

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Jahresbericht
1990

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1988 und zum Haushaltsvollzug	
1 Haushaltsplan 1988	8
2 Haushaltsrechnung 1988	9
3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	10
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	11
5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	16
6 Finanzierungssaldo	16
7 Haushaltsüberschreitungen	17
8 Ausgabereste	19
9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	20
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	21
11 Staatsschulden	21
12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	23
13 Staatsbürgschaften und Garantien	23
14 Notwendigkeit verstärkter Erfolgskontrollen	26
II. Besondere Prüfungsergebnisse	
A. Für alle Einzelpläne	
15 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	30
16 Organisation des Reinigungsdienstes	32

	Seite
B. Für die Einzelpläne	
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)	
17 Bestandsverwaltung beim Bayer. Polizeiverwaltungsamt	41
18 Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten bei der Bayerischen Polizei	44
19 Vertragsgestaltung und Vertragsvollzug bei der Beschaffung von Datenverarbeitungsanlagen und -geräten	59
Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)	
20 Anwärterbezüge für Rechtsreferendare und Unterhaltsbeihilfen für Rechtspraktikanten	63
Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)	
21 Staatliche Schulämter	68
Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)	
22 Zuwendungen nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm	86
23 Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung	87
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)	
24 Überbetriebliche Ausbildungsstätten in der Landwirtschaft - Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen	97
25 Ämter für Landwirtschaft und Bereiche Landwirtschaft der kombinierten Ämter	115
Einzelplan 09 (Staatsforstverwaltung)	
26 Schutzwaldsanierung	142
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)	
27 Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmißbrauchs	148
28 Einnahmen aus der Verpachtung eines Kantinenbetriebes	152

	Seite
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
29 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	154
30 Prüfung bei den Finanzämtern	161
31 Verbindliche Auskunft in Steuersachen	165
32 Amtlich landwirtschaftliche Sachverständige	170
33 Beteiligungen des Staates an Gasversorgungsunternehmen	174
34 Flughafen München GmbH (FMG)	189
35 Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung	210
36 Zuwendungen für den öffentlichen Personennahverkehr	212
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)	
37 Zuwendungen des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen	215
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)	
38 Mißachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei den Universitäten	223
39 Prinzregententheater	227
40 Staatsoper	231
C. Bauwesen	
41 Städtebauförderung	245
42 Förderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)	258
43 Zuwendungen nach Art. 10 FAG	261
44 Staatliche Baubehörden in der Unterstufe	262
D. Prüfung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts	
45 Prüfung bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts	264

Verzeichnis der Abkürzungen

AVG	= Angestelltenversicherungsgesetz
AZ	= Amtszulage
BayAbfG	= Bayerisches Abfallgesetz
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BFD	= Bezirksfinanzdirektion
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
EStG	= Einkommensteuergesetz
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KHG	= Krankenhausfinanzierungsgesetz
kw	= künftig wegfallend
OFD	= Oberfinanzdirektion
ORH	= Bayer. Oberster Rechnungshof
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VV	= Verwaltungsvorschriften

VORBEREITUNG

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1988, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm vor allem Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen in den Jahren 1989 und 1990 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den ihren Geschäftsbereich berührenden Beiträgen Stellung zu nehmen und insbesondere etwaige Bedenken gegen die Darstellung des Sachverhalts vorzubringen. Die dem ORH darauf zugegangenen Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben.

2. Im Zuge der deutschen Einheit ist eine neue Aufgabe auf den ORH zugekommen. In den neu gebildeten Ländern ist eine der rechtsstaatlichen Verfassung entsprechende Finanzkontrolle aufzubauen. Der ORH hat die mit dem Aufbau einer Rechnungsprüfung beauftragten Stellen schon frühzeitig u.a. auch beim Entwurf der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen beraten. Gemeinsam mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg leistet er nunmehr insbesondere Verwaltungshilfe bei der Einrichtung eines Landesrechnungshofs in Sachsen.

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1988 UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG.

1 Haushaltsplan 1988

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1988 ist durch das Haushaltsgesetz 1987/1988 vom 30. Juli 1987 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1988 vom 23. Dezember 1987 (HG) in Einnahmen und Ausgaben
- | | |
|-----|-------------------|
| auf | 42 946 147 600 DM |
|-----|-------------------|
- festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich das **formale** Haushaltsvolumen um **3,2 v.H.** erhöht.

Bereinigt man das Ausgabesoll für 1987 und 1988 jeweils nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**,¹⁾ so ergibt sich gegenüber 1987 ein Zuwachs

von **3,3 v.H.**

Im Jahr 1987 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1986 um 4,6 v.H.²⁾ erhöht.

- 1.2 Im Haushalt 1988 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 600 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben - wie im Vorjahr - 1,4 v.H. des Haushaltsvolumens betragen. Die globalen Minderausgaben wurden im Haushaltsvollzug dadurch berücksichtigt, daß 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. Dezember 1986).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (1988 insgesamt 2395,5 Mio DM).

2) Unter Berücksichtigung der haushaltstechnischen Änderungen 1987; der Haushalt 1987 wurde vor allem durch die Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die doppelte kaufmännische Buchführung rechnerisch erheblich entlastet (vgl. ORH-Bericht 1989 TNrn. 1.1 und 3.2).

2 **Haushaltsrechnung 1988**

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1988 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 29. November 1989 (Drucksache 11/14491, Sen-Drucksache 353/89) übersandt.¹⁾ Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1988 folgendes Bild:

	Einnahmen	Ausgaben
	DM	DM
a) S o l l nach dem Haushaltsplan	42 946 147 600,00	42 946 147 600,00
b) aus dem Haushaltsjahr 1987 Übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>569 509 440,45</u>	<u>1 415 843 090,48</u>
c) Gesamtsoll (Rechnungssoll)	<u>43 515 657 040,45</u> =====	<u>44 361 990 690,48</u> =====
d) I s t einnahmen und -ausgaben	43 635 775 845,90	43 735 954 877,89
e) in das Haushaltsjahr 1989 Übertragene Einnahme- und Ausgabereste	<u>520 757 915,67</u>	<u>1 266 912 533,71</u>
f) Summe d und e	<u>44 156 533 761,57</u> =====	<u>45 002 867 411,60</u> =====
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	640 876 721,12	640 876 721,12

Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen, weil dem Mehrbetrag auf der Ausgabenseite ein gleichhoher Betrag auf der Einnahmenseite gegenübersteht. Die Haushaltsreste sind dabei nach dem Prinzip des Sollabschlusses wie bereits geleistete Ausgaben bzw. wie bereits eingegangene Einnahmen berücksichtigt.

1) Die Rechnung des ORH (EpI. 11) für das Haushaltsjahr 1988 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 13. Februar 1990 (Drucksache 11/14974, Sen-Drucksache 24/90) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

Die auf das Haushaltsjahr 1989 übertragenen Ausgabereste (vgl. TNr. 8) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1988 (- 100 179 031,99 DM) und den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre (846 333 650,03 DM)	746 154 618,04 DM	(58,9 v.H.)
- die in das Haushaltsjahr 1989 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	<u>520 757 915,67 DM</u>	<u>(41,1 v.H.)</u>
insgesamt	1 266 912 533,71 DM	(100,0 v.H.)

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

3.1 Die Isteinnahmen und -ausgaben haben sich seit 1981 wie folgt entwickelt:

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Jahr	Isteinnahmen		Istausgaben	
	Mio DM	Zunahme gegenüber dem Vorjahr v.H.	Mio DM	Zunahme gegenüber dem Vorjahr v.H.
1981	33 877,2	3,6	33 910,8	3,1
1982	35 187,6	3,9	35 181,7	3,7
1983	36 261,4	3,1	36 037,3	2,4
1984	37 079,3	2,3	37 098,2	2,9
1985	39 140,7	5,6	39 264,1	5,8
1986	41 306,4	5,5	41 107,5	4,7
1987	42 594,3	3,1	42 230,4	2,7
1988	43 635,8	2,4	43 735,9	3,6
1989	45 905,5	5,2	45 744,2	4,6

3.2 Im Jahr 1988 haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr formal erhöht um 2,4 v.H.

Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen ergibt sich eine **Zunahme von** 2,5 v.H.

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der Länder um 3,7 v.H.
- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um 5,3 v.H.¹⁾

Die **Gesamtausgaben** sind 1988 stärker angewachsen als die Einnahmen:

- formal um 3,6 v.H.
- nach dem Schema des Finanzplanungsrats um 2,8 v.H.

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der Länder die bereinigten Ausgaben für 1988 erhöht um 2,3 v.H.

Die bereinigten Zuwachsraten gegenüber 1987 waren damit sowohl bei den Einnahmen wie auch bei den Ausgaben niedriger als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für das gesamte Bundesgebiet (5,2 v.H.). Im Vergleich zur Gesamtheit der Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen weniger und die Ausgaben etwas stärker angestiegen.

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1988 bei den Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und bei den Ausgaben nach ökonomisch zusammengehörigen Zwecken (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) gliedern. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1988 sowie die Istergebnisse der Jahre 1987 und 1989 dargestellt.

1) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Bayern in Zahlen, 1990, S. 242 ff.

Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 2

Hauptgruppe	1987	1988			1989
	Ist	Ist	Haushalts- soll	Abweichung Ist gegenüber Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	30 433,2	31 385,7	30 380,9	+ 1 004,8	34 235,3
1 Verwaltungseinnahmen, Ein- nahmen aus Schuldendienst	3 582,2	3 762,2	3 334,4	+ 427,8	3 740,7
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 455,1	2 361,8	2 402,5	- 40,7	2 988,8
3 Schuldenaufnahmen, Zuwei- sungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	6 123,8	6 126,1	6 828,3	- 702,2	4 940,7
insgesamt	42 594,3	43 635,8	42 946,1	+ 689,7	45 905,5
Ausgaben					
4 Personalausgaben	16 417,8	16 981,3	17 079,6	- 98,3	17 523,8
5 Sächliche Verwaltungs- ausgaben	2 211,1	2 300,0	2 284,5	+ 15,5	2 515,1
Ausgaben für den Schulden- dienst	4 242,9	4 255,0	4 433,5	- 178,5	4 664,5
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	10 424,7	10 877,9	10 574,4	+ 303,5	11 816,0
7 Baumaßnahmen	1 309,5	1 411,5	1 330,9	+ 80,6	1 445,5
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungs- maßnahmen	7 452,6	7 394,9	7 746,7	- 351,8	7 594,4
9 Besondere Finanzierungs- ausgaben	171,8	515,4	- 503,5	+ 1 018,9	184,9
insgesamt	42 230,4	43 736,0	42 946,1	+ 789,9	45 744,2

Erläuterung der Isteinnahmen und -ausgaben für das Jahr 1988 (vgl. auch Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1988, S. 11 ff.):

Zu Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus

- Steuern (s. dazu TNr. 29)	31 234,2 Mio DM
- steuerähnliche Abgaben (z.B. Spielbankabgabe)	151,5 Mio DM

Zu Hauptgruppe 1:

In den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere enthalten

- Gebühren und Geldstrafen	1 615,4 Mio DM
- Betriebseinnahmen der Forstämter	408,4 Mio DM
- Darlehensrückflüsse	564,6 Mio DM
- Zinseinnahmen	213,8 Mio DM
- Einnahmen aus Lotterie, Lotto, Toto	320,0 Mio DM
- Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	153,2 Mio DM
- Mieten und Pachten	121,1 Mio DM

Zu Hauptgruppe 2:

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

- Bundesanteil am Wohngeld	218,1 Mio DM
- Erstattung des Kindergeldes durch den Bund	200,9 Mio DM
- Erstattungen im Bereich der Wiedergutmachung	111,3 Mio DM
- Förderung der Landwirtschaft	247,7 Mio DM
- Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur	209,5 Mio DM

Zu Hauptgruppe 3:

Der Gesamtbetrag enthält insbesondere

- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen (wegen der darin enthaltenen Kreditmarktmittel s. TNrn. 5, 6 und 11)	4 092,8 Mio DM
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen z.B. im Rahmen des KHG und des GVFG	1 845,1 Mio DM
(davon entfallen auf Zuweisungen des Bundes	1 258,5 Mio DM)

Zu Hauptgruppe 4:

Von den Personalausgaben entfallen auf

- Beamtenbezüge	9 707,0 Mio DM
- Angestelltenvergütungen	2 519,9 Mio DM
- Arbeiterlöhne	736,2 Mio DM
- Versorgungsbezüge	2 710,8 Mio DM
- Beihilfen	730,1 Mio DM
- übrige Personalausgaben und personalbezogene Sachausgaben	577,3 Mio DM

Zu Hauptgruppe 5:

Vom Schuldendienst entfallen auf

- Schuldendienst für Kreditmarktmittel (s. TNr. 11)	4 105,0 Mio DM
- Schuldendienst für Schulden beim Bund und für Ausgleichsforderungen	149,9 Mio DM

Zu Hauptgruppe 6:

Von den gesamten Zuweisungen und Zuschüssen für nichtinvestive Zwecke entfällt der überwiegende Teil (5949,8 Mio DM = 54,7 v.H.) auf den kommunalen Bereich.

Zu Hauptgruppe 7:

Von den Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen entfallen auf

- Hochbau	910,0 Mio DM
- Straßen- und Brückenbau	324,2 Mio DM
- Wasserbau	148,2 Mio DM
- sonstige Baumaßnahmen	29,1 Mio DM

Zu Hauptgruppe 8:

Es entfallen auf

- eigene Sachinvestitionen des Staates (ohne Baumaßnahmen)	463,8 Mio DM
- Investitionsförderungen	6 931,0 Mio DM

Zu Hauptgruppe 9:

Hier sind neben den Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (370,8 Mio DM) die haushaltstechnischen Verrechnungen nachgewiesen. Die

auffällige Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß die globalen Minderausgaben (600 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Aus dem Verhältnis gewisser Haushaltsdaten zueinander lassen sich verschiedene haushaltswirtschaftliche Kennzahlen ableiten, die im Zeitvergleich wie auch im Ländervergleich die Entwicklung der Haushaltsstruktur veranschaulichen. Um einen Vergleich mit den entsprechenden Durchschnittswerten der anderen Länder zu ermöglichen, werden hierbei die Gesamtausgaben als Bezugsgröße nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats (vgl. TNr. 6) bereinigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 3

Zu Hauptgruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit der Länder		
		1987 v.H.	1988 v.H.	1989 v.H.	1987 v.H.	1988 v.H.	1989 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	76,0	76,3	79,4	67,9	69,1	72,2
3	Kreditfinanzierungsquote	3,6	3,6	- 1)	7,4	6,9	4,2
4	Personalausgabenquote	41,2	41,5	40,8	40,7	40,9	40,0
5	Zinsausgabenquote	4,8	4,7	4,5	7,7	7,9	7,8
0/5	Zinssteuerquote	6,4	6,1	5,7	11,4	11,4	10,8
7/8	Investitionsquote	22,0	21,5	21,1	16,0	15,6	15,5

1) Rechnerisch ergibt sich ein Wert von - 0,3 v.H., d.h., der Schuldenstand wurde 1989 seit vielen Jahren erstmals verringert (vgl. TNr. 11).

- Steuerdeckungsquote = Anteil der durch Steuern gedeckten bereinigten Gesamtausgaben
- Kreditfinanzierungsquote = Anteil der durch Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) finanzierten bereinigten Gesamtausgaben
- Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinssteuerquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben
- Investitionsquote = Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Die Gegenüberstellung zeigt, daß sich die Haushaltslage des Freistaates Bayern im Verlauf der Jahre 1987 bis 1989 bei kontinuierlich steigenden Steuereinnahmen (vgl. TNr. 29) nicht ungünstig entwickelt hat; einen Anhaltspunkt dafür liefert auch der Ländervergleich - bei allen Vorbehalten, die insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind.

5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1988 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt in Anspruch genommen:

	Mio DM
Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	4 596,8
hierzu	
aus dem Haushaltsjahr 1987 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	<u>569,5</u>
Gesamtermächtigung	5 166,3
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 744,0
- auf das Haushaltsjahr 1989 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Einnahmereste (vgl. TNr. 2)	<u>520,8</u>
insgesamt beansprucht	4 264,8
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1988 nicht beansprucht	901,5
Im Vorjahr waren 638,5 Mio DM nicht beansprucht worden.	

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1988 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um bestimmte Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Ein Vergleich der Finanzierungssalden für die Haushaltsjahre 1987 bis 1989 gibt folgendes Bild:

Entwicklung der Haushaltslage

Zahlenübersicht 4

	1987	1988	1989
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Isteinnahmen	42 594,3	43 635,8	45 905,5
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 664,9	3 744,0	2 530,8
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	41,3	43,9	41,7
- haushaltstechnische Verrechnungen	146,9	144,4	169,2
bereinigt	38 741,2	39 703,5	43 163,8
Istausgaben	42 230,4	43 735,9	45 744,2
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2 228,0	2 263,5	2 643,1
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	24,8	370,8	17,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	147,0	144,6	167,4
bereinigt	39 830,6	40 957,0	42 916,2
Finanzierungssaldo	- 1 089,4	- 1 253,5	+ 247,6
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 910,3	- 2 308,4	- 1 368,5

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1988 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 503 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	454 414 391,76 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	27 732 661,75 DM
- Vorgriffe (= überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	21 138 500,91 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1988 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,17 v.H. und lagen damit deutlich über dem Vergleichswert des Vorjahres (0,40 v.H.). Zu berücksichtigen ist dabei, daß zur Abdeckung der Risiken bei der Umsatzsteuerverteilung im Zusammenhang mit dem Ergebnis der Volkszählung 1987 der Kassen- und Bürgschaftsicherungsrücklage (Kap. 13 06 Tit. 911 01) überplanmäßig 300 Mio DM zugeführt wurden. Läßt man diese Zuführung unberücksichtigt, so haben die Haushaltsüberschreitungen (203 Mio DM = 0,47 v.H. des Haushaltssolls) etwa die Größenordnung des Vorjahres.

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 Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen (Schreiben vom 16. September 1988 und vom 27. April 1989).

- 7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die nur bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnis erteilt werden darf. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, liegen die Einwilligungen auch vor. In sechs Fällen mit einem Betrag von insgesamt 161 950 DM (Vorjahr neun Fälle mit 507 000 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. In fünf Fällen handelte es sich um zwangsläufige, z.T. auf Rechtsansprüchen beruhende Ausgaben; das Staatsministerium der Finanzen hat bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. In einem Fall wurde die Überschreitung (13 455,83 DM) erst nach Vorliegen des Jahresergebnisses bekannt; das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß es auch bei rechtzeitiger Antragstellung seine Einwilligung nicht erteilt hätte.

Die Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO (10 Mio DM) wurde im Haushaltsjahr 1988 nur in einem Falle überschritten: Der hohe Zustrom an Aussiedlern und Zuwanderern führte bei Kap. 10 53 Tit. 533 01 zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 11,4 Mio DM. Da es sich hierbei um die Erfüllung von Rechtsansprüchen handelte, bedurfte es keines Nachtragshaushalts.

8 **Ausgabereste**

Nach dem Haushaltsplan 1988 waren Ausgaben in Höhe von 22 627,1 Mio DM und damit mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens (53 v.H.) übertragbar. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 415,8 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1988 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 24 042,9 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 1 983,3 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 266,9 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1989 übertragen worden (vgl. TNr. 2).

Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Rest		1 983,2
abzüglich		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperrungen bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	466,9	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO und Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	<u>249,4</u>	<u>716,3</u>
In das Jahr 1989 übertragene Ausgabereste		1 266,9

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1989 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die Ausgabereste sind gegenüber 1987 um rd. 150 Mio DM zurückgegangen. Die Zahlenübersicht 5 zeigt, wie sich ihr Anteil an den Istausgaben, am Gesamtsohl und an den gesamten übertragbaren Mitteln in den letzten Jahren entwickelt hat:

Ausgabereste

Zahlenübersicht 5

Übertragen aus dem Haushalts- jahr	Mio DM	Anteil		
		an den Ist- ausgaben v.H.	am Gesamtsoll (Haushalts- betrag zu- zügl. Vor- jahresreste) v.H.	an den im Haushaltsplan veranschlagten Übertragbaren Mitteln zuzügl. Vorjahresresten v.H.
1981	1 235,6	3,6	3,6	7,0
1982	1 261,7	3,6	3,5	6,8
1983	1 238,7	3,4	3,3	6,6
1984	1 207,2	3,3	3,2	6,1
1985	1 294,6	3,3	3,2	6,2
1986	1 375,0	3,3	3,3	6,2
1987	1 415,8	3,4	3,3	6,1
1988	1 266,9	2,9	2,9	5,3
1989	1 328,1	2,9	2,8	5,3

Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in einer Anlage hierzu sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

9 Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen

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

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

10.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

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

10.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

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

11 Staatsschulden

Die folgenden Zahlenübersichten zeigen, wie sich die Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt, der Stand der Staatsschulden aus Kreditmarktmitteln und die Schuldendienstleistungen hierfür (Kap. 13 06) in den Jahren 1987 bis 1989 weiterentwickelt haben.

Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

Zahlenübersicht 6

	1987	1988	1989
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Bruttokreditaufnahme ¹⁾	3 664,9	3 744,0	2 530,8
nach Abzug der Tilgungen ²⁾ verbleibende Nettokreditaufnahme	1 483,4	1 528,6	- 62,7
Kreditfinanzierungsquote ²⁾ (Anteil der Nettokreditaufnahme an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	3,6 v.H.	3,6 v.H.	-

Schulden aus Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 7

	1987	1988	1989
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres ¹⁾	25 337,1	26 865,7	26 803,0
Zunahme gegenüber dem Vorjahr	1 483,4	1 528,6	- 62,7

Schuldendienst für Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 8

	1987	1988	1989
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Tilgung ²⁾	2 181,5	2 215,4	2 593,5
Zinsen ³⁾	1 899,8	1 889,6	1 914,8
Schuldendienst insgesamt	4 081,3	4 105,0	4 508,3
Gesamtausgaben des Staates	42 230,4	43 736,0	45 774,2
Anteil der Schuldendienstleistungen an den Gesamtausgaben	9,7 v.H.	9,4 v.H.	9,8 v.H.
Zinsausgabenquote (= Anteil der Zinsausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	4,8 v.H.	4,7 v.H.	4,5 v.H.

1) Davon nicht valuiert (Kreditrahmenvereinbarungen)
1987: 400 Mio DM, 1988 und 1989: 800 Mio DM

2) Hierbei ist der Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktmittel berücksichtigt. Die Abweichung von dem in TNr. 6 genannten Betrag ergibt sich daraus, daß dort bei der Ermittlung des Finanzierungssaldos entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan auch die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt worden ist. Auf der in TNr. 6 wiedergegebenen Bemessungsgrundlage ist auch die Kreditfinanzierungsquote berechnet.

3) Einschließlich Disagio

12 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1988 kann unbeschadet der nachfolgend wiedergegebenen **Auswahl** von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

13 Staatsbürgschaften und Garantien

- 13.1** Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaats Bayern von 1972 (BÜG) waren Ende 1989 Kredite von 2 328 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 383 Mio DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 101 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 146 Mio DM aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung des Bestands an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im Haushaltsjahr 1989, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1989

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1988		Neuübernahmen 1989		Veränderungen 1989		Bestand am 31.12.1989		Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM			
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM				
A. Gewerbliche Wirtschaft												
Unternehmen der Energieversorgung	80	997,0	3	70,0	16	207,5	67	859,5	686,4			
Sonstige Unternehmen	29	70,4	8	6,3	7	16,8	30	59,9	48,1			
zusammen	109	1 067,4	11	76,3	23	224,3	97	919,4	734,5			
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich												
Darlehen Junge Familie	17 820	41,1	2 499	12,2	4 527	13,5	15 792	39,8	5,0			
Sonstige zusammen	7	2,2	-	-	2	2,0	5	0,2	0,1			
	17 827	43,3	2 499	12,2	4 529	15,5	15 797	40,0	5,1			
C. Wohnungsbau	57 632	1 636,2	2 660	112,6	490	234,5	59 802	1 514,3	744,5			
D. Land- und Forstwirtschaft	1	0,5	-	-	-	-	1	0,5	0,3			
E. Hilfsaktion bei Naturkatastrophen	-	-	6	0,3	-	-	6	0,3	0,3			
Summe A bis E	75 569	2 747,4	1 648,7	5 176	201,4	94,7	5 042	474,3	258,7	75 703	2 474,5	1 484,7

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

- Für gewerbliche Bürgschaften waren 1989 keine Ausfallzahlungen zu leisten.
- Ein bayerisches Bankenkonsortium hat am 5. Oktober 1989 der Ungarischen Nationalbank einen Rahmenkredit über 250 Mio DM eingeräumt. Damit sollen zur Förderung der ungarischen Wirtschaft, insbesondere von mittelständischen Betrieben sowie von privat-wirtschaftlich organisierten Unternehmen, ungarisch-bayerische Joint-Venture-Unternehmen unterstützt werden. Mit Bürgschaftserklärung vom 29. November 1989 übernahm der Freistaat Bayern aus einem Kreditrahmen von 125 Mio DM eine Bürgschaft in voller Höhe des Ausfalls für die vertragsgemäße Erfüllung der Kapitalrückzahlungs- und Zinsverpflichtungen. Jedes in den Rahmenkreditvertrag einzubeziehende Grundgeschäft wird zu je einem Drittel aus dem staatsverbürgten und dem nicht verbürgten Krediteil finanziert; ein weiteres Drittel wird durch die Ungarische Nationalbank bereitgestellt. Kreditnehmer für das bayerische Bankenkonsortium ist die Ungarische Nationalbank. Ihr obliegt die Ausnutzung des Rahmenkredites über Einzelkreditverträge mit den ungarischen Hausbanken, die wiederum Kreditvereinbarungen mit den Joint-Venture-Unternehmen treffen. Diese verbürgten Einzelkreditverträge werden seitens der Bayerischen Landesbank als Konsortialführerin nur mit der Ungarischen Nationalbank geschlossen.

In der Zahlenübersicht sind noch keine Kredit- und Bürgschaftsfälle aus dem Ungarn-Engagement enthalten.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem hierfür bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Die Staatsgarantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen.

Die Fallzahlen beziehen sich auf die in die Garantie einbezogenen Ausreichungen.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Die Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften haben 1989 89 376 DM betragen.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 209 369 DM vereinnahmt.

13.2 Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1989 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen in Höhe von je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg für Verkehrslandeplätze (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu einer Höhe von insgesamt 35,54 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 sowie Art. 8 Abs. 1 HG 1983/1984, 1985/1986, 1987/1988 und 1989/1990); die zum 31. Dezember 1988 ausgelaufenen Garantien (Wert zum 31. Dezember 1988: 23,28 Mio DM) wurden bis zum 31. Dezember 1992 verlängert,
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zur Höhe von insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 1985/1986); bisherige Zusage 1 Mio DM.

14 Notwendigkeit verstärkter Erfolgskontrollen

Erfolgskontrollen sind als Ausfluß des Wirtschaftlichkeitsgebots eine permanente Aufgabe der Verwaltung. Ihnen sollte mehr Gewicht als bisher beigemessen werden.

14.1 Jedes finanzwirksame Handeln des Staates unterliegt dem Wirtschaftlichkeitsgebot. Das ergibt sich für den Bund bereits aus der Verfassung (Art. 114 Abs. 2 GG), für den Freistaat Bayern jedenfalls aus dem Haushaltsrecht (§ 6 HGrG, Art. 7 BayHO). Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit steht ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung. Ausdrücklich genannt ist in Art. 7 Abs. 2 BayHO die Nutzen-Kosten-Untersuchung. Sie dient der Vorbereitung einer Entscheidung, setzt also im Planungsstadium an.

Ebenso bedeutend für künftige Entscheidungen ist die Kontrolle der Wirksamkeit abgeschlossener, vor allem aber noch laufender Maßnahmen, die sog. Erfolgskontrolle oder Evaluation.

14.2 Die Verwaltungsvorschriften zu Art. 7 BayHO schreiben hierzu vor:

- "6. Bei eingeleiteten Maßnahmen soll im Wege der **Erfolgskontrolle** (Ergebnisbewertung) insbesondere untersucht werden,
- 6.1 während der Durchführung von mehrjährigen Maßnahmen, ob die Zwischenergebnisse im Rahmen der Planung liegen, die Planung anzupassen ist und die Maßnahmen weiterzuführen oder einzustellen sind,
- 6.2 nach der Durchführung von Maßnahmen, ob das erreichte Ergebnis der ursprünglichen oder angepaßten Planung entspricht, die Maßnahmen zu revidieren sind und Erfahrungswerte gesichert werden können."

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Einzelrichtlinien für die Durchführung von Erfolgskontrollen in verschiedenen Bereichen¹⁾.

Durch die Erfolgskontrolle soll festgestellt werden, ob eine finanzwirksame Maßnahme ihr Ziel erreicht hat und ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war. Maßnahmen in diesem Sinne können Gesetze, Programme oder auch Einzelvorhaben sein. Das Ziel selbst, das häufig auf einer politischen Entscheidung beruht, ist dabei nicht grundsätzlich Gegenstand der kritischen Würdigung.

14.3 Erfolgskontrolle ist in erster Linie Wirtschaftlichkeitskontrolle. Sie soll Parlament und Exekutive Informationen für deren Entscheidung über Fortführung, Modifizierung oder Einstellung von Maßnahmen liefern, bei der Planung neuer Maßnahmen die Verwertung von Erfahrungen aus ähnlichen Projekten ermöglichen und nicht zuletzt dem Parlament die Kontrolle der Exekutive erleichtern. Im wesentlichen sind bei der Erfolgskontrolle folgende Fragen zu beantworten:

- a) Inwieweit ist das angestrebte Ziel erreicht?
- b) Waren die getroffenen Maßnahmen mindestens mit ursächlich für die Erreichung des Ziels?
- c) Ist das Ziel auf die wirtschaftlichste Weise erreicht worden?

Zu a):

Eine wirksame Erfolgskontrolle setzt voraus, daß das angestrebte Ziel hinreichend definiert ist. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem dann, wenn das Ziel zu allgemein formuliert oder überhaupt nicht angegeben wird, so

1) z.B. für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (vgl. Bundestagsdrucksache 10/5910 vom 5. August 1986)

daß sich die Erfolgskontrolle auf die Feststellung beschränken müßte, ob die vorgesehenen Mittel tatsächlich eingesetzt wurden.

Ist das Ziel nicht erreicht worden, so ist zu untersuchen, ob die gewählten Mittel ungeeignet oder unzureichend waren und welche anderen Maßnahmen ergriffen werden müßten.

Zu b):

Hier geht es darum, festzustellen, ob der ganz oder teilweise eingetretene Erfolg tatsächlich entscheidend auf die getroffenen Maßnahmen zurückzuführen ist oder unabhängig davon aufgrund anderer Faktoren eingetreten ist und z.B. nur Mitnahmeeffekte erzielt wurden.

Zu c):

Ist das angestrebte Ziel erreicht und waren die eingesetzten Mittel auch kausal, so ist zu fragen, ob der Erfolg mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wurde. Das gilt sowohl für die gewählten Mittel (z.B. Darlehen statt Zuschuß) als auch das Verfahren.

14.4 Primär ist die Erfolgskontrolle eine Aufgabe der Verwaltung, die sich unmittelbar aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit ergibt. Inwieweit die Verwaltung dieser Verpflichtung nachkommt, hat der ORH bisher zwar nicht in Form einer Querschnittsprüfung untersucht. Er hat sich aber - wie auch andere Rechnungshöfe - immer wieder mit derartigen Fragen beschäftigt (vgl. z.B. ORH-Bericht 1987 T Nr. 32, 1988 T Nr. 20, 1989 T Nr. 23, vorliegender Bericht T Nr. 37). Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Juni 1989 ein Gutachten über die Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung vorgelegt¹⁾, in dem er unter anderem zu folgendem Ergebnis kommt:

"Die von den Bundesressorts vorgenommenen Erfolgskontrollen waren zahlenmäßig gering. Dies widerspricht der von Parlament und Regierung wiederholt betonten Notwendigkeit von Erfolgskontrollen.

Meist fehlte es schon an den Voraussetzungen für Erfolgskontrollen. So wurden Ziele entweder überhaupt nicht oder nur so unbestimmt angegeben, daß Zielerreichungskontrollen nur sehr schwer möglich oder ausgeschlossen waren. Planungen finanzwirksamer Maßnahmen enthielten häufig keine konkreten Aussagen darüber, auf welche Weise später der Eintritt der angestrebten Wirkungen/Ergebnisse festgestellt und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen beurteilt werden sollten.

1) Band 2 der Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, Berlin, Köln

Die als Erfolgskontrollen vorgesehenen Untersuchungen waren von unterschiedlichem Aussagewert. Es gab nur sehr wenige Erfolgskontrollen, die eine Beurteilung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen umfassend ermöglicht hätten. Die Ressorts beschränkten sich überwiegend auf Teilkontrollen.

Die Ergebnisse vorhandener Erfolgskontrollen wurden häufig nicht oder nur unzureichend umgesetzt."

Die bisherigen Prüfungserfahrungen des ORH weisen darauf hin, daß die Verhältnisse in Bayern nicht wesentlich anders liegen.

- 14.5** Um die Berechtigung staatlicher Programme beurteilen zu können, ist eine umfassende Erfolgskontrolle (vgl. TNr. 14.2) notwendig, die sich nicht in einer bloßen Überwachung des Mittelabflusses erschöpfen darf. Nach Auffassung des ORH kommt es entscheidend darauf an, die Verwaltung immer wieder daran zu erinnern, daß die Erfolgskontrolle zu ihrer Daueraufgabe und zu den wichtigsten Instrumenten gehört, um einen wirtschaftlichen Umgang mit den Steuergeldern zu gewährleisten. Insofern begrüßen wir die Absicht des Bund/Länder-Ausschusses Haushaltsrecht und Haushaltssystematik, die Vorschriften zu §/Art. 7 der Haushaltsordnungen den neueren Entwicklungen anzupassen und dabei auch der Erfolgskontrolle besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Von grundlegender Bedeutung ist dabei, daß schon vor der Inangriffnahme eines Programms oder einer Maßnahme durch klare Zieldefinition der Grundstein für eine wirksame Erfolgskontrolle gelegt wird. Auch Verwaltungsvorschriften führen aber nur dann zum Erfolg, wenn die Einsicht in die Unerläßlichkeit von Erfolgskontrollen wächst und ihnen noch mehr Gewicht beigemessen wird.

III. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden Prüfung und bei der nachträglichen Prüfung wurden insgesamt Fehlzahlungen in Höhe von 6,9 Mio DM festgestellt. Die Feststellungen der Rechnungsprüfung wirken sich vielfach auch auf die Folgejahre aus und haben gerade hier erhebliche präventive Wirkung.

15.1 Die Personalausgaben des Staates, nämlich die

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

werden weitgehend im DV-Verfahren abgerechnet. Dieses Verfahren wird derzeit neu gestaltet. Die mitschreitende Prüfung durch die Staatl. Rechnungsprüfungsämter, die in erster Linie Fehlzahlungen von vornherein verhindern soll, bleibt auch nach der Umstellung des Bezügeabrechnungsverfahrens sichergestellt. Daneben werden die Personalausgaben auch weiterhin vom ORH und den Rechnungsprüfungsämtern nachträglich stichprobenweise geprüft; dabei werden auch Erhebungen bei den Beschäftigungsdienststellen und an den Arbeitsplätzen durchgeführt.

15.2 Als Beispiele für die Verhinderung von Fehlzahlung durch die mitschreitende Prüfung seien folgende Fälle genannt.

15.2.1 Die Bezüge der Beamtenanwärter wurden ab 1. Januar 1982 und weiter ab 1. Januar 1984 abgesenkt. Dazu wurden in das Bundesbesoldungsgesetz drei Tabellen mit unterschiedlich hohen Beträgen eingefügt. Welche Bezüge einem Anwärter zustanden, hing vom Zeitpunkt seiner Einstellung ab. Die jeweils zutreffende Zahlung wurde durch eine zusätzliche Verschlüsselung in den Kassenanordnungen erreicht.

Als ab 1. Januar 1990 die zum 1. Januar 1984 eingeführte Absenkung der Dienstbezüge bei den Beamten wieder entfiel, nahmen mehrere Anordnungs-

stellen fälschlich an, gleiches gelte auch für die Anwärter und ließen in Kassenanordnungen die zusätzliche Verschlüsselung weg. Dies hätte zur Zahlung der unverminderten Anwärterbezüge geführt.

Von der Rechnungsprüfung wurden innerhalb kurzer Zeit 115 solcher Kassenanordnungen beanstandet und Überzahlungen von rd. 482 000 DM jährlich verhindert.

- 15.2.2** Für drei im September 1989 neu eingestellte Fachlehrer/Fachlehrerinnen zur Anstellung wies die zuständige Regierung Dienstbezüge der BesGr. A 12 - die den Lehrern/Lehrerinnen an Volksschulen zustehen - statt richtig die der BesGr. A 10 zur Zahlung an. Die sofortige Beanstandung durch die mitschreitende Prüfung verhinderte jährliche Überzahlungen von mindestens 22 700 DM.
- 15.2.3** In einem Fall sollte eine monatliche Aufwandsvergütung von 50 DM gezahlt werden. Von der Verwaltung wurden jedoch monatlich 500 DM zur Zahlung angewiesen. Durch das Einschreiten der Rechnungsprüfung konnte eine Überzahlung (5 400 DM jährlich) verhindert werden.
- 15.3** Für den Bereich der nachherigen Personalausgabenprüfung zeigt das folgende Beispiel, welche erheblichen finanziellen Auswirkungen diese Prüfung im Einzelfall haben kann.

Ein Studiendirektor wurde auf Antrag mit Ablauf des 31. August 1987 aus dem Staatsdienst entlassen. Die zuständige Regierung sah keine Aufschiebungsgründe für die Nachversicherung, führte diese durch und überwies an die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin Beiträge von insgesamt 150 953,84 DM.

Bei der Rechnungsprüfung wurde festgestellt, daß der ehemalige Beamte am 1. September 1987 wieder in eine versicherungsfreie Beschäftigung übergetreten war und damit die Nachentrichtung von Beiträgen gemäß § 125 Abs. 1 AVG hätte aufgeschoben werden müssen. Es wurde gebeten, den Bescheid über die Nachversicherung aufzuheben und den entrichteten Betrag zurückzufordern. Dieser wurde im April 1989 von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wieder erstattet.

- 15.4** Insgesamt wurden bei der mitschreitenden Prüfung der Personalausgaben und den nachherigen Prüfungen Fehlzahlungen in Höhe von 6,9 Mio DM verhindert

bzw. festgestellt. Davon entfallen auf

- Überzahlungen und von anderen Dienstherrn zuwenig erhobene Versorgungsanteile	4,9 Mio DM
- Minderzahlungen und an andere Dienstherrn zuwenig abgeführte Versorgungsanteile	2,0 Mio DM

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

Fehlzahlungen

Zahlenübersicht

	Überzahlungen DM	Minderzahlungen DM
Dienstbezüge der Beamten und Richter	1 646 000	641 000
Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 139 000	953 000
Versorgungsbezüge	295 000	123 000
Versorgungslastenanteile	633 000	190 000
Sonstige Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen, Unfallfürsorgeleistungen)	242 000	81 000
insgesamt	4 955 000	1 988 000

16 Organisation des Reinigungsdienstes

Die Reinigung von Dienstgebäuden wird trotz der geringeren Kosten bei Fremdreinigung immer noch in erheblichem Umfang in Eigenreinigung durchgeführt. Bei konsequenter Ausschöpfung aller Möglichkeiten zum Übergang auf Fremdreinigung und auf einen zweitägigen Reinigungsturnus könnten allein bei den untersuchten Dienststellen insgesamt jährlich rd. 5,5 Mio DM eingespart werden.

Bereits in seinem Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1975 (T Nr. 28) hat der ORH Einsparungsmöglichkeiten bei der Gebäudereinigung aufgezeigt¹⁾. Außerdem hat er sich in seinem Jahresbericht 1988 (T Nr. 33) eingehend mit der Reinigung zweier Universitätskliniken befaßt²⁾. Nunmehr hat der ORH

1) vgl. auch Beschluß des Landtags vom 19. Oktober 1977 (Drucksache 8/6417)

2) vgl. auch Beschluß des Landtags vom 12. Juli 1989 (Drucksache 11/12431)

die Kosten der Reinigung erneut untersucht und bei den obersten Landesbehörden sowie zahlreichen Behörden der Mittel- und Unterstufe in den Ballungsräumen München, Regensburg, Ansbach/Nürnberg, Würzburg und Augsburg geprüft, ob und in welchem Umfang entsprechend den Haushaltsvollzugsrichtlinien

- die Reinigung durch Privatfirmen durchgeführt wird,
- bei Eigenreinigung die geforderte Reinigungsleistung erreicht wird und
- die Reinigung auf einen zweitägigen Reinigungsturnus umgestellt wurde.

16.1 Umfang der Eigen- bzw. Fremdreinigung

16.1.1 In der Gebäude- und Fußbodenreinigung nimmt die Eigenreinigung insgesamt gesehen mit etwa 40 v.H. der Reinigungsflächen einen nach wie vor beachtlichen Raum ein. Bezogen auf die nach Geschäftsbereichen zusammengefaßten Reinigungsflächen ergibt sich folgendes Bild:

Umfang der Eigen- und Fremdreinigung
- nach Geschäftsbereichen -

Zahlenübersicht 1

Geschäftsbereich	Eigenreinigung		Fremdreinigung	
	m ²	v.H.	m ²	v.H.
StK	8 490	57,6	6 245	42,4
StMI	175 923	52,0	162 490	48,0
OBB	26 535	30,2	61 416	69,8
StMJ	59 651	27,9	153 893	72,1
StMUK	31 507	39,4	48 433	60,6
StMF	90 217	30,3	207 798	69,7
StMWV	25 108	90,8	2 532	9,2
StMELF	23 167	34,5	44 049	65,5
StMAS	54 241	45,1	66 076	54,9
StMLU	-	-	23 759	100,0
insgesamt	494 839	38,9	776 691	61,1

Unterschiedliche Verhältnisse ergeben sich auch bei dem folgenden regionalen Vergleich:

Umfang der Eigen- und Fremdreinigung
- regional -

Zahlenübersicht 2

	Eigenreinigung		Fremdreinigung	
	m ²	v.H.	m ²	v.H.
München	179 476	24,6	550 259	75,4
Regensburg	69 780	73,3	25 354	26,7
Ansbach	37 912	64,7	20 709	35,3
Nürnberg	77 626	38,0	126 499	62,0
Würzburg	81 289	79,4	21 073	20,6
Augsburg	48 756	59,8	32 797	40,2
insgesamt	494 839	38,9	776 691	61,1

Es fällt auf, daß - von den Ballungsräumen München und Nürnberg abgesehen - die Eigenreinigung durchwegs überwiegt und in Würzburg sogar noch bei rd. 80 v.H. liegt.

Die Notwendigkeit der Eigenreinigung wurde von einzelnen Dienststellen mit den besonderen Sicherheitsanforderungen, mit der besseren Reinigungsqualität, mit dem Vorhandensein eigener Reinigungskräfte und mit dem fehlenden Angebot an leistungsfähigen Privatfirmen begründet.

Was die besonderen Sicherheitsanforderungen anbelangt, kann es Bereiche geben (z.B. Räume der Behördenleitung, besondere Sicherheitsbereiche, DV-Räume), in denen eine Eigenreinigung vorzuziehen ist. Allerdings hat die Untersuchung ergeben, daß insoweit auch bei gleichartigen Behörden teilweise sehr unterschiedlich verfahren wird. Gerade in München, wo ein besonders großer Anteil von Behörden mit erhöhten Sicherheitsanforderungen angesiedelt ist (z.B. Staatskanzlei, Staatsministerien, Rechenzentren), ist der Anteil der Fremdreinigung mit über 75 v.H. bei weitem am höchsten.

Nicht überzeugend erscheint dem ORH der Hinweis auf die geringere Reinigungsqualität der Fremdreinigung, weil nach den Äußerungen der geprüften Behörden, die bereits die Reinigung an Privatfirmen vergeben haben, die Reinigungsqualität durchwegs positiv beurteilt wird. Im übrigen hängt die Reinigungsqualität von den vertraglichen Festlegungen und deren Durchsetzung ab.

Auch das Vorhandensein eigener Reinigungskräfte steht dem Übergang auf Fremdreinigung auf Dauer nicht entgegen, wenn die Eigenreinigung im Zuge der Fluktuation des Reinigungspersonals abgebaut wird; der ORH hat bei seiner Untersuchung festgestellt, daß die insoweit bestehenden Möglichkeiten der Reduzierung der Eigenreinigung in vielen Fällen auch nicht annähernd genutzt wurden.

Schließlich hält der ORH auch den Hinweis auf das fehlende Angebot an leistungsfähigen Privatfirmen nicht für stichhaltig, weil sich durchwegs ergeben hat, daß andere Behörden am selben Ort ihre Reinigungsarbeiten vergeben konnten. Daß ein weitaus stärkerer Übergang auf Fremdreinigung möglich ist, ergibt sich auch daraus, daß die Dienststellen der Erhebung zufolge beabsichtigen, bei der Hälfte der Dienstgebäude, die derzeit noch ganz bzw. teilweise durch eigenes Personal gereinigt werden, nach Ausscheiden dieses Personals auf Fremdreinigung überzugehen.

16.1.2 Bei der **Glas- und Fensterreinigung** liegt der Anteil der in Eigenreinigung gereinigten Flächen nur noch bei rd. 24 v.H. Insgesamt gesehen ist die Vergabe der Reinigungsarbeiten hier somit weiter fortgeschritten als bei der Gebäude- und Fußbodenreinigung. Soweit die Glas- und Fensterreinigung noch in Eigenreinigung durchgeführt wird, ist dies in erster Linie auf das Vorhandensein eigener Reinigungskräfte zurückzuführen, die aus Gründen der Arbeitsauslastung ergänzend zur Gebäude- und Fußbodenreinigung auch die Glas- und Fensterreinigung durchführen.

Nach Auffassung des ORH sollte die Eigenreinigung im Rahmen der personellen Möglichkeiten ebenso wie bei der Gebäude- und Fußbodenreinigung auch bei der Glas- und Fensterreinigung reduziert und wegen der nur in größeren Zeitabständen notwendigen Reinigung nach und nach ganz durch Fremdreinigung ersetzt werden.

16.2 Reinigungsleistung bei Eigenreinigung

Nach den Haushaltsvollzugsrichtlinien - HvR 1989/1990 - ist für eine vollbeschäftigte Reinigungskraft im allgemeinen eine Fläche von mindestens 1000 m² pro Tag anzusetzen. Die genannte Leistungszahl berücksichtigt bereits die üblicherweise anfallenden Personalausfallzeiten (Urlaub, Krankheit usw.).

Um festzustellen, ob diese Vorgabe bei den Dienststellen mit Eigenreinigung erreicht wird, wurden anhand der erhobenen Jahresreinigungsleistungen und des vorhandenen Reinigungspersonals die tatsächlichen Reinigungsleistungen für 1988 ermittelt.

Danach liegt die durchschnittliche Reinigungsleistung einer Reinigungskraft insgesamt betrachtet bei 729 m²/Tag; sie liegt damit um rd. 27 v.H. unter der nach den Haushaltsvollzugsrichtlinien geforderten Vorgabe.

Bei den ermittelten Reinigungsleistungen ist allerdings zu berücksichtigen, daß die staatlichen Reinigungskräfte z.T. und in unterschiedlichem Umfang auch noch die Glas- und Fensterreinigung durchführen. Die Belastung der Reinigungskräfte durch die Glas- und Fensterreinigung ist nach dem Ergebnis der Untersuchung im allgemeinen jedoch nicht so groß, daß dies eine nennenswerte Abweichung von der Vorgabe rechtfertigen würde. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß bei einigen Dienststellen die Vorgabe von 1000 m² pro Tag überschritten wird, obwohl dort auch die Glas- und Fensterreinigung in Eigenreinigung durchgeführt wird.

16.3 Reinigungsturnus

16.3.1 Bei der **Gebäude- und Fußbodenreinigung** ist der Anteil der Reinigungsflächen, die täglich gereinigt werden, und jener, die in einem zweitägigen Turnus bzw. in längeren Intervallen gereinigt werden, auch bei vergleichbaren Dienststellen teilweise sehr unterschiedlich. Faßt man die Anteile für den jeweiligen Turnus bei Eigenreinigung und Fremdreinigung nach Geschäftsbereichen zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

Reinigungsturnus

Zahlenübersicht 3

	Eigenreinigung				Fremdreinigung			
	m ²	tägl. v.H.	2tägl. v.H.	länger v.H.	m ²	tägl. v.H.	2tägl. v.H.	länger v.H.
StK	8 490	61,1	30,3	8,6	6 245	4,6	90,5	4,9
StMI	175 923	34,4	37,9	27,7	162 490	19,6	59,9	20,5
OBB	26 535	31,5	59,3	9,2	61 416	10,2	79,3	10,5
StMJ	59 651	34,2	46,7	19,1	153 893	16,5	79,1	4,4
StMUK	31 507	46,9	4,3	48,8	48 433	20,4	61,0	18,6
StMF	90 217	29,5	55,9	14,6	207 798	22,6	69,7	7,7
StMWV	25 108	68,6	5,5	25,9	2 532	97,9	-	2,1
StMELF	23 167	21,0	34,3	44,7	44 049	15,2	70,6	14,2
StMAS	54 241	34,7	44,6	20,7	66 076	21,9	67,2	10,9
StMLU	-	-	-	-	23 759	19,7	80,3	-
insgesamt	494 839	35,7	40,0	24,3	776 691	19,2	69,8	11,0

Insgesamt betrachtet ist der Anteil der Flächen, die täglich gereinigt werden, bei der Eigenreinigung mit 35,7 v.H. bedeutend höher als bei der Fremdreinigung mit 19,2 v.H.

Die Erhebung hat gezeigt, daß bei **Fremdreinigung** weitgehend nur mehr besondere Reinigungsbereiche wie Toiletten, Eingangsbereiche, Treppen und Gänge sowie repräsentative Räume täglich gereinigt werden; für Büroräume ist hier bereits weitgehend ein zweitägiger Reinigungsturnus eingeführt. Allerdings sind nach Auffassung des ORH auch bei der Fremdreinigung noch nicht alle Möglichkeiten des Übergangs vom ein- auf den zweitägigen Reinigungsturnus ausgeschöpft.

Ein sehr viel ungünstigeres Bild ergibt sich bei der **Eigenreinigung**. Hier werden nach wie vor in nicht unwesentlichem Umfang Büroräume, für die nach den Haushaltsvollzugsrichtlinien nur ein zweitägiger Reinigungsturnus vorzusehen ist, täglich gereinigt. Ein Grund für den wesentlich höheren Anteil der Räume mit täglicher Reinigung könnte darin liegen, daß mit dem kürzeren Reinigungsturnus eine bessere Auslastung des vorhandenen eigenen Personals erreicht werden soll.

Nach Auffassung des ORH sollten, soweit die Eigenreinigung nicht durch die Fremdreinigung abgelöst werden kann, auch bei fortgesetzter Eigenreinigung alle Möglichkeiten der Anpassung an den zweitägigen Reinigungsturnus bei der Büroreinigung genutzt werden; Gelegenheit dazu bietet sich insbesondere beim Ausscheiden bzw. bei Wochenstundenverkürzungen von staatlichen Reinigungskräften.

16.3.2 Die **Glas- und Fensterreinigung** wird bei Eigenreinigung im Durchschnitt 5,9mal jährlich, bei Fremdreinigung dagegen nur 3,7mal jährlich durchgeführt.

Nach Auffassung des ORH erscheint aufgrund der vorliegenden Ergebnisse bei der Glas- und Fensterreinigung ein Reinigungsturnus von mehr als viermal jährlich im allgemeinen nicht vertretbar; bei der Rahmenreinigung wird im Regelfall eine einmalige jährliche Reinigung für ausreichend erachtet. Alle Dienststellen mit kürzeren Reinigungsintervallen sollten auf eine entsprechende Verlängerung des Reinigungsturnus hinwirken.

16.4 Kosten der Reinigung

16.4.1 Der ORH hat bereits in seinem Jahresbericht 1975 (TNr. 28) aufgrund von Vergleichsberechnungen festgestellt, daß die Gebäudereinigung durch private Unternehmer im allgemeinen kostengünstiger ist als die Reinigung durch eigenes Personal.

Der Kostenvergleich wurde nunmehr auf der Basis der neu erhobenen Daten fortgeführt.

Die 133 in die Untersuchung einbezogenen Dienststellen gaben für die Gebäude- und Fußbodenreinigung bei **Fremdreinigung** im Jahr 1988 insgesamt 13,8 Mio DM aus. Bei einer Jahresreinigungsleistung von 110,8 Mio m² errechnen sich daraus durchschnittliche Reinigungskosten von 0,12 DM/m².

Für die **Eigenreinigung** errechnet sich bei einer Jahresreinigungsleistung von 74,2 Mio m² mit einem Gesamtaufwand von rd. 17 Mio DM ein Durchschnittswert von 0,23 DM/m².

Danach sind die Kosten je m² gereinigter Fläche bei Eigenreinigung fast doppelt so hoch wie bei Fremdreinigung.

Die Ursache für diesen enormen Kostenunterschied dürfte zum einen darin liegen, daß Reinigungskräfte nach dem geltenden Lohnvertrag für das Gebäudereiniger-Handwerk in Bayern niedriger entlohnt werden als Reinigungskräfte nach den im staatlichen Bereich maßgeblichen Tarifverträgen (Lohngruppe II MTL II), zum anderen auch darin, daß in privaten Reinigungsbetrieben in beträchtlichem Umfang Reinigungskräfte in sogenannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen im Sinne des Art. I § 8 SGB IV und damit sozialversicherungsfrei tätig sind. Weitere Gründe liegen insbesondere darin, daß dabei die Reinigungskräfte wegen der relativ geringen Stundenzahl ihre Reinigungsleistung im wesentlichen ohne Unterbrechungen erbringen, was zu einer vergleichsweise höheren Reinigungsleistung führt und daß im allgemeinen keine zusätzlichen Kosten durch Personalausfälle entstehen.

Nach Auffassung des ORH sollte wegen der eindeutig geringeren Kosten bei Vergabe von Reinigungsarbeiten an Privatfirmen die Reinigung durch staatliches Personal soweit wie möglich aufgegeben werden. Er hält es darüber

hinaus wegen der nahezu doppelt so hohen Kosten bei täglicher Reinigung für unerlässlich, vor allem für Büroräume nachhaltig auf einen zweitägigen Reinigungsturnus hinzuwirken.

- 16.4.2** Die Praxis der Vergabe von Reinigungsarbeiten hat wesentlichen Einfluß auf die Kosten der Fremdreinigung. So lagen bei der **Gebäude- und Fußbodenreinigung** die Kosten pro m² gereinigter Fläche in manchen Fällen bis zu viermal so hoch wie im günstigsten Fall; bei der Glas- und Fensterreinigung ergaben sich bis zu dreimal höhere Werte.

Bei den Auswertungen hierzu hat sich gezeigt, daß zwar in 83 v.H. der Fälle beschränkt bzw. öffentlich ausgeschrieben wurde, aber nur 38 v.H. der Reinigungsverträge aus den letzten beiden Jahren datieren. 20 v.H. der Verträge waren drei bis vier Jahre alt, 22 v.H. fünf bis neun Jahre alt und 20 v.H. zehn Jahre und älter. Die ungünstigeren Reinigungskosten treten vor allem bei den Dienststellen mit älteren Reinigungsverträgen auf.

Nach Auffassung des ORH könnten gerade in diesen Fällen durch Neuausschreibung der schon bisher von Privatfirmen gereinigten Bereiche nicht unerhebliche Ausgabeminderungen erreicht werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Neuausschreibungen in Universitätskliniken hingewiesen, die zu einer Einsparung von insgesamt mehr als 1 Mio DM im Jahr führten (vgl. ORH-Bericht 1988 TNr. 33).

16.5 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung hat gegen diese Ergebnisse der Untersuchung keine Einwendungen erhoben. Lediglich das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hat mitgeteilt, daß der eigene Reinigungsdienst im Erhebungszeitraum wegen umfangreicher Um- und Sanierungsbaumaßnahmen im Dienstgebäude erheblich belastet war, so daß die für das Staatsministerium sich ergebenden ungünstigeren Werte als atypisch anzusehen sind. Wegen der geringeren Kosten beabsichtigt das Staatsministerium mittelfristig im Rahmen der natürlichen Fluktuation auf Fremdreinigung überzugehen.

Zur Forderung nach verstärktem Übergang von der Eigenreinigung auf Fremdreinigung weist das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten darauf hin, daß damit "indirekt der Fortbestand und die Weiterentwicklung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auf dem privaten Arbeitsmarkt unterstützt" werde.

Hierzu ist aus der Sicht des ORH anzumerken, daß der Gesetzgeber 1989¹⁾ die Möglichkeit der versicherungsfreien, geringfügigen Beschäftigung beibehalten und diese Beschäftigungsverhältnisse in das System des neu eingeführten Sozialversicherungsausweises einbezogen hat, um die mißbräuchliche Ausnutzung der Geringfügigkeitsgrenzen zu verhindern. Für den ORH, für den das geltende Recht Prüfungsmaßstab ist, besteht daher kein Anlaß, von seiner Forderung abzugehen.

16.6 Zusammenfassung

Die Reinigung von Dienstgebäuden wird immer noch in erheblichem Umfang (rd. 40 v.H.) in Eigenreinigung durchgeführt, obwohl diese gegenüber der Fremdreinigung erheblich teurer ist.

Bei konsequenter Ausschöpfung aller Möglichkeiten zum Übergang auf Fremdreinigung hätten bereits in der Vergangenheit beträchtliche Einsparungen erzielt werden können. Wäre in den letzten zehn Jahren der Anteil der Eigenreinigung schrittweise auf 20 v.H. verringert worden, was nach Auffassung des ORH ohne weiteres möglich gewesen wäre, so hätte dies allein bei den untersuchten Dienststellen Einsparungen von nunmehr jährlich rd. 4 Mio DM zur Folge gehabt.

Vor allem bei Eigenreinigung werden Büroräume, für die auch nach den Haushaltsvollzugsrichtlinien nur ein zweitägiger Reinigungssturnus vorzusehen ist, in erheblichem Umfang (insgesamt rd. 36 v.H. der Reinigungsfläche) nach wie vor täglich gereinigt. Bei entsprechendem Übergang auf einen zweitägigen Reinigungssturnus könnten hier Personalkosten bis zu jährlich rd. 1,5 Mio DM eingespart werden.

1) vgl. Gesetz zur Einführung eines Sozialversicherungsausweises und zur Änderung anderer Sozialgesetze vom 6. Oktober 1989, BGBl I S. 1822

B . FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

17 Bestandsverwaltung beim Bayer. Polizeiverwaltungsamt (Kap. 03 21)

Die Verwaltung des umfangreichen Bestands an Fernmeldegeräten beim Bayer. Polizeiverwaltungsamt wies über Jahre hinweg schwerwiegende Mängel auf. So fehlten 1989 nach einer vom ORH veranlaßten Bestandsprüfung rd. 4000 höherwertige Gegenstände. Darunter befand sich eine größere Anzahl von sicherheitsempfindlichen Geräten. Bestandsprüfungen wurden seit Anlegen des Lagers nicht durchgeführt.

Das Bayer. Polizeiverwaltungsamt (PVA) hat die Aufgabe, zentrale Verwaltungsaufgaben der Polizei wahrzunehmen und die gesamte Ausrüstung, Bewaffnung und Bekleidung der Polizei einheitlich zu beschaffen; daneben hat es die Waffen- und Fernmeldebestände der Polizei zentral zu betreuen. Daher kommt einer ordnungsgemäßen Lagerung und Verwaltung der Ausrüstungs-, Bewaffnungs- und Bekleidungsgegenstände besondere Bedeutung zu.

17.1 Der ORH hat 1987 unter anderem auch das Fernmeldelager des PVA geprüft. Dort werden rd. 19 000 Artikel (Geräte, Ersatzteile) mit unterschiedlichen Stückzahlen geführt; davon sind rd. 2500 Artikel mit einem Stückwert von über 100 DM in der Bestandskartei erfaßt.

Folgende schwerwiegende Mängel wurden festgestellt:

- a) Der Sollbestand an Geräten konnte teilweise nur sehr schwer festgestellt werden, weil mehrmonatige Buchungsrückstände bestanden und die Zahl der Ausleihungen wegen unzureichender Aktenführung nicht eindeutig festgestellt werden konnte. Bei **keinem** der stichprobenweise geprüften teilweise sehr teuren Artikel stimmte der Sollbestand mit dem tatsächlichen Lagerbestand überein.
- b) Mindestens seit 1980 wurden von der Verwaltung keine Bestandsprüfungen mehr durchgeführt. Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften sollen

alle zwei Jahre ordentliche sowie bei Bedarf außerordentliche Bestandsprüfungen durchgeführt werden.

- c) Das Personal der vier Fernmeldewerkstätten hatte uneingeschränkt Zutritt zum Fernmeldelager und konnte, ohne das Lagerpersonal einzuschalten, Ersatzteile und Material abholen.

Der ORH hat im März 1988 gebeten, baldmöglichst

- eine vollständige Bestandsaufnahme durchzuführen und die Fehl- bzw. Überbestände zu bereinigen sowie
- sicherzustellen, daß künftig die Buchungen vollständig und zeitgerecht erfolgen und daß Gegenstände aus dem Lager nur vom Lagerpersonal ausgegeben werden dürfen.

Ferner müsse die Dienstaufsicht erheblich verbessert werden.

17.2 Das Polizeiverwaltungsamt hat zugesichert, den Vorschlägen des ORH zur künftigen Bestandsverwaltung und zur Lagerhaltung nachzukommen. Das Ergebnis der vollständigen Bestandsprüfung wurde jedoch erst nach mehreren Erinnerungen im Juli 1989 mitgeteilt. Daraus ergab sich, daß der Umfang der Unstimmigkeiten zwischen Soll- und Istbestand noch weit größer war als vom ORH aufgrund der Stichproben angenommen.

Als Ergebnis der Bestandsprüfung hat das PVA mit Abschreibungsverfügung vom 19. Juli 1989 bei über 700 verschiedenen Artikeln rd. 4000 Gegenstände mit einem Stückwert von über 100 DM als Fehlbestände festgestellt und abgeschrieben; neben besonders teuren Ausstattungsgegenständen (z.B. Prüf- und Meßeinrichtungen) konnte auch der Verbleib von z.B. 85 Funkgeräten, 18 Sprachverschleierungsgeräten, 15 Crypto-Teilen, 12 Peilsendern und zwei in Koffer eingebauten Mobiltelefonen nicht nachgewiesen werden. Die Abschreibungsverfügung wurde wie folgt begründet:

"Die festgestellten Fehlbestände sind teilweise echte Fehlbestände, größtenteils jedoch buchungsmäßige Fehlbestände; d.h., diese festgestellten "Fehlbestände" konnten nur in einzelnen Fällen nachvollzogen werden. Bei dem größten Teil war dies nicht mehr möglich, da seit Bestehen des Fm-Lagers keine Bestandsprüfung durchgeführt worden ist und somit ein Großteil der für eine Nachprüfung erforderlichen Belege nicht mehr vorhanden bzw. vernichtet worden sind. Ohne feststellen zu können, wo das Versäumnis liegt, kann niemand für die Fehlbestände verantwortlich gemacht werden."

17.3 Der ORH hält die sich über viele Jahre hinziehenden Mängel für äußerst bedenklich, weil es sich sowohl um erhebliche Sachwerte als auch um sicherheitsrelevante Gegenstände handelt. Die Mißstände sind allerdings nicht allein den mit diesen Aufgaben unmittelbar befaßten Bediensteten anzulasten, sondern ebenso den für die Aufsicht zuständigen Beamten zuzurechnen. Darüber hinaus sind sie auch auf Organisationsmängel zurückzuführen.

Der ORH hat deshalb im September 1989 das Staatsministerium gebeten, beim PVA auf eine ordnungsgemäße Bestandsverwaltung hinzuwirken und das Verhalten der zuständigen Bediensteten im Weg der Dienstaufsicht zu überprüfen.

Im Juli 1990 hat das Staatsministerium vorgetragen, daß in der Bestandsbuchhaltung in den letzten zehn Jahren ein häufiger Personalwechsel stattgefunden habe; viele Sachbearbeiter hätten keinen Zugang zu der schwierigen Materie gefunden. Ähnlich schwierig seien die Verhältnisse im Lager gewesen. Seit 1989 seien aber durch Personalveränderungen die Mängel behoben.

In den letzten zehn Jahren habe sich die Bandbreite der in der Fernmelde-technik zu erledigenden Aufgaben enorm erweitert. Vordringlich sei es gewesen, die erforderlichen Beschaffungen einzuleiten, die Gegenstände weiter zu liefern sowie die Geräte instand zu halten. Deshalb sei die Bestandsprüfung vernachlässigt worden. Nunmehr seien aber die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Bestandsprüfung geschaffen worden.

Die Fehlbestände seien im Übrigen überwiegend durch Falschbuchungen oder unterlassene Buchungen entstanden. Eine zwischenzeitliche Überprüfung habe ergeben, daß z.B. die Mobiltelefone, Peilsender und Crypto-Teile vorhanden seien. Das PVA sei aufgefordert worden, im Benehmen mit den Präsidien zu prüfen, welche beim PVA fehlenden Geräte (z.B. Funkgeräte) tatsächlich bei den Polizeidienststellen verwendet würden.

Im Übrigen seien die höherwertigen Geräte (z.B. Funkgeräte) aufgrund eines formellen Zuweisungsverfahrens an die Präsidien weitergeleitet worden. Wenn die Geräte dort nicht angekommen wären, hätten die Präsidien sicher Nachforschungen angestellt. Derartige Reklamationen seien aber seit Jahren nicht vorgekommen. Das Staatsministerium sei deshalb überzeugt, daß alle beim PVA nicht auffindbaren Geräte ordnungsgemäß bei den Präsidien angekommen seien. Das Ergebnis der angeordneten Überprüfung liege aber noch nicht vor.

Die Angelegenheit werde außerdem disziplinar- und haftungsrechtlich überprüft.

Die vom ORH daraufhin durchgeführten ergänzenden örtlichen Erhebungen haben ergeben, daß sich die vom PVA zwischenzeitlich vorgenommene nochmalige Überprüfung auf 18 von rd. 700 Artikeln beschränkte. Auch hierbei konnte der Verbleib des größten Teils der Geräte wegen der mangelhaften Unterlagen nicht eindeutig geklärt werden. Vielfach konnten nur Vermutungen darüber angestellt werden.

Im übrigen kann die Antwort des Staatsministeriums nicht zufriedenstellen. Die Aufgaben des PVA hinsichtlich Beschaffung, Lagerhaltung und Instandhaltung von Geräten sind gleichrangig. Gerade bei Geräten, die in hohem Maße sicherheitsempfindlich sind wie z.B. Funkgeräte, muß bei der Bestandsbuchhaltung und Lagerverwaltung besonders sorgfältig verfahren werden. Die Antwort macht auch die bestehenden Organisationsmängel deutlich, da auch die Querverbindung zur Bestandsverwaltung der Präsidien nicht ausreichend ist. Die Darlegungen zu den angeblich vorhandenen Geräten (Mobiltelefone usw.) stehen sowohl im Widerspruch zur Abschreibungsverfügung vom Juli 1989 als auch zu den ergänzenden Erhebungen des ORH. Im übrigen ist auch zu bemängeln, daß erst mehr als zwei Jahre nach den Beanstandungen des ORH nach dem Verbleib der Geräte geforscht wird.

18 **Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten bei der Bayerischen Polizei**

Verfahren über Verkehrsordnungswidrigkeiten (VOWi) werden bisher bei verschiedenen zentralen Stellen der Polizei (Polizeipräsidien, Polizeidirektionen, Zentrale Bußgeldstelle) bearbeitet. Durch die Zusammenfassung der VOWi-Arbeiten bei **einer** Stelle in Bayern und durch Ausschöpfung aller Automationsmöglichkeiten könnten gegenüber dem derzeitigen Verfahren mindestens 30 Mio DM jährlich eingespart werden. Diese Stelle sollte nicht in den Ballungsräumen München und Nürnberg errichtet werden, in denen es immer schwieriger wird, geeignetes Personal zu bekommen. Als Sitz bietet sich die Stadt Viechtach an, in der schon jetzt ein großer Teil der Zentralen Bußgeldstelle angesiedelt ist.

18.1 **Organisation**

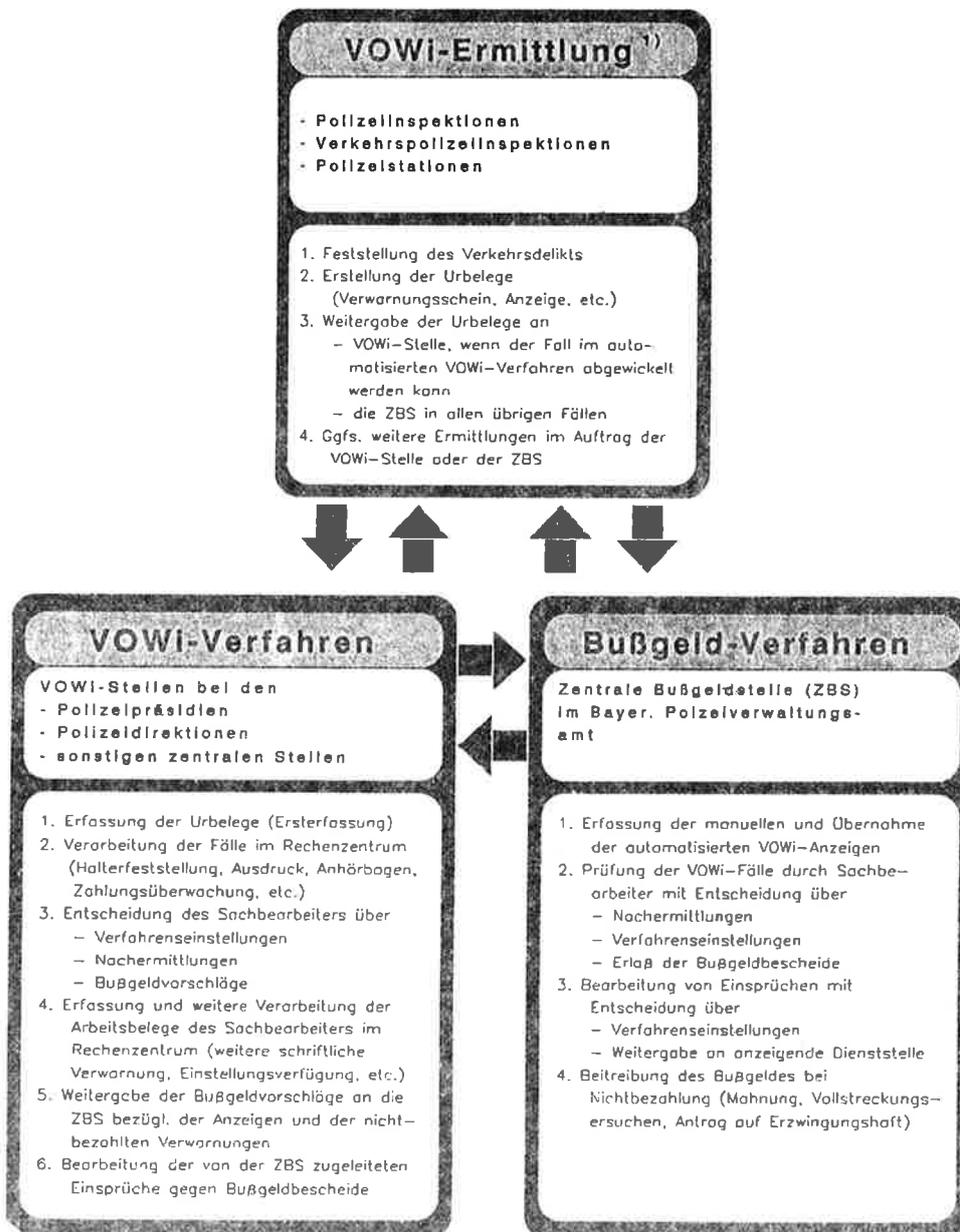
Die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten (VOWi) wird bei der Bayerischen Polizei auf drei Organisationsebenen abgewickelt:

- Die Beamten und Polizeihostessen der örtlichen Polizeidienststellen (Polizeiinspektionen, Verkehrspolizeiinspektionen und Polizeistationen) stellen den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit fest, fertigen hierzu

die schriftlichen Unterlagen (Urbelege) und führen etwaige Nachermittlungen durch (**VOWi-Ermittlung**).

- Die weitere Bearbeitung, insbesondere die Zahlungsüberwachung, Erstellung und weitere Behandlung der Bescheide an die Betroffenen, wird zentral bei den Polizeipräsidien und Polizeidirektionen (**VOWi-Verfahren**) erledigt.
- Soweit VOWi-Fälle zu einem Bußgeld führen (Anzeigen und nichtbezahlte Verwarnungen), ist für die weitere Bearbeitung die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) im Bayer. Polizeiverwaltungsamt zuständig (**Bußgeld-Verfahren**).

Die Aufbau- und Ablauforganisation stellt sich wie folgt dar:



18.2 Der ORH hat das **VOWi-Verfahren** und das **Bußgeld-Verfahren** geprüft und dabei insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation, den Geschäftsanfall, den Personaleinsatz, die Geräteausstattung, die Projektentwicklungen und -planungen sowie die Kosten untersucht. Die **VOWi-Ermittlung** wurde in diese Untersuchung nicht einbezogen.

18.2.1 VOWi-Verfahren

Die Aufbauorganisation ist nicht einheitlich:

- Die **Sachbearbeitung** ist bei zwei Präsidien **dezentral** (bei den Polizeidirektionen), bei den restlichen fünf Präsidien **zentral** (bei drei Präsidien, bei der Verkehrspolizeiinspektion - Verkehrsanzeigen München und der Polizeidirektion Zentrale Dienste in Nürnberg) organisiert. Eine vergleichende Bewertung, welche Organisationsform die günstigste Lösung darstellt, hat die Verwaltung bisher nicht durchgeführt.

Auch die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der einzelnen VOWi-Stellen ist ohne erkennbaren Grund unterschiedlich. Während einige Stellen in viele kleine Organisationseinheiten (Arbeitsgebiete) gegliedert sind, ist bei anderen nur eine geringe Untergliederung anzutreffen.

- Die **Datenerfassung** wird ebenfalls teilweise zentral bei den Präsidien, teilweise dezentral bei den Direktionen durchgeführt.

- Die **Datenverarbeitung** erfolgt jeweils in den Rechenzentren der Präsidien. Der ORH hat bereits nach Vorlage eines Konzepts des Staatsministeriums des Innern vom Juli 1977 darauf hingewiesen, daß nicht das vom Staatsministerium gewählte Konzept der dezentralen Abwicklung der DV-Aufgaben, sondern die zentrale Aufgabenabwicklung die wirtschaftlichste Lösung wäre. Das Staatsministerium blieb jedoch ohne weitere Untersuchungen bei seinen organisatorischen Festlegungen.

18.2.2 Bußgeld-Verfahren

Zuständig ist die Zentrale Bußgeldstelle. Sie besteht seit Oktober 1987 aus den beiden Dienststellen in München und Viechtach. In München werden die VOWi-Anzeigen der Polizeidienststellen aus dem Regierungsbezirk Oberbayern und der Landeshauptstadt München sowie der Gemeinden mit kommunaler Parküberwachung (KPÜ) aus ganz Bayern bearbeitet. Die Dienststelle in Viechtach ist für die Polizeidienststellen in den übrigen Regierungsbezirken zuständig.

18.3 Geschäftsanfall

18.3.1 Verkehrsordnungswidrigkeiten

Die VOWi-Stellen der Bayer. Landespolizei haben von 1986 bis 1988 jährlich knapp 5 Millionen Verkehrsordnungswidrigkeiten (Beanstandungen) im automatisierten Verfahren bearbeitet. Rund 30 v.H. des Gesamtaufkommens entfallen allein auf das Polizeipräsidium München, während der Anteil der übrigen sechs Präsidien zwischen 6 und 17 v.H. liegt (vgl. Zahlenübersicht 1).

Geschäftsanfall bei den VOWi-Stellen

Zahlenübersicht 1

Polizeipräsidium	Beanstandungen					
	1986		1987		1988	
	Anzahl	v.H.	Anzahl	v.H.	Anzahl	v.H.
München	1 556 869	31,7	1 553 293	32,6	1 453 499	29,4
Oberbayern	506 910	10,3	566 482	11,9	615 217	12,5
Niederbayern/ Oberpfalz	576 815	11,7	561 619	11,8	599 019	12,1
Oberfranken	287 800	5,9	282 769	5,9	360 461	7,3
Mittelfranken	805 170	16,4	787 256	16,5	847 268	17,2
Unterfranken	618 050	12,6	545 460	11,4	558 162	11,3
Schwaben	560 017	11,4	471 961	9,9	505 347	10,2
insgesamt	4 911 631	100,0	4 768 840	100,0	4 938 973	100,0

Der Anteil der Verwarnungstatbestände am Gesamtaufkommen der Beanstandungen lag 1986 landesweit bei 88,5 v.H., 1988 bei 92 v.H. Die Anzeigentatbestände sind in diesem Zeitraum um rd. 30 v.H. zurückgegangen, was vor allem auf die Anhebung des Mindestbetrags für ein Bußgeld von früher 50 DM auf 80 DM seit 1. April 1987 zurückzuführen ist (Zahlenübersicht 2).

Verwarnungs- und Anzeigentatbestände

Zahlenübersicht 2

Jahr	Beanstandungen insgesamt	davon			
		Verwarnungs- tatbestände		Anzeigen- tatbestände	
		Anzahl	v.H.	Anzahl	v.H.
1986	4 911 631	4 347 114	88,5	564 517	11,5
1987	4 768 840	4 329 458	90,8	439 382	9,2
1988	4 938 973	4 545 480	92,0	393 493	8,0

Der Rückgang der Beanstandungen durch die Polizei im Jahr 1987 von landesweit rd. 3 v.H. ist auf die verstärkte Übertragung der Befugnisse zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr auf die Gemeinden zurückzuführen.

Neben den im automatisierten Verfahren bearbeiteten Verkehrsordnungswidrigkeiten werden durch die Vollzugsdienststellen der Landespolizei noch rd. 150 000 Beanstandungen (insbesondere Anzeigentatbestände aus Verkehrsunfällen) manuell bearbeitet und direkt zur weiteren Bearbeitung der Zentralen Bußgeldstelle vorgelegt. Darüber hinaus wurden in den Jahren 1986 bis 1988 jeweils noch rd. 600 000 sogenannte Bar-Verwarnungen (Bezahlung unmittelbar beim Polizeibeamten gegen Quittung) erteilt.

Außerdem wurden durch Beamte der Bayer. Grenzpolizei 1988 rd. 185 000 Verkehrsordnungswidrigkeiten (darunter rd. 160 000 mit Verwarnungstatbeständen) festgestellt. Diese wurden bisher ausschließlich manuell bei den Vollzugsdienststellen der Grenzpolizei bearbeitet.

Von den Gemeinden mit kommunaler Parküberwachung wurden 1988 rd. 2,75 Mio Verwarnungen ausgesprochen.

Insgesamt wurden somit im Jahre 1988 in Bayern 8,6 Mio Verkehrsordnungswidrigkeiten festgestellt.

18.3.2 Bußgeld

Nach der Jahresstatistik der Zentralen Bußgeldstelle für 1988 wurden insgesamt 1,18 Mio Anzeigen vorgelegt und im gleichen Zeitraum 1,17 Mio Bußgeldbescheide (56 v.H. bei der Dienststelle in München und 44 v.H. in Viechtach) erlassen.

Ein Vergleich der Jahre 1986 bis 1988 zeigt deutlich, daß der Anteil der manuell erstellten Anzeigen weiter zurückgegangen ist. Waren es 1986 noch rd. 17 v.H., so wurden 1988 nur noch rd. 12 v.H. manuelle Anzeigen vorgelegt.

Die Einspruchsquote gegen die erlassenen Bußgeldbescheide ist 1988 gegenüber den Vorjahren leicht zurückgegangen. Insgesamt wurden 104 834 Einsprüche (= 8,9 v.H.) eingelegt, von denen letztlich 31 317 (rd. 30 v.H.) zur Einstellung des Verfahrens geführt haben. Daneben wurden noch 8900 Einsprüche (= 8,5 v.H.) durch einen Kostenbescheid gemäß § 25a Straßen-

verkehrsgesetz (sogenannte Halterhaftung) erledigt. In 34 424 Fällen (rd. 33 v.H.) wurde der Einspruch vom Betroffenen zurückgenommen.

18.4 Einnahmen

Der Freistaat Bayern hat im Jahr 1988 aus dem Bereich der Landespolizei 158 Mio DM an Verwarnungsgeldern und Bußgeldern eingenommen. Hinzu kamen noch rd. 4 Mio DM Einnahmen aus Verwarnungsgeldern, die von der Bayerischen Grenzpolizei erhoben wurden.

Die Gemeinden haben im Rahmen der kommunalen Parküberwachung im Jahr 1988 2,8 Mio Verwarnungen ausgesprochen. Der ORH schätzt die daraus erzielten Einnahmen der Kommunen auf rd. 40 Mio DM.

18.5 Kosten der derzeitigen VOWi-Bearbeitung

Die Bearbeitung von VOWi-Angelegenheiten bei der Bayer. Landespolizei und der Zentralen Bußgeldstelle verursacht insgesamt Kosten von jährlich 57 Mio DM. Sie ergaben sich aus dem eingesetzten Personal, der verwendeten Hard- und Software sowie den sonstigen Sachmitteln (z.B. Vordrucke, Räume, Post). Näheres zeigt die Zahlenübersicht 4:

Kosten der VOWi-Bearbeitung

Zahlenübersicht 4

Bereich	Sachbearbeitung und Verwaltung			Datenerfassung			Datenverarbeitung			Gesamt kosten TDM
	Personal		Sonstiges	Personal		Hard-, Soft- ware u.a.	Personal		Hard-, Soft- ware u.a.	
	Anzahl	Kosten		Anzahl	Kosten		Anzahl	Kosten		
		TDM	TDM		TDM	TDM		TDM	TDM	
Polizeipräsidium										
- München	75	5 463	983	18	1 061	51	12	953	296	8 807
- Oberbayern	45	3 232	465	17	1 017	120	10	825	362	6 021
- Niederbayern/ Oberpfalz	25	1 799	381	10	616	73	6	424	371	3 664
- Oberfranken	19	1 388	261	7	406	48	6	465	360	2 928
- Mittelfranken	51	3 664	555	10	622	51	5	397	231	5 520
- Unterfranken	25	1 832	382	10	578	68	6	424	303	3 587
- Schwaben	21	1 530	359	8	504	59	5	394	425	3 271
Zentrale Bußgeld- stelle	200	14 876	4 772	14	848	141	17	1 228	645	22 510
Landeskriminalamt								10	1 043	1 053
insgesamt	461	33 784	8 158	94	5 652	611	67	5 120	4 036	57 361

Die Kosten der VOWi-Ermittlung durch die örtlichen Polizeidienststellen, die vom ORH nicht untersucht wurden, sind darin nicht enthalten.

18.6 Schwachstellen der derzeitigen VOWi-Bearbeitung

Die derzeitige Aufbau- und Ablauforganisation weist Schwachstellen sowohl in der Sachbearbeitung und Verwaltung als auch in der Abwicklung der DV-Verfahren auf:

18.6.1 Sachbearbeitung

- Bei der Weiterleitung eines Falles an die Zentrale Bußgeldstelle mit dem Bußgeldvorschlag hat der Sachbearbeiter diesen bereits abschließend geprüft.

Der Sachbearbeiter der Zentralen Bußgeldstelle prüft den Fall in gewissem Umfang erneut, so daß insoweit ein doppelter Prüfaufwand entsteht.

- Die von der Zentralen Bußgeldstelle an die VOWi-Stellen zurückgeleiteten Fälle (Einspruch, Nachermittlungen) werden dort erneut geprüft, bevor sie in vielen Fällen für die eigentlichen Nachermittlungen an die örtliche Polizeidienststelle weitergeleitet werden. Dies verursacht ebenfalls Doppelarbeit.

- Betroffene Bürger wenden sich wegen der nicht leicht durchschaubaren Zuständigkeiten (örtliche Polizeistelle, zentrale VOWi-Stelle, Zentrale Bußgeldstelle) nicht selten an die unzuständige Stelle. Die notwendigen Aufklärungen, Weiterleitungen von Ferngesprächen und Schreiben sowie Nachforschungen über Einzahlungen verursachen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

- Einzahlungen von Verwarnungsgeldern, die zu einem Zeitpunkt bei den VOWi-Stellen eingehen, in dem bereits der Bußgeldvorschlag an die Zentrale Bußgeldstelle ergangen ist, werden als verspätete Zahlungen betrachtet und deshalb an den Einzahler zurücküberwiesen. Die derzeitige Verfahrensgestaltung ermöglicht es nicht, daß diese Zahlungen als Einnahmen verbleiben, um damit vor Erlass des Bußgeldbescheides die Angelegenheit als erledigt oder nach Erlass des Bußgeldbescheides die Einnahme als Bußgeldteilzahlung betrachten zu können. Die Rückzahlung und erneute Einzahlung bei der Zentralen Bußgeldstelle bedeutet nicht nur Mehrarbeit bei den Dienststellen, sondern stößt auch auf Unverständnis bei den betroffenen Bürgern.

- Zu einer VOWi-Anzeige wird in der Regel eine Akte bei der Zentralen Bußgeldstelle und der VOWi-Stelle angelegt (doppelte Aktenführung). Bei Weiterleitung der Akte an die VOWi-Stelle (z.B. im Falle des Einspruchs) wird bei der Zentralen Bußgeldstelle jeweils eine Fotokopie des Bußgeldbescheides gefertigt.
- Einige Schwächen sind auf die derzeitige Ausgestaltung der DV-Verfahren zurückzuführen. So verursacht beispielsweise die Vielzahl der erstellten Erfassungsbelege einen erheblichen Aktenumlauf mit ständigen Zugriffen auf die Registratur. Ebenso erfordert die nicht mögliche Abänderung gespeicherter Falldaten nicht selten die vollständige Neuerfassung der Daten.

18.6.2 DV-Verfahren

- Obwohl es sich bei den VOWi- und Bußgeldverfahren fast ausschließlich um Stapelverfahren handelt, werden die DV-Arbeiten für die Bayerische Polizei nicht in einer DV-Stelle, sondern in acht Rechenzentren abgewickelt. Dies erfordert gegenüber der Nutzung einer Anlage (gegebenenfalls Mitbenutzung einer vorhandenen Rechenstelle im staatlichen Bereich) einen erheblichen Mehraufwand.
- Wegen des Einsatzes von DV-Anlagen zweier verschiedener Hersteller ist das VOWi-Verfahren zumindest DV-technisch nicht kompatibel. Programmanpassungen bzw. -weiterentwicklungen erfordern deshalb den doppelten Entwicklungsaufwand. Die Aufteilung der Entwicklungsarbeiten auf mehrere Polizeipräsidien bringt zusätzliche Probleme bei der Organisation, Koordinierung und Abstimmung der notwendigen Maßnahmen mit sich.
- Die im VOWi-Verfahren erfaßten und gespeicherten Fälle werden bei der Weiterleitung an die Zentrale Bußgeldstelle dort erneut gespeichert (Datenredundanz) und teilweise wegen der andersartigen Strukturierung des Datensatzes bei der Zentralen Bußgeldstelle erneut erfaßt.
- Beim derzeitigen VOWi-Verfahren können nicht alle VOWi-Anzeigen in das automatisierte Verfahren einbezogen werden. Diese Anzeigen müssen durch die örtlichen Polizeidienststellen unmittelbar an die Zentrale Bußgeldstelle geleitet werden, wo sie mit Mehraufwand gesondert und überwiegend manuell bearbeitet werden.

18.7 Alternativen zur derzeitigen Organisation

Nach Auffassung des ORH können die Schwächen der derzeitigen Organisation nur durch umfassende organisatorische Änderungen behoben werden. Er hat die Vor- und Nachteile der wichtigsten organisatorischen Alternativen einander gegenübergestellt und kommt zu dem Ergebnis, daß eine zentrale Organisationsform mit folgender grundsätzlicher Gestaltung die vorteilhafteste Lösung wäre:

- Die bisherigen Tätigkeiten der Zentralen Bußgeldstelle und der VOWi-Stellen bei der Landespolizei werden für ganz Bayern in einer zentralen Dienststelle zusammengefaßt.
- Die gesamten Aufgaben der Datenverarbeitung (Verfahrensentwicklung, Rechenzentrumsbetrieb usw.) werden für die VOWi-Angelegenheiten durch die Zentralstelle übernommen. Ein entsprechendes Rechenzentrum wird in der Zentralstelle errichtet.
- In der Zentralstelle wird eine Datenerfassungsstelle für alle anfallenden Erfassungsarbeiten eingerichtet. Die örtlichen Polizeidienststellen übersenden deshalb ihre VOWi-Urbelege unmittelbar an die Zentralstelle.
- Die vorhandenen DV-Anwendungen werden unter Ausschöpfung aller Automationsmöglichkeiten zu einem einheitlichen DV-Verfahren neu- bzw. umgestaltet. Dem Sachbearbeiter wird ein Dialogsystem zur Verfügung gestellt, das ihm weitestgehend eine aktenlose Bearbeitung ermöglicht.

Der ORH hat ihm wichtig erscheinende Details der organisatorischen Ausgestaltung einer derartigen Zentralstelle dem Staatsministerium dargelegt und darauf hingewiesen, daß die konkrete Verfahrensgestaltung der Verwaltung vorbehalten bleibt.

18.8 Aufwand/Kosten bei einer Zentralstelle zur Bearbeitung aller Verkehrswidrigkeiten in Bayern

- 18.8.1** Der ORH hat den Personalbedarf und die Aufwendungen für Hard- und Software sowie für sonstige Sachmittel der von ihm vorgeschlagenen Zentralstelle ermittelt und ist zu einem jährlichen Kostenaufwand von 25,3 Mio DM gelangt.

Dabei ist er für die **Sachbearbeitung und Verwaltung** davon ausgegangen, daß die Normalfälle bei richtiger Verfahrensgestaltung möglichst vollautomatisch abgewickelt werden können und daß für die Bearbeitung der übrigen Fälle eine umfassende Unterstützung der Sachbearbeiter durch die Dialogverarbeitung gewährleistet ist. Der ORH hat dem Staatsministerium dazu konkrete Maßnahmen für die Erreichung dieser Ziele vorgeschlagen.

Im Bereich der **Datenerfassung** ist es nach Auffassung des ORH bei einer Zentralisierung ohne weiteres möglich, die automatische Beleglesung umfassend einzusetzen. Unter Berücksichtigung der manuellen Nacherfassung der fehlerhaft gelesenen Daten, der notwendigen Vor- und Nachbearbeitung der Erfassungsbelege und der Betreuung des Erfassungssystems dürften bei der maschinellen Belegerfassung etwa 20 v.H. des für die manuelle Erfassung notwendigen Personals ausreichend sein. Die Anforderungen an die **Datenverarbeitung** (Rechenzentrumsbetrieb, Verfahrensentwicklung etc.) wurden nach den Erkenntnissen des derzeitigen DV-Einsatzes im VOWi-Bereich, dem zu erwartenden Geschäftsanfall und nach den Prüfungserfahrungen des ORH mit Rechenzentren vergleichbarer Größenordnungen ermittelt.

18.8.2 Die Gegenüberstellung der Kosten der derzeitigen Organisation (57 Mio DM) und der vorgeschlagenen Zentralstelle (25,3 Mio DM) zeigt, daß durch die Errichtung einer Zentralstelle in der vom ORH aufgezeigten Ausgestaltung eine **Kosteneinsparung von jährlich mindestens 30 Mio DM** erzielt werden könnte.

Neben diesen Kosteneinsparungen sprechen noch weitere Vorteile für die Errichtung einer Zentralstelle:

- Durch die Bearbeitung aller Fälle in einer Zentralstelle und den Einsatz eines einheitlichen DV-Verfahrens kann eine schnelle und nachhaltige Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie die Gleichbehandlung der Betroffenen eher gewährleistet werden.
- Arbeitsspitzen können durch die größere Personalkapazität der Zentralstelle wesentlich besser als bei den kleinen VOWi-Stellen bewältigt werden.
- Durch die eigenen Ermittlungsmaßnahmen der Zentralstelle (z.B. Aufenthaltsermittlung) wird eine weitere Arbeitsentlastung der örtlichen Polizeidienststellen erreicht. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft

- werden, ob nicht die Filme aus Radarkontrollen der Zentralstelle übergeben werden sollten, damit dort im Bedarfsfall Lichtbilder rasch und zur Entlastung der örtlichen Lichtbildstellen erstellt werden können.
- Durch die personelle und maschinelle Leistungsfähigkeit der Zentralstelle wird es möglich, nicht nur Verkehrsordnungswidrigkeiten, sondern auch weitere Ordnungswidrigkeiten in die zentrale Bearbeitung einzubeziehen (z.B. Ordnungswidrigkeiten aus Umweltdelikten). Ob dies jeweils wirtschaftlich vertretbar ist, hängt entscheidend vom Anfall ab.
 - Durch die Speicherung der Ablaufdaten zu jedem VOWi-Fall sowie die Abspeicherung aller VOWi-Fälle der Bayer. Polizei auf einer zentralen Datenbank werden umfassende statistische Auswertungsmöglichkeiten geschaffen. Hier kann ein wichtiges Führungsinstrument sowohl für die Zentralstelle als auch für die örtlichen Polizeidienststellen (z.B. als Entscheidungshilfe für verkehrsüberwachende Maßnahmen) zur Verfügung gestellt werden. Außerdem würden dadurch auch die mit nicht unerheblichem Aufwand manuell geführten Statistiken bei den örtlichen Dienststellen, den VOWi-Stellen sowie der ZBS entbehrlich.
 - Aufgrund der zentralen Speicherung aller VOWi-Fälle in Bayern kann jeder Verfahrensbeteiligte von seiner örtlichen Polizeidienststelle die erwünschten Auskünfte erhalten (Verfahrensstand etc.), was eine erhebliche Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit des VOWi-Verfahrens darstellt.
 - Bei der aufgezeigten zentralen VOWi-Bearbeitung besteht die Möglichkeit, die gesamten Belege zu einem VOWi-Fall, somit insbesondere auch die Ermittlungsakten zu einem Verkehrsunfall, nur bei der Zentralstelle zu führen. Die örtlichen Polizeidienststellen könnten zusätzlich von Verwaltungsarbeiten entlastet werden.
 - Das zentrale DV-Verfahren ermöglicht die bei einem Massenverfahren dringend erforderlichen schnellen Verfahrensanpassungen aufgrund rechtlicher oder DV-technischer Veränderungen. Dies zeigt beispielsweise das Verfahren bei der Einführung der sog. Halterhaftung. Während bei der zentral geführten ZBS das automatisierte Verfahren für die Halterhaftung bereits bei Gesetzeserlaß realisiert war, kam das automatisierte Verfahren für die Halterhaftung bei den Polizeipräsidien sehr verspätet zum Einsatz.

- Das automatisierte VOWi-Verfahren beansprucht derzeit die Kapazität der Rechenzentren der Flächenpräsidien fast völlig und die der Präsidien der Ballungsräume zu einem erheblichen Teil. Durch die Verlagerung der DV-Aufgaben auf die Zentralstelle können somit die Rechenzentren der Flächenpräsidien gänzlich und die der Ballungsraumpräsidien zu den entsprechenden Teilen abgebaut werden. Hinsichtlich der VOWi-Datenerfassungsstellen bei den Polizeidirektionen geht der ORH davon aus, daß diese DV-Systeme im Rahmen des neuen DV-Gesamtkonzeptes der Bayer. Landespolizei ohnehin abgebaut werden.

18.8.3 Diese Zentralstelle sollte nicht in den Ballungsräumen München und Nürnberg errichtet werden, in denen es schwierig ist, geeignetes Personal zu bekommen. Als Sitz dieser Zentralstelle bietet sich die Stadt Viechtach an, in der jetzt schon ein großer Teil der Zentralen Bußgeldstelle angesiedelt ist. Diese Stelle könnte entsprechend umgestaltet und erweitert sowie mit den notwendigen DV-Systemen und sonstigen technischen Einrichtungen ausgestattet werden.

In der neuen Zentralstelle sollten auch die VOWi-Arbeiten der Grenzpolizei, die bisher immer noch manuell bearbeitet werden, automatisiert und damit wesentlich kostengünstiger als bisher abgewickelt werden.

18.9 Stellungnahme der Verwaltung

Zu den Feststellungen des ORH hat das Staatsministerium im wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

- Dem EDV-Einsatz bei der Bayerischen Polizei liege eine Gesamtkonzeption zugrunde, die sich hauptsächlich nach der bestehenden Polizeiorganisation richte. Die Wirtschaftlichkeit orientiere sich vor allem an polizeitaktischen und sicherheitspolitischen Anforderungen und nicht an rein technischen Vorgaben.

Das Verfahren zur Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten und das Bußgeldverfahren seien Bestandteile der Konzeption des Informationssystems der Bayer. Polizei; sie könnten nicht isoliert betrachtet werden, da sonst Fehlschlüsse unvermeidlich wären.

- Das vom ORH festgestellte Einsparungspotential bei der Sachbearbeitung und Verwaltung erscheine zu hoch. Das Verkehrsordnungswidrigkeiten- und Bußgeldverfahren sei schon weitgehend automatisiert und könne nur in

den Einzelabläufen verbessert werden. Bei der zentralen Lösung seien zwar Verbesserungen, aber keine Rationalisierungserfolge in der vom ORH angegebenen Größenordnung zu erwarten.

- Die vom ORH berechnete Personalreduzierung bei der Datenerfassung sei unrealistisch. Die optische Beleglesung des Verwarnungsscheins werde nicht den erwarteten Effekt bringen. Erst nach dem Vorliegen der Testergebnisse könne der Rationalisierungseffekt fundiert dargestellt werden.
- In der Datenverarbeitung sei bei einer Zentralstellenlösung eher mit höheren Personal- und Sachaufwendungen zu rechnen, weil die verstärkte DV-Ausstattung der Zentrale zusätzlich bereitgestellt werden müßte, die Polizeipräsidien aber für die übrigen polizeilichen Verfahren ohnehin mit Hardware und Personal ausgestattet bleiben müßten. Die VOWi-Verfahren könnten dort in den betriebsschwachen Zeiten DV-mäßig ohne größere zusätzliche Aufwendungen abgewickelt werden.
- Bei der vom ORH vorgeschlagenen Zentralisierung werde keine Rücksicht auf die betroffenen Bürger und die Bediensteten genommen.
- Eine Reihe von Notwendigkeiten bei einer Zentralisierung der DV-mäßigen Abwicklung und der Sachbearbeitung wie z.B. die Verstärkung der Zentralbehörde, die einem Neuaufbau gleichkomme, oder die Neukonzipierung und -realisierung des Verfahrens seien vom zeitlichen Ablauf und den Kosten her unberücksichtigt geblieben.

Zusammenfassend weist das Staatsministerium darauf hin, daß das Verfahren zur Abwicklung der VOWi-Angelegenheiten nicht losgelöst von den übrigen Verfahren der Polizei betrachtet werden dürfe. Die vom ORH errechnete Einsparungsmöglichkeit von mindestens 30 Mio DM erscheine ihm erheblich zu hoch. Eine beim Staatsministerium eingerichtete Arbeitsgruppe werde verschiedene alternative Modelle prüfen und konkrete Vorschläge für die Weiterentwicklung der Verfahren bei der Polizei und der ZBS auf der Grundlage des DV-Gesamtkonzeptes der Bayer. Polizei bis etwa Mitte 1991 vorlegen.

18.10 Zusammenfassende Bewertung

Aus der Sicht des ORH ist zu diesen Einwendungen zu bemerken:

- Das VOWi-Verfahren ist bis heute, also rd. 13 Jahre nach den entsprechenden Festlegungen des Staatsministeriums, noch nicht in eine DV-Gesamtkonzeption der Bayerischen Polizei eingebunden, sondern wird sowohl fachlich als auch organisatorisch und DV-technisch als eigenständiges Verfahren eingesetzt. Unseres Erachtens besteht für eine solche Einbindung auch kein praktisches Bedürfnis. Im übrigen wäre auch bei der vom ORH vorgeschlagenen organisatorischen Lösung der VOWi-Bearbeitung eine Einbindung in ein Gesamtkonzept ohne weiteres möglich, falls sich dies später doch als notwendig erweisen sollte.

Die vom ORH vorgeschlagene Konzeption der VOWi-Bearbeitung ist gegenüber jeder anderen Lösung die wirtschaftlichste. Sie gewährleistet auch eine ordnungsgemäße und optimale Bewältigung der polizeilichen Aufgaben in diesem Bereich. Polizeitaktische oder sicherheitspolitische Anforderungen werden nicht tangiert.

- Das festgestellte Einsparungspotential bei der Sachbearbeitung und Verwaltung wird vom Staatsministerium nur ganz pauschal angezweifelt. Zu dem vom ORH konkret festgestellten Zeitaufwand für die verschiedenen Tätigkeiten vor und nach der Neuorganisation werden keine näheren Aussagen gemacht.
- Im Bereich der Datenerfassung wurden vom ORH für die optische Belegung 20 v.H. des Personals angesetzt, das sonst bei manueller Datenerfassung notwendig wäre. Prüfungserfahrungen aus anderen Anwendungsbereichen zeigen, daß dieser Wert durchaus erreicht werden kann. Außerdem können auf diesem Sektor noch weitere technologische Verbesserungen erwartet werden.
- Bei der Aussage, daß im Bereich der Datenverarbeitung bei einer Zentralstellenlösung eher mit höheren Personal- und Sachaufwendungen zu rechnen ist, unterstellt das Staatsministerium, daß trotz der Errichtung der Zentralstelle die bisherige Ausstattung der Präsidien mit DV-Anlagen und -geräten und DV-Personal bestehen bleiben muß. Tatsächlich können aber durch die Aufgabenverlagerung die Rechenzentren der Ballungsraumpräsidien, insbesondere im Bereich der Vor- und Nachbearbeitung, wesentlich entlastet, die der Flächenpräsidien gänzlich abgebaut

werden. Die übrigen nach dem bisherigen Konzept vorgesehenen polizeilichen DV-Verfahren können durchaus ohne eigene Rechenzentren bei den Präsidien abgewickelt werden. Dies muß allerdings in das DV-Gesamtkonzept einbezogen werden, worauf der ORH bereits früher hingewiesen hat.

- Der ORH hat das jährliche Einsparungspotential festgestellt, das nach vollständiger Umstellung der Organisation und Automation bei einer Zentralstelle zu erwarten ist. Es trifft zu, daß in eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die zeitlichen und kostenmäßigen Faktoren einer Verfahrensumstellung einzubeziehen sind. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß auch die derzeit vorgesehenen Verfahrensumgestaltungen (neues Datenbanksystem bei den Flächenpräsidien, eigene Rechenstelle für die ZBS) einen nicht unerheblichen personellen und sächlichen Aufwand verursachen würden. Im übrigen würde die Einbeziehung dieser Faktoren in eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsrechnung das positive Gesamtergebnis nicht verändern.
- Die Bürgerfreundlichkeit des VOWi-Verfahrens wird durch die vom ORH vorgeschlagene Zentralisierung nicht, wie vom Staatsministerium behauptet, verschlechtert, sondern durch die bereits erwähnte Anschlußmöglichkeit der örtlichen Polizeidienststellen an das zentrale System verbessert.
- Der Hinweis, die vorgeschlagene Bearbeitung der VOWi-Angelegenheiten an einer Stelle außerhalb der Ballungsräume erfolge gegen die Interessen der Bediensteten, widerspricht den Erfahrungen, daß viele Bedienstete nur ungern und nur befristet Dienst in den Ballungsräumen leisten.

Durch den Vorschlag des ORH würde auch dem Anliegen des Landtags Rechnung getragen, nach dem Aufgaben zentraler Behörden durch konsequente Nutzung moderner Kommunikationsmittel an Dienststellen außerhalb von Ballungsräumen verlagert werden sollen¹⁾. Wesentliche Gesichtspunkte hierfür sind vor allem

- heimatnaher Einsatz von Arbeitskräften,
- Entlastung der Ballungsräume und
- Stärkung des ländlichen Raumes.

1) vgl. Beschluß vom 11. Juli 1990, Drucksache 11/17612

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

Bei der Abwicklung von Mietverträgen über Datenverarbeitungsanlagen und -geräten sind Unregelmäßigkeiten aufgetreten, die zu einer Klage eines Refinanzierungsinstituts auf Zahlung von 11,2 Mio DM zuzüglich Zinsen gegen den Staat geführt haben.

19.1 Allgemeines

Der ORH hat bereits in seinem Jahresbericht 1989 über eine Prüfung der Vertragsgestaltung und des Vertragsvollzugs bei der Beschaffung von Datenverarbeitungsanlagen und -geräten im Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten berichtet (TNR. 16). Zur Abgeltung von Mietforderungen und Schadensersatzansprüchen aus den Verträgen mit einem Vermieter (Leasinggeber) sind seinerzeit mit zwei Refinanzierungsinstituten außergerichtliche Vergleiche abgeschlossen worden. Für den Staat sind dadurch Mehrkosten von über 7 Mio DM entstanden.

Der ORH hat daraufhin im Jahre 1989 alle übrigen Verträge dieses Vermieters im staatlichen Bereich geprüft (Staatsministerium des Innern und Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung). Während beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung nichts zu beanstanden war, stellte sich beim Staatsministerium des Innern heraus, daß dort ebenfalls Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind. Betroffen waren davon die Verträge im Bereich der Polizei mit einem Investitionsvolumen (Kaufpreis) von 5,2 Mio DM bei einem Gesamtvolumen von rd. 24,7 Mio DM.

19.2 Vertragsgestaltung

Die von den Polizeidienststellen (Polizeipräsidien, Polizeiverwaltungsamt - PVA -) abgeschlossenen Verträge entsprachen nach Form und Regelungsinhalt den mit demselben Vermieter in anderen Geschäftsbereichen getroffenen Vereinbarungen. Sie bestanden ebenfalls aus mehreren selbständigen Urkunden, und zwar aus dem Mietvertrag, dem Geräteschein mit Anhang, einer ergänzenden Vereinbarung und gegebenenfalls einer zusätzlichen Vereinbarung, die teilweise alle am gleichen Tag abgeschlossen waren. Die Mietverträge und die Gerätescheine selbst enthielten keine Hinweise auf die bestehenden ergänzenden oder zusätzlichen Vereinbarungen, obwohl in diesen Urkunden wesentliche Änderungen - beispielsweise die Möglichkeit der vorzeitigen Kündigung der Verträge und damit die Verkürzung der Laufzeit oder eine Kaufoption - vereinbart waren.

19.3 Unregelmäßigkeiten bei der Vertragsabwicklung

19.3.1 Am 20. Dezember 1984 wurde zwischen dem PVA und dem Vermieter ein Mietvertrag mit einem Geräteschein über DV-Geräte für die Polizeidirektionen mit einer mtl. Miete von 61 079 DM und einer Vertragsdauer von 60 Monaten abgeschlossen. In einer ergänzenden Vereinbarung vom selben Tag wurden die Möglichkeit der vorzeitigen Kündigung, des Erwerbs zum Restwert und eine geringere Mietrate ab dem 55. Monat festgelegt sowie in einer zusätzlichen Vereinbarung die Wirksamkeit des Vertrages mit Übergabe der Geräte vereinbart. In einem Anhang zum Geräteschein waren Art und Anzahl der Geräte sowie ihr Kaufpreis angegeben. Die Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag wurden an ein Refinanzierungsinstitut abgetreten.

In der Folgezeit wurde von einem Sachgebietsleiter im Staatsministerium des Innern unter dem Datum des 8. August 1985 ein weiterer, in verschiedenen Fassungen vorliegender Geräteschein zu diesem Mietvertrag über "diverse Datenterminals" mit einer mtl. Miete von 61 079 bzw. 63 089 DM und einer Vertragsdauer von 120 Monaten unterzeichnet. Auf diesem Geräteschein wurde gleichzeitig bestätigt, daß die Geräte betriebsbereit installiert sind und einer Übertragung der Rechte und Pflichten an das Refinanzierungsinstitut zugestimmt wird. Nach einigen der Fassungen dieses Gerätescheins soll zudem die vorzeitige Kündigungsmöglichkeit nach den ergänzenden Vereinbarungen zum Mietvertrag nicht bestehen.

In Wirklichkeit waren keine zusätzlichen Geräte geliefert und installiert worden; es bestand auch keine Absicht von seiten des zuständigen PVA, zusätzliche Geräte anzumieten oder die Vertragsdauer für die bereits angemieteten Geräte auf einen für die Verhältnisse auf dem DV-Sektor ungewöhnlich langen Zeitraum von 120 Monaten zu verlängern.

Diesen Geräteschein hat der Vermieter gleichfalls dem Refinanzierungsinstitut vorgelegt. Zusätzliche Mietzahlungen wurden aufgrund dieses Gerätescheins vom Staat nicht geleistet. Als Ende 1987/Anfang 1988 die Handlungsweise des Vermieters bekannt wurde, forderte das Refinanzierungsinstitut vom Freistaat Bayern Schadensersatz in Höhe von rd. 3 Mio DM.

19.3.2 Im Rahmen einer Nachrüstung der DV-Anlagen und -geräte bei den Polizeidirektionen wurde zum Mietvertrag vom 20. Dezember 1984 am 12. Dezember 1985/13. Januar 1986 ein weiterer Geräteschein von dem PVA und dem Vermieter mit einer mtl. Miete einschließlich Mehrwertsteuer von 7 030,55 DM und einer Vertragsdauer von 60 Monaten zum 1. Dezember 1985 unterzeichnet.

Nach der ergänzenden Vereinbarung zum Mietvertrag war gleichfalls die Möglichkeit gegeben, die Vertragsdauer abzukürzen und die Geräte zu ihrem Restwert zu erwerben.

Noch vor Zustandekommen dieser Vereinbarung wurde wiederum vom oben genannten Sachgebietsleiter ein weiterer Geräteschein am 1. Januar 1986 über die "Erhöhung der Monatsmiete um 7 030,55 DM" unterzeichnet. In diesem Geräteschein waren weder die Vertragsdauer noch die genaue Bezeichnung der Geräte, ihr Aufstellungsort und die Grundmiete, auf die sich die Erhöhung bezog, festgelegt. Es wurde allerdings bestätigt, daß die Geräte betriebsbereit sind, der Übertragung aller Rechte und Pflichten an das Refinanzierungsinstitut zugestimmt wird und die ergänzende Vereinbarung zum Mietvertrag ebenfalls nicht gelten soll.

Zum Geräteschein vom 1. Januar 1986 wurden weder zusätzliche Geräte geliefert noch war vom zuständigen PVA vorgesehen, zusätzliche Geräte zu beschaffen. Der Geräteschein wurde wieder von demselben Institut refinanziert.

Vom Refinanzierungsinstitut wurden aufgrund dieses Gerätescheins Ansprüche in Höhe von 230 000 DM geltend gemacht.

- 19.3.3 Ebenfalls zum Mietvertrag vom 20. Dezember 1984 wurde von demselben Sachgebietsleiter am 25. April 1986 ein weiterer Geräteschein "aufgrund zusätzlicher Installationen" mit einer wtl. Miete von 6 072,30 DM unterzeichnet.

Der Vermieter hat diesen Betrag auf 76 072,30 DM abgeändert und dies später auch eingestanden. Die Vertragsdauer von 120 Monaten ist von ihm gleichfalls nachträglich in den Geräteschein eingesetzt worden. Er hat diesen Geräteschein ebenfalls von demselben Institut refinanzieren lassen.

Auch in diesem Fall sind keine Geräte geliefert worden.

Vom Refinanzierungsinstitut wird Ersatz des ihm entstandenen Schadens von rd. 5,6 Mio DM zuzüglich rd. 891 000 DM aus Rückzahlung des Vorsteuerabzuges beansprucht.

- 19.3.4 In der zweiten Hälfte des Jahres 1987 wurde ein weiterer Mietvertrag mit dem Vermieter abgeschlossen und weitere Gerätescheine über DV-Ausstattung von drei Polizeidienststellen unterzeichnet. Der Vermieter hat diese ebenfalls refinanziert und dazu nach eigenem Eingeständnis z.T. die Unter-

schriften bei der Zustimmung zur Übertragung der Rechte und Pflichten gefälscht. Da der Vermieter seinen Zahlungsverpflichtungen aus den Kaufverträgen mit einer Herstellerfirma nicht mehr nachgekommen ist, ist die Herstellerfirma von den Kaufverträgen zurückgetreten; ein weiterer Kaufvertrag ist mangels Gegenzeichnung durch eine andere Firma nicht zustande gekommen. Beide Hersteller haben jedoch der Verwaltung angeboten, die bereits ausgelieferten und in Betrieb genommenen Geräte zu Sonderkonditionen zu erwerben oder über Leasing-Tochtergesellschaften anzumieten. Mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen wurden diese Angebote angenommen und von den zuständigen Polizeidienststellen die entsprechenden Verträge abgeschlossen.

Auch in diesen Fällen hat das Refinanzierungsinstitut vom Staat Ersatz des Schadens, zusammen rd. 1,4 Mio DM gefordert.

19.4 Finanzieller Schaden

Das Refinanzierungsinstitut hat inzwischen den Freistaat Bayern auf Zahlung von rd. 11,2 Mio DM zuzüglich Zinsen verklagt. Da eine gerichtliche Entscheidung noch nicht vorliegt, kann die endgültige Höhe des Schadens z.Z. nicht beziffert werden.

Gegen den Vermieter wurde vom Refinanzierungsinstitut wie auch vom Staatsministerium Strafanzeige wegen Konkursstraftaten, Urkundenfälschung u.a. erstattet.

Der vorgenannte Sachgebietsleiter im Staatsministerium wurde im Juli 1989 vorläufig des Dienstes enthoben; gegen ihn ist neben einem förmlichen Disziplinarverfahren auf Strafanzeige des Staatsministeriums ein staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren anhängig.

EINZELPLAN 04
(Staatsministerium der Justiz)

20 Anwärterbezüge für Rechtsreferendare und Unterhaltsbeihilfen für Rechtspraktikanten

(Kap. 04 04 Tit. 422 26)

Der ORH schlägt vor, die mündliche Prüfung in der zweiten juristischen Staatsprüfung unmittelbar nach Beendigung des zweieinhalbjährigen Vorbereitungsdienstes abzuhalten. Damit könnten jährlich Anwärterbezüge und Unterhaltsbeihilfen in Höhe von mindestens 6 Mio DM eingespart werden; darüber hinaus würde sich für bis zu 2000 Juristen pro Jahr die Zeit bis zum Erwerb der Befähigung zum Richteramt jeweils um einige Monate verkürzen.

20.1 Voraussetzung für den Zugang zu den meisten juristischen Berufen ist die Befähigung zum Richteramt. Die Befähigung zum Richteramt erwirbt nach § 5 Deutsches Richtergesetz (DRiG), wer ein rechtswissenschaftliches Studium an einer Universität mit der ersten Staatsprüfung und einen anschließenden Vorbereitungsdienst mit der zweiten Staatsprüfung abschließt. Derzeit sind nach § 5 b DRiG zweieinhalb Jahre Vorbereitungsdienst vorgeschrieben; davon entfallen zwei Jahre auf die sog. Pflichtstationen und ein halbes Jahr auf die sog. Wahlstation.

Der schriftliche Teil der zweiten Staatsprüfung umfaßt in Bayern zwölf Aufsichtsarbeiten. Davon sind elf am Ende der zweijährigen Ausbildung in den Pflichtstationen zu fertigen; ihre Bewertung ist normalerweise nach etwa einem halben Jahr, also am Ende des zweieinhalbjährigen Vorbereitungsdienstes abgeschlossen. Die zwölfte Aufsichtsarbeit ist gegen Ende der halbjährigen Wahlstation, also am Ende des zweieinhalbjährigen Vorbereitungsdienstes, zu fertigen. Die Fertigung der Pflichtaufgaben am Ende der letzten Pflichtstation und die getrennte Bearbeitung der schriftlichen Wahlaufgabe nach Absolvierung der Wahlstation sind bundesrechtlich vorgegeben.

Die Bewertung der zwölften Aufsichtsarbeit nimmt mindestens drei Monate in Anspruch; erst danach erfolgt die Ladung zur mündlichen Prüfung. Die mündliche Prüfung selbst (Gesamtprüfungsdauer je Prüfungsteilnehmer etwa 50 Minuten) nimmt im ganzen etwa zwei Monate in Anspruch.

Insgesamt dauert der Vorbereitungsdienst im Durchschnitt mindestens drei Jahre, weil zu dem vorgeschriebenen Vorbereitungsdienst von zweieinhalb Jahren noch die Zeit bis zur mündlichen Prüfung (Prüfungszeit) hinzukommt.

Während des Vorbereitungsdienstes einschließlich der Prüfungszeit werden Anwärterbezüge oder Unterhaltsbeihilfen in Höhe der Anwärterbezüge gewährt. Der Vorbereitungsdienst endet im allgemeinen mit dem Tag der Bekanntgabe der Prüfungsgesamtnote am Ende der mündlichen Prüfung (§ 58 Abs. 1 Nr. 1 der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Juristen - JAPO); nach § 60 Bundesbesoldungsgesetz werden die Anwärterbezüge bzw. Unterhaltsbeiträge allerdings bis zum Ende des laufenden Monats weiter gewährt.

20.2 Die Zahl der Bezieher von Anwärterbezügen und Unterhaltsbeihilfen hat sich von 1986 bis 1989 wie folgt entwickelt:

**Rechtsreferendare/
Rechtspraktikanten** Zahlenübersicht

Zahlmonat	Anzahl	Durchschnitt	Index
1986			
März	3 506	3 540	100,0
Juni	3 313		
September	3 616		
Dezember	3 727		
1987			
März	3 453	3 797	107,2
Juni	3 712		
September	3 868		
Dezember	4 156		
1988			
März	4 184	4 300	121,4
Juni	4 179		
September	4 380		
Dezember	4 457		
1989			
März	4 296	4 390	124,0
Juni	4 577		
September	3 979		
Dezember	4 710		

Die Anwärterbezüge/Unterhaltsbeihilfen sind von 82,3 Mio DM im Jahr 1986 auf 104,0 Mio DM im Jahr 1989 gestiegen. Die **monatlichen** Anwärterbezüge/Unterhaltsbeihilfen belaufen sich derzeit für jeden Einstellungs- bzw. Prüfungstermin (derzeit je zwei pro Jahr) auf rd. **1,6 Mio DM**.

20.3 Nach Auffassung des ORH ließe sich die **Prüfungszeit** (d.i. die Zeit zwischen dem Ende der zweieinhalbjährigen Ausbildung - § 5 b DRiG, § 35 JAPO - und dem Ausscheiden aus dem Vorbereitungsdienst - § 58 JAPO -) beträchtlich verkürzen, wenn die mündliche Prüfung am Ende der Ausbildungszeit unmittelbar im Anschluß an die **zwölfte** Aufsichtsarbeit (Wahlaufgabe) abgehalten würde. Das hätte zwar zur Folge, daß

- im Zeitpunkt der mündlichen Prüfung lediglich das Ergebnis der elf Pflichtaufgaben, nicht aber der Wahlaufgabe bekannt wäre;
- nur die Prüfungsteilnehmer von der mündlichen Prüfung ausgeschlossen wären, bei denen bereits nach dem Ergebnis der elf Pflichtaufgaben feststeht, daß die Prüfung nicht bestanden ist.

Dem stünden jedoch an Vorteilen gegenüber; daß

- die **gesamte** Ausbildungszeit ohne Verkürzung des zweieinhalbjährigen Vorbereitungsdienstes (§ 5 b Abs. 1 S. 1 DRiG) um einige Monate verringert werden könnte;
- mit dem Abschluß der Bewertung der Wahlaufgabe allen Prüfungsteilnehmern gleichzeitig das endgültige Gesamtergebnis der Prüfung bekanntgegeben werden könnte; das hätte für die Prüfungsteilnehmer mehr formale Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und für den Staat einen frühen umfassenden Überblick bei der Anstellung der Probebeamten und -richter zur Folge;
- pro Prüfungstermin Bezüge in Höhe von mindestens 3 Mio DM (pro Jahr also 6 Mio DM) eingespart werden könnten.

Der ORH hat deshalb angeregt, durch eine Änderung der maßgeblichen Vorschriften die Voraussetzungen für eine entsprechende Verkürzung der Prüfungszeit zu schaffen. Er hat dabei darauf hingewiesen, daß bereits jetzt eine Reihe von bayerischen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen für Staatsprüfungen die mündlichen Prüfungen unmittelbar nach der schriftlichen

Prüfung und noch vor dem Bekanntwerden des Ergebnisses der schriftlichen Prüfung vorsehen.¹⁾

20.4 Das Staatsministerium führt aus, es habe durch Ausschöpfung der ihm möglichen personellen und organisatorischen Maßnahmen eine Verlängerung der Prüfungszeiten vermieden, obwohl die Zahl der Prüfungsteilnehmer innerhalb von zehn Jahren von 300 bis 400 pro Termin auf nunmehr 900 bis 1000 pro Termin gestiegen sei. Es sei ihm ein stetes Anliegen, "jederzeit auf die Verkürzung der Prüfungszeiten und die Verringerung der Kosten bedacht zu sein".

Entscheidende Bedenken gegen den Vorschlag des ORH, die Prüfungszeit durch eine Vorverlegung der mündlichen Prüfung zu verkürzen, ergäben sich aus § 5 d Abs. 3 S. 1 DRiG, wonach das Prüfungsorgan von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote abweichen kann, wenn dies aufgrund des Gesamteindrucks den Leistungsstand des Kandidaten besser kennzeichnet. Diese Gesamtnote würde nach dem Vorschlag des ORH zum Zeitpunkt der Entscheidung am Schluß der mündlichen Prüfung nicht vorliegen. Eine zeitliche Verschiebung oder die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf ein anderes Prüfungsorgan komme nicht in Betracht, weil für die Entscheidung nach § 5 d Abs. 3 S. 1 DRiG der Gesamteindruck maßgeblich sei, zu dem auch der persönliche Eindruck aufgrund der mündlichen Prüfung gehöre. Die Wertung nach § 5 d Abs. 3 S. 1 DRiG erfordere zudem neben der Überprüfung aller Leistungen auch die im Vorgespräch zur mündlichen Prüfung zutage getretenen Umstände. Diese Umstände könnten durch eine schriftliche Fixierung einem Dritten nicht vermittelt werden. Damit entfalle auch die Möglichkeit, eine nachträgliche Entscheidung nach § 5 d DRiG durch ein anderes Prüfungsorgan, z.B. den Vorsitzenden des Prüfungsausschusses, herbeizuführen. Auch wenn von der Regel des § 5 d Abs. 3 S. 1 DRiG in Bayern bislang überhaupt noch nicht Gebrauch gemacht worden sei, so bedürfe es nach zwingendem Bundesrecht darüber doch in jedem Einzelfall einer Entscheidung des Prüfungsorgans. Dieser würden jedoch die erforderlichen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen fehlen, wenn die Prüfungskommission in Unkenntnis des Ergebnisses der schriftlichen Wahlaufgabe entscheiden würde.

1) z.B.: - § 12 der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den höheren bautechnischen Verwaltungsdienst in Bayern vom 12. Dezember 1977,
- § 3 der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen nicht-technischen Verwaltungsdienst vom 22. November 1983,
- § 13 der Zulassungs-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen bautechnischen und umweltfachlichen Verwaltungsdienst in Bayern vom 3. September 1986.

Bei der gegenwärtigen bundesrechtlich vorgegebenen Gesetzeslage sei deshalb der Vorschlag des ORH aus Rechtsgründen nicht umsetzbar. Bemühungen des Staatsministeriums, eine Änderung des DRiG zu erreichen, die einen Verzicht auf die Zweiteilung und die Rückkehr zur einheitlichen Prüfung ermöglichen würden, seien erfolglos geblieben. In der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages werde das Staatsministerium erneut in diesem Sinne initiativ werden.

20.5 Zu den Einwendungen des Staatsministeriums ist folgendes zu bemerken:

Der ORH teilt die Auffassung des Staatsministeriums, daß die personellen und organisatorischen Möglichkeiten für eine Verkürzung der Prüfungszeit angesichts der hohen Zahl von Kandidaten weitgehend ausgeschöpft sind und daß eine spürbare Verkürzung der Prüfungszeit nur durch eine Vorverlegung der mündlichen Prüfung erreicht werden kann.

Die nach § 3 JAPO unabhängigen Prüfungsorgane haben von der in § 5 d Abs. 3 S. 1 DRiG vorgesehenen Möglichkeit seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung ab 1. Januar 1983 kein einziges Mal Gebrauch gemacht. Es erscheint daher unververtretbar, allein wegen der theoretisch möglichen Abweichung von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote die mündliche Prüfung erst zu einem so späten Zeitpunkt durchzuführen, daß sich die gesamte Ausbildungsdauer für alle Volljuristen in Bayern um einige Monate verlängert und jährlich Mehrausgaben von mindestens 6 Mio DM geleistet werden müssen.

Der ORH ist der Auffassung, daß dieses ausbildungspolitisch und haushaltswirtschaftlich unverhältnismäßige Ergebnis vermieden werden muß. Sofern die Verwaltung eine Lösung allein über den weiten landesrechtlichen Gestaltungsrahmen (§ 5 d Abs. 4 DRiG) nicht für möglich hält, sollte mit allen sich bietenden Mitteln eine Änderung des Bundesrechts angestrebt werden, die der angesprochenen Vorverlegung der mündlichen Prüfung und damit einer Verkürzung der Prüfungszeit nicht entgegensteht.

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht und Kultus)

21 **Staatliche Schulämter** (Kap. 05 11)

Die staatlichen Schulämter sind gegenwärtig zum Teil mit unrationellen Verwaltungsvorgängen und sogar bloßen Briefträgerfunktionen belastet. Verbesserungsmöglichkeiten sieht der ORH in der Straffung der Verwaltungsabläufe, einer Konzentration der fachlichen Stellungnahmen auf das Wesentliche und der Delegation bestimmter Aufgaben auf die Schulleiter. Ein DV-Einsatz ist dringlich. Um unwirtschaftliche Kleinstschulämter zu vermeiden, sollten in fünf Fällen die jeweils am selben Ort befindlichen Schulämter von Stadt und Landkreis unter einer fachlichen Leitung zusammengelegt werden.

Die Schulämter sind zahlenmäßig unterschiedlich mit Fachpersonal ausgestattet. Der ORH schlägt vor, den Personalbedarf der Schulämter nach einer Richtzahl von 200, zumindest aber 180 Lehrern pro Schulrat zu bemessen. Damit ließe sich der Personalbedarf der Schulämter um 25, mindestens aber um elf Planstellen für Schulräte verringern. Eine weitere Stelle könnte durch die fachliche Zusammenlegung von Schulämtern eingespart werden.

21.1 **Ausgangslage**

Die Schulämter sind untere Schulaufsichtsbehörden für die Volks- und Sonderschulen. Ihr Amtsbereich deckt sich grundsätzlich mit dem Gebiet des betreffenden Landkreises oder der kreisfreien Stadt. Nach der Neugliederung Bayerns in Landkreise und kreisfreie Städte gibt es seit 1972 noch 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte, folglich 96 Schulämter (Art. 21 Volksschulgesetz - VoSchG).

Die Schulämter haben folgende Aufgaben:

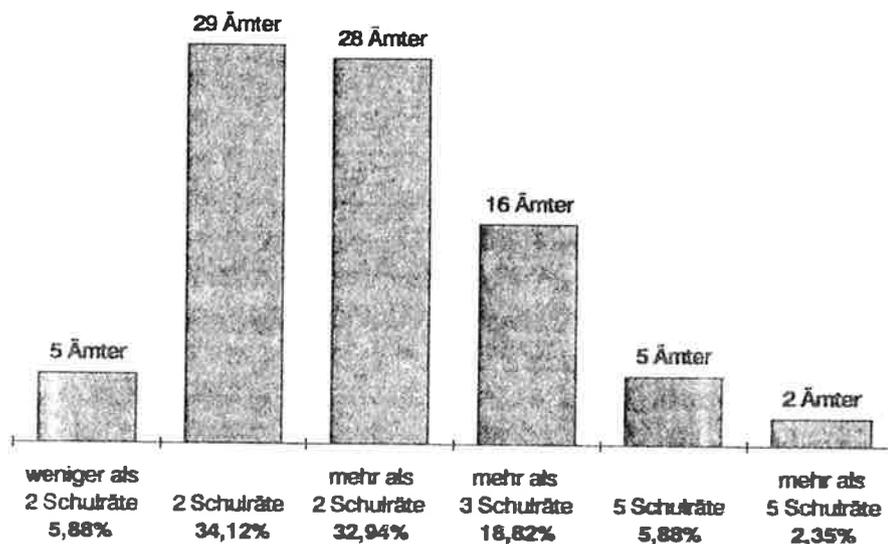
- Ordnung, Förderung und Überwachung der Schulen,
- Dienstaufsicht und fachliche Schulaufsicht über die an den Schulen tätigen Lehrer, Fachlehrer und Pädagogischen Assistenten sowie deren berufsfachliche Beratung und Fortbildung,
- Zusammenwirken mit Eltern, Behörden, Verbänden, Kirchen und anderen Einrichtungen,
- Vertretung schulischer Belange in der Öffentlichkeit.

Die Leitung eines Schulamtes wird gemeinsam von einem Schulrat als fachlichem Leiter und dem Landrat/Oberbürgermeister als rechtlichem Leiter wahrgenommen (Art. 21 Abs. 2 VoSchG). Der Staat trägt den Personalaufwand, die Landkreise und kreisfreien Städte tragen den Sachaufwand (§ 41 Schulfinanzierungsgesetz - SchFG).

Der Stellenplan 1988 weist bei Kap. 05 11 insgesamt 292 Stellen für Schulaufsichtsbeamte sowie 291 Stellen für Verwaltungskräfte aus. Einen Überblick über die Ausstattung der Schulämter mit Schulaufsichtsbeamten für Volksschulen gibt das nachstehende Schaubild.

Besetzung der Ämter mit Schulräten

Schaubild



Bei der Personalübersicht wurde von 85 Schulämtern ausgegangen, weil elf Ämter in kreisfreien Städten mit den Ämtern der Landkreise fachlich zusammengelegt worden sind. Die beiden Schulämter in den Städten München und Nürnberg haben 15 bzw. 10 Schulräte (einschl. pädagogischer Mitarbeiter). Knapp ein Viertel der (85) Schulämter sind mit vier bis fünf Schulräten besetzt (20 Ämter = 23,5 v.H.); fünf Schulämter haben weniger als zwei Schulräte (6 v.H.). Zwei Drittel der Schulämter weisen eine Besetzung mit zwei bis drei Schulräten auf (57 Ämter = 67 v.H.).

21.2 Prüfungsfeststellungen des ORH

Im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung hat der ORH bei den Schulämtern die personelle Besetzung mit Schulaufsichtsbeamten und Verwaltungskräften sowie die Zahl der Lehrer und Klassen im Zuständigkeitsbereich (Stand 1. Oktober 1988) schriftlich erhoben. Bei 14 Schulämtern hat er örtliche Erhebungen über Organisation und Personaleinsatz vorgenommen.

Dabei wurde vor allem folgendes festgestellt:

21.2.1 Personalverwaltung (Lehr- und Verwaltungspersonal an Schulen)

Ein Großteil der Arbeitsvorgänge in der Personalverwaltung sind Zuarbeiten für die Regierung, die abschließend entscheidet. Dies gilt insbesondere für die nachstehenden Vorgänge.

Die Mitwirkung bei diesen Verwaltungsvorgängen mag im Einzelfall die Schulämter nicht besonders stark belasten, aber in der Summe nehmen sie bei der Mehrzahl der Ämter schon wegen der vorherrschenden pädagogisch-fachlichen Vorbildung der Schulaufsichtsbeamten doch viel Zeit in Anspruch. Eine Straffung und deutliche Begrenzung der Verwaltungsarbeit könnte die Effizienz der Schulämter als Aufsichtsbehörden steigern.

a) Bearbeitung von Anträgen auf Erziehungsurlaub, Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung nach Art. 80 a und 86 a BayBG

Die Anträge werden über das Schulamt der Regierung zur Entscheidung vorgelegt. Das Schulamt hat sich zu äußern, ob dienstliche Belange der beantragten Maßnahme entgegenstehen. In Fällen, in denen die mit einer bestimmten Wochenstundenzahl beantragte Teilzeitbeschäftigung die ordnungsgemäße Versorgung einer Schule mit Lehrerstunden erschweren würde, werden mit den Lehrkräften persönliche Gespräche geführt. Dabei gelingt es meist, die gewünschte Wochenstundenzahl auf die schulischen Belange abzustimmen. Diese Aufgabe könnte ohne weiteres auch vom Schulleiter wahrgenommen werden. Die Stellungnahme der Schulämter könnte sich deshalb auf solche Fälle konzentrieren, in denen ein Ausgleich zwischen verschiedenen Schulen geboten erscheint.

Die Schulämter führen darüber hinaus teilweise Tätigkeiten aus, die nicht zu ihren eigentlichen Aufgaben gehören:

- Prüfung der eingehenden Anträge auf Vollständigkeit und Richtigkeit der angegebenen Daten,

- Einholung fehlender Unterlagen,
- Erinnerung an Abgabetermine für Wiederholungsanträge auf Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung.

Diese Dienstleistungen könnten bei besserer Information der Lehrkräfte ganz entfallen oder falls in Einzelfällen erforderlich, von den Schulsekretariaten übernommen werden.

b) Erstellen von Rangfolgelisten aus den Bewerbungen für ausgeschriebene Stellen

Zeitraubend für das Schulamt ist die Erstellung von Rangfolgelisten aus den Bewerbungen für ausgeschriebene Stellen. Dabei beschränken sich die Anmerkungen der Schulämter vielfach auf Aussagen, die ohne weiteres aus den Personalakten ersichtlich sind. Diese für die Festlegung der Rangfolge maßgeblichen Kriterien (dienstliche Beurteilung, bisherige Verwendung, Eignung usw.) sind somit auch der Regierung bereits aus den Personalakten bekannt. Die im wesentlichen nur büromäßige Mitwirkung des Schulamts trägt wenig dazu bei, den für die Stelle geeignetsten Bewerber zu bestimmen. Bei Bewerbern aus einem anderen Schulamtsbezirk liegt ohnehin eine Äußerung des dortigen Schulamts vor, die vom Schulamt der ausgeschriebenen Stelle nicht kommentiert werden kann.

Soweit wegen der Personalnähe eine fachliche Stellungnahme des Schulamtes für unerlässlich gehalten wird, sollte sich das Schulamt auf entscheidungserhebliche Angaben beschränken, die nicht schon aus den Personalakten ersichtlich sind. Für die Entscheidung der Regierung ist eine mit Gründen versehene Rangliste für die Bewerber, die in die engere Wahl kommen, ausreichend und hilfreich. Im übrigen sollte sich das Schulamt auf eine Auflistung der Bewerber, ggf. unter Angabe von Alter, Prüfungsnote und Beurteilungsnote, beschränken.

c) Überwachung der Warteliste, Schriftverkehr mit Wartelistenbewerbern

Eine Regierung fordert die Bewerber aus den Wartelisten mit persönlichem Anschreiben über das Schulamt auf, die Formblätter "Jährliche Bereitschaftserklärung" und "Bewerber aus den Wartelisten" vorzulegen.

Die eingehenden Erklärungen werden beim Schulamt gesammelt und mit Begleitschreiben der Regierung vorgelegt.

Die Wartelistenbewerber, die ja keine einem Schulamt zugewiesenen Bediensteten sind, sollten - wie andernorts auch - unmittelbar von der Regierung angeschrieben werden und ihre ausgefüllten Formblätter der Regierung ohne Einschaltung der Schulämter wieder zuleiten. Die Überwachung der Eingänge kann die Registratur der Regierung übernehmen.

d) Benennung der zur Beförderung anstehenden Pädagogischen Assistenten und Assistentinnen

Das Staatsministerium legt jährlich Richtlinien für die Beförderung zu Pädagogischen Oberassistenten und -assistentinnen fest.

Eine Regierung gibt diese den Schulämtern bekannt und ersucht um Beförderungsvorschläge. Die Schulämter erstellen nach den vorgegebenen Kriterien ihre Vorschläge. Die Regierung fertigt die Ernennungsurkunden aus und leitet sie den Schulämtern zur Aushändigung gegen Empfangsbestätigung zu.

Aus den Personalakten der Regierung ist erkennbar, ob im Einzelfall die für die Beförderung maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Erfassung des in Frage kommenden Personenkreises ist deshalb ohne Beteiligung der Schulämter, ggf. mit DV-Unterstützung, möglich. Das Schulamt sollte also nur in den seltenen Fällen eingeschaltet werden, in denen z.B. eine notwendige Beurteilung noch nicht der Regierung vorliegt.

e) Personalangelegenheiten der Verwaltungskräfte an den Schulen

Die Regierungen schließen nach Vorschlag der Schulämter Arbeitsverträge mit Bewerbern als Verwaltungskräfte an Schulen. Die Einholung der notwendigen Unterlagen, die Aushändigung des Arbeitsvertrages und der Festsetzung der Vergütung usw. obliegt dabei dem Schulamt.

Es ist nicht ersichtlich, welchen fachlichen Beitrag das Schulamt dabei leisten kann; die Vorgänge könnten und sollten ausschließlich zwischen Schulleitung und Regierung abgewickelt werden.

21.2.2 Haushalts- und Rechnungswesen

a) Reisekosten und sonstige Vergütungen

Die Schulämter wirken mit bei der Festsetzung von Vergütungen für

- Schülerwanderungen, Studienfahrten, Schullandheimaufenthalte, Skikurse usw.,

- Abordnungen (Trennungsgeld),
- regelmäßige auswärtige Dienstgeschäfte (Pauschvergütung),
- Betriebspraktika,
- eigenverantwortlich gehaltene Unterrichtsstunden (Studienreferendare, Lehramtsanwärter, Fachlehreranwärter),
- Dienstgeschäfte in mehreren Schulhäusern (Fachberater, Schuljugendberater, Beratungslehrer),
- lokale Fortbildungsveranstaltungen.

Bei der **Festsetzung von Vergütungen** sind sie hauptsächlich damit befaßt, Anträge bzw. Abrechnungen vor Weiterleitung an die Regierung auf Vollständigkeit und Richtigkeit hin zu überprüfen (z.B. Wegstrecken, Reisedaten/-dauer, gehaltene Unterrichtsstunden), Daten, die teilweise bereits von der Schulleitung überprüft wurden, zu bestätigen, Einzelvorgänge aufzulisten und Auszahlungsanordnungen vorzubereiten.

Eine zusätzliche Kontrolle der Abrechnungen der Vergütungen ist jedoch nicht notwendig. Eine ordnungsgemäße Abrechnung hält der ORH auch für gewährleistet, wenn die Unterlagen von den Lehrern direkt nach Bestätigung durch die Schulleitung an die Regierung geleitet werden.

Eine weitere Entlastung der Schulämter wäre bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Schülerwanderungen, Studienfahrten usw. möglich. Mit Ausnahme von Auslandsfahrten genehmigen die Schulleiter die Schülerwanderungen, Studienfahrten und Schullandheimaufenthalte. Die reisekostenrechtliche Genehmigung für die beteiligten Lehrer und sonstigen Begleitpersonen erteilt bei eintägigen Veranstaltungen ebenfalls der Schulleiter. Entsprechend dieser Kompetenz für die Genehmigung sollte auch die Kostenabrechnung und Weiterleitung der Unterlagen von den Schulleitungen ohne Zwischenschaltung der Schulämter übernommen werden.

Bei der **Aufteilung der Haushaltsmittel** wird in den einzelnen Regierungsbezirken unterschiedlich verfahren. So läßt sich z.B. eine Regierung die von den einzelnen Schulen geplanten Maßnahmen über das Schulamt melden und entscheidet dann, welche Tagessätze den Lehrern zuerkannt werden können. Das Schulamt genehmigt erst danach die beantragten Dienstreisen. Die Reisekostenabrechnungen der Lehrer werden später vom Schulamt ohne Nachprüfung an die Regierung weitergeleitet.

In anderen Regierungsbezirken werden dagegen die Tagessätze für Ein- und Mehrtagesfahrten von den Schulämtern aufgrund der für den Schulamtsbezirk von der Regierung vorgesehenen Haushaltsmittel und der von den Schulen geplanten Maßnahmen errechnet. Teilweise wird auch der für den Schulamtsbezirk zur Verfügung stehende Etat vom Schulamt nach einem bestimmten Schlüssel auf die Schulen verteilt, die dann im Rahmen dieser Mittel Schullandheimaufenthalte usw. planen und über das Schulamt abrechnen.

Der ORH ist der Auffassung, daß die Mitwirkung der Schulämter in diesem Bereich weitgehend entfallen könnte, wenn

- die Haushaltsmittel von der Regierung nach einem bestimmten Schlüssel (z.B. Zahl der Grund- und Hauptschulklassen) auf die einzelnen Schulen verteilt,
- die Schulen die beabsichtigten Maßnahmen für das Schuljahr im Rahmen dieser Mittel unter Berechnung der voraussichtlichen Reisekosten zusammenstellen und den Schulämtern mitteilen,
- die Schulämter die Maßnahmen unter pädagogischen Gesichtspunkten prüfen und, soweit keine fachaufsichtlichen Bedenken dagegen bestehen, die Zusammenstellungen an die Regierung weiterleiten würden.

Die weitere Abwicklung (auch die Genehmigung der Dienstreisen) könnte dann unmittelbar zwischen Lehrern/Schulleitung und Regierung erfolgen.

b) Sachaufwand für Volksschulen sowie Schulen für Behinderte und Kranke

- Die in die Erhebungen einbezogenen Schulämter in den Städten nehmen alle zum Sachaufwand der Schulen, den die Kommune zu tragen hat, Stellung. Sie sind teilweise bei der Aufstellung des Haushaltsplans beteiligt und übernehmen vereinzelt auch die Verteilung der Haushaltsmittel auf die Schulen. In einem Fall überwacht das Schulamt auch die Verwendung der Mittel für die Lehrerbücherei der Schulen.

Dabei handelt es sich aber nicht um Aufgaben des staatlichen Schulamts; sie sollten, soweit möglich, ebenso wie im Bereich der Schulämter in den Landkreisen, den Sachaufwandsträgern überlassen werden. Schließlich entscheiden die Schulen über die Verwendung des Sachaufwands selbstverantwortlich und haben ihre Ausgaben selbst gegenüber dem Sachaufwandsträger zu vertreten.

- Die privaten Schulträger beantragen den Ersatz des notwendigen Schulaufwandes über das Schulamt bei der Regierung. Die Schulämter legen die Erstattungsanträge nach Vorprüfung mit einer Stellungnahme vor, die sich häufig unnötig in Kleinigkeiten verliert. So bemerkte z.B. ein Schulamt zu einem Antrag auf Erstattung des notwendigen Schulaufwandes u.a. folgendes (in Stichpunkten wiedergegeben):

Kommentar "Beihilfen": schulisch nicht unbedingt erforderlich

Kopierpapier: Verbrauch überzogen

Tonaudiogramm-Karten: keine Lehrmittel

Autoverbandskasten: schulisch nicht erforderlich

Lernmittel: Anschaffung von jeweils 20 Exemplaren ist überhöht.

Im Bereich der Regierungen von Oberbayern, Mittelfranken, Niederbayern und Schwaben werden die Anträge direkt bei den Regierungen gestellt. Da sich dieses Verfahren bewährt hat, liegt es nahe, auch in den übrigen Regierungsbezirken entsprechend zu verfahren, weil die Regierungen ohne weiteres die Erstattungsfähigkeit der Aufwendungen beurteilen können.

c) Sachaufwand für Fachberater, Schuljugendberater usw.

Die Schulämter erhalten von den Sachaufwandsträgern (Landkreise, kreisfreie Städte) je Fachberater eine jährliche Pauschale von rd. 200 bis 300 DM. Die Schulämter prüfen die Abrechnungen der Fachberater bevor diese an die Sachaufwandsträger weitergeleitet werden. Als Ausgaben werden i.d.R. Fernsprech- und Postgebühren sowie Arbeits- und Büromaterialien geltend gemacht.

Die verhältnismäßig geringen und haushaltsmäßig festgelegten Mittel rechtfertigen eine arbeitsaufwendige Prüfung der Abrechnungen durch die Schulämter nicht, zumal Ausgaben wie Fernsprech- und Postgebühren nur eingeschränkt nachprüfbar sind. Die Berater sollten ihre Abrechnungen unmittelbar beim Sachaufwandsträger einreichen.

d) Sachaufwand der Seminarrektoren

Die Sachmittel der Seminarleiter werden grundsätzlich von den Regierungen bewirtschaftet. Eine Ausnahme war bei einer Regierung festzustellen. Dort werden die Haushaltsmittel den Schulämtern zur Bewirtschaftung zugewiesen. Aus Vereinfachungsgründen sollten die Ausgabemittel ausnahmslos überall von der Regierung verwaltet werden. Die

Seminarrektoren unterstehen mit dem überwiegenden Anteil ihrer Arbeitszeit und Dienstaufgaben direkt der Regierung.

21.2.3 Dienstliche Beurteilungen

Die dienstliche Beurteilung der Lehrer ist eine wichtige Aufgabe der Schulaufsicht. Sie obliegt dem Schulrat als fachlichem Mitglied des Schulamtes.

Die Lehrer sind vor Ablauf der Probezeit dienstlich zu beurteilen (Probezeitbeurteilung), sodann erstmals zwei Jahre nach der Probezeitbeurteilung und dann i.d.R. alle vier Jahre (periodische Beurteilung). Grundlagen für die periodische Beurteilung sind Beobachtungen bei dem anzukündigenden ordentlichen Unterrichtsbesuch des Schulrates, die durch Kurzbesuche ohne Anmeldung vervollständigt werden. Die Zahl dieser Kurzbesuche liegt im pflichtmäßigen Ermessen des Schulrates. In der Praxis werden - je nach Schulamt - zwischen einem Besuch und drei Besuchen je Beurteilung durchgeführt.

Nach den Richtlinien für die dienstliche Beurteilung der Lehrer an Volksschulen kann unter bestimmten Voraussetzungen bei der periodischen Beurteilung eine Kurzbeurteilung erstellt werden. Bei Lehrern, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, wird von der periodischen Beurteilung abgesehen. Von der Möglichkeit der Kurzbeurteilungen machen die einzelnen Schulämter sehr unterschiedlich Gebrauch. Nach den erteilten Auskünften schwankt ihr Anteil im Kalenderjahr zwischen 5 und 50 v.H. der Beurteilungen eines Schulamtes. Einzelne Schulämter verzichten teilweise auf die Möglichkeit der Kurzbeurteilung, weil die Beurteilung auch Gelegenheit geben sollte, die Leistungen der Lehrer anzuerkennen und sie in ihrem erfolgreichen beruflichen Wirken zu bestätigen, zumal die Lehrer auch eine "ausreichende Würdigung" ihrer Arbeitsleistung "erwarten".

Nach den Feststellungen des ORH wird die Bedeutung der dienstlichen Beurteilung der Lehrer nicht selten dahin mißverstanden, daß ihr grundsätzlich nur durch umfangreiche und langatmige Beschreibung von Leistung und Befähigung des Lehrers entsprochen werde. Der häufig beklagte Zeitaufwand für die Beurteilungen beruht dann nicht auf der Arbeitsmenge, sondern auf mangelnder Prägnanz und Flexibilität im Rahmen der geltenden Vorschriften.

Dies kann jedoch bei der Bewertung der notwendigen zeitlichen Belastung durch die dienstlichen Beurteilungen nicht zugrunde gelegt werden. Der ORH

hält auch Beschreibungshilfen für dienstliche Beurteilungen für sinnvoll, wie sie bereits für viele andere Bereiche bestehen. Dabei könnte die Arbeit der Schulräte erleichtert und der teilweise unnötig hohe Zeitaufwand für die Beurteilungen gesenkt werden.

21.2.4 Mobile Reserve

Der Einsatz der mobilen Reserve wird im Bedarfsfall von den Schulämtern fernmündlich angeordnet und schriftlich bestätigt. Verwaltungskräfte leisten hierzu die Vorarbeit. Die als mobile Reserve eingesetzten Lehrer haben jeweils den Dienstantritt und die Dienstbeendigung schriftlich dem Schulamt anzuzeigen.

Mit Ausnahme einer Regierung, die Einsatzverfügungen schriftlich bestätigt, begnügen sich die Regierungen mit Abdrucken zur Kenntnis. Einige Regierungen verlangen zusätzlich monatlich - eine Regierung sogar wöchentlich - eine Zusammenstellung über die Einsätze der mobilen Reserve.

Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb eine Regierung die Einsatzverfügung schriftlich bestätigt. Gleichfalls entbehrlich erscheinen die Zusammenstellungen der Einsätze, da jede Verfügung des Schulamts der Regierung in Abdruck zugeht. Überflüssig ist auch die Dienstantrittsanzeige der Lehrer beim Schulamt, weil die Einsatzschule einen Abdruck der Einsatzverfügung erhält. Selbst von einer Dienstbeendigungsanzeige könnte in den Fällen abgesehen werden, wo das Ende der Tätigkeit der mobilen Reserve bereits in der Einsatzverfügung konkret mitgeteilt wird (z.B. bei Vertretung wegen einer Lehrgangsteilnahme).

Die Häufigkeit solcher Vorgänge wegen der in Bayern besonders hohen mobilen Reserve verlangt eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands auf das Mindestmaß. In Fällen der bloßen Fortführung des Einsatzauftrags sollten keine neuen Einsatzverfügungen mehr anfallen.

21.2.5 Sonderschulbereich

- a) Die Schulleiter der Sondereinklassenschulen teilen die Entscheidung über die unmittelbare Aufnahme von Kindern u.a. dem Schulamt mit (§ 12 Abs. 5 Sondereinklassenschulordnung - SVSO). Teilweise bestätigen die Schulämter die rechtmäßige Aufnahme in die Sonderschule in allen Fällen mit schriftlichem Bescheid. Darin liegt überflüssiger Verwaltungsaufwand;

denn gemäß § 12 Abs. 7 SVSO soll das Schulamt einen Bescheid nur erlassen, wenn er von einer anderen Stelle benötigt wird oder in rechtlichen Zweifelsfällen veranlaßt ist.

Entsprechendes gilt auch, wenn Schüler unmittelbar in Diagnose- und Förderklassen an Sonderschulen eintreten.

- b) Die Erhebungen ergaben bei einem Schulamt, daß dort der gesamte Schriftwechsel zwischen der Regierung und den Sonderberufsschulen über das Schulamt läuft, wobei das Schulamt lediglich die Funktion eines Briefträgers übernimmt und Fotokopien für die Hausakten fertigt. Eine solche unwirtschaftliche "Mitwirkung" des Schulamtes ist überflüssig.

21.2.6 Statistiken

Im Laufe des Schuljahres sind von den Schulämtern zahlreiche sich wiederholende Statistiken zu festen Terminen oder Statistiken aus besonderem Anlaß für das Staatsministerium, das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung und die Regierungen zu erstellen. Die abgefragten Daten für punktuell angeforderte Statistiken müssen in der Regel von den Schulen eingeholt werden; die Zusammenstellung dieser Daten ist für die Schulämter oft besonders zeitaufwendig, weil unrichtige oder unvollständige Angaben der Schulen Rückfragen erfordern. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die datenerhebenden Stellen ihre Abfragen nicht zweifelsfrei formulieren (z.B. betroffener Personenkreis für die "Sportstatistik/1989") und den Schulämtern unter Zeitdruck vorher keine ausreichende Aufklärungsarbeit möglich war.

Die Arbeitsbelastung der Schulämter ließe sich verringern, wenn die Anforderung spezieller Statistiken während des Schuljahres generell vermindert, die Fragestellungen präzise gefaßt und die Ämter zeitlich in die Lage versetzt würden, gegebenenfalls durch gezielte Erläuterungen für die Schulleiter bzw. die Verwaltungskräfte für brauchbare Unterlagen zu sorgen.

Notwendige und wiederkehrende Statistiken sollten so angelegt werden, daß spezielle Abfragen möglichst vermieden werden.

Im übrigen könnten gerade bei den Statistikaufgaben durch DV-Unterstützung wesentliche Arbeitserleichterungen erzielt werden, zumal teilweise immer gleiche Angaben abgefragt werden (vgl. TNr. 21.2.8).

21.2.7 Kartei- bzw. Listenführung

Die Schulämter führen eine Vielzahl von Karteien und Listen, deren Notwendigkeit teilweise bezweifelt werden muß.

So wurden bei einem Schulamt eine

- Beurlaubungskartei,
- personenbezogene Fortbildungskartei,
- sachbezogene Fortbildungskartei,
- Liste der Personen im Mutterschaftsurlaub,
- Liste über angezeigte Nebentätigkeiten,
- Lehrerdatei und eine
- Beurteilungskartei

festgestellt.

Andere Schulämter führen z.B. auch ein Anschriftenverzeichnis der Lehrer (Adressenkartei), eine Liste über Geburtstage etc.

Die in verschiedenen Karteien erfaßten Daten könnten ohne weiteres in einer einzigen Zentralkartei zusammengefaßt werden.

Im übrigen bietet sich gerade für die äußerst zeitraubende Kartei- und Listenführung eine Entlastung durch Einsatz der DV an (vgl. TNr. 21.2.8).

21.2.8 Datenverarbeitung

Die Schulaufsicht auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte arbeitet derzeit praktisch immer noch ohne DV-Unterstützung. Dabei würden sich eine Reihe von wiederkehrenden Arbeiten hierfür besonders eignen, insbesondere im Bereich der Personalverwaltung sowie der Organisation und Statistik.

Beim Schulamt in der Landeshauptstadt München läuft hierzu ein Pilotprojekt, für das eine eigene Software entwickelt wurde. Das Verfahren unterstützt die Aufgabenbereiche

- Personalverwaltung,
- Schulverwaltung,
- Statistiken, Listen,
- Textverwaltung, Textverarbeitung,
- Terminverwaltung,

aber noch nicht die Schulsprengel- und Klassenbildung.

Die seit Jahren erhobene Forderung nach Einführung der DV in der Schulaufsicht sollte auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zügig erfüllt werden. Die seit längerem laufenden Verhandlungen des Staatsministeriums mit den Beteiligten (vor allem zur Frage der Kostenbeteiligung) sollten deshalb möglichst bald zum Abschluß gebracht werden. Der ORH hält es auf jeden Fall für geboten, zur Verringerung des Zeit- und Personalaufwands bei den Schulämtern auf den raschen Einsatz vielseitig nutzbarer Kleinrechner wenigstens für Teile der Aufgaben des jeweiligen Schulamtes hinzuwirken, damit die Schulämter nicht länger in unwirtschaftlicher Weise auf heute übliche Hilfsmittel der Betriebsorganisation verzichten müssen.

21.2.9 Ergebnis

Das Staatsministerium sieht in einer Reihe der vom ORH aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten positive Ansätze für eine Steigerung der Effektivität in einzelnen Aufgabengebieten der Schulämter. Es will die Vorschläge des ORH aufgreifen und im Herbst 1990 eine Kommission aus Vertretern der Regierungen und der Schulämter damit befassen, erwartet sich daraus aber keine Personaleinsparungen. Die Erörterung der Vorschläge mit Schulräten bei der Prüfung durch den ORH hält das Staatsministerium nicht für ausreichend, weil die Schulräte nicht alle Aspekte und Konsequenzen überblicken könnten.

Nach Auffassung des ORH sollten langwierige Kommissionsberatungen vermieden und seine Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit der Arbeit der Schulämter (Art. 90 Nr. 4 BayHO) zügig umgesetzt werden.

21.3 Personalausstattung und -bedarf

21.3.1 Besetzung der Schulämter mit Schulräten (Vergleich der Ist-Ausstattung)

- a) Ein großer Teil der Aufgaben der Schulräte als fachliche Leiter eines Schulamtes und der weiteren Schulräte ist in einer ministeriellen Bekanntmachung aus dem Jahre 1977 festgelegt. Richtlinien über die zahlenmäßige Besetzung der Schulämter mit Schulaufsichtsbeamten bestehen nicht. Nach den bei den örtlichen Erhebungen gewonnenen Erkenntnissen ist die Arbeitsbelastung eines Schulaufsichtsbeamten weitgehend von der Zahl der von ihm zu betreuenden Lehrer abhängig. Das Staatsministerium legt der Zuteilung von Schulräten an die einzelnen Ämter daneben als weitere generelle Größe das Verhältnis Klassen/Schulrat zugrunde. Nach überwiegender Auffassung der vom ORH befragten Schulräte erfaßt jedoch

die Relation Lehrer/Schulrat die Arbeitsbelastung und den Arbeitsaufwand an einem Schulamt wirklichkeitsnah. Der ORH hat daher einen Vergleich der bestehenden Personalausstattung der Schulämter unter Zugrundelegung der Bezugsgröße "Lehrer/Schulrat" durchgeführt. Dabei wurden nur die Schulaufsichtsbeamten für den Volksschulbereich einschließlich der fachlichen Leiter einbezogen. Die Schulräte für Sonderschulen blieben unberücksichtigt, weil sie in der Regel bei mehreren Schulämtern eingesetzt sind; vereinzelt erledigen sie auch noch Aufgaben bei den Regierungen. Die Zahlen der Lehrer und Fachlehrer wurden der amtlichen Statistik¹⁾ entnommen; sie umfassen nicht die beurlaubten Lehrer, die Anwärter und Pädagogischen Assistenten sowie kirchlichen Lehrer. Zwar sind auch diese Personengruppen aufsichtlich zu betreuen; sie spielen aber für einen Vergleich der Personalausstattung keine entscheidende Rolle.

- b) Der Personalvergleich zeigt, daß die an der Zahl der Lehrer gemessene personelle Besetzung bei den einzelnen Schulämtern sehr unterschiedlich ist. So treffen z.B. beim Schulamt in der Stadt A. auf einen Schulrat rechnerisch 115 Lehrer, während beim Schulamt im Landkreis P. auf einen Schulrat 213 Lehrer entfallen. Ähnliche Unterschiede liegen auch bei anderen Schulämtern vor. Dabei fällt auf, daß unter 42 Schulämtern mit einer Relation von 151 bis 180 Lehrern/Schulrat 16 große Schulämter mit vier und mehr Schulräten sind. 27 Schulämter, darunter 14 kleine, weisen eine Relation von über 180 Lehrern/Schulrat auf. An 16 Schulämtern, darunter zwei großen und acht mit drei Schulräten besetzten, treffen weniger als 150 Lehrer auf einen Schulrat.

Diese teilweise erheblich voneinander abweichende Personalausstattung ist in diesem Ausmaß weniger durch unterschiedliche Aufgaben als eher historisch begründet. Wegen gewisser Basisarbeiten, die unabhängig von der Größe eines Schulamtes anfallen, können zwar sehr kleine Schulämter nicht unmittelbar mit sehr großen Ämtern verglichen werden. Nach Auffassung des ORH ist es dennoch möglich und im Interesse einer ausgewogenen Belastung geboten, die Personalausstattung der Schulämter auf der Grundlage einer angemessenen Lehrer/Schulrat-Relation stärker einander anzupassen.

- c) Die Schulämter für vier kreisfreie Städte sind nur mit 1 bis 1,5 Schulräten ausgestattet. Eine ähnliche Situation würde sich nach den Vorstellungen des ORH auch für das Schulamt einer weiteren kreisfreien

1) Statistische Berichte der Bayer. Landesanstalt für Statistik und Datenverarbeitung: Volksschulen (Stand 1. Oktober 1988), Mai 1989, B I 1 - j/88 Nr. 537

Stadt ergeben. Solche Kleinstschulämter arbeiten unwirtschaftlich. Eine fachliche Differenzierung und die Bildung von Aufgabenschwerpunkten ist nicht möglich. Der ORH hat vorgeschlagen, die jeweils am selben Ort befindlichen Schulämter von Stadt und Landkreis unter gemeinsamer fachlicher Leitung zusammenzulegen, wie dies in anderen Fällen schon geschehen ist (Art. 21 Abs. 3 VoSchG). In zwei Fällen ließe sich der Personalaufwand für Schulräte um je eine halbe Kraft senken.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es erwäge derzeit, dies in einem dieser Fälle zu tun. Der ORH hält dies für einen ersten Schritt.

21.3.2 Personalbedarf

Im Hinblick auf die aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten in Teilbereichen der schulamtlichen Tätigkeiten hielt es der ORH aus wirtschaftlichen Gründen für angemessen, der Personalausstattung der Schulämter mit mehr als zwei Schulräten grundsätzlich allgemein eine Relation von 200 Lehrern pro Schulrat, bei kleineren Ämtern eine Relation von 180 Lehrern/Schulrat zugrunde zu legen. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß sich die Zahl der wegen Überschreitens der 50-Jahr-Grenze nicht mehr zu beurteilenden Lehrer im Schuljahr 1992/1993 gegenüber dem Schuljahr 1987/1988 (6 520 Lehrer = 15 v.H.) verdoppelt haben wird. Bei 38 Schulämtern würden sich damit rechnerische Personalreserven von jeweils einer halben Stelle oder mehr im Gesamtumfang von 25 Stellen ergeben. Dem ORH wurde bei seinen Erhebungen auch bestätigt, daß die Arbeitsbelastung selbst bei einer Personalrelation von 200 Lehrern pro Schulrat bei rationeller Arbeitsweise grundsätzlich zu bewältigen ist.

- a) Das Staatsministerium wendet sich zwar nicht gegen das Anliegen einer ausgewogenen Belastung der Schulräte in den einzelnen Schulämtern, macht gegen die vom ORH angestrebte Betreuungsrelation von 200 Lehrern/Schulrat aber grundsätzliche Bedenken geltend. Die Einsparungsvorschläge des ORH würden die Wahrnehmung der staatlichen Schulaufsicht gefährden. So müßten wesentliche Aufgaben der Personalbetreuung, der Lehrerfortbildung, der pädagogischen und schulorganisatorischen Weiterentwicklung, der Zusammenarbeit mit den Eltern und der Öffentlichkeitsarbeit zurückbleiben. Der ORH lasse den gesamten Bereich der pädagogischen Betreuung und Förderung unberücksichtigt; die Schulbesuche der Schulräte dürften nicht auf Beurteilungsbesuche reduziert werden. Auch Lehrkräfte, die nicht mehr dienstlich beurteilt werden müssen, seien pädagogisch zu beraten und zu betreuen, weil die pädagogische Arbeit auch in der Öffentlichkeit immer mehr Aufmerksamkeit erfahre und den

Lehrern immer neue Unterrichts- und Erziehungsaufgaben (z.B. informationstechnische Grundbildung, Umwelterziehung) übertragen würden. Der Ausbau der Schulämter müsse Schritt halten mit der Fortentwicklung der Volksschulen zu hoch differenzierten und anspruchsvoll organisierten Einrichtungen des Bildungswesens in Bayern. Der ORH habe die wachsende Inanspruchnahme der Schulräte durch Eltern, Politiker, Verbände und die Gremien der Personalvertretung ebensowenig beachtet wie die Mitwirkung der Schulräte in Arbeitskreisen (z.B. Schule/Wirtschaft) oder im Schulsport und die zunehmende Verpflichtung zur Kontaktaufnahme mit Betrieben, gesellschaftlichen Einrichtungen und Beratungsdiensten aller Art. Häufig müßten Schulräte die Veranstaltungen dieser Einrichtungen am Abend oder am Wochenende besuchen. Bereits heute könnten somit die Schulaufsichtsbeamten ihre Aufgaben nur mit zahlreichen Überstunden erledigen, weshalb auch die Fürsorgepflicht des Dienstherrn einen Personalabbau verbiete.

- b) Der ORH hält diese Einwände zwar nicht für zwingend, räumt aber ein, daß derzeit die angestrebte Betreuungsrelation von 200 Lehrern pro Schulrat nur bei einzelnen Ämtern verwirklicht ist. Der ORH erachtet es daher für vertretbar, für die Personalausstattung aller Schulämter mit bis zu sechs Schulräten grundsätzlich einen Schlüssel von 180 Lehrern/Schulrat zugrunde zu legen. Bei 19 Schulämtern würden sich dann noch Personalreserven von einer halben bis einer Stelle errechnen: Bei acht Schulämtern mit jeweils vier Schulräten wären mindestens 4,5 Stellen einzusparen, bei weiteren acht Schulämtern mit jeweils drei Schulräten errechnen sich fünf Stellen und bei drei Kleinschulämtern mit derzeit bis zu zwei Schulräten 1,5 Stellen, insgesamt somit **elf** Stellen.
- c) Das Staatsministerium lehnt aber auch eine solche Personalbemessung nach einem Schlüssel von 180 Lehrern pro Schulrat und insbesondere den daraus errechneten Stellenabbau bei den Schulämtern ab. Das vom ORH angewandte Verfahren, wonach eine willkürlich festgelegte Bezugsgröße angenommen werde und daraus anzustrebende Betreuungszahlen festgelegt würden, sei nicht geeignet, um die tatsächliche Aufgabenstruktur der einzelnen Schulämter sach- und fachgerecht zu würdigen. Dies gelte um so mehr, wenn die daraus abgeleiteten Schlußfolgerungen darauf gerichtet seien, Personaleinsparungen zu begründen. Die vom ORH gewünschten Bezugsgrößen gewönnen auch dadurch keine allgemeine Gültigkeit, daß einzelne Schulräte - in informellen Gesprächen und wohl in Unkenntnis der damit zusammenhängenden Konsequenzen - ihre Arbeitsbelastung als ein erfüllbares Aufgabenmaximum bewerteten.

- d) Demgegenüber weist der ORH nochmals darauf hin, daß die Bezugsgröße Lehrer/Schulrat nicht willkürlich gewählt wurde, sondern ein in der Praxis geeigneter Maßstab für die Arbeitsbelastung von Schulämtern ist. Der ablehnenden Argumentation des Staatsministeriums liegt offensichtlich das Bemühen zugrunde, jede Personaleinsparung abzuwehren. Ferner ist festzustellen, daß es nicht Aufgabe der Rechnungsprüfung sein kann, die Qualität der pädagogischen Leistungen der Schulräte zu würdigen. Verbesserungen der Arbeitsqualität sind grundsätzlich immer ein wünschenswertes Anliegen der Personalverwaltungen; sie hängen aber nicht automatisch von der Steigerung der Zahl der Bediensteten ab.

Nach den Feststellungen des ORH liegen in der Arbeitsweise der Schulämter teilweise nicht unerhebliche Rationalisierungsreserven, die für die fachliche Schulaufsicht genutzt werden können. Dies sollte jedenfalls möglichst bald in die Tat umgesetzt werden. Wie der Vergleich der Personalausstattung der Schulämter ergab, erfüllen derzeit 32 v.H. der Schulämter (mit 84 Schulräten) ihre Aufgaben mit einer Ausstattung, bei der mehr als 180 Lehrer auf einen Schulrat treffen. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß dieses Drittel der staatlichen Schulämter über längere Zeit die schulaufsichtlichen Aufgaben vernachlässigt hätte.

- e) Das Staatsministerium hat ferner Bedenken gegen die Umsetzbarkeit der Personalbemessungsvorschläge des ORH in die Praxis erhoben, weil in einer Reihe von Fällen Einsparungen im Umfang von jeweils nur einer halben Stelle in Betracht kommen würden. Die Zuweisung eines Schulrats je zur Hälfte an zwei Schulämter sei aber leistungsmindernd und ineffizient und erhöhe zudem die Reisekosten. Die Einrichtung von Halbtagsstellen sei andererseits schon rechtlich nicht möglich. Nicht auszuschließen sei schließlich, daß ein starrer Personalbemessungsschlüssel, wie vom ORH vorgeschlagen, sogar an einer Reihe von Schulämtern zu einer Personalaufstockung führen müßte.
- f) Demgegenüber stellt der ORH fest, daß die Zuteilung eines Schulrats an zwei benachbarte Schulämter schon jetzt erfolgreich für den Bereich Sonderschulen praktiziert wird, ohne daß bei diesen Schulräten von Leistungsminderung oder Ineffizienz gesprochen werden könnte. Die Möglichkeit, fachliche Spezialgebiete der Schulaufsicht aus zwei Ämtern in einer Person zu konzentrieren, kann vielmehr zu einer rationelleren Aufgabenbewältigung an den Schulämtern beitragen. Eine nennenswerte Erhöhung von Reisekosten ist dabei nicht zu befürchten, wenn berücksichtigt wird, daß nicht wenige Schulräte ohnehin nicht unmittelbar am Sitz des Schulamts, sondern z.T. auch in Randgemeinden des Schulamtsbezirks wohnen.

Der Einwand gegen die "Einrichtung von Halbtagsstellen" geht im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten der Stellenbesetzung und die beamtenrechtlichen Möglichkeiten von Teilzeitbeschäftigung (z.B. nach Art. 86 a BayBG) fehl und steht der Umsetzung der Vorschläge des ORH nicht entgegen.

Von einer Personalaufstockung als Folge einer Personalbemessung nach einem bestimmten Schlüssel kann selbst dann nicht die Rede sein, wenn generell die vom ORH für vertretbar erachtete Relation 180 Lehrer pro Schulrat zugrunde gelegt würde: Bei keinem der Schulämter mit bis zu fünf Schulräten, die heute schon mit einer darüber hinausgehenden Verhältniszahl auskommen, ergäbe sich ein Fehlbedarf von wenigstens einer halben Stelle.

- 21.3.3** Zusammenfassend hält der ORH an seiner Auffassung fest, daß ein Ausgleich der unterschiedlichen Personalausstattung der Schulämter veranlaßt ist und sich der Personalbedarf der Schulämter danach bemessen muß, was für die Fachaufsicht und die Personalführung (Dienstaufsicht) notwendig ist. Erforderlichenfalls wären - wünschenswerte - Aktivitäten am Rande der Hauptaufgaben bis hin zu zeitaufwendigen "Repräsentationspflichten" entsprechend einzugrenzen.

Im Hinblick auf den finanziellen Aufwand für die Schulräte von knapp 24 Mio DM¹⁾ wäre eine Personalbemessung nach einem Schlüssel von 200 Lehrern pro Schulrat anzustreben. Auch ein solcher Schlüssel bedeutet bei rationeller Arbeitsweise keineswegs das Ende einer qualifizierten Schulaufsicht. Gegenwärtig beträgt die Relation in Bayern bei rd. 44 000 Lehrern an Volksschulen und 261 Schulräten (ohne Stadtschulräte und Schulräte für Sonderschulen) 168,6 : 1. Der ORH vertritt die Auffassung, daß in Bayern mit seiner überdurchschnittlich hohen Zahl von Volksschullehrern bei den Schulämtern (bis zur Größe von sechs Schulräten) wenigstens ein Bemessungsschlüssel von 180 : 1, wie er in der Praxis bei einem Drittel der Schulämter schon besteht, keinesfalls unterschritten werden sollte, damit ein überhöhter Personalaufwand vermieden wird. Die vom ORH für diese Lösung errechneten elf Stellen (3 ganze, 16 halbe) sollten jedenfalls baldmöglichst abgebaut werden.

1) Haushaltsjahr 1989

EINZELPLAN 07

(Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

22 **Zuwendung nach dem Bayerischen Technologie-Einführungsprogramm**
(Kap. 07 03 Tit. 891 01)

Bei der Prüfung eines nach dem Bayerischen Technologie-Einführungsprogramm bewilligten Zuschusses im Betrag von 1 075 800 DM konnten ausreichende Unterlagen über dessen Verwendung nicht vorgelegt werden. Die Verwaltung wurde aufgefordert, den in Höhe von 1 061 958 DM ausbezahlten Zuschuß zurückzufordern.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hat am 17. Dezember 1985 nach dem Bayerischen Technologie-Einführungsprogramm einen Zuschuß in Höhe von 1 075 800 DM zu dem Vorhaben "Vollautomatische Fertigungsanlage zur Herstellung von hochwertigen Faserverbundrohren" (vorwiegend Masten für Surfbretter) bewilligt. Davon wurden in den Jahren 1985/1986 1 061 958 DM ausbezahlt.

Die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendung konnte vom ORH nicht geprüft werden. Bei den örtlichen Erhebungen bei der Zuwendungsempfängerin hat diese die notwendigen Unterlagen nicht vorlegen können, obwohl sie nach den Auflagen im Bewilligungsbescheid zur Aufbewahrung verpflichtet war:

- Die Originale der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen sind nach der Mikroverfilmung - entgegen den handelsrechtlichen Vorschriften - vernichtet worden.
- Sämtliche Unterlagen der Finanzbuchhaltung (Sachkonten, Belege usw.) für den gesamten prüfungserheblichen Zeitraum waren nicht vorhanden.

Das gesamte Rechenwerk der Zuwendungsempfängerin ist aber für die Prüfung durch den ORH erforderlich, weil andernfalls nicht beurteilt werden kann, ob die Gesamtkosten zutreffend zwischen Fördervorhaben und laufendem Betrieb aufgeteilt worden sind.

Zwar hat eine Prüfung des Zuschusses durch die Verwaltung stattgefunden; dem damit beauftragten Oberbergamt war aber seinerzeit die Buchhaltung auch nicht vorgelegt worden, so daß die Verwaltung die zutreffende Abgrenzung zwischen laufendem Geschäft und Förderprojekt ebenfalls nicht beurteilen konnte. Im übrigen könnte die verwaltungsmäßige Prüfung die unabhängige Finanzkontrolle des ORH ohnehin nicht ersetzen.

Die Verwendung der Zuwendung ist damit nicht nachgewiesen. Der ORH hat dem Staatsministerium im Mai 1990 mitgeteilt, daß die Zuwendung nach seiner Auffassung zurückzufordern sei. Ein Widerrufsbescheid wurde bisher nicht erlassen.

23 Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung ¹⁾

(Kap. 07 05 Tit. 892 75, Kap. 14 03 TitGr. 75)

Die staatliche Förderung der Erdgaserschließung kann unterbleiben, weil die Gasversorgungsunternehmen als Monopolunternehmen zur sinnvollen Erschließung des demarkierten Gebietes verpflichtet sind. Sie ist auch wirtschaftlich nicht erforderlich.

Mitnahmeeffekte wurden bei der Förderung zweier Erdgasleitungen festgestellt. Auch die Rückzahlungsbestimmungen bei der Förderung zur Verbesserung der Energiestruktur lösen Mitnahmeeffekte aus.

23.1 Allgemeines

Erschließungsvorhaben auf dem Gebiet der Gasversorgung werden sowohl aus dem Epl. 07 als auch aus dem Epl. 14 gefördert.

Für überörtliche Erschließungsmaßnahmen werden Zuschüsse zur Verbesserung der Energiestruktur, insbesondere zum Bau von Erdgasleitungen, aus Kap. 07 05 gewährt, um Energieversorgungsunternehmen in die Lage zu versetzen, die Versorgungssysteme unter Berücksichtigung benachteiligter Regionen auszubauen und zu verdichten.

Zum Auf- und Ausbau von Ortsnetzen werden Zuwendungen für Gasleitungen und daran angeschlossene Regelanlagen im Rahmen der Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft aus Kap. 14 03 gewährt.

Das Volumen der Förderung im Jahr 1989 ist aus der nachfolgenden Zahlenübersicht zu ersehen:

1) s. auch TNr. 33 (Beteiligung des Staates an Gasversorgungsunternehmen)

**Förderung von Erschließungsvorhaben
der Gasversorgung im Jahr 1989**

Zahlenübersicht

	Zuschüsse Mio DM	zinsverbilligte Darlehen Mio DM
Zuwendungen		
- aus Kap. 07 05 Tit. 892 75 Verbesserung der Energiestruktur (Haushaltsansatz 8,0 Mio DM)	6,8	-
- aus Kap.. 14 03 TitGr. 75 Gasversorgung - Reinhaltung der Luft	7,3	18,5

Außerdem wird im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung aus Kap. 07 04 (TitGr. 71 - Gemeinschaftsaufgabe) und aus Kap. 13 03 (Tit. 883 84 - Strukturhilfegesetz vom 20. Dezember 1988) der Bau von Erdgasleitungen als kommunale Infrastrukturmaßnahme gefördert. 1989 wurden dafür über 3,7 Mio DM bewilligt bzw. in Aussicht gestellt. Ergänzend wird auch im Rahmen der Ausgleichsmaßnahmen nach Aufgabe der Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf aus Kap. 13 03 (Tit. 892 79) die dortige Gasversorgung gefördert, erstmals 1990 mit 725 000 DM.

Um die Versorgung ihrer derzeit über 10 Millionen Kunden sicherzustellen, wurden von der deutschen Gaswirtschaft in den letzten 10 Jahren fast 30 Mrd DM investiert; etwa drei Viertel entfielen auf den Rohrnetzbereich. Für die Jahre 1990 bis 1993 plant sie Investitionen von mehr als 14 Mrd DM, davon 65 v.H. für das Rohrnetz.¹⁾ Die Gaswirtschaft in Bayern sieht nach Mitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr ein jährliches Investitionsvolumen von 300 bis 400 Mio DM vor. Ende 1988 hatten die gesamten Hoch-, Mittel- und Niederdruckleitungen eine Länge von 197 500 km (in Bayern 24 008 km).²⁾

23.2 Notwendigkeit der Förderung

23.2.1 Versorgungsgebiete und Aufgaben der Gasversorgungsunternehmen werden durch Konzessionen und Demarkationsverträge abgegrenzt, so daß die Unternehmen innerhalb dieser Gebiete jeweils eine Monopolstellung innehaben.³⁾ Sie

1) vgl. Dr. Hans-Otto Schwarz, Präsidiumsmitglied des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. und Vorsitzender der Geschäftsführung der Gasversorgung Süddeutschland GmbH, Wirtschaftsminister a.D., Handelsblatt v. 25.7.1990, Nr. 141, S. 19 ff.

2) vgl. Ruhrgas, Geschäftsbericht 1988, S. 13, 14; Energiebericht Bayern 1988, S. 48

3) s. Püttner, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, S. 136

unterliegen nur einem Substitutionswettbewerb mit anderen Energieträgern am Wärmemarkt, nicht aber einem Wettbewerb mit anderen Gasversorgungsunternehmen. Daraus ergibt sich für die insoweit keinem wirksamen Wettbewerb unterliegenden Unternehmen die Pflicht, das demarkierte Gebiet gaswirtschaftlich sinnvoll zu erschließen. Aufgrund der eigenverantwortlichen unternehmerischen Tätigkeit und der Erschließungspflicht haben die Gasversorgungsunternehmen selbst für die Finanzierung der Erschließungsmaßnahmen zu sorgen. Dazu sind sie im allgemeinen bei ihrer Ertragsituation auch in der Lage.

Die Gesamtmarge zwischen Importeur und Letztverbraucher stellt sich wie folgt dar (zu den Margenspielräumen vgl. TNr. 33.2.4):

	Pf/kWh	Verhältnis zum Materialauf- wand bzw. Bezugspreis in v.H.
Importeur		
Differenz zwischen Materialaufwand und Umsatzerlösen ¹⁾	0,28	20,0
Ferngasstufe		
Übliche Marge als Differenz zwischen Abgabe- und Bezugs- preis mindestens	0,20	-
Letztverteilerstufe		
Differenz zwischen Abgabe- und Bezugspreis nach Modellrechnun- gen 1987		
- im Sonderabnehmerbereich ²⁾		
. bei einem großstädtischen Gasversorgungsunternehmen	0,45 bis 1,12	17,0 bis 56,7
. bei einem Regionalgasver- sorgungsunternehmen	0,42 bis 0,84	13,8 bis 45,9
- im Tarifbereich ³⁾		
. bei einem großstädtischen Gasversorgungsunternehmen	2,60 bis 3,00	108,3 bis 142,9
. bei einem Regionalgasver- sorgungsunternehmen	2,30 bis 3,10	100,0 bis 163,2

1) bezogen auf den Gasabsatz von 442,4 Mrd kWh, lt. Geschäftsbericht 1988 des Importeurs

2) Bezugs- und Abgabepreis bei 5 Mio kWh/a und 3150 Benutzungsstunden/a bzw. 158 Benutzungs-
tage/a nach dem Preisvergleich des Bundesverbands der Energieabnehmer

3) Verglichen wurden die Abgabepreise gemäß den veröffentlichten Tarifen für eine Jahres-
menge von 30 000 kWh mit entsprechenden Bezügen von der Bayerngas GmbH.

Mit der Differenz von 0,28 Pf/kWh konnte der Importeur 1988 bundesweit den beachtlichen Jahresgewinn von 461 Mio DM erzielen. In dem gaswirtschaftlich schwierigen Jahr 1987 hat ein großstädtischer Letztverteiler einen Jahresertrag von 79 Mio DM ausgewiesen, ein Unternehmen der Ferngas- und Letztverteilerstufe in Nordbayern von 6 Mio DM; ein Regionalverteiler in Südbayern hat 1988 und 1989 einen Gewinn von 7,3 bzw. 5,5 Mio DM erzielt.

23.2.2 Der Energieträger Erdgas zeichnet sich durch eine Fülle von Produkt- und Anwendungsvorteilen aus, die von der deutschen Gaswirtschaft im Rahmen dynamischer Wettbewerbsprozesse in kontinuierlich wachsende Marktanteile umgesetzt worden sind: Von 1965 mit 3 Mio t SKE (Steinkohleeinheiten) und 1 v.H. des Primärenergieverbrauches der Bundesrepublik wuchs der Erdgasverbrauch bis 1989 auf 65,2 Mio t SKE und bereits 17 v.H. des Primärenergieverbrauches. Seinen Marktanteil hat das Erdgas im Wettbewerb mit den Konkurrenzenergien gewonnen¹⁾.

Bei der bereits geschaffenen leistungsfähigen Infrastruktur, den guten Marktchancen von Gas²⁾ sowie der insgesamt guten wirtschaftlichen Situation³⁾ und der Monopolstellung der Gasversorgungsunternehmen kann nach Auffassung des ORH im Hinblick auf Art. 44 i.V.m. Art. 23 BayHO die staatliche Förderung zur Verbesserung der Energiestruktur aus Kap. 07 05 entfallen. Das Bund-Länder-Programm nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Förderung des Baues von Erdgasleitungen vom 29. Januar 1980 ist schon 1983 ausgelaufen.

Auch bei der Förderung aus Kap. 14 03 (Reinhaltung der Luft) ist zu bedenken, daß es der Gaswirtschaft bei ihrer guten Ertragslage und wegen der aus ihrer wettbewerbsgeschützten Stellung folgenden Sozialbindung zumutbar wäre, im Rahmen ihrer gaswirtschaftlichen Erschließungsaufgaben auch die Anliegen der Luftreinhaltung miteinzubeziehen. Im Gegensatz dazu hat ein großstädtischer Letztverteiler innerhalb des Bayerngas-Absatzbereichs - wie eine landesweite Überprüfung der Bayerischen Landeskartellbehörde im März 1990 festgestellt hat - innerhalb Bayerns allgemein den höchsten Gaspreis gefordert, so daß ein förmliches kartellrechtliches Mißbrauchsverfahren eingeleitet wurde⁴⁾. Damit hat er das staatliche Anliegen, die Erd-

1) s. S. 88 Fußnote 1, sowie ifo-schnelldienst 29/90, S. 11 ff.

2) vgl. TNr. 1 der Antwort des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr auf eine Schriftliche Anfrage vom 16. März 1990 (LT-Drucksache Nr. 11/15 458)

3) vgl. ifo-schnelldienst 29/90, S. 14

4) vgl. Bulletin der Staatsregierung Nr. 6/90 vom 20. März 1990

gasversorgung aus Gründen der Luftreinhaltung und der Energiestruktur auszubauen, nicht unterstützt, weil eine Hochpreispolitik die Umstellung auf Erdgas behindert. Gleichwohl erhielt dieser Letztverteiler 1988 aus Kap. 14 03 (Reinhaltung der Luft) zum Ausbau des Erdgasnetzes bei zuwendungsfähigen Kosten von 4,03 Mio DM einen Zuschuß von 0,81 Mio DM und ein zinsverbilligtes Darlehen von 1,21 Mio DM bewilligt. Weil Förderungen auf der Ebene der Verteiler zu derartigen Mitnahmeeffekten führen (vgl. auch TNr. 23.4), sollten solche Maßnahmen zur Luftreinhaltung nur noch als Investitionshilfen zur Umstellung auf Gas beim Endverbraucher gefördert werden.

- 23.2.3** Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr macht geltend, daß der Ausbau der Erdgasversorgung sowohl aus energiepolitischen, als auch aus wirtschafts- und strukturpolitischen sowie umweltpolitischen Gesichtspunkten im besonderen staatlichen Interesse liege. Während sich der Ausbau der Erdgasversorgung in Ballungsgebieten aufgrund der wirtschaftlichen Interessen der Versorgungsunternehmen im wesentlichen ohne staatliche Hilfe vollziehe, sei eine solche Entwicklung in den wirtschaftlich schwächer strukturierten Räumen nicht zu erwarten. Es sei deshalb Aufgabe der öffentlichen Hand, durch Investitionshilfen Anreize zu schaffen, damit die Gaswirtschaft auch dort Investitionen vornehme. Den marktwirtschaftlich strukturierten Versorgungsunternehmen sei es nicht zuzumuten und es falle ihnen in unserer Wirtschaftsordnung auch nicht als Aufgabe zu, Erdgaserschließungen in Angriff zu nehmen, die ohne staatliche Bezuschussung betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll sind.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen räumt dagegen ein, daß die Frage, in welchem Maß die Förderung der Gasversorgungsunternehmen die Investitionstätigkeit verstärke, tatsächlich schwer zu beurteilen sei.

- 23.2.4** Der ORH weist ergänzend darauf hin, daß die Investitionstätigkeit weniger durch staatliche Subventionen an die Gasversorgungsunternehmen als vielmehr durch die Nachfrage entscheidend angeregt wird. Diese wiederum wird über den Gaspreis mitgesteuert, der nach Mitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr bei den örtlichen Versorgungsunternehmen kommunalpolitisch beeinflusst ist. Der ORH bleibt bei seiner Auffas-

sung, daß es nach den großen Anstrengungen der Vergangenheit¹⁾ der von der Gaswirtschaft erreichten Marktstellung und den damit verbundenen sehr guten Zukunftserwartungen²⁾ für den weiteren Ausbau der Erdgasversorgung einer staatlichen Förderung zur Verbesserung der Energiestruktur aus Kap. 07 05 nicht mehr bedarf. Durch Konzessions- und Demarkationsverträge ist der Wettbewerb insoweit ausgeschaltet. Nach dem Energiewirtschaftsgesetz sind die Gasversorgungsunternehmen verpflichtet, das demarkierte Gebiet sinnvoll zu erschließen, soweit ihnen dies zuzumuten ist. Gerade den ganz oder teilweise im öffentlichen Besitz stehenden Gasversorgungsunternehmen ist es in besonderem Maße zuzumuten, das gesamte demarkierte Gebiet gaswirtschaftlich sinnvoll auch ohne staatliche Förderung weiter zu erschließen und sich nicht nur auf die wirtschaftlich interessanten Maßnahmen zu beschränken. Dies wird im Übrigen auch der Elektrizitätswirtschaft abverlangt.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hat wegen Finanzmittelknappheit die Förderung von Gasversorgungsanlagen ausgesetzt.

Zum Mitnahmeeffekt bei der Förderung vgl. TNr. 23.3 und 23.4 und zur unvollständigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, bei der spätere Gewinne unberücksichtigt bleiben, vgl. TNr. 23.5.

23.3 Zuwendung für eine überörtliche Erdgasleitung (Kap. 07 05 Tit. 892 75)

Für den ersten Bauabschnitt einer Erdgasleitung mit Gesamtkosten von 52,8 Mio DM erhielt eine GmbH am 3. November 1983 einen Zuschuß von 15,5 Mio DM bewilligt, und zwar aus dem Bund-Länder-Programm Erdgasleitungen 27,08 v.H. bis zum Höchstbetrag von 14,1 Mio DM und aus dem Landesprogramm Verbesserung der Energiestruktur 2,73 v.H. bis zum Höchstbetrag von 1,4 Mio DM der zuwendungsfähigen Ausgaben. Vier Monate vor der Bewilligung wurde mit dem Verlegen der Leitung begonnen (der vorzeitige Baubeginn war zugelassen), vier Tage nach der Bewilligung wurde sie in Betrieb genommen.

1) Zum Bau von Erdgasleitungen wurden allein aus Kap. 07 05 Tit. 892 75 von 1978 bis 1989 über 162 Mio DM Zuschüsse geleistet.

Der Anteil von Gas am Primärenergieverbrauch in Bayern ist 1989 auf 14,6 % (1975: 9,3 %) gestiegen. Er liegt damit nach Mineralöl und Kernenergie an dritter Stelle (vgl. Bayern in Zahlen, 10/1990).

Heute sind 25 % der bayerischen Gemeinden, in denen 70 % der Bevölkerung leben, ans Erdgasnetz angeschlossen (Bulletin der Bayer. Staatsregierung vom 16. Oktober 1990, S. 25).

2) vgl. ifo-schnelldienst 29/90, S. 11

Nach der Darstellung im Protokoll über die Aufsichtsratssitzung der GmbH am 17. März 1983 hätte die Gesellschaft die Leitung auch ohne Subventionen in ein bis zwei Jahren bauen müssen, um ihre Versorgungspflichten erfüllen zu können. Sie zog die Investition auf 1983 vor, um die Zuschüsse aus dem Bund-Länder-Programm, mit dessen Auslaufen gerechnet wurde, sowie die Investitionszulage nach § 4 b Investitionszulagengesetz 1982 in Anspruch nehmen zu können. In den Antragsunterlagen teilte die GmbH mit, daß sie sich bemühen werde, die verbleibenden Investitionskosten zu einem Drittel mit Eigen- und zu zwei Drittel mit Fremdkapital zu finanzieren, falls eine Zuschußgewährung nicht oder nur in geringerem Umfang möglich sei.

Dies zeigt, daß die staatliche Zuwendung lediglich mitgenommen wurde. Die Voraussetzung der Förderung, daß das Vorhaben ohne Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln nicht oder erheblich verzögert in Angriff genommen worden wäre, war nicht gegeben.

Dagegen hält das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr die Förderung für gerechtfertigt. Die Tatsache, daß das Projekt vorgezogen worden sei, um Fördermittel in Anspruch nehmen zu können, entspreche voll dem Sinn und Zweck der Förderung. Die Förderung sei insgesamt gesehen ausschlaggebend für die Realisierung des im besonderen Interesse stehenden Erschließungskonzepts gewesen.

Nach Auffassung des ORH wäre das Erschließungsprojekt auch ohne staatliche Förderung durchgeführt worden. Zum gleichen Ergebnis kam auch das Staatsministerium seinerzeit schon vor der Zuschußbewilligung. Die staatliche Förderung bewirkte daher allenfalls ein Vorziehen des Baubeginns der Leitung um ein bis zwei Jahre. Der dadurch möglicherweise entstandene Nutzen dürfte in keinem angemessenen Verhältnis zu den eingesetzten staatlichen Fördermitteln von 15,5 Mio DM stehen. Die Zuwendung hätte nicht bewilligt werden sollen.

23.4 Zuwendung für eine örtliche Erdgasleitung (Kap. 14 03 TitGr. 75)

Für die Ortsnetzerweiterung einer Erdgasleitung wurde einer Kommune zu den Gesamtkosten von rd. 1 Mio DM im September 1985 ein Zuschuß von 159 000 DM und im November 1985 ein zinsverbilligtes Darlehen von 223 000 DM gewährt. Nach der Niederschrift über die Werksausschußsitzung vom 2. April 1980 waren die Kosten für die gesamte Baumaßnahme im Ver-

mögensplan der Stadtwerke vorgesehen; eine nachhaltige Wirtschaftlichkeit der Leitung war gegeben. Am 22. April 1980 vergab der Zuwendungsempfänger den Hauptbauftrag. Zwei Tage danach, am 24. April 1980, stellte er Antrag auf staatliche Förderung und teilte dabei mit, daß eine baldige Auftragsvergabe vorgesehen sei. Er verschwieg, daß der Bauauftrag bereits erteilt worden war, und beantragte, den vorzeitigen Baubeginn zuzulassen. Die Zustimmung wurde am 25. November 1980 fernmündlich und am 15. Januar 1985 schriftlich rückwirkend zum 30. April 1980 erteilt.

Der ORH kam bei seiner Prüfung zu dem Ergebnis, daß die Erdgasleitung auch ohne Zuwendung gebaut worden wäre, denn bereits am 11. Februar 1980, zwei Monate vor dem Förderantrag, war mit einem Industriekunden ein Erdgasliefervertrag abgeschlossen worden. Ferner ist die Zuwendung wegen der verschwiegenen vorzeitigen Inangriffnahme zu Unrecht gewährt worden. Schon aus diesem Grunde war nach Ansicht des ORH die gesamte Zuwendung einschließlich Zinsen zurückzufordern.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen entgegnete zunächst, daß Zuwendungszweck zum Zeitpunkt der Bescheiderteilung am 31. Mai 1985 auch die über den bloßen Industriekundenanschluß hinausgehende Gasversorgung gewesen sei. Zwar seien Gasversorgungsunternehmen bestrebt, im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten ihr Versorgungsnetz auszubauen. Durch staatliche Förderung werde aber entsprechend mehr investiert und die umweltfreundliche Gasverwendung beschleunigt, was das erklärte Ziel der Förderung sei.

Der ORH ist jedoch weiterhin der Ansicht, daß die Zuwendung nicht zu einer Mehrinvestition geführt hat, sondern lediglich mitgenommen worden ist. Dies ergibt sich schon daraus, daß die Finanzierung der Erdgasleitung auch ohne staatliche Subvention sichergestellt war. Auch entspricht es dem eigenen wirtschaftlichen Interesse der Gasversorgungsunternehmen, möglichst viele Abnehmer an eine Erdgasleitung anzuschließen.

Das Staatsministerium hat daraufhin wegen des vorzeitigen Baubeginns am 23. April 1990 den gewährten Zuschuß und den Subventionswert des Darlehens von zusammen 188 000 DM zurückgefordert.

23.5 Rückzahlungsbestimmungen für die Zuschüsse zur Verbesserung der Energiestruktur

(Kap. 07 05 Tit. 892 75)

Nach den Erläuterungen des Haushaltsplans zu Kap. 07 05 Tit. 892 75 sollten die Zuschüsse zurückgezahlt werden, wenn die geförderte Transportleitung wirtschaftlich betrieben werden kann. In den Zuwendungsbescheiden ist deshalb bestimmt, daß der gesamte Zuschuß zurückzuzahlen ist, wenn die in zehn Jahren nach Inbetriebnahme transportierte tatsächliche Gasmenge die für den Zeitraum geplante Durchsatzmenge um die Hälfte oder mehr übersteigt; bei einem Übersteigen bis 50 v.H. wird der Zuschuß anteilig zurückgefordert.

Der ORH hält die Rückzahlungsbestimmung für wirkungslos, weil der zugrunde gelegte Zehnjahreszeitraum zu kurz ist, um die Wirtschaftlichkeit solcher Erschließungsmaßnahmen beurteilen zu können. Dieser Zeitraum stellt nämlich nur einen Teilabschnitt der bei solchen Förderprojekten üblicherweise in der Investitionsrechnung zugrunde gelegten Nutzungsdauer von 20 bis 25 Jahren dar. Gerade in den ersten zehn Jahren ab Inbetriebnahme aber kommt es erfahrungsgemäß bei derartigen Projekten zu Anlaufverlusten. Diese temporären Defizite können in späteren Jahren durch Überschüsse mehr als wettgemacht werden, so daß die Investition langfristig auch ohne Zuschuß rentabel sein kann. Somit kann die Wirtschaftlichkeit einer Erschließungsmaßnahme nicht nach der Anfangsphase beurteilt werden, sondern nur nach der gesamten, der Investitionsrechnung zugrunde gelegten Nutzungsdauer von in der Regel 20 bis 25 Jahren (z.B. wurde bei dem geförderten ersten Bauabschnitt der Erdgasleitung - vgl. TNr. 23.3 - die kalkulatorische Abschreibung auf 33 1/3 Jahre bemessen); außerdem kann nicht nur der Soll-Ist-Vergleich beim Gasabsatz zugrunde gelegt werden, sondern es ist auch die spätere tatsächliche Ertragslage zu berücksichtigen, da zur Zeit der Förderung aufgrund der großen Margenspielräume die Erträge nicht zuverlässig prognostiziert werden können.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr entgegnete insbesondere, daß es Ziel der Förderung sei, das Leitungsprojekt in den ersten zehn Jahren nach Inbetriebnahme von Verlusten freizustellen. Die verbleibende Zeit sollte dann ausreichen, um einen entsprechenden Gewinn zu erwirtschaften. Der Betrachtungszeitraum von zehn Jahren sei daher völlig ausreichend. Eine Nutzungsdauer von mehr als 20 Jahren könne nicht zugrunde gelegt werden, weil der Gebietsschutz auf 20 Jahre befristet sei. Im Übrigen sei davon auszugehen, daß viele der geförderten Projekte während der

gesamten Anlaufzeit, wahrscheinlich aber weit darüber hinaus, trotz der Bezuschussung noch erhebliche Verluste mit sich brächten, deren Kompensation durch spätere Erträge sehr unsicher sei.

Der ORH ist der Auffassung, daß Anlaufverluste für sich kein Förderungsgrund sind. Es ist bei langfristigen Investitionsprojekten die Regel, daß in den ersten Jahren Anfangsverluste entstehen. Das vom Staatsministerium verfolgte Förderziel, Anlaufverluste ohne Berücksichtigung späterer Gewinne auszugleichen, bewirkt im Ergebnis nur einen Mitnahmeeffekt.

EINZELPLAN 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten)

24 **Überbetriebliche Ausbildungsstätten in der Landwirtschaft - Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen**

(Kap. 08 03 TitGr. 79 und 80, Kap. 08 53 und 08 56)

Da die Ausbildungszahlen in der Landwirtschaft stark zurückgegangen sind, sollte die überbetriebliche Ausbildung auf einige leistungsstarke Einrichtungen konzentriert werden. Dadurch könnten laufende Zuschüsse für geplante Maßnahmen sowie Aufwendererstattungen an die Bezirke und die Deutsche Lehranstalt für Agrartechnik e.V. in Millionenhöhe eingespart werden. Durch zentrale Einrichtungen, die wirkungsvoller und wirtschaftlicher zu betreiben wären, würde die Ausbildungsqualität bei verringertem Personal- und Sachaufwand auch weiterhin gewährleistet bleiben. Mindestens 14 Stellen könnten eingespart werden.

24.1 **Aufgaben und Funktion**

Nach dem Berufsbildungsgesetz und den dazu ergangenen Verordnungen dient die überbetriebliche Ausbildung dazu, erforderliche Fertigkeiten und Kenntnisse weiterzugeben, die nicht in vollem Umfang in der Ausbildungsstätte vermittelt werden können.

Träger der überbetrieblichen Ausbildung in Tierhaltung und Landmaschinentechnik sind neben dem Staat, der nur auf dem Sektor Tierhaltung tätig ist, die Bezirke und die Deutsche Lehranstalt für Agrartechnik e.V. (DEULA).

Die überbetriebliche Ausbildung wird an den fünf Staatlichen Lehranstalten für Tierhaltung und einem Versuchsbetrieb durchgeführt. Daneben bestehen die insgesamt sechs landwirtschaftlichen Lehranstalten der Bezirke. Schließlich bietet die DEULA Lehrgänge und Schulungen an einem bayerischen Standort an.

Die einzelnen Standorte der Lehranstalten sind aus dem nachfolgenden Schaubild ersichtlich:

Schaubild 1



Zu den überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen gehören ein- und zweiwöchige Kurse, wie die Grund- und Vertiefungslehrgänge in der tierischen Erzeugung, Landmaschinenlehrgänge, technische Lehrgänge, sowie sonstige Schulungen. Der Kursbetrieb wird in Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen, die internatsmäßig ausgebaut sind, durchgeführt. In jedem Regierungs-

bezirk befindet sich eine solche Tierhaltungsschule. Die Landmaschinenschulen haben dagegen ein größeres Einzugsgebiet.

Sämtliche Lehrgänge in der überbetrieblichen Ausbildung sind für die Teilnehmer kostenfrei. Deshalb werden den Bezirken die Lehrgangskosten teilweise und der DEULA vollständig erstattet. Bei den Bezirken ist auch staatliches Personal eingesetzt. Die Personalausgaben werden bei der Erstattung berücksichtigt.

Neben der überbetrieblichen Ausbildung bieten die Einrichtungen auch Kurse in der beruflichen Erwachsenenbildung, die Vorbereitungs- und Ausbildungslehrgänge für die Meisterprüfung, Landmaschinenseminare für Studierende an den Landwirtschaftsschulen und die fachpraktischen Lehrgänge für Studenten an.

24.2 Ausgangslage

24.2.1 Tierhaltungsschulen

In den letzten zehn Jahren sind die Lehr- und Internatsgebäude sowie die Ställe und Stalleinrichtungen bei fast allen Ausbildungseinrichtungen neu gebaut oder erweitert worden.

Neue Bauten werden derzeit errichtet bzw. sind noch geplant:

- Am Standort Kringell sollen ein neuer Kuhstall gebaut, der bisherige Kuhstall in einen Schweinezuchtstall und der Schweinedemonstrationsstall in einen Maststall umgebaut sowie eine Maschinenhalle mit Werkstätte errichtet werden. Die dafür notwendigen Mittel hat das Staatsministerium auf rd. 2,3 Mio DM geschätzt.
- Für den Ausbau der Tierhaltungsschule in Triesdorf sind öffentliche Mittel in Höhe von 11,5 Mio DM festgesetzt, die überwiegend von Bund und Land getragen werden.
- Die Fortführung des Schulbetriebs in Bayreuth hängt davon ab, ob die Kuh- und Schweineställe mit Baukosten von rd. 3 Mio DM saniert werden.

Nach dem Grad der Personalausstattung, der Größe der Internate und der Viehhaltung in den Demonstrationsställen müßte eine volle Auslastung der Ausbildungsstätten erwartet werden können. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Grund- und Vertiefungslehrgänge in der tierischen Erzeugung nicht im Parallelbetrieb abgehalten werden können.

Auch an den Ausbildungsstätten der Bezirke ist staatliches Personal tätig. Das gilt vor allem für die Fachberater und Techniker für Rinder- und Schweinezucht. Sie sind beauftragt, den Auszubildenden Unterricht und fachpraktische Unterweisungen in Gruppen mit sechs bis acht Teilnehmern zu erteilen. Der Fachberater für tierische Erzeugung des Amtes für Landwirtschaft ist für fachpraktische Unterweisungen eigens an die Tierhaltungsschule der Bezirke abgeordnet. An der staatlichen Tierhaltungsschule betreut dieser Fachberater auch den Lehrgang vor Ort. In Lehr- und Demonstrationsstätten werden Kühe und Schweine in größerer Anzahl gehalten.

Für die fünf staatlichen Lehranstalten für Tierhaltung sind im Staatshaushalt Betriebszuschüsse für das Haushaltsjahr 1989 mit 10,9 Mio DM veranschlagt. Rechnet man die Zuschüsse für andere staatliche Aufgaben heraus, wie die Leistungsprüfungen im tierischen Bereich, das Versuchswesen und die Waldbewirtschaftung, verbleibt immer noch ein Zuschuß von 7,2 Mio DM. Den Bezirken erstattet der Staat neben der Bereitstellung des Fachpersonals (fünf Beamte des gehobenen und drei Beamte des mittleren Dienstes) Lehrgangsentgelte (1989: 116 000 DM).

24.2.2 Landmaschinenschulen

Die Landmaschinenschulen verfügen über rd. 18 000 m² an Unterrichtsflächen und 380 Internatsplätze, nachdem die Bezirke sowohl Unterweisungs- und Übungshallen, Theorieräume als auch Internate neu errichtet bzw. ausgebaut haben. Unterweisungsflächen für fachpraktische Übungen sind damit in einem Umfang vorhanden, daß - wie von der Verwaltung angestrebt - Gruppen mit sechs bis acht Teilnehmern gebildet werden könnten.

Auch hier ist staatliches Personal zur Dienstleistung an die Bezirkseinrichtungen abgeordnet. Zusätzlich fördert der Freistaat Bayern die landtechnischen Lehrgänge bei den Landmaschinenschulen der Bezirke und der DEULA jährlich mit rd. 1,7 Mio DM.

Ein noch stärkeres Gewicht haben die öffentlichen Investitionshilfen. Allein in den letzten zehn Jahren sind für die Baumaßnahmen der Bezirke und der DEULA 23,5 Mio DM Bundes- und Landesmittel ausgegeben bzw. in Aussicht gestellt worden. Auf Bayern treffen davon 9 Mio DM.

Aus derzeitiger Sicht stehen folgende Maßnahmen an, deren Durchführung zu weiteren staatlichen Förderungen in Millionenhöhe führen dürfte:

- Vom Bezirk Oberbayern ist ein Zuschußantrag für Investitionen über 1,7 Mio DM gestellt worden. Damit soll das Internat und die Landmaschinenteknik an der Landmaschinenschule Landsberg am Lech saniert bzw. umgebaut werden.
- Der Bezirk Mittelfranken will mit staatlicher Unterstützung eine beheizbare Bodenbearbeitungshalle mit einem Kostenaufwand von 900 000 DM errichten.
- Der Neubau der DEULA in Freising konnte noch nicht abgeschlossen werden, weil erhebliche Kostensteigerungen und Baumängel bestehen. Nach vorsichtigen Schätzungen können noch Aufwendungen bis zu 7 Mio DM anfallen. An den Investitionskosten sind Bund und Land mit 90 v.H. beteiligt.

24.3 Allgemeine Feststellungen

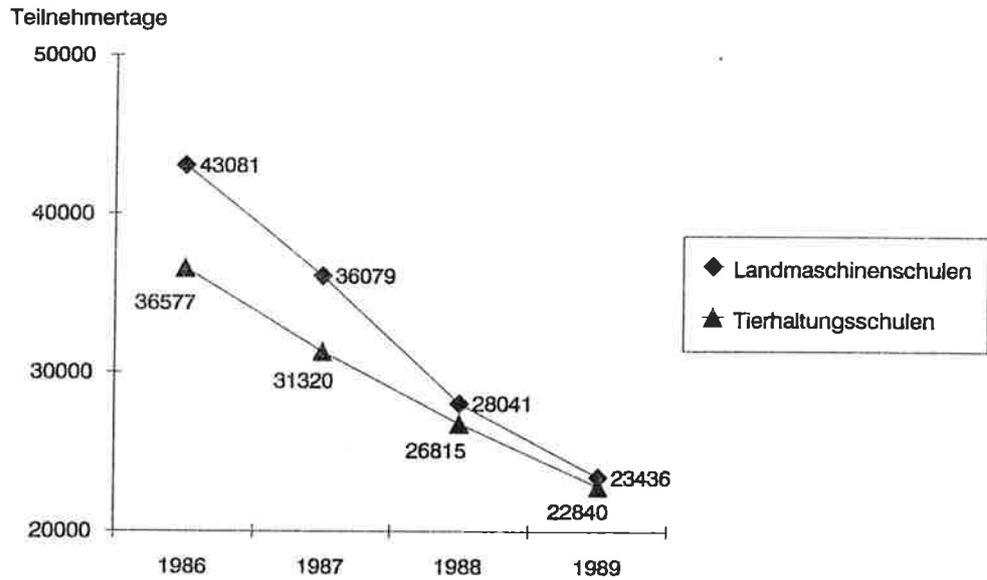
Zur Beurteilung der Gesamtlage in der überbetrieblichen Ausbildung in der Landwirtschaft hat der ORH im Sommer 1989 die Auslastung, den Personaleinsatz sowie den voraussichtlichen Zuschußbedarf bei allen Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen erhoben.

24.3.1 Ausbildungskapazität und Auslastung

Die Zahl der Auszubildenden in der Landwirtschaft war in dem letzten Jahrzehnt stark rückläufig: Haben 1979 noch 13 145 Ausbildungsverhältnisse in den landwirtschaftlichen Ausbildungsberufen bestanden, so ist deren Zahl ständig zurückgegangen; 1989 waren es noch rd. 6000 Ausbildungsverhältnisse. In diesem Zusammenhang haben die Ausbildungsverhältnisse allein im Ausbildungsberuf Landwirt sogar von 7300 auf 2017, d.h. um mehr als zwei Drittel abgenommen. Der Lehrgangsbetrieb im Rahmen der beruflichen Ausbildung hat sich dementsprechend seit Jahren kontinuierlich verringert:

**Überbetriebliche Ausbildung der Tierhaltungs-
und Landmaschinenschulen in Bayern von 1986 bis 1989**

Schaubild 2

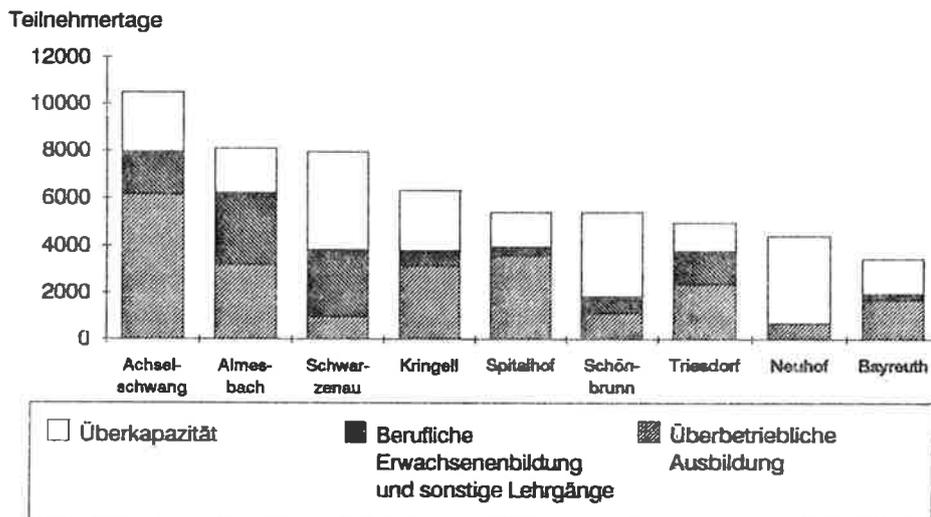


Demgegenüber werden heute noch Ausbildungskapazitäten vorgehalten, wie sie nach den Ausbildungszahlen vor fünf bis zehn Jahren notwendig waren. Die verstärkt angebotene berufliche Erwachsenenbildung, deren Bedeutung der ORH keineswegs gering achtet, konnte bisher keinen angemessenen Ausgleich herbeiführen.

Insgesamt sind 40 v.H. der Kapazität der Tierhaltungsschulen und 42 v.H. der Kapazität der Landmaschinenschulen in Bayern nicht ausgelastet. Für die einzelnen Schulen ergibt sich folgendes Bild:

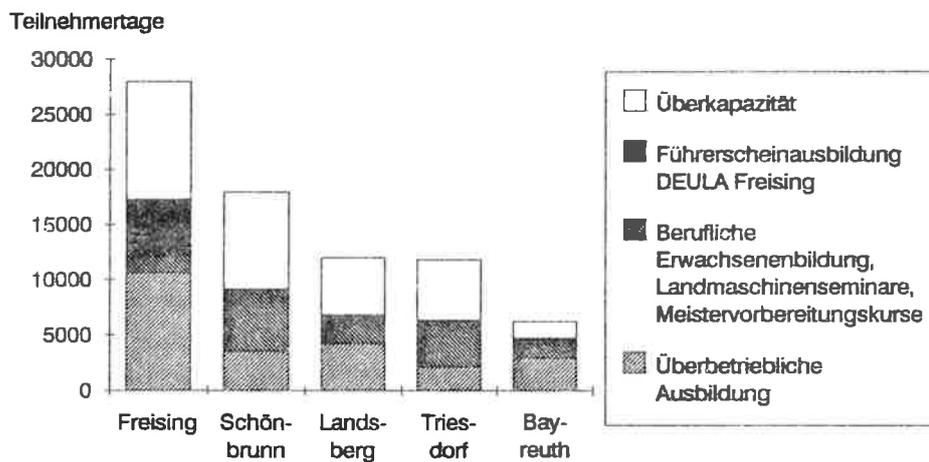
Kapazität und Auslastung der Tierhaltungsschulen in Bayern im Jahre 1989

Schaubild 3



Kapazität und Auslastung der Landmaschinen-schulen in Bayern im Jahre 1989

Schaubild 4



24.3.2 Einsparungsmöglichkeiten

Der ORH hält es für notwendig, die überbetriebliche Ausbildung auf besonders geeignete Standorte zu konzentrieren. Nach seiner Ansicht ist es nicht mehr vertretbar, den Lehrgangsbetrieb in der tierischen Erzeugung an den Standorten Bayreuth, Neu-hof, Schönbrunn¹⁾ und Schwarzenau aufrecht-zuerhalten.

1) Der Betrieb in Schönbrunn wurde 1989 eingestellt.

Wegen der fehlenden Auslastung bei den Landmaschinenschulen müßte angestrebt werden, den Lehrgangsbetrieb in der Weise zentral zu organisieren, daß einer der südbayerischen Standorte entbehrlich wird. Wegen der Koordination der im Auftrag des Staates durchzuführenden Lehrgänge bedarf es dazu vor allem einer Abstimmung mit den betroffenen Bezirken. Größere Investitionen beim Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten, insbesondere bei den Bezirken und der DEULA, sollten deshalb nur noch nach strenger Prüfung des Bedarfs in Aussicht genommen bzw. gefördert werden.

Durch eine stärkere Konzentration der überbetrieblichen Ausbildung in der Landwirtschaft, die aber weiterhin flächendeckend bleibt, wie dies beispielsweise in verschiedenen Ausbildungsberufen des Handwerks bereits vollzogen ist, könnten die hohen Festkosten für die Ersatzinvestitionen und das Personal gesenkt werden. Die qualifizierte Ausbildung bliebe trotzdem weiterhin gewährleistet.

Teure Ersatzinvestitionen wurden schon in der Vergangenheit vorgenommen, damit die Ausbildungsstätten den hohen technischen Ansprüchen einer landwirtschaftlichen Ausbildung genügen. Aufgrund der Anforderungen aus dem Tierschutzrecht und der Notwendigkeit, an zeitgemäßen Melkständen auszubilden, stehen solche Investitionen auch künftig an.

Auch die auswärtigen Lehreinsätze der Fachberater für tierische Erzeugung bei den Ämtern für Landwirtschaft mit ihren längeren Dienstreisen bzw. Abwesenheitszeiten an den Staatlichen Tierhaltungsschulen sollten abgebaut werden.

Außerdem ist es nicht wirtschaftlich, das Lehr- und Küchenwirtschaftspersonal allein im Hinblick auf wenige größere Lehrgänge das ganze Jahr vorzuhalten. Eine gleichmäßige Personalauslastung sollte angestrebt werden.

24.3.3 Überbetriebliche Ausbildungsstätten im einzelnen

Ergänzend zu dieser Gesamtbetrachtung sind noch Einzelbemerkungen zu den Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen veranlaßt. Dazu werden der Lehrbetrieb und die Auslastung aller Einrichtungen nach dem Stand von 1989 in den Zahlenübersichten 1 und 2 dargestellt:

Tierhaltungsschulen

Zahlenübersicht 1

Standort	Fachpersonal	Internats- plätze	Lehrgangs- kapazität ¹⁾	Auslastung durch Lehrgänge		Auslastung in v.H.
				Teilnehmer- tage	darunter über- betriebliche Ausbildung Teilnehmer- tage	
Achselschwang	6	70	10 500	7 948	6 145	76
Almesbach	4	54	8 100	6 190	3 205	76
Kringell	4	42	6 300	3 784	3 130	60
Schwarzenau	4	53	7 950	3 828	965	48
Spitalhof	3	36	5 400	3 925	3 580	73
Bayreuth	1,5	23	3 450	1 932	1 685	56
Triesdorf	3	33	4 950	3 747	2 350	76
Zwischensumme	25,5	311	46 650	31 354	21 060	67
Schönbrunn (Be- endigung des Lehrgangsbe- triebs 1989)	3	36	5 400	1 821	1 115	34
Neuhof	-	22	4 400	665	665	15
insgesamt	28,5	369	56 450	33 840	22 840	60

1) mit Ausnahme von Neuhof: 75 v.H. der Internatsplätze für 40 Wochen Kursbetrieb im Jahr, weil Grund- und Vertiefungslehrgang nicht parallel abgehalten werden.

Landmaschinenschulen

Zahlenübersicht 2

Standort	Fachpersonal	Internats- plätze	Lehrgangs- kapazität	Auslastung durch Lehrgänge		Auslastung in v.H.
				Teilnehmer- tage	darunter über- betriebliche Ausbildung Teilnehmer- tage	
Lands- berg a. Lech	7,5	60	12 000	6 751	4 207	56
Schönbrunn	6	90	18 000	9 068	3 510	50
Bayreuth	4	31 ¹⁾	6 200	4 631	2 952	75
Triesdorf	8	59	11 800	6 294	2 147	53
Freising	10	140	28 000	17 287 ²⁾	10 620	62
insgesamt	35,5	380	76 000	44 031	23 436	58
nachrichtlich:						
Neunburg vorm Wald (bis 1988)	6	55	7 500			
Hammelburg (bis 1988)	4	28	5 000			

1) nach Umbau: 23

2) darunter 5100 Teilnehmertage Führerscheinausbildung

Zu den einzelnen Ausbildungsstätten ist festzuhalten:

A) Tierhaltungsschulen

a) Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Tierhaltung Achselschwang (Oberbayern)

Für den Ausbau dieser überbetrieblichen Ausbildungsstätte sind Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von rd. 10 Mio DM durchgeführt worden, darunter 1988 der moderne Internats- und Lehrsaalbau mit einem Kostenaufwand von 5,6 Mio DM. Damit verfügt diese größte staatliche Ausbildungseinrichtung in der Landwirtschaft über 70 neue Internatsplätze neben den 30 Schlafplätzen im sog. Reiterinternat.

Die Lehranstalt wurde ausgeweitet, obwohl die Zahl der Grund- und Vertiefungslehrgänge im Zeitraum 1986 bis 1988 von 40 und 37 auf 30 Lehrgangswochen deutlich abgenommen hatte.

Um die Lehranstalt nachhaltig besser auszulasten, sollte nach Auffassung des ORH die überbetriebliche Ausbildung in der tierischen Erzeugung möglichst für ganz Oberbayern in Achselschwang konzentriert und berufliche Erwachsenenbildungsveranstaltungen verstärkt angeboten werden. Der ORH empfiehlt auch, die Speziallehrgänge in der Schweinehaltung vom Versuchsbetrieb Neuhof nach Achselschwang zu verlegen. Für die Einzugsgebiete Oberbayern und Schwaben bietet Achselschwang gegenüber Neuhof einen Standortvorteil. Die notwendigen Einrichtungen sind bereits im Nebenbetrieb Engenried vorhanden; sie dienen aber bisher ausschließlich Tierversuchen.

b) Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Tierhaltung Almesbach (Oberpfalz)

Die in den Jahren 1978 bis 1980 mit einem Kostenaufwand von mehr als 7 Mio DM gebaute Lehranstalt hat der Bund mit 5,6 Mio DM als **überbetriebliche** Ausbildungsstätte gefördert. Aus diesem Grund müßte die überbetriebliche Ausbildung eine vorrangige Aufgabe dieser Einrichtung bleiben, neben der beruflichen Erwachsenenbildung, die an der Anstalt bereits eine bedeutende Rolle spielt.

Bei den vorhandenen personellen und räumlichen Kapazitäten könnte der Kursbetrieb in der überbetrieblichen Ausbildung erheblich ausgeweitet werden. Diese Zielsetzung würde erreicht, wenn der Kursbetrieb im nord- bzw. ostbayerischen Raum stärker in Almesbach konzentriert werden würde.

**c) Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Tierhaltung Kringell
(Niederbayern)**

Bis 1989 haben sowohl der Bezirk als auch der Staat eine Tierhaltungsschule in Niederbayern unterhalten; der Lehrgangsbetrieb der Tierhaltungsschule der landwirtschaftlichen Lehranstalten des Bezirks Niederbayern Schönbrunn bei Landshut wurde 1989 eingestellt.

An der überbetrieblichen Ausbildungsstätte der staatlichen Lehr- und Versuchsanstalt für Tierhaltung Kringell sind in den Jahren 1984 bis 1988 größere Um- und Neubaumaßnahmen durchgeführt worden. In diesem Zuge wurde die Lehrgangskapazität von 33 auf 42 Internatsplätze erweitert. Es muß befürchtet werden, daß auch für diese alleinige überbetriebliche Ausbildungsstätte in Niederbayern künftig nur schwerlich eine Auslastung zu erreichen sein wird, nachdem 1988 in Niederbayern nur 147 bzw. 32 Schüler mit der Berufsausbildung zum Landwirt und zur Hauswirtschafterin begonnen haben.

Das Staatministerium erarbeitet derzeit ein Ausbaurkonzept, das den Neubau eines Kuhstalles und die Umgestaltungen in den Stallungen und im Hofbereich vorsieht. Einige Baumaßnahmen sind schon vorgezogen worden. Im Schweinedemonstrationsstall, der erst 1985 für 567 000 DM gebaut wurde, gibt es aufgrund von technischen Mängeln besondere Haltungsprobleme mit den Tieren. Nach Ansicht des ORH sind der Nebenbetrieb Voglöd und die Hofstelle Anzerreuth nicht zufriedenstellend in das Ausbildungswesen zu integrieren, erschweren die Arbeitswirtschaft und belasten den Haushalt aufgrund des hohen Bauunterhalts für die Altbausubstanz.

**d) Staatliche Lehr-, Versuchs- und Prüfungsanstalt für Tierhaltung
Schwarzenau (Unterfranken)**

Der gesamte Lehrgangsbetrieb lastet die vier hauptamtlichen Fachkräfte mit nur weniger als der Hälfte ihrer Arbeitszeit aus. Dabei ist bereits berücksichtigt, daß neben den Lehrgängen in der übrigen Ausbildung noch für vier bis fünf Speziallehrgänge für Schweinemäster, Ferkelerzeuger und Rindermäster sowie für fünf Lehrgänge für Studenten eine Nachfrage besteht. Maßnahmen der Erwachsenenbildung, Zwischenprüfungen und Schulungstage lassen sich an ein bis drei Tagen parallel zu den Lehrgängen einplanen.

Diese Tierhaltungsschule dürfte künftig kaum noch zufriedenstellend auszulasten sein; sie sollte deshalb aufgelöst werden. Die 1989 überbetrieblich auszubildenden 46 Schüler der Berufsgrundschule-Agrarwirtschaft in Unterfranken erfordern nur mehr zwei Grund- und zwei Vertiefungslehrgänge in der tierischen Erzeugung. Die elf Auszubildenden in der Hauswirtschaft ergeben nicht einmal einen vollen Lehrgang.

e) Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Tierhaltung und Grünlandwirtschaft Spitalhof/Kempten

Der Spitalhof ist vom Staat gepachtet. Das Internatsgebäude wurde in den letzten Jahren mit einer neuen Heizungsanlage ausgestattet und neu möbliert.

Nach dem Lehrplan für das Schuljahr 1989/1990 sind neun Grundlehrgänge und ebenso viele Vertiefungslehrgänge geplant. Bei Kursstärken von 20 Teilnehmern können die 36 Internatsplätze nicht voll belegt werden. In der beruflichen Erwachsenenbildung werden vermehrt Wochenkurse angeboten, für die auch Nachfrage besteht.

Wegen des Rückgangs des Kursbetriebs 1990 dürften ein Fachlehrer und eine Teilzeitarbeitskraft im Küchenwirtschaftsbetrieb künftig entbehrlich werden.

f) Staatlicher Versuchsbetrieb Neuhof (Landkreis Donau-Ries)

Seit Januar 1982 werden am Neuhof einwöchige Vertiefungslehrgänge in der Schweinehaltung für auszubildende Junglandwirte abgehalten. Sie wohnen in ehemaligen Gutsarbeiterwohnungen. Unter der Leitung eines Fachlehrers vom Amt für Landwirtschaft werden 15 Kursteilnehmer aus Oberbayern und Schwaben in drei Gruppen von mehreren Ausbildern fachpraktisch geschult. Die Zahl der Kurse ist von zwölf im Jahr 1987 auf sieben im Jahr 1988 zurückgegangen. Kurse in der beruflichen Erwachsenenbildung werden seit 1988 nicht mehr abgehalten.

Es bietet sich an, die Lehrgänge in der Schweinehaltung an die Staatliche Lehranstalt für Tierhaltung Achselschwang bzw. den dortigen Nebenbetrieb Engenried zu verlegen. Damit würde der wochenlange Einsatz eines auswärtigen Lehrgangleiters entbehrlich.

g) Tierhaltungsschule der landwirtschaftlichen Lehranstalten des Bezirks Oberfranken in Bayreuth

Mit 20 Lehrgangswochen im Jahre 1988 ist die Tierhaltungsschule gerade noch zur Hälfte ausgelastet. Im Schuljahr 1988/1989 besuchen in Oberfranken nur noch 70 Schüler das Berufsgrundschuljahr. Eine hauswirtschaftliche Berufsausbildung haben 16 Lehrlinge begonnen. Der gesamte Lehrgangsbetrieb wird sich künftig auf 14 bis 16 Wochen im Jahr beschränken.

Die Rinder- und Schweineställe entsprechen nicht mehr den heutigen Anforderungen. Dem Vernehmen nach ist geplant, den Lehrbetrieb auszubauen und zu modernisieren. Dafür sollen rd. 3 Mio DM erforderlich sein.

Die Tierhaltungsschule wird in Zukunft auch nicht annähernd auszulasten sein. Dem Bezirk Oberfranken sollte deshalb nahegelegt werden, die vorgesehenen Baumaßnahmen (vgl. TNr. 24.2.1) nicht zu verwirklichen. Deren staatliche Förderung wäre nach Ansicht des ORH nicht zu vertreten. Da in zumutbarer Entfernung gut ausgebaute Einrichtungen mit freien Kapazitäten bestehen (Almesbach, Triesdorf), sollte nach Auffassung des ORH der Lehrbetrieb in Bayreuth eingestellt werden.

h) Tierhaltungsschule der landwirtschaftlichen Lehranstalten des Bezirks Mittelfranken in Triesdorf

Die Lehr- und Demonstrationsställe für Rinder und ein Sauenstall mit Deckzentrum wurden in den letzten Jahren mit erheblichen staatlichen Zuwendungen neu- bzw. umgebaut. Derzeit wird ein Mastschweinestall errichtet. Der Tierhaltungsschule ist ein Internat mit 33 Plätzen angegliedert. Die Einrichtungen sind für die überbetriebliche Ausbildung besonders geeignet.

Gegenüber 1984 hat die Auslastung um 40 v.H. abgenommen. Ein weiterer Rückgang der Teilnehmer an den Grund- und Vertiefungslehrgängen ist zu erwarten, weil im Regierungsbezirk Mittelfranken im Schuljahr 1988/1989 nur noch 79 Schüler das Berufsgrundschuljahr besuchen und lediglich 38 Lehrlinge eine hauswirtschaftliche Berufsausbildung begonnen haben.

Um die vorhandenen Einrichtungen und das vorgehaltene staatliche Personal annähernd auszulasten, sollten der Lehranstalt zusätzliche Lehrgangsteilnehmer aus den angrenzenden (fränkischen) Regierungsbezirken zugewiesen werden (vgl. oben Buchstaben b und g).

B) Landmaschinenschulen

a) Landmaschinenschule des Bezirks Oberbayern in Landsberg am Lech

Die Lehranstalt ist mit 3500 m² Unterweisungs- und Übungsflächen sowie einem Internatsbereich mit 60 Plätzen großzügig ausgestattet. Obwohl die Ausbildungszahlen bereits rückläufig waren, wurde 1985 noch eine Unterrichtshalle in einer Größe von 810 m² errichtet und mit staatlichen Zuwendungen in Höhe von 750 000 DM gefördert.

Bei durchschnittlichen Kursstärken von 20 Teilnehmern im Parallelbetrieb können die vorhandenen Einrichtungen, aber auch das Personal nicht annähernd ausgelastet werden.

b) Landmaschinenschule des Bezirks Niederbayern in Schönbrunn

Die Landmaschinenschule Schönbrunn verfügt für Zwecke der überbetrieblichen Ausbildung über zehn Maschinenhallen, eine Schweißhalle und eine Bodenbearbeitungshalle sowie landwirtschaftliche Freiflächen. Im Internat, das 1988 mit Gesamtkosten von 10 Mio DM fertiggestellt wurde, sind für die Landmaschinenschule 90 Plätze vorgesehen. Auf die Investitionsvorhaben der letzten Jahre entfallen allein staatliche Zuwendungen in Höhe von 5,6 Mio DM. Nach den vorhandenen Maschinenhallen für praktische Unterweisungen und der Überkapazität im Internatsbereich, könnte eine doppelte Lehrgangsleistung gegenüber dem Kursbetrieb im Jahre 1989 erbracht werden. Dabei ist berücksichtigt, daß die landtechnischen Lehrgänge im Parallelbetrieb abgehalten werden können.

Der Landmaschinenschule Schönbrunn werden künftig auch Berufsgrundschuljahr-Schüler und Auszubildende aus der Oberpfalz zugeteilt, nachdem der Lehrgangsbetrieb an der Landmaschinenschule Neunburg vorm Wald eingestellt wurde. Im Hinblick auf die niedrigen Lehrlingszahlen in dieser Region wird damit die Auslastung noch nicht spürbar verbessert.

An der Landmaschinenschule werden seit mehreren Jahren auch Lehrgänge und Kurse in der beruflichen Erwachsenenbildung durchgeführt. Nach unseren Feststellungen kann aber mit diesen Maßnahmen der Teilnehmerrückgang nicht ausgeglichen werden.

c) Landmaschinenschule des Bezirks Oberfranken in Bayreuth

Als die kleinste Landmaschinenschule in Bayern ist die Lehranstalt mit 23 Internatsplätzen nicht für einen parallelen Kursbetrieb ausgelegt. Der Einrichtung sind die Auszubildenden des Berufs Gärtner überregional aus Nordbayern zugeteilt. Dadurch wird die Lehranstalt derzeit noch ausgelastet.

Das Internat wurde 1989 mit einem Kostenaufwand von 800 000 DM saniert.

Eine Bodenbearbeitungshalle wurde 1985 in Leichtbauweise errichtet. Sie wird nur mit Kleingeräten für praktische Unterweisungen in der Gärtnerausbildung genutzt. Der Bezirk plant darüber hinaus eine zweite Bodenbearbeitungshalle in konventioneller Bauweise.

Aufgrund der Schulungsinhalte ist die Benutzung der Bodenbearbeitungshalle innerhalb der landtechnischen Lehrgänge auf Demonstrationen am offenen Boden begrenzt. Bei nur vier Lehrgängen "Maschinen für die Außenwirtschaft" im Schuljahr 1988/1989 wäre eine Belegung der Halle lediglich an etwa 40 Stunden im Jahr möglich gewesen. Da im landwirtschaftlichen Betrieb der Lehranstalt die notwendigen Freiflächen zur Verfügung stehen, sollte dem Bezirk nahegelegt werden, vom geplanten Bau einer weiteren Bodenbearbeitungshalle abzusehen. Zumindest sollte eine staatliche Förderung unterbleiben.

d) Landmaschinenschule des Bezirks Mittelfranken in Triesdorf

Der überbetrieblichen Ausbildungsstätte stehen rd. 3000 m² Unterweisungs- und Übungsflächen sowie ein Internat mit 59 Schlafplätzen zur Verfügung. Die Lehranstalt versucht den empfindlichen Rückgang in der überbetrieblichen Ausbildung durch Erwachsenenbildungsmaßnahmen auszugleichen. Trotzdem ist der Lehrgangsbetrieb seit Jahren rückläufig und hat gegenüber den Jahren 1984/1985 um etwa ein Drittel abgenommen.

Obwohl für praktische Unterweisungen die landwirtschaftlichen Flächen des Bezirksguts zur Verfügung stehen, plant die Lehranstalt den Umbau einer Maschinenhalle in eine beheizbare Bodenbearbeitungshalle. Das Investitionsvolumen liegt bei 900 000 DM. Eine staatliche Förderung ist nach Ansicht des ORH von einer sachgerechten und aktuellen Bedarfsprüfung abhängig zu machen.

e) Deutsche Lehranstalt für Agrartechnik e.V. in Freising (DEULA)

Die landtechnische Ausbildungsstätte wurde zwischen 1980 und 1984 mit einem Kostenaufwand von etwa 20 Mio DM errichtet. Dazu gewährten Bund und Land Zuwendungen von 16 Mio DM. Für die überbetriebliche Ausbildung stehen zehn Unterrichtshallen, eine Bodenbearbeitungshalle und ein Demonstrationsgewächshaus mit insgesamt 5000 m² sowie ein Internat mit 140 Plätzen zur Verfügung.

Nach den räumlichen Verhältnissen könnten bis zu 20 Gruppen mit sechs bis acht Lehrlingen gleichzeitig unterwiesen werden. Dies entspricht mehr als der doppelten Lehrgangsleistung gegenüber dem Kursbetrieb 1988 mit 9800 Teilnehmertagen. Das Internat ist selbst bei teilnehmerstarken Lehrgängen nicht voll zu belegen.

Um die Auslastung von Schule und Wohnheim zu verbessern, ist die Lehranstalt intensiv um Maßnahmen in der beruflichen Erwachsenenbildung bemüht. Daneben wird eine allgemeine Fahrschule betrieben. Ein Drittel der gesamten Teilnehmertage entfällt auf die Führerscheinausbildung in dieser Fahrschule.

Nach der Konzeption wurde aber die Lehranstalt ausschließlich für die überbetriebliche Ausbildung geschaffen. Aufgrund der damals schon absehbaren Überkapazität und wegen des veränderten Lehrgangsbetriebs ist der Einsatz von öffentlichen Mitteln in dieser Höhe nicht zu rechtfertigen.

24.4 Ergebnis

Die beruflichen Lehranstalten sind ursprünglich für die überbetriebliche Ausbildung in der Landwirtschaft gebaut bzw. ausgebaut worden. Der ORH beurteilt aber die derzeitige Auslastung der Schul- und Internatsplätze an den Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen nicht nur nach diesen fachlichen Anforderungen aus der überbetrieblichen Ausbildung, sondern auch nach der verstärkt angebotenen beruflichen Erwachsenenbildung. Während die Zahl der betrieblichen Ausbildungsverhältnisse in der Landwirtschaft stark rückläufig ist, was einen beträchtlichen Kursrückgang in den letzten Jahren bewirkte, haben die Kursangebote in der beruflichen Erwachsenenbildung zugenommen.

Der ORH errechnet für 1989 eine Auslastungsquote bei den Tierhaltungsschulen von 60 v.H. und bei den Landmaschinenschulen von 58 v.H. (vgl. Zahlenübersichten 1 und 2). Sie bezieht sich auf die mögliche Unterweisungs- und Unterbringungskapazität nach der Zahl der Fachlehrer, der vertretbaren fachpraktischen Gruppenstärke von sechs bis acht Auszubildenden in den Tierhaltungs- und Landmaschinenschulen und den verfügbaren Internatsplätzen. Außerdem wurde berücksichtigt, daß Grund- und Vertiefungslehrgänge in der tierischen Erzeugung nicht parallel betrieben werden können. Eine Auslastungsberechnung allein nach der möglichen Internatsbelegung hätte bei den Tierhaltungsschulen einen weit geringeren Auslastungsgrad ergeben.

Bei den Tierhaltungsschulen beträgt die Auslastungsquote 67 v.H., wenn man die Standorte Schönbrunn und Neuhof außer Betracht läßt. Die Tierhaltungsschule in Schönbrunn hat ihren Betrieb 1989 eingestellt, und am Versuchsbetrieb Neuhof werden ausschließlich Speziallehrgänge in der Schweinehaltung abgehalten.

Im Ergebnis müßte nach Ansicht des ORH künftig eine Konzentration der überbetrieblichen Ausbildung auf einige leistungsfähige Einrichtungen hin vollzogen werden, um dem Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu entsprechen.

Einsparungen lassen sich bei den Zuschüssen für künftige Investitionen und Sachausgaben sowie durch Einzug von Planstellen für Fach- und Küchenwirtschaftspersonal erzielen. Nach Auffassung des ORH könnten 14 Planstellen eingespart werden; davon entfallen sechs auf die Staatlichen Lehranstalten für Tierhaltung in Schwarzenau und am Spitalhof sowie acht Stellen auf die Bezirkseinrichtungen in Schönbrunn und Bayreuth. Bei einem Abbau der Tierhaltung in der überbetrieblichen Ausbildung in staatlichen Lehranstalten entsprechend dem Rückgang der Ausbildungsverhältnisse wären weitere Personaleinsparungen möglich.

24.5 Stellungnahme der Verwaltung

In seiner Erwiderung vergleicht das Staatsministerium die Lehranstalten mit Schulen und errechnet eine bessere Auslastung der Lehrgangskapazität. Diese wird dadurch erreicht, daß

- die Dauer des Lehrgangsbetriebes nunmehr von 40 auf 36 Wochen im Jahr herabgesetzt wird und

- die Internatsplätze an den Standorten Achselschwang, Kringell, Schwarzenau und Spitalhof zwischenzeitlich erheblich verringert wurden. Dabei handelt es sich um eine in letzter Zeit vollzogene Umwidmung in Büro- und Unterkunftsräume für Bedienstete.

Der ORH hält den bisher auch vom Staatsministerium als richtig angesehenen und tatsächlich vollzogenen längeren Lehrgangsbetrieb von 40 Wochen ohnehin für die untere Grenze des wirtschaftlich Vertretbaren. Bei den überbetrieblichen Ausbildungsstätten handelt es sich nämlich nicht um Schulen im herkömmlichen Sinne, sondern um landwirtschaftliche Lehranstalten mit ganzjährigem Kursbetrieb.

Das Staatsministerium weist bei den Landmaschinenschulen insbesondere auf die Notwendigkeit hin, kleinere Gruppen zu bilden, und hält einen parallelen Unterweisungsbetrieb in den teilweise bis zu 400 m² großen Hallen für kaum vertretbar. Demgegenüber hat der ORH bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt, daß die Einrichtungen effektiver ausgelastet werden können. Auch hat sich bei den Bezirkseinrichtungen und der DEULA die vom ORH aufgezeigte Möglichkeit von Parallellehrgängen erwiesen.

Im Übrigen teilt das Staatsministerium die Auffassung des ORH, daß der Lehrgangsbetrieb an "unrentablen" Standorten einzustellen sei und die überbetriebliche Ausbildung auf besonders geeignete Standorte konzentriert werden müsse:

- Die Tierhaltungsschulen an den Standorten Schwarzenau, Bayreuth und Neuhof sollen aufgegeben werden. Dies habe zur Folge, daß der Lehrbetrieb in der tierischen Erzeugung an den anderen Standorten (Almesbach, Achselschwang und Triesdorf) verstärkt werde. Durch die Einstellung des Lehrgangsbetriebes an der Tierhaltungsschule Schönbrunn konnte so bereits eine bessere Auslastung in Kringell erreicht werden.
- Bei den Landmaschinenschulen könne die Auslastung nicht als zufriedenstellend bewertet werden. Eine Konzentration sei aber u.a. maßgeblich davon abhängig, welche Entwicklung die DEULA in Freising nehmen werde. Zunächst werde dort auf eine kurzzeitige verbesserte Auslastung der Internatsplätze hingewirkt.

Dessenungeachtet hält es der ORH für erforderlich, daß die Kapazitätsüberhänge abgebaut und auch ein Standort für Landmaschinenschulen in Südbayern aufgegeben wird. Soweit bei den Einrichtungen staatliches Personal

eingespart werden kann, hält der ORH es nicht für vertretbar, dieses Personal, wie vom Staatsministerium vorgesehen, an die Ämter für Landwirtschaft umzusetzen. Deren Personalbedarf hat der ORH eigens untersucht (vgl. TNr. 25).

25 **Ämter für Landwirtschaft und Bereiche Landwirtschaft der kombinierten Ämter** (Kap. 08 40)

Nach Ansicht des ORH wäre die Organisation an den Ämtern zu straffen. Die Schulstandorte und die Ausbildungsberatung sollten bedarfsgerecht konzentriert werden. Die Personalstruktur müßte den veränderten Aufgaben angepaßt werden. Damit könnten 110 Stellen eingespart und weitere 112 Stellen abgeschichtet werden, was künftig zu Haushaltseinsparungen von jährlich rd. 12 Mio DM führen würde. Die Stelleneinsparungen und -abschichtungen betreffen vor allem den höheren Dienst. Darüber hinaus könnten 31 nicht besetzte Stellen eingezogen werden.

25.1 **Organisation und Aufgaben**

Nach der Verordnung über die Ämter der staatlichen Landwirtschaftsberatung sind in den 71 bayerischen Landkreisen 68 Ämter gebildet. Einigen Ämtern ist als nichtselbständiger Teil eine Dienststelle innerhalb des Landkreises zugeordnet. In zwei Landkreisen gibt es nur eine Dienststelle. Ein Landkreis ist ohne Amt und Dienststelle. Als untere Behörden der allgemeinen Landwirtschaftsverwaltung bestehen derzeit 79 regionale Ämter und Dienststellen.

Die zentralen Aufgabenbereiche der Ämter sind Beratung mit beruflicher Erwachsenenbildung, Landwirtschaftsschule, Berufsbildung, Förderung und Fachverwaltung.

Die Ämter unterstehen unmittelbar den Regierungen und mittelbar dem Staatsministerium, das die oberste Dienst- und Fachaufsicht ausübt. Nach dem einheitlichen Organisationsplan gliedert sich das Amt im Normalfall in vier Abteilungen, denen Sachgebiete mit Aufgabenschwerpunkten zugeordnet sind:

Abteilung L 1 - Agrarstruktur und Betriebswirtschaft mit drei Sachgebieten

Abteilung L 2 - Pflanzliche Erzeugung und Landschaftspflege mit zwei Sachgebieten

Abteilung L 3 - Tierische Erzeugung

Abteilung L 4 - Ernährung und Hauswirtschaft mit zwei Sachgebieten.

Dem Behördenleiter ist außerhalb der Abteilungsgliederung das Aufgabengebiet Berufliche Bildung zugewiesen und die Verwaltungsstelle unmittelbar unterstellt.

Den Ämtern sind im allgemeinen die Landwirtschaftsschulen angegliedert. Schulaufwandsträger sind die Landkreise und kommunalen Zweckverbände. Lediglich an zwei Standorten bestehen staatliche Schuleinrichtungen.

Im Schuljahr 1988/1989 wurden zwei Landwirtschaftsschulen aufgelöst; Ende 1989 gab es noch 67 Landwirtschaftsschulen.

25.2 Personalbesetzung

Die Ämter waren Ende 1988 wie folgt besetzt:

Besetzung der Ämter (Stand: 1.12.1988)

Zahlenübersicht 1

Laufbahngruppe bzw. Funktionen	Fachpersonal			Verwaltungs- personal	zusammen
	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittl. Dienst		
Fachpersonal					
Behördenleiter (BL)	67,5	-	-		67,5
Ausbildungs- berater L. 01	-	54,5	-		54,5
Abteilungen L 1	182,5	164,5	103,25		450,25
L 2	83,5	121,25	52,5		257,25
L 3	68,75	59,25	68,0		196,0
L 4	156,5	109,0	73,25		338,75
Verwaltungs- personal					
Verwaltungs- stellenleiter				57,5	57,5
Zahlstellen- leiter				55,0	55,0
Schreib- und Bürokräfte				213,0	213,0
insgesamt	558,75	508,5	297,0	325,5	1 689,75

Die Bezeichnung der Stellen und die Aufgaben der Stelleninhaber richten sich mit Ausnahme der Büro- und Schreibkräfte nach der Muster-Stellenbeschreibung für die Ämter der staatlichen Landwirtschaftsberatung.

25.3 Personalentwicklung

Der Personalstand ist seit Jahren im wesentlichen unverändert: Aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen sind zwar 84 Stellen des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes im Zeitraum 1983 bis 1987 eingespart worden. Dieser Stellenabbau wurde aber ausschließlich mit Hilfe nicht besetzter Stellen vollzogen. Stellenabschichtungen wurden 1989 und 1990 zu einer Mehrung von sieben Stellen benutzt.

25.4 Untersuchungszweck und -methode

Der fortschreitende Strukturwandel in der Landwirtschaft hat nach Ansicht des ORH unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Ämter. Der ORH hat unter Beteiligung der Staatl. Rechnungsprüfungsämter deshalb 1989 deren Wirtschaftlichkeit untersucht und dabei an seine früheren Prüfungen angeknüpft. Die Untersuchung sollte Aussagen über den Personaleinsatz ergeben. Der für die Erfüllung der Aufgaben erforderliche Zeitaufwand wurde mit Hilfe von Erhebungsbogen ermittelt, die an alle Ämter ausgegeben worden waren.

25.5 Prüfungsfeststellungen

25.5.1 Fachabteilungen und Sachgebiete

In der Stellenplanung wird starr an drei Sachgebieten in der Abteilung L 1 bzw. an zwei Sachgebieten in den Abteilungen L 2 und L 4 festgehalten. Oft werden mehrere Sachgebiete von einem Angehörigen des höheren Dienstes geleitet. Ohne Mitarbeiter ist der Sachgebietsleiter vielfach zugleich sein eigener Sachbearbeiter. Wo Beratungsbezirke eingerichtet sind, erstreckt sich die Zuständigkeit bereits über mehrere Sachgebietenbereiche.

Jeder Beamte des höheren Dienstes kann das gesamte Arbeitsspektrum im Bereich Landwirtschaft überschauen. Dies gilt gleichermaßen für die Ernährung und Hauswirtschaft; diese Bereiche sind nämlich in der wissenschaftlichen Ausbildung verbunden.

Im allgemeinen sind die Fachabteilungen mit jeweils ein bis drei Beamten des höheren und des gehobenen Dienstes sowie mit einem bis zwei Mitarbeitern des mittleren Dienstes besetzt. Der ORH hat festgestellt, daß auf die Organisation und Überwachung der Arbeit selbst in kleineren Abteilungen mit nur zwei bis vier Mitarbeitern 40 bis 60 Arbeitstage entfallen.

Der Umfang der Aufgaben am Amt sollte Maßstab für die Personalausstattung sein. Demgegenüber ist es nicht vertretbar, Abteilungen an kleineren und mittleren Ämtern nur deshalb zu besetzen, weil sie eingerichtet sind.

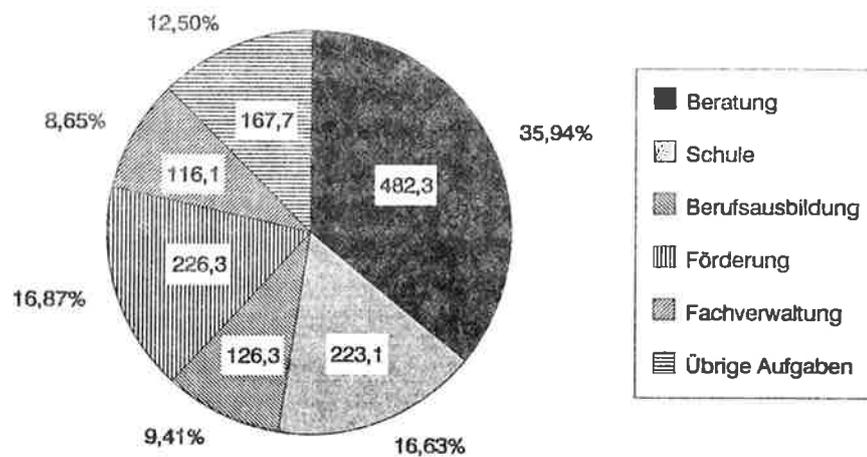
Diese Überlegungen sollten nach Ansicht des ORH zu einer **neuen Organisationsstruktur** bei **Ämtern ohne Schule und Berufsbildung** führen, was besondere Bedeutung gewinnt, wenn die Zahl der Landwirtschaftsschulen verringert wird (vgl. Tnr. 25.5.7). Die bisherige, einheitliche Organisation in Abteilungen und Sachgebiete ist bei diesen Ämtern nicht mehr sachgerecht. Orientiert man sich an den Aufgaben, so ergäben sich drei Abschnitte am Amt: Die Agrarstruktur und Betriebswirtschaft, die Produktionstechnik in der pflanzlichen und tierischen Erzeugung und die Ernährungs- und Hauswirtschaft. An einem Amt ohne Schule und Berufsbildung kann außerdem ein verstärkter Einsatz des Behördenleiters in der Fachberatung erwartet werden.

25.5.2 Zuordnung der Personaleinsätze nach Fachaufgaben

Der erhobene Personaleinsatz verteilt sich wie folgt auf die Fachaufgaben (Schaubild 1) bzw. auf die Laufbahnen (Schaubild 2).

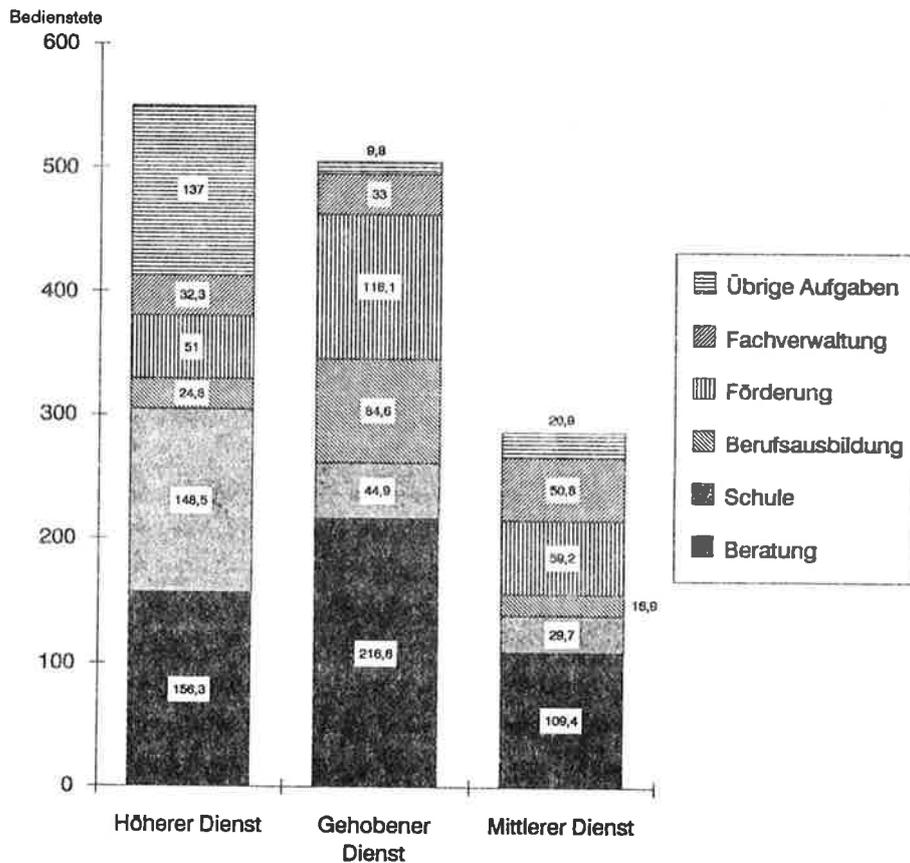
Zuordnung der Bediensteten zu den Fachaufgaben

Schaubild 1



Zuordnung der Bediensteten nach Laufbahngruppen

Schaubild 2



Danach entfällt ein Zeitanteil von einem Viertel der Jahresarbeitszeit im höheren Dienst auf **"Übrige Aufgaben"** (Leistungs- und Organisationsarbeiten sowie Sonderaufgaben).

Die **Beratungsanteile** von 28 v.H. im höheren Dienst, 43 v.H. im gehobenen Dienst und 38 v.H. im mittleren Dienst ergeben einen Mittelwert von 36 v.H.

Im **Förderungsbereich** errechnen sich Zeitanteile von 9 v.H. im höheren Dienst, 23 v.H. im gehobenen Dienst und 21 v.H. im mittleren Dienst.

Die **Fachverwaltung** (Beteiligung am Vollzug von Gesetzen u.a.) belastet den höheren Dienst und gehobenen Dienst im Durchschnitt mit jeweils 6 v.H. der Arbeitsanteile. Zusätzlich sind solche Aufgaben in den Funktionsaufgaben der Abteilungsleiter enthalten.

Der höhere Dienst ist mit Rücksicht auf den Schulauftrag in den 70er Jahren ausgeweitet worden, heute beträgt sein **Schulanteil** noch 28 v.H.

Für die **Berufsbildung** werden 9 v.H. der Arbeitszeit verwendet.

25.5.3 Sonderaufgaben und sonstige Aufgaben

(siehe **"Übrige Aufgaben"** im Schaubild 1)

Dem ORH erscheinen dazu folgende Feststellungen bemerkenswert:

- Der Öffentlichkeitsarbeit am Amt kommt eine besondere Bedeutung zu. Fernmündliche Auskünfte und persönliche Anfragen könnten erheblich reduziert werden, wenn die Landwirte über Fördermöglichkeiten und sonstige landwirtschaftliche Maßnahmen gezielter informiert würden. An einem Amt wird mit sehr gutem Erfolg ein monatlich erscheinendes Amtsinformationsblatt gegen Unkostenerstattung herausgegeben. Darin sind vor allem verständlich und übersichtlich die jeweils aktuellen Termine im Zusammenhang mit Förderanträgen und Erläuterungen aufgenommen. Dieses Informationsblatt wird vom Landwirt beachtet.
- Auf die Geschäftsführung des Verbandes landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen e.V. (VLF) und die Mitwirkung in Verwaltungsangelegenheiten dieser Organisation entfielen 1988 bei einer Reihe von Ämtern innerhalb der regulären Arbeitszeit 40 bis 70 Tage.

Die fachliche Betreuung und Förderung der Verbände landwirtschaftlicher Fachschulabsolventen ist zwar nach der Dienstordnung Aufgabe der Ämter. Dazu gehören jedoch nicht die darüber hinausgehenden verbandsinternen Aufgaben, insbesondere die Kassen- und Geldgeschäfte. Dennoch hat beispielsweise ein Behördenleiter rd. 20 Tage für die Geschäftsführung des dortigen VLF aufgewendet; daneben war eine Verwaltungskraft an 31 Tagen für die Mitarbeit bei der VLF-Geschäftsführung eingesetzt; eine weitere Verwaltungskraft des Amtes hat bei der Geschäftsführung dieser Organisation an 117 Tagen mitgewirkt und dabei den gesamten Schriftverkehr erledigt.

25.5.4 Beratung mit beruflicher Erwachsenenbildung

Die staatliche Beratung ist nach dem Landwirtschaftsförderungsgesetz (LwFöG) kostenfrei und hat im wesentlichen folgende Ziele:

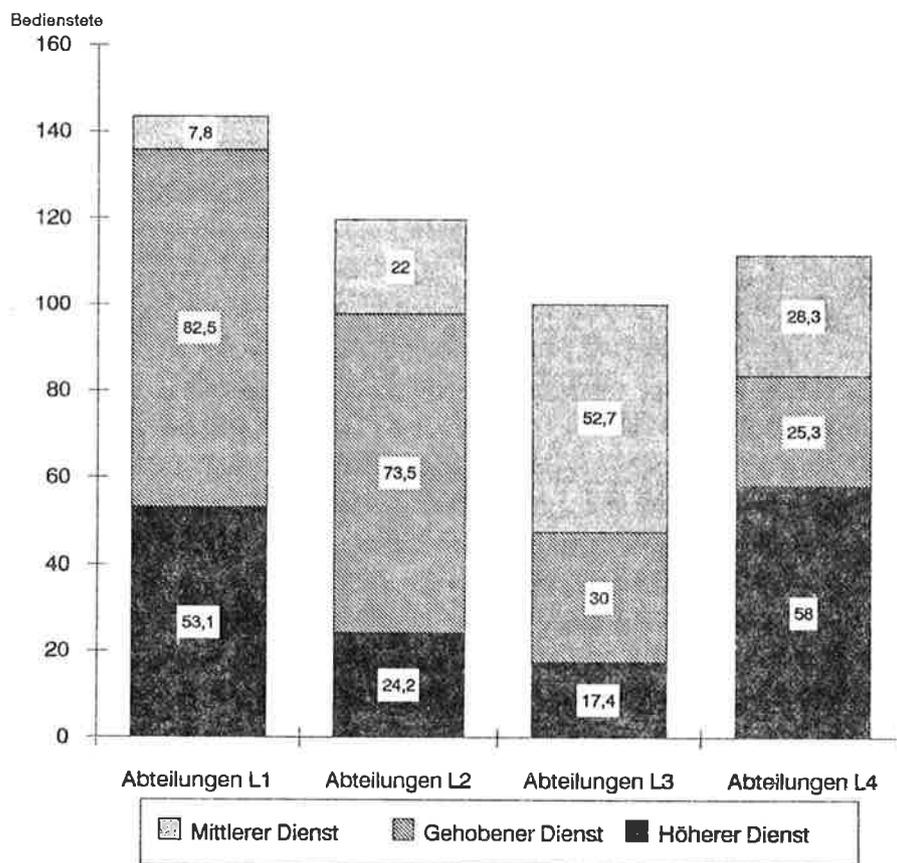
- Einkommen und Existenz für die bäuerliche Familie zu sichern,
- die Landwirte über ökonomische und ökologische Zusammenhänge aufzuklären,

- die Landwirte in die Lage zu versetzen, zur Lösung von Umweltproblemen und zur Erhaltung der Kulturlandschaft beizutragen.

Aus der folgenden Übersicht kann der Beratungseinsatz 1988, gegliedert nach Laufbahngruppen und Fachabteilungen, ersehen werden:

Personaleinsatz für die Beratung

Schaubild 3



Der ORH hat insbesondere erhoben, ob

- die im Agrarbericht 1988 genannten Beratungsschwerpunkte berücksichtigt wurden,
- der Beratungserfolg durch Einzel- oder Gruppenberatung erwartet werden kann,
- die Hauptidebetriebe eine ausreichende betriebswirtschaftliche Beratung erfahren,
- der beruflichen Erwachsenenbildung ein angemessener Stellenwert zukommt und
- die Lehrgänge für Nebenerwerbslandwirte abgehalten werden.

Die Aussage der Verwaltung, daß für die Beratung bei weitem nicht genügend Zeit zur Verfügung stehe, trifft nicht zu. Zunächst ist festzustellen, daß 36 v.H. der Arbeitszeit hierfür aufgewendet werden. Dabei hat die berufliche Erwachsenenbildung besonderes Gewicht.

Auch nach den Äußerungen der befragten Mitarbeiter reicht das vorhandene Personal für die Beratung aus. Der Ruf nach einer privaten Beratungseinrichtung wird nur dort vernehmbar, wo das Engagement der Fachberater den Erwartungen der Landwirte nicht voll entspricht.

Der ORH verkennt keineswegs, daß andere Aufgabengebiete, wie die Fachverwaltung und der Förderungsbereich, erheblich zugenommen haben. Auf diese Entwicklung hin sollten Personalbesetzung und Organisation am Amt aufgabenspezifischer ausgerichtet werden:

Der ORH hält es für angebracht, die künftige **Personalbesetzung bei Ämtern ohne Schule und Berufsbildung** auf eine wirkungsvolle, aber auch möglichst wirtschaftliche Beratung abzustellen, wie sie bei einigen Ämtern in bewährter Weise bereits verwirklicht ist. Ein derartiges Amt sollte im Bereich Landwirtschaft mit zwei Beamten des höheren Dienstes besetzt werden, dem Amtsleiter und seinem Vertreter. Die Leitungs- und Funktionsaufgaben am kleineren Amt bzw. in der kleineren Abteilung lassen deren stärkere Einbindung in die Aufgaben der Fachberatung durchaus zu (vgl. TNr. 25.5.1). Der Umfang, der dem höheren Dienst adäquaten Fachaufgaben wurde von uns ermittelt. Er rechtfertigt durchaus eine Stellenverringering.

Die Beratungsaufgaben an einem Amt ohne Schule und Berufsbildung erledigen die Fachberater für Agrarstruktur, Betriebswirtschaft, pflanzliche und tierische Erzeugung und die überregional eingesetzten Spezialberater für Landtechnik und landwirtschaftliches Bauwesen weitgehend selbständig. Damit lassen sich unter der fachlichen Leitung des höheren Dienstes nahezu sämtliche Beratungsaufgaben am Amt erfüllen. Aus den Beratungen, die bisher der höhere Dienst erledigt hat, kann nach den Feststellungen des ORH mindestens ein Drittel vom gehobenen Dienst erledigt werden. Bei unseren nachfolgenden Vorschlägen zum Personaleinsatz an Ämtern ohne Schul- und Ausbildungsaufgaben haben wir die mögliche Abschtichtung von Beratungsaufgaben auf den gehobenen und den mittleren Dienst bereits berücksichtigt.

25.5.5 Förderung

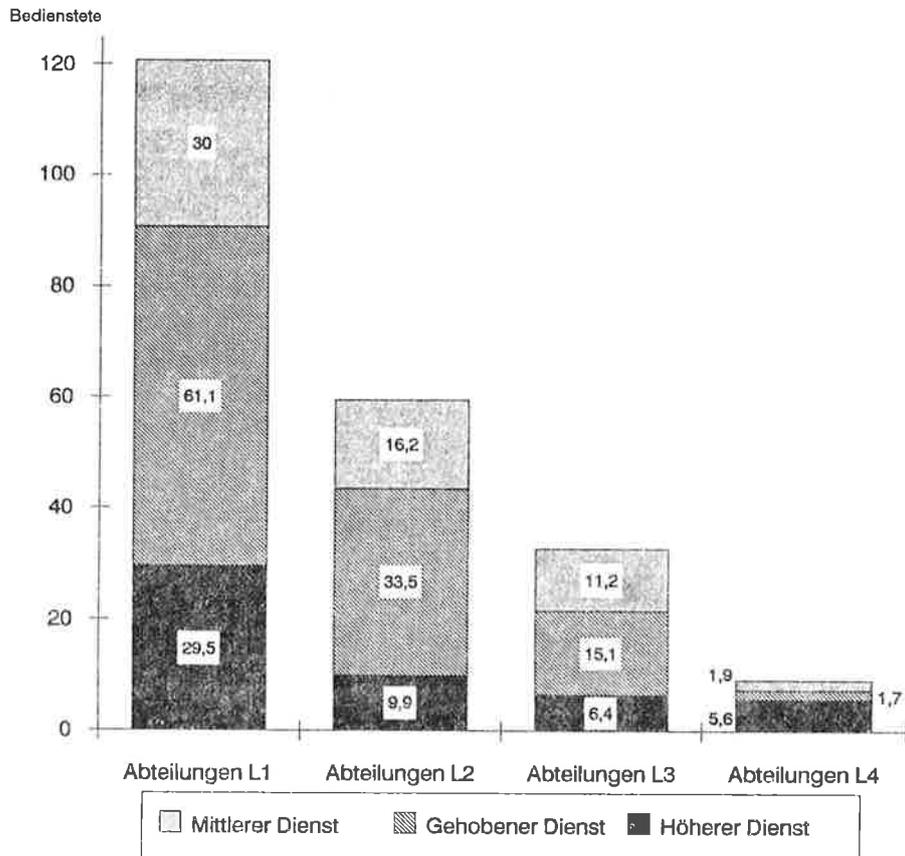
In den letzten Jahren hat die Zahl der Förderungen stetig zugenommen; 1989 wurden 660 000 Einzelmaßnahmen gefördert. Davon sind 567 000 Förderungen,

die in einem sog. Vierfachantrag zusammengeführt sind, als Massenförderungen zu qualifizieren, die z.T. automatisiert sind und einen vergleichsweise geringeren Personalaufwand erfordern. Die beratungsintensiven Förderungen im investiven Bereich sind rückläufig. Die Belastung durch die Förderungsabwicklung, vor allem durch das im Erhebungszeitraum 1988 eingeführte Kulturlandschaftsprogramm, war regional unterschiedlich.

Für die Förderung ergibt sich der Personaleinsatz in den Fachabteilungen, getrennt nach Laufbahngruppen, aus dem folgenden Schaubild:

Personaleinsatz für die Förderungsverwaltung

Schaubild 4



Der ORH geht bei seiner Beurteilung des **künftig angemessenen Personaleinsatzes in der Förderungsbearbeitung** davon aus, daß sich der höhere Dienst im wesentlichen auf die Richtlinienauslegung und die strittigen Förderungsfälle beschränken kann.

Es gibt bereits eine Reihe von Ämtern, in denen das Förderungspaket, das 1989 erstmals in dem Vierfachantrag zusammengeführt wurde, vom mittleren Dienst vollkommen selbständig bearbeitet wird. Auch bei investiven Förderungsprogrammen, wie dem Gülleprogramm und Agrarkreditprogramm und den Förderungen extensiver Bewirtschaftung wie dem Kulturlandschaftsprogramm und den Flächenstillegungen kann nach unseren Feststellungen der mittlere Dienst in die Förderungsbearbeitung eingebunden werden. Die Förderungsmaßnahmen, die bisher der gehobene Dienst bearbeitet hat, könnten wenigstens zu einem Viertel auf den mittleren Dienst und die Verwaltungsstelle übertragen werden. Die einzelnen Förderungsprogramme könnten wie folgt auf die Laufbahngruppen verteilt werden:

Laufbahngruppen, Bereich	Förderprogramme
mittlerer Dienst und Verwaltungsstelle	Vollzug des Gasölverwendungsgesetzes Kleinerzeugerbeihilfen (Getreide) Rindfleischerzeugerprämien Ausgleichszulagen
mittlerer Dienst	Startbeihilfen für Junglandwirte Bayer. Gülleprogramm Kulturlandschaftsprogramm A, B, C (Beratung tw. gD) Flächenstillegungsprogramm Schafffleischerzeugerprämien
mittlerer und gehobener Dienst	Energieeinsparung Agrarkreditprogramm (Beratung tw. hD) Bayer. Wohnbauprogramm Dorferneuerungsprogramm (Beratung tw. hD)
gehobener und höherer Dienst	Einzelbetriebliche Investitionen

Die Bediensteten aller Ämter haben angegeben, daß sie für den Förderungsvollzug - ohne den Vollzug des Gasölverwendungsgesetzes - insgesamt 43 598 Tage benötigt haben.

Der ORH hat anhand des durchschnittlichen Zeitaufwands von drei der elf örtlich geprüften Ämtern mit den jeweils günstigsten Bearbeitungszeiten den Zeitbedarf für die Förderungsbearbeitung errechnet. Durch einen Zeit-

zuschlag von 20 v.H. wurden Leistungsschwankungen und Schätzungsungenauigkeiten berücksichtigt. Danach beträgt der Zeitbedarf aller Ämter für die Bearbeitung der verschiedenen Förderungsprogramme 36 608 Tage.

Auch wenn die Verwaltung einwendet, daß die Anforderungen an den Förderungsvollzug ständig steigen, muß demgegenüber auf folgende Erleichterungen hingewiesen werden:

- Bei den Erhebungen im Jahr 1989 hat sich gezeigt, daß neue Förderungsprogramme mit dem Ziel einer extensiven Landbewirtschaftung (Kulturlandschaftsprogramm, Flächenstillegungsprogramm) das Amt in der Anlaufzeit besonders belasten. Bei solchen Zuwendungen mit Regellaufzeiten von fünf Jahren tritt aber nach dem Erstantrag eine gewisse Normalisierung in den Folgejahren ein. Außerdem war zu beobachten, daß die Förderungsbearbeitung dort erleichtert wurde, wo die Aufklärung über Förderungsrichtlinien, Antragsinhalte und Termine frühzeitig und umfassend war.
- Mit erheblichem Mittelaufwand wird die DV-Ausstattung der Ämter und die DV-Anbindung an den Großrechner im Staatsministerium verbessert. Neben der Beratung und Schule soll auch der Verwaltungsvollzug der Förderungsmaßnahmen in der Landwirtschaft rationalisiert werden. Der bisherige Einsatz der DV in der Förder- und Schulverwaltung hat bereits die Verwaltungsstellen entlastet.
- Als einzelne Förderungsanträge in einem Vierfachantrag zusammengeführt wurden, hat das 1989 zu einer Antrags- und Bearbeitungsvereinfachung geführt. Die Einzelanträge weiterer Förderungsprogramme sollten daher in den automatisierten Mehrfachantrag einbezogen werden.

Nach den örtlichen Feststellungen können die 2500 Vierfachanträge eines mittleren Amtes von einem Bediensteten in rd. 100 Tagen bearbeitet werden. Eine zentrale Förderungsbearbeitung in der Abteilung L 1 erscheint möglich und sachgerecht. Dies setzt allerdings einen Fachtechniker voraus, der von allgemeinen Verwaltungsaufgaben weitgehend befreit ist.

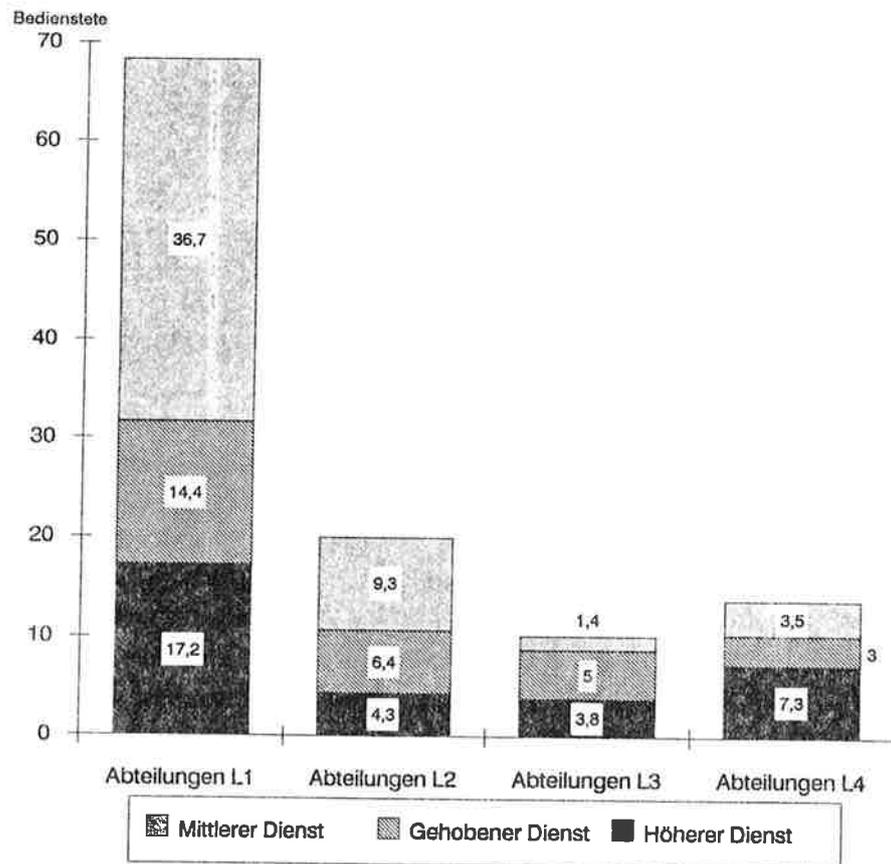
An den örtlichen Kontrollen über die ordnungsgemäße Verwendung von Direktzahlungen an die Landwirte hat sich auch der höhere Dienst beteiligt. Der durchschnittliche Zeitaufwand je Amt kann mit etwa 40 bis 50 Tagen im Jahr angesetzt werden. Die fachlich wenig schwierigen Nachschauen kann nach Auffassung des ORH in aller Regel der mittlere Dienst vornehmen.

25.5.6 Fachverwaltung

Für die Fachverwaltung ergibt sich der Personaleinsatz aus folgendem Schaubild:

Personaleinsatz für die Fachverwaltung

Schaubild 5



Die Fachabteilungen sind beim Vollzug von Gesetzen mit Gutachten und Stellungnahmen beteiligt. Diese Hoheitsaufgaben sowie die damit verbundenen Ortstermine beanspruchen vor allem den höheren Dienst in den Abteilungen L 1 und L 2.

Aufgaben von drei Fachabteilungen, wie die Stellungnahmen zu Wehrrückstellungen, die amtliche Pflanzenbeschau, die Saatenanerkennung, die Nematodenuntersuchungen, die Besondere Ernteterminnung und die amtliche Futtermittelkontrolle sind dem gehobenen Dienst und dem mittleren Dienst übertragen.

25.5.7 Landwirtschaftsschule

Die Ausbildung zum Bauern oder zur Bäuerin erfolgt im allgemeinen durch die landwirtschaftliche Berufsschule und die Landwirtschaftsschule.

Die Ausbildung an der Landwirtschaftsschule umfaßt sowohl in der Abteilung Landwirtschaft wie auch in der Abteilung Hauswirtschaft jeweils zwei fachtheoretische Wintersemester mit 18 Unterrichtswochen und ein fachpraktisches Sommersemester mit 15 Schultagen.

Landwirtschaftsschulen (Stand: 1989/1990)

Zahlenübersicht 2

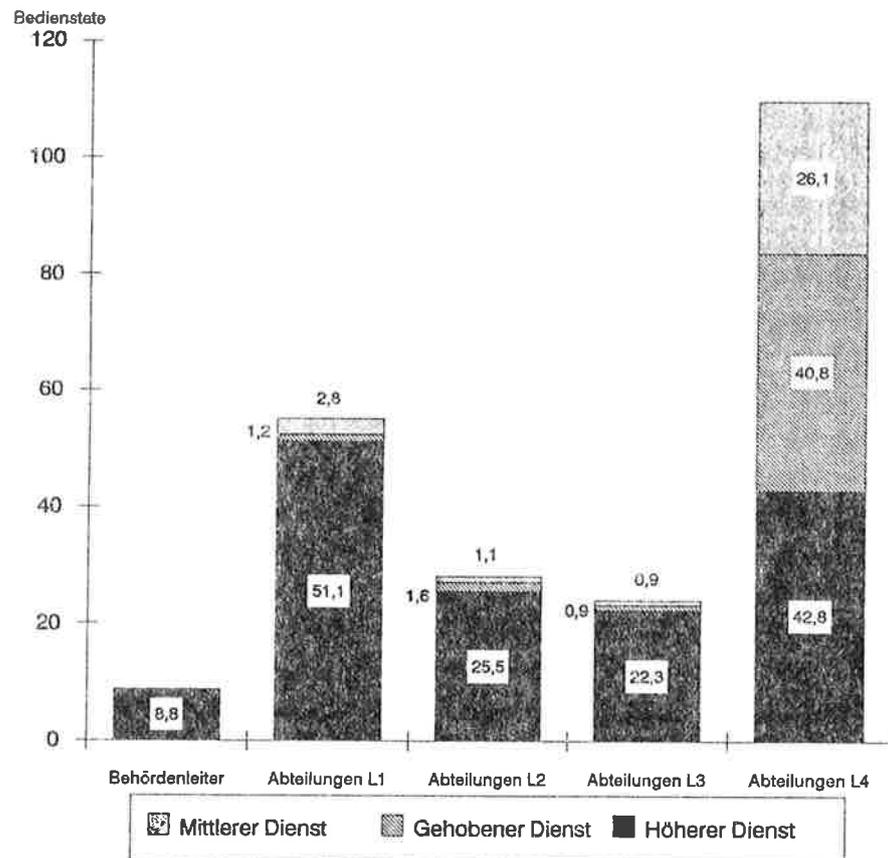
Regierungsbezirk	Landwirtschafts- schulen	davon Abteilungen	
		Landwirtschaft	Hauswirtschaft
Oberbayern	19	19	19
Niederbayern	10	9	8
Oberpfalz	7	7	6
Oberfranken	7	7	5
Mittelfranken	8	8	8
Unterfranken	4	4	2
Schwaben	12	11	10
Bayern insgesamt	67	65	58

Die Schulleitung übt der Leiter des Amtes aus. Der Unterricht ist nach der Schulordnung grundsätzlich von Lehr- und Beratungskräften des höheren Dienstes mit Staatsprüfung für das höhere Lehramt zu erteilen, in der Fachpraxis der Abteilung Hauswirtschaft auch von Fachlehrerinnen bzw. Beamtinnen des gehobenen landwirtschaftlich-technischen Dienstes - Fachrichtung landwirtschaftliche Hauswirtschaft.

Der Einsatz des Personals, insbesondere der Beamten des höheren Dienstes, im Schulbereich ergibt sich aus folgendem Schaubild:

Schuleinsatz

Schaubild 6



a) Abteilung Landwirtschaft

An einem Amt mit Landwirtschaftsschule sind wenigstens drei Beamte des höheren Dienstes eingesetzt. Die Fachbereiche Agrarstruktur und Betriebswirtschaft, Pflanzliche Erzeugung und Landschaftspflege sowie Tierische Erzeugung werden getrennt vertreten. Die Personalausstattung des Staatsministeriums geht von einem Bedarf des höheren Dienstes von 170 Stellen aus.

Der ORH hat die Schuleinsatzzeiten erhoben. Danach ist der höhere Dienst 1988 mit einer Arbeitszeit eingesetzt gewesen, die nur rd. 107 Beschäftigten des höheren Dienstes entspricht.

Nach der Amtsstatistik 1988/1989 waren die Lehrkräfte durchschnittlich mit 10,4 Unterrichtsstunden in der Woche beansprucht. Gemessen an der Tatsache, daß die hohe Personalausstattung der Ämter mit Angehörigen des höheren Dienstes stets mit dem Schuleinsatz begründet worden ist, erscheint dies zu gering.

Der Schulbetrieb wird durch sinkende Studierendenzahlen geprägt. Seit 1983 ist die Zahl der Studierenden in allen Regierungsbezirken um mehr als ein Viertel zurückgegangen; erstmals 1989/1990 stabilisierte sich diese Zahl regional.

Studierende - Abteilung Landwirtschaft

Zahlenübersicht 3

Regierungsbezirke	1980/1981	1988/1989	1989/1990
Oberbayern	976	749	754
Niederbayern	684	456	446
Oberpfalz	421	340	352
Oberfranken	321	231	214
Mittelfranken	354	279	271
Unterfranken	279	150	135
Schwaben	651	497	526
Bayern insgesamt Index	3686 (100 %)	2702 (73,3 %)	2698 (73,2 %)

Das Staatsministerium hat 1989 deshalb zwei Standorte aufgegeben. Wie aus der folgenden Übersicht hervorgeht, ist auch an anderen Standorten der Schulbetrieb inzwischen eingeschränkt worden:

Schulen - Abteilung Landwirtschaft

Zahlenübersicht 4

Schulbetrieb in Form	1988/1989	1989/1990
erstes und drittes Semester	61	57
nur erstes Semester	1	3
nur drittes Semester	4	5
ohne Unterricht	1	-

Im Schuljahr 1989/1990 wurde an drei Schulstandorten lediglich ein erstes Semester mit 14 und 15 Studierenden eingerichtet.

Nach der Schulordnung für die staatl. Landwirtschaftsschulen liegt die Untergrenze für das erste Semester bei wenigstens 16 Studierenden. Diese Teilnehmerzahl müßte nach Ansicht des ORH wenigstens erreicht werden, um einen wirtschaftlich vertretbaren Personaleinsatz und Sachaufwand zu erreichen. Der ORH hält es daher für erforderlich, weitere Fachschulen zu schließen. Die damit verfolgte Konzentration zielt darauf ab, Schulstandorte mit Parallelsemesterbetrieb, mindestens aber ein erstes und ein drittes Semester gleichzeitig am Schulstandort einzurichten.

Der ORH ist bei seinen detaillierten Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß 44 Schulstandorte ausreichend sind. Bei ihrer regionalen Zuordnung sollte berücksichtigt werden, daß innerhalb des Regierungsbezirks möglichst ein flächendeckendes Schulangebot erhalten bleibt.

b) Abteilung Hauswirtschaft

Das Staatsministerium hat zuletzt 1986 für Ämter mit einer Abteilung Hauswirtschaft 92,5 Stellen des höheren und gehobenen Dienstes vorweg für den Schuleinsatz zugeteilt. Bei Standorten mit erstem und drittem Semester sind 2,5 Beschäftigte des höheren und des gehobenen Dienstes eingeplant.

Die erhobenen Schuleinsatzzeiten entsprechen der Arbeitszeit von 43 höheren und 39 gehobenen Beamten; das sind 24 v.H. der Gesamtarbeitszeiten aller in den Abteilungen L 4 eingesetzten Bediensteten. Darin ist der Zeitbedarf für Sonderaufgaben in der Schulorganisation (Leitung der Hauswirtschaftsschule u.a.) nicht enthalten. Auch der mittlere Dienst ist nach den Erhebungen mit sehr hohen Arbeitsanteilen in der Schulverwaltung tätig, im Einzelfall sogar bis 150 Arbeitstage im Jahr.

Seit 1980 ist eine stetige, beträchtliche Abnahme des Schulbesuchs festzustellen. Der Rückgang von damals bis zum Schuljahr 1989/1990 beträgt über 40 v.H.

Studierende - Abteilung Hauswirtschaft

Zahlenübersicht 5

Regierungsbezirke	1980/1981	1988/1989	1989/1990
Oberbayern	482	330	318
Niederbayern	318	165	142
Oberpfalz	189	102	90
Oberfranken	140	66	58
Mittelfranken	245	134	117
Unterfranken	72	43	31
Schwaben	272	136	150
Bayern insgesamt Index	1718 (100 %)	976 (56,8 %)	906 (52,7 %)
hinzu Teilzeit- form Bayern			60

Diese rückläufige Schulnachfrage ist nicht ohne Konsequenzen auf den Schulbetrieb an den Schulstandorten geblieben:

Schulen - Abteilung Hauswirtschaft

Zahlenübersicht 6

Schulbetrieb in Form	1988/1989	1989/1990
erstes und drittes Semester	13	10
nur erstes Semester	20	23
nur drittes Semester	23	18
Unterricht in Teilzeitform	2	2
ohne Unterricht	4	5

Seit dem Schuljahr 1989/1990 wird der Schulbetrieb an einigen Standorten versuchsweise nur in Teilzeitform betrieben. Wegen des hohen Personal- und Sachbedarfs sollte dieser Schulbetrieb nur an Standorten angeboten werden, wo ohnehin das Personal für die Vollzeitform vorgehalten wird.

An sechs Schulstandorten wurde trotz zu geringer Teilnehmerzahlen ein Semester eröffnet.

Der ORH hält es für erforderlich, den Schulbetrieb innerhalb eines Regierungsbezirks so zu konzentrieren, daß ein wirtschaftlicher und wirkungsvoller Personaleinsatz an Standorten gewährleistet ist, die die räumlichen Voraussetzungen für ein erstes und drittes Semester gleichzeitig erfüllen. Bei der geringen Nachfrage im Bereich Hauswirtschaft muß diese Konzentration stärker ausfallen als im Bereich Landwirtschaft. Er hält aufgrund seiner detaillierten Untersuchung 31 Standorte für ausreichend. Die größeren Entfernungen zum Wohnort der Studierenden sind zumutbar, weil ohnehin eine Unterbringung im Internat vorgesehen ist. Soweit möglich, sollten Standorte dort verbleiben, an denen die Fachschulbereiche Landwirtschaft und Hauswirtschaft eingerichtet werden und auch die Berufsbildung zentral durchgeführt werden können.

25.5.8 Berufsbildung

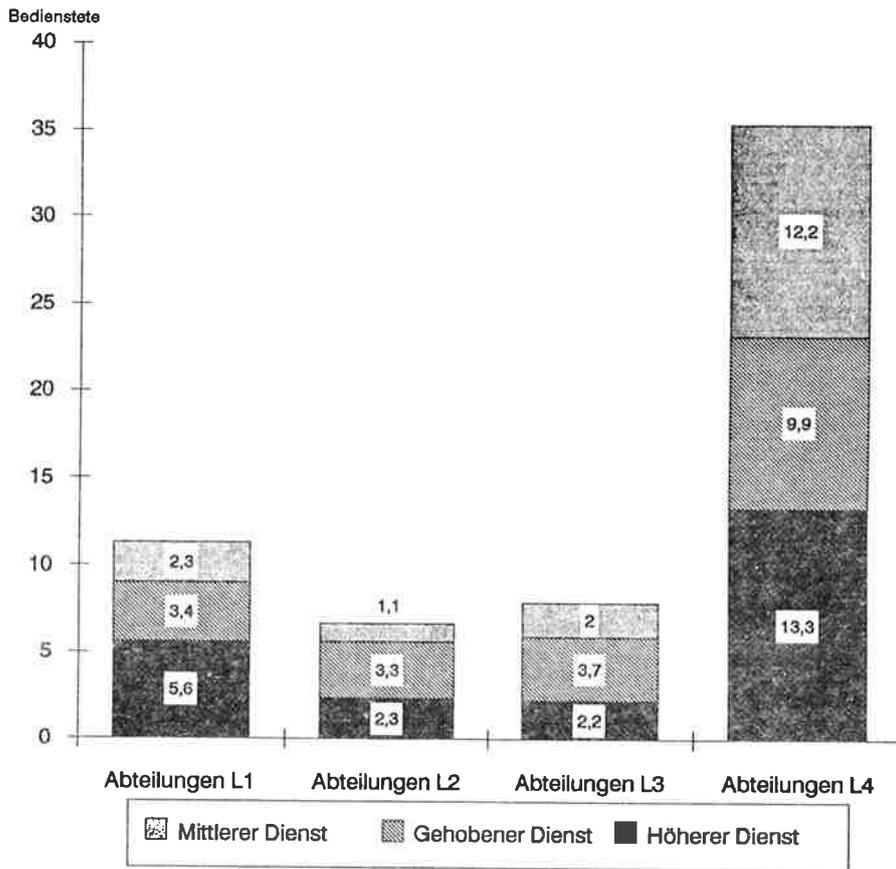
Mit der beruflichen Bildung sind die Regierungen und die Ämter befaßt. Die praktische Berufsausbildung zum Landwirt und zur ländlichen Hauswirtschafterin im Vollzug des Berufsbildungsgesetzes ist den Ausbildungsberatern bzw. Ausbildungsberaterinnen bei den Ämtern übertragen. Die Fachabteilungen sind an der Berufsausbildung beteiligt; sie führen die vorgeschriebenen fünf bzw. sechs Schulungstage in den zwei betrieblichen Ausbildungsjahren durch.

Dem Ausbildungsberater obliegt die Lehrlingsausbildung, die Beratung und berufliche Erwachsenenbildung. Außerdem sind Lehrgänge für Auszubildende und Lehreltern zu organisieren. Ferner wirken die Ausbildungsberater und die Fachabteilungen bei der Meistervorbereitung nach fachlichen Vorgaben der Regierungen mit.

Der Einsatz des Personals für die Berufsbildung (ohne Ausbildungsberater) ergibt sich aus folgendem Schaubild. Sonderaufgaben, wie die Mitwirkung in Prüfungsausschüssen, sind in den Zeitwerten nicht enthalten.

Berufsausbildung

Schaubild 7



Die Situation in der landwirtschaftlichen Berufsausbildung ist durch rückläufige Ausbildungszahlen geprägt (vgl. Zahlenübersicht 7). Das Gesamtbild verändert sich auch nicht durch die Tatsache, daß die Zahl der Betriebsnachfolger, die als Quereinsteiger keine landwirtschaftliche Berufsausbildung durchlaufen haben, zunimmt. Diese absolvieren die Abschlußprüfung nach § 40 Abs. 2 Berufsbildungsgesetz (BBiG).

Entwicklung der Ausbildungszahlen

Zahlenübersicht 7

Berufsausbildung	1980	1985	1988	1989
Ausbildungsverhältnisse				
- Landwirt	6 456	3 992	2 481	2 019
- Ländl. Hauswirtschaft	2 220	2 111	1 115	646 ¹⁾
Teilnehmer an der Meisterausbildung				
- Landwirtschaft	476	676	656	575
- Ländl. Hauswirtschaft	166	274	228	243
Abschlußprüfung nach § 40 Abs. 2 BBiG				
- Landwirtschaft	130	100	240	280
- Hauswirtschaft	87	163	214	170

1) Rückgang wegen Einführung des Berufsgrundschuljahres

Bei den Teilnehmerzahlen zur Meisterprüfung in der Landwirtschaft ist zu berücksichtigen, daß darin auch die Absolventen an den Höheren Landbauschulen enthalten sind. Diese führen die Meisterausbildung ohne Beteiligung der Ämter durch.

Die erhobenen Arbeitszeiten entsprechen etwa der Arbeitsleistung von 24 Beschäftigten des höheren Dienstes. Dieser Personaleinsatz erscheint zu hoch. Dafür mag erheblich sein, daß der höhere Dienst selbst fachpraktische Lehrinhalte in der Lehrlingsausbildung vermittelt. Der ORH verkennt nicht, daß die fachlichen Leitlinien in der Berufsbildung, die einen qualitativ hohen Stellenwert haben, vom Fachabteilungsleiter vorzugeben sind. Die fachlichen Lerninhalte in den Rahmenplänen für die überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen könnten aber weitgehend durch den gehobenen Dienst vollzogen werden.

Der Einsatz des Ausbildungsberaters und der Ausbildungsberaterin bezieht sich auf sehr kleine Lehrlingsgruppen. Vor allem in der ländlichen Hauswirtschaft sind das oftmals nur zwei bis drei Teilnehmer. Daraus ergibt sich ein unvertretbar hoher Personaleinsatz.

Legt man die vom Staatsministerium aufgestellten Bedarfsgrößen von 90 bzw. 135 Auszubildenden je Ausbildungsberater Landwirtschaft bzw. Hauswirtschaft zugrunde, so ergibt sich folgender Personalüberhang:

Ausbildungsberater

Zahlenübersicht 8

	Landwirtschaft	Hauswirtschaft
Ausbildungsverhältnisse ¹⁾	2 019	1 115
Bedarfsfaktor (Auszubildende je Stelle)	90	135
Stellenbedarf vorhandene Stellen	23 54,5	9 26
Stellenüberhang	31,5	17

1) Die Ausbildungszahlen beziehen sich in der Landwirtschaft auf das Jahr 1989. Wegen der Einführung des Berufsgrundschuljahres werden dagegen in der Hauswirtschaft die Zahlen 1988 zugrunde gelegt.

Die Berufsbildung in der Landwirtschaft wäre nach Ansicht des ORH auf weniger Schulstandorte zu konzentrieren. Dabei berücksichtigen wir einmal die rückläufige Nachfrage in der Berufsbildung. Zum anderen soll die hohe Ausbildungsqualität in der landwirtschaftlichen und hauswirtschaftlichen Berufsbildung erhalten bleiben. Um dies zu gewährleisten, wäre im Grunde am Ausbildungsberater als Spezialberater festzuhalten. Allerdings kann dieser Spezialberater nur übergeordnetlich mit der Betreuung der Auszubildenden wie auch der Meisteranwärter ausgelastet werden.

Bei dieser Sachlage und in Anbetracht des Personalkörpers an einem Amt mit Schule hält es der ORH für erforderlich, die **berufliche Bildung generell auf die Schulstandorte zu konzentrieren.**

Eine Konzentration hält der ORH auch bei den einzelnen **Schulungstagen** der landwirtschaftlichen Lehrlinge für notwendig. Kleine Gruppen sind wenig wirtschaftlich und lange Anfahrten belasten die Teilnehmer. Dagegen erscheint ein mehrtägiger Lehrgang bei einer Lehranstalt für Tierhaltung vorteilhaft. Nach den Feststellungen des ORH bestehen an diesen Einrichtungen noch Kapazitäten für solche Schulungstage (vgl. TNr. 24).

25.5.9 Verwaltungsstelle

Die Erhebungen des ORH beziehen sich auf die Verwaltungsstellenleiter, Zahlstellenleiter und Schreib- und Bürokräfte. Bei den Verwaltungsstellen wurde untersucht, ob und mit welchen Auswirkungen technische Neuerungen im DV-Bereich wirksam werden und zu einer geänderten Arbeitsteilung in der Förderungsverwaltung am Amt führen können. Außerdem wurde geprüft, ob die Zahlstellen aufgelöst werden können.

Die Verwaltungsstelle leitet in der Regel ein Beamter des mittleren Verwaltungsdienstes oder ein vergleichbarer Angestellter. Zu seinen Aufgaben rechnen die allgemeine Verwaltung, die Personalsachbearbeitung, das Haushalts- und Kostenwesen und der Haushaltsvollzug von Fördermaßnahmen.

Als Zeitaufwand für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs in der Zahlstelle wurden durchschnittlich 80 Tage im Jahr erhoben. Bei Zahlstellen, die jetzt schon weitgehend den Zahlungsverkehr über die Staatsoberkasse abwickeln, sind es weit weniger Tage.

Dem ORH erscheint es sachgerecht, die Zahlstellen bei den Ämtern aufzulösen und Handvorschüsse einzurichten. Jedenfalls sollten bei Ämtern ohne Schule und Berufsbildung die Aufgaben der Zahlstelle grundsätzlich an den Verwaltungsstellenleiter des Amtes übertragen werden. Bei den Förderungsprogrammen, die noch manuell bearbeitet werden, sollte geprüft werden, ob diese zentral über eine DV-Anlage haushaltsmäßig zugeteilt, abgewickelt und überwacht werden können.

Bei der künftigen Personalbesetzung hat der ORH den verstärkten Einsatz der Verwaltungskräfte in der Förderungsverwaltung angemessen berücksichtigt.

25.6 Zusammengefaßtes Ergebnis

25.6.1 Der ORH schlägt folgendes vor:

- Die Ämterstruktur in Bayern sollte beibehalten werden, allerdings sollten die **Ämter mit angeschlossenen Landwirtschaftsschulen** auf wenige Standorte innerhalb eines Regierungsbezirks konzentriert werden. Entsprechend der derzeitigen Schulnachfrage sowie den regionalen und sachlichen Gegebenheiten wären 44 Schulstandorte mit der Abteilung Landwirtschaft und 31 Schulstandorte mit der Abteilung Hauswirtschaft zu bilden. Nur eine Konzentration auf weniger Schulen gewährleistet nach Ansicht des ORH einen kostengünstigen und dennoch qualitativ hochstehenden Schulbetrieb. Durch eine gestraffte Schulorganisation wird es auch wieder möglich, den höheren Dienst vorrangig im Unterricht einzusetzen. Zugleich würde die Zusammenlegung der Schulstandorte zu erheblichen Personaleinsparungen vor allem im höheren Dienst führen.
- An den **Ämtern ohne Schule und Berufsbildung** sollte von der bisherigen Abteilungsgliederung abgegangen werden. Anstelle der vier Fachabteilungen könnten die Agrarstruktur und Betriebswirtschaft, die Produktions-

technik für pflanzliche und tierische Erzeugung und die Ernährungs- und Hauswirtschaft als drei Abteilungen eingerichtet werden. Ein solches Amt wäre im Hinblick auf einen adäquaten Einsatz des höheren Dienstes grundsätzlich nur mehr mit drei Stellen für den höheren Dienst auszustatten, dem Behördenleiter, seinem Vertreter und der Leitung der staatl. Beratungsstelle für Ernährung und Hauswirtschaft. Die fachliche Leitung für den Aufgabenbereich tierische Erzeugung sollte vom benachbarten Schulstandort aus wahrgenommen werden.

- Die **Fachberatung** wäre verstärkt auf den gehobenen und mittleren Dienst zu übertragen. Dies könnte durch Stellenumschichtungen erreicht werden.
- Die Personalausstattung in der **Berufsbildung** müßte dem stark rückläufigen Arbeitsanfall angepaßt werden. Nur an Standorten mit einem Schulbetrieb wäre die Berufsbildung noch vertretbar. Die fachpraktische Schulung sollte darüber hinaus an den Tierhaltungsschulen zusammengeführt werden.
- Die **Förderungsverwaltung** müßte gestrafft werden. Der Einsatz des höheren und gehobenen Dienstes in der Förderung müßte auf schwierige Fragen beschränkt werden. Der mittlere Dienst wäre stärker in die Förderungsbearbeitung einzubeziehen. Die **allgemeine Verwaltung** sollte für die Mithilfe in der Förderungsbearbeitung weit stärker als bisher herangezogen werden.

- 25.6.2 a) Bei Umsetzung unserer Vorschläge können aufgrund unserer, dem Staatsministerium vorliegenden, detaillierten Untersuchung insgesamt 110 Stellen eingespart werden.

Personaleinsparung

Zahlenübersicht 9

	hD	gD	mD	Vw-Kräfte	insgesamt
Personalüberhang	67	33,5	4,25	5,5	110,25

- b) Darüber hinaus wären folgende Stellenabschichtungen möglich:

- 61 Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes,
- 34 Stellen des gehobenen Dienstes in Stellen des mittleren Dienstes und
- 17 Stellen des mittleren Dienstes in Stellen für Büro- und Verwaltungskräfte.

Diese Abschichtungen dürfen insgesamt zu keiner höheren Stellenzahl führen.

- c) Im Bereich der Ernährung und Hauswirtschaft sind 13 Stellen im gehobenen Dienst und 18 Stellen im mittleren Dienst nicht besetzt und deshalb einzuziehen.

Aus diesen Vorschlägen des ORH ergeben sich jährliche Einsparungsmöglichkeiten von 12 Mio DM.

25.7 Stellungnahme der Verwaltung und Erwidern des ORH

- 25.7.1** Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH zwar darin überein, daß die Organisation an den Ämtern zu verbessern sei und eine Konzentration vor allem bei den Schulstandorten und im Bildungsbereich notwendig werde. Auch besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß das Personal laufbahnbezogener eingesetzt werden solle, was zu einer größeren Zahl von Stellenabschichtungen führen würde. Bei den Aufgabenfeldern der Förderungs- und Fachverwaltung sowie der allgemeinen Verwaltung kommt das Staatsministerium zu keinen wesentlich anderen Ergebnissen als der ORH. Im ganzen wendet sich das Staatsministerium auch nicht gegen die Untersuchungsmethode des ORH.

Entschieden widerspricht allerdings das Staatsministerium den Einsparvorschlägen des ORH. Es fordert sogar 278 neue Stellen, die nach seiner Meinung im Bereich der Beratung eingesetzt werden sollen. Das Staatsministerium hatte bereits bei seinen Stellenanforderungen zum Haushalt 1991/1992 146 neue Stellen vornehmlich des gehobenen und mittleren Dienstes beantragt. Damals wurde diese Anforderung freilich mit der steigenden Arbeitsbelastung im Förderungsbereich begründet.

Das Staatsministerium wendet gegen die Einsparvorschläge des ORH vor allem ein, sie würden die aktuelle und die künftige Entwicklung zu wenig berücksichtigen. Dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprüfung des ORH sei eine differenzierte Arbeitsbedarfsplanung gegenüberzustellen.

Diese Einwendungen gehen fehl. Die Erhebungen des ORH umfassen sämtliche Fach- und Verwaltungsaufgaben, wie sie bei den Ämtern in den unterschiedlichen Agrargebieten Bayerns anfallen. Seine Einsparvorschläge berücksichtigen die notwendigen, aktuellen und abzusehenden Aufgaben des Fach- und Verwaltungspersonals. Die Personalanforderungen des Staatsministeriums hingegen sind für den Bereich der Beratung nach den umfangreichen Prüfungserfahrungen des ORH überzogen. Entgegen den haushaltsrechtlichen Möglichkeiten fordert das Staatsministerium die Arbeitszeitverkürzung im

öffentlichen Dienst von 40 auf 38,5 Stunden und die Ausfallzeiten des weiblichen Personals in der Ernährungs- und Hauswirtschaftsberatung durch eine mobile Reserve bzw. durch zusätzliche Stellen auszugleichen.

Zu den Forderungen des Staatsministeriums im einzelnen:

- 25.7.2 Das Staatsministerium hält für die **Beratung** und **berufliche Erwachsenenbildung** zusätzlich 101 Stellen des höheren Dienstes und 199 Stellen des gehobenen und mittleren Dienstes für notwendig (darunter 22 durch Umsetzung). Nach seiner Ansicht könne heute schon dem gesetzlichen Beratungsauftrag nicht mehr im notwendigen Umfang nachgekommen werden.

Die hierzu angestellten Berechnungen kann der ORH nach den Prüfungsergebnissen nicht akzeptieren. Beispielsweise werden entsprechend der Zahl der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe generell ganz bestimmte zeitliche Beratungsanforderungen unterstellt.

Nach den Detailerhebungen des ORH bei den Ämtern gibt es kein Beratungsdefizit, das durch einen Mangel an Personal begründet wäre. Dies schließt freilich nicht aus, daß in verschiedenen Bereichen die Qualität der Beratung verbesserungsbedürftig ist. Nach der Gesamterhebung des ORH sind 36 v.H. des Personals bei den Ämtern mit Beratungsaufgaben betraut. Das entspricht 482 Beschäftigten. Im Durchschnitt hält die Landwirtschaftsberatung damit sieben staatliche Berater je Landkreis vor. Vor der Prüfung hatte die Verwaltung nach eigenem Bekunden mit einer solch hohen Beratungskapazität nicht gerechnet. Die landwirtschaftlichen Selbsthilfeeinrichtungen, die mit erheblichen staatlichen Mitteln gefördert werden, bewirken zusammen mit der Officialberatung, daß die Beratungsnachfrage umfassend befriedigt werden kann.

- 25.7.3 Für die Aufgaben der **Fachverwaltung** errechnet das Staatsministerium den Personalbedarf von 129 Stellen.

Demgegenüber hat der ORH einen um 13 Stellen geringeren Personalbedarf ermittelt. Für die Nematodenuntersuchungen und Pflanzenbeschau z.B. sind die vom Staatsministerium für erforderlich gehaltenen Arbeitszeiten bei weitem überhöht. In einem einzigen Amtsbereich, in dem die Hälfte der Nematodenproben in Bayern gezogen werden, beträgt der tatsächliche Zeitaufwand je Probe weniger als der zehnte Teil des vom Staatsministerium verwendeten Ansatzes.

- 25.7.4** Für den Bereich der **Förderungsverwaltung** bestätigt das Staatsministerium im Ergebnis den vom ORH ermittelten Personalbedarf. Dafür sind 224 Beschäftigte einzuplanen, einschließlich der 42 Beschäftigten, die die Gasölbetriebsbeihilfen abwickeln. Das Staatsministerium folgt auch den Überlegungen des ORH, daß 40 Stellen des höheren Dienstes abgeschichtet werden können und die künftige Förderungsabwicklung unter stärkerer Einbeziehung der Verwaltungskräfte weitgehend auf den gehobenen und mittleren Dienst übertragen werden sollte. Die möglichen Rationalisierungsmaßnahmen bei der künftigen Förderungsabwicklung sollen genutzt werden.
- 25.7.5** Das Staatsministerium stimmt zu, daß in der **Berufsbildung** Landwirtschaft und Hauswirtschaft seit Jahren die Ausbildungszahlen stark rückläufig sind. Durch eine notwendige Konzentration auf weniger Standorte könne Personal abgebaut werden. Auch könnten die in diesem Bereich anfallenden Fachaufgaben weniger vom höheren Dienst als vielmehr weitgehend vom gehobenen Dienst vollzogen werden. Diese Veränderungen bewirkten, daß insgesamt 33 Stellen des gehobenen und mittleren Dienstes einzusparen seien. Insoweit bestätigt das Staatsministerium auch den vom ORH ermittelten Personalüberhang. Bei seiner Personalplanung berücksichtigt das Staatsministerium aber auch künftige Änderungen im Vollzug der Berufsbildung, die noch nicht konkret faßbar sind. Dadurch sollen zusätzlich 19 Stellen im höheren Dienst geschaffen werden.
- 25.7.6** Das Staatsministerium hält die vom ORH aufgezeigte Konzentration im **Schulbereich** für nur langfristig realisierbar. So will es die Schulstandorte bzw. Semesterzahlen für die Landwirtschaftsschulen zunächst nur unwesentlich verringern. Es beabsichtigt auch, einen verstärkten wechselklassigen Unterricht einzuführen. Außerdem soll noch eine "rationelle" Semesterstärke gefunden werden. Eine Orientierung auf sichere Schulstandorte bedürfe noch der Planung.

Die notwendige Strukturänderung im Schulbereich kann sicherlich nicht von heute auf morgen verwirklicht werden. Allerdings geht es auch nicht an, daß bei dem einschneidenden Schülerrückgang, welcher nunmehr über viele Jahre anhält, sich jetzt allerdings stabilisiert, kurzfristig nur einige wenige Schulstandorte aufgegeben werden sollen. Bei seiner Personalbemessung, die zu einer bedeutsamen Personaleinsparung im höheren Dienst führt, geht der ORH von einer schon in wenigen Jahren realisierbaren Organisationsänderung im landwirtschaftlichen Schulwesen aus. Seine Bedenken richten sich außerdem gegen den vom Staatsministerium favorisierten wechselklassigen Unterricht. Bei einem 18wöchigen Unterricht im Semester würde

nämlich ganzjährig Personal des höheren Dienstes mit einer z.T. niedrigen Lehrverpflichtung gebunden. Auch kann die Semesterstärke eine Mindestteilnehmerzahl nicht unterschreiten. Die Kosten sind bei zu kleinen Semesterstärken nicht mehr vertretbar.

- 25.7.7 Für die **Sonderaufgaben** und **sonstigen Aufgaben** errechnet das Staatsministerium den gleichen Personalbedarf wie der ORH. Durch Konzentration im Schulbereich werden auch die Leitungsaufgaben verringert; dadurch können 29 Stellen des höheren Dienstes eingespart werden. Auch das Staatsministerium bezieht den Personalbedarf für die Amtsleitung bereits auf 24 Ämter ohne Schule und 44 Ämter mit Schulen.
- 25.7.8 Zusammenfassend hält der ORH daran fest, daß in der Landwirtschaftsverwaltung die geforderte Wirtschaftlichkeit nur über Personaleinsparungen und -abschichtungen erreicht werden kann. Die Verwaltung ist gehalten, ihr Personal möglichst wirkungsvoll einzusetzen. Sie muß der Tatsache Rechnung tragen, daß die Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ständig abgenommen hat und die Schul- und Ausbildungsverhältnisse stark rückläufig waren, wenn sie sich nunmehr auch zu stabilisieren scheinen. Der ORH erkennt dabei nicht, daß besondere Erwartungen auf die Offizialberatung gerichtet bleiben. Mit der vom ORH vorgesehenen Personalausstattung können aber alle Anforderungen an die Landwirtschaftsverwaltung, insbesondere auch die der Beratung, erfüllt werden.

EINZELPLAN 09

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)
Staatsforstverwaltung

26 Schutzwaldsanierung

(Kap. 09 05)

Das Schutzwaldsanierungsprogramm für das Hochgebirge erfordert den hohen Aufwand von 524 Mio DM. Wie eine Prüfung durch den ORH ergeben hat, werden in den bisher angelegten Forstkulturen die für stabile Schutzwälder unentbehrlichen Mischhölzer so stark vom Wild verbissen, daß sich überwiegend nur die Fichte durchsetzen kann. Damit ist der Erfolg des Programmes in Frage gestellt. Eine Reduzierung der Wildbestände ist unerläßlich und auch möglich.

- 26.1 Die Schutzwälder im Gebirge sind unersetzlich; sie verhindern die Boden-erosion und dienen dem Schutz von Siedlungen und Straßen vor Wildwasser, Lawinen, Muren und Bergrutschen. Diese Funktion kann nur ein stabiler und gesunder Schutzwald erfüllen, der sich aus allen natürlich vorkommenden Baumarten zusammensetzt. Ein reiner Fichtenwald ist dazu - von wenigen Standorten abgesehen - nicht in der Lage.

Seit Jahrzehnten gelingt es nicht mehr, die alten, sich teilweise bereits auflösenden Schutzwälder standorts- und funktionsgerecht zu verjüngen. Sie stammen häufig aus Zeiten geringerer Wildbestände und sind deshalb gemischt. In solchen Altbeständen wachsen auch heute noch ausreichend viele Baumsämlinge mit hohem Tannen- und Laubholzanteil heran. Diese zunächst beigemischten Baumarten werden aber so stark verbissen, daß sich später nur noch die Fichte durchsetzen kann. Auf diese Weise entstehen häufig reine Fichtenbestände oder Fichtenbestände mit zu geringem Laubholzanteil; die Tanne fällt fast vollständig aus. Hauptursache für die Verbißschäden sind zu hohe Bestände an Rot-, Reh- und Gamswild. Trittschäden und Verbißschäden durch Weidevieh stellen eine zusätzliche örtlich oft bedeutende Belastung dar.

- 26.2 Die bayerischen Forstämter und das Wasserwirtschaftsamt Kempten (Allgäu) haben in den Jahren 1984 bis 1988 im gesamten bayerischen Alpenraum 128 größere Sanierungen mit einer Fläche von 420 ha durchgeführt. Der ORH hat

davon im Jahr 1989 im Wege einer Erfolgskontrolle 79 Objekte mit zusammen 314 ha besichtigt und auf sachgerechte Ausführung sowie auf Verbißschäden überprüft.

Dabei ergab sich folgendes:

- a) In Hochlagen und auf Extremstandorten tieferer Lagen haben Gehölzpflanzungen nur dann gute Überlebens- und Entwicklungschancen, wenn sie in engem Abstand in sogenannten Rotten stehen. Diese Voraussetzung wurde erst nach Beginn der Sanierungsmaßnahmen erkannt. Deshalb wurde nur auf etwa einem Drittel der Sanierungsflächen in Rottenstruktur gepflanzt. Inzwischen ist das Pflanzen in Rotten vorgeschrieben.
- b) Auf steileren Flächen müssen Gleitschneeverbauungen errichtet werden, weil sonst die Baumpflanzen vom Kriech- und Gleitschnee ausgerissen oder geschädigt werden. Nur 14 v.H. der Sanierungsflächen, auf denen nach neuen Erkenntnissen Gleitschneeverbauungen auf ganzer Fläche oder auf Teilflächen nötig gewesen wären, wiesen solche Schutzbauwerke auf.
- c) Die Verbißschäden an den Pflanzungen wurden vom ORH in fünf Verbißgrade eingestuft (0 und 1 = unbedeutender oder geringer Vitalitätsverlust, 2 = Grenzbereich, 3 und 4 = Vitalitätsverlust so groß, daß sich die Pflanzen nicht mehr entwickeln können oder absterben). Das Ergebnis ist in der nachfolgenden Zahlenübersicht dargestellt:

Zahlenübersicht

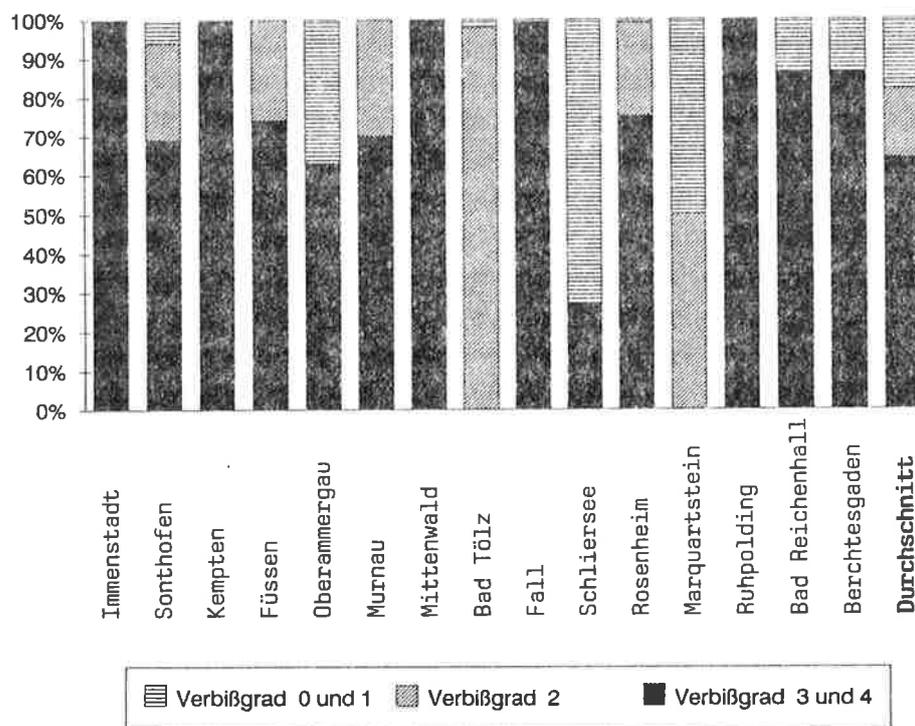
Auf den geprüften Flächen waren durch Wildverbiß	Fichte	Tanne	Kiefer/ Lärche	Erle	Sonstige Laubhölzer
	v.H.	v.H.	v.H.	v.H.	v.H.
- nicht oder nur gering gefährdet (0 + 1)	84	52	65	93	20
- gefährdet (2)	14	20	14	3	22
- stark bis sehr stark gefährdet (3 + 4)	2	28	21	4	58

Bei den Werten für Tanne ist allerdings zu beachten, daß ihr Anteil an den gepflanzten Gehölzen nur 4 v.H. beträgt und sie teilweise hinter Zaun ausgebracht ist.

In Schaubild 1 ist dargestellt, wie hoch der Anteil der Verbißgrade 0 und 1, 2 sowie 3 und 4 bei dem für stabile Schutzwälder unentbehrlichen Laubholz (ohne Erle) in den einzelnen Forstamtsbereichen ist.

**Anteil der Verbißgrade am Laubholz (ohne Erle)
in den vom ORH überprüften Sanierungen**

Schaubild 1



Im Durchschnitt sind die Laubhölzer zu über 60 v.H. existenzgefährdend verbissen. An zwei Forstämtern liegt dieser Anteil über 80 v.H., an fünf Forstämtern reicht er bis 100 v.H. Der mit dem Programm angestrebte Erfolg kann damit nicht eintreten.

26.3 Schutzwaldsanierungen werden auch in Privat- und Körperschaftswäldern mit erheblichen Staatszuschüssen durchgeführt. Außerdem wandert Wild aus nichtstaatlichen Jagdrevieren zu, wenn es nur im Staatswald reduziert wird. Deshalb sind bei den betroffenen Forstämtern und Landratsämtern - Untere Jagdbehörden - die Wildabschußzahlen für Rot-, Reh- und Gamswild und die Zählergebnisse für Rotwild erhoben worden.

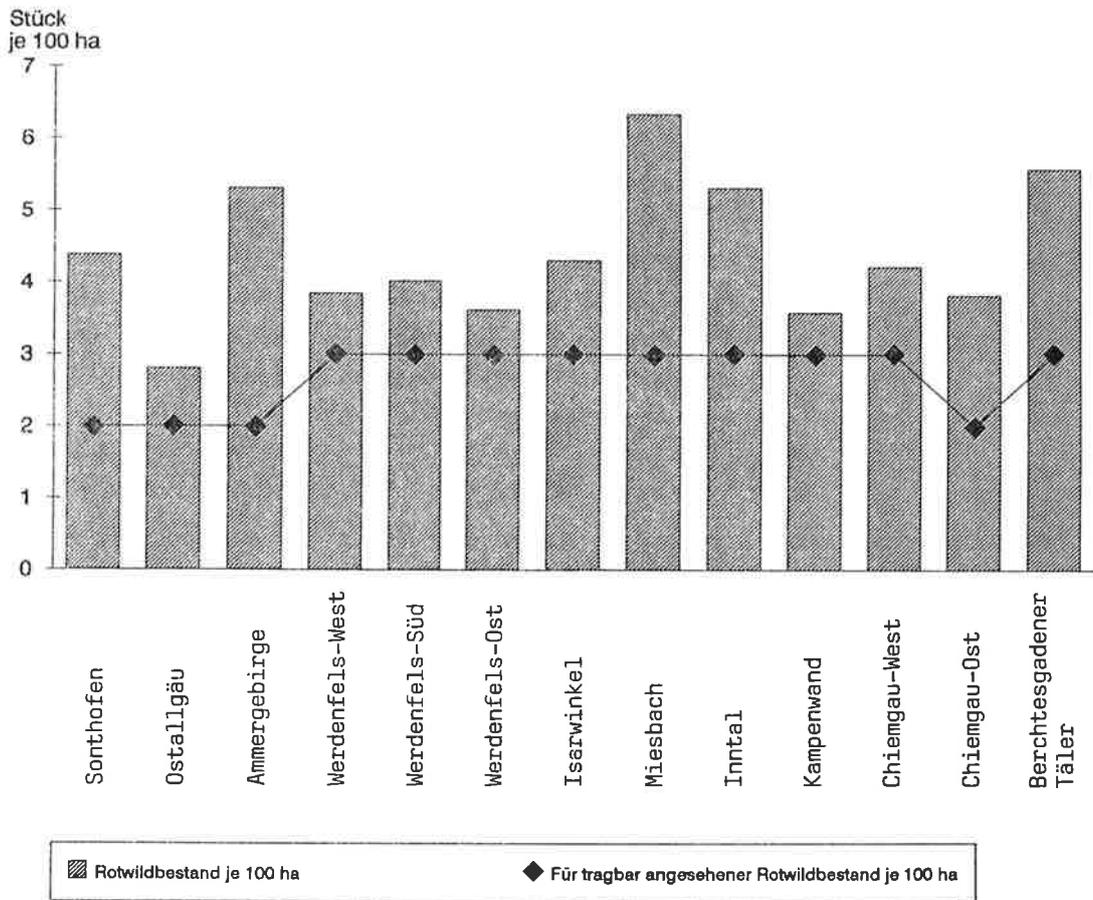
Der ORH hat mit Computer-Simulationsmodellen aufgrund der wissenschaftlich gesicherten wildbiologischen Zusammenhänge zwischen Wildgrundbeständen,

Vermehrungsraten, mehrjährigen Abschüssen und Veränderungen der Wildmenge berechnet, wie hoch die Rotwildbestände in den Hegegemeinschaften des bayerischen Alpenraums etwa sind.

In Schaubild 2 ist dargestellt, wie hoch die Rotwildbestände im Jahre 1989 in den einzelnen Hegegemeinschaften waren und wie hoch nach den Hegerichtlinien die "tragbare Wilddichte" sein sollte. In allen Hegegemeinschaften liegt die Wilddichte über diesen Zielwilddichten; in einigen Hegegemeinschaften ist der Wildbestand sogar ungewöhnlich hoch.

Istwilddichte und "tragbare" Wilddichte beim Rotwild in den Hegegemeinschaften des bayer. Hochgebirges

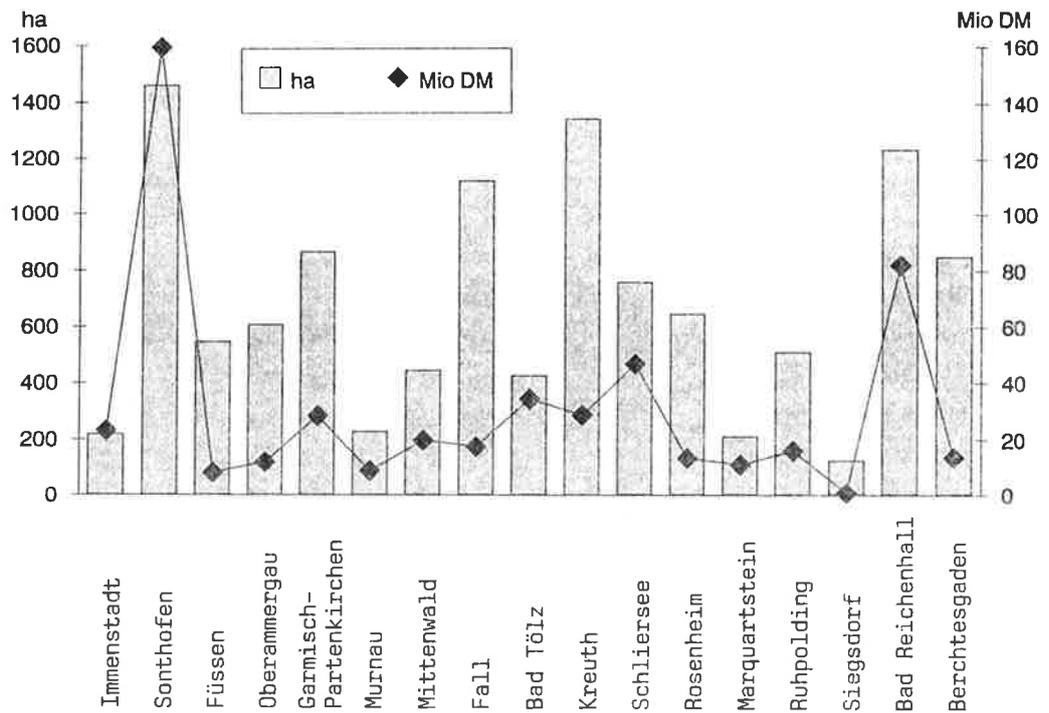
Schaubild 2



26.4 Die Bayer. Staatsforstverwaltung hat in Zusammenarbeit mit den Behörden der Bayer. Wasserwirtschaftsverwaltung in den Jahren 1986 bis 1989 ein Programm zur Sanierung der Schutzwälder sowie zur Aufforstung und Verbauung von Hanglagen ausgearbeitet. Die gesamte Sanierungsfläche ist 11 600 ha groß, der Gesamtaufwand für die geplanten Sanierungen liegt bei 524 Mio DM. Etwa 64 v.H. der Sanierungsflächen liegen im Staatswald, 30 v.H. im Privat- und 6 v.H. im Körperschaftswald. Schaubild 3 stellt die Verteilung der Flächen und Kosten auf die Bereiche der Hochgebirgsforstämter dar.

Sanierungsflächen und -kosten im Bereich der einzelnen Hochgebirgsforstämter

Schaubild 3



Die Wasserwirtschaftsämtter errichten die permanenten Verbauungen, z.B. aus Stahl. Die Forstämter führen die waldbaulichen Maßnahmen durch und erstellen dabei - soweit erforderlich - auch temporäre Verbauungen aus Holz gegen Gleitschnee und Lawinen; der Kostenaufwand hierfür liegt bei 100 000 bis 500 000 DM/ha. Die Lebensdauer solcher Holzwerke beträgt 20 bis 30 Jahre; danach müssen die zwischen die Bauwerke gepflanzten Gehölze die Schutzfunktion übernehmen. Wenn sich die Pflanzungen aber nicht normal entwickeln, müssen Verbauungen und Aufforstungen wiederholt werden. Dies

ist dann zu befürchten, wenn die Wildschäden so hoch bleiben wie in den vergangenen Jahren. Es ist also zwingend erforderlich, die Wildbestände in allen betroffenen Jagdrevieren auf ein tragbares Maß zu verringern und über längere Zeit niedrig zu halten. Weiter ist es unumgänglich, die Weide in Sanierungsgebieten einzustellen.

Nur wenn die Aufforstung und die Naturverjüngung gesichert werden können, bestehen Aussichten, daß die Summe von 524 Mio DM für eine Sanierung der genannten 11 600 ha nicht vergeblich aufgewandt wird. Alle Bemühungen, gemischte Schutzwälder zu begründen, müssen ins Leere laufen, wenn es nicht gelingt, die Verbißbelastung in den Bergwäldern in den nächsten Jahren deutlich zu reduzieren. Dabei geht es nicht nur um die Höhe der Rotwildbestände, sondern auch der Gams- und Rehwildbestände. Die Beeinträchtigung des Bergwaldes kann zu Schäden führen, die auch mit noch so großem finanziellen Aufwand nicht mehr auszugleichen sind. Wildschäden wie auch Weideviehschäden können aber auf ein tragbares Maß reduziert werden.

Das Staatsministerium hat den Feststellungen des ORH im allgemeinen nicht widersprochen. Anfang Oktober 1990 hat der ORH noch einmal Sanierungsflächen in sechs Forstamtsbereichen besichtigt. Es ergaben sich gegenüber den bereits getroffenen Feststellungen keine wesentlichen Veränderungen, insbesondere keine Verminderung des Verbißdruckes.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)

27 **Bekämpfung des Drogen- und Rauschmittelmißbrauchs**

Ein geschlossenes Behandlungszentrum für jugendliche Drogenabhängige war trotz nachträglicher Erweiterung des Bestimmungszwecks auch nach einer Betriebszeit von mehr als neun Jahren nicht voll ausgelastet, die Verweildauer ist wesentlich höher als in anderen Drogenkliniken. Die vom Staat zu tragenden Tagespflegesätze liegen seit Jahren bei rd. 300 DM. Die durchschnittlichen Behandlungskosten pro Patient liegen bei rd. 230 000 DM.

27.1 **Allgemeines**

Ein Bezirk betreibt seit dem Jahr 1980 ein geschlossenes Behandlungszentrum für junge Drogenabhängige, die aufgrund von gerichtlichen Entscheidungen in eine Entziehungsanstalt eingewiesen werden. Das Zentrum wurde seinerzeit als Modelleinrichtung geschaffen und ist - neben einer ähnlichen Einrichtung in Niedersachsen - die einzige Einrichtung dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland. Die laufenden Kosten des Betriebs werden vom Freistaat Bayern getragen. Der ORH hat die Verwaltung bereits 1984 auf verschiedene grundsätzliche Mängel, insbesondere mangelnde Auslastung und überhöhte Tagespflegesätze hingewiesen. Die damaligen Feststellungen wurden von der Verwaltung mit Hinweis auf den Modellcharakter der Anstalt und die noch fehlenden Erfahrungen in der Therapie zurückgewiesen. Neuerliche Erhebungen im Jahr 1989 durch ein Staatl. Rechnungsprüfungsamt haben jedoch ergeben, daß sich auch nach rd. neunjähriger Betriebszeit die Verhältnisse nicht wesentlich geändert haben. Im einzelnen wurde folgendes festgestellt:

27.2 **Zweckbestimmung**

Nach der ursprünglichen Zweckbestimmung sollten nur drogenabhängige Jugendliche und Heranwachsende untergebracht werden, die im Maßregelvollzug nach dem Jugendgerichtsgesetz (JGG) eingewiesen werden. Wegen mangelnder Auslastung wurden jedoch auch ältere Drogenabhängige aufgenommen, die nach Erwachsenenstrafrecht (StGB) eingewiesen wurden. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bezirk und dem Freistaat Bayern dürfen seit 1984 im

Maßregelvollzug Patienten, ausgenommen Strafgefangene und Alkoholiker, grundsätzlich bis zum vollendeten 24. Lebensjahr und in begründeten Fällen sogar bis zu einem Alter von höchstens 30 Jahren in das Behandlungszentrum (BZ) eingewiesen werden. Trotzdem ist es innerhalb von weiteren fünf Jahren nicht gelungen, das BZ zweckentsprechend zu belegen. In den Jahren 1984 bis 1988 waren von den insgesamt untergebrachten 133 Patienten (darunter 36 Wiederaufnahmen) nur 25 Patienten nach JGG eingewiesen. Die übrigen Patienten, darunter mehrere Alkoholiker, waren nach dem StGB eingewiesen worden; davon waren im Zeitpunkt der Einweisung 65 Patienten mehr als 24 und acht Patienten mehr als 30 Jahre alt. Für die Aufnahme der älteren Patienten lagen in keinem Fall Begründungen vor.

Der ORH hat die beteiligten Staatsministerien gebeten, sofern das BZ weiterbetrieben wird, neu zu entscheiden, nach welchem Konzept dies künftig geschehen soll.

27.3 Auslastung

Die 58 Therapieplätze des BZ waren in den Jahren 1980 bis 1983 und - trotz Erweiterung des Bestimmungszwecks - auch in den Jahren 1984 bis 1988 durchschnittlich nur mit rd. 40 Patienten belegt. Dies entsprach einem Auslastungsgrad von rd. 69 v.H. und führte zu einem unverträglich hohen Tagespflegebesatz (vgl. TNr. 27.5).

Der ORH hat die Auffassung vertreten, daß - falls das BZ weiterbetrieben wird - dieses künftig voll oder mindestens zu 90 v.H. ausgelastet werden muß. Dazu hat er darauf hingewiesen, daß die Zahl der Patienten durch die Bezirke weitgehend steuerbar ist und es sich um Behandlungen mit regelmäßig langer Verweildauer handelt.

27.4 Verweildauer

Nach der Konzeption des BZ sollte die Verweildauer der Patienten sechs bis neun Monate nicht übersteigen. Tatsächlich betrug die durchschnittliche Verweildauer in den Jahren 1980 bis 1983 15 Monate und in den Jahren 1984 bis 1988 sogar 18 Monate.

Die Verweildauer im BZ übersteigt die durchschnittliche Behandlungsdauer in anderen Einrichtungen für Drogenabhängige, insbesondere auch für Jugendliche und Heranwachsende erheblich. Nach einem vom Bundesverband der Allgemeinen Ortskrankenkassen herausgegebenen Verzeichnis der anerkannten

Entwöhnungseinrichtungen (Stand 1. Januar 1989) ergibt sich bei mehr als 50 Einrichtungen für Drogenabhängige eine Behandlungsdauer von durchschnittlich knapp 12 Monaten. Darunter befinden sich 17 Kliniken mit weniger als neun Monaten und lediglich eine Klinik mit mehr als 18 Monaten Verweildauer.

Der ORH hat es für fraglich gehalten, ob die lange Verweildauer im BZ fachlich notwendig ist und wirklich alles unternommen wird, um sie abzukürzen. Er hat daher die Verwaltung gebeten zu prüfen, ob

- für das BZ eine Regel-Behandlungsdauer festgelegt werden kann,
- die Patienten des BZ zur Nachsorge in andere, kostengünstigere Einrichtungen verlegt werden können und
- bei therapieunwilligen Drogenkranken nach einem Jahr der Unterbringung die Entlassung aus dem Maßregelvollzug erreicht werden kann.

27.5 Tagespflegesätze

Die Betriebskosten des BZ werden vom Staatsministerium der Justiz (Kap. 04 05 Tit. 643 01) dem Bezirk voll erstattet. Daraus errechneten sich in den Jahren 1984 bis 1988 durchschnittliche Tagespflegesätze pro Patient von rd. 300 DM (zwischen 269 und 337 DM). Diese Pflegesätze liegen wesentlich höher als in anderen Entziehungsanstalten. So lag z.B. im gleichen Zeitraum der Tagessatz für gerichtlich verurteilte Drogenabhängige in der geschlossenen Abteilung eines Bezirkskrankenhauses des gleichen Trägers zwischen 128 und 180 DM. Die Tagessätze in der niedersächsischen Einrichtung für drogenabhängige Straftäter lagen noch 1989 unter 200 DM.

Der ORH hat darauf hingewiesen, daß

- bei einem Tagessatz von 300 DM und einer Verweildauer von eineinhalb Jahren pro Einweisung im BZ Kosten von rd. 165 000 DM anfallen. Berücksichtigt man die Wiedereinweisungen, so fallen für die Behandlung eines einzigen Drogenabhängigen sogar rd. 230 000 DM an.
- bei den Betriebskostenerstattungen für das BZ Mehrausgaben in Höhe von mindestens 1,7 Mio DM pro Jahr gegenüber anderen Bezirkskrankenhäusern entstehen.

27.6 Zusammenfassung

Der ORH hat die Verwaltung gebeten, eingehend zu prüfen und zu entscheiden, ob und ggf. in welcher Weise das BZ mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand weiterbetrieben werden kann.

27.6.1 Die Verwaltung hat zur **Zweckbestimmung** mitgeteilt, daß sich die frühere Konzeption habe nicht realisieren lassen, weil diese hinsichtlich des Aufnahmealters der Patienten zu eng gefaßt gewesen sei. Außerdem hätten zusätzliche offene Therapiemöglichkeiten nach dem Betäubungsmittelgesetz bestanden und schließlich hätten sich auch die Wohlfahrtsverbände gegen eine Anschlußbehandlung in den von ihnen getragenen offenen Therapieeinrichtungen gewandt.

Zur mangelnden **Auslastung** wurde auf die zurückhaltende Einweisungspraxis durch die Gerichte verwiesen. Ferner wurde geltend gemacht, daß im Hinblick auf den Personenkreis eine Vollbelegung der Zweibettzimmer nicht immer möglich sei. Auch sei eine gewisse Bettenreserve erforderlich. Seit Mitte 1989 sei jedoch das BZ zu über 90 v.H. belegt und damit fast vollständig ausgelastet.

Die lange **Verweildauer** im BZ wurde damit gerechtfertigt, daß dort mangels anderweitiger Unterbringungsmöglichkeiten des Personenkreises ein vollständiger Entwöhnungszyklus durchgeführt werden müsse, der sich außerhalb des Maßregelvollzugs häufig über mehrere Jahre hinziehe. Die Verwaltung vermute aber, daß dringende Maßnahmen, wie der geplante Ausbau der Arbeitstherapie, zu einem harmonischen und erfolgreichen Therapieablauf beitragen und helfen werden, die Verweildauer künftig zu verkürzen.

Zur Höhe der **Tagespflegesätze** hat die Verwaltung eingewendet, daß in den Bezirkskrankenhäusern gemischte Pflegesätze aus Akut-, Langzeit- und Forensikbehandlungen festgesetzt wurden. Außerdem seien in den Pflegesätzen des BZ auch kalkulatorische Kosten enthalten. Ferner sei wegen der besonderen Aufgaben des BZ der Personalschlüssel besonders hoch. Unabhängig davon werde versucht, die Personalkosten im BZ zu senken. Weitere Einsparungen gingen zu Lasten des therapeutischen Konzepts und seien daher nicht angebracht.

Allgemein hat die Verwaltung ausgeführt, daß das **Drogenproblem** mit allen in Betracht kommenden Mitteln bekämpft werden müsse. Das BZ sei ein notwendiges Glied der Therapiekette, weil es als einzige Einrichtung für Konsumenten harter Drogen in Betracht komme, die sich keiner Therapie unter-

ziehen wollen. Deshalb müsse das BZ weiterhin betrieben werden. Wollte man den Betrieb einstellen, müßte eine neue geschlossene Entzugsanstalt geschaffen werden; andere bayerische Einrichtungen könnten den Maßregelvollzug nicht übernehmen. Die für die Behandlung aufzuwendenden Kosten würden für vertretbar gehalten.

- 27.6.2** Der ORH geht davon aus, daß die mittlerweile wesentlich höhere Auslastung des BZ zu einer nicht unerheblichen Minderung der Tagespflegesätze führen wird. Er hält es allerdings für dringend erforderlich, daß das bisherige Therapiekonzept daraufhin überprüft wird, auf welche Weise die Verweildauer in dieser ungewöhnlich teuren Einrichtung verkürzt werden kann; zu den hierzu vom ORH aufgeworfenen Fragen (vgl. TNr. 27.4) hat sich die Verwaltung bisher nicht geäußert. Darüber hinaus erscheinen kostensenkende Maßnahmen veranlaßt, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die Tagespflegesätze in der vergleichbaren Drogenbehandlungsklinik in Niedersachsen um mehr als 100 DM niedriger gelegen haben.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

28 Einnahmen aus der Verpachtung eines Kantinenbetriebes
(Kap. 10 50 Tit. 124 01)

Eine Regierung hat in der staatseigenen Durchgangsstelle für Aussiedler Räumlichkeiten zum Betrieb einer Kantine mit Ladengeschäft verpachtet, ohne dafür Pachtzinsen und die Erstattung der Betriebskosten zu vereinbaren. Die Prüfungsfeststellungen führten zum Abschluß eines neuen Pachtvertrages, der Einnahmen für den Staat in einer Höhe von 100 000 bis 150 000 DM pro Jahr erwarten läßt.

Der Freistaat Bayern unterhält eine Durchgangsstelle für Aussiedler (DfA). Es werden dort insbesondere die aus dem südosteuropäischen Raum im Bundesgebiet eintreffenden Aussiedler zunächst aufgenommen, registriert und auf die einzelnen Länder verteilt. Die Aussiedler sind für die Dauer dieses Verfahrens (derzeit etwa sechs Tage) in der DfA kostenlos untergebracht und erhalten je Person und Tag ein Verpflegungsgeld von derzeit 20 DM.

Bei der DfA ist eine Pachtkantine eingerichtet, in der die Bediensteten der DfA, Gäste und Aussiedler warmes Mittagessen oder einen Imbiß einnehmen können. Daneben ist dem Pächter der Betrieb eines Ladengeschäftes für Waren des täglichen Bedarfs gestattet.

Die Prüfung durch ein Staatl. Rechnungsprüfungsamt hat ergeben, daß der Pächter für die ihm überlassenen Betriebsräume und -anlagen jahrelang weder Pachtzinsen noch Betriebskosten (Wasser- und Energieverbrauch) entrichten mußte. In dem im April 1985 von der zuständigen Regierung abgeschlossenen Pachtvertrag war ausdrücklich festgelegt, daß für das Pachtobjekt kein Pachtzins erhoben wird. Der Pächter war nur verpflichtet, sich je nach Anzahl der monatlichen Mittagessen der Bediensteten an den Kosten für den Unterhalt der Einrichtungsgegenstände zu beteiligen. Er entrichtete an die Staatskasse jährlich etwa 400 DM.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, daß der Pächter durch Kantine und Ladenbetrieb einen beträchtlichen Umsatz erreicht, der zu fast 90 v.H. aus dem Personenkreis der Aussiedler (Kantinenessen und Ladengeschäft) erzielt wurde. Das Rechnungsprüfungsamt regte deshalb bereits im Juni 1987 bei der Regierung an, den Pächter zur Zahlung eines angemessenen Pachtzinses und zur Beteiligung an den Betriebskosten heranzuziehen.

Nach langwierigen Verhandlungen und einem zivilgerichtlichen Verfahren wurde im Januar 1990 zwischen dem Pächter und dem Freistaat Bayern ein neuer Pachtvertrag abgeschlossen. Der Pachtzins richtet sich künftig nach dem Umsatz; außerdem hat der Pächter die Betriebskosten (rd. 20 000 DM jährlich) zu tragen.

Insgesamt sind aufgrund des neu gestalteten Pachtvertrags Mehreinnahmen für den Staat in Höhe von 100 000 bis 150 000 DM pro Jahr zu erwarten.

EINZELPLAN 13
(Allgemeine Finanzverwaltung)

29 Steueraufkommen und Steuereinnahmen

(Kap. 13 01)

Die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern sind im Jahre 1989 deutlich um 9,1 v.H. gegenüber dem Vorjahr angestiegen (Zuwachsrate 1988: + 3,2 v.H.). Zu dieser erheblichen Mehrung hat unter anderem die zwischenzeitlich wieder fortgefallene Kleine Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) mit 404,1 Mio DM beigetragen, die jedoch zum Teil wieder auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer angerechnet wird. Aber auch ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Quellensteuer wurde mit 7,8 v.H. die höchste Zuwachsrate seit 1978 (damals 9,9 v.H.) erreicht.

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

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

	1985	1986	1987	1988	1989	Veränderungen 1989 gegen- über 1988
	Mio DM	v.H.				
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	25 492,4	26 538,3	28 832,6	29 598,7	32 115,0	+ 8,5
Lohnsteuerzerlegung	419,1	571,7	644,4	663,5	609,2	- 8,2
Veranlagte Einkommensteuer	5 327,2	5 365,9	5 345,4	6 164,9	6 343,5	+ 2,9
nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 066,6	1 199,0	1 336,9	1 387,2	2 356,6	+ 69,9
Körperschaftsteuer	5 527,6	4 902,9	4 871,6	4 773,7	5 646,3	+ 18,3
Körperschaftsteuerzerlegung	216,9	855,9	382,1	258,9	688,6	+ 166,0
Umsatzsteuer	9 995,9	10 518,1	12 092,9	12 177,3	12 039,2	- 1,1
Gewerbsteuerumlage	805,2	832,4	750,0	866,3	881,4	+ 1,7
Summe a)	48 850,9	50 784,2	54 255,9	55 890,5	60 679,8	+ 8,6
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	763,4	815,6	1 058,1	990,3	1 042,8	+ 5,3
Erbschaftsteuer	295,8	336,9	410,0	497,5	440,2	- 11,5
Gründerwerbsteuer	585,4	587,8	614,7	692,3	839,5	+ 21,3
Kraftfahrzeugsteuer	1 376,6	1 728,3	1 567,6	1 531,0	1 722,7	+ 12,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	242,0	263,5	284,2	303,8	311,2	+ 2,4
Feuerschutzsteuer	75,2	73,1	80,9	85,1	78,1	- 8,2
Biersteuer	336,0	332,2	326,5	329,5	319,6	- 3,0
Summe b)	3 674,4	4 137,4	4 342,0	4 429,5	4 754,1	+ 7,3
Summe a) und b)	52 525,3	54 921,6	58 597,9	60 320,0	65 433,9	+ 8,5
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3 610,4	3 298,3	3 229,9	3 521,3	3 987,4	+ 13,2
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	56 135,7	58 219,9	61 827,8	63 841,3	69 421,3	+ 8,7

Das gesamte Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1989 um 5 580,0 Mio DM (+ 8,7 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Zu der außergewöhnlichen Steigerung hat auch die zwischenzeitlich wieder abgeschaffte Kleine Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) beigetragen. Diese ist in den aufgeführten nicht veranlagten Steuern vom Ertrag mit 808,2 Mio DM enthalten. Bei diesem Betrag handelt es sich jedoch nur zum Teil um eine endgültige Steuermehreinnahme (vgl. TNr. 30.2.1).

29.2 Vom Gesamtaufkommen an Steuern (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) **verblieben dem Freistaat Bayern** nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1985 bis 1989 folgende Steuereinnahmen:

**Entwicklung der Steuereinnahmen
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll laut Haushalts- plan Mio DM	Ist- Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungs- quote ¹⁾ v.H.
			Haushalts- plan v.H.	Vorjahr v.H.	
1985	27 182,0	27 348,8	+ 0,6	+ 5,2	73,2
1986	28 806,0	28 708,3	- 0,3	+ 5,0	73,7
1987	29 558,0	30 269,1	+ 2,4	+ 5,4	76,0
1988	30 220,5	31 234,2	+ 3,4	+ 3,2	76,3
1989	32 845,0	34 084,6	+ 3,8	+ 9,1	79,4

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

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1989 sind gegenüber dem Vorjahr um 2850,4 Mio DM (+ 9,1 v.H.) gestiegen und lagen um 1239,6 Mio DM (+ 3,8 v.H.) wiederum deutlich über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1989 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber 1988

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1988	
	Mio DM	v.H.
a) Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer	1 046,4	+ 8,1
Veranlagte Einkommensteuer	75,5	+ 2,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	457,2	+ 77,3
Körperschaftsteuer	657,9	+ 26,7
Umsatzsteuer	281,3	+ 3,6
Gewerbesteuerumlage	7,5	+ 1,7
Summe a)	2 525,8	+ 9,4
b) Landessteuern		
Vermögensteuer	52,5	+ 5,3
Erbschaft- und Schenkungsteuer	- 57,3	- 11,5
Grunderwerbsteuer	147,2	+ 21,3
Kraftfahrzeugsteuer	191,7	+ 12,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	7,4	+ 2,4
Feuerschutzsteuer	- 7,0	- 8,2
Biersteuer	- 9,9	- 3,0
Summe b)	324,6	+ 7,3
Mehreinnahmen insgesamt (Summe a und b)	2 850,4	+ 9,1
<i>nachrichtlich:</i>		
<i>Mehreinnahmen insgesamt</i>	<i>2 850,4</i>	<i>+ 9,1</i>
<i>abzüglich Kleine Kapitalertragsteuer (in den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag enthalten)</i>	<i>- 404,1</i>	<i>-</i>
Mehrung ohne Kleine Kapitalertragsteuer	2 446,3	+ 7,8

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

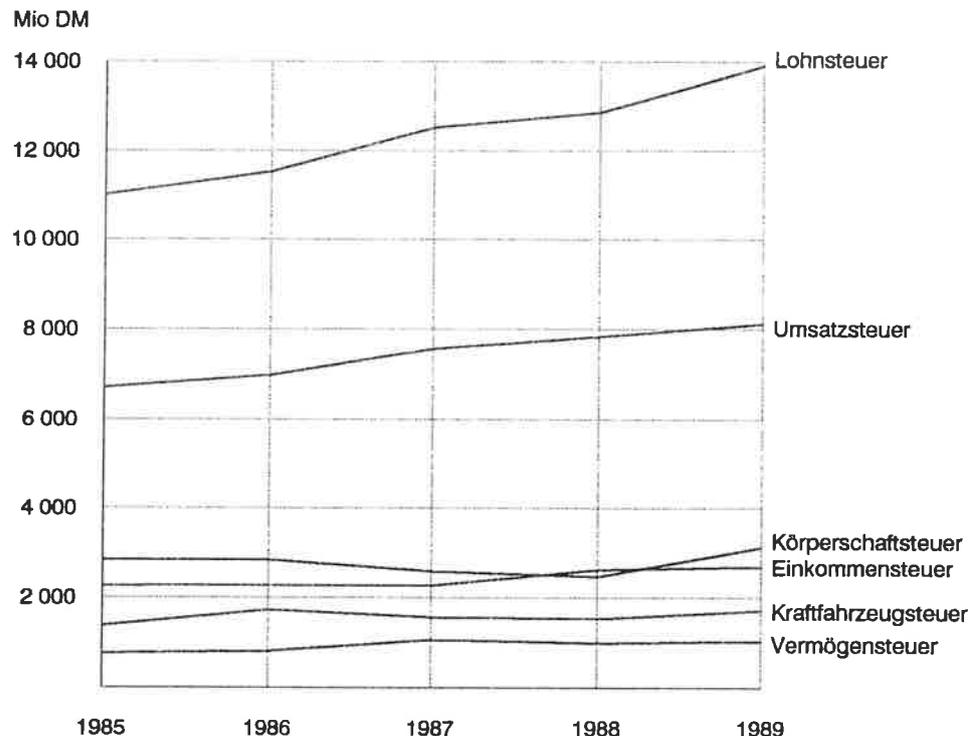
Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1985	11 012,4	2 260,7	2 841,3	6 707,9	1 376,6	763,4
1986	11 521,8	2 277,0	2 842,3	6 986,4	1 728,2	815,6
1987	12 527,7	2 268,5	2 583,5	7 567,4	1 567,6	1 058,1
1988	12 861,4	2 616,6	2 463,8	7 838,0	1 531,0	990,3
1989	13 907,8	2 692,1	3 121,7	8 119,3	1 722,7	1 042,8

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1985 bis 1989)

Schaubild



29.2.1 Nach dem geringen Zuwachs im Jahr 1988 aufgrund der zweiten Entlastungsstufe der Steuerreform 1986/1988/1990 ist der Anteil des Staates am **Lohnsteueraufkommen** im Jahr 1989 wieder deutlich um 1046,4 Mio DM (+ 8,1 v.H.) auf 13 907,8 Mio DM angestiegen.

29.2.2 Nur geringfügig angestiegen sind die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer**. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 75,5 Mio DM (+ 2,9 v.H.). Dabei ist zu berücksichtigen, daß u.a. wegen der Anrechnung der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer das Aufkommen der Einkommensteuer wesentlich beeinträchtigt wird. Auch dürften Herabsetzungsanträge bei den Einkommensteuervorauszahlungen wegen anzurechnender Quellensteuer zu dem geringen Anstieg der Einkommensteuer geführt haben (vgl. TNr. 30.2.1). Darüber hinaus ist beim Verhältnis zwischen Lohn- und Einkommensteuer zu berücksichtigen, daß die Erstattungen an Lohnsteuer im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung rechnerisch nicht von der Lohnsteuer, sondern von der Einkommensteuer abgezogen werden (s. Zahlenübersicht 5).

Die aus der Einkommensteuer zu erstattenden Steuerabzugsbeträge bei der Veranlagung von Arbeitnehmern haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Erstattungen nach § 46 EStG
(Landesanteil/Sollbeträge)

Zahlenübersicht 5

1985	1986	1987	1988	1989
Mio DM				
1 364,2	1 535,6	1 629,3	1 789,8	1 806,0

29.2.3 Eine erhebliche Steigerung um 657,9 Mio DM (+ 26,7 v.H.) ist bei den Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** zu verzeichnen. Die Erhöhung ist mit 443,0 Mio DM auf einen Anstieg des von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommens und mit 214,9 Mio DM auf einen Anstieg des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer zurückzuführen.

29.2.4 Die anteiligen Einnahmen des Freistaates Bayern an der **Umsatzsteuer** verbesserten sich um 281,3 Mio DM (+ 3,6 v.H.) auf 8119,3 Mio DM. Abgesunken ist unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlungen im Rahmen der Abrechnung bei der Steuerverteilung der Anteil an der Umsatzsteuer um 184,7 Mio DM (- 4,3 v.H.), während der Anteil am Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer deutlich um 466,0 Mio DM (+ 13,2 v.H.) angestiegen ist.

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

Einnahmen des Staates aus der Umsatzsteuer

Zahlenübersicht 6

	1988 Mio DM	1989 Mio DM
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	12 177,3	12 039,2
im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	4 274,3 (35,1 v.H.)	4 165,6 (34,6 v.H.)
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	+ 42,4	- 33,6
Umsatzsteueranteil des Staates	4 316,7	4 132,0
vom Bund überwiesener Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3 521,3	3 987,3
Landesanteil aus der Umsatzsteuer	7 838,0	8 119,3

29.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1989 gegenüber dem Vorjahr um 191,7 Mio DM (+ 12,5 v.H.) angestiegen.

Mehreinnahmen wurden auch bei der Vermögensteuer mit 52,5 Mio DM (+ 5,3 v.H.) und bei der Grunderwerbsteuer mit 147,2 Mio DM (+ 21,3 v.H.) erzielt, während das Aufkommen an der Erbschaft- und Schenkungsteuer um 57,3 Mio DM (- 11,5 v.H.) gesunken ist.

30 Prüfung bei den Finanzämtern;

Kleine Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) und strafbefreiende Nacherklärungen

(Kap. 13 01)

Die Einführung der Kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) führte bis zu ihrer Abschaffung zu einer Mehrung des Kapitalertragsteueraufkommens in Höhe von 808,2 Mio DM, wovon nach Schätzungen etwa ein Drittel als zusätzliche Einnahme beim Fiskus verbleiben dürfte. Ferner führten 78 000 Nacherklärungen nach dem Gesetz über die strafbefreiende Erklärung der Einkünfte aus Kapitalvermögen bis zum 31. Dezember 1989 bei den bayerischen Finanzämtern und Finanzamtsaußenstellen nach Schätzung des ORH zu 110 Mio DM Steuernachholungen.

Im übrigen wurden aufgrund von Einzelfeststellungen des ORH Steuern in Höhe von 2,3 Mio DM nacherhoben.

30.1 Der ORH führte 1989 bei zehn Finanzämtern bzw. Finanzamtsaußenstellen vor allem im Festsetzungs- und Erhebungsbereich örtliche Prüfungen durch. Die zeit- und sachgerechte Erhebung der Steuern bei den geprüften Finanzämtern und Außenstellen ist zur Zeit noch gegeben. Einzelfallbezogene Feststellungen des ORH führten zu Steuernachholungen von rund 2,3 Mio DM.

30.2 Schwerpunktmäßig untersuchte der ORH im Rahmen seiner örtlichen Prüfungen u.a. die Auswirkungen der Einführung und Abschaffung der 10%igen Kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) sowie die strafbefreiende Nacherklärung von Kapitalvermögen und Einkünften aus Kapitalvermögen.

30.2.1 Das Steueraufkommen aus der Kapitalertragsteuer hat sich in den letzten drei Haushaltsjahren wie folgt entwickelt:

Steueraufkommen aus der Kapitalertragsteuer

Zahlenübersicht 1

	1987	1988	1989
Gesamtaufkommen in Mio DM	1 311,2	1 364,1	2 325,8
Mehrung gegenüber Vorjahr in Mio DM	+ 133,2	+ 52,9	+ 961,7
Steigerung in v.H.	+ 11,3	+ 4,0	+ 70,5

In der Mehrung 1989 ist die in der Zeit vom 1. Januar 1989 bis 30. Juni 1989 erhobene Kleine Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) mit 808,2 Mio DM (34,7 v.H. des Gesamtaufkommens) enthalten. Darauf beruht fast ausschließlich die hohe Steigerungsrate von 70,5 v.H.

Die Kapitalertragsteuer ist allerdings nur eine Art Steuervorauszahlung. Sie wird später auf die von den Kapitalerträgen zu erhebende Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer angerechnet. Die Anrechnung der 1989 zusätzlich erhobenen Kleinen Kapitalertragsteuer beeinflusst damit unmittelbar das ausgewiesene Einkommensteuer- und Körperschaftsteueraufkommen. Diese Auswirkung ist besonders deutlich beim Einkommensteueraufkommen erkennbar, das entgegen der allgemeinen Aufkommensentwicklung (z.B. Lohnsteuer: + 8,5 v.H.) 1989 nur um 2,9 v.H. zugenommen hat. Dies war mitverursacht durch Herabsetzungsanträge bei den Einkommensteuervorauszahlungen wegen der anzurechnenden Quellensteuer¹⁾. Nach Schätzungen des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung (vgl. ifo-Schnelldienst 31/89) dürfte jedoch trotz Anrechnungsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer bundesweit ein Drittel der abgeführten Quellensteuer zusätzlich beim Fiskus verbleiben.

30.2.2 Die Einführung der Kleinen Kapitalertragsteuer hat bei den Finanzämtern sowohl im Festsetzungs- wie auch im Erhebungsbereich zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht, der mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden mußte. Insbesondere die ohnehin bereits stark belasteten Veranlagungsstellen des Ü-Bereiches²⁾ mußten zusätzlich Anträge auf Ausstellung von Nichtveranlagungsbescheinigungen bearbeiten. Ab dem 1. Januar 1989 ist die Zahl solcher Anträge sprunghaft angestiegen und erst nach Abschaffung der Quellensteuer in der zweiten Jahreshälfte wieder auf das früher übliche Maß zurückgegangen.

Da Aufzeichnungen über Zahl und Umfang der von den Finanzämtern ab 1989 erstellten Nichtveranlagungsbescheinigungen nicht vorhanden sind, hat der ORH bei einem Münchner Finanzamt erhoben, daß 1989 rd. 8 500 Nichtveranlagungsbescheinigungen erteilt worden sind, davon etwa 8 000 (94 v.H. der Anträge) in der ersten Jahreshälfte. Dies sind durchschnittlich 280 Anträge pro Amtsprüfstelle Ü, während vor Einführung der Kleinen Kapitalertragsteuer nur rd. 20 Bescheinigungen zu bearbeiten waren.

1) Entwicklung des Einkommensteueraufkommens in Bayern 1989 gegenüber 1988 zu den Vorauszahlungsterminen:

Vorauszahlungstermin	März	Juni	September	Dezember
Abweichung in v.H.	+ 21,5	- 3,5	+ 5,8	+ 7,8

2) Bearbeitung der Steuerfälle mit Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit, Einkünften aus Kapitalvermögen, Einkünften aus Vermietung und Verpachtung und sonstigen Einkünften, insbesondere Renten.

Die Bearbeitung und Abwicklung dieser Anträge war außerdem durch häufige Vorsprache von steuerlich nicht beratenen Steuerbürgern, insbesondere Rentnern und die Abgabe von unvollständigen und ergänzungsbedürftigen Erklärungen wesentlich publikumsintensiver und zeitaufwendiger als früher. Dieser zeitliche Mehraufwand konnte auch durch maschinelle Unterstützung beim Schreiben und Versand der Nichtveranlagungsbescheinigungen nicht abgefangen werden.

Die Folge dieser zusätzlichen Arbeitsbelastung war z.B., daß zum 30. Juni 1989 in Bayern erst rund 47 v.H. der Einkommensteuererklärungen 1988 im Ü-Bereich bearbeitet waren gegenüber einem Vergleichswert des Vorjahres von 52 v.H. Die Differenz von fünf Prozentpunkten konnte erst im Laufe des zweiten Halbjahres 1989 von den Ämtern aufgeholt werden. Mitausschlaggebend für diese Entwicklung war der Wegfall der Kleinen Kapitalertragsteuer mit Wirkung vom 1. Juli 1989, wie auch der Rückgang der Zahl der strafbefreienden Nacherklärungen im 2. Halbjahr 1989.

30.3 Die Möglichkeit einer strafbefreienden Erklärung nach dem Gesetz über die strafbefreiende Erklärung der Einkünfte aus Kapitalvermögen vom 25. Juli 1988 (StrbEG) - die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ist bestritten - haben in Bayern bis zum 31. Dezember 1989 78 071 Steuerbürger genutzt. Insgesamt wurden dabei ein Kapitalvermögen von rund 2924 Mio DM und Kapitaleinkünfte von rund 317 Mio DM nacherklärt. Enthalten sind in diesen Zahlen nur Fälle, in denen ursprünglich unrichtige oder unvollständige Steuererklärungen der Jahre 1986 und 1987 nachträglich berichtigt oder vervollständigt worden sind. Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild (Stand 31. Dezember 1989):

Strafbefreiende Erklärungen nach dem StrbEG

Zahlenübersicht 2

Bezirk	Anzahl der Erklärungen		Kapitalvermögen		Einkünfte aus Kapitalvermögen	
	absolut	v.H.	DM	Durchschnitt pro Nachmeldung DM	DM	Durchschnitt pro Nachmeldung DM
OFD München						
- Finanzämter in München	14 146	29 ¹⁾	595 991 201	42 131	62 675 414	4 431
- übrige Finanzämter	33 867	71 ¹⁾	1 336 989 543	39 478	133 877 069	3 953
Summe 1	48 013	61 ²⁾	1 932 980 744	40 259	196 552 483	4 093
OFD Nürnberg						
- Finanzämter in Nürnberg	3 625	12 ¹⁾	133 350 349	36 786	15 656 347	4 319
- übrige Finanzämter	26 433	88 ¹⁾	858 088 436	32 462	104 790 035	3 964
Summe 2	30 058	39 ²⁾	991 438 785	32 984	120 446 382	4 007
Bayern insgesamt	78 071		2 924 419 529	37 458	316 998 865	4 060

1) bezogen jeweils auf die Gesamtzahl der im Bereich der OFD München bzw. Nürnberg abgegebenen Nacherklärungen

2) bezogen auf Bayern

Diese Zahlen zeigen, daß das Gesetz seine Wirkung nicht verfehlt hat.

Untersuchungen bei den geprüften Ämtern haben ergeben, daß Überwiegend Steuerbürger mit Überschubeinkünften von der Möglichkeit der strafbefreienden Nacherklärung Gebrauch gemacht haben. Auf sie entfielen z.B. bei einem Münchner Finanzamt rund 87 v.H. oder bei einem Finanzamt mit Außenstelle im schwäbischen Raum rund 88 v.H. der Nacherklärungen.

Nach dem 30. Juni 1989 trat dann ein spürbarer Rückgang der abgegebenen strafbefreienden Nacherklärungen ein. Ob und inwieweit die Abschaffung der Kleinen Kapitalertragsteuer mit Wirkung ab 1. Juli 1989 Auswirkungen bei Steuerbürgern dahingehend auslöste, doch (noch) keinen Gebrauch von der Möglichkeit einer strafbefreienden Nacherklärung zu machen, läßt sich allenfalls vermuten, jedoch durch statistisches Zahlenmaterial nicht be-

legen. Zudem räumt das StrbEG dem Steuerpflichtigen noch bis zum 31. Dezember 1990 die Möglichkeit ein, eine strafbefreiende Nacherklärung abzugeben.

Die stichprobenweisen Erhebungen durch den ORH zeigten ferner, daß die geprüften Ämter in der Regel die eingegangenen strafbefreienden Erklärungen sachgerecht bearbeitet haben. Soweit Steuerpflichtige, die ihre Zinseinkünfte vor 1986 ordnungsgemäß besteuert haben, unter Berufung auf das StrbEG oder den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) die Erstattung der insoweit entrichteten Steuern begehrten, blieben die Anträge im Hinblick auf die anhängigen Musterverfahren (vgl. Verfassungsbeschwerde 2 BvR 1688/88 und Normenkontrollverfahren 2 BvL 3/89 beim Bundesverfassungsgericht) vorerst unbearbeitet; Rechtsbehelfsverfahren gegen ablehnende Entscheidungen der Finanzämter ruhen (§ 363 Abs. 2 Abgabenordnung).

31 Verbindliche Auskunft in Steuersachen

Das Verwaltungsverfahren zur verbindlichen Auskunft in Steuersachen hat sich bewährt. Der ORH sieht derzeit keinen Anlaß für eine gesetzliche Regelung.

31.1 Die Steuergesetze kennen bisher nur auf enge Teilbereiche beschränkte Auskunftstatbestände, bei denen die Steuerbehörden ihr künftiges Verhalten nach vorangegangener rechtlicher Würdigung eines Sachverhalts durch bindende Erklärung gegenüber dem Steuerbürger festlegen müssen. Dies sind die Zolltarifauskunft nach § 23 Zollgesetz, die sog. Anrufungsauskunft im Lohnsteuerverfahren nach § 42 e Einkommensteuergesetz (EStG) und die verbindliche Zusage im Anschluß an eine Außenprüfung nach den §§ 204 ff. Abgabenordnung. Neben diesen Fällen der gesetzlich geregelten Verpflichtung zur verbindlichen Auskunftserteilung können die Steuerbehörden jedoch im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer Regelungsbefugnis unter bestimmten Voraussetzungen auch darüber hinaus verbindliche Auskünfte erteilen. Da es keine ausdrückliche gesetzliche Regelung dieser allgemeinen verbindlichen Auskunft gibt, sind die Steuerbehörden zur Auskunftserteilung zwar rechtlich befugt, aber dazu grundsätzlich nicht verpflichtet.

31.2 Der Deutsche Bundestag hat im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Steuerbereinigungsgesetzes 1986 die Bundesregierung mit EntschlieÙung vom 12. Dezember 1985 aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Einführung einer verbindlichen Auskunft ohne vorhergehende Außenprüfung zu erarbeiten. Zugleich hat er die Erwartung zum Ausdruck gebracht, daß die Länder unver-

zöglich alle erforderlichen organisatorischen Maßnahmen treffen, um - zunächst auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung - dem Informationsbedürfnis der Steuerpflichtigen in angemessener Weise Rechnung tragen zu können.

Daraufhin legte der Freistaat Bayern als erstes Bundesland durch Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 24. Juni 1986 das Verfahren zur Erteilung einer verbindlichen Auskunft fest. Am 24. Juni 1987 wurde dieses Verfahren durch eine bundeseinheitliche Regelung abgelöst. Danach kann eine verbindliche Auskunft zu einem genau bestimmten und ernsthaft geplanten Sachverhalt erteilt werden, wenn daran im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht.

Wesentliche Antragserfordernisse sind die Darlegung des besonderen steuerlichen Interesses, eine umfassende und in sich abgeschlossene vollständige Sachverhaltsdarstellung, die ausführliche Darlegung des Rechtsproblems mit eingehender Begründung des eigenen Rechtsstandpunkts und die Formulierung konkreter Rechtsfragen. Das Finanzamt soll an Hand des Antrags in der Lage sein, ohne eigene Ermittlungen zu entscheiden. Verbindliche Auskünfte sind nicht zu erteilen, wenn Steuervorteile z.B. in Form von Steuersparmodellen angestrebt werden oder Gestaltungsmissbrauch zu befürchten ist, oder wenn zu den aufgeworfenen Rechtsproblemen eine gesetzliche Regelung, eine höchstrichterliche Entscheidung oder eine Verwaltungsanweisung zu erwarten ist.

31.3 Nach den Aufzeichnungen der Finanzämter wurden im ersten Jahr nach Einführung der verbindlichen Auskunft in Bayern bis etwa Mitte 1987 im Bezirk der Oberfinanzdirektion (OFD) Nürnberg 599 und im Bezirk der OFD München 1 249 Anträge auf allgemeine verbindliche Auskunft gestellt.

Die Zahl solcher Anträge steigerte sich in der Zeit vom 1. Juni 1987 (Einführung der bundeseinheitlichen Regelung) bis 30. April bzw. 30. Juni 1989 im Bezirk der OFD Nürnberg auf 1 345 und im Bezirk der OFD München auf 4 344 Anträge, d.s. für den genannten Zeitraum umgerechnet pro Jahr 702 bzw. 2 085 Anträge.

Die Zahlen zeigen, welche Bedeutung die allgemeine verbindliche Auskunft im Vergleich zu dem seit 1. Januar 1977 in der Abgabenordnung verankerten Auskunftstatbestand der verbindlichen Zusage aufgrund einer Außenprüfung, von dem in der Praxis kaum Gebrauch gemacht wird, gewonnen hat. So sind beispielsweise im Bezirk der OFD München in einem Fünfjahreszeitraum vom 1. Januar 1985 bis etwa Ende August 1989 nur 19 Anträge auf verbindliche Zusage nach einer Außenprüfung gestellt worden.

Die Einführung der allgemeinen verbindlichen Auskunft hat bisher nicht zu dem teilweise befürchteten massenhaften Ansturm von Antragstellern geführt. Die Anforderungen an die inhaltliche Qualität eines Antrages sind hoch und erfordern in der Regel die Einschaltung der steuerberatenden Berufe. So haben für die Zeit ab 1. Juni 1987 mit 3804 Anträgen (d.s. 66,9 v.H.) überwiegend die steuerberatenden Berufe von der neueröffneten Auskunftsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Daraus läßt sich schließen, daß mit der Einführung der allgemeinen verbindlichen Auskunft auch den Bedürfnissen der steuerberatenden Berufe entsprochen wurde und keine Beratungskonkurrenz der Steuerverwaltung zu den steuerberatenden Berufen entstanden ist.

31.4 Von den Anträgen auf verbindliche Auskunft wurden insgesamt 24,3 v.H. aus formalen Gründen und 14,8 v.H. aus materiellen Gründen abgelehnt. In der überwiegenden Zahl führten die Anträge zu verbindlichen Auskünften.

Problematisch ist die Handhabung der verbindlichen Auskunft, wenn die erteilte Auskunft nicht oder nicht voll dem Begehren des Antragstellers entspricht und er erneut einen Antrag mit modifiziertem Sachverhalt stellt.

Die in der Verwaltungsanweisung enthaltene Regelung der Untersagung von "alternativ gestalteten Darstellungen" und die vom Antragsteller abzugebende Erklärung, daß über den zur Beurteilung gestellten Sachverhalt bei keiner anderen Finanzbehörde eine verbindliche Auskunft beantragt wurde, zielen darauf ab, derart modifizierte oder nachgeschobene Anträge nicht nur aus Gründen der Rechtssicherheit, sondern auch aus Gründen der Arbeitsbelastung der Ämter zu unterbinden.

Nach unseren Feststellungen werden erneute (modifizierte) Anträge nicht abgewiesen, sondern sachlich bearbeitet, wobei eine bis zu dreifache Antragstellung und -bearbeitung festzustellen war.

Wir halten diese Praxis nicht nur wegen der damit verbundenen vermehrten Arbeitsbelastung der Finanzämter für zu großzügig. U.E. kann dadurch auch die Grenze zwischen Auskunftserteilung, die zu den Aufgaben der Steuerverwaltung gehört, und Steuerberatung, die nicht mehr zu den Aufgaben der Steuerverwaltung zählt, überschritten werden. Wir haben deshalb das Staatsministerium der Finanzen gebeten, auf ein Verbot der mehrfachen (alternativen) Antragstellung hinzuwirken.

31.5 Die Anträge auf verbindliche Auskunft beziehen sich vor allem auf die Veranlagungssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Umsatzsteuer) und hier wiederum überwiegend auf den gewerblichen und frei-

beruflichen Bereich. Daneben wurden auch Anfragen zur Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer und Schenkungsteuer gestellt.

Auffallend ist nach den stichprobenweisen Erhebungen des ORH die Zahl der Anträge im Zusammenhang mit Veränderungen der Unternehmensform, insbesondere Umgründungen in GmbH's und Betriebsaufspaltungen in eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft. Auch Anträge aus geplanten Übertragungen von Beteiligungen an Personengesellschaften waren häufig, bei denen es z.T. um Veräußerungsgewinne in vielfacher Millionenhöhe ging.

Weitere Anträge richteten sich auf Planungsvorhaben, wie

- die Bildung einer steuerfreien Rücklage nach § 6 b EStG;
- die Anerkennung von Mietverträgen auf Leasingbasis beim Immobilienleasing mit Baukosten bis zu 20 Mio DM;
- die Veräußerung von Teilbetrieben und Liquidation von Personengesellschaften mit Gewinnauswirkungen bis zu 70 Mio DM, für die es um die Besteuerung mit dem halben ESt-Tarifsatz und um die Frage der Gewerbesteuerpflicht ging;
- den Betriebsausgabenabzug von Provisionszahlungen an Mittelsleute im Ausland in Millionenhöhe, obwohl der Nachweis über die Empfänger nicht eindeutig und zweifelsfrei geführt werden konnte;
- die unentgeltliche Übertragung von GmbH-Anteilen auf Kinder im Wege der vorweggenommenen Erbfolge ohne Auflösung der angesammelten stillen Reserven;
- die Umstrukturierung von Auslandsbeteiligungen unter Berücksichtigung des Außensteuerrechts mit Gewinnauswirkungen bis zu 15 Mio DM;
- die Zurechnung von Gebäudeaufwendungen bei einem privaten Grundstück zum sofort abzugsfähigen Erhaltungsaufwand statt Zurechnung zu den Gebäudeanschaffungs- oder -herstellungskosten;
- die Entnahme von Grundstücken aus dem Betriebsvermögen mit einem bestimmten Entnahmewert.

31.6 Die Arbeitsbelastung der einzelnen Finanzämter durch die Erteilung verbindlicher Auskünfte ist sehr unterschiedlich. Sowohl nach Zahl und Schwierigkeit der Fälle sind die städtischen und großstädtischen Finanzämter stärker belastet als Finanzämter in ländlich geprägten Regionen. Die Bandbreite der Fallzahlen liegt zwischen nur 10 Fällen bei kleineren Finanzämtern bis zu mehr als 200 Fällen bei großen Finanzämtern im Zwei-

jahreszeitraum von Mitte 1987 bis Mitte 1989. Die von den bayerischen Finanzämtern ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeit von etwa vier Stunden je Fall deckt sich mit den Erfahrungswerten der außerbayerischen Oberfinanzdirektionen, wobei die Bearbeitungszeit von Fall zu Fall sehr schwankt und auch eine Antragsbearbeitung von mehreren Tagen anzutreffen war. Ob durch eine verbindliche Auskunft im späteren Besteuerungsverfahren eine Arbeitsentlastung eintritt, hängt vom Einzelfall ab und ist nicht allgemein meßbar. Wir sehen jedoch in der verbindlichen Auskunft einen Beitrag zur Vermeidung späterer Rechtsstreitigkeiten und zur weiteren Klimaverbesserung zwischen Steuerbürger und Verwaltung.

Die statistischen Werte der Fallzahlen und Bearbeitungszeiten lassen allerdings erkennen, daß sich die Mehrzahl der Fälle und gerade die schwierigen Fälle der Auskunftserteilung in bestimmten Arbeitsgebieten, z.B. den Bezirken für Personengesellschaften in den Finanzämtern des Großraums München, konzentrieren und dort die Arbeitsbelastung merklich erhöhen. Hinzu kommt häufig durch terminierte Planungsvorhaben und zu kurzfristige Antragstellungen ein zeitlicher Bearbeitungsdruck, der die Gefahr unzutreffender sachlicher Entscheidungen in sich birgt.

Wir haben das Staatsministerium gebeten, bei der Bemessung des Personalbedarfs diese Konzentration der Fälle auf wenige Arbeitsgebiete zu berücksichtigen und auf eine Regelung hinzuwirken, wonach Anträge so rechtzeitig zu stellen sind, daß hinreichend Zeit zur ordnungsgemäßen Bearbeitung verbleibt, andernfalls keine Verpflichtung zu einer sachlichen Entscheidung besteht.

31.7 Die Bearbeitung der Anträge wurde im allgemeinen sehr sorgfältig vorgenommen, so daß nur bei einer geringen Zahl von Fällen die getroffenen materiell-rechtlichen Entscheidungen zu beanstanden waren.

Häufiger war im formellen Bereich zu beanstanden, daß bereits geschaffene Fakten zum Gegenstand der Zusage gemacht wurden oder sachlich mitbetroffene Ämter in die Entscheidungsfindung nicht einbezogen wurden. In manchen Fällen wäre auch eine noch weitergehende Aufklärung der Sachverhalte erforderlich oder aktenkundig zu machen gewesen, um die getroffene Entscheidung uneingeschränkt zu stützen.

Eine zusammenfassende Beurteilung der Auskunftersuchen ergibt, daß im wesentlichen geplante Sachverhalte vorgetragen wurden, bei denen es darum ging, Gewinnrealisierungen zu vermeiden oder so gering wie möglich zu hal-

ten. Unmittelbare Auskünfte zu Investitionsentscheidungen im engeren Sinn, z.B. zu Anschaffungen oder Herstellungen beim Anlagevermögen, waren hingegen eher die Ausnahme und mehr auf einzelne Schwerpunkte wie beispielsweise den Leasingbereich beschränkt.

- 31.8** In der weiteren Entwicklung zeichnet sich eher eine zurückhaltende Antragstellung ab, solange die fest umrissenen Antragsvoraussetzungen und deren strenge Beachtung auch vom Steuerpflichtigen und seinem Berater einen erheblichen Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung fordern und damit die Antragstellung auf den wirklich problematischen Einzelfall beschränkt wird.

Nach den bisherigen Prüfungserfahrungen des ORH hat sich insgesamt gesehen das Verwaltungsverfahren bewährt, so daß jedenfalls zur Zeit keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der verbindlichen Auskunft besteht. Die Aufsichtsbehörden sollten aber auch weiterhin dem Gebiet der verbindlichen Auskunft ihre Aufmerksamkeit widmen und insbesondere verhindern, daß die verbindliche Auskunft sich zu einem personalaufwendigen Massenverfahren außerhalb des eigentlichen Besteuerungsverfahrens entwickelt.

Das Staatsministerium hat die Feststellungen des ORH mit den Finanzministerien des Bundes und der Länder erörtert. Diese waren mit dem ORH der Auffassung, daß eine gesetzliche Regelung zum Institut der verbindlichen Auskunft entbehrlich sei. Eine Überarbeitung der Verwaltungsregelung erscheint der Verwaltung derzeit nicht zweckmäßig, weil die Entscheidung über eine gesetzliche Regelung der verbindlichen Auskunft noch aussteht, die Verwaltungsregelung erst kürzlich geändert wurde und die weitere Entwicklung hinsichtlich der Fallzahlen sowie der Konzentration auf bestimmte Arbeitsgebiete abgewartet werden sollte. Das Staatsministerium hat zugesagt, bei einer späteren Überarbeitung der Verwaltungsregelung die Vorschläge des ORH in die Diskussion einzubringen.

32 Amtlich landwirtschaftliche Sachverständige

Bei den Finanzämtern ist nach Auffassung des ORH die Organisation und Personalbesetzung des Dienstzweigs "Amtlich landwirtschaftliche Sachverständige" dem veränderten Bedarf anzupassen. Dadurch könnten etwa 50 Stellen abgebaut werden.

- 32.1** Nach dem Gesetz über die Schätzung des Kulturbodens vom 16. Oktober 1934 wird eine Bodenschätzung für die landwirtschaftlich nutzbaren Flächen durchgeführt. Sie umfaßt die genaue Kennzeichnung und kartenmäßige Erfassung des Bodens nach seiner Beschaffenheit sowie die Feststellung seiner

Ertragsfähigkeit. Dauerhafte Veränderungen der Nutzungsart und der Ertragsverhältnisse werden durch den sog. Feldvergleich festgestellt. Die Ergebnisse der Bodenschätzung dienen sowohl steuerlichen Zwecken, insbesondere der Einheitsbewertung der landwirtschaftlichen Betriebe, als auch daran anknüpfend außersteuerlichen Zwecken, z.B. der Bemessung von Altershilfe, Krankenversicherungsbeiträgen und Förderprogrammen für die Landwirtschaft. Die Durchführung der Bodenschätzung obliegt dem bei den Finanzämtern eingerichteten Dienstzweig "Amtlich landwirtschaftliche Sachverständige" (ALS). Der ORH hat die Organisation und die Tätigkeit dieses Dienstzweigs untersucht.

32.2 Das Personalzuteilungssoll stellte sich 1989 wie folgt dar:

Besetzung der ALS-Dienste (Zuteilungssoll 1989) Zahlenübersicht

	Bezirk der OFD		zusammen
	München	Nürnberg	
ALS-Gruppenleiter	6	2	8
ALS-Sachbearbeiter	21	18	39
vermessungstechnische Bearbeiter	30	25	55
insgesamt	57	45	102

Die Besetzung des ALS-Dienstes entsprach am 1. Januar 1990 mit nur geringfügigen Abweichungen diesen Vorgaben.

Die Gruppenleiter sind regelmäßig Angestellte der VergGr. I b BAT (vergleichbar einem Beamten in BesGr. A 14, Oberregierungsrat) und die Sachbearbeiter Angestellte der VergGr. III BAT (vergleichbar einem Beamten in BesGr. A 12, Amtrrat). Die vermessungstechnischen Mitarbeiter der ALS sind fast ausschließlich vermessungstechnisch ausgebildete Steuerbeamte des mittleren Dienstes. Die Stellen sind in BesGr. A 9 + AZ (Amtrinspektor mit Zulage) ausgebracht.

Die Zahl der eingesetzten Arbeitskräfte hat sich innerhalb der letzten 25 Jahre nur unwesentlich verändert. Zwar wurde die Zahl der Gruppenleiter vermindert, dafür jedoch die Zahl der Sachbearbeiter erhöht.

32.3 Die ursprüngliche und wichtigste Aufgabe des ALS-Dienstes ist die Bodenschätzung. Seit Abschluß der Erstaufnahme der Böden im Jahr 1956 fallen nur noch Nachschätzungen an. Diese sind notwendig, wenn sich die Ertrags-

bedingungen einzelner Bodenflächen wesentlich verändern und werden vorwiegend nach Flurbereinigungen durchgeführt.

Der Arbeitseinsatz der ALS-Gruppenleiter und -Sachbearbeiter für die Bodenschätzung war deshalb in den letzten Jahren stark rückläufig und betrug in den Jahren 1987 bis 1989 nur noch durchschnittlich 25 v.H. ihrer Gesamtarbeitszeit; er wird künftig noch weiter zurückgehen. Die Zahl der ALS wurde jedoch nicht entsprechend verringert. Vielmehr verlagerte sich ihre Tätigkeit auf Einzelfälle aus anderen Arbeitsbereichen, vornehmlich Zuarbeiten für die Einheitsbewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens sowie für die Einkommensbesteuerung der Landwirte. Nach den Erhebungen des ORH besteht hierzu aber kein entsprechender Bedarf. Dies zeigt sich vor allem daran, daß die von den ALS bearbeiteten Einzelfälle äußerst unterschiedliches Gewicht hatten und vielfach auch bei Fällen von nur geringer Bedeutung sehr arbeitsaufwendige Ermittlungen, zumeist im Außendienst, vorgenommen wurden.

32.4 Die vermessungstechnischen Bearbeiter waren in den Jahren 1987 bis 1989 neben ihren Tätigkeiten für die Bodenschätzung (rd. 37 v.H. ihres Arbeitseinsatzes) zu durchschnittlich 31 v.H. mit der Durchführung des Feldvergleichs beschäftigt. Die beim Feldvergleich festgestellten Veränderungen sind in der Regel gering. Hinzu kommt, daß ein großer Teil der Veränderungen bereits dem Finanzamt auf anderen Wegen (z.B. Mitteilungen der Landratsämter über Aufforstungen und Rodungen) bekannt werden. Außerdem handelt es sich meist um kleine Einzelflächen, die für sich allein zu keiner Fortschreibung des Einheitswerts führen. Die Erhebungen des ORH haben ferner ergeben, daß dem Feldvergleich von den Finanzämtern eine sehr unterschiedliche Bedeutung beigemessen wird und auch bei gleichgelagerten Verhältnissen eine äußerst unterschiedliche Arbeitsweise anzutreffen ist. Bei vielen Finanzämtern wird der Feldvergleich sehr arbeitsaufwendig durchgeführt und steht in keinem vertretbaren Verhältnis zum Arbeitserfolg. Grundsätzlich ist es ausreichend, den Feldvergleich gezielt nur in den Gebieten durchzuführen, bei denen Anhaltspunkte für bedeutende Veränderungen vorliegen.

32.5 Die Organisation und Besetzung des ALS-Dienstes wurde dem in den letzten Jahren stark veränderten Arbeitsanfall nicht angepaßt. Wir halten deshalb eine Rationalisierung für dringend notwendig und haben hierzu bei der Verwaltung insbesondere folgendes angeregt:

- Die Zahl der **ALS-Sachbearbeiter** sollte so bemessen werden, daß sie mindestens zur Hälfte ihrer Arbeitskraft mit Nachschätzungen, ihrer eigent-

lichen Aufgabe, beschäftigt sind. Aufgrund des häufig unregelmäßigen Arbeitsanfalls in einzelnen Amtsbezirken sind kurzfristige Veränderungen der Zuständigkeitsbereiche zur gleichmäßigen Arbeitsverteilung zweckmäßig. Die restliche Arbeitszeit wäre für die übrigen Tätigkeiten, insbesondere für die Bearbeitung der Einzelfälle, gut ausreichend, wenn der Arbeitseinsatz der Sachverständigen auf bedeutende oder schwierige Fälle beschränkt wird.

Bei Anwendung dieser Grundsätze könnte nach dem Arbeitsanfall der letzten Jahre der derzeitige Personalstand der ALS (siehe TNr. 32.2) halbiert werden.

- Die **vermessungstechnischen Bearbeiter** könnten vornehmlich bei der Durchführung des Feldvergleichs rationeller eingesetzt werden. Der von den meisten Bearbeitern praktizierte systematische und arbeitsaufwendige Feldvergleich ist häufig nicht notwendig. Er sollte nur gezielt unter Auswertung aller ohnehin vorhandenen verwertbaren Erkenntnisquellen bei Anhaltspunkten für wesentliche Veränderungen durchgeführt werden. Bei dann noch fehlender Arbeitsbelastung der vermessungstechnischen Bearbeiter ist eine Beschäftigung mit artverwandten Tätigkeiten in der Bewertungsstelle möglich.

Ihre Zahl könnte danach entsprechend der Zahl der ALS verringert werden.

- Zur sachgerechten Erledigung der Aufgaben der ALS-Sachbearbeiter bedarf es keiner Fachaufsicht durch die **ALS-Gruppenleiter**. Bedeutende Zweifelsfragen können auch durch die landwirtschaftlichen Fachreferate der Oberfinanzdirektionen geklärt werden. Hierzu ist es ausreichend, wenn den landwirtschaftlichen Fachreferenten je ein Hilfsreferent zugeteilt wird.

Die Oberfinanzdirektion Nürnberg hat bereits seit 1988 einen Hilfsreferenten mit ALS-Gruppenleitertaufgaben betraut und die Zahl der Gruppenleiter entsprechend verringert. Dies hat sich bewährt.

- Die bisher sehr unterschiedliche **Arbeitsweise** bei der Durchführung der Nachschätzung und des Feldvergleichs sowie bei der Auswahl und Bearbeitung der Einzelfälle erfordert dringend einheitliche Vorgaben. Ferner sind zur ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Dienstaufsicht sowie zur Regelung des bedarfsgerechten Arbeitseinsatzes verbesserte Aufzeichnungen über den Arbeitsanfall und die Arbeitserledigung notwendig.

32.6 Insgesamt würden nach Auffassung des ORH 25 ALS-Sachbearbeiter und 25 vermessungstechnische Bearbeiter genügen. Unter Berücksichtigung des Einsatzes von je einem Hilfsreferenten bei den beiden Oberfinanzdirektionen ergäbe sich eine Personaleinsparung von rd. 50 Arbeitskräften. Allerdings wird dies insbesondere bei den nur als landwirtschaftliche Sachverständige einsetzbaren Arbeitskräften nur langfristig erreichbar sein. Nach Auffassung des ORH ist dann auch im Hinblick auf eine etwaige neue Hauptfeststellung der Einheitswerte immer noch ein ausreichender Bestand an landwirtschaftlich ausgebildeten Arbeitskräften vorhanden.

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Oberfinanzdirektionen aufgefordert, die tatsächlichen Verhältnisse bei den ALS zu ermitteln und den Personalstand auf Einsparungsmöglichkeiten hin zu überprüfen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

33 Beteiligungen des Staates an Gasversorgungsunternehmen ¹⁾ (Kap. 13 05)

Mit der Beteiligung des Freistaats Bayern an der Bayerngas GmbH sollte ein Instrument für eine eigenständige bayerische Gaspolitik gewonnen werden. Es war aber schon nicht möglich, die Abhängigkeit von einem einzigen Gaslieferanten zu beenden; dieser ist im Gegenteil jetzt sogar Mitgesellschafter. Darüber hinaus scheiterten notwendige energiepolitische Maßnahmen häufig an divergierenden Gesellschafterinteressen. Es ist bezeichnend, daß der Aufsichtsrat 24 Mitglieder umfaßt; alle Bestrebungen, ihn zu verkleinern, stießen auf den Widerstand der kommunalen Gesellschafter.

Eine weitere Beteiligung des Staates bei der Bayerngas GmbH ist nur dann zu rechtfertigen, wenn es gelingt, bei den anderen Gesellschaftern mehr Verständnis für die übergreifenden Ziele der gaswirtschaftlichen Versorgung in Südbayern zu finden.

33.1 Allgemeines

33.1.1 Der Freistaat Bayern ist an zwei Ferngasgesellschaften beteiligt:

- der Bayerngas GmbH, München (Bayerngas), mit einem Stammkapital von 145,8 Mio DM (darunter 25,8 Mio DM stimmrechtslos),
- an der Ferngas Nordbayern GmbH, Bamberg, mit einem Stammkapital von 60 Mio DM.

Die Kapitalanteile sind wie folgt aufgeteilt (in v.H.):

1) siehe auch Tnr. 23 (Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung)

**Beteiligungsverhältnisse
an den Ferngasgesellschaften**

Zahlenübersicht

Anteilseigner	Bayerngas GmbH		Ferngas Nord- bayern GmbH
	bis August 1988	seit September 1988	
Freistaat Bayern	20,0	14,0	20,0
Landeshauptstadt München	40,0	28,0	-
Stadt Augsburg	25,0	17,3	-
Stadtwerke Regensburg GmbH	7,6	5,4	-
Stadt Ingolstadt	3,7	2,6	-
Stadt Landshut	3,7	2,6	-
Ruhrgas AG, Essen	-	10,0	54,0 (59,2) ¹⁾
Bayerische Landesbank Girozentrale, München	-	10,0	-
Bayernwerk AG, München	-	10,0	-
Saar Ferngas AG, Saarbrücken	-	-	26,0
insgesamt	100,0	100,0 ²⁾	100,0

1) einschließlich der mittelbaren Beteiligung über die Saar Ferngas AG 59,2 v.H.

2) Rundungsdifferenz

33.1.2 Der Aufsichtsrat von Bayerngas ist im Verhältnis zu Bedeutung und Aufgaben der Gesellschaft überbesetzt. Bei der Neuordnung der Gesellschaftsverhältnisse 1988 wurde die Zahl seiner Mitglieder von 21 auf 24 erhöht. Die Bayerngas hatte schon 1986 im Vergleich zu anderen Ferngasgesellschaften den zahlenmäßig umfangreichsten Aufsichtsrat. Er war um fünf Mitglieder größer als der Aufsichtsrat der Ruhrgas AG. Auf **ein** Aufsichtsratsmitglied entfallen bei der Bayerngas nun **sieben** Mitarbeiter.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen scheiterten Bestrebungen des Freistaates Bayern, den Aufsichtsrat zu verkleinern, am Widerstand der kommunalen Gesellschafter.

33.2 Beteiligungszweck

In die 1962 gegründete Bayerngas trat der Freistaat Bayern 1973 mit einer Stammeinlage von 7 Mio DM ein. Die Gesellschaft diente vor dem Beitritt des Staates primär der Gasbeschaffung der beteiligten Städte (Gesellschafterstädte) und dem Gasverbund zwischen diesen. Die Gesellschafterstädte behielten 80 v.H. des Stammkapitals.

Mit dem Beitritt des Staates zu Bayerngas sollten neben dem Engagement bei der Ferngas Nordbayern GmbH auch im südbayerischen Raum Mitwirkungsmög-

lichkeiten zur Durchsetzung der energiepolitischen Ziele der Bayerischen Staatsregierung gewonnen werden, um in Südbayern insgesamt den Gasbezug zu diversifizieren, die Strukturprobleme zu beseitigen, die Gasversorgung sicherzustellen und eine ausgewogene Preisstruktur in allen Landesteilen zu erreichen. Zugleich stellte der Staat Bürgschaften und Garantien von zusammen 726 Mio DM in Aussicht, um die Risiken aus Projekten mit der Sowjetunion und Algerien abzudecken, mit denen der Gaseinkauf verbreitert werden sollte; diese Projekte sind Ende der Siebziger Jahre gescheitert¹⁾.

33.2.1 Abhängigkeit vom Lieferanten

Einziger Lieferant der Bayerngas ist nach wie vor die Ruhrgas AG, die ihrerseits lt. Presseberichten einen Marktanteil von 70 v.H. am Oligopol der deutschen Erdgaswirtschaft hat.

Das Staatsministerium der Finanzen meint, daß sich die Marktbeherrschung der Ruhrgas AG bislang für Bayerngas nicht nachteilig ausgewirkt habe. Gas stehe mit den übrigen Primärenergien im Wettbewerb, wodurch die Möglichkeiten der Ruhrgas AG zur Preisgestaltung begrenzt seien.

An der Ruhrgas AG sind allerdings mehrheitlich verschiedene Mineralölkonglomerate beteiligt. Dadurch besteht neben dem großen Einfluß auf den Gasmarkt auch eine Verbindung zum Heizölmarkt, der für die Gaspreisbildung so bedeutsam ist, weil sich die Gaspreise grundsätzlich an den Kosten dieser Wettbewerbsenergie orientieren (vgl. TNr. 33.2.4). Ruhrgas selbst ist unmittelbar oder mittelbar an verschiedenen überregionalen und regionalen Gasversorgungsunternehmen beteiligt, darunter auch an den beiden im südbayerischen Raum tätigen Regionalgesellschaften, der Erdgas Südbayern GmbH²⁾ und der Erdgas Schwaben GmbH³⁾. Außerdem hat sie durch eigene Leitungen und über Beteiligungsgesellschaften Anteil am europäischen Erdgasverbundsystem einschließlich der Bayern durchlaufenden Mittel-Europäischen-Gasleitung (Megal).

Von 14 deutschen Ferngasgesellschaften sind sieben Gesellschaften als Erdgasimporteure tätig⁴⁾. Eine bayerische Gesellschaft befindet sich nicht darunter. Dabei hat Bayern, das bei Waidhaus und bei Oberkappel/Wildenranna

1) vgl. ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1975, S. 86 ff.

2) Erdgas Südbayern GmbH: Landeshauptstadt München 50 v.H.; Thüga AG 25 v.H.; Isar-Amperwerke 25 v.H.

3) Erdgas Schwaben GmbH: Thüga AG 48 v.H.; Stadt Augsburg 26 v.H.; Schwäbische Erdgasbeteiligungsgesellschaft mbH 26 v.H.

4) Stand Juli 1987

in westlicher und nordwestlicher Richtung von Großtransportleitungen der Megal GmbH durchquert wird, eine Drehscheibenfunktion für Erdgasimporte aus dem Osten und dem Süden.

Die letzten Bemühungen der Bayerngas im Jahr 1987, Erdgas selbst zu importieren, scheiterten daran, daß die Megal GmbH, der das betreffende Großtransportsystem gehört und an der die Ruhrgas AG wiederum zu 50 v.H. beteiligt ist, der Bayerngas keine selbständige Transportmöglichkeit einräumte. Dadurch konnte sie den Gasbezug nicht diversifizieren, um damit die Abhängigkeit von nur einem Lieferanten zu beseitigen.

1988 gelang es der Ruhrgas AG, ihre Position in der bayerischen Gaswirtschaft weiter auszubauen. Sie hat eine 10%ige Beteiligung bei der Bayerngas zu ihrer schon bestehenden Beteiligung bei der Ferngas Nordbayern GmbH von zusammen 59,2 v.H. erworben (vgl. Zahlenübersicht). Ferner hat sie einen Speicher sowie dingliche Leitungsrechte von der Bayerngas übernommen und vereinbart, daß Bayerngas bis zu einer vereinbarten Höchstmenge, die erst 1994 erreicht werden wird, den Gasbedarf grundsätzlich allein bei der Ruhrgas AG zu decken hat.

Die Position der Ruhrgas AG als Lieferant, Transporteur und Gesellschafter bei der Bayerngas und anderen Gasversorgungsunternehmen läßt für eine eigenständige bayerische Gaspolitik wenig Raum.

33.2.2 Strukturverschiebung in der südbayerischen Gaswirtschaft

Bis 1. Oktober 1988 hatte Bayerngas unterschiedliche Abgabepreise für die gleiche Handelsstufe. Die Gesellschafterstädte hatten als Kunden aufgrund des sog. Poolgas-Vertragssystems erhebliche Vorteile gegenüber Kunden, die sog. Neumengenverträge abschlossen. Beim Eintritt des Freistaats Bayern im Jahr 1973 waren nämlich die vorteilhaften Poolgasverträge mit den Gesellschafterstädten nicht an die neue Aufgabenstellung der Gesellschaft angepaßt worden; sie wurden vom Staat bei seinem Eintritt in die Gesellschaft noch nicht einmal eingesehen, weil er sich nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen vor allem auf die damals aktuellen bezugsseitigen Probleme konzentriert habe.

Dabei standen aber auch die Strukturen auf der Absatzseite dem staatlichen Beteiligungszweck entgegen. Die Poolgasverträge erfaßten seinerzeit 85 v.H. der Absatzmenge, hatten eine Laufzeit bis 1993 und waren Ausfluß des ursprünglichen Gründungszwecks der Bayerngas, für die Gesellschafterstädte

günstige Einkaufsmöglichkeiten zu schaffen. Sie beruhten auf dem Kostenerstattungsprinzip. Zwangsläufig mußten daher Kostenzuordnungs- und Gewinnverlagerungsprobleme auftreten mit dem Eintritt eines Gesellschafters, der nicht Gas bezog, sondern der landesweite energiepolitische Anliegen verfolgte, wie die Aufnahme bzw. Ausdehnung der Gaslieferungen an Dritte und Erschließungsmaßnahmen in Gebieten, die von den Gesellschafterstädten nicht versorgt wurden. Auch war es jetzt nicht mehr gleichgültig, ob Gewinne auf der Kunden- oder der Gesellschaftsebene entstehen. Weil das Poolgasvertragssystem nicht an die Neumengenpreise angepaßt wurde, konnten die Gesellschafterstädte gegenüber den Neumengenkunden Vorteile unter Zugrundelegung einer Vergleichsrechnung der Bayerngas in der Zeit vom Oktober 1977 bis einschließlich 1986 von schätzungsweise mehr als einer 3/4 Mrd DM erreichen. Neben bestimmten Sonderleistungen waren hier vor allem die großen Preisunterschiede zwischen Poolgas und Neumengengas maßgeblich, die sich allein auf 655 Mio DM summierten.

Nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen erreichten die Vorteile keinesfalls die vom ORH genannte Größenordnung, weil nicht unterstellt werden könne, daß die Gesellschafterkunden bei einer anderen Kostenverteilung Neumengenpreise gezahlt hätten.

Die Ausführungen des ORH sollen vorrangig die Größenordnung der Strukturverschiebung aufzeigen, unabhängig von der Frage, welche Preise sich bei einem einheitlichen Vertragssystem gebildet hätten. Denn die Bezugskostenvorteile der Gesellschafterstädte bedeuteten für sie letztlich einen gaswirtschaftlichen Strukturvorteil innerhalb Südbayerns, wobei sie aber ohnehin schon in wirtschaftlich bevorzugten Verdichtungsräumen liegen und allgemein günstigere Ausgangsbedingungen für eine sichere und preisgünstige Gasversorgung haben. Ohne diese Bezugskostenvorteile wäre die Ertrags- und Investitionskraft des Unternehmens wesentlich gestärkt worden (s. TNr. 33.2.5). Dies hätte überdies die Möglichkeit eröffnet, gegenüber den Weiterverteilern allgemeine Preissenkungen durchzuführen.

Der ORH hatte mit Schreiben vom 13. Mai 1988 die Probleme dieser Vertragssysteme angesprochen. Seit 1. Oktober 1988 hat Bayerngas ihren Abgabepreis für die gleiche Handelsstufe vereinheitlicht.

33.2.3 Verteilungsstruktur

Die Gasversorgung in Südbayern wurde zwar ausgeweitet, das entscheidende Ziel aber, die Verteilerstruktur vorteilhaft zu gestalten¹⁾, konnte nicht erreicht werden; es haben sich im Gegenteil neue Strukturverwerfungen ergeben:

- a) So besteht nunmehr schon in 16 Fällen eine **vierte Stufe in der Verteilerkette**, weil Gas von der Ruhrgas AG an die Bayerngas, von dort an einen regionalen Gasversorger (Zwischenhändler) und erst von diesem an einen Ortsverteiler geliefert wird, der dann erst den Endverbraucher versorgt.

Die unbefriedigende Entwicklung war möglich, weil keine rechtlich verbindlichen Abgrenzungen zwischen der Bayerngas und den anderen im südbayerischen Raum tätigen Versorgungsunternehmen getroffen wurden, als das Unternehmensziel der Bayerngas im Jahr 1973 von einer Gasbeschaffungsgesellschaft für die Gesellschafterstädte auf eine optimale Gasversorgung Südbayerns erweitert wurde. So standen dem Aufbau einer optimalen Gasversorgung gewachsene regionale Gegebenheiten, Eigeninteressen der Unternehmen und Interessenvermengungen derjenigen Gesellschafter entgegen, die sowohl bei der Bayerngas als auch bei den Regionalgesellschaften beteiligt sind²⁾. Förderungen auch der vierten Verteilerstufe durch staatliche Zuschüsse haben diese Strukturen eher noch verfestigt.

Auch die 1980 abgeschlossenen Grundsatzvereinbarungen, mit denen Bayerngas und die Regionalgesellschaften ihre Konflikte im Kompromißweg beilegten, lösten die entstandenen Strukturverwerfungen nicht. Allein das darin von Bayerngas übernommene Vorhalterisiko für Gasmengen und Leistungen führte zu Erlösausfällen von bis zu 36 Mio DM jährlich (1986/1987), weil die Kunden zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet waren, die vorgehaltenen Leistungen abzunehmen.

Da die Regionalgesellschaften als Zwischenhändler auch Aufgaben der Ferngasstufe wahrnehmen, führt die vierstufige Verteilerkette zu einer unwirtschaftlichen Gasversorgung Südbayerns. Denn neben den allgemeinen Nachteilen einer Aufgabenüberschneidung wurden zumindest bis 1980 die

1) Zielsatz 4.4 nebst Erläuterungen der Grundsätze und Ziele der bayerischen Energiepolitik, Energieprogramm für Bayern 1980, S. 184

2) vgl. S. 176 Fußnoten 2 und 3

Leitungssysteme nicht optimal entwickelt. Die dadurch entgehenden jährlichen Synergievorteile wurden von Bayerngas in zweistelliger Millionenhöhe geschätzt. Diese zusätzlichen Kosten schlagen sich entweder in höheren Abgabepreisen nieder oder führen zu Margenverteilungsstreitigkeiten innerhalb der Handelskette.

Nach Auffassung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr und des Staatsministeriums der Finanzen dürfte das Ziel, die betreffenden Versorgungsunternehmen zu einem Unternehmen zusammenzufassen, um eine Verteilerstufe einzusparen, derzeit nicht erreichbar sein. Es werde nunmehr eine möglichst weitgehende Kooperation zwischen den beteiligten Gesellschaften angestrebt.

Damit ist jedoch das Problem einer überflüssigen Verteilerstufe nicht gelöst.

- b) Die Gesellschaft hatte in dem Bestreben, eine eigenständige Gaswirtschaftspolitik zu betreiben, in den Jahren 1971 und 1980 zwei **Erdgas-untertagespeicher** angemietet und damit eine vergleichsweise hohe Speicherkapazität geschaffen.

Das Staatsministerium der Finanzen teilte mit, daß die Prognosen beim Abschluß des zweiten Lohnspeicherungsvertrages im Jahr 1980 einheitlich von einem weiteren wesentlichen Anstieg des Energieverbrauches, insbesondere des Erdgases ausgegangen seien. Für Südbayern sei zudem ein überdurchschnittlicher Verbrauchszuwachs wegen des bestehenden Nachholbedarfs bei der regionalen Erschließung erwartet worden. Gleichzeitig sei man aufgrund der absehbaren Verknappungssituation von weiteren Steigerungen der Energiepreise ausgegangen. Nachdem ein Gesellschafterstadtwerk, die Landeshauptstadt München, erklärt habe, es bestünden keine Baupläne für einen eigenen Speicher, habe sich Bayerngas zur Anmietung zusätzlicher Speicherkapazität entschieden. Daß eine langfristige Wirtschaftlichkeit nicht eingetreten sei, hätte vor allem am Preisverfall (ab 1984), an nicht eingetretenen Absatzsteigerungen, zum Teil aber auch an anderen vom Staatsministerium nicht zu beeinflussenden Entwicklungen gelegen und könne dem Gesellschafter Freistaat Bayern nicht zum Vorwurf gemacht werden.

Die eingetretene Entwicklung hat die wirtschaftlichen Probleme nur vergrößert. Von Anfang an hat eine gesunde Basis für die Ausweitung der

Speicherkapazität im Jahr 1980 gefehlt, weil die Risiken nicht genügend abgesichert wurden. Sie ergaben sich aus

- den fehlenden Abnahmeverpflichtungen (vgl. TNr. 33.2.3 Buchstabe a), weil die Kunden zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet waren, die vorgehaltenen Speicherleistungen abzunehmen,
- einem Schiedsvergleich mit den Gesellschafterstädten von 1978, wonach künftige Speicheraufwendungen ihr Poolgasgeschäft nicht belasten durften; dies bedeutete, daß die gesamten Kosten für den zweiten Speicher aus dem Neumengengeschäft gedeckt werden mußten, das seinerzeit einen Mengenanteil von nur 26 v.H. hatte,
- der fehlenden Aufgabenabgrenzung zu einem Gesellschafterstadtwerk (Landeshauptstadt München), weswegen es schon 1981 - kurz nach der Anmietung des zweiten Speichers der Bayerngas - zu einer Konkurrenzentwicklung beim Auf- und Ausbau von Speichern kam, weil das Gesellschafterstadtwerk nun doch eine eigene, neue Speicherkapazität schuf. Dies hatte zur Folge, daß der für das Gesellschafterstadtwerk im zweiten Speicher berücksichtigte Leistungsbedarf nicht eintrat, was zu Erlösausfällen führte, die Bayerngas mit jährlich 25 bis 30 Mio DM bezifferte. In dieser Größenordnung lag auch das jährliche Defizit des zweiten Speichers der Bayerngas.

Der Freistaat Bayern hätte als Gesellschafter darauf achten müssen, daß vor Anmietung des zweiten Speichers diese Risiken abgesichert werden. Da das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr die erste Ausbaustufe des Speichers der Landeshauptstadt München im Jahr 1981 energiewirtschaftsrechtlich nicht beanstandet hatte, gefährdete es die Wirtschaftlichkeit des 1980 von Bayerngas angemieteten zweiten Speichers. Dies führte gesamtwirtschaftlich betrachtet auch zu Mehrkosten, die letzten Endes der Verbraucher zu tragen hatte. Neben den Speicherkosten des Gesellschafterstadtwerks entstanden Leerkosten beim zweiten Speicher der Bayerngas.

Nachdem somit die wirtschaftlichen Voraussetzungen von Anfang an nicht gegeben waren, übertrug Bayerngas ihren zweiten Speicher samt Leitungsrechten 1988 der Ruhrgas AG, die dringenden Bedarf an Speicherkapazität hatte¹⁾.

1) vgl. TNr. 1 der Antwort des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr auf eine Schriftliche Anfrage vom 16. März 1990 (LT-Drucksache Nr. 11/15458)

Da es unterlassen wurde, die Speicherrisiken in den Absatzkonditionen abzusichern sowie die Konkurrenzentwicklung im Bereich des Auf- und Ausbaues von Erdgasuntertagespeichern zwischen der Bayerngas und der Landeshauptstadt München zu harmonisieren, wurde die Gesellschaft als Instrument einer eigenständigen bayerischen Gaspolitik weiter geschwächt.

33.2.4 Abhängigkeit von Kunden

Die Gesamtmenge¹⁾ von der Ferngas- bis zur Endverteilerstufe wird auf der Bezugsseite durch den Alleinlieferanten Ruhrgas AG bestimmt. Gegenüber dem Endverbraucher ist der Margenspielraum begrenzt durch die Kosten der Wettbewerbsenergie. Eine staatlich kontrollierte Preisbildung auf der Endverbraucherstufe besteht bei Gas im Gegensatz zu Strom nicht. Die Gaspreise sind auf dem Wärmemarkt lediglich einem Wettbewerb ausgesetzt, der auf der Substituierbarkeit durch andere Energieträger mit gleicher Zweckverfüllung beruht. Die Bildung des Wettbewerbspreises wird jedoch durch die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht anhand sogenannter Jahresgesamtkostenvergleiche überwacht. Danach dürfen sich die Preise grundsätzlich nicht über das Niveau der Preise der Wettbewerbsenergie, z.B. des Heizöls, hinausbewegen.

Unterhalb dieser Preishöchstgrenze ist die Letztverteilerstufe in der Preisgestaltung frei. Dies zeigen die unterschiedlich hohen Margen der einzelnen Letztverteiler im gleichen Absatzbereich.

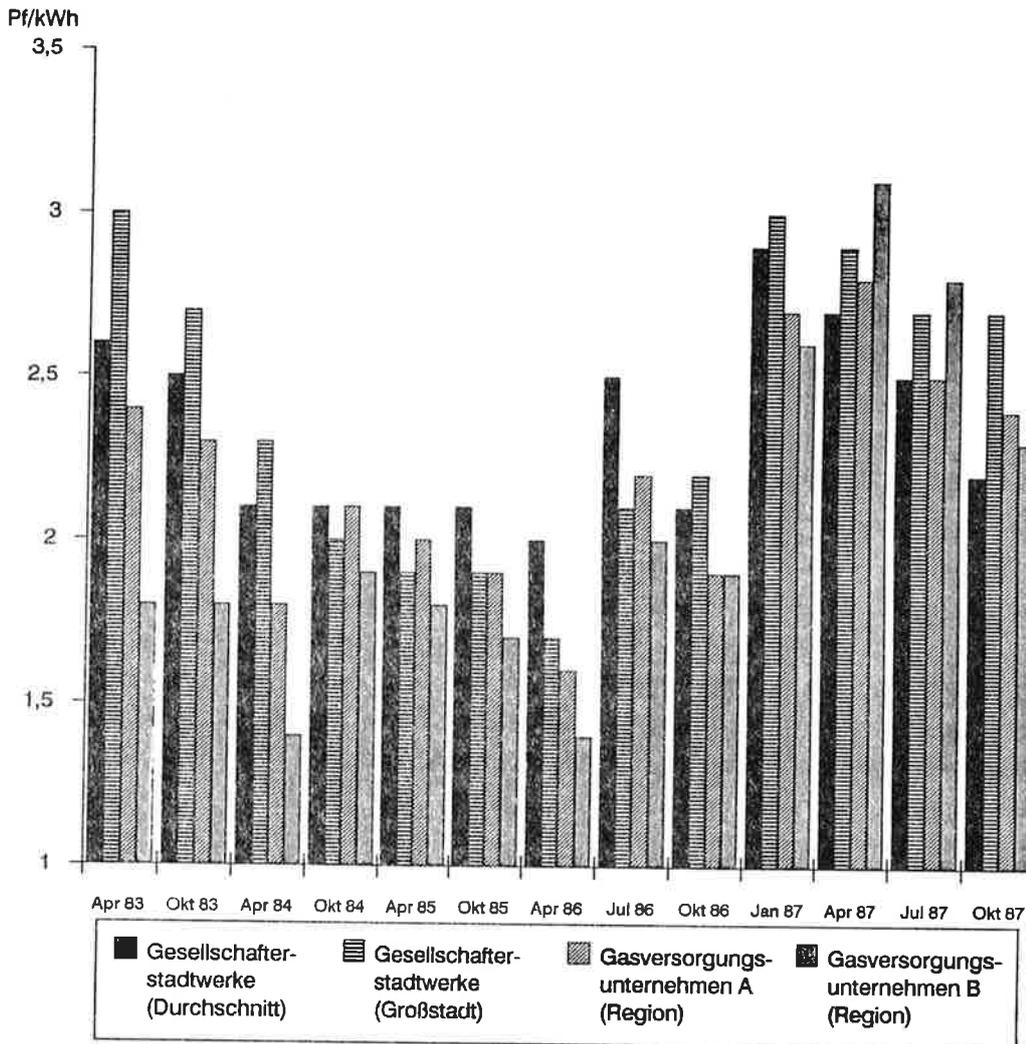
Die beiderseitige Begrenzung der Marge führte zu Verteilungskämpfen zwischen der Endverteiler- und der Ferngasstufe, die durch die zusätzliche - vierte - Handelsstufe in Südbayern noch verschärft wurden.

Diese Verteilungskämpfe wurden zu Lasten der Bayerngas als Ferngasstufe geführt. Ihr verblieb aus dem normalen Gasgeschäft nur eine unzureichende Marge, die unter der üblichen Ferngasmarge von mindestens 0,2 Pf/kWh lag, während die Ortsverteiler im Tarifbereich eine Marge von bis zum 15fachen hiervon erreichten, wie folgendes Schaubild 1 zeigt:

1) Differenz zwischen Abgabe- und Bezugspreis

Margen der Ortsverteiler im Tarifbereich¹⁾
(Modellrechnung von Bayerngas)

Schaubild 1



1) Marge als Differenz zwischen Abgabe- und Bezugspreis in Pf/kWh

Verglichen wurden von Bayerngas die Abgabepreise gemäß den veröffentlichten Tarifen für eine Jahresmenge von 30 000 kWh mit entsprechenden Bezügen. Die Bezugspreise für die Gesellschafterstadtwerke einerseits und für die beiden Regionalgesellschaften andererseits sind gleich hoch angesetzt.

Im Sonderabnehmerbereich sind die Margen nach den Modellrechnungen der Bayerngas mit 0,2 bis 1,1 Pf/kWh (5 bis 57 v.H. vom Bezugspreis) erheblich niedriger. Dies ist wohl auf den wirksameren Wettbewerb in diesem Absatzbereich zurückzuführen.

Diese erheblichen Margenunterschiede zwischen den Handelsstufen und die starke Streuung innerhalb der einzelnen Absatzbereiche beruhen zum Teil auf den unterschiedlich hohen Verteilungskosten. Sie verdeutlichen aber auch, daß insbesondere zu Lasten der Ferngas- gegenüber der Letztverteilerstufe die Chancen und Risiken nicht ausgewogen verteilt sind. Dies zeigt z.B. das für die Gesellschafterstädte vorteilhafte Poolgassystem (vgl. TNr. 33.2.2). Während Bayerngas als Ferngasstufe mit einem mehr als doppelt so großen Umsatz in dem gaswirtschaftlich schwierigen Jahr 1987 keinen Bilanzgewinn erzielte, konnte z.B. die Landeshauptstadt München als Gesellschafterkunde einen Jahresgewinn von 79 Mio DM ausweisen.

Daß die Gesellschafterstadtwerke die Verteilungskämpfe so erfolgreich zu ihren Gunsten führen konnten, beruht auf ihrem kapitalmäßigen Einfluß auf die Bayerngas. Nach wie vor besteht eine Vermengung von Kunden- und Gesellschafterinteresse bei den kommunalen Gesellschaftern. Interessenüberschneidungen ergeben sich weiter bei denjenigen kommunalen Gesellschaftern, die sowohl bei der Bayerngas als auch bei den Regionalgesellschaften beteiligt sind. Die unterschiedliche Höhe ihrer Kapitalanteile bei Bayerngas und bei den Regionalgesellschaften sowie ihre eigenen Absatzanteile als Ortsverteiler ermöglichen ihnen Interessenverlagerungen. Es fehlt damit eine geschlossene Gesellschafterstruktur, was sich nachteilig für die Verwirklichung der energiepolitischen Ziele auswirkt.

Zudem hat der Freistaat Bayern bei der Neuordnung der Gesellschafterverhältnisse seine bisherigen Minderheitsrechte (Sperrminorität) aufgegeben, wodurch sein Einfluß auf die Gesellschaft weiter geschwächt wurde. Das Staatsministerium der Finanzen sieht bei Zusammenrechnung der Anteile des Staates und der Bayernwerk AG keine Schwächung des staatlichen Einflusses. Allerdings muß es dann dem Staat jeweils gelingen, in den entscheidenden Fragen die Bayernwerk AG für seine Auffassung zu gewinnen.

33.2.5 Wirtschaftliche Lage des Unternehmens

Bayerngas hat für die Jahre 1978 bis 1985 Dividenden von insgesamt 86 Mio DM ausgeschüttet, von denen auf den Freistaat Bayern 17,2 Mio DM entfielen; die Jahre bis 1977 und ab 1986 blieben dividendenlos.

Der Ausschüttungssatz von 10 v.H. in den Jahren 1982 bis 1985 ist niedrig im Vergleich zu den Ausschüttungssätzen der Ferngas Nordbayern GmbH, die für die Jahre 1982 bis 1987 zwischen 11 und 16 v.H. betragen, und denen

anderer Ferngasgesellschaften (vgl. Ruhrgas AG: Dividende für 1986 24 v.H., 1987 43 v.H.). Die Ausschüttung liegt auch erheblich unter der durchschnittlichen Dividende im Wirtschaftsbereich "Elektrizität, Gas- und Fernwärmeversorgung" von in den Jahren 1983 bis 1988 zwischen 12,7 und 14,2 v.H. (ohne Steuergutschrift)¹⁾.

Selbst diese vergleichsweise niedrige Dividende war mit Blick auf die wahre Ertragslage des Unternehmens nicht gerechtfertigt. Aus dem normalen Gasgeschäft wurden unbefriedigende Margen erwirtschaftet, mit denen die Gesellschaft schon 1983 in die Verlustzone geraten wäre.

Aus der Sicht des Freistaates Bayern, der keine Bezugskostenvorteile aus dem Gasgeschäft hat, ist es nicht hinnehmbar, daß die wegen einer zu geringen Marge entstandenen Finanzierungsprobleme von den Gesellschafterstädten auf die Gesellschaftsebene verlagert werden.

Künftig muß darauf geachtet werden, daß die Marge so bemessen ist, daß die Gesellschaft bei einer wirtschaftlichen Betriebsführung die notwendigen Investitionen selbst finanzieren, angemessene Rücklagen bilden und eine übliche Dividende ausschütten kann. Nur auf einer tragfähigen wirtschaftlichen Grundlage kann sie ihren Beitrag zur Verbesserung der gaswirtschaftlichen Strukturen in Südbayern leisten. Wenn sich unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklungen abzeichnen, muß frühzeitig und konsequent reagiert werden. Dies war in der Vergangenheit nicht der Fall.

Die rückläufige und unbefriedigende Rohertragsentwicklung wurde seit 1980 in den Gremien der Gesellschaft immer wieder diskutiert, ohne aber konkrete Maßnahmen zu beschließen. Nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen seien erst, als aufgrund der Preisentwicklung die strukturellen Mängel im System der Bayerngas im Juli 1987 offen zutage traten, auch die übrigen Gesellschafter bereit gewesen, die sich abzeichnende Misere zur Kenntnis zu nehmen und Abhilfe zu schaffen.

Darüber wurde auch bei einem Gesellschaftergespräch am 28. Juli 1987 beraten. Den Erörterungen lag ein Gutachten (Kosten 284 000 DM) zugrunde, das eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung aufzeigte. Zuvor hatte die Gesellschaft schon die Auswirkungen der von der Ruhrgas AG angebotenen Preisregelung auf ihre wirtschaftliche Situation untersuchen lassen (Kosten 53 000 DM). Auch waren die Gremien der Gesellschaft seinerzeit umfassend über die wichtigsten Grundlagen des Unternehmens unterrichtet.

1) Vgl. Wirtschaft und Statistik, Hefte 1/85 bis 1/89

Obwohl Entscheidungen zur Gegensteuerung längst überfällig waren, kam man überein, ein weiteres Gutachten in Auftrag zu geben (Kosten 678 000 DM). Über den Antrag der Geschäftsführung, die Konditionen der Lieferverträge mit den Gesellschafterstädten und den regionalen Weiterverteilern zu verbessern und damit eine wirtschaftliche Wende herbeizuführen, wurde dabei gar nicht abgestimmt, da die Gesellschafterstadtwerke noch auf eine Verschiebung der Entscheidung drängten.

Das Staatsministerium der Finanzen teilte mit, daß nunmehr mit der Neustrukturierung der Bayerngas im Jahr 1988 nach den bisherigen Ergebnissen die Grundlagen für eine wirtschaftliche Gesundung gelegt seien. Die mittelfristige Unternehmensplanung führe zu prognostizierten Ergebnissen in den Jahren 1990 bis 1994, die eine Dividendenzahlung und Rücklagendotierung ermöglichen. Somit könne nach den derzeitigen Erkenntnissen und unter den gegebenen Rahmenbedingungen erwartet werden, daß eine "auskömmliche Marge" für das Unternehmen bestehe.

Die mitgeteilte Marge aus dem Gasgeschäft im Jahr 1989 von 0,19 Pf/kWh liegt allerdings noch unter der üblichen Ferngasmenge von mindestens 0,20 Pf/kWh.

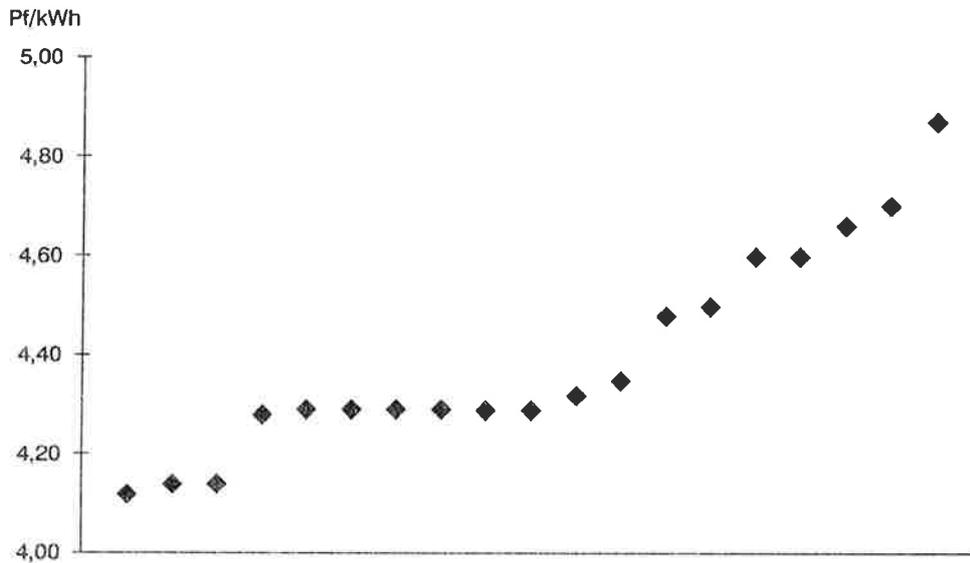
33.2.6 Gaspreisdisparitäten

Die Letztverteiler gaben den von Bayerngas abgewonnenen Margenanteil je nach ihrer Kostensituation oder sonstigen Verhältnissen und Zielsetzungen unterschiedlich weiter. Die höchsten Margen mit 1,4 bis 3,1 Pf/kWh (27 bis 163 v.H. des Bezugspreises) haben Modellrechnungen für die Jahre 1983 mit 1987 im Tarifbereich Haushalt und Kleinkunden ergeben (siehe Schaubild 1).

Seit 1979 werden Gaspreisunterschiede festgestellt. Nach einem Preisvergleich der Bayerngas für die von ihr belieferten Gasversorgungsunternehmen betrug im Tarifbereich die Preisstreuung beim Letztabnehmer bis zu 20 v.H. zum 1. Oktober 1987 und bis zu 18 v.H. zum 1. Oktober 1988, jeweils vom niedrigsten Angebot gerechnet. Wie stark die Streuung war, zeigt folgendes Schaubild 2:

**Tarifpreise verschiedener Ortsverteiler
für die Mengenklasse 30 000 kWh/a**
(Stand: 1. Oktober 1988)

Schaubild 2



Die Sonderabnehmerpreise der in den bundesweiten Preisvergleich des Bundesverbandes der Energieabnehmer zum 1. Juni 1988 einbezogenen südbayerischen Gasversorgungsunternehmen lagen im allgemeinen im Bereich des bundesweiten arithmetischen Preismittels, wobei hier die Preisdisparitäten nicht so stark ausgeprägt sind, weil auf der Abnehmerseite eine stärkere Marktstellung gegeben ist.

Bis zur Neuordnung der Absatzverhältnisse im Jahr 1988 (vgl. TNr. 33.2.2) waren die Preisdisparitäten auf der Endverbraucherstufe, abgesehen von verschiedenen hohen Verteilungskosten, zurückzuführen auf

- das duale Preissystem der Bayerngas für Poolgas und Neumengen für die gleiche Handelsstufe, soweit die dadurch bevorzugten Gesellschafterstädte die Bezugskostenvorteile weitergaben,
- die um eine Stufe zu lange Verteilerkette in Südbayern.

Entscheidend für die Preisdisparitäten ist aber die Preispolitik der Endverteiler. Den Spielraum ihrer Preispolitik zeigen die unterschiedlich hohen Margen, die von den Gasversorgungsunternehmen zu den verschiedenen Stichtagen in Anspruch genommen wurden (s. Schaubild 1). Bestätigt wird

dies durch den Hinweis des Staatsministeriums der Finanzen, daß im Beispiel des ORH - vgl. Schaubild 1 - der Abnehmer mit den günstigsten Einkaufspreisen auch die höchsten Abgabepreise verlangt habe. Da dieser zugleich einen hohen Gewinn erzielt habe, zeige sich, daß die günstigen Einkaufspreise nicht an die Kunden weitergegeben worden seien. Für die Bedeutung der Preispolitik spricht auch, daß nach einem Preisvergleich des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr per 1. Oktober 1989 die Preisdifferenzen in der untersuchten Mengenkategorie zwischen dem teuersten und dem billigsten Unternehmen im Bereich der Ferngas Nordbayern GmbH fast identisch waren mit denen im Bayerngasbereich.

Die Preiskontrolle auf der Endverbraucherstufe ist nur mit kartellrechtlichen Mitteln möglich.

33.2.7 Zusammenfassung

Der mit der Beteiligung des Freistaates Bayern an Bayerngas verfolgte Zweck, nämlich eine eigenständige bayerische Gaspolitik zu betreiben, wurde in wesentlichen Teilen nicht erreicht.

- a) Zwar hat die Gesellschaft einen bedeutsamen Teil zur Erschließung des südbayerischen Raumes beigetragen. Sie hat im Oktober 1988 einheitliche Vertragssysteme für die gleiche Handelsstufe eingeführt und damit gleiche Voraussetzungen für die gleiche Verteilerstufe geschaffen. Durch die 1988 vollzogene Neustrukturierung wurde die Gesellschaft in die Lage versetzt, mit einer Westeinspeisung eine zweite leistungsfähige Anbindung an das überregionale Versorgungsnetz zu bauen und damit die Versorgungssicherheit in Südbayern entscheidend zu verbessern. Mit dem Bau ist bereits begonnen worden.
- b) Dagegen konnten andere Probleme nicht gelöst werden. Die Unternehmens- und Verteilerstruktur der südbayerischen Gaswirtschaft ist nach wie vor verbesserungsbedürftig. Die Abhängigkeit vom Lieferanten besteht fort. Die Gesellschaft hat keine homogene Gesellschafterstruktur, die sich an den Interessen der bayerischen Gaspolitik orientiert. Die Gesellschaft konnte bislang keine starke Unternehmensstellung und vorteilhafte Verteilungsstruktur aufbauen. Sie hat heute im Ergebnis die Position eines Zwischenhändlers in einer teilweise vierstufigen, d.h. um eine Stufe zu langen, Verteilerkette.

Auch die Bayerische Staatsregierung kommt in ihrem Beschluß vom 29. September 1987 zu dem Ergebnis, daß die südbayerische Gaswirt-

schaftsstruktur unbefriedigend ist, indem sie bekräftigt, "daß es Ziel der Staatsregierung ist, eine eigenständige bayerische Gaspolitik zu betreiben. Ergebnis dieser Politik muß neben einer möglichst sicheren auch eine möglichst preiswürdige Versorgung der bayerischen Verbraucher mit einer ausgewogenen Gaspreisstruktur in allen Landesteilen sein. Diesem Ziel entspricht zumindest in Südbayern die gegenwärtige Versorgung nicht".

- c) Eine Beteiligung bei der Bayerngas wird auf Dauer nur dann zu rechtfertigen sein (Art. 65 Abs. 1 BayHO), wenn es gelingt, die Gesellschaft als Instrument zur Verwirklichung der energiepolitischen Ziele auch tatsächlich zu nutzen. Daher hält der ORH eine Konzeption für notwendig, die nach Abstimmung mit den beteiligten Ressorts diesen bei allen einschlägigen Entscheidungen (Beteiligungsverwaltung, Gaswirtschaftsförderung, Energiewirtschaftsrecht) im Rahmen des jeweiligen Ermessens- bzw. Beurteilungsspielraumes als Richtschnur dient, damit das Ziel der Beteiligung an der Bayerngas erreicht wird, die gaswirtschaftlichen Verhältnisse in Südbayern zu ordnen.

34 Flughafen München GmbH (FMG)

Der ORH hat sich schwerpunktmäßig mit der Finanzierung und dem Bau des Flughafens München 2 befaßt. Er weist darauf hin, daß die bisher veranschlagten Gesellschafterbeiträge für Bau und Betrieb des Flughafens nach derzeitigen Erkenntnissen nicht ausreichen; eine aktualisierte Ertrags- und Finanzvorschau wird deshalb gefordert. Vor einer etwaigen Erweiterung des Flughafens um ein Terminal Ost wären politische und finanzielle Grundentscheidungen zu treffen.

Die Projektkosten für den neuen Flughafen sind von 1987 bis 1989 um mehr als eine Milliarde DM (20,6 v.H.) gestiegen. Als eine wesentliche Ursache nennt der ORH die nochmalige Ausweitung des Bauprogramms. Auch führten aufwendige Bauweisen, der zunehmende Termindruck sowie Preissteigerungen zu Mehrkosten.

Nach wie vor sind die Engpässe bei der Verkehrsanbindung, vor allem an die Landeshauptstadt München, nicht beseitigt. Der ORH weist ferner auf die aus der Allgemeinen Luftfahrt erwachsenden Gebühren- und Standortprobleme hin. Dringenden Handlungsbedarf sieht er bei der Abfallentsorgung des neuen Flughafens.

34.1 Vorbemerkung

Der ORH, der Bundesrechnungshof (BRH) und das Revisionsamt der Landeshauptstadt München (RevA) untersuchen stichprobenweise die Verwendung öffentlicher Gelder beim Neubau des Flughafens München 2. Der ORH hat als

erste Prüfungsbehörde vor zwei Jahren (Jahresbericht 1988 TNr. 34) dem Landtag über die fachliche Prüfung berichtet. Diese wurde fortgesetzt. Außerdem hat der ORH die Betätigung des Freistaats Bayern als Gesellschafter und Zuwendungsgeber bei der FMG örtlich geprüft.

34.2 Projektausgaben München 2

34.2.1 Die sogenannten **Projektkosten im engeren Sinne** werden von der FMG jährlich geschätzt. Diese Gesamtkostenschätzung gliedert sich in

A-Kosten - für Einrichtungen des Flughafens, die zu seinem Betrieb operationell notwendig sind,

B-Kosten - für Objekte, die langfristig an Dritte vermietet bzw. verpachtet oder die als Profit-Center betrieben werden sollen.

Gesamtkostenschätzung 1989

Zahlenübersicht 1

	Mio DM
A-Kosten	4 587
B-Kosten	1 536
Projektkosten im engeren Sinne	6 123 *)

*) Die Entwicklung der Projektkosten wird unter TNr. 34.9 erläutert.

Die **B-Objekte** sollen sich durch Vermietung selbst tragen, d.h. die Mieterlöse sollen mindestens die Bedienung des aufgenommenen Fremdkapitals (100%ige Fremdfinanzierung unterstellt) auf eine Dauer von 30 Jahren abdecken. Diese B-Kosten können dennoch in der Finanzrechnung der FMG nicht gänzlich außer acht gelassen werden, weil das Vermietungs- und Preisrisiko - trotz vorvertraglicher Regelungen - bei der Gesellschaft liegt und letztlich auch von der wirtschaftlichen Lage der Nutzer bestimmt wird. So stehen die Luftverkehrsgesellschaften gegenwärtig unter besonderem Druck zur Kostenreduzierung. Auch kann nach Auffassung des ORH die FMG trotz des Standortvorteils nicht beliebig hohe Preise für ihre Leistungen verlangen.

34.2.2 Bei der Gesamtfinanzierung sind neben den Projektkosten im engeren Sinne und neben den Kosten des Grunderwerbs auch die **sonstigen Projektausgaben** im Sinne der konsortialen Finanzierungsvereinbarung (vgl. TNr. 34.3.1) darzustellen:

Sonstige Projektausgaben
(Stand 1989)

Zahlenübersicht 2

	Mio DM
Künftige Baupreissteigerungen	250
Finanzierungskosten (Bauzeitzinsen)	500
Kosten für Lärmschutzmaßnahmen	160
Laufende Kosten (Personal, Bau- stellensicherung, Steuern)	240
Sonstige Projektausgaben insgesamt	1 150

Diese Zahlen sind dem Bericht des Staatsministers der Finanzen an den Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 19. Juni 1990 entnommen¹⁾. Die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen sind aufgrund des Planfeststellungsbeschlusses veranschlagt. Nach dem gegenwärtigen Verfahrensstand können sich diese Kosten erhöhen. Das Ausmaß möglicher Baupreissteigerungen und der Finanzierungskosten für die Bauzeit läßt sich zur Zeit noch nicht endgültig feststellen.

34.2.3 Die gesamten Projektausgaben stellen sich somit 1989 wie folgt dar:

Gesamte Projektausgaben
(Stand 1989)

Zahlenübersicht 3

	Mio DM
Kosten des Grunderwerbs	828
Projektkosten im engeren Sinne	6 123
Sonstige Projektausgaben	1 150
Verbleibendes Ersatzland ^{*)}	130
Projektausgaben insgesamt	8 231

^{*)} Die fiktiven Erlöse aus der künftigen Ersatzlandverwertung sind bei den obigen Kosten des Grunderwerbs bereits abgesetzt. Da die Verwertung erst gegen Ende der 90er Jahre erfolgen wird, ist der Betrag von 130 Mio DM zunächst vorzufinanzieren.

Die Summe der Projektausgaben enthält 433 Mio DM für Infrastrukturmaßnahmen, die von der FMG zu tragen sind. Ausgaben für etwaige Erweiterungsinvestitionen (vgl. Tnr. 34.4) sowie Kosten für die übrigen infrastrukturel-

1) vgl. auch Drucksache 11/16775

len Maßnahmen im Umland des Flughafens (insbesondere Verkehrsanbindung und sonstige Einrichtungen der staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorge) sind nicht enthalten.

34.3 Finanzierung der Projektausgaben

34.3.1 Finanzierungskonzept

Nach dem Konsortialvertrag vom 29. Juni 1972/26. September 1973 finanzieren die Gesellschafter der FMG im Verhältnis ihrer Beteiligungsanteile¹⁾ Planung, Bau und Betrieb des Flughafens München 2 durch

- a) erwirtschaftete Überschüsse und andere freie Mittel der Gesellschaft (Liquiditätsüberschüsse aus dem Betrieb von München-Riem),
- b) Erhöhung des Stammkapitals (Eigenmittel),
- c) Gesellschafterdarlehen (bedingt verzinslich und bedingt rückzahlbar),
- d) Aufnahme von Fremdmitteln durch die FMG sowie
- e) erforderlichenfalls durch Betriebszuschüsse.

Zwischen der Finanzierung mit Eigenmitteln und Gesellschafterdarlehen einerseits sowie mit Fremdmitteln andererseits soll ein **ausgewogenes Verhältnis** eingehalten werden. Auf dieser Grundlage wurde am 19. April 1978 folgende Finanzierungsregel festgelegt:

Projektausgaben (siehe TNr. 34.2.3)
./. Liquiditätsüberschüsse (Buchstabe a)
= Restbetrag, der wie folgt finanziert wird:

- Eigenmittel (Buchstabe b) + Gesellschafterdarlehen (Buchstabe c):
zusammen 50 v.H.
- Fremdmittel (Buchstabe d): **50 v.H.**

Anfang 1987 hat die FMG den Gesellschaftern eine Finanz- und Ertragsvorschau für den Planungszeitraum 1985 bis 1995 (sog. Langfristplan) vorgelegt. Sie beruht auf den Prognosedaten des Jahres 1986 und der Gesamtkostenschätzung 1986 und ging noch von Projektausgaben von 6,9 Mrd DM gegenüber 8,2 Mrd DM 1989 aus.

1) Freistaat Bayern (51 v.H.)
Bund (26 v.H.)
Landeshauptstadt München (23 v.H.)

Diese Planrechnung ergab einen Finanzierungsbeitrag der FMG aus Liquiditätsüberschüssen (Buchstabe a) von 1,6 Mrd DM sowie eine maximale Fremdverschuldungsfähigkeit der Gesellschaft (Buchstabe d) nach Inbetriebnahme des neuen Flughafens München 2 von 2 Mrd DM. Bei den damaligen gesamten Projektausgaben von 6,9 Mrd DM wurde danach ein Bedarf an Gesellschaftermitteln (Buchstaben b und c) von 3,3 Mrd DM errechnet. Davon waren bis einschließlich 1988 1,45 Mrd DM geleistet, der Rest von 1,85 Mrd DM sollte sich auf die Jahre 1989 bis 1993 verteilen. Damit war bereits bei der damaligen Planung das ursprünglich angestrebte Verhältnis von 50 : 50 zwischen Gesellschaftermitteln und Fremdkapital nicht mehr einzuhalten. Die Finanzierungsregel vom 19. April 1978 wurde am 3. April 1987 dahingehend fortgeschrieben, daß das "ausgewogene Verhältnis" von Eigen- und Fremdmitteln nicht mehr in einer festen Relation ausgedrückt, sondern nach der jeweiligen **Selbstfinanzierungskraft** der FMG ausgerichtet werden soll.

34.3.2 **Veränderte Prämissen**

Zwischenzeitlich haben sich die dem damaligen Langfristplan zugrundeliegenden Bestimmungsgrößen weiter entwickelt:

Die Prognosen über das künftige Luftverkehrsaufkommen wurden nach oben korrigiert. Andererseits müssen die vorgesehenen Landegebührenerhöhungen erst noch durchgesetzt werden. Zudem gingen neuerliche Wünsche von Luftverkehrsgesellschaften nach mehr Bürofläche im Terminal zu Lasten der erlösstärkeren Ladenflächen und würden die erwarteten Einnahmen aus der Vermietung verringern. Der Personalbedarf für den Flughafen München 2 wurde um rd. 400 Mitarbeiter auf 2800 erhöht (Basis: 12,5 Mio Passagiere). Bei einem Vergleich mit dem Flughafen Frankfurt erscheint selbst diese Personalstärke niedrig. Höhere Personalkosten sowie geringere Einnahmen vermindern die Selbstfinanzierungskraft und damit die bisher angenommene Verschuldungsfähigkeit der Gesellschaft. Außerdem sind die voraussichtlichen Projektausgaben seit 1986 von 6,9 Mrd DM um 1,3 Mrd DM auf 8,2 Mrd DM gestiegen. Jedenfalls soweit es sich dabei um Projektkosten A handelt (0,8 Mrd DM), erfordert dies zusammen mit einer verminderten Selbstfinanzierungskraft einen entsprechenden Ausgleich durch Gesellschaftermittel.

Ausgehend von dem bisherigen Finanzierungskonzept hat ein von der FMG beauftragtes Beratungsunternehmen zwischenzeitlich das finanzwirtschaftliche Ergebnis auf jährlich minus 80 Mio DM für die ersten Abrechnungsperioden nach Inbetriebnahme des Flughafens errechnet. Handelsrechtlich - unter Berücksichtigung der Abschreibungen - sei für die ersten Jahre mit einem

Fehlbetrag von jeweils 400 Mio DM zu rechnen. Dabei wird von einer Unverzinslichkeit der Gesellschafterdarlehen ausgegangen. Danach müßten die Gesellschafter über die bisher veranschlagten Gesellschaftermittel (TNr. 34.3.1) hinaus weiteren Finanzbedarf decken.

Das Beratungsunternehmen hat gleichzeitig Vorschläge zur Ergebnisverbesserung in einer Größenordnung von 70 bis 80 Mio DM p.a. unterbreitet, deren Realisierbarkeit allerdings nicht gesichert ist; die FMG selbst geht von Verbesserungsmöglichkeiten von 50 bis 60 Mio DM aus. Der ORH mißt der Beseitigung der Wirtschaftlichkeitsdefizite große Bedeutung für die künftige Entwicklung der Gesellschaft bei und hat die staatlichen Vertreter in den Aufsichtsorganen der FMG nachdrücklich um Durchsetzung der erforderlichen Maßnahmen gebeten. Das Staatsministerium hat dies zugesagt; über greifbare Erfolge könne noch nicht berichtet werden.

34.3.3 Zusammenfassung zum gegenwärtigen Finanzierungskonzept

Die letztmals Anfang 1987 vorgelegte Ertrags- und Finanzvorschau bis 1995 ist durch die zwischenzeitliche Entwicklung weitgehend überholt (TNr. 34.3.2). Die Gesellschafter müssen aber stets hinreichende Klarheit über die benötigten Finanzierungsmittel haben. Der ORH hält es daher für dringend geboten, daß die FMG nunmehr neue Planungsdaten vorlegt und ihre Realisierbarkeit begründet. Er hat daher das Staatsministerium aufgefordert, von der FMG unverzüglich eine **aktualisierte Ertrags- und Finanzvorschau** zu verlangen.

Ziel aller Bemühungen muß eine stärkere Betonung der Eigenverantwortung der FMG für Bau und Finanzierung des Flughafens sowie die Verbesserung ihrer Selbstfinanzierungskraft in angemessener Zeit sein. Wenn nämlich die FMG nur im Rahmen ihrer **jeweiligen Selbstfinanzierungskraft** zu leisten hat, sind infolgedessen für finanzielle Weiterungen Gesellschaftermittel einzusetzen, während die Gesellschaft selbst davon entbunden ist, über den auf sie entfallenden Anteil (zur Zeit 3,6 Mrd DM) hinaus mitzufinanzieren. Damit ist sie nicht mehr voll an den finanziellen Konsequenzen unternehmerischer Entscheidungen bei Erweiterungs- und Änderungsinvestitionen beteiligt.

Das Staatsministerium hat erklärt, daß die FMG an der Fortschreibung der langfristigen Finanzplanung arbeite und sie in Kürze vorlegen werde. Diese solle wesentliche Erkenntnisse, insbesondere über die zu erwartenden Ergebnislücken, bringen. Vorab sei von der FMG bereits zu erfahren gewesen,

daß die Finanzierungslücke geschlossen werden könne und daher zusätzliche Gesellschaftermittel nicht erforderlich würden.

Erst nach Vorliegen einer neuen Ertrags- und Finanzvorschau wird der Bedarf an Gesellschaftermitteln aktualisiert werden können. Nach derzeitigen Erkenntnissen des ORH werden die bislang veranschlagten Gesellschafterbeiträge für Bau und Betrieb des Flughafens München 2 nicht ausreichen.

34.4 Weiterer Ausbau (Terminal Ost)

34.4.1 Aufgrund der weltweiten Zunahme des Luftverkehrs werden innerhalb der FMG schon jetzt in der Bauphase des Terminals West Überlegungen zum Bau eines weiteren Terminals (Ost) angestellt. Ein Planungsbüro wurde mit der Erarbeitung eines Terminalkonzepts sowie eines Raum- und Funktionsprogramms beauftragt. Neben der Errichtung dieses zweiten Abfertigungsgebäudes ist auch an ein "Airport-Center" einschließlich einer architektonischen Gesamtzusammenfassung der Einzelbauwerke gedacht; Gesellschafterbeschlüsse bzw. Entscheidungen des Staatsministeriums der Finanzen liegen hierzu nicht vor. Kosten für die Erweiterungspläne wurden offiziell nicht genannt; das Beratungsunternehmen geht bei seiner Ergebnisanalyse (vgl. TNr. 34.3.2) von einem Investitionsvolumen von 3,5 Mrd DM¹⁾ aus.

34.4.2 Bevor das Unternehmen durch Beschlüsse und sonstige Maßnahmen für einen weiteren Ausbau möglicherweise die zuständigen Organe auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, insbesondere den Haushaltsgesetzgeber, mit neuen Finanzierungslasten präjudiziert, muß die Gesellschaft durch konkrete, aktuelle Planungsdaten aufgrund der veränderten Bestimmungsgrößen zunächst ermitteln, welche finanziellen Belastungen die Gesellschafter aus dem **gegenwärtigen** Ausbaustand zu erwarten haben. Im Anschluß daran wäre entscheidungserheblich, wie der weitere Ausbau finanziell abgewickelt werden soll. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, daß sich die finanzwirtschaftliche Ergebnislücke zu Lasten der Gesellschafter (vgl. TNr. 34.3.2) voraussichtlich vergrößert.

34.4.3 Die jetzige Kapazität für das Terminal West ist einschließlich Überdehnungsreserven mit 14 Mio Fluggästen angegeben, was erfahrungsgemäß aber keine starre Grenze darstellt. Das im Juli 1989 veröffentlichte Gutachten

1) hiervon sind gesondert geschätzte Kosten von rd. 445 Mio DM für das von der FMG erwogene, jedoch noch nicht beschlossene Bauvorhaben zwischen dem Zentralgebäude und einem künftigen Terminal Ost (u.a. Airport-Center, Freiflächenüberdachung)

Über wirtschaftliche und verkehrliche Auswirkungen des Flughafens München 2 auf sein Umland geht von einem Passagieraufkommen von 15 Mio für das Jahr 2000 aus, eine Zahl, die von der Staatsregierung bestätigt wurde¹⁾. Ebenso läßt die Höchstzahl an Flugbewegungen, die der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem allerdings noch nicht rechtskräftigen Urteil vom 27. Juli 1989 festgelegt hat, ein Passagieraufkommen allenfalls in dieser Größenordnung erwarten.

34.4.4 Das Staatsministerium geht davon aus, daß mit dem Terminal West den Anforderungen des Luftverkehrs entsprochen werden könne. Die Entscheidung über die Fortführung des Ausbaus werde den politischen Entscheidungsträgern und im Unternehmen erst dann vorgelegt werden, wenn sie sich bei Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte als notwendig erweise. Dieser Zeitpunkt sei heute nicht absehbar.

34.4.5 Der ORH ist der Auffassung, daß Unternehmensplanungen zum weiteren Ausbau des Flughafens erst zugelassen werden dürfen, wenn die entsprechenden Grundentscheidungen der zuständigen öffentlichen Organe vorliegen. Dabei sind nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften insbesondere bei Maßnahmen einer solchen Größenordnung auch ihre Auswirkungen auf andere dem Staat ebenfalls obliegende Verpflichtungen zu prüfen. Einzubeziehen wären auch die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen und Kosten sowie Gesichtspunkte der Landesplanung und des Umweltschutzes²⁾. Ohne solche Grundentscheidungen sieht der ORH keinen akuten Handlungsbedarf für konkrete Planungen von Erweiterungsmaßnahmen.

34.5 Allgemeine Luftfahrt (ALF)

34.5.1 Verkehrsflughäfen haben in erster Linie die Aufgabe, den überregionalen und internationalen Linien- und Charterflugverkehr abzuwickeln. Wegen der dazu bereitgestellten hervorragenden Infrastruktur besitzen sie auch für die ALF eine hohe Attraktivität, zumal wenn diese - wie in München-Riem - durch äußerst günstige Landegebühren zusätzlich gestützt wird. So entfiel dort trotz restriktiver Maßnahmen (Einführung einer Koordinierungspflicht) immer noch rd. ein Viertel der Flugzeugbewegungen des Jahres 1989 auf die ALF.

1) vgl. Plenarprotokoll 11/107 vom 20. Juli 1989, S. 7357

2) vgl. Information des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zum Gutachten "Wirtschaftliche und verkehrliche Auswirkungen des neuen Flughafens München auf sein Umland", Reihe Dokumentation Nr. 3/90 vom Juni 1990

Auch der künftige Flughafen München 2 ist nach dem Luftrechtlichen Genehmigungsbescheid grundsätzlich für die ALF offenzuhalten. Nach dem derzeit maßgeblichen Planfeststellungsbeschluß steht keine eigene Start- und Landebahn für die ALF zur Verfügung. Die gemeinsame Abwicklung von Großluftverkehr und ALF aber führt zu inhomogenen Verkehrsabläufen, weil für das kleinere Fluggerät höhere Staffelungsmindestwerte und verlängerte Intervallzeiten (Bahnbelegungszeit, Landebahnzuweisungszeit u.a.) notwendig sind. Damit wird u.a. auch die Kapazität des neuen Flughafens für die gewerbliche Luftfahrt negativ beeinflusst.

Der ORH hält es deshalb mit der FMG für richtig, den neuen Flughafen zumindest vom Sichtflugverkehr (VFR) freizuhalten. Auch die Bundesanstalt für Flugsicherung hat sich aus Gründen der Flugsicherheit und der geordneten Verkehrsabwicklung gegen eine Übernahme des VFR-Verkehrs ausgesprochen.

Die Zulassung des nach Instrumentenflugregeln (IFR) abzuwickelnden Geschäftsreiseverkehrs hält der ORH allenfalls solange für hinnehmbar, als keine Kapazitätsengpässe auftreten.

Dabei ist aber ein Abbau der bisherigen großen **Gebührendiskrepanz** zur Großluftfahrt unabdingbar. Obwohl auf die ALF derzeit rd. ein Viertel der Bewegungen in München-Riem entfällt, trägt sie nur zu 1 v.H. zum Landegebührenaufkommen bei. Dies beruht darauf, daß bei der Großluftfahrt derzeit fixe Landegebühen von durchschnittlich 1 200 DM erhoben werden. Der vergleichbare Wert für die ALF liegt bei nur rd. 70 DM. Die rechnerische Gebührendifferenz beträgt für die FMG auf das Jahr 1988 umgerechnet 20 Mio DM. Für eine Subventionierung der ALF in dieser Größenordnung ist weder eine verkehrsmäßige oder gesamtwirtschaftliche noch eine soziale Rechtfertigung erkennbar.

Auch bei einer nur teilweisen Übernahme der ALF auf den neuen Flughafen hält deshalb der ORH deutliche Signale in Richtung kostengerechterer Gebühnen für notwendig. Nach Mitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr hat die FMG eine erhebliche Anhebung der Landegebühen beantragt. Grenzen bestünden jedoch in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der ALF.

Falls eine derartige Grenze überhaupt gesehen wird, kann die Folge nach Auffassung des ORH nicht eine indirekte Subventionierung sein.

34.5.2 Das geringe Passagieraufkommen der ALF¹⁾ rechtfertigt es nicht, daß die ALF die mit hohen öffentlichen Mitteln bereitgestellten wertvollen Infrastruktureinrichtungen des Flughafens München 2 belegt, dessen primäre Aufgabe es ist, überregionales und internationales Luftverkehrsaufkommen zu bewältigen²⁾. Ungeachtet einer vorübergehenden Übernahme von Teilen der ALF unter Einführung kostengerechter Landeentgelte hält der ORH deshalb eine Grundentscheidung über geeignete Plätze für vordringlich³⁾; dabei muß auch entschieden werden, welches öffentliche Interesse der ALF zukommt.

34.6 Abfallentsorgung

Am Flughafen München 2 werden nach den bisherigen Annahmen der FMG jährlich 20 000 t Abfälle entstehen. Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hält eine Reduzierung der Müllmengen um 50 v.H. durch Eigenmaßnahmen der FMG für möglich. Die FMG habe ein entsprechendes Abfallwirtschaftskonzept entwickelt und erste Planungsaufträge vergeben. Die Beseitigung des Restvolumens von 10 000 t jährlich ist noch weitgehend ungeklärt. Die vorhandenen Verwertungskapazitäten bei den zuständigen Landkreisen Erding und Freising werden nicht ausreichen.

Der ORH sieht deshalb einen dringenden Handlungsbedarf für die zuständigen Stellen, damit eine Entsorgung des Flughafens von Anfang an sichergestellt ist.

34.7 Sonstige Prüfungsergebnisse

Der ORH hat die Vergabe von **Gutachtens- und Beratungsaufträgen** an Dritte beanstandet, die in diesem Umfang nicht notwendig gewesen wäre.

34.7.1 Besonders kostspielig gestaltete sich die Einschaltung eines Unternehmensberaters zur Optimierung des Betriebskonzepts für den Flughafen München 2, dessen Tätigkeit sich auf einen Einsatz von fünf Personen vor Ort über 13 Monate erstreckte und Kosten von 3,3 Mio DM verursachte. Die Gesellschaft weist darauf hin, daß sie vier eigene Führungskräfte dem Unternehmensberater zugeteilt habe, um die Einarbeitungszeit der Externen zu minimieren und die Ergebnisse der Geschäftsführungsbereiche unmittelbar in die

1) Passagieraufkommen 1989 in München-Riem:
Linie/Charter 10 539 000
ALF 62 000

2) vgl. auch Bulletin der Bayer. Staatsregierung vom 19. September 1989, S. 20

3) vgl. Plenarprotokoll 11/134 vom 4. Juli 1990, S. 9136 f. und LT-Drucksache 11/17842

Projektarbeit einfließen zu lassen; so habe sie höhere Kosten vermieden. Es habe sich um komplexe und zeitaufwendige Untersuchungen gehandelt.

Der ORH ist hierzu der Auffassung, daß ein Großteil der vergebenen Leistungen von der FMG selbst hätte bewältigt werden können (z.B. Ermittlung der künftigen Ergebnislücken, Schwachstellenanalyse, Fremdvergaben von Instandhaltungsarbeiten, Leistungsspektrum des neuen Flughafens), da hier vor allem die Kenntnis der unternehmensinternen Verhältnisse entscheidend ist; insbesondere das Leistungsspektrum eines Unternehmens muß vom eigenen Management erarbeitet werden. Dadurch wäre ein wesentlicher Teil der Kosten vermeidbar gewesen.

34.7.2 Mit dem selben Unternehmen wurde ferner ein Vertrag zur Unterstützung bei der Inbetriebnahmeplanung für den neuen Flughafen für zunächst zehn Monate und vier Personen vor Ort und einem voraussichtlichen Honorarvolumen von 2,7 Mio DM geschlossen, um ein einheitliches Managementkonzept der Inbetriebnahme zu entwickeln und anschließend über 40 Inbetriebnahmeverantwortliche aus allen Geschäftsbereichen der FMG in die Anwendung dieses Konzepts einzuweisen. Einer zusätzlichen externen Unterstützung hätte es nach Meinung des ORH nicht bedurft; die Anforderungen des neuen Flughafens auf alle Ebenen des Unternehmens umzusetzen, ist Aufgabe des eigenen Managements, das fachlich die betriebsinternen Situationen beherrschen muß und die Mitarbeiter entsprechend motivieren kann. Die Kosten von 2,7 Mio DM hätten vermieden werden können. Die FMG hat zwischenzeitlich den Auftrag nicht mehr verlängert.

34.7.3 Die Gesellschaft hält wegen der zusätzlichen Aufgaben beim Neubau des Flughafens ihre Personalkapazität nicht für ausreichend und den Zukauf spezifischer Kenntnisse von Unternehmensberatern für notwendig.

Der ORH sieht es für erforderlich an, die personellen Ressourcen der Gesellschaft stärker auszuschöpfen und eine Gutachtensvergabe auf das unumgängliche Maß zu beschränken, zumal die personelle Ausstattung der FMG erheblich verbessert wurde.

Auch das Staatsministerium ist der Auffassung, daß jedenfalls in Zukunft Entscheidungsgrundlagen vorrangig von eigenen Mitarbeitern erarbeitet werden sollen, um die Zuziehung externer Fachleute zu beschränken.

34.8 **Baufachliche Prüfung - Allgemeines -**

Der Landtag hat nach Beratung des Jahresberichts 1988 des ORH mit Beschluß vom 12. Juli 1989 (Drucksache 11/12431) gefordert, daß

- trotz der Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Inbetriebnahme des Flughafens München 2 bei zunehmendem Termindruck Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht in den Hintergrund treten dürfen,
- alle Beteiligten gemeinsam ihre Anstrengungen verstärken müssen, um möglichst rasch für den mit hohem Investitionsaufwand errichteten Flughafen die notwendigen Verkehrsverbindungen auf Schiene und Straße zu schaffen.

Die drei Prüfungsinstanzen haben seither ihre baufachliche Prüfung durch Stichproben fortgeführt und dabei auch die Gesamtkostenschätzung 1988 wegen der besonders starken Kostenmehrungen einbezogen.

Der BRH hat in Ergänzung seines Berichts vom 20. Juni 1990 über die Beteiligung des Bundes am Neubau des Flughafens München 2 (BT-Drucksache 11/7432) in seine im September 1990 veröffentlichten Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 1990 (BT-Drucksache 11/7810) u.a. Ergebnisse der gemeinsamen baufachlichen Finanzkontrolle aufgenommen, über die z.T. auch hier berichtet wird.

Das vom ORH vor zwei Jahren aufgegriffene Problem einer ausreichenden und rechtzeitigen Verkehrsanbindung des neuen Flughafens über Schiene und Straße besteht fort. Zwar konnte die unmittelbare Anbindung des Flughafens an das überörtliche Straßennetz weiter verbessert werden. Aber die zwischenzeitlichen Bemühungen, z.B. bei der bloßen Verlängerung der S 3 von Ismaning zum Flughafen, die zum Zeitpunkt der Flughafeneröffnung in Betrieb gehen soll, beweisen, wie schwierig und langwierig es ist, realisierbare Lösungen insbesondere für die besonders wichtige Verkehrsverbindung "Landeshauptstadt München - Flughafen" zu finden. Dies gilt auch für weitere Schienenanbindungen.

Noch schwieriger wird es sein, die bereits vorhandenen Engpässe innerhalb oder im Nahbereich der Landeshauptstadt München zu überwinden, u.a. weil bisher kein Konsens zwischen den Gesellschaftern Bund, Freistaat Bayern und Landeshauptstadt München gefunden werden konnte bzw. die planungs-

rechtlichen Voraussetzungen erst in Jahren geschaffen werden können. Vor diesem Hintergrund würden weitere Kapazitätsvergrößerungen des Flughafens die Situation der Verkehrsabwicklung auf Schiene und Straße verschärfen.

34.9 Projektkostensteigerungen

Die Entwicklung der **Projektkosten im engeren Sinne** nach der jährlichen Gesamtkostenschätzung der FMG (vgl. TNr. 34.2.1) ist in der Zahlenübersicht 4 und im nachfolgenden Schaubild dargestellt.

Projektkosten

Zahlenübersicht 4

	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ¹⁾
	Mio DM					
A-Kosten	2446	3139	3769	3923	4425	4587
B-Kosten	222	598	772	1155	1496	1536
Projektkosten	2668	3737	4541	5078	5921	6123

Hieraus ergeben sich folgende Projektkostensteigerungen:

Projektkostensteigerungen

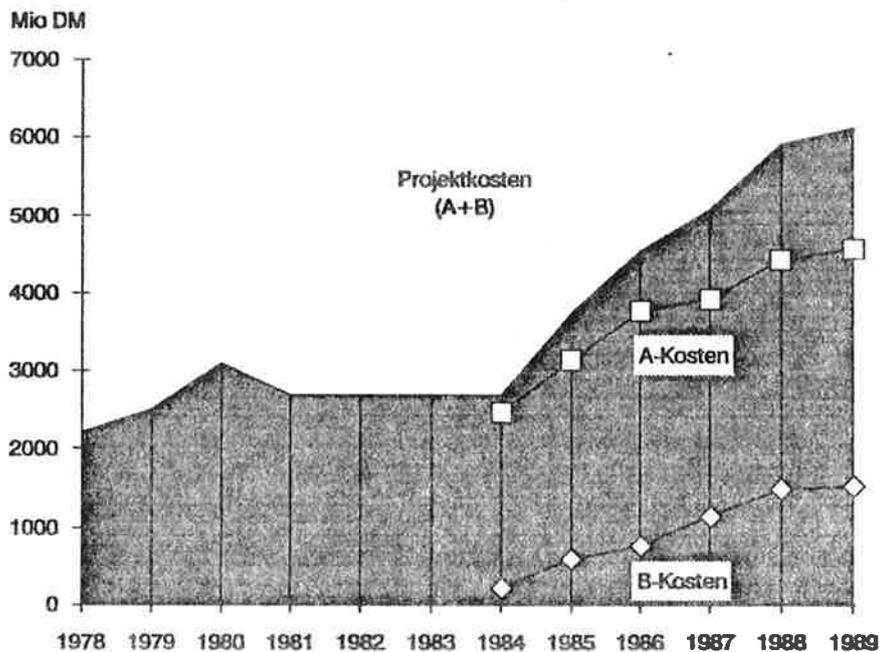
Zahlenübersicht 5

	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989 ¹⁾	1984/1989 ¹⁾
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
A-Kostensteigerung	693	630	154	502	162	2141
B-Kostensteigerung	376	174	383	341	40	1314
Kostensteigerung insgesamt	1069	804	537	843	202	3455

1) siehe TNr. 34.4.1, Fußnote 1

Entwicklung der Gesamtkostenschätzung

Schaubild



Vergleicht man die Kosten der Gesamtkostenschätzung 1984 - also zum Zeitpunkt des Änderungsplanfeststellungsbeschlusses - mit denen des Jahres 1989, so ergibt sich eine Steigerung auf mehr als das Doppelte.

34.10 Wesentliche Ursachen der Kostensteigerungen

Von den im Zeitraum 1984 bis 1989 ausgewiesenen Kostensteigerungen in Höhe von 3 455 Mio DM entfallen 521 Mio DM (= 15 v.H.) auf Baupreissteigerungen. Indexbereinigt (nach Abzug der Baupreissteigerungen) haben sich die Projektkosten um 2 934 Mio DM (= 110 v.H.) erhöht. Dies hatte vor allem folgende Ursachen:

34.10.1 Ausweitung des Bauprogramms und Planungsänderungen

Die mit dem Planfeststellungsänderungsbeschluss vom 7. Juni 1984 reduzierte erste Ausbaustufe wurde infolge eines wieder höher prognostizierten Luftverkehrsaufkommens und insbesondere aufgrund neuer Nutzerforderungen rasch ausgeweitet. Dies führte zu zahlreichen Planungsänderungen und -ergänzungen, zumal Nutzerwünsche oft erst im Lauf der letzten Jahre konkretisiert und auch noch berücksichtigt wurden.

Vor Ende des Baustopps im März 1985 lagen für rd. drei Viertel des damals erwarteten Bauvolumens relativ genaue Entwurfsplanungen oder zumindest Vorplanungen vor. Dieser Anteil sank jedoch ein Jahr später auf unter ein Drittel ab, weil die FMG angesichts der neuen Verkehrsprognosen einen Großteil der baulichen Anlagen wieder umplanen ließ und dafür zunächst erneut die Grundlagen der Planungen überarbeitet wurden.

So wurde z.B. im Passagierabfertigungsbereich zwischen 1984 und 1986 die Bruttogeschoßflächenzahl des Terminals um 56 v.H. und die des Zentralgebäudes um 61 v.H. erweitert. Noch stärker wurden z.B. Parkhäuser und Parkgaragen vergrößert. Die Kosten allein infolge derartiger Flächenmehrungen im Passagierabfertigungsbereich erhöhten sich in diesem Zeitraum um 250 Mio DM.

Ein Vergleich des Gelände nutzungs- und Funktionsplans der FMG vom September 1984 mit dem vom Oktober 1989 verdeutlicht den Umfang der Programmausweitung für die erste Baustufe. Hinzugekommen sind innerhalb dieser fünf Jahre insbesondere

- das vierte Modul zur Passagierabfertigung und das Terminal Sonderabfertigung,
- Vorfeldeinsteigstationen (Boarding-Stations - siehe TNr. 34.11.3),
- ein drittes Parkhaus, ein Hotel und ein Mietwagencenter,
- zusätzliche Erschließungsflächen im Bereich der Terminals einschließlich zweier Verbindungstunnel,
- Ergänzungen der Rollbahnen und Abrollwege,
- Vergrößerung der Vorfelder und Flugzeugabstellflächen,
- die südliche Ringstraße samt Anschlüssen,
- weitere Rollbrücken für die Flugzeuge (siehe TNr. 34.11.4),
- der östliche Betriebsbereich sowie zusätzliche und vergrößerte Gebäude und Stellflächen im nördlichen und südlichen Betriebsbereich (z.B. Catering-Gebäude und Flight-Operation-Center),
- eine Müllzentrale,
- Erweiterung der Anlagen für die Allgemeine Luftfahrt und ein Pavillon für Staatsbesuche.

Planungsänderungen gab es wegen der Ausweitung des Bauprogramms aber auch in vielen anderen Bereichen (vgl. Verwaltungsgebäude TNr. 34.11.2). Darüber hinaus bewirkte die Berücksichtigung zusätzlicher Nutzerwünsche er-

hebliche Kostensteigerungen. Hierauf entfallen im Zeitraum 1987/1988 etwa zwei Drittel der Mehrungen. Derartige Nutzerforderungen stammen sowohl von der FMG selbst (z.B. infolge sich ändernder Abfertigungstechniken) als auch von Dritten (Fluggesellschaften, Mietwagenfirmen usw.). Häufig waren damit Standardverbesserungen verbunden oder für Konzeptionsänderungen sogar ursächlich.

34.10.2 Termindruck

Nach Ende des Baustopps im März 1985 wurde der Zeitraum bis zur Fertigstellung des Flughafens im damaligen Umfang auf sechs Jahre veranschlagt und die Terminplanung hierfür auf Ende Februar 1991 abgestellt. In den Folgejahren stieg das Bauvolumen wegen der Projektausweitungen stärker an, als Bauleistungen tatsächlich erbracht werden konnten. Deshalb wurde im Frühjahr 1987 der Termin für die **bauliche** Fertigstellung um fünf Monate auf Ende Juli 1991 verschoben. Der bereits vorhandene Termindruck konnte dadurch jedoch nicht entschärft werden, weil der Projektumfang auch weiterhin so anstieg, daß in immer kürzerer Zeit immer noch mehr Bauleistung zu erbringen war. Der ORH wies bereits in seinem Jahresbericht 1988 (TNr. 34.3.3) auf diese sich damals schon abzeichnende Situation hin.

In dem Bemühen, den neuen Fertigstellungstermin einzuhalten, hat die FMG zum 1. Juni 1990 mit dem als Projektkoordinator tätigen Unternehmen einen Vertrag über die Gestellung eines Generalbevollmächtigten¹⁾ zur Wahrnehmung der Leitungsfunktionen des Bauherrn geschlossen und ihn mit umfangreichen Vollmachten versehen. Außerdem hat sie sich fallweise - vor allem bei großen Teilen des Passagierabfertigungsbereichs - dazu entschlossen, auf die sonst üblichen Regelabläufe für ein geordnetes Bauen zu verzichten und Projekte nicht - wie allgemein üblich - erst auf der Basis einer baureifen Ausführungsplanung, sondern bereits auf der Grundlage einer Entwurfsplanung auszuschreiben und zu vergeben. Vor der Ausschreibung des Rohbaues für das Terminal war nicht einmal die Entwurfsplanung fertiggestellt.

Eine derartige Verfahrensweise verhindert eine Planungs- und Ausschreibungsoptimierung und erhöht die Gefahr einer ungeordneten und unwirtschaftlichen Bauabwicklung. Das Festhalten an zu knappen Terminen hat inzwischen bereits zu kostenintensiven Änderungen und Nachträgen im Zuge der Bauausführung sowie zu überhöhten Preisen durch kurze Bauzeiten geführt (siehe hierzu TNr. 34.11.1). Außerdem bedingen Abstriche von einem

1) Er ist geschäftsführender Gesellschafter des als Projektkoordinator tätigen Unternehmens.

geordneten Baubetrieb erfahrungsgemäß auch Qualitätseinbußen, die vor allem einen erhöhten Unterhaltungsaufwand und höhere Reparatur- und Erneuerungskosten nach sich ziehen können.

Das Staatsministerium weist hierzu darauf hin, daß von den normalen Regelabläufen nicht in Unkenntnis der Regeln einer ordnungsgemäßen Bauausführung abgewichen werde und bei einer Vielzahl von Gebäuden und Anlagen, bei deren Funktion dies möglich war, nach Regelablauf und fundierten Planungen vorgegangen worden sei. Auch hätten die Gesellschafter nicht jede Kostenmehrung mit der pauschalen Rechtfertigung des Termindrucks von vornherein akzeptiert. Es räumt jedoch ein, daß der Terminrahmen für die Fertigstellung und vor allem für die Inbetriebnahme äußerst knapp ist.

Zur Verdeutlichung der Situation dient die Zahlenübersicht 6:

Stand der Baukosten
(Basis: Gesamtkostenschätzung 1989)*)

Zahlenübersicht 6

	Mio DM	Anteil in v.H.
Baukosten (= Projektkosten von 6 123 Mio DM abzüglich 1 415 Mio DM für Nebenkosten und Zuschüsse an Dritte)	4 708 ^{*)}	100
davon bis 30. Juni 1990		
- vergeben	2 637	56
- noch nicht vergeben	2 071 ^{*)}	44
- ausgegeben	1 546	33
- noch nicht ausgegeben	3 162 ^{*)}	67

*) Die Gesamtkostenschätzung 1990 wird erst im Dezember 1990 von den Gesellschaftsorganen beraten.

Das Staatsministerium stellt dazu fest, daß der Termin für die bauliche Fertigstellung bis Ende Juli 1991 insbesondere für die Passagierabfertigungsanlagen gelte. Die übrigen Anlagen würden ab August 1991 Zug um Zug fertiggestellt. Es sei nicht erforderlich, daß alle Anlagen bis zur Inbetriebnahme (geplant im ersten Halbjahr 1992) fertig und betriebsbereit seien.

Angesichts der Tatsache, daß ab Juli 1990 noch 3 162 Mio DM¹⁾ auszugeben sind, 1989 aber trotz großer Anstrengungen nur 537 Mio DM und im ersten

1) auf der Grundlage der Gesamtkostenschätzung 1989

Halbjahr 1990 trotz günstiger Witterung wiederum nur 338 Mio DM ausgegeben werden konnten, wird sich der Termindruck weiter erhöhen und somit die Gefahr weiterer, gravierender Einbußen an Wirtschaftlichkeit vergrößern. Auch die Kostenkontrolle der FMG erwartet allein im Terminal West und im Zentralgebäude bereits zum Stand 30. Juni 1990 bei 37 Objekten Mehrkosten in Höhe von 170 Mio DM infolge "Terminsicherung/gestörte Baustellenverhältnisse".

34.10.3 Behördliche Auflagen

Die FMG begründet einen wesentlichen Anteil der Kostensteigerungen damit, daß sie eine Reihe z.T. sehr kostenwirksamer, behördlicher Auflagen erfüllen mußte. Sie stuft dabei aber auch Mehrkosten als auflagenbedingt ein, die tatsächlich auf unausgereifte Planungen (z.B. separates Abfertigungsgebäude für sicherheitsgefährdete Flüge), Nichtbeachtung von Vorschriften (z.B. Vorkehrungen zum Schutz der Gewässer oder zusätzliche Fluchtwege im Terminal) oder Planungsfehler (z.B. fehlerhafte Dimensionierung der Stahlbewehrung) zurückzuführen sind.

So haben die Prüfungsinstanzen im untersuchten Zeitraum 1987/88 für den Anteil jener Kostensteigerungen, die allein auf behördliche Auflagen zurückzuführen waren, weniger als 10 v.H. feststellen können.

34.11 Ergebnisse von Einzelobjektprüfungen

Der BRH und der ORH haben im Rahmen ihrer Prüfungsvereinbarung eine Reihe von Einzelobjekten baufachlich geprüft. Beispielhaft werden die Folgen von Planungsänderungen, Ausschreibungen auf der Grundlage nicht baureifer Planungen und des Termindrucks, aber auch des steigenden Standards und der Projektausweitung aufgezeigt, die zu der dargestellten Verteuerung des Gesamtprojektes beitragen. Die TNrn. 34.11.1 und 34.11.3 beruhen auf Prüfungsfeststellungen des BRH.

34.11.1 Rohbau für das Passagierabfertigungsgebäude (Terminal West)

Im Jahr 1986 entschied sich die FMG, in terminlich kritischen Bereichen den geregelten Planungsablauf zu verlassen und Bauleistungen bereits auf der Grundlage der Entwurfsplanung statt wie sonst üblich auf der Basis der Ausführungsplanung auszuschreiben.

Im Sommer 1987 schrieb die FMG den Rohbau des Passagierabfertigungsgebäudes sogar auf der Grundlage einer noch nicht fertiggestellten Entwurfsplanung aus. Bewehrungspläne, die Bestandteil der Ausführungsplanung sind, lagen damals noch nicht vor. Der von der FMG beauftragte Generalplaner hat für die Tragwerkskonstruktion ursprünglich 14 500 t Bewehrungsstahl vorgesehen.

Im Zuge der weiteren Detailplanung und des Baugenehmigungsverfahrens stellte sich heraus, daß die Bodenplatte sowie die Decken, Unterzüge und Stützen viel zu schwach dimensioniert waren. Eine Umplanung mit dem Ziele einer wirtschaftlichen Bauweise hätte jedoch zur Folge gehabt, daß der geplante Fertigstellungstermin nicht mehr einzuhalten gewesen wäre. Anstelle einer Umplanung mußte der Stahlanteil unverhältnismäßig stark angehoben werden, so daß schließlich mehr als doppelt so viel Bewehrungsstahl eingebaut wurde. Dies verursachte nicht nur enorme Erschwernisse z.B. beim Betonieren, sondern auch umfangreiche Nachträge und Mehrkosten in der Größenordnung von 40 bis 45 Mio DM.

Zwischen dem BRH und den beteiligten Stellen bestehen Meinungsverschiedenheiten, ob und inwieweit die Mehrkosten auf ein Verschulden des Generalplaners oder dessen ungenügende Überwachung durch die FMG zurückzuführen sind.¹⁾ Unabhängig davon hätte nach Auffassung des ORH die Tragwerksplanung ohne den bestehenden Termindruck in wirtschaftlicher Weise optimiert werden können; bautechnische Kompromisse wären vermeidbar gewesen.

Die Ausschreibung auf der Grundlage einer unausgereiften Planung hatte z.B. weiter zur Folge, daß die Fassadenarbeiten nicht entsprechend den vereinbarten Terminen begonnen werden konnten. Der Auftragnehmer erhielt für die geltend gemachten Behinderungen im Werk und auf der Baustelle von der FMG eine zusätzliche Vergütung von rd. 10 Mio DM.

34.11.2 Verwaltungsgebäude der FMG

Bei Wiederaufnahme der Planung im Jahre 1984 war für das Verwaltungsgebäude eine Bruttogrundrißfläche von 13 000 m² vorgesehen. Bis 1987, dem Zeitpunkt des Baubeginns, war die Fläche bereits auf 15 000 m² angewachsen. Kurz vor dem Baubeginn hat die FMG beschlossen, in das Verwaltungsgebäude eine Tiefgarage für 15 Stellplätze einzubauen, obwohl 1981 im Rahmen von Kosteneinsparungen auf eine Garage für das Verwaltungsgebäude ausdrücklich verzichtet worden war.

1) vgl. BT-Drucksache 11/7810 TMr. 20.3.1

Abgesehen davon, daß bei dem freien Gelände eine Tiefgarage nicht unbedingt notwendig gewesen wäre, führte diese nachträgliche Erweiterung zu Erschwernissen im Bauablauf und damit auch zu höheren Kosten. Da im Untergeschoß ursprünglich keine Tiefgarage geplant worden war, eignete sich das Stützenraster des Bürogebäudes auch nicht dafür. Teure Abfangkonstruktionen mußten vorgesehen werden, was zu den vergleichsweise hohen Baukosten pro Stellplatz von rd. 37 100 DM (Stand 1987) führte.

Im Juli 1988 wurde erneut eine erhebliche Vergrößerung des Verwaltungsgebäudes beschlossen. Dies wurde mit der Expansion des Luftverkehrs und dem dadurch erhöhten Personalbedarf begründet. Die Bruttogrundrißfläche erhöhte sich dadurch auf 17 300 m². Gegenüber der Planung von 1984 bedeutete dies ein Anwachsen der Fläche um 34 v.H. Zu diesem Zeitpunkt waren die meisten Aufträge bereits vergeben sowie wesentliche Teile des Rohbaues erstellt. Die Erweiterung wurde durch Aufstockungen bzw. Anbauten verwirklicht. Dabei mußte die bereits erstellte Rampe zur Tiefgarage wieder abgebrochen und an anderer Stelle neu erstellt werden.

Das Staatsministerium hat hierzu ausgeführt, daß die FMG bereits bei der Entwurfsplanung im Jahre 1984/1985 Flächen für eine spätere Erweiterung des Verwaltungsgebäudes in Form von Anbauten und Aufstockungen vorgesehen habe. Im Juli 1988 sei aufgrund neuester Erkenntnisse beschlossen worden, diese Erweiterungen noch während der Bauzeit zu realisieren. Die Erweiterungen während der Bauzeit seien von den beauftragten Firmen zum größten Teil zu den Einheitspreisen der ursprünglichen Auftragsvergabe ausgeführt worden. Die Erweiterungen bereits im Juli 1988 vorzunehmen, sei daher in jedem Fall wirtschaftlicher gewesen, als die Anbauten und Aufstockungen erst bei einem fertiggestellten Gebäude mit einer zu erwartenden Nutzungseinschränkung zu realisieren.

Als Folge der Erweiterungen und Änderungen stiegen die Baukosten für das Verwaltungsgebäude von 27,5 Mio DM im Jahre 1984 auf 43,1 Mio DM im Jahre 1988, also um fast 60 v.H.

34.11.3 Vorfeldeinsteigestationen (Boarding-Stations)

Das Planungskonzept der FMG sieht vor, daß 70 v.H. der Passagiere die Flugzeuge unmittelbar vom Terminal West aus erreichen, 30 v.H. dagegen durch einen Bustransfer über das Vorfeld. Bis 1987 war vorgesehen, daß bei der Vorfeldabfertigung die Passagiere über fahrbare offene oder überdachte Fluggasttreppen die Flugzeuge betreten bzw. verlassen, wie dies bisher

auch bei anderen Flughäfen üblich ist (z.B. Flughafen Frankfurt am Main: 1989 wurden dort 6,4 Mio Passagiere entsprechend abgefertigt).

Im Jahre 1988 hat die FMG jedoch in die Gesamtkostenschätzung 14 Boarding-Stationen mit Kosten von 31 Mio DM aufgenommen. Es handelt sich dabei um beheizbare Gebäude in Edelstahlkonstruktion mit großen Glaselementen aus Sonnenschutzglas, überdachter Busvorfahrt, einem Aufgang mit zwei Treppen und dazwischenliegender Fahrtreppe, einem Durchgang zur Fluggastbrücke mit seitlichem Zugang für Behindertentransporte und einer sogenannten Rotunde zum Anschluß von Fluggastbrücken. Vergleichbare Anlagen gibt es - auch nach Auskunft der FMG - bisher auf keinem Flughafen der Welt. Sie werden mit einer notwendigen Komfortverbesserung für die Passagiere begründet.

Nach Ansicht der Prüfungsinstanzen und auch eines von der FMG beauftragten Gutachters hätten sich erhebliche Kosten durch den Einsatz überdachter mobiler Fluggasttreppen einsparen lassen, wie sie inzwischen probeweise und zufriedenstellend vom Flughafen Frankfurt eingesetzt werden. Die demgegenüber nur noch geringe Komforterrhöhung - bei Sonnenschein u.U. sogar Komfortminderung - verursacht nicht nur erhebliche Mehrkosten beim Bau, sondern auch in Betrieb und Unterhaltung (jährlich mehrere Mio DM).

34.11.4 Rollbrücken ¹⁾

Die erhebliche Ausweitung der ersten Ausbaustufe führt teilweise zu Kapazitäten, die als Vorleistungen für einen weiteren Ausbau angesehen werden können.

Dies gilt beispielsweise für die zwei Rollbrücken (Nordost). Dort waren ursprünglich zwei schmale Brücken, später eine breite, schließlich jedoch zwei breite Rollbrücken geplant, obwohl das östliche Vorfeld zunächst nur von den sicherheitsgefährdeten Flügen und der allgemeinen Luftfahrt benutzt werden soll. Hierfür hätte die volle Anbindung an die südliche Start- und Landebahn (ohnehin bevorzugte Richtung für diese Flüge) im Normalfall bereits genügt. Für eine größere Flexibilität im Betriebsablauf sprach allenfalls noch die Anbindung an die nördliche Start- und Landebahn über ~~eine~~ Rollbrücke (Nordost). Diese Anbindung war auch vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr als Luftfahrtbehörde sowie - kurz vor der Vergabe der Bauarbeiten - auch von der Bundesanstalt für

1) Brücken für Flugzeuge, die auf dem Rollweg zwischen Vorfeld und Start- und Landebahn die Zufahrtstraßen überqueren.

Flugsicherung gewünscht worden. Gegen den sofortigen Bau auch der **zweiten** Rollbrücke (Nordost) hatte sich der ORH vor Vergabe der Bauarbeiten ausgesprochen.

34.11.5 Zusammenfassung

Die dargestellten Einzelfälle sind aus Stichprobenprüfungen ausgewählt und sollen verdeutlichen, daß

- zu knappe Terminvorgaben zu nachhaltigen Erschwernissen in der Bauabwicklung, unbefriedigenden Konstruktionen und erheblichen Mehrkosten führen können, obwohl dadurch nur teilweise eine Terminverkürzung auch tatsächlich erreicht wird;
- Ausweitungen des Bauvolumens den Termindruck immer mehr verschärfen und damit die Gefahren eines unregelmäßigen und unwirtschaftlichen Bauens weiter erhöhen;
- Komfort- und Standardverbesserungen vielfach hohe Mehrkosten verursachen, deren Rentabilität nicht gesichert ist;
- Vorleistungen zumindest in einem Fall für eine spätere Flughafenerweiterung geschaffen wurden, obwohl ein entsprechendes Gesamtkonzept weder vorliegt noch beschlossen ist.

35 Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung

(Kap. 13 10 Tit. 653 01)

Die Prüfung der Pauschalzuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung wurde 1989 fortgesetzt. Dabei hat sich ergeben, daß für die Jahre 1985 bis 1988 weitere 7,2 Mio DM an Zuweisungen zu Unrecht ausgezahlt worden sind. Die Beträge wurden in vollem Umfang auf künftige Leistungen angerechnet.

35.1 In den Jahresberichten 1988 (TNr. 29) und 1989 (TNr. 25) hatte der ORH dargestellt, daß für die Jahre 1985 bis 1987 aufgrund unrichtiger Abrechnungen 8,3 und 5,3 Mio DM, insgesamt also 13,6 Mio DM an Zuweisungen zu Unrecht ausgezahlt worden sind.

35.2 Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Jahr 1989 die Bemessungsgrundlagen für die Pauschalzuweisungen zu den Schülerbeförderungskosten bei weiteren 116 Aufgabenträgern geprüft. Es wurde festgestellt, daß die den Pauschalzuweisungen zugrunde liegenden Aufwendungen von 91 Aufgabenträgern teilweise nicht bestimmungsgemäß ermittelt worden sind.

Grundlage für die Verteilung und Berechnung der pauschalen Zuweisungen ist seit 1985 die Verordnung zur Durchführung des Art. 10 a des Finanzausgleichsgesetzes und des Art. 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs (DVFAG/SchKFrG). Gemäß § 3 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 dieser Verordnung sind die Pauschalzuweisungen nach der Zahl der anspruchsberechtigten Schüler des jeweils vorhergehenden Jahres **und**

- **für die Jahre 1985 bis 1987** nach den Aufwendungen der Aufgabenträger für das Schuljahr 1983/1984,
- **ab dem Jahr 1988** nach den in der kommunalen Rechnungsstatistik für das vorhergehende Jahr erfaßten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung zu berechnen.

Wesentliche Fehlerursachen waren

- bei den Aufwendungen für das Schuljahr 1983/1984:
 - . Einbeziehung von Beförderungskosten, die zwar im Schuljahr 1983/1984 gebucht wurden, jedoch einen anderen Zeitraum betrafen;
 - . Nichtabsetzung von Erstattungen anderer Aufgabenträger und von Schülern ohne Beförderungsanspruch;
 - . doppelte Erfassung von Aufwendungen gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulweges (Überschreitung der Familienbelastungsgrenze);
 - . unzutreffende Ermittlung der Schülerzahlen;
 - . Einbeziehung nichtberücksichtigungsfähiger Investitionskosten und Abschreibungen (z.B. hat ein Landratsamt die Baukosten für einen Busparkplatz und ein Wartehäuschen in Höhe von 225 000 DM als Aufwendungen gemeldet; unabhängig davon waren diese Kosten bereits im Wege des Härteausgleichs von der Regierung bezuschußt worden).
- bei den Aufwendungen ab dem Haushaltsjahr 1988:
 - . nicht abgesetzte Ausgaben für die Beförderung auf Unterrichtswegen;
 - . Einbeziehung von nichtberücksichtigungsfähigem Verwaltungsaufwand;
 - . Berücksichtigung von Schülern ohne gesetzlichen Beförderungsanspruch.

Insgesamt hat der Freistaat Bayern den 1989 geprüften Aufgabenträgern für die Jahre 1985 bis 1988 Pauschalzuweisungen von 7,4 Mio DM zuviel und 0,2 Mio DM zuwenig gewährt. Die Beträge wurden von den Zuweisungsempfängern zurückgefordert bzw. ihnen nachgezahlt und mit den ab 1990 zu gewährenden Pauschalzuweisungen verrechnet.

35.3 Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter werden auch in den nächsten Haushaltsjahren schwerpunktmäßig die gemeldeten Bemessungsgrundlagen prüfen. Es ist allerdings zu erwarten, daß sich die Überzahlungen erheblich vermindern, da

- die Verteilungsmasse (Haushaltsansatz) auf Anregung des ORH ab dem Haushaltsjahr 1989 um 100 Mio DM (von 380 auf 280 Mio DM) gekürzt worden ist (Wiederherstellung des vom Gesetzgeber gewollten Kostendeckungsgrades von 80 v.H) und
- sich eine fehlerhafte Ermittlung der Bemessungsgrundlagen (z.B. aus der kommunalen Rechnungsstatistik 1986) **nur** auf die Höhe der Pauschalzuweisung **eines Jahres** (hier z.B. 1988) und **nicht mehr** - wie im Zeitraum 1985 bis 1987 - auf **drei Jahre** auswirkt.

36 **Zuwendungen für den öffentlichen Personennahverkehr**
(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 09)

Der öffentliche Personennahverkehr wurde im Jahre 1988 mit 270 Mio DM gefördert. Die Prüfung eines U-Bahnabschnittes in Nürnberg führte zur Rückzahlung von rd. 1 Mio DM. Außerdem konnte durch die Klärung von Grundsatzfragen die Fehlleitung erheblicher Beträge verhindert werden.

Beim Bau privater Omnibusbetriebshöfe stellte der ORH mehrfach schwere VOB-Verstöße fest; entsprechende förderrechtliche Konsequenzen wurden von der Verwaltung gezogen.

36.1 **Umfang und Ziel der Förderung**

Investitionen für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) werden seit vielen Jahren in beträchtlichem Umfang mit öffentlichen Mitteln gefördert. Im Jahre 1988 wurden Zuwendungen in folgender Höhe ausgereicht:

- nach § 2 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG): 205,5 Mio DM
- nach Art. 13 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG): 63,8 Mio DM
- zusammen 269,3 Mio DM

Ziel der staatlichen Förderung ist es insbesondere, durch den Bau oder Ausbau von Anlagen des ÖPNV das Verkehrsangebot zu verbessern.

36.2 U-Bahnbau in Nürnberg

Der ORH hat zusammen mit dem Staatl. Rechnungsprüfungsamt stichprobenweise die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen im U-Bahnbau auf einem Teilabschnitt einer U-Bahnstrecke anhand des vorläufigen Verwendungsnachweises (VN) geprüft. Dabei ergab sich, daß die Zuwendungsfähigkeit von Ausgaben nicht immer richtig abgegrenzt worden war.

Aufgrund der Rechnungsprüfung hat die Verwaltung inzwischen Ausgaben in Höhe von 1,37 Mio DM als nichtzuwendungsfähig gewertet. Diese resultieren in erster Linie aus Kosten für Grundstücke, die nicht für den U-Bahnbau benötigt wurden, aus zweckfremden Anlagen in Bahnhöfen, Mehraufwendungen für zusätzliche bauliche Gestaltungen oder nicht berücksichtigtem Wertausgleich. Die hierfür zu viel ausgezahlten Zuwendungen in Höhe von rd. 1 Mio DM wurden inzwischen verrechnet und die sich daraus ergebenden Zinsen in Höhe von rd. 155 000 DM zurückgezahlt.

Darüber hinaus wurde folgendes festgestellt:

Bei innerstädtischen Bahnhöfen dienen die Verteilergeschoße neben dem U-Bahnbetrieb auch der Anbindung gewerblicher Räume. Für die Beteiligten entstehen z.B. durch unmittelbare Zugänge erhebliche Vorteile, da die Verkehrsflächen im Geschäftsbereich verringert und die Nutzflächen entsprechend vergrößert werden können. Die Stadt schöpft diese Vorteile durch privatrechtliche Vereinbarungen ab; allein in zwei Fällen wurden die sogenannten Anschlußwerte mit vorläufig 375 000 DM beziffert. Die Stadt war zunächst der Auffassung, daß diese Anschlußwerte nicht als Beiträge Dritter zu behandeln seien und verweigerte deshalb nähere Auskünfte. Auf Anregung des ORH hat daraufhin das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr nach Abstimmung mit dem Bundesminister für Verkehr die Bewilligungsbehörde angewiesen, die Anschlußwerte wie Beiträge Dritter zu behandeln und von den zuwendungsfähigen Kosten abzusetzen.

36.3 Omnibusbetriebshöfe

Auch zum Bau oder Ausbau von Omnibusbetriebshöfen werden, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen, Zuwendungen bewilligt. Eine bei einigen Omnibusunternehmen durchgeführte Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung von Fördermitteln hat ergeben, daß bei der Vergabe von Bauarbeiten z.T. schwerwiegende Verstöße gegen die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) aufgetreten waren, ohne daß die Verwaltung die erforder-

lichen Sanktionen verhängte. Außerdem waren bei der Prüfung durch die Verwaltung teilweise zu hohe zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt worden, so daß es zu Überzahlungen von über 200 000 DM kam.

- 36.3.1** Der ORH hält es deshalb für notwendig, die stichprobenweise Prüfung von Verwendungsnachweisen (VN) sorgfältiger und sachgerechter durchzuführen. Schwere VOB-Verstöße müßten auch dann mit entsprechenden Sanktionen geahndet werden, wenn sie bei privaten Zuwendungsempfängern festgestellt werden.

In einem besonders gravierenden Fall waren die Rohbauarbeiten für einen Omnibusbetriebshof mit einem Pauschalpreis von 693 000 DM freihändig vergeben worden, ohne daß Mengenberechnungen für die einzelnen Leistungsansätze oder Unterlagen über das genaue Zustandekommen der Pauschalsumme vorlagen. Diesen Sachverhalt hat die Verwaltung bei der VN-Prüfung zwar festgestellt, jedoch wegen der angeblich fehlenden VOB-Kenntnisse des Zuwendungsempfängers als nicht schwerwiegend eingestuft. Aufgrund der Feststellungen des ORH wurde die Zuwendung um 60 000 DM gekürzt. Auch in einem weiteren Förderfall eines Omnibusbetriebshofes wurde ein schwerer VOB-Verstoß nicht geahndet; nach Beanstandung durch den ORH wurden 64 000 DM zurückgefordert.

Der ORH hat deshalb angeregt, die Zuwendungsempfänger rechtzeitig im erforderlichen Umfang zu beraten und insbesondere auf die Beachtung der VOB sowie die zuwendungsrechtlichen Folgen bei VOB-Verstößen eindringlich hinzuweisen. Das Staatsministerium hat daraufhin ein von einer Regierung erarbeitetes Merkblatt an alle Regierungen mit entsprechenden Hinweisen verteilt.

- 36.3.2** Einer Regierung sind bei der baufachlichen Prüfung erhebliche Fehler unterlaufen; insbesondere war eine teilweise nicht zweckentsprechende Nutzung nicht erkannt worden. Ursächlich hierfür war, daß die beteiligten kommunalen Bauverwaltungen mit den Einzelheiten der Zuwendungsverfahren nicht im gebotenen Umfang vertraut waren.

Der ORH empfahl deshalb, künftig bei derartigen Zuwendungsverfahren Aufgaben der staatlichen Bauverwaltung möglichst nur dann auf kommunale Bauverwaltungen zu delegieren, wenn diese über ausreichende Erfahrungen auf diesem Gebiet verfügen. Das Staatsministerium ist diesem Vorschlag inzwischen gefolgt.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

37 Zuwendungen des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen ¹⁾ (Kap. 14 03)

Die Hälfte des Haushaltsvolumens des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen ist für Zuwendungen bestimmt. In der Abfallwirtschaft hat das Fehlen einer verbindlichen Richtlinie das Förderverfahren erheblich erschwert. Zuwendungen zu Projekten der Luftreinhaltung, die auch ohne Förderung durchgeführt würden, sind entbehrlich. Die ständige Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn sollte umgehend abgestellt werden.

Die Programmziele müssen so konkret gefaßt werden, daß Erfolgskontrollen möglich sind.

37.1 Umfang der Zuwendungen

Die Zuwendungen, die das Staatsministerium bewirtschaftet, prägen das Haushaltsvolumen des Epl. 14 nachhaltig (siehe Zahlenübersicht 1):

Anteil der Zuwendungen

Zahlenübersicht 1

Haushalts- jahr	Gesamtausgaben	Zuwendungen	Anteil der Zuwendungen an den Gesamtausgaben
	Mio DM	Mio DM	v.H.
1980	197,1	113,5	58
1987	316,2	174,9	55
1988	337,1	166,6	49
1989	356,9	179,3	50

1) s. auch T Nr. 23.4

Die nachfolgende Zahlenübersicht 2 gibt einen Überblick über die Schwerpunkte der Förderungen:

Schwerpunkte der Förderung Zahlenübersicht 2

Zwendungsbereich	Ausgabevolumen in Mio DM			
	1980	1987	1988	1989
Abfallwirtschaft	49,6	80,2	79,0	95,4
Luftreinhaltung	12,6	41,2	35,8	29,2
Erholungseinrichtungen	39,3	32,2	30,7	29,3

37.2 Zweck der Förderungen

Den drei wichtigsten Förderbereichen liegen derzeit folgende allgemein gehaltene Förderzwecke zugrunde:

- **Abfallwirtschaft** ¹⁾

Die Zuwendungen sollen dazu beitragen, daß Abfälle und Altstoffe ordnungsgemäß und umweltfreundlich verwertet und beseitigt werden.

- **Luftreinhaltung** ²⁾

Die Zuwendungen sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen - Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen - durch Luftverunreinigungen vorgesehen.

- **Erholungseinrichtungen** ³⁾

Zweck der Zuwendungen ist eine ausreichende und gleichmäßige Versorgung aller Landesteile mit Erholungseinrichtungen.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß der für den Bereich Abfallwirtschaft definierte Förderzweck im Hinblick auf die Neuregelung des Art. 20 Bayer. Abfallwirtschaftsgesetz vom 28. Juni 1990 (BayAbfG) wie folgt neu gefaßt werden muß: "Die Zuwendungen sollen dazu beitragen, abfallwirtschaftliche Vorhaben, die öffentlichen Interessen dienen und die ohne Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden können,

1) Entwurf der Richtlinie für Zuwendungen an öffentliche Träger zu abfallwirtschaftlichen Vorhaben (RZöAbfall-1989)

2) Richtlinien für Zuwendungen an öffentliche Träger für Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft (RZöLuft)

3) Richtlinien zur Durchführung des Programms "Freizeit und Erholung"

verwirklichen zu helfen. Außerdem sollen die Zuwendungen dazu dienen, die Beitrags- und Gebührenpflichtigen landesweit annähernd gleich zu belasten."

Der Förderzweck für "Freizeit und Erholung" soll wie folgt ergänzt werden: "... sowie dem anhaltenden Druck auf die freie Landschaft durch Schaffung von Freizeiteinrichtungen in Verdichtungsräumen und Siedlungsschwerpunkten zu begegnen."

37.3 Abfallwirtschaft

37.3.1 Die Abfallentsorgung ist eine Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis (Art. 3 BayAbfG). Den Trägern der Abfallentsorgung können Finanzierungshilfen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und nach Maßgabe der Dringlichkeit des Vorhabens gewährt werden (Art. 20 BayAbfG).

Seit Beginn der Förderung im Jahre 1971 bis Ende 1987 hat das Staatsministerium rd. 700 Projekte gefördert, wobei Zuweisungen und Zuschüsse in Höhe von 687 Mio DM zuzüglich 336 Mio DM als zinsverbilligte Darlehen ausbezahlt wurden.

Die verschärften Anforderungen zur Reinhaltung der Luft und ein stark gestiegenes Abfallaufkommen zwangen die Träger der Abfallentsorgung in den letzten Jahren dazu, neue Abfallverwertungs- und -entsorgungsanlagen zu errichten und ihre Abfallverbrennungsanlagen zu modernisieren. Auch gewannen Vorhaben zur Abfallverminderung, Abfalltrennung und stofflichen Abfallverwertung zunehmend an Bedeutung. Ende des Jahres 1989 liefen rd. 500 Förderprojekte; darüber hinaus lagen Anmeldungen für die nächsten fünf Jahre mit einem Investitionsvolumen von ca. 4 Mrd DM vor.

Mit dem Inkrafttreten des neuen BayAbfG zum 1. Juli 1990 hat sich die Situation insofern grundlegend geändert, als künftig nur noch Mustervorhaben und - begrenzt auf fünf Jahre - neue Projekte zur Abfallvermeidung, Schadstoffverminderung und stofflichen Abfallverwertung gefördert werden sollen. Wie sich dies auf den Bedarf an Zuwendungen auswirken wird, läßt sich derzeit nicht abschätzen.

37.3.2 Obwohl das Staatsministerium seit 1971 erhebliche Fördermittel ausreicht, hat es bisher die im früheren Bayer. Abfallgesetz (Art. 5 Abs. 3) geforderten Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) zur Durchführung der Finanzierung der Maßnahmen nicht erlassen.

Dies war nach Auffassung des ORH mit ursächlich für Schwierigkeiten, insbesondere bei der Abrechnung durch die Zuwendungsempfänger und bei der Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) durch die Verwaltung. Die vom Staatsministerium erstellten Richtlinien-Entwürfe in den Jahren 1974, 1977, 1980, 1984 und 1989 waren dabei nicht geeignet, diesen Mangel zu beheben.

Das Staatsministerium entgegnete hierzu, die Förderrichtlinien hätten bisher nicht erlassen werden können, da infolge von häufigen grundlegenden Änderungen des Abfallrechts (z.B. Neufassung des AbfG 1986) wesentliche Überarbeitungen erforderlich wurden. So hätte auch der Entwurf aus dem Jahr 1989, der bereits dem Staatsministerium der Finanzen und dem ORH zur Stellungnahme zugeleitet worden ist, wegen der grundlegenden Änderungen des BayAbfG zum 1. Juli 1990 wiederum nicht veröffentlicht werden können.

Der ORH hält diese Verzögerung für nicht tragbar, weil sie bei den Zuwendungsempfängern Unsicherheit auslösen mußte und der Verwaltung einen sachgerechten Vollzug der Förderprogramme, insbesondere bei der baufachlichen Prüfung und der Verwendungsnachweisprüfung, erschwerte. Nicht zuletzt deswegen betrug bei letzterer der Rückstand Mitte 1990 rd. drei Jahre (64 Förderfälle mit einem Finanzvolumen von 210 Mio DM).

Der ORH hält es deshalb für erforderlich, daß das Staatsministerium nach Fortschreibung des Abfallentsorgungsplanes Hausmüll (Art. 8 BayAbfG) umgehend die erforderlichen Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien) erläßt und dabei die Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden mehr als bisher in die baufachliche Überwachung der Maßnahmen und Prüfung der VN einbindet. Das Staatsministerium hat dies zugesagt.

37.4 Luftreinhaltung

Für diese ebenfalls seit 1971 laufende Förderung hat das Staatsministerium im Jahre 1984 die einschlägigen Förderrichtlinien bekanntgegeben und gleichzeitig einen Großteil der Förderung auf die Regierungen delegiert.

Bis Ende 1989 wurden rd. 2000 Projekte gefördert und dafür Zuwendungen in Höhe von 225 Mio DM als Zuweisungen und Zuschüsse sowie 550 Mio DM als zinsverbilligte Darlehen ausbezahlt. Anmeldungen in größerem Umfang lagen nach Angabe des Staatsministeriums Ende 1989 auch im Bereich Luftreinhaltung vor.

Bestandteil der Förderung ist u.a. das Programm "Umstellung von Heizungsanlagen" in ca. 20 Städten und Gemeinden in Bayern. Der ORH hat hierzu anlässlich von Stichprobenprüfungen Anregungen zu Verbesserungen in der Programmabwicklung gegeben, die das Staatsministerium inzwischen aufgegriffen hat. Dagegen hat es bisher nicht beantwortet, welche Emissionsverringerungen durch die subventionierten Maßnahmen erreicht wurden. Unstrittig ist zwar, daß die geförderten Heizungsumstellungen den Schadstoffausstoß verringern. Da das Ausmaß dieser Minderungen bisher jedoch nicht näher bekannt ist, bleibt zunächst die Frage offen, wie sich der Mitteleinsatz auf die Luftreinhaltung auswirkt und ob nicht mit gleichem Mitteleinsatz in anderen Bereichen ein höherer Erfolg erzielbar wäre (siehe hierzu die generellen Ausführungen zur Erfolgskontrolle in TNr. 14). Das Staatsministerium hat zugesagt, die nach den Bewilligungsbescheiden zu erstellenden Sachberichte um die fehlende Darstellung des Erfolgs einschließlich einer "Zusammenstellung der damit verbundenen Emissionsverringerung" ergänzen zu lassen, um dann eine Bewertung vornehmen zu können.

Bezüglich der Gewährung von Zuwendungen an Energieversorgungsunternehmen verweisen wir auf den ORH-Bericht 1989 (TNr. 23) sowie auf TNr. 23 des vorliegenden Berichts, wonach Versorgungsunternehmen dank ihrer guten Ertragslage vielfach auf Finanzierungshilfen nicht angewiesen wären. Ein Indiz dafür sind Fälle einer vorzeitigen Inangriffnahme ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörde, jedoch späterer Inanspruchnahme staatlicher Mittel.

Der ORH hält auch im Bereich der Erdgasversorgung eine Beschränkung der Bewilligung von Zuwendungen auf jene Projekte für dringend erforderlich, bei denen gemäß Art. 23 BayHO das Ziel der Luftreinhaltung ohne staatliche Hilfe nicht in erforderlichem Umfang erreicht werden kann. Nach Mitteilung des Staatsministeriums wurde die Förderung von Gasversorgungsmaßnahmen zwischenzeitlich wegen Finanzmittelknappheit ausgesetzt und ein vorübergehender Antragsstopp verfügt.

37.5 Erholungseinrichtungen

Auf der Grundlage der Förderrichtlinien fördern das Staatsministerium und die Regierungen eine breite Palette von Erholungseinrichtungen in ganz Bayern, wobei Zuwendungen in Höhe von 20 bis 35 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten sowie zinsgünstige Darlehen gewährt werden. Seit Bestehen des Programms "Freizeit und Erholung" im Jahre 1971 wurden bis Ende 1989 rd. 5 150 Erholungseinrichtungen mit 520 Mio DM Zuweisungen und Zuschüssen sowie 300 Mio DM Darlehen gefördert.

Dazu ist folgendes zu bemerken:

- 37.5.1** Die Bayerische Staatsregierung hat im Jahre 1970 beschlossen, daß mit dem Programm Freizeit und Erholung in 35 Erholungsgebieten sowie einigen weiteren Naherholungsschwerpunkten Maßnahmen Dritter zur Verbesserung der "Kurzzeiterholung" gefördert werden sollen. Anhand von zwölf Leitsätzen wurden erholungsgebietsweise wünschenswerte Einrichtungen beschrieben.

Darauf aufbauend sind im Landesentwicklungsprogramm fachliche Ziele formuliert, die durch die Regionalpläne räumlich konkretisiert werden sollen. Der ORH hat jedoch bemängelt, daß das Staatsministerium derzeit über keine Programmziele etwa in Form von Bedarfs- oder Standortplänen verfügt, die eine Steuerung im Sinne einer ausreichenden und gleichmäßigen Versorgung erkennen lassen. Somit fehlen Maßstäbe zur Beurteilung der Förderwürdigkeit im Einzelfall, etwa bei der Frage, ob der Ausbau einer Freizeitanlage förderwürdig ist, wenn im Nachbarort bereits eine vergleichbare Anlage gefördert wurde und diese noch über Kapazitätsreserven verfügt. Derartige Maßstäbe sind aber erforderlich, damit sich die bisher fehlende Erfolgskontrolle (siehe TNr. 14) nicht nur auf eine Aufzählung des bisher Erreichten beschränken muß.

Der Hinweis des Staatsministeriums, es hätte bisher nicht feststellen können, daß Überkapazitäten geschaffen wurden, genügt insofern den einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften (siehe TNr. 14.2) nicht. Der ORH hält es deshalb für erforderlich - unbeschadet des Hinweises des Staatsministeriums, es handle sich bei Freizeitanlagen um Aufgaben des kommunalen Wirkungskreises -, die Programmziele so zu konkretisieren, daß eine darauf aufbauende Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann.

- 37.5.2** Bei nahezu allen Maßnahmen wurde bisher dem vorzeitigen Beginn zugestimmt und die Zuwendung häufig erst nach Abschluß der Bauarbeiten, z.T. erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises bewilligt. In all diesen Fällen konnte das jeweilige Projekt zunächst nicht nur ohne Zuwendungen, sondern auch ohne die verbindliche Zusage einer Förderung finanziert werden. Die Zustimmung zum vorzeitigen Beginn bestätigt lediglich die Förderunschädlichkeit, begründet jedoch keinen Rechtsanspruch auf Förderung. Wenn aber ein Vorhaben auch ohne Zuwendungen finanzierbar wäre, dürfen nach dem in Art. 23 BayHO festgelegten Subsidiaritätsgrundsatz keine Zuwendungen gewährt werden.

Der ORH hat deshalb angeregt, die derzeitige Förderpraxis aufzugeben und einem vorzeitigen Beginn ab sofort nur noch in besonders gelagerten Ausnahmefällen zuzustimmen. Das Staatsministerium hat auf die bisher bestehenden Regelungen zur Erleichterung des vorzeitigen Baubeginns hingewiesen, die im Jahre 1983 mit dem damaligen Ziel einer weiteren Belebung der Baukonjunktur getroffen wurden. Da sich die konjunkturelle Lage inzwischen jedoch grundlegend geändert hat, hob das Staatsministerium der Finanzen im Februar 1990 die früheren Regelungen bereits teilweise auf. Entsprechende Konsequenzen sollten nach Ansicht des ORH umgehend auch im Förderbereich Erholungseinrichtungen gezogen werden.

37.5.3 Einem vorzeitigen Beginn wurde in mehreren Fällen zugestimmt, obwohl die Finanzierung noch offen war, weil z.B. die notwendigen Eigenmittel nicht gesichert waren. Auch blieb häufig die Höhe einer möglichen Förderung dem Antragsteller zunächst unbekannt, weil ihm der Anteil der zuwendungsfähigen Kosten und der voraussichtliche Fördersatz nicht mitgeteilt wurden. Das Staatsministerium hat erwidert, daß es inzwischen diese Angaben jeweils bei der Zulassung des vorzeitigen Baubeginns hinzufügt.

Des weiteren hat der ORH bemängelt, daß die Folgelasten nicht immer ausreichend in die Beurteilung der Förderwürdigkeit einbezogen wurden. Absehbare Betriebskostendefizite in teilweise beträchtlicher Höhe können insbesondere Vereine in Finanzierungsprobleme stürzen, die sie aus eigener Kraft nicht lösen können. Der ORH hat bei zehn Stichproben zwei derartige Fälle vorgefunden. Das Staatsministerium entgegnete hierzu, ihm seien insgesamt ebenfalls nur zwei Fälle bekanntgeworden. Unbeschadet dessen hält es der ORH letztlich auch im Interesse finanzschwächerer Zuwendungsempfänger (Vereine oder auch Kommunen) für wichtig, den Folgelasten ein besonderes Gewicht bei der Entscheidung über die Förderwürdigkeit eines Projektes beizumessen.

37.5.4 Baufachliche Betreuung

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben bei ihren Stichprobenprüfungen weitere Mängel festgestellt.

Teilweise wurde die baufachlich zuständige Stelle nicht tätig oder so spät bestimmt, daß eine sachgerechte Betreuung gar nicht mehr möglich war. Da beispielsweise die schriftliche Zustimmung zum vorzeitigen Beginn in einer Reihe von Fällen erst lange Zeit nach der mündlichen Zustimmung erteilt

wurde, geht zumindest in diesen Fällen der Hinweis des Staatsministeriums ins Leere, die Beteiligung der zuständigen staatlichen Bauverwaltung werde bei dieser Gelegenheit angeordnet.

Nichtzuwendungsfähige Kosten wurden häufig weder bei der Antragsprüfung noch bei der VN-Prüfung ausgeschieden, auch wenn sie leicht erkennbar waren. Die Rechnungsprüfung führte bei sieben Fällen zu Rückforderungen von insgesamt über 312 000 DM, die bei sorgfältigerer Sachbehandlung vermeidbar gewesen wären. Der Hinweis des Staatsministeriums, Fehler könnten auch bei stärkstem Bemühen nicht ausgeschlossen werden, darf nicht dazu führen, bei der gebotenen Stichprobenprüfung zu wenig Sorgfalt walten zu lassen.

37.6 Erfolgskontrolle

Nach Auffassung des ORH müßten außerdem in den vorgenannten Förderbereichen die Programmziele konkreter als bisher festgelegt werden, damit es möglich ist, sich im Wege einer Erfolgskontrolle (siehe TNr. 14) ausreichend Klarheit über die Wirksamkeit des Einsatzes staatlicher Gelder in Form von Zuwendungen zu verschaffen.

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)

38 Mißachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften bei den Universitäten

Um projektgebundene Mittel nicht verfallen zu lassen oder Anträge auf Übertragung ins nächste Haushaltsjahr zu umgehen, wurden bei einem großen Universitätsinstitut nicht gelieferte Leistungen bestätigt und unzutreffende Rechnungen bezahlt.

An einer Universität wurden laufend ohne ausreichende Begründung Abschlagsauszahlungen an Wissenschaftler geleistet und oft jahrelang nicht abgerechnet. In einem Fall konnten zwei Professoren eindreiviertel Jahre vor dem Antritt ihrer Auslandsreisen über Reisekostenmittel von jeweils 12 000 DM verfügen.

Bei der Vermietung von Räumen an hochschulfremde Benutzer verlangte eine Universität unangemessen niedere Entgelte.

38.1 Bestätigung und Bezahlung unzutreffender Rechnungen

Das von zwei Universitäten gemeinsam betriebene Beschleunigerlabor verfügt über eigene, bei der Universität A veranschlagte staatliche Haushaltsmittel; daneben stellt auch der Bund für einzelne Projekte Mittel bereit, die z.T. über die Universität A und z.T. über die Universität B abzurechnen sind und nach einem vorher festgelegten Finanzierungsplan abgerufen werden sollen. Auch bei Baumaßnahmen beteiligt sich der Bund nach dem Hochschulbauförderungsgesetz zu 50 v.H. an den Kosten; diese Mittel werden vom Universitätsbauamt bewirtschaftet. Hierzu gehört der im Bau befindliche Zyklotron-Nachbeschleuniger am Beschleunigerlabor der Universität B.

Um zu vermeiden, daß Haushaltsmittel für den Nachbeschleuniger verfallen oder Anträge auf Übertragung ins nächste Haushaltsjahr gestellt werden müssen, wurden 1989 unzutreffende Firmenrechnungen nach Bestätigung der "Richtigkeit" durch den zuständigen Projektleiter der Universität B zur Zahlung angewiesen:

- 38.1.1** Anfang November 1989 gab das Universitätsbauamt bei einer Firma 1000 Spulenkörper zum Gesamtpreis von 467 000 DM in Auftrag. Bereits am 17. November stellte die Firma auf Wunsch des Projektleiters eine Rechnung über die

Lieferung der gesamten Spulenkörper aus, obwohl zu diesem Zeitpunkt erst 30 bis 40 v.H. der Teile fertiggestellt waren. Der Projektleiter bestätigte auch die Lieferung der Spulenkörper und veranlaßte das Universitätsbauamt, die Rechnung noch im Dezember 1989 auszahlen zu lassen.

Der Projektleiter räumte die Unzulässigkeit der Anerkennung der Rechnung ein, machte jedoch geltend, daß

- die Firma Geld zur Bezahlung der Werkstattarbeiter gebraucht habe,
- der Finanzierungsplan für das Nachbeschleuniger-Projekt einen Mittelabfluß in dieser Höhe noch im Jahre 1989 vorsah,
- die Firma ihre Leistungsfähigkeit im Zusammenhang mit einem anderen Auftrag bereits unter Beweis gestellt habe und
- der Vorleistung eine Forderung der Firma für Lieferungen und Leistungen aus einem anderen Auftrag gegenüberstehe; die Vorleistung betrage per Saldo nur 78 500 DM.

38.1.2 Im Juli 1989 hatte ein Mitarbeiter des Nachbeschleuniger-Projektleiters mit dessen Einverständnis bei einer anderen Firma Flansche für den Nachbeschleuniger im Wert von rd. 4900 DM bestellt. Das Material wurde in erster Linie deshalb zu diesem Zeitpunkt bestellt, um noch vorhandene Bundesmittel aufzubreuchen. Obwohl die Firma die Flansche nicht geliefert hatte, bestätigte der Mitarbeiter die Lieferung. Die Rechnung wurde dann Ende August von der Universität B bezahlt, allerdings zu Lasten eigener (Landes-)Haushaltsmittel, weil Bundesmittel für Verbrauchsmaterial nicht verwendet werden dürfen. Im September 1989 vereinbarte der Projektmitarbeiter mit der Firma, daß sie - anstelle einer Gutschrift - die 4900 DM bei der nächsten Bestellung verrechnen solle.

Im Oktober 1989 lieferte die Firma dann für das Nachbeschleuniger-Projekt eine Gewindebohrereinheit im Wert von ca. 9100 DM und stellte absprachegemäß nur eine Rechnung über 4200 DM aus; die Rechnung wurde im November 1989 aus Bundesmitteln von der Universität B bezahlt.

Kurze Zeit danach bestellte auch das Beschleunigerlabor zu Lasten der Haushaltsmittel der Universität A für seine Werkstatt eine gleichartige Maschine bei dieser Firma. Da die Werkstatt eng mit der Nachbeschleuniger-Gruppe (Universität B) zusammenarbeitet und vielfach Geräte und Personal ausgetauscht werden, war der Werkstattleiter der Universität A der Meinung, die bereits vorhandene sei die von der Universität A bestellte, aber schon vorzeitig gelieferte Maschine. Die Firma stellte wiederum eine

Rechnung aus, und zwar über den gesamten Wert der Maschine (ohne einige Zusatzteile) in Höhe von 8200 DM; diese Rechnung wurde Anfang Dezember 1989 bei der Kasse der Universität A zur Zahlung angewiesen.

Nach Darstellung des Nachbeschleuniger-Projektleiters hat die Lieferfirma dann von sich aus fernmündlich die Doppelzahlung gemeldet; später stellte sie der Universität B für die nicht gelieferten Flansche und für die Gewindebohrereinheit (Teilrechnung) Gutschriften über 4900 DM und 4200 DM aus.

Der ORH schließt nicht aus, daß die Gutschrift durch die Firma dadurch ausgelöst worden war, daß ein Werkstattarbeiter der Universität A die Rechnungen zufällig bemerkte und beim Projektleiter auf die Unstimmigkeiten hinwies. Es mag auch dahingestellt bleiben, ob es sich bei den Rechnungen über die nicht gelieferten Teile und Geräte um "urlaubsbedingte Versehen" seitens der Firma gehandelt hat. Festzuhalten ist, daß alle diese Rechnungen jeweils von den Verantwortlichen als "sachlich richtig" bestätigt worden sind.

38.2 Offene "Abschlagsauszahlungen"

38.2.1 Eine Universität hat wiederholt Abschläge (Vorleistungen) angeordnet, ohne die Notwendigkeit derartiger Zahlungen dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen. Reisekostenvorschüsse wurden z.B. auf formlose Anträge hin gewährt, die keine konkreten Angaben über Reiseziel, Reisezeitpunkt und Höhe der voraussichtlichen Kosten enthalten; die Vorlage von Dienstreisegenehmigungen wurde nicht verlangt. Auch auf die rechtzeitige Abrechnung der ausgezahlten Abschläge legte die Verwaltung nur geringen Wert: In 17 Fällen ist sie überhaupt nicht tätig geworden, obwohl die Zahlungen teilweise bis ins Jahr 1984 zurückgehen. Nur vereinzelt wurden die Abschlagsempfänger schriftlich gemahnt, eine Abrechnung einzureichen.

38.2.2 Zwei Teilprojektleiter eines Sonderforschungsbereiches beantragten im Dezember 1987 Abschlagsauszahlungen von jeweils 12 000 DM für geplante Auslandsforschungsreisen "im nächsten Jahr". Nähere Angaben enthielten die Anträge nicht. Die Staatsoberkasse zahlte am 28. Dezember 1987 die Beträge in der beantragten Höhe aus. Eine schriftliche Bitte der Universitätsverwaltung vom 15. August 1988, Schlußabrechnungen für die Reisen vorzulegen, ließen die Universitätsprofessoren unbeantwortet. Ein Jahr später mahnte die Universität die Reisekostenabrechnungen erneut an und drohte an, andernfalls zum Jahresende die gewährten Vorschüsse zurückzufordern. Zu diesem Zeitpunkt hatten die Wissenschaftler ihre Auslandsreisen jedoch noch gar nicht angetreten. Sie fanden tatsächlich erst vom 17. September bis 5. Dezember bzw. vom 19. September bis 8. Oktober 1989 statt.

Die Vorschüsse wurden somit erst eindreiviertel Jahre nach ihrer Gewährung bestimmungsgemäß verwendet. Während dieser Zeit standen sie den Empfängern ohne Rechtsgrund und zinslos zur Verfügung.

Die Universität hat eingewendet, daß zum Zeitpunkt der Auszahlung der Vorschüsse keine Anhaltspunkte für zeitliche Verzögerungen bei der Durchführung der Dienstreisen erkennbar gewesen wären; im Übrigen sei die Verwaltung in der Regel an die sachlichen Feststellungen der wissenschaftlichen Einrichtungen gebunden. Die Vorschüsse seien inzwischen abgerechnet. Zur Vermeidung ähnlicher Fälle würden Vorabzahlungen nur noch gegen Vorlage von Dienstreisegenehmigungen angeordnet. Verzögerungen bei der Abwicklung seien auch auf die bestehenden Personalengpässe bei der Universitätsverwaltung zurückzuführen.

Eine ordnungsgemäße Sachbehandlung bedingt aber nach Auffassung des ORH keinen zusätzlichen Personaleinsatz, sondern läßt sich durch einfache organisatorische Maßnahmen erreichen. Die Absicht der Universität, ihre Anordnungspraxis künftig zu ändern, zeigt in diese Richtung. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde die Universität auf die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften ausdrücklich hinweisen.

38.3 Nichtbeachtung der Wirtschaftlichkeit bei der Überlassung von Hochschulräumen an Dritte

Das Auditorium maximum einer Universität erfüllt zugleich für Stadt und Region die Funktion einer großen Konzerthalle mit 1426 Plätzen. Die Universität stellt es bisher im Jahr durchschnittlich für 35 kommerzielle Veranstaltungen zur Verfügung. Im Zusammenhang damit überläßt die Universität den Besuchern auch Parkplätze in der Tiefgarage.

Nach Art. 63 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 3 BayHO sind für diese Nutzungen die ortsüblich angemessene Miete und eine Nebenkostenpauschale für Heizung, Beleuchtung, Reinigung usw. zu erheben. Zur Ermittlung der ortsüblich angemessenen Grundmiete sind die Hochschulen seit 1983 gehalten, die zuständige Bezirksfinanzdirektion zu beteiligen. Die Nebenkosten sind von den Hochschulen nach den tatsächlichen Verhältnissen selbst festzusetzen.

Für die Überlassung des Auditorium maximum erhebt die Universität jeweils ein Pauschalentgelt, das von Januar 1987 bis Herbst 1990 unverändert geblieben ist, aber im Hinblick auf die von der Technischen Zentrale der Universität für die Jahre 1987 bis 1989 ermittelten durchschnittlichen Ne-

benkosten für Heizung und Strom zu niedrig bemessen war und kein Entgelt für die Nutzung der Tiefgarage durch die Konzertbesucher umfaßte. Der ORH hat beanstandet, daß die Universität das der Berechnung der Mietpauschale zugrunde liegende Schreiben der Bezirksfinanzdirektion von 1986 nicht vollzogen hat, in dem ausdrücklich auf die der Universität obliegende gesonderte Erhebung der Nebenkosten hingewiesen worden war.

Die Universität beruft sich darauf, daß die Nutzungspauschale im Ergebnis doch mit der Wertermittlung durch die von der Universität eingeschaltete Bezirksfinanzdirektion Übereinstimme, wie die Bezirksfinanzdirektion nunmehr nachträglich bestätigt habe. Der ORH ist allerdings der Auffassung, daß die von der Bezirksfinanzdirektion zum Vergleich herangezogenen anderen Säle in der Stadt schon wegen ihrer viel geringeren Platzzahl kein ausreichendes Bild von der Angemessenheit des Nutzungsentgelts vermitteln können. Die nachträgliche Äußerung der Bezirksfinanzdirektion entlastet die Universität also nicht von der Verantwortung für die Erhebung eines ausreichenden Nutzungsentgelts.

Der ORH hält eine genaue Beachtung der Vorschriften für die Vergabe von Hochschulräumen und des haushaltsrechtlichen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit für geboten, zumal die Nachfrage nach der Überlassung des Audimax für größere kulturelle Veranstaltungen zunimmt. Die Universität hat eine entsprechende Festlegung der Nutzungspauschale in Aussicht gestellt, die zu jährlichen Mehreinnahmen von ca. 35 000 DM führen wird.

39 **Prinzregententheater**

(Kap. 15 80)

Um der Staatsoper die Hauptbühne des Prinzregententheaters als Probebühne zu erhalten, wurde in das Zuschauerhaus des Prinzregententheaters eine Behelfsbühne eingebaut, die wieder beseitigt werden muß, wenn die Instandsetzung fortgesetzt wird. Die Staatsoper benutzt jedoch die Hauptbühne seit der Wiedereröffnung des Prinzregententheaters nicht mehr. Mit den verfügbaren Mitteln hätte die Hauptbühne unter Verzicht auf Bühnenmaschinerie, die auch die jetzige Behelfsbühne nicht besitzt, beispielbar gemacht und der Notbehelf vermieden werden können. Die Kosten der Behelfsbühne und ihrer Beseitigung von mindestens 765 000 DM sind verloren.

Das nach der Wiedereröffnung des Nationaltheaters im November 1963 stillgelegte Prinzregententheater wurde im Rahmen einer "Kleinen Lösung" wieder beispielbar gemacht. Dazu wurden über dem Orchestergraben und den ersten Sitzreihen eine Behelfsbühne errichtet und die Wiederherstellungs-

arbeiten unter Ausklammerung der Hauptbühne auf das Zuschauerhaus beschränkt. Gründe für das Ausklammern der Hauptbühne waren einmal die finanziellen Gegebenheiten, die eine vollständige Wiederherstellung des Theaters einschließlich Bühnenmaschinerie mit Kosten von mehr als 100 Mio DM nicht zuließen, und zum anderen die Forderung der Staatsoper, die Hauptbühne - wie schon seit 1963 - weiterhin als Probebühne nutzen zu können. Der Bayer. Landtag genehmigte diese "Kleine Lösung" mit der Maßgabe, daß eine Kostensumme von 39,5 Mio DM (später erhöht auf 42,66 Mio DM einschließlich Gartensaal) nicht überschritten werden dürfe. Bereits vorher waren im Prinzregententheater aus Mitteln des laufenden Bauunterhalts freie Räume zu Proberäumen umgestaltet worden.

Die Errichtung der Behelfsbühne erforderte eine Reihe baulicher Maßnahmen, die als Provisorien betrachtet werden müssen:

- Auf einer Stahl-Tragekonstruktion wurden vor dem Eisernen Vorhang eine Behelfsszenenfläche eingebracht und der Orchestergraben und die ersten Stuhlreihen überbaut.
- Vor dem nicht mehr benutzbaren Eisernen Vorhang wurde eine Wand errichtet und in dieser für Kulissentransporte eine zweiflügelige, 2,25 m breite und 2,50 m hohe Tür eingebaut; an dieser Stelle wurde der Eisernen Vorhang ausgeschnitten.
- Auf beiden Seiten der Behelfsbühne wurden je zwei Stahlrohrgerüste, die jeweils durch eine Brücke verbunden sind, errichtet, um Scheinwerfer, Lautsprecher und Dekorationsteile aufzunehmen.
- Zwischen den historischen Beleuchtungskörpern wurden Traversen aufgehängt, an denen Bühnenscheinwerfer und Strahler befestigt sind.
- In den Logenbereich wurden technische Einrichtungen aufgenommen, deren Bedienung Türdurchbrüche erforderte.
- Für die Auftritte der Darsteller wurden links und rechts Proszeniumsverkleidungen und die Publikums-Eingangstüren I entfernt.
- Über der Behelfsbühne wurde eine Sprinkleranlage eingebaut.

Schon von Anfang an bestanden Zweifel, ob eine parallele Nutzung von Haupt- und Behelfsbühne ohne empfindliche gegenseitige Störung möglich sein werde, weil der Transportweg für die Dekorationen der Behelfsbühne über die Hauptbühne führt und großer Opernprobebetrieb auf der Hauptbühne eine entsprechende Schalldämmung erfordert. Diese Zweifel verstärkten sich, als Anfang 1984 entschieden wurde, das Prinzregententheater für die Dauer der Schließung des Residenztheaters als Hauptspielstätte des Staats-

schauspiels zur Verfügung zu stellen. In zwei schalltechnischen Gutachten vom 12. April und 16. Juli 1984 ist festgestellt, daß die akustische Trennung von Haupt- und Behelfsbühne nicht den geforderten Qualitätsansprüchen gerecht wird.

Im Mai 1985 begannen die Bauarbeiten; am 8. Januar 1988 wurde das Prinzregententheater wieder eröffnet. Seit Ende Januar 1988 benutzt die Staatsoper die Hauptbühne als Probebühne nicht mehr.

Nunmehr liegt ein Antrag auf weiteren Ausbau des Prinzregententheaters vor, der als "Schlichte Lösung" bezeichnet ist (geschätzte Kosten 32 Mio DM). Vorgesehen ist eine Bespielung der Hauptbühne mit einfacher Obermaschinerie sowie mit wenigen Versenkungen und Verzicht auf Hydraulik im Untermaschineriebereich. Die Kosten der Beseitigung der Behelfsbühne sind mit 350 000 DM veranschlagt.

Nach Meinung des ORH hätte bei der schon 1984 vorhersehbaren Unmöglichkeit paralleler Nutzung von Haupt- und Behelfsbühne ein Jahr vor Baubeginn die Zweckmäßigkeit einer Behelfsbühne im Zuschauerhaus in Frage gestellt werden müssen. Die Hauptbühne hätte unter Verzicht auf Bühnenmaschinerie, die auch die Behelfsbühne nicht hat, in die "Kleine Lösung" einbezogen werden können. Als zusätzliche Maßnahmen hätten im wesentlichen lediglich der Bühnenboden, die Portaltürme für die Beleuchtung und der Eiserner Vorhang erneuert sowie eine Sprinkleranlage eingebaut werden müssen. Dies hätte nach den Berechnungen des ORH 1,85 Mio DM gekostet. Von den bewilligten Mitteln waren 2,37 Mio DM nicht ausgeschöpft worden. Der zusätzliche Aufwand von 1,85 Mio DM wäre also von den bewilligten Gesamtkosten finanziell gedeckt gewesen. Außerdem wären bei einem Verzicht auf die Behelfsbühne Kosten von 415 000 DM nicht angefallen. Darin sind die Kosten der Sprinkleranlage über der Behelfsbühne (176 000 DM) sowie für die Arbeiten im Logenbereich und seitlich der Behelfsbühne noch nicht einmal enthalten. Mit den bewilligten Mitteln hätte also die Hauptbühne unter Verzicht auf Bühnentechnik im Rahmen der "Kleinen Lösung" bespielbar gemacht werden können. Die Gesamtkosten von 42,66 Mio DM wären auch dann nicht ausgeschöpft worden.

Mindestens die Kosten der Behelfsbühne von 415 000 DM und deren späterer Beseitigung von 350 000 DM, zusammen 765 000 DM, müssen als verloren angesehen werden, wenn - in welcher Form auch immer - die Wiederinstandsetzung des Prinzregententheaters fortgesetzt wird.

Die Verwaltung ist der Meinung, die Öffnung der Hauptbühne hätte über die vom ORH mit 1,85 Mio DM ermittelten Kosten hinaus erhebliche weitere Kosten erfordert, weil der Einbau eines Beleuchtungsstandes in der Decke des Zuschauerraumes unverzichtbar gewesen wäre und die Größe der Hauptbühne entsprechende maschinelle Hebevorrichtungen für Dekorationen und bemalte Prospekte nötig gemacht hätte. Dem ist entgegenzuhalten, daß ein Beleuchtungsstand in der Decke des Zuschauerraumes auch früher nicht vorhanden war und - jedenfalls im Rahmen einer behelfsmäßigen Bespielung - ebensowenig erforderlich gewesen wäre wie technische Einrichtungen, die auch jetzt auf der Behelfsbühne nicht vorhanden und bei entsprechender Gestaltung der Dekorationen entbehrlich sind. Im Gegenteil bereitet gerade die Behelfsbühne beim Transport der Dekorationen durch die kleine Tür in der vor dem Eisernen Vorhang errichteten Wand sowie bei der Einstellung der Beleuchtung für die einzelnen Vorstellungen außerordentliche Schwierigkeiten.

Die Verwaltung verweist weiter darauf, daß sich das Theater bei geöffneter Hauptbühne und geöffneten Seitennischen aus akustischen Gründen als Sprechtheater nicht eigne, was einer Öffnung der Hauptbühne hinderlich gewesen wäre. Dies erscheint dem ORH insofern nicht überzeugend, als

- die akustischen Probleme beim Sprechtheater schon seit dem Eröffnungsjahr 1901 bekannt waren, das Theater jedoch bis 1943 überwiegend als Schauspielbühne genutzt wurde, wobei mehrmals Maßnahmen zur Verbesserung der Akustik, insbesondere eine Verkleidung der Seitennischen, durchgeführt wurden,
- die künftige Bespielungskonzeption - unabhängig von der vorübergehenden Unterbringung des Staatsschauspiels während der Umbauzeit des Residenztheaters - auch auf Schauspielbetrieb ausgerichtet ist,
- im Zuge der Instandsetzungsarbeiten gleichwohl alle der Verbesserung der Akustik bei Sprechtheateraufführungen dienenden nachträglichen Einrichtungen entfernt wurden.

Nach Meinung des ORH würde eine unzureichende Eignung als Schauspielbühne die Wiederinstandsetzung des Prinzregententheaters für Theaterzwecke, vor allem aber die Öffnung der Hauptbühne im Rahmen der neuerdings betriebenen "Schlichten Lösung", grundsätzlich problematisch erscheinen lassen.

Die Verwaltung meint weiter, der Zeitraum von einem Jahr zwischen dem ersten schalltechnischen Gutachten (April 1984) und Baubeginn (Mai 1985) wäre für eine Planungsänderung zu kurz gewesen. Dies erscheint nicht

stichhaltig, weil die Änderungen keineswegs so schwerwiegend gewesen wären, daß sie in dieser Zeit nicht hätten bewerkstelligt werden können.

Schließlich verweist die Verwaltung auf die politischen Vorgaben, nach denen die "Kleine Lösung" keinesfalls ein Durchgangsstadium für eine "Große Lösung" darstellen durfte; eine Öffnung der Hauptbühne wäre als Grundstein zur "Großen Lösung" betrachtet und schon deshalb abgelehnt worden. Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade der jetzige Notbehelf weit mehr den Ruf nach weiteren Baumaßnahmen auslöst, als dies je der Fall hätte sein können, wenn bereits im Rahmen der "Kleinen Lösung" die Hauptbühne unter Verzicht auf technische Einrichtungen geöffnet und auf die Behelfseinrichtungen im Zuschauerraum verzichtet worden wäre.

40 Staatsoper

(Kap. 15 81)

40.1 Fehlbeträge

Die Staatsoper bewirtschaftet seit Jahren ihre Ausgabemittel nicht mehr so, daß sie zur Deckung aller Ausgaben ausreichen. Fehlbeträge konnten nur durch zusätzliche Mittel ausgeglichen werden. Für 1990 droht ein Fehlbetrag von mehr als 7 Mio DM.

Um Deckungslücken im Haushalt der Staatsoper zu schließen, wies das damals zuständige Staatsministerium für Unterricht und Kultus der Staatsoper im Jahr 1986 zusätzlich Bauunterhaltungsmittel des Landbauamts und gesperrte Mittel des Staatsschauspiels in Höhe von 485 000 DM zu. 1987 deckte das Staatsministerium einen Fehlbetrag von 685 000 DM durch Freigabe gesperrter Beträge. 1988 war ein Fehlbetrag gleichfalls nur durch Bauunterhaltungsmittel und Freigabe gesperrter Beträge vermeidbar. 1989 machte das Staatsministerium insgesamt 1 684 000 DM durch übertragene Mittel aus 1988, Verstärkungsmittel aus dem Baubereich und Freigabe gesperrter Mittel verfügbar, obwohl die Staatsoper zusätzlich 250 000 DM aus Kostümverkäufen eingenommen und 641 000 DM Spendenmittel aus früheren Jahren ausgegeben hatte. Darüber hinaus hatte sie in diesem Jahr 2,6 Mio DM Einnahmen aus einer Fernsehaufzeichnung erzielt, wodurch sich die Ausgabebefugnis um diesen Betrag erhöhte; die aus der Fernsehaufzeichnung geschuldeten Honorare (2 235 000 DM) zahlte sie allerdings erst 1990.

Im Haushaltsjahr 1990 droht ein Fehlbetrag von mehr als 7 Mio DM, weil der Haushalt durch diese Fernsehhonorare vorbelastet ist, wesentliche zusätzliche Mittel aus Kostümverkäufen und aus Spenden früherer Jahre nicht mehr

zur Verfügung stehen, das Nationaltheater wieder ganzjährig bespielt werden muß und bereits zu Jahresbeginn die Dispositionen über den Haushaltsansätzen lagen.

Die Staatsoper räumt diese Tatsachen ein, sieht aber die Ursache hierfür in den unzureichenden Haushaltsansätzen, die eine Darstellung des Musiktheaters in einer den größten Opernhäusern der Welt entsprechenden Ranghöhe nicht mehr zuließen. Einziger Ausweg sei eine Erhöhung der Eintrittspreise.

Der ORH ist der Meinung, daß auch die Staatsoper an die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers gebunden ist und ausgabewirksame Maßnahmen nur im Rahmen der verfügbaren Mittel treffen darf. Fehlbeträge in der sich nunmehr abzeichnenden Höhe entsprechen nicht mehr einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung. Der ORH hält daher energische Vorkehrungen für erforderlich, damit die Staatsoper für die nächsten Spielzeiten zu einem vertretbaren Haushaltsgebaren zurückfindet.

40.2 Beschaffenheit der Dekorationen und Kostüme

Die hohen Ausstattungskosten werden von der Staatsoper auch damit begründet, daß die Ausstattungen längerfristig benötigt werden. Die Neuinszenierungen werden jedoch überwiegend vorzeitig abgesetzt. Ein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen ist dadurch nicht mehr gesichert.

Die vom ORH in der Vergangenheit mehrfach angesprochenen hohen Ausstattungskosten wurden seitens der Staatsoper u.a. damit begründet, daß die Ausstattungen einen langfristigen Gebrauch gewährleisten und mit entsprechenden Materialien gearbeitet sein müssen, was grundsätzlich insofern zutrifft, als die Staatsoper ständig ein Repertoire von etwa 60 Werken vorhält; bei jährlich etwa sieben Neuinszenierungen errechnet sich daraus eine durchschnittliche Lebensdauer einer Inszenierung von knapp zehn Jahren. Ein erheblicher Teil der seit 1982/1983 neu inszenierten Werke wurde jedoch entgegen den Erwartungen wesentlich früher abgesetzt; das Repertoire besteht zu einem nicht unwesentlichen Teil aus älteren Inszenierungen. Gerade die im ORH-Bericht 1987 (TNr. 30) wegen der Planungsmängel und der hohen Kosten angesprochenen Neuinszenierungen der Spielzeiten 1984/1985 und 1985/1986 waren am 1. April 1990 nahezu ausnahmslos nicht mehr auf dem Spielplan, was die Zweifel an einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis nachträglich bekräftigt.

Die Staatsoper geht zwar gleichfalls von einer Lebensdauer einer Inszenierung von zehn Jahren aus, sieht aber Realisierungsschwierigkeiten entweder im Werk selbst oder auch darin, daß eine Inszenierung u.U. nicht dem Publikumsgeschmack entspreche. Ein verbindlicher Aufführungszeitraum im Sinne eines Kosten-Nutzen-Verhältnisses könne niemals garantiert werden.

In einzelnen Fällen mag dies zutreffen. Bei der Vielzahl der zuerst mit hohen Kosten inszenierten, dann aber vorzeitig abgesetzten Werke besteht jedoch kein angemessenes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen mehr.

40.3 "Ariadne auf Naxos" zu spielen nach dem "Bürger als Edelmann" des Molière (Urfassung 1912)

Im Rahmen der für die Opernfestspiele 1987 geplanten, aber wenige Tage vor dem Premierentermin abgesetzten Neuinszenierung im Cuvilliéstheater entstanden der Staatsoper direkte Kosten für Darsteller und das Regieteam von 518 000 DM. Die Vorbereitungen waren von zahlreichen Schwierigkeiten begleitet, die einen frühzeitigen Abbruch erfordert hätten. Dadurch hätten die Kosten weitgehend vermieden werden können.

Schon bei der Rechnungsprüfung 1985 und 1986 hatte der ORH den Regievertrag vom 17. Juli 1986 über die für den 23. Juli 1987 geplante Neuinszenierung angesprochen, weil sich darin die Staatsoper gegenüber dem Regisseur jeglicher Direktionsrechte der Bühnenleitung begeben hatte. Die Staatsoper rechtfertigte den Vertrag damit, daß bei diesem Regisseur nicht mit üblichen Maßstäben gerechnet werden könne, weil er zu den eigenwilligsten, aber auch zu den größten deutschen Opern- und Schauspielregisseuren gehöre. Die Premiere wurde am 21. Juli 1987 abgesetzt. Die Gasthonorare von 518 000 DM waren verloren. Die Kostüme wurden zum Teil anderweitig verwertet. Die Dekorationen lagern noch in den Magazinen; sie sollen demnächst an ein anderes Theater verkauft werden.

Eine Untersuchung der Begleitumstände dieser Produktion ergab:

Lange vor Abschluß des Regievertrags war bekannt, daß die Mailänder Scala mit demselben Regisseur an einer Neuproduktion wegen Besetzungsfragen gescheitert war. Ähnliche Schwierigkeiten zeichneten sich im Vorfeld der Münchener Produktion ab, weil der Regisseur vom Typ her Sänger forderte, die den gesanglichen Schwierigkeiten nicht gewachsen waren, und er selbst schon am 30. Juni 1985 die Befürchtung äußerte, die Produktion werde enden wie an der Mailänder Scala. Schließlich wurde im März 1987 nach der Verpflichtung der Sänger Einvernehmen darüber erzielt, den Opernteil

"Ariadne" abweichend vom Regievertrag entfallen zu lassen und nur den Schauspielteil "Der Bürger als Edelmann" mit der Zwischenmusik von Richard Strauss aufzuführen. Über eine Verringerung des Regiehonorars von 80 000 DM wurde trotz der erheblichen Verkürzung der Gesamtproduktion nicht verhandelt.

Da der Regisseur sowohl mit dem Verwaltungs- als auch mit dem Betriebsdirektor eine Zusammenarbeit ablehnte, beauftragte die Staatsoper einen in der Schweiz lebenden Mitarbeiter des Regisseurs (Honorar 7 410 DM), die Vertragsverhandlungen mit den Schauspielern zu führen. Dies wurde von der Staatsoper hingenommen, weil nach ihrer Meinung keine ihrer Abteilungen für eine Verbindung zu Schauspielern Unterstützung hätte geben können. Dem ORH erscheint dies wenig stichhaltig, weil Sprechrollen in etlichen Opernwerken durch das künstlerische Betriebsbüro besetzt werden. Im übrigen hätte insoweit auch eine Mithilfe des Staatsschauspiels erbeten werden können.

Weitere Störfaktoren für die Produktion waren, daß der Regisseur

- den Vertragsabschluß von der genauen Kenntnis der Besetzung abhängig machte, seinerseits aber keinen Ausstatter hatte (ein solcher wurde erst im Dezember 1986 gefunden),
- nur einen inhaltlich weitgehend an seinen Wünschen orientierten Vertrag akzeptierte, den die Staatsoper dann trotz der erheblichen Bedenken der Verwaltung auch schloß.

Erhebliche Termenschwierigkeiten traten bei der Bühnentechnik und in der Kostümabteilung auf, weil die Entwürfe den Abteilungen viel zu spät zugehen.

Im Januar 1987 kritisierte der Regisseur, daß die Schauspieler-Verträge noch nicht unterschrieben waren. Tatsächlich hatte die Verwaltung diese Verträge zurückgehalten, um die Staatsoper vor Schadenersatzforderungen zu bewahren; wegen Fehlens eines Ausstatters erschien ihr die Produktion gefährdet. Nach weiterem Schriftwechsel riet der Direktor für den musikalischen Bereich Ende Februar 1987 erfolglos zu einem Abbruch der Produktion.

Am 28. März 1987 wurde im Einvernehmen mit dem Regisseur entschieden, daß das nur für die Zwischenmusik tätige Orchester auf dem hinteren Teil der Bühne plazierte wird; da der Orchestergraben deshalb nicht benötigt wurde, verkaufte die Kasse die dadurch gewonnenen zusätzlichen Plätze. Im Juni

1987 beanspruchte der Regisseur gleichwohl den Orchestergraben, worauf die Staatsoper über die Presse eine Kartenrückrufaktion mit dem Ziel startete, die bereits verkauften Karten umzutauschen.

Etwa zehn Tage vor der Premiere verließ der Hauptdarsteller entnervt die Proben und reiste ab.

Nachdem der Regisseur mitgeteilt hatte, er sei mit Verschiebungsvorschlägen nicht einverstanden und sehe seinen Vertrag als beendet an, ließ er am 7. August 1987 ein Abhilfegesuch über sein Resthonorar (zwei Drittel) einreichen, das daraufhin bezahlt wurde.

Später bemühte sich die Staatsoper um eine Vollendung der Produktion, worauf der Regisseur jedoch zunächst nicht einging. Am 17. Oktober 1988 fand ein letztes Gespräch statt, in dem der Regisseur für eine weitere Arbeit wieder Bedingungen setzte, an denen die Produktion bereits gescheitert war.

Nach Meinung des ORH hätte bei den ungünstigen Voraussetzungen die Produktion rechtzeitig abgebrochen werden müssen. Durch einen Abbruch der Produktion, spätestens bei der Entscheidung über den Wegfall des Opernteils, hätten die Kosten weitgehend vermieden werden können.

Die Staatsoper führt das Scheitern der Produktion ausschließlich auf das Ausscheiden des Hauptdarstellers zurück. Nach ihrer Meinung haben Schwierigkeiten bei der Vorbereitung Nachrang gegenüber dem Ziel, ein geplantes Werk in höchster Qualität darzustellen. Solange der verpflichtete Regisseur bereit gewesen sei, die Produktion - wenn auch unter höchsten Auflagen - durchzuführen, habe ein Verzicht auf die Produktion ausscheiden müssen.

Fraglich erscheint dem ORH, inwiefern die Produktion nach dem Wegfall des Opernteils noch dem Zweck hätte dienen können, das gesamte Bühnenschaffen von Richard Strauss vorzustellen, zumal "Ariadne auf Naxos" in der Fassung von 1916 ohnehin auf dem Spielplan war, die Zwischenmusik von Richard Strauss zum Schauspielteil vom Staatsorchester gleichfalls erarbeitet und aufgeführt worden war und der Staatsoper die Besetzung der Schauspielerrollen aus eigener Kraft nicht lösbar erschien. Die Staatsoper äußerte hierzu, sie habe sich zum Wegfall des Opernteils nicht ungerne entschlossen, weil dadurch eine Dublette zu "Ariadne auf Naxos" vermieden wurde. Im Rahmen des Gesamtzyklus sei "Der Bürger als Edelmann" aber durchaus wichtig

gewesen. Eine konzertante Aufführung der Orchestersuite hätte nicht den künstlerischen Vorstellungen der Bühnenleitung entsprochen.

Der ORH gibt diese künstlerischen Äußerungen ohne eigene Wertung wieder, ist aber grundsätzlich der Meinung, daß bei der Vorbereitung von Neuinszenierungen die Direktionsrechte der Bühnenleitung in weit stärkerem Maß ausgeübt werden sollten als vorstehend dargestellt, wenn ein führendes Opernhaus nicht zum unkontrollierbaren Freiraum für vereinzelt tätige Gäste werden soll.

40.4 Aufführungen "Fürst Igor" in der Olympiahalle

Die Staatsoper mietete für 640 000 DM die Olympiahalle mit 8800 Tribünenplätzen und führte 1989 elf Vorstellungen der Oper "Fürst Igor" auf. Infolge Verringerung des Fassungsvermögens auf 3324 Plätze und durch zusätzliche Ausgaben vor allem für Beleuchtung wurden die Einnahmen aus dem Kartenverkauf von 1,3 Mio DM durch die Hallenkosten von 1,25 Mio DM fast völlig aufgezehrt. Die weiteren direkten Kosten für die Inszenierung und die Vorstellungen von 1,74 Mio DM blieben ungedeckt und vergrößerten das Defizit der Staatsoper.

Wegen der Schließung des Nationaltheaters vom Beginn der Spielzeit 1988/1989 bis 8. April 1989 mietete die Staatsoper die Olympiahalle mit 8 800 Tribünenplätzen¹⁾ an, in der insgesamt 14 Vorstellungen (neunmal "Fürst Igor", fünfmal ein mehrteiliger Ballettabend) stattfinden sollten. Im August 1987 leitete die Vermieterin der Staatsoper einen Mietvertragsentwurf für die Zeit vom 14. Februar mit 18. März 1989 zu (Mietzins täglich 20 000 DM), den die Staatsoper dem Staatsministerium mit der Bitte vorlegte, die Genehmigung in Aussicht zu stellen.

Im Mai 1988 teilte die Vermieterin mit, es werde zeitliche Kollisionen mit der Nachmieterin geben, die eine für den 22. März 1989 terminierte Veranstaltung ab 16. März 1989 vorbereiten müsse. Die Verwaltung der Staatsoper hielt hierzu fest, daß nach dem - noch nicht unterzeichneten - Mietvertrag der Staatsoper die Hallennutzung bis 18. März zustehe. Durch eine Verkürzung der Mietzeit müßten drei Vorstellungen (eine Oper, zwei Ballette) ausfallen. Beim Ausfall einer Opernvorstellung müßten zahlreiche Künstler ausbezahlt werden. Durch den Ausfall der Ballettvorstellungen werde die ganze Ballettproduktion unwirtschaftlich. Die Kosten für beide Projekte steuerten inzwischen auf 2 Mio DM zu und seien kaum mehr zu bewältigen. Am 13. Juni 1988 wurde das Ballett abgesetzt.

1) Weitere 2 200 Sitzplätze bei Bestuhlung der Arena bleiben hierbei außer Betracht.

Im Juli 1988 beklagte der Bühnenbildner, er arbeite zwar seit Februar an den Entwürfen für "Fürst Igor", habe bisher aber weder einen formellen Auftrag noch exakte Daten über die Zahl der Zuschauerplätze erhalten. Er gehe von 3 300 Plätzen aus; sollte diese Zahl wesentlich erhöht werden, was bei anderen Projekten dieser Art (London, Zürich) durchaus üblich sei, müsse er von vorn beginnen, weil dann die Spielfläche um 90 Grad gedreht werden müßte.

Am 9. August 1988 übersandte das Staatsministerium den Haushaltsentwurf für 1989/1990 und bat die Staatsoper um eigenverantwortliche Prüfung, ob und inwieweit die Bespielung der Olympiahalle finanziell gesichert sei. Von beträchtlichen Zusatzkosten für Beleuchtung und Ausstattungsmaterialien sei bei der Grundsatzentscheidung für das Projekt nicht die Rede gewesen; es wäre nicht gefördert worden, wenn die Kosten bekannt gewesen wären.

Der Mietvertrag wurde seitens der Staatsoper erst am 23. Februar 1989 für 32 Belegungstage und demgemäß einen Mietzins von 640 000 DM unterzeichnet, der auch gezahlt wurde. Die Staatsoper führte elf Vorstellungen "Fürst Igor" durch (letzte Vorstellung am 16. März), die bei 3 324 Plätzen Einnahmen von 1 295 000 DM erbrachten. Das Werk wurde später zwar ins Nationaltheater übernommen, dort jedoch nach vier Vorstellungen endgültig abgesetzt. Den Einnahmen standen Ausgaben für die Halle von 1 248 000 DM (darunter 415 000 DM für Beleuchtung) sowie 1 741 000 DM für Inszenierung, Ausstattung und Vorstellungen gegenüber, zusammen 2 989 000 DM.

Ein Mietpreis von täglich 20 000 DM mag bei einem Fassungsvermögen von 8 800 Besuchern zwar angemessen sein, doch hätte bei Hinnahme dieses Preises das vorhandene Platzangebot weit stärker genutzt werden sollen. Nach Meinung des ORH war die Unwirtschaftlichkeit vorprogrammiert, als das Fassungsvermögen des Mietobjekts durch Abdeckung des überwiegenden Teils des Zuschauerraumes von 8 800 auf 3 324 Plätze verringert wurde. Hierdurch standen dem Gesamtangebot von $3\,324 \times 11 = 36\,564$ Plätzen Hallenkosten von 1 248 000 DM oder 34,13 DM je Platz gegenüber, wodurch die Gesamteinnahmen von 1 295 000 DM fast völlig aufgezehrt wurden.

Nach der Darstellung der Staatsoper kann es bei einem solchen Experiment keine Zurückstellung künstlerischer Bedenken geben. Eine Halle mit 8 800 Plätzen hätte weder gefüllt noch aus künstlerischen und technisch-wirtschaftlichen Gründen bespielt werden können. Die sehr schwierigen akustischen Verhältnisse hätten dann eine Beschallungsanlage mit Mietkosten von

weit über 1 Mio DM erfordert; die weiter entfernt Sitzenden hätten die Darsteller auf der Bühne nur noch als Pünktchen ausmachen können. Die Verringerung des Platzangebots habe nur dem Bestreben gedient, dem Publikum zufriedenstellende künstlerische Leistungen zu bieten. Die hohen Beleuchtungskosten seien erst bei der Ausarbeitung des Bühnenbilds erkennbar geworden, weil die von der Vermieterin gestellten Beleuchtungsanlagen zwar für Sportveranstaltungen, nicht aber für Bühnenaufführungen geeignet sind. Die hohen Kosten für Ausstattungsmaterialien von 448 000 DM seien bei der Größe der Halle und der Vielzahl der Kostüme (597) das unvermeidliche Minimum gewesen. Die Kostüme seien ohnehin zu einem wesentlichen Teil aus dem Fundus genommen worden. Sowohl Regisseur als auch Bühnenbildner hätten die Absicht gehabt, das Unternehmen vorzeitig zu verlassen, nachdem ihre ursprünglichen Vorstellungen als finanziell nicht realisierbar abgelehnt worden seien.

Dem ist entgegenzuhalten, daß den Vorstellungsbesuchern klar sein mußte, daß die Olympiahalle optisch und akustisch dem Nationaltheater nicht gleichgesetzt werden kann. Schon deshalb erscheinen die hohen Beleuchtungskosten und die Überlegungen über eine Beschallungsanlage für mehr als 1 Mio DM Miete wirtschaftlich überzogen. Dies gilt auch für die Ausstattungsmaterialien. Daß von weiter entfernt Sitzenden die Akteure nur kleiner wahrgenommen werden können, wird im Übrigen üblicherweise durch Theatergläser ausgeglichen. Ob die Halle mit "Fürst Igor" hätte gefüllt werden können, kann dahingestellt bleiben, weil die Staatsoper bei der Werkwahl freie Hand hatte und die Opernliteratur durchaus publikumswirkzamere Werke als "Fürst Igor" aufweist.

Der absolute Vorrang des künstlerischen Anspruchs gegenüber wirtschaftlichen Überlegungen würde Bühnen-Großveranstaltungen wie beispielsweise allsommerlich in der Arena von Verona generell ausschließen. Demgegenüber hat die Staatsoper die wirtschaftlichen Gesichtspunkte vernachlässigt. Sie wollte, wie gegenüber der Presse in der Spielplanvorstellung für 1988/1989 dargelegt, die Behelfsspielstätte Olympiahalle durch Verringerung des Platzangebots "sportlich entwerten und künstlerisch aufwerten".

40.5 Anmietung der Kleinen Olympiahalle für Orchesterproben

Für die Anmietung eines Orchesterproberaumes wurden 200 000 DM ausgegeben. Das Staatsorchester hielt den Raum für ungeeignet und lehnte nach wenigen Proben den Raum ab.

Durch die Wiedereröffnung des Prinzregententheaters verlor die Staatsoper die bis dahin für Bühnenproben genutzte Hauptbühne des Prinzregenten-

theaters (vgl. TNr. 39); sie erhielt dort die ehemalige Montagehalle (Lichthof), die nach Meinung der Staatsoper jedoch im wesentlichen nur für (chorlose) Ensemble-Proben geeignet ist. Für die Proben des Staatsorchesters war im Prinzregententheater anstelle des Gartensaales der ehemalige große Malersaal verfügbar gemacht worden. Dieser wurde dem Orchester allerdings wieder dadurch entzogen, daß Bühnenproben von dem als unzureichend empfundenen Lichthof in den Orchesterproberaum verlegt wurden.

Bei der Suche nach Probemöglichkeiten für das Orchester stieß die Staatsoper auf die Kleine Olympiahalle. Bei einer ersten Kontaktaufnahme mit der Vermieterin im Juli 1987 wurde die akustische Eignung geprüft. Eine Anmietung war jedoch erst ab 1. Januar 1989 mit der Einschränkung möglich, daß die Halle für jeweils vier Wochen im Frühjahr und Herbst nicht zur Verfügung steht. Am 18. Januar 1989 führte die Staatsoper in der Halle eine große Probe mit Orchester, Chor und Solisten durch. Im Rahmen einer weiteren Eignungsprüfung am 19. Januar 1989 forderte die Bühnenleitung etliche Maßnahmen, die die Oper 51 000 DM kosteten. Am 23. Februar 1989 wurde die Halle mit den genannten zeitlichen Einschränkungen für einen Jahresmietzins von 150 000 DM angemietet. Die Halle wurde für insgesamt sieben Orchesterproben genutzt. Das Orchester lehnte weitere Proben in der nach seiner Meinung ungeeigneten Halle ab, weshalb die Staatsoper sie ab Oktober 1989 dem Staatsschauspiel zur Verfügung stellte, das jedoch zu einer eigenen Anmietung keinen Anlaß gehabt hätte. Auch etliche andere Nutzungen durch die Staatsoper hätten andernorts durchgeführt werden können. Das Mietverhältnis endete am 31. Dezember 1989.

Die Staatsoper führt hierzu aus, es sei unmöglich, in der Halle eine Orchesterprobe durchzuführen. Ein naturwissenschaftlich nachweisbarer Grund hierfür sei bis heute nicht zu finden. Bei der Anmietung sei dies nicht erkennbar gewesen. Die Vermieterin sei mit einer vorzeitigen Beendigung des Mietverhältnisses nicht einverstanden gewesen.

Für den ORH ist unverständlich, daß die dargestellten Rummängel nicht spätestens am 18. Januar 1989 bei der großen Probe erkennbar wurden.

Dem Gesamtaufwand von über 200 000 DM steht im wesentlichen eine Nutzung für sieben Orchesterproben gegenüber, die bei entsprechender Disposition auch im Prinzregententheater hätten stattfinden können.

40.6 Japan-Gastspiel 1988

Bei dem Japan-Gastspiel vom 13. November bis 13. Dezember 1988 leistete die Staatsoper vermeidbare Zahlungen von etwa 900 000 DM.

In der Zeit vom 13. November bis 13. Dezember 1988 gastierte die Staatsoper an insgesamt 27 Tagen mit sechs Programmen in fünf Orten in Japan. Nach dem Vertrag stellte und bezahlte die Staatsoper

- das Ensemble (maximal 426 Personen) einschließlich der Transportkosten,
- Dekorationen und Kostüme einschließlich der Transportkosten für Kostüme und Instrumente, ferner das Aufführungsmaterial.

Der japanische Vertragspartner stellte und bezahlte

- der Staatsoper ein Pauschalhonorar von 2 990 000 DM und 150 DM je angefangenen Tag des Aufenthalts in Japan,
- die spielfertigen Häuser, Ergänzungspersonal, Zusatzchor, Statisten und Tänzer sowie sechs Dolmetscher,
- die Hotels in Japan (160 Einzelzimmer, einige Suiten, Rest Doppelzimmer),
- alle Transporte innerhalb Japans sowie den Transport der Dekorationen nach Japan und zurück,
- die Urheberrechte sowie Werbung und Öffentlichkeitsarbeit in Japan.

Das Staatsministerium wies am 9. März 1988 2 640 000 DM Haushaltsmittel für die Durchführung des Gastspiels zu.

- 40.6.1** Am 2. Mai 1988 teilte die Staatsoper den festangestellten Reiseteilnehmern mit, daß sie bei Übernachtung in einem Einzelzimmer ein Tagegeld von 140 DM und bei Übernachtung in einem Doppelzimmer zusammen mit einem anderen Mitglied zusätzlich 50 DM erhalten werden. Entsprechend dieser Zusage wurden 2 056 000 DM gezahlt. Nach den Reisekostenbestimmungen hätte das Tagegeld bei Zugrundelegung der Reisekostenstufe B (hierunter fiel der weit überwiegende Teil der Reisegruppe) 81 DM betragen. Für die Übernachtung in Doppelzimmern durfte nach einer einschlägigen Regelung des Staatsministeriums eine Sonderzahlung gewährt werden (46 DM, bezogen auf die Reisekostenstufe B). Die darüber hinausgehenden Zahlungen der Staatsoper betragen 794 000 DM.

Die Staatsoper weist darauf hin, daß auch andere Bühnen bei Gastspielen in Japan höhere Tagegelder gezahlt hätten. Sie rechtfertigt die Zahlungen damit, daß dem Personal und dem Personalrat schon vorher der mit der japa-

nischen Seite vereinbarte Tagegeldsatz bekannt gewesen sei, weshalb sie die volle Weitergabe dieses Satzes habe hinnehmen müssen. Der japanische Vertragspartner hätte diesen Satz nicht gezahlt, wenn er nicht an das Personal weitergegeben worden wäre. Das Staatsministerium folgert daraus, daß bei Nichtweitergabe höherer Tagegelder an das Personal nur ein insgesamt geringeres Entgelt des japanischen Vertragspartners erzielbar gewesen wäre. Dies wäre nur zu Lasten der Reisetilnehmer gegangen, ohne daß der Freistaat Bayern hiervon einen Nutzen gehabt hätte.

Der ORH hält dies nicht für Überzeugend. Für einen Vertragspartner ist regelmäßig entscheidend, was er insgesamt für ein Gastspiel zu zahlen hat. Ob dies in Form eines entsprechend höheren Pauschalhonorars oder in Form überhöhter Tagegelder für die Reisetilnehmer geschieht, spielt hierbei eine untergeordnete Rolle, so daß es bei dem Japan-Gastspiel hätte möglich sein müssen, statt der höheren Tagegelder ein entsprechend erhöhtes Pauschalhonorar zu vereinbaren.

- 40.6.2** Die Vergütungen für die Bereitschaft zur Übernachtung in Doppelzimmern erhielten auch Ehepaare. Hierfür wurden 23 000 DM ausgegeben.

Die Staatsoper begründet die Zahlungen an Ehepaare mit dem Hinweis, daß zahlreichen in eheähnlichen Verhältnissen lebenden Reisetilnehmern die Doppelzimmerabgeltung nicht verweigert werden konnte und Ehepaare demgegenüber grob benachteiligt gewesen wären.

- 40.6.3** Mit einzelnen Sängern wurden für die Auftritte in Japan höhere Gagen als für Auftritte in München vereinbart. In einem Fall wurde die Vorstellungsvergütung von 18 000 DM auf 24 000 DM und entsprechend die Gesamtvergütung für elf Vorstellungen auf 264 000 DM angehoben, in einem anderen Fall die Vorstellungsvergütung von 15 500 DM auf 18 000 DM bzw. 24 000 DM, die Gesamtvergütung für zehn Vorstellungen auf 198 000 DM.

Die Staatsoper begründet die höheren Gagen damit, daß den Gastsängern in Japan lediglich die Unterkunft gestellt, nicht aber Aufenthaltsentschädigungen gezahlt wurden, wozu der ORH allerdings anmerkt, daß für Auftritte in München neben den Honoraren weder Unterkunft noch Aufenthaltsentschädigung gezahlt wird. Das Staatsministerium führt aus, die höheren Gagen seien auch mit der Begründung gefordert und gezahlt worden, daß den Sängern während der langen Abwesenheit in Europa wesentlich größere Verdienstmöglichkeiten entgingen.

Dem hält der ORH entgegen, daß in den genannten Fällen auch die für Auftritte in München vereinbarten Gagen für das einmonatige Japangastspiel 198 000 DM bzw. 155 000 DM betragen hätten.

- 40.6.4** Für eine Wagner-Gala wurden zehn Sänger für 95 500 DM herangezogen, wobei einzelne Fächer doppelt besetzt wurden; trotz der geringen Beanspruchung der einzelnen Sänger wurden überwiegend die vollen Vorstellungsvergütungen gezahlt.

Die Staatsoper rechtfertigt die Vielzahl der Weltspitzensänger mit einem Wunsch des japanischen Veranstalters. Diese Sänger seien in der Regel nicht bereit, ihre Gagen nach der Dauer des Auftritts zu richten.

Der ORH hält dem entgegen, daß die Festlegung der Besetzung in die Zuständigkeit der Staatsoper fiel und darüber hinausgehende Wünsche eines Veranstalters nur dann Berücksichtigung finden können, wenn hierfür die Zusatzkosten von ihm gezahlt werden.

40.7 Gagen gastierender Künstler

Die frei vereinbarten Gagen der Gesangssolisten, Regisseure, Ausstatter und Dirigenten haben sich im Zeitraum von 1976 bis 1986 verdoppelt. Dies galt nicht nur bei den wenigen sogenannten Weltstars, sondern gleichermaßen bei anderen Künstlern, denen der größere Teil der Gesamtausgaben zufließt. Die Entwicklung hat sich in den letzten Jahren fortgesetzt. Für 1990 ist bereits mit fast 20 Mio DM allein an Sängerhonoraren zu rechnen.

Der ORH hat festgestellt, daß sich die frei vereinbarten Gagen der Gesangssolisten, Regisseure, Ausstatter und Dirigenten von 1976 bis 1986 verdoppelt haben. Die Gagensteigerungen betragen in der Regel volle tausend DM; Zwischenbeträge wurden so gut wie nie vereinbart. Die Gründe für diese Entwicklung sieht der ORH u.a. darin, daß

- die Mehrzahl der Künstler auch dann noch durch private Vermittler vertreten wird, wenn die Vertragsbeziehungen zur Bühne bereits viele Jahre andauern,
- die Bühnenleitungen den Regieteams häufig Besetzungsrechte zugestehen, die den Verhandlungsspielraum bei den Sängerverpflichtungen naturgemäß einengen,
- die Staatsoper zunehmend kleine und mittlere Partien hochrangig besetzt, wodurch das ohnehin knappe Angebot an Spitzensängern weiter verringert

und die Gagenentwicklung zusätzlich beschleunigt wird; trotz der geringeren Beanspruchung wird in solchen Fällen das für große Partien vereinbarte Honorar gezahlt.

Die Staatsoper stimmte bereits 1988 den Feststellungen über die Gagenentwicklung zu und bezeichnete diese als eine der gefährlichsten und schwierigsten Situationen aller Opernhäuser, die aber weder von Kopfschütteln noch von berechtigten Vorschlägen und Feststellungen der Rechnungshöfe beeinflusst werde.

Nach wie vor lassen sich entschiedene Verhandlungen zur Begrenzung der Ausgaben nicht feststellen. Für 1990 ist sogar mit fast 20 Mio DM allein an Sängerronoraren zu rechnen (1975: 6,5 Mio DM, 1985: 12,9 Mio DM).

Die Beurteilung der Angemessenheit einer Künstlergage ist sicher schwierig. Gleichwohl gibt es Anhaltspunkte dafür, daß die von der Staatsoper gezahlten Gagen sehr hoch sind. Dies läßt sich auch anhand des nachstehenden Beispiels verdeutlichen:

In einem Presseinterview äußerte der Staatsoperndirektor, das Staatsorchester führe zu Recht Klage darüber, daß zu wenig qualifizierte Dirigenten am Pult stehen. Oft sei, wer da im Graben erscheine, der Staatsoper nicht würdig. Vielen fehle es am wirklichen Rüstzeug von unten. Der ORH stellt hierzu fest, daß die Staatsoper 1989 1,68 Mio DM für Gastdirigenten ausgab und daß die einzelne Abendgage wenigstens 6000 DM betrug, woraus folgt, daß mit wenigstens 6000 DM je Abend auch diejenigen Dirigenten honoriert wurden, für die das Qualitätsurteil des Staatsoperndirektors zutrifft.

Der ORH hält das Instrumentarium der Bühnenleitungen für ausreichend, übersetzte Forderungen zumindest derjenigen Künstler abzuwehren, deren Nichtauftreten beim Publikum weitgehend unbemerkt bleibt bzw. bei deren Auftreten das Publikum höhere Eintrittspreise nicht verstünde.

Die Staatsoper führt hierzu aus, die Entwicklung in München sei nicht anders als an vergleichbaren großen Häusern, die denselben Sachzwängen und Pressionen ausgesetzt seien. Es würden sehr wohl harte Verhandlungen mit Künstlern und Agenten geführt, nur sei dies den Akten nicht zu entnehmen. Im Vergleich liege die Staatsoper keineswegs schlecht; sie zahle in vielen Fällen sogar weniger als andere Bühnen. Die Zeit der Gagananhebungen um volle tausend DM je Abend sei vorbei. Allerdings könne sich die Staatsoper

den internationalen Entwicklungen nicht verschließen, weil es einem Künstler nicht vermittelbar sei, daß er in München zu einem geringeren Honorar singen solle als anderswo. Würde die Staatsoper nicht mitziehen, wäre ein auch für das Publikum spürbarer Qualitätsverlust die Folge. In einigen Fällen sei sogar auf eine weitere Tätigkeit von Künstlern verzichtet worden, doch sei es dem Publikum schwer verständlich zu machen, warum diese Künstler an anderen Häusern, nicht aber in München sängen. Die Angriffe gegen die Staatsoper über den ungenügenden Einsatz sogenannter Stars häuften sich; sie sei aber nicht bereit, die geforderten gigantischen Honorare zu zahlen, ohne selbst die Eintrittspreise bestimmen zu können.

Die Besetzung kleinerer und mittlerer Partien durch hochrangige Sänger sei ein künstlerisches Merkmal der Staatsoper; die Darstellung solcher Partien rechtfertige keine Verringerung des Honorars, weil der Künstler den Abend im Rahmen seiner Gesamtauftrittsmöglichkeiten sehe und sonst in einem anderen Haus singen würde. Die Agenturen würden auf Wunsch der Künstler eingeschaltet, die es ablehnten, sich mit Terminen zu befassen. Es sei nicht möglich, einerseits den Standard eines der Weltspitzenhäuser aufrechtzuerhalten, andererseits aber rückläufige Gagenentwicklungen von München aus einzuleiten. Dem schon jetzt hörbaren Vorwurf des künstlerischen Niedergangs der Staatsoper könne zwar bisher entgegengetreten werden, was jedoch nicht mehr möglich wäre, wenn aus finanziellen Gründen auf ein niedrigeres Niveau zurückgegriffen werden müßte. Das Instrumentarium der Bühnenleitungen zur Abwehr übersetzter Gagenforderungen reiche nicht aus.

Der ORH kann demgegenüber nur darauf hinweisen, daß eine Fortsetzung der bisherigen Gagenentwicklung an großen Opernhäusern zwangsläufig dazu führen muß, daß die Finanzierbarkeit der Kunstgattung "Oper" an diesen Häusern in Frage gestellt wird.

C . BAUWESEN

41 Städtebauförderung (Kap. 03 65)

Zur Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurden nach den Städtebauförderungsprogrammen des Freistaates Bayern von 1971 bis 1990 rd. 2,6 Milliarden DM an Bundes- und Landesmitteln bereitgestellt. Wie Einzelbeispiele zeigen, wurden die Mittel nicht immer wirtschaftlich verwendet. Die Bewirtschaftung der Ausgaben für Zuwendungen muß verbessert werden. Die Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen hinkt über zehn Jahre hinterher. Auch die Ausgleichsbeträge für Bodenwertsteigerungen sind bisher überwiegend nicht erhoben worden.

41.1 Allgemeines

Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zählen zu den großen kommunalen Schwerpunktaufgaben. Neben ihrer Zielsetzung, die historischen Ortskerne zu erhalten, die vorhandene Bausubstanz zu verbessern oder Wohn- und Gewerbegebiete zu sanieren, kommt ihnen auch eine große beschäftigungspolitische Bedeutung zu, weil diese Maßnahmen besonders arbeits-, aber vergleichsweise wenig kapitalintensiv sind.

Nach einer Verwaltungsvereinbarung nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zur Verfügung. Der Freistaat Bayern setzt im gleichen Umfang Landesmittel ein. Nach den im Haushalt eingeplanten Bundes- und Landesmitteln werden jährlich die Bund-Land-Städtebauförderungsprogramme des Freistaates Bayern erstellt. Derzeit sind an der Finanzierung der Bund mit 30 v.H., das Land mit $36 \frac{2}{3}$ v.H. und die Gemeinden mit einem Drittel beteiligt.

Außerdem gewährt der Freistaat Bayern, in Ergänzung des Bund-Länderprogrammes, vor allem für Maßnahmen kleinerer Gemeinden des ländlichen Raumes Zuwendungen nach einem eigenen Bayerischen Städtebauförderungsprogramm. Sie betragen im allgemeinen 50 v.H., bei finanzschwachen Gemeinden bis zu 60 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten.

41.1.1 Fördervolumen seit 1971

Von 1971 bis 1990 wurden nach den Bund-Land-Städtebauförderungsprogrammen und den Bayerischen Städtebauförderungsprogrammen insgesamt folgende Mittel bereitgestellt:

Städtebauförderung von 1971 bis 1990 Zahlenübersicht 1

	TDM	v.H.
Bund-Länder-Programm	2 373 410 ¹⁾	90
Bayer. Programm	270 325	10
insgesamt	2 643 735	100

1) darunter 49,5 v.H. Landesanteil

Die Mittel wurden entweder als Zuschuß oder als Darlehen ausgereicht.

Zu diesen Bundes- und Landesmitteln kommen noch die von den Gemeinden einzusetzenden Eigenmittel in Höhe von mindestens 33 1/3 v.H. beim Bund-Länderprogramm und 40 bis 50 v.H. beim Bayerischen Programm. Seit Beginn der Städtebauförderung im Jahre 1971 ergibt sich somit ein Gesamtvolumen für das Bund-Länderprogramm von rd. 3 560 Mio DM und für das Bayerische Programm von 405 Mio DM.

41.1.2 Anzahl der Maßnahmen

Mit den genannten Summen wurden bis 1990

nach dem Bund-Länder-Förderungsprogramm	383
und nach dem Bayerischen Förderungsprogramm	<u>561</u>
insgesamt	944

Maßnahmen gefördert. Dabei ist in den letzten Jahren die Zahl der Maßnahmen deutlich angestiegen. Nachfolgende Zahlenübersicht 2 zeigt die Entwicklung seit 1971.

Anzahl der Fördermaßnahmen
in den Städtebauförderungs-
programmen

Zahlenübersicht 2

Jahr	Bund-Länder- Programm	Bayer. Programm	Programme insgesamt
1971	60	-	60
1972	79	-	79
1973	90	-	90
1974	98	19	117
1975	104	32	136
1976	107	40	147
1977	114	49	163
1978	118	54	172
1979	128	65	193
1980	128	65	193
1981	128	115	243
1982	128	74	202
1983	138	110	248
1984	139	137	276
1985	144	191	335
1986	361	233	594
1987	362	302	664
1988	367	416	783
1989	372	479	851
1990	383	561	944

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 1989 und 1990 die Verwendung der bewilligten Städtebauförderungsmittel geprüft und dabei örtliche Erhebungen bei den Bewilligungsstellen zum Verfahrensablauf und bei den Zuwendungsempfängern zur Abrechnung von Einzelmaßnahmen vorgenommen. Dabei wurde folgendes festgestellt:

41.2 Abrechnung von Gesamtmaßnahmen und Einzelmaßnahmen

41.2.1 Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm

Die Abwicklung von Städtebauförderungsmaßnahmen dauert sehr lange. Von der förmlichen Festlegung eines Sanierungsgebietes über die Durchführung und Abrechnung der darin enthaltenen einzelnen Sanierungsmaßnahmen bis zur

Aufhebung der förmlichen Festlegung vergehen fast 20 Jahre. So waren nach dem Stand vom 18. Dezember 1989 von den seit 1971 im Rahmen des Bund-Länder-Städtebauförderungsprogrammes bisher geförderten 383 Maßnahmen nur 29 Gesamtmaßnahmen und 25 Teilmaßnahmen insoweit zu einem gewissen Abschluß gebracht, als sie im jeweiligen Förderprogramm als "ausfinanziert" oder "nicht fortgeführt" eingestuft wurden. Von den bis einschließlich 1990 bereitgestellten 2373 Mio DM Fördermitteln entfallen auf "ausfinanzierte und nicht fortgeführte" Maßnahmen nur 204 Mio DM (8,5 v.H.). Der Anteil der abgerechneten Maßnahmen ist noch wesentlich geringer. Von den seit 1971 bis 1990 geförderten 383 Maßnahmen waren nach dem Stand vom 18. Dezember 1989 nur 9 Maßnahmen (2,3 v.H.) mit förderfähigen Kosten von lediglich 6,9 Mio DM (0,2 v.H.) endgültig abgerechnet.

Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Zahlenübersicht:

**Bund-Länder-Städtebauförderprogramme:
1971 bis 1990** (Stand 18. Dezember 1989)

Zahlenübersicht 3

	Programme insgesamt	darunter			
		ausfinanziert bzw. nicht fortgeführt		abgerechnet	
			v.H.		v.H.
Zuwendungsfähige Kosten (Mio DM)	3 560	306	8,6	6,9	0,2
Zuwendungen Bund/Land (Mio DM)	2 373	204	8,6	4,6	0,2
Anzahl der Maßnahmen	383	54	14	9	2,3

41.2.2 Bayerisches Städtebauförderungsprogramm

Beim Bayerischen Städtebauförderungsprogramm, das im allgemeinen kleinere Maßnahmen enthält, wurden von bisher 561 (Stand 25. April 1990) geförderten Maßnahmen (Kostenvolumen förderfähige Kosten: 482,9 Mio DM) 219 Maßnahmen (förderfähige Kosten: 215,9 Mio DM) ausfinanziert, jedoch nur 41 Maßnahmen (förderfähige Kosten: 23,7 Mio DM) abgerechnet (vgl. nachfolgende Zahlenübersicht 4).

Bayer. Städtebauförderungsprogramm
(Stand 25. April 1989)

Zahlenübersicht 4

	Programme insgesamt	darunter			
		ausfinanziert		abgerechnet	
			v.H.		v.H.
Zuwendungsfähige Kosten (Mio DM)	482,9	223,6	46,3	23,7	4,9
Zuwendungen Land (Mio DM)	215,9	117,9	54,6	12,8	5,9
Anzahl der Maßnahmen	561	219	39,0	41	7,3

41.2.3 Die lange Zeitdauer der Abrechnung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist aus folgenden Gründen bedenklich:

a) Erhebung von Ausgleichsbeträgen

Nach § 154 Baugesetzbuch hat der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstückes zur Finanzierung der Sanierung einen Ausgleichsbetrag zu entrichten, der der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwertes seines Grundstücks entspricht. Die Ausgleichsbeträge sind nach den Städtebauförderungsrichtlinien zweckgebunden wieder für Sanierungsvorhaben einzusetzen.

Wegen der fehlenden Abrechnung, und weil die formellen Festlegungen von Sanierungsgebieten auch nach fast zwei Jahrzehnten noch nicht aufgehoben worden sind, wurden bisher - von einigen Ausnahmen abgesehen - keine Ausgleichsbeträge erhoben. Von der Möglichkeit, Ausgleichsbeträge vor Abschluß der Sanierung zu erheben, wurde nur selten Gebrauch gemacht. Der ORH verkennt nicht, daß die Ermittlung der Ausgleichsbeträge in der Praxis häufig mit Schwierigkeiten verbunden sein kann; er ist jedoch der Auffassung, daß hier ein großer Handlungsbedarf besteht und gerade wegen der Erhebung der Ausgleichsbeträge ein dringendes öffentliches Interesse vorhanden ist, Maßnahmen zeitgerecht abzurechnen.

b) Entscheidung über Darlehen oder Zuschüsse

Nach den Richtlinien wird erst im Rahmen der Schlußabrechnung endgültig entschieden, ob die ausgereichten Finanzhilfen als Darlehen oder als Zuschuß gewährt werden. Wenn die Schlußabrechnungen erst nach Jahrzeh-

ten durchgeführt werden, kann diese Entscheidung ebenfalls erst zu diesem späten Zeitpunkt endgültig getroffen werden. Dadurch können Zinsverluste für den Zuwendungsgeber entstehen, die sich wie die verspätete Erhebung der Ausgleichsbeträge nachteilig auf den Staatshaushalt auswirken können.

c) Verjährung von Ansprüchen

Schließlich führt die zu späte Abrechnung von einzelnen Bau- und Lieferleistungen dazu, daß Rückforderungsansprüche an Auftragnehmer verjähren.

Der ORH hält es deshalb für dringend geboten, Abrechnungen zeitnah zu erledigen. Er hält es nicht für vertretbar, daß Maßnahmen, die schon seit acht und mehr Jahren ausfinanziert sind bzw. nicht mehr fortgeführt wurden, noch nicht abgerechnet sind. Entscheidend kommt es darauf an, die Sanierungsgebiete von vornherein in überschaubarer Größe festzusetzen, um damit Abrechnungsprobleme zu vermeiden, die sich allein aus der Größe des Sanierungsgebietes ergeben. Außerdem ist darauf zu achten, daß entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorschriften abgeschlossene Einzelfälle zügig nach Fertigstellung und nicht erst nach Abschluß der Gesamtmaßnahme abgerechnet werden.

41.3 Verfahrensablauf bei Bewilligungsbehörden

Der ORH hat bei mehreren Bewilligungsbehörden den Verfahrensablauf bei der Bewilligung von Städtebauförderungsmitteln überprüft und dabei festgestellt, daß zwar die fachliche Beratung und Betreuung der Gemeinden trotz des großen Aufgabenanfalls im allgemeinen nicht zu beanstanden sind, jedoch die weitere Abwicklung des Verfahrens, insbesondere die Bewirtschaftung der Ausgaben für Zuwendungen und die Prüfung der Verwendungsnachweise, verbesserungsbedürftig sind.

41.3.1 Bewirtschaftung der Ausgaben für Zuwendungen

Die Regierungen führen auf unterschiedliche Art Übersichten über die Ausgaben für Zuwendungen. Wegen der Vielzahl der Einzelmaßnahmen - so hat der ORH beispielsweise innerhalb eines einzigen Sanierungsgebietes mehr als 200 Einzelvorhaben festgestellt - und der Besonderheit, daß hier auch zweckgebundene Einnahmen zu verwalten und Umschichtungen von Zuwendungen zwischen Einzelmaßnahmen möglich sind, ist es nicht einfach, die Bewirt-

schaftung der Ausgaben transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Hinzu kommt noch, daß Einzelbewilligungen für Fördermaßnahmen aus Programmen gewährt werden können, die schon Jahre zurückliegen. Außerdem waren in den Anfangsjahren die Fördermittel häufig pauschal und nicht auf Einzelmaßnahmen bezogen bewilligt worden. Der ORH konnte aufgrund dieser Übersichten den Ausgabenverlauf oftmals nicht nachvollziehen. Er hat festgestellt, daß das derzeitige Verfahren außerdem sehr zeitaufwendig ist. Die Verwaltung beabsichtigt, das Bewilligungsverfahren durch DV-Einsatz rationeller zu gestalten; sie hat zu diesem Zweck bereits vor Jahren eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der ORH hält es für geboten, zügig auf eine Verbesserung der Verfahrensabläufe hinzuwirken. Er weist darauf hin, daß die Bayerische Landesbodenkreditanstalt (Labo), der die Auszahlung, Verwaltung und ggf. Darlehenssicherung der staatlichen Städtebauförderungsmittel obliegt, seit Jahren DV-Verfahren einsetzt. Auch wenn bei diesen banktechnische Gesichtspunkte überwiegen mögen, hält es der ORH für angezeigt, die DV-Erfahrungen der Labo auch für die Regierungen nutzbar zu machen. Da die Labo ohnehin in die Abwicklung der Fördermaßnahmen stark eingebunden ist, regen wir an, in Zusammenarbeit mit der Labo gemeinsam ein Konzept für den DV-Einsatz für die Bewirtschaftung der Städtebauförderungsmittel zu erstellen, das die derzeit sehr unterschiedlichen Verfahren bei den einzelnen Regierungen ablöst und eine Abwicklung der Städtebauförderung nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet.

Die Oberste Baubehörde hat hierzu geantwortet, daß ein Entwurf der Fachvorgaben für den DV-Einsatz inzwischen erarbeitet worden sei. Derzeit würde die entwickelte DV-Anwendung im zuständigen Sachgebiet der Obersten Baubehörde getestet. Nach Abschluß der Dokumentation und des Freigabeverfahrens könne diese DV-Anwendung voraussichtlich 1991 den Regierungen zur Verfügung gestellt werden.

41.3.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierung

Für städtebauliche Einzelmaßnahmen und für Einzelmaßnahmen im Rahmen von Gesamtmaßnahmen sind nach den Richtlinien Einzelverwendungsnachweise zu erstellen. Die Regierungen und die von ihnen beauftragten Bauämter haben die Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Der ORH hat jedoch festgestellt, daß die Prüfung auch wenig umfangreicher Verwendungsnachweise mitunter mehrere Jahre dauerte, wie folgende Beispiele zeigen:

Dauer der Prüfung der Verwendungsnachweise

Zahlenübersicht 5

Maßnahme/Gesamtkosten laut Verwendungsnachweis (VN)	Vorlage des VN durch den Träger am	Prüfung des VN abgeschlossen bzw. Datum des Schlußbescheides	Zeitdauer der VN-Prüfung
Mietausfallentschädigung 6 600 DM	19.06.1985	05.02.1987	19 Monate
Umlegung und Verstärkung von Wasserleitungen 145 200 DM	21.04.1983	03.02.1987	45 Monate
Umlegung und Verstärkung von Wasserleitungen 413 400 DM	20.10.1983	05.05.1987	42 Monate
Abbruchmaßnahme 151 200 DM	18.07.1985	12.01.1987	18 Monate
Erschließungs- und Umzugs- maßnahmen 91 200 DM	16.08.1983	04.02.1987	41 Monate

Der ORH hat weiter festgestellt, daß die einzelnen Regierungen die Verwendungsnachweise nach unterschiedlichen Kriterien prüfen. So wird bei einzelnen Regierungen der Verwendungsnachweis im wesentlichen nur rechnerisch geprüft. Bei den Regierungen, bei denen auch eine baufachliche Prüfung stattfindet, werden zum Teil wesentliche Belege der Baurechnung nicht in die Prüfung einbezogen (z.B. Vergabeunterlagen).

Der ORH hält eine zeitnahe und zumindest in bedeutsamen Fällen auch baufachliche Prüfung der Verwendungsnachweise für notwendig. Soweit sich dabei die Regierungen auf Stichproben beschränken, müssen diese auf prüfungswürdige Tatbestände unter Beiziehung der einschlägigen Belege und Unterlagen gerichtet sein.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, daß sie zu wenig Personal habe, um alle Verfahrensschritte gleichmäßig gut zu betreuen. Sie habe daher die Priorität mehr bei der Betreuung neuer Maßnahmen gesehen und das vorhandene Personal dort schwerpunktmäßig eingesetzt.

Der ORH hält es jedoch auch für notwendig, daß die Verwaltung geeignete Maßnahmen für eine zügige Prüfung der Abrechnung ergreift. Andernfalls ist zu befürchten, daß angesichts der großen Zahl von Städtebauförderungsmaßnahmen in Zukunft eine ordnungsgemäße Abrechnung überhaupt nicht mehr mög-

lich ist. Zur Verbesserung dieser Situation hält dabei der ORH eine Straffung und Vereinfachung des Verfahrensablaufes für notwendig. So erwartet sich der ORH aus seinen Anregungen zur Bewirtschaftung von Ausgaben für Zuwendungen (TNR. 41.3.1) langfristig freie Arbeitskapazitäten, die zur Prüfung von Abrechnungen eingesetzt werden könnten.

Darüber hinaus könnte die Verwendungsnachweisprüfung stark vereinfacht werden, wenn künftig geeignete Maßnahmen (z.B. Tiefgaragen, Parkhäuser bzw. Kfz-Stellplätze) nach Kostenpauschalen oder Kostenhöchstwerten gefördert würden, für die es zum Teil in anderen Förderbereichen schon Richtwerte gibt. Für die Förderung nach Kostenhöchstwerten würden sich alle Maßnahmen eignen, für die eine weitgehend gesicherte Kalkulation im vorhinein möglich ist (z.B. Grunderwerb, Umzugskosten, Betriebsverlagerungen).

41.4 Einzelfeststellungen

Die örtliche Prüfung von einzelnen Städtebauförderungsmaßnahmen in drei Regierungsbezirken, die bisher wegen des geschilderten Abrechnungsstandes nur einen geringen Teil aller fertiggestellten Maßnahmen umfaßte, führte zu dem Ergebnis, daß die durch das Programm gesteckten Sanierungsziele durchwegs erreicht wurden; es ergaben sich jedoch auch folgende Einzelfeststellungen:

41.4.1 Führung der Baurechnung durch die Zuwendungsempfänger und deren Beauftragte

Der Zuwendungsempfänger hat eine Baurechnung zu führen, die aus den in den Richtlinien im einzelnen genannten Unterlagen besteht. Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß bei den vom Träger geführten Baurechnungen wesentliche Unterlagen fehlten und zum Teil erst später oder überhaupt nicht beigebracht werden konnten. Da nur mit diesen Unterlagen der Nachweis über die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel geführt werden kann, hat der ORH die Bewilligungsstellen gebeten, bei den Zuwendungsempfängern auf eine ordnungsgemäße Führung der Baurechnung hinzuwirken. Davon könnte aus Vereinfachungsgründen abgesehen werden, wenn - wie unter TNR. 41.3.2 ausgeführt - die Förderung nach Kostenpauschalen festgelegt werden würde.

41.4.2 Vorzeitiger Baubeginn

Nach den Richtlinien werden Einzelmaßnahmen nur insoweit gefördert, als sie im Zeitpunkt der Bewilligung noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann auf Antrag dem vorzeitigen Baubeginn zustimmen. Der ORH hat bei fast jeder örtlichen Prüfung festgestellt, daß mit einzelnen Maßnahmen vor der Bewilligung begonnen wurde, ohne daß einem vorzeitigen Baubeginn zugestimmt worden war. Die Bewilligungsbehörden haben hier im allgemeinen keine oder unterschiedliche förderrechtliche Konsequenzen gezogen. Es war auch festzustellen, daß die o.g. Vorschrift großzügiger als in anderen Zubwendungsbereichen ausgelegt wurde.

So wurden bei vorzeitig begonnenen Maßnahmen teilweise nur die Gewerke abgesetzt, die vor der Bewilligung ohne Zustimmung in Auftrag gegeben worden waren, während die restliche Maßnahme in der Förderung verblieb. Bei anderen Zubwendungsbereichen ist in solchen Fällen im allgemeinen die gesamte Einzelmaßnahme nicht zubwendungsfähig.

Der ORH hält es für erforderlich, daß bei nicht genehmigtem vorzeitigem Baubeginn förderrechtlich einheitliche Konsequenzen gezogen und den Bewilligungsstellen entsprechende Hinweise an die Hand gegeben werden.

41.4.3 Einhaltung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)

Vor 1980 war in den Förderbescheiden die Anwendung der VOB nicht regelmäßig zur Auflage gemacht worden. Nach 1980 hatten die Zubwendungsempfänger jedoch allgemein die VOB zu beachten. Gleichwohl hat der ORH wiederholt festgestellt, daß die Bestimmungen der VOB auch nach 1980 nicht beachtet wurden. Die Bewilligungsstellen haben im allgemeinen keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, obwohl es sich bei den Verstößen gegen die VOB um solche handelte, die nach einer 1987 vom Staatsministerium der Finanzen erlassenen Bekanntmachung als schwere VOB-Verstöße in Betracht kommen, wie z.B. Beschränkung des Wettbewerbs oder Freihändige Vergaben, insbesondere von Anschlußaufträgen.

Der ORH hat in diesen Fällen gebeten, nach der o.g. Regelung des Staatsministeriums der Finanzen aus dem Jahre 1987 zu verfahren (siehe auch ORH-Bericht 1987 TNr. 34).

41.4.4 Verfehlter Einsatz von Städtebauförderungsmitteln

Eine Stadt hat im Zusammenhang mit einer Ordnungsmaßnahme im Jahr 1983 ein Gebäude errichtet, das mit rund 1 Mio DM aus Städtebauförderungsmitteln gefördert wurde. Es sollte durch Bereitstellen von überdachten Flächen als Markthaus genutzt werden. Das Gebäude stand bei der örtlichen Prüfung jedoch überwiegend leer, die im Gebäude eingezogene Galerie war aus Sicherheitsgründen gesperrt worden. Der Innenraum und die im Untergeschoß enthaltenen Toiletten machten einen desolaten Eindruck. Außer dem städtebaulichen Ziel, mit diesem Haus einen wirkungsvollen räumlichen Abschluß des angrenzenden Marktplatzes zu erhalten, wurde der Hauptzweck des Gebäudes, nämlich das Marktleben in diesem Stadtbereich zu aktivieren, nicht erreicht. Der ORH hält den hohen Einsatz von Städtebauförderungsmitteln für verfehlt. Er hat die Verwaltung um Prüfung gebeten, ob eine zweckentsprechende Nutzung noch zu erzielen ist. Außerdem hat er gebeten, den Bedarf an solchen Einrichtungen künftig sorgfältiger zu prüfen.

41.4.5 Nicht zweckentsprechender Einsatz von Städtebauförderungsmitteln

Für die Absiedlung einer Gärtnerei aus einem festgesetzten Sanierungsgebiet hat eine Stadt vorsorglich Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 4 ha erworben. Für diese Grundstücke waren 1981 872 000 DM an Fördermitteln bewilligt worden. Drei Jahre später (1984) teilte die Stadt der Bewilligungsbehörde mit, daß die Gärtnerei nicht diese Grundstücke beanspruchen wolle, sondern sich entschlossen habe, auf ein anderes, ihr bereits gehörendes Grundstück umzusiedeln. Der ORH hat darüber hinaus festgestellt, daß die von der Stadt für die geplante Umsiedlung der Gärtnerei vorsorglich erworbene Grundstücksfläche das Vierfache der ursprünglichen Gärtnereifläche betragen hat. Offensichtlich waren die Eignung und die Größe der erworbenen Grundstücksfläche vorher nicht sorgfältig geprüft worden. Ohne diese Versäumnisse wäre vermieden worden, daß die mittlerweile wieder zurückgezahlten Fördermittel in Höhe von 872 000 DM über drei Jahre lang nicht zweckentsprechend eingesetzt wurden. Der ORH hat gebeten zu prüfen, ob für den Zeitraum der nicht zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel von drei Jahren Zinsen erhoben werden können.

41.4.6 Mehrkosten für Umsatzsteuer

Eine Stadt hatte von einer Grundstücksverwertungs-GmbH im Jahre 1980 60 Tiefgaragenplätze für insgesamt 2 016 000 DM erworben. Im Jahre 1982 entschloß sich die Stadt, die Tiefgarage als Betrieb gewerblicher Art zu

führen, um vom Kaufpreis die Vorsteuer (231 900 DM) absetzen zu können. Daraufhin machte die Grundstücksverwertungs-GmbH für sich steuerliche Nachteile wegen dieser Änderung geltend. Der Kaufpreis wurde daher nach neuen Verhandlungen auf 2 139 000 DM erhöht. Dieser Betrag wurde ohne die Vorsteuer (262 669 DM) aus Städtebauförderungsmitteln gefördert. Nach Inbetriebnahme stellte sich heraus, daß wegen zu geringer Einnahmen die Voraussetzungen für einen Betrieb gewerblicher Art nicht gegeben waren. Die Stadt beantragte daraufhin auch die bisher nicht geförderte Vorsteuer (262 669 DM) in die Förderung einzubeziehen. Die Regierung hat dem Antrag stattgegeben und schließlich den gesamten Betrag von 2 139 000 DM gefördert.

Nach Meinung des ORH hätte nach dem Scheitern der vorgesehenen umsatzsteuerlichen Behandlung, die einen städtischen Betrieb gewerblicher Art voraussetzte, mit der Grundstücksverwertungs-GmbH erneut mit dem Ziel verhandelt werden müssen, den Kaufpreis herabzusetzen. Der ORH hält deshalb die so entstandenen Mehrkosten von 123 000 DM für nichtförderfähig.

41.4.7 Skontoabzüge für Bauleistungen

Bei einem mit Städtebauförderungsmitteln geförderten Parkhaus hat eine Stadt vertragsgemäß bei allen Rechnungsendbeträgen 2 % Skonto einbehalten. Der ORH hat aus den Kontenkarten der Stadt als Skontoerlös einen Gesamtbetrag von rund 104 000 DM ermittelt. Im Verwendungsnachweis wurden nach den Feststellungen des ORH jedoch nicht die tatsächlichen - um 2 % verminderten - Ausgaben, sondern die Rechnungsbeträge **ohne** den Skontoabzug zugrunde gelegt.

Da nur die tatsächlichen Ausgaben förderfähig sind, hat der ORH die Bewilligungsstelle gebeten, den Betrag von 104 000 DM von den förderfähigen Kosten abzusetzen.

41.4.8 Unzutreffende Abgrenzung der förderfähigen Kosten

Zusammen mit dem vorgenannten Parkhaus wurde auf demselben Grundstück auch ein nicht mit Städtebauförderungsmitteln gefördertes Verwaltungsgebäude errichtet. Die Aufwendungen für dieses zusammen mit dem geförderten Parkhaus ausgeschriebene und abgerechnete Bürohaus waren von den Kosten des Parkhauses zu trennen.

Der ORH hat festgestellt, daß die Abgrenzung zwischen förderfähigen und nichtförderfähigen Kosten unzutreffend vorgenommen worden war. So hat er

ermittelt, daß bei den Grundstückskosten, den Erschließungskosten, den Baukosten für die Fassade und für die Ausgestaltung eines von beiden Gebäuden gebildeten gemeinsamen Innenhofes, bei den Außenanlagen mit den Baunebenkosten zu Unrecht ein Betrag von insgesamt rd. 100 000 DM den förderfähigen Kosten des Parkhauses zugeschlagen worden war. Der ORH hat gebeten, die förderfähigen Kosten entsprechend zu berichtigen.

41.4.9 Unzureichende Kostenermittlung

Eine Stadt hat für den umweltfreundlichen Ausbau einer Straße eine Zuwendung zu den geschätzten Kosten von 120 000 DM aus Städtebauförderungsmitteln beantragt. Obwohl die Kostenermittlung im einzelnen nicht nachvollziehbar war, hat die Bewilligungsbehörde diesem Antrag entsprochen und eine Zuwendung von 80 000 DM bewilligt.

Wegen eingetretener Kostensteigerungen hat die Stadt wenig später noch mehrere Nachbewilligungsanträge gestellt, nach denen sich die Baukosten auf 255 900 DM erhöhten. Die Bewilligungsbehörde hat schließlich die Zuwendung auf 170 600 DM erhöht, was einer Steigerung auf mehr als das Doppelte entsprach.

Die erste Kostenermittlung der Stadt war unzureichend. Nach den Vorschriften für Zuwendungen ist davon auszugehen, daß mit dem Erlaß des ersten Förderbescheides abschließend über die Höhe der Förderung entschieden wird und der Zuwendungsempfänger grundsätzlich das Risiko etwaiger nachträglicher Kostensteigerungen zu tragen hat. Es ist dabei seine Sache, dieses Risiko durch eine sorgfältige Kostenermittlung möglichst gering zu halten. Die Priorität bei der Verwendung der Fördermittel sollte bei der Förderung neuer Fälle und nicht bei der bestmöglichen Nachförderung bereits geförderter Fälle liegen.

Die Verwaltung hat inzwischen auf Anregung des ORH den Bewilligungsstellen allgemeine Hinweise zur förderrechtlichen Behandlung von Kostensteigerungen gegeben (siehe ORH-Bericht 1989 TNr. 30.6).

Der ORH hat im Zusammenhang mit dem o.g. Fall die Regierung gebeten, künftig diese Hinweise stärker zu beachten.

41.5 Vorstehende Beispiele zeigen, daß bei der Durchführung einzelner Städtebauförderungsmaßnahmen von den Zuwendungsempfängern die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht immer im erforderlichen Umfang

beachtet werden. Um so mehr ist es notwendig, daß die Bewilligungsstellen die Maßnahmen zeitnah und im Rahmen der Stichproben auch wirkungsvoll prüfen, damit ggf. rechtzeitig das Erforderliche veranlaßt werden kann.

42 Förderung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)

(Kap. 13 10 TitGr. 71)

Bei einem nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz mit rd. 65 Mio DM geförderten Krankenhaus führte die Prüfung des ORH zu einer Reduzierung der staatlichen Förderung um 3,7 Mio DM.

42.1 Ein Krankenhausträger hatte in den Jahren 1972 bis 1980, in Teilbereichen bis 1982/83, eine orthopädische Klinik errichtet. Die Regierung hat 1984 die Förderleistung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz aufgrund der Prüfung des Verwendungsnachweises um 5,9 Mio DM reduziert und auf rd. 65 Mio DM festgesetzt.

42.2 Der ORH hat die Fördermaßnahme geprüft und im wesentlichen festgestellt:

42.2.1 Abweichungen von der gebilligten Planung

Der Träger hatte die Planung im Laufe der Planungs- und Bauzeit wiederholt wesentlich geändert, ohne davor die Zustimmung der Bewilligungsbehörden einzuholen, wie es nach den Bewilligungsbescheiden und ihren Nebenbestimmungen notwendig gewesen wäre.

Die Regierung hat die vom ORH festgestellten Änderungen noch einmal auf Bedarfsnotwendigkeit überprüft und dabei in vielen Fällen unter Ausnutzung des förderrechtlichen Ermessensspielraumes im Einverständnis mit dem ORH Abweichungen anerkannt.

Nicht anerkannt dagegen hat die Regierung die vom ORH beanstandete Schaffung eines zusätzlichen aseptischen OP-Bereiches, da diese eine wesentliche nachträgliche Änderung mit bedeutsamen Auswirkungen in funktionaler, betrieblicher und krankenhaushygienischer Hinsicht darstellte. Dieser aseptische OP-Bereich wäre niemals fachlich gebilligt worden, weil bereits ein aseptischer OP-Bereich genehmigt worden war, der bei entsprechender Organisation und Koordination hätte mitbenutzt werden können. Von den durch diese Planungsabweichung entstandenen Mehrkosten in Höhe von 2,1 Mio DM hat die Regierung einen Betrag von 1,7 Mio DM nunmehr von den förderfähigen Kosten abgesetzt.

42.2.2 Abrechnung der Bauleistungen

Bei der stichprobenweisen Prüfung der Rechnungsbelege zu den Schlußrechnungen hat der ORH in hohem Maße nicht berechnete Ausgaben festgestellt. So wurden Nebenleistungen gesondert vergütet, obwohl sie nach den vertraglichen Unterlagen in den Einheitspreisen der Hauptleistungen bereits enthalten waren. Auch wurden Kosten für Abbrüche und Änderungen während der Bauzeit an neuen Bauteilen geltend gemacht, die offenbar auf unzureichende Planung und Ausführung zurückzuführen waren. Die begründenden Unterlagen für geltend gemachte Ausgaben in Höhe von 100 000 DM für eine Bauverzögerung fehlten gänzlich. Für den Baustrom und den Bauzaun wurden zu Unrecht 386 000 DM vergütet. Einer Firma wurden Vorauszahlungen in Höhe von 2 600 000 DM gewährt, wodurch ein Zinsverlust von ca. 90 000 DM entstanden ist.

Die Regierung ist den Feststellungen des ORH gefolgt und hat für nicht gerechtfertigte Kosten bei der Abrechnung rd. 800 000 DM von den förderfähigen Kosten abgesetzt.

42.2.3 Planungskosten

Der Träger hatte ein Honorar von rd. 646 000 DM für die von ihm selbst erbrachten Projektsteuerungsleistungen geltend gemacht. Nach den heute geltenden Richtlinien wären eigene Projektsteuerungsleistungen des Krankenhausträgers überhaupt nicht förderfähig; nach den damaligen Regelungen nur dann, wenn diese Leistungen eindeutig zu erfassen sind und nachgewiesen werden können. Da der Träger diese Nachweise nicht erbringen konnte, hat die Regierung das Projektsteuerungshonorar aus der Förderung ausgeschlossen.

Darüber hinaus ergab sich aus den unter TNrn. 42.2.1 und 42.2.2 angesprochenen Absetzungen eine weitere Reduzierung der Baunebenkosten von rd. 200 000 DM, so daß die Regierung bei den Planungskosten insgesamt rd. 850 000 DM von den förderfähigen Nebenkosten absetzte.

42.3 Aufgrund der Prüfungsergebnisse des ORH hat die Regierung mit Bescheid vom 8. November 1989 die förderfähigen Kosten um 3,7 Mio DM gekürzt. Sie mußte diese Kürzungen nach Aktenlage vornehmen, weil sich der Träger geweigert hatte, zu den Kürzungen im einzelnen Stellung zu nehmen.

Nach verschiedenen Verrechnungen verblieb ein zurückzuzahlender Betrag von 1,6 Mio DM. Der Krankenhausträger hat dagegen Widerspruch erhoben und vorsorglich - zur Vermeidung von Zinsen - 1 608 648 DM zurückbezahlt. Über den Widerspruch ist noch nicht entschieden.

- 42.4 Obwohl die Gebäude in wesentlichen Teilen bereits 1980 und vollständig 1983 in Betrieb genommen wurden, ist das Förderverfahren bis heute noch nicht abgeschlossen, weil der Krankenhausträger zu den Prüfungsergebnissen des ORH, die sich die Regierung zu eigen gemacht hat, bisher noch nicht im einzelnen Stellung genommen hat. Der Träger vertritt die Auffassung, daß er selbst strenge Maßstäbe hinsichtlich der Sparsamkeit angelegt habe, was sich in günstigen Kosten pro Kubikmeter umbauten Raumes zeige, und daß er insgesamt die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet habe. Seit Bestehen der Klinik sei zu keinem Zeitpunkt - etwa von den Krankenkassen - der Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit geäußert worden. Der Träger führt weiter aus, er sei bemüht gewesen, sparsam und wirtschaftlich zu bauen, um ein Fachkrankenhaus zu errichten, in dem viele Patienten eine optimale Behandlung und eine umfassende Therapie erfahren können. Dieses Ziel sei nachweislich erreicht worden. Es könne deshalb dahingestellt bleiben, ob und ggf. in welchem Umfang die Prüfungsfeststellungen zutreffend seien oder nicht. Rückforderungsansprüche würden mit Nachdruck abgelehnt. Im Übrigen müsse bei allen weiteren Überlegungen wohl davon ausgegangen werden, daß der Krankenhausträger Forderungen in Millionenhöhe ohne Gefahr für die Aufrechterhaltung eines geordneten Krankenhausbetriebs ohnehin nicht finanzieren könne.

Auch in seiner Widerspruchsbegründung vom 18. Januar 1990 wiederholt der Krankenhausträger im wesentlichen diese Auffassung, ohne auf die einzelnen Feststellungen des ORH konkret einzugehen. Er räumt allerdings ein, daß bei der Abwicklung der Maßnahme formale Fehler entstanden seien.

Hierzu wird bemerkt:

Die Bemühungen des Krankenhausträgers um einen medizinisch optimalen sowie bedarfs-, funktionsgerechten und wirtschaftlichen Krankenhausbetrieb werden nicht in Zweifel gezogen. Diese Bemühungen entbinden ihn jedoch nicht davon, sich zu den von der Regierung mitgetragenen Prüfungsfeststellungen im einzelnen zu äußern.

Die Meinung des Trägers, daß die Prüfungsfeststellungen für ihn unmaßgeblich seien, weshalb er alle darauf fußenden Rückforderungsansprüche ab-

lehne, muß befremden. Er ist wie jeder andere Fördermittelempfänger an die Bewilligungsbescheide mit den darin enthaltenen Auflagen und sonstigen Nebenbestimmungen gebunden.

43 Zuwendungen nach Art. 10 FAG
(Kap. 13 10 Tit. 883 15)

Die Prüfung des ORH bei einem nach dem FAG geförderten Berufsschulzentrum führte zugunsten des Trägers zu einer Erhöhung der Zuwendung um ca. 1 Million DM.

Ein Landkreis hatte in den Jahren 1979 bis 1985 eine bestehende Berufsschule zu einem zentralen Berufsschulzentrum ausgebaut. Die Maßnahme umfaßte im wesentlichen den Neubau eines Schul- und Werkstätentraktes (Bauteil C) sowie zwei Umbauten an vorhandenen Gebäuden (Bauteile A und B).

Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß die zuwendungsfähigen Kosten in den Bewilligungsbescheiden und dann auch im Verwendungsnachweis fehlerhaft ermittelt worden waren. So war von einer zu hohen zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche für den Bauteil C ausgegangen worden, dagegen waren die Kosten für die Bauteile A und B - obwohl sie fachlich gebilligt waren - überhaupt nicht berücksichtigt worden.

Der Schulträger hat dies nicht erkannt. In den Zuwendungsbescheiden waren ihm die zuwendungsfähigen Kosten und die Restzuwendungen, nicht aber deren Ermittlung mitgeteilt worden. Eigene Berechnungen darüber hat er offenbar nicht angestellt.

Der ORH hat die Regierung gebeten, die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche des Erweiterungsbaus neu zu ermitteln und zu prüfen, ob wegen Nichtberücksichtigung der Bauteile A und B die Förderbescheide zu ändern sind.

Die Regierung hat die Feststellungen des ORH im Ergebnis bestätigt und die zuwendungsfähigen Kosten insgesamt von ursprünglich 18,5 Mio DM auf 20,1 Mio DM festgesetzt. Die Zuwendung erhöht sich dadurch um 1 052 000 DM. Die Regierung wird dem Schulträger diesen Betrag bewilligen und auszahlen, sobald entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

44 Staatliche Baubehörden in der Unterstufe

Die Dienststelle Landshut des Straßen- und Wasserbauamtes Pfarrkirchen sollte in das Straßenbauamt und in das Wasserwirtschaftsamt Landshut eingegliedert werden.

Das Straßen- und Wasserbauamt Pfarrkirchen ist für die Landkreise Rottal-Inn und Dingolfing-Landau zuständig. Vom Dienstsitz Pfarrkirchen aus wird jedoch nur der Landkreis Rottal-Inn betreut, während die im Landkreis Dingolfing-Landau anfallenden Aufgaben von der "Dienststelle Landshut des Straßen- und Wasserbauamtes Pfarrkirchen" wahrgenommen werden.

Diese Dienststelle besteht aus zwei Abteilungen. Die Abteilung Straßenbau ist räumlich und weitgehend auch organisatorisch in das Straßenbauamt Landshut eingegliedert. Die Abteilung Wasserwirtschaft ist in gleicher Weise dem Wasserwirtschaftsamt Landshut zugeordnet. Da die beiden Dienstgebäude weit auseinanderliegen, sind auch die beiden Abteilungen voneinander getrennt.

Der ORH hat festgestellt, daß die derzeitige Organisationsform der Dienststelle Landshut uneffizient ist, zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand führt und für die Bürgerinnen und Bürger nur schwer überschaubar ist. So müssen Vorgänge, in die die Amtsleitung einzuschalten ist, über die Stammdienststelle in Pfarrkirchen abgewickelt werden, wogegen sonstige Aufgaben unmittelbar von den beiden Abteilungen der Dienststelle Landshut erledigt werden.

Der ORH hat die derzeitige Organisationsform als unwirtschaftlich beanstandet und regt an, die beiden für den Landkreis Dingolfing-Landau zuständigen Abteilungen wieder - wie früher - als reguläre Gebietsabteilungen in das Straßenbauamt und das Wasserwirtschaftsamt Landshut einzugliedern. Damit würden die Interessen der Bürgerinnen und Bürger des Landkreises Dingolfing-Landau gewahrt bleiben, deren Bindungen nach Landshut weit größer als nach Pfarrkirchen sind (topographische Gegebenheiten, kürzere Entfernungen und günstigere Verkehrsverbindungen); gleichzeitig ließe sich die Forderung nach wirtschaftlichem und leistungsfähigem Verwaltungshandeln erfüllen.

Demgegenüber wäre nach Ansicht des ORH eine Verlegung der derzeitigen Dienststelle Landshut nach Pfarrkirchen keine sachgerechte Alternative, weil

- sie den vorgenannten Interessen der Bürgerinnen und Bürger des Landkreises Dingolfing-Landau widerspräche,
- Personal in erheblichem Umfang von Landshut nach Pfarrkirchen versetzt werden müßte und
- in Pfarrkirchen zusätzlicher Büroraum - evtl. ein neues Amtsgebäude - notwendig würde, während in Landshut zahlreiche Räume frei würden, weil die dortigen Ämter von drei auf zwei Gebietsabteilungen verkleinert werden müßten.

Das Staatsministerium des Innern beabsichtigt, die organisatorischen Probleme des Straßen- und Wasserbauamtes Pfarrkirchen im Jahre 1991 zu lösen. Es hat allerdings darauf hingewiesen, daß auch die Verlegung der Dienststelle nach Pfarrkirchen noch im Gespräch ist, wobei dann entweder ein großes Straßen- und Wasserbauamt entstehen oder aber eine Trennung in ein Straßenbauamt und ein Wasserwirtschaftsamt möglich würde. Während die Eingliederung der Dienststelle in die Landshuter Ämter auf den Widerspruch von Mandatsträgern des Landkreises Rottal+Inn stoße, widersprächen Mandatsträger des Landkreises Dingolfing-Landau der Verlegung der Dienststelle nach Pfarrkirchen.

Der ORH hält es für erforderlich und sachgerecht, die seit der Gebietsreform im Jahre 1972 bestehende unbefriedigende Organisation nun umgehend zu bereinigen.

Da das Straßen- und Wasserbauamt Pfarrkirchen wegen seiner Zuständigkeit für straßenbauliche und wasserwirtschaftliche Aufgaben auch ohne die derzeitige Dienststelle Landshut als leistungsfähige und wirtschaftliche Fachbehörde der Unterstufe fortbestehen kann, sollte die vom ORH vorgeschlagene, bürgerfreundliche und keine zusätzlichen Kosten verursachende Lösung verwirklicht werden.

D. PRÜFUNG DER LANDESUNMITTELBAREN JURISTISCHEN PERSONEN DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

45 Prüfung bei einer Körperschaft des öffentlichen Rechts

Die Handwerkskammern weigern sich, eine Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den ORH durchführen zu lassen. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr lehnt ein rechtsaufsichtliches Einschreiten ab. Der ORH hat zur Durchsetzung seines Prüfungsrechts eine Prüfungsanordnung erlassen. Die betroffene Handwerkskammer hat dagegen Klage erhoben.

45.1 Der ORH hat nach Art. 111 BayHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern) zu prüfen. Der Gesetzgeber hat damit dem ORH zu seiner zentralen Aufgabe, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates zu prüfen, eine weitere selbständige Funktion außerhalb des Staatsbereichs übertragen. Rechtsgrundlage, Zielrichtung und Verfahren der Prüfung durch den ORH sind von allen anderen Prüfungen verschieden. Der ORH ist eine externe Prüfungseinrichtung und handelt in richterlicher Unabhängigkeit. Seine Prüfung wird deshalb weder durch die Eigenkontrolle der geprüften Selbstverwaltungskörperschaften noch durch die Prüfung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften noch durch die Rechtsaufsicht ersetzt oder unzulässig gemacht.

45.2 Nachdem der ORH erstmals nach Inkrafttreten der BayHO am 1. Januar 1972 in den Jahren 1981 bis 1983 die Haushalts- und Wirtschaftsführung von zwei Handwerkskammern geprüft hatte, erhob eine dritte Kammer Einwendungen gegen die bei ihr vorgesehene Prüfung. Sie verweigerte eine Prüfung ihrer gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung; hinsichtlich der staatlichen Zuwendungen wollte sie nur eine Prüfung ihrer ordnungsmäßigen, nicht aber ihrer wirtschaftlichen Verwendung zulassen. Vor allem gegen die Anwendung des Art. 111 BayHO erhob sie, gestützt auf ein Gutachten¹⁾, rechtliche, insbesondere verfassungsrechtliche Einwendungen.

1) Fröhler-Kormann, Haushaltsaufsicht über die Handwerkskammern - eine erweiterte Rechtsaufsicht?, hrsgg. vom Handwerksinstitut München e.V., 1983; nach Mitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr steht neuerdings ein weiteres Gutachten vor der Veröffentlichung, das die Auffassung der Handwerkskammer stütze.

Obwohl diese Einwendungen dem Gesetz widersprechen, was auch durch ein Gutachten¹⁾ bestätigt worden ist²⁾, hält die Kammer an ihrer Prüfungsverweigerung fest. Mit Schreiben vom 2. November 1988 teilte sie u.a. mit:

"Die Prüfung der Handwerkskammer für ... durch den Bayer. Obersten Rechnungshof kann sich nur auf die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Zuschüsse beziehen. Jede darüber hinausgehende Prüfung wird abgelehnt, soweit nicht durch das Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr entgegengesetzte Anweisung erteilt wird. Vorstands- und Versammlungsprotokolle werden nur auf gerichtliche Anordnung herausgegeben. Soweit Vorstands- bzw. Vollversammlungsbeschlüsse im Zusammenhang mit der Gewährung von öffentlichen Zuschüssen stehen, werden den Prüfern beglaubigte Abschriften aus den entsprechenden Protokollen zur Verfügung gestellt.

Am 14. November 1983 hat unser Kammervorstand aufgrund des zwischenzeitlich vorgelegten o.a. Rechtsgutachtens seinen Beschluß dahin gehend erweitert, daß gegen eine eventuelle Weisung des Bayer. Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, dem Bayer. Obersten Rechnungshof Prüfungsbefugnisse einzuräumen, die über die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung öffentlicher Zuschüsse hinausgehen, Widerspruch eingelegt und gegebenenfalls das Verwaltungsgericht angerufen wird.

Nach dem derzeitigen Stand der Angelegenheit wird die Handwerkskammer für ... nach den zitierten Beschlüssen ihres Kammervorstands verfahren."

Die Versuche des ORH, in Gesprächen und unter Einschaltung u.a. des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr zu einer Lösung zu kommen, sind gescheitert. Dieses hat als Rechtsaufsichtsbehörde lediglich kurz mitgeteilt, daß es die Rechtsauffassung der Handwerkskammern teile, und darauf hingewiesen, daß eine Klärung der Rechtslage allenfalls in einer höchststrichterlichen Entscheidung gefunden werden könne. Es sieht im übrigen keinen sachlichen Anlaß für eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und regt an, der ORH solle unter Aufrechterhaltung der jeweiligen Rechtsstandpunkte von einer allgemeinen Prüfung der Kammern absehen bzw. eine Zuwendungsprüfung nach Art. 91 Abs. 2 BayHO vornehmen.

45.3 Die Arbeitsgemeinschaft der Bayerischen Handwerkskammern hat dem ORH mit Schreiben vom 20. März 1990 u.a. mitgeteilt:

"1. Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat gegenüber den Handwerkskammern kein Recht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung

1) Franz Knöpfle, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, Carl Heymanns Verlag, 1988

2) Das Gutachten wurde in Buchbesprechungen durchweg zustimmend erörtert: Blasius, NWVBL 1988, Nr. 10; Lonhard, BWVBL 1988, Nr. 11; Maunz, BayVBL 1988, Nr. 14; Schultz-Gerstein, MDR 1988, Nr. 10; Spörlein, Recht und Politik, 1989, Nr. 4, S. 233 ff.; a.A. Stober/Kluth, Zur Rechnungsprüfung von Kammern, Carl Heymanns Verlag, 1989.

zu prüfen. Diese herrschende Rechtsauffassung wird durch mehrere Rechtsgutachten belegt.

2. Es bleibt dem Bayerischen Obersten Rechnungshof jedoch unbenommen, auf der Grundlage der Anträge, Bewilligungsbescheide und der Verwendungsnachweise nach vorheriger schriftlicher Abgrenzung des Prüfungsumfanges die Verwendung staatlicher Zuwendungen an die Handwerkskammern - und nur diese - zu prüfen.

Die Handwerkskammer für ... erklärt sich damit einverstanden, daß in der 2. Jahreshälfte eine solche Zuwendungsprüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof durchgeführt wird.

3. Die Handwerkskammer für ... erklärt sich - unter Wahrung des unter 1. festgestellten Rechtsstandpunktes, daß dem Bayerischen Obersten Rechnungshof kein Prüfungsrecht zusteht - gegebenenfalls auch bereit, eine Prüfung, die über die Zuwendungsprüfung hinausgeht, durchführen zu lassen, wenn dabei die Grenzen, wie sie in den Rechtsgutachten aufgezeigt sind, beachtet werden.

Voraussetzung ist allerdings, daß vorher seitens des Bayerischen Obersten Rechnungshofs verbindlich und schriftlich erklärt wird, daß nach Durchführung der Prüfung bei der Handwerkskammer für ... eine generelle Freistellung für sämtliche bayerischen Handwerkskammern in der Zukunft im Einvernehmen mit den Bayerischen Staatsministerien für Wirtschaft und Verkehr und der Finanzen erklärt wird."

Ein Angebot des Präsidenten des ORH, vor der Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern den Standpunkt des ORH persönlich zu erläutern, wurde nicht aufgegriffen.

- 45.4 Würde man der Auffassung der Arbeitsgemeinschaft folgen, so würde das Prüfungsrecht des ORH in seinem Wesen ausgehöhlt. Sie würde bedeuten:

- keine Körperschaftsprüfung nach Art. 111 BayHO,
- nur eine Formalprüfung der Zuwendungen ausschließlich anhand der Anträge, Bewilligungsbescheide und Verwendungsnachweise unter vorheriger schriftlicher Abgrenzung entgegen Art. 95 BayHO; im Ergebnis also eine Beschränkung der Prüfung auf bestimmungsgemäße, nicht aber wirtschaftliche Verwendung,
- keine Erweiterung der Zuwendungsprüfung auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung (Art. 91 Abs. 2 Satz 2 BayHO),
- eine darüber hinausgehende Prüfung nur noch bei einer einzigen Handwerkskammer unter Beachtung von Grenzen, die praktisch einer Nichtprüfung gleichkommen, und dies auch nur, wenn vorher verbindlich und schriftlich für die Zukunft auf Körperschaftsprüfungen bei sämtlichen bayerischen Handwerkskammern verzichtet wird, und zwar ohne Rücksicht auf das Ergebnis einer solchen Prüfung.

Der ORH entscheidet aufgrund von Verfassung und Gesetz in eigener Zuständigkeit und in richterlicher Unabhängigkeit über seine Prüfungen. Rechtsmeinungen und -gutachten vermögen weder den Wortlaut des geschriebenen Rechts noch den darauf beruhenden Auftrag des ORH außer Kraft zu setzen.

Die Handwerkskammern verwalten im Interesse der Mitglieder und der Öffentlichkeit ein beachtliches Haushaltsvolumen außerhalb des Staatshaushalts. Es betrug z.B. im Jahr 1988 223 Mio DM, davon allein 58,5 Mio DM aus öffentlichen Zuwendungen. Die Prüfung dient insbesondere auch dem Interesse der Körperschaft, ihrer Organe und Mitglieder, weil sie feststellen soll, ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Körperschaftsorgane den für die öffentliche Hand geltenden Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht. Das durch öffentlich-rechtliche Zwangsmitgliedschaft in eine Körperschaft eingebundene und einem Zwangsbeitrag unterworfen Mitglied hat einen Anspruch darauf, daß seine Mittel nach diesen Grundsätzen verwendet werden.

Der ORH hat am 9. Juli 1990 eine Prüfungsanordnung gegen eine Handwerkskammer erlassen. Die Kammer hat dagegen Klage zum Verwaltungsgericht erhoben. Sie beantragt, die Anordnung der Körperschaftsprüfung insgesamt aufzuheben. Außerdem wendet sie sich gegen die Zuwendungsprüfung insoweit, als über die Prüfung des Antrags, des Verwendungsnachweises und der Belege (bestimmungsgemäße Verwendung) hinaus die wirtschaftliche Verwendung staatlicher Mittel geprüft werden soll, insbesondere durch Ausdehnung auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammer.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 5. November 1990

D r. S p a e t h
Präsident