgesehen waren, oder es wurden Kosten in die Honorarberechnung einbezogen, die nach HOAI nicht anrechenbar gewesen wären. Teilweise wurden auch Planungsleistungen nicht wie im Vertrag vereinbart nach der Kostenberechnung bemessen, sondern nach der regelmäßig höheren Abrechnungssumme.

22.3.5 Kostensteigerungen durch aufwendige Bauausführungen

Wie unter TNr. 22.2 dargestellt, lagen die Herstellungskosten der vom ORH geprüften Förderschulen um bis zu 65 % über dem Kostenrichtwert allgemeiner Schulen. Auch wenn, wie die OBB zutreffend feststellt, bei den Förderschulen wegen erhöhter Nebennutz- und Verkehrsflächen höhere Kosten als bei anderen Schulen anfallen können, sind nach Auffassung des ORH Mehrkosten in dieser Größenordnung nicht vertretbar.

Der ORH hat festgestellt, daß neben den bereits genannten Gründen oftmals aufwendige Bauausführungen und teure Materialien hierfür verantwortlich waren. Darauf hat er bereits im Jahresbericht 1985 unter TNr. 31 hingewiesen. Da vom Staat nur der notwendige Bauaufwand ersetzt werden kann, sollten die Förderbehörden vermehrt auf eine wirtschaftliche Bauausführung hinwirken.

22.4 Einzelfälle

22.4.1 Errichtung einer nicht notwendigen Freisportanlage

Ein Schulträger hatte im Rahmen der Errichtung einer privaten Förderschule auch die Verlegung eines Allwetterplatzes und die Erneuerung des Belags einer vorhandenen Laufbahn beantragt. Dieser Antrag wurde abgelehnt, da nach schulaufsichtlicher Prüfung diese Anlagen nicht notwendig waren. Im Verwendungsnachweis waren aber die betreffenden Ausgaben für die nicht genehmigte Freisportanlage dennoch enthalten und von der Regierung anerkannt worden. Aufgrund der Feststellungen des ORH hat die Regierung die Förderung um 107 000 DM gekürzt.

22.4.2 Einschränkung des Wettbewerbs

Beim Neubau einer privaten Förderschule hat der ORH ungewöhnlich hohe Kosten festgestellt. Diese waren insbesondere darauf zurückzuführen, daß der Schulträger den Wettbewerb für die Bauleistungen stark eingeschränkt hat. So hat er nur beschränkte Ausschreibungen innerhalb eines regional eingeschränkten Bieterkreises durchgeführt. Dabei hatte die Regierung noch während der Baudurchführung den Träger darauf hingewiesen, daß für alle größeren Aufträge öffentliche Ausschreibungen durchgeführt werden müssen. Ungeachtet der Auflagen im Bewilligungsbescheid und dieser ausdrücklichen Hinweise hat der Schulträger seine VOB-widrige Verfahrensweise fortgesetzt.

Nach Meinung des ORH hat der Schulträger durch seine Vergabep Praxis nicht nachweisen können, daß die für diese Gewerke geltend gemachten Aufwendungen von 17 Mio DM notwendige Kosten sind. Diesen Nachweis hätte er nur durch öffentliche Ausschreibungen führen können. Da nur notwendige Kosten ersetzt werden dürfen, hat der ORH eine prozentuale Kürzung nach Maßgabe der vom Staatsministerium erlassenen Regelung gefordert (vgl. TNr. 22.3.3).

Die Verwaltung hat sich noch nicht entschieden.

22.4.3 Verlorene Planungskosten

Beim Neubau einer Sonderberufsschule für Lernbehinderte wurden im Benehmen mit der Förderbehörde insgesamt drei unterschiedliche Standorte für die Erstellung der Schulanlage untersucht. Zunächst wurde die Planung auf einem Grundstück mit ungünstigem Zuschnitt bis zur Eingabeplanung erstellt, jedoch dann wegen höherer Kosten und mangelnder Eignung des Grundstücks wieder aufgegeben. Dafür hätten nach Auffassung des ORH Voruntersuchungen ausgereicht.

Anschließend wurde versucht, die Sonderschule in einem leerstehenden Fabrikgebäude unterzubringen. Als sich nach umfassender Planung herausstellte, daß dieser Standort grundsätzlich für die Unterbringung geeignet war, wurde von dieser Planung auf Bitte des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie Abstand genommen, das hier Arbeitsplätze schaffen bzw. erhalten wollte. Insgesamt sind damit verlorene Planungskosten von 1,1 Mio DM entstanden.

Das Staatsministerium, das in diesem Fall stärker als sonst in den Planungsablauf eingeschaltet war und daher auch die Entscheidungen zum großen Teil zu vertreten hat, führt hierzu aus, daß auch in der Rückschau wohl kaum anders verfahren worden wäre. So sei die Planung am ersten Standort wegen zu hoher Kosten abgebrochen worden. Der zweite Standort, der grundsätzlich geeignet gewesen wäre, sei auf Bitte des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie aufgegeben worden, das für die ehemals stillgelegte Fabrik wieder einen Produktionsbetrieb gefunden und darum gebeten habe, das Projekt einer Schule nicht weiterzuverfolgen. Damit seien hier auch grundsätzliche Fragen staatlichen Handelns aufgerührt, die weit über den Kostengesichtspunkt hinausgehen.

Wenn auch die angeführten Gründe des Staatsministeriums im wesentlichen nachvollziehbar sind, so wären die verlorenen Planungskosten von 1,1 Mio DM zum großen Teil vermeidbar gewesen, wenn die Planungen nur bis zum Vorent-

wurf und nicht bis zur Eingabeplanung erstellt worden wären. Weitere kostenwirksame Planungen sollten erst dann durchgeführt werden, wenn Eignung und Verfügbarkeit des Standorts endgültig geklärt sind.

22.4.4 Kostenersatz für nichtnotwendige Ausgaben

Beim Neubau einer Schule zur individuellen Lernförderung wurden auch Räume gefördert, die schulisch nicht notwendig waren. Es handelt sich um Verwaltungsräume eines anderen Vereins, die zwar innerhalb des Gesamtkomplexes angesiedelt waren, jedoch nicht zur Schule gehörten. Aufgrund dieser und weiterer Feststellung des ORH hat die Verwaltung 176 635 DM zurückgefordert.

22.4.5 Ausbau nichtnotwendiger Räume

Der ORH hat bei der örtlichen Prüfung festgestellt, daß bei der Errichtung einer Sonderberufsschule für Lernbehinderte ein Schulträger abweichend vom genehmigten Raumprogramm im Kellergeschoß weitere Schulklassen und eine Verteilerküche eingebaut hat. Außerdem hat der Träger im Dachgeschoß abweichend von den genehmigten Plänen eine WC-Anlage eingebaut. Die Regierung hat aufgrund der Feststellungen des ORH die Notwendigkeit dieser abweichend von der gebilligten Planung errichteten Nutzflächen auch nachträglich nicht anerkannt. Sie hat deswegen und aufgrund weiterer vom ORH festgestellter nichterstattungsfähiger Kosten insgesamt 190 000 DM zurückgefordert und zurückerhalten.

22.5 Empfehlung des ORH

Angesichts der steigenden Schülerzahlen bei privaten Volks- und Berufsschulen für Behinderte (vgl. TNr. 22.1) kommt auch künftig dem Aus-, Um- und Erweiterungsbau von entsprechenden Schulgebäuden eine große Bedeutung zu.

Die Träger dieser Einrichtungen sind überwiegend kirchliche, freigemeinnützige und private Organisationen, die zur Abwicklung einer Baumaßnahme keine eigenen Bediensteten als fachkundige Bauherrnvertreter beschäftigen können und die im übrigen auch ihre Aufgaben in hohem Maße ehrenamtlich erledigen.

Die Feststellungen des ORH betreffen im wesentlichen die mangelhafte Beachtung der Fördervoraussetzungen, der Honorarordnungen und der Vergabe- und Abrechnungsvorschriften. Die Einhaltung dieser Regelungen, die Grundlage für einen sparsamen und wirtschaftlichen Bauablauf sind, setzt allerdings ein not-

wendiges Maß an Erfahrung und Fachkunde voraus. Der ORH hält deshalb bei diesen privaten Maßnahmeträgern, die einen gesetzlichen Anspruch auf vollen Kostenersatz haben, eine Unterstützung durch fachkundige Behörden für erforderlich.

Die OBB teilt mit, eine laufende Begleitung der privaten Träger widerspräche den Bemühungen um einen "schlanken Staat"; sie werde aber künftig die Projekte auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit prüfen. Es läge dann in der Verantwortung des Trägers, die Vorgaben bei der Durchführung zu berücksichtigen.

Auch der ORH unterstützt die von der Staatsregierung angestrebte Verwaltungsvereinfachung. Um aber das Interesse des Trägers an einer wirtschaftlichen Bau durchführung zu stärken, das bei einem gesetzlichen Anspruch auf Vollförderung systembedingt geringer ist, empfiehlt der ORH, aufgrund der geprüften Planung Festbeträge zu vereinbaren und dazu erforderlichenfalls die entsprechenden Rechtsgrundlagen zu schaffen. Mit dieser Festbetragsförderung würde auch das Förderverfahren weiter vereinfacht.

Einzelplan 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Forsten)

- Ernährung und Landwirtschaft -

23 Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau, Würzburg und Veitshöchheim

(Kap. 08 72)

Seit 1993 wird der Schul-, Ausbildungs- und Internatsbereich der Bayerischen Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau, Würzburg und Veitshöchheim, umgebaut. Für den ersten Bauabschnitt sind Kosten von 49,4 Mio DM geplant; ein zweiter Bauabschnitt in gleicher finanzieller Größenordnung soll folgen. Begründet werden die Maßnahmen mit den stark gestiegenen Studierendenzahlen.

Seit dem Schuljahr 1992/93 ist jedoch die Zahl der Studierenden erheblich zurückgegangen und das Internat nicht einmal zur Hälfte ausgelastet. Hinzu kommt, daß die überbetriebliche Ausbildung im Garten- und Landschaftsbau von Veitshöchheim nach Freising verlagert wurde.

Der ORH hält die Baumaßnahmen in dem vorgesehenen Umfang nicht für erforderlich.

23.1 Aufgaben und Ausbauplanung

Die Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau in Würzburg und Veitshöchheim ist eine Zentralbehörde der Landwirtschaftsverwaltung; sie ist dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unmittelbar nachgeordnet. Der Landesanstalt obliegen in den Bereichen Weinbau (einschließlich Kellerwirtschaft), Gartenbau und Landespflege die Förderung der Bodenfruchtbarkeit, der Pflanzenzüchtung des umweltgerechten Pflanzenbaus (einschließlich des Pflanzenschutzes) und der Vermarktung durch anwendungsorientierte Forschung, Versuche, Untersuchungen und Informationen sowie die Aus- und Fortbildung. Der Landesanstalt sind die Staatliche Technikerschule für Agrarwirtschaft, Fachrichtung Gartenbau und Landschaftsbau, Weinbau und Kellerwirtschaft und die Staat-

liche Fachschule für Agrarwirtschaft, Fachrichtung Gartenbau und Landschaftsbau, Weinbau und Kellerwirtschaft angegliedert.

Seit 1993 sind Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen begonnen worden, die mit insgesamt 49,4 Mio DM festgesetzt worden sind. Sie umfassen den Neubau der Fach- und Technikerschule sowie eines Wohnheims, die Sanierung des vorhandenen Internats, die Sanierung und den Umbau des alten Schulgebäudes einschließlich der vorhandenen Räumlichkeiten für die überbetriebliche Ausbildung. Der Schulneubau und das Wohnheim sind mittlerweile fertiggestellt. Die seinerzeit für die Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung erstellte Technikhalle soll noch erweitert werden.

In einem weiteren Bauabschnitt (ab 1997) sollen dann die endgültige Verlagerung des Freilandgemüsebaus von Kitzingen/Albertshofen in den Obstbaubetrieb Stutel bei Veitshöchheim (geschätzte Kosten: 28 Mio DM), der Anbau eines Labortraktes an das bestehende Laborgebäude in Veitshöchheim (geschätzte Kosten: 5,8 Mio DM) sowie umfangreiche Gebäude- und Gewächshausumbauten für die Abteilungen Gartenbau (Zierpflanzenbau) und Landespflege am Standort Veitshöchheim (geschätzte Kosten: 14 Mio DM) folgen.

23.2 Entwicklung der Studierendenzahlen und Bedarf an Internatsplätzen

Nach der Begründung in der Anlage S zum Epl. 08 ist die Erweiterung, verbunden mit einer Sanierung der vorhandenen Bauten im Schul- und Internatsbereich, wegen der stark gestiegenen Studierendenzahlen dringend geboten. Diese Begründung könnte allenfalls bis zum Schuljahr 1991/92 gelten. Bereits 1990/91 gingen die Studierendenzahlen in der Fachschule zurück. Das Staatsministerium hat in Landshut-Schönbrunn ab dem Schuljahr 1990/91 eine weitere Fachschule mit der Fachrichtung "Zierpflanzenbau" bzw. 1992/93 mit der Fachrichtung "Garten- und Landschaftsbau" eingerichtet. Dafür erhielt der Bezirk Niederbayern Haushaltsmittel von 6 582 600 DM als Projektförderung für einen Schulneubau (60 % der förderungsfähigen Kosten).

Die Studierendenzahlen in Veitshöchheim und Schönbrunn zeigt nachstehende Zahlenübersicht:

Entwicklung der Studierendenzahlen

Zahlenübersicht

Schule	Schuljahr						
	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
Veitshöchheim							
- Fachschule	135	98	95	80	65	79	79
- Technikerschule	208	236	240	228	211	176	142
zusammen	343	334	335	308	276	255	221
Schönbrunn							
- Zierpflanzenbau	-	25	24	24	42	36	35
- Garten- und Landschaftsbau	-	-	-	24	46	62	59
zusammen	-	25	24	48	88	98	94

Die Anzahl der Studierenden in Veitshöchheim ist seit dem Schuljahr 1989/90 um 35,5% zurückgegangen. Im Internat mit 163 Plätzen sind die Belegungszahlen noch stärker abgesunken; sie haben sich seit 1990 von 134 auf 75 nahezu halbiert. Zum einen steht eine ausreichende Anzahl von Privatunterkünften in Veitshöchheim und Umgebung zur Verfügung. Zum anderen verliert das Angebot an Unterkunft mit Verpflegung bei den Studierenden zunehmend an Attraktivität.

Der ORH hat deshalb die Verwaltung aufgefordert, dieser Entwicklung bei den noch nicht begonnenen Baumaßnahmen in Veitshöchheim (Sanierung und Umbau des alten Schulgebäudes mit Internat sowie der Gebäude für die überbetriebliche Ausbildung) zu berücksichtigen. Dabei sollte insbesondere die vorgesehene Anzahl von 168 Internatsplätzen (Einzelzimmer mit Naßzelle) auf ihre künftige Notwendigkeit hin geprüft werden. Die Investitionskosten pro Internatsplatz belaufen sich immerhin auf mehr als 100 000 DM (ohne Inneneinrichtung).

Die Verwaltung räumt zwar ein, daß regelmäßig nur ein Teil der Studierenden das Angebot an Unterkunft und Verpflegung in Anspruch nehmen. Im Zuge der Planungen sei bereits die Anzahl der Internatsplätze von 193 auf 168 reduziert worden. Sie sei aber nach wie vor davon überzeugt, eine volle Auslastung der 168 Internatsplätze erreichen zu können. Dabei gehe sie davon aus, daß die Fach- und Technikerschule auch künftig von ca. 250 Studierenden besucht wird, so daß nur für zwei Drittel der Studierenden eine Aufnahmemöglichkeit im Internat bestehe. Außerdem sollten die neuen Internatsräume im verstärkten Umfang von Teilnehmern an Fachseminaren der Gartenakademie genutzt werden.

Der ORH hält dagegen den Ausbau von 168 Internatsplätzen in Veitshöchheim aufgrund der sich seit Planungsbeginn im Jahr 1988 erheblich veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr für wirtschaftlich. Nach erneuter Prüfung will sich die Verwaltung nunmehr der Forderung des ORH nicht verschließen und im Zuge der Umbaumaßnahmen des alten Internats die Zahl der Internatsplätze deutlich reduzieren. Mit einer erheblichen Kosteneinsparung ist zu rechnen. Die Staatsbauverwaltung wurde mittlerweile beauftragt, eine entsprechende Umplanung vorzunehmen.

23.3 Verlagerung der überbetrieblichen Ausbildung

Mit der Verlagerung der überbetrieblichen Ausbildung im Garten- und Landschaftsbau von Veitshöchheim nach Freising (Deula-Schule) sind die im 1. Bauabschnitt vorgesehenen Neubau- und Sanierungsmaßnahmen der Ausbildungsstätte mit ursprünglich veranschlagten Kosten von 3,6 Mio DM nicht mehr in diesem Umfang notwendig. Im Zuge des Umbaus ist vorgesehen, die vorhandene Übungshalle um zwei Achsen zu erweitern, um damit zwei zusätzliche Lehrsäle zu schaffen.

Der ORH hält die vorgesehene Erweiterung der Übungshalle nicht für erforderlich. Er hat vorgeschlagen, die im Gebäude 7 - Gartenbaugebäude - vorhandenen drei Lehrsäle zu benutzen. Bei der künftig vorhandenen Raumausstattung mit 18 Lehrsälen sollte es möglich sein, durch entsprechende organisatorische Maßnahmen auf eine Erweiterung der Übungshalle zu verzichten, die mit etwa 1,5 Mio DM veranschlagt ist.

Die Verwaltung will dagegen an der Baumaßnahme festhalten und begründet dies mit einem dringenden Bedarf an Büroräumen für das Personal des Unterglas-Gemüsebaus. Dieses sei bisher im Gebäude 7 - Gartenbaugebäude - äußerst unzureichend untergebracht. Zu diesem Zweck sollen zwei der vorhandenen drei Lehrsäle im Gebäude 7 zu Büroräumen umgebaut werden.

Nach Kenntnis des ORH ist ein Teil dieses Personals bereits in Büroräumen des Versuchskellergebäudes angemessen untergebracht. Eine Ausweitung der Bürokapazitäten in Veitshöchheim stünde auch im Widerspruch zu den gesetzlichen Stelleneinsparungen der nächsten Jahre. Der ORH geht deshalb weiterhin davon aus, daß eine Erweiterung der Übungshalle um zwei Achsen nicht erforderlich ist.

23.4 Baumaßnahmen für die Fachabteilungen (2. Bauabschnitt)

Nach Fertigstellung des 1. Bauabschnitts (ca. 1997) ist geplant, die Fachabteilungen der Landesanstalt mit einem Kostenaufwand von mindestens 50 Mio DM zu modernisieren. Dabei gehen nach Ansicht des ORH insbesondere folgende Maßnahmen über den Bedarf hinaus:

23.4.1 Verlagerung des Freilandgemüsebaus zum Obstbaubetrieb Stutel

Nach den Feststellungen des ORH war 1994 der Freilandgemüsebau in Kitzingen/Albertshofen unwirtschaftlich, weil der überwiegende Teil der zur Verfügung stehenden Freiflächen (8 ha) nicht für Versuche genutzt wurde. Die Landesanstalt hat daher den Freilandgemüsebau mit Ausnahme der Spargelversuche inzwischen eingestellt und die gärtnerischen Flächen bis 1999 verpachtet. Danach soll das gesamte Gelände verkauft werden. Das Betriebsgebäude in Kitzingen ist bereits geräumt und steht zum Verkauf an.

Für den Versuchsbetrieb wurden gleichzeitig Flächen (3 ha) im Obstbauversuchsbetrieb Stutel für Gemüsebauversuche bereitgestellt. Die Verwaltung geht derzeit von einem Versuchsflächenbedarf des Freilandgemüsebaus von insgesamt 5 ha aus. Soweit dieser Mehrbedarf notwendig ist, wäre nach Auffassung des ORH eine Anpachtung von Flächen einem Flächenzuerwerb vorzuziehen. Auf die ursprünglich beabsichtigte Verlagerung des Unterglas-Gemüsebaus von Veitshöchheim zum Betrieb Stutel wurde seitens der Verwaltung mittlerweile verzichtet.

Die Verwaltung hat eine äußerst sorgfältige Prüfung der noch durchzuführenden Baumaßnahmen und deren kostenmäßige Beschränkung auf das Unerläßliche zugesichert. Weiterhin soll der notwendige Mehrbedarf an Versuchsflächen von 2 ha durch Anpachtungen gedeckt werden.

Die geplanten Kosten für den Standort Stutel (bisher geschätzt: 28 Mio DM) können somit deutlich reduziert werden.

23.4.2 Anbau eines Labortraktes in Veitshöchheim

Auch nach der Eingliederung des Landwirtschaftlichen Untersuchungsamts in die Landesanstalt zum 1. August 1992 hielt die Verwaltung es weiterhin für erforderlich, das bestehende Laborgebäude in Veitshöchheim durch einen Anbau zu erweitern und begründete dies im wesentlichen mit der Ausweitung von versuchsbe-

dingten Laboruntersuchungen. Die von der Verwaltung prognostizierte Ausweitung ist freilich bisher noch nicht eingetreten. Nach Auffassung des ORH können in den nächsten Jahren durch einen konsequenten **Abbau der Auftragsuntersuchungen für Privatkunden** überdies noch genügend vorhandene Laborkapazitäten freigesetzt werden. Der ORH hat deshalb empfohlen, auf den geplanten Anbau des Laborgebäudes zu verzichten und damit Baukosten von mindestens 5,8 Mio DM einzusparen.

Die Verwaltung hat mittlerweile eingeräumt, daß nach den zwischenzeitlichen Erkenntnissen auf den Anbau des Laborgebäudes verzichtet werden könne. Es seien allerdings Umbaumaßnahmen im Laborgebäude notwendig, um Auflagen und Vorschriften der Gewerbeaufsicht und den technischen Erfordernissen der Labor-technik zu entsprechen. Von erheblichen Kosteneinsparungen werde jedoch ausgegangen.

23.4.3 Sanierung des Gebäude - und Gewächshausbestands in Veitshöchheim

Die Büro- und Betriebsgebäude für die Fachabteilungen Gartenbau (Zierpflanzenbau) und Landespflege sind in schlechtem baulichen Zustand. Im Entwicklungskonzept der Verwaltung waren daher umfangreiche Um- und Neubauten vorgesehen. Die Baukosten waren auf 14 Mio DM geschätzt.

Nach den Feststellungen des ORH übersteigen diese Vorstellungen der Verwaltung den absehbaren Bedarf. So werden die Stelleneinsparungen der nächsten Jahre und die Personalveränderungen im Rahmen des Programms Invekos den Raumbedarf der Landesanstalt reduzieren. Deshalb sollten die Baumaßnahmen nochmals auf ihre Notwendigkeit hin überprüft werden.

Die Verwaltung weist darauf hin, daß sich diese Maßnahmen erst im Stadium der Vorarbeiten zum Bauantrag befänden. Festlegungen seien daher noch nicht erfolgt. Sie strebe jedoch eine zweckmäßige und kostengünstige Lösung im Sinne einer sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel an. Deshalb sollen der Gebäudebestand nicht durch Neubauten ersetzt, sondern je nach Bedarf saniert und die Gewächshäuser auf ihre Sanierungsfähigkeit bzw. auf ihren notwendigen Ersatz durch Neubauten hin sorgfältig geprüft werden. Der ORH wird hierzu die weitere Entwicklung beobachten:

23.5 Insgesamt können nach Auffassung des ORH die Kosten für die Baumaßnahmen des 1. und 2. Abschnitts erheblich gesenkt werden.

Einzelplan 09

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Forsten)

- Staatsforstverwaltung -

24 Schutzwaldsanierung im bayerischen Hochgebirge

(Kap. 09 05, 03 76, 03 77 bzw. 14 77)

Zehn Jahre nach dem Landtagsbeschluß zur Schutzwaldsanierung ist der Zustand der Verjüngung im Schutzwald wegen der Beweidung und der unzulänglichen Bejagung noch in vielen Fällen unzureichend. Einige bereits begonnene Maßnahmen mußten wegen der Wildbestände sogar wieder eingestellt werden. Die zu befürchtenden direkten Schäden, die allein auf das Wild zurückzuführen sind, sind für die Laufzeit der Planung von 20 Jahren höher als die in der gleichen Zeit vorgesehenen forstlichen Investitionen von 524 Mio DM.

24.1 Ausgangslage

Der Landtag hat die Staatsregierung mit mehreren Beschlüssen¹ ersucht, Maßnahmen zum Schutz des Bergwaldes, zur Schutzwaldsanierung (einschließlich der Waldweiderechtsablösung) und zur notwendigen jagdlichen Unterstützung zu ergreifen:

Zur Sicherung der ökologischen und ökonomischen Funktionen des Naturraums der bayerischen Alpen und besonders zum Schutz von Siedlungen und Straßen sind die Wälder auf einer Fläche von 147 000 ha Schutzwald. Darunter sind nach bisheriger Planung 11 847 ha sanierungsbedürftig. Dies ist ein großer Teil der zur Verjüngung heranstehenden Altbestände des Schutzwaldes. Es handelt sich um 213 Sanierungsgebiete mit 1 181 konkret sanierungsbedürftigen Einzelflächen (Sanierungsflächen). Die 213 Sanierungsgebiete sind in der **beiliegenden Karte** rot (vordringlich) und gelb (dringlich) dargestellt. In den blau eingezeichneten Gefährdungsgebieten sind derzeit keine Maßnahmen veranlaßt.

1) LT-Beschlüsse vom 5. Juni 1984 (LT-Drucksache 10/3978), vom 20. Juli 1989 (LT-Drucksache 11/12691) sowie - aufgrund des ORH-Berichts 1990 TNr. 26 - vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638)

Saniert wird überwiegend durch Pflanzung und Begründung geeigneter Mischwälder, in Steillagen unterstützt durch z.T. massive Verbauungen gegen Schneedruck, Lawinenabgang und Hangrutschungen. Auf 20 % der Sanierungsflächen sollen wieder stabile Schutzwälder aus natürlicher Verjüngung entstehen. Für die Schutzwaldsanierung, die in einem Zeitraum von 20 Jahren (1987 bis 2006) durchgeführt sein soll, sind bei der Staatsforstverwaltung sowie bei der Wasserwirtschaftsverwaltung und den Straßenbaubehörden insgesamt 800 Mio DM vorgesehen.

Pflanzungen wurden seither auf 27 % der Sanierungsfläche begonnen, Verbauungen auf 0,5 %. Vom geschätzten Bedarf an Pflanzen (33 Mio Stück) wurden bis einschließlich 1994 6,94 Mio Stück ausgebracht. Wegen der Stürme 1990 und der Borkenkäferschäden der Folgejahre mußten die Sanierungsflächen erweitert werden, was nach Ansicht der Verwaltung aber keinen erhöhten Mittelbedarf zur Folge haben soll.

Der ORH hat 1993/1994 den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen zur Schutzwaldsanierung auf 21 Sanierungsflächen einschließlich zweier Verbauungsmaßnahmen der Wasserwirtschaft geprüft.

24.2 Waldweide in Sanierungsgebieten

Pflanzmaßnahmen oder Naturverjüngungen werden auf einem Viertel der Sanierungsflächen (2 800 ha) durch Weidevieh (Rinder, Schafe, Ziegen) gefährdet, und zwar sowohl im Staatswald als auch im Körperschafts- und Privatwald. In Einzelfällen gefährden Durchtriebsrechte die Sanierungsflächen erheblich. Nach der derzeitigen Regelung werden entweder die Aufforstungs- bzw. Naturverjüngungsflächen gegen Weidevieh voll gezäunt oder, wo dies nicht möglich ist, notwendige Maßnahmen nicht ausgeführt. Bei einem Forstamt wurde beispielsweise bei der örtlichen Prüfung festgestellt, daß keine von den auf insgesamt 19 ha vorgesehenen Sanierungen im Privatwald begonnen wurde, weil die Flächen nicht von der Beweidung entlastet werden konnten. Selbst Verhandlungen hierzu sind derzeit nicht eingeleitet, eine Lösung ist in absehbarer Zeit nicht in Aussicht.

Die zur Ablösung bzw. Umwandlung der Weiderechte im Staatswald gebildete Kommission ist zwar nach Kräften bemüht, mit den Berechtigten sinnvolle Lösungen auszuhandeln. So konnten von 1987 bis 1994 im Staatswald einer Oberforstdirektion 4 950 ha (dies entspricht einem Drittel der Belastung) der Sanierungsge-

biete weidefrei gestellt werden und auf weiteren 1 300 ha die Weidebelastung wenigstens verringert werden.

Verhandlungen zur freiwilligen Weideeinstellung mit Weideberechtigten sind aber i.d.R. langwierig, d.h. trotz eines überwiegend öffentlichen Interesses bedarf es eines erheblichen Zeit- und Verwaltungsaufwandes, um zu einer Einigung zu gelangen. Die Ablösung in Geld (von 1987 bis 1994 wurden für die Bereinigung der Waldweiderechte 1,95 Mio DM ausgegeben) spielt nach den Erfahrungen der Kommission für die Berechtigten meist eine untergeordnete Rolle, da diese vielmehr ihre Weidewirtschaft erhalten wollen. Häufig steht dazu aber in akzeptabler Nähe der Betriebe nicht ausreichend neues Weideland als Ausgleich für Waldweideflächen zur Verfügung.

Die Verwaltung will weitere Erfolge ausschließlich mit dem Prinzip der Freiwilligkeit erzielen.

Der ORH ist dagegen der Auffassung, daß wegen des hohen Stellenwertes der Sanierungsmaßnahmen, vor allem im Hinblick auf die noch zu realisierenden Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald und auch wegen der hohen Kosten in besonders dringenden Fällen auch vom Instrument der Anordnungen nach Art. 14 Abs. 2 BayWaldG² Gebrauch gemacht werden sollte. Andernfalls ergeben sich Zweifel an der Notwendigkeit der Sanierungsvorhaben.

24.3 Gefährdung der Waldverjüngungsmaßnahmen durch Wildverbiß

Um Informationen über den Zustand der Waldverjüngung zu erhalten, hat der ORH Unterlagen der Funktionsstellen Schutzwaldsanierung (Aschau i. Chiemgau, Grafenaschau und Sonthofen) der Staatsforstverwaltung ausgewertet und die Maßnahmen zu Permanentverbauungen der Wasserwirtschaft an der Weißwand und am Grünten in die Zustandsprüfung mit einbezogen. Auch die Arbeit der unteren Jagdbehörden wurde geprüft. Außerdem wurde ein Querschnitt an Flächen be-

2) Art. 14 Abs. 2 BayWaldG lautet: "In Schutzwäldern nach Art. 10 Abs. 1 sowie in Erholungswäldern können zur Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktion Handlungen, welche diese Funktionen des Waldes beeinträchtigen oder gefährden würden, untersagt werden. Die Eigentümer solcher Wälder und die Nutzungsberechtigten haben ferner die zur Sicherstellung der Schutz- und Erholungsfunktionen notwendigen Maßnahmen zu dulden. In Schutzwäldern nach Art. 10 Abs. 1 und in denjenigen Erholungswäldern, die sich im Eigentum von Gebietskörperschaften befinden, können ferner zur Sicherung der Schutz- und Erholungsfunktionen bestimmte forstliche Wirtschaftsmaßnahmen vorgeschrieben werden..."

sichtigt, der von gering bis stark verbißbelastet reicht und Pflanzungen unterschiedlichen Alters umfaßt.

Der ORH kommt zu folgenden Ergebnissen:

Wald aus reiner Fichte kann i.d.R. keine Schutzwaldfunktion erfüllen. Tatsächlich sind aber Tannen nur auf 63 %, Edellaubholz nur auf 34 % der geprüften Flächen vorhanden. Auf mehr als der Hälfte der Flächen mit Mischhölzern wird mindestens eine von vier Pflanzen verbissen. Vor allem Mischholzbestände haben auf ungezäunten Flächen immer noch nicht ausreichend Überlebenschancen. Das forstliche Gutachten zur Situation der Waldverjüngung 1994 belegt dies für die Gebirgs-Hochwildhegegemeinschaften ebenfalls. Aufgrund der ohnehin unwirtlichen Lebensbedingungen wachsen im Gebirge alle Pflanzen langsamer. Sie sind dadurch lange dem Verbiß ausgesetzt; Ersatztriebe werden häufig sofort wieder abgebissen. Nach wiederholter Schädigung ist kein Knospenansatz mehr möglich. Verbuchungsformen sind nur von Fichte und Buche, die immer wieder austreiben, bekannt. Die übrigen Holzarten sterben frühzeitig ab mit der Folge, daß i.d.R. eine vollständige Entmischung eintritt; ein Wald aus reiner Fichte ohne Schutzwaldfunktion ist die Folge. Diese Situation tritt gleicherweise ein, wenn wegen des Verbißdrucks von vornherein nur Fichte und nicht - wie vorgesehen - auch Mischhölzer gepflanzt werden.

Kulturen, die den Schutzzweck gewährleisten, konnten bisher nur in wenigen Fällen (2 von 21 untersuchten) erreicht werden. Ein Wasserwirtschaftsamt und ein Forstamt haben auf zu bepflanzenden Sanierungsflächen die Arbeiten eingestellt, "um nicht auf Kosten des Steuerzahlers nur Wildfutter zu finanzieren."

Nach Ansicht des ORH ist es dringend geboten, alle jagdrechtlichen Möglichkeiten zur Wildbestandsregulierung entschlossen zu nutzen. Aus den Zustandserhebungen des ORH ergibt sich, daß man derzeit nur auf 10 % der untersuchten Fläche von tragbaren Wilddichten ausgehen kann. Nach einer vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen öffentlich vorgestellten Untersuchung zur Auswirkung und monetären Bewertung von Wildschäden im Alpenraum verursacht bei vorsichtiger Schätzung der Verbiß **direkte** Schäden an den Pflanzen von durchschnittlich 3 200 DM/ha und Jahr. Übertragen auf die gesamte sanierungsnotwendige Fläche (11 847 ha abzüglich 10 % = etwa 10 650 ha) ergibt sich damit ein jährlicher Wertverlust von mindestens 34 Mio DM. Darin ist der Wertansatz für die noch höher bewerteten volkswirtschaftlichen Schäden nicht enthalten. Auf die angesetzte Zeitdauer der Sanierung (wenigstens 20 Jahre) hochgerechnet,

entsteht so allein auf den Sanierungsflächen ein direkter Schaden, der deutlich höher ist, als das forstliche Investitionsvolumen von 524 Mio DM.

24.4 Zusammenarbeit der Jagd- und Forstbehörden

Jagdliche Begleitmaßnahmen tragen entscheidend zum Gelingen der Waldverjüngung bei. Dies wird am Beispiel der Wildfütterung deutlich. Lage und Verteilung von Fütterungen haben nämlich einen Einfluß auf das Ausmaß der Schädigung des Schutzwaldes. Der Landtag hat daher mehrmals von der Verwaltung Fütterungskonzepte verlangt. Entsprechend den Antworten der Staatsregierung,³ es würden von den Jagdbehörden Fütterungskonzepte erarbeitet und Zug um Zug umgesetzt, hat die Staatsforstverwaltung den unteren Jagdbehörden konkrete Vorschläge übermittelt. In der staatlichen Regiejagd soll demnach die Rehwildfütterung bereits eingestellt sein, die Rotwildfütterung künftig eingeschränkt werden.

Die Prüfung bei den Landratsämtern ergab jedoch, daß dort nur einige Konzeptentwürfe vorliegen, selbst diese werden aber nicht weiterverfolgt. Aufgrund von Befragungen der Revierinhaber und Genossenschaftsvorstände kamen fünf Landratsämter zu dem Schluß, daß in ihrem Bereich als untere Jagdbehörde kein Handlungsbedarf bestünde. Ähnlich empfiehlt zum Beispiel eine höhere Jagdbehörde, "entwickelte Fütterungskonzepte nur vorsichtig ... und unter Berücksichtigung des ... Reviersystems umzusetzen ..." Es handle sich um "Empfehlungen", die "nicht zwangsweise" durchgesetzt werden könnten.

Tatsächlich gibt es aber Fütterungen im bzw. in der Nähe von Schutzwald, der damit erhöhter Gefährdung durch das Wild ausgesetzt ist.

Die Gefährdung des Schutzwaldes und damit der Talräume duldet nach Auffassung des ORH keine Entscheidung nach einseitigen jagdlichen Interessen. Energiereiches, gemeinsames Vorgehen von Forst- und Jagdbehörden auf der unteren und höheren Ebene ist Voraussetzung, daß verschiedene vordringliche Sanierungsmaßnahmen weiter vorangebracht werden können.

Das Staatsministerium teilt dazu mit, daß die Zusammenarbeit der Jagd- und Forstbehörden in den jagdrechtlichen Vorschriften geregelt sei. Sie beschränkten sich nicht nur auf die Erarbeitung von Fütterungskonzepten, sondern umfaßten

3) vgl. LT-Drucksachen vom 6. März 1991 (12/828), vom 4. Juli 1991 (12/2460), vom 12. Februar 1992 (12/5060) und vom 30. April 1992 (12/6245)

den gesamten Bereich von Wald und Wild. Staatsregierung und Landtag hätten sich eindeutig für die Vorgabe "Wald vor Wild" ausgesprochen.

24.5 Zusammenfassung

Nach den Feststellungen des ORH muß der Schutzwaldsanierung wesentlich mehr Gewicht beigemessen werden; z.T. sind energischere Maßnahmen veranlaßt. Selbst Zwangsmaßnahmen dürfen nicht ausgeschlossen sein. Schwerwiegend ist nach Auffassung des ORH, daß die für die Schutzwaldsanierung einschlägigen Beschlüsse des Landtags immer noch nicht ausreichend umgesetzt sind:

- Die Weiderechte auf vordringlichen Sanierungsflächen werden nur langsam und fast nur im Staatswald abgelöst. Im privaten und kommunalen Wald konnten bisher kaum Erfolge erzielt werden.
- Der Verjüngung im Schutzwald ist in der Praxis immer noch nicht der gebührende Vorrang gegenüber der Jagd eingeräumt. Wegen zu hoher Wildbestände mußten sogar bereits angefangene Maßnahmen eingestellt werden. Die Zusammenarbeit der Jagd- und Forstbehörden muß deutlich verbessert werden. Jagdrechtliche Möglichkeiten zur Wildbestandsregulierung werden zu zögerlich genutzt.

Der hohe Wildbestand belastet den jungen Schutzwald erheblich. Ein erheblicher Teil der Sanierungsmaßnahmen wäre überflüssig und es könnten Ausgaben in Millionenhöhe eingespart werden, wenn endlich der Wildbestand im Schutzwald nachhaltig reguliert würde.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie,
Frauen und Gesundheit)

25 Vollzug des Unterhaltsvorschußgesetzes

(Kap. 10 03 Tit. 281 71 und Tit. 681 71)

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung den Vollzug des Unterhaltsvorschußgesetzes bei einem Drittel der Jugendämter geprüft. Dabei mußte vor allem beanstandet werden, daß die auf den Freistaat Bayern übergegangenen Unterhaltsansprüche nicht ordnungsgemäß geltend gemacht werden. Dadurch entstehen der Staatskasse erhebliche Einnahmeausfälle.

25.1 Allgemeines

Nach dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz - UVG) erhalten Alleinerziehende Unterhaltsvorschüsse oder Ersatzleistungen aus öffentlichen Mitteln, sofern das von ihnen betreute Kind von dem anderen Elternteil keinen bzw. nicht den Mindestunterhalt erhält. Ab 1. Januar 1993 wurden die Leistungen durch Erhöhung der Altersgrenze vom 6. auf das 12. Lebensjahr und durch Verlängerung der Höchstbezugsdauer von 36 auf 72 Monate erheblich ausgeweitet.

Die Zahlfälle, die Ausgaben an Unterhaltsvorschußleistungen, die je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen werden, und die Rückeinnahmen haben sich in Bayern seit 1988 wie folgt entwickelt:

Unterhaltungsvorschußleistungen

Zahlenübersicht 1

Jahr	Zahlfälle am Jahresende	Ist-Ausgabe	Ist-Einnahme	Erstattungsquote %
		TDM	TDM	
1988	8 085	22 104	7 815	35,4
1989	8 843	25 169	8 432	33,5
1990	9 847	28 197	9 424	33,4
1991	9 874	29 917	10 050	33,6
1992	13 320	32 741	10 189	31,1
1993	29 044	85 496	13 827	16,2
1994	34 234	119 699	19 895	16,6

Im Vergleich der Jahre 1992 und 1994 sind in Bayern die Zahlfälle um 157 % gestiegen. Die Istaussgaben haben sich um 265 % erhöht, während die Isteinnahmen nur um 95 % angestiegen sind. Die Erstattungsquote ist somit um 50 % auf 16,6 % zurückgegangen.

25.2

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1994 bei 29 Jugendämtern den Vollzug des UVG im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht und festgestellt, daß die geprüften Behörden das Gesetz zum Teil nicht bestimmungsgemäß vollzogen haben.

Die durchschnittliche **Bearbeitungsdauer** eines UVG-Antrags betrug bei 24 geprüften Stellen acht Wochen. Bei fünf Jugendämtern lagen die Bearbeitungszeiten bei sechs bis zwölf Monaten. Die Jugendämter und das Staatsministerium wurden deshalb gebeten, unverzüglich zu veranlassen, daß die Berechtigten die ihnen zustehenden Sozialleistungen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben baldmöglichst nach Antragstellung erhalten.

Von 29 geprüften Stellen haben 27 die **Bußgeldvorschriften** nicht angewandt, obwohl in vielen Fällen die Voraussetzungen für die Anwendung wegen Verletzung der Mitteilungspflicht vorlagen. Der ORH hat das Staatsministerium gebeten, die Jugendämter zu veranlassen, die Bußgeldvorschriften künftig stärker zu beachten.

Die auf den Freistaat Bayern kraft Gesetzes **übergegangenen Unterhaltsansprüche** wurden nur unzureichend durchgesetzt, weil

- ein Fünftel der geprüften Stellen ihnen bekannte Schuldner nicht von der Bewilligung der Unterhaltsleistung und dem Anspruchsübergang unterrichteten,
- fast die Hälfte der geprüften Stellen die fristgerechte Einzahlung der zurückgeforderten Unterhaltsleistungen nicht überwachten, nicht oder durchschnittlich erst nach sechs bis acht Wochen mahnten, wenn der fällige Betrag nicht oder nicht in voller Höhe eingegangen war,
- vielfach Aufrechnungsanträge und Abzweigungsersuchen nicht gestellt und die Bezirksfinanzdirektionen zu spät eingeschaltet, sowie
- häufig Möglichkeiten zur Aufenthaltsermittlung der Unterhaltspflichtigen nicht ausgeschöpft wurden.

Dadurch entstehen dem Freistaat erhebliche Einnahmeausfälle.

In vielen Fällen, in denen sich der unterhaltspflichtige Elternteil im Ausland aufhält, wurde versucht, die auf den Freistaat übergegangenen **Ansprüche im Ausland** zu verwirklichen. Dies ist zwar anzuerkennen. Da diese Versuche andererseits trotz eines erheblichen Verwaltungsaufwands meist erfolglos blieben, hat der ORH angeregt, grundsätzlich die Niederschlagung unrealistischer Auslandsansprüche nach Art. 59 BayHO zuzulassen.

Im übrigen ist der ORH der Auffassung, daß Ansprüche gegenüber dem Unterhaltsschuldner **bestimmungsgemäß** und **nachdrücklich** geltend zu machen sind. Er hat das Staatsministerium gebeten, die Jugendämter entsprechend anzuweisen.

26 Staatliche Zuwendungen an Einrichtungen für Behinderte aus Mitteln der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe

Kapitel 10 03 TG 87

Das Staatsministerium hat 1992 und 1994 kurzfristig "Sonderaktionen" durchgeführt, bei denen Zuwendungen von 11,2 bzw. 12 Mio DM aus Mitteln der Ausgleichsabgabe an Einrichtungen für Behinderte ausgereicht wurden. Bei der Abwicklung der Sonderaktionen wurde in erheblichem Umfang gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, insbesondere das Gebot der Wirtschaftlichkeit, verstoßen. Der ORH hält solche Sonderaktionen für unvertretbar.

26.1 Allgemeines

Arbeitgeber, die über mindestens 16 Arbeitsplätze verfügen, haben auf wenigstens 6 % der Arbeitsplätze Schwerbehinderte zu beschäftigen. Solange sie diese Quote nicht erreichen, müssen sie für jeden unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe von 200 DM je Monat entrichten. Das Aufkommen an Ausgleichsabgabe in Bayern belief sich in den vom ORH geprüften Jahren 1992 und 1994 auf 165 Mio DM bzw. 166 Mio DM. Dem Freistaat Bayern stehen 55 % des Aufkommens zur Verfügung, da 45 % an den Ausgleichsfonds des Bundes abzuführen sind. Außerdem hat der Freistaat Bayern aus seinem Anteil noch Finanzausgleichszahlungen zugunsten der anderen Länder zu erbringen (1992: 20,3 Mio DM, 1994: 21,8 Mio DM). Die Ausgleichsabgabe ist zweckgebunden und darf nur für die Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie für die Förderung von Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben verwendet werden. Die Mittel hierfür weist das Staatsministerium den Regierungen zu, die für die Abwicklung der Förderverfahren zuständig sind.

26.2 Abwicklung der Sonderaktionen

In den Jahren 1992 und 1994 wurden vom Staatsministerium sog. Sonderaktionen zur Förderung von Behinderteneinrichtungen durchgeführt, weil es nach seiner Auffassung "die Lage bei der Ausgleichsabgabe erlaubt hat".

Zur Vorbereitung der Sonderaktion 1992 hat das Staatsministerium die Arbeitsgemeinschaft der Behindertenverbände am 10. August 1992 gebeten, mit Hilfe der Träger von Behindertenwerkstätten bis 25. September 1992 eine Liste von Maßnahmen zu erstellen, wobei als förderfähig Datenverarbeitungsanlagen, Kleininve-

stitutionen von 30 000 bis 200 000 DM und Ergänzungsbeschaffungen vorgegeben wurden. Ersatzbeschaffungen waren von der Förderung ausgeschlossen. Als Finanzierungsart war eine Anteilfinanzierung mit einer Förderquote von 75 % vorgesehen. Das Staatsministerium hat anhand der Liste den Regierungen Anfang Oktober 1992 Haushaltsmittel von 11,2 Mio DM zugewiesen. Ihnen wurde dabei aufgegeben, die Mittel bis zum Jahresende durch Bewilligungsbescheide zu binden und den Zuwendungsempfängern zur Auflage zu machen, die bewilligten Fördermittel bis 31. Dezember 1992 kassenwirksam auszugeben.

Bei der Sonderaktion 1994 hat das Staatsministerium mit Schreiben vom 29. Juli 1994 den Regierungen 12 Mio DM für die Förderung von Trägern von Behindertenwerkstätten, Behindertenwohnheimen, Förderstätten und Wohnpflegeheimen in Aussicht gestellt. Als Finanzierungsart war wiederum die Anteilfinanzierung vorgesehen. Förderfähig sollten Anschaffungen ab 5 000 DM und Baumaßnahmen aufgrund von behördlichen Auflagen sein; ausgenommen waren Ersatzbeschaffungen und Kraftfahrzeuge. Wie 1992 sollte die Förderquote 75 % ausmachen, da "im Hinblick auf den zu leistenden Eigenanteil allgemein davon auszugehen sei, daß die Anschaffung notwendig, zweckmäßig und angemessen ist." Ein Abdruck dieses Schreibens wurde an die Trägerverbände mit der Bitte übermittelt, bei den Regierungen entsprechende Anträge zu stellen. Den Regierungen wurde überdies aufgegeben, dem Staatsministerium bis 20. Oktober 1994 mitzuteilen, was sie beabsichtigen zu bewilligen. Ende Oktober 1994 wurden den Regierungen die Haushaltsmittel zugewiesen und angeordnet, die Mittel - wie bei der Sonderaktion 1992 - bis zum Jahresende (31. Dezember 1994) durch Bewilligungsbescheide zu binden. Den Zuwendungsempfängern sollte bei dieser Sonderaktion allerdings nicht mehr zur Auflage gemacht werden, die Zuwendung innerhalb weniger Wochen auszugeben, sondern der Bewilligungszeitraum sollte spätestens am 31. Dezember 1995 enden.

Da bei beiden Sonderaktionen das Antragsvolumen höher war als die vorhandenen Haushaltsmittel, mußten die Regierungen die Förderquote entsprechend anpassen. 1992 lag die Förderquote für jeden einzelnen geförderten Gegenstand bei durchschnittlich 70 %; 1994 wird sie zwischen 50 % und 60 % liegen.

26.3 Feststellungen des ORH

In einer Querschnittsprüfung hat der ORH mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Abwicklung der Sonderaktionen 1992 und 1994 anhand der Hälfte von 350 Zuwendungsverfahren geprüft. Da die Verfahren des Jahres 1994 zum Zeitpunkt der Prüfung zum Teil noch nicht vollständig abgeschlossen waren, mußte sich die Prüfung auf diesen Verfahrensstand beschränken. Dabei wurde folgendes festgestellt:

- In keinem der Förderfälle der Sonderaktionen 1992 und 1994 wurde die finanzielle Leistungskraft des Zuwendungsempfängers geprüft. Es wurde grundsätzlich unterstellt, daß die aus dem gesamten Antrags- und Mittelvolumen errechnete staatliche Förderquote in jedem Einzelfall notwendig ist.
- Für alle Maßnahmen wurden nichtrückzahlbare Zuwendungen bewilligt. Es ist in keinem Fall geprüft worden, ob nicht die Gewährung eines Darlehens ausreichend gewesen wäre, z.B. bei der Förderung von Produktionsmaschinen.
- Zum Teil wurden Gegenstände gefördert, die überhaupt nicht, nicht in dem Umfang bzw. nicht zum Zeitpunkt der Bewilligung notwendig waren (sog. Mitnahmeeffekt). So wurde beispielsweise von fünf Zuwendungsempfängern DV-Software im Wert von insgesamt 82 000 DM beschafft, die nicht eingesetzt wird, weil sie für ihre Zwecke ungeeignet ist. Ein Zuwendungsempfänger erwarb einen Rasenmätraktor zum Preis von 12 600 DM. Mit diesem Traktor wird eine Rasenfläche von 850 m² gemäht. Ein anderer Zuwendungsempfänger kaufte ein ISDN-fähiges Laser-Telefaxgerät für 6 200 DM, obwohl er über keinen ISDN-Anschluß verfügt.
- Es wurde eine nicht unerhebliche Zahl von Maßnahmen gefördert, die nicht förderfähig waren, z.B. Ersatzbeschaffungen und Baumaßnahmen. In einem Fall läuft die Förderung dem Zuwendungszweck völlig zuwider, da mit der geförderten Maßnahme (Maschinen zur Automatisierung manueller Produktionsvorgänge) Behindertenarbeitsplätze wegrationalisiert werden.
- Bei der Sonderaktion 1992 wurde bei allen Zuwendungen über 50 000 DM angesichts der vorgegebenen kurzen Fristen gegen die Vergabevorschriften verstoßen. Es wurde stets freihändig vergeben. Außerdem haben viele Zuwendungsempfänger die geförderten Gegenstände bereits vor Antragstellung beschafft bzw. erst nach Ende des Bewilligungszeitraums (31. Dezember 1992) bestellt und bezahlt bzw. kurz davor bestellt und erst Monate später geliefert bekommen.

26.4 Auffassung des ORH

Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Art. 23 und 44 BayHO und Verwaltungsvorschriften hierzu) dürfen staatliche Zuwendungen nur gewährt werden, wenn u.a. geprüft worden ist, ob die zu fördernde Maßnahme notwendig und zweckmäßig ist, der Umfang der Ausgaben hierfür den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und eine staatliche Förderung notwendig ist. Bei der Bemessung der Höhe der staatlichen Zuwendung ist außerdem stets die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers zu prüfen (angemessene Eigenmittel).

Der ORH hält es für unvertretbar, Mittel aus der Ausgleichsabgabe mit Sonderaktionen auszugeben, die in erheblichem Umfang gegen diese Bestimmungen verstoßen.

26.5 Haltung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß mit den Sonderaktionen die Absicht verbunden gewesen wäre, die Ausstattung der oben genannten Einrichtungen bzw. Baumaßnahmen aufgrund behördlicher Auflagen rasch zu verbessern bzw. zu realisieren. Der Verwaltungsaufwand sollte dabei - selbstverständlich unter Beachtung der förderrechtlichen Vorschriften - so gering wie möglich gehalten werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, die auch die Feststellungen der Rechnungsprüfungsbehörden berücksichtigen, werde das Staatsministerium künftig Sonderaktionen in derartiger Form nicht mehr durchführen.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

27 Körperschaftsteuer

(Kap. 13 01 Tit. 014 01)

Stark gestiegene Fallzahlen und Veränderungen in der Struktur der zu bearbeitenden Körperschaften machen es erforderlich, einen großen Teil dieser Fälle rationeller und effizienter zu bearbeiten.

Der ORH hat angeregt, den Einsatz von Personal und Datenverarbeitung zu verbessern. Auch der Außendienst sollte stärker in die Bearbeitung eingebunden werden.

Unabhängig davon kann nach Auffassung des ORH die voraussichtliche Fallzahlzunahme der kommenden Jahre ohne Personalmehrung aufgefangen werden.

27.1 Allgemeines

Das Körperschaftsteuer-Aufkommen der bayerischen Finanzämter (Haushaltseinnahmen nach Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen), das zu je 50 % dem Bund und dem Freistaat Bayern zufließt, entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

Aufkommen **Zahlenübersicht 1**

Haushaltsjahr	Aufkommen (Mio DM)
1985	5 527
1990	4 409
1991	5 323
1992	4 421
1993	4 871
1994	3 149

Der Rückgang des Aufkommens 1994 wurde durch Sonderfaktoren beeinflusst, die bereits in TNr. 12.2.3 beschrieben sind.

Für die Besteuerung der Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftsteuergesetzes sind 31 von insgesamt 84 bayerischen Finanzämtern zuständig.

Der ORH hat bei sieben Finanzämtern örtliche Erhebungen zur Organisation, Arbeitsbelastung und Arbeitsweise der Körperschaftsteuerstellen vorgenommen.

27.2 Besetzung und Organisation

27.2.1 Anfang 1995 bestand folgende Stellenausstattung der Körperschaftsteuerstellen:

Stellenausstattung (ohne Sachgebietsleiter)

Zahlenübersicht 2

Beamte	Oberfinanzbezirk		zusammen
	München	Nürnberg	
gehobener Dienst (Amtsprüfstellen)	193,4	103,7	297,1
mittlerer Dienst (Veranlagungsverwaltungsstellen)	100,3	51,9	152,2
insgesamt	293,7	155,6	449,3

Die Stellenausstattung wird grundsätzlich den jährlich steigenden Fallzahlen angepaßt. 1986 waren z.B. 300,5 Arbeitskräfte vorgesehen.

27.2.2 Die Körperschaftsteuerstellen sind in Arbeitseinheiten untergliedert, die jeweils aus einer Amtsprüfstelle sowie einer Veranlagungsverwaltungsstelle bestehen. Die Amtsprüfstelle ist dabei mit einem Beamten des gehobenen Dienstes besetzt. Die Aufgaben der Veranlagungsverwaltungsstelle werden von einem Beamten des mittleren Dienstes zu regelmäßig jeweils 0,5 Arbeitskraftanteilen pro Arbeitseinheit wahrgenommen.

Die Aufgaben der Amtsprüfstellen sind im wesentlichen zwei Bereichen zuzuordnen:

- Die steuerpflichtigen Körperschaften sind **jährlich** zur Körperschaftsteuer und in der Regel zu weiteren Steuerarten zu veranlagern.
- Die steuerbefreiten bzw. steuerbegünstigten Körperschaften (hauptsächlich Vereine) sind grundsätzlich **im Dreijahresturnus** daraufhin zu prüfen und zu

überwachen, ob die Voraussetzungen für die steuerliche Begünstigung weiter vorliegen (Überwachungsfälle).

Die Bearbeitung der Überwachungsfälle sowie auch anderer Fallarten (z.B. beschränkt Steuerpflichtige, Haftungsfälle, Konkursfälle) ist wegen der hierzu erforderlichen Fachkenntnisse zumeist bei einem oder wenigen Bearbeitern konzentriert, die daneben meist auch noch für jährlich zu veranlagende Steuerfälle zuständig sind.

Die Veranlagungsverwaltungsstelle ist mit den o.g. Veranlagungs- bzw. Überwachungsarbeiten nicht befaßt. Ihre Aufgabe beschränkt sich auf die aktenmäßige Verwaltung der Steuerfälle und auf veranlagungsbegleitende Tätigkeiten.

27.3 Arbeitsfallzahlen

27.3.1 Für den Veranlagungszeitraum 1994 sind zu veranlagten bzw. zu überwachen:

Zahlenübersicht 3

Oberfinanzbezirk	Fallzahl
München	86 323
Nürnberg	46 535
zusammen	132 858

In diesen Zahlen ist wegen des Dreijahresturnus jeweils nur ein Drittel der Überwachungsfälle enthalten. Nach Betriebsgrößen gliedern sie sich wie folgt:

Betriebsgrößen

Zahlenübersicht 4

	Fallzahl	%
Großbetriebe	10 363	7,8
Mittelbetriebe	31 753	23,9
Kleinbetriebe	32 019	24,1
Kleinstbetriebe	43 577	32,8
Veranlagungsfälle insgesamt	117 712	88,6
Überwachungsfälle (1/3)	15 146	11,4
jährlich zu bearbeitende Fälle	132 858	100

Die Arbeitsfallzahlen haben sich in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt um 7 % pro Jahr erhöht. Ursache für diesen Fallzahlenanstieg ist hauptsächlich die andauernde Zunahme der Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Insbesondere Klein- und Kleinstbetriebe werden verstärkt in dieser Rechtsform geführt. Ein Rückgang dieses Trends ist bisher nicht absehbar.

Nach der Rechtsform der Fälle ergibt sich folgende Aufgliederung :

Rechtsformen (Auszug)

Zahlenübersicht 5

	Anzahl
Aktiengesellschaften	660
Gesellschaften mit beschränkter Haftung	106 530
Genossenschaften	1 758
öffentlich-rechtliche Versorgungs- und Verkehrsbetriebe	1 151
sonstige Betriebe gewerblicher Art von Körperschaften des öffentlichen Rechts	1 205
sonstige juristische Personen des privaten Rechts (insbesondere eingetragene Vereine)	33 627
nichtrechtsfähige Vereine, Anstalten, Stiftungen	17 392

27.3.2

Wie die Zahlenübersicht 4 zeigt, sind 68 % der jährlich zu bearbeitenden Körperschaftsteuerfälle Klein- und Kleinstbetriebe sowie Überwachungsfälle. Der ORH hat die zu bearbeitenden Fälle auf ihre steuerliche Bedeutung untersucht, um diese in die Beurteilung der Arbeitsbelastung und des Personaleinsatzes einzubeziehen:

Zwar wird ein großer Teil der Körperschaften neben der Körperschaftsteuer auch noch für andere Steuerarten veranlagt (z.B. Gewerbesteuer 78 %, Umsatzsteuer 74 %, Vermögensteuer 31 % der Fälle). Ferner wird in 65 % der Fälle ein Einheitswert für das Betriebsvermögen festgestellt und in 59 % der Fälle eine Anteilsbewertung durchgeführt.

Die Erhebungen des ORH über den zuletzt abgeschlossenen Veranlagungszeitraum 1992 haben aber andererseits ergeben, daß durchschnittlich nur in 37,5 % der jährlich zu bearbeitenden Fälle tatsächlich eine Körperschaftsteuer festzusetzen war. Der Anteil der Körperschaftsteuerfälle mit einer Steuer von über

100 000 DM (vor Anrechnung der Abzugsbeträge) schwankte bei den untersuchten Finanzämtern zwischen 4 und 6 %. Der Anteil der Fälle, bei denen ein Gewerbesteuer-Meßbetrag festzusetzen war, betrug 37,1 % der bearbeiteten Körperschaftsteuerfälle, bei der Vermögensteuerveranlagung zum 1. Januar 1993 wurden nur 7 % dieser Fälle mit Steuer veranlagt.

Obwohl auch die Fälle ohne Steuer zu prüfen sind und häufig schon wegen der festzustellenden Verlustabzüge eine Körperschaftsteuer- sowie auch eine Gewerbesteuer-Veranlagung durchzuführen sind, sind jedoch gerade in Fällen von steuerlich geringer Bedeutung Arbeitsaufwand und möglicher Arbeitserfolg sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

27.4 Arbeitsbelastung

Der derzeitigen Stellenausstattung liegen die Arbeitsfallzahlen für den Veranlagungszeitraum 1993 zugrunde. Danach ergibt sich pro Arbeitseinheit eine durchschnittliche Arbeitsbelastung von 434 Fällen. Zwischen den Oberfinanzbezirken München und Nürnberg bestehen lediglich hinsichtlich des Anteils der darin enthaltenen Überwachungsfälle geringfügige Unterschiede.

Bei der Entwicklung der Arbeitsbelastung in den vergangenen Jahren ist festzustellen, daß den zwischenzeitlich eingetretenen erheblichen Arbeitserleichterungen durch DV-Unterstützung (z.B. maschinelle Berechnung der Körperschaftsteuer und der Teilbeträge des verwendbaren Eigenkapitals sowie die entsprechende Bescheiderstellung) nur eine geringe Erhöhung der pro Arbeitseinheit zu erledigenden Fallzahlen gegenübersteht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Steigerung der Fallzahlen überwiegend im Bereich der kleineren Gesellschaften mit beschränkter Haftung eingetreten ist.

Um die Arbeitsbelastung zu beurteilen, hat der ORH auch einen Vergleich mit der Belastung im sonstigen G-Bereich (Besteuerung natürlicher Personen mit Gewinneinkünften) durchgeführt. Bezogen auf die veranlagenden Arbeitskräfte liegen die Durchschnittszahlen im sonstigen G-Bereich bei 933 Fällen pro Arbeitskraft gegenüber 434 Fällen im Körperschaftsteuer-Bereich. Hier ist zu fragen, ob Besonderheiten bei der Bearbeitung der Körperschaftsteuerfälle diesen großen Unterschied in der Fallzahlenbelastung rechtfertigen.

Nach Feststellungen des ORH sind sowohl die Arbeitsweise bei der Veranlagung als auch z.B. die Zahl zu bearbeitender Rechtsbehelfe und Anträge auf verbindli-

che Zusagen oder die auszuwertenden Betriebsprüfungsberichte keine ausreichende Begründung für den aufgezeigten Unterschied. Dessen Größenordnung kann auch nicht mit speziellen fachlichen Anforderungen im Körperschaftsteuer-Bereich, z.B. verwendbares Eigenkapital, Verlustabzug, verdeckte Gewinnausschüttung, Gesellschaftsverträge, Geschäftsführerverträge, Gemeinnützigkeit erklärt werden, denn diesen stehen im sonstigen G-Bereich andere Erschwernisse gegenüber, z.B. der bei den Körperschaften nicht vorhandene steuerrelevante Privatbereich, Einkünfte des Ehegatten, Verträge unter nahen Angehörigen oder die Frage der Gewinnerzielungsabsicht.

27.5 Vorschläge des ORH

27.5.1 Wegen der ständigen Zunahme der Kapitalgesellschaften und hier insbesondere der Klein- und Kleinstbetriebe ist es auf Dauer nicht vertretbar, daß Betriebe in der Rechtsform von Kapitalgesellschaften beim Finanzamt im Verhältnis fast doppelt so viel Arbeitskapazität binden wie Betriebe von natürlichen Personen, bei denen auch noch die Privateinkünfte und das Privatvermögen steuerlich zu beurteilen sind.

Der ORH hält es deshalb - vor allem auch angesichts der sich abzeichnenden weiteren Fallzahlensteigerungen - für zwingend notwendig, die Effektivität der Körperschaftsteuerstellen deutlich zu steigern und die Arbeitskraft des eingesetzten Personals entsprechend seiner Fähigkeit mehr als bisher auf die steuerliche Bedeutung der zu bearbeitenden Fälle zu konzentrieren.

27.5.2 In verschiedenen Teilbereichen ist insbesondere durch weiter verbesserungsfähige DV-Unterstützung noch eine spürbare Entlastung der Bearbeiter möglich:

- Das Veranlagungsverfahren der Überwachungsfälle mit Freistellungsbescheiden kann bisher nur manuell durchgeführt werden. In der Folge ist die manuelle Veranlagung nachzuspeichern. Die Erweiterung des maschinellen Bescheidverfahrens auf alle Überwachungsfälle hätte eine spürbare Zeit- bzw. Arbeitersparnis zur Folge.
- Auch das derzeitige Verfahren der Anteilsbewertung ist zu zeitaufwendig, weil viele Einzelwerte zu berechnen sind und eine maschinelle Unterstützung fehlt. Die Einführung des maschinellen Veranlagungsverfahrens wäre wegen bisher umfangreicher Schreib- und Rechenarbeiten auch in diesem Bereich eine erhebliche Arbeitserleichterung. Unabhängig davon hat der ORH dem Staatsministerium der Finanzen Vorschläge gemacht, wie insbesondere bei der großen

Zahl der Klein- und Kleinstbetriebe das Verfahren erheblich rationeller abgewickelt werden kann.

- Eine erhebliche Arbeitserleichterung hält der ORH auch durch eine DV-Unterstützung bei der Auswertung der Betriebsprüfungsberichte für möglich, indem die von der Betriebsprüfung gespeicherten Daten den Veranlagungsstellen maschinell zur Verfügung gestellt werden. Nach Angaben des Staatsministeriums ist die Erstellung eines entsprechenden Programms bereits beabsichtigt.
- Eine Verbesserung verspricht ferner ein bildschirmgestütztes Verfahren zur Abwicklung der Prüfhinweise (sog. OK-Verfahren), das derzeit bereits von der Verwaltung erprobt wird.

27.5.3

Die sachbearbeitende Tätigkeit bei den Körperschaftsteuerstellen obliegt bisher ausschließlich den Beamten des gehobenen Dienstes. Da zwischenzeitlich auch bei den Körperschaften viele Kleinstbetriebe und Fälle ohne nennenswertes Steueraufkommen zu bearbeiten sind, liegt es nahe, die Bearbeitung eines bestimmten Teils der Fälle auf Beamte des mittleren Dienstes zu verlagern. Das setzt zwar zusätzliche Schulungen im Körperschaftsteuer-Recht voraus. Der ORH ist aber davon überzeugt, daß die Veranlagung bestimmter, einfach gelagerter Fallarten grundsätzlich durch Beamte des mittleren Dienstes möglich ist und weitere Aufgabenbereiche, wie Bearbeitung von Vorauszahlungen und bestimmten Prüfhinweisen, ebenfalls auf den mittleren Dienst übertragen werden können.

Eine entsprechende Organisationsänderung sollte möglichst bald erprobt werden. Um bei den Körperschaften insgesamt die Aufgabenbereiche des mittleren Dienstes zu vergrößern, bietet sich für eine solche Erprobung die Besetzung einer Arbeitseinheit mit je einem Bearbeiter des gehobenen und des mittleren Dienstes bei dann entsprechend höherer Fallzahlenbelastung an.

27.5.4

Bereits vor dem Abschluß dieser Erprobungsphase können nach Überzeugung des ORH aufgrund der dargestellten Fallstruktur und der Fallzahlenbelastung sowie unter Berücksichtigung der bereits verwirklichten und noch verbesserungsfähigen DV-Unterstützung die durchschnittlichen **Arbeitsfallzahlen erhöht** werden.

Bei einer angenommenen Erprobungszeit von drei Jahren ergibt sich nach den bisherigen Erfahrungen eine Fallzahlensteigerung von rd. 20 %. Es wäre nach Einschätzung des ORH zumindest möglich, in einem ersten Schritt diese Fallzahlensteigerungen ohne die entsprechenden Personalverstärkungen, wie sie in den letzten Jahren vorgenommen wurden, aufzufangen.

27.5.5 Die Amtsprüfer haben im Innendienst nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, anhand der eingereichten Bilanzberichte zweifelhafte Sachverhalte zu erkennen und diese zu prüfen. Aus diesen Gründen kommt der Aufklärung von Sachverhalten, gerade auch im Bereich der Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe durch eine betriebsnahe Veranlagung oder Außenprüfung von Kleinstbetrieben (BNV) besondere Bedeutung zu. Häufig war jedoch festzustellen, daß die Bearbeitung von Körperschaftsteuerfällen von den BNV-Stellen zugunsten anderer Fälle vernachlässigt wurde. Der ORH hat deshalb angeregt, die Finanzämter zu einer ausgewogeneren Prüfungstätigkeit zu veranlassen. Ferner könnte bei Realisierung dieser Vorschläge Personal des gehobenen Dienstes vom Innendienst in den Außendienst umgesetzt, die vermehrt festzustellende Unterbesetzung in den BNV-Stellen vermieden und eine Verstärkung der Prüfung von Körperschaftsteuerfällen erreicht werden.

27.5.6 Wegen der starken und andauernden Zunahme der Körperschaften hat der ORH auch untersucht, ob die bisherige zentralisierte Bearbeitung bei derzeit 31 Finanzämtern weiterhin notwendig ist. Im Ergebnis hält er sowohl aus sachlicher als auch aus organisatorischer Sicht eine bestimmte Mindestzahl an Arbeitseinheiten bei einem Finanzamt für erforderlich, um den notwendigen Erfahrungsaustausch, die Vertretungsregelung und die Fachaufsicht durch die Sachgebietsleiter sachgerecht zu gewährleisten. Nach Einschätzung des ORH liegt diese Mindestgröße bei drei Arbeitseinheiten. Danach ergibt sich auf der Basis der heutigen Organisation und Fallzahlenverteilung ein eher geringes Potential für Dezentralisierungen, wobei in diese Betrachtung auch noch die weitere Entwicklung in der Organisation einzubeziehen wäre.

27.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es aufgrund der Feststellungen des ORH zur Arbeitsbelastung bei der Personalverteilung 1995 in den Körperschaftsteuerstellen keine Personalaufstockung vorgenommen habe, obwohl die Fallzahlen weiter gestiegen seien.

Die vom ORH dargestellten Verbesserungen bei der DV-Unterstützung stünden zum Teil bereits vor dem Einsatz, seien in Vorbereitung oder würden als Anregung aufgegriffen.

Auch die vorgeschlagene Änderung bei der Aufgabenverteilung in den Körperschaftsteuerstellen werde aus organisatorischer Sicht befürwortet, weil dadurch ei-

ne einheitliche Aufbauorganisation im gesamten Veranlagungsbereich erreicht werden könne. Vor einer Entscheidung, ob eine entsprechende Organisationsänderung für die Körperschaftsteuerstellen erprobt werden soll, sollten aber noch die Erfahrungen aus einem derzeit in den übrigen Veranlagungsstellen laufenden Modellversuch abgewartet werden.

Der ORH ist der Auffassung, daß die notwendigen Untersuchungen möglichst zügig durchgeführt werden sollten und die voraussichtliche Fallzahlzunahme der kommenden Jahre ohne Personalmehrung aufgefangen werden kann.

28 Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe

(Kap. 13 01 Tit. 093 01, Tit. 653 71)

Die den Spielbankgemeinden derzeit vom Staat überlassenen Anteile an der Spielbankabgabe übersteigen bei weitem die Gewerbesteuererinnahmen, die ihnen im Falle der Normalbesteuerung von Spielbanken zufließen würden. Der ORH hält es deshalb für erforderlich, die Ausgleichsleistungen des Staates an der Höhe des hypothetischen Steuerausfalls zu orientieren und den Gemeindeanteil an der Spielbankabgabe demgemäß auf etwa 3 bis 3,5 % des Bruttospielertrags zu verringern. Die Staatsfinanzen könnten dadurch mittelfristig um jährlich mehr als 10 Mio DM verbessert werden.

- 28.1** Spielbanken müssen eine spezielle Steuer - die Spielbankabgabe - entrichten, die "insbesondere der Abschöpfung der Gewinne dient, die nicht entscheidend durch unternehmerische Leistung, sondern durch die Zufälle des Spielverlaufs bestimmt sind."¹ Gleichzeitig soll die Spielbankabgabe auch die normalerweise anfallenden Unternehmensteuern (z.B. Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer) abdecken, von denen die Spielbanken befreit sind. Der Bundesfinanzhof hat im Jahr 1954 in einem Gutachten² Finanzausgleichsmaßnahmen befürwortet, um Beeinträchtigungen der durch diese Steuerbefreiung berührten Steuergläubiger auszugleichen.

1) Begründung zu Art. 5 des Gesetzentwurfs der Staatsregierung über Spielbanken im Freistaat Bayern (SpielbG) - LT-Drucksache 13/887

2) BStBl 1954 Teil III S. 122

Die Gemeinden hätten nach einer internen Schätzung des Staatsministeriums der Finanzen aus dem Jahr 1955 im Falle einer Normalbesteuerung der Spielbanken aus Gewerbe- und Vergnügungsteuer Einnahmen erzielt, die seinerzeit etwa 9,5 % der Bruttospielerträge entsprochen hätten. Im Interesse einer ausreichenden Abgeltung der kommunalen Steuerausfälle wurden die Finanzbehörden daraufhin vom Staatsministerium angewiesen, den Spielbankgemeinden 15 % der Bruttospielerträge zu überlassen. Dieser Satz ist seither unverändert geblieben. 1994 erhielten die fünf Spielbankgemeinden Ausgleichszahlungen von insgesamt 21,3 Mio DM.

28.2 Der ORH hat die Angemessenheit dieser Leistungen anhand der Jahresergebnisse 1994 der fünf bayerischen Spielbanken geprüft. Im Falle der Normalbesteuerung wären z.B. 1994 den Sitzgemeinden zunächst 5,5 Mio DM an Gewerbesteuer zugeflossen. Diese Steuereinnahmen wären den Spielbankgemeinden aber nicht in voller Höhe verblieben, da nach dem Gemeindefinanzreformgesetz aus diesem Gewerbesteuer-Aufkommen noch eine Gewerbesteuer-Umlage von 770 000 DM an den Bund und an den Freistaat Bayern abzuführen gewesen wäre.

Im Ergebnis hätte somit ein Betrag von 4,8 Mio DM bzw. ein Anteil von 3,25 % des Bruttospielertrags der Spielbanken ausgereicht, um den Sitzgemeinden den durch die Befreiung der Spielbanken von allgemeinen Unternehmensteuern 1994 entstandenen Ausfall an Gewerbesteuern auszugleichen. Tatsächlich erhielten sie das 4,5fache dieses Ausgleichsbetrags (21,3 Mio DM), so daß von einer Steuerersatzfunktion nicht mehr gesprochen werden kann.

Angesichts dieser gravierenden wirtschaftlichen Vorteile verwundert es nicht, daß sich im Rahmen der Diskussion um die Ergänzung des Spielbankennetzes in Bayern so viele Gemeinden um eine Spielbank beworben hatten.

28.3 Die Bundesregierung beabsichtigt, im Rahmen einer Unternehmensteuerreform die Gewerkekapitalsteuer abzuschaffen und die Gewerbeertragsteuer zu senken. Zur Kompensation der dadurch bedingten Steuerausfälle wird erwogen, die Kommunen am Umsatzsteueraufkommen zu beteiligen.

Der Länderanteil an der Umsatzsteuer wird bislang im Grundsatz entsprechend der Einwohnerzahl aufgeteilt (Art. 107 Abs. 1 GG). Sollte dieser Verteilungsansatz auch bei einer möglichen Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer gewählt werden, so erhielten die Spielbankgemeinden nebeneinander **zwei** Ausgleichszahlungen für die entgangene Gewerbesteuer: einen Anteil an der Umsatzsteuer und den Anteil an der Spielbankabgabe.

28.4 Mit der Neuregelung des Spielbankenrechts in Bayern³ wurde festgelegt, daß die Sitzgemeinden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes von der Spielbankabgabe einen Anteil erhalten, der 15 % des Bruttospielertrags nicht übersteigen darf (Art. 10 SpielbG).

Nach der Gesetzesbegründung soll die Finanzkraft der bestehenden Spielbankgemeinden nicht beeinträchtigt werden. Der ORH ist demgegenüber der Meinung, daß die Spielbankgemeinden durch eine Beteiligung an der Spielbankabgabe in Höhe von 15 % der Bruttospielerträge in unangemessener Weise gegenüber den übrigen Gemeinden privilegiert werden. Unter dem Aspekt, den Gemeinden Ausgleichszahlungen für entgangene Gewerbesteuereinnahmen zu gewähren, hält er eine Ausschöpfung dieses Rahmens nicht für gerechtfertigt. Steuerersatzleistungen des Staates sollten sich an den Steuerausfällen der Gemeinden orientieren und damit derzeit etwa 3 bis 3,5 % des Bruttospielertrags nicht übersteigen.

Nach Auffassung des ORH sollte dabei allerdings nicht übersehen werden, daß die bisherigen Spielbankgemeinden die Einnahmen aus der Spielbankabgabe in ihre Finanzplanung bereits fest eingestellt haben und ein abrupter Rückgang dieser Einnahmen zu Finanzierungsproblemen führen könnte. Deshalb schiene im Rahmen des HG eine Anpassung in mehreren Stufen erwägenswert. Bei den Neugründungen sollte dagegen von Anfang an vom hypothetischen Steuerausfall ausgegangen werden.

28.5 Das Staatsministerium der Finanzen gibt in seiner Stellungnahme zu bedenken, die Überlegungen des ORH hinsichtlich eines Vergleichs der den Gemeinden vom Staat überlassenen Anteile an der Spielbankabgabe mit den Gewerbesteuereinnahmen im Falle der Normalbesteuerung seien "schon vom Ansatz her nicht nachvollziehbar." Die Spielbankabgabe sei eine Spezialsteuer, die nicht die Funktion habe, die Unternehmensteuern lediglich zu ersetzen. Dies zeige sich auch darin, daß die Spielbankabgabe im Ergebnis zu einer höheren Steuerbelastung führe als eine normale Besteuerung.

Dieser Hinweis des Staatsministeriums vermag jedoch die Höhe des Anteils, den der Staat den Gemeinden an der Spielbankabgabe überläßt, und damit deren Privilegierung nicht zu begründen.

3) Gesetz über Spielbanken im Freistaat Bayern - SpielbG - vom 26. Juli 1995 (GVBl S. 350)

29 Einnahmen aus der Verwertung von Strombezugsrechten

(Kap. 13 04 Tit. 121 01)

Der Freistaat Bayern ist an zwei Energieversorgungsunternehmen beteiligt, die aus Wasserkraft kostengünstigen Strom erzeugen. Aus diesen Beteiligungen stehen ihm umfangreiche Strombezugsrechte zu, die er aber seit Jahrzehnten durch langfristige Verträge an ein anderes Unternehmen gegen sehr geringes Entgelt abgetreten hat.

Ein dem wirtschaftlichen Wert seiner Strombezugsrechte entsprechendes Entgelt würde dem Staat jährliche Mehreinnahmen in Millionenhöhe verschaffen. Es ist daher erforderlich, mit dem bezugsberechtigten Unternehmen ein angemessenes Entgelt zu vereinbaren.

29.1 Zur Sicherstellung der Stromversorgung in Bayern hat der Staat bereits vor Jahrzehnten u.a. qualifizierte Minderheitsbeteiligungen an zwei Unternehmen (25 bzw. 33 1/3 %) erworben, die mit einer Reihe von Kraftwerken Strom aus Wasserkraft erzeugen. Die Nutzungsrechte aus der Stromerzeugung stehen vertraglich allen Gesellschaftern entsprechend ihren Anteilen zu (Anteil des Freistaats Bayern 1993: 780 Mio kWh).

Der Staat hat seine **Strombezugsrechte** bei beiden Gesellschaften für alle Kraftwerke an ein anderes Unternehmen, an dem er bis vor kurzem mehrheitlich beteiligt war, abgetreten. Hierüber wurden Verträge auf die Dauer der jeweiligen Kraftwerkskonzession (bis zu 75 Jahren) abgeschlossen. Zur Abgeltung des Strombezugsrechts erhält der Staat z.Z. lediglich 0,22 Pf für jede gelieferte Kilowattstunde Strom. Revisionsklauseln, um einer veränderten Situation bei den Stromerzeugungskosten Rechnung tragen zu können, wurden nicht vereinbart.

Die beiden Unternehmen veräußern den Strom an das nunmehr bezugsberechtigte Unternehmen gegen Erstattung der Selbstkosten zuzüglich einer Garantiedividende. Die Selbstkosten sind bei älteren Kraftwerken aufgrund verbrauchter Abschreibungen und geringer Betriebskosten außerordentlich niedrig. So liegt der Stromabgabepreis bei einigen Kraftwerken bei nur 3 Pf/kWh, wogegen der sonst übliche Preis auf dieser Handelsstufe mehr als 10 Pf/kWh beträgt. Aber auch der durchschnittliche Strompreis aus allen Kraftwerken (1993 beispielsweise 5,23 bzw. 6,85 Pf/kWh) liegt bei beiden Energieversorgungsunternehmen noch um mehrere Pfennig je Kilowattstunde unter dem Marktpreis.

Der Einstandspreis des bezugsberechtigten Unternehmens setzt sich zusammen aus dem jeweiligen Abgabepreis des Stromerzeugers sowie dem Nutzungsentgelt von 0,22 Pf/kWh an den Staat. Aus diesen niedrigen Einstandspreisen resultiert ein Bezugsvorteil, der gegenüber dem Marktpreis mehrere Pfennig je Kilowattstunde beträgt, während der Staat für die Abtretung seiner Strombezugsrechte seit vielen Jahren nur 0,22 Pf/kWh erhält.

Der Staat hat bisher nichts unternommen, um (z.B. durch Kündigungen der Verträge) angemessene Entgeltsverbesserungen zu erreichen. Nach Auffassung des ORH sollten daher baldmöglichst Verhandlungen mit dem Unternehmen, dem die Strombezugsrechte abgetreten wurden, aufgenommen werden. So würde beispielsweise eine Anhebung der Entgelte für sämtliche Strombezugsrechte um 1 Pf/kWh zu Mehreinnahmen von über 7 Mio DM im Jahr führen.

29.2

Eine vertragliche Verbesserung der Einnahmen aus der Abtretung der Strombezugsrechte hält der ORH aber auch im Hinblick auf eine künftige **Privatisierung** der staatlichen Beteiligungen an den betroffenen Energieversorgungsunternehmen für erforderlich. Nachdem die verfassungsmäßige Verpflichtung des Staates, die Versorgung des Landes mit elektrischer Energie sicherzustellen (Art. 152 BV), inzwischen erfüllt ist,⁴ besteht für eine weitere staatliche Beteiligung an diesen Unternehmen keine Notwendigkeit mehr (Art. 65 BayHO). Die staatlichen Anteile einschließlich der damit verbundenen Strombezugsrechte dürfen nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden (Art. 81 BV), der in diesem Fall vorwiegend in der langfristig konzessionierten Erzeugung günstigen Stroms aus Wasserkraft liegt. Bei der Ermittlung eines angemessenen Kaufpreises für die staatlichen Unternehmensbeteiligungen darf man daher nach Auffassung des ORH nicht auf die bestehenden Vertragsverhältnisse mit geminderten Nutzungsentgelten für die Strombezugsrechte und weiteren Nachteilen bei den Unternehmenserträgen (z.B. niedrige Garantiedividende) abstellen; vielmehr müssen die nachhaltigen wirtschaftlichen Vorteile der Stromerzeugung aus den betreffenden Wasserkraftwerken zur Geltung kommen.

4) vgl. u.a. Bericht des Staatsministers der Finanzen in der Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags am 29. Juni 1994

30 Bayerische Staatsbäder

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

Die fünf bayerischen Staatsbäder erwirtschaften seit vielen Jahren hohe und in der Tendenz steigende Verluste. Die daraus resultierende Belastung für den Staatshaushalt kann nicht mehr verantwortet werden.

Notwendige Reformen müssen nach Auffassung des ORH in einen fairen Ausgleich mit den jeweiligen gewerblichen und kommunalen Interessen münden. Sollte dies nicht gelingen, wäre eine Reduzierung der staatlichen Leistungen unausweichlich.

30.1 Die Staatsbäder Bad Bocklet, Bad Brückenau, Bad Kissingen, Bad Reichenhall und Bad Steben nehmen seit dem vorigen Jahrhundert im bayerischen Kurwesen eine herausragende Rolle wahr. Wegen ihrer touristischen Erschließungsfunktion tragen sie gleichzeitig zur Stärkung der Wirtschaftskraft im jeweiligen Umfeld bei.

Neben den fünf Staatsbädern bieten in Bayern 18 Heilbäder, 10 Kneipp- und Schrothkurorte sowie - zumindest teilweise - 19 heilklimatische Kurorte vergleichbare Kurmöglichkeiten an. Auf diesem Markt stehen die Staatsbäder damit in Konkurrenz mit anderen, vorwiegend kommunalen Anbietern.

Hauptaufgabe der Staatsbetriebe ist es, Kur-Infrastrukturleistungen bereitzustellen, wie z.B. Information, Kursaal, Wandelhalle, Leseräume, Kurgarten, Kurmusik, Unterhaltungs- und Freizeitprogramme. Zur Deckung des Aufwands ist die Kurtaxe gedacht. Teilweise werden auch Kurmittelhäuser in staatlicher Regie betrieben, während staatliche Kurhotels, Restaurants und Mineralwasserabfüllbetriebe heute generell an Private verpachtet sind.

Um die Entwicklung der Staatsbäder zusätzlich zu fördern, hat der Staat mitunter Aufgaben übernommen, die in anderen vergleichbaren Orten von der Kommune wahrgenommen und finanziert werden, u.a. bei Kultur- und Sporteinrichtungen, Grünanlagen und Wanderwegen.

30.2 Obwohl der Freistaat Bayern die kurbetrieblichen Einrichtungen fortlaufend ausbaute (von 1980 bis 1994 Investitionen von 250 Mio DM) und ständig bestrebt war, die Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Staatsbäder unter den konkurrierenden Kurorten zu verbessern, weist der laufende Betrieb seit vielen Jahren hohe und in der Tendenz steigende Verluste auf.

Wirtschaftliche Entwicklung seit 1980

Zahlenübersicht

Jahr	Erträge		Aufwendungen		Jahresergebnis	
	TDM	Index	TDM	Index	TDM	Index
1980	27 099	100,0	31 115	100,0	- 4 016	100,0
1984	29 508	108,9	35 141	112,9	- 5 633	140,3
1988	34 914	128,8	44 347	142,5	- 9 433	234,9
1989	31 838	117,5	46 614	149,8	-14 776	367,9
1990	32 733	120,8	49 303	158,4	-16 570	412,6
1991	35 731	131,8	52 100	167,4	-16 369	407,6
1992	37 005	136,5	55 026	176,8	-18 021	448,7
1993	37 404	138,0	55 916	179,7	-18 512	460,9
1994	38 878	143,5	56 914	182,9	- 18 036	449,1

Die wesentliche Ursache dafür war und ist, daß die sog. Kurtaxleistungen auch aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs unter den Kurorten nicht kostendeckend angeboten werden können und mithin strukturelle Defizite verursachen. Hinzu kamen seit Ende der 80er Jahre Reformen auf dem Gesundheitssektor, die im deutschen Kurwesen zu tiefen Einschnitten führten. Vor allem wegen ihrer relativ hohen Fixkostenbelastung gelang es den Staatsbadbetrieben nicht, die Kosten der veränderten Nachfragesituation voll anzupassen, so daß sich die Kosten-Erlö-Schere immer weiter öffnete. Die in der Tabelle ausgewiesenen Jahresfehlbeträge enthalten bereits die Abschreibungen. Für 1994 errechnete sich - bei Abschreibungen von 10,858 Mio DM - ein negativer Cash-flow von 7,178 Mio DM. Zum Ausgleich des Verlustes 1994 wurden aus Haushaltsmitteln 5,2 Mio DM zur Verfügung gestellt.

30.3 Um die Zukunft der Staatsbäder auch in ihrer Bedeutung für die jeweilige Wirtschaftsstruktur zu sichern, bedarf es grundlegender Reformen.

Der ORH hat seit 1993 bei mehreren staatlichen Kurverwaltungen örtlich geprüft und in seinen Prüfungsmittelungen zahlreiche Vorschläge zur Aufgabenstellung, Neuorganisation und Rationalisierung der Staatsbäder gemacht. 1994 wurde die Lage der fünf bayerischen Staatsbäder außerdem von einem externen Gutachter untersucht, der die Vorschläge des ORH übernahm und weitere Maßnahmen empfahl. Auf dieser Grundlage erarbeitete das Staatsministerium der Finanzen eine Vorlage an den Ministerrat mit einem umfassenden Reformkonzept für die Staatsbäder. Das Konzept sieht die Aufspaltung der einzelnen Staatsbäder in jeweils eine Besitzgesellschaft (in der bisherigen Form als Staatsbetrieb) sowie eine

in privater Rechtsform geführte Betriebsgesellschaft vor. Die Staatsregierung erteilte in ihrer Sitzung am 16. Januar 1995 dem Staatsministerium den Auftrag

- zunächst alle Vorschläge umzusetzen, die auf eine wirtschaftlichere und sparsamere Führung der Staatsbäder abzielen,
- mit den Staatsbadkommunen Verhandlungen aufzunehmen mit dem Ziel, diese an den Betriebsgesellschaften für die einzelnen Staatsbäder zu beteiligen unter möglichst weitgehender Einbeziehung privater Gesellschafter,
- in geeigneten Fällen Teilbetriebe der Staatsbäder an private oder gemeindliche Träger vorrangig zu veräußern.

30.4 Der ORH begrüßt und unterstützt die bisher eingeleiteten Maßnahmen. Dessen ungeachtet hält er es für seine Pflicht, nochmals auf die aus seiner Sicht unverzichtbar notwendige Änderung der Aufgabenstellung bei den bayerischen Staatsbädern hinzuweisen.

Nach Auffassung des ORH ist eine wirtschaftliche Betätigung des Staates in diesem Bereich grundsätzlich nicht mehr erforderlich. Dies ist der Hintergrund der auch in anderen Ländern geführten Diskussion um Möglichkeiten einer weitgehenden Privatisierung und/oder Kommunalisierung der Staatsbäder. Die Rolle des Staates muß insoweit generell neu definiert werden. Sein bisheriges Engagement und seine historisch gewachsenen Verpflichtungen als Eigentümer sind keineswegs als Besitzstände örtlicher Interessen anzusehen, die für die Zukunft festgeschrieben werden müßten.

Die ortsbezogene Bereitstellung von Kur-Infrastrukturleistungen durch den Staat verschafft privaten Unternehmen und der jeweiligen Kommune erhebliche wirtschaftliche Vorteile. Soweit diese Leistungen über die staatliche Förderung vergleichbarer kommunaler Maßnahmen hinausgehen, ist es nach Auffassung des ORH nicht nur gerechtfertigt, sondern nicht zuletzt auch aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität des Staates sogar dringend geboten, die betreffenden privaten Unternehmen und die Staatsbadkommunen an den entstehenden Kosten angemessen zu beteiligen.

Soweit sich der Staat nicht völlig aus seinem Engagement in den Staatsbädern zurückziehen will oder kann, sollten zumindest die kommunalen und nicht zuletzt die privaten gewerblichen Interessen etwa im Rahmen der geplanten Betriebsgesellschaften eingebunden werden. Dabei ist keineswegs nur daran gedacht, lediglich

die bisher vom Staat allein getragenen finanziellen Lasten gerechter auf die Beteiligten zu verteilen. Bei entsprechender Kooperationsbereitschaft der Partner lassen sich vielmehr auch vorhandene Entwicklungspotentiale durch gemeinsam erarbeitete Strategien besser erschließen (z.B. allgemeiner Fremdenverkehr, Werbung).

Sollte ein fairer Interessenausgleich auf diese Weise nicht zustandekommen, so wären nach Auffassung des ORH einschneidende Reduzierungen der staatlichen Leistungen unausweichlich.

31 Bayerischer Schulbuchverlag

(Kap. 13 05 Anlage C Nr. 10)

Das Verlegen von Schulbüchern hält der ORH für keine staatliche Aufgabe. Der als Staatsbetrieb geführte Bayerische Schulbuchverlag sollte daher endlich in private Hände überführt werden.

Der Freistaat Bayern gründete 1946 den Bayerischen Schulbuchverlag (BSV) als Staatsbetrieb (Art. 26 Abs. 1 BayHO), um in der schwierigen Zeit nach Kriegsende die Versorgung der Schulen mit guten und preiswerten Büchern sicherzustellen. Mittlerweile befassen sich etwa 65 bis 70 Verlage in Deutschland mit der Herausgabe von Schulbüchern, darunter ist der BSV der einzige in staatlicher Hand. Sein Anteil am deutschen Schulbuchabsatz wird vom Verlag auf 2 %, am Absatz in Bayern auf 10 bis 12 % geschätzt.

Zwischen den vom Staatsverlag und den von Privatverlagen herausgegebenen Schulbüchern sind weder preisliche noch qualitative Unterschiede feststellbar. Ebenso gibt es keine gravierenden Lücken im Angebot, die eine unternehmerische Betätigung des Staates als Verleger notwendig erscheinen ließen.

Der ORH hat daher bereits in seinem Bericht für das Haushaltsjahr 1976 gefordert, den BSV in private Hände zu überführen. Der Landtag⁵ und die ebenfalls mit dieser Frage befaßte Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung stimmten damals zwar grundsätzlich der Forderung des ORH zu, sahen jedoch für die mit der Privatisierung verbundenen arbeitsrechtlichen

5) vgl. Beschluß vom 5. April 1979 (Drucksache 9/1145)

Probleme (Ausscheiden der Beschäftigten aus BAT, MTL, VBL) noch keine Lösungsmöglichkeit. Der BSV wird daher noch immer als Staatsbetrieb geführt.

Praktische Fälle im Landes- und Bundesbereich aus der letzten Vergangenheit zeigen, daß es inzwischen Möglichkeiten einer Lösung insbesondere der VBL-Probleme gibt. Finanzielle Belastungen daraus würden jedenfalls unter dem zu erwartenden Verkaufserlös liegen. Aus der Sicht des ORH sollte daher die Lösung dieser grundsätzlichen Frage nicht länger aufgeschoben werden.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst weist in seiner Stellungnahme darauf hin, der Verwaltungsrat des BSV habe die vom Staatsministerium der Finanzen entwickelten Privatisierungsmodelle eingehend geprüft. Es würden auch Gespräche mit Interessenten geführt mit dem Ziel, "Modalitäten einer möglichen Zusammenarbeit auszuloten. Bei diesen Gesprächen sollte (aber) grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß der Freistaat Bayern den maßgeblichen Einfluß auf den Verlag behält."

Ernsthafte Privatisierungsbemühungen sind für den ORH insoweit nicht erkennbar.

Das Staatsministerium der Finanzen hat gegen den Vorschlag des ORH keine Einwendungen erhoben.

Der ORH ist der Auffassung, daß eine unternehmerische Betätigung als Verleger von Schulbüchern nicht als staatliche Aufgabe anzusehen ist. Dies gilt um so mehr, als das Parlament 1994 die Voraussetzungen für eine unternehmerische Betätigung des Staates noch verschärft hat (vgl. Art. 7 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1a, Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO).

32 Förderung öffentlicher Parkplätze

(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

In einer Querschnittsuntersuchung haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter festgestellt, daß Parkgebühren bei der Bemessung der staatlichen Zuschüsse häufig nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Teilweise übersteigen die Einnahmen in relativ kurzer Zeit die Investitionskosten. Eine zumindest erhebliche Einschränkung der Förderung erscheint deshalb geboten.

In den verbleibenden Fällen sollten strengere Maßstäbe an Größe und Ausbaustandard angelegt und als Sparanreiz sowie zur Verwaltungsvereinfachung die Festbetragsfinanzierung gewählt werden.

32.1 Ergebnisse einer Querschnittsuntersuchung

Derzeit bestehen zahlreiche Möglichkeiten einer staatlichen Förderung von öffentlichen Parkplätzen.⁶ Sie ist insbesondere möglich aus Mitteln

- der Kfz-Steuer gemäß Art. 13 b Abs. 2 und Art. 13 c FAG,
- des GVFG für Längsparkstreifen und Umsteigeparkplätze (P+R-Anlagen),
- nach § 5 a Fernstraßengesetz,
- der Städtebauförderung,
- der Dorferneuerung und
- der Wirtschaftsförderung.

In einer Querschnittsuntersuchung haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter 34 Parkplätze geprüft, die nach GVFG und FAG gefördert worden waren. Sieht man von dem Sonderfall eines Lkw-Parkplatzes ab, so lagen die Baukosten (ohne Grunderwerb) im Durchschnitt bei 300 000 DM (Streubreite 73 000 DM bis 1,3 Mio DM), die Baukosten je Stellplatz durchschnittlich bei 5 600 DM (1 550 DM bis 13 700 DM) und die Durchschnittszahl der Stellplätze bei 58 (6 bis 162 Stellplätze sowie ein Großparkplatz von über 1 000 Stellplätzen). Die Fördersatzte schwankten zwischen 20 % und 90 % mit einem Durchschnittswert von 67 %. Von der Möglichkeit einer Festbetragsfinanzierung wurde kein Ge-

6) vgl. z.B. auch das Heft "Arbeitsblätter für die Bauleitplanung Nr. 11 - Parkplätze", herausgegeben von der OBB im Juni 1990

brauch gemacht. Häufig fehlten Angaben über (mögliche) Deckungsmittel durch Benutzergebühren (Parkgebühren und ggf. sonstige Einnahmen).

Die Bauausführung reichte von einfach (z.B. wassergebundene Decke) bis aufwendig (z.B. Granitpflaster) und hing nicht nur von den örtlichen Gegebenheiten und Erfordernissen ab, sondern auch von individuellen Zielvorstellungen der Bau- lastträger und der von ihnen beauftragten Planer.

In nahezu allen Fällen war aus den Unterlagen nicht ersichtlich, auf welcher Be- messungsgrundlage die gewählte Anzahl der Stellplätze beruhte. Möglicherweise war häufig die Größe des gerade verfügbaren Grundstücks entscheidend. Das gilt vor allem für Parkplätze in mehr ländlichen Bereichen, die häufig überdimensio- niert erscheinen. Dieser Eindruck wurde durch die bei den örtlichen Prüfungen je- weils vorgenommenen Stichproben zur Parkplatzbelegung bestätigt.

32.2 Einzelfälle

32.2.1 Eine Stadt baute für 1,5 Mio DM einen Parkplatz mit über 1 000 Stellplätzen. Für über 800 gepflasterte Parkplätze entstanden relativ hohe Kosten, weil sowohl die Abmessungen als auch die Bauausführung aufwendig waren. Staatlich gefördert wurde die Anlage mit 55 % aus FAG-Mitteln.

Parkgebühren werden nicht erhoben, obwohl dadurch die Akzeptanz wegen der günstigen Lage am Rande der Altstadt kaum gefährdet würde. Entgelte aus den alljährlich mehrwöchigen Nutzungen für kommerzielle Veranstaltungen wurden bei der Förderung nicht berücksichtigt.

32.2.2 Eine andere Stadt legte einen Parkplatz mit 42 Stellplätzen an, von denen 28 ge- bührenpflichtig sind. Bei der Ermittlung der mit 41,1 % bezuschußten zuwendungs- fähigen Kosten von 215 000 DM wurden keine Deckungsmittel durch Parkgebüh- ren angesetzt.

Wie hoch die städtischen Einnahmen aus diesen Gebühren sind, läßt sich wegen fehlender Einzelaufzeichnungen nicht genau feststellen. Nach städtischen Anga- ben wurden 1994 auf allen 235 gebührenpflichtigen Parkplätzen der Stadt zu- sammen 480 000 DM eingenommen, d.h. durchschnittlich über 2 000 DM/Stell- platz und damit 57 000 DM für die hier angesprochenen 28 Stellplätze. Der ORH folgerte daraus, derartige Parkplätze seien zumindest teilweise rentierlich und

dürften somit - auch wegen der insoweit fehlenden Fördervoraussetzung einer besonderen Härte - nicht staatlich gefördert werden.

Die Stadt machte daraufhin geltend, daß die Einnahmen im konkreten Fall infolge geringerer Betriebsstunden und geringerer Zahlungsmoral als Folge einer hier selteneren Überwachung niedriger seien und vermutlich nur bei 33 000 DM lägen. Diese Einnahmen würden von den laufenden Betriebskosten sowie von den kalkulatorischen Kosten aufgezehrt, wenn entsprechend kurze Abschreibungszeiträume angesetzt werden.

Nach Ansicht des ORH läßt sich auch mit noch so günstigen Rechenmodellen nicht begründen, daß der Bau solcher Parkplätze für die Kommune eine besondere Härte darstellt, die eine staatliche Förderung erfordert.

32.2.3

Eine dritte Stadt hat im Rahmen eines Ortsstraßenausbaus 51 Längsparkplätze angelegt, für deren Benutzung werktags zwischen 9 und 19 Uhr (samstags bis 14 Uhr) eine Gebühr von 1 DM/Std. verlangt wurde. Bei einer durchschnittlichen Belegung von 50 % ergeben sich daraus bereits innerhalb eines Jahres Einnahmen in Höhe der Investitionskosten von 73 000 DM. Inzwischen wurde die Gebühr verdoppelt.

Der ORH vertritt die Meinung, daß zumindest die Parkstreifen nicht hätten gefördert werden dürfen. Betrachtet man Straße und Parkstreifen als bauliche Einheit, so wären sogar die (kapitalisierten) erzielbaren Einnahmen als Deckungsmittel von den zuwendungsfähigen Kosten der Ortsstraße abzuziehen.

32.3

Folgerungen

Weil es bei Parkplätzen häufig möglich ist, Parkgebühren zu erheben, hält der ORH eine staatliche Förderung in vielen Fällen nur schwer mit Art. 23 BayHO vereinbar. Jedenfalls sollte angesichts der Notwendigkeit, staatliche Förderprogramme abzubauen oder ganz einzustellen, in erster Linie dort angesetzt werden, wo die Zuwendungsempfänger Einnahmen erzielen können. Der ORH hat deshalb zunächst den Staatsministerien der Finanzen und des Innern vorgeschlagen, die Parkplatzförderung generell zu überdenken. Zumindest wären künftig die **möglichen** Einnahmen bei der Zuschußbemessung zu berücksichtigen.

Eine derartige Vorgehensweise ist zwar in einzelnen Verwaltungsvorschriften bereits im Prinzip geregelt,⁷ jedoch nur auf "tatsächliche" Einnahmen beschränkt. Dadurch wird ein Anreiz gegeben, zumindest anfangs keine oder sehr niedrige Parkgebühren zu erheben, auch wenn höhere Gebühren vertretbar und im Sinne des Kostendeckungsprinzips auch angezeigt und erreichbar wären. Für Fälle, in denen sich die Möglichkeit einer Gebührenerhebung erst nach der Bewilligung ergeben hat, sollte im Schlußbescheid festgelegt werden, in welchem Zeitraum und in welchem Umfang erzielte bzw. erzielbare Einnahmen als neue Deckungsmittel anzusehen sind.

32.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Staatsministerien haben erklärt, im Prinzip die Anregungen des ORH aufgreifen zu wollen. Angesichts der Möglichkeiten, Gebühren zu erheben, sei die staatliche Förderung von Parkplätzen besonders genau an Art. 23 BayHO zu messen und die Refinanzierungsmöglichkeit der Investitionen über Gebühren bei der Zuschußbemessung zu berücksichtigen, was ggf. zum völligen Förderausschluß führen könne. Eine generelle Einstellung der Förderung von Parkplätzen würde aber den Fallgestaltungen nicht gerecht werden, in denen es sich aus verkehrlichen Gründen (Akzeptanz) verbiete, die Investitionen in dem unter rein finanziellen Aspekten wünschenswerten Maße über Gebühren zu refinanzieren und in denen gleichwohl ein hohes öffentliches Interesse für die Förderung bestehe.

Beispielsweise könne über die Förderfähigkeit von Längsparkstreifen, die Bestandteil der Straße sind, nur im Einzelfall entsprechend den Voraussetzungen des GVFG entschieden werden, wobei außer Zweifel stünde, daß Einnahmen aus Gebühren, die über die Abdeckung laufender Betriebs- und Unterhaltungskosten hinausgingen, bei der Zuschußbemessung zu berücksichtigen seien.

Für Umsteigeparkplätze hingegen gelte der Grundsatz der Gebührenfreiheit, um die Akzeptanz und damit den Zweck "Umsteigen auf den ÖPNV" nicht zu gefährden. In Ausnahmefällen könne allenfalls der Erhebung einer geringen Gebühr, die keinesfalls prohibitiv sein dürfe, zur teilweisen Abdeckung der Betriebskosten, aber keinesfalls der Investitionskosten zugestimmt werden.

Im Rahmen der Städtebauförderung würden Stellplätze nur nach einer zumindest überschlägigen Bedarfsermittlung gefördert. Ablösebeträge und Erschließungsbei-

7) z.B. Nr. 1.2 ANBest-P/ANBest-I

träge flößen - ggf. nach Fiktivberechnungen - ein und Pauschalierungen sollten in geeigneten Fällen vorgenommen werden. Ein Wegfall der Förderung und eine Erhebung kostendeckender Gebühren würde aber in vielen Fällen die allgemein angestrebte Innenentwicklung der Städte und Ortskerne erschweren, wenn nicht sogar unterlaufen. Gerade bei einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung könne nicht nur von den (wirtschaftlichen) Auswirkungen am konkreten Projekt ausgegangen werden, da einer Verödung der Innenstädte und Ortskerne und dem Niedergang des dortigen Einzelhandels mit einer ausreichenden Erschließung entgegenzuwirken sei. Deshalb werde bei der Städtebauförderung über die bereits getroffenen Maßnahmen hinaus kein nennenswertes Einsparpotential mehr gesehen.

Zusammenfassend sollen die Regierungen jedoch im Sinne der Anregungen des ORH gesondert darauf hingewiesen werden, daß in Übereinstimmung mit den bereits bestehenden einschlägigen Bestimmungen bei der Förderung von Parkplätzen folgende Punkte mit besonderer Sorgfalt zu beachten sind:

- Die antragstellende Kommune muß sich darüber erklären, ob und in welcher Höhe sie Gebühren erheben wird. Der auf den Betrieb und die Investitionen entfallende Gebührenanteil ist zu bestimmen.
- Unter Berücksichtigung des Förderzwecks (Verbesserung der Verkehrsverhältnisse) ist zu entscheiden, ob Investitionen im möglichen Maße durch Gebühren refinanziert werden.
- Bei der Bestimmung des öffentlichen Interesses ist ein strenger Maßstab anzulegen.
- Durch Auflagen im Förderbescheid ist sicherzustellen, daß einer wesentlichen Veränderung des Gebührenaufkommens (Höhe der Gebühren, Auslastungsgrad, Änderung des Verhältnisses der Betriebs- und zu den Investitionskosten) während der Bindungsfristen ggf. durch Rückforderung Rechnung getragen werden kann.

32.5 Wertung durch den ORH

Der ORH stimmt mit der Verwaltung überein, daß bei Umsteigeparkplätzen der Anreiz zur ÖPNV-Benutzung nicht durch zu hohe Gebühren geschmälert werden soll. Im übrigen aber hält er die Vorgehensweise für unzureichend. Für die Bemessung einer Zuwendung sollte nicht maßgebend sein, ob die Zuwendungsempfänger Gebühren überhaupt und nur in einer bestimmten Höhe erheben wollen. Maß-

stab sollte vielmehr die erzielbare Gebühr sein, wobei sich selbstverständlich auch hierbei Schwierigkeiten im Einzelfall nicht nur zum Zeitpunkt der Bewilligung oder auch der VN-Prüfung ergeben können, sondern auch noch während der gesamten Bindungsfrist.

Konsequenter wäre es deshalb, **Parkplätze grundsätzlich nicht zu fördern** und bei Ausnahmen strenge Maßstäbe anzulegen. Diese wären auch bezüglich der notwendigen Größe und Konzeption einer Anlage sowie des Ausbaustandards angezeigt, wobei dann als "Sparanreiz" die Festbetragsfinanzierung gewählt werden sollte.

33 Förderung von Omnibusbetriebshöfen

(Kap. 13 10 Tit. 883 09)

Der Staat unterstützt Omnibusunternehmen mit hohen Zuwendungen zum Bau von Betriebshöfen für den öffentlichen Personennahverkehr. Allerdings ist der Kostennachweis und dessen Prüfung sehr aufwendig.

Die Anregung des ORH, das Förderverfahren auf die wesentlich einfacher abzuwickelnde Festbetragsförderung umzustellen, wurde bisher mit wenig überzeugender Begründung nicht aufgegriffen.

33.1 Förderumfang

Bau oder Ausbau privater Omnibusbetriebshöfe und zentraler Werkstätten werden, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dienen, staatlich gefördert. Der weitaus überwiegende Anteil der Zuwendungen wird aus GVFG-Mitteln, der Rest aus FAG-Mitteln gezahlt. Bewilligungsbehörden sind die Regierungen, die von 1992 bis 1994 durchschnittlich 12,4 Mio DM jährlich ausbezahlt haben.

33.2 Förderverfahren

Die Betreiber erhielten bis 1992 als Zuwendungen einheitlich 60 % (im Zonenrandgebiet 75 %) der zuwendungsfähigen Kosten aus GVFG-Mitteln und außerdem noch 10 % aus FAG-Mitteln. Seit der Änderung des GVFG wird - wiederum einheitlich - der höchstmögliche Fördersatz von 75 % gewährt, zuzüglich einer Er-

gänzungsförderung nach FAG (5 % bei Projekten unter 5 Mio DM, 10 % für die darüberliegenden).

Die generell gewählte Anteilfinanzierung bedeutet - auch in den vereinzelt Fällen einer Höchstbetragsfestlegung -, daß im Verwendungsnachweis alle Kosten einzeln anzuführen, zu belegen und in zuwendungsfähige/nichtzuwendungsfähige Anteile aufzuspalten sind.

Da die Betreiber meist Private sind, bereiten ihnen diese Nachweise häufig erhebliche Probleme. Deshalb erfordert die VN-Prüfung für die Bewilligungsbehörden ebenfalls einen erhöhten Aufwand. Dennoch entdeckt der ORH bei seinen Nachprüfungen häufig weitere, z.T. gravierende Mängel in der Förderabwicklung.

33.3 Vereinfachungsvorschlag des ORH

Der ORH hatte deshalb bereits vor Jahren angeregt, zur nachhaltigen Vereinfachung des Förderverfahrens und damit insbesondere des VN die Fördermittel nicht mehr als Anteilfinanzierung, sondern als **Festbetrag** zu bewilligen. Dies würde nicht nur den Nachweis der Kosten und dessen Prüfung erheblich vereinfachen, sondern auch einen besonderen Anreiz für die wirtschaftliche Gestaltung und Ausführung dieser Anlagen schaffen.⁸

33.4 Haltung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie kam der Anregung des ORH vor allem mit folgender Begründung bisher nicht nach:

- Die zuwendungsfähigen Baukosten je Busstellplatz bewegten sich in den letzten drei Jahren zwischen 77 000 DM und 185 000 DM, je nachdem, ob es sich um einen Neu- oder Ausbau mit oder ohne Abstellhallen handle. Weitere Schwankungen resultierten aus Lohnkostenunterschieden und der jeweiligen Konjunktur.
- Von der 1983 mit dem Bundesministerium für Verkehr vereinbarten Förderpraxis aller Länder sollte Bayern nicht abweichen, bevor nicht das Ergebnis der seit längerem laufenden Beratungen im Bund-Länder-Arbeitskreis "Verkehrsanlagen des ÖPNV" vorliege. Ansonsten wäre nicht auszuschließen, daß bayeri-

8) Zur Festbetragsfinanzierung vgl. ORH-Berichte 1993 (TNrn. 27, 32) und 1994 (TNr. 39).

sche Unternehmer gegenüber ihren Kollegen in anderen Ländern benachteiligt würden.

33.5 Wertung des ORH

Aus einer Umfrage des ORH bei den Rechnungshöfen der anderen Länder geht hervor, daß eine bundeseinheitliche Förderpraxis zwar bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten nach der Omnibusbetriebshof-Richtlinie, nicht jedoch bezüglich der prozentualen Förderhöhe nach dem GVFG gegeben ist. Darüber hinaus gibt es größere Unterschiede bei den Ergänzungsförderungen aus Landesprogrammen (0 bis 25 %). Es ist deshalb nicht zu erkennen, daß mit einer Umstellung des Förderverfahrens auf Festbetragsfinanzierung bayerische Unternehmer benachteiligt werden.

Die vom Staatsministerium genannten größeren Schwankungen in den Herstellungskosten könnten nach Ansicht des ORH dadurch weitgehend aufgefangen werden, daß bei den Kostenrichtwerten zwischen Neubau und Ausbau unterschieden würde. Auch eine Differenzierung nach Abstellhallen und nichtüberdachten Abstellplätzen wäre über Richtwerte ohne weiteres möglich.

Der ORH weist darauf hin, daß sich in anderen Förderbereichen insbesondere für Hochbauten eine Festbetragsfinanzierung mit Hilfe von Kostenrichtwerten z.T. schon seit längerer Zeit bewährt hat. Im Hinblick auf die generell gewollte und in diesem Förderbereich auch relativ leicht erreichbare Vereinfachung sollte nicht länger gewartet werden, bis ein in der Verantwortung des Landes stehendes Verfahren bundeseinheitlich geregelt wird. Eine rasche Änderung der Förderpraxis würde Vorteile sowohl für den Staat als auch für die nutznießenden Privaten bringen, die keine aufwendigen VN erstellen müßten und zudem einen stärkeren Anreiz für kostengünstiges Bauen verspürten.

34 Nichtstaatlicher Hochbau

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 41)

Bei staatlich geförderten Hochbaumaßnahmen sind die Fördermittel nicht zweckentsprechend verwendet worden. So wurden geförderte Anlagen überhaupt nicht oder in stark veränderter Form errichtet. Darüber hinaus wurden auch Manipulationen bei der Auftragsvergabe festgestellt.

Die Feststellungen des ORH haben gezeigt, daß es notwendig ist, vom Zuwendungsempfänger rechtzeitig Rechenschaft über die erhaltene Zuwendung zu verlangen, und daß auf ein Mindestmaß an örtlicher Kontrolle nicht verzichtet werden kann.

34.1 Der ORH hat im Jahresbericht 1993 unter TNr. 27 in einem umfassenden Beitrag über die Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen auch Anregungen zur Verwaltungsvereinfachung vorgeschlagen. Die Verwaltung hat diese Anregungen im wesentlichen durch Änderungen im Verwaltungsvollzug bereits umgesetzt. Es sind dies,

- die Festbetragsförderung noch stärker anzuwenden,
- durch einen Einbehalt von 20 % die Vorlage des Verwendungsnachweises zu beschleunigen,⁹
- von der Einzelförderung zumindest bei kleineren Maßnahmen (z.B. Flachdachsanierungen, vgl. ORH-Bericht 1993 TNr. 28) abzugehen,
- die Bagatellgrenzen deutlich anzuheben.

Nach den bisherigen Feststellungen haben sich diese Vereinfachungen bewährt.

34.2 Prüfungsergebnisse

Die weiteren Prüfungen des ORH und seiner Rechnungsprüfungsämter haben folgendes ergeben:

9) Dies ist bereits umgesetzt (vgl. LT-Drs. 13/2595).

34.2.1 Neubau einer Mehrzweckhalle

Eine Stadt hat eine Mehrzweckhalle mit 1000 m² Hauptnutzfläche (HNF) errichtet, die aus Mitteln nach dem FAG und mit Städtebaufördermitteln bezuschußt wurde. Sie sollte nach Maßgabe der gebilligten Pläne neben Räumen für kulturelle Veranstaltungen auch Flächen für den kommunalen Breitensport enthalten.

Die Regierung gewährte eine staatliche Förderung für die Mehrzweckhalle von 1,5 Mio.DM und für den Breitensport eine Zuwendung von 350 000 DM jeweils als Festbetragsförderung nach Kostenpauschalen.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat u.a. festgestellt:

- Der Maßnahmeträger ist ganz erheblich von der Planung abgewichen. Die geförderten Schützenstände einschließlich Schützenüberl wurden nicht errichtet, sondern das gesamte erste Untergeschoß als gewerbliche Gaststätte ausgebaut. Trotzdem hatte das mit der fachtechnischen Prüfung des VN betraute Landratsamt bestätigt, daß die Ausführung entsprechend den der Bewilligung zugrunde liegenden Bauunterlagen erfolgt ist.
- Der zum Vorsteuerabzug berechtigten Stadt wurde ein Betrag von 379 360 DM erstattet, der auf die zuwendungsfähigen Kosten anzurechnen war. Die Stadt hat die Vorsteuererstattung der Förderbehörde jedoch nicht mitgeteilt, obwohl sie hierzu ausdrücklich verpflichtet war.

Aufgrund der o.g. und anderer Feststellungen wurde die Zuwendung neu berechnet. Statt insgesamt 1 875 000 DM ergaben sich nur noch 1 329 000 DM, d.h. um rd. 550 000 DM weniger. Die Stadt hat die Überzahlung mittlerweile zurückgezahlt.

34.2.2 Förderung einer Freisportanlage

Für den Neubau einer Dreifachsporthalle mit Freisportanlagen beantragte eine Stadt auch die Förderung eines Rasenspielfeldes 60 m x 90 m. Nach baufachlicher Prüfung und schulaufsichtlicher Genehmigung wurde eine Zuwendung von 205 000 DM für das Rasensportfeld gewährt.

Die Stadt bestätigte im VN ausdrücklich, daß die Freisportanlagen im Rahmen des "Raumprogrammes" ausgeführt worden seien. Auch bestätigte das zuständige

Landratsamt als Ergebnis seiner fachtechnischen Prüfung, daß die Bauausführung im wesentlichen den genehmigten Plänen entspreche.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß das o.g. Rasenspielfeld überhaupt nicht errichtet wurde. Die Stadt hat die Zuwendung inzwischen zurückgezahlt.

34.2.3 Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen bei einer Zuwendungsmaßnahme

Bei der Prüfung von Zuwendungen nach Art. 10 FAG zum Neubau eines Gymnasiums hat ein Rechnungsprüfungsamt bei der Vergabe von Bauleistungen massive Manipulationen bei der Angebotswertung festgestellt:

- In einem leimgebundenen Angebot (Auftragssumme 270 000 DM) waren zwei Seiten als lose Blätter nachträglich ausgetauscht worden. Auf diesen beiden Seiten wurde bei vier Positionen der Einheitspreis nachträglich in der Weise geändert, daß der bei Angebotseröffnung an dritter Stelle liegende Bieter an die erste Stelle rückte.
- Bei einem anderen Angebot (Auftragssumme 530 000 DM) wurde durch nachträgliche Korrektur eines Einheitspreises und durch Manipulation an der Seitenübertragssumme die Angebotssumme um 10 000 DM nach unten korrigiert. So rückte das ursprünglich nach der Submission an zweiter Stelle liegende Angebot an die erste Stelle.
- In einem Fall (Auftragssumme 76 000 DM) wurde der Einheitspreis bei einer Leistungsposition von 25 DM durch Einfügen der Ziffer 6 und eines Kommas auf 6,25 DM reduziert, um dadurch den ursprünglich an zweiter Stelle liegenden Bieter auf den ersten Rang zu bringen.
- In einem weiteren Fall (Auftragssumme 27 500 DM) war die nachträgliche Änderung eines Einheitspreises von 74,50 DM auf 62,50 DM vergabeentscheidend, wodurch der zweite Bieter an die erste Stelle rückte und unrechtmäßig den Auftrag erhielt.

Vom Ergebnis der Rechnungsprüfung wurde umgehend die Bewilligungsbehörde mit der Bitte um Einschaltung der Staatsanwaltschaft informiert. Die Erörterung mit der Staatsanwaltschaft ergab, daß die Tatbestände der Urkundenfälschung bzw. des Betrugs zwar vorlägen, sie jedoch wegen Verjährung (fünf Jahre nach

Abrechnung) nicht mehr verfolgt werden könnten. Der VN war vom Träger viel zu spät vorgelegt worden.

Die Bewilligungsbehörde wertet diese Verhaltensweisen richtigerweise als besonders schweren Vergabeverstöß. Sie wird daher die vier Gewerke von 900 000 DM von den zuwendungsfähigen Kosten absetzen. Nach einer vorläufigen Berechnung wird eine Zuwendung von 272 000 DM zurückgefordert.

34.3

Diese Feststellungen haben sich ergeben, obwohl die Zuwendungsempfänger in vereinfachten Verwendungsnachweisen die sachgerechte Verwendung der Mittel und die Einhaltung der Auflagen des Bewilligungsbescheids bestätigt haben.

Die Prüfungsergebnisse haben gezeigt, daß auf eine ausreichende örtliche Kontrolle durch die Verwaltung, ob beispielsweise

- der Zuwendungszweck erreicht wurde,
- die Zuwendung richtig ermittelt und
- die Vergabegrundsätze eingehalten wurden,

nicht verzichtet werden kann. Dazu ist sie um so mehr in der Lage, weil sie sich wegen der dargestellten Vereinfachungen (vgl. TNr. 34.1) auf das Wesentliche konzentrieren kann.

Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)

35 Sanierung eines Krankenhauses

(Kap. 13 10 Tit. 893 71)

Der ORH hat bei Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen eines freigemeinnützigen Krankenhausträgers einen überproportionalen Kostenanstieg und nichtförderfähige Kosten von 1,1 Mio.DM festgestellt.

Um unwirtschaftliche Baukostensteigerungen und aufwendige Verfahrensabläufe zu vermeiden, sollte die Verwaltung die gesetzliche Möglichkeit ausschöpfen, Festbeträge zu vereinbaren.

Ein freigemeinnütziger Krankenhausträger hat von 1980 bis 1986 umfangreiche Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen durchgeführt, die nach dem KHG voll gefördert wurden. 1988 hat der Krankenhausträger den Verwendungsnachweis vorgelegt. Im Jahr 1990 hat die Regierung den Schlußbescheid mit einigen Vorbehalten erteilt. Wegen eines Rechtsstreits (vgl. TNr. 35.2) ist das Verfahren bis heute noch nicht abgeschlossen. Der ORH hat die Maßnahme 1991 geprüft und folgendes festgestellt:

35.1 Kostenentwicklung

Die förderfähigen Kosten waren ursprünglich mit 56,6 Mio DM vorläufig festgesetzt worden. Nach insgesamt zwölf ergänzenden fachlichen Billigungen stiegen sie um 60 % auf 90,1 Mio DM. Von der Steigerung ist die Hälfte auf die Indexentwicklung zurückzuführen.

Die Kostensteigerungen bei den Sanierungsmaßnahmen lagen bei einzelnen Gewerken zwischen 100% und 400% der ursprünglichen Beträge, wie sich aus der folgenden Zahlenübersicht ergibt:

Kostensteigerung

Zahlenübersicht

Gewerk	ursprüngliche Auftragssumme	Abrechnungssumme	Mehrung	
	DM		DM	DM
Starkstromanlage	1 725 108	5 031 528	3 306 420	192
Heizungsarbeiten	150 881	842 305	691 424	458
Lufttechnische Anlagen	641 961	1 354 614	712 653	111
Leichte Trennwände	276 758	592 348	315 590	114
Bodenbelagsarbeiten	109 587	359 051	249 464	228
abgehängte Decken	54 727	275 581	220 854	404

Diese Mehrkosten zeigen, daß über den Umfang dieser Bauleistungen vor Ausführung keine Klarheit bestand und daß auch während der Bauausführung der Überblick über die Kostenentwicklung fehlte. Bei zahlreichen Gewerken wurden die Mehrkosten erst bei Vorlage der Schlußrechnungen nach Fertigstellung des Gebäudes erkannt. Die Bauleistungen waren längst ausgeführt, ohne daß der Mehraufwand förmlich in Auftrag gegeben worden war.

Bei dieser Verfahrensweise war sowohl dem Krankenhausträger als auch der Förderbehörde jede Möglichkeit genommen, eintretende Kostensteigerungen durch Einsparungen an anderer Stelle auszugleichen oder zumindest erheblich zu verringern. Dies wäre bei einer sorgfältigen Kostenkontrolle und Bauablaufsteuerung möglich gewesen. Anstelle von nicht notwendigen teuren Bauausführungen (z.B. Fliesenbeläge im unbedeutenden Untergeschoßbereich, Edelstahlausstattung bei sämtlichen Türen einschließlich Feuerschutzklappen, Dreifachverglasungen in sämtlichen Fenstern, aufwendige Sanitärausstattungen) hätten kostengünstigere Alternativen gewählt werden müssen.

35.2 Nichtförderfähige Kosten

Die örtliche Prüfung durch den ORH ergab außerdem nichtförderfähige Kosten von 1,1 Mio DM. Die Regierung hat diese Summe im Januar 1994 zurückgefordert und die Erstattung von 255 000 DM Zinsen verlangt. Der Krankenhausträger hat dagegen Widerspruch eingelegt. Er begründete ihn damit, daß es für eine Rückforderung von Fördermitteln nach einem Abschlußbescheid durch die Bewilligungsbehörde keine Rechtsgrundlage mehr gäbe und spätere Feststellungen ei-

nes Rechnungshofs nicht mehr zu weiteren Fördermittelkürzungen führen können. Der Widerspruch wurde zurückgewiesen. Eine Klage des Krankenhausträgers vom Juni 1994 hat das Verwaltungsgericht im April 1995 abgewiesen. Der Krankenhausträger hat Berufung eingelegt, über die noch nicht entschieden ist.

35.3 Folgerungen

Der aufgezeigte unwirtschaftliche Bauablauf konnte u.a. deshalb eintreten, weil aufgrund der damaligen Rechtslage noch keine wirkungsvollen Kostenbegrenzungsmaßnahmen vorgesehen werden konnten. Neben den inzwischen in die Förderrichtlinien eingeführten Sanktionen bei Kostensteigerungen (z.B. neue Beratung bei erheblichen Kostenerhöhungen) hält der ORH insbesondere die Festbetragsförderung für ein wirkungsvolles Instrument zur Kostenbegrenzung und Verfahrensvereinfachung. Hierzu wurden seit der Neufassung des Bayer. Krankenhausgesetzes vom 11. September 1990 die rechtlichen Grundlagen für die praktische Anwendung geschaffen.

Bei der Festbetragsförderung wird der Krankenhausträger dazu angehalten, die Kostenermittlung vor Bauausführung präzise aufzustellen, weil spätere Erhöhungen nur im Rahmen des amtlichen Baukostenindex möglich sind. Notwendig ist dabei auch eine sorgfältige Kostenkontrolle, um Mehrungen an anderer Stelle durch gezielte Einsparungen ausgleichen zu können. Außerdem wird das Verfahren bei der VN-Erstellung und der VN-Prüfung wesentlich vereinfacht, weil keine Einzelnachweise vorgelegt und geprüft werden müssen.

Die Möglichkeit, Festbeträge zu vereinbaren, sollte von der Verwaltung voll ausgeschöpft werden, um unwirtschaftliche Bau- und Verfahrensabläufe und einen hohen Prüfungsaufwand künftig weitgehend zu vermeiden.

36 Stilllegung einer krankenhauseigenen Wäscherei

(Kap. 13 10 Tit. 899 71)

Ein Krankenhausträger hat eine mit staatlichen Mitteln geförderte Wäscherei wegen Unwirtschaftlichkeit geschlossen, die Wäschereimaschinen verkauft und 200 m² Raumfläche an Dritte gewerblich vermietet, ohne die Förderbehörde zu unterrichten und die anteiligen Fördermittel wieder zurückzuzahlen. Nach Auffassung des ORH müssen die Erlöse aus dem Verkauf der Wäschereimaschinen und die anteiligen Investitionskosten für die gewerblich genutzten Räume von zusammen 700 000 DM zurückgezahlt werden.

Der ORH hat 1994 die Baumaßnahmen eines von 1981 bis 1984 mit staatlichen Mitteln nach dem KHG errichteten Krankenhauses örtlich geprüft. Der Verwendungsnachweis wurde erst 1991 vorgelegt und von der Regierung 1994 abschließend geprüft. Der ORH hat folgendes festgestellt:

Das Kreiskrankenhaus mit 250 Betten unterhielt auch eine Krankenhauswäscherei, die neben der hauseigenen Wäsche zusätzlich die Wäsche anderer nicht nach dem KHG geförderter Einrichtungen versorgen sollte. Die Förderbehörde hatte deshalb einen Anteil von 207 000 DM aus der Förderung genommen. 1993 wurde dieser Anteil im Rahmen der VN-Prüfung nachträglich wieder einbezogen, weil nach glaubhaften Darlegungen des Krankenhausträgers die gesamte Kapazität der Wäscherei für das Krankenhaus allein notwendig sei. In diesem Sinne wurde im April 1994 der Schlußbescheid erteilt.

Nach den Feststellungen des ORH wurde bereits 1993 die Wäscherei stillgelegt. Die Reinigung der Wäsche war seither insgesamt fremdvergeben worden. In die Räume der aufgelösten Wäscherei wurde das Zentralarchiv und in die Räume des Zentralarchivs ein Teil der Verwaltung verlegt. 200 m² der ehemaligen Verwaltungsräume wurden gewerblich als Gemeinschaftspraxis an zwei Orthopäden, die am Krankenhaus als Belegärzte tätig sind, vermietet. Der Krankenhausträger hat die Regierung von dieser Umnutzung nicht informiert, obwohl er dazu verpflichtet gewesen wäre. Hierzu wäre auch noch ausreichend Gelegenheit gewesen, weil nach der Nutzungsänderung noch mehrere Anhörungsgespräche im Rahmen der VN-Prüfung stattgefunden haben.

Mit staatlichen Mitteln geförderte Räume dürfen nicht gleichzeitig gewerblich genutzt werden. Der ORH hat deshalb die Verwaltung gebeten, die Fördermittel für

die anteiligen Investitionskosten zurückzufordern. Unter Anrechnung der bisherigen zweckentsprechenden Nutzungsdauer ergibt sich ein Rückforderungsbetrag von ca. 700 000 DM.

Gegen die Entscheidung, eine krankenhauseigene Wäscherei aus wirtschaftlichen Gründen aufzugeben, hat der ORH keine Bedenken. Er hatte bereits im Jahresbericht 1987 (TNr. 31.2) in einem ähnlichen Fall selbst empfohlen, eine unwirtschaftliche Krankenhauswäscherei stillzulegen. Seit geraumer Zeit werden auch Krankenhauswäschereien dieser Größenordnung nicht mehr gefördert, weil es bei dem heute vorhandenen Netz von privaten Wäschereien wirtschaftlicher ist, die Reinigung der Wäsche zu vergeben. Allerdings müssen bei Stilllegungen von Wäschereien die förderrechtlichen Gesichtspunkte beachtet werden. So gehören die abgebauten und verkauften Wäschereimaschinen, die mit Mitteln nach dem KHG gefördert wurden, zu den mittelfristigen Anlagegütern mit einer Abschreibungszeit von 15 Jahren. Da die Maschinen bis zur Auflösung der Wäscherei erst rd. neun Jahre in Betrieb waren, muß der Restwert von der Förderung abgesetzt werden. Sofern die durch die Stilllegung frei werdenden Flächen privatwirtschaftlich genutzt werden, sind auch anteilig Investitionskosten zurückzuerstatten.

Die Bewilligungsbehörde beabsichtigt, sich der Auffassung des ORH im wesentlichen anzuschließen und einen entsprechenden Betrag von der Förderung abzusetzen.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung
und Umweltfragen)

37 Förderung von abfallwirtschaftlichen Verwertungsanlagen unter Berücksichtigung privater Wertstoffeffassung, insbesondere des Dualen Systems Deutschland (DSD GmbH)

(Kap. 14 03 TitGr. 79)

Die bis Februar 1996 befristete staatliche Förderung abfallwirtschaftlicher Verwertungsanlagen hatte vor allem zum Ziel, einen Anreiz zur raschen Errichtung dieser Anlagen zu schaffen. Nichtförderfähig sind jedoch die Nutzungsanteile der privaten Wertstoffeffassung, wie die der DSD GmbH.

Anhand zweier geprüfter Projekte, bei denen sich Rückforderungen von 100 000 DM und 500 000 DM ergeben, hat der ORH die Notwendigkeit aufgezeigt, jene wenigen Projekte gezielt zu prüfen, bei denen ein Nutzungsanteil Dritter wegen des erst späteren Inkrafttretens der Verpackungsverordnung unberücksichtigt geblieben war.

Für die zahlreichen anderen Förderfälle würde jedoch die jetzt vorgesehene ständige Überprüfung innerhalb der meist 25jährigen Bindungsfrist einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand bedeuten. Deshalb sollte im Hinblick auf die geringfügigen Veränderungen der Nutzungsanteile der DSD GmbH das Zuwendungsverfahren insoweit vereinfacht werden, daß mit der Prüfung des Verwendungsnachweises die Bezuschussung endgültig festgelegt wird.

37.1 Begrenzung der Förderung

Mit dem am 1. März 1991 in Kraft getretenen Bayerischen Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAlG) ging die staatliche Förderung herkömmlicher Maßnahmen zur Behandlung und Ablagerung von Abfällen, also die Verbrennung und die Deponierung, zu Ende. Von diesem Förderverbot nicht betroffen waren Anlagen, für die vor dem 1. Juli 1990 eine Förderung bewilligt, konkret in Aussicht gestellt oder dem vorzeitigen Baubeginn zugestimmt war.

Die Förderung von Vorhaben zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung wurde auf "einen Zeitraum bis zu fünf Jahren", d.h. bis spätestens 29. Februar 1996, begrenzt. Ziel der stofflichen Abfallverwertung ist es, "angefallene Abfälle, insbesondere Glas, Papier, Metall, Kunststoff, Bauschutt und kompostierbare Stoffe, weitestgehend in den Stoffkreislauf zurückzuführen" (Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 BayAbfAIG).

Die Landkreise und die kreisfreien Gemeinden haben als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis die in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle zu entsorgen (Art. 3 Abs. 1 BayAbfAIG). Sie "haben Systeme zur stofflichen Verwertung einzuführen, die mindestens Recycling- oder Wertstoffhöfe sowie, soweit nicht gesonderte Holsysteme eingeführt sind oder werden, Bringsysteme wenigstens für Glas, Papier und Metall umfassen" (Art. 4 Abs. 1 BayAbfAIG).

Die zeitliche Begrenzung der Förderung sollte insbesondere einen Anreiz zur raschen Errichtung von Wertstoffhöfen und Sortieranlagen schaffen. Tatsächlich wurden - bei einem Bestand von 405 Wertstoffhöfen Ende 1990 - in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes in Bayern bereits über 1 070 Wertstoffhöfe errichtet, für die Zuwendungen von 65 Mio DM bewilligt bzw. in Aussicht gestellt worden sind. Bis Ende 1996 rechnet das Staatsministerium mit insgesamt 1 680 Wertstoffhöfen und weiteren Sortieranlagen. Der ab 1995 bei einem Förderersatz von durchschnittlich 26,5 % für diese Anlagen noch benötigte Zuschußbedarf liegt bei 64 Mio DM.

Zuwendungsfähig sind die Investitionskosten für diese Anlagen, soweit sie nicht von einem privaten Erfassungssystem - meistens der DSD GmbH - genutzt werden. Der Nutzungs- und Investitionskostenanteil Privater vermindert die Belastungen der Träger dieser Anlagen und ist deshalb bei der Bemessung der Zuwendung entsprechend zu berücksichtigen.

Dieser Anteil ist in jenen Bewilligungsbescheiden bereits abgezogen, die nach dem 1. Januar 1993¹ erlassen wurden, wogegen dies im davorliegenden Zeitraum teilweise nicht der Fall ist.

1) Inkrafttreten der Bestimmungen für Verkaufsverpackungen in der Verpackungsverordnung

37.2 Ermittlung des Anteils privater Nutzung

Das Staatsministerium hat 1993 zur Ermittlung des Nutzungsanteils der privaten Wertstofferrfassung folgendes festgelegt:

Grundsätzlich ist dieser Anteil nach dem prozentualen Verhältnis der öffentlich zur privat genutzten Fläche zu bestimmen. Soweit jedoch der Investitionskostensatz des privaten Nutzers höher ist als der Nutzungsanteil, ist der Investitionskostensatz maßgebend. Landesweit liegt der nichtförderfähige Anteil nach Angaben des Staatsministeriums bei etwa 30 % mit einer Schwankungsbreite zwischen 10 % und 70 %.

In allen seit 1993 erlassenen Bewilligungen wurde bereits ein entsprechender Kostenanteil der Privatnutzer berücksichtigt. Allerdings ist entsprechend den Bewilligungsbedingungen dieser Anteil bei der Prüfung des VN zu kontrollieren. Zudem ist immer dann die Förderung anzupassen, wenn sich innerhalb der Bindungsfrist (z.B. 10 Jahre bei maschinentechnischen Anlagen, 25 Jahre bei baulichen Anlagen) die Nutzungsanteile erhöhen.

Auch bei den vor 1993 geförderten Projekten ist es nachträglich zu berücksichtigen, wenn sich die Mitbenutzung Dritter innerhalb der Bindungsfrist erhöht. Nach den Förderkonditionen ermäßigt sich nämlich beim Hinzutreten neuer Deckungsmittel die Zuwendung, sofern im Zuwendungsbescheid nichts Gegenteiliges festgelegt ist.

37.3 Prüfungsergebnisse des ORH

Der ORH hat die Förderung eines größeren Wertstoffhofs und einer Wertstoffsortieranlage geprüft. Für beide Anlagen waren die Zuwendungen vor 1993 bewilligt worden.

37.3.1 Eine Gemeinde errichtete 1987 bis 1990 in drei Bauabschnitten einen Wertstoffhof mit Kompostierungsanlage. Das Staatsministerium förderte dieses Modellvorhaben mit 50 % der zuwendungsfähigen Kosten von 935 270 DM.

Bereits Mitte 1989 schloß die Gemeinde mit der benachbarten Stadt und dem Landkreis einen Kooperationsvertrag über die gemeinsame Benutzung der Anlagen. Schon seit 1988 hatte sie außerdem die Kompostierungsanlage an eine Gar-

tenbaufirma verpachtet. Der VN enthielt keine Hinweise über eine Nutzung und Kostenbeteiligung Dritter.

Nach Vorlage des VN und Auszahlung der Schlußrate schloß der Landkreis als entsorgungspflichtige Körperschaft und Mitbetreiber der Anlage einen Vertrag mit der DSD GmbH, wonach dieser ein Nutzungsanteil des Wertstoffhofs für den Vollzug der Verpackungsverordnung zur Verfügung steht. Eine Mitteilung an das Staatsministerium unterblieb.

Allein der Nutzungsanteil der DSD GmbH ergibt nach Abzug der Kosten für die Kompostierungsanlage sowie der zeitanteiligen Kosten vor der DSD-Nutzung einen nichtzuwendungsfähigen Kostenanteil von knapp 200 000 DM bzw. einen Rückforderungsbetrag von knapp 100 000 DM. Wegen der förderrechtlichen Konsequenzen aus den übrigen Vorgängen ist noch nicht entschieden.

37.3.2 Ein Abfallzweckverband - bestehend aus mehreren Landkreisen und einer kreisfreien Stadt - errichtete Anfang 1986 im Rahmen eines Modellversuchs zur getrennten Sammlung und Sortierung von verwertbaren Abfallstoffen aus Haushaltungen und Gewerbebetrieben eine Wertstoffsortieranlage.

Die auf 7,48 Mio DM veranschlagten Gesamtkosten wurden mit 6,87 Mio DM abgerechnet. Das Staatsministerium, das einen Zuschuß von 50 % und ein zinsverbilligtes Darlehen von 30 % bewilligt hatte, erkannte Kosten von 6,85 Mio DM als zuwendungsfähig an und zahlte Ende 1992 die sich daraus ergebende Restrate aus.

Der ORH hat bei der örtlichen Prüfung unter anderem festgestellt:

Der Zuwendungsempfänger hat nach 5½jähriger Betriebsdauer im Sommer 1992 einen Teil der Anlage an einen Lizenznehmer der DSD GmbH vermietet, ohne dies der Bewilligungsbehörde anzuzeigen. Dessen derzeitiger Nutzungsanteil von 30,75 % hat eine Zuschußrückforderung von insgesamt mehr als 500 000 DM zur Folge. Bei neuerlichen Veränderungen innerhalb der Bindungsfrist von zehn Jahren ist die Förderung erneut anzupassen.

37.4 Folgerungen für die Förderverfahren

Der ORH hat anhand zweier Projekte aufgezeigt, daß die relativ geringe Anzahl der "Altfälle", bei denen im Rahmen der Bewilligung ein Nutzungsanteil Dritter

noch nicht berücksichtigt wurde, einer entsprechenden förderrechtlichen Nachprüfung bedarf. Mit verhältnismäßig geringem Aufwand lassen sich damit die notwendige Gleichbehandlung und die dem Staat zustehende Rückeinnahme von Fördermitteln erreichen.

Andererseits erfordert aber bei der Vielzahl der ab 1993 bewilligten Förderungen die Beachtung der in den Bewilligungsbescheiden gemachten Auflagen innerhalb der Bindungsfristen einen unangemessen hohen Verwaltungsaufwand. Dabei liegt das Hauptproblem in der sich ggf. immer wieder - häufig geringfügig - verändernden Nutzung durch Dritte. Die vertraglichen Vereinbarungen sehen i.d.R. vor, innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Vertragsabschluß Art und Weise der Leistung und Preise den veränderten Grundlagen anzupassen. Damit sind sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen für die entsorgungspflichtigen Körperschaften möglich.

Eine bayernweite laufende Beobachtung der einzelnen Maßnahmen bis zum Ablauf der zeitlichen Bindungsfrist (häufig 25 Jahre) sowie die ggf. erforderliche Bescheidsanpassung sind mit der derzeitigen personellen Ausstattung der Förderverwaltung kaum möglich. Der Aufwand in bezug auf die insgesamt zu erwartenden förderrechtlichen Auswirkungen erscheint auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil die allenfalls anfallenden Rückerstattungen fast ausnahmslos Kleinbeträge wären.

Der ORH hat deshalb zum einen angeregt, die wenigen "Altfälle" ausnahmslos zu überprüfen, um die dort zu vermutenden, förderrechtlich bedeutsamen Konsequenzen ziehen zu können. Zum anderen hat er sich aber dafür ausgesprochen, bei den neuen Fällen künftig jeweils mit dem Schlußbescheid Regelungen zu einer möglichst einfachen Abwicklung der Förderverfahren zu treffen, die ein erneutes Verwaltungshandeln innerhalb der jetzt geltenden, meist 25jährigen Bindungsfrist zumindest im Normalfall ausschließen. Dies erscheint insofern vertretbar, als in den neuen Fällen die Beteiligung der DSD GmbH von vornherein berücksichtigt worden ist.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es wolle so rasch wie möglich dementsprechend verfahren.

38 Unregelmäßigkeiten beim Bau kommunaler Abwasseranlagen

(Kap. 14 77 TG 98 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 04)

Bei staatlich geförderten kommunalen Abwasseranlagen stellt der ORH immer wieder Verstöße gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot bis hin zu strafrechtlich relevanten Manipulationen bei Ausschreibung und Vergabe fest. Insbesondere den Kommunen ohne eigenes Fachpersonal sollte durch gezielte Hinweise geholfen werden, geeignete Präventivmaßnahmen zu ergreifen.

Der Freistaat Bayern fördert seit längerem Bauinvestitionen der Gemeinden oder der von ihnen gebildeten Zweckverbände für Abwasseranlagen in der Größenordnung von jährlich 1,2 bis 1,5 Mrd DM mit staatlichen Zuwendungen von 600 bis 650 Mio DM.

38.1 Derzeitige Mitwirkung der Fachverwaltung

Der ORH hat in seinem Jahresbericht 1994 (TNr. 41) u.a. angeregt, im Interesse eines kostengünstigeren Baus von Abwasseranlagen die Mitwirkung der staatlichen Fachverwaltung vor allem in der Planung aber auch zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Wettbewerbs zu intensivieren² und gleichzeitig die Förderverfahren zu vereinfachen.

Inzwischen sind zahlreiche Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibung und Vergabe kommunaler Abwasseranlagen bekannt geworden, in die nach den vom ORH ausgewerteten Unterlagen der Staatsanwaltschaften und Gerichte vor allem Bedienstete von Kommunen, von ihnen beauftragte Ingenieurbüros sowie auftragnehmende Firmen, nicht aber Angehörige der staatlichen Wasserwirtschaftsverwaltung verwickelt waren.

Die Bediensteten der Wasserwirtschaftsämter werden regelmäßig gezielt geschult. So geht z.B. aus der Niederschrift zur Dienstbesprechung 1992 der Führungskräfte hervor, daß die von der OBB herausgegebenen "Hinweise zur Vermeidung von Manipulationen im Verdingungswesen" mit dem Ziel behandelt wurden, diese im staatlichen Bereich in geeigneter Weise zu verbreiten. Gleichzeitig wurde aber angesichts der Bestrebung zur Verwaltungsvereinfachung folgendes festgelegt:

2) vgl. hierzu auch Nr. 3 s des Landtagsbeschlusses vom 22. Februar 1995, Drs. 13/560

"Es ist nicht Aufgabe der Wasserwirtschaftsämter, diese Hinweise an Kommunen oder deren Ingenieurbüros weiterzugeben oder im Zuge des Zuwendungsverfahrens die Zuwendungsempfänger daraufhin zu kontrollieren. Es ist davon auszugehen, daß die Ingenieurbüros, die auch dafür bezahlt werden, selbst dafür sorgen, daß ein gesunder und uneingeschränkter Wettbewerb durchgeführt wird.

Im übrigen ist nochmals anzumerken, daß keine Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Vergabe nichtstaatlicher Vorhaben besteht. Dementsprechend soll die Entgegennahme, Aufbewahrung und Eröffnung der Angebote von der Gemeinde bzw. ihrem Ingenieurbüro durchgeführt werden."

Diese Haltung führt dazu, daß die Wasserwirtschaftsämter ihre beratende Mitwirkung in der Planung, Ausschreibung, Vergabe und Bauüberwachung der nicht-staatlichen Zuwendungsbaumaßnahmen zunehmend einschränken. Eine künftige Beachtung häufig wiederkehrender Prüfungsfeststellungen wird dadurch immer weniger möglich.

38.2 Wiederkehrende Feststellungen

Die Rechnungsprüfung ist von ihrer Aufgabenstellung her nicht die primär berufene Einrichtung, strafbare Manipulationen aufzudecken und weiterzuverfolgen. Hierfür haben Staatsanwaltschaften und Polizei die geeigneten Instrumentarien, wie z.B. Zeugeneinvernahme, Hausdurchsuchung, Beschlagnahme. Dennoch ergeben sich aus der Rechnungsprüfung - teilweise durch wiederkehrende Feststellungen - Anhaltspunkte und Hinweise, wie Manipulationen zumindest erschwert werden können:

- Der **Vorrang der öffentlichen Ausschreibung** vor der beschränkten Ausschreibung und der freihändigen Vergabe ist durch § 31 Kommunalhaushaltsverordnung, § 3 Nr. 3 VOB/A festgelegt. Abweichungen sind nur zulässig, wenn die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Dennoch ist bei Rechnungsprüfungen auch in jüngster Zeit festzustellen, daß selbst umfangreichere Bauleistungen nicht öffentlich ausgeschrieben wurden. Analoges gilt für die Lieferung und Montage maschineller und elektrotechnischer Einrichtungen mit oft erheblichen Kosten. Aus den staatsanwaltschaftli-

chen Ermittlungen und den Urteilen der Strafgerichte geht hervor, daß Absprachen fast ausnahmslos bei nichtöffentlichen Ausschreibungen vorkommen.

- Weiter war festzustellen, daß immer wieder **Leistungsverzeichnisse** eine Vielzahl von Bedarfs- oder Scheinpositionen enthielten und die Mengen- und Massenansätze erheblich von den Abrechnungen abwichen, gleichzeitig aber die Regelung der VOB außer Kraft gesetzt wurde, in derartigen Fällen neue Einheitspreise zu vereinbaren. Solche Leistungsverzeichnisse eröffnen die Möglichkeit, durch Spekulationspreise den Auftrag zu erhalten, der sich dann als Folge erheblicher Abweichungen zwischen ausgeschriebener und abgerechneter Leistung für den Auftraggeber als unwirtschaftlich erweist.
- Die **Ausschreibungsunterlagen** werden meistens nicht vom Bauherrn, sondern von den beauftragten Ingenieurbüros an die Bewerber ausgegeben. Nach Angebotseröffnung verbleiben die Angebote häufig im Original z.T. ohne kennzeichnende Markierung zur rechnerischen Prüfung, Angebotswertung, Ausarbeitung des Vergabevorschlags und teilweise auch nach erfolgter Auftragserteilung beim Ingenieurbüro. Dem Auftraggeber sowie dessen Prüforganen stehen dann nur Ablichtungen zur Verfügung. Diese Handhabung ermöglicht und begünstigt Manipulationen durch die am Verfahren Beteiligten.
- Bei der **Angebotswertung** sind immer wieder Unzulänglichkeiten erkennbar, die die Bieterreihenfolge und somit die Auftragserteilung beeinflussen können. Teilweise werden Einsparungsmöglichkeiten durch unterlassene und fehlerhafte Wertung von Alternativangeboten nicht genutzt. Auch werden eingebaute Rechenfehler mit dem Ziel einer nachträglichen Manipulation viel zu selten aufgedeckt, u.a. weil die an sich vorgesehene Möglichkeit nicht genutzt wird, die Einheitspreise mit Hilfe der auszufüllenden, aber oft nicht ausgefüllten Liste der Aufgliederung wichtiger Einheitspreise ("EFB-Blätter Preis 1,2") zu prüfen.

38.3 **Einzelfälle aus der Rechnungsprüfung**

- 38.3.1** Eine Stadt beauftragte nach beschränkter Ausschreibung mit vorgeschaltetem Teilnehmerwettbewerb zur Ausführung der Baumeisterarbeiten für das Klärwerk jenen Bieter, dessen Angebot von 15,2 Mio DM um 870 000 DM günstiger war als das des nächstliegenden Bieters.

Grundlage für die ursprünglich vereinbarte Vergütung war das Leistungsverzeichnis eines Ingenieurbüros. Ein Vergleich der dort zugrunde gelegten Annahmen mit den tatsächlich durchgeführten und auch vergüteten Arbeiten ergab zahlreiche

Abweichungen. Nachteilig für den Auftraggeber war dabei, daß in Wirklichkeit bei Positionen mit hohen Einheitspreisen größere Mengen und bei Positionen mit niedrigen Einheitspreisen geringere Mengen anfielen als im Leistungsverzeichnis vorgesehen. Wären vom Anfang an die Mengen zutreffend angegeben worden, wäre ein anderer Anbieter zum Zuge gekommen und finanzielle Nachteile von mehreren 100 000 DM für Stadt und Zuwendungsgeber vermieden worden.

38.3.2 Bei einem Angebot über den Bau von Ortskanälen einer Gemeinde wurde zunächst mit Hilfe eines "eingebauten" Rechenfehlers die Möglichkeit offengehalten, das Angebotsergebnis nachträglich zu verändern. Da nach Submission und Angebotsprüfung der Rechenfehler zum Erhalt des Auftrags nicht erforderlich war, wurde - wohl im Zusammenwirken zwischen Ingenieurbüro und Baufirma - der Einheitspreis durch Voranstellen der Ziffer 1 an der Hunderterstelle manipuliert, d.h. der ursprüngliche Einheitspreis von 85 DM wurde auf 185 DM erhöht. Der finanzielle Schaden beträgt nach Abrechnung 41 000 DM.

38.3.3 Für den Bau eines Durchlaufbeckens waren die Einrichtung und der Betrieb der Wasserhaltung jeweils für vier verschiedene Pumpleistungen (5, 10, 15, 20 l/s) anzubieten. Lediglich für die Pumpleistung 15 l/s ging der Gesamtpreis in den Angebotspreis ein, während für die Alternativpositionen der Einheitspreise nur "nachrichtlich" einzutragen war.

Bei der Prüfung fiel dem ORH auf, daß der mit 18 144 DM in Auftrag gegebene Pumpbetrieb mit 79 632 DM abgerechnet worden war. Ursache hierfür war eine Änderung der Pumpleistung von 15 auf 20 l/s mit der Folge, daß anstelle des für 15 l/s angebotenen Einheitspreises von 3,60 DM jetzt 15,80 DM für 20 l/s gezahlt wurden, d.h. für ein Drittel mehr Leistung der 4,4fache Preis.

Eine genauere Analyse des Angebots läßt auch in diesem Fall wieder eine Manipulation in der Weise erkennen, daß der ursprüngliche Einheitspreis von 5,80 DM durch späteres Voranstellen der Ziffer 1 auf 15,80 DM erhöht worden war. Eine ähnliche Korrektur ist zudem beim überhöhten Pauschalpreis für die Einrichtung der 20-Liter-Pumpe zu vermuten. Die insoweit gezahlten Mehrkosten betragen über 50 000 DM.

Wegen der Feststellungen in den TNrn. 38.3.2 und 38.3.3 sind mittlerweile staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren anhängig.

38.4 Folgerungen

Durch konsequente Beachtung der Vergabegrundsätze von Beginn an, wozu auch die ausgereifte Planungsgrundlage gehört, könnten die aufgezeigten Mißstände eingedämmt bzw. beseitigt und erhebliche Haushaltsmittel eingespart werden.

Die Beachtung der "Hinweise zur Vermeidung von Manipulationen im Vergabungswesen" könnte die festgestellten Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben zumindest erschweren. Dazu wäre es allerdings erforderlich, daß die kommunalen Auftraggeber in der Lage sind, diese Hinweise umzusetzen.

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

39 Einsatz von IuK-Technik bei der Universität Augsburg

(Kap. 15 23 TitGr. 99)

Die Prüfung des Rechenzentrums und der DV-Anwendungen in der Zentralverwaltung der Universität Augsburg hat erhebliche Mängel vor allem in der Organisation, im Betrieb und der Sicherheit des Rechenzentrums aufgezeigt. Das Staatsministerium und die Universität haben eine umgehende und nachhaltige Behebung der Mängel zugesagt. Wichtige Schritte dazu wurden schon eingeleitet.

Bald nach der Gründung der Universität Augsburg vor 25 Jahren wurde auch ein Rechenzentrum (RZ) eingerichtet, das die im Aufbau begriffenen und auf mehrere Standorte verteilten Fakultäten und Einrichtungen mit Rechenleistung zu versorgen hatte. Inzwischen hat sich die Aufgabenstellung des RZ verändert: Hatte es in der Anfangszeit hauptsächlich DV-Kapazität zentral zur Verfügung zu stellen, so stehen heute mehr die Koordinierung der Datenverarbeitung und die Errichtung und der Betrieb eines Datennetzes für die sechs Fakultäten und die zentralen Einrichtungen für 15 000 Studenten im Vordergrund. Der ORH hat 1994 geprüft, inwieweit das RZ als zentrale Einrichtung diesen Aufgaben nachkommt und ob die DV-Anwendungen in der Zentralverwaltung effizient eingesetzt werden; er hat dabei erhebliche Mängel festgestellt.

39.1 Organisation und Personaleinsatz

Im RZ waren zum Zeitpunkt der Prüfung 21 Mitarbeiter auf 18,5 Planstellen tätig. Nach Mitteilung des Staatsministeriums sind es derzeit - als Folge der dringend erforderlichen, kostenneutralen Umwandlung von zwei Stellen im nichtwissenschaftlichen Bereich in eine Stelle für den wissenschaftlichen Bereich - 19 Mitarbeiter auf 17,5 Planstellen. Ein Geschäftsverteilungsplan lag nicht vor. Auch die von der RZ-Leitung auf Anforderung des ORH gefertigte Zusammenstellung der Aufgaben

der einzelnen Mitarbeiter stimmte in wesentlichen Punkten mit den tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben nicht überein. Teilweise wußten einzelne Mitarbeiter überhaupt nicht, daß sie für eine bestimmte Aufgabe zuständig sein sollten. Daß diese Aufgaben unter solchen Umständen nicht zufriedenstellend erledigt werden konnten, liegt auf der Hand.

Inzwischen liegt nach Mitteilung des Staatsministeriums ein detaillierter Geschäftsverteilungsplan mit Vertretungsregelung vor.

Die organisatorischen Mängel im RZ zeigten sich auch deutlich an folgenden Feststellungen:

- Technisch-organisatorische Regelungen, wie sie zur Durchführung eines ordnungsgemäßen und effektiven Rechner- und Netzbetriebes unabdingbar sind, waren nicht getroffen worden. Vor allem im Bereich des Netzbetriebs wurden erhebliche Defizite festgestellt, obwohl wegen der zunehmenden Abhängigkeit von der ständigen Verfügbarkeit Störungen und Ausfälle im Netzbetrieb zu erheblichen Arbeitseinschränkungen und damit zu hohen Kosten führen. Für die Netzbetreuung gab es weder eine ordnungsgemäße Vertretungsregelung noch eine aktuelle und verständliche Netzdokumentation, die es einem sachkundigen Mitarbeiter ermöglichen würde, im Notfall schnell und effektiv eingreifen zu können. Die für den Netzbetrieb und das Kabelmanagement bereits vor Jahren beschaffte und in der Folgezeit zusätzlich geplante Hard- und Software war nach Aufnahme des Netzbetriebs immer noch nicht installiert und konfiguriert.

Das Staatsministerium hat dazu mitgeteilt, daß die Defizite insbesondere auf die unzureichende Personalausstattung zurückzuführen seien. Der ORH ist der Auffassung, daß bei entsprechender Aufgabenplanung und -verteilung Defizite in diesem Bereich hätten vermieden werden können.

- Es gab kein Projekt- und Terminmanagement sowie keine vorausschauenden Planungen für den Personaleinsatz. Einige der Mitarbeiter übten Nebentätigkeiten in erheblichem Umfang aus. Bei der individuellen Gestaltung ihrer Dienst- bzw. Arbeitszeit wurde den Mitarbeitern des Rechenzentrums große Freizügigkeit eingeräumt. Dies führte letztlich dazu, daß ein ordnungsgemäßer DV-Betrieb teilweise nicht mehr sichergestellt war. Zumindest in einem Einzelfall, dem nach Mitteilung des Staatsministeriums noch nachgegangen werde, war eine klare Trennung von Hauptamt und Nebentätigkeit nicht mehr zu erkennen.

- Insbesondere für den Bereich der Zentralverwaltung waren die Benutzerbetreuung, die Beratung zum Einsatz geeigneter Anwendersoftware und die Durchführung von Schulungen durch das RZ nicht zufriedenstellend. RZ-Mitteilungen, mit denen die Benutzer üblicherweise bei anderen bayerischen Universitäten über die zur Verfügung stehende Hard- und Software und deren Nutzungsmöglichkeit informiert werden, wurden bei der Universität Augsburg nicht erstellt. Auch der jährlichen Berichtspflicht ist die RZ-Leitung nicht mehr nachgekommen; im Protokoll der letzten Versammlung der Universität am 2. Februar 1994 wurde die Zentrale Einrichtung "Rechenzentrum" nicht einmal mehr erwähnt.

Nunmehr wird vom Rechenzentrum das Mitteilungsblatt "Connect" herausgegeben, in dem auch ein jährlicher, eigenständiger Bericht des Rechenzentrums erscheinen soll.

- Standardsoftware für Textverarbeitung, Kalkulation und ähnliches wird nicht zentral auf einem Programmserver bereitgestellt. Vielmehr wird die Software überwiegend unabgestimmt dezentral beschafft; in den Fällen, in denen eine zentrale Beschaffung stattfand, erfolgte die Verteilung in zeitaufwendiger und kostenintensiver Weise mittels Disketten. Der ORH hat darauf hingewiesen, daß durch ein DV-gestütztes Verfahren, durch das neue Programme und Versionen zentral auf einem Programmserver zur Verfügung gestellt werden, Sachmittel eingespart, das Personal wesentlich entlastet und zudem automatisch revisionsfähige Protokolldaten über die Bereitstellung und das Abrufen von Programmen aufgezeichnet werden können.
- Das RZ der Universität hat trotz der neuen Entwicklungen im DV-Bereich an den bisherigen DV-Systemen festgehalten und sie sogar noch unnötig aufgerüstet. Währenddessen haben verschiedene Fakultäten unkoordiniert am RZ vorbei eigene DV-Einrichtungen beschafft und eingesetzt. Aufgabe des RZ wäre es gewesen, zukunftsfähige Perspektiven aufzuzeigen, die bisherigen Anforderungsprofile wie "Maschinenbedienung", "Arbeitsvorbereitung" oder "Systemprogrammierung" in die neuen Anforderungen wie "Netzwerkbetrieb und -dienste" oder "übergreifende Koordinierung der eingesetzten Systeme" zu überführen und die RZ-Bediensteten auf ihre neuen Aufgaben in geeigneter Weise vorzubereiten.

Das Staatsministerium teilte hierzu lediglich mit, daß sich die Universität an die Empfehlungen der DFG¹ vom Mai 1990 gehalten habe.

Wie das letzte Beispiel zeigt, fehlen auch klare Regelungen bezüglich der Aufgabenabgrenzung zu anderen Organisationseinheiten. Dies gilt nicht nur für die Zusammenarbeit mit den Fakultäten, sondern auch mit anderen zentralen Einrichtungen:

- So wurden aufgrund der Initiative eines mittlerweile ausgeschiedenen Lehrstuhlinhabers rd. 200 Modem-Kästchen für mehr als 100 000 DM geliefert, mit denen Datenkommunikation betrieben werden sollte, die aber größtenteils nicht zum Einsatz kamen und entbehrlich sind. Aufgrund der nicht geklärten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten wurden sie immer noch nicht gegen entsprechenden finanziellen Ausgleich zurückgegeben, wobei ihr Wert ständig sinkt.

Das Staatsministerium hat inzwischen mitgeteilt, daß die vorhandenen Kästchen im Zuge des Austausches der bisherigen Telefonanlage zum Gegenwert von 50 000 DM bis 70 000 DM ausgewechselt werden sollen.

- Die Universitätsbibliothek betreibt mit eigenem Personal einen BS2000-Rechner, der neben dem BS2000-Rechner des RZ untergebracht war. Die Systemverwaltung der beiden Rechner hätte, wie auch bei anderen Universitäten üblich, bei entsprechender Abstimmung vom Personal des RZ und nicht von zusätzlichem Personal der Bibliothek (zwei Vollzeitkräfte) durchgeführt werden können.
- Für alle Baumaßnahmen im Bereich der Universität, auch für die Klimaanlage im RZ, ist das Land- und Universitätsbauamt Augsburg zuständig. Wegen unzureichender Zusammenarbeit zwischen RZ und Bauamt ist es erst nach mehreren Jahren gelungen, die seit dem Bezug des neuen RZ-Gebäudes im Jahre 1989 an der Klimaanlage vorhandenen Mängel zu beseitigen. Während dieser Zeit war nicht nur die Verfügbarkeit der DV-Anlagen wesentlich beeinträchtigt, sondern es waren auch ständig Schäden an den Anlagen zu befürchten.

Probleme gab es auch hinsichtlich der Erneuerung der Telefonanlage. Weil die Universität, vor allem das RZ, die für die Erstellung der Bauunterlagen erforderlichen Daten nicht bereitgestellt hat, konnte die Anlage nicht erneuert werden, obwohl seit 1992 Haushaltsmittel (750 000 DM) zur Verfügung standen.

1) Deutsche Forschungsgemeinschaft e.V., Bad Godesberg

Deshalb müssen - wie einem Schreiben des Kanzlers der Universität an das Staatsministerium zu entnehmen ist - für die Wartung der alten Anlagen um über 160 000 DM jährlich höhere Wartungskosten als für eine neue Anlage bezahlt werden.

Die Universität hat hierzu mitgeteilt, daß sie die vorhandenen Mängel umgehend und nachhaltig beheben wolle, und sieht in der bereits erfolgten Neustrukturierung des RZ einen wesentlichen Schritt zur Durchführung der notwendigen Reformen.

39.2 DV-Ausstattung und -Auslastung

Bei der Beschaffung von DV-Anlagen und -Geräten wurde bisher der Wirtschaftlichkeit keine allzu große Bedeutung beigemessen. Auch bei dem Projekt "Ablösung der BS2000-Anlage" geht die RZ-Leitung davon aus, daß allein wegen des Zwangs zur Umstellung ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht erforderlich sei. Der ORH vertritt die Auffassung, daß hier - wie bei allen neuen Projekten - geeignete Lösungsalternativen zu untersuchen sind und letztlich nur die wirtschaftlichste Lösung zum Zug gelangen sollte (Art. 7 BayHO).

Für die **BS2000-Anlage** des RZ lag keine Übersicht über die Konfiguration und die derzeit eingesetzten DV-Verfahren vor; sie wurde erst auf Anforderung des ORH zusammengestellt. Aufzeichnungen, die Auskunft über die Auslastung der Anlage geben könnten, wurden ebenfalls nicht geführt, obwohl das Betriebssystem hierzu Daten bereitgestellt hätte. Auf Anforderung des ORH wurden für den Monat Juni 1994 Auswertungen über die Systemnutzung der Anlage erstellt. Sie zeigten, daß die CPU-Auslastung nur 4 % betrug, bezogen auf eine Betriebszeit von täglich zehn Stunden; tatsächlich war die Anlage aber 24 Stunden täglich in Betrieb, die Auslastung also noch geringer. Die Aufrüstung im Jahre 1992 auf die fünffache Leistungsfähigkeit mit einem Kostenaufwand von 300 000 DM war deshalb zumindest fraglich.

Das Staatsministerium führt dazu aus, daß in der Anfangszeit die Aufrüstung notwendig gewesen sei, eine Auslastung im Sommer 1994 aber nicht mehr gegeben sein konnte, da die wissenschaftlichen Benutzer ihre Forschungsvorhaben auf UNIX-Rechner umstellen sollten.

Nach Auffassung des ORH zeichnete sich allerdings nicht erst 1992 sondern bereits seit 1988 ab, daß sich die DV-Nutzung weg vom zentralen Großrechner hin zu den dezentralen DV-Anlagen im Fakultätsbereich entwickelt.

Für die Unterstützung der Aufgaben der Zentralverwaltung wird seit Herbst 1992 eine **UNIX-Mehrplatz-Anlage** eingesetzt. Bereits in der Installationsphase waren erhebliche Probleme bei der Hard- und Software aufgetreten, so daß die Betriebsbereitschaft erst nach einem halben Jahr erklärt werden konnte. Bereits beim Betrieb mit 20 Nutzern war das Antwortzeitverhalten nicht mehr zufriedenstellend. Ohne vorher eine Untersuchung durchzuführen, worauf das unbefriedigende Leistungsverhalten zurückzuführen ist, wurde die Beschaffung eines zweiten UNIX-Rechners für die Verwaltung beantragt. Erst auf Anregung des ORH wurden Messungen über die Systemauslastung durchgeführt. Sie zeigten, daß die CPU-Auslastung im Tagesmittel kaum mehr als 10 % betrug und außerdem bei den weiteren Systemlasten keine außergewöhnlichen Werte auftraten. Weil Ursachen für die Engpässe nicht beim Rechner liegen, hat der ORH die Beschaffung eines zweiten Verwaltungsrechners für keine geeignete Maßnahme und deshalb den neuen Beschaffungsantrag für unbegründet gehalten. Nachdem auch das Staatsministerium den Antrag wegen der unzureichenden Begründung des Bedarfs an die Universität zurückgereicht hat, sagte die Universität zu, vor der Beschaffung eines zusätzlichen Rechners das Leistungsvermögen des vorhandenen Rechners weiter zu untersuchen.

Die genaue Anzahl der im Bereich der Universität eingesetzten **Bildschirmarbeitsplätze** (PC, Workstations, Terminals) war nicht zu ermitteln. Die Haushaltsabteilung konnte nicht einmal für den Bereich der Zentralverwaltung hierzu exakte Angaben machen. Inzwischen kann nach Aussage des Staatsministeriums die in der Universitätsverwaltung eingesetzte Hard- und Software exakt angegeben werden. Neben den von der Universität beschafften Geräten wurde an verschiedenen Stellen private Hard- und Software eingesetzt, ohne daß hierzu eine Genehmigung vorlag. In der Regel ist - von besonders begründeten Einzelfällen abgesehen - in der öffentlichen Verwaltung der Einsatz privater Hard- und Software untersagt. Die Universität hat sich inzwischen dieser Regelung angeschlossen.

39.3 Vernetzung der Universität

Bereits Anfang der 80er Jahre wurde die Notwendigkeit erkannt, sowohl eine Infrastruktur für die Verbindung unterschiedlicher Rechner untereinander und mit den einzelnen Arbeitsplätzen im inneruniversitären Bereich zu schaffen als auch eine Verbindung nach außen zu ermöglichen. In der Folgezeit entstanden neben den ursprünglich notwendigen Einzelsystemvernetzungen und Modemverbindungen auch verschiedene ISDN-Netze und sonstige lokale Netze sowie insbesondere ein eigenes Netz der Bibliothek. Auf dem Weg zu dem inzwischen vorhandenen ge-

samtuniversitären Ethernet-Netzwerk hätte bei einer strafferen Koordinierung die Entstehung so vieler Parallelnetze weitgehend vermieden werden können. Nach dem neuen "Konzept einer Kommunikationsinfrastruktur für die Universität Augsburg" sollen künftig alle Telefon-, Daten-, Video- und Temex-Leitungen zu einem Netzwerk zusammengefaßt werden. Der ORH hat darauf hingewiesen, daß noch vor Einleitung des beabsichtigten Beschaffungsverfahrens eine Wirtschaftlichkeitsrechnung erstellt werden soll. Die Universität hat dies zugesagt.

Von allen an die internen Universitätsnetze angeschlossenen Arbeitsplätzen besteht über das Wissenschaftsnetz des Vereins zur Förderung des Deutschen Forschungsnetzes e.V. (DFN) Zugang zu anderen nationalen und internationalen Einrichtungen, u.a. auch zum Internet. Für die Inanspruchnahme dieser externen Netzdienste ist ein vom übertragenen Datenvolumen abhängiges Nutzungsentgelt (1993 mehr als 60 000 DM) zu entrichten. Das übertragene Datenvolumen steigt sehr rasch an, beispielsweise von März auf April 1994 knapp 15 % (von 8,5 GB auf 9,7 GB). Da abzusehen ist, daß als Folge dieser Steigerung auch das Entgelt für den DFN-Mehrwertdienst erheblich steigen wird, hält es der ORH für dringend geboten, festzustellen, wer diese Dienste in welchem Umfang und für welche Zwecke nutzt. Die derzeit vorgesehene Überwachung ist dazu nicht ausreichend; zudem wurde bei der Prüfung festgestellt, daß die Protokolldrucker von Netzzugangsrechnern wochenlang ohne bzw. mit ausgetrocknetem Farbband nicht lesbare Meldungen protokollierten. Auf Anforderung des ORH wurde für ca. eine Woche eine exemplarische Sonderauswertung der Zugriffe auf die sogenannten Use-Net-News durchgeführt. Von den insgesamt 12 000 lesenden Zugriffen während dieser Zeit entfielen 1 860 Zugriffe auf universitätsfremde Themengruppen, nämlich weibliche und männliche Binärbilder, Sex (Gespräche, Geschichten, Filme, Bestialität usw.), Witze, Spiele, Humor, Fanclubmitteilungen. Dies entspricht zwar zunächst "nur" einem Anteil von 15,5 % aller Zugriffe. Da es sich dabei aber vor allem um Binärbilder mit hoher Auflösung handelt, ist der Anteil am übertragenen Volumen wesentlich höher.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß sich die Universitäten inzwischen darauf verständigt hätten, die genannten Themenbereiche nicht mehr zur Verfügung zu stellen.

39.4 Datensicherheit und Datenschutz

Auch im Bereich Datensicherheit und Datenschutz hat der ORH Mängel festgestellt, die sowohl das RZ selbst als auch den Netzbetrieb und den PC-Einsatz betrafen.

- So ist beispielsweise das RZ zwar mit umfangreichen Überwachungseinrichtungen (z.B. Zugangskontrolle und Raumüberwachung) ausgestattet, von einer Scharfschaltung dieser Einbruchmeldeeinrichtungen wurde aber bisher abgesehen. Der ORH hat darauf hingewiesen, daß es die Sicherheit des RZ erfordert, die seit 1989 vorhandenen Überwachungseinrichtungen nach Dienstende scharf zu schalten und die Alarmierung einer ständig besetzten Stelle zu gewährleisten, die auch in der Lage sein muß, geeignete Maßnahmen zu veranlassen. Dies ist nunmehr sichergestellt.
- Ein über mehrere Tage andauernder Ausfall des Zugangskontrollsystems beeinträchtigte die Zugangssicherheit erheblich, weil die Türen - durch Holzkeile arretiert - unkontrolliert ständig offen waren. Auch Externen war so ein ungehinderter Zugang möglich. Inzwischen hat die Universität Maßnahmen zur Sicherstellung der Zugangskontrolle für den RZ-Sicherheitsbereich einschließlich des Vorrums, in dem einige teure DV-Geräte aufgestellt sind, zugesichert.
- Auch in der Zentralen Leittechnik der Universität kam es bereits zum Ausfall wichtiger Rechner. System- und Protokolldaten konnten aufgrund unzureichender Sicherungsmaßnahmen nicht mehr hergestellt werden. Die Universität hat hierzu mitgeteilt, daß sie nunmehr die Installation einer Anlage für die unterbrechungsfreie Stromversorgung erwäge und die generelle Verbesserung des Datensicherungskonzepts für wünschenswert halte.
- Die Sicherheit im Netzbetrieb der Universität ist nicht ausreichend gewährleistet: Die Zugänge zu den Netzen der Universität werden nicht ausreichend überwacht; der Netzverwalter wird auch nicht über mögliche Eindringlinge unterrichtet; nicht autorisierte Benutzer werden nicht rechtzeitig erkannt. Einem Nutzer der Universität Kansas/USA gelang es im Juli 1993, in einen Rechner des RZ einzudringen, sich die Systemverwalterrechte zu verschaffen und in einem anderen Rechner einiges zu verändern.
- Bei der Konzeption der DV-Anwendungen für die Zentralverwaltung war zwar vorgesehen, daß zwischen dem Verwaltungsnetz - hier werden personenbezogene und kassenrelevante Daten verarbeitet - und dem weltweit offenen Wissenschaftsnetz sowohl eine strenge physische als auch logische Trennung vor-

genommen werden sollte. Die bis zum Prüfungszeitpunkt eingesetzte Technik erfüllte diese Forderung nicht.

- Beim Einsatz von Arbeitsplatzcomputern unterbleibt entweder die Datensicherung ganz oder die Sicherungsdisketten werden nicht ordnungsgemäß aufbewahrt (unzureichendes Aufbewahrungsbehältnis und fehlende Auslagerung). Die Lizenzrechte für die auf PC eingesetzte Software sind nicht immer geklärt (auf einigen PC waren nicht zugelassene Programme vorhanden). Mitunter fehlen Maßnahmen zum Schutz vor unberechtigter Inbetriebnahme bzw. werden vorhandene Sicherheitskomponenten nicht genutzt (Zugangsschutz, PC wird nicht abgeschlossen, der zum Abschließen benötigte Schlüssel konnte bei der Überprüfung durch den ORH nicht in allen Fällen aufgefunden werden). Insbesondere fehlen geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Computerviren; auch dort wo ein Virus-Scanner vorhanden ist, wird dieser meist nicht beim Systemstart oder bei der Bearbeitung externer Datenträger benutzt. Der ORH hat bei einer stichprobenartigen Recherche auf einem Gerät der Personalabteilung einen Computervirus entdeckt. Er wurde durch ein Programm ausgelöst, von dem weder bekannt war, wer es installiert hatte, noch für welche Aufgabe es eingesetzt werden sollte.

Die Universität hat inzwischen erste Maßnahmen ergriffen, um die Datensicherheit zu gewährleisten.

39.5

DV-Anwendungen

Die Verfahrenssicherheit des **Mittelbewirtschaftungssystems** HIS-MBS war in der gewählten Organisationsform und bei den derzeit eingesetzten DV-Anlagen nicht im notwendigen Umfang gewährleistet. Es waren insbesondere folgende Mängel und Schwachstellen vorhanden:

- PC und Datensichtgeräte wurden nicht abgeschlossen, obwohl geeignete Schließvorrichtungen vorhanden gewesen wären.
- Die für die Erstellung der Datenträger und den Ausdruck der Kassenanordnungen eingesetzten Betriebsmittel waren zwar in einem eigenen Raum untergebracht, dieser war jedoch nicht ständig verschlossen, so daß Manipulationen vor Weitergabe an die Staatsoberkasse nicht ausgeschlossen werden konnten.
- Das Betriebssystem erlaubte bei Zugriffen eine unbegrenzte Anzahl von Fehlversuchen. Da diese nicht aufgezeichnet wurden, wurde weder der Versuch des

- Eindringens erkannt noch die Möglichkeit eröffnet, darauf rechtzeitig mit geeigneten Gegenmaßnahmen zu reagieren.
- Es lag weder ein Notfallkonzept des RZ noch eine Festlegung der Haushaltsabteilung vor, wie bei einem längeren Systemausfall zu verfahren ist. Die Fachseite hatte es auch versäumt, ihre Anforderungen bezüglich der Verfahrenssicherheit, unter der ein ordnungsgemäßer Einsatz von HIS-MBS als gewährleistet angesehen werden kann, an die DV-Verantwortlichen heranzutragen.
 - Die Revisionsfähigkeit der Benutzerverwaltung war nicht gegeben, da nicht nachgewiesen werden konnte, wer wann welche Benutzer- und Zugriffsrechte besessen hat.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß inzwischen die Mängel und Schwachstellen, soweit möglich, behoben worden seien.

Die Aufgabe "**Stipendienwesen, Begabtenförderung und Studienbeihilfe** einschließlich der Mittelbewirtschaftung" wurde ausschließlich manuell abgewickelt. Mit Hilfe der Textverarbeitung wurde lediglich der Entwurf zur Erstellung der Kasenanweisung gefertigt und der Haushaltsabteilung zur weiteren Bearbeitung per Hausboten zugeleitet. Der ORH hat vorgeschlagen zu prüfen, ob eine ganzheitliche und zudem DV-gestützte Sachbearbeitung den Arbeitsablauf nicht wesentlich beschleunigen und rationeller gestalten könnte.

Der Einsatz der DV in der Zentralverwaltung wurde bisher nicht dafür genutzt, auch das **Vordruckwesen** zu vereinheitlichen und im wesentlichen die Vordrucke DV-gerecht bereitzustellen; Texthandbücher sind nicht vorhanden. Nach Auffassung des ORH könnte die Vordruckbehandlung, soweit sie nach Einsatz der DV noch erforderlich scheint, wesentlich vereinfacht und rationeller gestaltet werden.

Bisher wird eine DV-Unterstützung für den Bereich der **Registratur** nicht bereitgestellt, obwohl davon auszugehen ist, daß der Einsatz eines DV-gestützten Registratorsystems auch dort zu einer rationelleren Aufgabenerledigung führen könnte.

Für **alle bisherigen DV-Projekte der Universitätsverwaltung** gilt, daß sie nicht nach den in der öffentlichen Verwaltung vorgeschriebenen - nach Auffassung des Staatsministeriums allerdings inzwischen durch die technische Entwicklung teilweise überholten - Richtlinien für die Durchführung von Projekten der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Projektrichtlinien) ausgeführt wurden. Es fehlten insbesondere schriftliche Festlegungen zum Projektauftrag und zum vereinbarten

Funktions- und Leistungsumfang. Programmierregeln wurden bisher nicht vereinbart und die erzielten Ergebnisse wurden weder ausreichend dokumentiert noch werden ordnungsgemäße Freigabeverfahren durchgeführt. Weil auch Arbeitsaufzeichnungen bisher nicht geführt wurden, ist weder eine Projektverfolgung möglich noch kann der Mittelverbrauch für eine Aufgabe und damit die Wirtschaftlichkeit der DV-Lösung überprüft werden. Für den DV-Einsatz zur Unterstützung der Verwaltungsaufgaben liegen bisher auch keine Wirtschaftlichkeitsrechnungen vor. Weder können die Gesamtkosten der DV (mehr als 3 Mio DM jährlich) den Einzelprojekten zugeordnet, noch konnte bei der Prüfung ein monetär bewertbarer Nutzen, z.B. in Form von Personaleinsparungen, festgestellt werden.

Die Universität vertritt hierzu die Auffassung, daß bisher allgemein anerkannte Verfahren für Wirtschaftlichkeitsrechnungen fehlen und Wirtschaftlichkeitsrechnungen nicht selbst unwirtschaftlich sein dürfen. Sie wird aber darauf hinwirken, daß künftig Kostenüberlegungen im Bereich der Wirtschaftlichkeitsrechnung durchgeführt werden.

Abschließend hat das Staatsministerium in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß die Universität Augsburg die Beanstandungen des ORH sehr ernst genommen hat und nimmt und die erforderlichen Konsequenzen zieht. Ferner wird betont, daß Ministerium und Universität nachdrücklich bestrebt sind, die schwierige Situation des Rechenzentrums zu verbessern.

40 Staatliches Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie

(Kap. 15 53)

Beim Staatlichen Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie sind seit langem die ursprünglichen Aufgaben weitgehend entfallen. Nachdem bereits seit 17 Jahren erfolglos versucht wurde, für das Institut neue Aufgaben zu finden, sollte es angesichts jährlicher Kosten von 1,3 Mio DM unverzüglich aufgelöst werden.

Das Staatliche Forschungsinstitut für angewandte Mineralogie (Institut) wurde 1956 in Regensburg errichtet und war zunächst der Technischen Universität München zugeordnet. Seit 1987 ist es an die Universität Regensburg angegliedert und hat die Stellung einer wissenschaftlichen Einrichtung an dieser Hochschule gemäß

Art. 129 Abs. 5 BayHSchG. Das Institut untersteht unmittelbar dem Staatsministerium. Der Freistaat Bayern wendet für das Institut jährlich 1,3 Mio DM auf.

40.1 **Aufgabenstellung und tatsächliche Tätigkeit des Instituts**

Das Institut hat die Aufgabe, mit mineralogisch-petrographischen Methoden die Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und zukunftsorientierten Nutzung der mineralischen Rohstoffe des oberpfälzischen und niederbayerischen Raums wissenschaftlich zu erforschen und dabei besonderes Augenmerk auf für den ostbayerischen Raum wichtige Probleme zu legen.²

Die tatsächliche Tätigkeit des Instituts deckt sich aber seit Jahren weitestgehend nicht mehr mit den zugewiesenen Aufgaben.

Das Institut hat nur bis 1987 Jahresberichte erstellt, in denen die Tätigkeiten und die Veröffentlichungen aufgeführt waren. Auch danach hätte die wissenschaftliche Leitung dem Staatsministerium, der Universität und dem Kuratorium jährlich über den Stand und die Planung der Forschungsvorhaben (Tätigkeitsbericht und Programmorschau) berichten müssen.³ Sitzungen der wissenschaftlichen Leitung fanden aber nur gelegentlich und ohne feste Tagesordnung statt. Tätigkeitsberichte wurden nicht vorgelegt und auch vom Staatsministerium, von der Universität oder vom Kuratorium nicht angefordert.

Die wissenschaftlichen Mitarbeiter haben intern jedoch nach wie vor jährliche Tätigkeitsberichte erstellt. Diese wurden vom ORH hinsichtlich der Forschungstätigkeiten (ohne Betreuung von Diplomarbeiten und Dissertationen) und Veröffentlichungen mit folgenden Ergebnissen ausgewertet:

Die Aufsuchung von Bodenschätzen im ostbayerischen Raum wurde vom Institut nicht mehr betrieben. Diese Aufgabe hat sich mittlerweile erledigt, zumal der Erzbergbau in Ostbayern eingestellt worden ist. Die Arbeiten des Instituts auf dem Gebiet der Mineralogie beziehen sich zum größten Teil nicht auf Vorkommen aus dem ostbayerischen Raum, sondern z.B. auf Metabasite der Zone Tepla-Taus/Tschechien, Diatomite aus Peru und Paläoklimatologie von Etosha/Namibia.

2) vgl. auch Vorbemerkung zu Kap. 15 53

3) vgl. Nr. 2.3 der Bekanntmachung des Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst vom 25. August 1987, KWMBI I S. 291

Geochemische Untersuchungen in den letzten Jahren befassen sich z.B. mit Eisenschlacken aus diversen Grabungen, einem römischen Brennofen, jungsteinzeitlichen Steinbeilen oder Grabungsstätten in Ägypten. Auch in der Keramik- und Tonmineralogie beziehen sich die durchgeführten Untersuchungen überwiegend nicht auf Rohstoffe aus dem ostbayerischen Raum. Sie beruhen vielmehr weitgehend auf Aufträgen der Deutschen Keramischen Gesellschaft zur Prüfung von Rohstoffen aus Australien, Spanien, USA, China und Finnland oder von Klebsanden, deren größte Vorkommen in der Pfalz, der Eifel und im Westerwald liegen.

Dem Institut unmittelbar sind zuletzt 1990 Drittmittel in nennenswerter Höhe (116 000 DM) zugeflossen. Soweit in den letzten Jahren Drittmittelforschungen durchgeführt wurden, erfolgten diese in Zusammenarbeit mit den Universitäten Erlangen und Regensburg. Die Drittmittel sind bei diesen Universitäten eingegangen und wurden auch von diesen verwaltet. So wurden z.B. 1994 Drittmittel von 202 000 DM über die Universität Regensburg abgewickelt.

Die Zahl der Veröffentlichungen aller Institutsmitarbeiter belief sich seit 1987 auf nur drei bis acht Veröffentlichungen pro Jahr. Ein großer Teil davon steht im Zusammenhang mit Veröffentlichungen anderer Institutionen/Autoren.

40.2 Bemühungen zur Neuorientierung des Instituts

Die Tätigkeit des Instituts wurde in der Vergangenheit bereits mehrfach als zu ineffizient beanstandet:

So wurde in den Empfehlungen der Bayerischen Hochschulplanungskommission von 1978 die Stellung des Instituts als problematisch und revisionsbedürftig angesehen, da sich der Aufgabenbereich nicht grundlegend vom geowissenschaftlichen Forschungsbereich der wissenschaftlichen Hochschulen unterscheidet. Der Beirat für Wissenschafts- und Hochschulfragen regte 1981 an, mehr Aufmerksamkeit auf die wirtschaftliche Verwertbarkeit der Untersuchungsergebnisse über die Rohstoffveredelung und -verarbeitung zu legen. Das Staatsministerium war 1986 der Auffassung, daß die Effizienz der Arbeit des Instituts weiter zu wünschen übrig lasse, hat hieraus aber keine entscheidenden Schlußfolgerungen gezogen.

Der Wissenschaftliche Beirat des Instituts hat 1986 empfohlen, es an die Universität Regensburg anzugliedern. Auch diese hat versucht, für das Institut neue Aufgaben zu finden. Aufgrund der Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Angewandte Geologie sollte das Institut Arbeiten im Bereich der Qualitätsprüfung von

mineralischen Baustoffen sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen natürlicher Baustoffe, mineralischer Recyclingbaustoffe und von Reststoffen der Müllverbrennung durchführen. Außerdem könne die Angleichung deutscher Prüfnormen für mineralische Rohstoffe an europäische Normen und an die zukünftige Umweltgesetzgebung vom Institut mitbearbeitet werden.

Nachdem der ORH aufgrund seiner Prüfung im Jahr 1995 das Staatsministerium auf die ungenügende Aufgabenerledigung hingewiesen hatte, hat es eine Kommission einberufen. Diese Strukturkommission kommt "neben der Feststellung zahlreicher Fehlentwicklungen, die die Monita des ORH in vielen Punkten rechtfertigen," zu dem grundsätzlichen Ergebnis, daß die bisher formulierten Aufgaben des Instituts nicht mehr aktuell erscheinen, aber Ansatzpunkte für eine sinnvolle Neuentwicklung bieten. Die Elektronik der wichtigsten Geräte sei freilich völlig veraltet und müsse ersetzt werden.

40.3 Personalverhältnisse

Das Institut verfügt über 14 Stellen, darunter fünf Stellen für wissenschaftliches Personal. Die Stellen des Direktors sowie eines der beiden Abteilungsleiter sind zum 31. Mai 1995 durch Ruhestandsversetzung frei geworden. Ein weiterer Abteilungsleiter wird in wenigen Jahren die gesetzliche Altersgrenze erreichen. Die A 16-Stelle des Direktors wurde 1995 zur Universität Regensburg umgesetzt und in eine C 3-Stelle umgewandelt.

40.4 Auffassung des ORH

Trotz zahlreicher Überlegungen ist es **seit 1978 nicht gelungen**, die Arbeit des Instituts hinreichend effektiv auszurichten. Nach Auffassung des ORH besteht deshalb keine Notwendigkeit mehr, für den derzeitigen Aufgabenbereich ein Institut als staatliche Einrichtung weiter zu unterhalten. Er schlägt vor, das Institut aufzulösen. Die gegenwärtige Personalsituation im Leitungsbereich würde dies erleichtern. Die noch besetzten Stellen des Instituts sollten auf andere staatliche Bereiche, z.B. die Universität Regensburg, vorläufig übertragen werden und künftig wegfallen.

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH im Grundsatz darin überein, daß bei einer Beibehaltung des bisherigen Aufgabenbereichs eine weitere Finanzierung des Instituts nicht vertretbar erscheint. Das Institut müsse deshalb - entsprechend den Ausführungen der Strukturkommission - eine neue Orientierung erhalten,

seine Arbeitsschwerpunkte auf Umwelt-Biochemie und angewandte Geochemie verlagern, die angewandte Forschung verstärken und die bisher betriebenen Serviceaufgaben zurückstellen. Zur Förderung von Technologietransfer auch mit kleinen und mittleren Betrieben solle das Institut nunmehr in die Universität Regensburg eingegliedert werden. Eingespart werden könne im wesentlichen aber nur bei der Werkstatt und einer Verwaltungsstelle. Aufgrund eines noch eingehend zu prüfenden Konzeptentwurfs der Universität Regensburg bestehe die begründete Aussicht, die Effizienz der Forschungstätigkeit des Instituts erheblich zu steigern.

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, daß nunmehr seit 17 Jahren erfolglos geprüft wird, wie der Aufgabenbereich des Instituts effektiver gestaltet werden könnte. Im Ergebnis laufen die Überlegungen des Staatsministeriums auf die Neugründung eines Universitätsinstituts hinaus. Angesichts der Bemühungen zum Abbau staatlicher Aufgaben und im Hinblick auf die Engpässe in der Lehre ist keine Notwendigkeit ersichtlich, staatliche Mittel für neue Aufgaben einzusetzen, für die bisher kein zusätzlicher vordringlicher Bedarf erkennbar war.

41 **Lehrpersonalausstattung der Akademie der Bildenden Künste in München**

(Kap. 15 60)

Trotz seit zehn Jahren kontinuierlich sinkenden Studentenzahlen wurde das Stellenvolumen des Lehrpersonals der Akademie für Bildende Künste in München in den letzten Jahren deutlich angehoben. Der ORH hält es für geboten, die Ausstattung mit Lehrpersonal zurückzuführen.

Die Kunsthochschulen dienen der Pflege der Künste, der Entwicklung künstlerischer Fähigkeiten und der Vermittlung künstlerischer Kenntnisse und Fertigkeiten. In Bayern bestehen vier Kunsthochschulen, darunter je eine Akademie der Bildenden Künste in München und Nürnberg. Für die beiden Akademien betragen 1993 die Ausgaben 13,1 Mio DM bzw. 6,3 Mio DM, wovon die Personalausgaben mit 10,4 Mio DM bzw. 4 Mio DM den Großteil ausmachen.

41.1 Ausgaben für Professoren und Assistenten

Die Personalausgaben für Professoren sowie wissenschaftliche und künstlerische Assistenten an den beiden Akademien haben sich von 1984 bis 1993 wie folgt entwickelt (vgl. Zahlenübersicht 1):

Gesamtbezüge der aktiven Professoren und Assistenten Zahlenübersicht 1
in TDM

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Akademie München	2 851	2 782	2 976	3 123	3 251	3 211	3 520	3 691	4 391	4 568
Akademie Nürnberg	1 134	1 156	1 280	1 301	1 366	1 400	1 544	1 481	1 466	1 616

Demnach sind seit 1984 die Personalausgaben an der Akademie München um 60 % gestiegen, wobei besonders der hohe Anstieg seit 1989 auffällt. Dagegen entspricht der Ausgabenzuwachs bei der Akademie Nürnberg mit 43 % in etwa den Besoldungserhöhungen in den zehn Vergleichsjahren.

Der ORH hat bereits in früheren Jahresberichten⁴ allgemein auf die Probleme hingewiesen, wenn die Personalausgaben über die linearen Erhöhungen hinaus ansteigen. Er hat eine Begrenzung des Anstiegs der Personalkosten und eine Verringerung der Personalstellen gefordert. Unter diesem Gesichtspunkt hat der ORH geprüft, ob der überproportionale Anstieg der Personalausgaben bei der Akademie München unter dem Gesichtspunkt der unabwiesbaren Aufgabenmehrung gerechtfertigt war.

41.2 Entwicklung der Planstellen für Professoren sowie wissenschaftliche und künstlerische Assistenten der Akademie München

Die Zahl der Planstellen des Lehrpersonals der Akademie der Bildenden Künste in München hat sich wie folgt entwickelt (vgl. Zahlenübersicht 2):

4) vgl. z.B. ORH-Berichte 1986 TNr. 15 und 1992 TNr. 14

Entwicklung des Stellenplans

Zahlenübersicht 2

Stellen	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Professoren	34	34	34	34	34	35	35	37	37	37
Akad. Mittelbau (BesGr. A 13 - A 15)	6	6	6	7	7	7	7	8	9	11
Fachlehrer (BesGr. A 10 - A 12)	10	10	10	10	10	10	10	8	7	7
Assistenten	12	12	12	12	12	12	12	15	15	15
zusammen	62	62	62	63	63	64	64	68	68	70

Die Zahl der Stellen für Professoren hat sich von 1984 bis 1993 zwar nur um drei Stellen oder 8,8 % erhöht. Für die wissenschaftlichen und künstlerischen Assistenten standen 1993 ebenfalls nur drei Stellen mehr als 1984 zur Verfügung. Wegen der geringen Ausgangsbasis entspricht dies jedoch bereits einer Ausweitung um 25 %. Der Akademische Mittelbau (Studienräte bis Studiendirektoren, BesGr. A 13 bis A 15) wurde dagegen seither um fünf Stellen oder 83 % ausgeweitet. Insgesamt errechnet sich eine Ausweitung des Stellenplans der Akademie für das Lehrpersonal um acht Stellen von 62 auf 70 Stellen bzw. um 13 %.

An der Hochschule sind zusätzlich 60 Lehrbeauftragte tätig. Trotz gleichbleibender Höhe der Vergütung je Stunde stiegen die Vergütungen für Lehraufträge insgesamt und damit die zusätzliche Lehrkapazität ebenfalls erheblich um 64 % an (vgl. Zahlenübersicht 3):

**Vergütungen für Lehraufträge
in TDM**

Zahlenübersicht 3

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
168,9	178,9	184,8	225,3	248,9	241,6	242,3	292,7	243,1	276,8

Daraus ergibt sich, daß die Zahl der erteilten Lehraufträge erheblich zugenommen hat und nebenamtliches nicht durch hauptamtliches Lehrpersonal ersetzt worden ist.

41.3 Studentenzahlen

Die Zahl der an der Akademie für Bildende Künste in München zugelassenen Studenten hat dagegen seit über zehn Jahren kontinuierlich abgenommen. An der

Akademie für Bildende Künste in Nürnberg stieg die Studentenzahl jedoch in demselben Zeitraum um über 16 % und hatte 1991/92 sogar einen Anstieg um 28 % erreicht (vgl. Zahlenübersicht 4 und das Schaubild):

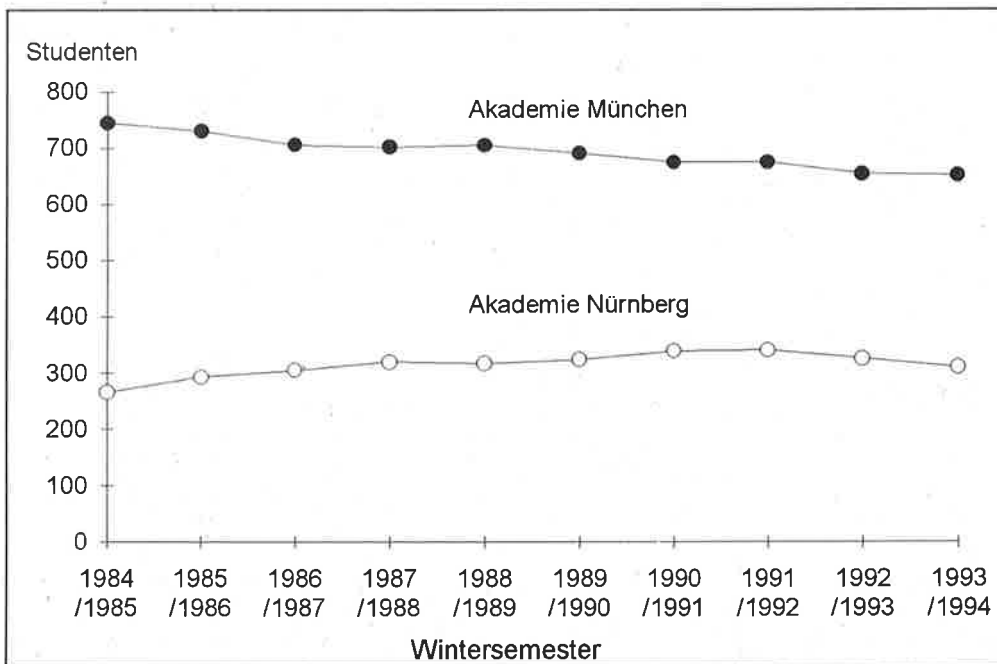
Anzahl der Studenten
laut Haushaltsplan

Zahlenübersicht 4

	Wintersemester									
	1984/ 1985	1985/ 1986	1986/ 1987	1987/ 1988	1988/ 1989	1989/ 1990	1990/ 1991	1991/ 1992	1992/ 1993	1993/ 1994
Akademie München	745	730	706	702	705	691	675	675	654	651
Akademie Nürnberg	266	293	305	320	317	324	339	341	326	310

Anzahl der Studenten
laut Haushaltsplan

Schaubild



An der Akademie für Bildende Künste in München stehen insgesamt eine dauerhaft beschäftigte Lehrperson und zusätzlich ein Lehrbeauftragter für durchschnittlich zehn Studenten zur Verfügung. Diese großzügige Ausstattung mit Lehrperso-

nal steht deutlich im Gegensatz zu den Verhältnissen an den übrigen Hochschulen im Freistaat Bayern.

41.4 Einsparpotential

Nach den Untersuchungen des ORH hat sich somit von 1984 bis 1993 die Zahl der Studenten an der Akademie München um 12,6 % vermindert, das hauptamtliche Lehrpersonal hat im gleichen Zeitraum um 13 % zugenommen. Die Zunahme an Lehrpersonal war somit nicht durch einen entsprechenden Aufgabenzuwachs veranlaßt. Der ORH sieht deshalb im Bereich des Lehrpersonals erhebliche Einsparpotentiale und schlägt vor, die Ausstattung insbesondere bei folgenden Fachbereichen zu überprüfen:

- Für die beabsichtigte Einführung eines obligatorischen Grundstudiums wurden 1975 zwei Lehrstühle geschaffen, die demnächst frei werden. Auf das obligatorische Grundstudium hat die Hochschule jedoch längst verzichtet und bietet Grundstudien lediglich auf freiwilliger Basis an. Das Staatsministerium vertrat bereits 1981 die Auffassung, daß unter diesen Voraussetzungen die beiden Planstellen für Professoren nicht geschaffen worden wären. Es hat jedoch keine Folgerungen hieraus gezogen.
- Der Lehrstuhl für den Fachbereich Glas findet seit mindestens zehn Jahren bei den Studenten nur geringes Interesse. Seit 1985/1986 schwankt die Zahl der Studenten des jeweiligen Wintersemesters im Fachbereich Glas zwischen fünf und zehn. Das Staatsministerium räumt hierzu ein, daß sich die Klasse Glas nicht so positiv entwickelt habe, wie dies Akademie und Ministerium erwartet hätten.
- Gleichfalls geringes Interesse über einen längeren Zeitraum war beim Aufbaustudium Architektur festzustellen. In den Wintersemestern 1984/85 bis 1993/94 nahmen durchschnittlich nur 13 Studenten am Aufbaustudium Architektur teil. Trotz des geringen Interesses wurde ab 1991 für diesen Bereich noch ein weiterer Professor an die Akademie berufen.

Das Staatsministerium ist lediglich bereit, vom Aufbaustudiengang Architektur eine C 3-Stelle ab 1. Januar 1997 zu einer anderen Hochschule in München umzusetzen. Weitergehende Einsparungsmaßnahmen würden der Hochschule den letzten Entwicklungsspielraum nehmen. Die Hochschule solle auf wichtige Entwicklungen in den kommenden Jahren reagieren können. Die Professorenstellen dürften für die Leitung von Klassen benötigt oder vielleicht für die Abdeckung eines

wichtigen neuen Bereichs verwendet werden. Im übrigen seien die Studentenzahlen 1994/1995 bereits um rd. 4 % gestiegen. Auch sei die Personalausstattung der Akademien in München und Nürnberg nicht vergleichbar.

Die Stellungnahme des Staatsministeriums kann die Bedenken des ORH nicht ausräumen. So waren auch im Wintersemester 1994/1995 im Fachbereich Glas nur neun Studenten eingeschrieben. Zur Lehrpersonalausstattung im Grundstudium hat sich das Staatsministerium überhaupt nicht geäußert. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht ist es nicht gerechtfertigt, eine derart hohe Zahl von Professoren und anderen Lehrpersonen für verhältnismäßig wenig Studenten vorzuhalten.

42 Leistungen aus dem Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz

(Kap. 15 74, Anlage A Nr. 14 zu Epl. 15)

Die Förderung aus dem Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz weist erhebliche Mängel auf. Deshalb sollten künftig bei der Ermittlung der zumutbaren Eigenleistung die steuerlichen Vorteile stärker berücksichtigt, im Verkaufsfall ein Wertausgleich an den Fonds vorgesehen und vor der Mitfinanzierung von Renovierungsmaßnahmen durch bauliche Voruntersuchungen die zu erwartenden Sanierungskosten sorgfältiger ermittelt werden.

42.1 Allgemeines

Im Freistaat Bayern befinden sich 110 000 Baudenkmäler, die den Schutzbestimmungen des Denkmalschutzgesetzes (DSchG) unterliegen. Nach den von der Rechtsprechung entwickelten Ausgestaltungen der Sozialbindung des Eigentums ist es grundsätzlich Pflicht des Eigentümers, für die Instandsetzung und Erhaltung seines Baudenkmals zu sorgen.

Wird das Eigentum durch den Denkmalschutz über die Grenze der Sozialbindung hinaus beeinträchtigt, erfolgt nach Art. 18 ff. DSchG eine Entschädigung durch die öffentliche Hand. Der Entschädigungsaufwand wird aus einem nach Art. 21 Abs. 2 DSchG errichteten Entschädigungsfonds (Fonds) getragen. Dieses staatliche Sondervermögen wird durch jährliche Beiträge gebildet, die vom Freistaat Bayern und den Gemeinden jeweils zur Hälfte aufgebracht werden.

In den Jahren 1974 bis 1994 standen dem Fonds insgesamt 614,7 Mio DM (einschließlich Zinsen und Darlehensrückzahlungen) zur Verfügung. Seit 1991 betragen die Zuweisungen an den Fonds jährlich 40 Mio DM.

Die Zahlungen aus dem Fonds entfallen nur zu einem sehr geringen Teil auf Entschädigungsleistungen im formellen Sinn. Sie erfolgen nahezu ausschließlich als Zuwendungen für Instandsetzungs- und Sicherungsmaßnahmen, die von den Denkmalseigentümern freiwillig bzw. zur Vermeidung behördlicher Auflagen und Enteignungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Finanzierungsleistungen setzen nach Art. 4 Abs. 1 DSchG voraus, daß die volle Kostentragung für den Eigentümer nicht mehr zumutbar ist.

42.2 Verbesserungsvorschläge für den Verfahrensvollzug

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben den Verfahrensablauf bei der Inanspruchnahme des Fonds stichprobenweise geprüft und dabei einige Mängel grundsätzlicher Art festgestellt.

42.2.1 Ermittlung der zumutbaren Eigenleistung

Die Höhe der finanziellen Leistungen des Staates aus dem Fonds richtet sich gemäß Art. 22 Abs. 1 Satz 1 DSchG nach der Bedeutung und Dringlichkeit des Falles und nach der Leistungsfähigkeit des Eigentümers. Nach den einschlägigen Richtlinien des Staatsministeriums wird die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht nur nach den sachbezogenen Gegebenheiten (Verhältnis Instandsetzungskosten/ Ertrag des Baudenkmals) beurteilt, sondern hängt auch von der finanziellen Situation des zur Erhaltung des Denkmals Verpflichteten ab. Der an öffentlichen Zuwendungen Interessierte hat hierzu unter Vorlage entsprechender Unterlagen (z.B. Steuerbescheide) seine wirtschaftlichen Verhältnisse zu schildern. Die Untere Denkmalschutzbehörde (Landratsämter bzw. kreisfreie Gemeinden und Große Kreisstädte) erstellt im Benehmen mit dem Denkmaleigentümer den Zuwendungsantrag, der u.a. einen detaillierten Finanzierungsplan enthält. Dieser wird mit allen Antragsunterlagen dem Landesamt für Denkmalpflege (LfD) vorgelegt. Das LfD übermittelt die Antragsunterlagen mit einer denkmalpflegerisch-fachlichen Stellungnahme dem Staatsministerium, das den Bewilligungsbescheid erläßt.

Die Prüfungen haben gezeigt, daß gerade bei größeren Vorhaben die zumutbare Eigenleistung - besonders unter Berücksichtigung sonstiger steuerlicher Entla-

stungsmöglichkeiten aus dem Denkmalobjekt - nicht immer ausreichend ermittelt worden ist.

- a) So wurde für die Instandsetzung einer Schloßanlage mit knapp 7 Mio DM Gesamtkosten eine zumutbare Eigenleistung von 1,6 Mio DM festgelegt. Der Restbetrag wurde mit 1,6 Mio DM als Zuschuß und mit 0,7 Mio DM als Darlehen (Zinssatz 2 %) aus dem Fonds und im übrigen aus verschiedenen öffentlichen Fördertöpfen (Städtebauförderung, Leistungen des Landkreises, Stiftungsmittel) bezuschußt.

Nach den verfügbaren Unterlagen wurde die Zumutbarkeit offensichtlich nur cursorsch geprüft. Die Steuervorteile des Eigentümers nach §§ 7 i und 10 f EStG sowie die beträchtlichen Vorsteuererstattungen wurden bei der Bewilligungsentscheidung nicht ausreichend berücksichtigt. Diese steuerlichen Vergünstigungen durch Abschreibungen und Vorsteuererstattung hatten im konkreten Fall zur Folge, daß der Eigentümer keine echte Eigenleistung mehr zu erbringen hatte.

Zwar ist in den bisherigen Förderrichtlinien die Anrechnung steuerlicher Vorteile nicht ausdrücklich genannt. Nach den allgemein geltenden Zuwendungsbestimmungen gehören aber abziehbare Vorsteuern nicht zu den zuwendungsfähigen Kosten; im übrigen sind bei der Bemessung der Zuwendung steuerliche Vergünstigungen angemessen zu berücksichtigen.⁵ Der gleiche Gedanke findet sich auch in Art. 20 Abs. 1 Satz 2 DSchG, in dem geregelt ist, daß Steuervorteile in angemessenem Umfang auf die Entschädigung anzurechnen sind.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß ohne die Zuwendung aus dem Fonds die Schloßanlage weiter verfallen wäre. Außerdem habe der Eigentümer die Kosten der Zwischenfinanzierung getragen und müsse künftig erhebliche Aufwendungen für die Anlage tragen.

Die durch die Bayerische Verfassung und durch das Denkmalschutzgesetz vorgegebenen herausragenden Ziele des Denkmalschutzes würden nach Ansicht des Staatsministeriums in Frage gestellt, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse des jeweiligen Eigentümers grundsätzlich einziges Kriterium der Förderung aus öffentlichen Mitteln wären. Das Staatsministerium versuche deshalb in jedem Einzelfall eine Einigung über die Finanzierung mit allen Beteiligten - den Behörden wie den Eigentümern - herbeizuführen. Dieses Bemühen sei zwar zeitaufwendig und extrem arbeitsintensiv, habe aber den Vorteil des Verwaltungs-

5) VV Nrn. 2.3 und 2.5 zu Art. 44 BayHO

friedens zur Folge. Dies sei, gerade bei einer so dissensträchtigen Materie wie dem Denkmalschutz, nicht zu gering zu gewichten.

Nach Auffassung des ORH dürfen diese Überlegungen allerdings nicht dazu führen, daß eine Denkmalschutzmaßnahme ohne angemessene Selbstbeteiligung des Eigentümers durchgeführt wird.

- b) Bei einer als Abschreibungsmodell errichteten Hotelanlage unter Einbeziehung eines Schloßgebäudes (Gesamtkosten über 30 Mio DM) wurden aus dem Fonds je 0,2 Mio DM als Zuschuß und als Darlehen bewilligt. Eine nähere Prüfung der erheblichen Steuervorteile wurde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nicht vorgenommen. Nach Auffassung des ORH hätte das Vorhaben auch ohne die Mittel aus dem Fonds durchgeführt werden können. Die Bewilligung der Zuwendungen mehr als ein Jahr nach Inbetriebnahme der Hotelanlage stellt einen "Mitnahmeeffekt" dar.

Der ORH ist der Ansicht, daß wegen der knappen Fondsmittel und der großen Zahl der Denkmäler die wirtschaftliche Zumutbarkeit kritischer geprüft werden muß.

- c) Neben der künftig vollständigen Berücksichtigung von Steuervergünstigungen und Vorsteuerabzug schlägt der ORH noch folgende Verbesserungen bei der Prüfung der zumutbaren Eigenleistung vor:

- Aktuelle Daten zur wirtschaftlichen Situation des Antragstellers: Die vorgelegten Steuerbescheide betrafen häufig bereits länger zurückliegende Zeiträume.
- Zuwendungen aus dem Fonds verstärkt als zinsgünstige Darlehen: Um hierfür geeignete Fälle besser ermitteln zu können, sollte die effektive wirtschaftliche Belastung nicht primär anhand von Steuerbescheiden, sondern bei größeren Objekten durch Vorlage eines Liquiditätsstatus dargelegt werden. Durch die Zuweisung von steuerlichen Verlusten aus anderen Einkunftsarten geben die in den Steuererklärungen enthaltenen Einkommensbeträge die tatsächliche Finanzkraft nur unzureichend wieder. Berücksichtigt werden sollten außerdem die Ertragsaussichten nach Instandsetzung des Denkmalobjekts.

42.2.2 Wertausgleich im Verkaufsfall

In den Bewilligungsbescheiden wurde in manchen Fällen eine "Wertsicherungsklausel" aufgenommen, durch die sichergestellt werden sollte, daß beim Verkauf eines Denkmals, das mit Mitteln des Fonds instand gesetzt wurde, ein angemessener Ausgleich für den Wertzuwachs an diesen zurückfließt. Bei Berechnung des Wertausgleichs wird eine jährliche Degression vorgesehen, die dazu führt, daß spätestens nach 45 Jahren ein Wertausgleich entfällt. In vielen - nach Ansicht des ORH - geeigneten Fällen wurde von einer Wertsicherungsklausel abgesehen. Im übrigen herrscht eine uneinheitliche Praxis, da es an einer generellen Regelung fehlt. So wurde bei einem Zuschuß (12 % der Gesamtkosten) zur Instandsetzung einer Basilika eine Wertsicherungsklausel vorgesehen. Eine solche unterblieb andererseits bei der Instandsetzung eines als Hotel und Gaststätte genutzten Fachwerkbaus (Gesamtkosten 3 Mio DM), der bei einer Eigenleistung des Eigentümers von 22 % allein zu 60 % aus dem Fonds gefördert wurde.

Der ORH spricht sich dafür aus, in die Förderrichtlinien entsprechende Regelungen aufzunehmen. Wichtig wäre dabei auch, zumindest in größeren Fällen die Rückzahlungsverpflichtung durch eine entsprechende Grundbucheintragung abzusichern. Nach bisheriger Praxis erfährt der Staat von einem evtl. Verkauf allenfalls per Zufall.

Das Staatsministerium hält zwar eine entsprechende Änderung der Förderrichtlinien nicht für erforderlich, nimmt aber inzwischen bei Zuwendungsempfängern, die Privatpersonen sind und mindestens 50 % der zuwendungsfähigen Kosten als Zuschuß erhalten, "grundsätzlich" eine Wertausgleichsklausel in den Bewilligungsbescheid auf.

Der ORH hält weiter an seiner Forderung nach einer klaren und umfassenden Regelung in den Richtlinien fest.

42.2.3 Anpassung des Brandversicherungswerts

Bei einer aus dem Fonds mit 2 Mio DM durch Darlehen und Zuschüsse geförder-ten Instandsetzung einer Schloßanlage wurde festgestellt, daß der Brandversicherungswert nicht entsprechend den Investitionen angepaßt wurde. Da es sich dabei um ein generelles Problem handelt, wurde vom Rechnungsprüfungsamt vorgeschlagen, entsprechend der Praxis der Kreditinstitute bei der Ausreichung der

Darlehen (und entsprechend bei sonstigen Zuschüssen) den Nachweis einer Brandversicherung über den vollen Wert zu verlangen.

Das Staatsministerium ist inzwischen diesem Vorschlag gefolgt.

42.2.4 Voruntersuchungen und Überwachung der Instandsetzungsarbeiten

Um den Mitteleinsatz realistisch zu steuern, muß nach Ansicht des ORH vor Beginn der Arbeiten ein sorgfältiges Instandsetzungskonzept erstellt werden, das einen Überblick über die insgesamt zu erwartenden Sanierungskosten gibt. Dabei sind aufgrund einer Voruntersuchung der Bausubstanz alle an dem Denkmal notwendigen Arbeiten, ggf. unter Bildung von Bauabschnitten, festzulegen. Ferner müßten die Bauarbeiten bei größeren Maßnahmen durch das LfD ausreichend überwacht werden, um aus evtl. neu erkennbaren Schadstellen den weiteren Bauablauf entsprechend steuern zu können.

So wurde bei der Renovierung eines Schloßgebäudes, für das bislang 2,4 Mio DM allein aus Mitteln des Fonds zur Verfügung gestellt wurden, mangels detaillierter Voruntersuchung nicht erkannt, daß der Dachstuhl in erheblichen Bereichen stark schadhaft war. Die Sanierung der äußeren Dachhaut und ein Teil der Renovierungen in den darunter liegenden Räumen erwiesen sich daher schon wenig später infolge von Wassereintritten als verlorener Aufwand, der bei einer gründlicheren Voruntersuchung vermeidbar gewesen wäre. Außerdem wurden bei der Ausführung der Instandsetzungsarbeiten Abweichungen von den durch das LfD bewilligten Maßnahmen festgestellt. Das LfD hat inzwischen nähere Untersuchungen der Bausubstanz veranlaßt.

In einem weiteren Fall traten bei der Instandsetzung eines als Gasthof genutzten Fachwerkhauses durch nachträglich festgestellte Bauschäden, Brandschutzauflagen und konservatorischen Mehraufwand in kurzer Zeit Kostensteigerungen um über 100 % auf, die zu einer Nachfinanzierung aus dem Fonds von über 1 Mio DM führten.

Das Staatsministerium teilt die Ansicht des ORH, daß Instandsetzungsmaßnahmen mit Mitteln des Fonds intensiver und gründlicher vorbereitet werden müssen und stellt daher für entsprechende Voruntersuchungen dem LfD inzwischen jährlich gesonderte Mittel zur Verfügung, um künftig kostspieligen und risikoreichen Nachfinanzierungsverfahren vorzubeugen.

42.3 Einzelfälle

42.3.1 Verwendung einer Spende als Eigenmittel

Für die Instandsetzung eines Schloßanwesens mit Gesamtkosten von 1,8 Mio DM (davon sind lt. Bescheid zuwendungsfähig 1,1 Mio DM) wurden dem Eigentümer aus dem Fonds 0,4 Mio DM als Zuschuß und 0,1 Mio DM als Darlehen gewährt. Im Finanzierungsplan waren daneben knapp über 1 Mio DM Eigenmittel des Eigentümers vorgesehen. Sie wurden jedoch im Einvernehmen mit dem LfD dadurch geleistet, daß ein Schwager des Eigentümers gegen eine steuerlich wirksame Spendenbescheinigung 1 Mio DM an die Staatskasse für Zwecke der Denkmalpflege überwies.

Unbeschadet der Frage nach der steuerrechtlichen Zulässigkeit widerspricht diese Abwicklung allen zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

Nach Ansicht des Staatsministeriums sei ein solcher Widerspruch nicht erkennbar, auch wenn es beim Erlaß des Zuwendungsbescheids von einer Spende in der erwähnten Höhe keine Kenntnis hatte. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei es aber zweckdienlich, zukünftig die Herkunft der Finanzierungsmittel eindeutiger darzustellen.

Der ORH hält die Weiterreichung der Spendenmittel ohne Zuwendungsbescheid für unzulässig. Außerdem deckte die Spende von 1 Mio DM den für Zwecke des Denkmalschutzes zuwendungsfähigen Kostenanteil von 1,1 Mio DM nahezu ab, so daß weitere Mittel von 0,5 Mio DM aus dem Fonds nicht mehr hätten eingesetzt werden dürfen.

42.3.2 Verstoß gegen Bewilligungsauflagen

- a) Für die Renovierung einer bedeutenden Schloßanlage bewilligte das Staatsministerium 1975 bis 1978 aus dem Fonds Zuschüsse von über 4 Mio DM. Der ORH beanstandete seinerzeit die geringe Eigenbeteiligung des Eigentümers (2,5 bis 5 % der Gesamtkosten) und drängte darauf, evtl. künftige Leistungen nicht mehr als verlorene Zuschüsse, sondern als Darlehen auszureichen.

Das Staatsministerium hat daraufhin, mit Einverständnis des ORH, Zuwendungen für weitere Renovierungen aus dem Fonds nur noch als Darlehen unter folgenden, grundbuchrechtlich gesicherten Bedingungen gewährt:

- Laufzeit 45 Jahre bei Zinsfreiheit;
- die Tilgung ist zunächst ausgesetzt. Eine Rückzahlungspflicht ergibt sich erst, wenn das Schloß oder die in der Anlage befindlichen und in Listen einzeln erfaßten Kunstgegenstände veräußert werden. Die Höhe der Rückzahlungspflicht hängt vom Verkaufserlös ab;
- eine Rückzahlungspflicht entfällt, wenn die zurückzuzahlenden Beträge innerhalb eines im Einzelfall festzulegenden Zeitraums zu weiteren Instandsetzungsmaßnahmen für Baudenkmäler des Eigentümers verwendet werden.

Dieses Finanzierungsmodell wurde zwischenzeitlich auch bei anderen Instandsetzungsmaßnahmen angewandt.

- b) Im August 1994 wurde eine in den vorgenannten Listen enthaltene Handschrift an den Freistaat Bayern verkauft. Die beträchtliche Höhe des Verkaufserlöses hätte vereinbarungsgemäß dazu geführt, daß der Eigentümer entweder die bisher aus dem Fonds gewährten Darlehen (ca. 6 Mio DM) an den Staat zurückzahlen oder für neue Instandsetzungsarbeiten heranziehen hätte müssen.

Das Staatsministerium hat bei der Genehmigung des Verkaufs jedoch auf die Einhaltung dieser Bedingungen verzichtet. Nach den Unterlagen diene der Erlös lediglich der Sanierung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation des Eigentümers, nicht aber im einzelnen festzulegenden Renovierungsarbeiten an Baudenkmalern.

Mit Bewilligungsbescheid vom 19. Oktober 1994 wurde für weitere Baumaßnahmen an dem Objekt ein Darlehen aus dem Fonds von knapp 0,5 Mio DM gewährt.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß es bei der Zustimmung zum Verkauf der Handschrift die "Auflage" erteilte, den Erlös neben der Tilgung von Schulden im Zusammenhang mit der Instandsetzung der Schloßanlage auch für die wirtschaftliche und finanzielle Verbesserung der Situation der Betriebe des Eigentümers einzusetzen. Das Staatsministerium sei dabei davon ausgegangen, daß durch den Verkaufserlös die Grundlage dafür geschaffen wird, die Schloßanlage auch wirtschaftlich auf gesunde Beine zu stellen. Die Unterhaltung des Schlosses sei ein permanenter Zuschußbetrieb. Eine wirtschaftliche Sanierung der Gesamtbetriebe des Eigentümers bilde somit die entscheidende Voraussetzung dafür, daß das Schloß von ihm weiter unterhalten werden

könne. Im übrigen sei daran gedacht, das Schloß und die darin befindlichen Kunstgegenstände in eine Stiftung einzubringen.

Nach Ansicht des ORH stellt das Einverständnis des Staatsministeriums, den Veräußerungserlös der Handschrift für eine allgemeine Sanierung der Wirtschaftsbetriebe heranzuziehen und auf die Rückzahlung an den Fonds zu verzichten, eine Überdehnung des Denkmalpflegebegriffs und einen Verstoß gegen den Wortlaut der seinerzeitigen Finanzierungsregelung ("Instandsetzungsmaßnahmen für Baudenkmäler") dar. Damit wird auch dem Grundgedanken des seinerzeit erarbeiteten Finanzierungsmodells zuwidergehandelt, das gerade dazu dienen sollte, das Schloß und die darin enthaltenen (und daher in Listen erfaßten) Kunst- und Einrichtungsgegenstände ungeschmälert als Gesamtwerk zu erhalten.

Der ORH sieht auch die Gefahr, daß noch weitere Kunstwerke veräußert werden, ohne daß dies unmittelbar der Erhaltung des Schlosses zugute kommt.

43 Bayerische Staatsoper

(Kap. 15 81)

Bei der Staatsoper sind 1991 und 1992 erneut Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 2,2 Mio DM entstanden. Auch 1994 gelang es nur durch den Verzicht auf laufende Bauunterhalts- und Investitionsmaßnahmen, Deckungslücken zu schließen.

Bei der Experimentierbühne der Staatsoper führten aufwendige Produktionen zu staatlichen Zuschüssen bis zu 771 DM pro Besucher. Der ORH schlägt hier eine Neukonzeption und Zusammenarbeit mit dem Experimentiertheater des Staatsschauspiels vor.

Beanstandet wird ferner, daß das Staatsballett an Aufführungen der Staatsoper nicht mitwirkt und hohe Kosten (Zuschuß von 2,3 Mio DM) für ein Gastspiel des Balletts entstanden sind.

43.1 Finanzielle Situation

Der ORH hat in seinem Bericht 1990 (TNr. 40.1) darauf hingewiesen, daß die Staatsoper seit Jahren ihre Ausgabemittel nicht mehr so bewirtschaftet, daß sie zur Deckung der Ausgaben ausreichen. So entstand 1990 ein Fehlbetrag von 6,4 Mio DM. Der Landtag hat diese Wirtschaftsführung durch Beschluß vom

18. Juli 1991 ausdrücklich mißbilligt (LT-Drucksache 12/2638). Auch in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 ergaben sich nochmals Fehlbeträge von insgesamt über 2,2 Mio DM. Sie konnten nur durch zusätzliche staatliche Zuweisungen innerhalb des Einzelplans ausgeglichen werden.

Unter der neuen Intendanz konnten in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 schließlich die Haushaltsansätze eingehalten werden, wie die Zahlenübersicht 1 zeigt:

Haushaltsergebnisse der Staatsoper von 1990 bis 1994 Zahlenübersicht 1
(einschließlich Staatsballett)

1990 DM	1991 DM	1992 DM	1993 DM	1994 DM
- 6 420 000	- 2 147 000	- 130 000	418 000	198 000

Beim Jahresergebnis 1993 ist zu berücksichtigen, daß das Nationaltheater aufgrund der Sanierung der Bühnenmaschinerie ab September 1992 bis Anfang Juli 1993 geschlossen war, was sich durch deutlich geringere Betriebsausgaben kostenmindernd auswirkte.

In den ersten Monaten des Jahres 1994 zeichnete sich wiederum ein erheblicher Fehlbetrag ab. Der ORH empfahl, drastische Sparmaßnahmen zu ergreifen und die seit langem geforderten Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen einzuführen. Die Staatsoper wurde dabei auch gebeten, die Kosten bei Neuinszenierungen zu vermindern. Beispielsweise hält es der ORH für übersetzt, wenn für die Inszenierung von "Un ballo in maschera" Kosten von mehr als 1,4 Mio DM entstanden sind.⁶

Bis Ende 1994 gelang es der Staatsoper zwar rechnerisch, eine Haushaltsüberschreitung abzuwenden. Das mit einem geringfügigen Haushaltsrest von 0,2 Mio DM abschließende Jahresergebnis ist allerdings unter anderem auch darauf zurückzuführen, daß nicht in Anspruch genommene Bauunterhaltungsmittel von 743 000 DM und Mittel für Kleine Baumaßnahmen von 650 000 DM zur Deckung der laufenden Betriebsausgaben eingesetzt wurden. Ohne diese Verschiebung hätte sich auch 1994 eine Haushaltsüberschreitung von 1,2 Mio DM ergeben.

6) Berücksichtigt sind nur direkt zuordenbare Personal- und Sachkosten; die Leistungen des festangestellten Personals bleiben außer Ansatz.

Das Staatsministerium wies darauf hin, daß die genannten Baumittel zum Ausgleich des Haushalts herangezogen werden mußten, da die Betriebsmittel im Bereich Staatsoper und -ballett 1994 im Nachtragshaushalt und nicht vorhersehbar um 2 Mio DM gekürzt wurden. Ohne diese Kürzung hätte die Staatsoper 1994 sogar einen Haushaltsrest erzielt.

Zu den hohen Inszenierungskosten von "Un ballo in maschera" bringt das Staatsministerium vor, daß dieses Beispiel "nicht (mehr) symptomatisch für das Ausgabeverhalten der Bayer. Staatsoper" sei. Die Kosten für die Regieteams und u.a. die Probenkosten seien auch, am internationalen Standard gemessen, "nicht exorbitant hoch". Lediglich die Materialkosten für die Ausstattungen seien relativ hoch. Die Kostenentwicklung in diesem Bereich, besonders in jüngster Zeit, hätten Anlaß dazu gegeben, Kostenschätzung und Kostenkontrolle an der Staatsoper stark zu intensivieren und zu präzisieren. Inzwischen habe sich Erfolg eingestellt. So lägen nach dem vorläufigen Monatsabschluß Juli 1995 die Ausstattungskosten bei 2,1 Mio DM und damit um 0,7 Mio DM unter den Vorjahreszahlen.

Der ORH begrüßt es, wenn seine jahrelangen Mahnungen zu einer besseren Kostenkontrolle und sparsameren Ausstattung der Inszenierungen (vgl. bereits ORH-Bericht 1986 TNr. 30.1) nunmehr besser berücksichtigt werden sollen. Der ORH wird bei künftigen Prüfungen verfolgen, inwieweit sich die angekündigte Tendenz zu einem wirtschaftlichen Verhalten als dauerhaft erweist.

43.2 Experimentierbühne im Marstall

Im ehemaligen Marstallgebäude hinter dem Nationaltheater werden abwechselnd eine Experimentierbühne der Staatsoper (LABOR) und des Staatsschauspiels (Projekt Marstall) betrieben. Zielsetzung beider Experimentierbühnen ist es, die Kunstform Theater dadurch weiterzuentwickeln, daß für die heutige Gesellschaft relevante Themen durch die Beziehungen von Musik, Dramaturgie und Text dargestellt werden. Die klassische Trennung in die Sparten Schauspiel und Musiktheater wird dabei bewußt verlassen.

Während beim Staatsschauspiel die Theaterleitung der Experimentierbühne von Anbeginn einen klaren Kostenrahmen von einer Million Mark pro Spielzeit vorgegeben hat, wurde bei der Staatsoper für das "LABOR" weder ein Gesamtbudget noch ein Kostenrahmen für einzelne Produktionen festgelegt.

43.2.1 Kosten und Besucher einzelner Produktionen

Die Kosten einzelner Produktionen der Experimentierbühne der Staatsoper in den Jahren 1992 bis 1994 und der Produktionen des Staatsschauspiels in der Spielzeit 1993/94 ergeben sich aus der Zahlenübersicht 2:

Finanzielles Ergebnis der Experimentierbühne

Zahlenübersicht 2

	Staatsoper				Staats- schauspiel (1993/94)
	"Augen der Wörter" DM	"Hans und Grete" DM	"Der ganz normale Wahnsinn" DM	zusammen für drei Produktionen DM	zusammen für 13 Produk- tionen DM
Variable Kosten	417 296	229 676	241 928	888 900	1 507 666
Einnahmen	7 718	6 225	4 420	18 363	385 971
Zuschuß	409 578	223 451	237 508	870 537	1 121 695
Anzahl der Vor- stellungen	6	9	6	21	84
Zuschuß pro Vorstellung (DM)	68 263	24 828	39 585	41 454	13 354
Anzahl der Besucher	531	649	489	1 669	6 114
Zuschuß pro Besucher (DM)	771	344	486	521	183

Auch wenn man berücksichtigt, daß das Interesse und damit die Zahl der potentiellen Besucher beim Experimentiertheater von vornherein begrenzt sind, hält der ORH die Produktionskosten und den dadurch notwendigen staatlichen Zuschuß von bis zu 771 DM pro Besucher zumindest bei den Produktionen der Experimentierbühne der Staatsoper für bedenklich hoch. Im gesamten Bereich der Staatsoper betrug in der Spielzeit 1993/94 der Betriebszuschuß je Besucher 174 DM und beim Staatsschauspiel 148 DM.⁷

Beim Einsatz öffentlicher Mittel für Experimentierbühnen kann nicht außer Betracht bleiben, daß nichtstaatliche Bühnen in Bayern für weniger Geld abendfüll-

7) Theaterstatistik 1993/1994 des Deutschen Bühnenvereins

lende Werke inszenieren, die jahrelang im Repertoire verbleiben und von vielen Personen besucht werden.

43.2.2 Stellungnahme

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die zugegebenermaßen besonders aufwendige Produktion "Augen der Wörter" nicht der neuen Intendanz, sondern der Intendanz des Vorgängers zuzurechnen sei. Die Staatsoper habe es ihrerseits bereits für richtig gehalten, an dieser Stelle "den Rotstift anzusetzen", und inzwischen einen Kostenrahmen von 0,3 Mio DM pro Jahr (zuzüglich Sponsorenbeiträge) für das "LABOR" festgelegt.

Die Festlegung eines begrenzten Budgets wird vom ORH begrüßt. Nach seiner Ansicht sollte für das Experimentiertheater im Marstall ferner ein einheitliches und auch an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiertes Konzept gefunden werden. Zu denken wäre dabei an eine gemeinsame Arbeit von Staatsoper und Staatsschauspiel unter einheitlicher Führung.

Noch stärker als bisher sollten Koproduktionen mit anderen Bühnen versucht werden. Erfolgreiche Produktionen könnten auch außerhalb der begrenzten räumlichen Möglichkeiten des Marstallgebäudes aufgeführt werden, um mehr Besucher zu erreichen und höhere Einnahmen zu erzielen. Daneben sollte die Experimentierbühne soweit möglich auf die vorhandenen personellen Ressourcen der Staatsoper zurückgreifen.

43.3 Staatsballett

Das Staatsballett ist nach der "Grundordnung der Bayerischen Staatstheater" eine nichtselbständige Abteilung der Staatsoper, deren Haushaltsmittel in einer eigenen Titelgruppe veranschlagt sind. Sie ist mit künstlerischer Unabhängigkeit ausgestattet, untersteht aber der administrativen und wirtschaftlichen Verantwortung der Staatsoperndirektion.

43.3.1 Leitung

Mit Wirkung zum 1. September 1989 wurde eine Ballettdirektorin als Leiterin des Staatsballetts berufen. Nach den Feststellungen des ORH fehlt es nach mehr als fünf Jahren immer noch an einem schriftlichen Dienstvertrag. Auch eine verbindli-

che Geschäftsanweisung, in der Rechte und Pflichten der Ballettdirektorin im internen Organisationsbetrieb festgelegt sind, wurde nicht erlassen.

Das Staatsministerium führt dazu aus, daß über diese Geschäftsanweisung, wenn auch mit großen Unterbrechungen, seit 1989 permanent zwischen dem Staatsministerium und der Ballettdirektorin verhandelt worden sei. Wegen unterschiedlicher Auffassung, insbesondere über die Modalitäten des Ballettbetriebs, sei es aber bisher zu keinem unterschriftsreifen Papier gekommen. Eine Einigung in dieser Hinsicht stehe auch nicht bevor. Allerdings habe sich die Ballettdirektorin mündlich bereit erklärt, für die Spielzeit 1995/96 einen Dienstvertrag (unter Ausklammerung der Geschäftsanweisung) zu unterzeichnen. Der ORH hält schon im Hinblick auf haftungsrechtliche Risiken den umgehenden Abschluß sowohl des Dienstvertrags als auch der Geschäftsanweisung für dringend erforderlich.

43.3.2 Mitwirkung des Staatsballetts bei Operaufführungen

Nach der "Grundordnung der Bayerischen Staatstheater" ist das Staatsballett verpflichtet, bei Opernvorstellungen mitzuwirken. In früheren Jahren wurde das Ballett in allen geeigneten Aufführungen der Staatsoper auch tatsächlich eingesetzt. Diese Mitwirkungspflichten wurden bei der Personalausstattung des Staatsballetts berücksichtigt. Bei den Operninszenierungen der jüngsten Zeit wurde das Staatsballett allerdings nicht mehr eingesetzt; es wurden dafür fremde Künstler als "Opernballett" verpflichtet. Dies führte beispielsweise bei den Neuproduktionen "Tannhäuser" und "Un ballo in maschera" allein im Haushaltsjahr 1994 zu Mehrausgaben von über 300 000 DM.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß Balletteinlagen in Operaufführungen über lange Jahre hinweg im Grundsatz feststehend und die Ballettcompagnien auf die hierfür erforderliche Zahl an Mitwirkenden zugeschnitten gewesen seien. Dies gelte auch für die personelle Ausstattung des Staatsballetts. Zwischenzeitlich habe sich, insbesondere an der Staatsoper, die szenische Realisierung der Werke hinsichtlich des Balletteinsatzes grundlegend geändert. Es werde erheblich mehr mit Balletteinsätzen gearbeitet, vielfach auch in Opern und an Stellen, in denen früher keine Balletteinsätze vorgesehen wurden. Hinzu komme, daß die gewünschten Bewegungsabläufe mit Ballett im herkömmlichen Sinn oft wenig gemein hätten.

Nach Ansicht des ORH sollte die Intendanz bei künftigen Produktionen Kosten, die aus der Verpflichtung zusätzlicher "Bewegungskünstler" entstehen, stärker auch unter wirtschaftlichen Überlegungen beachten und - soweit möglich - wieder die

Mitglieder der eigenen Compagnie einsetzen. Ferner sollten Kosten aus Fremdbeschäftigungen durch entsprechende Einsparungen bzw. Stelleneinziehungen beim Staatsballett ausgeglichen werden.

43.3.3 New York-Gastspiel 1993

Das Staatsballett gastierte vom 22. Februar bis 7. März 1993 in New York. Die Ballettleitung legte dem Staatsministerium am 12. Februar 1992 einen Kosten- und Finanzierungsplan für das Gastspiel vor. Darin waren zur Deckung der Gesamtausgaben von 2,5 Mio DM Kasseneinnahmen von 1,25 Mio DM sowie Zuschüsse, Sponsorengelder und Bürgschaften von 0,77 Mio DM vorgesehen. Während die Einnahmen auf Schätzungen beruhten, fehlte jeglicher Hinweis, wie die Sponsorengelder gewonnen werden können. Das Staatsministerium genehmigte mit Schreiben vom 26. Februar 1992 das Gastspiel unter der Voraussetzung, daß nicht mehr als 1,6 Mio DM an Haushaltsmitteln benötigt werden.

Mit Schreiben vom 10. April 1992 legte die Verwaltungsdirektion der Staatsoper dem Staatsministerium den Vertrag über die Nutzung des New York State Theaters und einen überarbeiteten Finanzierungsplan vor. Die Ausgaben wurden nunmehr mit 2,82 Mio DM veranschlagt; die Vorstellungseinnahmen wurden auf 1 Mio DM und die Sponsorengelder auf Null reduziert. Damit errechnete sich eine Deckungslücke von 1,82 Mio DM. Der vom Staatsministerium festgelegte Betrag wurde um 282 000 DM überschritten.

Obwohl die Staatsoper im gleichen Schreiben darauf hingewiesen hatte, daß man eine Gewähr zur Schließung der Deckungslücke nicht übernehmen könne, genehmigte das Staatsministerium den vorgelegten Mietvertrag unter der bereits bekannten Voraussetzung, daß nur Haushaltsmittel von 1,6 Mio DM eingesetzt werden dürfen. Sofern dieser Betrag nicht ausreichen sollte, könnten Einsparungen im Haushaltsjahr 1993 und Sponsorenmittel zur Deckung verwendet werden.

Während des Gastspiels wurden 14 reguläre Aufführungen und eine Schülervorstellung gegeben. Trotz eines Werbeaufwands von über 400 000 DM konnten bei den regulären Vorstellungen nur 34,2 % der Karten verkauft werden; über 40 % der Plätze blieben trotz der Ausgabe von Freikarten leer. Wegen des unbefriedigenden Besuchs wurden 300 000 DM weniger eingenommen als geplant.

Obwohl das Gastspiel bereits im Februar/März 1993 stattfand, wurde es erst auf Beanstandung durch den ORH mit über einjähriger Verzögerung im Juli 1994 abgerechnet.

Die Kosten für Vorbereitung und Durchführung des Gastspiels betragen nach der Endabrechnung 2,98 Mio DM. Abzüglich der Einnahmen von 708 000 DM verblieb ein **Zuschußbedarf von 2,27 Mio DM**. Der vom Staatsministerium genehmigte Betrag von 1,6 Mio DM wurde somit um 675 000 DM überschritten. Die zusätzlichen Kosten des Gastspiels verursachten damit einen Zuschuß pro verkaufter Karte von über 170 DM.

Neben den Ausgaben für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit von über 400 000 DM (d.h. 59 % der Vorstellungseinnahmen) hält der ORH insbesondere die Kosten für das technische Personal (520 000 DM) und den Agenten (168 000 DM) für überhöht. Allein der in New York engagierte Technische Direktor erhielt Bezüge von wöchentlich fast 8 000 DM.

Auch die Staatsoper äußerte gegenüber dem ORH, daß bei einer anderen Konzeption ein Teil der Kosten hätte eingespart werden können. Dazu hätte jedoch die Entscheidung zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt getroffen werden müssen. Überlegungen zur Verkürzung des Gastspiels seien wegen zu erwartender Schadensersatzforderungen aufgegeben worden.

Nach Ansicht des ORH litt bereits die Planung des Gastspiels unter gravierenden Fehlern. Zur Finanzierung wurden Sponsorengelder in erheblicher Höhe eingeplant, die sich später als völlig uneinbringlich erwiesen. Die Verträge wurden ohne genaue Kenntnis der Situation am Spielort und so spät abgeschlossen, daß weitere Vertragsverhandlungen mit dem Ziel einer Nachbesserung des Gastspiels in Frage gestellt hätten.

Das Staatsministerium bemerkte hierzu, daß die Defizite in der Planung des Gastspiels nicht auf die Leitung der Staatsoper zurückgingen.

Der ORH verweist hierzu auf die "Grundordnung", nach der das Staatsballett eine Abteilung der Staatsoper ist, die der administrativen und wirtschaftlichen Verantwortung der Staatsoperndirektion untersteht.

Der ORH hält es für notwendig, künftige Gastspiele sorgfältig und realistisch zu kalkulieren. Sponsorengelder sollten nur als Finanzierungsleistung veranschlagt werden, wenn verbindliche Zusagen vorliegen.

Nach Ansicht des ORH sollten die Staatstheater Auslandsgastspiele künftig nur noch dann planen, wenn die zusätzlichen finanziellen Belastungen von Dritten (z.B. Gastland oder sonstige Zuschußgeber) abgedeckt oder hierfür im Haushalt gesondert Mittel ausgewiesen werden.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 26. Oktober 1995



Dr. Vaitl
Präsident

Schutzwaldsanierung in den Bayerischen Alpen

Maßstab 1:300 000



- Sanierungsgebiet vordringlich
- Sanierungsgebiet dringlich
- Gefährdungsgebiet
- Grenze Wuchsgebiet Bayer. Alpen
- Landkreisgrenze
- Forstamtsgrenze

Herausgeber: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Kartengrundlage: Übersichtskarte von Bayern Maßstab 1:300 000
Wiedergabe mit Genehmigung des Bayer. Landesvermessungsamtes München, Nr. 1085/90

- ### Forstamt Immenstadt
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Sorgschrofen - Nord
 - SG 2 Starzlachberg - Gernköpfe
 - SG 3 Grünten - Nord
 - SG 4 Steigbachtal
 - SG 5 Immenstädter Horn
 - SG 6 Vorderer Brodel
 - GG 7 Bärenkopf
 - SG 8 San.fl. außerhalb von SG

- ### Forstamt Sonthofen
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Grünten - Süd
 - SG 2 Großer Wald
 - SG 3 Sorgschrofen - Süd
 - SG 4 Hirschberg/Jochschrofen
 - SG 5 Palmenberg
 - SG 6 Hinterstein
 - SG 7 Hintersteiner Tal
 - SG 8 Obertal
 - SG 9 Retterschwanger Tal
 - SG 10 Schöllang
 - SG 11 Rubi
 - SG 12 Schattenberg
 - SG 13 Oytal
 - SG 14 Gerstruben
 - SG 15 Traufberg
 - SG 16 Ringersgund
 - SG 17 Anatswald
 - SG 18 Einödsbach
 - SG 19 Rappental
 - SG 20 Söller - Fellhorn
 - SG 21 Ochsenberg
 - SG 22 Geißberg
 - GG 23 Rohrmoos
 - SG 24 Wannenkopf
 - SG 25 Hörner
 - SG 26 Prinschen
 - SG 27 Tennenmooskopf
 - SG 28 Riedberg
 - SG 29 Balderschwang
 - SG 30 Hochschelpen
 - SG 31 San.fl. außerhalb von SG
 - SG 32 Imberger Horn

- ### Forstamt Füssen
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Roßstallk. - Baumgartenk.
 - SG 2 Firstberg
 - SG 3 Weitalspitze - Hirschlache
 - SG 4 Altenberg - Jägerhütte
 - SG 5 Gabelschrofen - Nordseite
 - SG 6 Tegelberg-A. - Holzschlag
 - SG 7 Hornburg - Rohrkopf
 - SG 8 Nördlicher Schwarzenberg
 - SG 9 Edelsberg - Alpspitz
 - SG 10 Kienberg
 - SG 11 Breitenberg - Nord
 - SG 12 Breitenberg - Süd
 - SG 13 San.fl. außerhalb von SG
 - SG 14 Kienberg - Nord
 - SG 15 Trauchberge

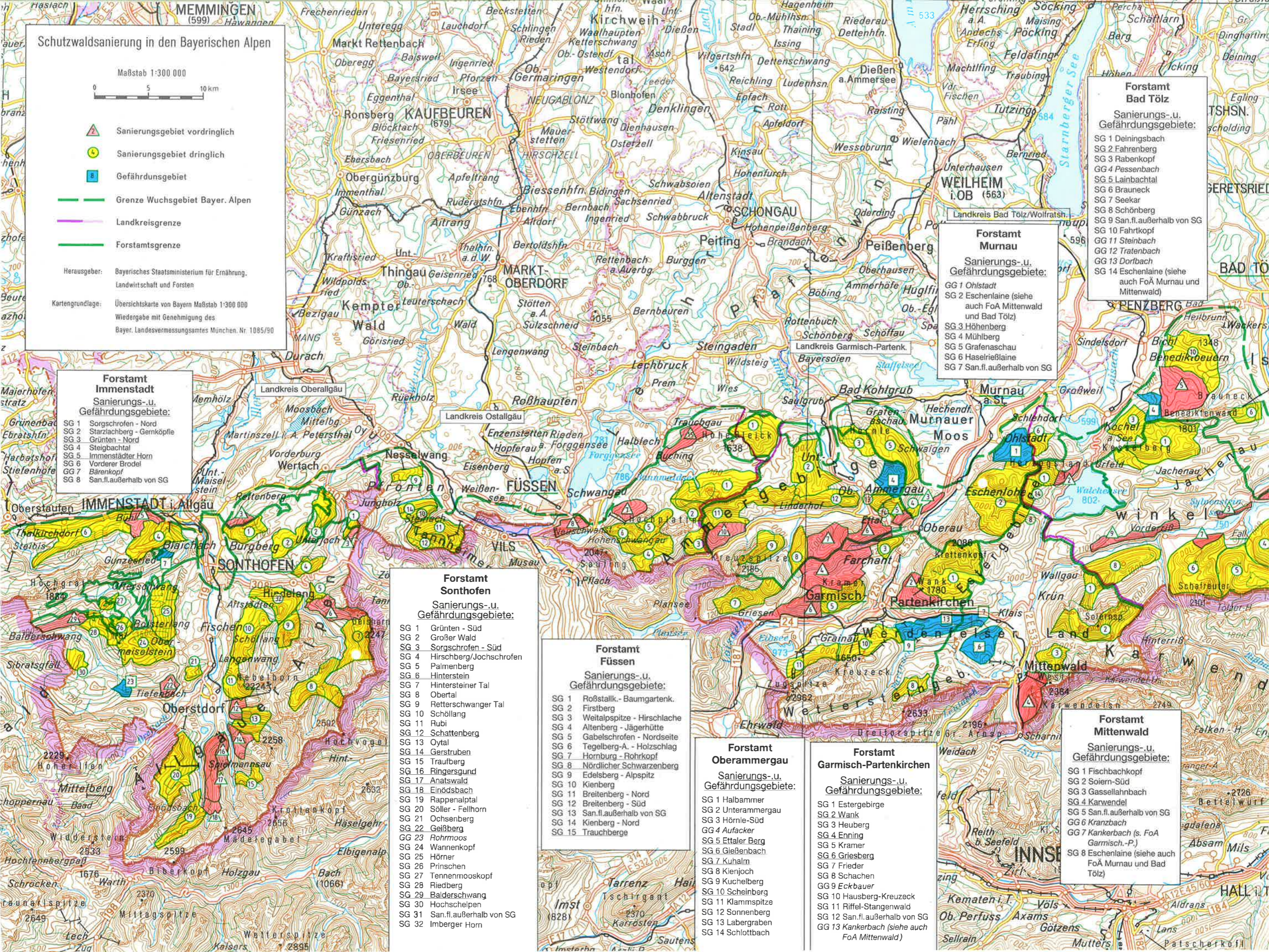
- ### Forstamt Oberammergau
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Halbammer
 - SG 2 Unterammergau
 - SG 3 Hörnle-Süd
 - GG 4 Aufacker
 - SG 5 Ettaler Berg
 - SG 6 Gießenbach
 - SG 7 Kuhalm
 - SG 8 Kienjoch
 - SG 9 Kuchelberg
 - SG 10 Scheinberg
 - SG 11 Klammspitze
 - SG 12 Sonnenberg
 - SG 13 Labergraben
 - SG 14 Schlottbach

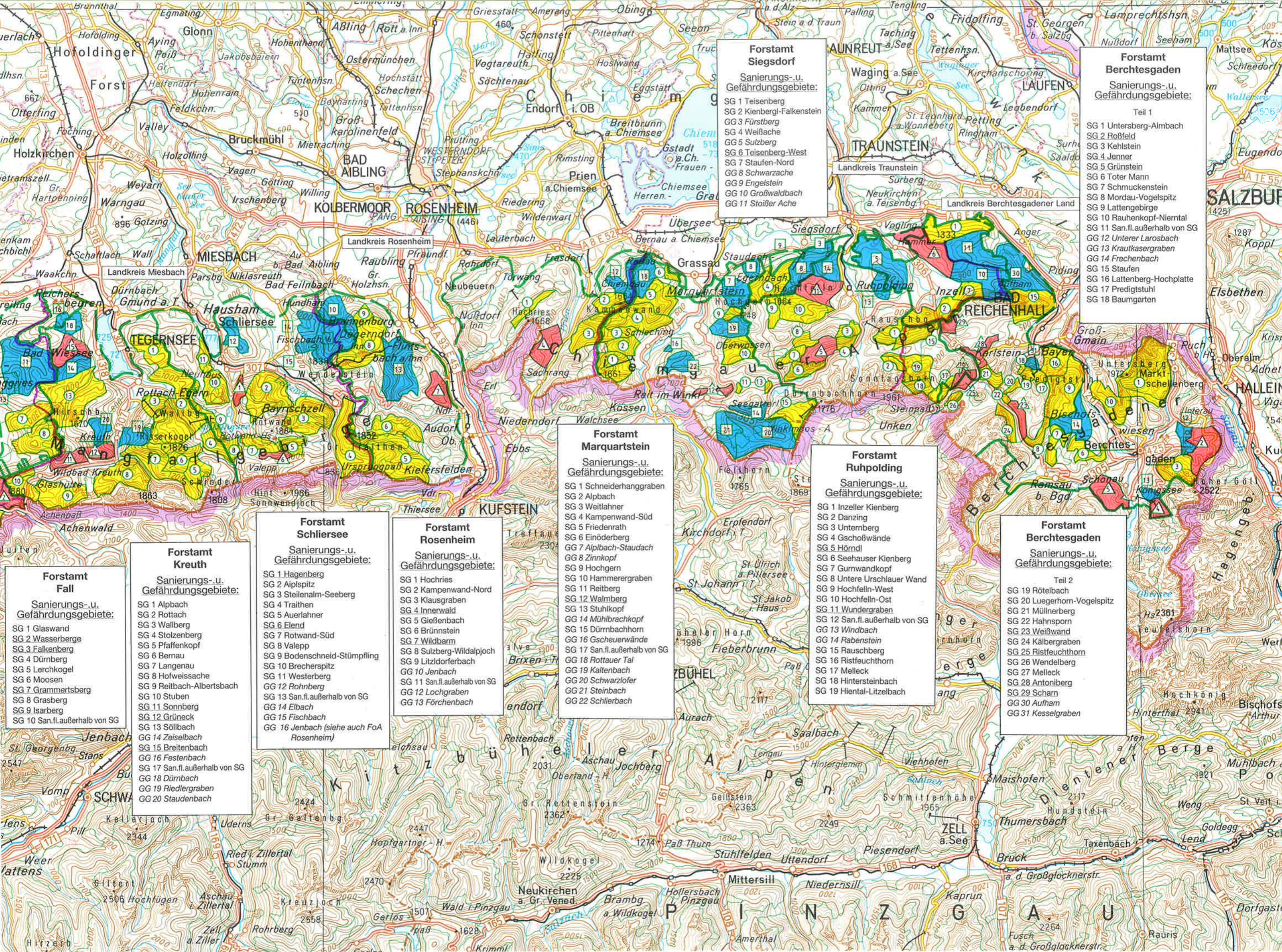
- ### Forstamt Garmisch-Partenkirchen
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Estergebirge
 - SG 2 Wank
 - SG 3 Heuberg
 - SG 4 Enning
 - SG 5 Kramer
 - SG 6 Griesberg
 - SG 7 Frieder
 - SG 8 Schachen
 - GG 9 Eckbauer
 - SG 10 Hausberg-Kreuzeck
 - SG 11 Riffel-Stangenwald
 - SG 12 San.fl. außerhalb von SG
 - GG 13 Kankerbach (siehe auch FoA Mittenwald)

- ### Forstamt Mittenwald
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Fischbachkopf
 - SG 2 Soiern-Süd
 - SG 3 Gassellahnbach
 - SG 4 Karwendel
 - SG 5 San.fl. außerhalb von SG
 - GG 6 Kranzbach
 - GG 7 Kankerbach (s. FoA Garmisch-P.)
 - SG 8 Eschenlaine (siehe auch FoA Murnau und Bad Tölz)

- ### Forstamt Murnau
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- GG 1 Ohlstadt
 - SG 2 Eschenlaine (siehe auch FoA Mittenwald und Bad Tölz)
 - SG 3 Höhenberg
 - SG 4 Mühlberg
 - SG 5 Grafenaschau
 - SG 6 Haselrießlaine
 - SG 7 San.fl. außerhalb von SG

- ### Forstamt Bad Tölz
- Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
- SG 1 Deiningsbach
 - SG 2 Fahrenberg
 - SG 3 Rabenkopf
 - GG 4 Pessenbach
 - SG 5 Lainbachtal
 - SG 6 Brauneck
 - SG 7 Seekar
 - SG 8 Schönberg
 - SG 9 San.fl. außerhalb von SG
 - SG 10 Fahrtkopf
 - GG 11 Steinbach
 - GG 12 Tratenbach
 - GG 13 Dorfbach
 - SG 14 Eschenlaine (siehe auch FoA Murnau und Mittenwald)





Forstamt Siegsdorf
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Teisenberg
 SG 2 Kienbergl-Falkenstein
 GG 3 Fürstberg
 SG 4 Weißbache
 GG 5 Sulzberg
 SG 6 Teisenberg-West
 SG 7 Staufen-Nord
 GG 8 Schwarzache
 GG 9 Engelstein
 GG 10 Großwaldbach
 GG 11 Stoißer Ache

Forstamt Berchtesgaden
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 Teil 1
 SG 1 Untersberg-Almbach
 SG 2 Roßfeld
 SG 3 Kehlstein
 SG 4 Jenner
 SG 5 Grünstein
 SG 6 Toter Mann
 SG 7 Schmuckenstein
 SG 8 Mordau-Vogelspitz
 SG 9 Lattengebirge
 SG 10 Rauhenkopf-Nierntal
 SG 11 San.fl.außerhalb von SG
 GG 12 Unterer Larosbach
 GG 13 Krautkasergaben
 GG 14 Frechenbach
 SG 15 Staufen
 SG 16 Lattenberg-Hochplatte
 SG 17 Predigtstuhl
 SG 18 Baumgarten

Forstamt Marquartstein
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Schneiderhanggraben
 SG 2 Alpbach
 SG 3 Weiltahner
 SG 4 Kampenwand-Süd
 SG 5 Friedenrath
 SG 6 Einöderberg
 GG 7 Alpbach-Staudach
 GG 8 Zinnkopf
 SG 9 Hochgern
 SG 10 Hammerergraben
 SG 11 Reitberg
 SG 12 Walmberg
 SG 13 Stuhlkopf
 GG 14 Mühlbrachkopf
 GG 15 Gscheuerwände
 SG 17 San.fl.außerhalb von SG
 GG 18 Rottauer Tal
 GG 19 Kaltenbach
 GG 20 Schwarzlofer
 GG 21 Steinbach
 GG 22 Schlierbach

Forstamt Ruhpolding
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Inzeller Kienberg
 SG 2 Danzing
 SG 3 Unternberg
 SG 4 Gschoßwände
 SG 5 Hörndl
 SG 6 Seehauser Kienberg
 SG 7 Gurnwandkopf
 SG 8 Untere Urschlauer Wand
 SG 9 Hochfelln-West
 SG 10 Hochfelln-Ost
 SG 11 Wundergraben
 SG 12 San.fl.außerhalb von SG
 GG 13 Windbach
 GG 14 Rabenstein
 SG 15 Rauschberg
 SG 16 Ristfeuchthorn
 SG 17 Melleck
 SG 18 Hintersteinbach
 SG 19 Hiental-Litzelbach

Forstamt Berchtesgaden
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 Teil 2
 SG 19 Rötelbach
 SG 20 Luegerhorn-Vogelspitz
 SG 21 Müllnerberg
 SG 22 Hahnsporn
 SG 23 Weißwand
 SG 24 Kälbergraben
 SG 25 Ristfeuchthorn
 SG 26 Wendelberg
 SG 27 Melleck
 SG 28 Antonberg
 SG 29 Scharn
 GG 30 Aufham
 GG 31 Kesselgraben

Forstamt Kreuth
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Alpbach
 SG 2 Rottach
 SG 3 Wallberg
 SG 4 Stolzenberg
 SG 5 Pfaffenkopf
 SG 6 Bernau
 SG 7 Langenau
 SG 8 Hofweissache
 SG 9 Reitbach-Albertsbach
 SG 10 Stuben
 SG 11 Sonnberg
 SG 12 Grüneck
 SG 13 Söllbach
 GG 14 Zeiselbach
 SG 15 Breitenbach
 GG 16 Festenbach
 SG 17 San.fl.außerhalb von SG
 GG 18 Dürnbach
 GG 19 Riedlergraben
 GG 20 Staudenbach

Forstamt Schliersee
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Hagenberg
 SG 2 Aiplspitz
 SG 3 Steilenalm-Seeberg
 SG 4 Traithen
 SG 5 Auerlahner
 SG 6 Elend
 SG 7 Rotwand-Süd
 SG 8 Valepp
 SG 9 Bodenschneid-Stümpfling
 SG 10 Brecherspitz
 SG 11 Westerberg
 GG 12 Rohnberg
 SG 13 San.fl.außerhalb von SG
 GG 14 Elbach
 GG 15 Fischbach
 GG 16 Jenbach (siehe auch FoA Rosenheim)

Forstamt Rosenheim
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Hochries
 SG 2 Kampenwand-Nord
 SG 3 Klausgraben
 SG 4 Innerwald
 SG 5 Gießenbach
 SG 6 Brunnstein
 SG 7 Wildbarm
 SG 8 Sulzberg-Wildalpjoch
 SG 9 Litzdorferbach
 GG 10 Jenbach
 GG 11 San.fl.außerhalb von SG
 GG 12 Lochgraben
 GG 13 Förchenbach

Forstamt Fall
 Sanierungs- u. Gefährdungsgebiete:
 SG 1 Glaswand
 SG 2 Wasserberge
 SG 3 Falkenberg
 SG 4 Dürnberg
 SG 5 Lerchkogel
 SG 6 Moosen
 SG 7 Grammertsberg
 SG 8 Grasberg
 SG 9 Isarberg
 SG 10 San.fl.außerhalb von SG