

B E R I C H T
DES
BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS
1984
ZUR HAUSHALTS- UND WIRTSCHAFTSFÜHRUNG
MIT BEMERKUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1982

INHALTSVERZEICHNIS

	Text- nummer	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen		5
Vorbemerkung		7
I. Die Haushaltsrechnung und ihr Abschluß		
Haushaltsplan 1981	1	8
Haushaltsrechnung	2	8
Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern; Belegung der Einnahmen und Ausgaben	3	9
Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	4	9
Abschluß der Haushaltsrechnung	5	10
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	6	10
Finanzierungssaldo	7	11
Gliederung der Ausgaben nach Einzelplänen	8	12
Gliederung der Ausgaben nach Zwecken, Investitionsausgaben	9	14
Haushaltsüberschreitungen	10	16
Ausgabereste	11	18
Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	12	19
Staatsschulden	13	20
Staatsbürgschaften und Garantien	14	22
II. Besondere Prüfungsergebnisse		
A. Für alle Einzelpläne		
Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	15	26
Örtliche Prüfung einer Anordnungsstelle	16	29
Ersatz von Versorgungsleistungen ohne rechtliche Verpflichtung	17	30
Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter (Nachtrag zum ORH-Bericht 1980)	18	32

	Text- nummer	Seite
B. Für die Einzelpläne		
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)		
Röntgenschirmbildstellen	20	36
Kraftfahrzeugwerkstätten und -pflagestationen der Landes- und Grenzpolizei	21	38
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)		
Förderung der Erwachsenenbildung	22	44
Klinikum der Ludwig-Maximilians-Universität München, krankheitsbedingte Fehlzeiten	23	49
Kultur- und Rundfunkorchester	24	52
Einzelplan 06 (Staatsministerium der Finanzen)		
Bayer. Landesentschädigungsamt	25	78
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)		
Förderung der Flurbereinigung, Dränmaßnahmen	26	80
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)		
Organisation der Lastenausgleichsverwaltung	27	82
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)		
Steueraufkommen und Steuereinnahmen	28	90
Mehrergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung	29	96
Wirtschaftliche Unternehmen, staatliche Seen- schifffahrt	30	107
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)		
Effizienz der planenden Verwaltung	31	111
Förderung von Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft	32	127

	Text- nummer	Seite
C. Bauwesen		
(Staatliche und staatlich geförderte Baumaßnahmen)		
Hochbau		
Energieeinsparung bei staatlichen Gebäuden	33	128
Technische Universität München	34	133
Tiefbau		
Förderung des Baues von Wasserversorgungsanlagen	35	137
Förderung von Abwasseranlagen	36	139
Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau	37	144
Zuweisungen für den Bau von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs	38	151

V E R Z E I C H N I S D E R A B K Ö R Z U N G E N

ADV	= automatisierte Datenverarbeitung
AGBGB	= Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
BAT	= Bundes-Angestellentarifvertrag
BayLP1G	= Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayHO	= Haushaltsordnung des Freistaates Bayern . (Bayerische Haushaltsordnung)
BBauG	= Bundesbaugesetz
BBC	= British Broadcasting Corporation, London
BR	= Bayerischer Rundfunk, München
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	= Einzelplan
EstG	= Einkommensteuergesetz
FAG	= Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz)
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
GVFG	= Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)
HG	= Haushaltsgesetz 1981/1982
HR	= Hessischer Rundfunk, Frankfurt am Main
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
NDR	= Norddeutscher Rundfunk, Hamburg
MET	= Metropolitan Opera, New York
OBB	= Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
OFD	= Oberfinanzdirektion
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
RIAS	= Rundfunk im amerikanischen Sektor von Berlin
SDR	= Süddeutscher Rundfunk, Stuttgart
SR	= Saarländischer Rundfunk, Saarbrücken
SWF	= Südwestfunk, Baden-Baden
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VOB	= Verdingungsordnung für Bauleistungen
WDR	= Westdeutscher Rundfunk, Köln

VORBEREITUNG

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

Der Bericht befaßt sich in seinem Abschnitt I mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1982 und enthält in erster Linie die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm aber vor allem Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen auch in den Jahren 1983 und 1984 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Beiträgen Stellung zu nehmen und insbesondere etwaige Einwendungen gegen die Darstellung des Sachverhalts vorzubringen. Die dem ORH darauf zugegangenen Äußerungen wurden im Bericht berücksichtigt.

I. DIE HAUSHALTSRECHNUNG UND IHR ABSCHLUSS

1 Haushaltsplan 1982

1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1982 ist durch das Haushaltsgesetz 1981/1982 vom 6. August 1981 in der Fassung des Nachtragshaaltsgesetzes 1982 vom 23. Dezember 1981 (HG) in Einnahme und Ausgabe

auf 34 970 971 600 DM

festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr haben sich erhöht

- das formale Haushaltsvolumen um 4,6 v.H.,

- das nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigte Ausgabevolumen um 4,7 v.H.

1.2 Im Haushalt 1982 waren gemäß Art. 4 HG Minderausgaben in Höhe von 614,1 Mio DM veranschlagt und zwar

116,6 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 749 69
haushaltsgesetzliche Einsparungen bei den staatlichen
Hochbaumaßnahmen (Art. 4 Abs. 2 HG)

497,5 Mio DM bei Kap. 13 03 Tit. 972 01
sonstige haushaltsgesetzliche Einsparungen (Art. 4
Abs. 1 HG)

Darüber hinaus wurden bei Kap. 13 03 Tit. 749 74 weitere Minderausgaben von 15 Mio DM veranschlagt, um die in gleicher Höhe bewilligten Verstärkungsmittel für Baumaßnahmen zur Energieeinsparung auszugleichen. Läßt man diesen Betrag außer Betracht, so haben die globalen Minderausgaben 1,76 v.H. (Vorjahr 1,63 v.H.) des Haushaltsvolumens betragen. Sie wurden im Haushaltsvollzug dadurch berücksichtigt, daß neben der haushaltsgesetzlichen Sperre von Ausgaben für den staatlichen Hochbau (Art. 4 Abs. 2 HG) die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 12. Januar/3. Dezember 1981).

2 Haushaltsrechnung

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1982 gemäß Art. 80 BV dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 31. Oktober 1983 (Drucksache 10/2207, Sen-Drucksache 180/83) übersandt.¹⁾ In einem Vorbericht zur Haushaltsrechnung (zugleich Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO) hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Vorbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

3 Obereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern; Belegung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den Beträgen überein, die in den Büchern nachgewiesen sind. Soweit Zahlungen in einem automatisierten Verfahren gebucht worden sind, hat der ORH davon abgesehen, die Obereinstimmung im einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt.

3.2 Soweit Einnahmen und Ausgaben geprüft wurden, sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren (Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO).

4 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. Dadurch sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. So hat ein Polizeipräsidium trotz Beanstandungen in den vorausgegangenen Jahren auch im Jahr 1982 Ausgaben für die Erstausrüstung neuer Diensträume in Höhe von über 100 000 DM bei den Sachausgaben, statt bei den Investitionen buchen lassen.

Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet; soweit veranlaßt, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

1) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1982 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 7. März 1984 (Drucksache 10/3239, Sen-Drucksache 42/84) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

5 Abschluß der Haushaltsrechnung

Der kassenmäßige Abschluß nach Art. 82 BayHO und der Haushaltsabschluß nach Art. 83 BayHO sind im Vorbericht dargestellt. Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1982 folgendes Bild:

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Soll nach dem Haushaltsplan	34 970 971 600,--	34 970 971 600,--
b) aus dem Haushaltsjahr 1981 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>1 039 512 266,01</u>	<u>1 235 587 659,59</u>
c) Gesamtsoll	36 010 483 866,01	36 206 559 259,59
d) Ist einnahmen und -ausgaben	35 187 632 404,51	35 181 768 626,71
e) auf das Haushaltsjahr 1983 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>1 059 711 992,31</u>	<u>1 261 651 163,69</u>
f) Summe d und e	36 247 344 396,82	36 443 419 790,40
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	236 860 530,81	236 860 530,81

Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen.

Die Haushaltsreste sind dabei nach dem Prinzip des Sollabschlusses wie bereits geleistete Ausgaben bzw. wie bereits eingegangene Einnahmen berücksichtigt. Die auf das Haushaltsjahr 1983 übertragenen Ausgabereste waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand	201 939 171,38 DM (16 v.H.)
- die auf das Haushaltsjahr 1983 übertragenen Einnahmereste	<u>1 059 711 992,31 DM (84 v.H.)</u>
insgesamt	1 261 651 163,69 DM (100 v.H.)

6 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Zur Deckung des notwendigen Bedarfs mußten im Haushaltsjahr 1982 Kredite am Kreditmarkt in Höhe von 3571 Mio DM (Vorjahr 3597 Mio DM) aufgenommen werden. Der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wurde wie folgt in Anspruch genommen:

	Mio DM
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b HG darunter 17,5 Mio DM gemäß Art. 8 Abs. 3 Satz 6 HG	3 591,2
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1981 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Buchst. c HG)	<u>1 039,5</u>
Gesamtermächtigung	4 630,7
Diese Ermächtigung wurde voll beansprucht, und zwar für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 571,0
- auf das Haushaltsjahr 1983 (zur Deckung der Ausgabereste) übertragene Einnahmereste	1 059,7

7 Finanzierungssaldo

Die ungünstige Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1982 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wieder. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck nach Maßgabe des Art. 13 Abs. 4 BayHO um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Ein Vergleich der Finanzierungssalden für die Haushaltsjahre 1981 und 1982 gibt folgendes Bild:

	1981 <u>Mio DM</u>	1982 <u>Mio DM</u>
Isteinnahmen	33 877,2	35 187,6
davon ab:		
Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 596,8	3 571,0
Entnahmen aus Rücklagen	78,5	390,1
Zu- und Absetzungen	<u>34,3</u>	<u>31,4</u>
bleiben	30 167,6	31 195,1
Istaussgaben	33 910,8	35 181,7
davon ab:		
Schuldentilgung am Kreditmarkt	886,0	937,0
Zuführung an Rücklagen	16,7	12,2
Zu- und Absetzungen	<u>32,5</u>	<u>30,6</u>
bleiben	32 975,6	34 201,9
Der Finanzierungssaldo beträgt somit	- 2 808,0	- 3 006,8
Demgegenüber hat der Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan betragen	- 2 664,6	- 2 919,3

Der negative Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 1982 hat sich hier-
nach gegenüber dem Vorjahr nochmals um rd. 200 Mio DM erhöht.

8 Gliederung der Ausgaben nach Einzelplänen

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Istaussgaben auf die Ein-
zelpläne aufteilen. Zum Vergleich werden auch das Haushaltssoll sowie die
Istaussgaben der Jahre 1981 und 1983 dargestellt.

"Gliederung der Ausgaben nach Einzelplänen"

Einzelplan	1981	1982		1983
	Ist Mio DM	Ist Mio DM	Haushaltssoll Mio DM	Ist Mio DM
01 Landtag und Senat	56,9	67,0	71,1	75,4
02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	52,7	41,6	56,8	36,6
03 A Staatsministerium des Innern - Allgemeine innere Verwaltung	2 305,6	2 369,2	2 416,0	2 422,9
03 B Staatsbauverwaltung	3 091,1	3 111,7	2 889,7	2 966,5
04 Staatsministerium der Justiz	1 093,4	1 157,6	1 152,8	1 221,7
05 Staatsministerium für Unterricht und Kultus	10 177,8	10 591,5	10 702,9	10 875,9
06 Staatsministerium der Finanzen	1 636,5	1 696,8	1 699,7	1 760,1
07 Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr	786,1	790,6	874,5	795,7
08 Staatsministerium für Ernährung, Landwirt- schaft und Forsten	1 283,9	1 283,4	1 316,2	1 261,1
09 Staatsforstverwaltung	461,3	469,2	489,8	466,4
10 Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung	959,1	1 049,5	1 078,1	1 018,3
11 Oberster Rechnungshof	19,2	19,9	20,3	21,2
12 Staatsminister für Bundesangelegenheiten	5,2	7,7	6,8	7,8
13 Allgemeine Finanz- verwaltung	11 771,7	12 308,8	11 947,5	12 886,4
14 Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	210,3	217,3	248,8	221,3
Summe	33 910,8	35 181,8	34 971,0	36 037,3
Veränderung in v.H. gegen- über dem Vorjahr	+ 3,1	+ 3,7	+ 4,6	+ 2,4

9 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben nach Zwecken, Investitionsausgaben

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben auf ökonomisch zusammengehörige Zwecke (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) aufteilen. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1982 sowie die Istergebnisse der Jahre 1981 und 1983 dargestellt.

Gliederung des Haushaltssolls 1982 sowie der Ist-Einnahmen und -Ausgaben 1981 bis 1983

Hauptgruppe	1981		1982				1983	
	Ist Mio DM	v.H.	Ist Mio DM	v.H.	Haus- halts- soll Mio DM	Abweichung Ist gegenüber Soll Mio DM	Ist Mio DM	v.H.
Einnahmen								
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	21 704	64,1	22 822	64,9	22 911	- 89	24 433	67,4
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst u. dgl.	3 494	10,3	3 648	10,4	3 396	+ 252	3 727	10,3
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2 850	8,4	2 632	7,4	2 744	- 112	2 581	7,1
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, bes. Finanzierungseinnahmen	5 829	17,2	6 086	17,3	5 920	+ 166	5 520	15,2
Summe	33 877	100	35 188	100	34 971	+ 217	36 261	100
Ausgaben								
4 Personalausgaben	13 968	41,2	14 524	41,3	14 495	+ 29	15 060	41,8
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	1 940	5,7	2 097	6,0	2 151	- 54	2 173	6,0
Ausgaben für den Schuldendienst	2 019	6,0	2 310	6,6	2 418	- 108	2 752	7,6
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	8 768	25,9	8 978	25,5	8 778	+ 200	8 998	25,0
7 Baumaßnahmen	1 122	3,3	1 107	3,1	1 122	- 15	1 034	2,9
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	6 045	17,8	6 123	17,4	6 456	- 333	5 890	16,3
9 Besondere Finanzierungsausgaben	49	0,1	43	0,1	- 449	+ 492	130	0,4
Summe	33 911	100	35 182	100	34 971	+ 211	36 037	100

Das Staatsministerium der Finanzen hat in seinem Vorbericht zur Haushaltsrechnung 1982 (S. 10 ff.) die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben nach einzelnen Zwecken aufgliedert erläutert; hierauf wird Bezug genommen. Hinsichtlich der Steuereinnahmen wird ferner auf TNr. 28 dieses Berichts hingewiesen.

Von den in der Zahlenübersicht dargestellten Ausgaben für das Haushaltsjahr 1982 entfallen folgende Beträge auf Investitionen und Investitionsförderungen:

	<u>Mio DM</u>	<u>v.H.</u>
a) Eigene Investitionen des Staates		
- Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7)	1 107,2	15,3
- sonstige Sachinvestitionen (Obergruppen 81, 82)	<u>262,0</u>	<u>3,6</u>
	1 369,2	18,9
b) Investitionsförderungen (im wesentlichen Zuweisungen und Zuwendungen an Kommunen und sonstige Dritte, Obergruppen 83 bis 89)	<u>5 861,3</u>	<u>81,1</u>
insgesamt	7 230,5	100,0

Danach errechnet sich, bezogen auf die nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben (vgl. TNr. 7) eine Investitionsquote von 21,1 v.H.; sie hat sich zwar gegenüber dem Vorjahr (21,7 v.H.) etwas verringert, liegt jedoch weiterhin erheblich über dem Durchschnitt der Länder (1982: 17,9 v.H.).

10 Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung 1982 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 208,8 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

überplanmäßige Ausgaben	176 566 018 DM
außerplanmäßige Ausgaben	19 218 473 DM
Vorgriffe	13 002 315 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1982 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,60 v.H. gegenüber 0,47 v.H. im Vorjahr. Das Staatsministerium der Finanzen hat von dem Notbewilligungsrecht des Art. 37 Abs. 1 BayHO weiterhin insgesamt maßvoll Gebrauch gemacht.

Wie sich die Haushaltsüberschreitungen auf die Einzelpläne aufteilen, ist aus der Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung S. 16) ersichtlich.

Die jeweils betroffenen Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Vorbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG periodisch die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM übersteigen (Schreiben vom 28. Oktober 1982 sowie vom 10. Januar und 19. Juli 1983).

Die im einzelnen nachgewiesenen Haushaltsüberschreitungen bewegen sich mit folgenden Ausnahmen innerhalb der Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 BayHO von 10 Mio DM:

	<u>überplanmäßige Ausgabe</u> <u>Mio DM</u>
a) Wohngeld nach dem 2. Wohngeldgesetz (Kap. 03 63 Tit. 681 02)	42,9
b) Entschädigungen der Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozeßkostenhilfe sowie Entschädigungen für Sachverständige (Kap. 04 04 Tit. 526 21, 526 24)	10,7
c) Ersatz der Baukosten für private Sonderschulen und schulvorbereitende Einrichtungen (Kap. 05 53 Tit. 893 01)	35,6
d) Prämien für Wohnungsbausparer (Kap. 13 03 Tit. 893 01)	12,9
e) Pauschalzuweisungen zu den Beförderungskosten der Volks- und Sonderschüler gemäß Art. 10 a FAG (Kap. 13 10 Tit. 653 01)	23,7

In allen Fällen handelte es sich um die Erfüllung von Rechtsansprüchen, so daß es keines Nachtragshaushalts bedurfte.

Der in Buchst. a aufgeführten überplanmäßigen Ausgabe hatte das Staatsministerium der Finanzen nur in Höhe von 42,3 Mio DM zugestimmt; die OBB hat es versehentlich versäumt, auch für den restlichen Betrag von 557 000 DM rechtzeitig die Einwilligung des Finanzministeriums nach Art. 37 Abs. 1 BayHO zu beantragen. Im übrigen liegen die erforderlichen Einwilligungen vor.

11 Ausgabereste

Nach dem Haushaltsplan 1982 waren Ausgaben in Höhe von 17 180 Mio DM übertragbar, also knapp die Hälfte (49,1 v.H.) des Haushaltsvolumens. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1235,6 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1982 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 18 415,6 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe rechnerische Ausgabereste in Höhe von rd. 2097,8 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen 1261,7 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1983 übertragen worden.

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Rest		2 097,8
<u>abzüglich</u>		
Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren (vgl. TNr. 1.2)	577,1	
Einsparungen zum Ausgleich von über- und außerplanmäßiger Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO	64,9	
Einsparungen der Ressorts und weiterer Einzug durch das Staatsministerium der Finanzen	<u>194,1</u>	<u>836,1</u>
		1 261,7

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1983 waren gegeben.

Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Ausgabereste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1 zum Vorbericht dargestellt; in einer Anlage hierzu sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert. Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Ausgabereste in den letzten Jahren entwickelt haben:

übertragen aus dem Haushaltsjahr	Mio DM	v.H. der Istausgaben	v.H. des Gesamtsolls (Haushaltsbetrag zuzügl. Vorjahresreste)	v.H. der im Haushaltsplan veranschlagten übertragbaren Mittel zuzügl. Vorjahresreste
1979	1 930,4	6,2	5,9	11,3
1980	1 345,6	4,1	4,0	7,5
1981	1 235,6	3,6	3,6	7,0
1982	1 261,7	3,6	3,5	6,8
1983	1 238,7	3,4	3,3	6,7

Die aus dem Haushaltsjahr 1982 übertragenen Ausgabereste sind hiernach gegenüber dem Vorjahr zwar in absoluten Zahlen leicht angestiegen, im Verhältnis zum Gesamtsoll und zu den übertragbaren Mitteln jedoch weiterhin rückläufig. 1983 haben sich die Ausgabereste wieder verringert.

12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1982 kann unbeschadet der in Abschnitt II dieses Berichts wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

13 Staatsschulden

Die folgenden Zahlenübersichten zeigen, wie sich die Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt, der Stand der Staatsschulden aus Kreditmarktmitteln und die Schuldendienstleistungen hierfür (Kap. 13 06) in den Jahren 1981 bis 1983 weiterentwickelt haben (vgl. dazu ORH-Bericht 1983, TNr. 13):

Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

Zahlenübersicht 1

	1981 Mio DM	1982 Mio DM	1983 Mio DM
Bruttokreditaufnahme	3 596,8	3 571,0	3 342,7
nach Abzug der Tilgungen verbleibende Nettokreditaufnahme	2 749,1	2 673,6	2 245,8
Kreditfinanzierungsquote (Anteil der Nettokreditaufnahme an den nach dem Schema des Finanzplanungsrates bereinigten Gesamtausgaben)	8,3 v.H.	7,8 v.H.	6,5 v.H.

Schulden aus Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 2

	1981 Mio DM	1982 Mio DM	1983 Mio DM
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres	15 480,0	18 153,6	20 399,4
Zuwachs gegenüber dem Vorjahr	2 749,1	2 673,6	2 245,8

Schuldendienst für Kreditmarktschulden

Zahlenübersicht 3

Tilgung	1981 Mio DM	1982 Mio DM	1983 Mio DM
Tilgung ¹⁾	847,7	897,4	1 096,9
Zinsen ²⁾	1 032,4	1 275,9	1 521,1
Schuldendienst insgesamt	1 880,1	2 173,3	2 618,0
Gesamtausgaben des Staates	33 910,8	35 181,8	36 037,3
Anteil der Schuldendienstleistungen an den Gesamtausgaben	5,5 v.H.	6,2 v.H.	7,9 v.H.
Zinsausgabenquote (= Anteil der Zins- ausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrates bereinigten Ge- samtausgaben)	3,2 v.H.	3,7 v.H.	4,4 v.H.

1) Bei dem Betrag handelt es sich um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von dem in T Nr. 7 genannten Betrag ergibt sich daraus, daß dort bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan auch die Tilgung insbesondere für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt worden ist.

2) Einschließlich Disagio

Die Verschuldung am Kreditmarkt und die dafür zu erbringenden Schuldendienstleistungen haben hiernach weiter erheblich zugenommen. Dagegen haben sich die sonstigen Schulden, insbesondere die Schulden im öffentlichen Bereich sowie die Ausgleichsforderungen der Geldinstitute in den letzten Jahren insgesamt nur wenig geändert und konnten daher im Rahmen dieser Darstellung außer Betracht bleiben.

14 Staatsbürgschaften und Garantien

Staatsbürgschaften und Garantien stellen haushaltswirtschaftlich Eventualverbindlichkeiten des Staates dar; ihre Größenordnung soll im folgenden aufgezeigt werden:

- 14.1** Der Freistaat Bayern hatte nach dem Stand am Ende des Haushaltsjahres 1982 Bürgschaften für Kredite in einer Höhe von insgesamt rd. 4,2 Mrd DM übernommen; die Bürgenhaftung beschränkte sich unter Berücksichtigung von Rückbürgschaften und Zusagen für Ersatzleistungen auf eine Summe von 2,6 Mrd DM.

Grundlage für die Gewährung der Bürgschaften ist das Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG). Nach diesem Gesetz wurden Kredite in Höhe von 3,7 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von 2,2 Mrd DM verbürgt. Hinzu kommen noch Bürgschaften von 400 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 500 Mio DM aufgrund von früheren gesetzlichen Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich der Bestand an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im Haushaltsjahr 1982, gegliedert nach den Förderbereichen des BÜG entwickelt haben; die "Altbürgschaften" sind darin bei den jeweiligen Förderbereichen mitberücksichtigt:

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1981			Neuübernahmen in 1982			Verminderungen in 1982			Bestand am 31.12.1982			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	108	1 508,9	1 293,8	6	148,0	144,0	4	137,2	113,3	110	1 519,7	1 324,5	
Sonstige Unternehmen	162	322,1	283,3	20	45,8	31,7	12	39,7	30,5	170	328,2	284,5	
	270	1 831,0	1 577,1	26	193,8	175,7	16	176,9	143,8	280	1 847,9	1 609,0	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich													
"Darlehen Junge Familie"	10 767	46,1	5,0	5 401	27,0	-	255	7,9	-	15 913	65,2	5,0	
Sonstige	3	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-	3	0,2	0,2	
	10 770	46,3	5,2	5 401	27,0	-	255	7,9	-	15 916	65,4	5,2	100
C. Wohnungsbau	48 394	2 345,3	937,4	1 241	41,1	23,6	914	54,8	13,9	48 721	2 331,6	947,1	1 500
D. Land- u. Forstwirtschaft	8	0,5	0,4	-	-	-	-	0,1	0,1	8	0,4	0,3	50
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	7	0,2	0,1	-	-	-	-	-	-	7	0,2	0,1	35
Summe A - E	59 449	4 223,3	2 520,2	6 668	261,9	199,3	1 185	239,7	157,8	64 932	4 245,5	2 561,7	

Anmerkungen zur Zahlenübersicht:

Zu A:

Die im Jahr 1982 neu verbürgten bzw. teilverbürgten Kredite wurden an Unternehmen der Energieversorgung, an Industrie-Unternehmen und an ein Dienstleistungsunternehmen ausgereicht.

Der Bestand enthält einen teilverbürgten Kredit von 20 Mio DM, für den eine Staatsbürgschaft von 16 Mio DM übernommen wurde; dieser Kredit ist notleidend geworden.¹⁾ Zahlungen aufgrund der Bürgschaft sind bisher noch nicht geleistet worden.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Die Staatsgarantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen. Die Fallzahlen beziehen sich auf die in die Garantie einbezogenen Ausreichungen.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Wie die Zahlenübersicht zeigt, halten sich die übernommenen Verpflichtungen im Rahmen der durch das BÜG erteilten Ermächtigungen.

Die Verminderung der Kredit- und Haftungsbeträge ergibt sich im wesentlichen aus den Kredittilgungen.

Im Jahr 1982 wurde der Staat in keinem Fall neu als Bürge in Anspruch genommen. Es wurden jedoch Zahlungen wegen Inanspruchnahme aus früheren Jahren in Höhe von 471 000 DM geleistet (Kap. 13 06 Tit. 870 01). Dem stehen Einnahmen aus Rückerstattungen in Höhe von 231 000 DM gegenüber (Kap. 13 06 Tit. 141 01), so daß die Staatskasse 1982 effektiv nur mit 240 000 DM belastet wurde.

1) Vgl. Landtags-Drucksache 9/12259

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1982 noch folgende besondere Garantien und Gewährleistungen:

- Eine Haftungsfreistellung bis zur Höhe von 10 Mio DM besteht gegenüber der Stadt Hof im Zusammenhang mit dem Verkehrslandeplatz Hof-Pirk (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978).
- Nach Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 bzw. 1981/1982 können Gewährleistungen im Rahmen von Abkommen der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten auf dem Gebiet der Kernenergie und im Vollzug des Atomgesetzes übernommen werden. Es bestehen verschiedene Garantien bis zu einer Höhe von insgesamt rd. 25,2 Mio DM.

II. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden Prüfung der Personalausgaben wurden Fehlzahlungen in Höhe von 7,7 Mio DM verhindert. Weitere Fehlzahlungen in Höhe von 3,5 Mio DM wurden bei der nachherigen Prüfung festgestellt.

Die Personalausgaben des Staates, nämlich die

- Dienstbezüge der Beamten und Richter,
- Bezüge der Versorgungsempfänger,
- Angestelltenvergütungen und
- Arbeiterlöhne

werden ausschließlich im ADV-Verfahren abgerechnet. Lineare Anpassungen werden automatisch vollzogen. Einzelne Kassenanordnungen sind nur dann erforderlich, wenn laufende Zahlungen aufgenommen oder eingestellt werden sollen, wenn sich die Grundlagen laufender Zahlungen ändern oder wenn nicht zu den laufenden Bezügen gehörende Leistungen zu zahlen sind. Alle in diesem Zusammenhang ergehenden Kassenanordnungen werden vor der weiteren Bearbeitung den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern zur mitschreitenden Prüfung zugeleitet. Die zu prüfenden Fälle werden weitgehend gezielt nach Art der Zahlung, Fehlerhäufigkeit bei bestimmten Vorgaben oder einzelnen Anordnungsstellen ausgewählt.

Von den im Jahr 1983 insgesamt zur Prüfung vorgelegten rd. 1 067 000 Kassenanordnungen (Vorjahr rd. 1 009 000) wurden etwas mehr als 50 v.H. geprüft. Dabei wurden in rd. 9300 Fällen, d.s. 0,87 v.H. (Vorjahr 0,97 v.H.) aller Kassenanordnungen, Mängel festgestellt.

Da sich die mitschreitende Prüfung mangels weiterer Unterlagen in der Regel auf die Schlüssigkeit der Kassenanordnungen beschränken muß, werden die Personalausgaben in gewissem Umfang vom ORH und den Rechnungsprüfungsämtern auch nachträglich anhand der Personalakten bei den Anordnungsstellen bzw. der Buchhalterakten bei den Abrechnungsstellen geprüft. Diese Prüfungen werden aufgrund einer Vorprüfung der zahlungsrelevanten

Merkmale aller Zahlfälle eines bestimmten Bereichs ebenfalls stichprobenweise vorgenommen (vgl. TNr. 16).

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten und bei der nachträglichen Prüfung festgestellten Fehlzahlungen belaufen sich auf zusammen 11,23 Mio DM (Vorjahr 9,26 Mio DM). Von diesem Betrag entfallen auf

- Überzahlungen bzw. auf von anderen Dienstherren zuwenig erhobene oder an diese zuviel geleistete Versorgungslastenanteile 8,74 Mio DM,
- Minderzahlungen, d.h. im wesentlichen Fehler zu Lasten der Zahlungsempfänger 2,49 Mio DM.

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Mitschreitende Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 965 000	921 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	1 772 000	499 000
- der Versorgungsbezüge	851 000	263 000
- der Versorgungslastenanteile	1 343 000	62 000
Nachträgliche Prüfung		
- der Dienstbezüge der Beamten und Richter	263 000	171 000
- der Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	966 000	36 000
- der Versorgungsbezüge	177 000	386 000
- der Versorgungslastenanteile	1 323 000	149 000
- der sonstigen Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen)	80 000	3 000

Die bei der mitschreitenden Prüfung verhinderten Überzahlungen stellen echte Einsparungen dar. Im übrigen hätten sich die bei der Prüfung verhinderten oder festgestellten Fehlzahlungen in beträchtlichem Umfang auch in den folgenden Jahren ausgewirkt.

Soweit Versorgungslastenanteile nicht angefordert oder zu Unrecht geleistet wurden, konnten sie zum größten Teil nachträglich vereinnahmt werden. Die Feststellungen des ORH werden auch künftig zu erheblichen Mehreinnahmen führen und die Erstattungen an andere Dienstherren mindern.

Die Fehlzahlungen haben vielfältige Ursachen. Hierzu einige Beispiele:

- Beschäftigte, deren regelmäßige Arbeitszeit ermäßigt wird, erhalten im gleichen Verhältnis verringerte Bezüge. Zur Herabsetzung der Bezüge wird das entsprechende Anteilsverhältnis von den Anordnungsstellen in einer Kassenanordnung zur Datenerfassung mitgeteilt. Vielfach wird von den Beschäftigungsstellen übersehen, die Anordnungsstellen von einer Ermäßigung der regelmäßigen Arbeitszeit und von einer Veränderung des Anteilsverhältnisses zu unterrichten. Andererseits werden aber auch von den Anordnungsstellen unzutreffende Anteilsverhältnisse vorgegeben. Bei Überprüfung der Vorgaben für Teilzeitbeschäftigte wurden Überzahlungen von 230 000 DM bzw. Minderzahlungen von 91 000 DM festgestellt oder verhindert.
- Sowohl Beamten als auch Arbeitnehmern können nach den entsprechenden Vorschriften des Besoldungs- bzw. Tarifrechts unter den verschiedensten Voraussetzungen für die Dauer der Wahrnehmung besonderer Aufgaben Zulagen gewährt werden. Da bei Übertragung der besonderen Aufgaben deren Ende meist nicht abzusehen ist, werden die Zulagen zeitlich unbefristet zur Zahlung angeordnet. Bei den Prüfungen wird immer wieder festgestellt, daß der Wegfall solcher Aufgaben den für die Anordnung der Bezüge zuständigen Stellen nicht mitgeteilt wird und deshalb die Zulagen oft über Jahre hinweg zu Unrecht fortgezahlt werden. So wurde z.B. bei einer Universitätsklinik festgestellt, daß mehrere Bedienstete eine Pflegezulage teilweise schon seit vielen Jahren erhielten, obwohl sie während dieser Zeit die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllten. Die Überzahlungen betragen allein in diesem Bereich zusammen 147 000 DM.
- Das Versorgungsrecht ist zunehmend durch Anrechnungs- und Ruhensvorschriften ergänzt worden, nach denen die Bezüge der Versorgungsempfänger zu mindern sind. Der Vollzug dieser Vorschriften bereitet den Pensionsfestsetzungsbehörden erhebliche Schwierigkeiten, was vor allem für die Ermittlung von anzurechnenden Renten und sonstigen Einkünften gilt. In diesem Zusammenhang wurden Überzahlungen von 256 000 DM und Minderzahlungen von 84 000 DM festgestellt oder verhindert.

16 Örtliche Prüfung einer Anordnungsstelle

Die örtlichen Prüfungen bei den Anordnungsstellen haben erneut bestätigt, daß im Einzelfall immer wieder zahlungsrelevante Personalvorgänge, die Inhalt der Personalakten sind, nicht oder nur unvollständig bei der Anordnung der Bezüge berücksichtigt werden.

Neben der mitschreitenden Prüfung führt der ORH laufend örtliche Prüfungen bei den Anordnungsstellen durch (vgl. TNr. 15). Diese Prüfungen werden in unregelmäßigen Abständen vorgenommen und erfassen jeweils die gesamten Leistungen für einen Zahlungsempfänger. Dabei werden insbesondere Fälle ausgewählt, die erfahrungsgemäß eine überdurchschnittliche Fehlerhäufigkeit erwarten lassen oder bei denen eine erste Sichtung der Unterlagen Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten ergibt. Daneben wird aber auch eine gewisse Anzahl von Fällen herangezogen, die keine besonderen Merkmale aufweisen. Prüfungen dieser Art sind insbesondere deshalb erforderlich, weil die mitschreitende Prüfung sich darauf beschränken muß, festzustellen, ob die im Datenteil einer Kassenanordnung enthaltenen Vorgaben den Angaben entsprechen, die im Begründungsteil der Kassenanordnung enthalten sind (Schlüssigkeitsprüfung). Weitere Unterlagen stehen dafür im allgemeinen nicht zur Verfügung.

Im Zuge einer solchen örtlichen Prüfung hat der ORH im Jahr 1983 bei einer großen Anordnungsstelle die Besoldung der Lehrer bestimmter Schularten geprüft. Dabei sind aus rd. 15 500 Zahlfällen rd. 1800 Fälle ausgewählt und anhand der Personalakten und Schulstandsübersichten überprüft worden. In rd. 400 Zahlfällen (= rd. 22 v.H.) waren Prüfungsbemerkungen veranlaßt. Diese Quote bewegt sich im Rahmen der Ergebnisse bei sonstigen örtlichen Prüfungen. Insgesamt haben sich in 210 Fällen Fehlzahlungen von rd. 470 000 DM, davon Überzahlungen von 359 000 DM und Minderzahlungen von 110 000 DM, ergeben.

Aus den erledigten Prüfungsbemerkungen seien nachstehende Feststellungen mit größerem finanziellen Gewicht angeführt:

	Oberzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Zahlungen des Ortszuschlags auf der Grundlage eines unzutreffenden oder veränderten Familienstandes	57 300	
Gewährung des Ehegattenanteils im Ortszuschlag ohne Rechtsgrund an alleinstehende Zahlungsempfänger	18 600	
Gewährung des Kinderanteils im Ortszuschlag trotz Anspruchskonkurrenz mit anderen Personen	95 000	
Gewährung von Kindergeld und Kinderanteilen im Ortszuschlag nach Abschluß der Ausbildung der Kinder	15 300	
Unzutreffende Zahlung von Stellenzulagen	8 300	
Unterbliebene Anordnung von Stellenzulagen		7 900
Unterbliebene Herabsetzung der Bezüge bei Teilzeitbeschäftigung	41 800	
Unterbliebene Heraufsetzung der Bezüge bei Wegfall der Teilzeitbeschäftigung bzw. bei Erhöhung der Unterrichtspflichtzeit im Rahmen einer Teilzeitbeschäftigung		54 700

Die Oberzahlungen können in einigen Fällen nicht mehr oder nur noch teilweise ausgeglichen werden, weil sich die Zahlungsempfänger mit Erfolg auf den Wegfall der Bereicherung berufen oder die Erlöschensfrist nach Art. 71 AGBGB einer Rückforderung entgegensteht. Soweit Oberzahlungen nicht ausgeglichen werden können, hat die Verwaltung die Haftungsfrage zu prüfen.

17 Ersatz von Versorgungsleistungen ohne rechtliche Verpflichtung

Dem Bezirk Unterfranken war vertraglich die Übernahme der Leistungen für bestimmte Versorgungsempfänger aus dem Kreis der Beamten des ehem. Balthasar-Neumann-Polytechnikums in Würzburg/Schweinfurt zugesichert worden. Obwohl die entsprechende Vertragsbestimmung bereits 1971 außer Kraft getreten war, wurden dem Bezirk auch die für die Zeit danach angeforderten Versorgungsleistungen noch bis Ende 1981 weiterhin ersetzt.

Das Balthasar-Neumann-Polytechnikum in Würzburg/Schweinfurt war bis zur Umwandlung in eine Fachhochschule und Einbeziehung in den staatlichen Fachhochschulbereich am 1. August 1971 durch das Bayer. Fachhochschulge-

setz eine Anstalt des Bezirks Unterfranken. In einem Vertrag von 1963 waren die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bezirk und dem Freistaat Bayern insbesondere deshalb neu geregelt worden, weil sich als Folge einer früheren Rechtsänderung Unklarheiten darüber ergeben hatten, wer Dienstherr der bei der Anstalt tätigen Beamten war und gegen wen sich deren Versorgungsansprüche richteten. Der Vertrag ging davon aus, daß der Bezirk Dienstherr der betroffenen Beamten war, sah aber vor, daß der Freistaat Bayern im Rahmen des Betriebszuschusses dem Bezirk für eine bestimmte Gruppe von Beamten und Versorgungsempfängern die Versorgungslast erstattet.

Der Vertrag sollte vereinbarungsgemäß außer Kraft treten, sobald er mit einer etwaigen gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet des Ingenieurschulwesens in Widerspruch stehen sollte. Dieser Fall trat am 1. August 1971 mit Inkrafttreten des Fachhochschulgesetzes ein. Das Balthasar-Neumann-Polytechnikum wurde als Fachhochschule Würzburg/Schweinfurt Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die dort beschäftigten Beamten stehen seither nach den entsprechenden Vorschriften des Fachhochschulgesetzes im Dienst des Freistaates Bayern, der auch den übrigen Aufwand trägt. Damit hatte der Bezirk selbstverständlich auch keine Betriebskostenzuschüsse mehr zu beanspruchen und der erwähnte Vertrag war auch hinsichtlich der Versorgungsvereinbarungen außer Kraft getreten.

Diese Auffassung hatte der Bezirk bereits 1971 in einem Schreiben an das Staatsministerium für Unterricht und Kultus selbst vertreten. Sie wurde auch vom Staatsministerium der Finanzen in einem Schreiben vom September 1973 an die Bezirksfinanzdirektion Würzburg bestätigt. (Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hatte zwar vorübergehend eine andere Rechtsauffassung geäußert, sich aber im Jahr 1977 ausdrücklich der Ansicht des Staatsministeriums der Finanzen angeschlossen).

Dennoch forderte der Bezirk weiterhin die Erstattung der Versorgungsleistungen bei der damals zuständigen Bezirksfinanzdirektion München an. Diese hatte den Vertrag von 1963 nur auszugsweise und das Schreiben des Finanzministeriums von 1973 überhaupt nicht erhalten und hat deshalb den Anforderungen jeweils entsprochen.

Nach einem Wechsel in der Zuständigkeit ab 1981 hat auch die Bezirksfinanzdirektion Würzburg noch bis 1982 Zahlungen an den Bezirk geleistet. Insgesamt wurden dem Bezirk so für einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren 5,6 Mio DM an Versorgungsleistungen ersetzt. Darüber hinaus wurden weitere 200 000 DM für eine aus dem gleichen Grund den Bezirk Unterfranken treffende Versorgungslastbeteiligung aus der Staatskasse gezahlt.

Nachdem der ORH bei einer örtlichen Prüfung im Jahr 1983 den dargestellten Sachverhalt aufgegriffen hatte, forderte die Bezirksfinanzdirektion Würzburg die genannten Beträge zurück. Da der Bezirk zunächst nicht reagierte, wurden die ab 1980 für den Zeitraum ab 1. Januar 1978 geleisteten Teilbeträge von rd. 2,3 Mio DM eingeklagt, kurz darauf vom Bezirk anerkannt und mittlerweile auch bezahlt. Die bis 1979 für den Zeitraum vor dem 1. Januar 1978 geleisteten Zahlungen können dagegen nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 71 AGBGB nicht mehr zurückgefordert werden.

18 Nachtrag zum ORH-Bericht 1980
(TNrn. 22 bis 26)

Eingruppierung der Angestellten und Arbeiter

Die Eingruppierungen im Tarifbereich stellen weiterhin einen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit des ORH dar. Die Bereinigung überhöhter Einstufungen bereitet wegen der im ORH-Bericht 1980 bereits angesprochenen Umstände jedoch nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten. Allerdings ist inzwischen eine Steigerung des Kostenbewußtseins der Verwaltung zu beobachten, was vor allem auch auf den Landtagsbeschluß zum ORH-Bericht 1980 vom 22.3.1983 (Drucks. 10/537) zurückzuführen sein dürfte und sich in größerer Sorgfalt bei Höhergruppierungen niederschlägt.

Was die in TNr. 25 des ORH-Berichts 1980 angesprochene Eingruppierung der Lehrstuhl-/Institutssekretärinnen betrifft, ist festzustellen, daß im Entwurf des Haushalts 1985/1986 insgesamt 120 Stellen mit Umwandlungsvermerken in niedrigere Vergütungsgruppen versehen wurden, die schrittweise bis zum Jahr 1990 zu vollziehen sind.

19 Einnahmen aus der Vermietung staatlicher Gebäude

Bei der Vermietung staatlicher Gebäude wird mitunter zu wenig auf angemessene Mieten geachtet; dadurch entstehen der Staatskasse beträchtliche Einnahmeverluste.

- 19.1 Vermögensgegenstände des Staates dürfen Dritten nur zum vollen Wert zur Nutzung überlassen werden (Art. 63 Abs. 3 und 5 BayHO). Staatliche Gebäude dürfen daher nur gegen ortsüblich angemessene Entgelte vermietet werden. Bei der Vermietung von Wohnraum ist die Liegenschaftsverwaltung angewiesen, die Mieten spätestens alle drei Jahre auf ihre Ortsüblichkeit zu überprüfen und ggf. neu festzusetzen. Dadurch soll sichergestellt werden, daß die Mieten nicht über eine längere Dauer hinter dem allgemeinen Mietniveau für vergleichbaren Wohnraum zurückbleiben.

Gleichwohl liegen die Mieten für staatliche Wohnungen, die auf dem freien Wohnungsmarkt vermietet werden, nach den Erfahrungen des ORH mitunter deutlich unter den Mieten, die für vergleichbaren Wohnraum ortsüblich sind. Abgesehen davon, daß die Dreijahresfrist häufig überschritten wird, zeigt die Verwaltung auch eine gewisse Neigung, bei der Mietwertfestsetzung zum Vergleich Wohnungen mit erheblich schlechterer Ausstattung und Beschaffenheit heranzuziehen und für Wohnungsmängel, etwa ungünstige Grundrißgestaltungen oder Raumhöhen in Altbauten, Abschläge abzusetzen, die weit über die Minderungen der Miete hinausgehen, die auf dem privaten Wohnungsmarkt für derartige Mängel eingeräumt werden. Häufig wird deswegen auch der Preisrahmen, den die Mietspiegel zum Ausgleich der unterschiedlichen Wohnungsqualität setzen, erheblich unterschritten.

- 19.1.1 Anlässlich der Prüfung bei einem Landbauamt wurde z.B. festgestellt, daß bei der Vermietung von drei Wohnungen in einem Altstadtgebäude (Epl. 05), die zuvor mit einem Kostenaufwand von über 1 Mio DM völlig renoviert worden waren und seither mit Neubauwohnungen sehr guter Ausstattung vergleichbar sind, auf Vorschlag des örtlichen Gruppenfinanzamts Mieten vereinbart wurden, die um durchschnittlich 30 v.H. unter der im städtischen Mietspiegel angegebenen Mindestmiete für Wohnungen in nicht sanierten Gebäuden entsprechenden Alters lagen. Obwohl das Finanzamt als Vergleichswohnungen bereits Altbauwohnungen in Gebäuden etwa gleichen Baujahres, aber mit wesentlich schlechterer Ausstattung und Beschaffenheit herangezogen hatte, wurden von der daraus ermittelten Durchschnittsmiete, die als Vergleichsmiete bereits viel zu niedrig war, zusätzliche Abschläge für ungünstige Grundrißgestaltung und überhohe Räume abgesetzt. Aufgrund

der Beanstandungen des Rechnungsprüfungsamtes wurden die Mieten zwar unterdessen erhöht, sie liegen aber trotzdem noch um rd. 2 DM pro m² unter der Kostenmiete des sozialen Wohnungsbaus für Wohnungen in diesem Bereich der Altstadtsanierung.

19.1.2 Bei einem Gruppenfinanzamt wurden bei über 150 Wohnungen relativ einfacher Beschaffenheit in einer ehemaligen Kasernenanlage (Epl. 13) zu niedrige Mieten (im Durchschnitt bei Wohnungen ohne Bad 1,37 DM/m², mit Bad 2,18 DM/m²) festgestellt; auch hier waren längst überholte Mietspiegel zugrunde gelegt und viel zu hohe Mietabschläge gewährt worden. Im Durchschnitt lagen die ortsüblichen Vergleichsmieten für solche Wohnungen zum Zeitpunkt der Rechnungsprüfung bereits um 50 v.H. über den staatlichen Wohnungsmieten, so daß die Anpassung der Mieten im Hinblick auf das Gesetz zur Regelung der Miethöhe, das innerhalb von drei Jahren nur Mieterhöhungen von nicht mehr als 30 v.H. zuläßt, erst mit zusätzlicher Verspätung voll wirksam werden kann.

19.2 Auch bei den zu gewerblichen Zwecken vermieteten Räumen liegen die vom Staat erzielten Mieten teilweise deutlich unter den allgemein üblichen Gewerbemieten. Wie unwirtschaftlich sich die Verwaltung dabei z.T. verhält, zeigen folgende Beispiele:

Das Landbauamt (vgl. Nr. 19.1.1) vermietete im Jahr 1973 Räume im Erdgeschoß und teilweise im Unter- und 1. Obergeschoß eines umgebauten staatlichen Gebäudes in sehr guter Geschäftslage langfristig auf 30 Jahre zum Betrieb einer Apotheke. An den Baukosten beteiligte sich der Mieter mit einer unverzinslichen Mietvorauszahlung in Höhe von 200 000 DM. In dem zwischen dem Landbauamt nach Genehmigung durch die zuständige Regierung und dem Mieter abgeschlossenen Mietvertrag wurde für die Dauer der Tilgung der Mietvorauszahlung eine Anpassung des Mietwerts an die jeweiligen Zeitverhältnisse ausgeschlossen. Danach konnte eine Änderung des vertraglich vereinbarten Mietpreises nur bei einer Änderung vergleichbarer Mieten von durchschnittlich mehr als 10 v.H. verlangt werden.

Die günstige Geschäftsentwicklung in diesem Bereich der Innenstadt, besonders nach Schaffung einer Fußgängerzone im Jahr 1973, führte zu einer schnellen Aufwärtsbewegung der gewerblichen Mieten. Sie lagen 1976, als der Betrieb der Apotheke wieder eingestellt wurde, erheblich über der vereinbarten und bis dahin unverändert gebliebenen Miete mit dem Apotheker. Gleichwohl hat die Regierung die Untervermietung sämtlicher Räume an zwei Ladengeschäfte vorbehaltlos genehmigt, ohne sich vorher über die

von den Untermietern geforderten Mieten zu informieren und die Genehmigung der Untervermietung von einer angemessenen Erhöhung der Miete abhängig zu machen. Während der Mieter derzeit an den Staat einen jährlichen Mietzins von 51 300 DM entrichten muß, nimmt er aus der genehmigten Untervermietung 164 400 DM (= 320 v.H. der Miete) ein.

In einem anderen ebenfalls in der Fußgängerzone gelegenen staatseigenen Gebäude sind die im Erdgeschoß liegenden Räume an zwei Einzelhandelsgeschäfte vermietet. Die mit einer Laufzeit von 25 bzw. 12 Jahren abgeschlossenen Mietverträge liefen 1979 aus. Auch hier waren die vereinbarten Mieten mit durchschnittlich 9 DM/m² aufgrund der langen Vertragsdauer und ungenügender Mietgleitklauseln weit hinter den allgemein üblichen Gewerbemieten zurückgeblieben, die schon 1977 bei über 22 DM/m² lagen. Anstatt den Abschluß neuer Mietverträge von einer Anhebung der Mieten an das allgemeine Niveau abhängig zu machen, wurden die Verträge zu den zuletzt vereinbarten Mieten erneut auf 12 Jahre abgeschlossen.

- 19.3** Die Verwaltung verweist in ihrer Stellungnahme zu den TNrn. 19.1.1 und 19.2 auf die Schwierigkeiten, konkrete Vergleichsmieten zu ermitteln, räumt aber ein, daß im Fall der TNr. 19.2 versäumt worden sei, einen angemessenen Untermietzuschlag zu verlangen.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(STAATSMINISTERIUM DES INNERN)
- ALLGEMEINE INNERE VERWALTUNG -

20 Röntgenschirmbildstellen

(Kap. 03 08 TitGr. 73)

Angesichts rückläufiger Zahlen von Erkrankungen an Tbc der Atmungsorgane sollen die Röntgenreihenuntersuchungen nicht mehr im bisherigen Umfang fortgeführt, sondern auf bestimmte Bereiche beschränkt werden.

Nach dem Gesetz über Röntgenreihenuntersuchungen von 1953 sind alle Bewohner Bayerns verpflichtet, auf öffentliche Aufforderung hin sich einer Röntgenreihen- oder Röntgenuntersuchung zu unterziehen. Mit dieser Aufgabe sind die Röntgenschirmbildstellen bei den Regierungen betraut. Ihnen standen dafür 1982 insgesamt neun Spezialfahrzeuge (Schirmbildbusse) zur Verfügung; derzeit sind 61 Bedienstete einschließlich vier hauptamtlichen Ärzten eingesetzt.

In den letzten Jahren wurden bei diesen Untersuchungen pro Jahr durchschnittlich eine Million Röntgenaufnahmen gefertigt.

Seit 1953 sind die Tuberkuloseerkrankungen wesentlich zurückgegangen. So ist in Bayern die Zahl der Neuerkrankungen an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane von knapp 13 000 im Jahr 1960 auf rd. 4300 im Jahr 1982 gesunken; davon wurden rd. 400 (= 9,3 v.H.) bei Reihenuntersuchungen entdeckt.

Die anderen Länder, in denen die Entwicklung ähnlich verlief, haben daraus die entsprechenden Konsequenzen bereits gezogen und den Umfang der Reihenuntersuchungen stark vermindert. Bayern ist derzeit das einzige Land, in dem noch eine allgemeine Untersuchungspflicht besteht.

Die bisherige Praxis der Reihenuntersuchungen wurde von Fachleuten schon vor mehreren Jahren, auch im Hinblick auf die Strahlenbelastung, in Frage gestellt. So hält das Deutsche Zentralkomitee zur Bekämpfung der Tuberkulose eine Weiterführung dieser Untersuchungen nur solange für vertretbar, bis ein Grenzwert von vier Befunden an aktiver Tuberkulose auf 10000 Aufnahmen erreicht wird.

Der ORH hat das Staatsministerium bereits in den Jahren 1979 und 1980 auf die Problematik hingewiesen. Im Jahr 1981 wurde in einigen Regierungsbezirken die Grenze von vier Befunden auf 10 000 Aufnahmen unterschritten. Der ORH ist deshalb Ende 1982 erneut an das Staatsministerium herangetreten und hat angeregt, die ungezielten Reihenuntersuchungen einzustellen oder die Untersuchungen auf bestimmte Gebiete oder Personengruppen zu beschränken. Er hat ferner darauf hingewiesen, daß für neun Schirmbildbusse kein Bedarf mehr vorliege und die bisherige Organisation der Röntgen-schirmbildstellen nicht mehr beibehalten werden könne.

Obwohl nach der Statistik für das Jahr 1982 die Zahl der Befunde weiter gesunken ist, hat das Staatsministerium daraus zunächst keine Folgerungen gezogen. Im Jahr 1982 wurde sogar noch ein neuer Schirmbildbus für rd. 600 000 DM bestellt, der 1983 geliefert wurde. Das Personal wurde nicht verringert. Erst im August 1984 hat das Staatsministerium nach mehrfachen Erinnerungen ein bereits im Mai 1983 angekündigtes Konzept für die künftigen Reihenuntersuchungen vorgestellt. Danach sollen die Röntgenreihenuntersuchungen möglichst bis zum 1. Juli 1985, spätestens jedoch bis zum 1. Januar 1986, eingeschränkt und die Durchführung den Regierungen von Niederbayern und der Oberpfalz übertragen werden, die dafür mit insgesamt vier Schirmbildbussen ausgestattet werden.

Nach Auffassung des ORH hätte schon früher, spätestens aber im Jahr 1982 ein Konzept zum Abbau der Röntgenreihenuntersuchungen entwickelt werden müssen, denn die Tbc-Statistik zeigt seit vielen Jahren einen stetigen Rückgang der Befundhäufigkeit und es war abzusehen, daß die Untersuchungen nicht mehr in der bisherigen Form weitergeführt werden können. In diesem Fall wäre auch der Kauf eines neuen Schirmbildbusses nicht mehr erforderlich gewesen.

Der Rückgang der Befundhäufigkeit hätte auch zu einer stetigen Personalverringering Anlaß geben müssen. Die nun kurzfristig in Angriff genommene Neuorganisation schafft einen Personalüberhang, der nur langsam abgebaut werden kann. Die durch die Neuorganisation möglichen Personaleinsparungen sind nach Auffassung des ORH mit mindestens 34 Stellen zu veranschlagen.

Durch das verspätete Reagieren auf voraussehbare Entwicklungen entstanden und entstehen dem Staat erhebliche finanzielle Belastungen.

Der laufende Rückgang der Erkrankungen und die mangelnde Akzeptanz der Röntgenreihenuntersuchungen durch die Bevölkerung legen es nahe zu prüfen, ob an dem Gesetz noch festgehalten werden soll.

21 Kraftfahrzeugwerkstätten und -pflegestationen der Landes- und Grenzpolizei

(Kap. 03 18, 03 19)

Für die Personalausstattung der Kraftfahrzeugwerkstätten und -pflegestationen der Polizei sind überhöhte Richtwerte festgelegt. Sie sind für die Personalbemessung ungeeignet; ihre Anwendung würde zu einer unnötigen Personalvermehrung führen.

Die meisten kleinen Pflegestationen arbeiten besonders unwirtschaftlich. Solche Stationen sollten aufgelöst und die anfallenden Arbeiten leistungsfähigen anderen Pflegestationen oder Privatbetrieben übertragen werden.

21.1 Die Polizei unterhält für Reparatur, Wartung und Pflege ihrer Fahrzeuge Werkstätten und Pflegestationen. Der ORH hat sich in einer Querschnittsuntersuchung insbesondere mit der Personalausstattung dieser Werkstätten und Pflegestationen befaßt.

Das Staatsministerium hat erstmals im Jahr 1971 auf der Grundlage von "Wartungseinheiten" ¹⁾ Richtwerte für die Ausstattung mit Kfz-Handwerkern und -Pflegerern festgelegt; sie sind 1981 geringfügig geändert worden und sollten bis Ende 1990 gelten. Die Richtlinien sahen folgende Personalausstattung vor:

- einen Kfz-Handwerker für je 15 Wartungseinheiten (beispielsweise 10 Pkw),
- einen Kfz-Pfleger für je 12 Wartungseinheiten (je nach Ausstattung der Waschplätze beispielsweise 8 bis 16 Pkw).

Der ORH hat bei einer ersten Auswertung festgestellt, daß die tatsächliche Personalausstattung im Jahr 1983 bei allen Polizeipräsidiën weit unter dem sich aus den Richtwerten ergebenden Personalbedarf lag. Beispielsweise wären beim Polizeipräsidium Oberbayern nach den Richtwerten rein rechnerisch 122 Kfz-Handwerker und -Pfleger erforderlich gewesen. Nach den Feststellungen des ORH waren tatsächlich jedoch nur 61 Kfz-Handwerker und -Pfleger eingesetzt, von denen alle anfallenden Instandsetzungs-, Wartungs- und Pflegearbeiten durchwegs in angemessener Zeit und in ausreichender Qualität erledigt wurden. Da keine Anhaltspunkte dafür

1) Pkw (alle Typen)	1,5	Wartungseinheiten (bei Kfz-Pflegerern je nach Ausstattung des Waschplatzes 0,75 - 1,5)
Kräder	0,33	Wartungseinheiten
Lkw	1,5 - 2,5	Wartungseinheiten
Omnibusse	2,0 - 3,0	Wartungseinheiten
Boote	1,0 - 6,0	Wartungseinheiten

bestanden, daß die Verhältnisse im Bereich der übrigen Polizeipräsidien anders lagen, hat der ORH das Staatsministerium gebeten, die Richtwerte zu überprüfen und zumindest den derzeitigen Gegebenheiten (ein Kfz-Handwerker für rd. 40 Wartungseinheiten, ein Kfz-Pfleger für rd. 30 Wartungseinheiten) anzupassen.

Daraufhin hat das Staatsministerium Anfang 1984 die Richtwerte für

- Kfz-Handwerker von bisher 15 auf 25 Wartungseinheiten,
- Kfz-Pfleger von bisher 12 auf 20 Wartungseinheiten erhöht.

Der ORH hält auch die neuen Richtwerte aufgrund weiterer Untersuchungen und ergänzender örtlicher Erhebungen im Bereich der Polizeipräsidien München, Oberbayern, Oberfranken, Unterfranken und Schwaben immer noch für zu hoch und damit als Grundlage für die Personalbemessung nicht geeignet.

21.2 Kfz-Handwerker

Für den Aufgabenbereich der Kfz-Handwerker sind in der nachfolgenden Übersicht (Stand Ende 1983) die Zahl der zu betreuenden Fahrzeuge, die entsprechenden Wartungseinheiten, der tatsächliche Personalstand, das Personalsoll aufgrund der Richtwerte und die sich ergebenden Verhältniszahlen der fünf näher untersuchten Polizeipräsidien dargestellt.

Zahlenübersicht 1

Polizei-präsidium	zu betreu-ende Fahr-zeuge	Wartungs-einheiten	Kfz-Handwerker			zu betreu-ende Fahr-zeuge je Kfz-Hand-werker	Wartungseinheiten je Kfz-Handwerker
			Personal-stand	Soll nach den Richtwerten			
				alt	neu		
München	879	1 236	36	82,4	49,4	24,4	34,3
Oberbayern	742 ¹⁾	1 068	26,6	71,2	42,7	27,9	40,2
Oberfranken	378	561	15	37,4	22,4	25,2	37,4
Unterfranken	441	656	17	43,7	26,2	25,9	38,6
Schwaben	530	780	23	52,0	31,2	23,0	33,9
Summe	2 970	4 301	117,6	286,7	171,9		
Durchschnitt						25,3	36,6

1) Ein Teil der Fahrzeuge wird in der zentralen Kfz-Werkstätte der Bereitschaftspolizei in Dachau betreut

Auffällig ist insbesondere, daß sich auch nach den neu festgesetzten Richtwerten immer noch ein wesentlich höheres Personalsoll errechnet, als tatsächlich Kfz-Handwerker vorhanden sind. Da sich weder bei der Prüfung noch aus den Äußerungen des Staatsministeriums Anhaltspunkte dafür ergeben haben, daß die anfallenden Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten mit dem vorhandenen Personal nicht sachgerecht erledigt würden und Sicherheit und Einsatzbereitschaft der Polizeifahrzeuge nicht gewährleistet wären, hält es der ORH nicht für gerechtfertigt, ein so hohes Personalsoll anzusetzen.

Würde man die neuen Richtwerte des Staatsministeriums in die Praxis umsetzen, so müßten im Bereich der fünf näher untersuchten Polizeipräsidien 54 Kfz-Handwerker mehr eingesetzt werden, was allein Personalmehrkosten von etwa 2,5 Mio DM jährlich mit sich brächte. Vor allem sieht der ORH keinen Anlaß, das Werkstättenpersonal entsprechend den Vorschlägen einiger Polizeipräsidien mit dem Ziel zu vermehren, die - ohnehin verhältnismäßig geringfügigen - Privatvergaben einzelner Reparaturarbeiten noch weiter zu verringern.

21.3 Kfz-Pfleger

Für die Kfz-Pfleger ergibt sich folgendes Bild (Stand Ende 1983):

Zahlenübersicht 2

Polizei- präsidium	zu betreu- ende Fahr- zeuge	Wartungs- einheiten	Kfz-Pfleger			zu betreu- ende Fahr- zeuge je Kfz-Pfleger	Wartungseinheiten je Kfz-Pfleger
			Personal- stand	Soll nach den Richtwerten			
				alt	neu		
München	879	816	18	68,0	40,8	48,8	45,3
Oberbayern	850	1 200	48,5	100,0	60,0	17,5	24,7
Oberfranken	378	523	24	43,6	26,2	15,8	21,8
Unterfranken	441	592	27,8	49,3	29,6	15,9	21,3
Schwaben	530	750	29,5	62,5	37,5	18,0	25,4
Summe	3 078	3 881	147,8	323,4	194,1		
Durchschnitt						20,8	26,3

Beim Vergleich fällt insbesondere auf, daß im Bereich des Polizeipräsidi-
diums München von einem Kfz-Pfleger durchschnittlich 49 Fahrzeuge gewar-
tet und gepflegt werden, während bei den anderen untersuchten Polizeiprä-
sidien durchschnittlich nur zwischen 16 und 18 Fahrzeuge je Kfz-Pfleger
betreut werden. Vergleicht man die Werte für die einzelnen Kfz-Pflege-
stationen untereinander, so ergeben sich noch größere Unterschiede. Bei
großen Kfz-Pflegestationen mit großem zu betreuenden Fahrzeugpark und
entsprechender technischer Ausstattung betreut ein Kfz-Pfleger bis zu
70 Fahrzeuge, während bei kleinen Ein-Mann-Pflegestationen ein Kfz-Pfle-
ger im ungünstigsten Fall nur vier Fahrzeuge zu betreuen hat.

Nach den Feststellungen des ORH sind die im Vergleich zum Polizeipräsi-
dium München insgesamt ungünstigeren Werte der übrigen in die Untersu-
chung einbezogenen Polizeipräsidi- vor allem zurückzuführen auf

- die relativ große Zahl kleiner Kfz-Pflegestationen mit kleinem zu be-
treuenden Fahrzeugpark,
- die vergleichsweise geringe technische Ausstattung der kleinen Kfz-
Pflegestationen,
- den Umstand, daß die Kfz-Pfleger in größerem Umfang auch zu anderen
Tätigkeiten (z.B. Hausmeisterarbeiten) herangezogen werden, deren
tatsächlicher Umfang häufig nicht eindeutig feststellbar ist.

Von den 100 Kfz-Pflegestationen der untersuchten Polizeipräsidi-
en sind 74 mit nur einem Kfz-Pfleger besetzt. Die Zahl der in solchen Pflegesta-
tionen zu betreuenden Fahrzeuge ist sehr unterschiedlich, wie aus der
nachstehenden Zahlenübersicht 3 zu entnehmen ist.

Zahlenübersicht 3

zu betreuende Fahrzeuge	Ein-Mann-Pflegestationen bei den Polizeipräsidi- en						
	Mü.	OB	OFr.	UFr.	Schw.	insgesamt	in v.H.
bis 10	-	2	5	11	3	21	28
bis 15	-	6	4	4	5	19	26
bis 20	2	6	1	-	4	13	18
bis 30	3	4	-	-	10	17	23
über 30	1	1	-	1	1	4	5
Summe	6	19	10	16	23	74	100

In den Kfz-Pflegestationen werden normalerweise folgende Wartungs- und Pflegearbeiten durchgeführt:

- Reinigung der Kraftfahrzeuge außen und innen,
- Schmierdienst nach den Kundendienstplänen einschließlich Ölwechsel,
- Pflege und Aufladen der Batterien,
- Reifenwechsel,
- Behebung geringfügiger Störungen (z.B. Auswechseln von Sicherungen, Glühlampen usw.).

Da die Vollkosten für einen Kfz-Pfleger (Personal-, Arbeitsplatz- und Gemeinkosten) jährlich rd. 50 000 DM betragen, kostet die Wartung und Pflege in dem genannten Umfang pro Fahrzeug bei zehn von einem Kfz-Pfleger zu betreuenden Fahrzeugen jährlich rd. 5000 DM, bei 15 zu betreuenden Fahrzeugen immer noch jährlich rd. 3300 DM. Bei großen leistungsfähigen Pflegestationen mit entsprechender technischer Ausstattung (z.B. automatischer tischer Waschstraße), wo ein Kfz-Pfleger bis zu 70 Kraftfahrzeuge betreut, entfällt auf ein zu betreuendes Fahrzeug dagegen nur ein Kostenanteil von rd. 950 DM jährlich; dabei sind für die aufwendigere technische Ausstattung zusätzliche Arbeitsplatzkosten bereits berücksichtigt.

Nach Auffassung des ORH ließe sich die Wirtschaftlichkeit der Wartung und Pflege der Polizeifahrzeuge dadurch verbessern, daß

- kleine unwirtschaftliche Pflegestationen aufgelöst und die anfallenden Arbeiten Privatbetrieben übertragen werden, soweit nicht im Einzelfall die Wartung und Pflege in größeren und leistungsfähigen polizeieigenen Pflegestationen günstiger ist,
- bei den verbleibenden polizeieigenen Pflegestationen alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft, insbesondere automatische Waschanlagen eingesetzt und aus der Rationalisierung die notwendigen personellen Folgerungen gezogen werden, was in der Vergangenheit nicht immer geschehen ist.

Der ORH hat darüber hinaus festgestellt, daß bei vielen Kfz-Pflegestationen mit ungünstigem Betreuungsverhältnis die Kfz-Pfleger mit anderen Tätigkeiten betraut sind, die unnötigerweise Pflegerkapazität binden. Zu nennen ist hier insbesondere das Betanken der Polizeifahrzeuge und die Führung der Tankbücher. Im Bereich des Polizeipräsidiums Oberbayern ist beispielsweise dadurch die Kapazität von insgesamt 4,5 Kfz-Pflegern gebunden. Nach Auffassung des ORH sollten, wie bei vielen anderen polizei-

eigenen Tankstellen, die Polizeibeamten selbst die Fahrzeuge betanken und die notwendigen Aufschreibungen führen, soweit der abgegebene Treibstoff an den Zapfsäulen nicht automatisch registriert wird.

21.4 Das Staatsministerium macht in seiner Stellungnahme geltend, daß die verschiedenartigen Strukturen der polizeilichen Zuständigkeitsbereiche einen Vergleich zwischen einem Großstadtpräsidium und Flächenpräsidien kaum zulassen; allerdings mißt es selbst diesem Gesichtspunkt in seinen Richtwerten, die für alle Präsidien gleichermaßen gelten, keine Bedeutung bei. Nach seiner Auffassung entsprechen die Richtwerte im übrigen "am ehesten der Praxis". Zu der vom ORH festgestellten Diskrepanz zwischen dem vorhandenen Personal, das die anfallenden Aufgaben ordnungsgemäß erledigt, und dem Personalsoll, das sich aus den Richtwerten errechnet, hat sich das Staatsministerium nicht geäußert. Es ist auch auf die Vorschläge des ORH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Wartung und Pflege nicht näher eingegangen. Es hat lediglich allgemeine Bedenken gegen die Auflösung kleinerer Pflegestationen vorgebracht und die Befürchtung geäußert, daß "schlecht gepflegte und heruntergekommene Fahrzeuge" geeignet seien, das Erscheinungsbild der Polizei in der Öffentlichkeit herabzusetzen.

Insgesamt ist die Stellungnahme des Staatsministeriums nicht geeignet, die Kritik des ORH zu entkräften und seine Vorschläge ernsthaft in Frage zu stellen; auch würde das Erscheinungsbild der bayerischen Polizei nicht herabgesetzt, wenn seine Anregungen verwirklicht würden.

E I N Z E L P L A N 05

(STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS)

22 Förderung der Erwachsenenbildung

(Kap. 05 05 TitGr. 81)

Durch eine sorgfältigere Beachtung der Förderzwecke ließe sich eine effektivere Verwendung der Mittel zur Förderung der Erwachsenenbildung erreichen.

22.1 Der Freistaat Bayern gewährt Zuschüsse nach Maßgabe des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung von 1974 mit dem Ziel, daß im ganzen Land leistungsfähige Einrichtungen mit einem breitgefächerten Bildungsangebot zur Verfügung stehen. Zuschüsse erhalten

- Einrichtungen der Erwachsenenbildung, und zwar zum Betrieb sowie zu Neu-, Um- und Erweiterungsbauten,
- die staatlich anerkannten Landesorganisationen zur Erfüllung ihrer zentralen Aufgaben.

Die Zuschüsse zum Betrieb werden jährlich unter Berücksichtigung der im zweiten Kalenderjahr vor dem laufenden Haushaltsjahr geleisteten Teilnehmerdoppelstunden (Teilnehmer x Doppelstunden) zugeteilt.

Die Gesamtsumme der Fördermittel war im Gesetz für die Jahre 1974 bis 1976 mit Mindestbeträgen von 10, 12 und 15 Mio DM festgelegt worden. Für die Jahre 1977 bis 1980 sah das Gesetz eine angemessene Erhöhung der staatlichen Fördermittel unter Berücksichtigung des zu erwartenden Bedarfs und der Entwicklungsmöglichkeiten des Staatshaushalts vor.

Die Teilnehmerdoppelstunden und die staatliche Förderung haben sich seit 1974 wie folgt entwickelt:

Jahr	Teilnehmer- doppelstunden	Istausgaben Mio DM
1974	9 304 267	10,0
1975	11 263 834	12,0
1976	13 217 684	15,0
1977	14 700 413	16,0
1978	17 287 314	20,0
1979	18 541 923	24,0
1980	20 467 640	26,0
1981	22 792 573	26,0
1982	25 160 400	26,9
1983	26 733 376	26,0

Zuschüsse werden an folgende Organisationen gewährt:

- Bayer. Volkshochschulverband e.V.,
- Kath. Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in Bayern e.V.,
- Arbeitsgemeinschaft für Evang. Erwachsenenbildung in Bayern e.V.,
- Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Landesverband Bayern e.V.,
- Bayer. Bauernverband, Bildungswerk,
- Bildungswerk der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft in Bayern e.V.,
- Bildungswerk der Bayer. Wirtschaft e.V.

Der ORH hat zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern in den Jahren 1981 bis 1983 die Verwendung der Zuschüsse schwerpunktmäßig geprüft. Bei allen Zuwendungsempfängern haben sich Beanstandungen ergeben. In dem Bestreben, einen möglichst hohen Anteil an den Staatszuschüssen zu erhalten, neigen die Organisationen dazu, auch Veranstaltungen als Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Mittel einzubeziehen, deren Förderfähigkeit von Wortlaut und Zweck des Gesetzes nicht mehr gedeckt ist. So wurden vor allem förderfähige Veranstaltungen der Erwachsenenbildung und sonstige Veranstaltungen nicht richtig abgegrenzt; teilweise wurden auch Veranstaltungen doppelt gefördert. Die Prüfungsfeststellungen des ORH werden sich auf die Bemessungsgrundlage der staatlichen Zuwendungen ab dem Haushaltsjahr 1987 (Statistikjahr 1985) auswirken. Sie werden dann durch die Beschränkung auf die vom Gesetzgeber vorgesehenen förderfähigen Aufgaben der Erwachsenenbildung jedenfalls zu einer effektiveren Verwendung der Mittel führen.

22.2 Die Prüfung hat im einzelnen ergeben, daß sich eine Reihe von Veranstaltungen schwerlich mit der Zweckbestimmung des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung in Einklang bringen läßt:

- Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche wie zum Beispiel "Säuglingsturnen - Babytreff", "Ferienfreizeit für Schulkinder bis 12 Jahre", "Babyschwimmkurs", waren in der Statistik enthalten, können aber schon begrifflich nicht zur Erwachsenenbildung gezählt werden, auch wenn dabei nicht notwendig auf die Volljährigkeit der Teilnehmer abzustellen ist. Bei Veranstaltungen für Eltern und Kinder können jedenfalls die Kinder bei der Ermittlung der Teilnehmerdoppelstunden nicht mitgezählt werden.

Das Staatsministerium ist der Meinung, daß künftig Veranstaltungen für Kinder und Jugendliche unterhalb der Hauptschulpflichtgrenze und solche von Einrichtungen der Jugend und der Sozialhilfe nicht mehr in die Bemessungsgrundlage eingehen sollen; bei Eltern-Kind-Veranstaltungen werden die Kinder nicht mehr als Teilnehmer erfaßt.

- Veranstaltungen, die überwiegend der Unterhaltung und der Geselligkeit dienen, sind keine Bildungsveranstaltungen. Solche Veranstaltungen, wie etwa Filme "Leichen pflastern seinen Weg" und "Tod am Nil", Empfänge, Wanderungen, Bergsporturlaub, Besuch einer Brauerei und andere Betriebsbesichtigungen, Modeschauen, sind bisher zahlreich in die Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Staatszuschüsse einbezogen worden. Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, daß derartige Veranstaltungen künftig nicht berücksichtigt werden können.

Bei Theater- und Konzertveranstaltungen können etwaige gesonderte vor- oder nachbereitende Lehrveranstaltungen anerkannt werden. Gleiches gilt für Filmvorführungen, die als Lehrfilme in entsprechende Veranstaltungen einbezogen sind.

Betriebsbesichtigungen sind nur zu berücksichtigen, wenn sie zur Vertiefung von Lehrveranstaltungen dienen; Einzelveranstaltungen ohne erwachsenenpädagogische Leistung fallen jedenfalls nicht darunter.

- Ausstellungen ohne pädagogische Leistung der Einrichtung und Veranstaltungen mit Kundgebungscharakter dürfen auch aus der Sicht des Staatsministeriums nicht mehr in die Bemessungsgrundlage eingebracht werden. Bei Ausstellungen können lediglich die Zeiten der Führung selbst, der Einführung bzw. pädagogischen Nachbereitung berücksichtigt werden.
- Bei Veranstaltungen, die der religiösen Erbauung dienen oder Exerzitionscharakter haben, z.B. Einkehrtage, Besinnungstage, Familiengottesdienste, Vorbereitung auf den Empfang von Sakramenten, hat die Abgrenzung vor Ort bisher Schwierigkeiten bereitet; nach detaillierten Abgrenzungskriterien, die das Staatsministerium zusammen mit den Trägern der Erwachsenenbildung entwickelt hat und die den Vorstellungen des ORH in vollem Umfang Rechnung tragen, werden künftig Zweifelsfälle ausgeschlossen.
- Nicht offene Veranstaltungen, wie z.B. Hauskreise, Veranstaltungen für Funktionäre und Inhaber von Ehrenämtern sowie Mitgliederversammlungen von Firmen widersprechen der gesetzlichen Forderung, daß Einrichtungen

der Erwachsenenbildung jedermann offen stehen müssen. Die Träger bzw. Einrichtungen haben diese Offenheit zwar in den Satzungen verankert; in der Praxis wurden aber doch verschiedentlich Veranstaltungen für zu eng begrenzte Personenkreise angeboten.

Zusammenkünfte von Arbeits- und Hauskreisen sind dann keine förderfähigen Veranstaltungen, wenn sie weder auf längere Sicht allgemein zugänglich sind noch pädagogische Leistungen in Verbindung mit konkreten Themen im Vordergrund stehen.

Bedenken bestehen ferner, wenn Teilnehmergebühren erhoben werden, die wegen erheblicher Unterschiede zwischen Mitgliedern von Verbänden und Nichtmitgliedern Abschreckungscharakter haben.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH. Es ist in Zusammenarbeit mit den Trägern bemüht, die Anforderungen für "offene" Veranstaltungen näher festzulegen.

- Nicht selten wurden in die Bemessungsgrundlage verbandsorganisatorische Veranstaltungen einbezogen, die lediglich der Selbstdarstellung eines dieser Einrichtung nahestehenden Verbandes bzw. einer dieser Einrichtung nahestehenden Organisation dienen oder deren Verbandsaufgaben zum Inhalt haben, wie etwa Informationsveranstaltungen über den Stand von Tarifverhandlungen, über die Wahl von Vertrauensleuten oder die Vorbereitung von satzungsmäßigen Mitgliederversammlungen und sonstigen Tagungen.

Förderfähig ist lediglich die Tätigkeit einer Einrichtung auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung. Die Selbstdarstellung bzw. die Aufrechterhaltung der verbandsspezifischen, dieser Einrichtung nahestehenden Organisation ist dagegen deren eigene Aufgabe.

Das Staatsministerium teilt diese Auffassung.

- Veranstaltungen, die dem Abschluß einer Berufsausbildung dienen, z.B. Vorbereitung auf Facharbeiter- und Industrie-und-Handelskammer-Prüfungen, stehen nicht im Einklang mit dem nach der Formulierung des Gesetzes eindeutigen Ziel der Erwachsenenbildung, nämlich "die in der Schule, in der Hochschule oder in der Berufsausbildung erworbene Bildung zu vertiefen, zu erneuern und zu erweitern". Hinführung und Vorbereitung auf Berufsabschlüsse kann folglich nicht förderfähige Erwachsenenbildung sein.

Das Staatsministerium hat sich hierzu noch nicht abschließend geäußert.

Auch bei Veranstaltungen, die sowohl von der Themenstellung als auch vom Teilnehmerkreis überwiegend der beruflichen Bildung dienen (z.B. geprüfte Sekretärin, Betriebswirt, Bilanzbuchhalter, Ausbildung der Ausbilder, Lehrerfortbildung, Landwirtschaftliches Steuerrecht für Meisteranwärter, Bullenhaltung) bestehen Bedenken. Art. 10 Abs. 3 Nr. 1 des Gesetzes schließt ausdrücklich Veranstaltungen, die ganz oder überwiegend der beruflichen Fortbildung oder Umschulung dienen, von der Förderung aus.

Das Staatsministerium teilt grundsätzlich die Auffassung des ORH. Es ist zusammen mit den Trägern bemüht, die Kriterien für die Abgrenzung von förderfähigen Veranstaltungen der Weiterbildung zu erarbeiten.

- Das Gesetz unterscheidet zwischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung und Einrichtungen des Sports.

Sportkurse (z.B. Tenniskurse, Teakwon-Do, Segelkurse), die grundsätzlich zu den Aufgaben der gesondert geförderten Sportvereine gehören, sollten nach Ansicht des ORH nicht in die Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Staatszuschüsse aufgenommen werden.

Das Staatsministerium beabsichtigt, die angesprochenen Kurse nach Absprache mit den Trägern der Erwachsenenbildung künftig nicht mehr zu fördern.

- 22.3** Die Einrichtungen der Erwachsenenbildung bieten oftmals auch Veranstaltungen auf Gebieten an, für die auch andere Fördermöglichkeiten, insbesondere im Bereich der Arbeitsverwaltung, bestehen. Der ORH hält es für erforderlich, Doppelförderungen insoweit ganz allgemein auszuschließen.

Das Staatsministerium stimmt mit diesem Ziel grundsätzlich überein, hat aber die Diskussion mit den Trägern der Erwachsenenbildung noch nicht abgeschlossen. Der ORH wird die Angelegenheit im Auge behalten.

23 Klinikum der Ludwig-Maximilians-Universität München

(Kap. 05 08)

Krankheitsbedingte Fehlzeiten des Klinikpersonals in einzelnen Funktionsbereichen

Die Ausfallzeiten durch Krankheit des im klinikeigenen Reinigungsdienst, in den Küchen und Wäschereien, im Hol- und Bringedienst und in der Bettenzentrale tätigen Personals weisen beim Klinikum der Universität München einen Umfang auf, der deutlich über dem allgemeinen Durchschnitt beim Staat und bei den Kommunen liegt.

23.1 Der ORH hat bereits bei früheren Prüfungen einzelner Funktionsbereiche der Kliniken der Universität München auf überdurchschnittlich hohe krankheitsbedingte Ausfallzeiten des im Arbeiterverhältnis tätigen Personals hingewiesen. Wegen der damit verbundenen nachteiligen Auswirkungen sowohl auf den Betriebsablauf und das Betriebsklima der Kliniken als auch auf den Staatshaushalt ist der ORH dieser Frage bei der Rechnungsprüfung 1982 erneut nachgegangen und hat dabei die Fehlzeiten eines wesentlichen Teils aller im Arbeiterverhältnis Beschäftigten überprüft. In die Untersuchung wurden das Reinigungspersonal und das Personal der Küchen und Wäschereien, im Klinikum Großhadern auch der Hol- und Bringedienst sowie die Bettenzentrale, einbezogen. Berücksichtigt wurden die Ausfallzeiten wegen Krankheit; unberücksichtigt blieben die auf gesetzlicher oder tarifvertraglicher Basis bestehenden Ansprüche auf Erholungsurlaub einschließlich Zusatzurlaub für Schwerbehinderte, Sonderurlaub und Mutterschaftsurlaub, ferner die Mutterschutzfristen, die Kuren und Heilverfahren sowie die Dienstbefreiungen aus besonderem Anlaß.

Um feststellen zu können, ob die Ausfallzeiten durch Krankheit noch im allgemein üblichen Rahmen liegen, hat der ORH Vergleichszahlen aus dem öffentlichen Dienst herangezogen.

Derartige Vergleichswerte bietet im staatlichen Bereich das Ergebnis einer vom Staatsministerium der Finanzen aufgrund einer Landtagsanfrage ¹⁾ bei allen Ressorts durchgeführten Erhebung über die im Jahr 1982 je Beschäftigtengruppe angefallenen durchschnittlichen Krankheitstage. Diese Umfrage ergibt für die in der bayerischen Staatsverwaltung tätigen Arbeiter einen Wert von durchschnittlich 15,2 durch Krankheit ausgefallene Arbeitstage, wobei hier und in der folgenden Darstellung männliche und weibliche Arbeitskräfte zusammen erfaßt sind.

1) Vgl. Drucks. 10/1690

Im kommunalen Bereich hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) im Jahr 1980 eine entsprechende Untersuchung bei rd. 330 Mitgliedsverwaltungen aller Größenordnungen durchgeführt. Hiernach betragen die krankheitsbedingten Fehlzeiten durchschnittlich 15,9 Arbeitstage je vollbeschäftigten Arbeiter.

Die Untersuchung bei den eingangs genannten klinischen Funktionsdiensten der Ludwig-Maximilians-Universität München ergab dagegen im Jahr 1981 eine durchschnittliche krankheitsbedingte Ausfallzeit jedes Arbeiters von 23,9 und im Jahr 1982 eine solche von 21,3 Arbeitstagen.

Demgegenüber lagen die durchschnittlichen krankheitsbedingten Fehlzeiten der Arbeiter in den vergleichbaren Funktionsbereichen des Klinikums der Universität Würzburg im Jahr 1983 bei 16,4 Arbeitstagen und damit nur unerheblich über dem genannten höheren Vergleichswert von 15,9.

Im Bereich des Klinikums der Universität München wiesen von den in die Untersuchung einbezogenen rd. 900 Arbeitskräften im Jahr 1981 insgesamt 231 und im Jahr 1982 insgesamt 232 Arbeitskräfte eine krankheitsbedingte Abwesenheit von jährlich mehr als 30 Arbeitstagen im Einzelfall auf.

Im Jahr 1981 lagen die krankheitsbedingten Ausfallzeiten bei 123 Arbeitskräften und im Jahr 1982 bei 115 Arbeitskräften sogar zwischen 50 und mehr als 200 Arbeitstagen im Jahr. Davon waren insgesamt 47 Bedienstete in beiden Jahren jeweils mehr als 50 Arbeitstage wegen Krankheit vom Dienst abwesend. Unter Einrechnung des Jahresurlaubs sind 1981 sechs Bedienstete und 1982 drei Bedienstete an keinem Tag oder nur an wenigen Tagen zum Dienst erschienen.

- 23.2** Die überdurchschnittlichen krankheitsbedingten Ausfälle entsprechen in den davon betroffenen Funktionsbereichen des Klinikums rechnerisch im Jahr 1981 der Arbeitsleistung von mindestens 30 und im Jahr 1982 einer solchen von mindestens 24 vollbeschäftigten Arbeitskräften.

Der ORH ist der Auffassung, daß es besonderer Maßnahmen bedarf, um die ungewöhnlich hohen Ausfallzeiten abzubauen sowie die persönliche Einstellung zur Arbeit und Einordnung in ein Dienstverhältnis nachhaltig zu verbessern. Er hat daher angeregt, jedenfalls dann von der Möglichkeit der Kündigung in stärkerem Maß als bisher Gebrauch zu machen, wenn Häufigkeit und Dauer der Erkrankungen den Klinikbetrieb nicht unerheblich beeinträchtigen und die Höhe der Kosten der Lohnfortzahlung zu einer unzumutbaren finanziellen Belastung der Kliniken führt. Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß hierbei selbstverständlich die sozialen Belange jedes Einzelfalles abzuwägen sind.

Nach Meinung des ORH sind bei der Frage der Kündigung von Arbeitnehmern im öffentlichen Bereich die gleichen Maßstäbe anzulegen wie in der privaten Wirtschaft. Gerade im öffentlichen Bereich mit seinen unmittelbaren Auswirkungen auf den Staatshaushalt und damit letztlich auf den einzelnen Steuerzahler sollte diesem Gesichtspunkt besondere Bedeutung beigemessen werden.

Die Universität führte im Prüfungsschriftwechsel aus, daß Kündigungen wegen Krankheit nur schwer durchzusetzen seien und daß gerade in derartigen Kündigungsverfahren die Universität vor den Arbeitsgerichten häufig unterlegen sei. Dies kann jedoch kein Grund sein, unzumutbare betriebliche und wirtschaftliche Beeinträchtigungen hinzunehmen und Kündigungen - wie es in den Jahren 1981 und 1982 in den überprüften Funktionsbereichen mit einer einzigen Ausnahme der Fall war - nur dann auszusprechen, wenn außer langen krankheitsbedingten Ausfallzeiten auch ein unentschuldigtes Fernbleiben vom Dienst vorliegt.

Die Zulässigkeit der Kündigung von Arbeitnehmern, die aufgrund regelmäßiger Krankmeldungen von längerer Dauer eine unzumutbare wirtschaftliche Belastung und betriebliche Beeinträchtigung für den Arbeitgeber darstellen, ergibt sich auch aus der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung. Das Bundesarbeitsgericht sieht zwar eine krankheitsbedingte Kündigung "als letztes Mittel" an, hält sie aber dann für sozial gerechtfertigt, wenn bei lang anhaltender Krankheit der Zeitpunkt der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit nicht absehbar ist oder bei häufigen Kurzerkrankungen auch künftig mit solchen Erkrankungen zu rechnen ist und sich hieraus unzumutbare betriebliche Beeinträchtigungen ergeben. Wie das Gericht in einem Urteil vom Februar 1984 erneut entschieden hat, können in diesem Zusammenhang auch hohe Lohnfortzahlungskosten berücksichtigt werden.

Der ORH hat des weiteren angeregt, schon im Vorfeld arbeitsrechtlicher Auseinandersetzungen alle Möglichkeiten zu nutzen, mit deren Hilfe sowohl allgemein als auch im Einzelfall ein Rückgang der Krankheitshäufigkeit und -dauer erreichbar erscheint. Dazu gehört bei längerer und häufiger Abwesenheit wegen Krankheit oder, wenn Zweifel an einer behaupteten Erkrankung bestehen, die Anordnung der im Manteltarifvertrag für Arbeiter der Länder vorgesehenen vertrauensärztlichen Untersuchung, um einem Mißbrauch von Krankmeldungen entgegenzuwirken.

Das Staatsministerium hat die Universität angewiesen, die Vorschläge des ORH zu beachten.

24 Kultur- und Rundfunkorchester

Die Orchestermusiker sind Angestellte im öffentlichen Kulturbereich. Ihre Vergütungen sind - gemessen am allgemeinen Niveau des öffentlichen Dienstes - ungewöhnlich hoch; insbesondere bei den großen Orchestern entsprechen sie durchweg den Festgehältern der Spitzenpositionen. Dagegen bleibt die dienstliche Inanspruchnahme deutlich unter den tarifvertraglichen Festlegungen. Während die Produktionszahlen vieler Orchester trotz teilweise überhöhter Planstellenzahlen im internationalen Vergleich bescheiden bleiben, nehmen Nebentätigkeiten aller Art bei den Musikern eine ungerechtfertigte Priorität gegenüber der Haupttätigkeit ein.

24.1 Der ORH nahm die wiederholt beobachteten negativen Entwicklungen bei Einzelprüfungen zum Anlaß für eine breiter angelegte Untersuchung der Verhältnisse bei mehreren bayerischen Orchestern. Das nachstehend dargestellte Ergebnis erscheint dem ORH auch repräsentativ für das Bundesgebiet.

Im Bundesgebiet einschließlich Berlin werden derzeit 95 Kultur-, Rundfunk- und Kammerorchester mit insgesamt 6859 Musikerplanstellen von öffentlichen Rechtsträgern unterhalten oder subventioniert, die sich auf die Länder wie folgt verteilen:

Orchester im Bundesgebiet einschließlich Berlin

Zahlenübersicht 1

Land	Zahl der Orchester					Zahl der Musikerplanstellen				
	Kultur- orchester	Rundfunk- orchester	Kammer- orchester	insge- samt	v.H.	Kultur- orchester	Rundfunk- orchester	Kammer- orchester	insge- samt	v.H.
Baden-Württemberg	11	2	4	17	17,9	691	212	59	962	14,0
Bayern	14	2	1	17	17,9	1 010	185	15	1 210	17,6
Berlin	5	-	-	5	5,2	472	-	-	472	6,9
Bremen	2	-	-	2	2,1	155	-	-	155	2,3
Hamburg	2	1	-	3	3,2	201	114	-	315	4,6
Hessen	5	2	-	7	7,4	390	142	-	532	7,8
Niedersachsen	7	1	-	8	8,4	420	89	-	509	7,4
Nordrhein-Westfalen	22	2	1	25	26,3	1 753	193	15	1 961	28,6
Rheinland-Pfalz	5	1	-	6	6,3	342	45	-	387	5,6
Saarland	1	1	-	2	2,1	78	77	-	155	2,3
Schleswig-Holstein	3	-	-	3	3,2	201	-	-	201	2,9
insgesamt	77	12	6	95	100,0	5 713	1 057	89	6 859	100,0

55 Kultur-Orchester versehen regelmäßig Operndienst, 21 spielen überwiegend Konzerte ernst zu wertender Musik. Von den zwölf Rundfunkorchestern werden sieben als reine Symphonieorchester betrieben; die übrigen spielen auch oder nur Unterhaltungsmusik.

Die folgende Zahlenübersicht 2 gibt einen Überblick über die 17 bayerischen Orchester: ¹⁾

Orchester in Bayern

Zahlenübersicht 2

Name	Sitz	Rechtsträger	Zahl der Musikerplanstellen	Eingruppierung
Symphonieorchester des Bayer. Rundfunks	München	Bayer. Rundfunk	115	TVBR ³⁾
Rundfunkorchester des Bayer. Rundfunks		Bayer. Rundfunk	70	TVBR
Münchner Philharmoniker		Landeshauptstadt München	130	TVMPH ⁴⁾
Bayer. Staatsorchester ²⁾		Freistaat Bayern	142	TVK ⁵⁾ A + F ₁ + Zulage
Orchester des Staatstheaters am Gärtnerplatz ²⁾		Freistaat Bayern	76	TVK B + F + Zulage
Symphonieorchester Graunke		subventionierter e.V.	66	6) TVK B
Münchner Kammerorchester		subventionierter e.V.	15	6) TVK B
Bamberger Symphoniker	Bamberg	subventionierter e.V.	102	TVK A + F ₁
Philharmonisches Orchester der Stadt Nürnberg ²⁾	Nürnberg	Stadt Nürnberg	87	TVK A
Nürnberger Symphoniker		subventionierter e.V.	53	ca. TVK C
Philharmonisches Orchester der Stadt Augsburg ²⁾	Augsburg	Stadt Augsburg	70	TVK B
Philharmonisches Orchester Regensburg ²⁾	Regensburg	Stadt Regensburg	56	TVK C
Städt. Philharmonisches Orchester Würzburg ²⁾	Würzburg	Stadt Würzburg	56	TVK C
Hofer Symphoniker ²⁾	Hof	subventionierter e.V.	56	6) TVK B
Landestheaterorchester Coburg ²⁾	Coburg	Stadt Coburg	47	TVK D
Philharmonisches Orchester Bad Reichenhall	Bad Reichenhall	subventionierter e.V.	39	6) TVK D
Orchester des Südost-bayer. Städtetheaters ²⁾	Passau	subventionierter Zweckverband	30	6) TVK D
			1 210	

- 1) Quelle: Zeitschrift "Das Orchester", Heft 2/84, S. 106 ff
- 2) Das Orchester versteht regelmäßig Theaterdienst
- 3) Tarifvertrag des Bayerischen Rundfunks
- 4) Tarifvertrag für die Musiker der Münchner Philharmoniker
- 5) Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern
- 6) In Anlehnung an ...

24.2 Der Orchestermusiker im Verhältnis zum übrigen öffentlichen Dienst

Die Musiker sind unmittelbar oder mittelbar Angestellte im Kulturbereich des öffentlichen Dienstes. Bis zum Jahr 1938 waren sie noch in die allgemeinen Besoldungs- und Vergütungsordnungen des öffentlichen Dienstes integriert und grundsätzlich dem mittleren und nur bei großen Orchestern (z.B. Bayer. Staatsorchester) dem gehobenen Dienst zugeordnet. 1938 wurde eine gesonderte Tarifordnung für Musiker eingeführt und - soweit gegeben - der Beamtenstatus der Musiker beseitigt. Heute sind die Rechte und Pflichten tarifvertraglich geregelt.

Die Musiker und ihre Vertretungen sind der Meinung, der Beruf des Orchestermusikers sei akademischen Berufen vergleichbar, und folgern daraus, daß bereits der Musiker der untersten Vergütungsgruppe mindestens wie ein Lehrer einzustufen sei.

Der ORH verkennt nicht die Problematik, die sich für die Einordnung dieser künstlerischen Berufsgruppe in das Gefüge des Vergütungssystems des sonstigen öffentlichen Dienstes ergibt. Jeder Vergleich mit anderen Berufsgruppen ist schwierig. Folgende Überlegungen dürfen hierbei aber nach Meinung des ORH nicht außer Betracht bleiben:

- Im Gegensatz zum sonstigen öffentlichen Dienst gibt es für den Musiker keine festen Vor- und Ausbildungserfordernisse. Der Musiker hat zwar seine Qualifikation in Probespielen nachzuweisen, nicht aber, wie diese erworben wurde. Selbst das Studium an einer Musikhochschule erfordert, soweit nicht ein Lehramt an Gymnasien angestrebt wird, keine Hochschulreife, sondern kann nach einer fachbezogenen Eignungsprüfung bereits mit 16 Jahren, u.U. noch früher, aufgenommen werden. Die Musiker können so wesentlich früher als die Berufsgruppen, mit denen sie sich vergleichen (Akademiker im öffentlichen Dienst), in das Berufsleben eintreten. Normalerweise beginnen sie mit etwa 22 Jahren ihre Orchestertätigkeit, doch sind Erstengagements 18- oder 19jähriger Musiker auch bei Spitzenorchestern keine Ausnahme.
- Die Einordnung der Musiker in das Gefüge des öffentlichen Dienstes und damit ihre zutreffende Vergütung darf nicht an der Ausnahmestellung einiger weniger Spitzenvertreter ihres Faches, insbesondere nicht an den freischaffenden Konzertsolisten, orientiert werden.
- Mit ihrer Einbindung in den öffentlichen Dienst verfügen die Orchestermusiker über eine wesentlich umfassendere soziale Sicherung als alle anderen künstlerischen Berufsgruppen hierzulande und auch als die Musiker in anderen westlichen Ländern.

24.3 Die Vergütungen der Orchestermusiker

24.3.1 Während in der tariflichen Auseinandersetzung die Arbeitnehmer stets durch die Deutsche Orchestervereinigung (DOV) vertreten sind, in der etwa 90 v.H. aller Musiker organisiert sind, fehlt eine solche Einheitlichkeit auf Arbeitgeberseite. Der Deutsche Bühnenverein (DBV) handelt nur für seine Unternehmermitglieder, weshalb neben dem Tarifvertrag für Kulturorchester (TVK) zahlreiche Einzeltarifverträge bestehen; zudem kann jedes Unternehmermitglied des DBV sein Orchester selbst in höhere Vergütungsgruppen überleiten, indem es die Zahl der Orchesterplanstellen vermehrt.

24.3.2 Aus der Überlegung, daß sich in der Planstellenzahl am stärksten das unterschiedliche Leistungsvermögen der Orchester ausdrückt, sind die Orchester dementsprechend unterschiedlich eingruppiert. Die größten Orchester zahlen die höchsten Vergütungen, so daß für die Musiker in kleineren Orchestern stets ein Anreiz für Bewerbungen in größeren Orchestern besteht.

Anfang 1984 waren die deutschen Orchester wie folgt eingruppiert:

Eingruppierung der Orchester im Bundesgebiet ¹⁾

Zahlenübersicht 3

Tarif	Orchester		Musikerplanstellen		
	Zahl	v.H.	Zahl	v.H.	v.H.
über TVK A + Zulage gem. Fußnote 1	15	15,8	1 449	21,1	21,1 ²⁾
TVK A + Zulage gem. Fußnote 1	7	7,4	868	12,7	
TVK A + Zulage gem. Fußnote 2	5	5,3	445	6,5	
TVK A	12	12,6	935	13,6	32,8
TVK B + Zulage	11	11,6	779	11,3	
TVK B	23	24,2	1 384	20,2	31,5
TVK C	8	8,4	434	6,3	
TVK D	13	13,7	540	7,9	
niedriger als TVK D	1	1,0	25	0,4	14,6
Summe	95	100,0	6 859	100,0	100,0

1) Quelle: Zeitschrift "Das Orchester", Heft 2/84, S. 106 ff

2) Durch Sondervereinbarungen mit Strelcherstimmführern bei nahezu allen TVK-Orchestern erhöht sich der Anteil der Musiker mit Vergütungen über dem höchsten TVK-Satz auf über 23 v.H.

Eingruppierungen und Planstellenzahlen befinden sich in ständiger Bewegung nach oben. Allein 1982 und 1983 wurden im Bundesgebiet 8 Orchester höhergruppiert und 63 neue Musikerplanstellen ausgebracht.

24.3.3 Innerhalb der Orchester sind die Vergütungen nach Funktionen in fünf Stufen eingeteilt, wobei die Stimmführer und unter diesen wiederum die Konzertmeister, Solobratschisten und Solocellisten besonders herausgehoben sind.

24.3.4 Der TVK enthält Dienstaltersstufen, die allerdings gegenüber dem übrigen öffentlichen Dienst stark verringert sind, so daß der Musiker die Endvergütung bereits nach 16, in der Gruppe A (32 v.H. aller Musiker) nach 10 Jahren erreicht (gegenüber 24 bis 28 Jahren im übrigen öffentlichen Dienst). Mit den genannten Streicherstimmführern werden üblicherweise Sondervergütungen meist in Form von Festgehältern ohne Rücksicht auf die Dienstzeit vereinbart. Allen Musikern kann auch ohne Vordienstzeiten mindestens die Vergütung der dritten Dienstaltersstufe gezahlt werden, was nochmals eine Besserstellung gegenüber dem übrigen öffentlichen Dienst bedeutet.

Die Musiker des Bayer. Staatsorchesters, der Rundfunkanstalten, des Philharmonischen Orchesters Berlin und der Münchner Philharmoniker erhalten nach den einschlägigen Tarifverträgen bzw. aufgrund von Einzelvereinbarungen ausschließlich Festgehälter, z.T. modifiziert. Die Festgehälter werden vom ersten Beschäftigungstag an ohne Rücksicht auf das Lebensalter und auch während der Probezeit gezahlt. Sie sind, wie die Einstellungspraxis zeigt, auch für junge Musiker nicht nur vereinzelt erreichbar.

24.3.5 Aus der nachstehenden Zahlenübersicht 4 ist ersichtlich, mit welchen Bechen Berufsgruppen bzw. Positionen des übrigen öffentlichen Dienstes die jeweiligen Musikervergütungen vergleichbar sind. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Vergütungen der aufgeführten Beamten nicht mit Arbeitnehmerbeiträgen zur Renten- und Arbeitslosenversicherung (11,5 v.H., höchstens 601 DM) belastet sind.

Vergütungen der Musiker in Bayern im Vergleich zu anderen Vergütungen und Besoldungen im öffentlichen Dienst

Zahlenübersicht 4

Orchester	Musikervergütungen		Musikerplanstellen		vergleichbare Vergütungen/Besoldungen im öffentlichen Dienst			
	Betrag DM (Rahmen)	Endvergütung erreichbar nach ... Jahren (F = Festgehalt)	Zahl	v.H.	Berufsgruppe bzw. Position	Vergütungs- bzw. Besoldungsgruppe	DM (Rahmen)	Endvergütung erreichbar nach ... Jahren (F = Festgehalt)
TVK D, C, B	2714 - 4266	16	488	40,3	Fachlehrer	BAT IV b - IV a / A 10	2658 - 4092	24
TVK B + Zulage	3086 - 4462	16	-	-	Lehrer an Grundschulen	BAT III/A 12	3056 - 4422	24/26
Staatstheater am Gärtnerplatz	3796 - 4952	16						
TVK A	3693 - 5199	10	163	13,5	Gymnasiallehrer	BAT II a - I a / A 13 - 15	3523 - 5943	24 - 26/28
TVK A + Zul. F 2	3995 - 5561	10						
TVK A + Zul. F 1	4322 - 5954	10	102	8,4	Professoren	C 2	3323 - 5862	28
Rundfunkorchester d. BR	5102 - 6603	F	70	5,8	Professoren	C 3	3652 - 6527	28
Bayer. Staatsorchester, Münchner Philharmoniker, Symphonieorchester d. BR	5600 - 7679	F	357	29,5	Professoren als Lehrstuhlinhaber an wissenschaftl. und Kunsthochschulen Präsidenten von Fachhochschulen	C 4 B 3	4618 - 7508 7367	28 F
Konzertmeister, Solobratschisten u. Solocellisten der großen Münchener Orchester	7624 - 9571	F	30	2,5	Präsidenten der Universitäten, Generaldirektoren der Museen, Sammlungen, Archive, Polizeipräsident in München, Oberfinanzpräsidenten, Regierungspräsidenten	B 4 - B 7	7796 - 9203	F
			1210	100				

24.3.6 Eine längerfristige Betrachtung zeigt, daß immer wieder einzelne Rechtsträger glaubten, die Attraktivität ihres Orchesters durch Zugeständnisse verschiedener Art an die Musiker steigern zu können (Vergütungserhöhungen, Planstellenmehrungen, Diensterleichterungen, Genehmigung von Nebentätigkeiten). Die Maßnahmen erwiesen sich jedoch als unwirksam, weil andere Rechtsträger nachzogen und das ursprüngliche Verhältnis wieder herstellten.

Diese Entwicklung, deren einzige Nutznießer die Musiker sind, erfordert eine detaillierte Darstellung, zumal sie sich gegenwärtig mehr denn je im Fluß befindet.

Das Berliner Philharmonische Orchester beansprucht für sich eine Sonderstellung. Das Land Berlin schloß deshalb einen eigenen Tarifvertrag mit Festgehältern, die deutlich über den Endvergütungen der höchsten TVK-Gruppe liegen.

Die Rundfunkanstalten bauten ihre Orchester zu einem Zeitpunkt auf, zu dem die anderen großen Orchester längst bestanden. Als Anreiz für jüngere und leistungsfähige Musiker statteten sie ihre Musikertarife mit Festgehältern etwa in Höhe der Endvergütungen der höchsten TVK-Gruppe aus.

Im Zuge allgemeiner struktureller Verbesserungen wurden die unteren Musikervergütungsgruppen G, F und E nach und nach beseitigt, was jeweils intensive Bemühungen um eine Höhergruppierung bei den hiervon nicht begünstigten Orchestern auslöste, um einen Anreiz für qualifizierte Musiker zu schaffen. Etliche Rechtsträger beschritten den tarifvertraglichen Weg der Planstellenmehrung, mußten dadurch aber nicht nur die Höhergruppierung der bereits vorhandenen, sondern auch die Bezahlung der zusätzlich verpflichteten Musiker in Kauf nehmen (überwiegend hierdurch erhöhte sich die Zahl der Musiker bei den 55 Theaterorchestern des Bundesgebiets von 3587 in der Spielzeit 1962/1963 um 527 oder 14,7 v.H. auf 4114 in der Spielzeit 1982/1983), andere zahlten ihren Musikern freiwillige Zulagen in Höhe der Differenz zwischen der tariflichen und der nächsthöheren Vergütungsgruppe und verstießen damit zwar gegen den TVK, vermieden aber so den Aufwand für die zusätzlichen Musiker.

So wurden nach und nach bundesweit viele TVK-Orchester höhergruppiert, etliche mehrfach wie beispielsweise in Bayern

- das Philharmonische Orchester der Stadt Nürnberg, dessen Musiker zunächst durch Mehrung der Planstellen (auf 87) die Zulage zur Vergütungsgruppe B erhielten und seit 1980 außertariflich nach der nächsthöheren Vergütungsgruppe A bezahlt werden,
- das Orchester des Staatstheaters am Gärtnerplatz, das in mehreren Stufen auf 76 Planstellen vergrößert wurde, so ab 1978 in die Vergütungsgruppe B mit Zulage gelangte und dessen Musiker seit September 1983 weitere Zulagen erhalten.

Inzwischen legten auch die Rundfunkanstalten zu. So fügte der BR 1973 und nochmals 1979 allen aufsteigenden Gehältern jeweils eine zusätzliche Dienstaltersstufe an und bezog in diese - strukturelle - Verbesserung auch die (Fest-)Gehälter der Musiker ein, die seitdem nach einer Betriebszugehörigkeit von 12 und 18 Jahren jeweils eine Steigerung erfahren; zusätzlich wurden ab September 1980 in Teilbereichen weitere Verbesserungen vorgenommen. Dadurch verschärfte sich die Konkurrenzsituation am selben Ort, was bei den Münchner Philharmonikern und dem Bayer. Staatsorchester intensive Bemühungen um eine Gleichstellung auslöste.

Ein entscheidender Durchbruch gelang den Musikern 1980 bei den Münchner Philharmonikern, weil die Stadt einem Dirigenten entsprechende Zusicherungen gemacht hatte. Trotz vielfältiger und dringlicher Bitten des Deutschen Bühnenvereins und der Bayer. Staatsregierung war die Stadt letztlich nicht davon abzuhalten,

- die Zahl der Orchesterplanstellen von 111 auf 130 zu erhöhen (nachdem stufenweise Erhöhungen von 100 auf 111 erst zwischen 1965 und 1975 vorausgegangen waren),
- mit der DOV im März 1983 einen Tarifvertrag zu schließen, der die Musikervergütungen voll an die des Symphonieorchesters des BR anglich,
- die Zahl der Streicherstimmführer mit Sondervertrag auf zehn und deren Vergütung auf die vordem einem einzigen Konzertmeister vorbehaltene Höchstvergütung anzuheben.

Diese Maßnahmen zwangen auch den Freistaat Bayern zu Zugeständnissen:

Seit September 1983 erhalten ab der Einstellung

- die Musiker des Bayer. Staatsorchesters die Grundvergütung der 6. Dienstaltersstufe (= Endstufe), ferner monatliche Zulagen zwischen 500 und 750 DM je nach Funktion im Orchester,

- die Musiker des Staatstheaters am Gärtnerplatz gleichfalls die Grundvergütung der 6., dort allerdings viertletzten Dienstaltersstufe und monatliche Zulagen zwischen 325 und 490 DM.

Als "Gegenleistung" traten die Musiker zwar einige Leistungsschutzrechte ab, doch ist deren Wert weit geringer als die zusätzlich gezahlte Vergütung.

Eine dem Staatsorchester entsprechende Regelung für die Bamberger Symphoniker steht unmittelbar bevor, weil dieses Orchester nach dem Willen der Zuschußgeber mit dem Staatsorchester vergütungsmäßig gleich behandelt werden soll.

Bei den Münchner Philharmonikern und den Orchestern des Freistaates Bayern hatten die Zugeständnisse des Jahres 1983 nachstehende monatliche Vergütungserhöhungen - ohne die allgemeinen Tarifierhöhungen - zur Folge (Stand 1. April 1984; ohne Sondervertragsmusiker):

Erhöhung der monatlichen Vergütungen der Musiker im Jahr 1983 (ohne allgemeine Tarifierhöhungen) Zahlenübersicht 5

Funktion der Musiker	Münchner Philharmoniker		Bayer. Staatsorchester		Orchester des Staatsth. am Gärtnerplatz	
	mtl. DM ¹⁾		mtl. DM		mtl. DM	
	in der Anfangsstufe	in der Endstufe	in der Anfangsstufe	in der Endstufe	in der Anfangsstufe	in der Endstufe
Stufe 1	1 280	1 074	1 278	500	710	325
Stufe 2	1 417	1 231	1 397	620	790	405
Stufe 3	1 558	1 389	1 478	700	840	455
Stufe 4	1 511	1 361	1 528	750	875	490
Stufe 4 mit Zulage	1 835	1 735	-	-	-	-

1) Einschließlich der bereits 1982 vorgezogenen Tellerhöhungen

Diese strukturellen Verbesserungen bewirkten somit Gehaltssteigerungen

- in den Anfangsstufen zwischen 23 und 35,5 v.H.,
- in den Endstufen zwischen 8,4 und 29 v.H.

24.3.7 Damit kann eine Berufsgruppe des öffentlichen Dienstes unmittelbar nach der Ausbildung je nach Funktion mit Monatsvergütungen von 5600 DM bis 7011 DM (in der höchsten Funktion sogar bis zu 9500 DM) ins Berufsleben eintreten, was um so bemerkenswerter erscheint, als dies zu einer Zeitvollzogen wurde, zu der für den übrigen öffentlichen Dienst die Besoldungen in den Eingangsstufen um bis zu 326 DM monatlich abgesenkt wurden.

24.3.8 Inzwischen sind die Rechtsträger außerbayerischer Orchester unter Druck geraten, die Musikervergütungen auf das Münchner Niveau anzuheben, in erster Linie die Rechtsträger derjenigen Orchester, die sich seit vielen Jahren in der gleichen Vergütungsgruppe wie das Bayer. Staatsorchester befinden (Deutsche Oper Berlin, Philharmonisches Staatsorchester Hamburg). Nach Meinung des ORH ist es nur eine Frage der Zeit, wann dem stattgegeben wird mit der Folge, daß sich anschließend der Druck sofort auf die Rechtsträger weiterer Orchester verlagert.

24.4 Der Aufwand der Rechtsträger für die Orchester

Die folgende Zahlenübersicht 6 zeigt, wie Personalausgaben der Rechtsträger für die Orchester seit 1971 angestiegen sind:

Personalausgaben der Orchester ¹⁾

Zahlenübersicht 6

Orchester	Personalausgaben			Steigerung von 1971 bis 1983	
	1971	1982	1983	TDM	v.H.
	TDM	TDM	TDM		
Bayer. Staatsorchester	5 628	11 282	12 142 ²⁾	6 514	115,7
Orchester des Staatstheaters am Gärtnerplatz	1 945	4 734	4 833 ³⁾	2 888	148,5
Symphonieorchester des BR	5 339	12 243	12 827	7 488	140,2
Rundfunkorchester des BR	3 293	6 951	7 805	4 512	137,0
Münchner Philharmoniker	4 404	11 167	12 884	8 480	192,5
Bamberger Symphoniker	3 803	8 333	8 687	4 884	128,4

1) Ohne Orchesteraushilfen und -verstärkungen, ohne Dirigenten und Solisten, jedoch einschließlich aller Nebenleistungen, Sondervergütungen und Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung und Altersversorgung, beim BR auch einschließlich der Pensionsrückstellungen für die Zusatzversorgung.

2) Die ab 1.9.1983 gewährten Vergütungserhöhungen beeinflussten das Rechnungsergebnis nur für einen Zeitraum von 4 Monaten. 1984 werden sich die Personalausgaben auf etwa 13,4 Mio DM erhöhen, was gegenüber 1971 einer Steigerung um 138 v.H. entspricht.

3) Die ab 1.9.1983 gewährten Vergütungserhöhungen wurden erst 1984 ausgezahlt und beeinflussten das Rechnungsergebnis 1983 noch nicht. 1984 werden sich die Personalausgaben - ohne die nachgezahlten Vergütungen für die Monate September bis Dezember 1983 - auf etwa 5,4 Mio DM erhöhen, was gegenüber 1971 einer Steigerung um 178 v.H. entspricht.

Die Konzertorchester spielen im Höchstfall nur etwa 20 v.H. des Gesamtaufwands selbst ein; mindestens 80 v.H. müssen als Fehlbeträge von der öffentlichen Hand getragen werden.

24.5 Leistungsschutzrechte

Trotz der hohen Musikervergütungen liegen die Leistungsschutzrechte für gewerbliche Verwertungen nicht oder allenfalls nur zu einem geringen Teil bei den Rechtsträgern. Eine Verwertung durch Ton- und Bildtonträger, bei den meisten Kulturorchestern auch für Rundfunk- oder Fernsehzwecke, bedarf deshalb der Einwilligung der Musiker, die nur gegen Zahlung erheblicher Sondervergütungen erteilt wird. Da die Verwertungsgesellschaften wenig Anlaß haben, für eine bundesdeutsche Produktion mehr als für eine vergleichbare ausländische Produktion zu zahlen, kommen Verwertungen praktisch nur noch in der Weise zustande, daß die Rechtsträger auf die Abgeltung ihres Veranstalterschutzes ganz oder mindestens teilweise verzichten und die hierauf entfallenden Vergütungen den ausübenden Künstlern überlassen; gleichwohl läuft die gerade in den letzten Jahren zunehmend bedeutungsvoll gewordene Medienverwertung an den bundesdeutschen Einrichtungen eher vorbei.

Darbietungen, die in Erfüllung der Verpflichtungen aus einem Arbeitsverhältnis erbracht werden, sollten vom Arbeitgeber genutzt werden können (einschließlich der Weitergabe des Nutzungsrechts an Dritte); das Urheberrechtsgesetz läßt dies auch ausdrücklich zu. Der ORH hält die entgegenstehenden tarifvertraglichen Regelungen für unbefriedigend.

24.6 Die Arbeitszeit der Orchestermusiker

24.6.1 Auch für die Musiker gilt, jedenfalls soweit sie Angehörige des öffentlichen Dienstes sind, grundsätzlich die 40-Stunden-Woche. Neben dem Orchesterdienst besteht ihre Tätigkeit - ähnlich wie bei den Lehrern - in häuslicher Vorbereitung. Der TVK regelt lediglich, daß

- eine übermäßige Belastung des Musikers nicht eintreten darf,
- die Dauer einer Probe (ausgenommen Haupt- und Generalproben) im allgemeinen drei Stunden nicht überschreiten soll,
- der Musiker Anspruch auf einen orchesterdienstfreien Tag je Woche hat (an allen übrigen Tagen muß er bis drei Stunden vor Beginn des Orchesterdienstes erreichbar sein),
- dem Musiker gewisse Ruhezeiten zu gewähren sind.

In Protokollnotizen haben die Tarifvertragsparteien über den Begriff der übermäßigen Belastung seit der Spielzeit 1978/1979 (in Anlehnung an die Herabsetzung der Arbeitszeit im öffentlichen Dienst auf 40 Wochenstunden) festgelegt:

"Das Maß der Inanspruchnahme richtet sich nach der Größe und den Aufgaben des Kulturorchesters. Dabei ist insbesondere die Gestaltung des Spielplans (Schwierigkeit der im Spielplan vorgesehenen Werke, Häufigkeit der Wiedergabe eines Werkes, Dauer des einzelnen Dienstes und dgl.) von Bedeutung. Unter Berücksichtigung dieser Umstände liegt eine übermäßige Belastung vor, wenn der Musiker im Durchschnitt von acht Wochen (bei Konzertorchestern von zwölf Wochen) wöchentlich an mehr als acht Diensten (Aufführungen und Proben) teilnimmt, kann eine übermäßige Belastung aber auch schon dann vorliegen, wenn der Musiker zu mehr als sieben Diensten wöchentlich herangezogen wird."

Da der TVK vornehmlich auf die Theaterorchester ausgerichtet ist, eine Theatervorstellung (ohne Einrechnung der Pausen) durchschnittlich zwischen zwei und drei Stunden dauert, die Probendauer mit drei Stunden ausdrücklich genannt ist (Haupt- und Generalproben dürfen länger dauern), muß davon ausgegangen werden, daß die Tarifvertragspartner acht Wochendienste mit einer Dauer von durchschnittlich drei Stunden, somit also etwa 24 Wochenstunden als grundsätzlich angemessene dienstliche Inanspruchnahme am Orchesterpult (Proben und Vorstellungen) ansehen; dem Musiker bleiben dann für die übrigen Aufgaben (Instrumentenpflege, häusliche Vorbereitung) 16 Stunden. Pausen rechnen nicht zur Arbeitszeit.

Den Protokollnotizen ist zu entnehmen, daß

- besondere Kriterien, die den Musiker be- oder entlasten, Einfluß auf die Zahl der Dienste haben (Schwierigkeitsgrad, Häufigkeit der Wiedergabe, Dauer des einzelnen Dienstes),
- nur die Teilnahme an Proben und Aufführungen als Dienst rechnet, soweit nichts anderes vereinbart ist.

Der TVBR enthält nur Bestimmungen über orchesterdienstfreie Tage und Probendauer, doch beträgt auch beim BR die Wochenarbeitszeit 40 Stunden, so daß einer analogen Anwendung der TVK-Protokollnotizen für das Sinfonieorchester nichts entgegensteht.

24.6.2 Obwohl die Orchestermusiker wesentlich stärker vor übermäßiger Belastung geschützt sind als andere Arbeitnehmer, weil der TVK eine übermäßige Belastung (= Überstunden) schlechthin verbietet, wird durch mehrere vorbeugende Maßnahmen in der Praxis nicht erst eine übermäßige Belastung, sondern bereits eine angemessene Beschäftigung der Musiker verhindert:

- a) Erstrangige Orchester sollen regelmäßig mit eigenen Musikern partiturgerecht spielen und die am stärksten beanspruchten Stimmführer auswechseln können. Daraus leitet sich für Konzert- und Rundfunksymphonieorchester ein Bedarf von maximal 102 Planstellen ab (65 Streicher, 16 Holzbläser, 16 Blechbläser, 4 Schlagwerker, 1 Harfenist); für den Bühnenbereich haben die Tarifvertragspartner im Hinblick auf die tägliche Bespielung den Planstellenbedarf der höchstbezahlten Orchester mit 130 beziffert (74 Streicher, 24 Holzbläser, 24 Blechbläser, 6 Schlagwerker, 2 Harfenisten).

Besonders die großen Konzert- und Rundfunksymphonieorchester haben z.T. deutlich mehr als die hiernach nötigen Planstellen (Münchener Philharmoniker 130, Philharmonisches Orchester Berlin 120, Symphonieorchester des Bayerischen, des Westdeutschen, des Norddeutschen und des Süddeutschen Rundfunks 115 bzw. 114). Eine angemessene Beschäftigung der Musiker ist deshalb insoweit nicht möglich.

Ein internationaler Vergleich zeigt, daß die meisten führenden ausländischen Orchester ihre Planstellenzahlen im wesentlichen nur an den Partiturerfordernissen ausrichten. So beschäftigen die führenden US-Orchester ("Boston Symphony Orchestra", "New York Philharmonic Orchestra", "Philadelphia Orchestra", "Chicago Symphony Orchestra", "The Cleveland Orchestra", "Los Angeles Philharmonic Orchestra") zwischen 100 und 105 Musiker, die führenden Londoner Konzertorchester ("London Symphony Orchestra", "London Philharmonic Orchestra", "Royal Philharmonic Orchestra") unter Verzicht auf einen zweiten Stimmführer je Stimmgruppe nur etwa 90 Musiker.

Auch im Bühnenbereich halten die Bayer. Staatsoper (141), die Deutsche Oper Berlin (137) und die Hamburgische Staatsoper (134) mehr Musiker vor als beispielsweise das "Orchestra of the Royal Opera House London" (121) oder das "Orchestra of the Metropolitan Opera New York" (94 zuzüglich 32 im Bedarfsfall herangezogener Substituten = 126).

Die Mehrstellen sind in erster Linie durch Überbesetzungen der Positionen der Stimmführer und deren Stellvertreter begründet, vor allem bei den 1. Geigen (Konzertmeister), Bratschen und Celli (s. Zahlenübersicht 7).

Planstellen für Stimmführer und deren Stellvertreter

Zahlenübersicht 7

Orchester	Stimmgruppe	Zahl der		
		Stimmführer	Stellvertreter	Summe
Bayer. Staatsorchester	1. Geigen	3	2	5
	Bratschen	3	1	4
	Celli	3	1	4
Münchner Philharmoniker	1. Geigen	4	2	6
	Bratschen	3	1	4
	Celli	3	1	4
Symphonieorchester des BR	1. Geigen	4	1	5
	Bratschen	4	1	5
	Celli	3	1	4

Besonders deutlich werden die Oberbesetzungen bei den Münchner Philharmonikern und beim Symphonieorchester des BR angesichts der gegenüber dem Bayer. Staatsorchester um etwa 30 v.H. geringeren Zahl von Jahres-Orchesterdiensten (366 bzw. 359 gegenüber 528 in 1982/83). Diese beiden Orchester beschäftigen zudem in allen übrigen Stimmgruppen neben den beiden Stimmführern noch jeweils einen Stellvertreter, obwohl die geringe Zahl der Orchesterdienste schon eine angemessene Beschäftigung der Stimmführer nicht zuläßt.

- b) Die Arbeitsverträge von Stimmführern der 1. Geigen, der Violoncelli und der Bratschen enthalten häufig Dienstbeschränkungen in Form von Sondervereinbarungen z.B. dahin, daß sie nur 19 Wochen jährlich Orchesterdienst zu leisten haben. Bei zahlreichen Orchestern bestehen darüber hinaus Absprachen verschiedensten Inhalts über Dienstbeschränkungen von Funktionsträgern außerhalb der Arbeitsverträge, nach denen in der Praxis auch verfahren wird.

Der ORH sieht hierzu keinen Anlaß, weil

- sich aus der Doppelbesetzung der Stimmführerpositionen bei großen Orchestern bereits so erhebliche Diensterleichterungen ergeben, daß die durch die Stimmführertätigkeit auftretenden Mehrbelastungen mehr als ausgeglichen werden,
- die höherwertige Tätigkeit der Funktionsträger durch höhere Vergütungen honoriert wird,

- es den Interessen des Rechtsträgers zuwiderläuft, gerade über die Musiker, die er wegen ihrer Qualitäten besonders honoriert, nur teilweise verfügen zu können,
 - der Aufwand für die Musiker dadurch unangemessen hoch wird; so erhöhen sich die Kosten von jährlich 150 000 DM für einen nur 19 Wochen tätigen Konzertmeister für eine ganzjährige Besetzung der Stelle auf 360 000 DM, was das Jahreseinkommen manches freischaffenden international angesehenen Konzertsolisten nach Abzug seiner Kosten übersteigen dürfte.
- c) Die Musiker des BR werden nach dem Tarifvertrag für das Symphonieorchester oder für das Rundfunkorchester verpflichtet. Als Aushilfen und Verstärkungen werden ausschließlich Musiker anderer Orchester gegen Zahlung entsprechender Honorare herangezogen, vor allem beim Rundfunkorchester (1982/83 = 360 000 DM), das häufig Werke spielt, deren Partiturerfordernisse durch die eigenen Musiker nicht voll gedeckt werden können.

Der ORH verweist auf Vergleichsfälle, in denen der Rechtsträger für mehrere Bereiche (z.B. Konzert, Bühne, Rundfunk) einen einzigen großen Klangkörper vorhält und die Mitglieder je nach Bedarf in einem der Bereiche einsetzt (z.B. Tonhalle- und Theaterorchester Zürich, Orchestergesellschaft Basel, Sächsische Staatskapelle Dresden, Gewandhausorchester Leipzig).

- d) Der BR hat mit den Orchestervorständen abgesprochen, daß die Orchester monatlich nur an 20 bzw. 21 Tagen eingesetzt werden dürfen. Da niemals alle, je nach Partiturgegebenheiten u.U. nur weniger als die Hälfte der Musiker bei einer Produktion mitwirken, die Absprache aber für das ganze Orchester gilt, ergibt sich daraus für die einzelnen Mitglieder zwangsläufig eine Vielzahl zusätzlicher freier Tage. Obwohl der ORH den BR schon vor Jahren auf diesen Umstand hinwies, hält der BR noch heute an der Absprache fest.

24.6.3 Wie kaum anderswo ist der Dienstbetrieb bei den Orchestern von vielfältigen Auseinandersetzungen über den Umfang der Arbeitnehmerpflichten geprägt. Die Verwaltungen haben in zahlreichen Einzelfragen dem Druck der Musiker, der Orchestervorstände, der DOV und zuweilen auch der musikalischen Leiter nachgegeben und damit Grundlagen für vermeintliche Gewohn-

heitsrechte geschaffen, die seitens der Musiker stets dann ins Feld geführt werden, wenn Tarifbestimmungen keine Stütze bieten.

- a) Bei allen Orchestern ist die Höchstzahl der Wochendienste im voraus festgelegt. Dadurch sind alle tarifvertraglichen Beurteilungskriterien (Schwierigkeitsgrad, Häufigkeit der Wiedergabe, Dauer der einzelnen Dienste) faktisch außer Kraft gesetzt. Zudem wurde bei den großen Münchner Orchestern - bei den Münchner Philharmonikern sogar tarifvertraglich - wegen des Schwierigkeitsgrads der aufgeführten Werke die Zahl der Wochendienste generell von acht auf sieben verringert. Umfrageergebnisse machen deutlich, daß bei den vergleichbaren ausländischen Orchestern mindestens an acht Wochendiensten festgehalten ist.
- b) Der tarifvertragliche Beurteilungszeitraum von acht (Bühnenorchester) bzw. zwölf Wochen (Konzert- und Rundfunkorchester) für die durchschnittliche Wochenbelastung wurde bei etlichen Orchestern verkürzt. Unvermeidbare unterschiedliche Belastungen können dadurch nicht oder nur mehr eingeschränkt ausgeglichen werden. Als Folge müssen für die "überbelasteten" Musiker Aushilfen verpflichtet oder weniger Orchesterdienste disponiert werden.
- c) Vor allem bei Konzert- und Rundfunkorchestern aber auch bei den Bühnenorchestern erreichen die einzelnen Dienste auch nicht annähernd drei Stunden, weil
 - Konzerte einschließlich der Pausen höchstens zwei Stunden dauern,
 - Bühnenaufführungen mit einer Dauer von mehr als vier Stunden (einschließlich der Pausen) als Doppeldienste rechnen (z.B. 26 Vorstellungen der Bayer. Staatsoper in 1982/1983),
 - Proben bei allen Orchestern auf zweieinhalb Stunden, bei den Münchner Philharmonikern überwiegend sogar auf zwei Stunden verkürzt sind (jeweils einschließlich der Pausen),
 - als voller Dienst auch die nur teilweise Mitwirkung eines Musikers (z.B. in einem von mehreren Werken eines Konzertprogramms) zählt, ebenso die Anwesenheit bei Proben ohne Bedienung eines Instruments und die kurze Anspielprobe von wenigen Minuten vor Publikumseinlaß zur Erprobung der Akustik bei auswärtigen Gastspielen.

Bei keinem Orchester gibt es Aufzeichnungen über die tatsächliche Probendauer. Die Musiker halten solche Aufzeichnungen für unzumutbar, der

ORH allerdings für unverzichtbar, weil die Dauer der einzelnen Dienste tarifvertragliches Beurteilungskriterium für die Zahl der zumutbaren Wochendienste ist und weil eine behauptete "übermäßige Belastung" anders nicht überprüft werden kann.

- d) Bei den meisten Orchestern werden zudem Tätigkeiten zu Unrecht als Dienste gewertet, so z.B.
- die "Reisedienste", durch die bei Abstechern und Tourneen neben Proben und Aufführungen auch Reisezeiten großzügig wie Dienste gewertet werden; die dadurch während der Reise entstehende "Überbelastung" muß nach der Reise durch entsprechend viele orchesterfreie Tage ausgeglichen werden (so erreichten die Musiker des Symphonieorchesters des BR während einer Japantournee vom 10. bis 25. Mai 1984 mit neun Aufführungen, neun Proben und 16 "Reisediensten" insgesamt 33 Dienste, womit sie innerhalb von 16 Tagen ihrer Arbeitspflicht für etwa fünf Wochen genügten);
 - die Teilnahme an Probespielen (= Anhören von Bewerbern), auch wenn die tarifvertraglichen Voraussetzungen für eine Wertung als halber Dienst nicht vorliegen (bei den Rundfunkorchestern wird hierfür sogar stets ein voller Dienst zugestanden).
- e) Bei vielen Orchestern haben die Musiker "Einspieltage" zur Wiederherstellung der Spielfähigkeit nach dem Jahresurlaub von 45 Tagen durchgesetzt (z.B. vier Tage bei den Rundfunkorchestern), was praktisch auf eine Urlaubsverlängerung hinausläuft. Hierfür besteht kein Bedürfnis, zumal gerade Musiker ihren Jahresurlaub häufig schon dadurch verlängern können, daß sie bei der letzten oder ersten Produktion einer Spielzeit nicht mehr oder noch nicht benötigt werden.
- f) Obwohl die Tarifbestimmungen eine weitgehende Vertretung innerhalb gleicher Stimmgruppen und zwischen den beiden Geigengruppen vorsehen, lehnen die Musiker aller Orchester Vertretungen höherer oder geringerer Wertigkeit oder in der anderen Geigengruppe als außerhalb der Leistungsfähigkeit bzw. künstlerisch unzumutbar ab. In der Praxis führt dies zu grotesken Ergebnissen:

Für die Übernahme der als Piccolostimme geschriebenen ersten Flötenstimme eines Werks kamen von den fünf Flötisten eines Orchesters vier in Betracht (einer hatte die zweite Flöte zu blasen). Die beiden Stimmführer haben keine Piccoloverpflichtung, die beiden Piccoloflötisten lehnten die Stimmführertätigkeit ab. Schließlich hatten alle vier Flötisten während der Produktion frei; die Piccolostimme übernahm ge-

gen Honorar der Soloflötist eines anderen Orchesters, der in seinem Arbeitsvertrag allerdings auch keine Piccoloverpflichtung hat.

Bei den Rundfunkorchestern werden die Musiker meist nicht einmal zu Vertretungen mit gleicher Wertigkeit herangezogen; der BR nimmt die unzutreffende Auffassung der Musiker hin, die Heranziehung von Arbeitnehmern zur Überbrückung von Erkrankungen, Kuren, Beurlaubungen, Schwangerschaften, Vakanzten u.ä. stelle eine unzulässige Verlagerung des Betriebsrisikos auf den Arbeitnehmer dar, und bestellt meist ohne Prüfung der Verfügbarkeit eigener Musiker externe Aushilfen. So leistete während der ganzjährigen Vakanz einer Stimmführerstelle des Sinfonieorchesters der andere Stimmführer im Mittel nur vier Wochendienste (= etwa acht bis neun Wochenstunden), obwohl beim BR die wöchentliche Arbeitsleistung auf sieben Wochendienste festgelegt ist; die Vakanz beim BR wurde voll durch Aushilfen abgedeckt, wogegen der Stimmführer des BR-Orchesters laufend bei zwei anderen Münchener Orchestern tätig war.

In einzelnen Orchestern holen die Musiker Urlaube, die sie wegen Erkrankungen während der Orchesterferien nicht einbringen konnten, ausschließlich in Zeiträumen nach, für die sie sich vorher zum Dienst einteilen ließen und für die dann Aushilfen bestellt werden, obwohl durch Befreiung von der Arbeitsbereitschaft während dienstfreier Wochen diese Urlaube unschwer gegeben werden könnten.

- g) Die Stimmführer lehnen nicht nur geringerwertige, sondern sogar Stimmführertätigkeiten ab, wenn ein anderer Stimmführer mitwirkt (z.B. wenn ein Dirigent aus künstlerischen Gründen eine Verstärkung der ersten Stimme oder ein Ab- oder Auswechseln der Stimmführer bei besonders anstrengenden Aufführungen fordert). Vor allem bei den großen Konzertorchestern ist es gang und gäbe, daß die Stimmführer nur von Produktion zu Produktion alternieren und dadurch faktisch mindestens die Hälfte der gesamten Spielzeit frei haben. Nachstehende Einzelbeispiele verdeutlichen nicht nur die Großzügigkeit der Rechtsträger, sondern auch die Dienstauffassung der Musiker:

- Einer der drei 1. Konzertmeister eines Orchesters verlangt derzeit im Rechtsweg die Feststellung, daß nicht gleichzeitig zwei 1. Konzertmeister zum Dienst herangezogen werden dürfen, obwohl der Rechtsträger dies ohnehin nur für wenige Konzerte gefordert hatte. Dieser Konzertmeister war in der Spielzeit 1982/83 für mehrere Rechtsträger nebeneinander tätig, nämlich bei einem Rechtsträger ganzjährig mit voller Konzertmeistervergütung von mehr als 9000 DM

monatlich, wobei er 179 Dienste (= wöchentlich vier) leistete, bei einem anderen Rechtsträger zur Überbrückung einer ganzjährigen Vakanz mit 126 Diensten und einer Vergütung von 418 DM (= 52 668 DM) und schließlich in den Monaten Juni bis August 1983 bei einem Festspielunternehmen mit voller Konzertmeistervergütung.

- Einer der Solocellisten eines anderen Orchesters führte unlängst gegen den Rechtsträger einen - in zwei Instanzen erfolglosen - Rechtsstreit, durch den dem Rechtsträger untersagt werden sollte, ihn neben einem anderen Solocellisten zum Dienst heranzuziehen. Der Kläger leistet bei einer Monatsvergütung von ca. 7600 DM im Wochenmittel etwa 10 Stunden Orchesterdienst und hatte in der Spielzeit 1982/83 neben dem Jahresurlaub an 195 Tagen frei; mit der Klage sollte diese Tätigkeit etwa halbiert werden und der Kläger nur noch in jeder vierten Woche zum Dienst herangezogen werden dürfen.
- Derselbe Rechtsträger zahlte einem Stimmführer "anstelle einer Aushilfe" 2000 DM lediglich dafür, daß er einer Forderung eines Dirigenten nachkam, bei einer besonders anstrengenden Symphonie die erste Stimme zu verstärken; außerdem befreite er beide Solobassisten für eine Produktionswoche vom Dienst und bestellte eine externe Aushilfe, nur weil beide "in den vorausgegangenen Tourneen spielen mußten"; eine Überbelastung hatte zu keiner Zeit bestanden.

h) Obwohl die Musiker auch den Bühnenmusikdienst zu verrichten haben und dieser Dienst in den Orchesterbesetzungen berücksichtigt ist, leisten die Musiker des Staatsorchesters nur teilweise Bühnendienst. Vor allem die Bläsergruppen bleiben dadurch unausgelastet. Der Rechtsträger gibt jährlich mehr als 200 000 DM für Aushilfen aus.

Unter den dargestellten Umständen ist es verständlich, daß die Musiker der überprüften Orchester in der Spielzeit 1982/83 durchschnittlich nur die in der Zahlenübersicht 8 aufgeführten Orchesterdienstwochenstunden erreicht haben.

Durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit bei Proben und Aufführungen¹⁾

Zahlenübersicht 8

Orchester	Zahl der Wochenstunden je Musiker
Bayer. Staatsorchester	15
Orchester des Staatstheaters am Gärtnerplatz	14
Bamberger Symphoniker ²⁾	13
Münchner Philharmoniker	12
Symphonieorchester des BR	10

1) Das Rundfunkorchester des BR wurde mangels Vergleichbarkeit in die Übersicht nicht aufgenommen, weil das Orchester nicht überwiegend Konzerte ernst zu wertender Musik spielt und die Arbeitszeitnormen des TVK deshalb nicht anwendbar sind.

2) Ohne die Reisezeiten (z.B. 365 Stunden in 1982/83), die die dienstliche Belastung der Musiker gegenüber denen der anderen Orchester erhöhen.

Demgegenüber sieht der TVK grundsätzlich acht Wochendienste zu je drei Stunden (= 24 Stunden) als angemessen an.

24.7 Die Arbeitsleistung der Orchester

24.7.1 Die Zahl der Aufführungen bleibt bei den untersuchten Orchestern trotz der hohen Musikervergütungen erheblich hinter führenden ausländischen Orchestern zurück, besonders im Konzertbereich. So ist den großen US-Orchestern schon aus wirtschaftlichen Gründen (sie spielen etwa 70 v.H. ihrer Kosten selbst ein) vorgegeben, daß sie bis zu vier Konzerte wöchentlich zu spielen haben, was die Musiker zu intensiver häuslicher Vorbereitung und die Dirigenten zu einer Straffung des Probenbetriebs auf durchschnittlich vier je Produktion zwingt; sie erreichen (mit jeweils höchstens 105 Musikern) zwischen 160 und 180 Konzerte je Saison, wobei die Programme wöchentlich wechseln und jeweils drei- bis viermal aufgeführt werden. Nicht wesentlich anders sind die Verhältnisse bei den führenden britischen Konzertorchestern, die ebenfalls etwa 70 v.H. der Kosten selbst einspielen: Beispielsweise leistete das London Philharmonic Orchestra mit 90 Musikern (einschließlich 16 Substituten) in der Saison 1982/83 488 Orchesterdienste (109 Konzerte, 64 Operaufführungen, 247 Proben, 68 Sitzungen für Schallplatte, Hörfunk und Fernsehen); ähnliche Leistungen haben das London Symphony Orchestra und das Royal Philharmonic Orchestra London aufzuweisen. Die Tätigkeit der führenden bayerischen Konzertorchester im Verhältnis hierzu ergibt sich aus den Zahlenübersichten 9 und 10.

Orchesterdienste in der Spielzeit 1982/83

Zahlenübersicht 9

Orchester	Zahl der Musiker	Dauer der Spielzeit Tage	Orchesterdienste der Spielzeit				Orchesterdienste je Woche Zahl	Leistung eines Musikers in Jahresorchesterdiensten (Sp. 7 : Sp. 2)
			Proben	Aufführungen	Sitzungen	Summe		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Bamberger Symphoniker	102	322	166	113	50	329	7,15	3,21
Münchner Philharmoniker	130	311	220	99	37	356	8,01	2,82
Symphonieorchester des BR	115	334	168	42	165	375	7,85	3,12
London Philharmonic Orchestra	90	336	247	173	68	488	10,17	5,17

Produktionen, Proben und Konzerte in der Spielzeit 1982/83¹⁾

Zahlenübersicht 10

	Zahl der Produktionen	Zahl der auf diese Produktionen entfallenden		Durchschnittswerte		
		Proben	Konzerte	Proben je Produktion	Konzerte je Produktion	Proben je Konzert
Bayer. Staatsorchester (Akademiekonzerte)	8	42	10	5,25	1,25	4,20
Bamberger Symphoniker	29	166	113	5,72	3,90	1,47
Symphonieorchester des BR - Konzerte - musica viva zusammen	13	95	29	7,31	2,23	3,28
	4	35	4	8,75	1,00	8,75
	17	130	33	7,65	1,94	3,94
Münchner Philharmoniker - Konzerte des musikalischen Leiters - Konzerte anderer Dirigenten zusammen	10	121	43	12,10	4,30	2,81
	19	99	52	5,21	2,74	1,90
	29	220	95	7,59	3,28	2,32

1) Ohne Aufnahmesitzungen und atypische Veranstaltungen

24.7.2 Im Bühnenbereich werden die Musiker wegen des Zwangs zur täglichen Bespielung stärker belastet als bei Konzert- und Rundfunkorchestern; das zeigt z.B. der Dienstbetrieb des Bayer. Staatsorchesters in der Spielzeit 1982/83:

Orchesterdienste des Bayer. Staatsorchesters in der Spielzeit 1982/83

Zahlenübersicht 11

	Proben		Aufführungen ¹⁾		Summe		Zahl der Proben je Aufführung v.H.
	Zahl	v.H.	Zahl	v.H.	Zahl	v.H.	
Opernbetrieb	143	77,3	333	97,1	476	90,2	0,43
Akademie-konzerte	42	22,7	10	2,9	52	9,8	4,20
zusammen	185	100,0	343	100,0	528	100,0	

1) Als Doppeldienst gewertete Vorstellungen sind mit zwei Orchesterdiensten berücksichtigt

Die Belastung des Staatsorchesters hat in den letzten Jahren durch die Verringerung der Bespielung des Cuvilliéstheaters und der Zahl der Neuinszenierungen abgenommen. Die geringere Zahl von Musikern beim Royal Opera House London und bei der MET in New York ist ein deutlicher

Hinweis darauf, daß der Betrieb mit einer geringeren Zahl angemessen beschäftigter Musiker bewältigt werden könnte; so ist bei der MET der Betrieb darauf ausgerichtet, daß die Musiker wöchentlich fünf Vorstellungsdienste leisten (beim Staatsorchester errechnet sich ein Mittel von etwa vier).

24.7.3 Entsprechend dem föderativen Aufbau des Rundfunks haben die meisten ARD-Anstalten trotz der zahlreichen Kulturorchester eigene Rundfunkorchester ins Leben gerufen. Derzeit sind dies:

Rundfunkorchester

Zahlenübersicht 12

Rechts-träger	Standort	Name des Orchesters	Zahl der Musiker-planstellen
		<u>Symphonieorchester</u>	
BR	München	Symphonieorchester des BR	115
WDR	Köln	Kölner Rundfunk-Sinfonie-Orchester	115
NDR	Hamburg	Sinfonieorchester des NDR	114
SDR	Stuttgart	Radio-Sinfonieorchester Stuttgart	114
SWF	Baden-Baden	Sinfonieorchester des SWF	98
HR	Frankfurt	Radio-Sinfonie-Orchester Frankfurt	98
SR	Saarbrücken	Sinfonie- und Kammerorchester des Saarländischen Rundfunks	77
		<u>Unterhaltungsorchester</u>	
NDR	Hannover	Rundfunkorchester Hannover des NDR	89
WDR	Köln	Großes Unterhaltungsorchester des WDR (Formationen Unterhaltungs- und Tanzmusik)	78
BR	München	Rundfunkorchester des BR	70
SWF	Kaiserslautern	Rundfunkorchester des SWF	45
HR	Frankfurt	Rundfunkorchester des HR	44
		Diesen zwölf Orchestern mit insgesamt 1 067 Planstellen muß das Radio-Symphonie-Orchester Berlin (RSO) mit 111 Planstellen zugerechnet werden, das zwar in der Rechtsform einer GmbH betrieben und überwiegend vom Bund bezuschußt wird, zu mehr als der Hälfte aber für den Rundfunk (RIAS) tätig ist.	
		Gesamtzahl der Planstellen	1 178

Das ist - gemessen am internationalen Vergleich - eine großzügige Ausstattung. So decken z.B. die schweizerischen Rundfunkanstalten ihren Bedarf im Rahmen von Verträgen mit Kulturorchestern. In Großbritannien hält die BBC für die ernst zu wertende Musik 316 (4 Orchester), für die Unterhaltungsmusik 226 (6 Orchester), zusammen 542 Planstellen vor. In Frankreich, Japan und Schweden steht jeweils nur ein Symphonieorchester unter Rundfunkträgerschaft; in Italien gibt es zwar vier Rundfunksymphonieorchester, doch fehlen dort ganzjährig tätige Kulturorchester.

Mit ihren hohen Festgehältern sind die Rundfunkorchester nicht nur eine wesentliche Ursache für die Unzufriedenheit der Kulturorchestermusiker und für die ständigen Bewegungen im Tarifgefüge; sie verschließen den Kulturorchestern auch weitgehend die Präsenz in Hörfunk und Fernsehen und engen zudem deren Konzertmöglichkeiten ein, indem sie selbst Konzerte und Tourneen im In- und Ausland veranstalten. So sind die BR-Orchester allein auf dem Orchesterplatz München mit 36 öffentlichen Konzerten je Saison vertreten, dagegen umgekehrt die meisten bayerischen Kulturorchester im BR-Hörfunk nicht oder nur wenig.

Besonders problematisch erscheint der Betrieb des Rundfunkorchesters des BR, das zu etwa 35 v.H. ernst zu wertende Musik spielt, mit nur 70 Planstellen aber hierfür zu schwach besetzt ist. Da die Musiker des Symphonieorchesters keine Mitwirkungspflicht für das Rundfunkorchester haben, müssen laufend Aushilfen und Verstärkungen verpflichtet werden (1982/83: 360 000 DM). Schon vor Jahren hatte der ORH angeregt, wegen der geringen Auslastung des Symphonieorchesters die ernst zu wertende Musik ausschließlich dem Symphonieorchester zu übertragen und zu prüfen, inwieweit dann für ein Rundfunkorchester noch ein Bedürfnis besteht. Der BR konnte sich aber weder zur Verkleinerung noch zur Auflösung seines Rundfunkorchesters entschließen.

24.8 Nebentätigkeiten

Die geringe dienstliche Belastung schafft breiten Raum für Nebentätigkeiten, vorwiegend für Lehrtätigkeiten an Musikhochschulen, Fachakademien und sonstigen Schulen, Privatstunden, solistisches und kammermusikalisches Wirken, Kirchenmusik, Mitwirkung in Festspielorchestern und als Aushilfen in anderen Orchestern einschließlich der Teilnahme an Konzerttourneen in alle Welt (z.B. 1982/83 Japan, USA, Südamerika, Indien, Saudi-Arabien, Mexico, Südasien) bis hin zur Abdeckung von Vakanz in anderen Orchestern. Dabei wird auch gegen die Nebentätigkeitsbestimmungen, vor allem aber gegen die Bestimmungen über die Bereitschaftspflicht an dienstfreien Tagen verstoßen.

In der Praxis haben die Nebentätigkeiten eine ungerechtfertigte Priorität gegenüber der Haupttätigkeit und gegenüber den Belangen der Arbeitgeber erlangt, was dadurch begünstigt wurde, daß

- die Dienstenteilung durch die Musiker selbst und nicht durch die Orchesterverwaltungen erfolgt,
- bei den Musikern der Hauptgrundsatz des Dienstrechts, wonach die Dienstleistung vom Arbeitnehmer höchstpersönlich zu erbringen ist,

nicht eingehalten wird, wobei nicht nur der Dienstaustausch zwischen den Orchestermitgliedern, sondern sogar die Heranziehung fremder Musiker durch "verhinderte" Orchestermitglieder in deren Namen und für deren Rechnung durchaus üblich ist; da solche Dienste dem abwesenden Mitglied gutgebracht werden, haben die Dienstlisten keine Beweiskraft dafür, daß das betreffende Mitglied den Dienst tatsächlich geleistet hat,

- bestimmte Tätigkeiten allgemein genehmigt sind, so daß die Belange der Rechtsträger im Einzelfall gar nicht geprüft werden können (z.B. bei den Münchner Orchestern für alle Nebentätigkeiten im Großraum München),
- Verstöße gegen die Bereitschaftspflicht seitens der Rechtsträger nicht geahndet werden; der Rechtsträger übernimmt in solchen Fällen sogar die Kosten externer Aushilfen, ohne den nicht erreichbaren Musiker zum Schadenersatz heranzuziehen.

Den breitesten Raum nehmen die Nebentätigkeiten bei den Musikern des Symphonieorchesters des BR und der Münchner Philharmoniker ein, die als Folge der insgesamt geringen Orchestertätigkeit und der Überbesetzung der einzelnen Stimmgruppen längere Zeiträume beim Orchesterdienst nicht benötigt werden. Vor allem bei den Stimmführern dieser Orchester ist es üblich, daß sie jeweils mehrere Wochen lang nicht am Orchesterdienst teilnehmen; noch längere Abwesenheiten (bis zu drei Monaten) bei voller Zahlung der Vergütung sind nicht gerade selten.

Durch die Großzügigkeit der Rechtsträger steigt zwangsläufig die Heranziehung externer Aushilfen und Verstärkungen, die allein bei den untersuchten fünf Münchener Orchestern 1983 etwa 1,7 Mio DM erforderten, ganz überwiegend für die Musiker der anderen Münchener Orchester.

24.9 Zusammenfassung

24.9.1 Die Orchestermusiker, vornehmlich diejenigen der großen Orchester, beziehen unabhängig von ihrem Lebensalter ungewöhnlich hohe Vergütungen bei voller sozialer Sicherung und leisten überdies teilweise eine so geringe Zahl an Diensten, daß nach den tarifvertraglichen Maßstäben nur noch von faktischen Halbtags-Dienstverhältnissen mit Ganztags-Bezahlung gesprochen werden kann. Die Interessen der Arbeitgeber haben häufig Nachrang gegenüber den zahlreichen und umfangreichen Nebentätigkeiten, von denen vielfach Zeit und Dauer der Arbeitsleistung beim Arbeitgeber bestimmt werden.

Dem ORH erscheint eine Ordnung der Verhältnisse in mehrfacher Hinsicht unumgänglich:

24.9.2 Der Orchestermusiker hierzulande ist nicht freischaffender Künstler, sondern Angestellter des öffentlichen Kulturbetriebs. Für ein vom übrigen öffentlichen Dienst abweichendes Vergütungssystem gibt es keine Gründe. Insbesondere besteht für Festgehälter, die sonst ausschließlich den Spitzenpositionen des höheren Dienstes vorbehalten und zudem erst nach vielen Dienstjahren erreichbar sind, wohl schon allgemein, sicherlich aber bei Berufsanfängern kein Bedürfnis, ebensowenig für eine Verringerung der Dienstaltersstufen. Der Musiker hat gegenüber den übrigen Berufsgruppen des öffentlichen Dienstes ohnehin den Vorteil, daß er besonderes Leistungsvermögen schon vom Beginn der Berufslaufbahn an finanziell auswerten kann, indem er ein Probespiel bei einem höher eingruppierten Orchester erfolgreich ablegt.

Daß gerade in einer Zeit, in der sich der gesamte öffentliche Dienst wegen der schlechten Haushaltslage auf - teilweise einschneidende - Einschränkungen einzustellen hatte, eine Welle von Vergütungserhöhungen für Musiker einsetzte, ist nach Meinung des ORH nicht zu rechtfertigen; dies zeigt, daß jegliche gemeinsame Betrachtung der Musiker und des übrigen öffentlichen Dienstes verlorengangen ist.

Der ORH hält Maßnahmen für erforderlich, die aus der Sicht des Steuer- oder Gebührenzahlers unvertretbar angestiegenen Belastungen der Länder, Gemeinden und Rundfunkanstalten durch ihre Orchester zu begrenzen. Unerläßliche Voraussetzung hierfür wäre eine Beseitigung des Konkurrenzdenkens der Rechtsträger in der Weise, daß sie sich -ähnlich wie die Musiker - zu einer einheitlichen Tarifgemeinschaft unter Einbeziehung der Rundfunkanstalten zusammenschließen. Ein kurzfristig realisierbarer Schritt sollte eine gegenseitige Abstimmung der Rechtsträger der großen Münchener Orchester sein, insbesondere ein Verzicht auf Abwerbungen und ein Zurückfinden zu einer gemeinsamen Honorarbasis bei Aushilfen und Verstärkungen.

Ferner sollten auch die Mitwirkungspflichten der Musiker erweitert und die in die Arbeitsverhältnisse eingebrachten Leistungsschutzrechte auf die Rechtsträger übertragen werden.

24.9.3 Im Interesse der Kunstpflege ist es zwar unvermeidbar, daß die Regelarbeitszeit partiturbedingt unterschritten wird, doch ist es **n i c h t z u r e c h t f e r t i g e n**,

- mit mehr als den partiturbedingt erforderlichen Planstellen die Arbeitszeit der Musiker zu verringern; überzählige Stellen sollten eingezogen werden,

- die Arbeitszeit der Funktionsträger arbeitsvertraglich oder in anderer Weise zu reduzieren; die bestehenden Dienstbeschränkungen sollten beseitigt werden,
- die Arbeitspflicht auf eines von mehreren Orchestern der gleichen Einrichtung zu beschränken,
- Sonderabsprachen mit Orchestervorständen zu treffen, welche die Disposition des Rechtsträgers beeinträchtigen und nur der Arbeitszeitverkürzung dienen,
- die Zahl der zumutbaren Wochendienste mit dem Hinweis auf den Schwierigkeitsgrad aufgeführter Werke generell zu ermäßigen,
- die tarifvertraglich festgelegten Beurteilungszeiträume für die durchschnittliche Wochenbelastung zu verkürzen,
- die Dauer der einzelnen Dienste zu verringern, ohne gleichzeitig die Zahl der Dienste entsprechend zu erhöhen,
- den Jahresurlaub durch die Gewährung von Einspieltagen zu verlängern,
- Arbeitsverweigerungen in Vertretungsfällen hinzunehmen,
- Arbeitsverweigerungen von Stimmführern für Verstärkungen der 1. Stimme oder für das Alternieren in einer Produktion zu dulden,
- auf die Mitwirkung der Orchestermusiker bei der Bühnenmusik zu verzichten,
- bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten die berechtigten Interessen des Rechtsträgers hintanzustellen, den Musikern die Diensterteilung selbst zu überlassen und sie sogar von der persönlichen Dienstleistung freizustellen,
- auf die Arbeitsbereitschaft der Musiker zu verzichten

24.9.4 Die vorstehende Kritik an den hohen Vergütungen und der geringen Dienstleistung der Orchestermusiker schließt nicht die kulturpolitische Frage nach Bedeutung und Zahl der Bühnen-, Konzert- und Rundfunkorchester ein. Vielmehr teilt der ORH die Meinung, daß die Vielfalt des kulturellen Angebots die Bundesrepublik auszeichnet. Daraus läßt sich allerdings nicht ableiten, daß bei einer Beurteilung des Gesamtaufwands für die Orchester wirtschaftliche Maßstäbe völlig außer Betracht bleiben können.

E I N Z E L P L A N 06
(STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN)

25 Bayer. Landesentschädigungsamt
(Kap. 06 19)

Der ORH hat nach einer gemeinsamen Prüfung mit dem Bundesrechnungshof verschiedene organisatorische Verbesserungen angeregt; dadurch konnten das Personal verringert, ein Dienstgebäude für eine anderweitige Nutzung freigemacht und gemietete Räume aufgegeben werden.

25.1 Dem Bayer. Landesentschädigungsamt obliegt im Vollzug des Bundesentschädigungsgesetzes die Bearbeitung und Abwicklung aller Ansprüche auf Entschädigung der Opfer nationalsozialistischer Verfolgung. Eine gemeinsame Prüfung mit dem Bundesrechnungshof im Jahr 1975 hatte gezeigt, daß die Organisation und Personalausstattung des Amtes dem rückläufigen Aufgabenumfang noch nicht angepaßt waren. Die Verwaltung ist den damaligen Anregungen der Rechnungshöfe (vgl. ORH-Bericht 1975, TNr. 51) weitgehend gefolgt und hat inzwischen

- die Amtskasse aufgelöst und ihre Aufgaben der Staatsoberkasse München übertragen,
- die Entschädigungskonten-Buchhaltung stillgelegt,
- die Heilkostenerstattungen im Wege der automatisierten Datenverarbeitung vereinfacht,
- die Zahl der Referate bzw. Sachgebiete verringert,
- nach Wegfall der Amtskasse ein Dienstgebäude geräumt und einer anderweitigen Verwendung zugeführt.

Insgesamt war nach der örtlichen Prüfung des Amtes bereits bis Ende 1977 die Zahl der Bediensteten von 252 auf 191 verringert worden.

25.2 Bis zur letzten örtlichen Prüfung der beiden Rechnungshöfe im Jahr 1980 hatte sich der Aufgabenumfang beim Landesentschädigungsamt wie folgt entwickelt:

- Die Bearbeitung der Erstanträge kann als abgeschlossen gelten. Die Aufgaben der damit befaßten Gruppe "Regelung" beschränken sich seither auf die Bearbeitung von Folgeanträgen, Gutachten und sonstigem Schriftverkehr.
- Die Zahl der in der Rentenstelle zu betreuenden laufenden Zahlungen an Rentenempfänger hat bisher nur langsam abgenommen. Zur Zeit werden

Zahlungen an rd. 31 000 Rentenempfänger (gegenüber 37 000 im Jahr 1975) geleistet. Eine entsprechend abnehmende Tendenz des Arbeitsumfangs war auch bei der Bearbeitung der Anträge auf Heilverfahren und Krankenversorgung festzustellen.

25.3 Die Rechnungshöfe hatten aufgrund der neuerlichen Prüfung eine Reihe von weiteren Vorschlägen organisatorischer Art unterbreitet; durch deren Verwirklichung konnte der Arbeitsaufwand erneut verringert werden. Vor allem ergaben sich weitere Personaleinsparungen, die sich im Stellenplan des Amtes laufend auswirken werden. Nach dem Stand am 30. April 1984 beschäftigte das Amt nur mehr 128 Bedienstete. Aufgrund der Personaleinsparungen und der von den Rechnungshöfen angeregten Aussonderung des entbehrlichen Aktengutes war es möglich, ein weiteres Dienstgebäude zu räumen und einer anderweitigen Verwendung zuzuführen. Außerdem konnten angemietete Räume aufgegeben werden, die bisher einen Jahresaufwand an Mieten in Höhe von 69 000 DM verursacht hatten.

E I N Z E L P L A N 08
(STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG,
LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN)

26 Förderung der Flurbereinigung
(Kap. 08 03 TitGr. 87 und 08 04 TitGr. 88)

Regelung des Bodenwasserhaushalts im Rahmen der Flurbereinigung (Dränmaßnahmen)

Der Umfang der Dränungen innerhalb der Flurbereinigung kann durch sorgfältigere Grundlagenermittlung und Planung sowie durch eine stärkere Eigenbeteiligung der Grundeigentümer eingeschränkt werden.

Dränungen von landwirtschaftlichen Nutzflächen sind ein wesentlicher Bestandteil der landeskulturellen Arbeiten im Rahmen der Flurbereinigung. Sie dienen der Regelung des Bodenwasserhaushalts sowie der Bodenauflockerung und -belüftung; ferner erleichtern sie die maschinelle Bewirtschaftung der Grundstücke.

Im allgemeinen werden Dränungen nach der Neuverteilung durchgeführt. Sie erhöhen nachträglich den Wert des neu zugeteilten Grundstücks, was in der Einordnung in eine höhere Bodenklasse und in einer höheren Wertverhältniszahl zum Ausdruck kommt.

Dränungen sind sehr kostenaufwendig und können einen hohen Anteil an den gesamten Kosten eines Flurbereinigungsverfahrens haben. Nach den Finanzierungsrichtlinien haben die Eigentümer der gedränten Flächen als Eigenleistung 45 bis 60 v.H. der Dränkosten aufzubringen. Dies entspricht Sätzen von 55 bis 40 v.H. für die Zuwendungen zur Förderung der Flurbereinigung aus den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur".

Die Ausführungskosten von Flurbereinigungsverfahren sind nach den Feststellungen des ORH vielfach dann überdurchschnittlich hoch, wenn in größerem Umfang gedränt wird. Häufig wünschen die Eigentümer der neu zugeteilten Grundstücke wegen der zu erwartenden besseren Nutzungsmöglichkeiten und des sich daraus ergebenden höheren Grundstückswerts auch dann eine Dränung, wenn die Grundstücke nicht dringend dränbedürftig sind. Die Verwaltung war bisher bei der Beurteilung dieser Frage eher großzügig.

Nach Auffassung des ORH könnte der Umfang an Dränungen - in den Jahren 1980 bis 1983 durchschnittlich 4700 ha/Jahr - fühlbar dadurch verringert werden, daß bei der Planung der neuen Flureinteilung in den Plänen über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen der Teilnehmergeinschaften auf die naturgegebenen Verhältnisse mehr Rücksicht genommen wird. Das setzt zunächst voraus, daß die Ämter für Landwirtschaft und Bodenkultur in ihren Meliorationsgutachten die landeskulturellen und vegetationskundlichen Gegebenheiten stärker berücksichtigen und genaue Aussagen über Dränwürdigkeit und -bedürftigkeit der Grundstücke im Falle der Nutzung als Acker- oder als Grünland treffen. Die Teilnehmergeinschaft hätte dann bei der Neueinteilung der Flur und der Bewirtschaftungsarten die neuen Grundstücke so abzugrenzen, daß möglichst wenig Dränungen notwendig werden. Das Wasserwirtschaftsamt müßte in seinem Bauentwurf die Entwässerung durch systematische Flächendränungen möglichst vermeiden.

Die sich aus einem solchen Verfahren ergebende Tendenz zur Beschränkung von Dränmaßnahmen legt es nahe, die Zuschußhöhe für Dränungen zu senken. Der ORH hat vorgeschlagen, auch in Bayern den Zuwendungssatz auf 30 v.H. zu beschränken, wie es nach den Grundsätzen für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für Dränungen außerhalb Flurbereinigungen bereits geschieht.

Die Verwaltung teilt im wesentlichen die Auffassung des ORH. So hat die OBB die nachgeordneten Behörden angewiesen, bei der Planung von Dränmaßnahmen bestimmte Grundsätze mit dem Ziel einer Einschränkung von Bodenentwässerungen zu beachten, die mit den Vorstellungen des ORH übereinstimmen. Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat inzwischen die Eigenleistung für Dränungen innerhalb der Flurbereinigung im Regelfall von 60 auf 70 v.H. angehoben.

E I N Z E L P L A N 10
(STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND
SOZIALORDNUNG)

27 Organisation der Lastenausgleichsverwaltung
(Kap. 10 01, 03 08, 03 09)

Die Organisation und Personalausstattung der Lastenausgleichsverwaltung wurden nicht rechtzeitig dem stark rückläufigen Arbeitsanfall angepaßt. In einigen kleineren Ausgleichsämtern war im Zeitpunkt der Prüfung durch den ORH eine rationelle Bearbeitung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet. Die Fallzahlen pro Sachbearbeiter sind in den letzten Jahren laufend zurückgegangen.

- 27.1** Die Lastenausgleichsverwaltung hat die infolge von Vertreibungen und Zerstörungen in der Kriegs- und Nachkriegszeit eingetretenen Schäden und Verluste festzustellen und die dafür vorgesehenen Ausgleichszahlungen - das sind insbesondere Hauptentschädigungen und Kriegsschadenrenten - zu gewähren. Die Ausgleichsleistungen werden aus Bundesmitteln bewirkt; die persönlichen und sächlichen Verwaltungsausgaben werden von den Ländern getragen.

Im Jahr 1983 wurden in Bayern Ausgleichsleistungen in Höhe von rd. 372 Mio DM gewährt; davon entfielen 285 Mio DM auf laufende Kriegsschadenrenten, die weitgehend mit Hilfe der automatischen Datenverarbeitung abgewickelt werden. Den Ausgleichsleistungen standen Verwaltungskosten in Höhe von ca. 60 Mio DM gegenüber.

Für die Durchführung des Lastenausgleichs in Bayern ist fachlich das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zuständig. Soweit Lastenausgleichsbehörden bei der staatlichen allgemeinen inneren Verwaltung eingerichtet sind, obliegt die Personalbewirtschaftung dem Staatsministerium des Innern.

Dienststellen der Lastenausgleichsverwaltung sind das beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung errichtete Landesausgleichsamt mit 7 Außenstellen bei den Regierungen sowie 30 staatliche und 3 städtische Ausgleichsämter (Stand 30. September 1984). Ursprünglich waren bei allen Landratsämtern und kreisfreien Städten Ausgleichsämter - vor der Gebietsreform insgesamt 191 Dienststellen - eingerichtet.

Der ORH hat - insbesondere auch wegen der im Verhältnis zu den Leistungsausgaben hohen Verwaltungskosten - die Organisation der Lastenausgleichsverwaltung geprüft und im wesentlichen folgendes festgestellt:

27.2 Stand der Bearbeitung und Personal

Der Vollzug des Lastenausgleichs in Bayern hat einen hohen Erledigungsstand erreicht. Ende 1982 waren 98,5 v.H. aller Anträge auf Schadensfeststellung und 99,7 v.H. der Anträge auf Hauptentschädigung entschieden. Von den zuerkannten Hauptentschädigungen waren lediglich 4,5 v.H. noch nicht erfüllt.

Die Arbeitsbelastung in der Lastenausgleichsverwaltung hat sich nach den amtlichen Statistiken wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Zahl der Neuanträge	Zahl der erledigten Anträge	Zahl der unerledigten Anträge am Jahresende	Zahl der Kriegsschadenrentenempfänger
1977	22 799	31 229	58 836	64 763
1978	19 436	27 655	50 617	60 418
1979	17 395	25 176	42 836	55 272
1980	19 010	24 652	37 194	51 941
1981	18 312	23 687	31 819	48 347
1982	18 209	22 851	27 177	44 287
1983	18 516	21 018	24 675	40 727
Rückgang absolut	4 283	10 211	34 161	24 036
v.H.	18,8	32,7	58,1	37,1

Das Personal der Lastenausgleichsverwaltung in Bayern und in einigen anderen zum Vergleich herangezogenen Ländern ist wie folgt zurückgegangen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Bayern	Nordrhein-Westfalen	Niedersachsen	Baden-Württemberg
1977	1 532	1 595	1 289	1 033
1978	1 411	1 485	1 149	976
1979	1 363	1 401	1 058	901
1980	1 319	1 290	1 022	866
1981	1 268	1 183	935	808
1982	1 197	1 047	801	752
1983	1 134	950	692	663
Rückgang absolut	398	645	597	370
v.H.	26,0	40,4	46,3	35,8

Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, daß in der bayer. Lastenausgleichsverwaltung verhältnismäßig wenig Personal abgebaut worden ist. Demzufolge ist der Anteil Bayerns am Gesamtpersonal der Lastenausgleichsverwaltungen im Bundesgebiet von 17,7 v.H. in den Jahren 1977 und 1978 auf 21,3 v.H. im Jahr 1983 gestiegen.

27.3 Staatliche Ausgleichsämlter

27.3.1 Organisation

Bis Ende September 1984 bestanden bei 30 der insgesamt 71 Landratsämter staatliche Ausgleichsämlter, die mit durchschnittlich 24 Arbeitskräften (einschließlich Leitungs-, Hilfs- und Schreibkräfte) ausgestattet waren. Ende 1982 hatten allerdings sechs Ausgleichsämlter nur zwischen 9 und 15 und weitere 14 Ausgleichsämlter lediglich 16 bis 25 Beschäftigte. Die Ausgleichsämlter haben im wesentlichen drei verschiedenartige Aufgabenbereiche:

- Schadensfeststellung,
- Hauptentschädigung,
- Kriegsschadenrente.

Für jede dieser Aufgaben ist eine Mindestausstattung von speziell ausgebildeten Sachbearbeitern erforderlich, um die anfallenden Arbeiten ordnungsgemäß bewältigen zu können. Dies ist bei den kleineren Ausgleichsämltern nicht mehr voll gewährleistet. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten mehrere Ausgleichsämlter keinen eigenen Dienststellenleiter mehr; teilweise mußte ein Amtsleiter zwei Ausgleichsämlter betreuen. Bei einigen Ausgleichsämltern waren für einzelne Fachaufgaben keine ausgebildeten Sachbearbeiter mehr vorhanden (z.B. fehlende Bewerter in der Schadensfeststellung), so daß die Akten zur Bearbeitung an andere Ausgleichsämlter abgegeben werden mußten. Verschiedentlich wurden auch Sachbearbeiter der Außenstellen des Landesausgleichsamtes bei den Regierungen tageweise zu Dienstleistungen an staatliche Ausgleichsämlter abgeordnet.

Der Bundesrechnungshof, dem die Prüfung der Zweckausgaben obliegt, vertritt die Auffassung, daß bei einer dem Rückgang der Aufgaben entsprechenden Personalverminderung eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet ist, wenn die Zahl der von einem Ausgleichsamt in der Schadensfeststellung zu bearbeitenden Fälle auf unter 300 abgesunken ist. Diese Grenze wurde 1982 bei 9 staatlichen Ausgleichsämltern unterschritten. Hinzu kommt, daß die noch nicht erledigten sog. Alt- und Uraltfälle, bei denen Anträge seit mehr als 10 bzw. 20

Jahren vorliegen - sie bilden derzeit noch einen Schwerpunkt der Tätigkeit der Ausgleichsämter -, in wenigen Jahren aufgearbeitet sein werden. Danach wird sich die Arbeit hauptsächlich auf die Neuanträge konzentrieren.

Aus diesem Grund hat der ORH angeregt, den abzusehenden strukturellen Veränderungen durch ein Konzept zur Neuorganisation der Ausgleichsverwaltung Rechnung zu tragen. Damit wäre es möglich, rechtzeitig sowohl die personellen als auch die räumlichen Voraussetzungen für eine zügige und großflächige Zusammenlegung von Ausgleichsämtern zu schaffen und so die Leistungsfähigkeit der Lastenausgleichsverwaltung auch in der Spätphase des Vollzugs und im Abwicklungsstadium aufrecht zu erhalten. Die bislang überwiegend geübte Praxis, zwei kleinere Ausgleichsämter zusammenzulegen, erscheint auf Dauer nicht zweckmäßig, weil dann schon in absehbarer Zeit wieder neue Zusammenlegungen erforderlich werden. Stattdessen sollte angestrebt werden, mit Ausnahme Oberbayerns, wo mehr als ein Drittel aller Neuanträge gestellt wird, künftig nur noch ein staatliches Ausgleichsamt je Regierungsbezirk beizubehalten. Etwaige Zwischenlösungen sollten auf Ausnahmen beschränkt bleiben. Außerdem hat der ORH angeregt, die im Einzugsbereich von München bestehenden Ausgleichsämter vorrangig zusammenzulegen.

Entsprechend diesen Anregungen hat das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung zum 1. Oktober 1984 in München ein Großraum-Ausgleichsamt geschaffen, wodurch zwei staatliche Ausgleichsämter aufgelöst werden konnten. Zum gleichen Zeitpunkt bzw. zum 1. März 1985 werden vier Ausgleichsämter in Außenstellen umgewandelt, so daß dann in Bayern nur noch 24 staatliche Ausgleichsämter bestehen werden. Das Staatsministerium hat ferner mitgeteilt, daß es anstrebe, im Jahr 1985 weitere Ausgleichsämter aufzulösen. Das Staatsministerium hält es jedoch für erforderlich, entgegen der Auffassung des ORH in der Spätphase des Vollzugs im Regierungsbezirk Oberbayern mindestens fünf, in den anderen Regierungsbezirken zwei bis drei staatliche Ausgleichsämter beizubehalten.

Den weitergehenden Vorschlägen des ORH stehe insbesondere entgegen, daß bei ihrer Verwirklichung die Ausgleichsämter in ihrer Funktion als Flüchtlingsämter und damit als erste Anlaufstation der Spätaussiedler mit bedeutsamen Betreuungsfunktionen weitgehend ausfielen, die Bürgernähe der Verwaltung verlorenginge und sich schließlich personelle Probleme als Folge von weiteren Zusammenlegungen ergäben.

Es trifft zu, daß das Staatsministerium beständig bemüht ist, die Zahl der Ausgleichsämter zu verringern, und daß die Auflösung von Dienststellen mit erheblichen Schwierigkeiten, insbesondere für das Personal, verbunden ist. Gleichwohl hält es der ORH für erforderlich, daß die Ausgleichsfälle quantitativ und qualitativ möglichst optimal erledigt werden. Dies ist nur bei konzentriertem Einsatz des zum Teil hochspezialisierten Personals erreichbar. Zu kleine Ausgleichsämter werden dieser Zielsetzung nicht gerecht, was weder im Interesse der Antragsteller noch der Bediensteten liegt.

Die Betreuung der Antragsteller kann ebenso auch von entfernteren Dienstorten aus stattfinden, z.B. durch Außensprechtage, insbesondere bei Übergangswohnheimen, was teilweise ohnehin bereits geschieht. Im übrigen wird die Betreuung im größeren Umfang auch von den dafür mit staatlichen Fördermitteln ausgestatteten Wohlfahrtsverbänden wahrgenommen. Häufige Amtsbesuche der Antragsteller sind nach den Feststellungen des ORH im allgemeinen weder erforderlich noch werden solche tatsächlich durchgeführt.

27.3.2 Arbeitsleistungen

Die Arbeitsleistungen in den Hauptaufgabengebieten Schadensfeststellung, Hauptentschädigung und Kriegsschadenrente bei den staatlichen Ausgleichsämtern, auf die mehr als 70 v.H. aller Bearbeitungsvorgänge entfallen, sind laufend zurückgegangen. Das Bundesausgleichsamt hat mehrmals, zuletzt für die Jahre 1978 und 1979, die statistische Durchschnittsbelastung der Sachbearbeiter bei den Ausgleichsämtern im Bundesgebiet ermittelt; dabei wurden die in den einzelnen Sachgebieten vorhandenen Arbeitskräfte der Vergütungsgruppen IV a bis VI b BAT voll und die Angestellten der Vergütungsgruppe VII BAT zur Hälfte als Sachbearbeiter berücksichtigt.

Nach den gleichen Kriterien hat der ORH die statistischen Erledigungen in den Jahren 1978 bis 1982 bei den staatlichen Ausgleichsämtern in Bayern untersucht. Dabei zeigte sich, daß die statistische Durchschnittsleistung der staatlichen Ausgleichsämter in Bayern schon in den Jahren 1978 und 1979 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt lag; sie hat sich in den folgenden Jahren insgesamt weiter verringert. Daraus ergäbe sich für die drei Hauptaufgabengebiete bei den Ausgleichsämtern rein rechnerisch ein Personalüberhang von mehr als 100 Stellen. Bemerkenswert ist auch, wie stark die Zahl der Erledigungen von Ausgleichsamt zu Ausgleichsamt schwankt. So hatte z.B. im Jahr 1982 in den Aufgabengebieten Schadensfeststellung und Hauptentschädigung bei neun Ausgleichsämtern

ein Sachbearbeiter statistisch weniger als 30 Fälle zu erledigen, während bei vier anderen Ämtern zwischen 80 und 135 Fälle bearbeitet wurden. Im Aufgabengebiet Kriegsschadenrente waren die Fallzahlen bei zehn Ausgleichsämtern auf unter 200 je Bearbeiter abgesunken. Bei fünf anderen Ämtern wurden dagegen Fallzahlen zwischen 350 und 585 festgestellt.

Der ORH hat gebeten, dem Rückgang der Erledigungs- und Fallzahlen im Wege der Fachaufsicht entgegenzutreten und durch geeignete organisatorische Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß auch die Ausgleichsämter in Bayern wieder den Bundesdurchschnitt erreichen. Er hat ferner vorgeschlagen, die Bearbeitung der Kriegsschadenrenten, die zu einem erheblichen Teil über ADV abgewickelt werden, bei einigen wenigen Ausgleichsämtern zusammenzufassen.

Das Staatsministerium bestreitet zwar nicht, daß die durchschnittlichen statistischen Erledigungen pro Bearbeiter in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Es geht bei seiner Bewertung jedoch von anderen Berechnungsgrundlagen aus und kommt deshalb zu einer geringeren Anzahl von anrechenbaren Dienstkräften und damit zu etwas höheren statistischen Erledigungszahlen. Insbesondere weist das Staatsministerium darauf hin, daß neben den statistisch ausgewiesenen Erledigungen zahlreiche statistisch nicht erfaßte Teilbescheide ergangen seien. Ferner habe der ORH bei seiner Prüfung teilweise nicht berücksichtigt, daß einige Dienstkräfte aufgrund von Leitungs-, Prüf- und Hilfstätigkeiten für die Sachbearbeitung nicht voll zur Verfügung stehen. Schließlich sei davon auszugehen, daß die jetzt noch zu erledigenden Rest- und Anrechnungsfälle schwieriger und vor allem auch zeitaufwendiger zu bearbeiten seien als in früheren Jahren und daß evtl. nicht voll ausgelastetes Personal in anderen Arbeitsgebieten eingesetzt werde. Das Staatsministerium sei schon bisher unterdurchschnittlichen Leistungen nachgegangen.

Die Stellungnahme des Staatsministeriums vermag die Auffassung des ORH nicht zu widerlegen; insbesondere erscheinen die vom Staatsministerium verwendeten Berechnungsgrundlagen in mancher Hinsicht zweifelhaft. Wenn man gleichwohl von den Zahlen des Staatsministeriums ausginge, ergäben sich für das Jahr 1982 in der Schadensfeststellung 60,9, in der Hauptentschädigung 50,9 und in der Kriegsschadenrente 274 Erledigungen bzw. Fälle pro Bearbeiter. Damit wäre auf der Grundlage der statistisch ausgewerteten Arbeitsergebnisse im Jahr 1982 in den drei Hauptaufgabengebieten der Ausgleichsämter immer noch ein Personalüberhang von etwa 75 Sachbearbeiterstellen vorhanden gewesen.

Die Auffassung, daß die zu bearbeitenden Fälle, insbesondere die Alt- und Uraltfälle, in den letzten Jahren schwieriger geworden seien, wird durch die laufenden Prüfungen des Bundesrechnungshofs nicht bestätigt. Dieser hat mehrfach ausdrücklich auf den relativ geringen Schwierigkeitsgrad derartiger Fälle hingewiesen. Davon abgesehen könnten etwaige Erschwernisse allenfalls das Aufgabengebiet Schadensfeststellung berühren, nicht dagegen die Aufgabengebiete Hauptentschädigung und Kriegsschadenrente.

Der ORH hält daher einen zügigeren Personalabbau in Verbindung mit der Verringerung der Zahl der Dienststellen für unabweisbar.

27.4 Außenstellen des Landesausgleichsamtes und Beschwerdeausschüsse

Die sieben Außenstellen des Landesausgleichsamtes waren am 1. Dezember 1982 mit insgesamt 43 Dienstkräften besetzt. Davon hatten rechnerisch nur rd. 15 Personen, d.s. durchschnittlich etwa zwei Bedienstete pro Regierungsbezirk, Tätigkeiten auszuüben, die mit den Aufgaben des Landesausgleichsamtes im Zusammenhang stehen. Das übrige Personal gehörte teilweise den acht Beschwerdeausschüssen an (22 Bedienstete) oder wurde für sonstige Aufgaben, insbesondere Flüchtlingsangelegenheiten, eingesetzt. Fachaufsichtliche Maßnahmen gegenüber den Ausgleichsämtern durch diese Stellen sind nur noch selten erforderlich; die Fachaufsicht wird häufig vom Landesausgleichsamt selbst wahrgenommen.

Der ORH hatte bereits im Jahr 1975 angeregt, wegen des Rückgangs der Aufgaben nur noch zwei Außenstellen (Nord- und Südbayern) einzurichten. Die nunmehr durchgeführte Prüfung hat ergeben, daß zur Erfüllung der Aufgaben des Landesausgleichsamtes Außenstellen nicht mehr benötigt werden und deren Aufgaben ohne wesentliche Zunahme der Arbeitsbelastung vom Landesausgleichsamt selbst übernommen werden könnten. Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen, die Außenstellen des Landesausgleichsamtes aufzulösen sowie die Zahl der Beschwerdeausschüsse zu verringern und die Ausschüsse möglichst bei einer Regierung zu konzentrieren.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß eine Konzentration der Außenstellen fachlich zwar möglich sei. Allerdings solle dies erst in der Spätphase des Lastenausgleichs und nur durch Zusammenlegung von Außenstellen geschehen. Die Auflösung sämtlicher Außenstellen werde nicht erwogen. Eine Reihe von Aufgaben, die derzeit von den Außenstellen wahrgenommen werden, müßten in diesem Fall auf das Landesausgleichsamt übertragen werden, was dort zu Personalmehrungen führen würde. Eine Ent-

scheidung über die Zusammenlegung der Außenstellen einschließlich der Beschwerdeausschüsse sei noch nicht getroffen; diese könne vor Mitte des Jahres 1985 nicht erwartet werden.

Der ORH vertritt weiterhin die Auffassung, daß die nun schon seit Jahren nicht mehr ausgelasteten Außenstellen des Landesausgleichsamtes zumindest auf eine bis zwei Außenstellen verringert werden sollten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

EINZELPLAN 13
(ALLGEMEINE FINANZVERWALTUNG)

28 Steueraufkommen und Steuereinnahmen
(Kap. 13 01)

Die sich bereits 1982 abzeichnende Aufwärtsentwicklung der Zuwachsrates des Steueraufkommens hat sich 1983 verstärkt.

Haupteinnahmequelle des Staates bei den Steuern ist weiterhin die Lohnsteuer. Die höchste Steigerung der Steuereinnahmen liegt bei der Umsatzsteuer, was auf die konjunkturelle Erholung der Wirtschaft, die Anhebung des Steuersatzes und die Erhöhung des Landesanteils am Umsatzsteueraufkommen zurückzuführen ist.

- 28.1** Das im Freistaat Bayern erzielte Gesamtaufkommen an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder sowie an Landessteuern (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn- und Körperschaftsteuer) hat sich wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Mio DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr v.H.
1979	40 137,1	+ 5,9
1980	42 142,6	+ 5,0
1981	43 198,5	+ 2,5
1982	44 770,0	+ 3,6
1983	47 337,4	+ 5,7

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1983 um 2567,4 Mio DM (d.s. 5,7 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Damit hat sich der bereits im Vorjahr erkennbare Aufwärtstrend 1983 verstärkt.

28.2 Vom Gesamtaufkommen an Steuern verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1979 bis 1983 folgende Steuereinnahmen:

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Anteil an den Gesamteinnahmen d. Staates v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
1979	19 774,9	20 349,4	+ 2,9	+ 7,7	66,9
1980	21 237,5	21 322,5	+ 0,4	+ 4,8	65,2
1981	21 775,0	21 629,0	- 0,7	+ 1,4	63,8
1982	22 763,0	22 727,3	- 0,2	+ 5,1	64,6
1983	23 959,7	24 303,4	+ 1,4	+ 6,9	67,0

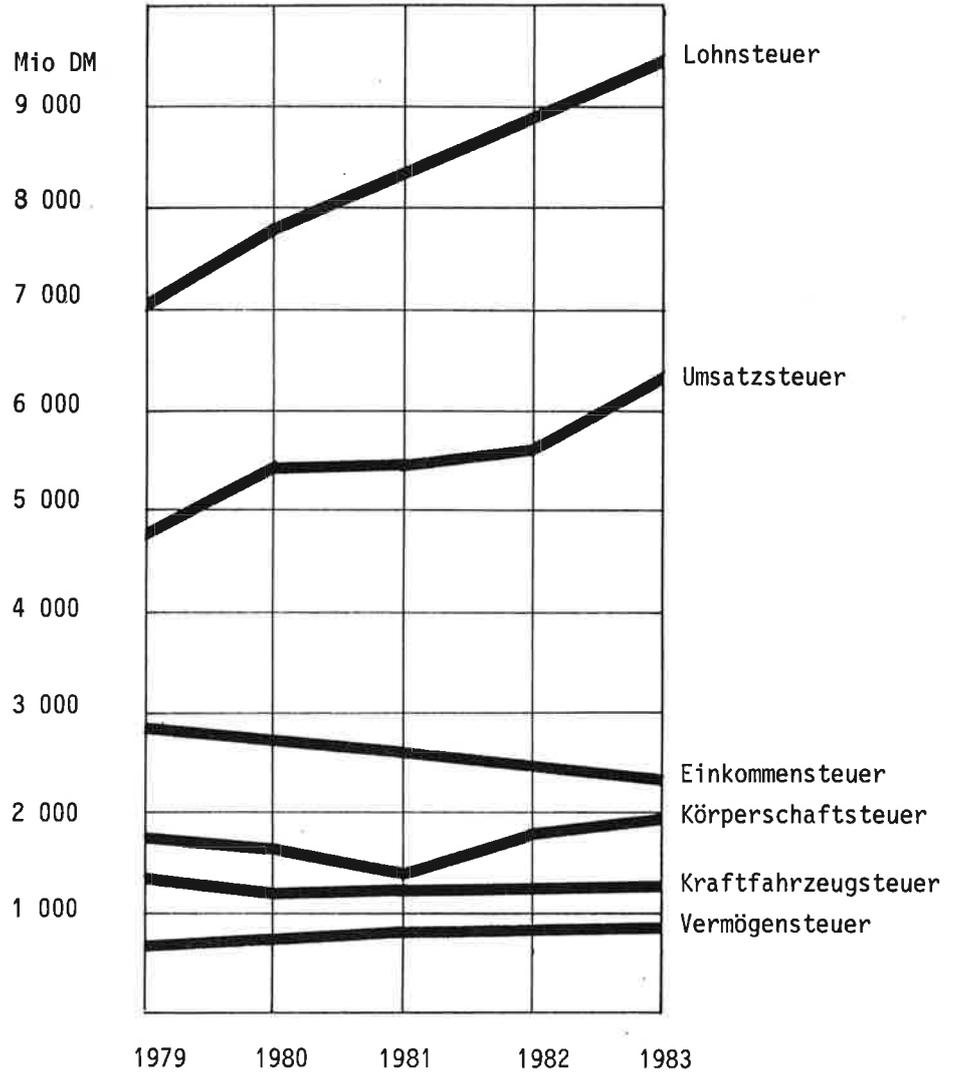
Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1983 sind gegenüber dem Vorjahr um 1576,1 Mio DM (+ 6,9 v.H.) gestiegen und lagen somit um 343,7 Mio DM über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

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

Zahlenübersicht 3

Jahr	Lohnsteuer Mio DM	Umsatzsteuer Mio DM	Einkommensteuer Mio DM	Körperschaftsteuer Mio DM	Kraftfahrzeugsteuer Mio DM	Vermögenssteuer Mio DM
1979	7 014,5	4 770,3	2 857,7	1 773,9	1 324,1	710,5
1980	7 800,9	5 448,0	2 745,7	1 663,0	1 177,8	718,1
1981	8 337,2	5 413,3	2 633,1	1 414,5	1 201,2	830,7
1982	8 901,9	5 596,9	2 467,2	1 800,7	1 226,5	817,3
1983	9 437,8	6 325,8	2 324,4	1 942,7	1 277,2	823,7

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern
aus den wichtigsten Steuerarten (1979 bis 1983)



28.2.1 Der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen des Jahres 1983 nahm gegenüber dem Vorjahr um 535,9 Mio DM (+ 6,0 v.H.) auf 9437,8 Mio DM zu. Die **L o h n s t e u e r** stellt damit wieder wie in den Vorjahren die einnahmestärkste Steuer dar.

In die Beurteilung des Lohnsteueraufkommens muß allerdings einbezogen werden, daß Steuererstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern, deren Steuern der Lohnsteuer zufließen, nicht bei dieser, sondern bei der Einkommensteuer abgesetzt werden und damit zu einer Minderung des Einkommensteueraufkommens führen. Durch die ständig steigende Zahl von zur Einkommensteuer zu veranlagenden Arbeitnehmern haben sich die Erstattungsbeträge für Arbeitnehmer bei der Einkommensteuer von 550,4 Mio DM im Jahr 1979 auf 1174,5 Mio DM im Jahr 1983 mehr als verdoppelt (vgl. TNr. 28.2.3).

28.2.2 Der stärkste Einnahmewuchs ist mit 728,9 Mio DM (+ 13,0 v.H.) bei der **U m s a t z s t e u e r** zu verzeichnen. Zu den Mehreinnahmen haben die konjunkturelle Erholung der Wirtschaft, die Anhebung des Steuersatzes zum 1. Juli 1983 auf 14 v.H. und die Erhöhung des Landesanteils am Aufkommen der Umsatzsteuer von 32,5 auf 33,5 v.H. beigetragen. Die Entwicklung der dem Land verbliebenen Einnahmen aus der Umsatzsteuer zeigt folgende Aufstellung:

	<u>1982</u> <u>Mio DM</u>	<u>1983</u> <u>Mio DM</u>
Umsatzsteueranteil des Staates am Aufkommen der Finanzämter ohne Länderfinanzausgleich (Tit. 015 01)	3 015,8	3 579,6
Länderfinanzausgleich (Tit. 015 01)	49,8	- 22,7
Vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer (Tit. 016 01)	2 531,7	2 768,9
abzüglich Ausgleichszahlungen an den Bund zum Ausgleich der finanziellen Folgen des Steuerentlastungsprogramms und der Verbesserung des Familienlastenausgleichs (Tit. 016 02)	<u>- 0,4</u>	<u>-</u>
Landesanteil somit	5 596,9	6 325,8

Der Einnahmewuchs beim Umsatzsteueranteil des Staates am Aufkommen der Finanzämter beträgt 563,8 Mio DM (+ 18,7 v.H.). Davon entfallen 372,6 Mio DM (12,4 v.H.) auf eine Mehrung des Umsatzsteueraufkommens bei den Finanzämtern, 191,2 Mio DM (6,3 v.H.) beruhen auf einer Veränderung der Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern.

28.2.3 Auch im Jahr 1983 waren die Einnahmen aus der **E i n k o m m e n - s t e u e r** rückläufig; sie verminderten sich gegenüber dem Vorjahr um 142,8 Mio DM (= 5,8 v.H.). Hierauf haben sich allerdings in zunehmendem Umfang die aus dem Aufkommen an Einkommensteuer zu leistenden Zahlungen ausgewirkt, die kassenmäßig von den Einnahmen abgesetzt werden, nämlich

- die Investitionszulagen mit 119,8 Mio DM (+ 143,5 v.H. gegenüber 1982),
- die Erstattungen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern mit 1174,5 Mio DM (+ 14,5 v.H. gegenüber 1982).

Im folgenden wird aufgezeigt, wie sich diese Zahlungen in den letzten Jahren entwickelt haben:

Zahlenübersicht 4

	1979	1980	1981	1982	1983
Investitionszulagen aus der Einkommensteuer (Landesanteil)	33,7	41,3	48,9	49,2	119,8
Erstattungen nach § 46 EStG (Landesanteil/Sollbeträge)	550,4	661,7	871,7	1 025,4	1 174,5

Rechnet man diese Beträge den netto gebuchten Einnahmen aus der Einkommensteuer hinzu, so ergibt sich für den Zeitraum 1979 bis 1983 kein Rückgang, sondern eine leichte Steigerung (+ 5,1 v.H.).

Daneben hat sich die weiterhin anhaltende Hinwendung der Betriebe zur Rechtsform der juristischen Person nicht unbeachtlich einnehmendernd ausgewirkt. Der Rückgang der Einkommensteuer muß deshalb auch im Zusammenhang mit einem Anwachsen der Lohnsteuer und Körperschaftsteuer gesehen werden, weil sich durch die Umwandlung und Fortführung eines Betriebes in der Rechtsform einer juristischen Person - ein bei allen Finanzämtern zunehmend zu beobachtender Trend - einerseits das Aufkommen an Lohn- und Körperschaftsteuer erhöht, andererseits aber das Aufkommen an Einkommensteuer durch die Anrechnung von Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer vermindert wird.

- 28.2.4** Der Einnahmezuwachs bei der **K ö r p e r s c h a f t s t e u e r** beträgt 1983 142,0 Mio DM (7,9 v.H.). Dieser Betrag ergibt sich als Saldo aus einer Erhöhung der von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteuer um 218,5 Mio DM (+ 13,4 v.H.) und einer Verminderung des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer um 76,5 Mio DM (-45,2 v.H.).
- 28.2.5** Bei den Landessteuern ist im Jahr 1983 die Kraftfahrzeugsteuer um 4,1 v.H. gestiegen, die Vermögensteuer mit einer geringfügigen Steigerung von 0,8 v.H. fast gleich geblieben.

Die im Haushaltsjahr 1983 vom Staat vereinnahmte **G r u n d e r - w e r b s t e u e r** in Höhe von 523,6 Mio DM liegt um 297,9 Mio DM über dem Ergebnis des Jahres 1982 (225,7 Mio DM). Dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, daß die Grunderwerbsteuer nach neuem Recht (Grunderwerbsteuergesetz 1983) für Erwerbsvorgänge nach dem 31. Dezember 1982 in voller Höhe dem Staat zusteht, während die Steuer bis dahin mit 4/7 den Kommunen als eigene Einnahme zugestanden hatte.

Das Gesamtaufkommen an Grunderwerbsteuer bei Staat und Gemeinden betrug 1982 526,6 Mio DM und 1983 660,2 Mio DM. Das Mehraufkommen lag damit kassenmäßig im Jahr 1983 um insgesamt 133,6 Mio DM (+ 25,4 v.H.) über dem Ergebnis des Vorjahres. Eine endgültige Aussage über die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderung ist wegen der gesetzlich vorgesehenen Übergangsregelung (teilweise Wahlmöglichkeit zwischen altem und neuem Recht) und der wirtschaftlichen Dispositionsmöglichkeit des Zeitpunktes einer Grundstücksveräußerung derzeit noch nicht möglich.

29 Mehregebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung

Die Betriebsprüfung ist ein wichtiges Instrument zur richtigen und gleichmäßigen Erhebung der Steuern. Ihre Bedeutung läßt sich unter anderem auch an der Höhe der echten Steuernachholungen ablesen. Diese können jedoch, da sie nicht ohne weiteres vermehrbar sind, nicht zum entscheidenden Kriterium für den Bedarf an Prüfern gemacht werden. Unbeschadet dessen sollte der Prüfungsturnus bei den Mittel- und Kleinbetrieben alsbald dem Bundesdurchschnitt angepaßt werden.

29.1 Vorbemerkung

Die öffentliche Diskussion um die Effektivität der steuerlichen Betriebsprüfung hat sich in jüngster Zeit immer stärker auf das sog. Mehregebnis der Betriebsprüfung konzentriert. Hierbei wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob die Betriebsprüfung endgültige Steuerausfälle verhindert oder die Erhebung der Steuern lediglich zeitlich verlagert. Der zweite wesentliche Punkt dieser Diskussion betrifft das Mehregebnis je eingesetzten Betriebsprüfer, aus dem teils die Möglichkeit großer Steuermehreinnahmen durch eine Verstärkung der Betriebsprüfung, teils die Unwirtschaftlichkeit einer solchen Maßnahme wegen nicht kostendeckender Ergebnisse abgeleitet wird.

Da diese Fragen auch für den Staatshaushalt von besonderer Bedeutung sind, hat sie der ORH näher untersucht. Vorweg muß allerdings bemerkt werden, daß das steuerliche Mehregebnis nur einen Teilaspekt der Betriebsprüfung ausmacht, dessen einseitige und ausschließliche Betrachtung und wertmäßige Gewichtung dem Wesen und der Aufgabe der Betriebsprüfung nicht gerecht wird. Aufgabe der Betriebsprüfung ist es, zur richtigen und gleichmäßigen Erhebung der Steuern beizutragen. Eine abschließende Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen auf ihre Richtigkeit kann insbesondere im unternehmerischen Bereich in der Regel nicht durch den Innendienst der Finanzämter, sondern nur durch eine Prüfung im Betrieb selbst erfolgen. Ein weiterer nicht unwesentlicher Beitrag der Betriebsprüfung zur richtigen Steuererhebung liegt jedoch auch und gerade in der prophylaktischen Wirkung auf die zutreffende Erklärung der Besteuerungsgrundlagen.

29.2 Echte Steuernachholungen und bloße Verlagerungen in der zeitlichen Erhebung der Steuern

29.2.1 Anlage der Untersuchung

Um mit vertretbarem Aufwand zu einer möglichst gesicherten und repräsentativen Aussage über die Mehrergebnisse der Betriebsprüfung in Bayern zu gelangen, hat der ORH im Jahr 1983 bei neun Betriebsprüfungsstellen, d.s. 20 v.H. der Betriebsprüfungsstellen in Bayern, Untersuchungen über das steuerliche Mehrergebnis durchgeführt. Entsprechend dem Aufkommen an Mehrsteuern wurden sechs Betriebsprüfungsstellen aus dem Bereich der OFD München und drei Betriebsprüfungsstellen aus dem Bereich der OFD Nürnberg ausgewählt. Ferner wurde bei der Auswahl der Betriebsprüfungsstellen berücksichtigt, daß sich Auswirkungen auf das Mehrergebnis der einzelnen Betriebsprüfungsstelle sowohl aus der unterschiedlichen Struktur und Größe der Betriebe in den Bereichen Stadt und Land als auch aus der Zuständigkeit eines Finanzamtes für Betriebe von natürlichen Personen und/oder für Kapitalgesellschaften ergeben können.

Vom Mehrergebnis der Betriebsprüfung in Bayern im Jahr 1981 in Höhe von 1,395 Mrd. DM entfielen auf die für die Untersuchung ausgewählten Betriebsprüfungsstellen insgesamt rd. 352 Mio DM, d.s. rd. 25 v.H. des Gesamtmehrergebnisses.

Bei jeder Betriebsprüfungsstelle wurden 50 v.H. der geprüften Großbetriebe und jeweils 25 v.H. der geprüften Mittel- und Kleinbetriebe eines Jahres untersucht, was einer Summe des untersuchten Mehrergebnisses von etwa 50 v.H. bzw. 25 v.H. des Gesamtergebnisses der Betriebsprüfungsstelle in der jeweiligen Betriebsgrößenklasse entspricht.

Für die Unterscheidung in echte Mehrergebnisse und reine Verlagerungen wurde wie folgt abgegrenzt:¹⁾

Echte Mehrergebnisse:

- a) Nichtversteuerte Einnahmen,
- b) Aktivierung bei Wirtschaftsgütern (insbesondere Grund und Boden), bei denen eine Absetzung für Abnutzung (AfA) nicht zugelassen ist,

1) Vgl. Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayer. Landtages am 3.2.1983 S. 43

- c) Aktivierungen mit Abschreibung in 30 und mehr Jahren (insbesondere bei Gebäuden) wegen des mehr als 100%igen Zinseffektes,
- d) Änderungen des Bewertungssystems bei Warenbeständen, Vorräten, Forderungen, Delkredere, Garantierückstellungen usw., die auch in Zukunft beizubehalten sind und damit während des Bestehens des Unternehmens Dauerwirkung aufweisen,
- e) Wegfall von Pensionsrückstellungen,
- f) Privatentnahmen aller Art, Erhöhung der Betriebseinnahmen bei Gewinnermittlung nach § 4 Abs. 3 EStG, verdeckte Gewinnausschüttungen und sonstige Hinzurechnungen außerhalb der Bilanz,
- g) Erhöhung der Nichtgewinneinkünfte, Kürzung der Sonderausgaben und der Tariffreibeträge,
- h) Änderungen bei sonstigen Steuern, wie Lohnsteuer, Vermögensteuer, Grunderwerbsteuer, Investitionszulage.

Reine Verlagerungen:

Tatbestände, die nicht zu den echten Mehrergebnissen nach a) - h) zählen, wurden den Gewinnverlagerungen zugerechnet.

Soweit die Tatbestände f) - h) zu nur kurzfristigen Verlagerungen geführt haben, z.B. wegen unterschiedlicher Auffassung über den Zufluß oder Abfluß von Geldern am Ende bzw. Beginn eines Jahres, sind sie den reinen Verlagerungen zugerechnet worden.

Auch Umsatzsteuermehrungen, z.B. bei Bauunternehmen durch richtiges Vorziehen des Zeitpunkts der Besteuerung von der Rechnungsstellung auf den Zeitpunkt der Fertigstellung und Übergabe der Wirtschaftsgüter, wurden den Verlagerungen zugerechnet, ebenso Fälle mit Wechselwirkung, bei denen Mehrwertsteuer und Vorsteuerabzugsberechtigung beim Leistungsempfänger sich entsprechen, z.B. Einbringung oder Veräußerung eines Betriebes.

Bei der Gewerbesteuer wurden die Steuermehrungen durch Hinzurechnungen beim Gewerbeertrag und beim Gewerbekapital sowie aus dem Ansatz eines höheren Einheitswertes des Betriebsvermögens als echte Mehrungen angesehen.

Die auf Gewinn erhöhungen beruhenden Mehrungen bei der Gewerbeertragsteuer wurden im Verhältnis der echten zu den rein verlagernden Gewinnerhöhungen aufgeteilt und entsprechend zugerechnet.

Die auf die echten Gewinnerhöhungen anfallenden Gewerbesteuern sind von diesen abgesetzt worden.

Ergebnis der Untersuchung:

Bei insgesamt 1314 untersuchten Fällen (593 Groß-, 493 Mittel- und 228 Kleinbetriebe) mit rechtskräftigen Mehrsteuern von rd. 170 Mio DM ergab sich ein Anteil an echten Mehrsteuern von insgesamt 60 v.H. (Bandbreite bei den ausgewählten Betriebsprüfungsstellen 55,1 - 68,7 v.H.).

In den einzelnen Betriebsgrößenklassen betrug der Anteil der echten Mehrergebnisse bei den

Großbetrieben	58,5 v.H. (Bandbreite 45,2 - 68,9 v.H.)
Mittelbetrieben	72,4 v.H. (Bandbreite 54,7 - 82,6 v.H.)
Kleinbetrieben	84,7 v.H. (Bandbreite 71,5 - 94,9 v.H.)

Während die den echten Mehrergebnissen zugerechneten langfristigen Verlagerungen bei den Mittel- und Kleinbetrieben nur von untergeordneter Bedeutung waren, lagen sie bei den Großbetrieben bei etwa einem Drittel des echten Mehrergebnisses.

In 185 (14,1 v.H.) der untersuchten Fälle ergaben sich durch die Betriebsprüfung bei einer oder mehreren Steuerarten Minderergebnisse (Erstattungen), 41 (3,1 v.H.) der untersuchten Prüfungen schlossen insgesamt mit einer Steuererstattung ab, die im Einzelfall bis zu 330 000 DM betragen hat.

Das gesamte Mehrergebnis der steuerlichen Betriebsprüfung in Bayern hat im Jahr 1981 1395 Mio DM betragen; davon entfallen 1381 Mio DM auf die vom ORH untersuchten Bereiche der Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe (der Rest betrifft Kleinstbetriebe). Legt man die vom ORH ermittelten Anteile an echten Mehrergebnissen zugrunde, so ergibt eine Hochrechnung folgendes Bild:

Zahlenübersicht 1

	steuerliches Mehrergebnis insgesamt		echtes Mehrergebnis	
	Mio DM	v.H.	Mio DM	v.H.
Großbetriebe	1 068,8	77,4	625,2	72,8
Mittelbetriebe	248,8	18,0	180,1	20,9
Kleinbetriebe	63,6	4,6	53,9	6,3
zusammen	1 381,2	100,0	859,2	100,0

Hiernach sind 62,2 v.H. der bei der Betriebsprüfung erzielten Mehrergebnisse im Bereich der Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe als echte Mehrergebnisse zu werten.

29.3 Mehrsteuern je Betriebsprüfer und Betriebsprüfung

Beim Ausweis der durchschnittlichen Mehrsteuern je Betriebsprüfer kann wegen der Personalfluktuation während des Jahres nicht von der Zahl der vorhandenen Prüfer, sondern nur vom tatsächlichen Prüferereinsatz ausgegangen werden. Für einen Betriebsprüfer werden hierbei von der Steuerverwaltung bundeseinheitlich 225 Prüfungstage (Außen- und Innendienst) im Jahr angesetzt ("eingesetzter Betriebsprüfer").

Die Summe der Mehrsteuern nach Betriebsprüfungen und ihre rechnerische Umlegung auf den eingesetzten Betriebsprüfer stellt sich in den Jahren 1981 bis 1983 wie folgt dar:

Zahlenübersicht 2

	1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	Mehrergebnis Mio DM	einges. Prüfer	Mehrsteuern je einges. Prüfer TDM	Mehrergebnis Mio DM	einges. Prüfer	Mehrsteuern je einges. Prüfer TDM	Mehrergebnis Mio DM	einges. Prüfer	Mehrsteuern je einges. Prüfer TDM
Bundesgebiet insges.	6 703,3	9 016	743,5	7 491,4	9 024	830,1	7 831,5	8 948	875,2
Bayern	1 395,4	1 539	906,7	1 610,5	1 507	1 068,9	1 717,9	1 492	1 151,6
OFD München	930,9	890	1 046,1	1 168,4	864	1 352,2	1 135,8	846	1 343,1
OFD Nürnberg	464,5	649	715,8	442,1	643	687,9	582,1	646	901,8
Schwankungsbreite alle OFD'en	-	-	414 bis 1 086	-	-	506 bis 1 352	-	-	466 bis 1 397

Die große Schwankungsbreite des Mehrergebnisses je eingesetzten Betriebsprüfer sowohl innerhalb Bayerns als auch innerhalb des Bundesgebietes spiegelt die unterschiedliche Betriebs- und Wirtschaftsstruktur in den einzelnen Oberfinanzbezirken wieder. Durch die großen Differenzen in der Höhe der Mehrsteuern je Betriebsprüfer wird aber auch ersichtlich, wie problematisch es ist, allein aus der Höhe des durchschnittlichen Mehrergebnisses je Betriebsprüfer die Forderung nach genereller Verstärkung des Betriebsprüfungsdienstes abzuleiten. Ein Blick auf die Herkunft der Mehrsteuern nach Größenordnung der Betriebe zeigt ferner, daß eine Vermehrung des Ergebnisses durch einfache Multiplikation mit der Zahl der Betriebsprüfer nicht möglich ist, weil der Großteil der Mehrsteuern aus der Prüfung von Größt- und Großbetrieben stammt, bei denen eine lückenlose Prüfung aller Veranlagungszeiträume stattfindet.

Die Aufteilung der Mehrsteuern auf Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe stellt sich wie folgt dar (die Kleinstbetriebe bleiben hierbei außer Betracht):

Zahlenübersicht 3

	Mehrsteuern in v.H.								
	1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	G	M	K	G	M	K	G	M	K
Bundesgebiet insgesamt	72,0	21,0	5,2	74,9	17,8	4,9	74,8	18,1	4,9
Bayern	76,6	17,8	4,6	77,8	16,9	4,0	81,5	14,1	3,2
OFD München	76,1	18,2	4,6	78,0	16,4	4,0	81,7	13,9	3,4
OFD Nürnberg	77,6	17,1	4,4	77,4	18,0	4,0	81,1	14,5	2,9
Schwankungsbreite im Bundesgebiet	57,9 bis 86,6	10,4 bis 28,9	2,1 bis 9,9	63,0 bis 85,9	9,9 bis 28,8	2,3 bis 9,1	57,4 bis 84,1	12,4 bis 38,7	2,2 bis 9,6

In Bayern stammen in den Jahren 1981 bis 1983 zwischen 76,6 und 81,5 v.H. der Mehrsteuern nach Betriebsprüfung aus der Prüfung von Größt- und Großbetrieben. Die Prüfung von Mittel- und Kleinbetrieben hat im gleichen Zeitraum zusammen zwischen 22,4 und 17,4 v.H. des Mehrergebnisses erbracht. Hierbei handelte es sich um folgende Steuerbeträge:

Zahlenübersicht 4

	Mehrsteuern in TDM		
	1981	1982	1983
Großbetriebe OFD München	708 619	910 972	927 602
OFD Nürnberg	360 188	342 258	472 036
Bayern	1 068 807	1 253 230	1 399 638
Mittelbetriebe OFD München	169 155	191 731	157 779
OFD Nürnberg	79 519	79 791	84 272
Bayern	248 674	271 522	242 051
Kleinbetriebe OFD München	43 071	46 900	38 159
OFD Nürnberg	20 515	17 685	17 144
Bayern	63 586	64 585	55 303

Die Stagnation bzw. das Absinken des Mehrergebnisses bei den Mittel- und Kleinbetrieben beruht insbesondere darauf, daß nach den zum 1. Januar 1982 neu festgelegten Größenmerkmalen für die Einstufung der Betriebe in die Betriebskartei eine ungewöhnliche Zunahme der Großbetriebe zu verzeichnen war und deshalb mehr Großbetriebe geprüft werden mußten, wodurch die Zahl der Prüfungen bei den verbliebenen Mittel- und Kleinbetrieben stark abnahm. Damit ergab sich naturgemäß eine Verlagerung der Mehrergebnisse in den Großbetriebsbereich.

Das durchschnittliche Mehrergebnis eines für Mittel- und Kleinbetriebsprüfungen eingesetzten Prüfers läßt sich aus der Betriebsprüfungsstatistik nicht ermitteln, weil weder die Zahl der eingesetzten Prüfer noch die Prüferleistung für diesen Bereich statistisch gesondert ausgewiesen wird. Somit sind auch die Ergebnisse evtl. vermehrter Prüfungen in diesem Bereich nicht abschätzbar, weil keine allein wirksamen und eindeutig quantifizierbaren Ursachen für ein Steigen oder Sinken des durchschnittlichen Mehrergebnisses festgestellt werden können. So hat sich zum Beispiel einerseits das Mehrergebnis je geprüften Fall in den Jahren 1982 und 1983 gegenüber 1981 erhöht, was für eine genauere Abwägung der Prüfungswürdigkeit des Einzelfalles bei sinkender Zahl der Prüfungen insgesamt spricht. Andererseits ist im gleichen Zeitraum aber auch der prozentuale Anteil der Prüfungen ohne Ergebnis gestiegen, wie nachfolgender Übersicht zu entnehmen ist:

Zahlenübersicht 5

	1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	G	M	K	G	M	K	G	M	K
Mehrsteuern je Prüfung in TDM									
- Bayern	162,0	19,7	10,8	174,9	25,4	13,4	172,8	24,9	12,3
- Bundesgebiet	157,7	16,7	8,3	169,2	16,8	8,7	161,6	18,7	9,3
Prüfungen ohne Ergebnis in v.H. der durchgeführten Prüfungen									
- Bayern	6,1	8,9	15,5	6,3	10,1	18,4	7,1	11,3	19,0
- Bundesgebiet	7,4	8,7	13,6	7,8	9,1	17,7	8,1	9,5	15,4

Die Darstellung zeigt, daß der Nutzen der Betriebsprüfung als Kontrollinstitution nicht allein an dem zahlenmäßigen Ergebnis der durchgeführten Prüfungen gemessen werden kann. Gleichwertig stehen neben diesen die Überprüfung des Steuerfalles als solchen und die zahlenmäßig nicht meßbare vorbeugende Wirkung.

29.4 Turnus der Betriebsprüfung

Das Verhältnis der Anzahl der jährlichen Prüfungen zur Zahl der vorhandenen Betriebe zeigt, wie oft jeder Betrieb im statistischen Durchschnitt geprüft wird. Dies berechnet sich für die Jahre 1981 bis 1983 wie folgt:

Zahlenübersicht 6

	1 9 8 1			1 9 8 2			1 9 8 3		
	G	M	K	G	M	K	G	M	K
Zahl der Betriebe	20 232	117 564	135 796	28 365	132 982	153 381	28 365	132 982	153 381
Zahl der durchgeführten Prüfungen	6 596	12 636	5 868	7 167	10 708	4 816	8 098	9 719	4 499
Prüfungsturnus/Jahre	3,1	9,3	23,1	4,0	12,4	31,8	3,5	13,7	34,1
Prüfungsturnus im Bundesdurchschnitt	3,9	8,0	17,8	4,6	9,0	20,2	4,2	9,4	20,7

Der deutliche Zuwachs an Großbetrieben in Bayern (rd. 40 v.H.) zum 1. Januar 1982 gegenüber dem Jahr 1981 beruht im wesentlichen auf den neuen Zuordnungsmerkmalen; die Zahl der Mittel- und Kleinbetriebe hat sich bis zum Stichtag um rd. 13 v.H. erhöht. Im Bundesdurchschnitt errechnet sich bis zum Vergleichsstichtag eine Zunahme um rd. 28 v.H. bei den Großbetrieben, knapp 6 v.H. bei den Mittelbetrieben und rd. 12 v.H. bei den Kleinbetrieben.

Der Prüfungsturnus der Betriebsprüfung in den einzelnen Betriebsgrößenklassen hängt nicht nur von dem Verhältnis der Anzahl der Betriebe zu den vorhandenen Betriebsprüfern ab, sondern insbesondere auch davon, wie umfassend bei der einzelnen Betriebsprüfung geprüft wird. Ein Vergleich der Relation der eingesetzten Prüfer zu den jeweils vorhandenen Betrieben in den einzelnen Bundesländern zeigt, daß sich auch bei vergleichbaren Verhältniszahlen völlig unterschiedliche Prüfungsabstände ergeben. Einzelne Bundesländer mit relativ hohen Prüferzahlen haben beispielsweise längere Prüfungsabstände als andere Bundesländer mit relativ niedrigen Prüferzahlen. Daraus folgt, daß neben der Zahl der Prüfer auch die Art der Prüfung wesentlichen Einfluß auf den Prüfungsturnus hat. Neben der unterschiedlichen Anwendung der Schwerpunktprüfung anstelle der Vollprüfung bestehen offensichtlich auch Unterschiede in der Praxis der Prüfung bei den Großbetrieben.

In Bayern ist derzeit bei einer im Verhältnis zur Zahl der Betriebe leicht unterdurchschnittlichen Prüferzahl der Prüfungsturnus bei den Mittel- und Kleinbetrieben länger als im Bundesdurchschnitt, während er bei den Großbetrieben kürzer als im Bundesdurchschnitt ist.

Wie häufig - abgesehen von den Großbetrieben, bei denen Anschlußprüfungen durchgeführt werden - die übrigen Betriebe geprüft werden sollen, um eine zutreffende Besteuerung sicherzustellen, ist kaum eindeutig zu beantworten, weil die Ausgangspositionen zu unterschiedlich sind. In der Verwaltungspraxis wurde bisher ein Turnus von etwa 10 Jahren bei Mittelbetrieben und etwa 20 Jahren bei Kleinbetrieben zugrunde gelegt, der auch etwa dem Bundesdurchschnitt entspricht. Ein solcher Prüfungsturnus sollte jedenfalls auch in Bayern angestrebt werden, zumal diese Zielvorstellung in früheren Jahren bereits nahezu erreicht war.

Der Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung fordert außerdem, den gegebenen oder angestrebten Prüfungsturnus in den einzelnen Amtsbezirken durch gezielte Zuweisung von Prüfern mehr als bisher anzugleichen. Das Gefälle der Prüfungsabstände, insbesondere im Mittel- und Kleinbetriebsbereich (s. Zahlenübersicht 7), könnte hierdurch abgebaut werden.

Zahlenübersicht 7

	X. Turnus 1978 - 1981			aus dem XI. Turnus 1982/83		
	G	M	K	G	M	K
Bayern	3,3	9,4	21,9	3,7	13,0	32,9
OFD München	3,2	9,4	21,7	3,6	13,9	35,0
Schwankungsbreite	2,9 - 3,9	7,5 - 12,9	15,3 - 36,0	2,9 - 5,7	10,2 - 27,1	21,6 - 70,4
OFD Nürnberg	3,4	9,3	22,3	3,9	11,8	30,1
Schwankungsbreite	3,0 - 4,7	7,8 - 11,3	16,9 - 29,5	3,3 - 5,6	8,2 - 18,9	21,0 - 52,0
Finanzämter München	3,3	10,6	25,4	3,9	18,2	48,1
Schwankungsbreite	2,9 - 3,9	8,1 - 12,7	15,7 - 36,0	3,6 - 5,7	14,9 - 27,1	38,0 - 69,7

29.5 Entwicklung der Betriebszahlen und des Personalstandes in der Betriebsprüfung

Im VIII. und IX. Turnus der Betriebsprüfung (1.1.1972 - 31.12.1977) stieg im Bereich der OFD Nürnberg der Personalstand von 633 auf 790 Sachgebietsleiter und Prüfer an und erreichte im X. Turnus mit 863 Bediensteten am 1. Januar 1980 seinen bisherigen Höchststand. Im gleichen Zeitraum wurde das Personal im Bereich der OFD München, wo ein größerer Fehlbestand aufzuholen war, von 788 auf 1171 Sachgebietsleiter und Prüfer vermehrt und erreichte am 1. Januar 1979 mit 1210 Bediensteten den bisher höchsten Stand. Mit dieser Personalausstattung kamen die Finanzämter, wie in Zahlenübersicht 7 dargestellt, in den Jahren 1978 -1981 (X. Turnus) auf einen Turnus bei den Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben von 3,2/9,4/21,7 Jahren (OFD München) bzw. 3,4/9,3/22,3 Jahren (OFD Nürnberg) und hielten damit den in der Verwaltungspraxis angestrebten Prüfungsturnus ein.

Die weitere Entwicklung im Bereich der OFD Nürnberg führte zu einer geringfügigen Verminderung des Prüferbestandes auf 847 Bedienstete bis zum 1. Januar 1984. Durch das zeitliche Zusammentreffen mit der Erhöhung der Betriebszahlen auf den 1. Januar 1982 verlängerte sich aber der Prüfungssturnus in den Jahren 1982/83 auf 3,9 Jahre bei den Großbetrieben, 11,8 Jahre bei den Mittelbetrieben und 30,1 Jahre bei den Kleinbetrieben. Deutlicher noch fiel diese Entwicklung im Bereich der OFD München aus, wo ab 1979 bis zum 1. Januar 1983 ein stetiges Absinken der Prüferzahlen auf zuletzt 1090 Bedienstete zu verzeichnen war. Durch das Zusammentreffen mit einer hier noch stärkeren Erhöhung der Betriebszahlen führte dies im Zeitraum 1982/83 zu einer wesentlichen Verlängerung des Prüfungssturnus, nämlich auf 3,6 Jahre bei den Großbetrieben und 13,9 bzw. 35,0 Jahre bei den Mittel- und Kleinbetrieben. Am 1. Januar 1984 waren im Bezirk der OFD München wieder 1105 Sachgebietsleiter und Prüfer im Betriebsprüfungsdienst tätig. Durch die auf den 1. Januar 1985 neu zu erstellende Betriebskartei können sich allerdings die Zahlen der einzelnen Betriebsgrößen nicht unwesentlich verändern.

Im Großraum München (Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter München und Fürstenfeldbruck) hat sich die Zahl von 482 Sachgebietsleitern und Betriebsprüfern am 1. Januar 1979 auf 420 am 1. Januar 1982 vermindert, zum 1. Januar 1984 jedoch wieder auf 446 Bedienstete erhöht. Die zum Jahreswechsel 1984/85 im Oberfinanzbezirk München beabsichtigte Zuführung weiterer Prüfer soll insbesondere den Finanzämtern im Großraum München zugute kommen.

Auch der ORH hält angesichts der Verhältnisse im Großraum München dort eine personelle Verstärkung des Prüfungsdienstes für vordringlich. Darüber hinaus sollte aber bei beiden Oberfinanzdirektionen wenigstens der Personalstand der Jahre 1979 und 1980 wieder angestrebt werden, um unter Einschluß der Folgerungen aus der neuen Betriebskartei in Verbindung mit organisatorischen Maßnahmen (etwa vermehrte Anwendung der Schwerpunktprüfung) an den durchschnittlichen Prüfungssturnus im Bundesgebiet bei den Mittel- und Kleinbetrieben anschließen zu können.

30 Wirtschaftliche Unternehmen

Staatliche Seenschifffahrt
(Kap. 13 05 Anlage C Nr. 8)

Die Staatliche Seenschifffahrt entspricht in ihrer Organisationsform nicht den Erfordernissen eines kaufmännisch eingerichteten Staatsbetriebs. Der ORH hat verschiedene organisatorische und betriebstechnische Änderungen vorgeschlagen, die eine wirtschaftlichere Betriebsführung erwarten lassen.

Der Freistaat Bayern betreibt auf dem Starnberger See, dem Ammersee, dem Tegernsee und dem Königssee die gewerbsmäßige Beförderung von Personen mit Fahrgastschiffen.

Der ORH hat die Wirtschaftsführung und Organisation des Staatsbetriebs geprüft und auch Erhebungen bei der unmittelbaren Aufsichtsbehörde, der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (= SV), vorgenommen. Dabei hat sich folgendes ergeben:

30.1 Wirtschaftliche Lage

30.1.1 Die Jahresergebnisse des Betriebs sind überwiegend positiv; bereinigt man sie jedoch um die Erträge, die nicht unmittelbar dem eigentlichen Betriebszweck zuzuordnen sind (u.a. Zinsen und Mieten), so ergeben sich für die reine Fahrgastschifffahrt überwiegend Verluste:

Zahlenübersicht 1

	Beträge in TDM					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bilanzgewinn/-Verlust	+ 332	- 404	- 57	- 539	+ 804	+ 1 164
abzüglich						
außerordentliche und						
neutrale Erträge	329	265	509	653	917	849
Ergebnis aus Schifffahrt	+ 3	- 669	- 566	- 1 192	- 113	+ 315

Die Ergebnisse an den einzelnen Seen sind sehr unterschiedlich, teilweise müssen nachhaltig hohe Verluste, insbesondere am Ammersee und am Starnberger See, hingenommen werden. Für den Zeitraum 1977 bis 1981 konnten daher keine Gewinne an den Staatshaushalt abgeliefert werden; es mußten allerdings auch keine Verluste übernommen werden, da innerbetrieblich ein

Ausgleich möglich war. Das Betriebsergebnis verbesserte sich im Jahr 1982, weil weniger Pensionsrückstellungen erforderlich waren; es konnten 300 000 DM an den Haushalt abgeliefert werden.

Die Fahrgastzahlen, die Einnahmen aus dem Schiffahrtsbetrieb und die durchschnittlichen Fahrpreise stellen sich vereinfacht wie folgt dar:

Zahlenübersicht 2

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Zahl der Fahrgäste in Tausend	1 740	1 648	1 668	1 529	1 569	1 566
Einnahmen aus dem Schiffsbetrieb in TDM	9 195	8 959	9 526	9 365	10 336	10 400
durchschn. Fahrpreis pro Fahrgast in DM	5,28	5,44	5,71	6,12	6,59	6,64

30.1.2 Der Betrieb ist nahezu ausschließlich auf den wetterabhängigen Ausflugsverkehr angewiesen, wobei auch die unterschiedliche Attraktivität der einzelnen Seen eine Rolle spielt. Einige große Schiffseinheiten erschweren die flexible Anpassung an die Nachfrage. Daraus erklären sich teilweise trotz insgesamt sparsamer Wirtschaftsführung die ungünstigen Betriebsergebnisse. Hierzu haben nach den Feststellungen des ORH aber auch Organisationsmängel und eine unzureichende Rationalisierung beigetragen. Wenn auch wegen der Bedeutung der Schiffahrt für die Naherholung und den Fremdenverkehr die Gewinnmaximierung nicht unbedingt im Vordergrund stehen muß, so sollte doch mehr als bisher auf eine an kaufmännischen Grundsätzen ausgerichtete Betriebsführung geachtet werden.

30.2 Organisation

30.2.1 Der Betrieb der Staatl. Seenschiffahrt gehört zum Zuständigkeitsbereich der SV. Diese betätigt sich aber nicht nur als Aufsichtsbehörde, sondern führt im Rahmen ihrer Behördenstruktur den Betrieb unmittelbar. Bei zwei Seen wurde der dortige "Teilbetrieb Seenschiffahrt" sogar in die örtliche Seeverwaltung (Liegenschaftsverwaltung) eingegliedert.

Innerhalb der SV ist die Zuständigkeit für den Betrieb auf vier Referate aufgeteilt, die jeweils direkt auf die Betriebsführung bei den einzelnen Seen einwirken können, aber auch die unmittelbare Aufsicht ausüben. Bei den vier Seen sind selbständige Verwaltungen (Schiffstationen) eingerich-

tet, die nach Behördenmuster von einem eigenen Vorstand geleitet werden. Sie treten unter verschiedenen Bezeichnungen auf (z.B. "Schiffstation", "Staatl. Seeamt", "Staatl. Verwaltung"). Daneben ist als Betriebsführungsorgan für den Gesamtbetrieb am Königssee eine kaufmännische Leitung eingerichtet, die aber nur eng begrenzt für Maßnahmen zuständig ist, die sich unmittelbar auf den Finanzplan auswirken; eine echte Betriebsleitung ist damit nicht verbunden. Auch fehlt eine Betriebsatzung.

30.2.2 Da die Betriebsführung auf mehrere Entscheidungsträger verteilt und teilweise zugleich mit Aufsichtsfunktionen vermengt ist und da der Betrieb zudem teilweise organisatorisch mit der reinen Seenverwaltung verbunden ist, sind Zuständigkeiten und Verantwortung nicht ausreichend klar abgegrenzt. Dies widerspricht den Haushaltsgrundsätzen für Staatsbetriebe, wonach sie - entsprechend betriebswirtschaftlichen Erfordernissen - organisatorisch selbständig zu führen sind. Es ist damit zu Schwierigkeiten im Geschäftsablauf gekommen. Dem Betrieb fehlt eine einheitliche betriebsnahe Führung, die für das wirtschaftliche Ergebnis des Unternehmens die Gesamtverantwortung trägt, und eine davon abgegrenzte unmittelbare Aufsicht.

Der ORH hat deshalb gefordert, durch eine Geschäftsordnung die organisatorischen Verhältnisse des Betriebs neu zu ordnen und eine eigenverantwortliche Betriebsleitung einzusetzen.

30.3 Rationalisierung

Die Personalaufwendungen beanspruchen den größten Teil der Einnahmen aus dem Schiffsbetrieb:

Zahlenübersicht 3

	Beträge in TDM						Zunahme 1977 bis 1982
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
Einnahmen aus dem Schiffsbetrieb	9 195	8 959	9 526	9 365	10 336	10 400	13,1 v.H.
Löhne, Gehälter, Pensionen, Sozialleistungen (ohne Pensionsrückstellungen)	6 334	6 736	6 797	7 225	7 410	7 469	17,9 v.H.

Da diese Kosten stärker als die Einnahmen gestiegen sind, wäre es notwendig gewesen, noch mehr nach Rationalisierungsmöglichkeiten zu suchen. Der

ORH hat daher auf eine Reihe von technischen Maßnahmen hingewiesen, die geeignet sind, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, z.B. auf den Einsatz wesentlich kostengünstigerer, wartungsarmer Motoren sowie auf die Auflasung von schwach frequentierten Landestegen und die flexible Gestaltung der Fahrpläne in Anpassung an das Fahrgastaufkommen. Ebenso wurde angeregt, das z.T. umständliche Fahrpreissystem zu vereinfachen. An einem See mit 12 Anlegestellen waren z.B. 31 Preisstufen vorgesehen, von denen nur wenige auf gerundete Beträge lauteten; im ungünstigsten Fall mußten für eine Fahrt bis zu vier Fahrscheine ausgehändigt werden.

Auch in der Verwaltung und im Rechnungswesen wäre die Wirtschaftlichkeit zu verbessern gewesen. So bestanden neben einer Zentralbuchführung vier weitere Buchführungen für die einzelnen Schiffstationen, so daß der Betrieb im Ergebnis fünf Buchführungen hatte. Damit wurden Rechnungen, die sich auf den Gesamtbetrieb bezogen, zuerst in der Zentralbuchführung gebucht und anschließend den einzelnen Schiffstationen zur Buchung der jeweiligen Teilbeträge mitgeteilt; über die monatlichen Abrechnungen gelangten die vier Teilbeträge buchhalterisch dann wieder in die Zentralbuchführung zurück. Wesentlich zu vereinfachen war auch die Lagerbuchhaltung.

Zur Leitung der einzelnen Schiffstationen sind den sog. Vorständen noch technische Leiter (Werkmeister) beigegeben. Wenn die Buchführung rationalisiert ist und die Geschäftsleitung des Gesamtbetriebs ausreichende Zuständigkeiten hat, kann die örtliche Schiffstation vom technischen Leiter allein geführt werden. Zusätzliche Vorstände für die Betriebsteile sind entbehrlich.

- 30.4** Während die SV am bisherigen Zustand grundsätzlich nichts ändern wollte, hat nunmehr das Staatsministerium der Finanzen als oberste Aufsichtsbehörde die Vorschläge des ORH aufgegriffen. Es ist vorgesehen, eine Geschäftsordnung zu erlassen und eine eigenständige, für das wirtschaftliche Ergebnis verantwortliche Betriebsführung einzusetzen. Die SV soll nur mehr die unmittelbare Aufsicht ausüben. Ferner werden die Buchführung zentralisiert, das Fahrpreissystem vereinfacht und eine Verkehrszählung durchgeführt. Nach dem Ergebnis der Verkehrszählung wurde bereits ein Landesteg aufgelassen, zwei weitere sollen folgen; in weiteren Fällen steht die Entscheidung noch aus. Im technischen Bereich werden verstärkt Rationalisierungsmöglichkeiten untersucht.

EINZELPLAN 14
(STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG
UND UMWELTFRAGEN)

31 Effizienz der planenden Verwaltung

Der ORH hat sich mit der Effizienz der planenden Verwaltung befaßt und dabei festgestellt, daß die Regionalplanungsstellen und die höheren Landesplanungsbehörden personell überbesetzt sind. Er hat der Verwaltung Vorschläge zur Verminderung des Personals und zum Abbau von unnötigem Verwaltungsaufwand mitgeteilt.

31.1 Gegenstand der Untersuchung

Der ORH hat in den Jahren 1983 und 1984 die Effizienz der planenden Verwaltung untersucht, soweit ihr die Ausarbeitung und Aufstellung von übergeordneten, überörtlichen zusammenfassenden und überörtlichen fachlichen Programmen und Plänen sowie die Durchführung von Raumordnungsverfahren obliegt.

31.1.1 Für die Erfüllung der Aufgaben im Sinne des Art. 1 des Bayer. Landesplanungsgesetzes (BayLP1G) wurden im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen die gesetzlich vorgesehenen besonderen Planungsbehörden eingerichtet:

- Staatsministerium als oberste Landesplanungsbehörde,
- höhere Landesplanungsbehörden bei den Regierungen,
- untere Landesplanungsbehörden bei den Kreisverwaltungsbehörden,
- regionale Planungsverbände und Regionalplanungsstellen.

Hiervon wurden die für die Regionalplanung zuständigen Stellen (regionale Planungsverbände und Regionalplanungsstellen) und die höheren Landesplanungsbehörden näher untersucht.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen selbst, das über drei Planungsabteilungen verfügt, in denen Ende 1983 51 Beschäftigte des höheren, 14 Beschäftigte des gehobenen Dienstes und 22 sonstige Beschäftigte tätig waren, war nicht Gegenstand der Untersuchung. Einmal wird die Personalbesetzung auf der Ministerialebene wesentlich von der

politischen Wertung der Planungsaufgaben beeinflusst. Zum anderen sind geeignete Kriterien für eine objektive Auseinandersetzung über die sachgerechte Personalausstattung angesichts der Komplexität dieser Aufgaben derzeit nicht verfügbar.

Von der Untersuchung der Kreisverwaltungsbehörden als untere Landesplanungsbehörden wurde Abstand genommen, weil die von ihnen zu erledigenden Aufgaben keinen nennenswerten Aufwand verursachen.

- 31.1.2** Soweit Programme und Pläne von den Fachressorts aufgestellt werden, bestehen keine besonderen Planungsbehörden; die - teilweise in sehr unterschiedlichem Ausmaß - anfallenden Planungsaufgaben werden von den jeweiligen Fachbehörden miterledigt.

Eine Prüfung dieser Stellen hätte den Rahmen der Untersuchung gesprengt. Der ORH hat sich hier deshalb auf cursorische Erhebungen, insbesondere des Aufwands und des Planungsstands von insgesamt 13 bedeutsam erscheinenden Fachplanungen - beispielsweise des Standortsicherungsplans, des Krankenhausbedarfsplans, des Gesamtverkehrsplans, des Abfallbeseitigungsplans - beschränkt. Lediglich bei zwei fachlichen Plänen im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, nämlich den Agrarleitplänen und den Waldfunktionsplänen, wurde ein ins Gewicht fallender Personal- und Sachaufwand festgestellt, der nach Auffassung des Staatsministeriums vor allem durch die flächendeckende Erfassung des gesamten Staatsgebietes bedingt war. Da die Ausarbeitung der beiden Pläne weitgehend beendet ist, das hierfür abgestellte Personal der Landwirtschafts- und Forstverwaltung inzwischen wieder andere Fachaufgaben erledigt und nach Angaben des Staatsministeriums nennenswerte Folgekosten nicht erwartet werden, wurde auch insoweit von einer näheren Prüfung abgesehen.

- 31.1.3** Nicht in die Untersuchung einbezogen wurden schließlich die Verwaltungsbereiche, in denen über konkrete Einzelvorhaben in Planfeststellungs- oder Einzelgenehmigungsverfahren entschieden wird (z.B. nach dem Bundesfernstraßen- und dem Bayer. Straßen- und Wegegesetz, dem Luftverkehrsgesetz, dem Personenbeförderungsgesetz, dem Bundesbahngesetz, dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz), sowie die kommunale Bauleitplanung (§§ 1 ff. Bundesbaugesetz), die von den Gemeinden im eigenen Wirkungskreis als wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung durchgeführt wird.

31.2 Regionalplanung

Träger der Regionalplanung sind die 18 regionalen Planungsverbände, die sich zur Erledigung ihrer Aufgaben der bei den Regierungen eingerichteten Regionalplanungsstellen bedienen. Organe der regionalen Planungsverbände sind

- die Verbandsversammlung,
- der Planungsausschuß,
- der regionale Planungsbeirat,
- der Verbandsvorsitzende.

In drei Regionen besteht als weiteres Verbandsorgan ein Verwaltungsausschuß.

31.2.1 Der ORH hat den Aufwand ermittelt, der im Zusammenhang mit den Sitzungen der Verbandsorgane entstanden ist.

Die Verbandsversammlungen, in die jedes Verbandsmitglied einen Verbandsrat entsendet, sind zahlenmäßig große Gremien (69 bis 194, im Durchschnitt 119 Mitglieder). Sie treten ein- bis zweimal pro Jahr zusammen. Da die durchschnittliche Sitzungsdauer bei nur rd. 2 1/2 Stunden liegt, hält sich der anfallende Zeitaufwand der Verbandsräte trotz der zahlenmäßigen Größe der Verbandsversammlungen insgesamt in Grenzen.

Die Planungsausschüsse treten im Vergleich zur Verbandsversammlung häufiger zu Sitzungen von etwas längerer Dauer zusammen (3 bis 8, im Durchschnitt 4,8 Sitzungen von durchschnittlich nicht ganz 3 Stunden). Da die Planungsausschüsse jedoch eine wesentlich geringere Mitgliederzahl aufweisen (22 bis 31, im Durchschnitt 28), ist der zeitliche Aufwand im ganzen nur unwesentlich höher.

Kaum ins Gewicht fällt der Aufwand für durchschnittlich 1,9 Sitzungen pro Jahr der regionalen Planungsbeiräte, deren durchschnittliche Mitgliederzahl 35 beträgt. Ähnliches gilt für den Zeitaufwand der zu den Sitzungen eingeladenen Behördenvertreter, der im Durchschnitt der vergangenen zehn Jahre insgesamt nur rd. 1700 Mann-Stunden pro Jahr betrug, was etwa der jährlichen Arbeitszeit eines vollbeschäftigten Bediensteten entspricht.

31.2.2 Die Aufwendungen, die bei den regionalen Planungsverbänden anlässlich der Sitzungen ihrer Organe anfallen (z.B. Auslagenersatz, Reisekostenvergütungen, Sitzungsgeldpauschalen und Ersatz von Verdienstausfall) und durch die Führung der Verwaltungsgeschäfte entstehen (z.B. Aufwandsentschädigungen für die Verbandsvorsitzenden, Kosten der Geschäftsstellen) werden

vom Staat nach Art. 10 BayLPIG durch Gewährung von Pauschalbeträgen ersetzt. Sie waren anfänglich so großzügig bemessen, daß die regionalen Planungsverbände erhebliche Rücklagen ansammeln konnten. Diese sind jedoch mittlerweile aufgrund der daraufhin eingeführten Anrechenbarkeit der Rücklagen und einer entsprechenden Kürzung der Pauschalbeträge weitgehend abgebaut. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre betragen die Zuweisungen jährlich 2 Mio DM.

- 31.2.3** Erheblich höher als die Aufwendungen für die regionalen Planungsverbände sind die Kosten der bei den Regierungen eingerichteten Regionalplanungsstellen, die als Planungseinrichtungen der regionalen Planungsverbände ausschließlich die Aufgabe haben, gemäß den Beschlüssen und Aufträgen der Verbandsorgane die Regionalpläne auszuarbeiten, fortwährend zu überprüfen und der weiteren Entwicklung anzupassen, die Arbeitsunterlagen für die Verbandsorgane zu erstellen sowie Gutachten für die regionalen Planungsverbände und die höheren Landesplanungsbehörden zu erstatten. Sie sind mit Beamten des höheren Dienstes und vergleichbar eingruppierten Angestellten verschiedener Fachrichtungen, insbesondere mit Diplom-Volkswirten, Geographen und Architekten besetzt und werden zur Erledigung der notwendigen kartographischen Arbeiten von technischen Mitarbeitern des gehobenen und mittleren Dienstes unterstützt.

Mit dem Aufbau der Regionalplanungsstellen wurde nach dem Inkrafttreten des BayPIG in den Jahren 1971 und 1972 begonnen. Den mit der Einteilung des Staatsgebiets in Regionen am 1. April 1973 entstandenen regionalen Planungsverbänden standen damit von Anfang an arbeitsfähige Planungsstellen zur Verfügung. Am 1. April 1974 waren in den Regionalplanungsstellen 51 Bedienstete des höheren Dienstes beschäftigt. Ein Jahr später waren es 62, am 1. April 1978 67 und am 1.1.1983 61. Im Durchschnitt waren damit in den vergangenen zehn Jahren für jede Region 3,5 Bedienstete des höheren Dienstes eingesetzt.

Die durch die Regionalplanungsstellen verursachten Personalkosten einschließlich der Arbeitsplatz- und Gemeinkosten belaufen sich nach Durchschnittswerten (Stand 1983) auf jährlich rd. 6,5 Mio DM. Hinzu kommen die Kosten der graphisch-kartentechnischen Arbeiten, für die bei den Regierungen 1983 zusammen 53 Beschäftigte des gehobenen und mittleren Dienstes eingesetzt waren. Allerdings ist dieses Personal zu einem erheblichen Teil auch mit zeichnerischen Arbeiten für andere Bereiche beschäftigt. Der auf die Regionalplanung entfallende Kostenanteil läßt sich nicht mehr genau ermitteln; er beträgt nach Schätzung des ORH jedoch mindestens 40 v.H., so daß sich insoweit zusätzliche Personalkosten von jährlich etwa

1,4 Mio DM ergeben. Personalstand und -kosten der Regionalplanungsstellen und der graphisch-kartentechnischen Arbeitsgruppen bei den einzelnen Regierungen sind in der folgenden Zahlenübersicht 1 dargestellt.

Personalbesetzung der Regionalplanungsstellen Zahlenübersicht 1

Regierungsbezirk	Regionalplanungsstelle		Graphische-Kartentechnische Arbeitsgruppe	
	Zahl der Beschäftigten im höh. Dienst am 1.1.1983	Personalkosten einschl. Arbeitsplatz- u. Gemeinkosten in Mio DM	Zahl d. Besch im mittl. und gehob. Dienst am 1.1.1983	Personalkosten (geschätzter Anteil der Regionalplanung) in Mio DM
Oberbayern	15	1,6	9	0,6 (0,25)
Niederbayern	7	0,8	7	0,4 (0,15)
Oberpfalz	9	1,0	8	0,5 (0,2)
Oberfranken	6	0,7	6	0,4 (0,15)
Mittelfranken	9	0,9	8	0,5 (0,2)
Unterfranken	9	0,9	8	0,6 (0,25)
Schwaben	6	0,6	7	0,5 (0,2)
Insgesamt	61	6,5	53	3,5 (1,4)

31.2.4 Insgesamt wendet der Freistaat Bayern mithin für die regionalen Planungsverbände (vgl. T Nr. 31.2.2) und die Regionalplanungsstellen (einschließlich der graphisch-kartentechnischen Arbeiten) jährlich knapp zehn Mio DM auf. Damit sind allerdings die wahren Kosten der Regionalplanung nicht voll erfaßt. Auf der staatlichen Seite sind noch die im einzelnen nicht ausscheidbaren Kosten für die Verbindlicherklärung der Regionalpläne durch das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (das hierfür zuständige Referat war Ende 1983 mit fünf Beamten des höheren und einem Beamten des gehobenen Dienstes besetzt), die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht über die regionalen Planungsverbände durch die Regierungen als höhere und das Staatsministerium als oberste Landesplanungsbehörde sowie die Kosten hin zuzurechnen, die bei den staatlichen Stellen entstehen, die an der Regionalplanung durch Fachbeiträge, Stellungnahmen und sonstige Verfahrensbeteiligungen mitwirken.

Ferner wäre hier auch der Zeitaufwand der kommunalen Mandatsträger für die Teilnahme an den Sitzungen der Organe (vgl. T Nr. 31.2.1) und der Sitzungsvorbereitung sowie der Aufwand für die Meinungsbildung innerhalb der

den regionalen Planungsverbänden, angehörenden Gemeinden und Landkreise zu sehen, der allerdings für den Staat keine unmittelbaren Kosten zur Folge hat.

31.2.5 Die Effizienz der Regionalplanung bemißt sich danach, ob dem mit ihr verbundenen Aufwand ein angemessener Nutzen gegenübersteht. Abgesehen davon, daß die Regionalpläne mit Ausnahme von wenigen Teilabschnitten¹⁾ noch nicht verbindlich sind, fehlt es aufgrund des zwangsläufig hohen Abstraktionsgrades der Regionalplanung als einer überörtlichen zusammenfassenden Gesamtplanung und ihrer Beschränkung auf lediglich rahmenhafte und ausfüllungsbedürftige Ziele allerdings an festen Maßstäben, mit denen die Wirksamkeit der Pläne überprüft und ihr Nutzen objektiv gemessen werden könnte. Da der Erfolg der Regionalplanung letztlich weitgehend davon abhängt, inwieweit sie von den Betroffenen akzeptiert und von den politischen Entscheidungsträgern angewendet wird, kommt ihr Wert immerhin indirekt in der Einschätzung der an der Regionalplanung unmittelbar beteiligten kommunalen Mandatsträger und im Grad ihrer Zufriedenheit zum Ausdruck.

31.2.6 Der ORH hat hierzu einen detaillierten Fragebogen an 166 kommunale Mandatsträger, und zwar an alle Landräte, alle Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und großen Kreisstädte sowie eine Reihe von Bürgermeistern von Mittel-, Unter- und Kleinzentren aller Regionen versandt, der von 80 v.H. beantwortet wurde, so daß das Ergebnis der Umfrage als repräsentativ angesehen werden kann. Die Befragung hat gezeigt, daß die Regionalplanung im ganzen von der Mehrheit durchaus positiv beurteilt wird. So halten zwei Drittel die Regionalplanung für notwendig bzw. nützlich und die Regionalpläne auch über einen längeren Zeitraum für "aktuell". 88 v.H. haben sich über die Arbeit der Regionalplanungsstellen lobend geäußert; die ganz überwiegende Mehrheit (95 v.H.) ist beispielsweise der Auffassung, daß sie ihre Aufträge schnell bzw. in angemessener Zeit erledigen und die Vorlagen nur selten zur Überarbeitung zurückgegeben werden müssen.

Weniger positiv werden die Aufstellungsdauer der Regionalpläne, der Aufwand und die Mitwirkung der regionalen Planungsbeiräte beurteilt. So halten 66 v.H. die Aufstellungsdauer für zu lang; die Gründe hierfür werden weniger in der kommunalisierten Form der Regionalplanung und den damit verbundenen aufwendigeren Entscheidungsprozessen, sondern mehr in dem zu großen Planungsumfang und der zu hohen Planungsichte der Regionalpläne sowie der Vielzahl der an ihrer Aufstellung beteiligten Stellen gesehen. Den Aufwand, den die Regionalplanung verursacht, hält eine knappe Mehrheit (52 v.H.) für hoch bzw. zu hoch. Knapp die Hälfte (45 v.H.) hält die

1) Festlegung der Kleinzentren in allen Regionen mit Ausnahme der Region 15, Festlegung von Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen, in sechs Regionen und Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen für den Abbau von Kies in zwei Regionen

Mitarbeit der regionalen Planungsbeiräte für wenig bzw. nicht nützlich, 58 v.H. sind darüber hinaus der Meinung, daß die gesetzliche Mitgliederzahl der Beiräte jedenfalls zu groß sei.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, daß zwischen den Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern keine nennenswerten Unterschiede in der Beurteilung der Regionalplanung bestehen. Sie ist aus der Sicht aller kommunalen Mandatsträger in der Vergangenheit zwar nicht optimal verlaufen, wird in der jetzigen Form trotz einzelner Schwachstellen aber mehrheitlich befürwortet.

31.2.7 Was die Kritik der kommunalen Mandatsträger an der Regionalplanung anbelangt, so hält auch der ORH die Aufstellungsdauer der Regionalpläne für sehr lang, selbst wenn man hierbei die von den Regionalplanungsstellen zwischen 1973 und 1975 zunächst als erste Planungsgrundlage erarbeiteten Regionalberichte nicht mitrechnet und berücksichtigt, daß es sich bei der

Regionalplanung für alle Beteiligten um eine neuartige Aufgabe gehandelt hat und die Pläne auf langfristige Verwirklichung angelegt sind. Außer den von den kommunalen Mandatsträgern als maßgeblich angesehenen Ursachen, nämlich dem zu großen Planungsumfang, der zu hohen Planungsichte und der Vielzahl der beteiligten Stellen, ist die lange Verfahrensdauer nach Auffassung des ORH aber auch in der kommunalen Organisation der Regionalplanung begründet, bei der die Konsensbildungs- und Entscheidungsprozesse zwangsläufig zeitaufwendiger sind, als dies bei einer rein staatlichen Planung der Fall wäre. Im Hinblick auf die entscheidende Bedeutung der allgemeinen Akzeptanz der Planung besteht für den ORH allerdings keinerlei Anlaß, die kommunale Organisation deshalb in Frage zu stellen. Regionalplanung kann ohne aktive Mitwirkung der kommunalen Ebene nicht erfolgreich betrieben werden und ein weniger an kommunaler Beteiligung würde die Wirksamkeit der Regionalplanung eher verringern als verbessern.

Möglichkeiten für eine Verkürzung der Planungsprozesse bestehen daher auch nach Auffassung des ORH in erster Linie darin, bei dem Planungsumfang und der Planungsichte anzusetzen und bei künftigen Fortschreibungen auf eine aufwendige Vervollständigung und Verfeinerung der regionalplanerischen Zielsysteme zu verzichten und die Fortschreibung auf einzelne anpassungsbedürftige Teilabschnitte zu beschränken.

31.2.8 Die Frage, ob die Regionalplanung bei gleichem Ergebnis mit geringerem Aufwand, insbesondere geringerem Personalaufwand bei den Regionalplanungsstellen - mit jährlichen Kosten von rd. 8 Mio DM einschließlich des

graphisch-kartentechnischen Personals der größte Kostenfaktor - und damit letztlich wirtschaftlicher hätte betrieben werden können, läßt sich für die Vergangenheit nicht mehr beantworten. Dies liegt vor allem daran, daß die Arbeit der Regionalplanungsstellen einen sehr hohen Anteil an geistig-konzeptioneller Tätigkeit aufweist und sich einer Messung und Bewertung, anders als standardisierte, sich ständig wiederholende Arbeitsvorgänge, entzieht.

Allerdings hat die Fertigstellung der endgültigen Gesamtentwürfe der Regionalpläne bei den Regionalplanungsstellen eine erhebliche Entlastung zur Folge; auch ist die ihnen künftig obliegende Überprüfung und Fortschreibung der Pläne mit einem wesentlich geringeren Arbeitsumfang verbunden als die erstmalige Erstellung, so daß jedenfalls für die Zukunft durch Personalabbau - pro Region mindestens eine Stelle - beträchtliche Einsparungen erzielbar sind.

Das Staatsministerium teilt insoweit die Auffassung des ORH; es hat mitgeteilt, daß die Regionalplanungsstellen künftig nur noch über insgesamt 45 Bedienstete des höheren Dienstes verfügen sollen. Das bedeutet gegenüber dem Personalstand von 1983 (61 Bedienstete des höheren Dienstes) eine Verringerung um 16 Bedienstete.

Zusätzliche Entlastungen wären nach Auffassung des ORH bei den gutachtlichen Stellungnahmen der Regionalplanungsstellen im Rahmen der Beteiligung der regionalen Planungsverbände an den gemeindlichen Bauleitplanverfahren als Träger öffentlicher Belange möglich. Derzeit nehmen die Regionalplanungsstellen praktisch ausnahmslos zu jedem Bauleitplan, an dessen Aufstellung bzw. Änderung die regionalen Planungsverbände beteiligt werden, zunächst gutachtlich Stellung. Von den durchschnittlich 2400 pro Jahr abgegebenen Stellungnahmen betreffen nur etwa ein Viertel die Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen und rd. drei Viertel die Aufstellung und Änderung von - regelmäßig aus den Flächennutzungsplänen entwickelten - Bebauungsplänen.

Der durch die gutachtliche Tätigkeit der Regionalplanungsstellen in diesem Zusammenhang erforderliche Arbeitsaufwand wurde von den Regionalplanungsstellen einheitlich auf 30 bis 40 v.H. des gesamten Arbeitsanfalls geschätzt und nimmt somit allein etwa 20 Bedienstete der Regionalplanungsstellen in Anspruch, was jährlichen Personalkosten von durchschnittlich 2 Mio DM entspricht. Bei der Mehrzahl der Fälle ist allerdings eine Beteiligung der regionalen Planungsverbände und die interne Einschaltung der Regionalplanungsstellen entbehrlich, da regionalplanerische Belange, wie auch die Durchsicht zahlreicher Bauleitplanakten bestätigt hat, regelmäßig nicht betroffen sind. Auch wenn sich die Äußerung in solchen

Fällen meist auf die formularmäßige Feststellung beschränkt, daß aus der Sicht der Regionalplanung keine Bedenken bestehen, und der für diese Stellungnahme erforderliche Arbeitsaufwand im Einzelfall gering ist, ergibt sich letztlich durch die Vielzahl der zu bearbeitenden Fälle doch ein ins Gewicht fallender Aufwand.

Der ORH ist der Auffassung, daß eine generelle Beteiligung der regionalen Planungsverbände an sämtlichen Bauleitplanverfahren der Mitgliedsgemeinden nicht erforderlich ist, zumal durch die Beteiligung auch der höheren Landesplanungsbehörden die landesplanerischen Belange ausreichend vertreten werden. Entsprechend einer Anregung der Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung (Beschlüsse vom 21. Januar 1980 und 9. März 1981) sollte versucht werden, Fallgruppen zu beschreiben, in denen die Gemeinden von der Beteiligung der regionalen Planungsverbände absehen können. Selbst wenn man auf die Beteiligung der regionalen Planungsverbände nur bei Bebauungsplänen verzichten würde, die aus einem gültigen Flächennutzungsplan entwickelt sind, dürfte dies, abgesehen von den damit verbundenen Vereinfachungen bei den Bauleitplanverfahren selbst, bei den Regionalplanungsstellen - vorsichtig geschätzt - etwa eine Einsparung von weiteren zehn Stellen ermöglichen.

Das Staatsministerium ist diesen Vorschlägen entgegengetreten. Es will an der bisherigen Praxis festhalten und hält die Beteiligung der Planungsverbände an allen Bauleitplanverfahren für fachlich geboten, weil diese am ehesten dazu berufen seien, die regionalen Ziele zu interpretieren und die Umsetzung in der Bauleitplanung zu beurteilen. Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt sind, könnten nicht ausgeklammert werden, da sichergestellt bleiben müsse, daß regionalplanerische Ziele nicht durch Bebauungspläne unterlaufen werden, die auf der Basis von faktisch überholten Flächennutzungsplänen erarbeitet worden seien. Im übrigen hält es eine Beschränkung der Mitwirkung der regionalen Planungsverbände an der Bauleitplanung auch politisch nicht für opportun, weil sich die kommunalen Repräsentanten der Regionalplanung mit dieser Aufgabe sehr stark identifizierten.

Der ORH hält diese Argumentation nicht für stichhaltig, da sich seine Vereinfachungsvorschläge von vorneherein auf solche Bebauungspläne beschränken, die regionalplanerisch ohne Belang sind. Entgegen der Auffassung des Staatsministeriums wird auch von den kommunalen Mandatsträgern in solchen Fällen eine Beteiligung der regionalen Planungsverbände nicht für notwendig erachtet. In der vom ORH durchgeführten Umfrage ist im Gegenteil deutlich zum Ausdruck gekommen, daß die Behandlung von regional-

planerisch unbedeutsamen Bebauungsplänen im Planungsausschuß als unnötiger Aufwand empfunden wird. Auch der Landkreisverband hat in seiner Stellungnahme ausdrücklich betont, daß er eine Beteiligung der regionalen Planungsverbände an sämtlichen Bauleitplanverfahren nicht für erforderlich halte.

Der ORH hält daher daran fest, daß die Regionalplanungsstellen ihre Aufgaben in Zukunft mit etwa der Hälfte des 1983 vorhandenen Personals (61 Bedienstete des höheren Dienstes) erledigen können. Er verkennt dabei die Schwierigkeiten nicht, die sich im Hinblick auf Fachrichtung und Alter der Bediensteten der Regionalplanungsstellen für einen Personalabbau ergeben. Personalumschichtungen, die deshalb vorrangig anzustreben wären, müßten notfalls auch über die Ressortgrenzen hinaus vorgenommen werden.

31.2.9 Was die von vielen kommunalen Mandatsträgern geäußerte Skepsis an dem Nutzen der regionalen Planungsbeiräte anbelangt, so sollte nach Auffassung des ORH berücksichtigt werden, daß die Mitglieder ehrenamtlich und unentgeltlich tätig sind und weder spürbare Kosten noch eine meßbare Verlängerung der Aufstellungsdauer der Regionalpläne verursacht werden. Da die Anzahl der an den Sitzungen teilnehmenden Mitglieder erheblich unter der gesetzlichen Mitgliederzahl liegt (durchschnittlich 60 v.H.), dürfte auch eine Verringerung der gesetzlichen Mitgliederzahl auf die Arbeitsfähigkeit dieser Gremien kaum Auswirkungen haben. Änderungen in diesem Bereich sind nach Auffassung des ORH jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht veranlaßt.

31.3 Höhere Landesplanungsbehörden

Die höheren Landesplanungsbehörden waren 1983 ohne die überwiegend für Umweltfragen eingesetzten Juristen mit 42 Beschäftigten des höheren, zehn Beschäftigten des gehobenen und drei Beschäftigten des mittleren Dienstes besetzt. Im Bereich des höheren Dienstes bedeutet dies gegenüber 1973 mit 31 Beschäftigten eine Steigerung von 35,5 v.H., gegenüber 1978 mit 38 Beschäftigten eine Steigerung von 10,5 v.H. Einzelheiten der personellen Besetzung und Entwicklung des Personalstandes sind in der folgenden Zahlenübersicht 2 dargestellt:

Personalentwicklung bei den
höheren Landesplanungsbehörden

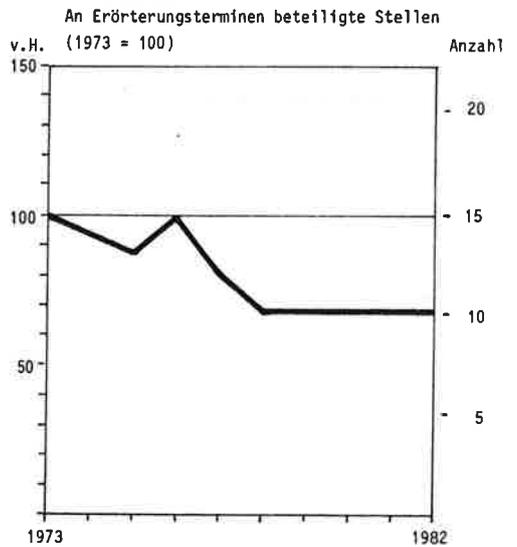
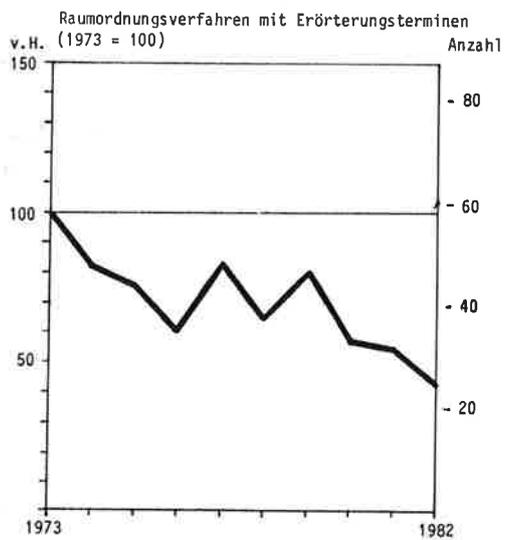
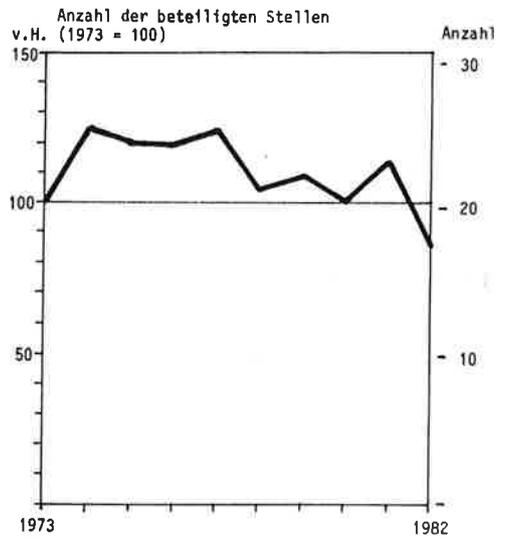
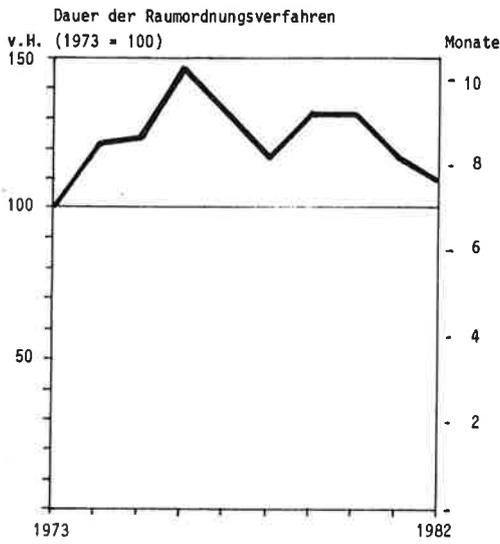
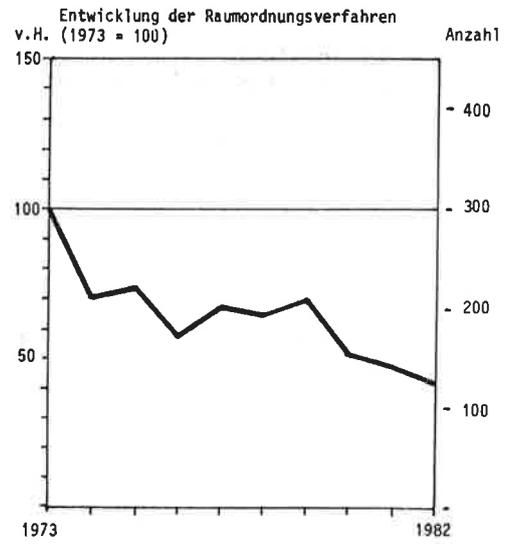
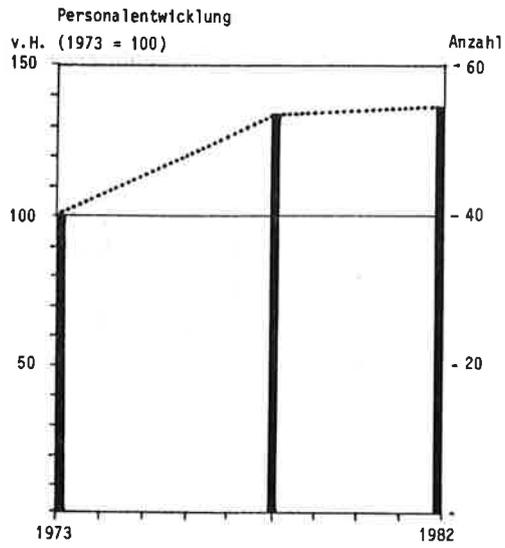
Zahlenübersicht 2

Regierung	1.1.1973		1.1.1978		1.1.1983	
	höherer Dienst	gehobener und mittl. Dienst	höherer Dienst	gehobener und mittl. Dienst	höherer Dienst	gehobener und mittl. Dienst
Oberbayern	8	1	9	4	11	4
Niederbayern	5	1,4	4	1,3	5	2
Oberpfalz	5	2	5	1	5	-
Oberfranken	4	-	4	2	5	2
Mittelfranken	4	3	5	5	5	2
Unterfranken	4	-	5	-	5	-
Schwaben	5	2	6	3	6	3
Gesamt	31	9,4	38	16,3	42	13
Mehrung in v.H. gegenüber 1973			22,6	73,4	35,5	38,3

31.3.1 Raumordnungsverfahren

Zu den wesentlichen Aufgaben der höheren Landesplanungsbehörden gehört die Durchführung von Raumordnungsverfahren, deren Zweck es ist vorzuschlagen, wie raumbedeutsame Vorhaben öffentlicher und sonstiger Planungsträger unter Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt werden können bzw. festzustellen, ob raumbedeutsame Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen.

Der ORH hat bei allen höheren Landesplanungsbehörden die Anzahl sämtlicher von 1973 bis 1982 durchgeführten Raumordnungsverfahren, ihre Dauer, die Anzahl der beteiligten Stellen, der Ortsbesichtigungen und Erörterungstermine einschließlich der Anzahl der daran beteiligten Stellen und die Art des Abschlusses erhoben sowie bei drei höheren Landesplanungsbehörden den Verfahrensablauf einzelner Raumordnungsverfahren anhand der angefallenen Akten nachvollzogen. Die wesentlichen Ergebnisse zeigt das nachfolgende Schaubild:



Hinsichtlich der Dauer der Verfahren hat sich ergeben, daß mehr als die Hälfte (55,1 v.H.) in weniger als sechs Monaten durchgeführt wurde und nicht ganz ein Viertel der Verfahren (23 v.H.) länger als ein Jahr gedauert hat. Ortsbesichtigungen und Erörterungstermine mit den Beteiligten wurden in 22 v.H. der Verfahren durchgeführt. An den Verfahren waren im Durchschnitt 23, an den Ortsbesichtigungen und Erörterungsterminen elf Stellen beteiligt. 82 v.H. der Verfahren wurden im Ergebnis mit einer positiven, nur 11 v.H. mit einer negativen landesplanerischen Beurteilung abgeschlossen; 7 v.H. der Verfahren wurden eingestellt.

Der ORH ist insgesamt zu dem Ergebnis gelangt, daß die Raumordnungsverfahren im allgemeinen zügig und ohne unnötigen Verwaltungsaufwand durchgeführt werden und insoweit kein Anlaß zu Beanstandungen besteht.

Die Anzahl der Raumordnungsverfahren ist von 298 im Jahr 1973 auf 121 im Jahr 1982 und damit um 59 v.H. zurückgegangen. Somit waren 1982 von jeder höheren Landesplanungsbehörde im Durchschnitt noch 17 Verfahren bzw. von jedem Beschäftigten des höheren Dienstes drei Raumordnungsverfahren durchzuführen. Dies hat den ORH veranlaßt, sich näher mit der Personalauslastung und Personalbemessung der höheren Landesplanungsbehörden zu befassen. Zu diesem Zweck wurde bei zwei höheren Landesplanungsbehörden der registrierte Aktenanfall für den Zeitraum eines Jahres vollständig erfaßt und ausgewertet. Dabei hat sich gezeigt, daß die im allgemeinen sehr sorgfältig und gründlich durchgeführten Raumordnungsverfahren nach Ort und Umfang der Vorhaben, Zahl der Beteiligten und der durchgeführten Erörterungstermine, Intensität der Interessengegensätze und Zielkonflikte, Umfang der zu verarbeitenden Stellungnahmen und dem Gesamteindruck der das Verfahren abschließenden landesplanerischen Beurteilung auch dann zu keiner angemessenen Personalauslastung führen, wenn man entsprechend den übereinstimmenden Angaben aller höheren Landesplanungsbehörden davon ausgeht, daß nur etwa die Hälfte der verfügbaren Arbeitszeit auf Raumordnungsverfahren entfällt.

31.3.2 Kaum ins Gewicht fallen im Hinblick auf ihre kleine Zahl und den im Vergleich zum Raumordnungsverfahren geringen Verfahrensumfang die Abstimmungen auf andere Weise i.S. der Bekanntmachung des Staatsministeriums vom März 1984. Dagegen erscheinen auf den ersten Blick die vielfältigen, zu den unterschiedlichen Vorhaben, insbesondere zu kommunalen Bauleitplänen abgegebenen landesplanerischen Stellungnahmen im Hinblick auf die große

Zahl als sehr gewichtig und arbeitsintensiv (beispielsweise bei einer Regierung 1176 Stellungnahmen zu Bauleitplänen und 241 zu anderen Vorhaben, bei einer anderen Regierung 535 Stellungnahmen zu Bauleitplänen und 92 zu anderen Vorhaben). Die Auswertung der angefallenen Akten hat jedoch ergeben, daß es sich bei diesen Stellungnahmen weitgehend um einfache, in vielen Fällen formblattmäßig oder mit standardisierten Texten bearbeitete Vorgänge handelt, die - bezogen auf den Einzelfall - nur eine sehr geringe Bearbeitungszeit erfordern; die bei einer Regierung angefallenen 1176 Stellungnahmen zu Bauleitplänen wurden beispielsweise von einem Mitarbeiter des höheren Dienstes (bei elf Bediensteten des höheren Dienstes insgesamt) unter teilweiser Mitarbeit von jeweils einem Bediensteten des gehobenen und mittleren Dienstes erledigt.

Insgesamt ist der ORH der Auffassung, daß die höheren Landesplanungsbehörden personell überbesetzt sind, auch wenn man berücksichtigt, daß zusätzliche, schwer faßbare Aufgaben anfallen (z.B. Aufsicht über die regionalen Planungsverbände, Mitwirkung an der Aufstellung von Programmen und Plänen, Führen der Raumordnungskataster, Raumb Beobachtung und Statistik), und wenn man den für die Gewinnung allgemeiner Informationen und die Fortbildung erforderlichen Zeitaufwand großzügig bemißt.

Personaleinsparungen ließen sich auch bei den höheren Landesplanungsbehörden zusätzlich dadurch erzielen, daß unnötiger Verwaltungsaufwand abgebaut wird. Solcher besteht beispielsweise darin, daß von den höheren Landesplanungsbehörden bei jedem Bauleitplanverfahren grundsätzlich zweimal Stellung genommen wird, einmal im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange nach § 2 Abs. 5 BBauG, zum anderen im Rahmen der öffentlichen Auslegung nach § 2 a Abs. 6 BBauG. Diese zweite Stellungnahme erscheint in aller Regel entbehrlich, da sie erfahrungsgemäß nahezu keine neuen Gesichtspunkte enthält. Unnötiger Verwaltungsaufwand entsteht auch dadurch, daß die höheren Landesplanungsbehörden grundsätzlich zu jedem Bebauungsplan Stellung nehmen, auch wenn dessen Auswirkungen - was häufig der Fall ist - landesplanerisch völlig belanglos sind. Auch hier fällt der verursachte Arbeitsaufwand je Einzelfall zwar nicht ins Gewicht, aufgrund der Vielzahl gleichgelagerter Fälle ergibt sich insgesamt aber doch eine spürbare Belastung.

31.3.3 Das Staatsministerium hat den Feststellungen des ORH, daß die höheren Landesplanungsbehörden personell überbesetzt sind und bei den Stellungnahmen zu Bauleitplänen unnötiger Verwaltungsaufwand verursacht wird, widersprochen.

Es ist der Auffassung, daß die Anzahl der von den höheren Landesplanungsbehörden in den letzten Jahren durchgeführten Raumordnungsverfahren als alleiniger Maßstab für die Arbeitsbelastung nicht geeignet sei, da das Raumordnungsverfahren heute durch eine hohe Komplexität der zu berücksichtigenden Beurteilungskriterien und eine oft sehr kontroverse Haltung der Beteiligten gekennzeichnet sei und deshalb einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand als früher erfordere. Insgesamt würden durch die Raumordnungsverfahren im Durchschnitt noch etwa 40 v.H. der verfügbaren Arbeitszeit in Anspruch genommen. Die restliche Arbeitszeit werde für die Erledigung der anderen Aufgaben benötigt, wobei der auf die Bauleitplanung entfallende Anteil mit 20 v.H. wesentlich höher sei als vom ORH angenommen.

Der ORH bestreitet nicht, daß aus den vom Staatsministerium genannten Gründen die Raumordnungsverfahren mehr Arbeitszeit erfordern als noch vor zehn Jahren. Die rückläufige Entwicklung der Raumordnungsverfahren wurde deshalb auch nicht als alleiniger Gesichtspunkt für die Beurteilung der Arbeitsbelastung der höheren Landesplanungsbehörden zugrunde gelegt. Auch wenn nur 40 v.H. der verfügbaren Arbeitszeit auf Raumordnungsverfahren entfallen, bedeutet dies, daß 1982 für jedes Verfahren im Durchschnitt 244 Stunden (= mehr als 6 Arbeitswochen) an reiner Bearbeitungszeit zur Verfügung standen. Wenn man berücksichtigt, daß 80 v.H. der Raumordnungsverfahren ohne Erörterungstermin erledigt wurden und im Gegensatz zu nachfolgenden förmlichen Einzelgenehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren eine in Einzelheiten gehende Prüfung der Zulässigkeit des Vorhabens unterbleibt, erscheint dem ORH dieser Zeitaufwand bei den meisten Verfahren stark überhöht.

Was den vom ORH angesprochenen unnötigen Verwaltungsaufwand im Rahmen der Beteiligung der höheren Landesplanungsbehörden an der Bauleitplanung der Gemeinden betrifft, will das Staatsministerium an der bisherigen Praxis der höheren Landesplanungsbehörden, zu jedem Bauleitplan zweimal Stellung zu nehmen, festhalten, weil sich durch die bei der Anhörung der Träger öffentlicher Belange und die vorzeitige Bürgerbeteiligung ins Bauleitplanverfahren eingebrachten Anregungen oder Bedenken und den oft langen Planungszeiträumen zwischen Anhörung und öffentlicher Auslegung vielfach Planänderungen ergeben und so eine nochmalige Prüfung unverzichtbar sei. Der ORH hat jedoch nicht in Frage gestellt, daß während der öffentlichen Auslegung gem. § 2 a Abs. 6 BBauG nochmals geprüft wird, ob der Bauleitplan den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entspricht. Daraus folgt jedoch nicht, daß in diesem Verfahrensstadium erneut eine Stellungnahme auch dann abgegeben werden muß, wenn sich - wie in den meisten Fällen - keine neuen landesplanerisch relevanten Gesichtspunkte ergeben haben.

Der ORH hält daher im Ergebnis an seiner Auffassung fest, daß auch die höheren Landesplanungsbehörden über zuviel Personal verfügen. Es erscheint ihm deshalb nicht angebracht, den notwendigen Stellenabbau bei den Regionalplanungsstellen durch Stellenumschichtungen im Bereich der Landesplanung selbst zu vollziehen und zusätzliches Personal z.B. für eine Intensivierung der Raubeobachtung oder der statistischen Aufgaben bei den höheren Landesplanungsbehörden einzusetzen. Der ORH sieht auch keine Notwendigkeit, insoweit neue Sachgebiete bei den Regierungen einzurichten. Schon jetzt sind die für die Statistik anfallenden Aufgaben im allgemeinen nicht ausreichend, um einen Mitarbeiter des höheren Dienstes auszulasten.

32 Förderung von Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft
(Kap. 14 03 TitGr. 75)

Der fehlerhafte Verwendungsnachweis für eine Gasversorgungsmaßnahme hatte eine Überzahlung von 111 000 DM Zuwendungen zur Folge, die nach Prüfung durch den ORH zuzüglich 28 000 DM Zinsen erstattet wurden.

Der Freistaat Bayern hatte eine Teilmaßnahme für die Umstellung der Gasversorgung einer Gemeinde mit einem Zuschuß von 362 000 DM und einem zinsverbilligten Darlehen von 540 000 DM gefördert. Die Maßnahme war mit 1,7 Mio DM veranschlagt.

Nach dem Zuwendungsbescheid waren die Zuwendungen ausdrücklich nur für Aufwendungen gewährt worden, die im Jahr 1979 angefallen waren. In ihrem Zuwendungsabruf vom November 1979 hatten die Stadtwerke Kosten von 2,1 Mio DM angegeben. Darauf hat die Bewilligungsbehörde die gesamte Zuwendung ausbezahlt.

Nach den Feststellungen des ORH sind von den angegebenen Baukosten 430 000 DM erst im Jahr 1980 ausgegeben worden. Außerdem waren 57 000 DM als nicht zuwendungsfähig zu werten, weil u.a. Verwaltungskosten, Aufwendungen für nicht ausgeführte Arbeiten sowie nicht zu diesem Projekt gehörige Wasserleitungen zu Unrecht in die Bauabrechnung miteinbezogen worden waren.

Die Verwaltung hat dementsprechend die zuwendungsfähigen Kosten berichtigt, was die Erstattung von 111 000 DM Zuwendungen sowie Zinsen von 28 000 DM zugunsten der Staatskasse zur Folge hatte.

C. BAUWESEN
(STAATLICHE UND STAATLICH GEFÖRDERTE
BAUMASSNAHMEN)

Hochbau

33 Energieeinsparung bei staatlichen Gebäuden

Häufig führen schon einfache bau- und heizungstechnische Verbesserungen zu einem deutlich geringeren Brennstoffverbrauch. Die Verwaltung sollte daher um weitere Einsparungen in diesem Bereich bemüht sein.

- 33.1** Den Maßnahmen zur Energieeinsparung kommt insbesondere wegen der hohen Kosten bei den staatlichen Gebäuden - allein die Staatsbauverwaltung betreut rd. 13 000 Gebäude mit einem Volumen von etwa 60 Mio m³ umbauten Raum - besondere Bedeutung zu. Das umso mehr, als die meisten Gebäude vor Erlaß des Energieeinsparungsgesetzes (1976) und vor der Neufassung der Wärmeschutzverordnung (1977) gebaut worden sind und deshalb nur unvollkommen den heutigen Anforderungen an ein energiesparendes Bauen entsprechen.

Um der verschärften Lage auf dem Energiesektor gerecht zu werden, wurden u.a. folgende allgemeine Maßnahmen getroffen:

- Das Staatsministerium der Finanzen hat Anfang 1980 bestimmt, daß die für Bauunterhaltung zugewiesenen Mittel bevorzugt für energiesparende Maßnahmen einzusetzen seien.
 - Des weiteren hat das Staatsministerium der Finanzen wiederholt nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, beim Energieverbrauch zu sparen. Es hat nach Abstimmung mit den übrigen Staatsministerien und dem ORH Wege hierzu aufgezeigt; insbesondere wurden dabei Richtwerte für Raumtemperaturen (für Büroräume z.B. 20° C) festgelegt und angeordnet, die Heizanlagen auf mögliche Einsparungen zu überprüfen sowie genaue Aufzeichnungen über die Verbrauchsmengen zu führen.
 - Darüber hinaus wurde die Verwaltung durch die Haushaltspläne für die Jahre 1980 bis 1982 ermächtigt, bestimmte Beträge für zusätzliche bauliche Maßnahmen zur Energieeinsparung aus allgemeinen Mitteln des staatlichen Hochbaus umzuschichten (s. dazu TNr. 33.5).
- 33.2** Der ORH hat im Rahmen seiner laufenden Prüfungen besonders darauf geachtet, wieweit die Verwaltung tatsächlich energiesparende Maßnahmen getroffen oder wenigstens eingeleitet hat. Ausgangspunkt für diese - stichprobenweise - Überprüfung war ein Vergleich der für die Raumheizung im Ein-

zelfall tatsächlich verbrauchten Energiemenge mit Durchschnittswerten, die unter Berücksichtigung der jeweiligen klimatischen Verhältnisse ermittelt wurden. Der besseren Vergleichbarkeit wegen wurde die Überprüfung auf Gebäude mit büroartiger Nutzung beschränkt.

In die Erhebungen wurden insgesamt 271 Gebäude aus nahezu allen Geschäftsbereichen einbezogen. Bei 128 Gebäuden lag der Brennstoffverbrauch um mehr als 15 v.H. über den Durchschnittswerten. In diesen Fällen wurde die Verwaltung gebeten, den Gründen hierfür nachzugehen und ggf. für Abhilfe zu sorgen. Sie hat daraufhin bis zum Frühjahr 1984 folgendes veranlaßt:

- Bei 52 Objekten sind Energiesparmaßnahmen - verschiedentlich nur in Teilbereichen - durchgeführt worden,
- bei 63 Objekten sind entsprechende Maßnahmen geplant,
- in Einzelfällen hat die Verwaltung wegen fehlender Wirtschaftlichkeit von besonderen Maßnahmen abgesehen.

Zur Behebung der bau- und heizungstechnischen Mängel wurden insbesondere folgende Maßnahmen getroffen oder geplant:

- Neueinstellen, ggf. Erneuern der Ölbrenner,
- Sanieren von Kesselanlagen, ggf. Einbau neuer Kessel mit Anpassung an den tatsächlichen Bedarf,
- Einbau witterungsabhängiger Regelanlagen,
- Einbau von Thermostatventilen,
- Trennung der Heizkreise unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gebäudenutzung, ggf. mit der Möglichkeit der Nacht- und Wochenendabsenkung,
- Umstellen der zentralen Warmwasserbereitung auf dezentrale Versorgung mit Boilern bei Beschränkung auf den tatsächlichen Bedarf,
- Isolieren der Heizkessel und Rohrleitungen,
- Abdichten von Fenstern und Türen, ggf. Einbau neuer dichtschießender Fenster,
- Wärmedämmung von Außenwänden, Decken zum Dachgeschoß (bzw. Flachdächern) und Kellerdecken sowie in Heizkörpernischen,
- räumliche Abtrennung der Verkehrsflächen und der Treppenhäuser, Einbau von Windfängen.

33.3 Von zwei Dritteln der überprüften 52 Fälle, in denen die Verwaltung besondere Maßnahmen getroffen hat, liegen bereits erste Ergebnisse über Einsparungen vor. Danach konnte der Brennstoffverbrauch häufig bis zu

25 v.H., in Einzelfällen auch noch mehr, gesenkt werden. Besonders bemerkenswert ist dabei, daß vielfach schon relativ einfache und kostengünstige Verbesserungen, wie das Abdichten von Fenstern, der Einbau von Thermostatventilen, ggf. das Erneuern der Heizkessel mit Anpassung an den tatsächlichen Wärmebedarf, oder auch nur innerorganisatorische Maßnahmen, insbesondere die Absenkung zu hoher Raumtemperaturen, recht ansehnliche Einsparerfolge erbracht haben.

- So hatte z.B. bei einer Polizeiinspektion der Jahresverbrauch an Heizöl bisher 50 200 l betragen. Nachdem der Heizkessel und die Regelanlagen erneuert und Thermostatventile eingebaut worden waren (Gesamtkosten rd. 13000 DM), verringerte sich der Verbrauch um 15300 l, wodurch nach dem gegenwärtigen Preisstand etwa 11500 DM pro Jahr eingespart werden. Die investierten Kosten waren in diesem Fall also schon nach einem Jahr durch geringere Energiekosten nahezu ausgeglichen.
- Bei zwei Gesundheitsämtern wurden Thermostatventile mit einem Aufwand von zusammen 4000 DM eingebaut; bei einem der beiden Ämter wurde zusätzlich die bisherige Klimatisierung der Röntgenräume aufgegeben. Hierdurch konnten Einsparungen von insgesamt 4800 DM pro Jahr erzielt werden, womit sich die investierten Kosten schon innerhalb eines Jahres voll amortisiert haben.
- Bei einem Forstamt, das bei der Überprüfung einen erheblich über dem Durchschnitt liegenden Brennstoffverbrauch aufwies, konnte aufgrund eines Hinweises durch die Rechnungsprüfung allein durch die Absenkung der Raumtemperaturen der jährliche Ölverbrauch um rd. 23 v.H. vermindert werden.

33.4 Neben den oben erwähnten positiven Ergebnissen waren aber auch Mängel und Versäumnisse der Verwaltung festzustellen:

33.4.1 Die von den hausverwaltenden Dienststellen zu führenden Aufzeichnungen über den Verbrauch an Brennstoffen waren z.T. nicht aussagekräftig oder wurden entgegen den Vorschriften nicht den Bauämtern zugeleitet. Auch die Bauämter haben die Aufzeichnungen offensichtlich nicht immer sorgfältig ausgewertet und die entsprechenden Folgerungen gezogen. Ein Polizeipräsidentium hatte z.B. einige Jahre lang dem Landbauamt überhaupt keine Angaben über den Energieverbrauch übermittelt, weil sich das Landbauamt aus personellen Gründen nicht in der Lage sah, sie auszuwerten.

Der ORH hält zuverlässige Aufzeichnungen über den Brennstoffverbrauch und deren Auswertung durch das Bauamt als unabdingbare Voraussetzung dafür, daß Mängel frühzeitig erkannt und behoben werden können.

33.4.2 Verschiedentlich wurden Maßnahmen zur Energieeinsparung durchgeführt oder geplant, in denen der hohe Investitionsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu der erzielten oder erzielbaren Einsparung steht. Ein gravierendes Beispiel dafür ist die Planung eines Bauamtes, nach der bei einem Forstamt die Decken und Außenwände gedämmt und die Fenster erneuert werden sollten. Hierfür wäre ein Aufwand von 160000 DM entstanden. Demgegenüber betragen die Kosten für das Heizöl nur 3000 DM pro Jahr. Bei einer Gegenüberstellung dieser beiden Zahlen hätte schon bei der Planung die Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme ins Auge fallen müssen.

Um die knappen Haushaltsmittel möglichst effektiv einzusetzen, müssen selbstverständlich auch bei Maßnahmen zur Energieeinsparung Kosten und Nutzen nach den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit gegeneinander abgewogen werden. Nach Auffassung des ORH sollten vorrangig solche Vorhaben in Angriff genommen werden, die mit einem relativ geringen investiven Aufwand eine hohe Einsparung an Energie und damit auch eine rasche Entlastung des Haushalts erwarten lassen. Erst danach wären Maßnahmen vorzusehen, die einen höheren Aufwand verursachen und sich deshalb nur über einen längeren Zeitraum amortisieren.

33.4.3 Eine Reihe von Dienststellen hat sich nicht an die Richtwerte für Raumtemperaturen gehalten. So wurden während der Heizperiode in Büros Temperaturen bis zu 24° C, in Treppenhäusern bis zu 21° C festgestellt. Überhöhte Temperaturen wurden vielfach durch offene Fenster und Türen statt durch richtiges Einstellen der Heizkörperventile ausgeglichen.

33.4.4 Die OBB verweist in ihrer ausführlichen Stellungnahme auf die vielfältigen Bemühungen der Verwaltung um die Einsparung von Energie insbesondere auf die Anfang 1981 erlassenen "Vorläufigen Grundsätze für die Auswahl von baulichen Maßnahmen zur Einsparung von Energie bei bestehenden Gebäuden des Landes", die derzeit überarbeitet und fortgeschrieben würden. Sie hat ferner mitgeteilt, daß sie auch von sich aus bei einer größeren Anzahl von Gebäuden Untersuchungen über den Energieverbrauch durchgeführt habe oder noch durchführen werde.

33.5 Im Nachtragshaushalt 1980 wurde erstmals ein Betrag von 10 Mio DM für "zusätzliche bauliche Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung bei staatlichen Gebäuden" vorgesehen (Kap. 13 03 TitGr. 74). Die Mittel dafür sollten durch Umschichtung von nicht in Anspruch genommenen Mitteln für Hochbaumaßnahmen innerhalb des Gesamthaushalts gewonnen werden. Die Bauverwaltung war angewiesen, bei der Auswahl der Vorhaben insbesondere darauf zu achten, daß die Maßnahmen schnelle und nachprüfbare Energieeinsparungserfolge erwarten lassen und die Kosten in einem günstigen Verhältnis

zum angestrebten Erfolg stehen. Auf diesem Weg wurden im Jahr 1980 rd. 9,1 Mio DM ausgegeben.

Für die Fortführung dieser Maßnahme wurden in den Haushaltsjahren 1981 und 1982 nochmals Umschichtungsmöglichkeiten von je 15 Mio DM vorgesehen. Tatsächlich wurden aufgrund dieser Ermächtigung in den beiden Jahren aber nur Ausgaben in Höhe von zusammen rd. 1,9 Mio DM geleistet. Die geringe Inanspruchnahme führt das Staatsministerium der Finanzen insbesondere darauf zurück, daß die Ausgabemittel für den staatlichen Hochbau im Jahr 1981 gegenüber 1980 um ca. 53 Mio DM vermindert und außerdem bis 1983 vermehrt zum Ausgleich von Kostensteigerungen eingesetzt werden mußten; überdies hätten Ausgabereste nur mehr in wesentlich geringerem Umfang als in den Vorjahren zur Verfügung gestanden.

Die vom Staatsministerium der Finanzen angeführten Gründe haben die unbefriedigende Entwicklung sicherlich mit beeinflußt, können sie aber nach Meinung des ORH nicht voll erklären. Denn in den fraglichen Zeiträumen konnten aus dem Kultushaushalt Ausgabereste in beachtlicher Höhe eingezogen werden; Teilbeträge davon hätten durchaus für zusätzliche bauliche Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung eingesetzt werden können. Jedenfalls für 1981 waren die eingezogenen Reste auch nicht für den Haushaltsausgleich unbedingt erforderlich. Die Hinderungsgründe scheinen mehr in den administrativen Schwierigkeiten eines ressortübergreifenden Ausgleichs gelegen zu haben. Es zeigt sich somit, daß ein Programm, das ressortübergreifend aus zu erwartenden Haushaltsresten sämtlicher Einzelpläne finanziert werden soll, in der Praxis nur schwer durchzuführen ist.

- 33.6** Nach Auffassung des ORH sollte die Verwaltung ihre Bemühungen verstärkt fortsetzen, durch geeignete Maßnahmen im bau- und heizungstechnischen Bereich zu weiteren Einsparungen zu gelangen.

34 Technische Universität München (Kap. 05 12)

Errichtung einer Energiezentrale für den Hochschulbereich Weihenstephan

Die mit einem Aufwand von mehreren Millionen DM errichtete Energiezentrale (Heizwerk) im Hochschulbereich Weihenstephan war jedenfalls bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt unnötig und erweist sich zudem als unwirtschaftlich im Betrieb.

34.1 Die Hochschuleinrichtungen in Weihenstephan wurden, soweit sie nicht über eigene Heizungsanlagen verfügen, bis Oktober 1982 vom Heizwerk der Staatlichen Molkerei mit Wärme versorgt. Zu Beginn der 70er Jahre war die Kapazität des Heizwerks der Molkerei auf vier (mit schwerem Heizöl befeuerte) Kessel und ein Gesamtleistungsvermögen von rd. 19 Megawatt (MW) erweitert worden mit dem Ziel, weitere Hochschuleinrichtungen an die Fernheizung anzuschließen.

Dessen ungeachtet begann etwa zur gleichen Zeit die Planung einer neuen Energiezentrale mit zunächst zwei Heizkesseln (zum Betrieb mit Erdgas und leichtem Heizöl) mit einer Leistung von je 7,5 MW; in einer zweiten Ausbaustufe sollte ein weiterer Kessel aufgestellt werden. Die Planung wurde damit begründet, das bestehende Heizwerk der Molkerei reiche zur Versorgung der in Weihenstephan langfristig vorgesehenen Neubauten nicht aus. Von der neuen Energiezentrale wurde auch eine Energiekosteneinsparung und ein Beitrag zur Luftreinhaltung erwartet.

Bereits 1976 zeigte sich, daß der ursprünglich angestrebte Aufbau einer "grünen Universität" in Weihenstephan mit zahlreichen Hochschuleinrichtungen vor allem wegen der schwieriger gewordenen Haushaltslage bestenfalls - unter Einschränkungen - nur über einen sehr langen Zeitraum verwirklicht werden kann.

Gleichwohl wurden die Planungen nach dem ursprünglichen Konzept fortgeführt und die Energiezentrale schließlich in der Zeit vom Juni 1979 bis Oktober 1982 errichtet. Die Baukosten (ohne Werkdienstwohnungen) betragen rd. 11 Mio DM.

Ein Vergleich der in Weihenstephan insgesamt verfügbaren Kapazität der beiden Heizwerke mit dem tatsächlichen Wärmebedarf (Stand Heizperiode 1983/84) zeigt folgendes:

	<u>vorhandene Kapazität</u>	<u>tatsächliche maximale Auslastung</u>
Heizwerk der Molkerei	19 MW	10 MW
Energiezentrale	<u>15 MW</u>	<u>7 MW</u>
zusammen	34 MW	17 MW

Das Heizwerk der Molkerei hätte demnach für die Wärmeversorgung der vorhandenen und in absehbarer Zeit noch entstehenden wenigen Gebäude im Bereich Weihenstephan voll ausgereicht, zumal bis zur Inbetriebnahme der neuen Energiezentrale noch einige kleinere dezentrale - inzwischen stillgelegte - Heizanlagen bestanden. Tatsächlich deckte auch die alte Anlage den gesamten Wärmebedarf bis Oktober 1982.

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus räumt ein, daß ein wesentlicher Teil der in diesem Bereich ursprünglich geplanten Maßnahmen, nämlich die Verlegung der Tierärztlichen Fakultät der Universität München nach Weihenstephan sowie die Errichtung eines Chemischen Zentrallabors und einer Zentralbibliothek, aufgegeben wurde. Andererseits bestünden nunmehr Planungen für Baumaßnahmen in Weihenstephan, die bei der Konzeption der Energiezentrale noch nicht berücksichtigt worden seien. Es handle sich um die Verlegung der Abteilung Schönbrunn der Fachhochschule Weihenstephan, einen Ergänzungsbau am Weihenstephaner Berg, den Neubau einer Fernsprechkentrale und eines Instituts für Chemie und Physik.

Selbst wenn alle diese Projekte in absehbarer Zeit verwirklicht werden, wäre ihr Wärmebedarf insgesamt voraussichtlich weit geringer als der Verbrauch an Heizungsenergie durch die ursprünglich geplanten zahlreichen Einrichtungen. Die neuen, noch längst nicht realisierten Planungen können deshalb die Errichtung einer überdimensionierten Energiezentrale nachträglich nicht rechtfertigen.

Die OBB beruft sich auf die Vorgaben des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus. Hiernach sei für den bis 1983/84 zu erwartenden Ausbauzustand im Hochschulgelände Weihenstephan mit einem Energie-Anschlußwert von 18,16 MW zu rechnen gewesen. Unter Berücksichtigung der weiteren Ausbaustufe, für die allerdings zum Zeitpunkt der Planung noch keine gesicherten Daten vorgelegen hätten, stehe der insgesamt verfügbaren Wärmekapazität beider Heizungszentralen von zusammen 34 MW ein tatsächlicher Bedarf von 27 MW gegenüber. Der Anschlußwert der von der neuen Energiezentrale derzeit versorgten Gebäude und Einrichtungen in Weihenstephan betrage rechnerisch rd. 14 MW.

Entgegen den Ausführungen der OBB hat jedoch das Universitätsbauamt Weihenstephan bereits im Februar 1977 die unter Berücksichtigung der Ausbauplanung nach dem Stand vom Februar 1976 bis zum Jahr 1985 stufenweise bereitzustellende Fernwärmekapazität nur auf 9 bis 11 MW beziffert. Diese Leistung hätte ohne weiteres vom Heizwerk der Molkerei in Anbetracht seiner erweiterten Kapazität zusätzlich erbracht werden können. Die derzeit durch die neue Energiezentrale versorgten Bedarfsträger schöpfen nicht, wie die Äußerung der OBB nahe legt, den Anschlußwert von rd. 14 MW aus, sondern haben tatsächlich nur einen maximalen Verbrauch von 6 bis 7 MW.

- 34.2** Die neue Energiezentrale hat entgegen den an sie geknüpften Erwartungen auch zu keinerlei Kosteneinsparungen im Betrieb geführt; vor allem aufgrund der mangelnden Auslastung der neu errichteten Anlage entstehen sogar höhere Betriebskosten als vorher. Das Leistungsvermögen der Energiezentrale mit zusammen 15 MW wurde bisher, wie aus der Gegenüberstellung in TNr. 34.1 ersichtlich ist, nicht einmal zur Hälfte ausgeschöpft. Um eine etwas bessere Auslastung zu erreichen, sucht die Verwaltung nunmehr Wärmeabnehmer außerhalb des Hochschulbereichs, bisher allerdings ohne Erfolg.

Die reinen Wärmegestehungskosten (ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen für den Investitionsaufwand) lagen bei der Energiezentrale im ersten Betriebsjahr mit 114 DM/MWh deutlich über denen des Heizwerks der Molkerei mit 92 DM/MWh.

Der Betrieb der neuen Heizzentrale erweist sich demnach als unwirtschaftlich.

- 34.3** Auch zur Luftreinhaltung, die für die Verwaltung bei ihrer Entscheidung über den Bau der Energiezentrale von großem Gewicht war, trägt der Neubau im Verhältnis zu den aufgewendeten Kosten nur in mäßigem Umfang bei, weil das Heizwerk der Molkerei mit seinem durch die Verfeuerung schweren Heizöls bedingten Schwefeldioxydausstoß aus produktionstechnischen Gründen weiterhin betrieben werden muß.

Ein wirksamerer und auch haushaltswirtschaftlich vertretbarer Beitrag zur Verringerung umweltschädlicher Einflüsse im Bereich Weihenstephan hätte erzielt werden können, wenn die 1967 beschafften Kessel der Heizungsanlage der Molkerei mit einer Lebensdauer von ohnehin durchschnittlich nur etwa 20 Jahren durch mit Erdgas beheizte Kessel modernster und umweltverträglicher Technologie ersetzt worden wären. Dabei wäre auch, soweit überhaupt notwendig, eine gewisse Kapazitätsausweitung möglich gewesen. Eine solche Maßnahme hätte schätzungsweise nur 4 bis 5 Mio DM gekostet.

Bei Verzicht auf die Energiezentrale unter gleichzeitiger Modernisierung des Heizwerks der Molkerei wären somit nach Auffassung des ORH allein an Investitionskosten etwa 6 Mio DM einzusparen gewesen.

Der Einwand der OBB, die vom ORH aufgezeigte Alternative sei wegen der Sicherheit der Wärmeversorgung nicht vertretbar, überzeugt schon deshalb nicht, weil für den Fall einer etwaigen Unterbrechung der Gaszufuhr entsprechende Sicherheitsvorkehrungen hätten getroffen werden können. Nach Auffassung des ORH wurde im Hinblick auf den unbestimmten Endbedarf die Energiezentrale voreilig gebaut. Im Ergebnis bestehen nun zwei Heizwerke, deren Kapazität derzeit nur zur Hälfte ausgelastet ist.

Tiefbau

35 Förderung des Baues von Wasserversorgungsanlagen

(Kap. 03 77 TitGr. 97)

Einen Prüfungsschwerpunkt bildet seit Jahren die Förderung kommunaler Wasserversorgungsanlagen. Bei seinen örtlichen Prüfungen stellte der ORH häufig fest, daß die Zuwendungsempfänger nicht geförderte oder nicht zuwendungsfähige Ausgaben geltend gemacht und Beiträge Dritter nicht abgesetzt hatten, wodurch sich erhebliche Überzahlungen ergaben.

35.1 Ein Zweckverband hatte für die Jahre 1975 und 1976 beim Finanzamt eine Investitionszulage zur Konjunkturbelebung beantragt. Das Finanzamt hat den Anträgen stattgegeben und eine Investitionszulage von insgesamt 385 000 DM gewährt. Der Zweckverband hat das bei der Vorlage des Verwendungsnachweises nicht mitgeteilt, so daß die OBB bei der Festsetzung der endgültigen Zuwendung von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist.

Auf die Beanstandung durch den ORH hat die Verwaltung die Zuwendung neu bemessen. Insgesamt ergab sich bei der mit 5,4 Mio DM zuwendungsfähigen Kosten abgerechneten und mit 4,4 Mio DM geförderten Maßnahme eine Rückzahlung von 200 000 DM. Die an den Staat abzuführenden Zinsen beliefen sich auf 87 000 DM.

35.2 Eine in den Jahren 1973 bis 1979 mit Gesamtkosten von 11,1 Mio DM errichtete Wasserversorgungsanlage wurde im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung mit Zuwendungen von 7 Mio DM gefördert. Der ORH hat festgestellt, daß der Verwendungsnachweis Kosten von insgesamt 102 000 DM enthielt, die nicht in die Förderung einbezogen werden durften. Im wesentlichen handelte es sich dabei um Aufwendungen für ein Versorgungsprovisorium, für Büromöbel und eine Doppelgarage, Rückerstattungen durch eine Baufirma wegen Überzahlungen, unwirtschaftliche Arbeiten bei Behälterbauten sowie um Hausanschlußleitungen. Der Betrag von 102 000 DM sowie Zinsen von 31 000 DM sind inzwischen eingegangen.

35.3 Schwerwiegende Mängel ergaben sich bei der Prüfung eines weiteren Zweckverbandes:

- Der Zweckverband hatte im Rahmen des Ausbaues seiner Wasserversorgungsanlage auf Veranlassung seiner Bauoberleitung an eine benachbarte Stadt einen Kostenbeitrag von 237 000 DM für angebliche Vorteile aus einem großräumigen Verbund bezahlt. Diese Aufwendungen waren jedoch nicht Gegenstand der Förderung. Im übrigen waren Teile der Rohrleitungen, für die ein Beitrag gefordert wurde, bereits im Rahmen des Infrastruktur-

programmes 1975 gefördert worden. Die Stadt ihrerseits hätte den vom Zweckverband gezahlten Kostenbeitrag als Änderung der Finanzierung - Hinzutreten neuer Deckungsmittel - der OBB mitteilen müssen, was nicht geschehen ist. Inzwischen hat sich außerdem gezeigt, daß der teilweise verwirklichte großräumige Verbund für diesen Zweckverband keinen Nutzen bringt.

- Ferner versorgt der Zweckverband über eine Verbindungsleitung vorübergehend einen Teil einer benachbarten Marktgemeinde. Bei dem Überschuß aus dem Wasserverkauf in Höhe von 120 000 DM handelt es sich um zusätzliche Deckungsmittel, um welche die Zuwendung geringer anzusetzen gewesen wäre.
- Weitere 193 000 DM an nicht zuwendungsfähigen Ausgaben sind dadurch entstanden, daß der Zweckverband
 - dem Ingenieurbüro in Abweichung vom Ingenieurvertrag ein überhöhtes Honorar bezahlt hatte (56 000 DM),
 - nur 500 m³ Mutterbodenarbeiten ausgeschrieben, zu dem dadurch bewirkten spekulativ überhöhten Angebotspreis aber die 67fache Menge abgerechnet hatte (67 000 DM),
 - Ausgaben für nicht geförderte Bauteile in die Abrechnung einbezogen hatte (47 000 DM) und
 - versäumt hatte, von einem Dritten für eine ausschließlich von diesem genutzte Rohrleitung die anteilige Eigenleistung (23 000 DM) erstatten zu lassen.
- Schließlich sind nach dem Verwendungsnachweis für die Errichtung von 14 Schachtbauwerken 32 000 DM bezahlt worden. Tatsächlich hatte die Firma für die Erstellung aller 14 Bauwerke im Rahmen des Gesamtangebots einen Pauschalpreis von 2287 DM genannt, den sie auf Rückfrage ausdrücklich bestätigt hatte. Dennoch hat sie später diesen Betrag je Schacht verrechnet, was vertragswidrig war. Die vermeidbaren Mehrausgaben von rd. 30 000 DM waren als nicht zuwendungsfähig zu werten.

Der ORH hat die nicht ihrem Zweck entsprechende Verwendung von Zuwendungen beanstandet und gebeten, die finanziellen Folgerungen zu ziehen. Die Bewilligungsbehörde will dem entsprechen und 580 000 DM Zuweisungen samt Zinsen zurückfordern.

36 Förderung von Abwasseranlagen

(Kap. 03 77 TitGr. 98)

Bei vielen von der Rechnungsprüfung erfaßten Bauvorhaben ergab sich, daß die Verwendungsnachweise fehlerhaft waren und dadurch Zuwendungen überzahlt wurden.

36.1 Eine Stadt hat für eine Abwasseranlage in erheblichem Umfang nicht förderfähige Kosten geltend gemacht:

- Die Stadt hatte im Zusammenhang mit der Kläranlage auch ein Mehrzweckgebäude errichtet, in dem u.a. eine Trafostation für die Kläranlage sowie eine Trafo- und Schaltstation für die Stadtwerke untergebracht wurden. Die Rohbaukosten für diese bauliche Anlage betragen rd. 1,5 Mio DM; sie wurden in die zuwendungsfähigen Kosten einbezogen. Aus den Abrechnungsunterlagen ergab sich jedoch, daß die Stadt von den Stadtwerken für den Teil der Trafo- und Schaltstation, in dem die Einrichtungen für andere Versorgungsgebiete untergebracht wurden, einen Kostenbeitrag von 250 000 DM gefordert hatte. Aus bilanztechnischen Gründen wurde dieser Beitrag dann in eine "Jahresmiete" von 20 000 DM umgewandelt.

Nach den Zuwendungsbestimmungen sind Beiträge anderer Verwaltungen oder Dritter neben den Eigenmitteln als Deckungsmittel für die geförderte Maßnahme einzusetzen. Somit hätte die Stadt den zunächst geforderten Kostenbeitrag der Bewilligungsbehörde anzeigen müssen. Sie hat dies jedoch unterlassen. Die Umwandlung des Beitrags in jährliche Zahlungen ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.

- Außerdem hatte die Stadt auf dem Gelände des Klärwerks einen Bauhof errichtet, um die auf der Anlage eingesetzten Geräte und Fahrzeuge dort unterzustellen. Hierfür hat sie 185 000 DM als zuwendungsfähig abgerechnet. In einem später vorgelegten Antrag auf Umfinanzierung und Änderung des Bauabschnittes hatte sie jedoch verschwiegen, daß der Bauhof bereits drei Jahre vor der Antragstellung fertiggestellt und damit nach den Zuwendungsrichtlinien von einer Förderung ausgeschlossen war.
- Bei derselben Maßnahme wurden auch Aufwendungen über 66 000 DM für die Beschaffung von Ersatzteilen, Getriebeöl und Chemikalien geltend gemacht, obwohl diese Ausgaben den Unterhaltungs- bzw. Betriebskosten zuzurechnen sind und somit von der Stadt hätten getragen werden müssen.

- Darüber hinaus hatte die Stadt im Verwendungsnachweis entgegen dem Zuwendungsbescheid Ausgaben über 144 000 DM für sonstige nicht in die Förderung einbezogene Maßnahmen abgerechnet.

Der ORH hat gebeten, die mit 16,5 Mio DM abgerechneten zuwendungsfähigen Kosten um 645 000 DM zu mindern und den überzahlten Zuschuß von 243 000 DM zuzüglich Zinsen zurückzufordern. Die OBB hat dem entsprochen; der Betrag samt Zinsen in Höhe von 45 000 DM ist eingegangen.

36.2 Bei der Abwasseranlage einer anderen Stadt hat die Prüfung ergeben:

- Die Stadt hatte zum Bau der Kläranlage ein rd. 12,3 ha großes Grundstück erworben. Für die Kläranlage wurde jedoch nicht die gesamte Fläche benötigt; eine Teilfläche von 0,8 ha wurde nach einer kurzzeitigen Nutzung zur Schlammablagerung dem Betriebspersonal für Kleingärten zur Verfügung gestellt.

Auf die Feststellung des ORH hin wurde die Bewilligung für anteilige Erwerbskosten von 75 000 DM widerrufen.

- Für die Lieferung und betriebsfertige Montage der Schlammmentwässerungsanlage hatte die Stadt insgesamt 902 000 DM bezahlt. Die Aufwendungen wurden in die zuwendungsfähigen Kosten einbezogen. Für die vertragsgemäße Abwicklung der Arbeiten hatte ein Versicherungskonzern eine Bürgschaft in Höhe von 180 000 DM übernommen.

Der Auftragnehmer hatte den Auftrag mangelhaft ausgeführt, so daß die garantierte Entwässerungsleistung nicht erreicht werden konnte. Er konnte die Mängel nicht mehr beseitigen, da er zwischenzeitlich in Konkurs gegangen war. Die Stadt hat darauf den Bürgen in der vereinbarten Höhe in Anspruch genommen. Die als zuwendungsfähig behandelten Kosten hat sie jedoch nicht um diese Rückeinnahme vermindert.

- Die Stadt hatte im Rahmen der geförderten Maßnahme auch einen Schuppen für Rechengutfahrzeuge, ein Sandablagebecken und eine Ablageplatte für Schlachthofabfälle erstellt. Die angefallenen Kosten von rd. 80 000 DM wurden als zuwendungsfähig gebucht, obwohl sie nicht Gegenstand der Förderung waren. Außerdem sind Schlachthofabfälle nach dem Tierkörperbeseitigungsgesetz in unmittelbar angeschlossenen eigenen Anlagen des Verursachers der Tierkörperbeseitigung zu behandeln, weshalb die Ablageplatte seit Jahren nicht mehr benutzt wird. Diese und weitere bestimmungswidrig als zuwendungsfähig abgerechnete Aufwendungen von 67 000 DM ergaben Mehrkosten von 147 000 DM.

Der ORH hat gebeten, die mit 17,3 Mio DM abgerechneten zuwendungsfähigen Kosten um 402 000 DM zu mindern. Die OBB hat darauf von den insgesamt ausgezahlten Zuwendungen von 5,66 Mio DM rd. 140 000 DM zurückgefordert und 26 700 DM an Zinsen geltend gemacht. Beide Beträge sind eingegangen.

- 36.3** Eine Stadt hatte die Statik für die Erweiterung der Kläranlage an ein Ingenieurbüro vergeben. Die Leistungen sollten so rechtzeitig erbracht werden, daß ein zügiger Baufortschritt möglich war. Aus den Unterlagen war jedoch zu entnehmen, daß durch Verschulden des Ing.-Büros die Statik - insbesondere für den Faulbehälter - nicht fristgerecht vorgelegt werden konnte. Wegen der dadurch bedingten Bauzeitverlängerung um rd. acht Monate forderte und erhielt der Auftragnehmer einen Zuschlag auf die Gemeinkosten von 187 000 DM.

Der ORH vertrat die Meinung, daß der Zuwendungsbescheid hinsichtlich dieser vermeidbaren, auf einem Verstoß gegen die VOB beruhenden Mehrkosten zu widerrufen sei. Die Verwaltung ist dem gefolgt.

Eine Kürzung um weitere 175 000 DM ergab sich im wesentlichen daraus, daß

- die Abrechnung Aufwendungen enthielt, die für die nicht geförderte Ersatzbeschaffung eines Zwillings-Längsräumers (47 000 DM) angefallen waren und
- weitere Ausgaben verrechnet wurden (128 000 DM), die nicht als zuwendungsfähig behandelt werden durften.

Die OBB hat aufgrund der Rechnungsprüfung von den insgesamt ausgezahlten Zuwendungen von 1,3 Mio DM einen Betrag von 114 000 DM zuzüglich 30 000 DM Zinsen zurückgefordert; beide Beträge sind eingegangen.

- 36.4** Im neuen Klärwerk einer Stadt mußte eine Trafostation eingerichtet werden. Die Stadt bat daher das Energieversorgungsunternehmen (EVU) für die Verkabelung der Starkstromzuleitung sowie für die Lieferung und den Einbau der Aggregate ein Kostenangebot zu unterbreiten, wobei für die 1. Ausbaustufe von einer installierten Leistung der Motoren von 400 kW und einer Anschlußleistung von 200 kW ausgegangen werden sollte. Das EVU forderte bei einer Anschlußleistung von 360 kW für die Zuführung eines 20-kV-Kabels sowie für die komplette Einrichtung des EVU-Teils der Übergabestation und die elektrische Einrichtung des Kundenteils mit einem Trafo von 400 kVA einen Baukostenzuschuß von 222 500 DM. Im übrigen verlangte das EVU das Versorgungsrecht für Dritte aus der Trafostation der Kläranlage. Die Stadt hat dies entschädigungslos anerkannt.

Zu der Auftragsvergabe an das EVU hat der seinerzeitige 1. Bürgermeister der Stadt dem Planungsbüro vertraulich mitgeteilt, daß gemäß einer Absprache mit dem EVU mit dem genannten Betrag "einmal der Anschluß des städtischen Bauhofes, für den keinerlei Zuschuß gegeben wird, und zum anderen die Erstellung von 25 Straßenleuchten als bezahlt gelten".

Der ORH bewertete die vom EVU gewährte, dem Zuwendungsgeber aber verheimlichte Vergünstigung mit rd. 19 000 DM.

Die Trafostation ist auf eine Anschlußleistung von 360 kW ausgelegt worden, d.h. um mindestens 100 kW mehr, als für die Kläranlage notwendig gewesen wäre. Dies hat sich das EVU zunutze gemacht und ohne Gegenleistung Dritte aus der Trafostation versorgt. Dadurch wird ein Teil der Station außerhalb des Zuwendungszwecks verwendet. Der nicht zuwendungsfähige Anteil der baulichen Anlage wurde auf 8500 DM geschätzt.

Weitere 80 000 DM hätten nicht als zuwendungsfähig behandelt werden dürfen, weil sie angefallen waren u.a. für die Beschaffung von Reserveteilen und Containern, sowie für andere nicht in die Förderung einbezogene Bauteile.

Von 4,1 Mio DM ausbezahlten Zuschüssen wurden 63 000 DM zurückgefordert. An Zinsen ergaben sich 9 000 DM. Beide Beträge sind eingegangen.

- 36.5** Nach dem Zuwendungsantrag eines Zweckverbandes war u.a. vorgesehen, im Rahmen der Verlegung eines Hauptsammlers auch den Main zu unterdükern. Für den rd. 270 m langen Abwasserdüker waren Kosten von 527 000 DM veranschlagt. Die OBB hat dem Vorhaben zugestimmt und die Maßnahme gefördert.

Vor Ausschreibung der Dükerarbeiten hat ein EVU einer an dem Vorhaben als Verbandsmitglied beteiligten Marktgemeinde mitgeteilt, daß es interessiert sei, sich mit einer Gasleitung an dem Maindüker zu beteiligen. Das EVU ging dabei aufgrund eigener Schätzung von einer Kostenbeteiligung von 300 000 DM für die Erdarbeiten des dazu erforderlichen Maindükers aus. Mit der Begründung, daß diese Kosten die Wirtschaftlichkeit des Gasversorgungsprojekts erheblich belasteten, schlug das EVU vor, daß die Gemeinde die Mehrkosten finanzieren solle. Auf deren Bitte erklärte sich schließlich der Zweckverband bereit, die Mehrkosten für die Erdarbeiten zu übernehmen.

Zugleich beantragte die Gemeinde beim Zweckverband, im Rahmen der Mainkreuzung auch einen Wasserleitungsdüker für die Versorgung zweier Ortsteile und zwei Leerrohre für etwaige Kabelverlegungen mitzuverlegen. Der

Zweckverband hat auch dem entsprochen und somit vier zusätzliche Rohre (Gas-, Wasserleitungs- und Leerrohre) in die Maßnahme einbezogen.

Die Ausgaben für die Dükerarbeiten (ohne Rohrleitungen) beliefen sich auf 764 000 DM. Sie wurden bis auf einen vergleichsweise unbedeutenden - vom EVU übernommenen - Teilbetrag von knapp 24 000 DM ohne Rücksicht auf die Vorteile für die übrigen Sparten der Abwasseranlage zugerechnet und als zuwendungsfähig gebucht.

Aus der Sicht aller beteiligten Bauträger war es sicherlich technisch und wirtschaftlich sinnvoll, die Rohrleitungen der verschiedenen Sparten zu einer Gemeinschaftsmaßnahme unter Federführung des Zweckverbands zusammenzufassen. Der ORH hält es jedoch nicht für zulässig, die gesamten Kosten der Maßnahme der Abwasserbeseitigung zuzurechnen, was offensichtlich nur geschehen ist, um höhere Zuwendungen zu erlangen.

Der Zweckverband hatte nach den Bewilligungsaufgaben die Mittel für den Verwendungszweck wirtschaftlich und sparsam zu verwenden, d.h. auch alle Möglichkeiten zur Beschaffung von Deckungsmitteln auszuschöpfen. Gegen diese Auflage hat er dadurch verstoßen, daß er die Bauträger der übrigen Sparten nicht entsprechend dem Vorteil oder den Nutzungsanteilen an den gesamten Kosten beteiligt hat. Hätte er die Dükerquerschnitte als Bemessungsgrößen für die Nutzungsanteile zugrunde gelegt, wären auf die Abwasseranlage 300 000 DM weniger an Baukosten entfallen. Der ORH hat die Auffassung vertreten, daß der Zuwendungsbescheid insoweit zu widerrufen und die Zuwendungen samt Zinsen zurückzufordern seien.

Die OBB hat zwar in Übereinstimmung mit der Auffassung des ORH Weisung erteilt, daß bei von mehreren Versorgungsträgern genutzten Anlageteilen die Kosten künftig entsprechend dem Vorteil oder den Nutzungsanteilen der einzelnen Träger aufzugliedern sind. Im dargestellten Fall sah sie sich zu einem Widerruf nicht mehr in der Lage, weil die Behörde schon länger als ein Jahr Kenntnis der den Widerruf rechtfertigenden Tatsache hatte und damit die gesetzliche Frist für den Widerruf abgelaufen war.

37 Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau
(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

Mangelhafte Abrechnungen der Zuwendungen führten bei vielen der vom ORH oder den Rechnungsprüfungsämtern geprüften Straßenbaumaßnahmen zu erheblichen Zuschußüberzahlungen.

- 37.1** Eine Regierung hatte bei einer noch laufenden städtischen Straßenbaumaßnahme festgestellt, daß sich durch nicht zuwendungsfähige Ausgaben und insbesondere durch mögliche Erschließungsbeiträge von etwa 504 000 DM die bereits ausbezahlten Zuwendungen mindern. Weitere nicht zuwendungsfähige Ausgaben von 128 000 DM wurden bei der Rechnungsprüfung ermittelt. Insgesamt waren an Zuwendungen 539 000 DM zuviel gezahlt.

Soweit die Rückforderung durch die nachträglich berücksichtigten Erschließungsbeiträge veranlaßt war, forderte die Regierung die Verzinsung erst ab der endgültigen Herstellung der Straße. Im Ergebnis wurden so die von den Beteiligten aufzubringenden Beiträge durch Zuwendungen vorfinanziert. Nach dem GVFG sind jedoch Kosten, die ein anderer als der Träger des Vorhabens zu tragen verpflichtet ist, nicht zuwendungsfähig. Zur Vorfinanzierung von Erschließungsbeiträgen, die noch nicht erhoben werden können, kann die Gemeinde Erschließungsdarlehen aufnehmen und die Zinsen dafür im Rahmen des Erschließungsaufwandes umlegen. Mit der Zielsetzung der Zuwendungen wäre es nicht zu vereinbaren, wenn diese nicht den Gemeinden, sondern Dritten zugute kämen. Aus diesen - von der Rechtsprechung bestätigten - Gründen ist es nicht zulässig, mögliche Erschließungsbeiträge mit Zuwendungen vorzufinanzieren, so daß die Überzahlung, soweit sie durch die Nichtberücksichtigung der Beiträge Dritter eintrat, vom Auszahlungstag an zu verzinsen ist.

Nach dem Hinweis auf die Rechtslage durch den ORH hat die Regierung die Zinsen neu berechnet und statt der zunächst geforderten 27 000 DM nunmehr 158 000 DM vereinnahmt.

- 37.2** Für den Bau eines Verkehrsknotens mit höhenfreier Anbindung an eine vierspurige Schnellstraße mit veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten von 41,6 Mio DM waren einer Stadt Zuweisungen nach dem GVFG in Höhe von 20,8 Mio DM bewilligt worden. Die Stadt hat im Verwendungsnachweis zuwendungsfähige Kosten von insgesamt 31,8 Mio DM nachgewiesen und dafür Zuweisungen in Höhe von 17,6 Mio DM erhalten.

Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß der Verwendungsnachweis Aufwendungen in Höhe von etwa 615 000 DM für Leistungen enthielt, die nach den Zweckbestimmungen und den Förderungsvorschriften als nicht zuwendungsfähig hätten abgesetzt werden müssen.

Im einzelnen handelt es sich um

- Ausgaben für die Straßenbeleuchtung,
- Verwaltungskosten,
- Ausgaben für Leistungen außerhalb des geförderten Projekts,
- Ausgaben für den Erwerb von Grundstücken, die für das Vorhaben nicht benötigt wurden,
- Grunderwerbskosten, die der Stadt aufgrund einer Vereinbarung gesondert erstattet, von ihr jedoch voll geltend gemacht wurden.

Ferner wurde festgestellt, daß die für die Baumaßnahme erworbenen Grundflächen zunächst nur überschlägig ermittelt und abgerechnet worden waren, weil zum damaligen Zeitpunkt noch keine genauen Angaben über die tatsächlichen Flächengrößen vorlagen. Nach der inzwischen vorgenommenen Vermessung wurde die Stadt veranlaßt, die auf die Förderungsmaßnahme tatsächlich entfallenen Grunderwerbskosten neu zu ermitteln.

Danach hat die Bewilligungsbehörde weitere 143 000 DM, insgesamt also 758 000 DM als nicht zuwendungsfähig gewertet und Zuwendungen in Höhe von 432 000 DM zurückgefordert. Der Zinsanspruch beläuft sich auf 108 000 DM. Beide Beträge sind eingegangen.

- 37.3** Für den Ausbau einer Gemeindeverbindungsstraße mit veranschlagten zuwendungsfähigen Kosten von 1,05 Mio DM waren einer Stadt Zuweisungen nach dem GVFG in Höhe von 630 000 DM bewilligt worden.

Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß im Verwendungsnachweis nicht zuwendungsfähige Aufwendungen von etwa 94 000 DM für Leistungen einbezogen worden waren, die nicht Gegenstand der Förderung waren.

Im einzelnen handelt es sich um

- Ausgaben für Leistungen außerhalb des geförderten Projekts,
- vertragswidrig vergütete Lohnmehraufwendungen,
- Kosten für Grundstücke, die nicht für das Vorhaben benötigt wurden.

Aufgrund dieser Feststellungen hat die Regierung Zuwendungen in Höhe von 57 000 DM zurückgefordert. Dieser Betrag sowie Zinsen in Höhe von 18 000 DM sind eingegangen.

- 37.4** Der Bau einer städtischen Hauptverkehrsstraße mit Gesamtkosten von etwa 11 Mio DM war ab 1968 gefördert worden. Wegen der abschnittsweisen Erschließungsfunktion hatte die OBB die Bewilligungsbehörde besonders darauf hingewiesen, daß die Erschließungsbeiträge nach dem BBauG nicht zuwendungsfähig sind. Die Stadt hat die wesentlichen Ausgaben 1976 in einem Zwischennachweis erfaßt, der 1978 Grundlage für die Rechnungsprüfung war.

Der ORH hat festgestellt, daß bei der Anforderung und Auszahlung der Zuwendungsraten sowie im Zwischennachweis, den die Verwaltung ohne Beanstandung geprüft hatte, in erheblichem Umfang nicht zuwendungsfähige Ausgaben einbezogen worden waren. Es handelte sich insbesondere um:

- Kosten, die durch Erschließungsbeiträge zu decken waren	3 696 000 DM
- Kosten außerhalb des geförderten Projekts	101 000 DM
- Verrechnung nicht erbrachter Leistungen	73 000 DM

Da außerdem ein Teilauftrag VOB-widrig nicht auf das annehmbarste Angebot vergeben worden war, hat der ORH gebeten, die vermeidbaren Mehrkosten von 208 000 DM als nicht zuwendungsfähig zu werten.

Die Bewilligungsbehörde hat die Feststellungen des ORH bei der Verwaltungsprüfung des Verwendungsnachweises übernommen und die Erstattung der Überzahlung von 1,8 Mio DM sowie Zinsen von 923 000 DM verlangt.

Die hohen Zinsen sind insbesondere durch die nicht zulässige jahrelange Vorfinanzierung der Erschließungsbeiträge entstanden. Sie wären erheblich niedriger gewesen, wenn die Regierung, nachdem sie schon den ausdrücklichen Hinweis der OBB von 1968 nicht beachtet hatte, wenigstens auf die Prüfungsmitteilung des ORH von 1978 die anteiligen Zuwendungen wegen der nicht strittigen Erschließungsbeiträge sofort zurückgefordert hätte.

Die Stadt hat gegen den Rückforderungsbescheid Widerspruch eingelegt. Die Regierung will darüber erst entscheiden, sobald sich das Staatsministerium der Finanzen zu verschiedenen grundsätzlichen Fragen, die in diesem Zusammenhang aufgetreten sind, geäußert hat.

- 37.5** Dieselbe Stadt hatte für eine Straßenbaumaßnahme mit 5 Mio DM Kosten die Bepflanzung zunächst mit 30 000 DM veranschlagt, diese Summe zwei Jahre später aber auf 200 000 DM erhöht. Das Straßenbauamt hatte im bau-

fachlichen Gutachten lediglich 50 000 DM als förderungswürdig bezeichnet. Gleichwohl wurden später die Bepflanzungskosten sogar mit 250 000 DM in die Förderung einbezogen. Im Verwendungsnachweis machte die Stadt schließlich Ausgaben in Höhe von 524 000 DM geltend, was bei der Verwaltungsprüfung unbeachtet blieb.

Das Rechnungsprüfungsamt verlangte nach seiner Prüfung, daß die 250 000 DM übersteigenden Kosten als nicht förderungsfähig behandelt werden.

Die Regierung schloß sich dem an und forderte nach Zurückweisung eines Widerspruchs 106 000 DM zurück. Dieser Betrag sowie Zinsen in Höhe von 19 400 DM sind eingegangen.

- 37.6** Eine Regierung hatte einem Landkreis für eine Straßenbaumaßnahme Zuwendungen aus Bundesmitteln nach § 5 a FStrG und aus Landesmitteln nach Art. 13 c FAG in Höhe von 1,9 Mio DM bewilligt. Die zunächst mit den Bauarbeiten beauftragte Firma ging in Konkurs. Bei der erneuten Ausschreibung mußten höhere Kosten in Kauf genommen werden, so daß sich zuwendungsfähige Kosten von 2,3 Mio DM ergaben. Darauf erhöhte die Regierung die Zuwendungen entsprechend.

Der Landkreis erhielt wegen der Zahlungsunfähigkeit der Firma aus einer Vertragserfüllungsbürgschaft von einer Sparkasse 90 000 DM. Diese Einnahme ließ die Regierung bei der Prüfung des Verwendungsnachweises außer acht. Das Rechnungsprüfungsamt vertrat dagegen die Auffassung, daß die aus der Bankbürgschaft erhaltene Zahlung als "Kostenbeteiligung Dritter" zu werten sei, zumal die wegen des Konkurses entstandenen Mehrkosten auch als zuwendungsfähig erklärt wurden und alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel für alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen sind.

Die Baumaßnahme war von der Tiefbauabteilung des Landkreises geplant und durchgeführt worden. Hierfür sind im Verwendungsnachweis rd. 110 000 DM aufgerechnet worden. Bei der Bundeszuwendung wurden diese Aufwendungen von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt, da Planungs- und Bauleitungskosten hier generell von der Förderung ausgeschlossen sind. Für die Landeszuwendung hat die Regierung diesen Betrag jedoch als zuwendungsfähig anerkannt, dabei aber nicht beachtet, daß hier zwar seinerzeit die Planungs- und Bauleitungskosten als zuwendungsfähig galten, nicht aber solche der eigenen Bauverwaltung.

Die Regierung schloß sich der Auffassung des Rechnungsprüfungsamts an und forderte 53 000 DM Bundeszuwendungen und 57 000 DM Landeszuwendungen zurück.

31.7 Bei einer Stadt hat der ORH nach Abschluß der Förderung zwei Straßenbau-
maßnahmen mit Gesamtkosten von 15 Mio DM und 5 Mio DM geprüft. Er hat
dabei festgestellt, daß in die Verwendungsnachweise nicht zuwendungsfähige
Ausgaben von etwa 590 000 DM bzw. 96 000 DM einbezogen, durch die Be-
willigungsbehörde bei der Verwaltungsprüfung aber nicht ausgeschieden
worden waren. Es handelte sich insbesondere um

- Kosten für Grundstücke, die nicht für den Straßenbau benötigt wurden,
- Baukosten für Parkplätze, die nicht Gegenstand der Förderung waren und
nach dem GVFG auch nicht hätten gefördert werden dürfen und
- Verwaltungskosten.

Die Regierung hat daraufhin die überzahlten Zuwendungen von rd.
446 000 DM rückvereinnahmt. Die Zinsen beliefen sich auf 120 000 DM.

37.8 Etwa gleichzeitig hat der ORH im selben Regierungsbezirk eine weitere
städtische Maßnahme mit Gesamtkosten von 15 Mio DM geprüft; bei der Maß-
nahme handelte es sich insbesondere um Brückenbauarbeiten. Die letzte Zu-
wendungsrate war 1976 ausbezahlt und der Verwendungsnachweis ein Jahr
später eingereicht worden.

Zum Zeitpunkt der Rechnungsprüfung (1982) war die Maßnahme von der Regie-
rung noch nicht abschließend geprüft. Zwar war eine Zuschußüberzahlung in
Höhe von 226 000 DM festgestellt, Folgerungen aber noch nicht gezogen
worden. Der ORH hat deshalb den Ablauf und die lange Dauer der Verwal-
tungsprüfung bemängelt. Im übrigen ergab die Rechnungsprüfung, daß wegen
weiterer Fehlbuchungen statt der von der Regierung festgestellten
226 000 DM insgesamt Zuwendungen in Höhe von 438 000 DM zurückzufordern
waren; die fälligen Zinsen belaufen sich auf etwa 250 000 DM.

Gegen die Rückforderung einschließlich Verzinsung hat die Stadt Wider-
spruch eingelegt, über den noch nicht entschieden wurde.

37.9 Eine Gemeinde hatte zum Bau eines höhenungleichen Anschlusses an eine
Bundesstraße Zuwendungen in Höhe von 3,5 Mio DM erhalten.

Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß im Verwendungsnachweis für
den Grunderwerb teilweise nicht nur die tatsächlichen Gestehungskosten,
sondern fiktive höhere Kosten aufgenommen wurden, die nach Richtwerten
unter Berücksichtigung der Wertsteigerung ermittelt worden waren. Nach
dem GVFG ist dies nicht zulässig.

Die Überzahlung von 60 000 DM und Zinsen von 31 000 DM wurden vereinbart.

37.10 Eine Gemeinde hatte für den Ausbau ihrer Hauptstraße im Oktober 1978 die Förderung aus dem Landratsamtskontingent beantragt. Der Antrag enthielt den ausdrücklichen Vermerk, daß die Bauarbeiten zum größten Teil im Jahr 1978 abgeschlossen wurden. Die erforderliche baufachliche Stellungnahme des Straßenbauamtes war dem Antrag nicht beigelegt. Im November 1978 erließ das Landratsamt einen vorläufigen Bewilligungsbescheid unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß sich das Straßenbauamt positiv zum Vorhaben äußert und der Ausbau den einschlägigen Richtlinien gerecht wird. Die Auszahlung wurde vorläufig ausgesetzt.

Das Straßenbauamt stellte fest, daß die vorliegende Planung nicht den technischen Erfordernissen entspricht. Für diesen Fall war im Zuwendungsbescheid bestimmt worden, daß die Bewilligung gegenstandslos sein solle. Dessen ungeachtet bewilligte das Landratsamt schließlich Zuwendungen in Höhe von 259 000 DM, d.s. 70 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten der inzwischen fertiggestellten Straße.

Nach den seinerzeit gültigen Richtlinien hätte bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung das Gutachten des Straßenbauamtes als Entscheidungsgrundlage vorliegen müssen. Darüber hinaus durften Zuwendungen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die zum Zeitpunkt der Bewilligung noch nicht begonnen worden waren. Da das Vorhaben bereits vor Antragstellung begonnen worden und die Bauarbeiten zum Zeitpunkt der Bewilligung sogar schon zum größten Teil abgeschlossen waren, hätte davon ausgegangen werden müssen, daß es auch ohne die Zuwendung durchgeführt werden konnte. Die Zuwendung war daher im Widerspruch zu Art. 23 i.V.m. Art. 44 Abs. 1 Satz 1 BayHO und somit rechtswidrig gewährt worden.

Der ORH hat außerdem festgestellt, daß die Bauarbeiten nicht ausgeschrieben, sondern entgegen der VOB als Anschlußauftrag freihändig vergeben worden waren. Das war weder vom Umfang noch von der Art der Baumaßnahme her gerechtfertigt.

Der rechtswidrige Zuwendungsbescheid konnte allerdings aus verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen nicht mehr zurückgenommen werden. Die Regierung hat aber das Verhalten des Landrats, der die Entscheidungen in dieser Angelegenheit selbst getroffen hatte, nachdrücklich mißbilligt. Sie hat außerdem das Landratsamt angewiesen, die Zuwendung wegen des VOB-Verstoßes unter teilweisem Widerruf des Zuwendungsbescheids zu kürzen.

Das Landratsamt ist, nachdem die Regierung Gegenvorstellungen zurückgewiesen hatte, dieser Aufforderung gefolgt und hat einen Zuwendungsbetrag von 52 000 DM zuzüglich Zinsen zurückgefordert. Der von der Gemeinde dagegen eingelegte Widerspruch wurde von der Regierung zurückgewiesen. Die Gemeinde hat daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht erhoben, über die noch nicht entschieden ist.

- 37.11** Den Gemeinden und Landkreisen können im Rahmen des Finanzausgleichs über die Pauschalzuweisungen für die Straßenunterhaltung hinaus Zuwendungen zu den Aufwendungen für den Winterdienst auf Gemeinde- und Kreisstraßen aus dem Härtefonds gewährt werden. Nach den dazu ergangenen Bestimmungen können Kommunen sämtliche Kosten, die für den Winterdienst anfallen, geltend machen, wenn eine Härte im Sinne des FAG vorliegt. Personalkosten können nur einbezogen werden, soweit sie durch den Winterdienst zusätzlich entstanden sind; die Kosten für Geräte sind grundsätzlich durch angemessene Abschreibungen zu berücksichtigen.

Örtliche Erhebungen eines Rechnungsprüfungsamtes ergaben, daß einige Gemeinden in einem Regierungsbezirk diese Bestimmungen außer acht gelassen haben. So wurden beträchtliche Aufwendungen für Überstunden geltend gemacht, die jedoch tatsächlich durch Freizeit ausgeglichen worden waren, so daß zusätzliche Aufwendungen nicht entstanden sind. Ferner waren Abschreibungskosten für bereits voll abgeschriebene Winterdienstgeräte und Betriebskosten für Kraftfahrzeuge abgerechnet worden, die im Rahmen des normalen Dienstbetriebes eingesetzt waren.

Eine Marktgemeinde hat sogar sämtliche bei ihr in einem Winter angefallenen Kosten für Treibstoffe, darunter auch Superbenzin, einbezogen, obwohl die im Winterdienst eingesetzten Fahrzeuge und Geräte nur mit Dieselöl oder Normalbenzin betrieben werden.

Eine andere Marktgemeinde hat Winterdienstkosten für Wanderwege geltend gemacht, obwohl FAG-Mittel für Gemeinde- und Kreisstraßen zweckgebunden sind.

Die Regierung wurde gebeten, die zuwendungsfähigen Kosten zu berichtigen und die Frage der Rückforderung zu prüfen. Da die betroffenen Gemeinden im Rahmen der Anhörung zu den beabsichtigten Rückforderungen Einwendungen vorbrachten, bat die Regierung das Staatsministerium der Finanzen um eine allgemeine Klärung. Das Staatsministerium ist der Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes grundsätzlich beigetreten.

Aufgrund der Rechnungsprüfung ergaben sich bei acht Gemeinden Zuschußüberzahlungen von zusammen 543 000 DM, die inzwischen zurückgezahlt oder verrechnet wurden.

37.12 Eine Stadt hatte im Verwendungsnachweis für die Zuwendungen zum Bau einer innerörtlichen Hauptverkehrsstraße die umlegungsfähigen Erschließungskosten mit 735 000 DM angegeben. Nach Abzug der nicht zuwendungsfähigen Aufwendungen (wie z.B. für Beleuchtung) wurden von den gesamten beihilfefähigen Kosten 713 000 DM als Erschließungsbeiträge abgesetzt.

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte das Rechnungsprüfungsamt dagegen fest, daß die Stadt tatsächlich Erschließungsbeiträge in Höhe von 952 000 DM erhoben hatte. Das hatte zur Folge, daß Zuwendungen von 95 000 DM erstattet werden mußten. Die Zinsen beliefen sich auf 8600 DM.

38 Zuweisungen für den Bau von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs

(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 09)

Eine von der Verwaltung vorgesehene Nachbewilligung einer Zuwendung von 94 000 DM erwies sich bei der Rechnungsprüfung als nicht gerechtfertigt und ist darauf unterblieben.

Bei der Errichtung eines Betriebshofes für ein Fuhr- und Omnibusunternehmen wurde im Jahr 1980 der zuwendungsfähige Kostenanteil für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Bewilligungsbehörde auf 2,8 Mio DM festgelegt. Die Anlage war u.a. für 22 Kraftomnibusse bestimmt, so daß die Stellplatzkosten 127 000 DM je Fahrzeug betragen. Für eine Anlage mittlerer Größenordnung überstieg dieser Wert auch unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung die vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr 1978 mit 100 000 DM bis 120 000 DM als Richtwert festgelegten Stellplatzkosten¹⁾. Da bei der Bauausführung Mehrkosten entstanden, errechneten sich 1982 nach einer vorläufigen Abrechnung Stellplatzkosten von etwa 135 000 DM je Fahrzeug.

Die Bewilligungsbehörde betrachtete bei der Prüfung des Verwendungsnachweises Mehrkosten von 133 000 DM als zuwendungsfähig.

Der ORH hat die Maßnahme noch vor der Auszahlung der Schlußrate geprüft und festgestellt, daß

- der auf den öffentlichen Personennahverkehr entfallende Anteil der Gesamtanlage zu hoch angesetzt worden und
- im Verwendungsnachweis weitere nicht zuwendungsfähige Kosten abgerechnet worden waren.

¹⁾ Vgl. Beschluß des Bayer. Landtags vom 5. April 1979 (Drucks. 9/1145), Nr. 2 Buchst. f zum ORH-Bericht 1976 (TNR. 72)

Demzufolge war die beabsichtigte Förderung der Mehrkosten nicht gerechtfertigt und unterblieb. Durch die Rechnungsprüfung ergab sich so eine Einsparung an Zuwendungen von 94 000 DM.

München, 7. November 1984

M a n n
Präsident