

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Jahresbericht 1997

Kurzfassung *)



*) ohne Abschnitt I

II. Besondere Prüfungsergebnisse

Für alle Einzelpläne

16 Prüfung der Personalausgaben

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1996 fehlerhafte Personalausgaben von 13,9 Mio DM, davon 8,8 Mio DM Überzahlungen und 5,1 Mio DM Minderzahlungen, festgestellt.

Bei der Genehmigung von Erziehungsurlaub und Beurlaubung zur Erfüllung von Familienpflichten sind mißbräuchliche Gestaltungen festgestellt worden. Sie haben mehrfach dazu geführt, daß Lehrkräfte während der Sommerferien volle Bezüge erhielten, obwohl im übrigen Jahr kein Unterricht geleistet worden ist. Dies sollte nicht länger geduldet werden.

17 Entwicklung der Personalausgaben

Die Sparmaßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben haben ab 1993 zu einem leichten Personalrückgang geführt, der allerdings wegen zusätzlicher Stellen, insbesondere für die Schulen und Hochschulen, im Saldo deutlich hinter der Zahl der gesperrten Stellen zurückbleibt. Die großen Personalkörper wie Schulen, Hochschulen und Polizei, die zusammen mehr als die Hälfte des Stellenbestands ausmachen, waren bislang von den Sparmaßnahmen ausdrücklich ausgenommen. Ohne ihre Einbeziehung wird auf Dauer kein wesentlicher Einspareffekt erzielbar sein.

Der ORH schlägt vor, künftig bei den Personalausgaben die Sparziele unmittelbar betragsmäßig vorzugeben. Dies könnte die Eigenverantwortung der Ressorts stärken und deren Bereitschaft fördern, über ihre Aufgaben und wirtschaftliche Lösungen bei deren Erfüllung innovativ nachzudenken.

18 Fehlzzeiten von Staatsbediensteten wegen Krankheit

Der ORH hat bei repräsentativen Verwaltungsbereichen ermittelt, daß die Bediensteten 1995 durchschnittlich zwölf Arbeitstage wegen Krankheit gefehlt haben. Die Hälfte aller Krankheitsfälle lagen zwischen einem Tag und drei Tagen. Da diese Kurzzeiterkrankungen nur 8 % aller Fehltage beanspruchen, fallen sie haushaltswirtschaftlich weniger ins Gewicht als die langen Erkrankungen. Zwar haben nur 4 % aller Krankheitsfälle länger als sechs Wochen gedauert; sie machen aber fast die Hälfte aller Fehltage aus.

Die Kosten für die Bezügefortzahlung würden um etwa 20 Mio DM jährlich sinken, wenn bei auf Dauer dienstunfähigen Beamten die Verfahren zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand gestrafft und gesetzliche Übergangsfristen gestrichen würden.

19 Stand der Automation in der staatlichen Verwaltung

Der Staat wendet jährlich etwa 1 % des Haushaltsvolumens für den Einsatz und weiteren Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik auf. Nach einer Umfrage sind in der staatlichen Verwaltung inzwischen schon mehr als zwei Drittel aller Arbeitsplätze mit einem Bildschirm ausgestattet. Allerdings führte der verstärkte Einsatz der IuK-Technik bisher zu keiner spürbaren Personalreduzierung, obwohl ein erhebliches Rationalisierungspotential vorhanden ist.

20 Energieeinsparungen bei staatlichen Gebäuden

Jährlich fallen 200 Mio DM an Energiekosten bei staatlichen Gebäuden an, davon drei Fünftel für Strom- und zwei Fünftel für Wärmeverbrauch. 25 bis 30 % der Gebäude haben einen erhöhten Energieverbrauch, was Mehrkosten von im Durchschnitt jährlich 31 Mio DM verursacht. Die Umsetzung von Beschlüssen des Landtags aus dem Jahr 1984 zur Energieeinsparung führte bisher nur vereinzelt zu konkreten Maßnahmen. Der ORH sieht hier ein erhebliches Einsparungspotential und hält aus wirtschaftlichen Gründen und aus Umweltgesichtspunkten gezielte Investitionsmaßnahmen für dringend erforderlich, um den Verbrauch zu reduzieren.

Staatsministerium des Innern

21 Verlagerung von Aufgaben der Datenerfassung beim Bayerischen Landeskriminalamt in München nach Straubing

Das Staatsministerium beabsichtigt, in absehbarer Zeit einen erheblichen Teil der Datenerfassung beim Landeskriminalamt von München auf die Landespolizeidienststellen zu übertragen. Übergangsweise soll die Datenerfassung allerdings nach Straubing verlagert werden. Der ORH hält dies angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben nicht für vertretbar.

Staatsbauverwaltung

22 Sozialer Wohnungsbau

Zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurden vom Bund und Bayern allein von 1989 bis 1996 über 9 Mrd DM bereitgestellt; dennoch nimmt die Zahl der verfügbaren Sozialwohnungen ständig ab. Mit dem bisherigen Fördersystem kann das Ziel einer bedarfsgerechten sozialen Wohnraumversorgung künftig nicht erreicht werden. Das gesamte Förderwesen des sozialen Wohnungsbaus sollte grundlegend überdacht werden.

23 Private Vorfinanzierung zweier Staatsstraßenverlegungen

Zwei Pilotprojekte zur privaten Vorfinanzierung von Staatsstraßenverlegungen haben Mehrkosten von 470 000 DM verursacht, obwohl die Vorteile durch den sog. „Einkauf von Zeit“ bei einer Finanzierung aus dem regulären Staatshaushalt im Wege einer offenen Kreditaufnahme in gleicher Weise eingetreten wären.

Staatsministerium der Justiz

24 Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren (AUGEMA)

Die 1974 angekündigte Errichtung eines Zentralen Mahngerichts in Bayern ist bis heute nicht realisiert. Nach Auffassung des ORH sind mit einem Zentralen Mahngericht Einsparungen von jährlich 11 Mio DM zu erreichen.

**Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst**

- Unterricht und Kultus -

25 Sanierung der Schwimmhalle eines Staatlichen Landschulheims

Das Staatsministerium wollte eine seit 1994 wegen Einsturzgefahr geschlossene Schwimmhalle eines staatlichen Landschulheims für 3,7 Mio DM sanieren; der laufende Betrieb hätte 200 000 DM jährlich gekostet. Der ORH hat das Vorhaben als unwirtschaftlich beanstandet, weil der Schwimmunterricht kostengünstiger in dem nahe gelegenen gemeindlichen Hallenbad durchgeführt werden könnte. Die Maßnahme unterbleibt.

Staatsministerium der Finanzen

26 Bezügestellen der Bezirksfinanzdirektionen

Nach einer Querschnittsprüfung des ORH könnten bei den „Bezügestellen Arbeitnehmer“ der Bezirksfinanzdirektionen etwa 100 Stellen (10 Mio DM jährlich) eingespart werden.

**Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und
Technologie**

27 Förderung von Fachinformationsdatenbanken

Das Staatsministerium hat seit 1981 den Aufbau von Datenbanken mit fast 10 Mio DM gefördert, um die Fachinformationsversorgung der bayerischen mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Eine entsprechende Nutzung konnte nicht festgestellt werden. Die Förderung hätte längst eingestellt werden müssen.

28 Landesgewerbeanstalt Bayern

Die Deregulierung des Prüfwesens hat das wirtschaftliche Umfeld der Landesgewerbeanstalt entscheidend verändert. Der ORH hat empfohlen, das Unternehmen konsequent an den Markterfordernissen auszurichten, eine private Rechtsform anzustreben und die institutionelle Förderung zu reduzieren.

Eine bessere Koordinierung der aus öffentlichen Mitteln geförderten Prüfeinrichtungen ist erforderlich.

29 Bayerisches regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

Das Staatsministerium hat bei der Förderung der Übernahme einer Firma durch ein im selben Bereich tätiges Konkurrenzunternehmen unzutreffend 5,5 Mio DM an Übernahmekosten angesetzt mit dem Ergebnis, daß die Zuwendung um mehr als 1,7 Mio DM zu hoch ausgefallen ist: Statt 744 000 DM wurden 2,45 Mio DM Zuschuß gewährt.

Außerdem hat das Staatsministerium bei demselben Projekt zur gleichen Zeit sowohl eine Investition zum Abbau als auch eine Investition zur Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert. Unter Verkennung der Zahl der tatsächlich Beschäftigten von 194 hat es zu allem Überfluß bei letzterer ein Arbeitsplatzziel von nur 139 festgelegt.

30 Förderung des Nahluftverkehrs

Das Staatsministerium fördert die Fluglinie Hof - Bayreuth -Frankfurt a. Main mit jährlich über 1 Mio DM, ohne die Notwendigkeit zu kontrollieren. Der ORH gibt zu bedenken, ob die Fluglinie nicht den Mechanismen des Marktes überlassen werden könnte.

31 Förderung eines Auffangparkplatzes

Das Staatsministerium hat am Rande einer Kurstadt den Bau eines Auffangparkplatzes mit 500 Stellplätzen gefördert, der praktisch nicht genutzt wird. Zwischenzeitlich werden derartige Anlagen nicht mehr gefördert.

**Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung,
Familie, Frauen und Gesundheit**

32 Dienste der offenen Behindertenarbeit

Der Staat gewährt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege Zuschüsse für die Dienste der offenen Behindertenarbeit. Der ORH und drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben 20 Dienste geprüft und festgestellt, daß bei 19 eine staatliche Förderung nicht bzw. nicht im gewährten Umfang notwendig gewesen ist. Das Staatsministerium beabsichtigt deshalb, die Förderfälle der Vergangenheit in größerem Umfang zu prüfen, zu viel bezahlte Beträge zurückzufordern und die Richtlinien für die Förderung der Dienste der offenen Behindertenarbeit zu novellieren, um die bisherigen Mängel auszuräumen.

Der ORH hält es wegen der festgestellten Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für erforderlich, die Förderbereiche offene Behindertenarbeit und „Bayerisches Netzwerk Pflege“ zusammenzufassen, d.h. die Fördervoraussetzungen, insbesondere die Förderbeträge, zu vereinheitlichen.

33 Ambulante sozialpflegerische Dienste

Der Staat gewährt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege seit 1973 Zuschüsse für die ambulanten sozialpflegerischen Dienste. Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben 1994/1995 Förderfälle des Jahres 1992 geprüft und festgestellt, daß in den meisten Fällen eine staatliche Förderung nicht bzw. nicht im gewährten Umfang notwendig gewesen ist.

Die vom ORH veranlaßte Prüfung durch die Verwaltung führte bisher bei 118 Förderfällen mit einem Volumen von 7,45 Mio DM in 91 Fällen zu einer Rückforderung von 3,9 Mio DM (52 %). Bei dieser Rückforderungsquote und einem Fördervolumen von insgesamt 132,2 Mio DM von 1991 bis 1996 ist es dringend erforderlich, die Prüfung der Förderfälle der letzten Jahre fortzuführen und die zuviel bezahlten Beträge zurückzufordern.

Allgemeine Finanzverwaltung

34 Vollstreckungsstellen der Finanzämter

In den Vollstreckungsstellen der Finanzämter sind 1153 Kräfte tätig. Die unerledigten Fälle haben sich von 1990 bis 1996 nahezu verdoppelt und sind auf 400 245 angewachsen. In der Bearbeitung der gewichtigeren Steuerrückstandsfälle hat der ORH erhebliche Einbußen in der Arbeitsqualität festgestellt.

Der Zunahme von Vollstreckungsersuchen der Zentralen Bußgeldstelle sollte durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, dem Anfall von Rückständen bei den Unterkunftsgebühren von Asylbewerbern durch verwaltungstechnische Änderungen entgegengewirkt werden, um die Finanzämter von außersteuerlichen Aufgaben zu entlasten.

Zur Steigerung der Effizienz in der Vollstreckung der gewichtigen Steuerrückstände bei den Veranlagungssteuern sollte dieser Bereich von den übrigen Vollstreckungen abgetrennt werden.

35 Projektförderung im kommunalen Straßenbau mit Festbeträgen

Die Projektförderungen im kommunalen Straßenbau wurden auf Anregung des ORH inzwischen in vielen Fällen von der Anteilfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt. Aus einer Querschnittsprüfung geht hervor, daß sich die bereits eingetretene Verwaltungsvereinfachung noch steigern ließe, wenn entsprechend den Vorschlägen des ORH insbesondere noch mehr Kostenrichtwerte eingeführt und auch angewandt würden.

36 Krankenhausfinanzierung

Die Anregungen des ORH aus früheren Jahresberichten zur Verwendungsnachweisprüfung und zur Festbetragsfinanzierung bei Krankenhausbaumaßnahmen hat die Verwaltung weitgehend umgesetzt. Eine weitere Vereinfachung ließe sich nur mit entsprechenden gesetzlichen Änderungen erreichen.

Einzelprüfungen von Krankenhausbaumaßnahmen haben insgesamt zu Rückzahlungen in Millionenhöhe geführt, sofern nicht - wie ein Beispiel zeigt - ein Festbetrag vereinbart worden war.

Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

37 Betriebsverlagerungen aus Lärmschutzgründen

Das Förderziel einer Lärmsanierung wird nicht oder nur unzureichend erreicht, wenn nach der Verlagerung von Betrieben aus Wohn- oder Mischgebieten keine nachhaltige Lärminderung eintritt. Der ORH regt deshalb an, diese Förderung auf Fälle zu beschränken, in denen erhebliche Mißstände bestehen und das Förderziel einer Lärmreduzierung dauerhaft erreicht sowie für die Zukunft rechtlich gesichert werden kann.

Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst

- Wissenschaft und Kunst -

38 Informationstechnik bei den staatlichen Bibliotheken

Bei den staatlichen Bibliotheken wurde die Automatisierung der Ausleihe, die bei vielen anderen Bibliotheken wegen des damit verbundenen Rationalisierungsgewinns im Vordergrund stand, erst 1995 ermöglicht. Noch nicht realisiert ist bisher die Erwerbung und die Integration mit der Katalogisierung, wie sie die Bibliotheken schon seit vielen Jahren anstreben. Den bisherigen Ausgaben von 32 Mio DM steht noch kein adäquater Nutzen gegenüber.

39 Förderung der Sing- und Musikschulen

Der Staat bezuschußt in einem komplizierten Förderverfahren mit rd. 10 % die Lehrpersonalausgaben der auf kommunaler Ebene betriebenen Sing- und Musikschulen. Sofern die Förderung überhaupt beibehalten werden soll, schlägt der ORH vor, den Kommunen zur Stärkung ihrer Selbstverwaltung und zur Verwaltungsvereinfachung künftig die Fördermittel im Rahmen des Finanzausgleichs zuzuweisen.

40 Theologie an den Universitäten in Bayern

Angesichts der überreichlichen Ausstattung mit Personal und im Hinblick auf drastisch gesunkene Studentenzahlen sollten die seit Jahren unverändert hohen Kapazitäten im Fachbereich Theologie an den Landesuniversitäten in Bayern auf das notwendige Maß begrenzt und die Zahl der Fakultäten an den staatlichen Universitäten reduziert werden.

41 Personalbedarfskontrolle bei den Landesuniversitäten

Die Personalausgaben der Landesuniversitäten belaufen sich auf jährlich fast 2 Mrd DM. Gleichwohl werden die Institute und Lehrstühle keiner ständigen Personalbedarfskontrolle unterzogen. So hat der ORH u.a. bei einem Institut über Jahre hinweg eine Überbesetzung von zwölf Stellen festgestellt. Er hält es für dringend erforderlich, im Bereich der Landesuniversitäten eine systematische Kontrolle des Personalbedarfs einzuführen.

42 Klinikum der Universität Regensburg

Am Klinikum der Universität Regensburg wird die nach den gesetzlichen Vorschriften bestehende Zulassungskapazität nicht einmal zur Hälfte für die Ausbildung von Medizinstudenten des Klinischen Abschnitts tatsächlich genutzt. Angesichts des hohen staatlichen Finanzaufwands für das Universitätsklinikum und des Nachfrageüberhangs nach klinischen Studienplätzen in Bayern hält es der ORH für notwendig, die Ausbildungsleistung deutlich schneller zu steigern, als vom Staatsministerium beabsichtigt.

43 Neuordnung der Staatlichen Museen und Sammlungen und des Hauses der Bayerischen Geschichte

Die Situation an den Museen und Sammlungen des Freistaats Bayern ist gekennzeichnet durch sinkende Besucherzahlen, stagnierende Einnahmen trotz Anhebung der Eintrittspreise und durch hohe Folgekosten aus dem Neubau staatlicher Museen in München und Nürnberg.

Das der Staatskanzlei angegliederte Haus der Bayerischen Geschichte verfügt über beachtliche personelle und finanzielle Ressourcen, leidet aber ebenfalls unter schwindenden Besucherzahlen und einem sich allmählich erschöpfenden Katalog an publikumssattraktiven Themen.

Der ORH hält eine Neuordnung des staatlichen Museums- und Sammlungsbereichs unter Einbeziehung des Hauses der Bayerischen Geschichte für dringlich.