

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Jahresbericht

1991

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

ERSTER TEIL

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1988 und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 1989	8
2	Haushaltsrechnung 1989	9
3	Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	10
4	Haushaltswirtschaftliche Daten	11
5	Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	17
6	Finanzierungssaldo	17
7	Haushaltsüberschreitungen	18
8	Ausgabereste	20
9	Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen	21
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	22
11	Staatsschulden	22
12	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	23
13	Staatsbürgschaften und Garantien	23

II. Besondere Prüfungsergebnisse

A. Für alle Einzelpläne

14	Überblick über die Prüfung der Personalausgaben	26
15	Neuorganisation der Bezügeabrechnung	28
16	Auswirkung von Prüfungsfeststellungen auf den Stellenplan	34
17	Stellenobergrenzen für Beförderungssämter	36
18	Automatisierte Datenverarbeitung	42

		Seite
	B. Für die Einzelpläne	
	Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)	
19	Einsatz von Polizeivollzugsbeamten in Bereichen mit Überwiegenden Verwaltungsaufgaben	59
20	Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung	64
	Einzelplan 03 B (Staatsbauverwaltung)	
21	Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz	67
22	Bayerisches Modernisierungsprogramm	74
23	Erfolgskontrolle im Straßenbau	77
24	Erhebung von Abwasserabgaben	85
25	Förderung von Wasserversorgungsanlagen - Nitrat im Trinkwasser	90
	Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)	
26	Justizvollzugsanstalten	97
	Einzelplan 05 (Staatsministerium für Unterricht und Kultus)	
27	Förderung der Erwachsenenbildung	101
28	Das allgemeinbildende Schulwesen in Bayern unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten	111
	Einzelplan 06 (Staatsministerium der Finanzen)	
29	Nutzungsentgelte für Anlagen an staatlichen Seen	147
30	Bayer. Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung	150
	Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)	
31	Zuwendungen nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm	152
32	Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen an Gemeinden für Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und der bayer. regionalen Wirtschaftsförderungsprogramme sowie des Fremdenverkehrs	155
33	Investitionszuschüsse zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft	156

	Seite	
34	Öffentliche Abgaben für die bisher unentgeltliche Nutzung geologischer Formationen und Gesteine der Erdkruste zur unterirdischen behälterlosen Speicherung	157
Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Ernährung und Landwirtschaft -		
35	Ankauf eines landwirtschaftlichen Gutshofes	164
Einzelplan 09 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Staatsforstverwaltung -		
36	Gutachten zur Abschlußplanung beim Schalenwild	168
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)		
37	Steueraufkommen und Steuereinnahmen	170
38	Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer	177
39	Betriebsprüfungsdienst der Steuerverwaltung	179
40	Flughafen München GmbH (FMG)	188
41	Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG)	197
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)		
42	Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes	208
43	Förderprogramme für extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und im Naturschutz	219
44	Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft	228
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)		
45	Pläne zur Errichtung eines Forums der Technik beim Deutschen Museum in München	234
46	Unterschiedliche Personalausstattung vergleichbarer Pflegebereiche der Universitätskliniken	242
ZWEITER TEIL		
47	Bayerischer Rundfunk	255
48	Bayerische Landeszentrale für neue Medien	265

Verzeichnis der Abkürzungen

BayEUG	= Bayer. Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BBesG	= Bundesbesoldungsgesetz
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl	= Bayer. Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
KAG	= Kommunalabgabengesetz
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
kw	= künftig wegfallend
LT	= Landtag
OBb	= Oberste Baubehörde im Bayer. Staatsministerium des Innern
OFD	= Oberfinanzdirektion
ORH	= Bayer. Oberster Rechnungshof
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VV	= Verwaltungsvorschriften

VORBERMERKUNG

Der vorliegende Bericht enthält in seinem **ersten Teil** 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 insoweit 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 1989, 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 1990 und 1991 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.

Im **zweiten Teil** dieses Berichts informiert der ORH über seine Prüfungen beim Bayerischen Rundfunk und bei der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien; über letztere insbesondere im Hinblick auf die Beratungen des neuen Mediengesetzes. Dieser Teil des Berichts ist nicht Gegenstand des Verfahrens zur Entlastung der Staatsregierung.

ERSTER TEIL

I. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG 1989
UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsplan 1989

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1989 ist durch das Haushaltsgesetz 1989/1990 vom 25. April 1989 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 45 343 333 400 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich das **formale** Haushaltsvolumen um **5,6 v.H.** erhöht.

Bereinigt man das Ausgabesoll für 1988 und 1989 jeweils nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**,¹⁾ so ergibt sich gegenüber 1988 ein Zuwachs von **5,1 v.H.**

Im Jahr 1988 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1987 um 3,3 v.H. erhöht.

- 1.2 Im Haushalt 1989 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 600 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,3 v.H. (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 19. Juli 1988).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (1989 insgesamt 2 741,7 Mio DM).

2 **Haushaltsrechnung 1989**

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1989 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 13. Dezember 1990 (LT-Drucksache 12/234, Sen-Drucksache 355/90) 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 1989 folgendes Bild:

Haushaltsabschluß

Zahlenübersicht 1

	Einnahmen	Ausgaben
	DM	DM
a) Soll nach dem Haushaltsplan	45 343 333 400,00	45 343 333 400,00
b) aus dem Haushaltsjahr 1988 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	520 757 915,67	1 266 912 533,71
c) Gesamtsoll (Rechnungssoll)	45 864 091 315,67	46 610 245 933,71
d) Isteinnahmen und -ausgaben	45 905 538 541,60	45 744 183 434,00
e) in das Haushaltsjahr 1990 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	420 623 703,29	1 328 133 428,93
f) Summe d und e	46 326 162 244,89	47 072 316 862,93
g) Mehrbetrag der Summe f gegenüber dem Gesamtsoll	462 070 929,22	462 070 929,22

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 (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1989 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 4. März 1991 (LT-Drucksache 12/988, Sen-Drucksache 72/91) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

Die auf das Haushaltsjahr 1990 übertragenen Ausgabereste (vgl. T Nr. 8) waren gedeckt durch

- den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1989 (+ 161 355 107,60 DM) und den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre (+ 746 154 618,04 DM)	907 509 725,64 DM (68,3 v.H.)
- die in das Haushaltsjahr 1990 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	420 623 703,29 DM (31,7 v.H.)
Insgesamt	1 328 133 428,93 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 2

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	6,5 ¹⁾	42 230,4	6,1 ¹⁾
1988	43 635,8	2,4	43 735,9	3,6
1989	45 905,5	5,2	45 744,2	4,6
1990	47 910,5	4,4	48 390,7	5,8

1) bereinigte Steigerungsraten (bedingt durch haushaltstechnische Änderungen, insbesondere die Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die doppelte kaufmännische Buchführung)

3.2 Im Jahr **1989** haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr formal erhöht um **5,2 v.H.**

Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen ergibt sich eine **Zunahme von 8,7 v.H.**

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der Länder um **8,5 v.H.**

- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um **6,5 v.H.**¹⁾

Die **Gesamtausgaben** sind 1989 geringer angewachsen als die Einnahmen:

- formal um **4,6 v.H.**

- nach dem Schema des Finanzplanungsrats um **4,8 v.H.**

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der Länder die bereinigten Ausgaben für 1989 erhöht um **4,5 v.H.**

Die bereinigten Zuwachsraten gegenüber 1988 waren damit bei den Einnahmen höher, bei den Ausgaben niedriger als die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für das gesamte Bundesgebiet (5,9 v.H.). Im Vergleich zur Gesamtheit der Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr sowohl die Einnahmen als auch 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 1989 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 Haushalts-soll für 1989 sowie die Istergebnisse der Jahre 1988 und 1990 dargestellt.

1) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Bayern in Zahlen, 1991, S. 225 ff.

Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 3

Hauptgruppe	1988	1989			1990
	Ist	Ist	Haushalts- soll	Abweichung Ist gegen- über Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	31 385,7	34 235,3	32 997,3	1 238,0	34 404,9
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	3 762,2	3 740,7	3 505,1	235,6	4 101,3
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 361,8	2 988,8	2 436,0	552,8	2 687,3
3 Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	6 126,1	4 940,7	6 404,9	-1 464,2	6 717,0
Insgesamt	43 635,8	45 905,5	45 343,3	562,2	47 910,5
Ausgaben					
4 Personalausgaben	16 981,3	17 523,8	17 562,3	- 38,5	18 566,2
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	2 300,0	2 515,1	2 592,8	- 77,7	2 982,7
Ausgaben für Schuldendienst	4 255,0	4 664,5	4 834,1	- 169,6	5 031,3
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	10 877,9	11 816,0	11 290,4	525,6	12 113,1
7 Baumaßnahmen	1 411,5	1 445,5	1 451,8	- 6,3	1 531,1
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 394,9	7 594,4	8 118,3	- 523,9	7 984,9
9 Besondere Finanzierungsausgaben	515,4	184,9	- 506,4	691,3	181,3
Insgesamt	43 736,0	45 744,2	45 343,3	400,9	48 390,6

Erläuterung der Isteinnahmen und -ausgaben für das Jahr 1989 (vgl. auch Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1989, S. 11 ff.):

Zu Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus

- Steuern (s. dazu TNr. 37) 34 084,6 Mio DM
- steuerähnliche Abgaben (z.B. Spielbankabgabe) 150,7 Mio DM

Zu Hauptgruppe 1:

In den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere enthalten

- Gebühren und Geldstrafen	1 714,6 Mio DM
- Betriebseinnahmen der Forstämter	468,0 Mio DM
- Darlehensrückflüsse	418,8 Mio DM
- Zinseinnahmen	169,4 Mio DM
- Einnahmen aus Lotterie, Lotto, Toto	314,1 Mio DM
- Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen	151,6 Mio DM
- Mieten und Pachten	126,9 Mio DM

Zu Hauptgruppe 2:

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

- Bundesanteil am Wohngeld	215,9 Mio DM
- Erstattungen im Bereich der Wiedergutmachung	110,8 Mio DM
- Förderung der Landwirtschaft	471,4 Mio DM
- Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur	236,3 Mio DM

Zu Hauptgruppe 3:

Der Gesamtbetrag enthält insbesondere

- Einnahmen aus Schuldenaufnahmen (wegen der darin enthaltenen Kreditmarktmittel s. TNrn. 5, .6 und 11)	2 778,7 Mio DM
- Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen z.B. im Rahmen des KHG und des GVFG	1 951,0 Mio DM
(davon entfallen auf Zuweisungen des Bundes	1 371,5 Mio DM)

Zu Hauptgruppe 4:

Von den Personalausgaben entfallen auf

- Beamtenbezüge	9 957,7 Mio DM
- Angestelltenvergütungen	2 774,0 Mio DM
- Arbeiterlöhne	757,8 Mio DM
- Versorgungsbezüge	2 819,9 Mio DM
- Beihilfen	808,6 Mio DM
- übrige Personalausgaben und personalbezogene Sachausgaben	405,8 Mio DM

Zu Hauptgruppe 5:

Vom Schuldendienst entfallen auf

- Schuldendienst für Kreditmarktmittel (s. TNr. 11)	4 508,3 Mio DM
- Schuldendienst für Schulden beim Bund und für Ausgleichsforderungen	156,1 Mio DM

Zu Hauptgruppe 6:

Von den gesamten Zuweisungen und Zuschüssen für nichtinvestive Zwecke entfällt der überwiegende Teil (6 146,2 Mio DM = 52,0 v.H.) auf den kommunalen Bereich.

Zu Hauptgruppe 7:

Von den Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen entfallen auf

- Hochbau	943,2 Mio DM
- Straßen- und Brückenbau	336,3 Mio DM
- Wasserbau	137,8 Mio DM
- sonstige Baumaßnahmen	28,2 Mio DM

Zu Hauptgruppe 8:

Es entfallen auf

- | | |
|---|----------------|
| - eigene Sachinvestitionen des Staates
(ohne Baumaßnahmen) | 522,9 Mio DM |
| - Investitionsförderungen | 7 071,6 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 9:

Hier sind neben den Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (17,5 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 4

Zu Hauptgruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit d. Länder ²⁾		
		1988 v.H.	1989 v.H.	1990 v.H.	1988 v.H.	1989 v.H.	1990 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	76,3	79,4	75,8	69,1	72,2	68,9
3	Kreditfinanzierungsquote	3,6	- ¹⁾	2,4	6,9	4,2	5,2
4	Personalausgabenquote	41,5	40,8	41,1	40,9	40,0	39,7
5	Zinsausgabenquote	4,7	4,5	4,3	7,9	7,8	7,6
0/5	Zinssteuerquote	6,1	5,7	5,7	11,4	10,8	11,1
7/8	Investitionsquote	21,5	21,1	21,1	15,6	15,5	15,8

1) Rechnerisch ergibt sich ein Wert von - 0,3 v.H.

2) Quelle: Statistisches Bundesamt "Finanzen und Steuern" Fachserie 14, Reihe 2

- 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
- 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 1988 bis 1990 vergleichsweise günstig entwickelt hat; einen Anhaltspunkt dafür liefert auch der Ländervergleich bei allen Vorbehalten, die insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind. Hervorzuheben ist, daß 1989 seit vielen Jahren erstmals wieder der Schuldenstand verringert wurde; andererseits ist nicht zu übersehen, daß die Personalausgabenquote über dem Durchschnitt liegt.

5 **Inanspruchnahme der Kreditemächtigung**

Nach der Haushaltsrechnung für 1989 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt in Anspruch genommen:

Kreditemächtigung

Zahlenübersicht 5

	Mio DM
- Kreditemächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	3 981,7
- aus dem Haushaltsjahr 1988 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	520,8
Gesamtermächtigung	4 502,5
=====	
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	2 530,8
- auf das Haushaltsjahr 1990 zur teilweisen Deckung der Ausgabereiste übertragene Einnahmereste (vgl. TNr. 2)	420,6
Insgesamt beansprucht	2 951,4
=====	
Demnach wurden im Haushaltsjahr 1989 nicht beansprucht	1 551,1

Im Vorjahr waren 901,5 Mio DM nicht beansprucht worden.

6 **Finanzierungssaldo**

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1989 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 1988 bis 1990 gibt folgendes Bild:

Entwicklung der Haushaltslage

Zahlenübersicht 6

	1988 Mio DM	1989 Mio DM	1990 Mio DM
Isteinnahmen	43 635,8	45 905,5	47 910,5
davon ab:			
- Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	3 744,0	2 530,8	4 109,9
- Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	43,9	41,7	141,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	144,4	169,2	148,1
bereinigt	39 703,5	43 163,8	43 511,0
Istausgaben	43 735,9	45 744,2	48 390,7
davon ab:			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt	2 263,5	2 643,1	3 008,6
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	370,8	17,5	28,2
- haushaltstechnische Verrechnungen	144,6	167,4	153,1
bereinigt	40 957,0	42 916,2	45 200,8
Finanzierungssaldo	- 1 253,5	+ 247,6	- 1 689,8
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 2 308,4	- 1 368,5	- 2 265,4

7 **Haushaltsüberschreitungen**

7.1 In der Haushaltsrechnung 1989 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 235 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	187 603 643,65 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	33 446 193,30 DM
- Vorgriffe (= überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	14 387 252,51 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1989 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,52 v.H. und liegen damit deutlich unter dem Vergleichswert des Vorjahres (1,17 v.H.). Zu berücksichtigen ist aber, daß 1988 zur Abdeckung der Risiken bei der Umsatzsteuerverteilung

im Zusammenhang mit dem Ergebnis der Volkszählung 1987 der Kassen- und Bürgschaftssicherungsrücklage (Kap. 13 06 Tit. 911 01) überplanmäßig 300 Mio DM zugeführt wurden. Läßt man diese Zuführung unberücksichtigt, so liegen die Haushaltsüberschreitungen des Vorjahres im gleichen Rahmen (0,47 v.H. des Haushaltssolls).

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 7. September 1989 und vom 5. Mai 1990).

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 des Staatsministeriums der Finanzen auch vor. In drei Fällen mit einem Betrag von insgesamt 57 768 DM (Vorjahr sechs Fälle mit 161 950 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen hat bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

Die Betragsgrenze des Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO (10 Mio DM) wurde im Haushaltsjahr 1989 in zwei Fällen überschritten:

- Bis Ende 1989 erhielten Besucher der ehemaligen DDR ein - vom Bund erstattetes - sog. Begrüßungsgeld von 100 DM. Darüber hinaus zahlte der Freistaat Bayern bei einer zweiten Besuchsreise ein Begrüßungsgeld von 40 DM aus eigenen Mitteln. Dadurch entstanden Mehrausgaben von rd. 150 Mio DM, die nicht bis zur Verabschiedung eines Nachtragshaushalts zurückgestellt werden konnten. Überplanmäßig wurden davon nur 54 Mio DM nachgewiesen, weil der Bund 1989 zu hohe Erstattungen geleistet hatte. Diese wurden erst 1990 festgestellt und an den Bund zurückgezahlt.

Der hohe Zustrom an Aussiedlern und Übersiedlern führte bei Kap. 10 50 Tit. 533 01 zu einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 49,9 Mio DM. Da es sich um die Erfüllung von Rechtsansprüchen handelte, bedurfte es keines Nachtragshaushalts.

8 Ausgabereste

Nach dem Haushaltsplan 1989 waren Ausgaben in Höhe von 23 406,2 Mio DM und damit mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens (52 v.H.) übertragbar. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 266,9 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1989 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 24 673,1 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 2 073,6 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 328,1 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1990 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste

Zahlenübersicht 7

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Rest		2 073,6
abzüglich		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	489,3	
- 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)	256,2	745,5
In das Jahr 1990 übertragene Ausgabereste		1 328,1

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1990 waren, soweit feststellbar, gegeben.

Die Ausgabereste sind gegenüber 1988 um rd. 60 Mio DM angestiegen. Die Zahlenübersicht 8 zeigt, wie sich ihr Anteil an den Istausgaben, am Gesamtsoll und an den gesamten Übertragbaren Mitteln in den letzten Jahren entwickelt hat:

Entwicklung der Ausgabereste

Zahlenübersicht 8

Übertragene Ausgabereste		Anteil		
		an den Istausgaben	am Gesamtsoll (Haushaltsbeitrag zuzügl. Vorjahresreste)	an den im Haushaltsplan veranschlagten übertragbaren Mitteln zuzügl. Vorjahresresten
aus dem Haushaltsjahr	Mio DM	v.H.	v.H.	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	5,4
1990	1 422,6	2,9	2,9	5,5

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 Einzelbeiträge 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 aber keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

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

10.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

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

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

10.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben

Soweit 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 1988 bis 1990 weiterentwickelt haben.

Aufnahme von Krediten am Kreditmarkt

Zahlenübersicht 9

	1988	1989	1990
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Bruttokreditaufnahme ¹⁾	3 744,0	2 530,8	4 109,9
nach Abzug der Tilgungen ²⁾ verbleibende Nettokreditaufnahme	1 528,6	- 62,7	1 152,6
Kreditfinanzierungsquote ²⁾ (Anteil der Nettokreditaufnahme an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	3,6 v.H.	-	2,4 v.H.

Schulden aus Kreditmarktmitteln

Zahlenübersicht 10

	1988	1989	1990
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres ¹⁾	26 865,7	26 803,0	27 955,7
Zunahme gegenüber dem Vorjahr	1 528,6	- 62,7	1 152,6

Schuldendienst für Kreditmarktmittel

Zahlenübersicht 11

	1988	1989	1990
	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Tilgung ²⁾	2 215,4	2 593,5	2 957,3
Zinsen ³⁾	1 889,6	1 914,8	1 917,7
Schuldendienst insgesamt	4 105,0	4 508,3	4 875,0
Gesamtausgaben des Staates	43 736,0	45 774,2	48 390,7
Anteil der Schuldendienstleistungen an den Gesamtausgaben	9,4 v.H.	9,8 v.H.	10,1 v.H.
Zinsausgabenquote (= Anteil der Zinsausgaben an den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Gesamtausgaben); vgl. TNr. 4.2	4,7 v.H.	4,5 v.H.	4,3 v.H.

1) Darunter nicht valuiert (Kreditrahmenvereinbarungen): 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 1989 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

Die Bürgschaften und Garantien sind Eventualverbindlichkeiten des Freistaates Bayern. Grundlage für die Gewährung ist das Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG).

13.1 Nach diesem Gesetz waren Ende 1990 Kredite von 2,308 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von 1,399 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 93 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 134 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 1990, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1990

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1989		Neubehaltungen 1990		Veränderungen 1990		Bestand am 31.12.1990		Erwächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BfG 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 Ener- gieversorgung	67	859,5	1	10,0	2	72,9	66	796,6	635,0	
	Sonstige Unternehmen	30	59,9	10	23,7	1	18,3	39	65,3	42,2	
	Zusammen	97	919,4	11	33,7	3	91,2	105	861,9	677,2	4 500
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaft- licher Bereich	Darlehen										
	Junge Familie	15 792	39,8	693	3,3	4 110	12,8	12 375	30,3	5,0	
	Sonstige	5	0,2	-	-	2	0,0	3	0,2	0,1	
	Zusammen	15 797	40,0	693	3,3	4 112	12,8	12 378	30,5	5,1	100
C. Wohnungsbau	59 802	1 514,3	3 119	139,4	826	104,6	21,1	62 095	1 549,1	809,4	1 500
D. Land- und Forstwirt- schaft	1	0,5	-	-	-	-	-	1	0,5	0,3	50
E. Hilfsaktion bei Naturkatastrophen	6	0,3	-	-	-	-	-	6	0,3	0,3	35
Summe A bis E	75 703	2 474,5	3 823	176,4	4 941	208,6	100,2	74 585	2 442,3	1 492,3	

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

- Für gewerbliche Bürgschaften waren 1990 in einem Fall Ausfallzahlungen in Höhe von 990 TDM zu leisten.
- Bei den in der Zahlenübersicht genannten zehn Neuübernahmen für **sonstige Unternehmen** handelt es sich um Kredit- und Bürgschaftsfälle aus dem Ungarn-Engagement (s. Jahresbericht 1990, S. 25).

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 (drei Fälle) haben 1990 204 722 DM betragen.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 199 548 DM vereinnahmt.

13.2

Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1990 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 41,391 Mio DM; hinzu kommt die Freistellungsverpflichtung nach § 34 i.V.m. § 36 Atomgesetz (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);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zur Höhe von insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 1985/1986); bisherige Zusage 1 Mio DM.

II . BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A . FÜR ALLE EINZELPLÄNE

14 Überblick über die Prüfung der Personalausgaben

Bei der mitschreitenden und nachherigen Personalausgabenprüfung durch die Staatl. Rechnungsprüfungsämter wurden 1990 Fehlzahlungen von 7,5 Mio DM, davon 5,5 Mio DM Überzahlungen und 2,0 Mio DM Minderzahlungen festgestellt.

14.1 Die Personalausgaben des Staates, nämlich die

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

werden weitgehend im DV-Verfahren abgerechnet. Dieses Verfahren wurde in den letzten Jahren neu gestaltet (vgl. TNr. 15); die Neuordnung ist - mit Ausnahme des Versorgungsbereichs, der bereits vollständig auf das neue Verfahren umgestellt ist - noch nicht abgeschlossen. Die mitschreitende Prüfung der Personalausgaben durch die Staatl. Rechnungsprüfungsämter ist auch nach der Neuordnung des Bezügeabrechnungsverfahrens gewährleistet. Da vielfach Fehlzahlungen mit Auswirkungen auf die Folgejahre festgestellt und verhindert werden, kommt dieser Prüfung, wie u.a. die folgenden Beispiele zeigen, auch eine erhebliche Wirkung für die Zukunft zu.

- 14.1.1 Durch das Fünfte Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 1990 wurde eine Vielzahl von Stellen- und Amtszulagen neu eingeführt oder deren Höhe geändert. Trotz der erheblichen Rechtsprobleme bei der Umsetzung der Neuregelung konnte das Gesetz ohne größere Schwierigkeiten vollzogen werden. In einer Reihe von Fällen unterblieb allerdings die Anordnung des Wegfalls bzw. der Verminderung von Zulagen, so daß durch die mitschreitende Prüfung Überzahlungen von insgesamt 40 560 DM pro Jahr verhindert werden konnten. Andererseits wurden in einigen Fällen zustehende Zulagen nicht oder nicht in der zutreffenden Höhe angeordnet. Durch die Rechnungsprüfung wurden insoweit Minderzahlungen in Höhe von 54 856 DM pro Jahr vermieden.

- 14.1.2** Arbeitnehmer erhalten unter bestimmten Voraussetzungen beim Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis ein Übergangsgeld. In mehreren Fällen wurde es unterlassen, laufende Einkünfte oder rückwirkend gewährte Erwerbsunfähigkeitsrenten auf das Übergangsgeld anzurechnen. Durch die mitschreitende Prüfung konnten hier im Jahre 1990 Überzahlungen von 57 000 DM vermieden werden.
- 14.1.3** Für Bedienstete im Erziehungsurlaub werden häufig Aushilfen eingestellt. In fünf Fällen wurde es übersehen, bei deren Ausscheiden die Vergütung rechtzeitig einzustellen. Die Rechnungsprüfung verhinderte Überzahlungen von jährlich 147 000 DM.
- 14.1.4** Schulträger privater Sonderschulen erhalten für den notwendigen Personalaufwand nach § 28 des Bayer. Schulfinanzierungsgesetzes Kostenerstattungen.

Eine Regierung bewilligte einer privaten Sonderschule Kostenerstattungen für zehn Pflegekräfte, die dort ihren Zivildienst bzw. ein freiwilliges soziales Jahr ableisteten. Der Erstattung wurden je Pflegekraft monatlich 1 788 DM zugrunde gelegt, obwohl der tatsächliche Kostenaufwand für einen Zivildienstleistenden weniger als 700 DM betrug. Der Schulträger erhielt somit etwa das Zweieinhalbfache der tatsächlichen Personalkosten.

Aufgrund der Beanstandung durch das Staatl. Rechnungsprüfungsamt wurden die über den tatsächlichen Aufwand geleisteten Erstattungen von insgesamt 118 503 DM zurückgefordert.

- 14.2** Insgesamt wurden 1990 im Rahmen der mitschreitenden und nachherigen Prüfung durch die Staatl. Rechnungsprüfungsämter Fehlzahlungen in Höhe von 7,5 Mio DM verhindert bzw. festgestellt.

Davon entfallen auf

- | | |
|--|-------------|
| - Überzahlungen und von anderen Dienstherrn zu wenig erhobene Versorgungslastenanteile | 5,5 Mio DM |
| - Minderzahlungen und an andere Dienstherrn zu wenig abgeführte Versorgungslastenanteile | 2,0 Mio DM. |

Diese Beträge setzen sich wie folgt zusammen:

Fehlzahlungen

Zahlenübersicht

	Überzahlungen	Minderzahlungen
	DM	DM
Dienstbezüge der Beamten	1 712 426	921 860
Angestelltenvergütungen und Arbeiterlöhne	2 274 565	841 053
Versorgungsbezüge	169 458	97 641
Versorgungslastenanteile und Erstattungsleistungen	1 095 360	5 860
Sonstige Personalausgaben (Beihilfen, Umzugskostenvergütungen, Trennungsgelder, Lehrauftrags- und Prüfervergütungen, Unfallfürsorgeleistungen usw.)	232 322	187 044
Insgesamt	5 484 131	2 053 458

Soweit Versorgungslastenanteile und Erstattungsleistungen nicht angefordert oder zu Unrecht geleistet wurden, konnten sie zum größten Teil nachträglich vereinnahmt werden.

15 Neuorganisation der Bezügeabrechnung

Die Neuorganisation der Bezügeabrechnung wird nicht, wie ursprünglich vorgesehen, 1991 abgeschlossen. Die Auflösung der noch vorhandenen Anordnungsstellen muß mit Nachdruck verfolgt und das durch den Wegfall der Anordnungsstellen entbehrliche Personal auch tatsächlich abgebaut werden.

15.1 Bisheriges Verfahren

Das Verfahren zur Zahlung der Personalausgaben des Staates war bisher zweigeteilt:

- Die Feststellung und Anordnung der bezügerelevanten Merkmale (z.B. Besoldungsdienstalter, Kindergeld-, Ortszuschlags- und Zulagenberechtigung) oblag sog. Anordnungsstellen. Anfang der 80er Jahre waren für die **Anordnung**

- . der Dienstbezüge der Beamten und Richter 66 Anordnungsstellen,
- . der Bezüge der Arbeitnehmer 55 Anordnungsstellen,
- . der Bezüge der Versorgungsempfänger die sechs Bezirksfinanzdirektionen zuständig.

- Die weitgehend automatisierte **Berechnung** der Bezüge war zusammengefaßt
 - . für die Beamten und Richter bei der Landesbesoldungsstelle München,
 - . für die Arbeitnehmer bei den sieben Staatsoberkassen und
 - . für die Versorgungsempfänger bei der Landesbesoldungsstelle Regensburg.

Dieses Verfahren war arbeits- und zeitaufwendig.

15.2 Neues Verfahren

Um das Verfahren zu verbessern, hat das Staatsministerium der Finanzen im Jahre 1985 eine Untersuchung durchgeführt. Sie führte zu folgenden Vorschlägen:

- Organisatorische Straffung

Auf gesonderte Anordnungsstellen wird verzichtet. Im Beamten- und Arbeitnehmerbereich teilen die personalverwaltenden Stellen oder die Beschäftigungsstellen ihre Personalentscheidungen - soweit sie die Bezügezahlung beeinflussen - in einfacher Form unmittelbar den Bezügestellen mit; diese erledigen alle weiteren Arbeiten für die DV-unterstützte Bezügeberechnung. Im Versorgungsbereich werden Festsetzung und Abrechnung bei den Bezirksfinanzdirektionen zusammengefaßt.

- Einführung eines Dialogverfahrens

Die bisherige Belegvorgabe mit zentraler Datenerfassung wird durch ein Dialogverfahren abgelöst, bei dem der Sachbearbeiter selbst bezügerelevante Daten unmittelbar über Bildschirm vorgibt. Dadurch können die Funktionen der Dateneingabe, der Datenprüfung, der Terminüberwachung und der Information des Bezügesachbearbeiters wesentlich unterstützt werden.

- Dezentralisierung

Für die Bezügeabrechnung werden bei den Bezirksfinanzdirektionen Bezügestellen für jeden Regierungsbezirk eingerichtet. Dadurch wird der Ballungsraum München weiter entlastet.

Das Staatsministerium ging dabei davon aus, daß die organisatorische Zusammenfassung der Anordnungs- und Abrechnungsaufgaben und die Einführung des Dialogverfahrens zu einer erheblichen Arbeitsvereinfachung führen. Für das neue Bezügeverfahren werde nach den festgelegten Maßzahlen insgesamt nicht mehr Personal erforderlich sein, als im bisherigen Verfahren allein für die Berechnung notwendig ist. Das Personal bei den Anordnungsstellen könne eingespart werden.

In der Folgezeit wurden die Details der Zusammenfassung von Anordnungs- und Abrechnungsaufgaben (organisatorische Straffung) und der Regionalisierung (Dezentralisierung) ausgearbeitet. Die Vorbereitungs- und Abstimmungsverfahren zogen sich über zwei Jahre hin. Dem vom Staatsministerium der Finanzen vorgelegten Konzept zur Neuorganisation der Bezügeabrechnung hat der Ministerrat am 2. Juni 1987 zugestimmt. Das Staatsministerium wurde gleichzeitig beauftragt, die Durchführung des Vorhabens einschließlich der Änderung von Zuständigkeitsvorschriften mit den Ressorts abzustimmen. Bereits am 3. Juni 1987 hat das Staatsministerium die Bezirksfinanzdirektionen München und Regensburg beauftragt, Dialogverfahren für die Bereiche Besoldung und Arbeitnehmer bzw. Versorgungsempfänger zu entwickeln. Die für die Verfahrenseinführung notwendige Änderung des Art. 12 des Bayer. Besoldungsgesetzes ist mit Änderungsgesetz vom 23. Oktober 1988 (GVBl S. 451) und die notwendige Neufassung der Zuständigkeitsvorschriften mit Verordnung vom 10. Januar 1989 (GVBl S. 5) erfolgt.

Die Neuorganisation der Bezügeabrechnung sollte bis zum Jahr 1991 weitgehend abgeschlossen sein und nach der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Staatsministeriums zu jährlichen Einsparungen von rd. 30 Mio DM führen.

15.3 Stand der Neuorganisation

Bei allen Bezirksfinanzdirektionen sind nunmehr Bezügestellen nach der vorgesehenen Organisationsform eingerichtet. In den einzelnen Bereichen stellte sich im Frühjahr 1991 die Realisierung wie folgt dar:

15.3.1 Bereich Besoldung

Im bisherigen Verfahren wurden alle Zahlfälle bei der Landesbesoldungsstelle München bearbeitet. Von den insgesamt 195 000 Zahlfällen verbleiben nach der Bezügeneukonzeption 73 000 Zahlfälle in München (Bezügestelle 1 der BFD München), während die restlichen 122 000 von den Bezügestellen der übrigen Bezirksfinanzdirektionen zu übernehmen sind. Im März 1991 waren 74 v.H. (90 000 Fälle) an die nunmehr zuständigen Bezirksfinanzdirektionen abgegeben. Die Dezentralisierung der Bezügeabrechnung, die allerdings keine unmittelbaren Personaleinsparungen zur Folge hat, ist damit schon verhältnismäßig weit fortgeschritten.

Die organisatorische Zusammenfassung von Anordnung und Abrechnung, die erhebliche Personaleinsparungen ermöglicht, ist dagegen nur zum Teil realisiert. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Planungen, nach denen sie bis 1991 verwirklicht werden sollte, wurden die Anordnungsaufgaben bis März 1991 nur für 53 000 Zahlfälle (27 v.H.) von den Bezügestellen übernommen. Der Dialogbetrieb ist realisiert. Die vorgegebene Meßzahl von 1 200 Zahlfällen pro Bearbeiter ist noch nicht erreicht.

15.3.2 Bereich Versorgung

Hier mußten nur die Abrechnungsaufgaben von der Landesbesoldungsstelle Regensburg auf die Bezügestellen der einzelnen Bezirksfinanzdirektionen übertragen werden, weil diese schon bisher für die Pensionsfestsetzung regional zuständig waren. Die Zusammenfassung der Anordnungsaufgaben mit den Abrechnungsaufgaben ist inzwischen abgeschlossen; der Dialogbetrieb ist auch hier bereits vollständig realisiert. Die festgelegte Meßzahl von 1 100 Zahlfällen pro Sachbearbeiter ist mittlerweile erreicht.

15.3.3 Bereich Arbeitnehmer

Die Berechnung der Bezüge der Arbeitnehmer oblag den sieben Staatsoberkassen. Grundsätzlich waren sie für die Anordnungsstellen des jeweiligen Regierungsbezirks zuständig. Eine Ausnahme galt lediglich für vier Anordnungsstellen im Regierungsbezirk Oberbayern.

Nunmehr richtet sich die Zuständigkeit der Bezügestellen danach, in welchem Regierungsbezirk die Dienststelle des Arbeitnehmers ihren Sitz hat. Der danach zwischen den einzelnen Bezügestellen notwendige Austausch von 47 000 Zahlfällen ist weitgehend (75 v.H.) vollzogen.

Auch in diesem Bereich ist die Zusammenfassung der Anordnungsaufgaben mit den Abrechnungsaufgaben bei den Bezügestellen der Bezirksfinanzdirektionen bisher erst in 34 000 Zahlfällen, also in 30 v.H. aller rd. 112 000 Zahlfälle verwirklicht. Der Dialogbetrieb ist hier seit 1. August 1991 realisiert. Die vorgesehene Meßzahl von 450 Zahlfällen pro Bearbeiter ist noch nicht erreicht.

15.4 Wirtschaftlichkeit

Der ORH hat sich mit der Wirtschaftlichkeit des Bezügeabrechnungsverfahrens befaßt. Das neue Verfahren verursacht Mehrkosten vor allem für die Datenverarbeitung. Dem steht als Nutzen insbesondere das nicht mehr benötigte Personal der aufgelösten Anordnungsstellen gegenüber.

Der ORH geht bei seiner Wirtschaftlichkeitsrechnung außerdem davon aus, daß die Bezügeneuorganisation bis Ende 1994 abgeschlossen wird. Unter der Voraussetzung, daß das bei den Anordnungsstellen eingesetzte Personal auch tatsächlich eingespart wird und die Meßzahlen bei den Bezügestellen erreicht werden, stellen sich Kosten und Nutzen in einem Betrachtungszeitraum bis 1998 wie folgt dar:

Kosten und Nutzen der Bezügeneuorganisation

Zahlenübersicht

	Ansätze in Mio DM									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Nominalwerte										
Kosten	15,6	3,7	2,8	3,6	4,9	5,1	3,5	3,1	4,4	2,1
Nutzen	5,8	6,3	4,7	12,5	19,9	28,7	37,4	38,5	39,6	40,8
Differenz	-9,8	2,6	1,9	8,9	15,0	23,6	33,9	35,4	35,2	38,7
Barwerte (Zinssatz 8 v.H., kumuliert)										
	-9,8	-7,3	-5,7	1,4	12,5	28,5	49,9	70,5	89,6	108,9

Danach würde der Gesamtnutzen die Gesamtkosten ab dem Jahr 1992 (Amortisationszeitpunkt) übersteigen. Insgesamt könnten im Betrachtungszeitraum von zehn Jahren voraussichtlich rd. 110 Mio DM eingespart werden.

Das Staatsministerium geht in einer vereinfachten Wirtschaftlichkeitsberechnung von einem höheren und teilweise schon jetzt realisierten Einsparungspotential aus. Es hat dabei den früheren Anordnungsstellen 540 Bedienstete zugeschrieben. Nach den zwischenzeitlich eingeholten Umfrageergebnissen und nach den Prüfungserfahrungen des ORH waren dort jedoch nur 407 Bedienstete beschäftigt, so daß auch nur entsprechend geringere Personaleinsparungen erzielbar sind.

15.5 Realisierung der Personaleinsparungen

Die Durchführungsbestimmungen zu den Haushaltsgesetzen 1987/1988, 1989/1990 sowie 1991/1992 schreiben vor, daß die aufgrund der Neukonzeption der Bezügeabrechnung insbesondere bei den Anordnungsstellen entbehrlich werdenden Planstellen und Stellen als gesperrt gelten und einzuziehen oder als künftig wegfallend zu behandeln sind, soweit nicht eine Stellenumsetzung nach Art. 50 Abs. 1 BayHO in Betracht kommt.

Durch den Wegfall von Anordnungsaufgaben sind bei den Anordnungsstellen bis Ende 1990

- 30 Dienstkräfte im Besoldungsbereich und
- 82 Dienstkräfte im Arbeitnehmerbereich

entbehrlich geworden. Dementsprechend hätten insgesamt 112 Stellen eingezogen, als kw-Stellen ausgebracht oder, soweit notwendig, auf Kap. 06 15 (Bezirksfinanzdirektionen) umgesetzt werden müssen. Tatsächlich wurden im Haushalt 1989/1990 jedoch keine Stellen eingezogen, sondern nur 35 Stellen auf Kap. 06 15 umgesetzt. Auch im Haushalt 1991/1992 ist nur der Einzug von sieben Stellen und die Umsetzung von 19 Stellen veranschlagt. Für die restlichen Stellen steht der haushaltsmäßige Vollzug noch aus.

15.6 Zusammenfassende Bewertung

Während im Bereich Versorgung die Neuorganisation inzwischen bereits verwirklicht ist, ist die Zusammenfassung von Anordnung und Abrechnung in den Bereichen Besoldung und Arbeitnehmerbezüge erst zu 27 v.H. (Besoldung) bzw. 30 v.H. (Arbeitnehmerbezüge) durchgeführt.

Das Staatsministerium begründet die schleppende Übernahme der Aufgaben der Anordnungsstellen auf die Bezirksfinanzdirektionen mit der unzureichenden Personalbereitstellung für die Bezirksfinanzdirektionen, der Arbeitszeit-

verkürzung und der Unterstützung des Freistaats Sachsen beim Aufbau der Bezügeabrechnung.

Trotz dieser Erschwernisse muß nach Auffassung des ORH

- die Neuorganisation mit Nachdruck fortgeführt und möglichst bald abgeschlossen werden,
- das durch den Wegfall von Anordnungsaufgaben entbehrliche Personal in den Anordnungsstellen (Besoldungs- und Arbeitnehmerbereich) bei den Ressorts auch tatsächlich abgebaut werden,
- darauf hingewirkt werden, daß die vorgegebenen Meßzahlen für die Bezüge-sachbearbeitung tatsächlich erreicht werden,

um die erwarteten Einsparungen auch wirklich zu erzielen.

16 Auswirkung von Prüfungsfeststellungen auf den Stellenplan

Stellt der ORH Personalüberhänge fest, so führt dies häufig auch dann zu keiner Senkung der Personalausgaben, wenn die Feststellungen von der Verwaltung nicht bestritten werden. In der Regel werden entbehrliche Stellen nämlich außerhalb der Haushaltsaufstellung anderweitig verwendet. Der ORH ist der Auffassung, daß die Entscheidung über die weitere Verwendung solcher Stellen dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten sein sollte.

- 16.1** Im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit geht der ORH regelmäßig auch der Frage nach, ob die Personal- und Stellenausstattung der geprüften Dienststellen zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Erledigung ihrer Aufgaben erforderlich ist (Art. 90 Nr. 4 BayHO). Vor allem bei Organisationsuntersuchungen stellt er immer wieder fest, daß die geprüften Stellen ihre Aufgaben auch mit weniger Personal oder mit Bediensteten geringerer Einstufung erfüllen könnten.¹⁾

Im Ergebnis allerdings führen diese Feststellungen nur in den seltensten Fällen zu einer Absenkung der Personalausgaben. Die Ressorts sind nämlich

1) Vgl. Untersuchungen des ORH zur Wirtschaftlichkeit von Mittelbehörden: Jahresberichte 1986 (TNrn. 13 und 14), 1987 (TNrn. 14 bis 20), 1988 (TNrn. 37 bis 45) und 1989 (TNrn. 33 bis 35).

häufig nicht bereit, einem Stelleneinzug bzw. Wegfall- oder Umwandlungsvermerken zuzustimmen oder auch nur im Rahmen der nächsten Haushaltsaufstellung über die weitere Verwendung der festgestellten Personal- bzw. Stellenreserven zu verhandeln. Vielmehr setzen sie diese Reserven schon vorher in andere Bereiche um, meist mit der pauschalen Begründung, dort sei ein dringender Bedarf zu decken.

- 16.2** Um diese unbefriedigenden und wohl auch aus der Sicht des Haushaltsgesetzgebers zweifelhaften Ergebnisse zu vermeiden, haben wir für den Haushalt 1991/1992 beim Staatsministerium der Finanzen angeregt, für die Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz (DBestHG) eine Regelung vorzuschlagen, die verhindert, daß die Verwaltung über nicht oder nicht in der ausgebrachten Wertigkeit erforderliche Stellen ohne nähere Begründung anderweitig verfügen kann. Sie sollten vielmehr grundsätzlich zusammen mit den Anträgen auf neue Stellen und Stellenhebungen Eingang in die Stellenplanverhandlungen und damit in den Entwurf des Haushaltsplans finden.

Dieser Vorschlag, der zunächst auch vom Staatsministerium der Finanzen mitgetragen wurde, ist am Widerstand einiger Ressorts gescheitert. Sie sahen darin einen Verstoß gegen das in der Bayer. Verfassung (BV) verankerte Ressortprinzip. Auch wandten sie ein, daß bei derartigen Stellen-sperren die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Frage gestellt werden könne, ohne daß der zuständige Ressortminister Maßnahmen dagegen ergreifen könnte. Im Ergebnis würde damit der ORH in Ressortkompetenzen eingreifen, ohne daß gleichzeitig die Verantwortung auf ihn überginge.

- 16.3** Diese Auffassung teilen wir nicht:

- 16.3.1** Der Vorschlag des ORH zielt auf eine ergänzende Regelung des Haushaltsgesetzgebers zu Art. 21 BayHO ab. Eine solche Regelung in den DBestHG verletzt aber schon deshalb das Ressortprinzip nicht, weil allein dem Gesetzgeber das Recht zur Bewilligung der Staatsausgaben zusteht (Art. 70 Abs. 2 BV) und Grundlage für die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Ressorts der vom Gesetzgeber verabschiedete Haushaltsplan ist (Art. 55 Nr. 1 BV, Art. 2 BayHO).

Auch soll die vorgeschlagene Regelung nur dann greifen, wenn die Ressorts aufgrund von Feststellungen der Rechnungsprüfung eine anderweitige Verwendung der Stellen ins Auge fassen. In Ressortkompetenzen würde damit nicht eingegriffen, weil die rechtliche Folge nicht unmittelbar durch die

Feststellung der Rechnungsprüfung ausgelöst wird. Eine Entscheidungskompetenz des ORH darüber, ob die Verwaltung beanstandete Stellen in anderen Bereichen verwenden darf, ist weder Inhalt noch Ziel einer solchen Regelung. Vielmehr soll erreicht werden, daß der Haushaltsgesetzgeber über das weitere Schicksal der Stellen entscheidet.

16.3.2 Das Argument der Ressorts, daß "derartige Stellensperren die Funktionsfähigkeit der Verwaltung in Frage stellen könnten", ist ebenfalls nicht stichhaltig, weil nur solche Stellen betroffen wären, die ohne die Prüfung des ORH für eine andere Verwendung nicht zur Debatte stünden. Ferner kann nicht davon ausgegangen werden, daß der Haushaltsgesetzgeber die Umsetzung von Stellen verweigern würde, die zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung unablässig ist. Um aber auch besonderen Fällen gerecht werden zu können, wäre bei dringendem Bedarf eine Ausnahmeregelung mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen vorzusehen.

16.4 Damit die Stellenpläne dem tatsächlichen Personalbedarf angepaßt werden und Prüfungsfeststellungen des ORH auch entsprechende Auswirkungen auf die Personalausgaben haben, halten wir daran fest, daß grundsätzlich der Haushaltsgesetzgeber über die weitere Verwendung von Stellen entscheiden sollte, die nach dem Ergebnis der Rechnungsprüfung nicht oder nicht in der veranschlagten Wertigkeit erforderlich sind. Deshalb sollten vom ORH festgestellte Personal- und Stellenüberhänge in das Haushaltsaufstellungsverfahren einbezogen werden. Einer entsprechenden Regelung durch den Haushaltsgesetzgeber steht das Ressortprinzip nicht entgegen.

17 Stellenobergrenzen für Beförderungssämter

Die Überprüfung der Stellenpläne von fünf großen Ressorts hat ergeben, daß Stellen für planmäßige Beamte (Planstellen) in erheblichem Umfang mit Beamten zur Anstellung, Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und Angestellten besetzt sind. Dies hat zur Folge, daß in den Stellenplänen mehr Beförderungsstellen als nach § 26 Bundesbesoldungsgesetz zulässig ausgebracht sind und für den Staatshaushalt höhere Personalausgaben entstehen.

17.1 Die Anzahl der Beförderungssämter in den Laufbahngruppen des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes ist durch § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) begrenzt; die dort festgelegten Obergrenzen dürfen nicht überschritten werden. Grundlage für die Ermittlung der Stellenobergrenzen

ist dabei jeweils die Gesamtzahl aller **Planstellen** einer Laufbahngruppe. Planstellen sind nur die Stellen für planmäßige Beamte (Art. 17 Abs. 5 BayHO und VV Nr. 4 zu Art. 17 BayHO), nicht aber die Stellen für Beamte zur Anstellung, für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und für Dienstanfänger, für abgeordnete Beamte sowie für Angestellte und Arbeiter (Art. 17 Abs. 6 BayHO und VV Nr. 5 zu Art. 17 BayHO).

Das mit § 26 BBesG verfolgte gesetzgeberische Ziel, einheitliche Beförderungsverhältnisse bei den öffentlich-rechtlichen Dienstherren herbeizuführen, kann nur erreicht werden, wenn die der Stellenschlüsselung unterworfenen Planstellen bedarfsgerecht ausgebracht werden. Planstellen dürfen nur geschaffen werden, wenn sie durch planmäßige Beamte besetzt werden können (VV Nr. 7.1.1 zu Art. 17 BayHO).

17.2 Vom ORH in den vergangenen Jahren durchgeführte Stellenplanprüfungen haben dagegen ergeben, daß Planstellen in größerem Umfang nicht mit planmäßigen Beamten, sondern mit Beamten zur Anstellung, Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst oder mit Angestellten besetzt waren.

Zwar ist dies nach Nr. 3.1 der Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz 1989/1990 bei "zeitweilig" offenstehenden Stellen zulässig, soweit und solange dienstliche Bedürfnisse dies erfordern. Eine auf Dauer angelegte anderweitige Besetzung verstößt jedoch nicht nur gegen die Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit, sondern führt zu einer Umgehung der Stellenobergrenzenregelung in § 26 BBesG, wenn bei der Berechnung der Zahl der Beförderungssämter alle Planstellen und nicht nur diejenigen berücksichtigt werden, deren zweckgerechte Besetzung innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes gewährleistet ist (z.B. wenn die Beamten zur Anstellung, die auf Planstellen geführt werden, im Haushaltsjahr zur Anstellung heranstehen).

Solange die in § 26 BBesG vorgesehenen Obergrenzen für Beförderungssämter nicht voll ausgeschöpft waren, konnte allerdings davon ausgegangen werden, daß eine überhöhte Ausbringung von Planstellen gleichwohl nicht zu einem überhöhten Anteil an Beförderungssämtern führt und damit die Personalausgaben für Beamte in Beförderungssämtern innerhalb des durch § 26 BBesG vorgegebenen Rahmens bleiben.

Durch Art. 6 Abs. 11 HG 1989/1990 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 1990 vom 22. Dezember 1989 (GVBl S. 715) wurde das Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt

und Finanzfragen des Landtags, die Obergrenzen für Beförderungssämter in den Laufbahnen des einfachen, mittleren und gehobenen Dienstes in gesonderten Stellenplanüberleitungen auf der Grundlage des Haushalts 1990 mit Wirkung von 1. Juli 1990 voll auszuschöpfen. Das bedeutet, daß nunmehr eine dem § 26 BBesG entsprechende Stellenschlüsselung nur dann vorliegt, wenn die Planstellen einer Laufbahngruppe wirklichkeitsgerecht veranschlagt sind.

- 17.3 Der ORH hat im Hinblick auf die volle Ausschöpfung der Obergrenzen in einer Querschnittsuntersuchung bei fünf großen Ressorts für die Jahre 1985 bis 1990 untersucht, inwieweit die in den Stellenplänen für die Beamten des mittleren und gehobenen Dienstes ausgebrachten Planstellen mit der Istbesetzung in Einklang standen. In den Vergleich wurden neben den planmäßigen Beamten (Titel 422 01) die Beamten zur Anstellung (Titel 422 11) sowie die Widerrufsbeamten einschließlich der Dienstanfänger (Titel 422 21) einbezogen, da im mittleren und gehobenen Dienst Laufbahnbewerber nur nach dem Bedarf ausgebildet werden und deswegen das Verhältnis der Zahl der Stellen für planmäßige Beamte zur Zahl der Stellen für Beamte auf Widerruf und Beamte zur Anstellung durch die dienst- und laufbahnrechtlichen Regelungen über die Dauer des Vorbereitungsdienstes und der Probezeit¹⁾ sowie die durchschnittliche Dienstzeit bis zum Ausscheiden weitgehend vorgeprägt ist. Von einer Einbeziehung des höheren Dienstes in die Erhebung wurde abgesehen, da hier in den wichtigsten Laufbahnen (z.B. höherer Verwaltungsdienst, höherer Forstdienst) wegen des Vorbereitungsdienstes als allgemeine Ausbildungsstätte im Sinne des Art. 12 GG weitgehend andere Verhältnisse vorliegen.

Die Untersuchung hat ergeben, daß sowohl in dem für die Nachschlüsselung maßgeblichen Haushaltsjahr 1990 als auch in den Haushaltsjahren seit 1985 ein erheblicher Anteil der Planstellen nicht mit planmäßigen Beamten besetzt war. Wie die nachfolgende Zahlenübersicht zeigt, waren es nach dem Stand März 1990 insgesamt

- 3 390 (7,3 v.H.) aller Planstellen im mittleren Dienst und
- 3 747 (15,4 v.H.) aller Planstellen im gehobenen Dienst.

Dagegen fehlten insgesamt 961 (38,8 v.H.) Stellen für Beamte zur Anstellung und 2 043 Stellen (29,0 v.H.) für Beamte auf Widerruf. So wurde beispielsweise in einem Geschäftsbereich über Jahre hinweg für Beamte zur

1) vgl. §§ 31, 32, 35 und 36 Laufbahnverordnung

Anstellung im gehobenen Dienst nur **eine** Stelle veranschlagt, obwohl im Erhebungszeitraum durchschnittlich 70 Beamte zur Anstellung vorhanden waren, die auf in die Schlüsselung einbezogenen Planstellen geführt worden sind.

Abweichung zwischen Planstellen (Soll) und Istbesetzung (Stichtag März 1990)

Zahlenübersicht

Stellen für	Soll	Ist	Abweichung	
				v.H.
Mittlerer Dienst				
Planmäßige Beamte	46 443	43 053	+ 3 390	7,3
Beamte zur Anstellung	917	1 255	- 338	36,8
Widerrufsbeamte	3 474	4 409	- 935	26,9
Gehobener Dienst				
Planmäßige Beamte	24 310	20 563	+ 3 747	15,4
Beamte zur Anstellung	602	1 225	- 623	103,5
Widerrufsbeamte	1 525	2 633	- 1 108	72,7

Auch wenn zugunsten der Verwaltung zu berücksichtigen ist, daß

- diese bei der Personalbewirtschaftung einen gewissen Spielraum benötigt,
- neu ausgebrachte Stellen nicht vor dem 1. Oktober 1990 besetzbar waren und
- die im Untersuchungszeitraum geltende sechsmonatige Wiederbesetzungssperre zu beachten war (s. Art. 6 Abs. 2 HG 1989/1990),

ist nach Auffassung des ORH der festgestellte Anteil von nicht planmäßig besetzten Stellen und damit auch die Gesamtzahl der Planstellen als Grundlage für die Berechnung der nach § 26 BBesG zulässigen Beförderungsstellen überhöht. Er hält es daher für notwendig, die Stellenpläne wirklichkeitsnäher zu gestalten und Planstellen zumindest in einem Umfang in Stellen für Beamte zur Anstellung, Beamte auf Widerruf und Angestellte umzuwandeln, daß der über Jahre bestehende Mindestbedarf an diesen Stellen verfügbar ist.

17.4

Das Staatsministerium der Finanzen teilt die Auffassung, daß die Gestaltung der Stellenpläne aufgrund der Feststellungen des ORH überprüft werden muß. Es macht aber zusammen mit den betroffenen anderen Ressorts gel-

tend, daß ein Großteil der Verrechnung von Anwärtern, z.A.-Beamten und Angestellten auf Planstellen mit den geltenden Vorschriften vereinbar sei. Insbesondere sei es nicht vertretbar, in Bereichen mit hohen Abwanderungszahlen Planstellen in Anwärterstellen umzuwandeln und dadurch die Zahl der Beförderungsstellen zu reduzieren. Eine solche Vorgehensweise wäre kontraproduktiv. Sie würde die Anziehungskraft des öffentlichen Dienstes verschlechtern und damit zu weiteren Abwanderungen führen. Auch würde eine weitere Verminderung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes durch die vom ORH geforderte Verminderung von Beförderungsstellen dazu führen, daß andere, attraktivitätssteigernde Maßnahmen ergriffen werden müßten, die möglicherweise wesentlich höhere Kosten verursachen. Dabei verweist das Staatsministerium der Finanzen auf den Münchenezuschlag mit jährlichen Kosten von rd. 100 Mio DM.

Soweit eine detaillierte Prüfung ergibt, daß in einigen Verwaltungen Konsequenzen aus den Feststellungen des ORH notwendig sind, können diese nach Meinung des Staatsministeriums der Finanzen nur behutsam nach und nach gezogen werden. Es hat darauf hingewiesen, daß bereits bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 1991/1992 ein erster Schritt hierzu unternommen worden ist. Zum einen seien insgesamt 322 Stellen für Anwärter und Beamte zur Anstellung ausgebracht worden, zum anderen sei ein Teil der im Doppelhaushalt ausgebrachten insgesamt 3 089 neuen Stellen nur im Eingangsammt und ersten Beförderungsammt ausgebracht worden, so daß die Stellenobergrenzen in den weiteren Beförderungsamtern nicht mehr voll ausgeschöpft seien. Es hat im Übrigen zugesagt, sich bei den zukünftigen Haushaltsverhandlungen bei den Verwaltungen, bei denen rechtlich nicht vertretbare Planstellen-Besetzungen vorliegen, für eine weitere Entschärfung der Situation einzusetzen.

Von einem betroffenen Ressorts wurde ergänzend eingewandt, daß es sich bei den vom ORH festgestellten Abweichungen um personelle Unterbesetzungen eines nach objektiven Kriterien ermittelten personellen Sollbedarfs handele. Diese personellen Unterbesetzungen seien unter Beachtung der Fürsorgeverpflichtung des Dienstherrn, unter Motivationsgesichtspunkten sowie im Hinblick auf eine fachgerechte Aufgabenerledigung so zügig wie möglich wieder auszugleichen. Dies werde allerdings erschwert und verzögert durch zunehmend hohe Personalfluktuation (erweiterte Teilzeitbeschäftigungs- und Beurlaubungsmöglichkeiten, vorgezogene Ruhestandsversetzungen, Abwanderungen in Bereiche außerhalb des öffentlichen Dienstes),

begrenzte Ausbildungskapazitäten, zunehmenden Mangel an geeigneten Bewerbern (Abbruchquote während der Ausbildung von bis zu 25 v.H. der eingestellten Anwärter) sowie die Bedarfsausbildung im mittleren und gehobenen Dienst mit zwei- bzw. dreijähriger Ausbildungsdauer und anschließender Probezeit, so daß Ersatzkräfte als planmäßige Beamte erst nach vier bis sechs Jahren zur Verfügung stünden. Es bestehe deshalb ein dienstliches Bedürfnis, Beamte zur Anstellung, Beamte auf Widerruf und in beträchtlicher Zahl auch Angestellte im Einklang mit Nr. 3.1 DBestHG auf Planstellen zu führen.

- 17.5 Der ORH verkennt nicht, daß die seit einigen Jahren vor allem im Ballungsraum München zu beobachtende im Vergleich zur Privatwirtschaft geringere Attraktivität des öffentlichen Dienstes Personalprobleme aufwirft und es deswegen ein personalpolitisch begründetes Anliegen der Verwaltung ist, die Beförderungsmöglichkeiten zu verbessern. Dies ändert jedoch nichts daran, daß die vom ORH festgestellte **ständige** Verrechnung eines erheblichen Anteils an Beamten zur Anstellung, Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und Angestellten auf Planstellen weder haushaltsrechtlich zulässig noch mit der Stellenobergrenzenregelung des § 26 BBesG vereinbar ist. Der Gesamtzahl der Planstellen als Grundlage für die Stellenschlüsselung kann aus Rechtsgründen nicht die Funktion eines Regulators zur Steuerung der Beförderungsaussichten zukommen.

Im Übrigen widerspricht die vom ORH festgestellte Stellenentwicklung seit 1985 dem Einwand, es lägen lediglich Unterbesetzungen vor. Während nämlich die Zahl der Planstellen im mittleren und gehobenen Dienst zusammen in den fünf geprüften Geschäftsbereichen von 66 921 im Jahr 1985 um 5,7 v.H. auf 70 753 im Jahr 1990 angehoben wurde, ist die Zahl der Stellen für die Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst trotz des erhöhten Bedarfs nur unterproportional um 2,9 v.H. von 4 858 im Jahr 1985 auf 4 999 im Jahr 1990 erhöht worden. Dies führte dazu, daß die Verrechnung von Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst auf Planstellen seit 1988 stark angestiegen ist.

Der ORH bleibt daher dabei, daß es erforderlich ist, die Zahl der Planstellen zumindest schrittweise auf das tatsächlich notwendige Maß zurückzuführen. Angesichts des aufgezeigten Volumens fehlbesetzter Planstellen sind allerdings bereits für den Doppelhaushalt 1993/1994 zielführende Schritte notwendig.

18 Automatisierte Datenverarbeitung

Der zunehmende Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung verursacht Kosten in Höhe von derzeit jährlich mehr als 450 Mio DM. Diesen Kosten stehen vielfach keine Einsparungen in adäquater Höhe gegenüber. Die Verwaltung sollte beim DV-Einsatz der Wirtschaftlichkeit mehr Gewicht beimessen und insbesondere die notwendigen Erfolgskontrollen vornehmen.

18.1 Allgemeines

Einen umfassenden Überblick über den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung (DV) im staatlichen Bereich hat der ORH letztmals im Jahr 1977 im Zusammenhang mit einem auf Ersuchen der Staatsregierung erstellten Gutachten über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung in der staatlichen Verwaltung gegeben. Über die Entwicklung in einzelnen Teilbereichen wurde der Landtag laufend unterrichtet¹⁾. Art und Umfang des DV-Einsatzes in der öffentlichen Verwaltung haben sich inzwischen wesentlich verändert. Neben dem zentralen DV-Einsatz (Rechenzentrumsbetrieb) werden in erheblichem Umfang dezentrale Systeme (Abteilungsrechner, Arbeitsplatzrechner) installiert. In Zukunft werden die verschiedenen technischen Bereiche (DV, Kommunikation, Bürotechnik) weitgehend integriert und alle wesentlichen Tätigkeitsbereiche der Büroarbeit (Textverarbeitung, Dokumentenverarbeitung und -verwaltung, fachliche Vorgangsbearbeitung, Schreibtischfunktionen) unterstützt werden. Auch in Anbetracht dieser Entwicklung hält es der ORH für geboten, erneut einen Überblick über den derzeitigen Stand und die bisherigen wirtschaftlichen Auswirkungen der DV zu geben.

18.2 Umfang des DV-Einsatzes

18.2.1 Aufwand für die Datenverarbeitung

Im Doppelhaushalt 1991/1992 sind für die DV rd. 450 Mio DM jährlich veranschlagt. Jeweils die Hälfte davon entfällt auf Sachausgaben und auf Personalausgaben.

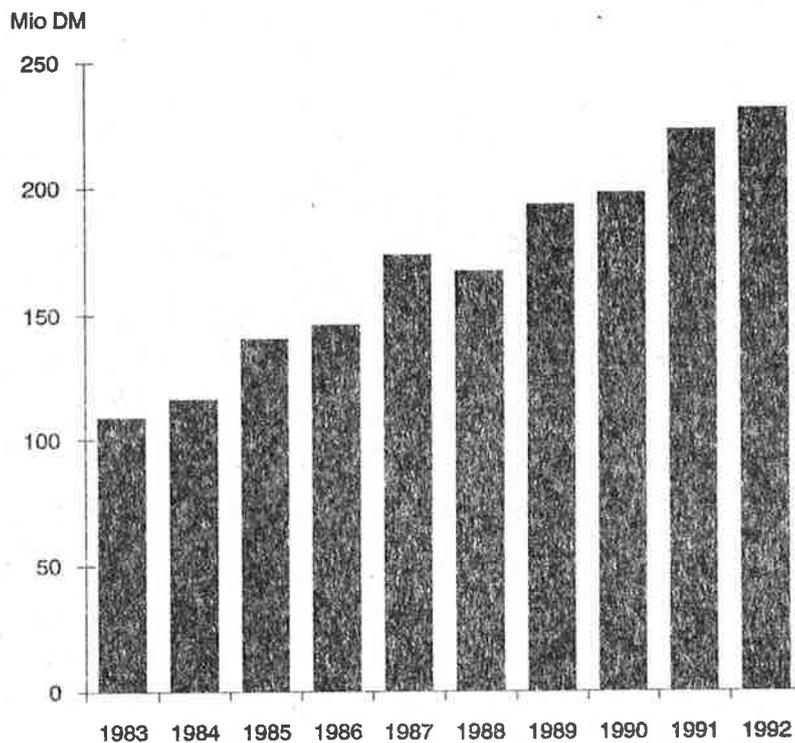
1) vgl. ORH-Berichte 1983 TNr. 18, 1985 TNr. 18, 1987 TNr. 23 und 1988 TNr. 17

a) Sachaufwand

Während sich der Gesamthaushalt von 1983 bis 1992 nur um etwa ein Drittel erhöht hat, haben sich die Sachausgaben für die DV (TitGr. 99) im gleichen Zeitraum von knapp 110 Mio DM auf über 230 Mio DM mehr als verdoppelt (Schaubild 1).

Entwicklung der DV-Ausgaben

Schaubild 1



Die nachfolgende Zahlenübersicht 1 zeigt, wie sich die DV-Ausgaben seit dem Doppelhaushalt 1983/1984 in den einzelnen Geschäftsbereichen und insgesamt entwickelt haben.

Entwicklung der DV-Ausgaben

Zahlenübersicht 1

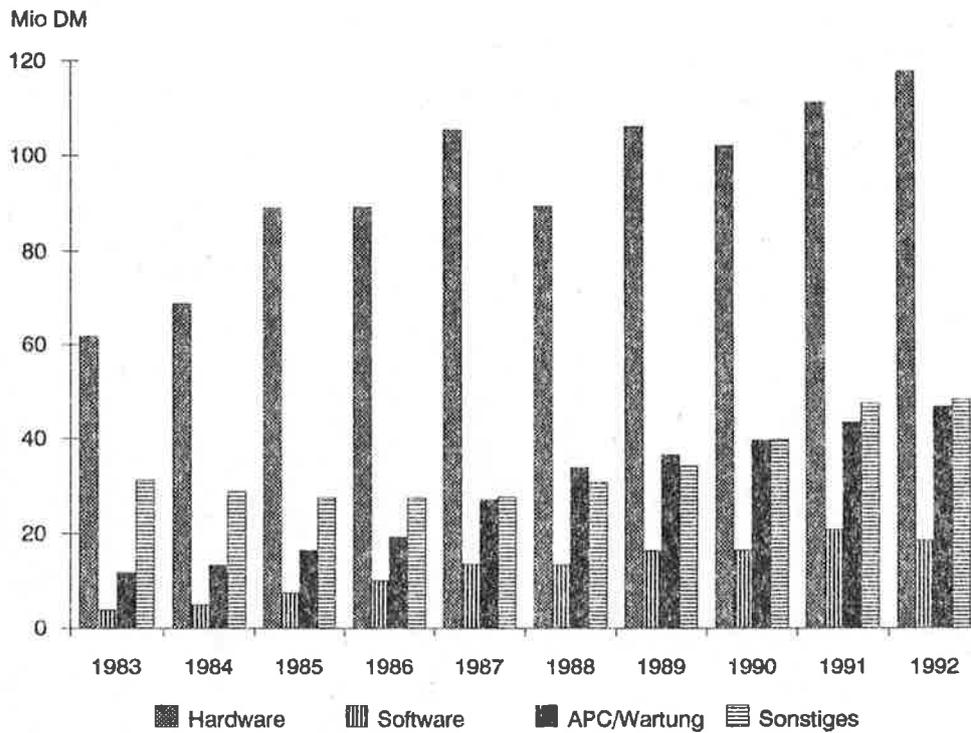
Ausgaben für die Datenverarbeitung (in Mio DM)							
Epl.	1983/84	1985/86	1987/88	1989/90	1991/92	zusammen	Anteil in v.H.
01	0,4	0,3	0,5	1,9	4,5	7,6	0,4
02	0,6	0,9	2,6	4,0	6,7	14,8	0,9
03A	48,0	41,0	50,3	57,7	73,6	270,6	15,9
03B	6,2	7,4	4,4	5,4	10,0	33,4	2,0
04	7,5	7,7	13,9	21,4	28,2	78,7	4,6
05	26,3	8,6	7,5	13,6	9,2	65,2	3,8
06	79,2	101,5	81,4	101,8	134,0	497,9	29,2
07	0,6	1,2	1,1	2,2	2,7	7,8	0,5
08	23,1	26,3	27,4	31,2	46,0	154,0	9,1
09	2,8	3,6	12,3	15,2	17,0	50,9	3,0
10	5,1	9,9	9,3	9,6	20,8	54,7	3,2
12	0,0	0,0	0,1	0,2	0,6	0,9	0,1
14	5,3	4,5	8,6	9,6	12,9	40,9	2,4
15	19,8	74,0	122,0	118,0	88,7	422,5	24,9
Insgesamt	224,9	286,9	341,4	391,8	454,9	1 699,9	100,0

Da auch in anderen Haushaltsstellen Ausgaben für die DV, insbesondere für Arbeitsplatzrechner, enthalten sind, liegen die tatsächlichen Gesamtausgaben höher. Beispielsweise sind die bei den Polizeidienststellen eingesetzten Arbeitsplatzrechner (rd. 5 Mio DM in den Jahren 1989 und 1990) in Kap. 03 18 TitGr. 72 und die Ausgaben der Staatsoberkassen für das DV-Kassenbuchführungsverfahren (jährlich rd. 1,5 Mio DM) in Kap. 06 15 TitGr. 76 ausgewiesen.

Wie sich die DV-Ausgaben auf Hardware, Software, Beschaffung von Arbeitsplatzrechnern und Wartung sowie auf sonstige Ausgaben verteilen, zeigt Schaubild 2.

Aufteilung der DV-Ausgaben

Schaubild 2



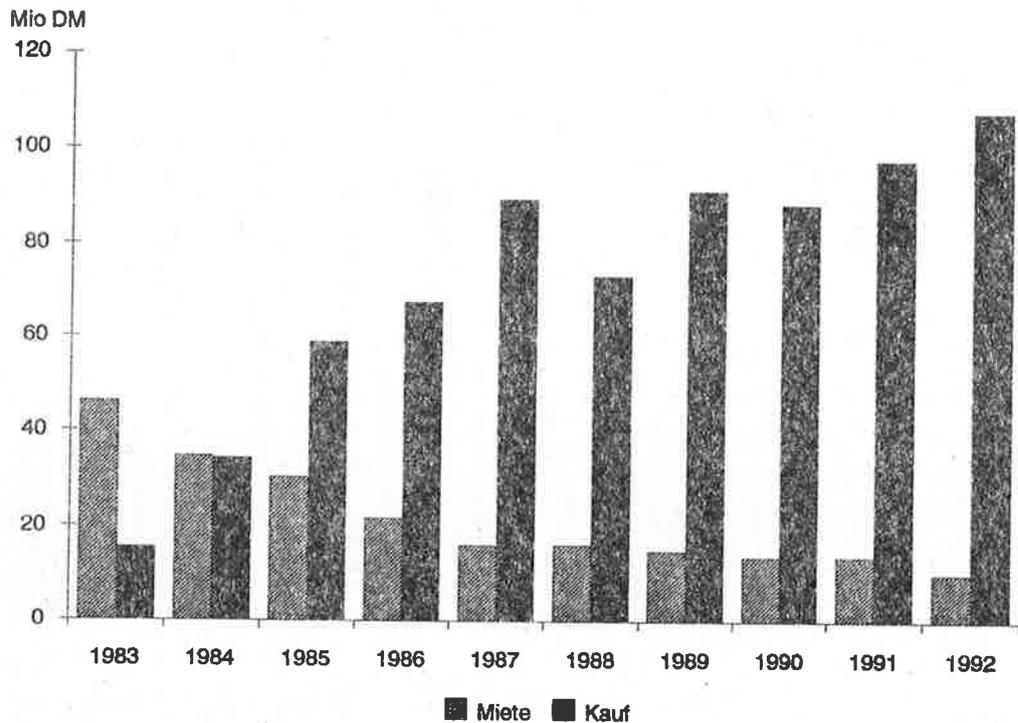
Die Ausgaben für die Hardware haben nach wie vor mit rd. 50 v.H. den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Stark gestiegen sind aber insbesondere die Ausgaben für Arbeitsplatzrechner (APC) und Wartung¹⁾, die sich innerhalb von zehn Jahren verfünffacht haben. Sie betragen inzwischen fast ein Viertel der gesamten DV-Ausgaben.

Aus Schaubild 3 wird deutlich, daß inzwischen die meisten DV-Anlagen gekauft sind.

1) Die Ausgaben sind im Tit. 515 .. zusammengefaßt und können deshalb nicht getrennt dargestellt werden.

Entwicklung der Ausgaben für Miete und Kauf von Hardware

Schaubild 3



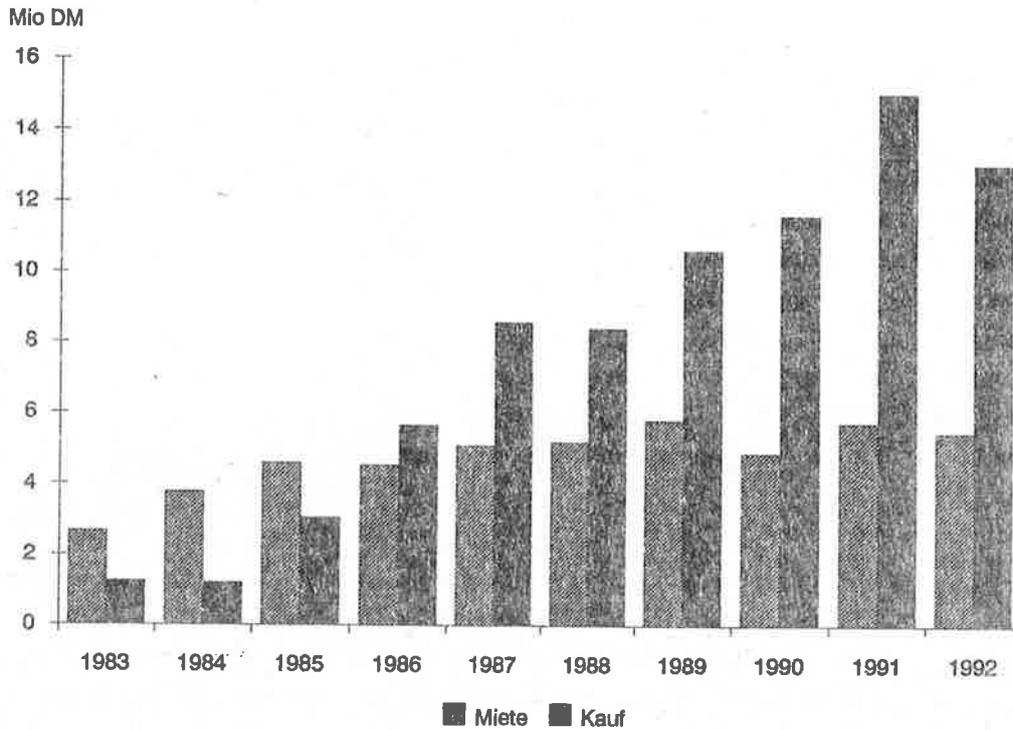
Während im Haushaltsjahr 1983 die Ausgaben für Miete noch mehr als doppelt so hoch waren wie die für Kauf, betragen sie im Jahr 1992 nur noch etwa ein Zehntel. Die entsprechenden Hinweise des ORH zur Wahl der günstigsten Beschaffungsart in den früheren Jahresberichten¹⁾ haben damit zu einer wirtschaftlicheren Beschaffung und zu jährlichen Einsparungen in Millionenhöhe geführt.

Eine ähnliche, wenn auch nicht so stark ausgeprägte Entwicklung ist im Bereich der Software zu erkennen. Der ORH hatte auch dieses Thema aufgegriffen und insbesondere in seinem Jahresbericht 1988 (TNr. 37) nochmals auf die Einsparungsmöglichkeiten durch Kauf hingewiesen. 1983 waren die Ausgaben für Miete noch doppelt so hoch wie für den Kauf. Inzwischen hat sich das Verhältnis umgedreht, wie das Schaubild 4 zeigt.

1) vgl. ORH-Berichte 1976 TNr. 31, 1983 TNr. 18, 1985 TNr. 18

**Entwicklung der Ausgaben für
Miete und Kauf von Software**

Schaubild 4



b) Personalaufwand

Die Kosten für das nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan im DV-Bereich eingesetzte Personal betragen jährlich über 200 Mio DM und erreichen damit die gleiche Größenordnung wie die jährlichen Sachausgaben. Zahlenübersicht 2 zeigt, wieviel DV-Personal in den einzelnen Geschäftsbereichen tätig ist.

DV-Personal der Geschäftsbereiche

Zahlenübersicht 2

DV-Personal laut Haushaltsplan 1991/1992		
Epl.	Anzahl	Jährliche Kosten in Mio DM
02	8,0	0,7
03A	839,0	74,8
04	31,5	2,8
06	1 064,0	94,8
07	5,0	0,4
08	163,0	14,5
09	17,3	1,5
10	69,5	6,2
12	1,0	0,1
14	20,0	1,7
15	236,0	21,0
Insgesamt	2 454,3	218,5

Nach den Prüfungserfahrungen des ORH ist in den Erläuterungen zum Haushaltsplan bei weitem nicht das ganze DV-Personal ausgewiesen. So ist beispielsweise das für die Betreuung der Arbeitsplatzrechner notwendige Personal in vielen Fällen nicht aufgeführt. Außerdem fehlt das bei Projektentwicklungen und Verfahrensumstellungen häufig herangezogene Personal aus Fach- und Organisationsbereichen.

18.2.2 Anzahl und Leistungsfähigkeit der eingesetzten DV-Anlagen

Nach den Meldungen der staatlichen Dienststellen an das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung waren 1989 insgesamt 7 012 DV-Anlagen im staatlichen Bereich eingesetzt. Der Gesamtwert dieser Anlagen beträgt 460 Mio DM (errechnet auf der Basis von Mittelwerten für die jeweilige Anlagengröße). Dieser Betrag entspricht in etwa den Haushaltsausgaben von vier bis fünf Jahren für Miete und Kauf von Hardware.

Die Verteilung der DV-Anlagen auf die verschiedenen Geschäftsbereiche, getrennt nach Größenklassen, zeigt die nachfolgende Zahlenübersicht 3.

DV-Anlagen in der staatlichen Verwaltung
(Stand: 1989)

Zahlenübersicht 3

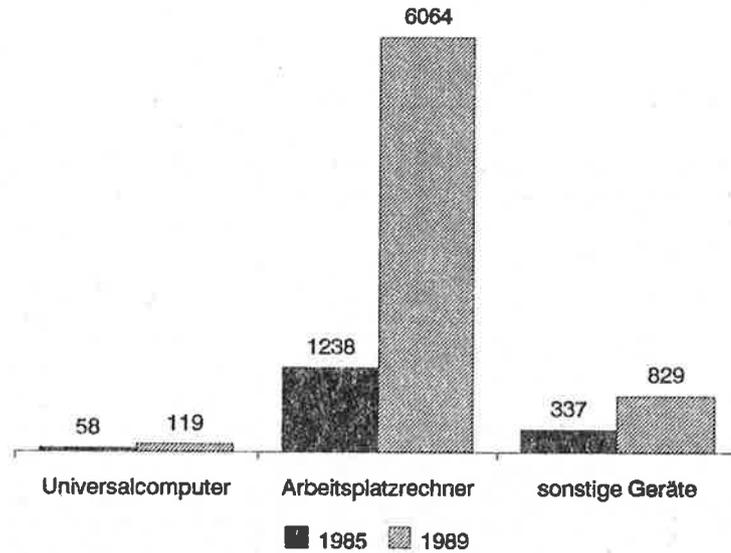
Epl.	Größenklasse in TDM									zusammen
	bis 50	bis 100	bis 250	bis 500	bis 1000	bis 2000	bis 4000	bis 8000	über 8000	
01	5		1							6
02	28		4							32
03	301	108	54	30	17	22		4	2	538
04	193	10	11	3						217
05	159		10	2						171
06	173	84	118	20	3	11	6			415
07	55	2	1							58
08	1480	10	34		2			1		1527
09	220	2	5	1						228
10	104	12	8	1	1	1	1			128
13	5	6	2		2					15
14	209	5	11	1	2					228
15	3256	98	50	13	13	8	5	2	4	3449
Insgesamt	6188	337	309	71	40	42	12	7	6	7012
Mittlerer Preis	20	75	175	375	750	1500	3000	6000	10000	
Gesamtwert	123 760	25 275	54 075	26 625	30 000	63 000	36 000	42 000	60 000	460 735

Ende 1989 waren demnach insgesamt 7 012 DV-Anlagen eingesetzt; 1985 waren es erst 1 633 DV-Anlagen.

Gegenüber dem Jahr 1985 hat sich insbesondere die Zahl der Arbeitsplatz-rechner stark erhöht, wie das nachfolgende Schaubild 5 zeigt.

DV-Anlagen nach Produktgruppen

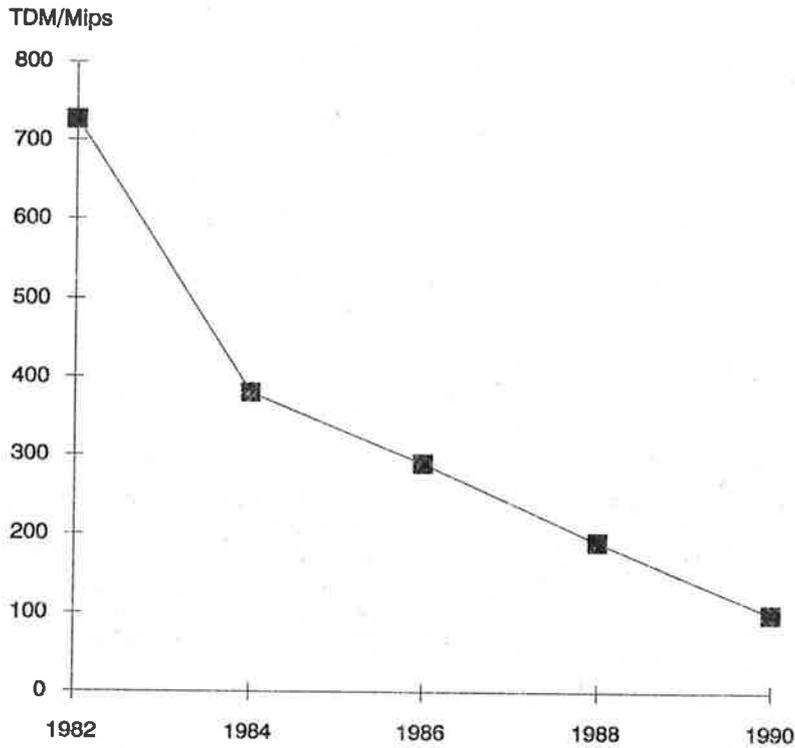
Schaubild 5



Das Anwachsen der Zahl der installierten Anlagen gibt nur unzureichend wieder, in welchem Umfang sich die Leistung der DV ausgeweitet hat. Bei einer solchen Betrachtung muß beispielsweise auch die erhebliche Verbesserung des Preis-/Leistungsverhältnisses aufgrund der technologischen Entwicklung einbezogen werden. Wie stark bei den Zentraleinheiten die Preise pro Leistungseinheit (hier: 1 Mips = 1 Million Instruktionen pro Sekunde) im Zeitraum von 1982 bis 1990 gefallen sind, zeigt Schaubild 6.

Entwicklung des Preis-/Leistungsverhältnisses

Schaubild 6



18.3 Nutzen des DV-Einsatzes

Nach den Haushaltsvorschriften (insbesondere Art. 7 BayHO) ist die Verwaltung verpflichtet, bereits bei der Planung von Projekten der Informations- und Kommunikationstechnik anhand von Wirtschaftlichkeitsrechnungen zu untersuchen, ob den Kosten, die der zunehmende Einsatz dieser Technik verursacht, auch Nutzen in adäquater Höhe gegenüberstehen. Nach Realisierung der DV-Verfahren ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Ob die Verwaltung dieser Verpflichtung nachkommt und ob dabei die richtige Untersuchungsmethode und zutreffende Ansätze für Kosten und Nutzen verwendet werden, ist Teil der Prüfung der DV durch den ORH. Nach den hauptsächlich daraus gewonnenen Erkenntnissen des ORH wurden

- bei verschiedenen Projekten keine oder nur unzureichende Wirtschaftlichkeitsrechnungen erstellt,

- häufig unzutreffende Annahmen getroffen (z.B. Entwicklungsaufwand zu niedrig, Einsparungen zu hoch und zu früh oder teilweise auch zu gering angesetzt),
- von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Erfolgskontrollen durchgeführt,
- die Einsparungsmöglichkeiten vielfach nicht oder nicht voll (z.B. durch echte Personaleinsparungen bzw. kw-Vermerke) realisiert (vgl. auch TNr. 16).

Einige Beispiele, die teilweise bereits Gegenstand früherer ORH-Jahresberichte waren, sollen dies verdeutlichen:

18.3.1 Regierungen

Bei der Projektierung des DV-Einsatzes bei den Regierungen wurde zwar eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt, dabei wurden aber die Kosten zu niedrig und die Personaleinsparungen zu hoch angesetzt und nicht die richtige Berechnungsmethode verwendet. Eine Erfolgskontrolle wurde trotz eines Piloteinsatzes nicht durchgeführt. Der ORH hat bei seiner Erfolgskontrolle festgestellt, daß bei einer vollen Realisierung des ursprünglichen Konzeptes den Kosten von 40 Mio DM lediglich ein Nutzen von 8,5 Mio DM gegenüberstehen würde und somit ein Kostenüberhang von 31,5 Mio DM entstünde (vgl. Jahresbericht 1988 TNr. 44). Aufgrund des ORH-Berichts hat die Verwaltung einen Investitionsstop verfügt und das Konzept überarbeitet.

18.3.2 Polizeiinspektionen

Bei den Polizeiinspektionen werden im zunehmenden Maße Arbeitsplatzrechner eingesetzt. Die Verwaltung hat bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterstellt, daß durch den umfassenden DV-Einsatz bei den Polizeiinspektionen eine Arbeitsentlastung von 10 bis 20 v.H. erreichbar ist. Nach den Ermittlungen des ORH könnten dadurch 600 bis 1 200 Bedienstete, ein Großteil davon im Verwaltungsbereich, eingespart werden. Obwohl die DV-Ausstattung der Inspektionen in Kürze abgeschlossen sein wird, wurde bisher noch keine einzige Stelle haushaltswirksam abgebaut.

Die Verwaltung weist in der Stellungnahme nunmehr darauf hin, daß der Aufwand für dieses Projekt unterschätzt wurde und die ursprünglich erhofften Einsparungen nicht zu verwirklichen sind. Insgesamt wären im Saldo rein rechnerisch nur 135 Bedienstete einzusparen, die aber im Vollzugsdienst dringend benötigt würden.

Nach Auffassung des ORH ist im Rahmen einer Erfolgskontrolle festzustellen, inwieweit der Vollzugsdienst tatsächlich zugunsten originärer polizeilicher Tätigkeiten von Verwaltungstätigkeiten entlastet wurde und inwieweit bei den Verwaltungskräften Stellen eingespart werden können.

18.3.3 Geschäftsstellen bei den Gerichten

Die Justizverwaltung geht davon aus, daß mit der Automatisierung im gerichtlichen Geschäftsbetrieb etwa 10 v.H. des vorhandenen Personals, das sind rd. 180 Bedienstete, eingespart werden können. Nach den Projektvorgaben sollen aber höchstens 67 Stellen haushaltswirksam eingezogen werden (kw-Vermerke), da nach Auffassung der Justizverwaltung damit die Kosten der Erstausrüstung ausgeglichen werden können (Kostenneutralität). Bei dieser Verfahrensweise würden Einsparungen von rd. 8,3 Mio DM jährlich (Personalsvollkosten von 113 Stellen) nicht realisiert werden.

Das Staatsministerium der Justiz bringt in seiner Stellungnahme zum Ausdruck, daß die Rationalisierungsgewinne nicht voll durch die Ausbringung von kw-Vermerken im Stellenplan realisiert wurden, sondern auch durch Verrechnung auf das Defizit im Bereich des mittleren Dienstes und des Schreibdienstes.

Unseres Erachtens kann eine derartige Verrechnung auf ein Personaldefizit im vorliegenden und in allen übrigen Fällen nur dann erfolgen, wenn der Personalbedarf

- aufgrund geeigneter Personalbedarfsermittlungsverfahren festgestellt wurde,
- bei den Stellenplanverhandlungen anerkannt und in den Entwurf des Haushaltsplans aufgenommen wurde.

Im Übrigen hält der ORH aufgrund der Erkenntnisse aus der Prüfung des Piloteinsatzes eine höhere Personaleinsparung für möglich. Die tatsächlich erzielbare Einsparungsquote wäre durch eine Erfolgskontrolle festzustellen.

18.3.4 Flurbereinigungsdirektionen

Der ORH hat im Jahre 1990 den Einsatz der DV bei den sieben Flurbereinigungsdirektionen in Bayern geprüft und dabei festgestellt, daß sowohl die vor der Durchführung der einzelnen DV-Projekte notwendigen Wirtschaftlichkeitsrechnungen als auch die nachschäufenden Erfolgskontrollen fehlen.

Der ORH hat bei der von ihm vorgenommenen Erfolgskontrolle zur Wirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes festgestellt, daß Personaleinsparungen in erheblichem Umfang möglich wären (mehr als 50 Dienstkräfte im Bereich der DV, 15 v.H. bis 20 v.H. in den Fachbereichen). Der fortschreitende Einsatz der DV führte weder zu den möglichen Personaleinsparungen noch zu einer erhöhten Anzahl oder Beschleunigung von Verfahren. Entsprechend dem verstärkten Einsatz der DV in der Sachbearbeitung wären Aufbau- und Ablauforganisation neu zu gestalten (z.B. Auflösung der Vorarbeiten- und Zeichengruppe, Verlagerung von Aufgaben in die Fachreferate, Übergang zur ganzheitlichen Sachbearbeitung in den Gebietsreferaten) sowie der Personalbedarf neu zu ermitteln.

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teilt die Auffassung des ORH, daß sich mit der fortschreitenden Entwicklung der DV Änderungen in Organisation und Personaleinsatz ergeben und will den diesbezüglichen Anregungen des ORH folgen. Die vom ORH vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Personaleinsparung hält das Staatsministerium nicht für realisierbar, da die gewonnene Arbeitszeit für planerische und organisatorische Mehrleistung, Aufgabenmehrung (insbesondere bei Dorferneuerung), höhere Anforderungen an die Genauigkeit und die Qualität der Ergebnisse und mehr Informations- und Aufklärungsarbeit erforderlich sei.

Nach Auffassung des ORH wäre im Rahmen einer methodisch richtigen Bedarfsermittlung festzustellen, wieviel Personal tatsächlich zur Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Anforderungen und der optimalen Verbesserungsmöglichkeiten der Automation und Organisation erforderlich ist. Die restlichen Einsparungsmöglichkeiten wären zu realisieren.

18.3.5 Staatsforstverwaltung

Von der Bayer. Staatsforstverwaltung wurden im Jahr 1985 verschiedene Alternativen zum damaligen Datenerfassungs- und DV-Verfahren untersucht und Kosten und Nutzen der einzelnen Alternativen ermittelt. Die Verwaltung kam zu dem Ergebnis, daß dezentrale DV-Systeme mit autonomen Kleinrechnern (Einplatzsysteme) an allen Forstämtern und der Einsatz von mobilen Datenerfassungsgeräten bei den Forstrevieren die wirtschaftlichste Lösung ist.

Der ORH hat im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 1989 eine Erfolgskontrolle durchgeführt und dabei untersucht, ob die tatsächlichen Kosten und Nutzen mit den damaligen Ansätzen in etwa übereinstimmen.

Nach den Feststellungen des ORH weichen die tatsächlichen Kosten erheblich von den Ansätzen ab. So sind die tatsächlichen Beschaffungskosten für die Kleinrechner um rd. 10 Mio DM höher als ursprünglich (3 Mio DM) angesetzt. Auch bei den sonstigen Sachkosten (Datenfernübertragung, Wartung, Entwicklung der dezentralen DV-Verfahren) ergeben sich teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Ansätzen der Verwaltung und den Feststellungen des ORH.

Als Nutzen hat die Verwaltung Einsparungen beim Personal und bei den Sachkosten für das zentrale Rechenzentrum angegeben. Außerdem wurden als Nutzen Zinsgewinne und höhere Verkaufspreise infolge schnellerer Bereitstellung der für den Holzverkauf notwendigen Informationen als weiterer Nutzen angesetzt. Diese Ansätze hält der ORH für fraglich. So hat eine raschere Abwicklung des Verkaufs infolge dezentraler DV auf den Verkaufspreis kaum eine Auswirkung. Bisher jedenfalls war ein derartiger Nutzen nicht feststellbar.

Wegen des zwischenzeitlichen Anstiegs der DV-Kosten hat die Verwaltung zusätzlich Zeiteinsparungen am Forstamt, Zeiteinsparungen bei den Revierleitern und Lohneinsparungen bei den Waldarbeitern als weiteren Nutzen angeführt. Insbesondere die als Nutzen angesetzten Einsparungen bei den Waldarbeiterlöhnen in Höhe von jährlich rd. 1,8 Mio DM könnten, auch wenn sie zuträfen, keinesfalls dem dezentralen Einsatz der DV zugerechnet werden.

Insgesamt ergibt sich nach den Feststellungen des ORH für einen zehnjährigen Betrachtungszeitraum keine Einsparung, sondern ein Kostenüberhang von rd. 13,8 Mio DM.

Die Verwaltung ist der Auffassung, daß sich die angesetzten Zeiteinsparungen beim Personal bestätigt haben und daß der Kostenüberhang selbst dann, wenn man die Einsparungen bei der Lohnsumme nicht akzeptiert, nicht 13,8 Mio DM, sondern 7,4 Mio DM betrage. Dieser Kostenüberhang sei auf jeden Fall gerechtfertigt, da sich die nicht unmittelbar monetär bewertbaren Vorteile klar abzeichneten und mit dem Ausbau der dezentralen DV noch weiter zunähmen.

Der ORH ist der Auffassung, daß der Mehraufwand für den DV-Einsatz durch tatsächliche Einsparungen ausgeglichen werden muß. Für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit reicht der allgemeine Hinweis, daß "sich die nicht unmittelbar bewertbaren Vorteile klar abzeichnen", nicht aus.

18.3.6 Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung

- a) Beim Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung wird seit 1984 ein DV-gestütztes Registraturverfahren eingesetzt. Nach den Ergebnissen der Hauptuntersuchung hätten die Kosten des DV-Einsatzes durch Einsparungen von rd. zwei Registraturkräften kompensiert werden sollen. Die Prüfung ergab, daß bisher kein Personal eingespart wurde.

Die Verwaltung vertritt nunmehr die Auffassung, daß der wirtschaftliche Nutzen in der Bewältigung des Aufgabenzuwachses und der Arbeitszeitverkürzung zu sehen sei. Der Aufgabenzuwachs in der Registratur wurde vom Staatsministerium insbesondere mit der starken Zunahme des angefallenen Schriftgutes begründet.

Eine Erfolgskontrolle mit konkreten Angaben über den Aufgabenzuwachs in der Registratur wurde aber nicht durchgeführt.

- b) Bereits seit 1982 wird ein DV-gestütztes dialogorientiertes Personalverwaltungsverfahren eingesetzt. Für die Verfahrensweiterentwicklung und -pflege sind in den Jahren 1987 bis 1989 Personalvollkosten in Höhe von rd. 400 000 DM und Kosten für das Rechenzentrum in Höhe von rd. 520 000 DM angefallen. Die gesamten Entwicklungskosten dürften nach Auffassung des ORH weit über 1 Mio DM liegen. Die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens, insbesondere ob Personaleinsparungen erzielt wurden oder werden, wurde bisher nicht untersucht.

Die Verwaltung begründet die Wirtschaftlichkeit insbesondere mit dem monetär nicht bewertbaren Nutzen und weist außerdem darauf hin, daß geringfügige Personaleinsparungen, die sich anlässlich eines Einzelprojektes bei vielen Dienststellen/Gerichten errechnen, nur im Rahmen größerer DV-Vorhaben realisiert werden können.

Nach Auffassung des ORH können durch entsprechende organisatorische Maßnahmen auch geringfügige Personalentlastungen zu Einsparungen führen.

- c) Ein weiteres Projekt betrifft den verstärkten Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) im Staatsministerium. Hier kam ein externes Gutachten zu dem Ergebnis, daß ein wirtschaftlicher Einsatz der IuK-Technik gegeben ist. Es beruht auf der Annahme, daß durch die Einführung der IuK-Technik ein Produktivitätsgewinn (Zeiteinsparung bei den technikunterstützbaren Tätigkeiten) erreicht wird, der

der Arbeitskapazität von rd. 23 Bediensteten entspricht. In der Wirtschaftlichkeitsrechnung wurden jedoch darüber hinaus weitere Personaleinsparungen (20 Bedienstete) zum Ausgleich eines Personalmehrbedarfs wegen der Arbeitszeitverkürzung angesetzt. Letzteres vermag der ORH nicht anzuerkennen, weil die Arbeitszeitverkürzung generell ohne Personalmehrung aufzufangen war.

Das Staatsministerium weist auf den im Haushaltsplan 1991/1992 enthaltenen kw-Vermerk bei zehn Stellen hin und vertritt die Meinung, daß dadurch das Projekt auch dann wirtschaftlich sei, wenn der Personalmehrbedarf wegen Arbeitszeitverkürzung nicht angesetzt werde.

Der ORH ist der Auffassung, daß die Einsparungen von zehn Stellen für die Wirtschaftlichkeit des Projektes noch nicht ausreicht.

18.3.7 Universitätskliniken

Nach dem Rahmenplan für den Einsatz der DV in den medizinischen Fakultäten der bayerischen Universitäten aus dem Jahre 1987 werden die DV-Ausstattungen im medizinisch-ärztlichen Bereich, im Pflegebereich und im Verwaltungsbereich der vier Universitätskliniken erneuert, in Kommunikationssystemen zusammengefaßt und die medizinischen Rechenzentren entsprechend ausgebaut. Der Investitionsbedarf beläuft sich auch unter Einrechnung von Preisminderungen entsprechend der ständigen Verbesserung des Preis-/Leistungsverhältnisses auf rd. 82,5 Mio DM. An Folgekosten (Personal- und Sachkosten) werden jährlich mehr als 10 Mio DM anfallen. Im Rahmenplan wird ein monetär bewertbarer Nutzen nicht ausgewiesen.

Der bei der Behandlung der Rahmenplanung im Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung erhobenen Forderung des ORH und des Staatsministeriums der Finanzen, den erwarteten Nutzen auszuweisen, ist die Verwaltung bisher nicht nachgekommen. Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst wollte zwar die im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit noch offenen Fragen, insbesondere den erzielbaren Nutzen und die personellen Auswirkungen durch Pilotprojekte klären. Die für 14 Projekte erstellten Zwischenberichte und die drei Abschlußberichte enthalten jedoch, von einer Ausnahme abgesehen, noch keine verwertbaren Angaben zur Wirtschaftlichkeit.

Das Staatsministerium weist in seiner Stellungnahme u.a. darauf hin, daß eine gesicherte Abschätzung des Rationalisierungspotentials (Nutzen)

einer genauen betriebswirtschaftlichen Untersuchung bedürfe, die jedoch mit sehr hohen Kosten verbunden wäre und nur auf der Grundlage einer umfassenden Kommunikations- und Organisationsanalyse in jeder einzelnen Klinik erstellt werden könne.

Der ORH teilt in diesem Falle die Auffassung der Verwaltung. Um so dringlicher erscheint ihm deshalb eine weniger aufwendige Erfolgskontrolle - insbesondere im Pflegebereich - nach Einführung der Systeme.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

19 Einsatz von Polizeivollzugsbeamten in Bereichen mit Überwiegenden Verwaltungsaufgaben

(Kap. 03 18)

Der ORH hat bei seinen Prüfungen im Bereich der Landespolizei mehrfach festgestellt, daß Polizeivollzugsbeamte mit Tätigkeiten befaßt sind, die ihrer qualifizierten Ausbildung nicht entsprechen. Sie könnten durch Verwaltungsbeamte, Angestellte oder Arbeiter ersetzt werden. Allein im Bereich des Polizeipräsidiums München könnten mindestens 100 Polizeivollzugsbeamte wieder ihrer eigentlichen Vollzugstätigkeit zugeführt werden.

19.1 Polizeivollzugsbeamte (PVB) erhalten als Ausgleich für die mit ihrem Dienst verbundenen Erschwernisse eine Polizeizulage, ferner werden sie mit Ablauf des 60. Lebensjahres unter Zahlung einer Abfindung in den Ruhestand versetzt. Die Zulage ist abhängig vom Status als PVB und wird unabhängig davon gezahlt, ob der Beamte tatsächlich vollzugspolizeiliche Aufgaben ausübt.

Der ORH hat anlässlich von Prüfungen bei den Präsidien der Bayer. Landespolizei (PP) in den letzten Jahren wiederholt festgestellt, daß polizeidienstfähige PVB in Bereichen mit Überwiegenden Verwaltungsaufgaben bzw. für Aufgaben eingesetzt werden, für die keine Vollzugsdienstkenntnisse erforderlich sind.

Die bisher in den genannten Bereichen beschäftigten PVB sollten durch Verwaltungsbeamte, -angestellte oder Arbeiter ersetzt werden, weil

- die mit erheblichem Aufwand ausgebildeten Vollzugsbeamten wieder ihrer Ausbildung entsprechend verwendet werden können und damit der nicht unerhebliche Fehlbestand an PVB (derzeit rd. 1 000 Beamte) reduziert werden kann und
- der Einsatz von Verwaltungskräften kostengünstiger und somit wirtschaftlicher ist.

Der ORH hatte seine Feststellungen jeweils sowohl dem Staatsministerium als auch den Polizeipräsidiën mitgeteilt. Abgesehen von Einzelfällen hat sich jedoch in den letzten Jahren keine wesentliche Verbesserung der Situation ergeben.

Bei der Prüfung des PP München im Jahr 1990 wurden zuletzt folgende Feststellungen getroffen, die im wesentlichen die bisherigen Erkenntnisse bestätigt haben:

19.1.1 Polizeivollzugsbeamte in der Registratur der Abteilung Einsatz des Polizeipräsidiüms

In der Registratur der Abteilung Einsatz beim PP München werden neben einem Verwaltungsangestellten, einem polizeidienstunfähigen Beamten auch noch sechs polizeidienstfähige PVB eingesetzt.

Bei den Tätigkeiten in einer Registratur handelt es sich ausschließlich um Verwaltungsarbeiten, die keine vollzugspolizeilichen Kenntnisse erfordern.

Der ORH hatte bereits im Jahr 1978 den Einsatz von polizeidienstfähigen PVB in diesem Bereich beanstandet. Schon damals hat das PP München die Auffassung des ORH geteilt, daß die in der Registratur eingesetzten Vollzugsbeamten durch Angestellte ersetzt werden könnten. Eine Änderung ist aber bis heute nicht eingetreten.

19.1.2 Polizeivollzugsbeamte als Verwaltungssachbearbeiter bei den Polizeiinspektionen (PI)

Im Bereich des PP München sind bei den PI insgesamt 82 polizeidienstfähige PVB (darunter 16 im gehobenen Dienst) als Sachbearbeiter oder Mitarbeiter im Innendienst beschäftigt; zwölf Beamte haben das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet. Es handelt sich hierbei um Tätigkeiten, die ganz überwiegend dem Verwaltungsbereich zuzurechnen sind.

Der ORH hatte in den zurückliegenden Jahren wiederholt festgestellt, daß bei den PI häufig jüngere polizeidienstfähige Vollzugsbeamte auf diesen Dienstposten verwendet werden und hatte die Auffassung vertreten, daß in diesem Bereich grundsätzlich Verwaltungsbeamte, ggf. auch Angestellte, eingesetzt werden sollten.

Im Juli 1985 hat das Staatsministerium dem Anliegen des ORH teilweise entsprochen und angeordnet, daß als Sachbearbeiter oder Mitarbeiter im Innendienst der PI grundsätzlich nur ältere Beamte über 45 Jahre oder polizeidienstunfähige Vollzugsbeamte herangezogen werden dürfen.

Der weitergehenden Auffassung des ORH hat sich das Staatsministerium jedoch bisher nicht angeschlossen.

Der ORH vertritt nach wie vor die Auffassung, daß nur in wenigen Fällen auf diesen Posten vollzugspolizeiliche Kenntnisse erforderlich sind. Im Bereich des PP München könnte mindestens die Hälfte der Vollzugsbeamten aus diesen Dienstposten herausgelöst werden.

19.1.3 Polizeivollzugsbeamte als Kraftfahrer bei den Polizeidirektionen

Das PP München verwendet bei den vier regionalen Polizeidirektionen (PD) und bei der PD Verkehr je einen polizeidienstfähigen PVB als Kraftfahrer. Die auszuführenden Tätigkeiten - überwiegend Kurierdienste - rechtfertigen nach Auffassung des ORH nicht den Einsatz eines Vollzugsbeamten.

19.1.4 Fahrdienst beim Polizeipräsidium München

Bei den Fahrwachen des PP München waren zum 1. Juli 1990 insgesamt 43 Vollzugsbeamte und acht Arbeiter beschäftigt (ohne Werkstättenpersonal). Die Beamten waren als Leiter, Innendienstleiter, Schichtführer, Hallenmeister und als Polizeikraftfahrer eingesetzt.

Nach Auffassung des ORH könnten die Aufgaben der Fahrwachen mit wenigen Ausnahmen von Arbeitern oder von außerdienstunfähigen Vollzugsbeamten, soweit sie noch Nachtdienst zu leisten vermögen, wahrgenommen werden. Insbesondere die Tätigkeit der fast ausschließlich als Polizeikraftfahrer verwendeten Beamten wird ihrer Ausbildung, Qualifikation und Besoldung nicht gerecht. Hierauf wurde bereits anlässlich der Rechnungsprüfung 1978 hingewiesen. Trotzdem ist der Anteil an Arbeitern nach wie vor zu gering. Deren Zahl hat sich lediglich von vier auf acht erhöht.

19.1.5 Hauswache beim Präsidium

Im Bereich Hauswache des PP München wurden zum 1. Juli 1990 25 PVB eingesetzt, von denen zwei Beamte polizeidienstunfähig sind. Daneben wurden durchschnittlich täglich sieben Beamte von Polizeiinspektionen oder Ein-

satzhundertschaften zur Dienstleistung bei der Hauswache abgeordnet, um einen geordneten Schichtbetrieb aufrechtzuerhalten.

Der ORH hält den Einsatz von PVB in diesem Bereich nicht für erforderlich. Die wenigen vollzugsdienstrelevanten Aufgaben könnten bei entsprechender Organisation von anderen Dienststellen wahrgenommen werden. Der Bereich Hauswache erscheint besonders geeignet, durch Übertragung der Aufgaben auf Angestellte bzw. Arbeiter oder ein privates Sicherheitsunternehmen PVB freizusetzen.

19.2 Stellungnahme der Verwaltung

Zu den Feststellungen des ORH hat die Verwaltung ausgeführt, daß generell durchaus Möglichkeiten zur Freisetzung von Vollzugsbeamten in geeigneten Bereichen durch den Einsatz von Verwaltungskräften gesehen werden, jedoch erscheine der vom ORH für möglich gehaltene Umfang der Freisetzungen zu hoch. Grundsätzlich sei folgendes zu bedenken:

- Viele PVB seien durch langjährigen Wach- und Streifendienst mit psychischen und physischen Belastungen verbraucht, aber nicht oder noch nicht polizeidienstunfähig. Bei Übernahme der Aufgaben durch Verwaltungsbeamte, Angestellte oder Arbeiter würde sich die Verwendungsfrage für diese Beamten stellen. Eine ggf. dann notwendige "Umschulung" zu Verwaltungsbeamten würde für die Betroffenen neben einem gewissen Statusverlust auch materielle Einbußen (Wegfall der Polizeizulage, des Dienstkleidungszuschusses, der Abfindung und der kostenlosen MVV-Benutzung) nach sich ziehen. Darüber hinaus müßten diese Beamten dann bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze Dienst leisten.
- Aufgrund der Arbeitsmarktlage im Ballungsraum München sei es außerordentlich schwer, für Angestellten-/Arbeiterstellen überhaupt geeignete Bewerber zu finden. Schon jetzt seien rd. 17 v.H. aller Arbeiterstellen im Bereich des PP München unbesetzt.

Zu den Einzelpunkten hat die Verwaltung im wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

- Beim Einsatz der PVB in der Registratur der Abteilung Einsatz bestehe zwar die Möglichkeit, Beamte gegen Angestellte auszutauschen, die Verwaltung erachte aber einen gewissen Stamm an älteren PVB als notwendig, weil vollzugspolizeiliche Kenntnisse zu einem bestimmten Teil erforderlich seien.

- Gegen den Vorschlag, im Innendienstbereich auch Verwaltungsbeamte oder Angestellte einzusetzen, bestünden keine grundsätzlichen Einwände; deren Anteil dürfe jedoch ein bestimmtes Maß nicht überschreiten, um die Funktionsfähigkeit des Stabsdienstes im Einsatzfall nicht zu gefährden.
- Die als Kraftfahrer bei den PD eingesetzten Beamten würden über diese Tätigkeit hinaus im täglichen Dienstgeschehen zur Erledigung von Querschnittsaufgaben herangezogen. Im Einsatzfall fungierten sie als Führungshelfen im Polizeiführungsstab.
- Das PP München sei bestrebt, bei den Fahrwachen einen vertretbaren Teil der Stellen mit Arbeitern zu besetzen. Dieser Absicht seien jedoch dort Grenzen gesetzt, wo es gelte, die Einsatzbereitschaft für Spezialfahrzeuge (z.B. Wasserwerfer) sicherzustellen.
- Die Übertragung der Aufgaben der Hauswache im PP München auf Angestellte/Arbeiter werde insofern für bedenklich angesehen, als dafür als Preis der Verlust bürgernaher Servicetätigkeiten in Kauf genommen werden müßte. Vielmehr sei zu überlegen, ob nicht dort ein Wachbetrieb ähnlich einer regionalen PI einzurichten sei. Als "zweitbeste" Lösung böte sich jedoch die Übertragung dieser Aufgaben auf einen privaten Sicherheitsdienst an.

19.3 Zu den Darlegungen der Verwaltung ist folgendes zu bemerken:

Die grundsätzliche Bereitschaft der Verwaltung, in den genannten Bereichen PVB durch andere Bedienstete zu ersetzen, ist zu begrüßen. Dabei dürfen die Schwierigkeiten der Personalgewinnung im Großraum München jedoch nicht zum Anlaß genommen werden, es im wesentlichen beim bisherigen Zustand zu belassen.

- Der von der Verwaltung angeführte soziale Aspekt soll nicht verkannt werden. Es geht aber nicht an, PVB nur deshalb Dienstposten mit Verwaltungscharakter zuzuordnen, um die eigens für den Vollzugsdienst geschaffenen und nur dort gerechtfertigten Vorteile (Altersgrenze, Abfindung usw.) zu erhalten. Im übrigen würde der ORH bei der von der Verwaltung angewendeten Verfahrensweise eine Benachteiligung für die Beamten sehen, bei denen ärztlicherseits die Polizeidienstunfähigkeit festgestellt worden ist und die deshalb entweder aus dem Dienst ausscheiden oder in die Laufbahn eines Verwaltungsbeamten wechseln müssen.
- In den vom ORH genannten Bereichen handelt es sich ganz überwiegend um Verwaltungstätigkeiten, die von Verwaltungsbeamten, Angestellten oder

Arbeitern wahrgenommen werden können. Vollzugspolizeiliche Kenntnisse mögen dabei zwar im Einzelfall von Vorteil sein, sind aber nicht, wie von der Verwaltung dargestellt, zum zweckgerechten Einsatz erforderlich.

- Für Bereiche, in denen fast ausschließlich Bewachungsaufgaben oder Pfortendienste zu verrichten sind, ist der ORH der Auffassung, daß der Einsatz eines privaten Sicherheitsdienstes eine wirtschaftliche Lösung darstellen kann.

Zusammenfassend hält der ORH an seiner Auffassung fest, daß bei der Bayer. Landespolizei in Bereichen mit überwiegenden Verwaltungsaufgaben bzw. Aufgaben, für die keine Vollzugsdienstkenntnisse erforderlich sind, die dort bisher eingesetzten polizeidienstfähigen PVB durch Verwaltungsbeamte, Angestellte oder Arbeiter, ggf. auch polizeidienstunfähige Beamte, ersetzt werden sollten.

Allein im Bereich des PP München könnten so mindestens 100 Polizeivollzugsbeamte wieder dem Vollzugsdienst zugeführt werden, was den dort bestehenden Personalmangel wenigstens etwas mildern könnte.

20 **Benutzungsgebühren der Gesundheitsverwaltung**

(Kap. 03 31 Tit. 111 01)

Die Gebühren für Leistungen der Gesundheitsverwaltung wurden nicht rechtzeitig den gestiegenen Kosten angepaßt. Der Vorschlag des ORH, zur Erleichterung der Anpassung ein Punktesystem entsprechend den ärztlichen Gebührenordnungen einzuführen, wurde nicht realisiert.

Der Freistaat Bayern erhebt für die Inanspruchnahme von Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens (z.B. Landesuntersuchungsämter, Gesundheitsämter, Veterinärämter) Gebühren und Auslagen nach der "Verordnung über die Benutzungsgebühren in der Gesundheitsverwaltung" (GGebO). Der ORH hat bei seinen Prüfungen mehrfach festgestellt, daß diese Gebührenordnung nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen an die gestiegenen Personal- und Sachkosten angepaßt wurde. So wurden die letzten beiden Anpassungen in den Jahren 1974 und 1984 durchgeführt. Der ORH hat deshalb bereits im Jahr 1983 gefordert, die Gebührenordnung in kürzeren Abständen anzupassen und hierzu vorgeschlagen, die Gebührenverzeichnisse, die fast

300 Einzelpositionen enthalten, auf der Grundlage von Punktzahlen zu erstellen. Der Gebührensatz wäre durch die Multiplikation der Punktzahl mit einem Punktwert zu ermitteln. Dieses Prinzip liegt auch den Gebührenordnungen im übrigen Gesundheitsbereich zugrunde (z.B. Gebührenordnung für Ärzte, Gebührenordnung für Zahnärzte; Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft für die Abrechnung erbrachter Leistungen - DKG-NT -).

Der Punktwert könnte - im Gegensatz zur derzeitigen Regelung, bei der sämtliche Positionen neu festgesetzt werden müssen - rasch und ohne aufwendiges Verfahren in angemessenen Zeitabständen den Kosten angepaßt werden.

Das Staatsministerium des Innern hat Anfang 1991 einen Neuentwurf der GGebO fertiggestellt, der entsprechend der Anregung des ORH die Gebührenhöhe nach einem Punktesystem festlegt. Dieser Entwurf wurde dem bei der Staatskanzlei eingerichteten Normprüfungsausschuß vorgelegt, der die Entwürfe für Gesetze und Rechtsverordnungen zu überprüfen hat. Dessen Geschäftsstelle hat gegen das Punktesystem grundsätzliche Einwendungen erhoben, da es dem Gebot der Bürgerfreundlichkeit widerspreche. Der durchschnittliche Bürger könne sich an dem Punktesystem nicht orientieren, da es nicht aus sich heraus einfach und allgemein verständlich sei. Auch wenn er durch Nachfragen oder Nachlesen den Punktwert schließlich kenne, bereite manchen Bürgern der Multiplikationsvorgang mit der Punktzahl Schwierigkeiten. Dies solle dem Bürger nicht zugemutet werden. Die Verluste an Bürgerfreundlichkeit würden daher mögliche Gewinne im Bereich der Verwaltungsvereinfachung nicht aufwiegen. Im übrigen seien bisher im gesamten staatlichen Kostenrecht die Gebühren in DM-Beträgen festgelegt.

Nach Auffassung des Staatsministeriums wie auch des ORH widerspricht ein Punktesystem nicht dem Gebot der Bürgerfreundlichkeit. Es ist keinesfalls umständlich, eine Gebühr, die sich aus Punktwert mal Punktzahl errechnet, nachzuvollziehen. Dem Bürger wird auch nicht mehr Sucharbeit zugemutet als bei der bisherigen Regelung, da er in beiden Fällen zur Nachprüfung der Gebührenhöhe einen Blick in die GGebO und in das Gebührenverzeichnis werfen muß. Außerdem erscheint die Erwägung der Geschäftsstelle des Normprüfungsausschusses schon deshalb nicht überzeugend, weil der Bürger in den seltensten Fällen die Inanspruchnahme der Gesundheitsverwaltung von der vorherigen Ermittlung der anfallenden Gebühren abhängig machen wird. Im übrigen hat es mit dem schon seit Jahren geltenden Punktesystem bei den Gebührenordnungen der Ärzte und Zahnärzte in der Praxis noch nie irgendwelche Schwierigkeiten gegeben.

Für das Punktesystem sprechen sowohl der geringere Verwaltungsaufwand als auch die schnellere Anpassungsmöglichkeit.

Trotz dieser Argumente hat der Normprüfungsausschuß mit Mehrheit den auf einer ORH-Anregung beruhenden Vorschlag des Staatsministeriums abgelehnt. Um die überfällige Gebührenanpassung nicht noch länger zu verzögern, hat das Staatsministerium zwischenzeitlich die GGebO mit Wirkung vom 1. August 1991 neu gefaßt und dabei das bisherige umständliche System beibehalten. Allerdings ist beabsichtigt, die Frage der Einführung von Punktwerten bei staatlichen Gebührenordnungen generell zu einem späteren Zeitpunkt nochmals im Normprüfungsausschuß zu erörtern. Der ORH hält es für erforderlich, diese grundsätzliche Frage alsbald zu entscheiden, da er sich von dem Punktesystem erhebliche Vorteile für die zeitgerechte Anpassung von staatlichen Gebühren verspricht.

EINZELPLAN 03 B

(Staatsbauverwaltung)

21 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz

(Kap. 03 63 Tit. 681 01)

Der Vollzug des Wohngeldgesetzes wurde im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 25 kreisfreien Städten bzw. Landkreisen untersucht. Bearbeitungsfehler wurden insbesondere bei der Einkommensermittlung und der Berücksichtigung von Freibeträgen festgestellt. Der ORH schlägt zur Vereinfachung der teilweise unübersichtlichen Regelungen eine Reihe von Gesetzesänderungen vor.

21.1 Nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) in der Fassung vom 8. Januar 1991 wird auf Antrag Wohngeld als Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum gewährt, um ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen wirtschaftlich zu sichern.

Die Ausgaben an Wohngeld, das je zur Hälfte von Bund und Land getragen wird, und die Zahl der Wohngeldempfänger haben sich in Bayern seit 1986 wie folgt entwickelt:

Zahlenübersicht 1

Jahr	Ist-Ausgabe Mio DM	Anzahl der Wohngeldempfänger am Jahresende
1986	343,8	208 041
1987	407,8	203 389
1988	369,7	193 441
1989	361,9	181 001
1990	354,8	170 538

Die Bewilligung, Auszahlung und Rückforderung von Wohngeld obliegt in Bayern den 25 kreisfreien Städten und den 71 Landkreisen.

Im Jahr 1990 haben der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter bei vier kreisfreien Städten und 21 Landratsämtern den Vollzug des WoGG im Rahmen einer Querschnittsprüfung untersucht, die auch andere Rechnungshöfe zeitgleich und in ähnlicher Form angestellt haben. Ziel der Prüfung war es,

- die Zweckmäßigkeit der Organisation der Wohngeldstellen zu untersuchen,
- systembedingte Schwachstellen des WoGG zu erkennen und
- den bestimmungsgemäßen Vollzug des WoGG nach festgelegten Schwerpunkten zu überprüfen.

21.2 Organisation der Wohngeldstellen

Wie die Zahlenübersicht 2 zeigt, war von der Untersuchung rund ein Drittel des Geschäftsanfalls der Wohngeldstellen erfaßt:

Geschäftsanfall der Wohngeldstellen im Jahr 1989

Zahlenübersicht 2

Bereich	Anzahl der Empfänger ¹⁾ am Jahresende			Bearbeitungsfälle		Empfänger	Bearbeitungs- fälle
	insge- samt	davon		insgesamt	pro Emp- fänger		
		Mietzu- schüsse	Lasten- zuschüsse			je Sachbearbeiter	
1. Bayern	181 001	164 185	16 816	473 741	2,62	-	-
2. Bei den ge- prüften Wohngeld- stellen	60 139	55 422	4 717	160 232	2,66	355	950

1) Grundlage: Statistischer Bericht des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung "Wohngeld in Bayern im Jahre 1989"

21.2.1 Allgemeine Feststellungen

Die Wohngeldstellen waren überwiegend ausreichend besetzt und zweckmäßig organisiert. Eine Ausnahme stellt die Landeshauptstadt München dar (s. TNr. 21.2.2).

Die Zahl der jährlichen Bearbeitungsfälle pro Sachbearbeiter (einschließlich Hilfskräfte) schwankte zwischen 800 und 1 200, im Durchschnitt lag sie bei 950 Fällen. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Wohngeldantrags betrug vier bis sechs Wochen.

Der ORH hält sowohl die durchschnittliche Belastung der Sachbearbeiter als auch die Bearbeitungsdauer für angemessen, um eine ununterbrochene Zahlung des Wohngeldes zu gewährleisten, sofern der Wiederholungsantrag gemäß § 23 Abs. 1 WoGG rechtzeitig gestellt wird und alle sonstigen Voraussetzungen für eine Weitergewährung erfüllt sind.

21.2.2 Landeshauptstadt München

Wesentliche Beanstandungen ergaben sich bei der Landeshauptstadt München.

Die Bewilligungsstelle für Wohngeld war im Bereich der Sachbearbeitung durchschnittlich mit 74 Kräften (54 Sachbearbeitern und 20 Hilfskräften) besetzt. Auf eine Bearbeitungskraft entfielen jährlich rd. 1 000 Bearbeitungsfälle bzw. 360 Wohngeldempfänger. Damit ist die Landeshauptstadt München mit Personal ausreichend ausgestattet. Sie weist jedoch eine überdurchschnittlich hohe Fehlerquote von 30 v.H. bei den Lastenzuschüssen und 40 v.H. bei den Mietzuschüssen (zur Fehlerquote s. TNr. 21.4.4) und zu lange Bearbeitungszeiten von durchschnittlich vier Monaten auf.

Hierfür waren insbesondere die unzureichende Prüfung der DV-Erfassungsbelege auf Vollständigkeit und Richtigkeit sowie die teilweise Ineffizienz in der Aufbau- und Ablauforganisation ursächlich.

Der ORH hat zur Behebung der derzeitigen Schwächen und Mängel beim Vollzug des WoGG folgende **organisatorische Änderungen** vorgeschlagen:

- Überprüfung der DV-Erfassungsbelege entsprechend den Vorgaben des Staatsministeriums des Innern.
- Bearbeitung von Erst- und Wiederholungsanträgen durch denselben Sachbearbeiter.
- Umgestaltung des Parteiverkehrs mit dem Ziel, den zur Entscheidung zuständigen Sachbearbeiter bereits bei der Entgegennahme der Anträge oder von Ergänzungen einzuschalten.
- Dezentralisierung der Aktenverwaltung und Einführung einer Sachbearbeiterregistratur.

Die Landeshauptstadt hat mitgeteilt, daß sie die Organisationsvorschläge des ORH prüfen und sich bemühen werde, die zu langen Bearbeitungszeiten wesentlich zu verkürzen. Zur Fehlerquote hat sie darauf hingewiesen, daß

zwar der größte Teil der Beanstandungen zutreffe, in einigen Fällen die Fachdienststelle aber eine andere Auffassung als die Rechnungsprüfung vertrete.

Das Staatsministerium wird darauf hinwirken, daß die bei der Landeshauptstadt München festgestellten Mängel entsprechend den Anregungen des ORH in angemessener Frist behoben werden.

21.3 Systembedingte Schwachstellen des WoGG

- Wohngeld und Sozialhilfe

Zwischen 20 und 25 v.H. der Wohngeldempfänger erhalten gleichzeitig Sozialhilfe. In diesen Fällen machen die Sozialämter entweder Erstattungsansprüche nach dem Zehnten Buch des Sozialgesetzbuches geltend oder lassen sich von Wohngeldberechtigten zur Antragstellung bevollmächtigen. Das bewilligte Wohngeld führt nicht zu Mehreinnahmen des Antragstellers, sondern letztlich nur zu einer Verrechnung zwischen den Leistungsträgern bzw. zu einer Entlastung des Sozialhilfeträgers.

Der ORH hat dieses Verfahren mehrfach als zu verwaltungsaufwendig beanstandet, da in diesen Fällen zweimal nach unterschiedlichen Rechtsgrundlagen Leistungen für die Unterkunft berechnet werden mußten. Zwischenzeitlich wurde das WoGG mit Wirkung vom 1. April 1991 dahingehend geändert, daß der Sozialhilfeträger für die Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge ein **pauschaliertes Wohngeld** festsetzt, ohne daß ein gesonderter Antrag bei der Wohngeldstelle zu stellen ist.

. Damit wurde dem Anliegen des ORH im wesentlichen Rechnung getragen.

- Einmalige Einnahmen

Die Bestimmungen über die Anrechnung einmaliger Einnahmen (§ 11 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 und Abs. 2 WoGG) sind kompliziert und führen in der Praxis häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen.

So sind z.B. Lohn- oder Gehaltsnachzahlungen, Tantiemen, Provisionen, Bausparzinsen und ähnliche Leistungen je nach dem Zeitpunkt der Antragstellung bzw. der Auszahlung der einmaligen Leistungen ganz oder teil-

weise wohngeldrechtlich zu berücksichtigen oder nicht zu berücksichtigen, obwohl sie in allen Fällen für den Empfänger die gleiche finanzielle Bedeutung haben. Ähnliche Probleme ergeben sich bei einmaligen Abfindungen, Schenkungen oder bei der Überlassung von Eigentum anlässlich von Scheidungen.

Nach Auffassung des ORH sollte das WoGG dahingehend geändert werden, derartige einmalige Einnahmen wohngeldrechtlich wie laufende Einnahmen zu behandeln.

- Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen - Werbungskosten (§ 12 WoGG)

Der Begriff "Werbungskosten" im Wohngeldrecht folgt im wesentlichen dem Einkommensteuerrecht. Im Unterschied zum Steuerrecht können jedoch nur die **notwendigen** Werbungskosten berücksichtigt werden. Dieser Umstand erweist sich in der Praxis für Antragsteller und Bewilligungsbehörden als verwirrend, arbeiterschwerend und läßt zusätzlichen Verwaltungsaufwand entstehen.

Der ORH hat angeregt, die in der Vollzugspraxis geübte Regelung, daß bei der Absetzung von Werbungskosten im allgemeinen von den auch von den Finanzbehörden anerkannten Werbungskosten ausgegangen wird, auch wohngeldrechtlich zu verankern.

- Außer Betracht bleibende Einnahmen (§ 14 WoGG)

Um die schwierige wohngeldrechtliche Ermittlung des Einkommens zu erleichtern und eine Verwaltungsvereinfachung zu erreichen, sollte der umfangreiche komplizierte Katalog des § 14 WoGG, der rd. 40 außer Betracht bleibende Einnahmen aufzählt, aber trotzdem keine abschließende Regelung trifft, überarbeitet und gestrafft werden.

Der ORH hat seine Vorschläge zur Änderung des Wohngeldgesetzes dem Staatsministerium und dem Bundesrechnungshof übermittelt mit der Bitte, diese bei anstehenden Änderungen aufzugreifen.

Das Staatsministerium hat zugesagt, dem nachzukommen.

21.4 Vollzug des WoGG

Die kreisfreien Städte und die Landratsämter haben das WoGG z.T. nicht bestimmungsgemäß vollzogen. Im einzelnen waren insbesondere folgende wiederkehrende Mängel zu beanstanden:

21.4.1 Am häufigsten wurde das der Wohngeldberechnung zugrundezulegende **Jahreseinkommen** fehlerhaft ermittelt:

- Im Wohngeldantrag angegebene Beträge oder in den Verdienstbescheinigungen bestätigte zusätzliche Zahlungen wurden nicht als Einkommen berücksichtigt.
- Beträge wurden den Bruttoeinnahmen hinzugerechnet, obwohl sie bereits darin enthalten waren.
- Einkommen des Antragstellers und der weiteren Familienmitglieder (z.B. Unterhaltszahlungen) wurden als gemeinsames Einkommen dem Antragsteller zugerechnet, obwohl die Einkünfte für jedes Familienmitglied stets getrennt zu ermitteln und anzusetzen sind (§ 9 WoGG).

21.4.2 Die zweitgrößte Fehlergruppe wurde bei der Ermittlung der **Werbungskosten** (§ 12 WoGG) festgestellt.

- Die Werbungskostenpauschale von 564 bzw. ab 1. Januar 1990 der Pauschalbetrag von 2 000 DM wurde abgesetzt, obwohl höhere Werbungskosten geltend gemacht wurden.
- Über die Pauschale hinausgehende Werbungskosten wurden von den Einnahmen abgesetzt, ohne zu prüfen, ob es sich hierbei um notwendige Aufwendungen i.S.v. § 12 Abs. 1 WoGG handelt.

21.4.3 Beim pauschalen Abzug von Einkommen nach § 17 WoGG wurde häufig nicht zutreffend ermittelt, ob als Voraussetzung für den erhöhten Freibetrag Steuern vom Einkommen entrichtet worden sind oder entrichtet werden. So wurden erhöhte Pauschalen gewährt, obwohl im Zeitpunkt der Entscheidung bereits feststand, daß die Steuern zurückgezahlt werden müssen oder der Antragsteller nach Aktenlage mit einer Steuererstattung in vollem Umfang rechnen konnte.

In anderen Fällen wurde der erhöhte Freibetrag nicht gewährt, obwohl keine zuverlässigen Prognosen über die volle Steuererstattung vorlagen.

Bei der Aufstellung der Wohngeld-Lastenberechnung wurde oft nicht geprüft, ob neu aufgenommene Darlehen tatsächlich für die nach dem Wohngeldrecht begünstigten oder für andere Zwecke bestimmt waren. Eine Wohngeldstelle berücksichtigte z.B. bei der Lastenberechnung ein im November 1986 aufgenommenes Darlehen über 60 000 DM, obwohl das Wohnhaus bereits 1983 errichtet worden ist. Der Wohngeldakte war zu entnehmen, daß der Kredit für den Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke verwendet worden ist.

21.4.4 Fehlerquote

Die Qualität der Wohngeldbearbeitung war bei den einzelnen kreisfreien Städten und Landratsämtern sehr unterschiedlich. So lag die Fehlerquote bei den repräsentativ ausgewählten Fällen zwischen 8 und 40 v.H., im Durchschnitt bei 23 v.H. (vgl. Zahlenübersicht 3):

Ergebnis der Prüfung der Wohngeldstellen

Zahlenübersicht 3

Wohngeld	Zahl der Wohngeldempfänger am Jahresende 1989 bei den geprüften Wohngeldstellen	Geprüfte Fälle		Beanstandete Fälle				
		Anzahl	v.H.	Anzahl	v.H.	darunter mit finanziellen Auswirkungen		
						Anteil an den		
						beanstandeten Fällen v.H.	geprüften Fällen v.H.	
Mietzuschüsse	55 422	2 471	4,5	512	21	348	68	14
Lastenzuschüsse	4 717	1 748	37	442	25	319	72	18
insgesamt	60 139	4 219	7	954	23	667	70	16

Wesentliche Gründe für die hohe Fehlerquote sind nach Auffassung des ORH

- das teilweise sehr komplizierte Vorschriftensystem des Wohngeldrechtes sowie
- die z.T. nicht ausreichende Qualifizierung der Sachbearbeiter.

Der ORH hat deshalb - neben seinen Vorschlägen zur Änderung des WoGG (T.Nr. 21.3) - das Staatsministerium gebeten, die Schulung der Mitarbeiter der Wohngeldstellen zu verstärken und dabei insbesondere die vom ORH festgestellten häufigen Mängel zu erörtern. Das Staatsministerium hat zugesagt, diesen Vorschlägen zu entsprechen.

Die Höhe der unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Feststellungen in den rd. 660 Fällen (s. Zahlenübersicht 3) können nicht näher beziffert werden, da der Schriftwechsel erst teilweise abgeschlossen ist. Außerdem ist die Rücknahme von Wohngeldbescheiden und die damit zusammenhängende Erstattung von zu Unrecht gezahltem Wohngeld durch die Bestimmungen des WoGG und des Sozialgesetzbuches erheblich eingeschränkt. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Mehrzahl der Wohngeldempfänger jährlich einen neuen Antrag stellt und sich deshalb die Feststellungen der Rechnungsprüfung jedenfalls für die Zukunft finanziell auswirken.

- 21.4.5 Die Regierungen weisen den Bewilligungsbehörden die Mittel für Wohngeld in Form von Abschlagszahlungen auf die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu.

Eine kreisfreie Stadt hat der Regierung bei der halbjährlichen Wohngeldabrechnung eine Unterdeckung von rd. 538 000 DM mitgeteilt; die Regierung hat diesen Abrechnungsbetrag der kreisfreien Stadt erstattet. Tatsächlich lag jedoch eine Überdeckung von rd. 100 000 DM vor.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen hat die kreisfreie Stadt die Wohngeldabrechnung berichtigt und den zuviel erhaltenen Betrag von rd. 638 000 DM an die Regierung zurückgezahlt.

22 **Bayerisches Modernisierungsprogramm** (Kap. 03 64 Tit. 893 81)

Durch die Zusammenfassung der banktechnischen Abwicklung des Bayer. Wohnungs-Modernisierungsprogramms bei der Landesbodenkreditanstalt könnten Kosten von jährlich etwa 1 Mio DM eingespart werden.

- 22.1 Der Freistaat Bayern fördert seit 1974 im Rahmen des Bayerischen Modernisierungsprogramms die Kosten für die Instandsetzung und Modernisierung von Wohngebäuden sozial schwacher Hauseigentümer. Diese Fördermittel wurden ursprünglich durch die Landesbank bayerischer Haus- und Grundbesitzer AG (LB-BHG)¹⁾ ausgereicht und verwaltet. Sie waren Treuhandgelder des

1) Mittelbare Beteiligung des Freistaates Bayern über die Bayerische Landesbank Girozentrale; Beteiligung der Landesbank: 20 v.H.

Staates, die der LB-BHG von der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt (Labo) als Globaldarlehen zur Verfügung gestellt wurden. Dazu wurde die Labo von der Obersten Baubehörde jährlich gesondert ermächtigt.

1983 wurde das Bayerische Modernisierungsprogramm überarbeitet und erweitert. Nunmehr wird neben der Modernisierung von Familienheimen (bisher Wohngebäude) zusätzlich noch die Modernisierung von Mietwohnungen gefördert. Zugleich wurde die banktechnische Abwicklung der Förderung neu geregelt: Die Eigentumsmaßnahmen (Förderung von Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen) verblieben bei der LB-BHG, während die Modernisierung von Mietwohnungen auf die Labo übertragen wurde. Im Gegensatz zur früheren Förderung aus staatlichen Treuhandgeldern wird das Modernisierungsprogramm seit 1983 über zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen abgewickelt; für die Modernisierung von Mietwohnungen können auch zusätzlich degressiv gestaffelte Aufwendungszuschüsse gewährt werden.

22.2 Mit der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt besteht im Freistaat Bayern ein Spezialinstitut mit breiter Förderererfahrung und eingespielter technischer Ausstattung, das schwerpunktmäßig Wohnungs- und Städtebaumaßnahmen im wesentlichen über folgende öffentliche Förderprogramme finanziert:

- Wohnungsbauförderung aus öffentlichen Haushaltsmitteln,
- Förderung der Wohnungsmodernisierung nach dem Bayerischen Modernisierungsprogramm,
- Gewährung von Wohnungsfürsorgedarlehen,
- Förderung von Studentenwohnheimen,
- Abwicklung der Sondereigentumsmaßnahme "Grenzgebiet",
- Wohnungsbeschaffung für junge Ehepaare und
- Landwirtschaftlicher Wohnungsbau.

22.3 Mit der Durchführung der Förderprogramme zur Modernisierung von Familienheimen und eigengenutzten Eigentumswohnungen durch die LB-BHG hat der Freistaat Bayern ein zusätzliches Institut mit einem schmalen Sektor von wohnungswirtschaftlichen Förderaufgaben bedacht.¹⁾ Die LB-BHG muß ebenso wie die Labo laufend und umfassend mit den Bestimmungen der staatlichen Förderung vertraut sein. Um den Aufwand hierfür in Grenzen zu halten und

1) Neugeschäft 1990: LB-BHG 30 Mio DM; Labo 1 432 Mio DM

Doppelarbeit zu vermeiden, wurden bereits einige Aufgaben aus der Abwicklung des an sich auf die LB-BHG übertragenen Teiles des Bayerischen Modernisierungsprogrammes der Labo zugewiesen. So besorgt die Labo in Abstimmung mit dem Staat die Refinanzierungsmittel für die von der LB-BHG bewilligten und auszahlenden Kapitalmarktdarlehen. Der Zinszuschuß für die Förderdarlehen wird ebenfalls zwischen dem Freistaat und der Labo gesondert vereinbart und abgerechnet. Die Labo wird durch die OBB ermächtigt, der LB-BHG die Mittel für die von ihr bewilligten Einzeldarlehen als Globaldarlehen zur Verfügung zu stellen. Dabei werden dem Globaldarlehen die gleichen Konditionen wie den von der LB-BHG bewilligten Einzeldarlehen zugrunde gelegt. Der geschäftliche Nutzen der LB-BHG an diesem Fördergeschäft liegt hauptsächlich in der Erhebung eines einmaligen Bearbeitungsentgeltes und eines laufenden Verwaltungskostenbeitrages. Die Sicherung der von der LB-BHG ausgereichten Einzeldarlehen erfolgt in der Regel durch Grundschulden an 1. Rangstelle zugunsten der Labo.

- 22.4** Das Förderprogramm könnte nach Auffassung des ORH durch die Labo kostengünstiger verwaltet werden. Zum einen könnten die Kosten für das Vorhalten von Fachwissen durch die LB-BHG eingespart werden. Zum anderen könnten bei der Labo Synergieeffekte und Kostendegressionen durch die gemeinsame Abwicklung mit anderen Förderprogrammen genutzt werden. Auch könnte die unterschiedliche Arbeitsbelastung des Personals bei einem großen Institut besser als bei einem kleinen Institut intern ausgeglichen werden. Zudem ließe die breite Förderererfahrung und die eingespielte technische Ausstattung eines großen Spezialinstituts einen effizienteren Geschäftsablauf zu, der auch zu einer spürbaren Verminderung der Sachkosten führen würde.
- 22.5** Das Staatsministerium wendet gegen eine Übertragung des gesamten Fördergeschäftes insbesondere ein, daß in eine dafür aufzustellende Vorteilsrechnung die Ergebnisse einer gründlichen (kostenintensiven) Organisationsprüfung eingehen müßten, in welche auch das Altgeschäft einzubeziehen sei. Ferner habe die Labo auf absehbare Zeit keine freien personellen Kapazitäten. Schließlich könne die LB-BHG gegen eine übergangslose Beendigung des Beleihungsverhältnisses ein schützenswertes, über mehrere Jahrzehnte begründetes und ins Werk gesetztes Vertrauen geltend machen.
- 22.6** Nach Meinung des ORH würde eine sukzessive Übertragung des Fördergeschäftes, beginnend mit dem Neugeschäft, die Interessen der LB-BHG angemessen berücksichtigen. Zur Besitzstandswahrung der LB-BHG könnte die Bestandsverwaltung des bisherigen Altgeschäftes weiterhin dort verbleiben, soweit

nicht auch dafür Übertragungsmöglichkeiten gegeben sind. Jedenfalls kann die LB-BHG aus der bisherigen Übertragung des Fördergeschäftes keinen Anspruch herleiten, für immer dieses Programm abzuwickeln. In diesem wie in anderen Fällen muß der Staat bei der Übertragung von Aufgaben handlungsfähig bleiben, um Verlagerungen vornehmen zu können, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit geboten sind. Mit der Übertragung des Fördergeschäftes würden sich die Verwaltungskosten mindern, was nach einer Übergangsphase einen jährlichen Vorteil von etwa 1 Mio DM erbringen kann. Im Übrigen könnte die Labo im Gegensatz zur LB-BHG für dieses Förderprogramm die volle Steuerbefreiung beanspruchen. Auch die Labo geht in einer Analyse von einem Vorteil in dieser Größenordnung aus, wobei sie für die Abwicklung von Alt- und Neugeschäft einen Personalbedarf von insgesamt sieben Mitarbeitern ansetzt. Die Bereitstellung dieser Mitarbeiter kann für ein Institut von der Größe der Labo kein Problem sein.

Der ORH regt deshalb aus Wirtschaftlichkeitsgründen an, das Fördergeschäft baldmöglichst von der LB-BHG auf die Labo zu übertragen. Das Staatsministerium der Finanzen ist der Auffassung, daß zumindest das Neugeschäft ab 1993 von der Labo übernommen werden sollte.

23 **Erfolgskontrolle im Straßenbau**

(Kap. 03 76, Kap. 13 10 Tit. 883 08)

Das Ziel, im Fünfjahreszeitraum 1986 bis 1990 im Rahmen des 4. Ausbauplanes 1 461 km Staatsstraßen in 1. Dringlichkeit auszubauen, wurde bei weitem nicht erreicht, weil für diese Baumaßnahmen nur die Hälfte der hierfür notwendigen Mittel, nämlich 0,83 Mrd DM, zur Verfügung stand. Im gleichen Zeitraum hat der Freistaat den kommunalen Straßenbau mit 4 Mrd DM (2,7 Mrd DM FAG und 1,3 Mrd DM GVFG) bezuschußt.

Der ORH hält es nach wie vor für erforderlich, die für den Straßenbau insgesamt verfügbaren Mittel stärker bei den Staatsstraßen einzusetzen, insbesondere weil dort das Unfallgeschehen noch immer deutlich ungünstiger ist, als auf den Bundes- und Kreisstraßen. Hätten die Staatsstraßen wenigstens das Sicherheitsniveau der Kreisstraßen, so wären allein in den letzten fünf Jahren rechnerisch Unfallfolgekosten in Höhe von über 600 Mio DM eingespарт worden.

Für den kommunalen Straßenbau sollte das Förderprogramm auf einer klar definierten Zielvorgabe aufbauen, die vor allem auch mit der für die Staatsstraßen korrespondiert.

23.1 Zielvorgaben des 4. Ausbauplanes Staatsstraßen

Der 1985 aufgestellte 4. Ausbauplan Staatsstraßen unterteilte das Gesamtstreckennetz von 13 765 km in folgende drei Kategorien:

- 1. Dringlichkeit: Ausbau bis 1990 (ca. 11 v.H. des Streckennetzes),
- 2. Dringlichkeit: Ausbau bis 2000 (ca. 20 v.H. des Streckennetzes),
- Übriges Netz: ausreichend ausgebaut **oder** später ausbaubedürftig.

Die Zuordnung der Baumaßnahmen zu den einzelnen Dringlichkeitsstufen basierte auf den Vorschlägen der Regierungen, die hierfür einen Finanzierungsrahmen erhielten, der sich allerdings nicht an einem für ganz Bayern geltenden, einheitlichen Bedarfsmaßstab, sondern am jeweiligen Anteil des Gesamtstraßennetzes unter Berücksichtigung der Zonenrandgewichtung orientierte.

Für den Zeitraum 1986 bis 1990 wurden Baumaßnahmen mit Baukosten (ohne Grunderwerb) in Höhe von 1 660 Mio DM in die 1. Dringlichkeit eingestuft. Die dazugehörige Ausbaulänge von 1 461 km entspricht einem Anteil von 10,6 v.H. des Gesamtstreckennetzes.

23.2 Staatsstraßenhaushalt

Im Fünfjahreszeitraum 1986 bis 1990 galt die gesetzliche Regelung des Art. 13 d FAG, wonach 35 v.H. des Aufkommens an Kraftfahrzeugsteuer "für den staatlichen Straßenbau" zur Verfügung gestellt werden. Hierunter fallen nach der Verwaltungsübung alle staatlichen Aufwendungen nicht nur für den Um-, Aus- und Neubau der Staatsstraßen zuzüglich der Kosten für Planung und Bauleitung, sondern auch jene für Unterhaltung und Instandsetzung und für die anteiligen Verwaltungsausgaben. Danach ergibt sich folgendes Bild:

**Ausgaben für den Staatsstraßenbau
in Bayern (Epl. 03 B)**

Zahlenübersicht 1

Ausgaben für	1986	1987	1988	1989	1990	zusammen
	Mio DM					
Um-, Aus-, ¹⁾ 2) Neubau	285	294	301	312	326	1 518
Planung und Bauleitung ²⁾	30	32	33	35	39	169
Unterhaltung und Instandsetzung ²⁾	161	170	170	163	174	838
Anteilige Ver- waltungsausgaben ³⁾	37	38	39	38	40	192
insgesamt	513	534	543	548	579	2 717
35-v.H.-Anteil Kfz-Steuer	486	578	559	538	586	2 747

1) einschließlich Grunderwerb

2) ohne zweckgebundene Einnahmen

3) ohne Hoheitsaufgaben und ohne Versorgungsbezüge, Beihilfen etc. aus Epl. 13

Aus der Zahlenübersicht 1 läßt sich insbesondere folgendes entnehmen:

Die im Fünfjahreszeitraum 1986 bis 1990 im Epl. 03 B ausgebrachten und nach Abzug von Haushaltssperren auch vollständig verausgabten Haushaltsmittel für den staatlichen Straßenbau entsprachen mit 2 717 Mio DM ziemlich genau dem 35-v.H.-Anteil der Kfz-Steuer. Nach Abzug der anteiligen Verwaltungsausgaben in Höhe von 192 Mio DM und der Mittel für Unterhaltung (z.B. Winterdienst) und Instandsetzung (z.B. Brückenreparaturen) in Höhe von 838 Mio DM verblieben für Um-, Aus- und Neubau noch 1 687 Mio DM. Hieraus mußten für Grunderwerb, einfachen Ausbau, Deckenbau sowie für Planung und Bauleitung 857 Mio DM ausgegeben werden. Für Projekte des Ausbauplanes verblieben also noch 830 Mio DM, d.h. genau 50 v.H. des dem Ausbauplan für diesen Zeitraum zugrunde gelegten Volumens, wovon 784 Mio DM für Projekte der ersten und 46 Mio DM für solche der zweiten Dringlichkeit eingesetzt wurden.

23.3 Kommunalstraßen

Für Bau und Unterhaltung der Kommunalstraßen stellte der Freistaat Bayern den Landkreisen, Städten und Gemeinden 2 698 Mio DM im Fünfjahreszeitraum 1986 bis 1990 zur Verfügung, also etwa den gleichen Betrag wie für die

Staatsstraßen. Zusammen mit den 1,3 Mrd DM an Bundesmitteln erhielten die Kommunen sogar 4 Mrd DM Zuwendungen für ihre Straßen.

Neben längenabhängigen Finanzhilfen aus Landesmitteln in Höhe von 1,95 Mrd DM wurden projektbezogene Zuwendungen aus Landes- und Bundesmitteln in Höhe von 2,05 Mrd DM gewährt. Für letztere ist u.a. Fördervoraussetzung, daß die zuständige Bauverwaltung die Notwendigkeit und Dringlichkeit jedes einzelnen Projektes bestätigt. Maßstäbe hierfür gibt es jedoch nicht.

Ein für die Kreisstraßen im Jahr 1976 erhobener Ausbaubedarf mit einer theoretisch erforderlichen Gesamtinvestition für ein voll ausgebautes Kreisstraßennetz in Höhe von 4,4 Mrd DM wurde seither alle fünf Jahre fortgeschrieben, allerdings aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nur sehr cursorisch und ohne Festlegung einer Dringlichkeitsreihung. Die letzte Fortschreibung zum 31. Dezember 1985 ergab einen Gesamtbedarf von rd. 3,8 Mrd DM. Erstmals im Jahre 1991 hat die OBB die Landkreise für die Kreisstraßen um eine Aktualisierung in zwar vereinfachter, aber qualifizierterer Form als in den vergangenen Jahren gebeten. Darüber hinaus wird erstmalig auch der Bedarf der dem Bayer. Städtetag angehörenden Städte ermittelt.

Anhand der Bedarfspläne soll somit künftig genauer festgestellt werden können,

- inwieweit die anlässlich der letzten Fortschreibung gesteckten Ausbauziele erreicht wurden,
- in welchem Zeitraum die Vorhaben mit dem derzeitigen Finanzvolumen verwirklicht werden können,
- ob die Förderung im bisherigen Umfang fortgesetzt werden kann oder gegebenenfalls andere Förderquoten zugrunde zu legen sind und
- ob in bestimmten Regierungsbezirken oder Regionen besondere Schwerpunkte zu setzen sind.

Trotz der künftig genaueren und qualifizierteren Aufstellung der Bedarfspläne wird es nach Meinung der OBB auch in Zukunft Bauvorhaben geben, die nach Abwägung aller Gesichtspunkte wie Notwendigkeit, Art und Umfang, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Einzelfall auch dann gefördert werden, wenn das Vorhaben bis dahin noch nicht im Bedarfsplan aufgenommen war.

Für die übrigen Gemeindestraßen gibt es etwas ähnliches nicht, weshalb es hierfür auch nicht möglich ist, das Programmziel quantitativ anzugeben. Die OBB geht davon aus, daß hierauf etwa ein Viertel des Gesamtkostenvolumens der Zuwendungen entfällt, das i.d.R. den kleineren Bauvorhaben der Gemeinden entspricht. Eine Erfassung würde einen unververtretbaren Verwaltungsaufwand auslösen und dennoch unvollständig bleiben, weil diese Vorhaben vielfach nicht so langfristig geplant würden.

23.4 Erfolgskontrolle

23.4.1 Ausbau der Staatsstraßen

Aus der Tatsache, daß im Zeitraum der 1. Dringlichkeit (1986 bis 1990) nur die Hälfte des von der Verwaltung erwarteten Finanzvolumens auch tatsächlich für Projekte des Ausbauplanes zur Verfügung stand, ergibt sich zwangsläufig ein geringer Erfüllungsgrad: Anstelle der vorgesehenen 1 461 km Ausbaulänge wurden nur 680 km (knapp 5 v.H. des Gesamtnetzes) ausgebaut, davon 585 km der 1. Dringlichkeit sowie 96 km der 2. Dringlichkeit. Der Erfüllungsgrad der 1. Dringlichkeit liegt somit bei lediglich 40 v.H. und auch unter Einbeziehung der vorgezogenen Maßnahmen der 2. Dringlichkeit nur bei 46,5 v.H.

Analysiert man den Erfüllungsgrad bauamtsweise, so schwankt dieser bei den einzelnen Straßenbauämtern zwischen 33 v.H. und 67 v.H. und selbst auf Regierungsbezirksebene noch zwischen 39 v.H. und 60 v.H. Bemerkenswert ist auch, daß alle Straßenbauämter Projekte der 2. Dringlichkeit verwirklicht haben, obwohl die 1. Dringlichkeit bei weitem nicht erfüllt wurde. Ein Straßenbauamt hat sogar mehr aus der 2. als aus der 1. Dringlichkeit gebaut.

Der stark schwankende Erfüllungsgrad bei den einzelnen Straßenbauämtern mag u.a. darin begründet sein, daß der Anteil der ausgebauten Straßen von Amt zu Amt differiert. Dadurch ist auch der Anteil der Aufwendungen für die Bestandserhaltung unterschiedlich. Ämter mit einem hohen Anteil ausgebauter Straßen benötigen weniger Geld für Zwischenausbauten, Deckenbau, Unterhaltung etc., können also mehr für Projekte des Ausbauplanes investieren und erreichen dadurch einen immer größeren Vorsprung, solange die Haushaltsmittel längenbezogen verteilt werden. Deshalb sollten die Mittel für Projekte des Ausbauplanes künftig nach Dringlichkeit projektbezogen zugewiesen und der an der Straßenlänge orientierte Verteilungsschlüssel nur noch für den Bereich der Unterhaltung und Instandsetzung

angewandt werden. Nur so läßt sich der unterschiedliche Ausbaugrad allmählich ausgleichen.

Des weiteren ist es für eine Abschätzung des gesamten Ausbaubedarfs erforderlich, alle ausbauwürdigen Strecken zu erfassen und einen landesweit nach gleichen Grundsätzen festzulegenden Ausbaustandard zu verfolgen. An beidem mangelte es bisher.

23.4.2 Ausbau der Kommunalstraßen

Die Erfolgskontrolle für die Hingabe staatlicher Zuwendungen zum kommunalen Straßenbau hat sich bisher - wie bei vielen anderen Förderprogrammen - darauf beschränkt, von Zeit zu Zeit die ausgezahlten Gelder zu bilanzieren und festzustellen, daß die Nachfrage groß ist. Welcher Bedarf jedoch insgesamt noch besteht, ist derzeit unbekannt.

Die Abwicklung des Förderprogramms ist auch insofern unbefriedigend, als die Dringlichkeit der Einzelprojekte üblicherweise immer bestätigt wird, wenn eine Kommune einen Antrag vorlegt. Ein Verfahren zur Steuerung in der Weise, daß die Straßen unabhängig von der Trägerschaft in der Reihenfolge ihrer Verkehrsbedeutung ausgebaut werden, gibt es bisher nicht (vgl. dazu auch ORH-Bericht 1988 TNr. 35.3).

23.4.3 Einfluß auf das Unfallgeschehen

Die Erhöhung der **Verkehrssicherheit** ist eine Zielvorgabe im Gesamtverkehrsplan Bayern, an der der Erfolg staatlicher Investitionen allein schon wegen der volkswirtschaftlichen Bedeutung zu messen ist. Der ORH hat deshalb auf der Grundlage der Daten zum Unfallgeschehen, zur Verkehrsbelastung und zur Netzlänge der Straßen außerhalb geschlossener Ortschaften die Entwicklung der relativen Sicherheit des Verkehrs auf den Staatsstraßen mit der auf Bundes- und Kreisstraßen verglichen.

Zur Ermittlung der Unfallfolgekosten wurden die Kostensätze der Bundesanstalt für Straßenwesen für die volkswirtschaftliche Bewertung von Straßenverkehrsunfällen (Preisstand 1985) herangezogen. Dabei wurden entsprechend Nr. 5 dieser bundesweiten Regelung die tatsächlich auf den einzelnen Straßenklassen registrierten Unfallfolgen mit den Einzelkostenansätzen bewertet. Es wurden alle Unfälle mit Personenschaden oder schwerem Sachschaden einbezogen. Die Ergebnisse sind in Zahlenübersicht 2 und Schaubild 1 dargestellt.

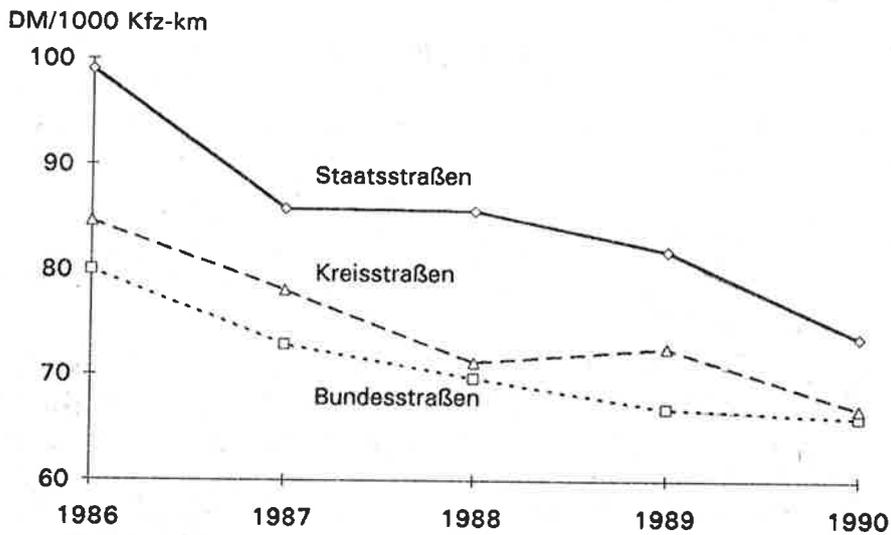
**Unfallkenngrößen der Bundes-,
Staats- und Kreisstraßen**

Zahlenübersicht 2

	1986	1987	1988	1989	1990
Bundesstraßen außerorts					
- Unfallfolgekosten in Mio DM/Jahr	1 168,7	1 086,8	1 114,6	1 082,6	1 109,5
- Fahrleistung in Mrd Kfz-km	14,6	14,9	16,0	16,2	16,8
- Unfallkostenrate in DM/1 000 Kfz-km	80,0	72,9	69,7	66,8	66,0
Staatsstraßen außerorts					
- Unfallfolgekosten in Mio DM/Jahr	1 079,4	961,0	1 001,9	981,6	964,0
- Fahrleistung in Mrd Kfz-km	10,9	11,2	11,7	12,0	13,1
- Unfallkostenrate in DM/1 000 Kfz-km	99,0	85,8	85,6	81,8	73,6
Kreisstraßen außerorts					
- Unfallfolgekosten in Mio DM/Jahr	567,0	538,6	526,8	559,1	561,5
- Fahrleistung in Mrd Kfz-km	6,7	6,9	7,4	7,7	8,4
- Unfallkostenrate in DM/1 000 Kfz-km	84,6	78,1	71,2	72,6	66,8

Unfallkostenrate

Schaubild 1



Die Ergebnisse zeigen, daß auf allen drei Straßenklassen die Unfallkostenraten weiter zurückgegangen sind. Dieser erfreuliche Trend beruht - nach wissenschaftlichen Untersuchungen - auch auf dem zunehmend besseren Ausbauzustand der Straßen. Die Staatsstraßen weisen jedoch aufgrund ihres im Vergleich zu den Bundes- und Kreisstraßen nachhinkenden Ausbauzustands unverändert die ungünstigste Unfallkostenrate auf.

Die volkswirtschaftliche Dimension dieser Tatsache läßt sich wie folgt verdeutlichen: Hätten die Staatsstraßen in den Jahren 1986 bis 1990 Kostenraten wie die Kreisstraßen erreicht, wären nach den Kostensätzen der Bundesanstalt für Straßenwesen rechnerisch insgesamt 612 Mio DM an Unfallfolgekosten eingespart worden; mit den noch niedrigeren Bundesstraßenwerten wären sogar 818 Mio DM an Folgekosten vermieden worden.

23.6 Folgerungen

Ein bedarfsorientierter weiterer Ausbau der Staatsstraßen läßt in besonderem Maße Gewinne bei der Verkehrssicherheit erwarten. Dazu erscheint es auch wichtig, den Ausbaubedarf bayernweit einheitlich zu ermitteln.

Die OBB hat nach eigenen Angaben im Jahre 1990 der Aufstellung des künftigen 5. Ausbauplanes Staatsstraßen diesmal eine umfassende Bedarfsermittlung vorgeschaltet. Damit sollte ohne Vorgabe eines bestimmten Finanzvolumens zunächst eine möglichst objektive Grundlage für die Feststellung des noch zu bewältigenden Ausbau- und Erneuerungsbedarfs geschaffen werden.

Zur weiteren Sachbehandlung hatte der ORH angeregt, den Umfang der aus der Bedarfsermittlung abzuleitenden 1. Dringlichkeit auf der Grundlage einer realistischeren Finanzplanung festzulegen und dann auch vorrangig zu verwirklichen. Deshalb sollte künftig eine stärkere Übereinstimmung zwischen dem mit großem Verwaltungsaufwand erarbeiteten Ausbauplan, der mittelfristigen Finanzplanung und dem aus ihr abgeleiteten Entwurf der Haushaltspläne hergestellt werden. Neben der finanziellen Übereinstimmung dieser Pläne wäre es auch sachgerecht, in Anlage A des Epl. 03 B einen deutlichen Bezug zum Ausbauplan z.B. in der Weise herzustellen, daß in die Erläuterungen zu den Einzelmaßnahmen auch deren Dringlichkeitseinstufung aufgenommen wird. Außerdem sollte künftig die Mittelverteilung für Projekte des Um-, Aus- und Neubaus nicht mehr nur längenbezogen (mit der Bezugsgröße "vorhandenes Straßennetz") verteilt werden. Eine entsprechende Finanzplanung müßte vielmehr einen landesweit nach einheitlichen

Maßstäben ermittelten Bedarf zur Grundlage haben, um wenigstens mittelfristig einen landesweit annähernd gleichen Ausbaustand zu erreichen.

Hierzu hat die OBB mitgeteilt, sie werde - ausgehend vom künftigen Finanzrahmen, der allerdings noch nicht endgültig festliege - für den künftigen Verteilungsschlüssel neben der Straßenlänge auch den Ausbauzustand (Deckenalter, Deckenaufbau, Fahrbahnbreite), die Belange der Verkehrssicherheit und insbesondere die Verkehrsbelastung bzw. Fahrleistung stärker berücksichtigen.

Bei der Bezuschussung von kommunalen Straßenbauvorhaben sollte nach Meinung des ORH erwogen werden, künftig ebenfalls eine Bedarfs- und Dringlichkeitsermittlung vorzuschalten. Hierzu halten wir auch weiterhin an unserer Auffassung fest (s. auch ORH-Bericht 1988 TNr. 35), daß bei der Beurteilung der Notwendigkeit und Dringlichkeit ein unmittelbarer Vergleich zu Staatsstraßenprojekten gezogen werden sollte. Die so präzisierten Programmziele wären damit eine geeignete Grundlage für künftige Erfolgskontrollen.

Solange sich der Ausbauzustand von Staats- und Kommunalstraßen so deutlich zu Lasten der Staatsstraßen unterscheidet, hält der ORH unverändert (vgl. ORH-Berichte 1987 TNr. 32, 1988 TNr. 35, 1989 TNr. 31) einen stärkeren Einsatz der insgesamt verfügbaren Mittel beim Staatsstraßenbau für geboten, wie dies mit der Änderung des Art. 13 FAG bereits eingeleitet wurde.

24 Erhebung von Abwasserabgaben

(Kap. 03 77 Tit. 099 01)

Die Prüfung bei 75 Kreisverwaltungsbehörden hat erhebliche Mängel im Vollzug der Abwasserabgabengesetze ergeben. Soweit die Prüfungsverfahren schon abgeschlossen sind, wurden in den Jahren 1988 bis 1990 rd. 1,7 Mio DM nacherhoben. Mit weiteren Nachforderungen in Millionenhöhe ist zu rechnen.

- 24.1** Das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) vom 13. September 1976 verpflichtete die Länder, ab 1. Januar 1981 für jedes Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe zu erheben. Der Vollzug dieses Gesetzes ist für den

Freistaat Bayern durch das Bayer. Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (BayAbwAG) vom 21. August 1981 geregelt worden. Beide Gesetze sind zwischenzeitlich mehrfach geändert worden.

Die Abwasserabgabe ergänzt als zusätzliches Instrument die allgemein geltenden wasserrechtlichen Vorschriften, um einen wirksameren Gewässerschutz zu erreichen. Insbesondere sollen die Gemeinden und gewerblichen Großeinleiter zum rascheren Bau von Abwasserbehandlungsanlagen angehalten werden. Die Abgabe wird in unterschiedlichen Formen und Verfahren festgesetzt, und zwar

- für Großeinleitungen von Schmutzwasser,
- für Kleineinleitungen von Schmutzwasser und
- für das Einleiten von Niederschlagswasser

in Gewässer und richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers. Der Abgabesatz für jede Schadeinheit beträgt seit 1. Januar 1991 50 DM (1981: 12 DM) im Jahr und wird alle zwei Jahre um weitere 10 DM angehoben (1999: 90 DM).

Das Aufkommen der Abwasserabgabe in Bayern hat sich seit 1986 wie folgt entwickelt:

**Aufkommen der Abwasserabgabe
in Bayern**

Zahlenübersicht 1

	1986	1987	1988	1989	1990
Mio DM	65,5	72,6	56,2	47,2	45,4

Das Aufkommen der Abwasserabgabe fließt dem Haushalt des Freistaats Bayern zu und ist zweckgebunden für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen (Verwendung der Abwasserabgabe s. Kap. 03 77 TitGr. 79 - 80). Ferner sind die Länder berechtigt, den durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehenden Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zu decken.

Für die Festsetzung der Abgabe sind die Kreisverwaltungsbehörden (kreisfreie Gemeinden und Landratsämter) zuständig.

24.2 Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 1988 bis 1990 bei 75 der insgesamt 96 Kreisverwaltungsbehörden den Vollzug der Abwasserabgabengesetze geprüft. Die Feststellungen zeigten, daß die Festsetzungsbehörden teilweise nicht bestimmungsgemäß verfahren sind. Dies führte in mehreren Fällen zu Nacherhebungen und Rückerstattungen der Abwasserabgabe:

Ergebnisse der Rechnungsprüfung Zahlenübersicht 2

Jahr	Nachforderungen DM	Erstattungen DM
1988	474 000	83 000
1989	1 064 000	15 000
1990	203 000 ¹⁾	35 000

1) Nur abgeschlossene Fälle; der endgültige Betrag der Nachforderungen wird sich noch erheblich erhöhen.

Die Prüfungsfeststellungen werden auch in den kommenden Jahren zu erheblichen Mehreinnahmen des Staates führen.

Ursächlich hierfür waren im wesentlichen folgende Mängel:

- Bemessungsgrundlagen bei Grobeinleitungen

Die Wasserwirtschaftsämter ermittelten im Rahmen der Gewässerüberwachung bei Grobeinleitungen Bewertungsgrößen (Jahresschmutzwassermenge, Überwachungs- und Höchstwerte), die den im wasserrechtlichen Bescheid festgelegten Erlaubnisumfang überschritten. Die hieraus vorzunehmenden Nachberechnungen der Abwasserabgaben wurden von den Festsetzungsstellen mehrfach nicht durchgeführt.

Dies führte bei einer kreisfreien Stadt für die Jahre 1982 bis 1988 zu einer Nacherhebung von insgesamt 492 000 DM und zu einer Änderung des Vorauszahlungsbetrages für die Jahre 1991 bis 1993 von bisher 546 000 DM auf 2,232 Mio DM je Jahr und damit zu voraussichtlichen Mehreinnahmen von 5 Mio DM.

- Abgabefreiheit vor Inbetriebnahme einer Abwasserbehandlungsanlage

Um einen zusätzlichen Anreiz zum Bau von Abwasserbehandlungsanlagen zu schaffen, bestimmt § 10 Abs. 3 AbwAG eine Abgabefreiheit in Höhe der künftigen Schädlichkeitsverminderung bereits drei Jahre vor der geplanten Inbetriebnahme einer Abwasserbehandlungsanlage. Die Abgabepflicht entsteht rückwirkend, wenn die Anlage nicht innerhalb der drei Jahre in Betrieb genommen wird.

Die Festsetzungsstellen haben in mehreren Fällen den Dreijahreszeitraum und die tatsächliche Inbetriebnahme der Abwasserbehandlungsanlage nicht überwacht. Soweit sich die Inbetriebnahme verzögert hatte, sind rückwirkende Nachforderungen unterblieben.

Allein bei zwei Landratsämtern ergaben sich aufgrund nicht bestimmungsgemäßer Sachbehandlung Nacherhebungen von rd. 140 000 DM.

- Einleitung von Hausabwässern in Straßenentwässerungsanlagen

In mehreren Landkreisen hatten Wasserwirtschaftsämter festgestellt, daß in die Entwässerungsanlagen für Kreisstraßen nicht nur das Niederschlagswasser aus den Straßen und sonstigen befestigten Flächen, sondern auch Hausabwässer eingeleitet wurden bzw. Abläufe von Hauskläranlagen angeschlossen waren. Hierfür hätte der Betreiber der Entwässerungsanlage, der Landkreis, eine Abwasserabgabe zu leisten gehabt. Dies war jedoch in keinem Fall geschehen. Erst auf Beanstandung im Rahmen der Rechnungsprüfung wurden die Landkreise zu entsprechenden Zahlungen verpflichtet. Obwohl erst ein Teil der Verfahren abgeschlossen ist, wurden bisher mehr als 100 000 DM nacherhoben.

- Entrichten der pauschalierten Abgabe für Kleineinleiter

Für die Einleitung von Hausabwässern in den Untergrund bis zu einer bestimmten Menge (sog. Kleineinleiter) haben anstelle der Einleiter die Gemeinden eine pauschalierte Abwasserabgabe zu entrichten. Die Höhe der Abgabe richtet sich - grundsätzlich - nach der Zahl der nicht an eine öffentliche Kanalisation angeschlossenen Einwohner einer Gemeinde. Mehrere Gemeinden haben gegenüber den Festsetzungsbehörden wesentlich weniger Einwohner angegeben als nach der Volkszählung 1987 amtlich festgestellt wurde. Die Überprüfungen, inwieweit sich dies auf die Höhe der pauschalierten Abwasserabgabe auswirkt, sind in den meisten Fällen noch nicht abgeschlossen.

Das Staatsministerium hat allgemein mitgeteilt, daß die bei der Rechnungsprüfung festgestellten Vollzugsdefizite neben personalbedingten Ursachen auch auf die **häufigen Änderungen** der wasser- und abgabenrechtlichen Vorschriften zurückzuführen seien; es sei jedoch ständig bemüht, die dadurch entstandenen Probleme durch erhöhte Vollzugshilfen, insbesondere in Form von Schulungen, Dienstbesprechungen und Einzelhinweisen, zu vermindern.

24.3 Verbringen von Abwasser im Rahmen landbaulicher Bodenbehandlung

Die Abwasserabgabe wird sowohl für das Einleiten von Abwasser in ein oberirdisches Gewässer als auch für das Verbringen in den Untergrund erhoben. Ausgenommen ist Abwasser, das zunächst in einer abflußlosen Grube gesammelt und sodann auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch (landbaulich) genutzte Böden aufgebracht wird.

Ein Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß nach den Angaben der Gemeinden in einem Landkreis in zwölf Gemeinden mehr als die Hälfte der Einwohner ihr gesamtes Abwasser auf landbaulich genutzte Böden aufbringt. Diese Zahl liegt weit über den in ländlichen Gemeinden allgemein genannten Zahlen (rd. 10 v.H.).

Das Rechnungsprüfungsamt hat deshalb das Landratsamt gebeten, bei den betroffenen Gemeinden im Benehmen mit dem Wasserwirtschaftsamt entsprechende Überprüfungen durchzuführen.

Das Landratsamt hat insbesondere auf die örtlichen Schwierigkeiten und den erheblichen Zeitaufwand hingewiesen. Eine erste Überprüfung im Juli 1989 in einer Gemeinde hat ergeben, daß in rd. 65 v.H. der Fälle und bei 76 v.H. der Abgabepflichtigen keine sog. abflußlosen Gruben und damit keine Möglichkeit einer landwirtschaftlichen Verwertung vorhanden waren. Dies hat zur Folge, daß die Einwohner bzw. die Gemeinden seit dem Jahre 1981 zur Abwasserabgabe heranzuziehen sind. Sollten sich diese Feststellungen bei den übrigen beanstandeten Gemeinden des Landkreises bestätigen, so wäre für rd. 5 000 Abgabepflichtige für den Zeitraum ab 1981 etwa eine halbe Million DM an Abwasserabgabe nachzuerheben.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß eine Überprüfung aller Abwasseranlagen in diesen Gemeinden ca. sechs bis zehn Jahre dauern würde. Nach einer zwischen Landratsamt, Bezirksregierung und Staatsministerium abgestimmten Vorgehensweise werde deshalb in jeder dieser Gemeinden eine repräsentative Anzahl von Anwesen überprüft und die dabei getroffenen

Feststellungen auf die ganze Gemeinde hochgerechnet. Dieses Ergebnis sei dann Grundlage einer Abgabefestsetzung gegenüber der Gemeinde. Dies sei zwischenzeitlich bereits in drei Gemeinden geschehen. Im Übrigen weist das Staatsministerium darauf hin, daß das Problem in der Zukunft weithin entfallen werde, da aufgrund eines neueren Urteils des Bundesverwaltungsgerichts die Abgabefreiheit für die landwirtschaftliche Verwertung von häuslichem Abwasser erheblich eingeschränkt worden sei und die Befreiungsvoraussetzungen leichter überprüfbar seien.

Der ORH wird bei künftigen Prüfungen auch bei anderen Kreisverwaltungsbehörden verstärkt auf die vollständige Erfassung der Abgabepflichtigen achten.

25 Förderung von Wasserversorgungsanlagen - Nitrat im Trinkwasser

(Kap. 03 77 TitGr. 97 mit Kap. 13 03 Tit. 883 82)

Steigende Grundwasserbelastungen und niedriger festgelegte Grenzwerte für chemische Stoffe im Trinkwasser, insbesondere Nitrat, lösen zunehmend Baumaßnahmen zur Wasserversorgung aus. Der ORH hat 33 Einzelfälle untersucht und festgestellt, daß meistens anstelle einer Ursachenbeseitigung bauliche Ersatzmaßnahmen gewählt und staatlich gefördert werden, wie z.B. Anlagen zum Mischen des nitratreichen mit nitratärmerem Wasser, neue Brunnen oder Verbundsysteme mit anderen Wasserversorgungsunternehmen. Dabei werden auch Wassergewinnungs- und Speicheranlagen in teilweise einwandfreiem baulichen Zustand stillgelegt.

Der ORH hält eine Überprüfung der bisherigen Förderpraxis in Verbindung mit Maßnahmen zur Eindämmung der Grundwasserbelastung für geboten.

25.1 Staatliche Förderung von Wasserversorgungsanlagen

Die Wasserversorgung gehört zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden. In Bayern werden inzwischen über 97 v.H. der Bevölkerung mit Trinkwasser von mehr als 2 800 Wasserversorgungsunternehmen mit über 4 300 zentralen Wassergewinnungsanlagen versorgt, die aus mehr als 10 000 Brunnen und Quellen gespeist werden.

Seit 1948 erhielten die Gemeinden zu den etwa 7,25 Mrd DM Investitionskosten der geförderten öffentlichen Wasserversorgungsanlagen 60 v.H. dieser Kosten, nämlich 4,4 Mrd DM als freiwillige Leistung des Staates in Form von Zuwendungen.

Ziel und Zweck der staatlichen Förderung von kommunalen Wasserversorgungsanlagen sind - wie bei vielen Förderprogrammen - nicht präzise festgelegt. Insofern ist eine Erfolgskontrolle zumindest hinsichtlich einer Beendigung des Programms nur bedingt möglich. Wenn allerdings bereits über 97 v.H. der Bevölkerung mit Trinkwasser aus zentralen Wassergewinnungsanlagen versorgt werden, wäre zu erwarten, daß das Förderprogramm in absehbarer Zeit auslaufen könnte.

Vor diesem Hintergrund ist der ORH der Frage nachgegangen, ob ein Ende der Förderung von Wasserversorgungsanlagen bereits in Sicht ist oder ob das Förderprogramm ausgeweitet wird. Anlaß dafür waren Informationen darüber, daß landesweit eine Vielzahl vordringlicher Sanierungs- und Ergänzungsmaßnahmen anstünden, die auch aus zunehmenden Beeinträchtigungen der Trinkwasserqualität bei gleichzeitig sich verschärfenden gesetzlichen Anforderungen resultieren.

25.2 Ergebnis einer ORH-Erhebung

Mit einer im Frühjahr 1991 durchgeführten Erhebung wollte der ORH insbesondere nähere Informationen über Art und Umfang von Maßnahmen erhalten, die der Staat bezuschußt und die zum Ziel haben, kein übermäßig belastetes Trinkwasser an die Verbraucher abzugeben.

Nach einer Veröffentlichung des Bayer. Landesamtes für Wasserwirtschaft vom Januar 1991 wurde z.B. seit März 1989 aus 250 bayerischen Wassergewinnungsanlagen (5,8 v.H. aller Anlagen) Trinkwasser abgegeben, dessen Nitratgehalt zeitweise oder dauernd über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung lag. Dieser Grenzwert wurde im Jahre 1986 von früher 90 mg/l auf jetzt 50 mg/l gesenkt. Deshalb liegen inzwischen auch weitere 170 Anlagen mit einem Nitratgehalt von 41 bis 50 mg/l im kritischen Bereich.

Eine Verbesserung dieser Situation läßt sich im wesentlichen durch folgende Maßnahmen erreichen:

- Beseitigung der Ursachen,
- Aufbereitung des belasteten Wassers,
- Mischen mit nitratärmerem Wasser,
- Stilllegen der eigenen Wassergewinnungsanlagen und Anschluß an einen Zweckverband.

Unter den Abhilfemaßnahmen zur Verringerung der Nitratbelastung des Trinkwassers, die seit 1988 mit staatlichen Zuwendungen durchgeführt, begonnen oder beantragt wurden, hat der ORH **33 Projekte** aus ganz Bayern näher untersucht, bei denen die hohe Nitratbelastung **alleiniger** Anlaß für Verbesserungen war. Daneben gibt es eine Vielzahl von Projekten, bei denen die hohe Nitratbelastung zumindest Auslöser für rascheres Handeln war oder ist und somit Haushaltsmittel früher als vorgesehen gebunden werden.

Im folgenden werden aus den 33 Projekten einige Fallbeispiele zur Verdeutlichung dargestellt.

25.2.1 Untersuchungen und Gutachten

Die nächstliegende und zumindest ökologisch sinnvolle Problemlösung stellt die Beseitigung der Ursachen für zu hohe Schadstoffbelastungen dar. Dazu ist es allerdings erforderlich, zunächst die Ursachen genau festzustellen, um dann geeignete Sanierungsvorschläge zu erarbeiten.

In vier Beispielen, die der ORH näher untersucht hat, kamen die vom Wasserversorgungsunternehmen (WVU) beauftragten Ingenieurbüros nach der Untersuchung der entnommenen Bodenproben jeweils zu dem Ergebnis, daß die landwirtschaftliche Nutzung im Einzugsgebiet Ursache für die hohen Nitratwerte im Trinkwasser waren. Deshalb enthalten diese Gutachten konkrete Hinweise, in welcher Weise die einzelnen Flächen bewirtschaftet werden sollten. Inwieweit dies in die Praxis umgesetzt werden kann und in welchem Zeitraum dann die erhoffte Verringerung der Schadstoffbelastung eintritt, bleibt abzuwarten. Die Kosten für diese vier Gutachten in Höhe von insgesamt etwa 800 000 DM wurden von den WVU bezahlt und vom Staat bezuschußt.

25.2.2 Mischen mit nitratärmerem Wasser

Beim Mischen von nitratreichem mit nitratärmerem Wasser wird die eigene Anlage, zumindest teilweise, beibehalten. Das gering belastete Wasser wird entweder im Bereich der eigenen Anlage gewonnen oder von anderen WVU bezogen. Folgende Beispiele, die aus zehn untersuchten Förderfällen mit Gesamtkosten von rd. 15 Mio DM stammen, sollen dies verdeutlichen:

- Wegen des seit etwa fünf Jahren zu hohen Nitratgehalts konnte das Wasser eines Brunnens nicht mehr direkt ins Ortsnetz einer Stadt geleitet werden. Deshalb wurde zum Hochbehälter eine eigene Leitung lediglich

zur kontrollierten Mischung mit weniger belastetem Wasser für rd. 4 Mio DM gebaut.

- Eine Gemeinde bezog ihr Wasser aus zwei Flachbrunnen mit ausreichender Ergiebigkeit, aber zu hohem Nitratgehalt. Deshalb bohrte sie einen neuen Tiefbrunnen, um unbelastetes mit dem vorhandenen Wasser zu mischen. Die dadurch entstandenen und bezuschußten Investitionskosten einschließlich der notwendigen Aufbereitungsanlage betragen 2,6 Mio DM zuzüglich der laufenden Kosten für den erhöhten Betriebsaufwand.
- Eine andere Stadt hat einen ihrer beiden nitratbelasteten Quartärbrunnen aufgelassen und bezieht nun von einem Zweckverband nitratarmes Wasser zur Beimischung. Die Anschlußkosten betragen hierfür 2,6 Mio DM.
- Eine weitere Stadt versorgte ihr Gebiet ebenfalls ausreichend mit Wasser aus fünf Quartärbrunnen. Wegen der zu hohen Nitratwerte im gesamten Einzugsgebiet bohrte die Stadt zusätzlich zwei neue Tiefbrunnen zur Beimischung mit dem vorhandenen Wasser. Einschließlich der Aufbereitungsanlage werden hierfür rd. 2,1 Mio DM vom Staat gefördert.

Parallel zu diesen Maßnahmen hat die Stadt ein Untersuchungsprogramm und Gutachten (wie unter TNr. 25.2.1 beschrieben) in Auftrag gegeben, um das Wassereinzugsgebiet der Quartärbrunnen zu sanieren. Hierfür werden nochmal 351 000 DM bezuschußt.

25.2.3 Stillegen der eigenen Wassergewinnungsanlagen und Anschluß an einen Zweckverband

In 16 untersuchten Förderfällen mit Gesamtkosten von über 11 Mio DM wurden die eigenen Wassergewinnungsanlagen aufgegeben, die sich - von der Nitratbelastung abgesehen - in gutem Zustand befanden und wirtschaftlich noch nicht abgeschrieben waren. Der Anschluß an ein anderes WVU wird dort - sofern nicht Überkapazitäten bestehen - wegen des nun vergrößerten Versorgungsgebietes früher oder später zu weiteren Baumaßnahmen führen:

- Beispielsweise wurde die bestehende Quellfassung einer Gemeinde wegen Nitratwerten von über 100 mg/l im Grundwasser aufgelassen und eine neue Zuleitung zu einem Zweckverband für 550 000 DM gebaut. Die alte Quellfassung einschließlich Hochbehälter wurde erst Ende der 70er Jahre von der Gemeinde neu gebaut und ist auch heute noch in einem guten baulichen Zustand.

- In einem weiteren Fall wurden bisher zwei Stadtteile einer Stadt über jeweils einen Tiefbrunnen versorgt. Wegen der in den letzten Jahren bis über den Grenzwert gestiegenen Nitratwerte wurden inzwischen beide Brunnen aufgegeben. Ein Stadtteil wurde für 600 000 DM an einen benachbarten Zweckverband, der andere Stadtteil mit Baukosten von 745 000 DM an die zentrale WV-Anlage der Stadt angeschlossen. Die Stadt plant zur Erhöhung des Dargebotes einen weiteren Tiefbrunnen für ihre Anlage.
- Eine andere Stadt hatte bereits in den Jahren 1960/1961 für 589 000 DM eine zentrale WV-Anlage mit zwei Brunnen und einem Wasserturm gebaut. Die Anlage ist in baulich einwandfreiem Zustand, das Wasserdargebot ausreichend. Durch den Nitratgehalt von über 140 mg/l in einem der beiden Brunnen konnte dieser nicht weiterbetrieben werden. Um den Wasserbedarf zu decken, soll die gesamte Anlage einschließlich Wasserturm stillgelegt und die Stadt an einen Zweckverband angeschlossen werden.

25.3 Folgerungen

25.3.1 Auswirkungen auf das Trinkwasser

Die Erhebungen des ORH haben bestätigt, daß bereits zahlreiche Maßnahmen bezuschußt werden, die ausschließlich wegen zu hoher Nitratwerte in vorhandenen Wasserversorgungsanlagen erforderlich sind. Hauptverursacher ist dabei die Landwirtschaft, die in den letzten Jahrzehnten zur Produktivitätssteigerung insgesamt mehr mineralische und organische Düngemittel (Kunstdünger und Gülle) eingesetzt hat, als von den Pflanzen aufgenommen werden konnte. Düngemittelrückstände gelangen früher oder später ins Grundwasser und führen dort zu immer häufiger und intensiver auftretenden Verunreinigungen. Da in Bayern rd. 95 v.H. des Trinkwassers aus dem Grundwasser kommen, wird die Trinkwasserversorgung zunehmend von Grundwasserunreinigungen betroffen. Nitrat ist dabei neben den Pflanzenschutzmitteln (insbesondere Atrazin) derzeit zwar der bedeutendste, jedoch bei weitem nicht der einzige chemische Stoff, für welchen die Trinkwasserverordnung Höchstwerte vorgibt.

25.3.2 Maßnahmen der Verwaltung

In der Erkenntnis der Notwendigkeit eines flächenhaften Grundwasserschutzes hat die Verwaltung inzwischen erste Maßnahmen eingeleitet. So war nach Mitteilung des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die sachgerechte Stickstoffdüngung, insbesondere vor dem Hinter-

grund des Nitratproblems, in den letzten Jahren ein Schwerpunkt der staatlichen Landwirtschaftsberatung. Die gewässerschonende Landbewirtschaftung sei in rd. 1 500 Tagungen und Lehrgängen mit rd. 62 000 Teilnehmern sowie in Versammlungen und in Gruppen- und Einzelberatungen der Ämter für Landwirtschaft behandelt worden. Als Erfolg dieser Bemühungen sei der Stickstoffaufwand in den letzten Jahren trotz höherer Erträge nicht mehr gestiegen bzw. vom Wirtschaftsjahr 1988/89 zum Wirtschaftsjahr 1989/90 um ca. 11 v.H. zurückgegangen.

Neben den Bemühungen um eine sachgerechte Düngung solle eine Reihe verschiedener Programme zur Vermeidung der Nitratbelastung des Grundwassers beitragen, u.a. das Kulturlandschafts-, das Extensivierungs- und Flächenstilllegungs- sowie das Gülleprogramm und das Programm "Umweltgerechter Pflanzenbau", mit dessen Hilfe der Eintrag von Nitrat und Pflanzenschutzmitteln in das Grund- und Trinkwasser sowie in die Oberflächengewässer vermindert werden soll.¹⁾ Auch sei das Düngerberatungssystem Stickstoff entwickelt worden, das vor allem zur Verringerung des Stickstoffeinsatzes beitragen solle. Über Bodenuntersuchungen, Nährstoffbilanzen, computergestützte Düngerempfehlungen und Simulationsmodelle werde der Belastung des Grund- und Trinkwassers entgegengewirkt.

25.3.3 Weiterer Handlungsbedarf

Diese Maßnahmen reichen nach Ansicht des ORH jedoch nicht aus, die Probleme der Trinkwasserbeeinträchtigungen auch im Hinblick auf die finanziellen Folgen für den Staatshaushalt in absehbarer Zeit in den Griff zu bekommen. Da sich die derzeit schon vorhandenen Bodenbelastungen größtenteils noch lange Zeit und in z.T. erheblichem Maße auf das Grundwasser auswirken können, müssen weitere Bodenbelastungen unbedingt vermieden werden.

Die Staatsregierung sollte deshalb nachhaltig beim Bund darauf hinwirken, daß die lediglich in einem ersten Entwurf vorliegende Düngemittel-Anwendungsverordnung, die z.B. eine Aufzeichnungspflicht für die Düngemittelanwendung, Obergrenzen der Nährstoffe aus Wirtschaftsdünger oder Nährstoffbilanzen für bewirtschaftete Flächen vorsieht, so rasch wie möglich erlassen wird und möglichst praktikable Regelungen erhält. Parallel dazu wären frühzeitig die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um den Vollzug dieser Regelungen landesweit sicherzustellen.

1) vgl. auch TNr. 43

25.3.4 Aspekte zur staatlichen Förderung

Der Katalog der nach den Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWas) förderbaren Maßnahmen der Wasserversorgung wurde in den letzten Jahren ständig ausgeweitet. So sind inzwischen zusätzlich folgende Bereiche für förderfähig erklärt worden:

- Ergänzungsmaßnahmen, wenn die güte- und mengenmäßigen Anforderungen mit der bestehenden zentralen Anlage nicht mehr eingehalten werden können,
- Erwerb von Grundstücken zur gütemäßigen Sanierung von Trinkwasserschutzgebieten,
- Untersuchungen und Planungen zur Sicherung von Trinkwassergewinnungsgebieten,
- Ausgleichszahlungen an Landwirte in Wasserschutzgebieten.

Diese Ausweitungen haben u.a. auch dazu geführt, daß dieser Förderbereich zu jenen mit den weitestreichenden faktischen Haushaltsvorbelastungen (s. TNr. 44) gehört; derzeit beträgt der Antragsrückstau allein für Maßnahmen, für die die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn erteilt wurde, nach Angaben des Staatsministeriums der Finanzen bereits fünf Jahre.

Auch vor diesem Hintergrund sollte allgemein überprüft werden, ob nicht statt einer Ausweitung des Förderkatalogs eher dessen Einschränkung geboten wäre; in die Überlegungen wäre insbesondere auch einzubeziehen, daß das KAG im Grundsatz von einer kostendeckenden Gebührenerhebung ausgeht. Wenn es nicht gelingt, die Grundwasserverunreinigungen nachhaltig einzudämmen, wird es sich im Hinblick auf die begrenzte Belastbarkeit des Staatshaushalts nicht vermeiden lassen, auch die Wasserverbraucher stärker an den immer höher werdenden Gestehungskosten zu beteiligen. Bei einer Lösung des Problems vorwiegend über staatliche Förderungen besteht im übrigen die Gefahr, daß anstelle einer Beseitigung von Schadensursachen das Hauptaugenmerk auf technische Ersatzmaßnahmen gelenkt wird, wie sich dies am Ergebnis der in TNr. 25.2 beschriebenen ORH-Erhebung ablesen läßt.

EINZELPLAN 04

(Staatsministerium der Justiz)

26 Justizvollzugsanstalten (Kap. 04 05)

Der Umfang der Gefangenenarbeit mit einem Gesamtumsatz der Arbeitsbetriebe von 75 Mio DM im Haushaltsjahr 1990 erfordert es, die Arbeitsverwaltung stärker nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Eine neue Arbeitsverwaltungsordnung, die zum 1. Januar 1992 in Kraft tritt, trägt diesem Erfordernis Rechnung.

- 26.1 Die Ausgaben für die 39 Justizvollzugsanstalten und die Jugendarrestanstalt Landau a.d. Isar betragen im Haushaltsjahr 1990 (ohne Ausgaben für die Justizvollzugsschule und den Vollzug von Maßregeln der Besserung und Sicherung in Anstalten anderer Verwaltungen) 351 Mio DM. Dies entspricht Ausgaben in Höhe von rd. 100 DM für einen Gefangenen pro Tag.

Die Schwerpunkte der Prüfung des ORH und der Staatl. Rechnungsprüfungsämter lagen in den vergangenen Jahren bei den Verwaltungsausgaben und der Arbeitsverwaltung.

- 26.2 Bei der Prüfung der Verwaltungsausgaben haben sich Mängel von grundsätzlicher Bedeutung nicht ergeben. In einzelnen Fällen wurden unnötige Ausgaben festgestellt, die bei größerer Sorgfalt hätten vermieden werden können. Hierzu seien beispielhaft folgende Feststellungen der Rechnungsprüfungsämter (Haushaltsjahre 1987 und 1989) genannt:

- Bei der Prüfung einer Justizvollzugsanstalt war ein ungewöhnlicher Anstieg der Kosten für den Wasserverbrauch festgestellt worden. Während die Ausgaben hierfür im Jahr 1986 noch 148 000 DM betragen, waren sie 1987 auf 277 000 DM, 1988 auf 337 000 DM und 1989 auf 317 000 DM angestiegen. Ursache waren mehrere Wasserrohrbrüche, deren größter von der Verwaltung erst im Jahre 1989 durch Zufall entdeckt und behoben worden ist.

Beanstandet wurde, daß der gravierende Kostenanstieg (rd. 87 v.H. im Jahr 1987) nicht zum Anlaß für eine eingehende Untersuchung genommen worden ist.

Die Mehrausgaben betragen insgesamt 300 000 DM bis 400 000 DM. Auf Anregung des Rechnungsprüfungsamtes hat die Vollzugsanstalt von den Stadtwerken im Kulanzweg Wassergeld in Höhe von 22 500 DM erstattet erhalten.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die Feststellung der Ursache des Anstiegs des Wasserverbrauchs durch folgende Umstände erschwert wurde:

Das Wasser trat nicht an der Erdoberfläche oder in einem Gebäude aus, sondern floß überwiegend aus einem Hauptleitungsrohr unmittelbar in einen Abwasserkanal. In der Anstalt wurden damals umfangreiche Baumaßnahmen durchgeführt, die zwangsläufig zu einem höheren Wasserverbrauch führten. Die Verbesserung der hygienischen Verhältnisse (häufigeres Duschen, häufigerer Wäschewechsel) ließen ebenfalls ein Ansteigen des Wasserverbrauchs erwarten.

- Bei einer weiteren Justizvollzugsanstalt wurde festgestellt, daß in den jährlichen Bedarfsmeldungen die Bestände an Bekleidung, Wäsche, Bettzeug und Eßgeschirr für die Gefangenen zu niedrig angegeben worden sind. Der teilweise erhebliche Mehrbestand war im wesentlichen in einem der Bekleidungskammer angegliederten Handlager eingelagert.

Die Verwaltung hat auf Anregung des Rechnungsprüfungsamts eine Bestandsprüfung durchgeführt und die Mehrbestände als Zugang im Geräteverzeichnis für Bekleidungs- und Wirtschaftsgegenstände gebucht. Die hiernach ermittelten Gesamtbestände lagen z.T. über den Sollzahlen, so daß bei der Bedarfsmeldung für das folgende Haushaltsjahr von einer Beschaffung dieser Artikel abgesehen werden konnte. Dies führte zu Einsparungen von Haushaltsmitteln in Höhe von 42 000 DM.

- 26.3** Aufgabe der Arbeitsverwaltung ist es, für die notwendige Beschäftigung und berufliche Bildung der Gefangenen zu sorgen und die erforderlichen Arbeits- und Ausbildungsplätze einzurichten. 1990 waren mit Hausarbeiten für die Vollzugsanstalten und mit Arbeiten in den insgesamt rd. 500 eingerichteten einzelnen Arbeitsbetrieben 6 016 der insgesamt 9 400 Gefangenen beschäftigt, davon rd. 430 in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Die 1990 erwirtschafteten Einnahmen betragen 75 Mio DM. Damit haben sich die

Einnahmen der Arbeitsverwaltung gegenüber 1976 (35 Mio DM) mehr als verdoppelt.

Angesichts des erheblich gestiegenen Umfangs der Arbeitsverwaltung, aber auch im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag, die Arbeitsbetriebe den Verhältnissen außerhalb der Anstalten anzugleichen (§ 149 Abs. 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 StVollzG), ist es aus haushalts-, wie auch aus strafvollzugsrechtlichen Gründen erforderlich, die Arbeitsverwaltung im Rahmen der vollzuglichen Aufgaben und Möglichkeiten stärker nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und insbesondere die Preise sachgerecht zu ermitteln. Dies ist in der Vergangenheit in einer Reihe von Fällen nicht beachtet worden. Es darf dabei allerdings nicht übersehen werden, daß es den Justizvollzugsanstalten oftmals Schwierigkeiten bereitet, sinnvolle Arbeiten für die Gefangenen zu erhalten und hierbei auch noch kostendeckende Preise zu erzielen.

Folgende Beispiele aus den Prüfungsergebnissen des ORH (Haushaltsjahre 1985 bis 1989) mögen dies verdeutlichen:

- In verschiedenen Anstalten wurden die Abschreibungen für neu erstellte Arbeitsbetriebsgebäude nicht vollständig bzw. nicht rechtzeitig vorgenommen und damit der Kalkulation zu geringe Betriebskosten zugrunde gelegt.

In einem Fall wurde die Abschreibung drei Jahre lang nur aus 4,6 Mio DM statt aus den tatsächlichen Baukosten von 7,4 Mio DM und in zwei weiteren Fällen ein Jahr lang aus 12 Mio DM und 3 Mio DM überhaupt nicht vorgenommen, so daß dreimal 57 000 DM und einmalig 240 000 DM und 60 000 DM an Abschreibungsbeträgen nicht berücksichtigt wurden. Inzwischen werden die erhöhten Kosten mitberechnet.

Ob bei einer den Vorschriften entsprechenden Kalkulation höhere Preise hätten erzielt werden können, kann nachträglich nicht mehr festgestellt werden.

- Die Arbeitsverwaltung einer großen Anstalt wurde für die Beheizung der Arbeitsbetriebsgebäude im Jahr nur mit 34 000 DM belastet. Die Überprüfung ergab, daß jährlich 148 000 DM zuzurechnen gewesen wären.

Nunmehr werden von der Arbeitsverwaltung die tatsächlichen Heizkosten getragen. Die höheren Kosten werden auf die Auftraggeber umgelegt.

- Die Ertragslage einer großen Schreinerei war im vierten Jahr nach dem Umbau noch völlig unbefriedigend (Verlust: 0,11 DM pro Arbeitsstunde). Mitursache war die Annahme von komplizierten Aufträgen.

Auf die Anregung des ORH hat die Verwaltung sich um einfachere Aufträge bemüht, die auch von Gefangenen mit kurzen Freiheitsstrafen ohne gründliche Ausbildung ausgeführt werden können. Das Betriebsergebnis konnte so auf einen Gewinn von 9,87 DM/Stunde (insgesamt rd. 126 000 DM) im Jahr 1990 gesteigert werden.

- Ein großes Unternehmen hat in zwei Anstalten Aufträge ausführen lassen (rd. 47 400 Arbeitsstunden), wobei durch die vom Unternehmen vorgegebenen Stückpreise nur Einnahmen erzielt wurden, die kaum die Kosten deckten. Die Stückpreise waren von der Arbeitsverwaltung der Anstalten nicht kalkuliert worden.

Aufgrund der Prüfung hat die Verwaltung mit dem Unternehmen auf der Grundlage der für Heimarbeit der kunststoffverarbeitenden Industrie geltenden Löhne einen Vertrag mit höheren Entgelten abgeschlossen.

Dem Anliegen des ORH nach einer stärkeren Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze hat die Verwaltung nunmehr durch den Erlass einer neuen Arbeitsverwaltungsordnung entsprochen, die am 1. Januar 1992 in Kraft tritt und die detaillierte Regelungen für eine betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechende Buchführung und Preisbildung enthält. Die Verwaltung erwartet, daß die vom ORH bei den Prüfungen festgestellten, häufig wiederkehrenden Fehler durch die neue Regelung in Zukunft vermieden werden und die Betriebsergebnisse der Arbeitsverwaltung den tatsächlichen finanziellen Gegebenheiten entsprechen.

EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht und Kultus)

27 Förderung der Erwachsenenbildung

(Kap. 05 05 TitGr. 81)

Die im Staatshaushalt 1991 mit 36 Mio DM geförderte Erwachsenenbildung ist in Bayern zu einem Hauptbereich des Bildungswesens geworden, dessen Angebot an Veranstaltungen inzwischen teilweise sehr weit - bis hin zum "Schafkopfkurs" - aufgefächert erscheint.

Die Rechnungsprüfung ergab, daß eine Reihe von Veranstaltungen durch die Träger der Erwachsenenbildung zu Unrecht in die Bemessungsgrundlage für die Verteilung der staatlichen Fördermittel einbezogen wurden. Teilweise ergab sich daraus eine Doppelförderung. Der ORH hält künftig eine wirksamere Stichprobenkontrolle durch die Verwaltung und ggf. Rückforderungen für geboten.

- 27.1 Die Erwachsenenbildung (Eb) hat sich in Bayern zu einem eigenständigen und nach Leistung und Umfang bedeutenden Hauptbereich des Bildungswesens entwickelt. 1989 führten die Einrichtungen der Eb in Bayern 214 000 geförderte Veranstaltungen durch. Entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung (EbFöG) von 1974 fördert der Freistaat Bayern die anerkannten Landesorganisationen und Träger der Eb auf Landesebene (= Träger der Eb) in erheblichem Maße, damit im ganzen Land leistungsfähige Einrichtungen der Eb mit einem breitgefächerten Bildungsangebot zur Verfügung stehen. Im Doppelhaushalt 1991/1992 sind zur Förderung der Eb jeweils 36 Mio DM veranschlagt.

Nach der gesetzlichen Fördersystematik (Art. 9 Abs. 1 EbFöG) werden die Haushaltsmittel den Trägern der Eb nach einem Verteilungsschlüssel zugewiesen, der sich aus dem Verhältnis der in der amtlichen Leistungsstatistik jeweils erfaßten Teilnehmerdoppelstunden (Teilnehmer mal Doppelstunden) des vorletzten Haushaltsjahres errechnet. Die staatlichen Förderleistungen an die Institutionen der Eb knüpfen, worauf das Staatsministerium besonders hinweist, nicht unmittelbar an die Zahl der jeweiligen Teilnehmerdoppelstunden an: Die Teilnehmerdoppelstunden nach der Statistik sind jedoch Bemessungsgrundlage für die Aufteilung der Mittel und bestimmen

damit den jeweiligen Anteil der Träger der Eb an den im Staatshaushalt bereitgestellten Fördermitteln. Insoweit ist es von Belang, ob alle Träger der Eb tatsächlich nur solche Bildungsveranstaltungen für die Statistik melden, die nach Art und Umfang förderfähig im Sinne des Gesetzes sind.

Aufgrund von Prüfungsfeststellungen des ORH und der Staatl. Rechnungsprüfungsämter aus den Jahren 1981 bis 1983, über die der ORH im Jahresbericht 1984 (TNr. 22) berichtete, hatte das Staatsministerium zusammen mit dem Landesbeirat für Eb wesentliche Klarstellungen zur Förderfähigkeit von Veranstaltungen der Eb erreicht, die sich auch in der Statistik niedergeschlagen haben: Die Statistik wies 1985 um 9 v.H. weniger Teilnehmerdoppelstunden aus als 1984. Bei drei der sieben Träger der Eb war der Anteil an den insgesamt ausgewiesenen Teilnehmerdoppelstunden von 1984 auf 1985 gesunken, bei den vier anderen gestiegen.

Inzwischen hat sich die Zahl der in der Statistik erfaßten Teilnehmerdoppelstunden der Zahl von 1984 wieder angenähert. Der Anteil an den Teilnehmerdoppelstunden aller Träger der Eb ist bei zwei Organisationen gegenüber 1985 gesunken, während er bei den anderen jeweils die Werte von 1985 und 1984 übersteigt.

Die Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung der Teilnehmerdoppelstunden und der staatlichen Förderbeträge von 1984 bis 1989:

Zahlenübersicht

Jahr	Teilnehmerdoppelstunden		Istausgaben	
	absolut	in v.H.	Mio DM	in v.H.
1984	28 434 065	100	26,0	100
1985	25 884 813	91	27,8	107
1986	26 654 037	94	29,5	113
1987	27 941 291	98	31,3	120
1988	27 567 029	97	31,3	120
1989	27 650 639	97	32,2	124

Der ORH hat 1988 und 1989 zusammen mit den Staatl. Rechnungsprüfungsämtern erneut die Verwendung der staatlichen Fördermittel geprüft. Dabei wurden wiederum ungerechtfertigte Doppelförderungen und vielfältige Mängel im Vollzug der Förderbestimmungen festgestellt, die in einzelnen Fällen sogar strafrechtliche Folgen nicht ausschließen.

Bei den staatlich geförderten Einrichtungen der Eb zeigte sich auch ein teilweise so weites Veranstaltungsangebot vom spontanen "Erfahrungsaustausch" bis zum "Krawattenbindekurs" oder dem "Schafkopfkurs", daß die Frage naheliegt, ob, zumal bei enger gewordenen finanziellen Spielräumen des Staates, die Haushaltsbeträge künftig im bisherigen Maße weiter gesteigert werden müssen.

27.2 Institutionelle Voraussetzungen der Förderung

Für die institutionelle Förderung der Einrichtungen der Eb (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 EbFÖG) durch den Staat kommen nach dem Wortlaut des Gesetzes (Art. 3 Abs. 2 EbFÖG) nur solche Einrichtungen der Eb in Betracht, die **ausschließlich** Bildungsaufgaben im Sinne der gesetzlichen Definition der Eb (vgl. Art. 1 EbFÖG) erfüllen.

Keine Eb im gesetzlichen Sinne ist es z.B., wenn Veranstaltungen für Kinder oder - von Einzelfällen abgesehen - gesellige Unterhaltungsveranstaltungen durchgeführt werden, wenn Musikschulen betrieben oder ohne enge Verknüpfung mit der eigenen pädagogischen Arbeit Konzerte und Theateraufführungen veranstaltet oder Theater- und Bäderfahrten organisiert werden. Auch wenn sich eine Einrichtung schwerpunktmäßig der Betreuung und Beratung von Arbeitslosen, Senioren und Behinderten widmet, ist der Charakter als Einrichtung der Eb im Sinne des EbFÖG nicht mehr gegeben. Solche, nach dem Gesetz nicht zur Eb zu rechnenden Aktivitäten schließen die institutionelle Förderung der Einrichtung aus und stünden nur dann einer Förderung nicht entgegen, wenn sie einem verwaltungsmäßig und finanziell klar getrennten Teilbereich der Einrichtung zugeordnet sind.

Bei Schwerpunktprüfungen in zwei Regierungsbezirken wurde festgestellt, daß von 24 geprüften Einrichtungen der Eb nicht weniger als 18 (75 v.H.) solche nicht zur Eb im gesetzlichen Sinne gehörenden Aktivitäten aufwiesen.

Der ORH hält es für geboten, bei den Trägern der Eb verstärkt darauf zu achten, daß die vom Gesetz festgelegten Voraussetzungen für die institutionelle Förderung von Einrichtungen der Eb in allen Fällen erfüllt sind.

Nicht mit dieser Problematik zu verwechseln sind dabei die Fälle, in denen Einrichtungen der Eb auch, aber nicht überwiegend, Veranstaltungen und Aktivitäten durchführen, die zwar zur Eb im Sinne des Gesetzes rechnen, aber - vor allem zur Vermeidung von Doppelförderungen - nach den ge-

setzlichen Vorschriften nicht in die Statistik der förderfähigen Veranstaltungen einbezogen werden dürfen. So gehören etwa Veranstaltungen zur beruflichen Fortbildung oder Umschulung nicht zu den für die Statistik zu berücksichtigenden, nach dem EbFöG förderfähigen Bildungsleistungen (Art. 10 Abs. 3 Nr. 1 EbFöG); sie sind aber begrifflich Eb und stellen bei einer (förderfähigen) Einrichtung der Eb keinen Verstoß gegen das Gebot dar, ausschließlich die gesetzlich definierten Bildungsaufgaben wahrzunehmen.

27.3 Abgrenzung der Bildungsleistungen für die Statistik

In die Statistik der Bildungsleistungen der Einrichtungen der Eb dürfen nur Veranstaltungen eingebracht werden, die nach dem EbFöG förderungsfähig sind. Die vom Staatsministerium zum Vollzug des Gesetzes erlassenen "Erläuterungen zur Landesstatistik der Erwachsenenbildung" vom 1. Februar 1985 enthalten einen detaillierten Katalog zur Abgrenzung der nicht förderfähigen Veranstaltungen. Nach den Feststellungen der Rechnungsprüfung wurden diese Festlegungen vielfach nicht beachtet. In einzelnen Fällen drängte sich der Eindruck auf, daß das Bestreben, den Umfang der eigenen Bildungsleistungen für die Landesstatistik möglichst auszuweiten, bei der einen oder anderen Einrichtung der Eb zu ungenauen und unklaren Angaben in den Berichtsbögen, z.B. über Themen und Inhalte der Veranstaltungen und damit zu einer unzutreffenden Bejahung der Förderfähigkeit dieser Veranstaltungen geführt hat. Aus den bei der Prüfung anhand sonstiger Unterlagen und Erkenntnisse aufgedeckten Widersprüchen zwischen den Angaben für die Statistik und der tatsächlichen Gestaltung seien nur einige Beispiele herausgegriffen:

Gemeldet für die Statistik	Tatsächlich lt. sonstigen Unterlagen
Tagesseminar im Weingut St.	Lt. Programm: Tagesfahrt in ein Weingut mit Weinprobe
Marienlieder ... Vortrag	Lt. Programm: Erntedanksingen in der Kirche
Tirschenreuth, Falkenburg, Fuchsmühle	Ausflug des Kirchenchors
Bad Tölz	Bergwanderung
Das Volkslied im Rhythmus der Jahreszeiten	Lt. Programm: Sommerfest

27.3.1 Vielfach waren die von den Einrichtungen der Eb gemeldeten Veranstaltungen ihrer Art nach nicht förderfähig: So bezogen Bildungswerke aller Träger der Eb Veranstaltungen zur Unterhaltung und Geselligkeit ein, z.B.

Advents- und Weihnachtsfeiern, Faschingsfeste, Tanzveranstaltungen, Chorproben, Bunte Abende, Quizabende oder den "Hoagart". Kirchliche Einrichtungen führten auch rein verbandsorganisatorische Veranstaltungen (Mitarbeiterschulung, Selbstdarstellung) für die Statistik auf. Ferner waren eine Reihe von kirchenspezifischen Veranstaltungen (Glaubensseminare, religiöse Dorfabende) und Veranstaltungen für eine zu enge Zielgruppe (Firmenschulung, musikalischer Einzelunterricht) festzustellen. Bei Betriebsbesichtigungen sowie Konzert-, Film- und Theaterbesuchen fehlte häufig der notwendige Zusammenhang mit einer von der Einrichtung selbst durchzuführenden Lehrveranstaltung. Eine Einrichtung veranstaltete eine "Studienfahrt" in die DDR für eine Einzelperson.

Das Staatsministerium und die Träger der Eb halten insoweit die Erläuterungen zur Landesstatistik für ausreichend. Das Staatsministerium hat zugesagt, weiterhin darauf zu achten, daß die Träger der Eb solche Mängel bei der statistischen Erfassung durch ihre Einrichtungen abstellen.

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zwischen eigenen Veranstaltungen, die aufgrund einer Kooperation mit Einrichtungen anderer Bildungsbereiche (Art. 6 EbFöG) durchgeführt werden und Fremdveranstaltungen, für welche die betreffende Einrichtung der Eb praktisch allenfalls den Rahmen (z.B. Raum, Ankündigung) abgibt. Nach den Feststellungen der Rechnungsprüfung hat eine Vielzahl von Einrichtungen der Eb solche Fremdveranstaltungen als eigene Bildungsleistungen in die Landesstatistik einbezogen, obwohl es sich dabei um Aktivitäten anderer Stellen handelte und die Einrichtung der Eb keine eigenen pädagogischen Leistungen hierzu erbrachte. So haben beispielsweise Einrichtungen der Eb zu Unrecht die zur Betreuung von Kurgästen vom Fremdenverkehrsamt eines Kurbades organisierten und finanzierten Zusammenkünfte und Abendveranstaltungen als "eigene" Bildungsleistung gemeldet. Als weitere Beispiele können genannt werden: Instrumentalunterricht bei einer privaten Musikschule, Schwimmkurse einer privaten Schwimmschule, vom privaten Eigentümer veranstaltete ständige Führungen durch sein Schloß, Stadtführungen durch den Leiter eines städtischen Fremdenverkehrsamts, eine Ausstellung der Bayer. Staatsbibliothek, vor allem aber Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen der Polizei, Feuerwehr, der Arbeits- oder Landwirtschaftsämter sowie des Roten Kreuzes, die dort zum dienstlichen Aufgabenkreis gehören. Es mag in manchen Fällen sinnvoll sein, solchen Aktivitäten Dritter durch das Veranstaltungsforum der Eb zu größerer Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu verhelfen; dies kann jedoch nicht im Rahmen der staatlichen Förderung der Eb geschehen, zumal die Aufgabenstellung solcher Institutionen meist schon aus anderen

Ressortbereichen staatlich unterstützt wird. Veranstaltungen, bei denen auf das know-how und auf die Experten und Referenten anderer, nicht im Bereich der Eb angesiedelter Stellen zurückgegriffen wird, können nur dann als förderfähige Leistungen der Eb berücksichtigt werden, wenn damit eine entsprechende eigene pädagogische Leistung der Einrichtung der Eb verknüpft ist. Dabei muß nach Ansicht des ORH die Entscheidung über die Durchführung der Veranstaltung und die Festlegung des Veranstaltungsthemas, des Lernziels und -inhalts, die Auswahl der Referenten, die Festlegung der methodischen Durchführung und des Veranstaltungsortes und grundsätzlich auch die Leitung der Veranstaltung mit Einführung in das Thema, Diskussionsleitung und abschließender Zusammenfassung erkennbar der Einrichtung der Eb vorbehalten sein.

Das Staatsministerium verweist darauf, daß nach den Erläuterungen zur Landesstatistik Veranstaltungen ohne eigene pädagogische Leistung der Einrichtung der Eb nicht in die Statistik aufgenommen werden dürfen. In zunehmendem Maße stelle freilich die Übernahme von "Fremdveranstaltungen" eine fachkundige Umsetzung von Anliegen mit öffentlicher Bedeutung dar. Dabei leisteten die pädagogischen Mitarbeiter der Einrichtungen der Eb unverzichtbare methodisch-didaktische Beratung und Aufbereitungsarbeit. In dieser beratenden Umsetzung der intendierten Lehrziele könne der eigenständige pädagogische Beitrag einer Einrichtung der Eb ebenso liegen wie darin, daß ein ursprünglich von außen herangetragenem Veranstaltungsthema so in das Gesamtprogramm integriert und mit den anderen Veranstaltungen verknüpft wird, daß aus dieser Vernetzung mit anderen Teilaspekten des Bildungsangebots eine umfassendere, ganzheitliche Information der Bürgerinnen und Bürger erwächst.

Der ORH stellt fest, daß die Praxis vieler Einrichtungen der Eb bisher nicht mit diesen Vorstellungen übereinstimmt. Die Träger der Eb sollten darauf achten, daß die pädagogische Eigenleistung der Einrichtungen der Eb in der Praxis in allen Fällen erkennbar wird.

- 27.3.2 Nach den Feststellungen der Rechnungsprüfung wurden in einer Reihe von Fällen die für die Errechnung der Teilnehmerdoppelstunden maßgeblichen Teilnehmerzahlen und auch die Veranstaltungszahlen sowie die Veranstaltungsdauer fehlerhaft ermittelt. Bei den meisten Trägern der Eb stehen keine Listen über erhobene Teilnehmerbeiträge als Nachweis der Teilnehmerzahlen zur Verfügung. Der ORH hält es für erforderlich, daß dann auf andere Weise eine plausible und nachvollziehbare Erfassung der Teilnehmer vorgenommen wird, ohne daß dabei ein übertriebener Perfektionismus oder

Verwaltungsaufwand entstehen darf. Im Hinblick auf den für Bildungsveranstaltungen wichtigen Kontakt zwischen Lehrenden und Lernenden hat der ORH auch angeregt, die anrechenbaren Teilnehmerzahlen bei Großveranstaltungen zu begrenzen.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH. Es will in Übereinstimmung mit den Trägern der Eb eine Teilnehmerobergrenze von 300 festlegen und geht davon aus, daß förderfähige Veranstaltungen der Eb grundsätzlich fünf Teilnehmer nicht unterschreiten sollten.

Abgrenzungsschwierigkeiten entstanden vielfach auch bei der Bewertung von Bildungsveranstaltungen als "Einzel-", "Halbtags-" oder "Ganztagsveranstaltung", "mehrgliedrige Veranstaltung" oder "Internatsveranstaltung mit Übernachtung". Die Erläuterungen zur Landesstatistik legen für diese Veranstaltungsformen bestimmte Anrechnungshöchstgrenzen und Kriterien fest. Bei der Rechnungsprüfung wurden bei den Einrichtungen der Eb teilweise unterschiedliche Berechnungsweisen, aber auch klare Verstöße gegen die Bestimmungen in den Erläuterungen zur Landesstatistik festgestellt. Zum Beispiel hat eine Einrichtung zwei Vorträge über verschiedene Gesundheitsfragen im Abstand von zehn Monaten als "Vortragsreihe" zusammengefaßt und die Teilnehmerzahl der Veranstaltung mit der höheren Teilnehmerzahl für beide übernommen.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, daß von einer mehrgliedrigen Veranstaltung nur dann ausgegangen werden kann, wenn die Teilveranstaltungen nach ihrem pädagogischen Inhalt zusammenhängen, der Teilnehmerkreis im wesentlichen gleich bleibt und, soweit Teilnehmergebühren erhoben werden, eine Gesamtgebühr berechnet wird.

Im Hinblick auf die von der Rechnungsprüfung in der Praxis festgestellten unterschiedlichen Berechnungsweisen der Anrechnungshöchstgrenzen bei bestimmten Veranstaltungsformen (Abendveranstaltungen von 18 bis 23 Uhr, Internatsveranstaltungen mit Übernachtung) wird das Staatsministerium zusammen mit den Trägern der Eb die Erläuterungen zur Landesstatistik präzisieren, um eine einheitliche und statistisch vergleichbare Erfassung der tatsächlich erbrachten Bildungsleistungen sicherzustellen.

27.3.3 Bei zwei Einrichtungen der Eb sind besondere Feststellungen zu erwähnen:

- a) Bei einer Einrichtung der Eb wurden in erheblichem Umfang Veranstaltungen der beruflichen Fortbildung und Umschulung durchgeführt, die nach dem Arbeitsförderungsgesetz oder aus Bundesmitteln gefördert

wurden. Solche Veranstaltungen sind - zur Vermeidung von Doppelförderungen - von der Förderung nach dem EbFÖG ausdrücklich ausgenommen (Art. 10 Abs. 3 Nr. 1 EbFÖG). Die Einrichtung hat diese Veranstaltungen gleichwohl für die Landesstatistik gemeldet und dabei durch unvollständige Angaben bewirkt, daß dies für den Träger nicht erkennbar wurde. Auf diese Weise wurden rd. 18 000 Teilnehmerdoppelstunden zu Unrecht auch nach EbFÖG und somit doppelt gefördert.

Dieselbe Einrichtung hat im Übrigen bei anderen Veranstaltungen für die Landesstatistik deutlich mehr Teilnehmer und Doppelstunden gemeldet, als nach den Unterlagen der Buchhaltung und den Teilnehmer- und Anwesenheitsnachweisen möglich war. Ferner wurde die Veranstaltungsdauer vielfach im Gegensatz zum nachweisbaren tatsächlichen Ablauf um eine oder zwei Doppelstunden "verlängert".

Die Einrichtung erklärte die überhöhten Meldungen mit einem - inzwischen behobenen - Fehler im Statistikprogramm ihrer DV. Ein unabhängiges Wirtschaftsprüfungsinstitut sei jedoch mit der Überprüfung der Einrichtung beauftragt worden.

Wie die zuständige Landesorganisation ist auch das Staatsministerium der Ansicht, daß diese Stellungnahme der Einrichtung den Sachverhalt nicht ausreichend aufklärt. Aus der Sicht des Staatsministeriums könnte der vom ORH dargestellte Sachverhalt zur Rückforderung von Fördermitteln und zu strafrechtlichen Konsequenzen führen. Der ORH hält dies für angezeigt.

- b) Eine andere Einrichtung veranstaltete Zither- und Gitarrenkurse als Einzelunterricht. Da nach den Erläuterungen zur Landesstatistik jede Art von Einzelunterricht eine im Sinne des EbFÖG nicht förderfähige Veranstaltung darstellt, meldete die Einrichtung jeweils zwei Teilnehmer.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums wird der Träger dafür sorgen, daß derartige Falschmeldungen nicht mehr vorkommen.

27.4 Kontrolle

Im Interesse einer gerechten Verteilung der staatlichen Fördermittel muß die Landesstatistik als Bemessungsgrundlage für die Zuweisung der Mittel richtig erstellt werden. Wegen der Ausweitung und Differenzierung der Eb

bereitet dies den Trägern der Eb nicht geringe Mühe. Die vom ORH im Abstand weniger Jahre aufgezeigten Mängel beim Vollzug des EbFÖG betrafen zwar jeweils nur einen Teil der Einrichtungen und nicht die gesamte Breite der erbrachten Bildungsleistungen der Eb in Bayern; sie machen aber deutlich, daß auch in diesem Bereich auf eine angemessene Kontrolle durch die Verwaltung nicht verzichtet werden kann. Sie findet aber tatsächlich nicht statt. Die Verwendungsnachweise der Volkshochschulen werden von den Regierungen, die der sechs anderen Träger der Eb vom Staatsministerium nur büromäßig geprüft. Zu Recht weist das Staatsministerium darauf hin, daß eine erfolgreiche Prüfung auch bei einer Beschränkung auf Stichproben neben der Durchsicht der Statistikbögen eine Überprüfung vor Ort voraussetzt. Dies sei aber ohne eine erhebliche personelle Verstärkung nicht zu leisten.

Das Staatsministerium hält Ausgaben für zusätzliches Kontrollpersonal aber schon deshalb nicht für gerechtfertigt, weil nach der Fördersystematik des EbFÖG eine genauere Abgrenzung von förderungsfähigen und nicht förderungsfähigen Veranstaltungen allenfalls zu Verschiebungen der jeweiligen Anteile der Träger der Eb an den Fördermitteln, aber nicht zu Einsparungen des Staates führen könne. Ursache von Fehlern sei im Übrigen oft die Flexibilität des Bereiches Eb und die Mitwirkung vieler ehrenamtlicher Mitarbeiter. Das Staatsministerium befürchtet daher, eine straffe verwaltungsmäßige Kontrolle würde den Spielraum der Eb einschränken und das Engagement ehrenamtlicher Mitarbeiter in Frage stellen. Solange die gesetzliche Förderung auf zahlenmäßig fixierten Kriterien beruht, lasse sich die vom ORH aufgezeigte Abgrenzungsproblematik nicht gänzlich aus der Welt schaffen. Das Staatsministerium geht aber davon aus, daß sich im Zusammenwirken von Trägern der Eb und Staatsministerium durch die ständige Diskussion um die Abgrenzung förderungsfähiger Veranstaltungen noch sorgfältigere Abgrenzungskriterien erreichen lassen, und will diesen Weg fortsetzen.

Dem ORH erscheint das bloße Bemühen um sorgfältigere Abgrenzungsregelungen nicht ausreichend. Schon die inzwischen mit 36 Mio DM veranschlagte beachtliche Höhe der staatlichen Fördermittel setzt nach den Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Haushaltsführung ein - nach Auffassung des ORH derzeit noch nicht erreichtes - Mindestmaß an Kontrolle durch die Verwaltung voraus. Personalverstärkungen können dafür nicht schlechthin zur Bedingung gemacht werden. Schließlich können auch Stichprobenkontrollen in einem angemessenen Turnus diesen Zweck erfüllen. Für den Bereich der Volkshochschulen, auf den allein bereits mehr als die Hälfte des Förder-

volumens entfällt, verteilt sich die Kontrollaufgabe ohnedies auf die - ortsnäheren - Regierungen; nach dem Ergebnis der Mittelstellenuntersuchung des ORH wären im übrigen bei einer Reihe von Regierungen noch gewisse Kapazitäten verfügbar zu machen (vgl. ORH-Bericht 1988 TNr. 42).

Auch wenn es nicht Sache des Staates sein kann, inhaltliche Vorgaben für die Eb zu machen, gehört es zu den Aufgaben der Verwaltung, die Zielsetzung des Gesetzgebers für den Einsatz der bewilligten Fördermittel effektiv zu unterstützen. Dies gebietet auch, zu Unrecht in Anspruch genommene Fördermittel zeitnah festzustellen und ggf. zurückzufordern. Vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage gibt die bei der Rechnungsprüfung gelegentlich festgestellte, sehr weit gespannte "Flexibilität" der Eb dem ORH schließlich Anlaß, an die amtliche Begründung zum damaligen Entwurf des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung (LT-Drucksache 7/5193) zu erinnern, wonach "schließlich auch nicht alle denkbaren Formen organisierten Bemühens um Eb staatlich gefördert werden können". Nach Ansicht des ORH liegt es gerade wegen des hohen Anteils ehrenamtlicher Mitarbeiter in der Eb im Interesse einer gerechten Mittelverteilung, durch angemessene, aber nicht überzogene verwaltungsmäßige Stichprobenkontrollen einen ordnungsmäßigen und effektiven Vollzug des EbFöG zu gewährleisten.

28 Das allgemeinbildende Schulwesen in Bayern unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten

(Kap. 05 12, 05 18, 05 19)

Aufgrund neuerlicher Forderungen nach bis zu 15 000 neuen Lehrerstellen hat der ORH die finanzielle Seite des allgemeinbildenden Schulwesens untersucht. Während die Schülerzahl seit dem Höchststand von 1975/1976 Jahr für Jahr zurückging, waren im Schuljahr 1989/1990 in Bayern sogar mehr Lehrer beschäftigt als jemals zuvor. Nach Ansicht des ORH schließen die enormen finanziellen Belastungen in den nächsten Jahren zusätzliche Lehrerplanstellen im wesentlichen aus. Dies kann angesichts der ausgesprochen günstigen Verhältnisse an den bayer. Schulen im Ländervergleich auch hingenommen werden. In Bayern treffen auf einen Lehrer bereits weniger Schüler als in den meisten anderen Flächenstaaten der (alten) Länder. Wenn dieses Lehrerpotential wieder stärker auf seine Kernaufgabe - nämlich Erteilung von Unterricht - konzentriert würde, ließe sich der neuerdings prognostizierte vorübergehende Anstieg der Schülerzahlen bewältigen, ohne daß die Klassenstärken im Durchschnitt übermäßig anstiegen.

28.1 Das allgemeinbildende Schulwesen in Bayern ist durch einen hohen Personalstand und dementsprechend hohe Personalausgaben geprägt. In Verbindung mit jahrelang sinkenden Schülerzahlen hat sich die Schüler-Lehrer-Relation beachtlich verbessert. Der nunmehr vorhergesagte Wiederanstieg der Schülerzahlen in den nächsten Jahren und die deshalb bereits erhobenen Personalforderungen geben Anlaß, die Entwicklung des allgemeinbildenden Schulwesens in Bayern seit 1960 in einzelnen Bereichen auf der Grundlage der Haushaltszahlen und der Daten der amtlichen Bildungsstatistik (insbesondere Veröffentlichungen des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst (StMUKWK), Reihe A Bildungsstatistik, zuletzt Heft 24: Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990) nachzuzeichnen und dazu aus haushaltswirtschaftlicher Sicht Stellung zu nehmen.

Die Untersuchung bezieht sich auf die quantitativ größten Schularten des allgemeinbildenden Schulwesens (Art. 5 Abs. 2 Nrn. 1 bis 3 BayEUG), nämlich die Volksschulen (Grund- und Hauptschulen), Realschulen und Gymnasien. Sonderschulen, Wirtschaftsschulen und berufliche Schulen bleiben hier außer Betracht.

Die amtliche Statistik weist für Bayern nach dem Stande von 1989 die folgenden Zahlen öffentlicher und privater Schulen aus:

**Anzahl der Schulen
in Bayern (Stand 1989)** Zahlenübersicht 1

Schulart	Anzahl	davon	
		staatlich	privat/ kommunal
Volksschulen	2 810	2 754	56
Realschulen	328	203	125
Gymnasien	395	297	98

Die Schülerzahl an diesen Schulen belief sich 1989 auf insgesamt 1,12 Mio, darunter 1,02 Mio an den staatlichen Schulen.

Nach dem Bayer. Schulfinanzierungsgesetz wird bei den staatlichen Schulen der Personalaufwand vom Staat und der Schulaufwand von der jeweiligen kommunalen Körperschaft getragen; bei den staatlichen Heimschulen trägt der Staat auch den (sachlichen) Schulaufwand. Die kommunalen Träger der Schulen erhalten staatliche Zuschüsse zum Lehrpersonalaufwand. Den Trägern der privaten Schulen werden Zuschüsse, Vergütungen und Ausgleichsbeträge gewährt. Der Staatshaushalt 1990 sieht im Epl. 05 für die drei Schularten insgesamt Ausgaben von 4,88 Mrd DM vor, und zwar

- für die Volksschulen 2,70 Mrd DM (= 55 v.H.),
- für die Realschulen 0,55 Mrd DM (= 11 v.H.),
- für die Gymnasien 1,63 Mrd DM (= 34 v.H.).

Für den Schulbau wurden 1990 ferner aus den im Epl. 13 (Kap. 13 10) veranschlagten Mitteln 152 Mio DM zugewiesen.

Für den kostenfreien Schulweg war im Staatshaushalt 1990 ein Ansatz von 280 Mio DM ausgebracht.

Die staatlichen Ausgaben für die hier untersuchten Schularten erreichten 1990 somit eine Größenordnung von über 5 Mrd DM. Die Ausgaben der kommunalen Körperschaften für diese Schulen dürften in der Größenordnung von 2 Mrd DM liegen.

28.2 Schulen

Die damals 7 070 (darunter 7 040 staatlichen) **Volksschulen** in Bayern wurden in den 60er Jahren neu gegliedert. Ihre Zahl nahm bis 1975 auf 2 940 (darunter 2 906 staatliche) Schulen ab. Derzeit bestehen 2 813 Volksschulen in Bayern. Gegenüber 1960 hat sich die Zahl der Volksschulen um rd. 60 v.H. verringert. Während bei den Volksschulen in Bayern nur ein geringer Anteil privater (meist kirchlicher) Schulen von 2 v.H. zu verzeichnen ist, machen bei den **Realschulen** die nichtstaatlichen Schulen 38 v.H. aus. Der Aufbau der staatlichen Realschulen ab dem Schuljahr 1950/51 führte erst in den 70er Jahren annähernd zum heutigen Stand von 203 staatlichen Realschulen. Gegenüber 1960 hat die Zahl der Realschulen insgesamt um 68 v.H., die der staatlichen Realschulen um 157 v.H. zugenommen. Der kräftige Aufbau staatlicher **Gymnasien** in den 60er Jahren steigerte deren Zahl bereits bis Mitte der 70er Jahre erheblich. Gegenüber 1960 bedeutet die heutige Zahl von 297 staatlichen Gymnasien eine Steigerung um 71 v.H.; die Zahl der Gymnasien insgesamt hat um 27 v.H. zugenommen. Der Anteil der nichtstaatlichen Gymnasien an der Gesamtzahl beträgt 25 v.H.

Der landesweite Aufbau eines flächendeckenden Netzes allgemeinbildender Schulen kann als abgeschlossen, der Grad der Versorgung mit solchen Schulen als umfassend angesehen werden. Besonders bei den **Grundschulen** ist das Prinzip der wohnortnahen Schule unabhängig von den bis jetzt stark rückläufigen Schülerzahlen beibehalten worden. In der amtlichen Statistik über die Volksschulen (Schuljahr 1989/90, Tab. 14) ist eine nicht unerhebliche Anzahl von Kleinstschulen mit geringsten Schüler- und Klassenzahlen ausgewiesen; der ORH hat sich nicht mit der Frage befaßt, ob diese Zahlen der Verwaltung Anlaß für Überlegungen zu Veränderungen der schulischen Organisation (Zusammenlegung von Schulen zu größeren Einheiten) bieten sollten.

28.3 Schüler

Der nach dem Höchststand von 1964 einsetzende Geburtenrückgang ließ an den allgemeinbildenden Schulen die Schülerzahlen entsprechend sinken (vgl. Zahlenübersicht 2):

**Entwicklung der Zahl der Schüler
und der Zahl der Klassen
von 1960 bis 1989**

Schulart	Schuljahr						
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989

Schüler

Grundschulen	538 458	616 919	723 483	676 047	486 340	411 627	452 484
davon staatl. Grundschulen	537 049	614 549	720 153	671 396	482 156	407 581	447 831
Hauptschulen	420 617	394 775	489 597	545 621	462 203	321 070	275 332
davon staatl. Hauptschulen	418 618	392 757	486 580	541 370	457 486	316 334	270 147
Volksschulen	959 075	1 011 694	1 213 080	1 221 668	948 543	732 697	727 816
davon staatl. Volksschulen	955 667	1 007 306	1 206 733	1 212 766	939 642	723 915	717 978
Realschulen	49 436	77 033	129 242	159 921	178 438	145 246	120 854
davon staatl. Realschulen	20 884	40 881	79 667	108 800	124 227	99 781	81 375
Gymnasien ³⁾	142 935	157 534	218 648	295 436	329 554	288 218	268 413
davon staatl. Gymnasien	98 532	111 955	168 467	238 978	268 918	233 230	216 515

Klassen

Volksschulen ¹⁾	25 637	27 737	32 634	36 786	35 480	31 359	31 913
davon staatl. Volksschulen	25 529	27 600	32 445	36 505	35 149	30 983	31 472
Realschulen ²⁾	1 575	2 348	3 909	4 985	5 844	5 321	4 852
davon staatl. Realschulen	716	1 271	2 446	3 417	4 082	3 656	3 280
Gymnasien ⁴⁾	5 034	5 522	7 458	9 972	12 191	11 766	11 730
davon staatl. Gymnasien	3 408	3 865	5 659	7 916	9 783	9 379	9 363

Quelle:

Schriften des StMUKWK, Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, Reihe A Heft 24;
aus Tabellen D 1, D 2, F 1, F 2, G 1, G 2

Erläuterungen:

- 1) In den Zahlen für 1960 und 1965 sind die Aufbauklassen enthalten sowie die kooperativ geführten Hauptschulzüge an den Gesamtschulen (ab 1973 auch Schwabmünchen, ab 1980 auch Treuchtlingen). In den Zahlen bis 1965 sind die Daten für die Jahrgangsstufen 1 mit 4 der Freien Waldorfschulen ausgewiesen.
- 2) Bis 1969 einschl. Aufbauklassen an Volksschulen sowie der kooperativ geführten Realschulzüge an den Gesamtschulen (ab 1973 auch Schwabmünchen, ab 1980 auch Treuchtlingen). Bis 1979 einschl. Realschulen für Behinderte.
- 3) Einschließlich der Spätberufenengymnasien und der kooperativ geführten Gymnasialzüge an den Gesamtschulen (ab 1973 auch Schwabmünchen, ab 1980 auch Treuchtlingen). Bis 1969 sind die Daten für die Jahrgangsstufen 5 mit 13 der Freien Waldorfschulen in dieser Tabelle. Ab 1983 ohne zwei private Lyzeen der Republik Griechenland.
- 4) Ab 1970 einschl. Kolleggruppen (1989: 3 188, davon staatl. Gymn. 2 558), wobei die Gruppenzahl rechnerisch aus der Zahl der Kollegiaten (1989: 51 575, davon staatl. Gymn. 41 946) und der durchschnittlichen Kursstärke (1989: 16,18, davon staatl. Gymn. 16,40) ermittelt ist. Die durchschnittliche Kursstärke ergibt sich, indem man die über alle kumulierte Teilnehmerzahl durch die Gesamtzahl der Kurse dividiert.

Im **Volksschulbereich** setzte der Rückgang der Schülerzahlen an den Grundschulen mit Beginn, an den Hauptschulen ab Mitte der 70er Jahre ein und hielt an den Grundschulen bis zur Mitte der 80er Jahre an. Die Schülerzahl des Jahres 1989 liegt mit 727 816 Schülern um 42 v.H. unter der bisherigen Höchstzahl von 1973 (1 251 296). Gegenüber 1960 ist ein Rückgang um 24 v.H. (staatliche Volksschulen 25 v.H.) zu verzeichnen.

Bei den **Realschulen** setzte der Schülerschwund 1982 ein und dauerte bis 1989. Mit 120 854 Schülern im Jahre 1989 weisen die Realschulen gegenüber dem Schülerhöchststand von 1981 (179 585) einen Rückgang um 33 v.H., gegenüber der Schülerzahl von 1960 aber einen Anstieg um 144 v.H. auf. Bei den staatlichen Realschulen ist die Schülerzahl gegenüber 1981 (125 168) sogar um 35 v.H. gesunken, gegenüber 1960 aber um 290 v.H. gestiegen.

An den **Gymnasien** hat die Zahl der Schüler gegenüber 1980 (329 554, staatliche Gymnasien 268 918) um 19 v.H. (staatliche Gymnasien 19,5 v.H.) auf 268 413 (staatliche Gymnasien 216 515) abgenommen. Der Schülerstand von 1989 liegt damit um 88 v.H. (staatliche Gymnasien 120 v.H.) über der Schülerzahl des Jahres 1960.

Rückläufige Schülerzahlen um ein Drittel bzw. ein Fünftel kennzeichnen somit bei Realschulen und Gymnasien die Entwicklung der letzten Dekade, während sich gegenüber der Aufbauphase der 60er Jahre und damit über eine Zeitspanne von drei Jahrzehnten ein deutlicher Schülerzuwachs auf das Vierfache bzw. Doppelte ergibt. Die Zahl der Volksschüler liegt dagegen um ein Viertel niedriger als vor 30 Jahren und der Schülerschwund während zweier Jahrzehnte wirkte sich an den Volksschulen mit fast 40 v.H. am kräftigsten aus.

28.4 Lehrer

Die Zahl der Lehrer ist in den untersuchten Schularten im wesentlichen zeitgleich und parallel zum Anstieg der Schülerzahlen vermehrt worden (vgl. Zahlenübersicht 3):

**Entwicklung der Zahl der Lehrer
und der
erteilten Unterrichtsstunden pro Woche
von 1960 bis 1989**

Schulart	Schuljahr						
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989

1)
Lehrer

Volksschulen	28 378	32 311	38 431	44 346	44 663	42 505	44 022
davon staatl. Volksschulen	28 254	32 158	38 212	44 015	44 231	41 999	43 420
Realschulen	2 649	4 012	6 255	7 533	8 457	8 334	8 300
davon staatl. Realschulen	1 181	2 141	3 727	5 063	5 819	5 712	5 623
Gymnasien	8 541	9 646	12 574	15 757	19 639	20 002	20 614
davon staatl. Gymnasien	5 730	6 777	9 511	12 462	15 763	15 955	16 407

Ertelte Unterrichtsstunden

Volksschulen		937 926	1 095 134	1 166 626	1 194 890	1 068 627	1 047 077
davon staatl. Volksschulen		933 894	1 088 999	1 157 610	1 163 179	1 055 115	1 031 710
Realschulen			146 445	183 268	201 606	196 525	186 168
davon staatl. Realschulen				123 129	139 367	134 849	125 976
Gymnasien			270 537	345 242	409 562	414 082	408 918
davon staatl. Gymnasien				271 369	326 485	328 523	323 873

Ertelte Unterrichtsstunden pro Lehrer

Volksschulen		29,03	28,50	26,31	26,75	25,14	23,79
davon staatl. Volksschulen		29,04	28,50	26,30	26,75	25,12	23,76
Realschulen			23,41	24,33	23,84	23,58	22,43
davon staatl. Realschulen				24,32	23,95	23,61	22,40
Gymnasien			21,52	21,91	20,85	20,70	19,84
davon staatl. Gymnasien				21,78	20,71	20,59	19,74

1) Rechnerische Vollzeitkräfte

Quelle:
Schriften des StMUKWK, Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, Reihe A Heft 24;
aus Tabellen D 1, D 2, F 1, F 2, G 1, G 2

So stieg von 1960 bis zum Jahr des jeweiligen bisher höchsten Schülerstandes die Zahl der Lehrer an den staatlichen

- Volksschulen (bis 1973) um 13 554 oder 48 v.H.,
- Realschulen (bis 1981) um 4 786 oder 405 v.H.,
- Gymnasien (bis 1980) um rd. 10 000 oder 175 v.H.

Dem inzwischen eingetretenen starken Schülerrückgang wurden die Lehrerzahlen dagegen nicht angepaßt. Nur bei den staatlichen Realschulen hat der Lehrerbstand 1989 gegenüber dem Jahr des Schülermaximums (1981) überhaupt, nämlich um 344 Lehrer oder rd. 6 v.H., abgenommen. Bei den staatlichen Gymnasien erhöhte er sich dagegen um weitere 644 Lehrer oder 4 v.H. und an den staatlichen Volksschulen um rd. 1 600 Lehrer oder ebenfalls rd. 4 v.H.

Bezogen auf das Jahr 1960 beläuft sich somit die Steigerung der Lehrerzahlen bis 1989 bei den staatlichen

- Volksschulen auf 54 v.H.,
- Realschulen auf 376 v.H.,
- Gymnasien auf 186 v.H.

Die Versorgung der Schulen mit Lehrern hat sich somit in erheblicher Abweichung von der tatsächlichen Entwicklung der Schülerzahlen beträchtlich verbessert.

28.5 Klassen und Klassenfrequenzen

28.5.1 Auch die Zahl der Klassen hat sich im wesentlichen parallel zu den steigenden Schülerzahlen erhöht und ist nicht mit dem Schülerrückgang gesunken (vgl. Zahlenübersicht 2):

Seit 1960 hat die Zahl der Klassen an den staatlichen

- Volksschulen um 5 940 oder 23 v.H.,
- Realschulen um 2 560 oder 358 v.H.,
- Gymnasien um 5 950 oder 175 v.H.

zugenommen und weicht damit von der Entwicklung der Schülerzahlen deutlich ab. Die Schüler verteilen sich somit im Verhältnis zu ihrer Zahl auf erheblich mehr Klassen als früher.

28.5.2 Dementsprechend hat sich an den staatlichen Schulen die durchschnittliche Schülerzahl je Klasse (sog. Klassenfrequenz) seit 1960 günstig entwickelt (vgl. Zahlenübersicht 4):

Schülerzahl je Klasse

Zahlenübersicht 4

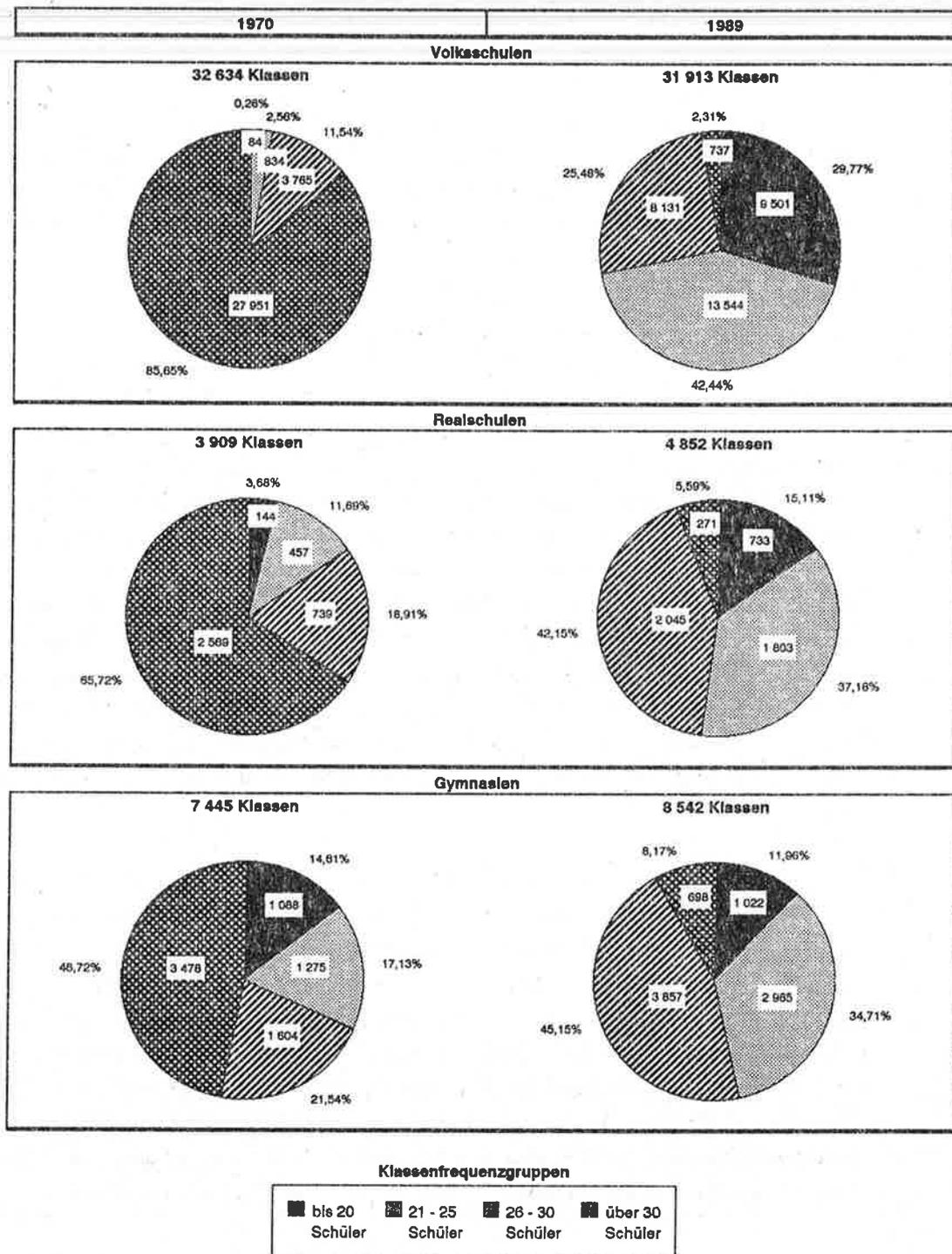
Schulart	Schüler je Klasse		Verbesserung	
	1960	1989	absolut	in v.H.
Volksschulen	37,4	22,8	14,6	39
Realschulen	29,2	24,8	4,4	15
Gymnasien	28,9	23,1	5,8	20

Bei diesem Zahlenvergleich ist zu beachten, daß in der amtlichen Statistik für die Gymnasien auch die Schüler der sog. Kursphase der Kollegstufe (Jahrgangsstufen 12 und 13) in fiktive "Klassen" mit der Stärke der durchschnittlichen Kursgruppenstärke umgerechnet sind.

Beachtliche Verbesserungen haben sich in den letzten 20 Jahren auch bei der Verteilung der Klassen auf die Gruppen der kleinen, mittleren und großen Klassen (sog. Klassenfrequenzgruppen) ergeben. Die amtliche Statistik, die insoweit öffentliche und private Schulen zusammenfaßt, weist folgende positive Entwicklung seit 1970 aus (vgl. Schaubild 1):

Schaubild 1

Entwicklung der Klassenfrequenzen im Zeitraum 1970 bis 1989
(öffentliche und private Schulen)



Quelle: Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, Tabellen D4, F4 und G4

Im Jahre 1970 waren noch 97 v.H. der Klassen an **Volksschulen** mit 26 bis 55 Schülern besetzt. 1989 hatten dagegen 72 v.H. der Volksschulklassen höchstens 25 Schüler. Besonders bemerkenswert ist dabei ein beträchtlicher Anteil (von 30 v.H.) der Klassen mit höchstens 20 Schülern.

In ähnlicher, aber nicht ganz so spektakulärer Weise ist bei den **Realschulen** der Anteil der Klassen mit über 25 Schülern von 85 v.H. des Jahres 1970 auf 48 v.H. im Jahre 1989 gesunken, während sich die Zahl der Klassen mittlerer Stärke (21 bis 25 Schüler) vervierfacht und die der kleinen Klassen bis 20 Schüler sogar verfünffacht hat.

An den **Gymnasien** hat dagegen der Anteil der größeren Klassen mit 26 und mehr Schülern nur von 68 v.H. (1970) auf 53 v.H. (1989) abgenommen. Zugleich hat aber auch der Anteil der kleinen Klassen (bis 20 Schüler) von 15 v.H. auf 12 v.H. abgenommen, während sich der Anteil der Klassen mittlerer Schülerzahl (21 bis 25 Schüler) von 17 v.H. auf 35 v.H. verdoppelt hat. Diese Statistik enthält allerdings nicht die Kursgruppen der Kollegstufe, so daß nur die Klassen der Jahrgangsstufen 5 bis 11 erfaßt sind. Die 41 907 Teilnehmer an der Kursphase der Kollegstufe der staatlichen Gymnasien wurden im Schuljahr 1989/90 in 3 068 Leistungs- und 9 991 Grundkursen unterrichtet. Die durchschnittlichen Kursstärken haben sich inzwischen in den Leistungskursen (von 13,4 im Schuljahr 1979/80) auf 13,2 Schüler und in den Grundkursen (von 19,6 im Schuljahr 1979/80) auf 17,5 Schüler verbessert. Die Kursgröße in der Kollegstufe der Gymnasien war auch Gegenstand der Bemerkungen im ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1979 TNr. 39.

Da es ein Charakteristikum der bayerischen Schulpolitik ist, im Rahmen der günstigen Schüler-Lehrer-Relation (vgl. nachstehend TNr. 28.6) besonderen Wert auf ein vielfältiges Unterrichtsangebot zu legen und dafür - im Vergleich zu anderen Ländern - eher etwas größere Klassenstärken in Kauf zu nehmen, muß bei den ausgewiesenen Klassenfrequenzen beachtet werden, daß sie nur ein Maß der durchschnittlichen Klassenstärke darstellen: Differenzierungen im Unterrichtsangebot bewirken nämlich, daß in vielen Fällen die Klassen in einzelnen Fächern in kleinere Unterrichtsgruppen aufgeteilt werden. Die tatsächliche Unterrichtssituation ist dann also noch einmal deutlich besser, als dies in den Durchschnittszahlen der

Klassenstärken zum Ausdruck kommt (vgl. Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, S. 32).¹⁾

28.6 Schüler-Lehrer-Relation

Der Grad der Versorgung eines Schulsystems mit Lehrern läßt sich am besten durch die Kenngröße Schüler je Lehrer darstellen. Diese Relation erlaubt auch einen Vergleich von Schulsystemen unabhängig davon, ob dort niedrige Klassenfrequenzen oder hohe Unterrichtsangebote je Klasse oder ein großer Anteil außerunterrichtlichen Einsatzes der Lehrer verwirklicht sind. Die Schüler-Lehrer-Relation kennzeichnet also nur die Möglichkeiten, nicht aber die tatsächlich verwirklichte Versorgung der Schüler mit Unterricht, die wesentlich vom Pflichtstundenmaß und den gewährten Entlastungsstunden der Lehrer abhängt.

Die Schüler-Lehrer-Relation in Bayern hat sich nach der amtlichen Statistik an den staatlichen Schulen wie folgt entwickelt (vgl. Zahlenübersicht 5 und Schaubild 2):

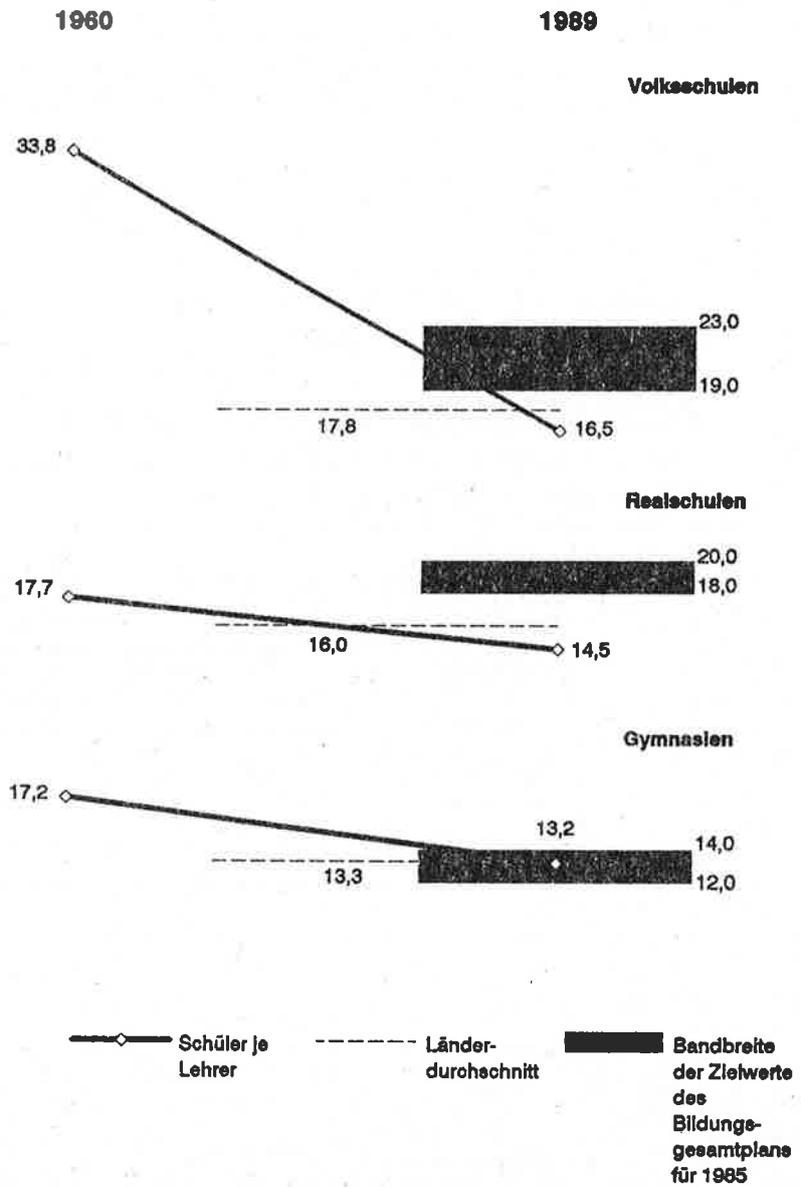
Schüler-Lehrer-Relation in Bayern Zahlenübersicht 5

Schulart	Schüler je Lehrer		Verbesserung	
	1960	1989	absolut	in v.H.
Volksschulen	33,8	16,5	17,3	51
Realschulen	17,7	14,5	3,2	18
Gymnasien	17,2	13,2	4,0	23

1) Im Haushalt 1991 (Kap. 05 12 Tit. 422 01) sind außerdem 1 045 Stellen für Pädagogische Assistenten ausgewiesen, die an Volksschulen die Lehrer bei der Vorbereitung und Durchführung des Unterrichts unterstützen und durch die Arbeit mit Schülergruppen zur Sicherung des Unterrichtserfolgs beitragen (Art. 39 Abs. 1 BayEUG). Die Arbeit der Pädagogischen Assistenten umfaßt 22 im Stundenplan der Schule eingeplante und fünf auf Anordnung des Schulleiters abzuleistende Wochenstunden (45 Minuten).

Schaubild 2

Entwicklung der Schüler-Lehrer-Relationen bei den staatlichen Volksschulen, Realschulen und Gymnasien
im Zeitraum 1960 bis 1989



Schüler-Lehrer-Relationen für Schulen im Primarbereich, Sekundarbereich I und Sekundarbereich II wurden schon in dem 1973 verabschiedeten Bildungsgesamtplan (Band II S. 24 bis 27) von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) als Personalrichtwerte für die Berechnung des Personalbedarfs im Schulbereich ausgewiesen. Diese Richtwerte wurden von der BLK ausdrücklich so bemessen, daß sie "pädagogisch sinnvoll" sind. Sie sollten auch, ausgehend von den voraussichtlichen Schülerzahlen, eine stetige Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Lehrer zulassen und hierdurch eine zunehmende Differenzierung des Unterrichts gewährleisten, so daß die Möglichkeit zu Maßnahmen für Strukturverbesserungen im Bildungswesen geboten wird. Dazu gehörten nach Auffassung der BLK u.a. Differenzierungsmaßnahmen in allen Schulbereichen, Förderungsmaßnahmen im Rahmen des Unterrichts, die Durchführung von Schulversuchen, die 5-Tage-Woche an den Schulen und Stundenentlastungen für die Lehrer zur Wahrnehmung bestimmter Funktionen; der Bedarf für die Lehrerfortbildung war nicht einbezogen worden.

Für das Jahr 1985¹⁾ hatte die BLK folgende Schüler-Lehrer-Relationen empfohlen:

- Primarbereich 23 bis 19,
- Sekundarbereich I 20 bis 18,
- Sekundarbereich II 14 bis 12.

Es ist somit festzustellen, daß die Schüler-Lehrer-Relationen in Bayern nach dem Stand von 1989 die Zielwerte des Bildungsgesamtplans bei Volksschulen und Realschulen (analog Primarbereich und Sekundarbereich I) bereits weit hinter sich gelassen haben und daß bei den Gymnasien (analog Sekundarbereich II) ein Mittelwert der Bandbreite erreicht ist.

Nach der amtlichen Statistik (für öffentliche und private Schulen) sind die bayerischen Werte auch durchwegs günstiger als der Durchschnitt der (alten) Länder (vgl. Zahlenübersicht 6):

1) Die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans auf das Jahr 1990 wurde von der BLK wegen nicht gesicherter Finanzierbarkeit ausgesetzt.

Schüler-Lehrer-Relation in den Bundesländern

Zahlenübersicht 6

Schulart	Länder- durch- schnitt	Bayern	Besserstellung Bayern	
			absolut	in v.H.
Volksschulen	17,8	16,5	1,3	7,3
- Grundschulen	20,3	18,7	1,6	7,9
- Hauptschulen	13,9	13,9	0,0	0,0
Realschulen¹⁾	16,0	14,5	1,5	9,4
Gymnasien	13,3	13,0	0,3	2,3
- Jahrgangsstufe 5 bis 10	15,3	15,0	0,3	2,0
- Jahrgangsstufe 11 bis 13	10,6	9,8	0,8	7,5

1) einschließlich Wirtschaftsschulen

Diese Besserstellung der bayerischen Schulen besteht nach der amtlichen Bildungsstatistik (Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, S. 32) bereits seit einem Jahrzehnt: An Volks- und Realschulen und mit Ausnahme weniger Jahre auch an Gymnasien treffen in Bayern seit 1980 weniger Schüler auf einen Lehrer als im Länderdurchschnitt.

28.7 Pflichtstundenmaß, Anrechnungsstunden und Unterrichtsleistung der Lehrer

28.7.1 Die Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst auf den Schulbereich hat ab dem Schuljahr 1989/90 zu einer Reduzierung des Pflichtstundenmaßes geführt. So beträgt das Pflichtstundenmaß für

- Lehrer an Volksschulen nunmehr grundsätzlich 27 Wochenstunden,
- Fachlehrer 28 Wochenstunden,
- Lehrer an Realschulen (wissenschaftliche Fächer) 23 Wochenstunden und
- Lehrer an Gymnasien (wissenschaftliche Fächer) 22 Wochenstunden.

Ab Vollendung des 55. Lebensjahres ermäßigt sich das Pflichtstundenmaß um eine Wochenstunde, ab Vollendung des 60. Lebensjahres um zwei Wochenstunden. Der Begriff Wochenstunde bezieht sich auf die Unterrichtsstunde von 45 Minuten.

28.7.2 Als Ausgleich für die Wahrnehmung besonderer dienstlicher Aufgaben außerhalb des Unterrichts werden in allen Schularten sog. Anrechnungsstunden gewährt, um die im Rahmen des Pflichtstundenmaßes die Pflicht zur Unter-

richtserteilung vermindert wird. Solche Anrechnungen fallen insbesondere an für die Schulleiter, an Realschulen und Gymnasien auch für deren Stellvertreter und Mitarbeiter in der Schulleitung, für Seminarleiter und Seminarlehrer, für Praktikums-, Ausbildungs-, Betreuungs- und Beratungslehrer, für Lehrer als Leiter kommunaler Bildstellen, für Schulpsychologen, für den Ministerialbeauftragten und seine Mitarbeiter, für den Unterricht in mehreren Schulhäusern, für Verkehrserziehung und Ethikunterricht, für die Mitwirkung an Schulversuchen sowie an den Gymnasien (nach einer schülerzahlgebundenen Formel) für Kollegstufenunterricht und eine Reihe schulgebundener Funktionen wie Fachbetreuung, Stundenplanerstellung, Sammlungsbetreuung u.ä.

Im Schuljahr 1989/90 wurden an den staatlichen Schulen der hier untersuchten Schularten insgesamt 96 572 Anrechnungsstunden wie folgt verteilt:

Zahlenübersicht 7

Schulart	Anrechnungsstunden	
	insgesamt	entsprechend rechnerischen Vollzeitlehrern
Grundschulen	23 336	864
Hauptschulen	30 068	1 114
Realschulen	6 299	274
Gymnasien	36 869	1 676

Von den 53 404 Anrechnungsstunden an den **Grund- und Hauptschulen** entfallen 28 342 auf die Schulleitung; die verbleibenden 25 062 Anrechnungsstunden für andere Tätigkeiten entsprechen 928 (rechnerischen Vollzeit-)Lehrern. Im **Realschulbereich** treffen von den gewährten 6 299 Anrechnungsstunden gut zwei Drittel (4 464) auf die Schulleitung, so daß für andere Aufgabenbereiche noch 1 835 Wochenstunden verbleiben, die 80 (rechnerischen Vollzeit-)Lehrern entsprechen. Von den 36 869 an den **Gymnasien** vergebenen Anrechnungsstunden entfällt ein Viertel (9 258) auf die Schulleitung; das übrige Kontingent von 27 611 Wochenstunden entspricht 1 255 (rechnerischen Vollzeit-)Lehrern.

Die genannten Anrechnungsstunden werden nach der amtlichen Schulstatistik fast ausschließlich durch hauptamtliche vollbeschäftigte Lehrer in

Anspruch genommen. Im Schnitt treffen somit insgesamt auf je 100 erteilte Unterrichtsstunden dieser Lehrergruppe an den staatlichen

- Grundschulen: 6,56 Anrechnungsstunden,
- Hauptschulen: 8,38 Anrechnungsstunden,
- Realschulen: 6,14 Anrechnungsstunden,
- Gymnasien: 13,12 Anrechnungsstunden.

Der Umfang dieser Anrechnungsstunden beruht teilweise auch auf der Tatsache, daß nach dem sog. Stillhalteabkommen der Länder von 1974 im Interesse einer Vereinheitlichung der Länderregelungen zur Lehrerarbeitszeit Änderungen des Pflichtstundenmaßes vermieden werden sollten, nach den sog. Celler Beschlüssen von 1979 aber bestimmte punktuelle Veränderungen insbesondere durch Gewährung von Anrechnungsstunden zugelassen wurden. Anrechnungsstunden dienen an sich dazu, bei der Bemessung der Arbeitszeit des einzelnen Lehrers außerunterrichtliche Tätigkeiten und besondere unterrichtliche Belastungen zu berücksichtigen. In den Genuß verbesserter Anrechnungsmöglichkeiten kamen in Bayern besonders die in der Schulleitung tätigen Lehrer an Volks- und Realschulen, Betreuungs- und Beratungslehrer an Volks- und Realschulen, Seminarlehrer an Realschulen, Lehrer als Leiter kommunaler Bildstellen und Gymnasiallehrer in der Kollegstufe. Die Umsetzung der Celler Beschlüsse ab dem Schuljahr 1981/82 nahm in Bayern

- im Volksschulbereich: 550 Lehrerplanstellen,
- im Realschulbereich: 80 Lehrerplanstellen und
- im Gymnasialbereich: 113 Lehrerplanstellen

in Anspruch (vgl. hierzu LT-Drucksache Nr. 9/8269 vom 9. April 1981).

28.8 Zusammenfassende Bewertung

Die Leistungen des Staates für den Unterricht an Volksschulen, Realschulen und Gymnasien haben dazu geführt, daß Bayern insoweit im Bildungswesen einen Spitzenplatz unter den Ländern erreicht hat.

Während die Schülerzahl seit dem Höchststand von 1975/76 Jahr für Jahr zurückging, waren im Schuljahr 1989/90 in Bayern sogar mehr Lehrer beschäftigt als jemals zuvor. Die trotz sinkender Schülerzahlen laufende Steigerung der Lehrerzahlen in den letzten drei Jahrzehnten hat den Grad

der Versorgung mit Lehrern (Schüler-Lehrer-Relation) an den Realschulen um fast ein Fünftel, an den Gymnasien um fast ein Viertel und an den Volksschulen um gut die Hälfte verbessert. Bayern übertrifft damit den Durchschnitt der (alten) Länder vor allem bei der Grundschule und bei der gymnasialen Oberstufe um 7 bis 8 v.H. und bei der Realschule um gut 9 v.H.

Diese gute personelle Ausstattung des allgemeinbildenden Schulwesens in Bayern wirkte sich vor allem bei den Klassenstärken vorteilhaft aus: Die durchschnittliche Schülerzahl je Klasse ist seit 1960 an den staatlichen Realschulen um gut ein Sechstel, an den staatlichen Gymnasien um ein Fünftel und an den staatlichen Volksschulen sogar um zwei Fünftel (fast 40 v.H.) gesunken. Während in den Jahrgangsstufen 5 bis 11 der Gymnasien die Zahl der größeren Klassen mit mehr als 25 Schülern seit 1970 nur um 10 v.H. abgenommen hat, vollzog sich im selben Zeitraum bei Realschulen und insbesondere Volksschulen eine geradezu spektakuläre Verbesserung: Hatten im Jahre 1970 fast alle Volksschulklassen (97 v.H.!) und fünf Sechstel der Realschulklassen mehr als 25 Schüler, so sind jetzt mehr als die Hälfte aller Realschulklassen und fast drei Viertel der Volksschulklassen kleine und mittlere Klassen bis höchstens 25 Schüler. In 30 v.H. der Volksschulklassen sitzen heute höchstens 20 Schüler; rd. 1 200 Klassen haben sogar nur maximal 15 Schüler. Damit sind an Volks- und Realschulen in beträchtlichem Maße Klassenstärken erreicht, die teilweise schon kaum mehr sinnvoll verringert werden können, zumal es, wie das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst bestätigt, keine allgemein gültigen und offiziell anerkannten Zusammenhänge zwischen der Absenkung der Klassengröße auf einen bestimmten Wert und einer daraus ableitbaren bestimmten Steigerung des Lernerfolgs gibt. Der Staatsminister für Unterricht und Kultus hat denn auch in jüngster Zeit vor einem "Fetisch Klassengröße" gewarnt (vgl. Bulletin vom 24. Juli 1990, S. 14).

Gleichwohl kann kritisch angemerkt werden, daß in Bayern die Klassenstärken seit 1980 im Schnitt über dem Durchschnitt der (alten) Länder liegen. Für 1989 ergeben sich aus der amtlichen Statistik, in der öffentliche und private Schulen zusammengefaßt sind, folgende Abweichungen:

Klassenstärken

Zahlenübersicht 8

Schulart	Bayern	Länder	Abweichung	
			absolut	in v.H.
Grundschulen	23,1	21,8	1,3	6,0
Hauptschulen	22,3	21,1	1,2	5,7
Volksschulen	22,8	21,6	1,2	5,6
Realschulen ¹⁾	24,7	24,2	0,5	2,1
Gymnasien (Jahrgangsstufen 5 bis 10)	25,6	25,2	0,4	1,6

1) einschließlich Wirtschaftsschulen

Vor dem Hintergrund der im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlichen Personalausstattung der Schulen in Bayern (vgl. Schüler-Lehrer-Relation) belegen diese im Länderdurchschnitt ungünstigeren bayrischen Klassenfrequenzen, daß die Schaffung möglichst kleiner Klassenstärken in Bayern nicht an erster Stelle der schulpolitischen Zielsetzung stand (vgl. Bildung und Kulturpflege in Bayern 1990, S. 32).

In allen drei Schularten ist - vom differenzierten Sportunterricht einmal abgesehen - in Bayern praktisch kein Unterrichtsausfall mehr festzustellen. In keinem anderen (alten) Land der Bundesrepublik Deutschland ist der Unterrichtsausfall an allgemeinbildenden Schulen auch nur annähernd so gering wie in Bayern. Im Volksschulbereich wird dies insbesondere durch eine sehr hohe "mobile Lehrerreserve" ermöglicht, die im Schuljahr 1990/91 die beachtliche Stärke von 2 640 Lehrern und 510 Fachlehrern (darunter 685 bzw. 220 für den Erziehungsurlaub) umfaßt und damit nach einer Verlautbarung des Staatsministeriums (vgl. Bulletin vom 2. April 1991, S. 11) "das mit Abstand größte Vertretungskontingent in der Bundesrepublik Deutschland" darstellt.

Die durchschnittliche quantitative Unterrichtsleistung der Lehrer andererseits ist - z.T. statistisch bedingt oder als Folge allgemeiner Arbeitszeitverkürzungen - seit Jahren rückläufig. An Realschulen und Gymnasien ist sie seit 1975 durchschnittlich um jeweils zwei Wochenstunden oder 8 bis 10 v.H. gesunken, an den Volksschulen seit 1970 aber um fast fünf Wochenstunden oder 17 v.H. In Verbindung damit sind die beträchtliche Ausweitung der sog. Anrechnungsstunden, die für die Wahrnehmung schulbezogener Aufgaben außerhalb des Unterrichts gewährt werden, und die

Möglichkeiten zur Teilnahme an der Lehrerfortbildung zu sehen. Dies wirft die Frage auf, ob in Bayern der Lehrereinsatz nicht wieder stärker auf den Kernbereich der Lehreraufgaben, nämlich die Erteilung von Unterricht, konzentriert werden sollte, auch wenn dabei andere, zwar wünschenswerte, aber doch nicht zwingend vorrangige Aktivitäten zumindest für eine gewisse Zeit eingeschränkt werden müßten.

28.9 Künftige Entwicklung

Die künftige Entwicklung des allgemeinbildenden Schulwesens in Bayern wird in den nächsten ein bis eineinhalb Jahrzehnten durch zunehmende Schülerzahlen geprägt sein (vgl. Schaubild 3). Nach der amtlichen Schülerprognose 1990 (Schriften des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst Reihe A Heft 23, August 1990) wird die Schülerzahl an den **Volksschulen** bis zum Jahr 2000 um rd. 145 000 auf 872 100 Schüler zunehmen. Damit nähert sich die Schülerzahl einem Wert, wie er 1981 bestand, bleibt aber immer noch deutlich unter der Schülerzahl von 1960. Für die Grundschule bedeutet diese Prognose einen Anstieg gegenüber 1989 um 19,5 v.H., für die Hauptschule um 20 v.H. Nach dem Jahr 2001 werden die Grundschülerzahlen, nach 2004 die Hauptschülerzahlen bereits wieder sinken; der Schülerstand von 1989 wird dann im Jahre 2008 (Grundschule) bzw. 2014 (Hauptschule) eingeholt sein.

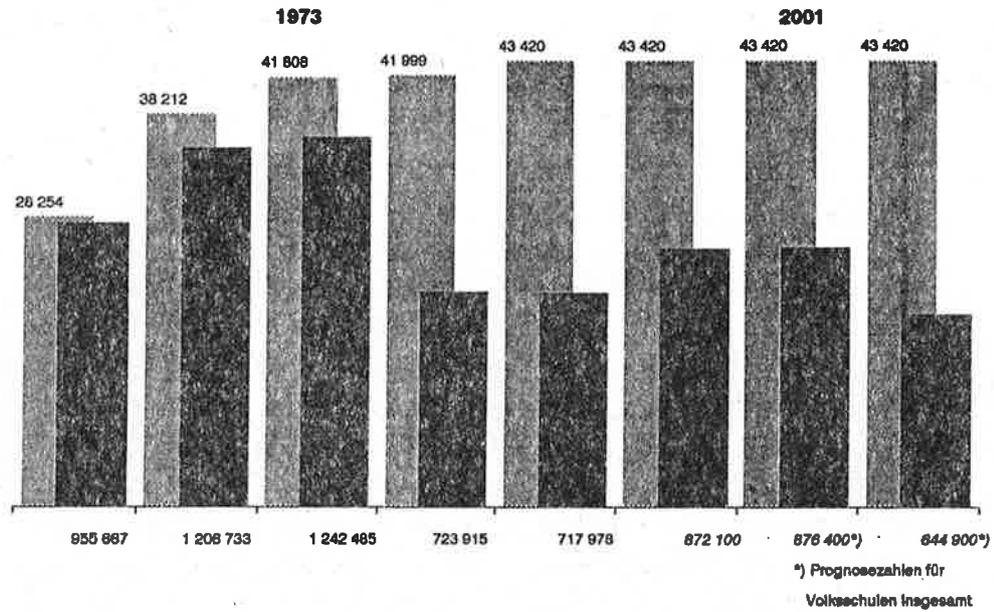
Auch die Schülerzahl der (staatlichen) **Realschulen** wird nach der amtlichen Prognose bis zum Jahr 2005 ansteigen. Bis zum Jahr 2000 wird eine Zunahme um 17 v.H. auf 95 100 Schüler vorhergesagt. Die Schülerzahl von 1989 wird nicht vor dem Jahre 2016 wieder erreicht sein; auf so hohe Werte wie zwischen 1975 und 1984 werden die Schülerzahlen der Realschulen aber in keinem Falle anwachsen.

An den (staatlichen) **Gymnasien** ergibt sich nach der amtlichen Prognose ein Schülerzuwachs bis zum Jahr 2000 um 31 v.H. auf 283 000 Schüler. Dabei steigen die Schülerzahlen in den Jahrgangsstufen 5 bis 10 um rd. 52 000 (34 v.H.), in der Kollegstufe (Jahrgangsstufen 11 bis 13) um rd. 14 000 Schüler (23 v.H.). Die Zunahme der Schülerzahlen bei den Gymnasien übertrifft die bisher gekannte Höchstzahl: Mit 304 800 Schülern im Jahre 2006 liegt das prognostizierte Maximum um 13 v.H. über der nach 1960 bisher höchsten Schülerzahl des Schuljahres 1980/81. Danach wird die Schülerzahl wieder absinken und bis zum Jahr 2016 auf die Werte von 1977 und 1983 zurückgehen.

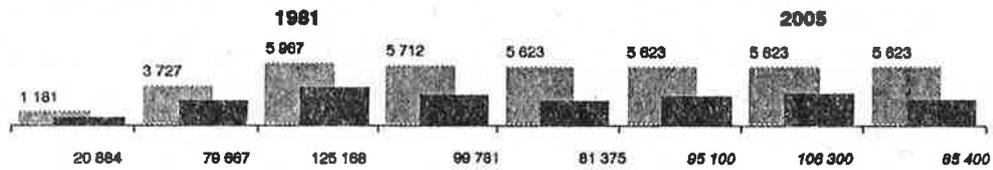
Entwicklung der Schüler- und Lehrerzahlen 1960 bis 1989
und Schülerprognose (1990) bis 2000, 2015

1960	1970	Schüler	1985	1989	2000	Schüler	2015
		Maximum				Maximum	

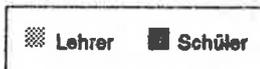
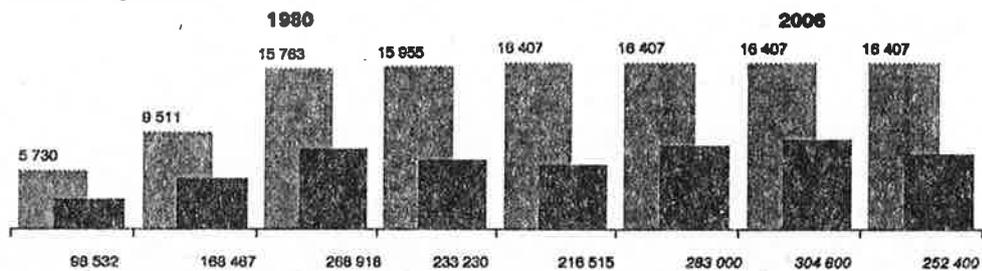
Staatliche Volksschulen



Staatliche Realschulen



Staatliche Gymnasien



Anmerkung: Die Schüler und Lehrerzahlen sind in unterschiedlichem Maßstab dargestellt.

28.10 Personalforderungen

Die prognostizierte Zunahme der Schülerzahlen in den allgemeinbildenden Schulen hat in der Öffentlichkeit Forderungen nach zusätzlichen Lehrerstellen ausgelöst, um den in Bayern erreichten status quo der Unterrichtsversorgung und vor allem der Klassenstärken zu halten. So haben die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) mindestens 3 000 zusätzliche Lehrerstellen pro Jahr und der Bayer. Lehrer- und Lehrerinnenverband (BLLV) 15 000 neue Lehrerstellen in den nächsten 10 Jahren gefordert (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 15. April 1991, S. 20).

Soll die gegenwärtige bayerische Schüler-Lehrer-Relation bis zum Jahr 2000 nicht unterschritten werden, so wäre eine Aufstockung des Lehrpersonals der staatlichen Schulen in den hier untersuchten Schularten in der Größenordnung von 15 000 (rechnerischen Vollzeit-)Lehrern erforderlich, wie die nachstehenden Zahlen zeigen:

Fortentwicklung des Lehrerbstandes bis zum Jahr 2000 Zahlenübersicht 9

Schulart	Schüler 2000	Schüler je Lehrer 1989	Lehrer		
			2000	1989	Differenz
Volksschulen ¹⁾	872 100	16,53	52 750	44 022	+ 8 728
Realschulen	95 100	14,47	6 572	5 623	+ 949
Gymnasien	283 000	13,20	21 439	16 407	+ 5 032
Insgesamt					+ 14 709

1) Schülerprognose für öffentliche und private Volksschulen

Für das Jahr 2002, das wegen der Zeitpunkte der prognostizierten Schülermaxima (vgl. Schaubild 3) vom Staatsministerium als sinnvollerer Bezugspunkt erachtet wird, errechnet das Staatsministerium sogar einen Mehrbedarf von 16 041 Planstellen, von denen 8 960 auf Volksschulen, 1 336 auf Realschulen und 5 745 auf Gymnasien entfallen würden. Führt man die Rechnung bis zum Horizont der amtlichen Schülerprognose - dem Jahr 2015 - fort, so ergibt sich jedoch insgesamt bereits ein Personalüberhang (Minderbedarf) gegenüber dem Personalstand des Jahres 1989 in der Größenordnung von 2 000 Lehrern. Die Ursache dafür liegt im erneuten starken Absinken der Volksschülerzahlen, die nach der amtlichen Prognose im Jahr 2010 wieder das Niveau von 1989 erreichen.

**Fortentwicklung des Lehrerbstandes
bis zum Jahr 2015**

Zahlenübersicht 10

Schulart	Schüler 2015	Schüler je Lehrer 1989	Lehrer		
			2015	1989	Differenz
Volksschulen ¹⁾	644 900	16,53	39 014	44 022	- 5 008
Realschulen	85 400	14,47	5 902	5 623	+ 279
Gymnasien	252 400	13,20	19 121	16 407	+ 2 714
Insgesamt					- 2 015

1) Schülerprognose für öffentliche und private Volksschulen

28.11 Finanzbedarf

Der weit überwiegende Teil der Staatsausgaben für die staatlichen allgemeinbildenden Schulen besteht aus **Personalausgaben**. Sie sind im Zeitraum von 1970 bis 1990 von 1,2 Mrd DM auf rd. 4,5 Mrd DM und somit auf mehr als das 3 1/2fache angestiegen (vgl. Zahlenübersicht 11).

**Steigerung der Personalausgaben
von 1970 bis 1990**

Zahlenübersicht 11

Schulart	Personalausgaben		Steigerung	
	1970 Mio DM	1990 Mio DM	absolut Mio DM	in v.H.
Volksschulen	843,2	2 748,7	1 905,5	226,0
Realschulen	86,5	404,1	317,6	367,2
Gymnasien	287,3	1 316,4	1 029,1	358,2
Insgesamt	1 217,0	4 469,2	3 252,2	267,2

Bezogen auf die jeweiligen Schülerzahlen errechnet sich insgesamt sogar eine Steigerung von 836,5 DM je Schüler auf 4 291,0 DM je Schüler, also auf mehr als das Fünffache. Dabei schlagen wegen des nicht mit einem entsprechenden Personalabbau gekoppelten Schülerrückgangs die Ausgaben je Schüler bei den Volks- und Realschulen besonders zu Buche, die gegenüber 1970 um über 430 v.H. bzw. fast 360 v.H. zugenommen haben; an den Gymnasien wuchsen die Personalausgaben je Schüler im selben Zeitraum um 250 v.H. (vgl. Zahlenübersicht 12).

Anstieg der Personalausgaben von 1970 bis 1990

Zahlenübersicht 12

	Volksschulen	Realschulen	Gymnasien
1970			
- Schülerzahl	1 206 733	79 667	168 467
- Personalausgaben	843,2 Mio DM	86,5 Mio DM	287,3 Mio DM
- Ausgaben je Schüler	698,75 DM	1 085,77 DM	1 705,38 DM
1990			
- Schülerzahl	740 248	81 553	219 737
- Personalausgaben	2 748,7 Mio DM	404,1 Mio DM	1 316,4 Mio DM
- Ausgaben je Schüler	3 713,22 DM	4 955,06 DM	5 990,80 DM
Steigerung der Ausgaben je Schüler von 1970 bis 1990			
- absolut	3 014,47 DM	3 869,29 DM	4 285,42 DM
- in v.H.	431,4	356,4	251,3

Zwar ist auch das Volumen der Staatsausgaben von 1970 (11,9 Mrd DM) bis 1990 (45,2 Mrd DM) auf mehr als das 3 1/2fache gestiegen. Der günstige Stand des allgemeinbildenden Schulwesens in Bayern kommt aber besonders im Vergleich mit dem Hochschulbereich zum Ausdruck. Dort haben sich die Personalausgaben je Studienanfänger an den bayerischen Hochschulen (ohne Kliniken) seit 1970 bis zum Jahre 1990 nicht einmal verdoppelt.

Die Personalausgaben für die staatlichen Volksschulen, Realschulen und Gymnasien machen fast ein Viertel der Personalausgaben des Staates aus. Sie fallen daher bei der Personalausgabenquote des Freistaats Bayern ins Gewicht, die seit Anfang der 70er Jahre mit über 40 v.H. (1990: 40,9 v.H.) über dem Vergleichswert der meisten anderen (alten) Länder in der Bundesrepublik Deutschland liegt. Nach dem Finanzplan des Freistaats Bayern 1991 bis 1995 (Stand: Oktober 1991) wird sich der Personalausgabenanteil bis 1995 wegen der Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst, der vollen Besetzung bereits geschaffener Stellen, der Zunahme der Versorgungsempfänger und des steigenden Bedarfs für Beihilfen auf 43,5 v.H. erhöhen. Dabei sind ab 1993 keine Stellenmehrungen mehr vorgesehen. Eine weitere Erhöhung des Stellenbestandes würde die Finanzierungsmöglichkeiten für wichtige Zukunftsaufgaben insbesondere bei den Investitionen einschrän-

ken. Ohne konsequente Zurückhaltung im Stellenplan kann die Personalausgabenquote nicht eingegrenzt werden (vgl. Finanzplan Teil A Nr. 5.1, S. 23, 24).

Unterstellt man, daß die (vgl. TNr. 28.10) dargestellten Personalforderungen von annähernd 15 000 zusätzlichen Lehrerstellen bis zum Jahr 2000 erstmals ab dem Doppelhaushalt 1993/1994 in vier Doppelhaushalten ausgebracht würden, so ergäbe sich daraus - zusammen mit hier angenommenen allgemeinen Besoldungs- und Tariferhöhungen von durchschnittlich 3 v.H. pro Jahr - ein Anstieg der Personalausgaben für die allgemeinbildenden Schulen von derzeit 4,5 Mrd DM um 4,4 Mrd DM auf 8,9 Mrd DM im Jahr 2000, also fast eine Verdoppelung der gegenwärtigen Ausgaben. Davon entfallen auf die Steigerungen durch allgemeine Besoldungs- und Tariferhöhungen 1,5 Mrd DM oder 34 v.H. Selbst ohne Stellenmehrungen werden somit die Personalausgaben für die allgemeinbildenden Schulen im Jahre 2000 schon 6 Mrd DM betragen. In diesen Beträgen sind die Kosten nicht enthalten, die durch die Schaffung eines funktionsunabhängigen zusätzlichen **Beförderungsamtes** für Lehrer an Volks- und Realschulen entstehen würden; auf die Beschlüsse des Landtags hierzu (vgl. LT-Drucksachen Nrn. 12/1475 und 12/1483) wird Bezug genommen. Je nachdem, ob hierzu Ämter mit Amtszulage oder echte Beförderungsamter geschaffen werden sollen, müssen - bei einem maximalen Anteil der Beförderungsamter von 40 v.H. - die jährlichen Zusatzaufwendungen für Volks- und Realschullehrer schon nach gegenwärtigem Stand mit mindestens 27 bis 95 Mio DM veranschlagt werden.

Zu den genannten Personalkosten müssen ferner noch die von den Lehrern ausgelösten **Beihilfeaufwendungen** sowie die auf die Lehrer entfallenden **Versorgungsausgaben** hinzugerechnet werden.

Auch wenn die Beihilfeausgaben für das Lehrpersonal der Schulen nicht im einzelnen erfaßt sind, kann davon ausgegangen werden, daß die steigende Tendenz bei den Beihilfeausgaben des Staates auch für den Schulbereich zutrifft. Im Jahr 1989 wandte der Staat für Beihilfen an seine Beamten insgesamt rd. 524 Mio DM auf, das sind 5,26 v.H. der Besoldungsausgaben; im Schnitt entfiel auf einen Beihilfeberechtigten ein Jahresbetrag von 2 755 DM. Im Schulbereich ist jedoch zusätzlich zu berücksichtigen, daß hier ein überproportionaler Anteil teilzeitbeschäftigter Beamter eingesetzt ist: Mit 23 v.H. ist dieser Anteil fast achtmal so hoch wie im übrigen staatlichen Bereich (3 v.H.). Vier Fünftel aller teilzeitbeschäftigten Beamten des Staates sind Lehrer. Teilzeitbeamte mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit (des Regelstundenmaßes) sind voll

beihilfeberechtigt. Infolge des hohen Anteils solcher Beamter in der Lehrerschaft werden überdurchschnittliche Beihilfeaufwendungen des Staates in der Größenordnung von jährlich rd. 20 Mio DM ausgelöst, das sind 4 v.H. der gesamten Beihilfeausgaben.

Die Versorgungsausgaben für die Versorgungsempfänger des Freistaates Bayern werden in den nächsten Jahren überproportional ansteigen. Sie werden sich nach der neuesten Prognose des Staatsministeriums der Finanzen von 3 Mrd DM im Jahr 1990 auf voraussichtlich 5,7 Mrd DM im Jahr 2000 fast verdoppeln; bis zum Jahr 2020 wird eine Steigerung auf 18,2 Mrd DM oder das Sechsfache und bis zum Jahr 2035 auf 30,8 Mrd DM oder das Zehnfache errechnet. Bei einer vom Staatsministerium der Finanzen angenommenen Erhöhung des Haushalts um jährlich 3 v.H. wird sich der Anteil der Versorgungsausgaben am Gesamthaushalt damit von 6 v.H. im Jahr 1990, 9 v.H. im Jahr 2000, auf 15 v.H. ab dem Jahr 2019 erhöhen. Da fast die Hälfte der aktiven Beamten und Richter (44,5 v.H.) Lehrer sind - in den Besoldungsgruppen A 12 bis A 16 sind es sogar 80 v.H. -, wird diese Entwicklung zu einem erheblichen Anteil vom Lehrpersonal der Schulen mitverursacht.

28.12 Folgerungen des ORH

Vor dem Hintergrund einer auf absehbare Zeit schon wegen des Finanzbedarfs im geeinten Deutschland angespannten Haushaltslage darf die Frage nicht ausgespart werden, mit welchen Auswirkungen zu rechnen ist, wenn für die Bewältigung des prognostizierten Schülerzuwachses bis zum Jahr 2000 keine zusätzlichen Lehrerstellen zur Verfügung gestellt werden können. Dabei spielt vor allem die zu erwartende Entwicklung der (durchschnittlichen) Klassenstärken eine Rolle. Ausgehend von den in der Statistik ausgewiesenen Klassenzahlen des Jahres 1989 errechnen sich anhand der amtlichen Schülerprognose für das Jahr 2000 folgende durchschnittliche Klassenfrequenzen (Schüler je Klasse) an den staatlichen Schulen:

Durchschnittliche Klassenfrequenzen im Jahr 2000 Zahlenübersicht 13

Schulart	Klassen 1989	Schüler 2000	Schüler je Klasse		
			2000	1989	Differenz
Volksschulen	31 472	862 100 ¹⁾	27,4	22,8	+ 4,6
Realschulen	3 280	95 100	29,0	24,8	+ 4,2
Gymnasien	9 363	283 000	30,2	23,1	+ 7,1

1) amtl. Schülerprognose für öffentliche und private Volksschulen vermindert um 10 000

Für den Bereich der Volksschulen ist darauf hinzuweisen, daß der so errechnete Wert auch bis zum prognostizierten Schülerhöchststand im Jahre 2001 kaum mehr steigen würde. Die für den Realschul- und für den Gymnasialbereich errechneten Werte würden dagegen unter der Voraussetzung konstanter Lehrerzahlen bis zum jeweiligen Schülermaximum in den Jahren 2005 (Realschulen) und 2006 (Gymnasien) auf 32,4 bzw. 32,6 Schüler je Klasse ansteigen. Klassen mit mehr als 30 Schülern wären zwar nach Auffassung des Staatsministers für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst "gewiß kein nationales Unglück" (vgl. BLD vom 19. September 1990, S. 4); andererseits ist ein so hoher Anteil großer Klassen, wie er dann zu erwarten wäre, angesichts der in Bayern erreichten hervorragenden Zahlen bei den Schüler-Lehrer-Relationen nicht in jedem Falle eine unausweichliche Folge einer Festschreibung der gegenwärtigen Personalstände.

So hat beispielsweise das Nachbarland Baden-Württemberg im Volksschulbereich ähnlich wie der Durchschnitt der (alten) Länder trotz einer höheren Schülerquote je Lehrer (nämlich 17,7 gegenüber 16,5 in Bayern) eine deutlich niedrigere Schülerzahl je Klasse (nämlich 20,9 gegenüber 22,8 in Bayern) erreicht. Würde in Bayern der Lehrereinsatz so gestaltet, daß von einer durchschnittlichen Klassenstärke wie in Baden-Württemberg ausgegangen werden könnte, so ergäbe sich auf der Basis einer so (für 1989) errechneten fiktiven Klassenzahl und der Schülerprognose für das Jahr 2000 eine durchschnittliche Klassenstärke von 25,0 Schülern je Klasse. Einen solchen Wert hatte der damalige Kultusminister Prof. Maier in seiner Haushaltsrede am 24. März 1983 ("Sparen mit Maß und Ziel", S. 8) als eine "noch vor zehn Jahren kaum vorstellbare, höchst günstige Relation" qualifiziert.

Spielräume beim Lehrereinsatz bestehen nach Ansicht des ORH auch beim Umfang der Anrechnungsstunden, insbesondere im Volksschul- und Gymnasialbereich. Dies gilt vor allem, aber nicht nur, für die Ausweitung der Anrechnungsmöglichkeiten zu Beginn der 80er Jahre aufgrund der sog. Celler Beschlüsse zur Lehrerarbeitszeit, die einem Stellenvolumen von 743 Lehrern (vgl. TNr. 28.7.2) oder - nach den bestehenden Schüler-Lehrer-Relationen - einem Schülerzuwachs von 11 700 Schülern entspricht. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß die in Bayern auch in den Schulbereich umgesetzte Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Dienst ab dem Schuljahr 1989/90 in den Haushaltsjahren 1989 bis 1992 in den hier

untersuchten Schularten insgesamt 1 100 zusätzliche Lehrerstellen bindet¹⁾, während in allen anderen Verwaltungsbereichen insgesamt nur 700 Stellen ausgebracht wurden, die Arbeitszeitverkürzung also weitgehend ohne personelle Verstärkung aufgefangen werden mußte. Im Zusammenhang mit dem zu erwartenden beträchtlichen Anstieg der Schülerzahlen im Gymnasialbereich ist unter finanziellen Gesichtspunkten auch die Frage zu sehen, ob die gegenwärtige Gestaltung der in Bayern besonders personalintensiven Kollegstufe beibehalten werden soll.

Der ORH gibt schließlich zu bedenken, daß in den nächsten Jahren auch in anderen Bereichen der staatlichen Aufgaben große Herausforderungen bestanden werden müssen. Dies gilt nach den Feststellungen des Staatsministers für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst in besonderem Maße für den Hochschulbereich, wo ein beispielloser Andrang dazu führt, daß die Lücke zwischen den Ausbauzielzahlen und dem Grad der tatsächlichen Belastung immer größer wird und die Hochschulen dem alarmierenden Zustrom kaum mehr gewachsen sind (vgl. Bulletin vom 19. März 1991, S. 11; Staatszeitung vom 19. April 1991, S. 5), zumal dort das Stellensoll des Hochschulgesamtplans von 1985 noch nicht erreicht ist (Beschlußempfehlung des Finanz- und Haushaltsausschusses des Bayer. Senats zum Entwurf des Epl. 15, Sen-Drucksache Nr. 85/91 vom 14. März 1991). Es mag überspitzt formuliert sein, die Diskrepanz zwischen schulischem und tertiärem Bildungsbereich mit den Schlagworten "Luxus-Schule" und "Armenhaus Universität" zu umschreiben; die Personalausstattungen in den beiden Sektoren haben sich nach den statistischen Befunden jedenfalls tendenziell in dieser Weise entwickelt.

Die Abwägung zwischen den einzelnen Aufgabenbereichen und die Bestimmung ihrer Prioritäten bleiben der Entscheidung von Staatsregierung und Haushaltsgesetzgeber vorbehalten; der vom ORH anhand der offiziellen Zahlen dargestellte hervorragende Ausbau der bayerischen Volksschulen, Realschulen und Gymnasien spricht freilich angesichts der finanziellen Tragweite dafür, in den nächsten Jahren im wesentlichen von einer zusätzlichen Ausweitung des Personalbestands dieser Schulen abzusehen und zur Bewältigung der - immerhin nur befristet - steigenden Schülerzahlen zumutbare Einschränkungen liebgewordener, aber im Ländervergleich nicht um jeden Preis erforderlicher schulischer und personeller Standards in Kauf zu nehmen.

1) Durch weitere Maßnahmen (z.B. Abbau der integrierten Lehrerreserve, Reduzierung der Stundentafel im Grundschulbereich) werden noch einmal umgerechnet 1 276 Lehrerplanstellen für die Arbeitszeitverkürzung freigesetzt.

28.13 Äußerung der Verwaltung

Das **Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst** hat zur Beurteilung der zurückliegenden Entwicklung des bayerischen allgemeinbildenden Schulwesens durch den ORH mitgeteilt, das vom ORH verwendete Zahlenmaterial sei als solches nicht in Zweifel zu ziehen. Grundsätzliche Einwendungen erhebt das Staatsministerium jedoch gegen die "Herstellung unsachgemäßer Bezüge zwischen den einzelnen Zahlen, die Weglassung von Fakten und die aus dem Datenmaterial gezogenen Schlußfolgerungen". Durch die Reduzierung des komplexen Bereiches "Schule" auf "haushaltswirtschaftliche Gesichtspunkte" blieben wesentliche Aspekte außer Betracht. Insofern lasse der Bericht des ORH wenig Verständnis und Wohlwollen für den Schulbereich und für die pädagogische Arbeit der Lehrer erkennen. Offenkundig lege der ORH die Prämisse zugrunde, daß die Unterrichtsversorgung der bayerischen Schulen zu Zeiten des höchsten Schüleraufkommens und des größten Lehrermangels im Grunde ausreichend gewesen sei, und schätze - trotz der damals bestehenden Überfüllung der Klassen und der Überlastung der Lehrer - jede Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation als ungerechtfertigt ein. Die inzwischen erreichten äußeren Verbesserungen der Schulverhältnisse entsprächen jedoch auch strukturellen Veränderungen der letzten 30 Jahre: Die Verwirklichung der Prinzipien eines schülerorientierten Unterrichts, die Ablösung des autoritären Erziehungsstils und Frontalunterrichts durch zeitgemäße Formen des Unterrichtens, arbeitsteilige Unterrichtsverfahren, induktive Methoden, offenerere Formen des Lernens und des Unterrichtsgesprächs, Aktivierung der Schüler selbsttätigkeit und Anbahnung von Selbständigkeit seien Ziele und Errungenschaften, die heute niemand mehr aufgeben wolle, auch wenn sie ihren Preis kosten. Auch die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse in den Familien und der Umwelt ließen eine Rückkehr zu den Großklassen der 60er und 70er Jahre nicht mehr zu.

Die vom ORH angeschnittene Frage, ob der Lehrereinsatz nicht wieder stärker auf die Erteilung von Unterricht konzentriert werden sollte, hält das Staatsministerium für wenig hilfreich, solange die für entbehrlich gehaltenen außerunterrichtlichen Tätigkeiten nicht explizit benannt würden.

Zur Personalkostenentwicklung verweist das Staatsministerium auf die Ausweitung des Volumens des Staatshaushalts insgesamt und rechtfertigt die seiner Ansicht nach bescheidene Besserstellung des Schulbereichs gegenüber anderen Bereichen mit dem Nachholbedarf im schulischen Bereich. Dem Vergleich mit der Personalkostenentwicklung im Hochschulbereich mißt das

Staatsministerium schon wegen der unterschiedlichen Ausgangslagen wenig Aussagekraft zu. Da die Höhe der Personalkosten von der notwendigen Betreuungrelation und der Besoldung des Lehrpersonals abhängt, überrascht das vom ORH aufgezeigte Ergebnis des Vergleichs nicht.

Zur Bewertung der gegenwärtigen Verhältnisse merkt das Staatsministerium an, daß die Lehrerversorgung Bayerns im Ländervergleich - außer generell hinter Berlin und Bremen - im Volksschulbereich hinter dem Saarland, bei den Realschulen hinter Hamburg und Schleswig-Holstein und bei den Gymnasien hinter Baden-Württemberg und Niedersachsen zurückbleibt. Die gegenüber Baden-Württemberg trotz der günstigeren Schüler-Lehrer-Relation höheren Klassenfrequenzen im Volksschulbereich seien nicht auf Mißmanagement, sondern auf die höhere Zahl von Unterrichtsstunden zurückzuführen, die an Bayerns Grundschulen je Klasse erteilt werden (nämlich 29,4 gegenüber 26,9 in Baden-Württemberg). Freilich ließe sich durch Kürzung des Unterrichtsangebots und Änderung der Stundentafel die Schülerhöchstzahl senken; dies könne aber nicht das Ziel bayerischer Schulpolitik sein. Auch wenn es keinen objektiven Maßstab für optimale Klassengrößen gebe, seien die Klagen über zu große Klassen aufgrund von Veränderungen der Schülerschaft, der Unterrichtsmethoden, Stofffülle und der Steigerung des Erwartungs- und Anspruchsniveaus nicht verstummt. Ebenso wenig könne man das erreichte niedrige Maß des Unterrichtsausfalls als "Luxus" verstehen. Ähnlich wie zur Einhaltung der aufgestellten Fahrpläne des öffentlichen Personennahverkehrs seien eben auch zur Erfüllung der vorgeschriebenen Stundentafeln Personalreserven erforderlich.

Zur künftigen Entwicklung befürchtet das Staatsministerium eine stetige Verschlechterung der Schüler-Lehrer-Relationen und der Verhältniszahl "Unterrichtsstunden je Schüler" als zwangsläufige Folge des ORH-Vorschlags, trotz stark steigender Schülerzahlen keine zusätzlichen Planstellen mehr zu schaffen. Aufgrund der Erfahrungen früherer Jahre könne anhand der zu erwartenden Entwicklung der Relation Unterrichtsstunden je Schüler abgeschätzt werden, mit welcher Verteilung der Klassengrößen und mit welchen Richtlinien für die Klassenbildung gerechnet werden müßte. Die Zahl der wöchentlich je Schüler erteilten Unterrichtsstunden würde nämlich bei unveränderter Lehrerzahl im Jahr des jeweils prognostizierten Schülermaximums an den Volksschulen (im Jahre 2001) auf 1,19, an den Realschulen (im Jahre 2005/2006) auf 1,17 und an den Gymnasien (im Jahre 2006) sogar auf 1,10 zurückfallen, was Klassenstärken wie in den Jahren

1979 (Volksschulen) und 1982 (Realschulen) oder sogar noch unter dem Stand von 1973 (Gymnasien) zur Folge hätte. Es werde dann also auch eine ganze Reihe von Klassen mit bis zu 42 Schülern geben müssen.

Mit dem Vorschlag, zwecks Lehrereinsparung die Kollegstufe abzuschaffen, überschreite der ORH eindeutig seine Kompetenz. Solche weitreichenden bildungspolitischen Entscheidungen oblägen ausschließlich dem Gesetzgeber.

Zu der vom ORH dargestellten Fortschreibung des Lehrerberarfs bis zum Jahr 2015 stellt das Staatsministerium fest, daß nach der Jahrtausendwende von einem vermehrten Ausscheiden von Lehrern aus Altersgründen auszugehen sei, so daß die Schaffung zusätzlicher Stellen aufgrund des starken Schüleranstiegs keineswegs zu einem Personalüberhang führen müsse.

Zusammenfassend äußert das Staatsministerium durchaus Verständnis dafür, daß die schwierige Lage des Staatshaushalts nicht die Erfüllung sämtlicher Wünsche zuläßt. Wiederholt sei in der Öffentlichkeit dargelegt worden, daß der Schülerzuwachs künftig leider zu größeren Klassen führen werde und keinesfalls durch die Bereitstellung neuer Planstellen voll aufzufangen sei. Entschieden tritt das Staatsministerium aber einer Auffassung entgegen, man könne die Verhältnisse der Jahre 1980, 1970 oder 1960 wieder herstellen oder in Kauf nehmen. Die zu erwartenden Verschlechterungen, insbesondere die erhebliche Zunahme großer Klassen, wären ein bedenklicher Rückschritt. Ziel der Schulpolitik müsse daher sein, Verschlechterungen, die sich aus der Gesamtentwicklung des Staatshaushalts ergeben, so gering wie möglich zu halten. Ohne Bereitstellung zusätzlicher Planstellen werde aber das hohe Niveau des bayerischen Bildungswesens nicht zu halten sein.

Das **Staatsministerium der Finanzen** hat mitgeteilt, es teile in Anbetracht der finanzpolitischen Perspektiven die Auffassung des ORH, daß trotz der ansteigenden Schülerzahlen im wesentlichen von einer Aufstockung der Lehrerstellen abgesehen werden müsse. Da der Anstieg der Schülerzahlen nicht alle Schularten in gleichem Umfang und auch nicht zur gleichen Zeit treffe, könnten Engpässe auch durch Stellenumschichtungen zwischen den einzelnen Schularten (z.B. von den Volks- und Realschulen an die Gymnasien) bewältigt werden. Ferner könnte der Einsatz von Lehramtsanwärtern und Studienreferendaren verstärkt werden, die in die Lehrerbearbeitungsstatistik nur mit Bruchteilen eingerechnet seien.

Dem Staatsministerium der Finanzen liege es zwar fern, die erreichte optimale Schüler-Lehrer-Relation an den allgemeinbildenden Schulen in Bayern ohne Not zu verschlechtern; es komme aber nicht umhin, die Forderungen, die auf den Staat zukommen, abzuwägen und für die notwendige politische Festlegung der Prioritäten Beurteilungsgrundlagen zu erarbeiten. Dabei sei besonders die zur Aufrechterhaltung der politischen Handlungsfähigkeit notwendige Senkung des überdurchschnittlich hohen Personalkostenanteils (1992: 43 v.H.) am Staatshaushalt hervorzuheben. Die unausweichlich steigenden Versorgungsausgaben aus den Planstellenmehrungen der letzten Jahrzehnte, zumal im Schulbereich, machten diese Aufgabe allein schon schwierig genug. Hinzu kämen personelle Mehrbelastungen aus dem Bereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst zum erforderlichen Ausbau der Universitäten und zur Schaffung neuer Fachhochschulstudienplätze. Weitere hohe Kosten kämen auf den Staatshaushalt z.B. aus dem Klinikbauprogramm, den Bemühungen um die Erhaltung einer lebenswerten Umwelt und dem Finanzbedarf im geeinten Deutschland zu. Den Kosten der deutschen Einheit könne und wolle sich der Freistaat Bayern nicht entziehen: In den Jahren 1991 bis 1994 werde Bayern mit 6,5 Mrd DM, ab 1995 jährlich mit mindestens 1 Mrd DM belastet (Fonds Deutsche Einheit; Neuregelung des Länderfinanzausgleichs), wobei den bayerischen Solidarbeiträgen aus dem eigenen Haushalt anders als beim Bund keine zusätzlichen Steuer- und Verwaltungseinnahmen gegenüberstünden.

Die absehbare finanzielle Entwicklung lasse kaum Spielraum, für die steigenden Schülerzahlen Personalmehrungen in wesentlichem Umfang vorzusehen. Es werde umso mehr darauf ankommen, die ausreichend vorhandenen Lehrerkapazitäten wieder stärker auf den Kernbereich der Lehreraufgaben (Unterricht) zu konzentrieren.

28.14 Abschließende Würdigung durch den ORH

Der ORH stimmt mit dem Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst und dem Staatsministerium der Finanzen überein, daß eine Verschlechterung des Niveaus des bayerischen Schulwesens und eine Rückkehr zu Unzulänglichkeiten vergangener Jahrzehnte weder das Ziel bayerischer Schul- und Finanzpolitik noch der Finanzkontrolle sein kann. Ebenso wenig darf aber einfach unterstellt werden, daß von den bisher vor allem für den Schulbereich so hervorragend nutzbar gemachten guten finanziellen Rahmenbedingungen fortlaufend bis ins nächste Jahrtausend ausgegangen werden könnte. Die lineare Fortschreibung heutiger Standards im

bayerischen Schulwesen auf anwachsende Schülerzahlen und die daraus resultierenden Personalforderungen würden Gefahren für eine solide Finanzpolitik in sich bergen. Daß eine "Gesellschaft mit unbeschränkter Nichthaftung für finanzielle Folgewirkungen" auch für die Schulpolitik kein Modell sein kann, hat der Staatsminister für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst in seiner Rede zum Haushalt 1991/1992 am 24. April 1991 warnend betont. Die Aufgabe, schulpolitische Ziele und finanzpolitische Realitäten in Einklang zu halten, wird durch das in der Äußerung des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst erwähnte gesteigerte "Erwartungs- und Anspruchsniveau" freilich nicht gerade erleichtert.

Naturgemäß betrachtet das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst das komplexe Schulwesen Bayerns in erster Linie unter pädagogischen Aspekten. Das in seiner Äußerung angemahnte Wohlwollen gegenüber der - vom ORH nicht bestrittenen - pädagogischen Arbeit der Lehrer kann aber haushaltswirtschaftliche Gesichtspunkte nicht ersetzen, deren Gewicht in den nächsten Jahren zwangsläufig zunehmen wird. Die Darstellung dieser Gesichtspunkte gehört zu den Aufgaben des ORH; Aufgabe der Fachverwaltung bleibt es, vertretbare schulpolitische Konsequenzen daraus zu ziehen. Zu bedauern ist freilich, daß die bisherige Äußerung des Staatsministeriums nur auf die Faktoren "größere Klassen" und/oder "Personalmehrung" abstellt und somit die Diskussion auf Scylla und Charibdis verengt.

Der Freistaat Bayern finanziert einen hohen Personalstand im allgemeinbildenden Schulwesen und nimmt damit unter den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland einen Spitzenplatz ein. Nicht alle auf diesem Humus gewachsenen Besonderheiten der Schulorganisation und des Lehrereinsatzes können als pädagogische Tabus Unantastbarkeit beanspruchen. Der Vergleich mit anderen Ländern auf der Basis des Zahlenwerks der Kultusministerkonferenz (KMK) zeigt nämlich, daß auf einer Reihe von Feldern ein effektiverer Einsatz der vorgehaltenen Personalkapazität vorstellbar ist, ohne daß bewährte Ziele bayerischer Schulpolitik über Bord geworfen werden müßten.

Der ORH hat als Beispiel auf den Grundschulbereich im Nachbarland Baden-Württemberg hingewiesen. Dem Einwand des Staatsministeriums, daß dort weniger Unterrichtsstunden je Klasse erteilt würden, können die vollständigen Vergleichszahlen für das Jahr 1989 aus der KMK-Statistik entgegengehalten werden:

Zahlenübersicht 14

	Baden-Württemberg	Bayern
Schüler	388 991	452 484
Lehrer	18 948	24 226
Schüler je Lehrer	20,5	18,7
Klassen	18 050	19 551
Schüler je Klasse	21,6	23,1
erteilte Unterrichtsstunden	485 505	574 470
Unterrichtsstunden/Klasse	26,9	29,4
Unterrichtsstunden/Schüler	1,25	1,27
Unterrichtsstunden/Lehrer	25,62	23,71

Daraus wird deutlich, daß die Unterrichtsversorgung je Schüler nur um zwei Hundertstel Stunden differiert und daß in Baden-Württemberg die Lehrer an Grundschulen im Schnitt fast zwei Wochenstunden mehr Unterricht erteilen als in Bayern. Die weit bessere bayerische Schüler-Lehrer-Relation bedeutet einen um mehr als 2 000 Lehrer höheren Personalstand. Angesichts dieser Größenordnung bleibt die Frage (Art. 90 Nr. 4 BayHO), weshalb der durchschnittliche Unterrichtseinsatz der Lehrer nicht wenigstens das in Baden-Württemberg gegebene Maß erreicht. Das Staatsministerium hat sich hierzu nicht geäußert.

Auch bei der gymnasialen Oberstufe (Kollegstufe) ergibt der Vergleich mit Baden-Württemberg anhand der KMK-Statistik (1989), daß sie in Bayern personalintensiv gestaltet ist:

Zahlenübersicht 15

	Baden-Württemberg	Bayern
Schüler	71 949	76 804
Lehrer	7 023	7 850
Schüler je Lehrer	10,2	9,8
erteilte Unterrichtsstunden	148 893	148 295
Unterrichtsstunden/Schüler	2,07	1,93
Unterrichtsstunden/Lehrer	21,2	18,9

Es fällt auf, daß in Bayern trotz der um fast 830 Lehrer höheren Lehrerzahl weniger Unterrichtsstunden je Schüler und sogar absolut weniger Unterrichtsstunden insgesamt erteilt werden. Im Gegensatz zur Äußerung des

Staatsministeriums betrachtet es der ORH als seine legitime Aufgabe, auf diesen vergleichsweise hohen Personalaufwand für die bayerische Kollegstufe aufmerksam zu machen, die auch nach den Worten des Staatsministers für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst (Haushaltsrede am 24. April 1991) eine "nicht immer effiziente Organisationsform" darstellt.

Die Beispiele machen zugleich deutlich, daß die Schüler-Lehrer-Relation, auf die der ORH in seiner Darstellung der Personalausstattung der bayerischen Schulen mit Lehrern und der damit verbundenen Personalausgaben Bezug genommen hat, den personellen Versorgungsgrad zutreffend zum Ausdruck bringt. Bei der vom Staatsministerium vorgeschlagenen Relation "erteilte Unterrichtsstunden je Schüler" steht dagegen "der pädagogische Aspekt im Vordergrund" (vgl. Dokumentation Nr. 114 der KMK 1991, S. VIII); sie wird vom tatsächlichen Unterrichtseinsatz der Lehrer bestimmt und bleibt also niedrig, wenn nur ein vergleichsweise niedriger Teil der Unterrichtspflichtzeit der vorhandenen Lehrer tatsächlich für den Unterricht zur Verfügung steht (Anrechnungsstunden, Ermäßigungen, Freistellungen). Der ORH hält es für haushaltswirtschaftlich nicht vertretbar, eine vergleichsweise niedrige Unterrichtsstundenleistung zur Grundlage von Personalmehrungen zu machen.

In der Vergangenheit ist unter dem Stichwort "Harmonisierung der Lehrerarbeitszeit" eine Reihe von Tatbeständen eingeführt worden, die zu einer Reduzierung der Unterrichtspflicht geführt haben; sie können aber nach Art und Umfang nicht allgemein als zwingend gelten. Die Lehrerarbeitszeit ist inzwischen an die allgemein verkürzte Arbeitszeit im öffentlichen Dienst angepaßt worden. Der durch die Verkürzung der Unterrichtspflichtzeit entstandene Stellenmehrbedarf ist in den Haushalten 1989/1990 und 1991/1992 durch zusätzliche Planstellen und andere Maßnahmen (z.B. Kürzung der Stundentafel) ausgeglichen worden. Der ORH hält daran fest, daß die aufgrund der "Celler Beschlüsse" gewährten Anrechnungsstunden im Umfang von 743 Stellen (vgl. TNr. 28.7.2) wieder zur Disposition gestellt werden sollten. Es erscheint im Übrigen besonders unwirtschaftlich, wenn durch Anrechnungsstunden die Arbeitszeit eines in BesGr. A 13/14 eingestuften Volksschulrektors zum Ausgleich einer vom Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst unterstellten Unterversorgung von Volksschulen mit Verwaltungskräften der VergGr. VIII/VII BAT verkürzt wird.

Das für die bayerischen Lehrer in beachtlicher Größenordnung bestehende vielfältige Netz von Ermäßigungen (aus Altersgründen), Anrechnungen (für außerunterrichtliche Aufgaben) und Freistellungen (z.B. für Fortbildung) mindert die Erteilung von Unterrichtsstunden. Zum Teil sind solche Tatbestände ausdrücklich zur Entlastung im Sinne einer Arbeitszeitverkürzung eingeführt worden, wie z.B. der "Stundenpool" für Hauptschulen im Umfang von 120 Lehrerstellen, der u.a. auch für die "Mitwirkung bei der Gestaltung der Schule als Lebensraum der Schüler (z.B. Betreuung des Schulgartens)" in Anspruch genommen werden kann. Überwiegend hängen Anrechnungen mit außerunterrichtlichen Aufgaben zusammen, die in unterschiedlichem Maße mit Unterricht, Schulverwaltung oder sonstigen schulischen Belangen in Verbindung stehen. Es kann daher nicht darum gehen, daß der ORH einzelne solcher außerunterrichtlichen Tätigkeiten "explizit für entbehrlich" erklärt, wie das Staatsministerium meint, sondern darum, daß ihr Ausmaß insgesamt im Ländervergleich und an der verbleibenden Unterrichtstätigkeit gemessen wird und die sich daraus ergebenden Folgerungen in das bayerische Schulsystem integriert werden. Es liegt auf der Hand, daß sich insoweit auch Maßnahmen zur beabsichtigten Umformung der Kollegstufe oder ggf. - bei erfolgreichem Abschluß der im Freistaat Sachsen erprobten - Verkürzung der gymnasialen Schulzeit auswirken müssen. In einzelnen Ländern werden angesichts der Haushaltslage und des Ansteigens der Schülerzahlen bereits Altersermäßigungen oder Anrechnungen, ja sogar die gegenwärtige Unterrichtspflichtzeit in Frage gestellt. Demgegenüber kann daran erinnert werden, daß in Bayern z.B. das Anrechnungsstundenkontingent für "schulgebundene Funktionen" an Gymnasien erst im Schuljahr 1987/88 im Umfang von 72 Lehrerstellen erweitert worden ist; die derzeit insgesamt für schulgebundene Funktionen ausgewiesenen 8 964 Anrechnungsstunden entsprechen rd. 400 Lehrerstellen.

Aufgrund der aufgezeigten Tatsachen, daß

- Bayern bei der Versorgung der allgemeinbildenden Schulen mit Lehrern seit Jahren einen Spitzenplatz unter den Flächenstaaten der (alten) Länder einnimmt,
- diese personelle Kapazität teilweise zu einem vergleichsweise hohen Anteil nicht zur Erteilung von Unterricht eingesetzt ist,
- der Lehrerbestand ungeachtet des Schülerschwundes annähernd auf dem Zahlenniveau der Jahre höchster Schülerzahlen gehalten wurde und

- der prognostizierte Wiederanstieg der Schülerzahlen an Volksschulen bis zum Jahr 2001, an Realschulen und Gymnasien bis 2005/2006 befristet sein wird,
- andererseits die Fortführung der bestehenden günstigen schulischen Verhältnisse zusätzliche Personalstellen und für den Staat kaum mehr vertretbare finanzielle Dauerlasten (Besoldung, Beihilfe, Versorgung) bedingen würde,

hält es der ORH **zusammenfassend** für geboten, aber auch möglich, in den hier untersuchten allgemeinbildenden Schularten jedenfalls bis zur Jahrtausendwende trotz einem erwarteten Anstieg der Schülerzahlen insgesamt im wesentlichen ohne zusätzliche Aufstockung der Lehrerstellen auszukommen. Der ORH schließt sich der Feststellung des Staatsministers für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst (Haushaltsrede am 24. April 1991) an, daß die gegenwärtigen, ausgesprochen günstigen Verhältnisse schon wegen der - je nach Schulart - ab den Jahren 2002 bis 2006 wieder rückläufigen Schülerzahlen keinesfalls zum Maßstab für Planstellenforderungen genommen werden können. Die vom Staatsministerium der Finanzen empfohlene Stellenumschichtung insbesondere vom Volksschulbereich zu den Gymnasien sollte spätestens ab der Jahrtausendwende ins Auge gefaßt werden. Der ORH hält es aber auch für vordringlich, durch geeignete strukturelle Maßnahmen Spielraum zum Ausgleich der im Ländervergleich festzustellenden Defizite beim Unterrichtseinsatz der Lehrer zu schaffen, wenn das vom Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst beschworene Menetekel der "Großklassen der 60er und 70er Jahre" nicht gegenüber den Notwendigkeiten einer weiterhin soliden Finanzpolitik durchschlagen soll.

EINZELPLAN 06

(Staatsministerium der Finanzen)

29 Nutzungsentgelte für Anlagen an staatlichen Seen

(Kap. 06 16 Tit. 124 01)

Die von der Bayer. Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen erhobenen Entgelte für Seenutzungen liegen deutlich unter dem von der Bayerischen Haushaltsordnung vorgeschriebenen vollen Wert und sollten angehoben werden. Mehreinnahmen von mehreren Millionen DM im Jahr wären möglich.

29.1 Der Freistaat Bayern ist Eigentümer mehrerer Seen, die in unterschiedlichem Umfang der Nutzung durch die Bevölkerung - insbesondere zur Freizeitgestaltung - zur Verfügung stehen. 21 der staatlichen Seen werden von der Bayer. Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen betreut.

Das Befahren dieser Seen mit Wasserfahrzeugen ohne Motor ist unentgeltlich. See-Einbauten sind jedoch entgeltspflichtig; hierzu werden privatrechtliche Verträge abgeschlossen.

Die mit Abstand häufigste Nutzungsform stellen die Bootsliegeplätze dar. Dabei wird nach Liegeplätzen an Bojen, übrigen Wasserliegeplätzen (z.B. in Häfen, an Stegen) und Landliegeplätzen unterschieden. Eine weitere Unterscheidung wird nach den Nutzungsberechtigten getroffen. Die Gesamtliegeplatzkapazität einschließlich der Liegeplätze auf Privatgrund beträgt derzeit ca. 19 500 Plätze. Davon verfügt die Schlösserverwaltung (einschl. Landliegeplätze) über ca. 10 700. Von den Wasserliegeplätzen waren zum Stichtag 1. Januar 1990 insgesamt 8 988 vermietet; und zwar 3 052 Bojen (2 137 an Private oder Vereine, 915 an Gewerbetreibende) und 5 936 Liegeplätze an Stegen oder in Häfen.

Den gewerblichen Mietern (Fischereibetriebe, Bootsverleiher) und den Vereinen ist die Weitervermietung der Liegeplätze erlaubt. Den privaten Mietern ist eine Weitervermietung verboten.

29.2 Gemäß Art. 63 Abs. 3 und 5 BayHO darf die Nutzung von Vermögensgegenständen des Staates nur zum vollen Wert überlassen werden. Vergünstigungen für bestimmte Gruppen von Nutzern müssen durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk abgedeckt werden (Art. 63 Abs. 3 Satz 2 BayHO). Üblicherweise wird der volle Wert im freien Spiel von Angebot und Nachfrage ermittelt. Grundsätzlich wären Ausschreibung oder Versteigerung der geeignetste Weg zur Ermittlung des Wertes eines Wirtschaftsgutes. Dieses Verfahren ist hier schwer anwendbar, da die Zahl der freiwerdenden Liegeplätze gering ist und das Ergebnis von Ausschreibungen sehr stark von Zufällen und örtlichen Besonderheiten, z.B. dem Erfordernis des Zuganges zum Liegeplatz des Bootes, beeinflußt würde.

Die Entgelte sind demgegenüber in einer umfangreichen Entgeltstabelle festgelegt. Diese wurden - ausgehend von einem niedrigen Ausgangswert - zuletzt zum 1. Januar 1980 und 1. Januar 1984 jeweils um 20 bis 25 % erhöht. Seither wurde keine Erhöhung mehr vorgenommen.

Zur Zeit sind jährlich an den Staat zu entrichten für:

- Stegliegeplätze für Private 50,-- DM,
- Stegliegeplätze für Gewerbliche 62,50 DM,
- Bojen (privat und gewerblich) 100,-- DM.

Die Nachfrage nach Wasserliegeplätzen übersteigt bei weitem das Angebot. Zum 1. Januar 1991 waren 1 982 Interessenten vorgemerkt. Seit 1984 werden Verträge für Selbstnutzer nur noch befristet auf sieben Jahre abgeschlossen. Nach Vertragsablauf erhält derjenige einen Gestattungsvertrag, der am längsten vorgemerkt ist und einen Zugang zum Liegeplatz nachweisen kann.

29.3 Die das Angebot übersteigende Nachfrage hat im Bereich der Weitervermietung zu wesentlich höheren Preisen geführt. Zwar dürfen gewerbliche Vermieter vertraglich nur bis zum Vierfachen des staatlichen Entgelts verlangen, jedoch wird dies häufig auf dem Wege über relativ hohe Preise für Nebenleistungen, die vom Untermieter zusätzlich gefordert werden, umgangen.

Eine Erhebung der Staatl. Seenverwaltungen über die von den Seennutzern für weitervermietete Liegeplätze verlangten Preise ergab, daß für Bojen zwischen 300 DM und 1 000 DM, für Steg-/Hafenliegeplätze zwischen 350 DM und 1 800 DM verlangt werden. Extremwerte wurden hierbei nicht berücksichtigt.

Dem ORH sind aus dem Bereich privater bzw. kommunaler Vermieter weit über diesen Rahmen hinausreichende Entgelte bekannt geworden.

Im Nachbarland Österreich wurden von der Bundesforstverwaltung zum 1. Januar 1991 die Entgelte für Bootsliegeplätze von umgerechnet 200 DM auf 400 DM/Jahr erhöht.

29.4 Der ORH ist der Auffassung, daß die von der Schlösserverwaltung gegenwärtig erhobenen Nutzungsentgelte deutlich unter dem vollen Wert im Sinne des Haushaltsrechts liegen. Das Staatsministerium wurde deshalb zuletzt im Mai 1990 aufgefordert, zum 1. Januar 1991 eine wertentsprechende Erhöhung vorzunehmen.

Im Januar 1991 hat das Staatsministerium den Entwurf einer neuen Entgeltstabelle übermittelt, die ab 1. Januar 1992 gelten soll. Dabei ist eine Anhebung der Entgelte für Wasserliegeplätze auf einheitlich 600 DM jährlich und bei den anderen Seennutzungen eine Erhöhung auf das Drei- bis Fünffache vorgesehen. Allerdings wurde aufgrund von Protesten verschiedener Interessengruppen der Vollzug dieses Entwurfs ausgesetzt und das Inkrafttreten auf unbestimmte Zeit verschoben.

Die nach Bekanntwerden der neuen Entgeltstabelle in den Kreisen der Betroffenen entstandene Empörung über die "exorbitanten Steigerungsraten" ist angesichts der bisher gezahlten, völlig unzureichenden Entgelte nicht gerechtfertigt. Die Beschwerdeführer lassen bei ihrer Argumentation außer acht, daß die letzte Erhöhung sehr lange zurückliegt und seit jeher die Entgelte erheblich unter dem tatsächlichen Wert liegen.

Legt man die vom Staatsministerium beabsichtigte Entgeltserhöhung zugrunde, ist allein aus dem Bereich der Bootsliegeplätze (ohne sonstige Seennutzungen) eine Mehreinnahme von jährlich mindestens 4,5 Mio DM zu erwarten. Die eindeutigen Bestimmungen der BayHO verlangen eine wertentsprechende Anpassung der Nutzungsentgelte.

30 **Bayer. Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung**
(Kap. 06 20)

Mit Wirkung vom 1. April 1990 wurden auf Vorschlag des ORH wegen des Aufgabenrückgangs das Landesentschädigungsamt und die Staatsschuldenverwaltung zu einer Behörde zusammengefaßt. 47 Stellen einschließlich eines Präsidentenamtes in BesGr. B 4 konnten eingespart oder umgesetzt werden. Außerdem wurden Diensträume für eine anderweitige Nutzung freigemacht.

Die **Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung** ist als neues Amt aus der Zusammenfassung des Landesentschädigungsamtes (bisher Kap. 06 19) und der Staatsschuldenverwaltung (bisher Kap. 06 17) entstanden.

Der ORH hatte in den vergangenen Jahren das **Landesentschädigungsamt** wiederholt geprüft und dabei jeweils auf eine Anpassung der Organisation und Personalstärke an den rückläufigen Aufgabenumfang hingewirkt (s. ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1975 TNr. 51 und ORH-Bericht 1984 TNr. 25). Der Personalbestand hatte sich im Zeitraum der genannten Prüfungen von 252 auf 128 Bedienstete verringert. Bei einer weiteren Prüfung im Jahre 1987 wurde für den Zeitpunkt Ende 1989 ein Personalbedarf von rd. 70 Bediensteten errechnet.

Bei der **Staatsschuldenverwaltung** wurden ab 1982 im Einvernehmen mit dem ORH die Verwaltung der Darlehen und die Kassengeschäfte schrittweise auf automatisierte Datenverarbeitungsverfahren umgestellt. Die Rationalisierung im Arbeitsablauf ermöglichte eine Verminderung des Personalstandes von 100 auf etwa 60 Bedienstete. Eine anschließende Prüfung ergab, daß ein weiterer Personalabbau auf einen Personalbestand von weniger als 50 Bediensteten in absehbarer Zeit zu erwarten war, wenn der Dienststelle nicht neue Aufgaben übertragen würden.

Der ORH kam aufgrund dieser Prüfungsergebnisse zu der Auffassung, daß eine Aufrechterhaltung beider Ämter als selbständige Behörden wirtschaftlich nicht mehr vertreten werden konnte, und schlug daher eine Fusionierung vor, mit der weitere Einsparungen im Bereich der allgemeinen Verwaltung und der Amtskasse zu erreichen gewesen wären. Mit Verordnung der Staatsregierung wurden die beiden Ämter zum 1. April 1990 zusammengelegt.

Vor der Zusammenfassung der beiden Dienststellen zu einer Behörde stellte sich die Stellenausstattung im Haushaltsplan für 1990 wie folgt dar:

Staatsschuldenverwaltung	60 Bedienstete
Landesentschädigungsamt	<u>111 Bedienstete</u>
zusammen	171 Bedienstete

Der Stellenplan im Doppelhaushalt 1991/1992 sieht nach der Fusionierung ein Personalsoll von 124 Stellen vor und weist damit 47 Stellen weniger aus.

Davon wurden allerdings nur elf Stellen - darunter ein Präsidentenamt in BesGr. B 4 - ersatzlos eingezogen; 36 Stellen wurden auf andere Kapitel und Einzelpläne übertragen.

In den bisher von der Staatsschuldenverwaltung belegten Diensträumen wurde das Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten untergebracht.

EINZELPLAN 07

(Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

31 **Zuwendungen nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm** (Kap. 07 03 Tit. 892 63)

Die Prüfung eines nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm geförderten Vorhabens ergab, daß eine Förderung wegen der negativen technischen Begutachtung und wegen der aussichtslosen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht hätte erfolgen dürfen. Unter Einbeziehung des nichtgetilgten Teils einer früher gewährten Innovationsförderung sind 863 354 DM verloren.

Das Staatsministerium hat am 25. April 1988 einem Unternehmen einen Zuschuß nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm in Höhe von 692 100 DM gewährt. Es handelte sich um die Weiterentwicklung eines Software-Programms, das einen natürlich-sprachlichen Dialog ermöglichen sollte. Das Projekt war bereits 1984 aus dem Bayer. Innovationsförderungsprogramm mit einem zinsverbilligten Darlehen von 300 400 DM gefördert worden.

31.1 **Technische Beurteilung**

Der Förderung des Projekts durch das Staatsministerium lag ein Gutachten zugrunde, wonach ausgeführt wird, daß aufgrund der Antragsunterlagen und den der Erläuterung dienenden Gesprächen schwer zu beurteilen sei, ob der Arbeits- und Kostenplan sachgerecht und auf das Notwendige beschränkt ist. Im einzelnen wird darauf hingewiesen, daß

- die Übersichtsangaben zum Arbeitsplan in weitgehend unpräzisen Formulierungen beschreiben, welche Ziele bei der Weiterentwicklung des Projekts erreicht werden könnten;
- die Darstellung der vielen einzelnen Arbeitspakete ohne Zusammenhang eine Abschätzung der Angemessenheit des angesetzten Zeitbedarfs nahezu unmöglich macht;
- es wegen fehlender Spezifikation des augenblicklichen und angestrebten Systemstands nicht möglich ist, einen Eindruck zu gewinnen, wieviel Entwicklungsarbeit noch benötigt wird;

- nicht abzusehen ist, wie weit das technische Konzept des Projekts trägt. Außerdem könne die Antragstellerin mit der vorhandenen personellen Ausstattung die zu lösenden Probleme nicht bewältigen.

Diesen im Gutachten geäußerten Bedenken standen lediglich die positiven Äußerungen eines Sachbearbeiters des Bundespostministeriums zur beschränkten Verwertung des Systems im Postdienst in ganz allgemeiner Form und entsprechende Erklärungen der Vertreter eines Geräteherstellers gegenüber. Sie waren nicht geeignet, die grundlegenden und schwerwiegenden Bedenken des Gutachtens auszuräumen. Die Realisierbarkeit des Projekts war damit aus technischer und fachlicher Sicht so unsicher, daß der hohe Einsatz staatlicher Mittel schon deshalb nicht zu rechtfertigen war.

31.2 Betriebswirtschaftliche Beurteilung

Darüber hinaus bestanden aber auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht erhebliche Bedenken gegen eine Förderung. Bereits bei einem ersten Förderantrag vom 18. November 1985 lag sowohl nach eigener Kenntnis des Staatsministeriums als auch der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) eine Überschuldung vor.

Am 2. September 1987 erneuerte die Zuwendungsempfängerin in unmittelbarem Zusammenhang mit einer akuten Konkursgefahr ihren Förderantrag, wobei die Gesamtkosten für das Vorhaben von 3 733 000 DM auf 2 579 831 DM vermindert waren. Anstelle eines Darlehens von 2 028 000 DM wurde nunmehr ein Zuschuß von 782 142 DM beantragt. Dazu fand am 7. September 1987 im Staatsministerium eine Besprechung statt, nach deren Ergebnis die Konkursgefahr vorläufig auf andere Weise abgewendet werden konnte.

Mit Schreiben vom 8. September 1987 hat das Staatsministerium gegenüber der Antragstellerin abermals erhebliche Bedenken hinsichtlich der Finanzierbarkeit und der wirtschaftlichen Erfolgsaussichten geäußert.

Am 22. Dezember 1987 gab die LfA eine betriebswirtschaftliche Stellungnahme zum Zuschußantrag ab. Sie führte darin aus, die Durchfinanzierung des Projekts sei nur dann gesichert, wenn für 1988 Erlöse von 1,7 Mio DM und ein zumindest ausgeglichenes Ergebnis erreicht würden. Ob der hierzu erforderliche Absatz von acht Einheiten (zuzüglich Zusatzleistungen), der für den Fortbestand des Unternehmens von existentieller Bedeutung sei, erreicht werden könne, wurde offen gelassen.

Die bei Entscheidung des Förderantrags vorliegende Bilanz 1986 wies bei einer Bilanzsumme von 1 896 306 DM einen Bilanzverlust von 1 792 774 DM aus. Das Unternehmen war faktisch von vornherein wegen Überschuldung und mangelnder Liquidität konkursreif. Die Überschuldung wurde zwar durch die Übernahme eines Teils der Schulden durch den Gesellschafter-Geschäftsführer beseitigt, für das Förderprojekt standen dadurch aber keine neuen Mittel zur Verfügung.

Obwohl zum einen die LfA in ihrer o.a. Stellungnahme nur mit Hilfe wenig realistischer Annahmen noch zu einer Vertretbarkeit der Förderung kam und zum anderen die von der Firma selbst eingeräumten Finanzierungsprobleme und Verzögerungen die Realisierbarkeit und wirtschaftliche Verwertung in weite Ferne rückten, beurteilte das Staatsministerium die betriebswirtschaftliche Situation positiv und bewilligte am 25. April 1988 die Zuwendung in Höhe von 692 100 DM. Bis 2. August 1988 wurden davon 623 034 DM ausbezahlt.

Dabei erwartete das Staatsministerium, daß der Umsatz von 1986 bis 1990 von praktisch 0 DM auf 11,0 Mio DM anwachsen und der Verlust von 558 492 DM in einen Gewinn von 1,9 Mio DM umschlagen würde. Dies bei zunächst fünf Mitarbeitern und der völlig offenen Frage, woher und wie entsprechend qualifiziertes Personal gewonnen werden solle. Diese äußerst optimistische Beurteilung war durch nichts gerechtfertigt.

Im Januar 1990 ist über das Vermögen der Firma bzw. des Nachfolgeunternehmens das Konkursverfahren eröffnet worden. Insgesamt (d.h. unter Einbeziehung des nichtgetilgten Teils der Innovationsförderung von 240 320 DM) gingen 863 354 DM öffentliche Mittel verloren.

Der Zuschuß hätte sowohl wegen der negativen technischen Begutachtung, als auch wegen der aussichtslosen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht bewilligt werden dürfen.

Das Staatsministerium hat vorgebracht, daß es sich bei dem Vorhaben von Anfang an um einen Modellversuch gehandelt habe, bei dem trotz aller Schwierigkeiten das Softwareprogramm bis zur Prototyp-Variante entwickelt wurde. Die Markteinführung sei trotz eines technischen Vorsprungs bei der BTX-Anwendung und damit verbundener Chancen im wesentlichen an außerbetrieblichen Umständen finanzieller Art gescheitert. Schließlich könnten sonst gültige Kriterien tragfähiger wirtschaftlicher Verhältnisse für technologieorientierte Unternehmensgründer keine absolute Geltung beanspruchen.

Der ORH ist der Auffassung, daß im Hinblick auf die ungünstige technische Beurteilung und wegen der aussichtslosen wirtschaftlichen Verhältnisse des Unternehmens keine Förderung hätte gewährt werden dürfen. Auch bei risikoreichen innovatorischen Vorhaben ist ein Mindestmaß an wirtschaftlichen Erfolgsaussichten unverzichtbar.

32 Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen an Gemeinden für Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und der bayerischen regionalen Wirtschaftsförderungsprogramme sowie des Fremdenverkehrs

(Kap. 07 04 TG 71, 72 und 78)

Die Erschließung von Industriegelände und die Errichtung von Fremdenverkehrseinrichtungen werden mit erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert. Bei der Prüfung solcher Maßnahmen stellten die Staatl. Rechnungsprüfungsämter fest, daß durch fehlerhafte Abrechnungen Fördermittel ungerechtfertigt in Anspruch genommen wurden. Die bei 39 beanstandeten Maßnahmen bestandskräftigen Rückforderungen beliefen sich auf 2,75 Mio DM.

Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und die bayerischen regionalen Förderungsprogramme einschließlich der Fremdenverkehrsförderung verfolgen das Ziel, im ehemaligen Zonenrandgebiet, in sonstigen wirtschaftsschwachen Regionen sowie Fremdenverkehrsgebieten die finanziellen Voraussetzungen zur Erschließung von Industriegelände und die Errichtung von Fremdenverkehrseinrichtungen durch öffentliche Träger, insbesondere Gemeinden, zu schaffen. Im Ergebnis dienen diese Maßnahmen der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft einschließlich des Fremdenverkehrs. Sie sollen die Bereitschaft von ansiedlungswilligen Unternehmen zur Errichtung von Produktionsstätten auf erschlossenen Gewerbeflächen oder deren Erweiterung fördern und mit dazu beitragen, gewerbliche Arbeitsplätze zu schaffen oder zu sichern und die Wirtschaftskraft in der betreffenden Region zu stärken.

Von 678 in den Jahren 1984 bis 1989 geförderten Maßnahmen prüften die Staatl. Rechnungsprüfungsämter 124 Zuwendungen. In 39 Fällen mit zuwendungsfähigen Kosten von rd. 55,7 Mio DM ergaben sich Beanstandungen, die zu einer Rückforderung von 2 754 610 DM führten. Davon entfallen 1 766 033 DM

auf Zuschüsse, 531 233 DM auf Darlehen und 457 344 DM auf Zinsen. Teilweise wurden

- die öffentlichen Mittel nicht bestimmungsgemäß verwendet,
- die geförderten Fremdenverkehrseinrichtungen zweckwidrig genutzt,
- nichtzuwendungsfähige Kosten angesetzt,
- der Förderzweck nicht erreicht,
- schwere Verstöße gegen die VOB begangen,
- die Maßnahmen vorzeitig in Angriff genommen.

Sämtliche Rückforderungen sind bestandskräftig und beglichen.

Das Staatsministerium erklärt hierzu, aufgrund des verhältnismäßig geringen Rückforderungsbetrags könne von einer geordneten und qualifizierten Bearbeitung der staatlichen Finanzierungshilfen durch die Regierungen ausgegangen werden.

33 Investitionszuschüsse zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft
(Kap. 07 04 Tit. 892 71 - Gemeinschaftsaufgabe)

Verstöße gegen die Förderauflagen sowie unrichtige oder unterlassene Angaben zum Fördervolumen und -zweck führten bei einem Industrieunternehmen zur Kürzung der Zuwendungen und Nacherhebung von Zinsen in Höhe von 422 800 DM.

Der Staat gewährt der gewerblichen Wirtschaft Investitionshilfen (Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen) u.a. zur Neuansiedlung und Erweiterung von Industriebetrieben. Im Rahmen dieser Förderung wurde für die Neuerrichtung einer Betriebsstätte in Mittelfranken durch ein international tätiges Unternehmen bei einem Investitionsvolumen von 56,5 Mio DM ein Zuschuß von 6,35 Mio DM gewährt. Da sich die ursprünglichen Gesamtinvestitionen infolge einer firmeninternen Entscheidung auf 46,7 Mio DM ermäßigten, hat die Bewilligungsbehörde den Zuschuß anlässlich der Prüfung des Verwendungsnachweises auf 5 259 750 DM gekürzt.

Örtliche Erhebungen durch ein Staatl. Rechnungsprüfungsamt ergaben außerdem, daß verschiedene Wirtschaftsgüter bereits vor dem zulässigen Investitionszeitpunkt bestellt, geförderte Maschinen nicht für den in Frage stehenden Standort angeschafft sowie die Anschaffungskosten in einem Fall

doppelt berücksichtigt wurden. Verschiedene bewegliche Wirtschaftsgüter waren bereits vor Beginn der Bindungsfrist in anderen Betriebsstätten eingesetzt worden. Die gesamten nichtzwendungsfähigen maschinellen Investitionen beliefen sich auf 3,25 Mio DM.

Demzufolge war der Zuschuß um 372 800 DM zu kürzen und Zinsen in Höhe von rd. 50 000 DM nachzuerheben. Der Kürzungsbescheid ist bestandskräftig; der Gesamtbetrag von rd. 422 800 DM ist zwischenzeitlich zurückbezahlt.

34 Öffentliche Abgaben für die bisher unentgeltliche Nutzung geologischer Formationen und Gesteine der Erdkruste zur unterirdischen behälterlosen Speicherung

(Kap. 07 06 Tit. 122 01)

In den neuen Bundesländern zählen die zur unterirdischen behälterlosen Speicherung geeigneten geologischen Formationen und Gesteine der Erdkruste zu den bergfreien Bodenschätzen. Dies sollte nach Auffassung des ORH auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt werden. Dadurch würden dem Haushalt des Freistaats Bayern jährlich 90 Mio DM an Mehreinnahmen zufließen, ohne daß damit eine Erhöhung der Endverbraucher-Gaspreise verbunden sein müßte.

34.1 Das Bundesberggesetz (BBergG) unterscheidet zwischen grundeigenen Bodenschätzen, die im Eigentum des Grundeigentümers stehen, und bergfreien Bodenschätzen, auf die sich das Eigentum am Grundstück nicht erstreckt. Die Aufsuchung und Gewinnung bergfreier Bodenschätze bedarf einer Bergbauberechtigung. Daran knüpft das Gesetz die Feldesabgabe für die Aufsuchung zu gewerblichen Zwecken und die Förderabgabe für die Gewinnung bergfreier Bodenschätze. Die Abgabe fließt dem Land zu, in dem das Feld liegt.

Die zur unterirdischen behälterlosen Speicherung geeigneten geologischen Formationen und Gesteine der Erdkruste zählen nach der derzeitigen Rechtslage in den alten Bundesländern nicht zu den bergfreien Bodenschätzen, bedürfen damit keiner öffentlich-rechtlichen Bergbauberechtigung und unterliegen daher auch keiner Feldes- und Förderabgabe.¹⁾

34.2 Diese geologischen Formationen und Gesteine der Erdkruste werden vor allem zum Einlagern von Erdöl, Speichern von Erdgas und Einleiten von Abwässern genutzt.

1) Wegen der Rechtslage in den neuen Bundesländern vgl. TNr. 34.5

Der Speicherunternehmer besitzt als Eigentümer oder Pächter nur das oberirdische Betriebsgrundstück, auf dem sich die technischen Anlagen befinden. Er nutzt aber flächenmäßig weit ausgedehntere unterirdische Schichten bis in eine Tiefe von 1 800 m. Zum Beispiel hat der nach der Arbeitsgasmenge größte Erdgasspeicher in Bayern eine unterirdische Flächenausdehnung von 8,25 km², wobei das oberirdische Betriebsgrundstück weniger als 2 v.H. dieser Fläche beträgt.

Die unterirdische Nutzung und die entsprechenden gewerblichen Exklusivitätsrechte nimmt der Speicherunternehmer **unentgeltlich** in Anspruch, weil einerseits der Grundeigentümer bei Eingriffen in dieser Tiefe kein Ausschlußrecht hat und deshalb keine Entschädigung geltend machen kann¹⁾ und andererseits das System der Feldes- und Förderabgaben sich hierauf nicht erstreckt. Oberirdische Lagerflächen und -behälter wären für den Speicherunternehmer mit erheblichem Aufwand verbunden.

34.3 Wirtschaftlich gesehen stellen die unterirdischen Lagermöglichkeiten in gleicher Weise einen Wert dar, wie die in § 3 Abs. 3 BBergG enumerativ aufgezählten bergfreien Bodenschätze im klassischen Sinn. Durch die Knappheit der geologischen Vorkommen und den ständig steigenden Bedarf nach weiteren Speicherkapazitäten sind diese Vorkommen wertvoll und volkswirtschaftlich bedeutsam geworden. Die wachsende Bedeutung rechtfertigt es nach Auffassung des ORH, die rohstoffspezifischen Regelungen des BBergG für bergfreie Bodenschätze auch auf diese geologischen Formationen und Gesteine der Erdkruste auszudehnen. Schon einmal wurde eine neuerkannte wirtschaftliche Nutzungsart geologischer Verhältnisse (Erdwärme) den bergfreien Bodenschätzen gleichgestellt.²⁾

34.4 Insbesondere die deutsche Erdgaswirtschaft hat einen kräftig wachsenden Bedarf an unterirdischen Lagerstätten.³⁾ Dabei leistet Bayern mit 39 v.H. der gesamten Erdgas-Speicherkapazität (Stand 1989) einen wichtigen Beitrag für die Erdgasversorgung auch der anderen Bundesländer.⁴⁾

1) § 905 Satz 2 BGB: Der Eigentümer kann jedoch Einwirkungen nicht verbieten, die in solcher Höhe oder Tiefe vorgenommen werden, daß er an der Ausschließung kein Interesse hat.

2) Mit Einführung des BBergG vom 13. August 1980 wurde erstmals für die Nutzung von Erdwärme durch § 3 Abs. 3 Nr. 2 b BBergG eine Regelung geschaffen, wonach die Erdwärme als bergfreier Bodenschatz gilt.

3) vgl. LT-Drucksache 11/15458

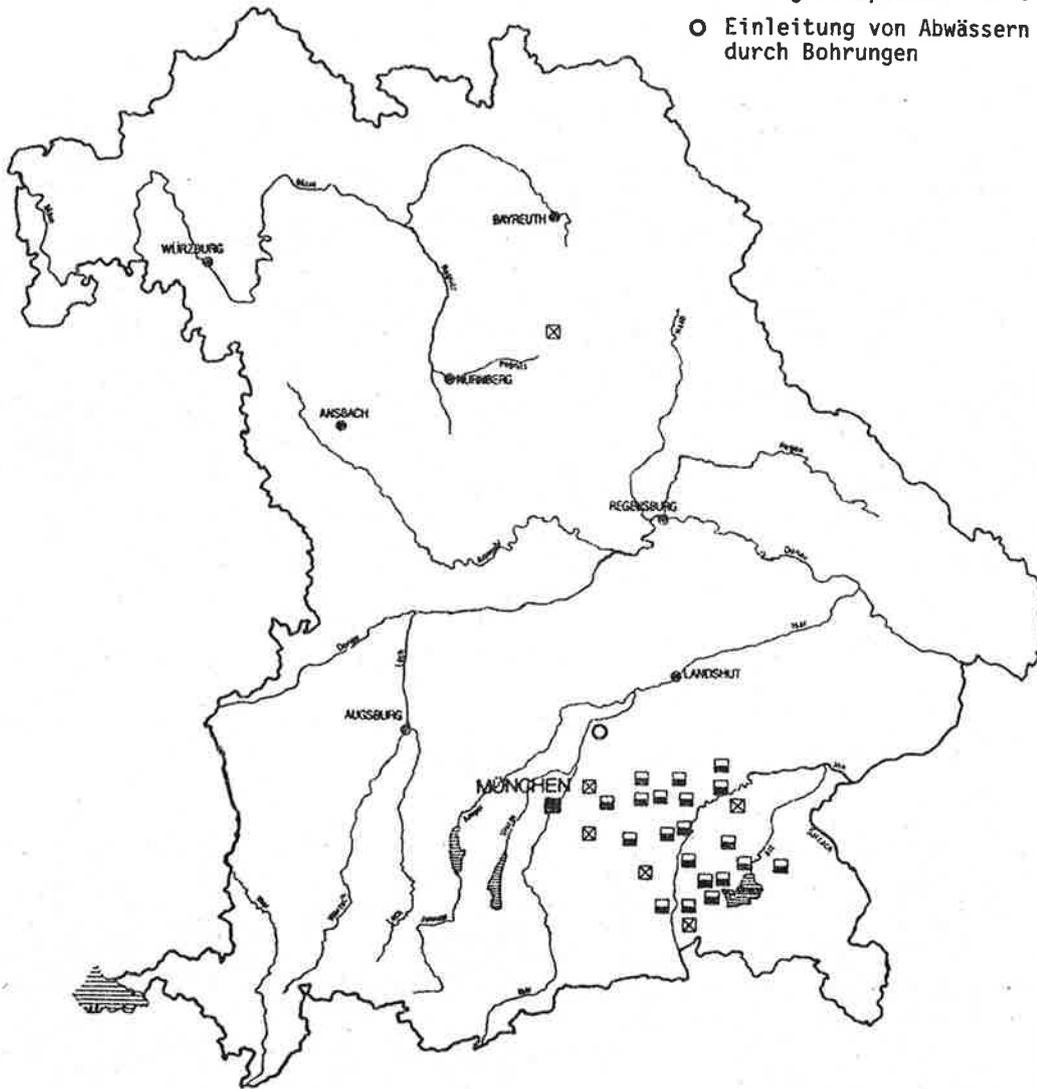
4) Von der zum 31. Dezember 1989 in den alten Bundesländern vorhanden gewesenen Speicherkapazität von 5 763 Mio m³ maximale Arbeitsgasmenge (Vn) entfielen auf Bayern 2 265 Mio m³ (vgl. gwf-Gas/Erdgas, Heft 9, 1990, S. 382, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH., Bonn).

Die nachstehende Übersichtskarte zeigt die Standorte der in Bayern bestehenden Untergrundlagerstätten sowie der Erdgasfelder. Erdgasfelder sind im allgemeinen zur Untertagespeicherung geeignet.

Übersichtskarte der Erdgasfelder u.-speicher in Bayern

ZEICHENERKLÄRUNG

- Erdgasfelder
- ⊠ Untergrundspeicher für Erdgas
- Einleitung von Abwässern durch Bohrungen



Bayerisches Oberbergamt
Juni 1991

Die zur unterirdischen behälterlosen Speicherung geeigneten geologischen Formationen und Gesteine sind in ihrem natürlichen Vorkommen begrenzt. Bei einem für Bayern typischen Porenspeicher wird das Erdgas in den Poren oder Klüften eines Speichergesteins (z.B. Sandstein) gelagert; die Lagerstätte muß nach oben durch eine überdeckende, gasundurchlässige Gesteinsschicht abgedichtet sein. Verwendet werden hierzu ausgeförderte Gasfelder oder andere geeignete, ursprünglich nicht gasgefüllte Speicherstrukturen, aus denen Wasser durch eingepreßtes Erdgas verdrängt wurde (Aquiferspeicher).

Schaubild 1

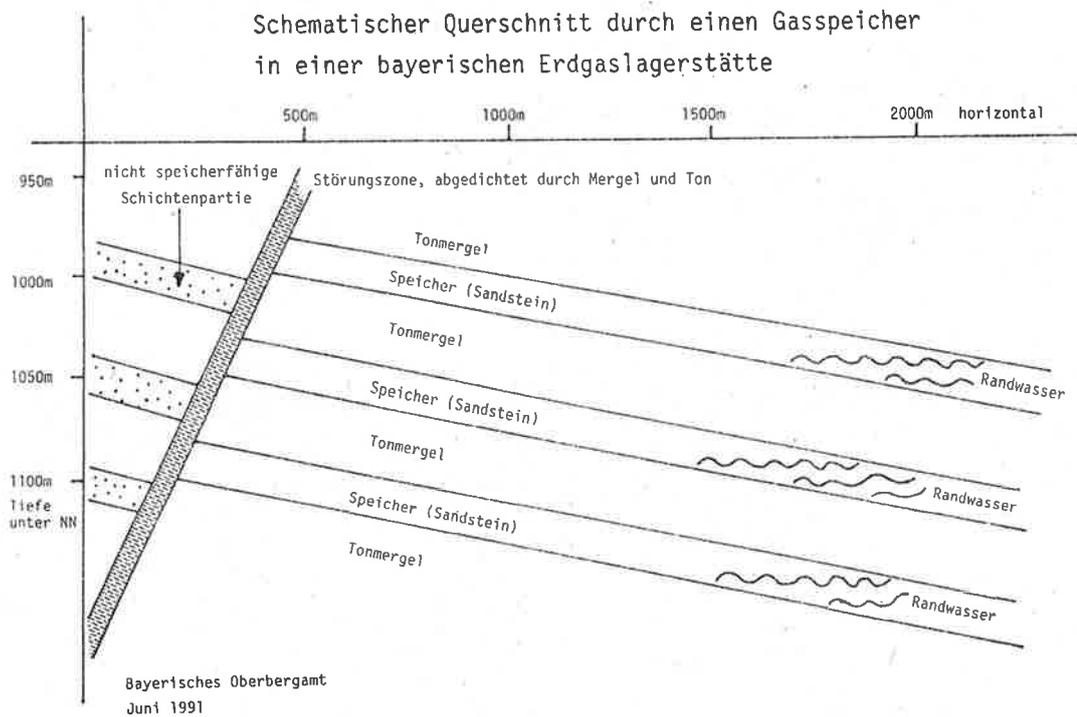
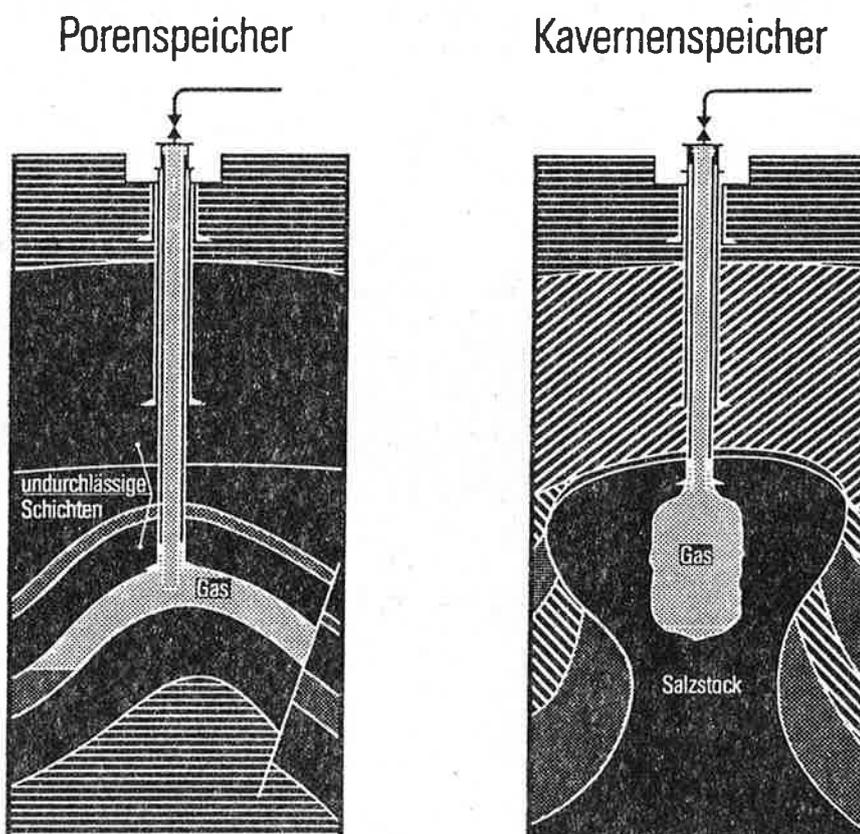


Schaubild 2 zeigt einen schematischen Querschnitt durch einen solchen **Porenspeicher** für Erdgas. Außerhalb Bayerns gibt es auch **Kavernenspeicher** (vgl. Schaubild 3). Es handelt sich hierbei um unterirdische Hohlräume, die im Salzgestein durch Aushöhlen geschaffen worden sind.

Schaubild 2

Schaubild 3



34.5 In den **neuen Bundesländern** zählen seit 1990 für die Untergrundspeicherung geeignete geologische Gegebenheiten zu den Bodenschätzen, an denen Bergwerkseigentum verliehen werden kann, das von der Treuhandanstalt gegen Entgelt übertragbar ist.¹⁾ Diese Regelung gilt nach dem Einigungsvertrag mit der Maßgabe fort, daß diese geologischen Formationen und Gesteine als bergfreie Bodenschätze im Sinne des § 3 Abs. 3 BBergG gelten.²⁾

1) § 1 Abs. 2 der Verordnung über die Verleihung von Bergwerkseigentum vom 15. August 1990 i.V.m. Abs. 1 Nr. 11 der Anlage, Gesetzblatt der ehemaligen DDR Teil I Nr. 53 S. 1071

2) Art. 3 und 8 sowie Anlage I, Kap. V, Sachgebiet D, Abschnitt III Nr. 1 Buchst. a Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl II S. 889 ff. und S. 1004 i.V.m. Art. 1 Einigungsvertragsgesetz vom 23. September 1990, BGBl II S. 885

Wegen gleicher Sachlage bietet es sich an, diese Rechtslage auf das gesamte Bundesgebiet auszudehnen und auch für die **alten Bundesländer** § 3 Abs. 3 BBergG dahingehend zu ergänzen, daß diese geologischen Formationen und Gesteine als bergfreie Bodenschätze gelten. Ihre einheitliche Zuordnung zu den bergfreien Bodenschätzen würde im gesamten Geltungsbereich des BBergG die Rechtsgrundlage schaffen, deren Nutzung zur Untergrundspeicherung in die bestehenden bergrechtlichen Feldes- und Förderabgaben einzubeziehen.

- 34.6** Bei einem unterstellten Regelsatz von z.B. 0,04 DM/m³ nutzbarem Speichervolumen/maximalem Arbeitsgasvolumen würde sich allein für die von der Gaswirtschaft am 31. Dezember 1989 genutzten Speicher mit einem maximalen Arbeitsgasvolumen von 5 763 Mio m³ (Vn) eine Förderabgabe von insgesamt 230 Mio DM jährlich für die alten Bundesländer errechnen. Davon würden jährlich 90 Mio DM auf den Haushalt des Freistaates Bayern entfallen.

Die Förderabgabe könnte den Staatshaushalt entlasten, hätte aber nur marginale Auswirkungen auf die Gasgestehungskosten. Auf jeden Kubikmeter Gas, der 1989 an inländische Endabnehmer verkauft wurde, wären 0,0036 DM entfallen¹⁾; das entspricht 0,00037 DM/kWh.²⁾

Dieser geringen Belastung steht die bekannt gute Ertragskraft der deutschen Erdgaswirtschaft³⁾ gegenüber. Hinzu kommt, daß die Gaswirtschaft im Gegensatz zur Mineralölwirtschaft keiner gesetzlichen Bevorratungspflicht⁴⁾ unterliegt, die zusätzliche Kosten verursacht.

- 34.7** Das Staatsministerium der Finanzen hält aus der Sicht des Staatshaushalts eine Förderabgabe auf Untergrundspeicher für Erdgas für prüfenswert.

1) Verkaufsmenge 63,9 Mrd m³ Gas, gwf-Gas/Erdgas, a.a.O., S. 382

2) 1 m³ = 9,769 kWh

3) Der Geschäftsbericht 1990 der marktbeherrschenden Ruhrgas AG weist von 1989 auf 1990 einen Anstieg der Jahresüberschüsse von 531 Mio DM auf 664 Mio DM aus.

Zur Ertragslage der einzelnen Handelsstufen in der Gaswirtschaft vgl. auch ORH-Bericht 1990, S. 89, 90.

4) Die Beiträge der Mineralölwirtschaft zum Erdölbevorratungsverband, der Vorräte für 80 Tage zu halten hat, betragen im Geschäftsjahr 1989/90 insgesamt 708,5 Mio DM (Geschäftsbericht 1989/90 des Erdölbevorratungsverbandes). Daneben haben die Hersteller von Erdölprodukten eine gesetzliche Bevorratungspflicht von 15 Tagen.

Neben der gesetzlichen Bevorratung hält der Bund eine sog. Bundesrohölreserve von 7,3 Mio Tonnen Rohöl, die mit 13 Mio DM bis 14 Mio DM jährlich aus dem Bundeshaushalt finanziert wird, so daß insgesamt für rd. 120 Nettoverbrauchstage Rohöl und -produkte eingelagert sind.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr erhebt rechtliche und energiepolitische Einwendungen gegen eine solche Förderabgabe, ohne diese im einzelnen darzulegen. Es beabsichtigt, die Angelegenheit auf der Ebene der Bergrechtsreferenten des Bundes und der Länder zu erörtern.

34.8 Die zur unterirdischen behälterlosen Speicherung geeigneten geologischen Formationen und Gesteine der Erdkruste sind wirtschaftlich wertvoll und gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Der ORH regt daher an, die in den neuen Bundesländern geltende Zuordnung dieser geologischen Formationen und Gesteine zu den bergfreien Bodenschätzen auch auf die alten Bundesländer und damit auf den gesamten Geltungsbereich des BBergG zu übertragen, womit die rechtliche Grundlage für eine Abgabenerhebung gegeben wäre. Die Abgabe könnte zu Mehreinnahmen für den Staatshaushalt in der Größenordnung von jährlich 90 Mio DM führen, ohne daß damit eine Erhöhung der Gaspreise für die Endverbraucher verbunden sein müßte; zumal von der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht überwacht wird, daß sich der Gaspreis grundsätzlich nicht über das Preisniveau der Wettbewerbsenergien, z.B. des Heizöls, hinausbewegt.¹⁾ Die Staatsregierung sollte die geeigneten Schritte ergreifen, um eine Änderung des BBergG herbeizuführen.

1) zur Preisbildung und Preispolitik der Letztvertrieblerstufe vgl. ORH-Bericht 1990 TNrn. 23.2.1, 33.2.4 und 33.2.6

EINZELPLAN 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)

- Ernährung und Landwirtschaft -

35 Ankauf eines landwirtschaftlichen Gutshofes

(Kap. 08 10)

Der Freistaat Bayern hat im Jahre 1987 einen Gutshof gekauft. Dessen landwirtschaftliche Nutzflächen sollten für Versuche, die Gebäude für eine Führungsakademie, die mittlerweile anderenorts untergebracht wird, genutzt werden. Die Gebäude des Gutshofes stehen weitgehend leer; sie sind z.T. in schlechtem Zustand. Über ihre Nutzung ist noch nicht entschieden. So müssen die dringend notwendigen Sanierungsarbeiten mit Kosten zwischen 4,5 und 10 Mio DM weiter zurückgestellt bleiben mit der Folge, daß zusätzliche Substanzverluste und damit weitere Kosten für den Staat drohen.

- 35.1 Der Freistaat Bayern hat im Jahre 1987 einen Gutshof mit Villa, zahlreichen Wirtschaftsgebäuden und insgesamt 85,9 ha landwirtschaftlichem Grund in Freising gekauft. Nach den Vorstellungen des Staatsministeriums sollten durch diesen Erwerb die Versuchsflächen der Bayer. Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau (BLBP) in Freising räumlich besser zusammengeführt und ein Bedarf an Wirtschaftsgebäuden dieser Dienststelle gedeckt werden. Außerdem war vorgesehen, die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FÜAk) in dem Gutshof unterzubringen. Als dann das Staatsministerium entgegen seinen ursprünglichen Absichten entschied, die FÜAk nach Schönbrunn bei Landshut zu verlegen, wurde die Nutzung des gesamten Gutshofes durch die BLBP ins Auge gefaßt. Bei näherer Betrachtung stellte sich jedoch heraus, daß er aufgrund seiner Größe, Zuordnung und Ausstattung für die vorgesehene Büronutzung durch die BLBP ungeeignet ist. Gegenwärtig denkt das Staatsministerium daran, dort eine "universitäre Tagungs- und Begegnungsstätte" unterzubringen. Als Alternative wird auch erwogen, im Gutshof eine noch zu gründende internationale Business School einzurichten. Daneben wird überlegt, ob auf der Hofstelle oder eigens auszuweisenden Flächen an diesem Standort der Neubau der Staatlichen Molkerei Weihenstephan errichtet werden soll.

35.2 Nach den Vereinbarungen im Kaufvertrag ist der Gutshof als Verwaltungsgrundvermögen des Staates für landwirtschaftliche Zwecke jeglicher Art (wie Aus- und Fortbildung, Forschung, Versuchsbetriebe, staatliche Molkeerei Weihenstephan, Zwecke des Gemeinbedarfs) zu nutzen. Diese Zwecke sind durch ein 20jähriges Rückübertragungsrecht bei anderweitiger Nutzung gesichert. Am mitverkauften Gästehaus wurde dem Veräußerer ein Wohnungsrecht auf Lebenszeit eingeräumt.

Vom Gesamtkaufpreis von 18 Mio DM können 11 Mio DM dem Bodenwert der landwirtschaftlichen Flächen zugerechnet werden. Für die Gebäude (Villa, Tagungsgebäude, Gästehaus, Wohn- und Wirtschaftsgebäude sowie Sonderbauwerke wie der Uhrturm mit Anbau) samt Hofstelle und Park verbleibt danach ein Anteil von rd. 7 Mio DM.

35.3 Nach den Feststellungen des ORH waren bis Juni 1991 - also fast vier Jahre nach dem Ankauf des Gutshofes - die Villa und das Tagungsgebäude wie auch die Wirtschaftsgebäude entweder überhaupt nicht oder nur zu geringen Teilen von der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung genutzt.

Während in einem Schreiben des Staatsministeriums vom Juli 1985 und in einem Wertgutachten des Landbauamtes München vom September 1985 von einem guten Zustand der Gebäude die Rede ist, stellte sich im nachhinein heraus, daß mit erheblichen Kosten für die Bausanierung zu rechnen sein wird:

In der Villa wie auch in den anderen Gebäuden ist die veraltete Elektroinstallation zu erneuern. Das Verwaltergebäude zeigt Risse. Das Keller- und Erdgeschoß im Gebäude des Getreidespeichers darf nicht mehr betreten werden, denn für die Stahlbetondecke über dem Kellergeschoß besteht akute Einsturzgefahr. Die Bedachungen der ehemaligen Pferde- und Rinderställe sowie der Scheune und der Werkstatt sind so stark geschädigt, daß teilweise statische Ersatzmaßnahmen notwendig sind.

Als Grundvoraussetzung für eine Nutzung der Gebäude sind völlig neue Ver- und Entsorgungsanlagen (Ström-, Be- und Entwässerung) zu schaffen. Die Kosten hierfür sind in der 1990 erstellten Haushaltsunterlage-Bau mit 3,2 Mio DM errechnet. Allein damit ein Teil der Wirtschaftsgebäude für Zwecke der BLBP genutzt werden kann, sind darüber hinaus mehr oder weniger große Baumaßnahmen am Gutshof notwendig. Die Kostenschätzungen hierfür liegen zwischen 1,3 Mio DM (kleine Lösung) und 6,7 Mio DM (große Lösung). Insgesamt ist also derzeit mit Baukosten von 4,5 bis rd. 10 Mio DM zu rechnen.

Durch den Kauf des Gutshofes sollten die Versuchsflächen am Standort Freising aus wirtschaftlichen Gründen stärker zusammengefaßt werden. Dadurch waren Einsparungen von 1 220 000 DM (einschließlich Bauunterhalt) bei den Sachausgaben und 210 000 DM bei den Personalausgaben der Versuchsgüterverwaltung erwartet worden. Entgegen der ursprünglichen Konzentrationsabsicht werden Pachtflächen bei Freising von 13,2 ha Größe auf Jahre hinaus weiter bewirtschaftet. Auch von den angekündigten Flächenabgaben zweier Versuchsgüter von insgesamt 46,7 ha sind bisher nur 6,6 ha verwirklicht worden.

Im Ergebnis bewirtschaftet die BLBP große zusätzliche Flächen, was nicht zu Einsparungen, sondern zu steigenden Haushaltsausgaben geführt hat. Außerdem sind auch die beabsichtigten Erlöse aus dem Verkauf eines Versuchsgutes von 4,5 Mio DM und aus Flächenabgaben eines weiteren Gutes von 4,6 Mio DM zur Finanzierung des Gutshofs bisher nicht erzielt worden. Diese Maßnahmen werden nach Auskunft der Verwaltung weiterverfolgt. Allerdings verwirklichte die BLBP erst in letzter Zeit neue Landschaftspflegekonzepte auch auf Flächen, die an sich zur Abgabe vorgesehen sind.

Schließlich sind wegen der Verlegung der FÜAk nach Schönbrunn statt an den Gutshof dem Bezirk Niederbayern Umbaukosten in Höhe von 1,5 Mio DM zu erstatten. Als laufende Kosten fallen künftig monatliche Mietzahlungen von 21 700 DM an.

35.4 Die Verwaltung führt im wesentlichen folgendes aus:

Der Ankauf des Gutshofes mit den dazugehörenden Flächen sei für die künftige Nutzung als zentraler Versuchsbetrieb bei gestiegenem Versuchsflächenbedarf dringend geboten gewesen. Ein weiterer Gesichtspunkt sei gewesen, die FÜAk dorthin zu verlagern. Sie sei jedoch u.a. deshalb nach Schönbrunn verlegt worden, um den Vorstellungen der Staatsregierung zur Verlagerung von Behörden aus dem Verdichtungsraum München zu entsprechen. Dennoch gebe es mehrere Interessenten und damit verschiedene Alternativen für die Nutzung der Gebäude. Eine Entscheidung über die notwendigen baulichen Schritte setze jedoch eine endgültige Festlegung der künftigen Verwendung der angekauften Gebäude voraus. Hierauf dränge das Staatsministerium ganz besonders.

Bei einer Umwidmung der Gebäude für Büro Zwecke fielen zwar Kosten, insbesondere für die Neuerschließung des Gesamtkomplexes, an; diese Kosten wären aber auch bei einer Verwendung als FÜAk notwendig geworden.

Der Raum Freising sei infolge des Flughafenbaues durch eine günstige Grundstückspreisentwicklung gekennzeichnet. Schon jetzt zeige sich, daß die Wertsteigerung des Gesamtobjektes die Frage der Gebäudekosten mehr und mehr in den Hintergrund dränge. So müßte nach Angaben des Staatsministeriums der Finanzen für die Auslagerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan bei einem Flächenbedarf von ca. 5 ha in Freising für erschlossenes Gewerbegebiet - sofern staatseigene Flächen ausscheiden - mit zusätzlichen Grunderwerbskosten zwischen 17,5 und 20 Mio DM gerechnet werden. Das heißt allein die für die eventuelle Verlagerung der Molkerei nutzbare Fläche besitze bereits heute einen Wert, der dem 1987 bezahlten Preis für den gesamten Gutshof (85,7 ha incl. Hofstelle) recht nahe komme. Der Ankauf des Gutshofes sei somit trotz Miterwerb der Hofstelle wirtschaftlich außerordentlich vorteilhaft gewesen.

Die Kosten für die Bewirtschaftung der Versuchsflächen insgesamt würden sich verringern, wenn der vorgesehene Verkauf bisheriger Versuchsflächen durchgeführt sei. Konkrete Schritte hierzu seien eingeleitet. Das Staatsministerium sei ferner davon überzeugt, daß mit der Verlegung der FÜAK nach Schönbrunn eindeutige wirtschaftliche Vorteile für den Staat verbunden seien.

35.5 Vom ORH wird hierzu bemerkt:

Die angekauften landwirtschaftlichen Flächen sollten den geltend gemachten Bedarf an Versuchsflächen im Raum Freising befriedigen. Dieser Bedarf wird auch künftig bestehen. Eine Änderung der Nutzungsart und damit eine andere Bewertung verbieten sich daher. Die von der Verwaltung geltend gemachte Wertsteigerung kann somit auf absehbare Zeit nicht realisiert werden. Ganz abgesehen davon würde bei einer Nutzung als Bauland die Bestimmung des Kaufvertrages wirksam werden, die einen Rückkauf durch den Verkäufer zum alten Kaufpreis bis zum Jahre 2007 ermöglicht. Im übrigen waren mit dem Grunderwerb keine spekulativen Absichten verbunden; sie wären auch nicht Sache des Staates.

Fest steht jedenfalls, daß die mit dem Erwerb verbundenen Erwartungen größtenteils nicht eingetreten sind und bis heute nicht klar ist, welcher Nutzung der Gutshof zugeführt werden soll. Eine Entscheidung ist aber schon deshalb dringend erforderlich, weil sich der Zustand laufend verschlechtert.

EINZELPLAN 09

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)

- Staatsforstverwaltung -

36 Gutachten zur Abschlußplanung beim Schalenwild (Kap. 09 05)

Für Rehwild sind dreijährlich Abschlußpläne aufzustellen, die vorrangig den Zustand der Waldverjüngung zu berücksichtigen haben. Die Forstämter äußern sich dazu gutachtlich; sie stützen sich dabei auf die Stichprobenerhebungen der Vegetationsgutachten. 1991 wurde die Aufnahmemethode verändert. Vergleiche mit früheren Jahren können ein geschöntes Bild ergeben, das für die Verjüngung des Mischwaldes verheerende Folgen hat.

Der ORH hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt mit dem Thema Wald und Wild befaßt. Zuletzt hat er 1990 am Beispiel des Schutzwaldsanierungsprogrammes im bayerischen Hochgebirge die Problematik zu hoher Wildbestände verdeutlicht (vgl. ORH-Bericht 1990 TNr. 26). Die Verwaltung ist bestrebt, eine objektive Grundlage für die Abschlußplanung zu schaffen.

Bei der Abschlußplanung ist neben der körperlichen Verfassung des Wildes vorrangig der Zustand der Waldverjüngung zu berücksichtigen. Der gutachtlichen Äußerung der Forstbehörden kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Diese stützen sich auf sogenannte Vegetationsgutachten, die in 3jährigem Abstand als Stichprobenerhebung erstellt werden und statistisch abgesicherte Daten liefern. Der Vergleich der Werte macht indirekt die Wildbestandsentwicklung deutlich.

1991 wurde nun aber die Methode hinsichtlich des wichtigsten Kriteriums, des Leittriebverbisses, geändert.

Beim Vegetationsgutachten 1988 wurde ein Verbiß des Leittriebes immer dann angenommen, wenn der Leittrieb selbst, also die in der Sproßachse stehende Knospe, verbissen war. Bei der 1991 durchgeführten Stichprobenaufnahme wurde im Gegensatz dazu kein Leittriebverbiß mehr angenommen, wenn ein unverbissener Ersatztrieb vorhanden war. Somit wird der Großteil der nun

scheinbar günstigeren Werte methodisch bedingt sein und es wird der falsche Eindruck einer Verbesserung erweckt. Auch tatsächliche Verbesserungen aufgrund jagdlicher Bemühungen werden durch diese methodische Änderung überdeckt.

Weil die Stichproben 1988 und 1991 hinsichtlich des Leittriebverbisses nicht vergleichbar sind, kann eine Entwicklung der Schäden daraus nicht abgeleitet werden. Schlußfolgerungen auf eine Verringerung der Wildbestände aufgrund eines scheinbaren Rückganges des Verbisses wären falsch. Vor allem im Hinblick auf die rasche Sicherung der nach dem Sturm 1990 begründeten Mischkulturen sollten die künftigen Abschüsse dem engagierten Handeln der Waldbesitzer Rechnung tragen. Falsche Schlußfolgerungen wären für die Mischbaumarten tödlich.

Da das Zahlenmaterial der Stichprobenerhebungen 1988 und 1991 zum Vergleich nicht verwertbar ist, sollten sich die Forstämter bei der gutachtlichen Äußerung nicht mehr auf diese Daten stützen.

Die Erhebung 1991 hat bis jetzt den hohen Verwaltungsaufwand von mindestens 2 Mio DM verursacht. Um weitere unnötige Kosten zu vermeiden, regen wir an, die Auswertung der erhobenen Daten auszusetzen und für 1994 eine Methode auszuarbeiten, die die Vergleichbarkeit sichert.

In drei Stellungnahmen stellt die Verwaltung zwar die besondere Bedeutung des Leittriebverbisses heraus, verweist aber darauf, daß die Erhebungen aufgrund des 1988 und 1991 gleichermaßen ermittelten Verbisses **im oberen Drittel** der Pflanzen gleichwohl vergleichbar seien.

Der entstandene methodisch bedingt niedrigere Leittriebverbiß führt zwangsläufig zu Mißdeutungen. Der ORH ist weiter der Auffassung, daß die Abschlußplanung sich nicht auf dieses Zahlenmaterial stützen kann.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

37 **Steueraufkommen und Steuereinnahmen**

(Kap. 13 01)

Durch das Inkrafttreten der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 1986/1988/1990 sind die Steuereinnahmen des Freistaates Bayern im Jahr 1990 nur geringfügig (0,5 v.H.) gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Erstmals seit 1975 ist 1990 das Lohnsteueraufkommen rückläufig gewesen. Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer minderte auch die Anrechnung der zwischenzeitlich wieder fortgefallenen Kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) die Einnahmen. Ein außergewöhnlicher Zuwachs war bei der Umsatzsteuer zu verzeichnen.

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

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

	1986	1987	1988	1989	1990	Veränderungen 1990 gegen- über 1989
	Mio DM					
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	26 538,3	28 832,6	29 598,7	32 115,0	31 607,3	- 507,7
Lohnsteuerzerlegung	571,7	644,4	663,5	609,2	568,7	- 40,5
Veranlagte Einkommensteuer	5 365,9	5 345,4	6 164,9	6 343,5	6 799,8	+ 456,3
nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 199,0	1 336,9	1 387,2	2 356,6	1 940,3	- 416,3
Körperschaftsteuer	4 902,9	4 871,6	4 773,7	5 646,3	4 409,8	- 1 236,5
Körperschaftsteuerzerlegung	855,9	382,1	258,9	688,6	187,8	- 500,8
Umsatzsteuer	10 518,1	12 092,9	12 177,3	12 039,2	13 929,5	+ 1 890,3
Gewerbesteuerumlage	832,4	750,0	866,3	881,4	995,4	+ 114,0
Summe a)	50 784,2	54 255,9	55 890,5	60 679,8	60 438,6	- 241,2
b) Landessteuern						
Vermögenssteuer	815,6	1 058,1	990,3	1 042,8	1 132,5	+ 89,7
Erbschaftsteuer	336,9	410,0	497,5	440,2	481,6	+ 41,4
Grunderwerbsteuer	587,8	614,7	692,3	839,5	904,5	+ 65,0
Kraftfahrzeugsteuer	1 728,3	1 567,6	1 531,0	1 722,7	1 564,0	- 158,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	263,5	284,2	303,8	311,2	324,5	+ 13,3
Feuerschutzsteuer	73,1	80,9	85,1	78,1	85,5	+ 7,4
Biersteuer	332,2	326,5	329,5	319,6	359,8	+ 40,2
Summe b)	4 137,4	4 342,0	4 429,5	4 754,1	4 852,4	+ 98,3
Summe a) und b)	54 921,6	58 597,9	60 320,0	65 433,9	65 291,0	- 142,9
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer						
	3 298,3	3 229,9	3 521,3	3 987,4	4 353,1	+ 365,7
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	58 219,9	61 827,8	63 841,3	69 421,3	69 644,1	+ 222,8

Das gesamte Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1990 nur geringfügig um 222,8 Mio DM (+ 0,3 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Im Vorjahr sind jedoch bei den nichtveranlagten Steuern vom Ertrag auch 808,2 Mio DM aus der nur in der ersten Hälfte des Jahres 1989 erhobenen Kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) enthalten. Der Wegfall der Kleinen Kapitalertragsteuer und deren teilweise erst in 1990 durchgeführte Anrechnung auf die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer beeinflussen den Aufkommensvergleich zuungunsten des Jahres 1990.

37.2 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 1986 bis 1990 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.	
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
1990	33 605,0	34 259,9	+ 1,9	+ 0,5	75,8

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

Die Steuereinnahmen des Staates im Jahr 1990 sind gegenüber dem Vorjahr nur um 175,3 Mio DM (+ 0,5 v.H.) gestiegen, sie lagen mit 654,9 Mio DM (+ 1,9 v.H.) aber über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1990 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen gegenüber 1989

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1989	
	Mio DM	v.H.
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschl. Zerlegungsanteil	- 233,0	- 1,7
Veranlagte Einkommensteuer	+ 194,6	+ 7,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 212,3	- 20,2
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegungsanteil	- 873,5	- 28,0
Steuern vom Umsatz	+ 1 144,2	+ 14,1
Gewerbsteuerumlage	+ 57,0	+ 12,9
zusammen	+ 77,0	+ 0,3
Landessteuern		
Vermögensteuer	+ 89,7	+ 8,6
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 41,4	+ 9,4
Grunderwerbsteuer	+ 65,0	+ 7,7
Kraftfahrzeugsteuer	- 158,7	- 9,2
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 13,3	+ 4,3
Feuerschutzsteuer	+ 7,4	+ 9,5
Biersteuer	+ 40,2	+ 12,6
zusammen	+ 98,3	+ 2,1
Mehreinnahmen insgesamt	+ 175,3	+ 0,5

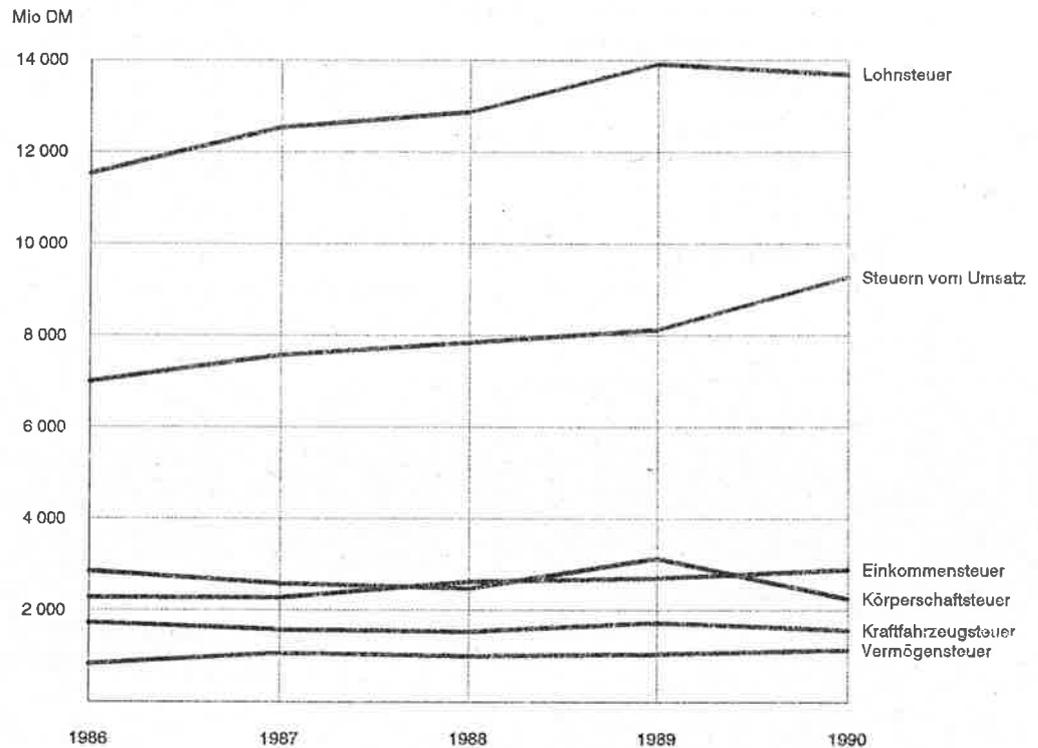
Die nachfolgende Zahlenübersicht 4 und das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen des Staates aus den **wichtigsten Steuerarten** im einzelnen entwickelt haben:

Einnahmementwicklung der wichtigsten Steuerarten Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraft- fahrzeug- steuer	Vermögen- steuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
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
1990	13 674,8	2 886,7	2 248,2	9 263,5	1 564,0	1 132,5

**Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern
aus den wichtigsten Steuerarten (1986 bis 1990)**

Schaubild



37.2.1 Aufgrund der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 1986/1988/1990 ist der Anteil des Staates am **Lohnsteueraufkommen** im Jahr 1990 gegenüber 1989 um 233,0 Mio DM (- 1,7 v.H.) auf 13 674,8 Mio DM abgesunken. Damit trat erstmals seit 1975 wieder ein Rückgang des Lohnsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr ein.

37.2.2 Angestiegen sind dagegen die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer**. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 194,6 Mio DM (+ 7,2 v.H.), obgleich die dritte Entlastungsstufe der Steuerreform und die Anrechnung von Kapitalertragsteuer - insbesondere auch der Kleinen Kapitalertragsteuer (Quellensteuer) - sich aufkommensmindernd ausgewirkt haben. Auch die aus den kassenmäßigen Einnahmen der Einkommensteuer zu erstattenden Steuerabzugsbeträge (Zahlenübersicht 5) sind im Jahr 1990 nochmals angestiegen und haben wiederum zu einer erheblichen Minderung der Einkommensteuer beigetragen:

Erstattungen nach § 46 EStG
(Landesanteil/Sollbeträge)

Zahlenübersicht 5

1986	1987	1988	1989	1990
Mio DM				
1 535,6	1 629,3	1 789,8	1 806,0	2 021,0

Die trotz dieser Vielzahl von einkommensteuermindernden Faktoren eingetretene Erhöhung der kassenmäßigen Einnahmen ist insbesondere auf einen Einzelfall zurückzuführen, in dem gesellschaftsrechtliche Umgestaltungen und Vermögensübertragungen erhebliche Verlagerungen von der Körperschaftsteuer hin zur Einkommen- und Kapitalertragsteuer ausgelöst haben.

37.2.3 Nach der erheblichen Steigerung der Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** in 1989 um damals 657,9 Mio DM (+ 26,7 v.H.) ist 1990 eine Minderung um 873,5 Mio DM (- 28,0 v.H.) zu verzeichnen. Die Minderung ist mit 623,1 Mio DM auf ein Absinken des von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommens und mit 250,4 Mio DM auf die Minderung des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer zurückzuführen. Die Minderung der von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteuer beruht vor allem auf den bereits angesprochenen Verlagerungen in einem Einzelfall zugunsten der Einkommen- und Kapitalertragsteuer. Darüber hinaus haben erhöhte Steueranrechnungen aus der Kleinen Kapitalertragsteuer sowie die Herabsetzung des Tarifsteuersatzes für Kapitalgesell-

schaften von 56 v.H. auf 50 v.H. zu einer Minderung des Körperschaftsteueraufkommens beigetragen. Auch waren 1990 die das Körperschaftsteueraufkommen mindernden Investitionszulagen um 120,1 Mio DM höher als im Vorjahr.

37.2.4 Die anteiligen Einnahmen des Freistaates Bayern an den **Steuern vom Umsatz** erhöhten sich um 1 144,2 Mio DM (+ 14,1 v.H.) auf 9 263,5 Mio DM. Deutlich angestiegen ist sowohl der Anteil an der Umsatzsteuer um 778,4 Mio DM (+ 18,8 v.H.) als auch der Anteil am Aufkommen der Einfuhrumsatzsteuer um 365,8 Mio DM (+ 9,2 v.H.). Zu dieser Entwicklung haben ein gestiegener Verbrauch, umfangreiche Direkteinkäufe von Bürgern aus den neuen Bundesländern sowie Lieferungen von Unternehmen an Betriebe in den neuen Bundesländern beigetragen.

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

Einnahmen des Staates aus den Steuern vom Umsatz Zahlenübersicht 6

	1989 Mio DM	1990 Mio DM
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	12 039,2	13 929,5
im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	4 165,6 (34,6 v.H.)	4 875,3 (35,0 v.H.)
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	- 33,6	+ 118,8
Abführung gemäß Staatsvertrag	-	- 83,7
Umsatzsteueranteil des Staates	4 132,0	4 910,4
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3 967,3	4 353,1
Landesanteil aus den Steuern vom Umsatz	8 119,3	9 263,5

37.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1990 gegenüber dem Vorjahr um 158,7 Mio DM (- 9,2 v.H.) abgefallen.

Der Rückgang des Kraftfahrzeugsteueraufkommens im Jahr 1990 ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Kraftfahrzeugsteuer für inländische LKW im Hinblick auf die ab 1. Juli 1990 vorgesehene Erhebung von Gebühren

für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen abgesenkt wurde. Zur Gebührenerhebung ist es jedoch nicht gekommen. Die Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer wurde allerdings erst ab März 1991 wieder zurückgenommen. Zusätzlich wurden in 1990 aus der Kraftfahrzeugsteuer Förderungsbeträge für die Nachrüstung von PKW mit Katalysatoren in Höhe von 51,9 Mio DM erstattet.

Bei der Vermögensteuer wurden Mehreinnahmen von 89,7 Mio DM (+ 8,6 v.H.), bei der Grunderwerbsteuer von 65,0 Mio DM (+ 7,7 v.H.) und bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer von 41,4 Mio DM (+ 9,4 v.H.) erzielt.

38 Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer

(Kap. 13 01 Tit. 054 01)

Durch gezielte Rationalisierungsmaßnahmen und verstärkten DV-Einsatz ist es der Steuerverwaltung bei der Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer trotz erheblich gestiegener Arbeitsfallzahlen gelungen, eine Personalminderung von 130 Arbeitskräften zu erreichen. Weitere 15 Arbeitskräfte könnten bei den Kraftfahrzeugsteuerstellen der Finanzämter eingespart werden, wenn auch noch die restlichen Zulassungsstellen die für die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer benötigten Daten mit maschinellen Datenträgern an die Steuerverwaltung übermitteln würden.

38.1 Der Bestand an zugelassenen und im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeugen in Bayern ist kontinuierlich angestiegen. Waren zu Beginn des Jahres 1983 noch 4 987 264 Kraftfahrzeuge angemeldet, so lag dieser Bestand 1991 bereits bei 6 372 300 Fahrzeugen, was einer Steigerung von rd. 27,8 v.H. entspricht. Entsprechend entwickelten sich die von den Kraftfahrzeugsteuerstellen der Finanzämter zu bearbeitenden Geschäftsvorfälle. Während 1982 noch 3 314 059 Anmeldungen, Abmeldungen und Änderungen zu bearbeiten waren, lag deren Zahl im Jahre 1990 bereits bei 4 492 936 Fällen. Die Mehrung liegt hier sogar bei rd. 35,6 v.H.

38.2 Trotz der ständig steigenden Fallzahlen, der sich häufig und kurzfristig ändernden gesetzlichen Bestimmungen und trotz des dadurch gestiegenen Informationsbedürfnisses der Steuerbürger konnte die Steuerverwaltung durch gezielte Rationalisierungsmaßnahmen und verstärkten Einsatz der Datenverarbeitung eine Vermehrung des Personals in den Kraftfahrzeugsteuerstellen der Finanzämter vermeiden. Es wurde sogar noch Personal

abgebaut. So waren zum 1. März 1983 in diesen Stellen noch 319 Arbeitskräfte eingesetzt, zum 1. März 1991 jedoch nur mehr 189 Arbeitskräfte.

38.2.1 Zu dem Abbau von 130 Arbeitskräften - das sind 40,7 v.H., gemessen am Personalstand von 1983 - haben hauptsächlich folgende Maßnahmen beigetragen:

- Seit Einführung des integrierten, automatisierten Besteuerungsverfahrens wird die Kraftfahrzeugsteuer maschinell nach unmittelbarer Eingabe der Daten durch den Sachbearbeiter festgesetzt. Die Kraftfahrzeugsteuer wird programmgesteuert errechnet, der Bescheid maschinell ausgedruckt und zentral versandt. Mit dieser Umstellung wurde 1978 schrittweise begonnen. Sie konnte Ende 1985 abgeschlossen werden.
- Durch das zentrale Vorhalten der Kraftfahrzeugsteuerfälle in einem maschinellen Datenbestand konnte in den Finanzämtern auf die Führung von Kraftfahrzeugsteuerakten, die bisher nach Kennzeichen abgelegt waren, verzichtet werden (sog. aktenlose Bearbeitung). Die von den Zulassungsstellen eingehenden Anmeldungen, Abmeldungen oder Änderungen werden nach dem Bearbeitungstag abgelegt. Der Ausdruck des Steuerbescheides für die Steuerakten entfällt. Er kann im Bedarfsfalle reproduziert werden. Durch dieses Verfahren, das nach einer Erprobungsphase im Jahre 1988 in allen Finanzämtern eingeführt wurde, entfallen zeitraubende Einreih- und Aktenführungsarbeiten in den Finanzämtern.
- Im Zuge der fortschreitenden Automatisierung in den Kraftfahrzeugzulassungsstellen der Städte und Landratsämter werden von dort die für die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer notwendigen Daten auf maschinell lesbaren Datenträgern (Diskette, Magnetband) an die Finanzämter übermittelt. Bei diesem Datenträgeraustauschverfahren (DTA-Verfahren) werden die Daten unmittelbar in den Rechenzentren der Steuerverwaltung in München und Nürnberg maschinell verarbeitet. Einer manuellen Bearbeitung bedürfen nur noch wenige Sonderfälle.

38.2.2 Das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer erscheint dem ORH derzeit weitestgehend durchrationalisiert.

Eine zusätzliche Einsparung von Personal wäre in den Kraftfahrzeugsteuerstellen der Finanzämter dann noch möglich, wenn auch bei den Zulassungsstellen, die das DTA-Verfahren bisher noch nicht praktizieren, zum Datenträgeraustausch übergegangen würde. Von den insgesamt 96 Zulassungsstellen der Städte und Landratsämter in Bayern werden bereits von 65 die Daten mittels des maschinellen DTA-Verfahrens an die Steuerverwaltung geliefert.

Weitere zehn Zulassungsstellen wollen im Laufe des Kalenderjahres 1991 mit dem DTA-Verfahren beginnen, so daß noch 21 verbleiben, von denen die Daten mit den bisher üblichen Formularsätzen in Papierform übermittelt werden. Wenn auch noch bei diesen restlichen Stellen das DTA-Verfahren eingesetzt würde, könnten bei vorsichtiger Schätzung mindestens weitere 15 Arbeitskräfte bei den Kraftfahrzeugsteuerstellen eingespart werden. Hierzu bedarf es eines Zusammenwirkens der Staatsministerien der Finanzen, des Innern und für Wirtschaft und Verkehr als zuständige Aufsichtsbehörden.

39 Betriebsprüfungsdienst der Steuerverwaltung

Die sinkende Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen kann allein durch Rationalisierungsmaßnahmen nicht mehr aufgefangen werden. Eine allmähliche Personalaufstockung im Rahmen der vorhandenen Stellen erscheint geboten.

39.1 Allgemeines

Der ORH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1984 (TNr. 29) auf die Bedeutung der steuerlichen Betriebsprüfung hingewiesen, die durch ihre Tätigkeit wesentlich zur Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sowie zur Sicherung des Steueraufkommens beiträgt.

Neben Ausführungen zu den Mehrergebnissen hat sich der ORH auch mit der personellen Situation und dem Prüfungsturnus der Betriebsprüfung befaßt und u.a. einen Abbau des festgestellten Gefälles der Prüfungsabstände in den verschiedenen Amtsbezirken sowie eine Angleichung des bei den Mittel- und Kleinbetrieben unterdurchschnittlichen Prüfungsturnus an den Bundesdurchschnitt angeregt. Um sich einen Überblick über die derzeitigen organisatorischen und personellen Probleme bei der Betriebsprüfung zu verschaffen, hat der ORH u.a. auch sechs große Betriebsprüfungsstellen schwerpunktmäßig geprüft und bei weiteren Finanzämtern gesonderte organisatorische Erhebungen hinsichtlich des Prüferinsatzes und der personellen Situation vorgenommen. Zusammenfassend ist festzustellen:

39.2 Entwicklung der Betriebszahlen und des Prüfungsturnus in den Jahren 1988 bis 1990

Die bei den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter geführten Betriebe wurden nach bundeseinheitlichen Abgrenzungskriterien zuletzt zum Stichtag 1. Januar 1989 in die Größenklassen Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe eingeordnet, wobei Kleinstbetriebe im allgemeinen nicht der turnusmäßigen Betriebsprüfung unterliegen. Die Anzahl der Groß-, Mittel- und Kleinbetriebe in Bayern (gewerbliche Unternehmen, freiberuflich Tätige, land- und forstwirtschaftliche Betriebe) sowie den erreichten Prüfungsturnus (durchschnittlicher zeitlicher Abstand zwischen zwei Prüfungen eines Betriebes) zeigt die nachstehende Zahlenübersicht 1:

Betriebszahlen und Prüfungsturnus von 1988 bis 1990 Zahlenübersicht 1

	Großbetriebe			Mittelbetriebe			Kleinbetriebe		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Gewerbliche Betriebe und freiberufl. Tätige (ohne Bauherrengemeinschaften)									
Anzahl	21 028	21 420	21 420	106 087	111 338	111 338	124 724	141 959	141 959
erreichter Prüfungsturnus (in Jahren)	3,9	3,6	3,6	9,1	9,7	9,9	18,6	21,8	20,7
Prüfungsturnus im Bundesdurchschnitt (in Jahren)	4,2	4,3	4,1	8,9	9,4	9,8	1) 18,1 2) 17,3	1) 19,9 2) 17,7	1) 19,6 2) 17,3
Land- und forstwirtschaftliche Betriebe									
Anzahl	1 272	1 294	1 294	3 940	4 414	4 414	17 812	19 487	19 487
erreichter Prüfungsturnus (in Jahren)	4,1	4,3	4,3	12,3	17,0	13,6	52,2	83,2	76,4
Prüfungsturnus im Bundesdurchschnitt (in Jahren)	4,3	4,8	4,2	9,8	11,6	11,1	25,9	29,6	30,9

1) ohne Amtsprüfung Baden-Württemberg

2) mit Amtsprüfung Baden-Württemberg

Wie diese Übersicht ausweist, ist in Bayern der Prüfungsturnus bei den Mittel- und Kleinbetrieben nach einer vorübergehenden Annäherung wieder länger als im Bundesdurchschnitt. Gegenüber den Feststellungen des ORH in seinem Jahresbericht 1984 trat jedoch eine deutliche Verbesserung der Turnuswerte im gewerblichen Bereich ein. Sie beruht vornehmlich auf verstärkten Rationalisierungsmaßnahmen (s. TNr. 39.4) und einer dadurch von 1980 bis 1990 erreichten Steigerung der quantitativen Arbeitsleistung um fast 30 v.H. Die starke Abweichung des Prüfungsturnus im land- und forstwirtschaftlichen Bereich bei den Mittel- und Kleinbetrieben beruht darauf, daß in einer Vielzahl von Fällen aufgrund der Ertragsituation der Landwirtschaft vornehmlich bei den Kleinbetrieben eine Prüfungsrelevanz nur bedingt oder gar nicht gegeben ist. Gleichwohl sollte nach Auffassung des ORH auch der land- und forstwirtschaftliche Prüfungsbereich nicht zu stark vernachlässigt werden. Erfreulich sind die gegenüber dem Bundesdurchschnitt kürzeren Prüfungsperioden bei den Großbetrieben.

Der von den einzelnen Betriebsprüfungsstellen in Bayern 1988 bis 1990 erreichte Prüfungsturnus bewegt sich bei den verschiedenen Betriebsprüfungsstellen in folgender Schwankungsbreite:

Schwankungsbreite des Prüfungsturnus in Jahren

Zahlenübersicht 2

	Großbetriebe			Mittelbetriebe			Kleinbetriebe		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990	1988	1989	1990
gewerbliche Betriebsprüfung	2,6-6,5	2,6-5,2	2,8-5,2	6,4-12,5	7,6-14,9	7,3-17,6	11,7-37,3	16,1- 35,1	13,5- 31,3
landwirtschaftl. Betriebsprüfung	3,3-6,2	3,0-6,2	3,3-6,9	5,4-31,4	8,3-35,6	9,5-21,3	31,5-94,8	29,5-186,8	33,1-132,2

Das Turnusgefälle zwischen den einzelnen Betriebsprüfungsstellen hat sich gegenüber den Jahren 1978 bis 1983 (vgl. ORH-Bericht 1984, S. 105) zwar verringert, ist unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung aber nach wie vor zu groß. Eine wesentliche Ursache für die große Schwankungsbreite im Prüfungsturnus ist die unterschiedliche Personalausstattung der Betriebsprüfungsstellen (vgl. TNr. 39.3). Durch geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen sollte auf eine landesweite Angleichung des Prüfungsturnus hingewirkt werden.

39.3 Personallage

Der Personlrückgang in der Betriebsprüfung hat sich in den letzten Jahren beschleunigt. So nahm bei steigenden Betriebszahlen die Zahl der Betriebsprüfer und Sachgebietsleiter vom 1. Januar 1987 bis 1. Januar 1991 von insgesamt 1 991 (OFD München: 1 169, OFD Nürnberg: 822) auf 1 846 (OFD München: 1 102, OFD Nürnberg: 744) spürbar ab. Allein im besonders steuerstarken Großraum München hat sich die Zahl der Betriebsprüfungs-Bediensteten (Prüfer und Sachgebietsleiter) von 506 (1. Januar 1987) auf 447 (1. Januar 1991) vermindert, was zu einer überdurchschnittlich hohen Unterbesetzung der betreffenden Betriebsprüfungsstellen führte. Ein besonders hoher Personalfehlbestand ist aber auch bei einzelnen großen und gewichtigen Betriebsprüfungsstellen im Bezirk der OFD Nürnberg anzutreffen (z.B. Großraum Nürnberg, Aschaffenburg, Bayreuth). Auch hier ergab sich als Folge der hohen Unterbesetzung im Bereich der Mittel- und Kleinbetriebe meist ein besonders ungünstiger Prüfungsturnus. Die Verwaltung sieht sich zur Hin-nahme dieser Unterbesetzung gezwungen, da ausgebildetes und für den Betriebsprüfungsdienst verfügbares Personal nicht in ausreichender Zahl vorhanden ist. Hinzu kommen die zusätzlichen Personalanforderungen durch die Aufbauhilfe für die neuen Bundesländer.

Die seit Jahren vorhandene Diskrepanz zwischen dem Personalbedarf und der Zahl der tatsächlich vorhandenen Prüfer, auf die der ORH bereits mehrfach in früheren Jahresberichten hingewiesen hat, führt nicht nur zu konkreten Steuerausfällen, sie beeinträchtigt auch die präventive Wirkung der Betriebsprüfung, weil die Prüfungsdichte weiter abnimmt. Die Präventivwirkung der Betriebsprüfung ist aber ein wesentlicher Faktor im organisatorisch abgestimmten Zusammenwirken von Innendienst und Außendienst bei der Besteuerung.

Die nach der derzeitigen Istbesetzung notwendige Verbesserung der Personalausstattung im Betriebsprüfungsdienst stößt in Anbetracht der angespannten Personalsituation in der Steuerverwaltung allerdings auf Schwierigkeiten und ist wohl nur langfristig erreichbar. Gerade deshalb sollte sich die Verwaltung um eine allmähliche Aufstockung des Betriebsprüfungsdienstes bemühen. Der ORH wiederholt in diesem Zusammenhang seine bereits im Jahresbericht 1984 ausgesprochene Anregung, daß eine personelle Verstärkung des Prüfungsdienstes vornehmlich den großstädtischen Betriebsprüfungsstellen zugute kommen sollte. Er regt ferner an, bei der derzeit bestehenden Personalsituation zumindest die vorhandenen Betriebsprüfer gleichmäßiger als bisher und stärker unter Berücksichtigung der Wichtig-

keit der zu prüfenden Fälle auf die einzelnen Betriebsprüfungsstellen zu verteilen. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine Verlagerung von Aufgaben des Betriebsprüfungsdienstes aus Ballungsgebieten in strukturschwächere Regionen möglich ist, die eine bessere Chance zur Gewinnung des erforderlichen Personals bieten. Dabei wird nicht verkannt, daß der Verlagerung von Prüfungszuständigkeiten im Betriebsprüfungsdienst sehr enge Grenzen gesetzt sind. Nach Auffassung des ORH ist eine Verlagerung aber für einzelne Bereiche, wie die Prüfung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, möglich. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen des ORH fiel beispielsweise auf, daß bei einer gegenüber dem Personalzuteilungssoll von 50 Betriebsprüfern nur mit 38 Prüfern besetzten Betriebsprüfungsstelle im Hj. 1990 acht land- und forstwirtschaftliche Fachprüfer eingesetzt waren, um zentral die Prüfung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe für 26 Finanzämter und Außenstellen durchzuführen. Nach Ansicht des ORH ist hier eine Abgabe von Prüfungszuständigkeiten an solche Finanzämter geboten, deren Betriebsprüfungsstelle eine günstigere Personalausstattung aufweist.

Erschwerend auf die Arbeit des Betriebsprüfungsdienstes wirkte sich im Übrigen gerade in den großstädtischen Ballungsräumen auch die z.T. erhebliche Personalfluktuation mit nur sehr kurzen Verweilzeiten aus. So sind beispielsweise der Betriebsprüfungsstelle eines großen Amtes mit einem Personalzuteilungssoll von 45 Prüfungsbeamten und 4 Sachgebietsleitern in der Zeit vom 1. Januar 1986 bis 1. Januar 1991 rd. 30 Arbeitskräfte zugeteilt worden. Im selben Zeitraum schieden 37 Beamte vornehmlich durch Versetzungen aus. Die hohe Personalfluktuation führt zu Reibungsverlusten und Leistungsminderungen. Besonders deutlich tritt dies in Erscheinung, wenn Betriebsprüfer zur Beförderung versetzt werden und aus persönlichen Gründen eine möglichst kurzfristige Rückversetzung an die alte Dienststelle bzw. den alten Dienort anstreben. Die Verwaltung hat zwar aufgrund des Beschlusses des Landtags vom 19. Juli 1989 (Drucksache 11/12593) seit 1989 eine Mindestverweildauer von zwei Jahren nach Beförderungsversetzungen eingeführt. Bei Betriebsprüfern der oberen Besoldungsgruppen, die als Groß- und Größtbetriebsprüfer oder als Konzernbetriebsprüfer eingesetzt werden, erscheint jedoch auch dieser Zweijahreszeitraum in Anbetracht der notwendigen Einarbeitungszeit, der langen Dauer dieser Betriebsprüfungen und der nachfolgenden Abwicklung der Prüfungsergebnisse immer noch zu kurz. Daher sollte eine Verlängerung der bisher festgelegten Mindestverweildauer angestrebt werden.

39.4 Rationalisierungsmaßnahmen

39.4.1 Die Verwaltung hat sich in den vergangenen Jahren bemüht, die Arbeitsabläufe im Prüfungsdienst zu straffen und dadurch die Prüfungsdauer zu verkürzen. Der Katalog der hierbei angewandten Rationalisierungsmaßnahmen reicht von einer Beschränkung der Prüfungen auf Schwerpunkte über den Verzicht auf unbedeutende Änderungen von Besteuerungsgrundlagen, die vorzeitige Beendigung nicht lohnender Prüfungen bis hin zur Einschränkung des Umfangs der Prüfungsberichte. Die veränderte Arbeitsweise hat nach den Untersuchungen des ORH, der diese Rationalisierungsmaßnahmen unterstützt hat, im allgemeinen die beabsichtigte Wirkung erreicht (vgl. T.Nr. 39.2). Nach Auffassung des ORH hat die quantitative Steigerung der Arbeitsleistung durch Beschränkung und Konzentration der Prüfungstätigkeit nunmehr jedoch ihre Grenze erreicht. Verschiedentlich fiel dem ORH schon eine sehr weite Auslegung der von der Verwaltung aufgestellten Rationalisierungsgrundsätze auf. So wurde gelegentlich die Prüfung der Umsatzsteuer auch in gewichtigen Fällen völlig vernachlässigt oder es wurden sich anbietende, aber sehr arbeitsaufwendige zugunsten weniger arbeitsaufwendiger Prüfungsschwerpunkte ausgespart. Nicht sachgerecht ist es ferner, auch bei Kleinbetrieben und kleineren Mittelbetrieben, die nicht der Anschlußprüfung unterliegen, von vornherein Prüfungsschwerpunkte und auszusparende Prüffelder festzulegen. Die auch bei diesen Betrieben zur zügigen Abwicklung der Prüfung erforderliche Beschränkung auf das Wesentliche kann nur nach den angetroffenen betrieblichen Besonderheiten ausgerichtet werden.

Im Übrigen sollten die Rationalisierungsbestrebungen auch nicht dazu führen, daß von einer gebotenen Erweiterung des bei Mittel- und Kleinbetrieben i.d.R. dreijährigen Prüfungszeitraumes abgesehen wird. Ein Verzicht auf die Erweiterung des Prüfungszeitraumes bei Hinweisen auf nicht unerhebliche Steuernachforderungen hat endgültige Steuerausfälle zur Folge und kann deshalb nicht mit dem bereits angesprochenen Personalfehlbestand und dem daraus resultierenden Zeitdruck begründet werden.

Eine weitere Verbesserung des Betriebsprüfungsdienstes kann auch durch eine umfassendere Automationsunterstützung erreicht werden. Dies gilt sowohl für die allgemeinen Aufgaben des Betriebsprüfungsdienstes als auch für die Prüfungstätigkeit selbst. Insbesondere bietet sich ein Automationseinsatz für die Abwicklung der technischen Arbeiten als wirksame Hilfe an (Rechen- und Schreibearbeiten, Statistiken, Prüfungsvorbereitung und Erstellung der Prüfungsberichte, Errechnung und Anmahnung der Prüfungsmehrergebnisse). Die von der Verwaltung bereits eingeleiteten Maßnahmen sollten auf jeden Fall verstärkt fortgeführt werden.

39.4.2 Rationalisierungsmaßnahmen und eine dadurch herbeigeführte deutliche Steigerung der Zahl der geprüften Betriebe je Betriebsprüfer haben bewirkt, daß der Prüfungsturnus bei den Mittel- und Kleinbetrieben sich im Landesdurchschnitt trotz steigender Betriebszahlen und sinkender Prüferzahlen nicht wesentlich verschlechtert hat.

Eine differenzierte Betrachtung zeigt jedoch bei immer mehr Betriebsprüfungsstellen insbesondere im großstädtischen Bereich eine so große Unterbesetzung, daß ein angemessener Prüfungsturnus oder eine wenigstens in Schwerpunkten vertiefte Prüfung wegen der zu bewältigenden Arbeitsmenge kaum noch erreicht werden kann.

Der ORH ist deshalb der Auffassung, daß die weiter sinkende Personalausstattung der Betriebsprüfung allein durch weitere Rationalisierungsmaßnahmen nicht mehr aufgefangen werden kann. Eine allmähliche Personalaufstockung im Rahmen der vorhandenen Planstellen erscheint geboten.

39.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß im Hinblick auf die ohnehin angespannte Situation in der allgemeinen Steuerverwaltung die geforderte personelle Aufstockung der Betriebsprüfung nur von außen, d.h. durch eine entsprechende Stellenmehrung im gehobenen Dienst erfolgen könne. Damit könnten die spezifischen Probleme in den Ballungsräumen (hohe Personalfluktuations mit Reibungsverlusten und Leistungsminderungen, Unterbesetzung durch vergleichsweise wesentlich mehr Entlassungsanträge) gemildert, allerdings nicht vollkommen beseitigt werden. Das Absinken in der Statistik sei aber zu einem großen Teil auf diese Probleme zurückzuführen.

Die vorgeschlagene Verlagerung von Prüfungsaufgaben werde im Rahmen der derzeitigen Überlegungen mitgeprüft, sei jedoch nach ersten Erkenntnissen eher zurückhaltend zu bewerten, weil von den möglichen Verlagerungen vergleichsweise wenig Arbeitskräfte tangiert seien.

Zur Mindestverweildauer von zwei Jahren nach Beförderungsversetzungen bemerkt das Staatsministerium, daß von dem Landtagsbeschluß vom 19. Juli 1989 alle Ressorts betroffen seien und derzeit wohl kaum Aussichten bestünden, eine Verlängerung der Mindestverweildauer zu erreichen.

39.6 Zusammenfassung

Der ORH stimmt mit dem Staatsministerium darin überein, daß die Personalsituation der Steuerverwaltung insgesamt angespannt ist (vgl. TNr. 39.3) und die Schwerpunkte des Personalmangels in den Ballungsräumen liegen. Die Verwaltung hat zwar einen Personalbedarf in der Betriebsprüfung von 2 421 Stellen errechnet, die derzeitige Personalsituation ist jedoch primär nicht durch einen Mangel an Planstellen, sondern durch das Problem gekennzeichnet, die vorhandenen Stellen zu besetzen. So waren nach dem Stand 1. Januar 1991 von 2 095 Planstellen mangels Personals nur 1 846 besetzt. Der ORH hat deshalb auch keine Stellenmehrung, sondern eine gleichmäßigere Verteilung der vorhandenen Betriebsprüfer und eine Aufstockung der Betriebsprüfung durch Besetzung vorhandener, aber nicht besetzter Stellen gefordert. Stellenmehrungen sind auch nicht notwendig, solange die vorhandenen Stellen nicht besetzt werden können. Auf lange Sicht kann die vollständige Besetzung der vorhandenen Stellen der Steuerverwaltung und damit ein Ausgleich der Fluktuation nur durch verstärkte Einstellungen erreicht werden. Die Gewinnung von Personal für die Ballungsräume wird besonderer Anstrengungen bedürfen. Dabei sollten die vorhandenen Möglichkeiten, etwa die Bereitstellung von Staatsbedienstetenwohnungen und die Konzentration der Beförderungsstellen auf die Dauerbeschäftigten in den Ballungsräumen ausgeschöpft werden.

Die vom Landtag aus Gründen der Verwaltungseffizienz eingeführte Verweildauer von zwei Jahren nach Beförderungsversetzungen ist u.E. keine festgeschriebene Obergrenze, sondern unter Berücksichtigung der Anforderungen des zu besetzenden Dienstpostens als Mindestgrenze zu handhaben.

40 Flughafen München GmbH (FMG)

(Kap. 13 05 TGr. 73)

Der finanzielle Bewegungsspielraum der Flughafen München GmbH ist in Zukunft sehr beengt. Handelsrechtlich ist auch beim Eintreffen optimistischer Annahmen bis 1995 allein aufgrund der Abschreibungen mit einem Fehlbetrag von etwa 1 Mrd DM zu rechnen.

Die FMG beabsichtigt, am Flughafen durch einen Investor ein München Airport Center (MAC) errichten zu lassen, das 49 000 m² vermietbare Fläche umfaßt und dessen Baukörper und Freiflächen mit einem Dach von 47 000 m² überwölbt werden. Es stellt einen neuen Entwicklungsschritt am Flughafen dar, der vor seiner Verwirklichung der notwendigen politischen Entscheidungen bedarf.

In die Ermittlung des Finanzbedarfs für die strukturellen Maßnahmen in der Umgebung des neuen Flughafens müssen nicht nur die reinen Investitionen, sondern auch die späteren Folgekosten einbezogen werden.

40.1 Der ORH hat im Jahresbericht 1988 (TNr. 34) dem Landtag über die baufachliche Prüfung des Flughafens München 2 (MUC 2) berichtet. Das Ergebnis der weiteren baufachlichen Prüfung und der Prüfung der Betätigung des Freistaats Bayern als Gesellschafter und Zuwendungsgeber der FMG ist im Jahresbericht 1990 (TNr. 34) dargestellt worden. Der Landtag hat dazu u.a. beschlossen (vgl. Nr. 4 des Beschlusses vom 18. Juli 1991, LT-Drucksache 12/2638), daß er es für erforderlich hält,

- weiter zeitnah aufgrund einer aktualisierten Ertrags- und Finanzvorschau auf die finanziellen Auswirkungen von Bau und Betrieb des Flughafens München 2 auf den Staatshaushalt und auf eventuelle finanzielle Risiken auch aus dem künftigen Betrieb hingewiesen zu werden,
- daß die notwendigen politischen Grundentscheidungen vor erneuten Ausweitungen des Bauprogramms getroffen werden und auch die finanziellen Auswirkungen auf andere, dem Staat gleichfalls obliegende Verpflichtungen geprüft und Gesichtspunkte der Landesplanung und des Umweltschutzes einbezogen werden.

In Ergänzung des Jahresberichts 1990 (TNr. 34) stellt der ORH dazu aufgrund der zwischenzeitlich vom Staatsministerium der Finanzen vorgelegten Unterlagen fest:

40.2 Finanz- und Erfolgsplan der FMG

Die FMG hat einen neuen Finanz- und Erfolgsplan (FP1.) aufgestellt, dem folgende wesentliche Rahmendaten zugrunde liegen:

	FP1. 1991	zum Vergleich FP1. 1987
Inbetriebnahme von MUC 2 im Jahr	1992	1991
Passagier-Aufkommen 1995	14,9 Mio	12,5 Mio
Projektausgaben MUC 2	8,5 Mrd DM	6,9 Mrd DM
Zinssatz Fremdkapital	8,5 v.H.	7,5 v.H.
Jährliche Erhöhung der		
- Landegebühren	3,0 v.H.	3,0 v.H.
- Bodenverkehrsdienst-Entgelte	3,0 v.H.	3,2 v.H.
Preissteigerungsrate		
- Personalkosten	4,0 v.H.	3,0 v.H.
- Betriebskosten	3,5 v.H.	3,0 v.H.

Die Finanzierung stellt sich gemäß der Finanzierungsvereinbarung¹⁾ vom 3. April 1987 wie folgt dar:

	FP1. 1991	zum Vergleich FP1. 1987
Projektausgaben MUC 2	8,54 Mrd DM ²⁾	6,90 Mrd DM
Finanzüberschüsse Riem	<u>1,68 Mrd DM</u>	<u>1,60 Mrd DM</u>
	6,86 Mrd DM	5,30 Mrd DM
Gesellschaftermittel	<u>3,30 Mrd DM</u>	<u>3,30 Mrd DM</u>
Fremdmittel	3,56 Mrd DM	2,00 Mrd DM
davon		
- Leasing	1,36 Mrd DM	-
- Fremdkapital	2,20 Mrd DM	2,00 Mrd DM

1) vgl. ORH-Bericht 1990 T Nr. 34.3.1

2) Gesamtkostenschätzung 1990 ohne München Airport Center (vgl. T Nr. 40.3)

Die Leasingraten sollen aus den erwarteten Einnahmen aus der Vermietung von B-Objekten gedeckt werden. Im übrigen wird die maximale Fremdverschuldungsfähigkeit der FMG weiterhin bei 2,0 Mrd DM gesehen; die Differenz von 0,2 Mrd DM soll durch eine zeitliche Versetzung der Einnahme-/Ausgabeströme ausgeglichen werden. Der Finanz- und Erfolgsplan legt trotz wesentlich gestiegener Projektausgaben eine ausgeglichene Einnahme-/Ausgaberechnung dar. Während allerdings die Planung 1987 noch einen 10jahreszeitraum erfaßte (1985 bis 1995), ist die Planung 1991 auf den Zeitraum 1990 bis 1995 begrenzt. Sie hat damit nur eine eingeschränkte Aussagekraft über die weitere finanzielle Entwicklung der FMG.

Nach Meinung des Staatsministeriums der Finanzen würde eine Fortschreibung über 1995 hinaus keinen echten Erkenntniswert bringen, weil Erfahrungswerte für die ersten Betriebsjahre fehlen. Mit "ziemlicher Sicherheit" könne heute davon ausgegangen werden, daß die Finanzierung als gesichert gelten könne. Es betont, daß die Gesellschaftermittel für den Bau seit Anfang 1987 stabil gehalten werden konnten.

Aus dem Finanzplan selbst ergibt sich, daß die FMG nur dann die laufenden Leasingraten und die Zinsen für das übrige Fremdkapital aufbringen kann, wenn alle der Planrechnung zugrundeliegenden Annahmen tatsächlich eintreffen, und daß sich die FMG "an der äußersten Grenze der Verschuldungsfähigkeit" bewegt.

Zusätzlich ist in der nach handelsrechtlichen Grundsätzen aufzustellenden Gewinn- und Verlustrechnung noch die Abschreibung zu berücksichtigen. Die FMG legt ein Abschreibungsvolumen von jährlich 200 bis 250 Mio DM zugrunde, wobei die endgültige Größe vom Anteil der lang- und kurzlebigen Wirtschaftsgüter und von den handels- und steuerrechtlichen Aktivierungswahlrechten abhängt. Bis 1995 kumulieren sich allein wegen der Abschreibungen die Bilanzverluste auf über 1 Mrd DM. Bei einem Eigenkapital der FMG von 800 Mio DM ist damit bereits 1994 die Gesellschaft bilanziell überschuldet. Spätestens 1994 werden daher entsprechende Maßnahmen der Gesellschafter erforderlich sein.

Das Staatsministerium der Finanzen erwägt hierzu, ausgereichte Gesellschafterdarlehen in Stammkapital umzuwidmen; damit würde der Rückzahlungsanspruch entfallen. Es meint, daß nach derzeitigen Erkenntnissen der Gesellschaft darüber hinaus keine zusätzliche Liquidität zugeführt werden müsse. Da aber auf absehbare Zeit die Abschreibungen nicht verdient werden können, wird nach Auffassung des ORH spätestens bei Ersatzinvestitionen die Zufuhr neuer Finanzmittel erforderlich.

Über das allgemeine Prognoserisiko und über das besondere Risiko des Übergangs von Riem nach MUC 2 (wegen der dort völlig anderen betrieblichen Gegebenheiten von der FMG als "Quantensprung" bezeichnet) hinaus liegen dem Finanz- und Erfolgsplan folgende Risiken zugrunde, auf die die FMG z.T. selbst hinweist:

- Personalbedarf

Im Finanz- und Erfolgsplan ist ein Personalbedarf von 0,22 Mitarbeitern pro 1 000 Passagiere veranschlagt, der damit nur geringfügig über dem Stand von Riem liegt (0,19).

Am Flughafen Frankfurt errechnet sich bereinigt unter Berücksichtigung der FMG-Organisations- und Leistungsstruktur eine Kennzahl von 0,30. Auf MUC 2 übertragen würde dies - bei 14 Mio Passagieren - gegenüber dem Planansatz einen Mehrbedarf von 1 100 Mitarbeitern bedeuten (= 77 Mio DM Zusatzkosten p.a.). Zwar wird wegen der günstigeren Bahnkonfiguration am neuen Flughafen der vergleichbare Personalbedarf niedriger sein als in Frankfurt. Es kann aber kaum angenommen werden, daß die FMG mit einem so niedrig veranschlagten Personalstand auskommen wird.

Das Staatsministerium der Finanzen rechnet damit, daß die veranschlagte Personalkostensumme für 1991 und 1992 wegen der aktuellen Entwicklung des Luftverkehrs unterschritten werden wird.

Im Finanz- und Erfolgsplan wird für 1992 noch mit einem Passagieraufkommen von 13,6 Mio und einem entsprechenden Personalbedarf gerechnet. 1991 wird das tatsächliche Passagieraufkommen voraussichtlich bei 10,8 Mio liegen gegenüber 11,5 Mio im Jahr 1990. Damit bleibt der Personalbedarf entsprechend unter der veranschlagten Zahl. Dies betrifft jedoch nicht den vom ORH erörterten Personalbedarf pro 1 000 Passagiere.

Im Übrigen entgehen bei einem niedrigeren Passagieraufkommen auch Einnahmen aus Landeentgelten usw.

- Preissteigerungsraten

Die angenommenen Preissteigerungsraten für 1992 und die folgenden Jahre (z.B. Personalkosten 4 v.H., Betriebskosten 3,5 v.H.) sind risikobehaftet. Die FMG selbst hat im Wirtschaftsplan 1991 höhere Steigerungsraten angesetzt, bei den Personalkosten 5 v.H. (tatsächliche tarifliche Erhöhung 6 v.H.) und bei den Betriebskosten 4 v.H.

- Landegebühren und Bodenverkehrsdienst-Entgelte

Die bisherige Entwicklung läßt nicht ohne weiteres erwarten, daß jährliche Erhöhungsraten von 3 v.H. erreicht werden. München ist bereits jetzt der "teuerste" deutsche Flughafen. Die Landegebühren wurden in der Vergangenheit (bis 1988) jährlich nur um 1,5 v.H., die Bodenverkehrsdienst-Entgelte 1989 um 1,93 v.H. und 1991 um 2,5 v.H. erhöht. Falls sich nur die bisherige Entwicklung fortsetzen läßt, sind summiert bis 1995 weitere Fehlbeträge in zweistelliger Millionenhöhe zu erwarten.

- Mieteinnahmen

Das Staatsministerium der Finanzen weist darauf hin, daß die FMG versucht hat, Risiken aus Objektvermietungen (insbesondere B-Objekte) vertraglich soweit wie möglich zu begrenzen. Das generelle Vermieterrisiko einschließlich der Bonitätsprobleme liegt aber gleichwohl beim Unternehmen FMG.

- Ersatzinvestitionen

Die Phase steigender Ersatzinvestitionen ist durch die Begrenzung der Planung auf das Jahr 1995 ausgeklammert; die Deckung dieses Finanzvolumens ist, da die Abschreibungen nicht verdient werden, offen.

Insgesamt ist damit die finanzielle Basis der FMG nur dann tragfähig, wenn alle Annahmen des Finanz- und Erfolgsplans eintreffen. Selbst dann aber ist eine Tilgung des Fremdkapitals sowie eine Verzinsung und Tilgung der Gesellschafterdarlehen für absehbare Zeit nicht zu erwarten. Es sind keine Anzeichen dafür zu erkennen, daß in absehbarer Zeit eine Eigenkapitalrendite und die Abschreibungen verdient werden können. Selbst bei Eintreffen aller positiven Annahmen fehlt eine Risikoreserve sowohl für unvorhergesehene betriebliche Ereignisse (s.o. "Quantensprung") wie für

Veränderungen der konjunkturellen Lage, des Kapitalmarktes oder der Luftverkehrsentwicklung.

40.3 Weitere bauliche Entwicklung

Als weitere bauliche Maßnahme ist beabsichtigt, am Flughafen ein München Airport Center (MAC) zu errichten (Beginn der Ausführungsplanung August 1992). Die Bauwerke des MAC sollen im Zentrum des Passagierabfertigungsbereiches über der S-Bahn (und der künftigen Fernbahn) angeordnet werden. Die Gebäude, die gemeinsam mit Freiflächen durch eine Dachkonstruktion überwölbt werden, sollen nach den Vorstellungen der FMG den funktionalen und städtebaulichen Mittelpunkt des Passagierabfertigungsbereiches bilden, gleichermaßen Business-Center für die wirtschaftlichen Aktivitäten am Flughafen sein und das Bindeglied zwischen Schienen- und Luftverkehr darstellen. Für die wirtschaftlichen Aktivitäten sieht das Raumprogramm eine vermietbare Fläche von 49 000 m² (Bruttogrundrißfläche 64 000 m²) vor. Sie ist bestimmt für zusätzliche Flächen für Büros und Arztpraxen sowie für die Passagierabfertigung, für Ladengeschäfte und Gastronomieeinrichtungen. Die Gesamtherstellungskosten (Baukosten zuzüglich Nebenkosten und Bauzeitzinsen) für das MAC schätzt die FMG auf 458 Mio DM. Hinzu kommen die von der Deutschen Bundesbahn zu tragenden Kosten für den Rohbau des Fernbahntunnels (11 Mio DM).

Die Gesellschafterversammlung hat durch Mehrheitsbeschluß vom April 1991 die Geschäftsführung beauftragt, auf der Grundlage der Einräumung eines dinglichen Nutzungsrechts am Grund und Boden eine Entscheidungsvorlage zur Trägerschaft und zur Finanzierung des Vorhabens MAC vorzuschlagen, die eine Kostenbelastung der FMG und ihrer Gesellschafter ausschließt. Sie stimmt dem Beschluß des Aufsichtsrats über die Weiterführung der Planungen zu. Ein endgültiger Beschluß über die Realisierung des MAC ist noch nicht gefaßt.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen stellt das MAC eine Abrundung der baulichen Anlagen des Passagierabfertigungsbereichs dar ohne Entscheidungszwang für neue Abfertigungseinrichtungen. Die heute unzureichende Dimensionierung für Konferenzräume, Läden und Büros der Luftverkehrsgesellschaften sei nur aufgrund der bekannten Planungsgeschichte des Flughafens nachvollziehbar. Bereits jetzt sei absehbar, daß das Abfertigungsgebäude nicht alle Funktionen erfüllen könne. Das Raumangebot für die o.g. Zwecke sei im Abfertigungs- und Zentralgebäude bereits zu klein. Das MAC sei somit Schlußstein der bestehenden Bauten und als

eigenständiger Teil lebensfähig. Allerdings müsse die Eignung für eine spätere organische Weiterentwicklung geprüft werden. Von einem Investor werde das MAC geplant, gebaut und vermarktet; über den Erbbauzins werden auch der FMG Erlöse zufließen. Die Ausschreibung zur Auswahl des Investors laufe derzeit.

Demgegenüber stellt nach Auffassung des ORH das MAC im Hinblick auf seine Dimensionen im wesentlichen einen weiteren Entwicklungsschritt am Flughafenprojekt dar. Denn das MAC zeigt in seiner ganzen Konzeption die Entwicklungslinie auf zu einer Erweiterung des neuen Flughafens nach Osten (Terminal Ost, Satelliten). Aus einer Reihe von Äußerungen in den Unterlagen der FMG wird deutlich, daß das MAC auch der Beginn für weitere Entwicklungen ist.

So hebt eine von der FMG in Auftrag gegebene Studie, die Grundlage für den Gesellschafterbeschuß war, hervor, daß das MAC Richtlinien setze zur zukünftigen Verbindung mit dem Terminal Ost und der weiteren Bebauung der Neutralen Zone. Städtebaulich werde es zum ordnenden Element zwischen Bestehendem und Neuem und sei "ohne das Ganze nicht verständlich". Im Übrigen biete sich die Möglichkeit, eine dominante Ost/West-Magistrale zu schaffen, die die bestehenden und die zukünftigen Flughafen-Einrichtungen im Osten verbindet. Ferner werde das MAC einschließlich Dach als Grundschema und Ordnungselement der Querverbindung sowie als Zentrum für die Nord-Süd-Bebauung der neutralen Zone mit 308 000 m² Nutzfläche angesehen. Die Studie zeigt die Möglichkeit auf, die Abstellkapazitäten für Flugzeuge von 48 auf 127 Positionen (Terminal Ost und zwei Satelliten) auszuweiten. Nach Darlegung der Geschäftsführung sei das MAC ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung des neuen Münchner Flughafens und logischer Baustein eines funktionstüchtigen, langfristigen Ausbaukonzeptes zur organischen, stufenweisen Weiterentwicklung des Passagierabfertigungsbereiches nach Osten.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums der Finanzen geht man beim MAC von einer Scheitelhöhe von 33 m aus (11 m höher als das Abfertigungsgebäude und rd. 16 m höher als das Zentralgebäude); zusammen mit seiner Tiefe von 133 m und mit seiner Länge von 353 m im Endausbau übertrifft es die Abmessungen der Lufthansa-Wartungshalle (Höhe 30 m, Tiefe 80 m und Länge 300 m) noch ganz erheblich. Die durch das Dachtragwerk überdeckte Fläche soll nunmehr in zwei Stufen 47 000 m² umfassen.

Damit wird durch das MAC eine neue Dimension geschaffen. Das Bauwerk einschließlich des geplanten Dachtragwerkes überschreitet die bisher für das Erscheinungsbild des neuen Flughafens gültigen Maßstäbe. Auch im Gutachtergremium zum MAC vom März 1990 wird darauf hingewiesen, daß das bisherige Konzept zurücktreten werde "vor den Dimensionen der neuen Gebäudestrukturen".

Nach Auffassung des ORH stellt die eingeleitete Planung für das MAC einen Schritt zur Ausweitung des Bauprogramms des Flughafens München 2 dar. Auch wenn die wirtschaftlichen Folgen des Projekts für die FMG noch nicht beurteilt werden können, hält der ORH im Hinblick auf die Auswirkungen des MAC auf den Flughafen und die Region eine Unterrichtung des Landtags entsprechend dem Beschluß vom 18. Juli 1991 (vgl. TNr. 40.1) für geboten.

40.4 Strukturelle Maßnahmen in der Umgebung des neuen Flughafens

Unter Federführung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr wird ein Katalog struktureller Maßnahmen in der Umgebung des neuen Flughafens München erarbeitet. Letztmals wurde ein solcher Katalog 1978 vorgelegt. Ausgegangen wird dabei vom Gutachten "Wirtschaftliche und verkehrliche Auswirkungen des neuen Flughafens München auf sein Umland", das für das Jahr 2000 15 Mio Passagiere und 300 000 t Frachtaufkommen für MUC 2 prognostiziert. Davon ausgehend werden bis zum Jahr 2000 folgende weitere Annahmen getroffen:

- 20 000 Arbeitsplätze am Flughafen selbst
(Riem 1991: 8 000 Arbeitsplätze),
- 60 000 neue Arbeitsplätze im Flughafen-Umland,
- 83 000 zusätzliche Einwohner.

Daraus wird ein Bedarf von 6 Mio m² Gewerbefläche außerhalb des Flughafens und 11 Mio m² Wohnbaufläche abgeleitet.

In dem auf dieser Basis aktualisierten Maßnahmenkatalog beabsichtigt die Staatsregierung auch, den durch den Flughafen ausgelösten finanziellen Bedarf zu ermitteln, der in den nächsten zehn Jahren auf die öffentliche Hand zukommt, und für dessen Deckung entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Darin ließen sich nach Mitteilung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr auch die Folgewirkungen des MAC integrieren, da die

Entwicklung bisher wesentlich verhaltener als gutachterlich prognostiziert verlaufe. Nach Meinung des ORH sollten - wie bei allen Maßnahmen - nicht nur die reinen Investitionen erfaßt werden, sondern auch die personellen und sächlichen Aufwendungen im Betrieb, z.B. für Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Behinderteneinrichtungen, Straßenverkehr sowie z.B. auch zusätzliche Kosten im Bereich der Justiz und der inneren Sicherheit.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr wendet ein, daß selbst die Ermittlung der reinen infrastrukturellen Investitionen für einen Zeitraum von zehn Jahren erhebliche Probleme bereite. Bei den laufenden Kosten sei dies wegen größerer Unwägbarkeiten noch schwieriger. Außerdem müßten bei der konkreten Durchführung von Investitionen ohnehin die Folgekosten geprüft werden. Ungeachtet dessen werde das Staatsministerium die anderen Ressorts um Prüfung bitten, ob für bestimmte Bereiche zusätzliche Kosten angegeben werden können.

Der ORH weist darauf hin, daß die Kosten für den laufenden Betrieb von infrastrukturellen Investitionen deren Herstellungskosten oft nach wenigen Jahren schon übersteigen.¹⁾ So erhebliche Kosten müssen daher entsprechend einer realistischen Finanzplanung ebenfalls - zumindest in einem zweiten Schritt - möglichst umgehend ermittelt werden, um die weitere Entwicklung abwägen und die finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte abschätzen zu können.

1) Auf die in Teilbereichen hohen Folgekosten der öffentlichen Investitionen weist auch der Finanzplan des Freistaates Bayern 1991 bis 1995 (S. 30) hin.

41 Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG)

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Zur Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen wurden nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz von 1980 bis 1991 rd. 12,6 Mrd DM an Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln bereitgestellt. Beim fachlichen Prüfungsverfahren werden zwar zunehmend die Empfehlungen des ORH aus dem Jahre 1987 berücksichtigt, die Zeit der Abrechnung von Krankenhausbaumaßnahmen übersteigt jedoch häufig die in den Vorschriften vorgesehene Frist um ein Mehrfaches. Beschlüsse des Landtags zur Verwendungsnachweisprüfung werden nur mangelhaft vollzogen.

41.1 Vollzug des KHG und des BayKrG

Für die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern werden in Bayern im Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG) jährlich erhebliche Mittel aufgewendet. Bis 1985 wurden die Mittel vom Bund, dem Freistaat und den Kommunen als Mischfinanzierung aufgebracht. Seit dem Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung vom 20. Dezember 1984 hat der Bund seine Beteiligung eingestellt. Die Kosten des Krankenhausfinanzierungsgesetzes haben seither ausschließlich das Land und die Kommunen zu tragen. Der Kommunalanteil wird entsprechend Art. 10 b FAG durch eine örtliche Beteiligung und eine Krankenhausumlage aufgebracht; er hat z.B. 1991 rd. 585 Mio DM (45 v.H. der Gesamtausgaben = 1 300 Mio DM) betragen. Nachfolgende Zahlenübersicht 1 zeigt den Mitteleinsatz nach dem jeweiligen Jahreskrankenhausbauprogramm seit 1980 auf.

Förderung nach KHG bzw. BayKrG

Zahlenübersicht 1

Jahres- kranken- hausbau- programm	Große Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 KHG, Art. 11 BayKrG	Kleine Maßnahmen nach § 9 Abs. 3 KHG, Art. 11 Abs. 1, 2, 3 BayKrG	Sonst. Förderung Restförderung Schuldendienst- förderung	Pauschalförderung nach § 10 KHG, Art. 12 BayKrG	Zusammen
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1980	423,88	45,00	60,00	100,00	628,88
1981	570,68	123,00	50,00	100,00	843,68
1982	533,75	75,00	225,30	225,00	1 059,05
1983	537,10	75,00	124,40	225,00	961,50
1984	595,00	60,00	19,40	215,00	889,40
1985	615,00	60,00	65,00	225,00	965,00
1986	745,00	55,00	60,00	260,00	1 120,00
1987	825,00	60,00	55,00	260,00	1 200,00
1988	828,49	64,51	53,00	285,00	1 231,00
1989	785,00	80,00	70,00	290,00	1 225,00
1990	815,00	73,00	57,00	310,00	1 255,00
1991	780,00	80,00	70,00	310,00	1 240,00
Insgesamt	8 053,90	850,51	909,10	2 805,00	12 618,51
=====					
Vorwegfestlegungen					
1992 bis 1994					
1992	517,47				
1993	349,24				
1994	699,23				
Insgesamt	1 565,94				

Danach sind in der Zeit von 1980 bis 1991

für große Maßnahmen	8 053,90 Mio DM
für kleine Maßnahmen	850,51 Mio DM
für Schuldendienste, Restförderung usw.	909,10 Mio DM
für Pauschalförderungen	2 805,00 Mio DM
insgesamt:	12 618,51 Mio DM

ausgegeben bzw. bereitgestellt worden.

Der ORH hat wiederholt zu Einzelfragen der Krankenhausfinanzierung Stellung genommen, z.B.

- zu der Verwendungsnachweisprüfung (s. hierzu ORH-Bericht 1983 TNr. 32.7),
- zu den Nutzflächen im Krankenhaus (s. hierzu ORH-Bericht 1987 TNr. 31.1),
- zur Verwendung der pauschalen Fördermittel (s. hierzu ORH-Bericht 1989 TNr. 24),
- zu einzelnen Bauvorhaben (s. hierzu ORH-Bericht 1990 TNr. 42 und ORH-Bericht 1987 TNr. 31.2).

Angesichts der hohen Ausgaben für die Krankenhausfinanzierung hat der ORH weitere Untersuchungen zum Vollzug des KHG und des BayKrG angestellt und sich dabei schwerpunktmäßig mit Fragen der Bedarfsfeststellung, der fachlichen Billigung sowie mit der Aufstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise befaßt.

41.2 Bedarfsfeststellung

Die Bedarfsfeststellung obliegt dem Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung unter Mitwirkung des Bayerischen Krankenhausplanungsausschusses (Art. 6, 7 BayKrG); sie erfolgt durch Aufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausplan des Freistaates Bayern.

Entscheidungen im Rahmen der Bedarfsfeststellung sind von hoher finanzieller Tragweite. Ihre finanzwirtschaftlichen Auswirkungen müssen vor der endgültigen Entscheidung über die Bedarfsnotwendigkeit abgeklärt werden.

Der ORH hat jedoch festgestellt, daß der finanzielle Aspekt bedarfsplanerischer Entscheidungen bei Einzelmaßnahmen nicht immer eingehend geprüft worden war. So wurden in mehreren Fällen Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen, wie z.B. Erhöhungen der Bettenzahlen, in den Krankenhausplan aufgenommen, ohne daß die daraus entstehenden Kosten vorher abgeklärt worden waren. Dies hatte zur Folge, daß mit der Aufnahme nicht vorhergesehene finanzielle Belastungen für den Staat und die Kommunen verbunden waren.

Der ORH hat auf die im Haushaltsrecht und im BayKrG vorgegebene Verpflichtung hingewiesen, den Versorgungsauftrag auf dem Gebiet des Krankenhauswesens sparsam und wirtschaftlich zu erfüllen und die finanziellen Auswirkungen einer Aufnahme in den Krankenhausplan nicht außer acht zu lassen.

Die Verwaltung hat sich die Auffassung des ORH zu eigen gemacht. Sie wird künftig:

- in den Vorlagen für den Krankenhausplanungsausschuß die Kostenschätzungen des jeweiligen Trägers erwähnen, um zu verdeutlichen, mit welcher finanziellen Größenordnung in etwa gerechnet werden muß,
- bei Anträgen auf Aufnahme bereits in Betrieb befindlicher Krankenhäuser in den Krankenhausplan vor Behandlung bzw. abschließender Entscheidung im Krankenhausplanungsausschuß vorab die finanziellen Auswirkungen abklären,
- in die Bedarfsfeststellungsbescheide einen Widerrufsvorbehalt aufnehmen, nach dem die Bedarfsfeststellung für den Träger ganz oder teilweise aufgehoben werden kann, wenn sich im Laufe der weiteren Planung herausstellen sollte, daß die Deckung des hier festgestellten Bedarfs in der konkret beabsichtigten Form nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und durch wirtschaftlichere Alternativen ersetzt werden kann (vgl. auch Art. 4 Abs. 10 BayKrG).

41.3 Fachliche Billigung der Bau- und Ausstattungsplanung

Neben der Bedarfsfeststellung ist das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung auch zuständig für die Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms der einzelnen Maßnahmen. Das Staatsministerium regelt bei der Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms die Zuständigkeit für die fachliche Billigung der Bau- und Ausstattungsplanung, wobei kleinere und andere geeignete Errichtungsmaßnahmen der Regierung zur Entscheidung übertragen werden (§ 6 Abs. 2 DVBayKrG/FAG).

Der ORH hatte bereits in den Jahren 1986 und 1987 im Rahmen seiner Mittelstellenuntersuchung festgestellt, daß die Aufgaben zwischen Staatsministerien und Regierungen nicht immer eindeutig abgegrenzt waren und hierzu einige Empfehlungen gegeben (s. ORH-Bericht 1987 TNr. 14.4.2.2).

Der ORH hat bei drei Regierungen ergänzende Erhebungen über das Verfahren nach Freigabe des Raumprogramms bis zur fachlichen Billigung durchgeführt. Er hat dabei festgestellt, daß bei neueren Verfahren, insbesondere für Maßnahmen, für die ein lösungsbezogenes Raum- und Funktionsprogramm mit begleitenden Planskizzen erforderlich ist, zunehmend nach unseren im Jahresbericht 1987 enthaltenen Empfehlungen verfahren wird. Außerdem sieht der Entwurf der Novellierung der Durchführungsverordnung eine verstärkte Delegation des Verfahrens vom Staatsministerium an die Regierungen vor. Damit wäre das Anliegen des ORH erfüllt.

41.4 Aufstellen und Prüfen der Verwendungsnachweise bei Errichtungsmaßnahmen

Der ORH hatte bereits im Jahresbericht 1983 unter T Nr. 32.7 die ungewöhnlich schleppende Behandlung der Verwendungsnachweise von größeren Krankenhausbaumaßnahmen in einem Regierungsbezirk angesprochen. Damals hatte er die Abwicklung des Verfahrens bei großen Maßnahmen zwischen 1973 und 1981 untersucht und eine lange Zeitdauer sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise festgestellt.

Der Landtag hat daraufhin in Nr. 3 Buchst. m seines Beschlusses vom 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744) die Staatsregierung ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß die Regierungen die Verwendungsnachweise über die Fördermittel nach dem KHG rechtzeitig prüfen und, soweit nötig, die organisatorischen Voraussetzungen verbessern.

Der ORH hat bei seinen Prüfungen der letzten Jahre festgestellt, daß diesem Beschluß nur unzureichend Rechnung getragen wurde. Die nach den Vorschriften einzuhaltende Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises von 18 Monaten ab Inbetriebnahme wurde in den meisten Fällen ganz wesentlich überschritten. Zeiten von 50 bis 88 Monaten statt der vorgeschriebenen 18 Monate waren keine Seltenheit. Auch der Zeitraum der Prüfung der Verwendungsnachweise beträgt des öfteren bis zu fünf Jahre.

Eine so lange Zeitdauer zwischen Hauptinbetriebnahme und Vorlage des Verwendungsnachweises wirkt sich im allgemeinen ungünstig, vor allem aber unwirtschaftlich auf alle mit dem Abschluß des Förderverfahrens zusammenhängenden Arbeitsabläufe sowohl auf seiten der Krankenhausträger als auch auf seiten der staatlichen Behörden aus.

Der Nachweis der Ausgaben und damit auch die endgültige Ermittlung des Förderbetrages wird für alle Beteiligten immer schwieriger, je größer der zeitliche Abstand zur aktuellen Bauabwicklung wird.

Auch eine zeitnahe Prüfung durch den ORH wird in solchen Fällen erschwert, da einzelne Sachverhalte nicht oder nur noch mit unwirtschaftlichem Aufwand aufgeklärt werden können. Des öfteren sind für die Prüfung notwendige Unterlagen, wie z.B. die gebilligten Pläne, überhaupt nicht mehr auffindbar.

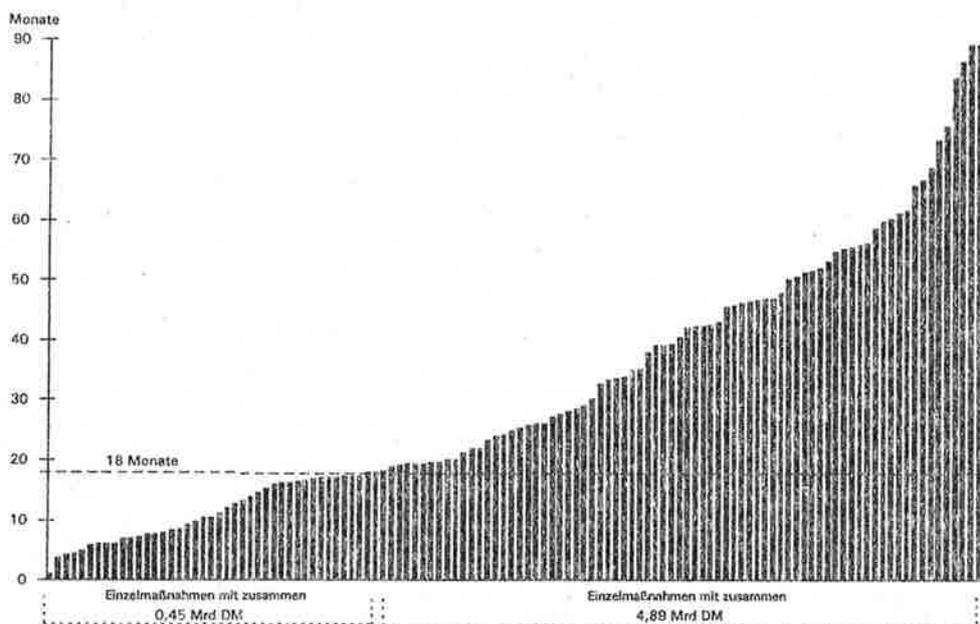
Der ORH hat die entsprechenden Daten aller seit 1980 nach den jeweiligen Jahreskrankenhausbauprogrammen fertiggestellten und abfinanzierten Krankenhausbaumaßnahmen erhoben und dabei folgendes festgestellt:

41.4.1 Aufstellung und Vorlage der Verwendungsnachweise

Von 1980 bis 1. Juli 1989 sind insgesamt 126 Maßnahmen mit einem förderfähigen Kostenvolumen von 5,34 Mrd DM fertiggestellt worden. Der in den Vorschriften für die Vorlage zulässige Zeitraum von 18 Monaten wurde aber nur bei 39 Maßnahmen mit förderfähigen Kosten von insgesamt 0,45 Mrd DM eingehalten, während für 87 Maßnahmen mit förderfähigen Kosten von 4,89 Mrd DM die Vorlagezeit 19 bis 88 Monate betragen hat (s. Schaubild 1):

Zeitdauer für die Vorlage der Verwendungsnachweise durch die staatlichen, kommunalen und privaten Träger

Schaubild 1



Der ORH ist bei drei Regierungen den Ursachen der verspäteten Vorlage der Verwendungsnachweise nachgegangen; er hat dabei festgestellt, daß die Regierungen den Vorlagetermin nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt haben.

Von der gesetzlichen Möglichkeit, bei nicht rechtzeitiger Vorlage einen Betrag bis zur Höhe der Pauschalförderung zurückzufordern, haben die Regierungen keinen Gebrauch gemacht.

Die Regierungen führten hierzu aus, daß

- die Frist von 18 Monaten für die Erstellung von Verwendungsnachweisen, insbesondere für große Maßnahmen (ab rd. 50 Mio DM), zu knapp bemessen sei,
- die Krankenhausträger eine mangelhafte Unterstützung der von ihnen beauftragten Planer hätten, zumal diese meist bei Abschluß der Maßnahme bereits ihr volles Honorar ausbezahlt bekommen hätten,
- insbesondere den freigemeinnützigen und privaten Maßnahmeträgern die Erstellung der Verwendungsnachweise besondere Schwierigkeiten bereite, weil sie meist kein eigenes Fachpersonal hierfür hätten,
- die in den Vorschriften enthaltene Möglichkeit, einen Betrag bis zur Höhe der Pauschalförderung zurückzufordern, aus kommunalhaushaltswirtschaftlichen Gründen problematisch sei, weil hier eine nachträglich entstehende Deckungslücke auf andere Weise abgedeckt werden müßte,
- sie auch deswegen von dieser Sanktion absähen, weil sie - was leider die Regel sei - aus personellen und zeitlichen Gründen nicht in der Lage seien, einen Verwendungsnachweis nach dessen Eingang umgehend und zügig zu prüfen; die Sanktionen würden in diesen Fällen den Krankenhausträgern besonders unverständlich erscheinen.

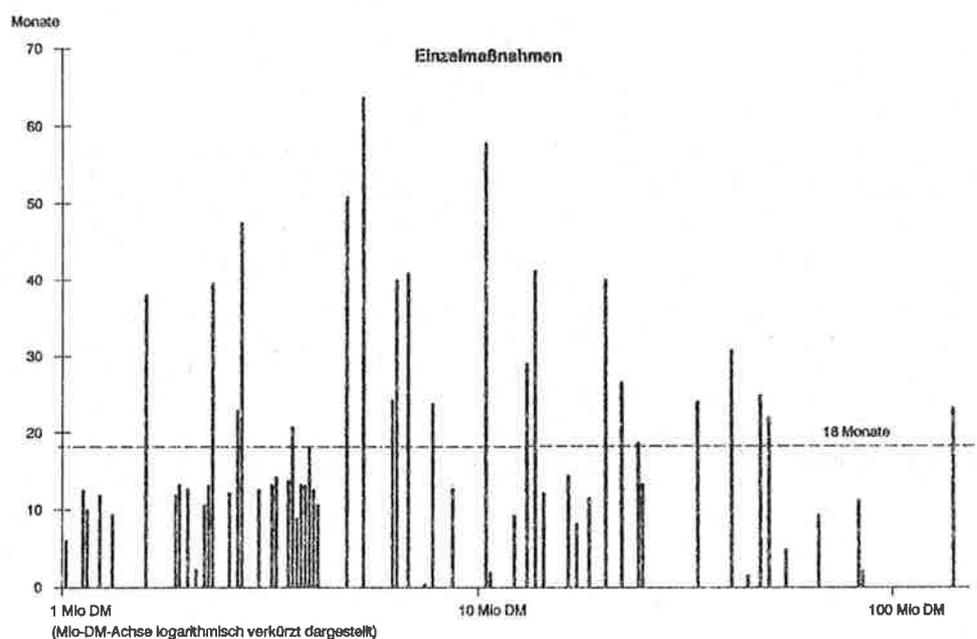
Der ORH bemerkt hierzu folgendes:

Die Frist von 18 Monaten ist nach Meinung des ORH in jedem Fall ausreichend, wenn schon bei der Durchführung der Maßnahme die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen und z.B. sämtliche Ausgaben nach einem Ordnungssystem erfaßt werden, das dem Schema des späteren Verwendungsnachweises entspricht. So konnte bei einer Maßnahme eines privaten

Krankenhausträgers nach dieser Methode, die zudem durch die Datenverarbeitung unterstützt worden war, ein ausreichender Verwendungsnachweis für eine schwierige Umbau- und Erweiterungsmaßnahme (40 Mio DM) bereits einen Monat nach Fertigstellung vorgelegt werden. Auch haben unsere Erhebungen ergeben, daß es keine Proportionalität zwischen Höhe der Baukosten und der Vorlage der Verwendungsnachweise gibt (s. Schaubild 2):

Vergleich der förderfähigen Gesamtkosten (aufsteigend) und der Bearbeitungszeiten für die Erstellung des Verwendungsnachweises durch die Träger

Schaubild 2



Auch kann der Hinweis auf eine mangelnde Unterstützung durch die beauftragten Planer nicht überzeugen, da bei vertragsgerechter Erbringung aller Grundleistungen - wie Kostenfeststellung, Abrechnung, Kostenkontrolle, Dokumentation usw. - ohne weiteres ein ausreichender Verwendungsnachweis erstellt werden kann. Allerdings versäumen die Krankenhausträger häufig, mit Nachdruck auf die Vertragserfüllung bei den Planern hinzuwirken.

Im übrigen hat der ORH festgestellt, daß gerade private und freigemeinnützige Träger um eine rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise bemüht sind, offenbar deshalb, weil sie in besonderem Maße auf eine noch

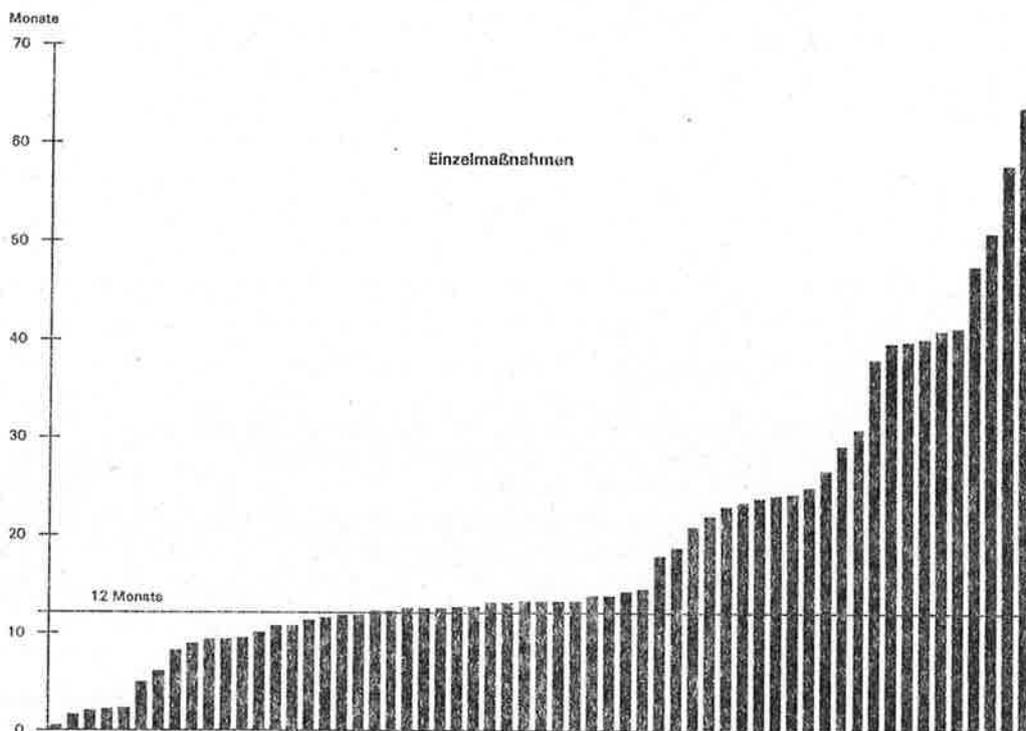
ausstehende Restförderung, die erst nach endgültiger Verwendungsnachweisprüfung ausbezahlt werden kann, angewiesen sind. So betrug die Zeit für die Vorlage der Verwendungsnachweise der im Erhebungszeitraum fertiggestellten zehn Maßnahmen privater und freigemeinnütziger Träger im Durchschnitt nur 16,5 Monate. Wenn es bei diesen Trägern möglich ist, den Zeitrahmen von 18 Monaten einzuhalten, so müßte das erst recht bei den öffentlichen Trägern, die meist - anders als die privaten Träger - über geschultes Fachpersonal verfügen, zu erreichen sein.

41.4.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen und die von ihr beauftragten Stellen

Der ORH hat bei allen Maßnahmen, deren Verwendungsnachweisprüfung 1980 bis 1990 abgeschlossen worden ist, den Zeitraum zwischen Vorlage des Verwendungsnachweises und Erteilung des Schlußbescheids erhoben. Er hat dabei festgestellt, daß dieser Verfahrensabschnitt zuweilen bis zu fünf Jahre dauert. Der ORH ist der Auffassung, daß wegen etwaiger Rückforderungsansprüche die Verwendungsnachweisprüfung innerhalb eines Jahres abgewickelt werden muß. Dieser Zeitraum wurde nur bei 17 von insgesamt 58 Maßnahmen erreicht (s. Schaubild 3).

Zeitdauer für die Prüfung der Verwendungsnachweise und Erstellung der Schlußbescheide durch die Regierungen

Schaubild 3



Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung bei drei Regierungen die Gründe für diese langen Zeiträume untersucht und dabei im wesentlichen die gleichen Mängel wie bei der ersten Untersuchung 1982 (s. ORH-Bericht 1983 TNr. 32.7) festgestellt:

Wie die Regierungen z.T. selbst eingeräumt haben, ist der derzeitige Ablauf des Verfahrens unbefriedigend. So werden die Verwendungsnachweise z.T. nacheinander komplett den einzelnen, nur für Teilbereiche zuständigen Sachgebieten zugeleitet. Durch unvollständige Unterlagen werden Rückfragen notwendig, die die Bearbeitungszeit verlängern. Nach Aussage fast aller Regierungen kommen personelle Schwierigkeiten, insbesondere die Unterbesetzung einzelner Sachgebiete, hinzu.

Nach Meinung des ORH, die sich auf Prüfungserfahrungen gerade bei den Regierungen stützt, müßte es möglich sein, die Verwendungsnachweisprüfung innerhalb eines Jahres abzuschließen.

Dazu wäre folgendes zu beachten:

- Um zu gewährleisten, daß die von den Krankenhausträgern vorgelegten Verwendungsnachweise den Anforderungen entsprechen, sollten die Regierungen die Krankenhausträger schon während der Bauausführung entsprechend beraten. Die laufende Bauabrechnung sollte dabei nach der Gliederung und den Notwendigkeiten des Verwendungsnachweises abgelegt werden. Im Idealfall könnte gleichzeitig mit dem Ende der Bauabrechnung auch der Verwendungsnachweis fertiggestellt werden.
- Da meistens mehrere Sachgebiete mit der Prüfung der Verwendungsnachweise befaßt sind, sollten die speziellen Unterlagen den beteiligten Sachgebieten nicht nacheinander, sondern parallel zugeleitet werden.
- Für die einzelnen Arbeitsschritte sollten zeitliche Vorgaben gemacht werden mit dem Ziel, die Frist von einem Jahr einzuhalten. Wir hielten folgenden Zeitablauf für durchaus praktikabel:

• Vorprüfung durch das federführende Sachgebiet und Einzelprüfungen durch die Fachsachgebiete ohne Prüfung der Baunebenkosten:	5 bis 6 Monate
• Anhörung des Krankenhausträgers nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG und Prüfung von Differenzpunkten:	2 bis 3 Monate
• Prüfung der Baunebenkosten:	1 Monat
• Feststellung der endgültigen förderfähigen Kosten und Erstellen des abschließenden Bescheides:	<u>2 Monate</u>
Insgesamt:	10 bis 12 Monate

Da in den nächsten Jahren Verwendungsnachweise von Krankenhäusern mit einem Finanzvolumen von 7 Mrd DM vorgelegt und geprüft werden müssen, hält es der ORH für geboten, nunmehr den Beschluß des Landtags vom 9. Mai 1984 (vgl. TNr. 41.4) mit Nachdruck zu vollziehen und die vorgenannten Erkenntnisse bei der anstehenden Neufassung der Vollzugsvorschriften zum BayKrG zu berücksichtigen.

Die Verwaltung beabsichtigt derzeit, zur Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung bereits genehmigte Höchstbetragsförderungen in Festbetragsförderungen umzuwandeln und verspricht sich davon eine Beschleunigung des Verfahrens und Freisetzung von Personal. Der ORH ist der Meinung, daß diese Art der Förderung nicht nur bei bereits genehmigten Maßnahmen, sondern insgesamt vermehrt angewandt werden sollte.

Die Staatsregierung hat mittlerweile beschlossen, zur Schaffung von Personalreserven für die neuen Bundesländer nicht zwingend notwendige Aufgaben abzubauen und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. In diesem Zusammenhang wurden auch für den Bereich der Krankenhausförderung Einschränkungen der Verwendungsnachweisprüfung vorgeschlagen, mit dem Ziel, Personal freizustellen. Der ORH hat nach den Verhandlungen im Normprüfungsausschuß sein Einvernehmen zu wesentlichen Vereinfachungen - die auf zwei Jahre befristet sind - erklärt. Danach sind die meisten Verwendungsnachweise nur stichprobenweise zu prüfen. Die Stichproben können auf die Durchsicht des Verwendungsnachweises beschränkt werden; jedenfalls muß die Vollständigkeit der Unterlagen und die Plausibilität der Angaben geprüft werden.

Bei einer sinnvollen und sachgerechten Methode der Verwendungsnachweisprüfung kann auch unabhängig von diesen zeitweisen Prüfungserleichterungen die Zeit der Verwendungsnachweisprüfung erheblich vermindert werden.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

42 Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes

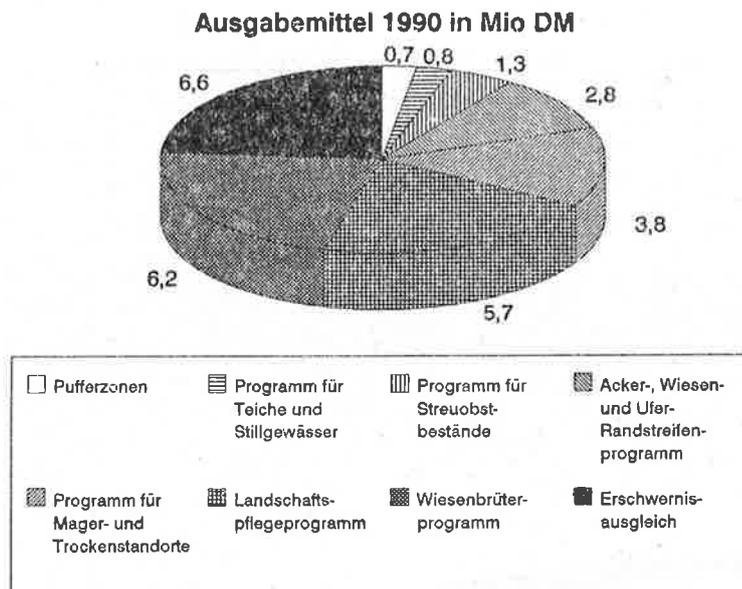
(Kap. 14 03 TG 72)

Die Anzahl der Förderprogramme für den Naturschutz hat sich seit 1986 verdoppelt, das Finanzvolumen ist auf 28 Mio DM gestiegen. Die mit den Zuwendungen verfolgten Ziele sind nicht konkret genug, Erfolgskontrollen wurden nicht in ausreichendem Maße durchgeführt. Die verwaltungsmäßige Abwicklung ist verbesserungsbedürftig. In verschiedenen Fällen wurden Vereinbarungen nicht eingehalten und Ausgleichsbeträge nicht sachgerecht festgesetzt.

42.1 Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gewährt seit 1983/1984 flächenbezogene Ausgleichszahlungen, wenn landwirtschaftliche Flächen extensiv bewirtschaftet werden. Bei Bewirtschaftungsbeschränkungen werden den Landwirten bis zu 1 000 DM/ha gezahlt. Die Förderprogramme sind seit 1986 von vier auf acht erweitert und das Ausgabevolumen von 6,5 Mio DM auf 27,9 Mio DM erhöht worden. Die Verteilung der Ausgabemittel 1990 auf die einzelnen Programme ist in nachfolgendem Schaubild dargestellt:

Programme des Naturschutzes

Schaubild



Der ORH hat mit den Staatl. Rechnungsprüfungsämtern in den Jahren 1989 und 1990 die Naturschutzprogramme daraufhin geprüft, ob

- die Programme hinreichend genug bestimmt sind,
- ein wirtschaftlicher Verwaltungsvollzug der Programme sichergestellt ist und
- eine effiziente Erfolgskontrolle gewährleistet ist.

42.2 Allgemeine Prüfungsfeststellungen

42.2.1 Förderrichtlinien

Obwohl für die Bereiche

- Wiesenbrüterprogramm,
- Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm,
- Programm für Mager- und Trockenstandorte,
- Programm für Teiche und Stillgewässer,
- Programm für Streuobstbestände

seit Jahren erhebliche Fördermittel an eine Vielzahl von Zuwendungsempfänger ausgereicht werden, gibt es - abgesehen von Einzelschreiben - keine Förderrichtlinien oder für den Vollzug verbindliche Durchführungsvorschriften des Staatsministeriums. Gewährung, Auszahlung, Kündigung und Rückabwicklung der Zuwendungen erfolgen weitgehend ohne Anwendung der einschlägigen haushalts- und verfahrensrechtlichen Vorschriften.

Um einen geordneten Fördervollzug sicherzustellen, hält es der ORH für dringend geboten, die Ziele sowie das Verfahren der Programme in Richtlinien zu regeln.

42.2.2 Bewilligungsbehörden

Einheitliche Regelungen über die Zuständigkeiten für einzelne Programme bestehen nicht. Die Regierungen verlagern in unterschiedlichem Umfang die Zuständigkeiten an die unteren Naturschutzbehörden.

So werden beispielsweise in Unterfranken das Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm, das Programm für Mager- und Trockenstandorte und das Streuobstprogramm von der Regierung, die übrigen Programme von den unteren Naturschutzbehörden bearbeitet.

Diese Abwicklung der Programme durch verschiedene Behörden führt nach unseren Erhebungen dazu, daß die unteren Naturschutzbehörden z.T. nicht erfahren, welche Maßnahmen auf welchen Flächen von der Regierung gefördert werden. Mehrfachförderungen innerhalb der Naturschutzprogramme sind die Folge.

Nach unserer Auffassung können die mit der Abwicklung der Maßnahmen anfallenden Aufgaben nur dann zweckmäßig und sinnvoll erledigt werden, wenn die vorbehaltenen Zuständigkeiten ausnahmslos auf die unteren Naturschutzbehörden übertragen werden.

42.2.3 Dauer der Vereinbarungen

Für die Programme des Naturschutzes werden Bewirtschaftungsvereinbarungen lediglich mit einer Laufzeit von einem Jahr abgeschlossen. Die Vereinbarung ist verlängert, wenn keine Kündigung erfolgt.

Ziel der Programme ist es, wertvolle Lebensräume für Tier- und Pflanzenarten in der aus naturschutzfachlicher Sicht notwendigen Art und Weise langfristig zu erhalten. Die abgeschlossenen Verträge erfüllen diese Anforderung aber nicht, da der Landwirt das Vertragsverhältnis jederzeit beenden kann. Die Beendigung der Maßnahme nach zwei oder drei Jahren führt aber im Grunde zu einer Fehlinvestition, weil Wirkungen für den Naturschutz erst in einigen Jahren eintreten können.

Nach unserer Auffassung sollten für die Naturschutzprogramme i.d.R. Laufzeiten von mindestens fünf Jahren vereinbart werden; generell wären noch längere Bindungsfristen anzustreben.

42.2.4 Kontrolle der Bewirtschaftungsvereinbarungen

Der Umfang und die Häufigkeit der Kontrollen ist nicht geregelt. Nach unseren Feststellungen werden die Bewilligungsvereinbarungen und sonstigen Verpflichtungen regional unterschiedlich und oft nur sporadisch überwacht.

Nach den Erhebungen bei den unteren Naturschutzbehörden sind Fehler und Unregelmäßigkeiten häufig. Trotzdem wurden die Bewilligungsbehörden bisher nicht generell angewiesen, verstärkt Kontrollen an Ort und Stelle durchzuführen.

Der ORH hält es für erforderlich, daß mindestens 20 v.H. der Fälle jedes Jahr überprüft werden. Innerhalb von fünf Jahren sollte so jeder Fall einmal überprüft werden können.

42.2.5 Erfolgskontrolle bei Zuwendungsprogrammen

Als Ausfluß des Wirtschaftlichkeitsgebots sind bei den Zuwendungsprogrammen Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierdurch soll festgestellt werden, ob die finanzwirksamen Maßnahmen ihr Ziel erreicht haben und ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war (vgl. Nr. 2 Buchst. a des LT-Beschlusses vom 18. Juli 1991, Drucksache 12/2638).

Eine wirksame Erfolgskontrolle setzt voraus, daß die angestrebten Ziele eindeutig definiert und quantifiziert sind. Zweck und Gegenstand der Zuwendungsprogramme sind präzise festzulegen.

Nach unseren Feststellungen erfüllen die allgemeinen Programmhinweise des Staatsministeriums diese Anforderungen nicht. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem für die Vollzugsbehörden, weil Förderzweck und Gegenstand, Förderungsvoraussetzungen und Verfahren zu allgemein formuliert sind.

Seit Jahren wurden Aufträge an Dritte vergeben, welche die Wirkung' des Wiesenbrüterprogramms auf Lebensräume und Bestandsentwicklung wiesenbrütender Vogelarten untersuchen sollen.

Auch die Entwicklung des Acker- und Wiesenrandstreifenprogramms wird seit seiner Einführung im Jahre 1985 durch wissenschaftliche Begleituntersuchungen beobachtet. Im Rahmen dieser Untersuchungen wurde immer wieder auch auf die Schwachstellen des Programms hingewiesen; auch wurden Vorschläge für einen wirtschaftlichen Vollzug unterbreitet. Die Vorschläge betreffen insbesondere

- Eignung, Auswahl und Umfang der Flächen und
- Inhalt, Dauer und Kontrolle der Vereinbarungen.

Aus den für den Erfolg und den wirtschaftlichen Vollzug wichtigen Erkenntnissen dieser Untersuchungen wurden bisher keine ausreichenden Konsequenzen für das weitere Verwaltungshandeln gezogen. Die mit erheblichem Aufwand und Kosten durchgeführten Untersuchungen und Kontrollen sind aber unwirtschaftlich und werden sinnlos, wenn sie nicht umgesetzt und die Fördermodalitäten nicht korrigiert werden.

Bei den übrigen Programmen zum Naturschutz und zur Landschaftspflege wurden bisher Erfolgskontrollen nicht durchgeführt.

Bei der Planung neuer bzw. Abwicklung laufender Zuwendungsprogramme ist - vgl. auch den o.g. LT-Beschluß - nach Auffassung des ORH folgendes besonders zu beachten:

- Für Zuwendungsprogramme müssen konkrete Ziele festgelegt werden, die mit vergleichbaren anderen staatlichen Förderprogrammen abgestimmt sind.
- In den Zuwendungsrichtlinien sind Inhalt und Zeitpunkt der Erfolgskontrollen zu regeln. Es ist ggf. sicherzustellen, daß die hierfür notwendigen Daten den Empfängern der Zuwendungen durch eine entsprechende Verpflichtung im Zuwendungsbescheid oder in der Bewirtschaftungsvereinbarung abverlangt werden können.
- Die Ergebnisse der Erfolgskontrollen sind nachprüfbar zu dokumentieren, umzusetzen und bei Beantragung neuer Haushaltsmittel zu berücksichtigen.

42.2.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium sieht in der unzureichenden personellen Ausstattung der Naturschutzbehörden den Grund für manche Unzuträglichkeiten. Es führt aus, daß es sich laufend mit allen bekanntgewordenen Problemen auseinandergesetzt und sie auch zu lösen versucht habe. Über dabei gewonnene Erkenntnisse seien die nachgeordneten Behörden im Rahmen von Dienstbesprechungen unterrichtet worden. Es erkenne die Notwendigkeit von Förderrichtlinien an. Sie sollen im Rahmen der personellen Möglichkeiten so rasch wie möglich erlassen werden.

Die Feststellung der Verwaltung, die Abwicklung der Förderprogramme werde trotz Fehlens von Richtlinien selbstverständlich nach den einschlägigen haushalts- und verfahrensrechtlichen Vorschriften durchgeführt, widerspricht unseren Prüfungserfahrungen.

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH überein, daß

- die Abwicklung der einzelnen Programme ausnahmslos auf die unteren Naturschutzbehörden zu übertragen und
- die Dauer der Vereinbarungen für einen längerfristigen Zeitraum, mindestens aber auf fünf Jahre, auszudehnen sei.

Die Kontrolle der Vereinbarungen sei dem Staatsministerium ein wesentliches Anliegen. Entsprechend der Empfehlung des ORH werde eine Kontrollquote von 20 v.H. der Fälle pro Jahr angestrebt. Wegen der angespannten Personalsituation sei eine ordnungsgemäße Kontrolltätigkeit allerdings erschwert.

Übereinstimmung besteht darüber, daß Erfolgskontrollen notwendig sind. Bei einem Teil der Programme läßt sie das Staatsministerium auch durchführen. Sie haben sich nach seiner Auffassung auf die Überprüfung der fachlichen Kriterien zu beziehen. Der ORH sieht dagegen die Voraussetzungen für eine umfassende Erfolgskontrolle nicht erfüllt, wenn Untersuchungen darüber fehlen, ob und inwieweit der Erfolg mit dem geringstmöglichen Aufwand erreicht wurde.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß seine Überprüfungen im Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm zu einer Änderung bei der Auswahl der Vertragsflächen geführt habe. Dies allein reicht aber nach unseren Feststellungen nicht aus, weil sich die festgestellten Mängel auch auf Umfang der Flächen sowie auf Inhalt, Dauer und Kontrolle der Vereinbarungen beziehen.

42.3 Erschwernisausgleich

- 42.3.1** Feuchtflächen sind nach Art. 6 d des Bayer. Naturschutzgesetzes geschützt. Ziel des Erschwernisausgleichs ist die Erhaltung der Feuchtflächen als Lebensraum zahlreicher bedrohter Tier- und Pflanzenarten durch naturschonende, extensive Bewirtschaftung. Nach der Verordnung über den Erschwernisausgleich soll der arbeitswirtschaftliche Mehraufwand (z.B. Handarbeit) angemessen ausgeglichen werden, der dem Eigentümer oder Nutzungsberechtigten dadurch entsteht, daß er aus Gründen des Naturschutzes Feuchtflächen naturschonend bewirtschaftet.

Seit 1983 wurde für Bayern Erschwernisausgleich in folgendem Umfang gewährt:

**Entwicklung der Ausgaben
für den Erschwernisausgleich**

Zahlenübersicht

Pflege- jahr	Zahl der Antrag- steller (Landwirte)	Feuchtflächen in ha	Betrag DM
1983/84	809	1 520	290 000
1984/85	2 332	4 103	900 000
1985/86	3 490	5 943	1 300 000
1986/87	5 364	8 441	3 015 000
1987/88	6 905	10 417	3 972 000
1988/89	8 571	12 621	5 345 000
1989/90	9 016	12 752	6 603 000

Der Erschwernisausgleich ist 1989 deutlich erhöht worden. Statt 300 DM beträgt der Regelsatz jetzt 400 DM/ha. Der Höchstsatz, der in Fällen besonderer Erschwernis gewährt wird, ist von 600 auf 800 DM angehoben worden. Bei geringer Erschwernis sind 200 DM/ha vorgesehen.

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben 1989 und 1990 den Erschwernisausgleich bei 32 unteren Naturschutzbehörden geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß ein geordneter Vollzug nicht sichergestellt ist. Insbesondere fehlen ergänzende Verwaltungsvorschriften, die ein zweckmäßiges und einheitliches Handeln der Vollzugsbehörden gewährleisten.

42.3.2 Abwicklung der Maßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden

Es wurden erhebliche Mängel festgestellt, weil förderungsrelevante Angaben in den Anträgen fehlten, Zahlungen ohne Festlegung geleistet und Ausgleichsbeträge ausgezahlt wurden, ohne daß Bewirtschaftungserchwernisse mitgeteilt worden waren.

Der Termin für die Mahd von Feuchtflächen ist entscheidend für die Erhaltung bzw. Verbesserung des naturschutzfachlichen Wertes der zu pflegenden Fläche. Diese Termine sind mit den Landwirten bei der Antragstellung zu vereinbaren.

Bei 712 überprüften Ausgleichsflächen wurde in 282 Fällen (40 v.H.) entgegen den Förderbestimmungen kein Mähtermin vereinbart.

42.3.3 Entgelt

Der Ausgleichssatz für den arbeitswirtschaftlichen Mehraufwand ist von der unteren Naturschutzbehörde je nach dem Grad der Erschwernis in der Bewirtschaftung festzusetzen.

Die Prüfung hat als wesentliche Beanstandungen ergeben:

- Unabhängig vom Grad der Erschwernis wurde mindestens der Regelsatz von 400 DM/ha gezahlt. Förderungen nach dem Mindestsatz von 200 DM/ha gab es nicht.
- 500 DM bis 800 DM/ha wurden in über 90 v.H. der Fälle als Zuwendung gewährt, obwohl nur in jedem zweiten Antrag ein besonderer arbeitswirtschaftlicher Mehraufwand angegeben war.
- Mehrere untere Naturschutzbehörden zahlten generell 600 bis 800 DM/ha aus; der Grad der Erschwernis blieb unberücksichtigt.

Nach unserer Auffassung ist im Wege der Fachaufsicht dafür zu sorgen, daß die Verordnung über den Erschwernisausgleich ordnungsgemäß und im ganzen Land einheitlich vollzogen wird.

42.3.4 Einhaltung der Vertragsbedingungen durch die Landwirte

Die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben 1 513 Ausgleichsfälle bei den unteren Naturschutzbehörden stichprobenweise geprüft und teilweise in der Natur besichtigt. Beanstandungen haben sich in 289 Fällen (19 v.H.) ergeben. Dabei fallen insbesondere folgende Beanstandungen ins Gewicht:

- Die vereinbarten Mähtermine wurden nicht eingehalten;
- die Mahd wurde nur auf einer Teilfläche bzw. überhaupt nicht durchgeführt;
- die Größen der Feuchtflächen wurden unrichtig angegeben;
- die Beschaffenheit der Feuchtflächen wurde unrichtig beschrieben;
- Angaben über den Grad der Erschwernis waren unvollständig oder falsch.

In 59 Fällen (20 v.H.) wurde dieselbe Fläche unzulässigerweise auch noch nach einem landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramm gefördert.

42.3.5 Stellungnahme der Verwaltung

Bei der Festlegung der Mähtermine sei nach Auffassung des Staatsministeriums neben der fachlichen Notwendigkeit auch das Freiwilligkeitsprinzip zu beachten, so daß Kompromisse möglich sein müßten. Die Naturschutzbehörden stünden z.T. vor der Wahl, entweder solche - fachlich nicht optimale - Termine zu akzeptieren oder vollständig von einer Vereinbarung Abstand zu nehmen. Bezüglich des Entgelts habe das Staatsministerium die nachgeordneten Behörden immer wieder darauf hingewiesen, die Höhe des gewährten Ausgleichs entsprechend der tatsächlichen Erschwernis und unter Zugrundelegung der geltenden Fördersätze zu bemessen.

42.4 Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm

42.4.1 Ziel dieses Programms, das seit 1985 flächendeckend in ganz Bayern durchgeführt wird, ist es, gefährdete Acker- und Wiesenwildkräuter mit der dazugehörenden Tierwelt zu erhalten sowie isolierte Biotop in der Landschaft miteinander zu verbinden. Der Erfolg hängt vor allem davon ab, ob Flächen aufgrund ihrer Flora für das Programm geeignet sind und ob die Landwirte die Vertragsbedingungen einhalten.

Die nach den Erläuterungen zum Haushaltsplan 1989/1990 vorgesehenen Vergaberichtlinien sind noch nicht erlassen. Im Haushaltsjahr 1989 wurde für geringere Ernteerträge durch den Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf einer Fläche von 2 829 ha ein finanzieller Ausgleich von 2,8 Mio DM gewährt. An dem Programm beteiligten sich 5 653 Landwirte.

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben den Vollzug bei 17 unteren Naturschutzbehörden geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt.

42.4.2 Abwicklung der Maßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden

Insbesondere waren folgende Sachverhalte zu beanstanden:

- Bei der Auswahl der geförderten Flächen wurde nicht in ausreichendem Umfang das Ziel des Förderprogramms beachtet. Häufig stellten die Landwirte stark vernäbte Wald- und Uferländer und unzugängliche oder stark beschattete Restflächen zur Verfügung. Der Anteil nur bedingt oder nicht geeigneter Grundstücke ist dementsprechend hoch.

- Es wurde fast ausnahmslos der Höchstsatz von 1 000 DM/ha als Fördersatz vereinbart. Dies halten wir nicht für sachgerecht, weil von unterschiedlichen Ertragsbedingungen ausgegangen werden muß, in Randstreifen der Ertrag von sich aus niedriger liegt und Dünge- und Spritzmittel eingespart werden.
- Die vorgegebenen Streifenbreiten von 3 bis 5 m wurden häufig ganz erheblich überschritten.

Die Auswertung von 229 Acker- und Wiesenrandstreifen hat ergeben, daß in lediglich 30 Fällen (13 v.H.) eine Streifenbreite von 3 bis 5 m vereinbart wurde. Dagegen wurden in 85 Fällen (37 v.H.) die gesamten Flurstücke mit bis zu 4,4 ha in das Programm einbezogen.

42.4.3 Einhaltung der Vertragsbedingungen durch die Landwirte

Die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben 1 158 Fördermaßnahmen bei den unteren Naturschutzbehörden stichprobenweise geprüft. Wesentliche Beanstandungen haben sich in 181 Fällen ergeben (16 v.H.). Bei mehr als einem Drittel der Beanstandungen (69 Fälle) haben die Landwirte für dieselben Flächen unzulässigerweise auch noch Fördermittel nach landwirtschaftlichen Programmen beantragt und bewilligt erhalten.

Weiter wurden Verstöße gegen die vertraglichen Vereinbarungen festgestellt. So wurden

- Flächen vor dem vereinbarten Termin gemäht oder nach dem Termin nur teilweise oder gar nicht bearbeitet,
- Flächen beweidet,
- Streifenbreiten nicht eingehalten,
- Flächen unrichtig angegeben,
- Flächen gedüngt.

Auch die Ergebnisse der seit dem Jahr 1985 durchgeführten wissenschaftlichen Begleituntersuchungen in einzelnen Regierungsbezirken zeigen, daß ein beachtlicher Anteil der Vereinbarungen von den Landwirten nicht eingehalten wurde. In Oberbayern wurden 1990 bei 20 v.H. der Fälle gravierende und bei 10 v.H. geringfügige Verstöße festgestellt.

In anderen Regierungsbezirken sind die Bewirtschaftungsauflagen ebenfalls zu einem beachtlichen Teil nicht oder nur unzureichend eingehalten worden. So wurden 1990 in einem Landkreis 223 Förderungen von Wiesenrandstreifen untersucht. Dabei wurde in 152 Fällen (68 v.H.) durch die Landwirte gegen die Förderbestimmungen verstoßen.

42.4.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt dazu mit, daß in der Anfangsphase bei der Abwicklung der Maßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden die eine oder andere Unzulänglichkeit aufgetreten sei. Weil Förderrichtlinien fehlten, seien die wichtigsten Inhalte und Anforderungen des Randstreifenprogramms in Dienstbesprechungen festgelegt worden. Es lasse sich auch nicht ausschließen, daß aufgrund von Anträgen von Landwirten Flächen einbezogen würden, die sich später als nicht geeignet erwiesen. Inzwischen trennten sich die Naturschutzbehörden zunehmend von solchen ungeeigneten Flächen.

Nach den Feststellungen des ORH war 1989 in einem Regierungsbezirk aber immer noch jede siebente Fläche nur bedingt oder gar nicht geeignet.

Das Staatsministerium halte es für berechtigt, den Höchstsatz generell zu gewähren, weil wissenschaftliche Untersuchungen zu Kostensätzen von 700 DM bis 1 000 DM/ha kämen und die Randstreifenbehandlung für den Landwirt eine zusätzliche Erschwernis darstellte.

Diese Einwendungen gehen fehl, weil bei einem Nutzungsausfall zwangsläufig von unterschiedlichen Bonitäten ausgegangen werden muß. Im Übrigen haben die Erhebungen des ORH ergeben, daß die Streifenbreiten, entgegen den Vorgaben des Staatsministeriums, ganz erheblich überschritten werden. In mehr als einem Drittel der Fälle werden gesamte Flurstücke einbezogen.

Bezüglich der Einhaltung der Vertragsbedingungen führt das Staatsministerium aus, daß die Vertragsverstöße vorrangig den Landwirten anzurechnen seien. Wegen der unzureichenden personellen Ausstattung der Naturschutzbehörden könnten Kontrollen nicht im notwendigen Umfang durchgeführt werden.

Der ORH hält es nach wie vor für dringend geboten, die Bewirtschaftungsauflagen verstärkt zu kontrollieren, bei Verstößen die Verträge zu kündigen und die zu Unrecht gewährten staatlichen Zuwendungen zurückzufordern.

43 Förderprogramme für extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und im Naturschutz

(Kap. 08 03 TG 92, Kap. 08 04 Tit. 683 06, 683 07 und Kap. 14 03 TG 72)

Das Ausgabevolumen für extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und im Naturschutz ist zwischen 1986 und 1990 von 7 Mio DM auf 150 Mio DM angestiegen. Weil unterschiedliche Ressortzuständigkeiten bestehen und die Betätigungsfelder nicht ausreichend abgegrenzt werden, ergeben sich Überschneidungen, Doppel- und Konkurrenzförderungen. Wegen der umfangreichen Extensivierung in der Landwirtschaft sollten einerseits Art und Umfang der Naturschutzprogramme überprüft und andererseits die Belange des Naturschutzes bei den landwirtschaftlichen Förderprogrammen stärker beachtet werden.

43.1 Aufgaben und Funktionen

Die Förderprogramme des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (Epl. 14) im Bereich des Naturschutzes haben das Ziel, in der landwirtschaftlich genutzten Flur einen ausreichenden Bestand naturnaher Lebensräume zu erhalten bzw. zu schaffen. Ein Verbundsystem naturnaher und von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln freigehaltener Flächen soll den Naturhaushalt dauerhaft sichern. Mit den Förderprogrammen des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08) sollen die Überproduktionen eingedämmt und das landwirtschaftliche Einkommen gesichert werden; es soll damit aber auch der natürliche Lebensraum erhalten werden. Deshalb werden eine naturschonende Bewirtschaftung und die Stilllegung von Flächen durch Ausgleichszahlungen gefördert. Bezuschußt werden insbesondere extensive Bewirtschaftungsweisen, die durch Verminderung oder Verzicht auf chemische Pflanzenschutz- und Düngemittel zugunsten des Arten- und Gewässerschutzes zu Ertragsminderungen führen. Diese Bewirtschaftungsbeschränkungen und besonderen Leistungen insgesamt werden zwischen den Grundeigentümern und - je nach Programm - den Ämtern für Landwirtschaft oder den Naturschutzbehörden auf freiwilliger Basis vereinbart.

Die Förderungsmaßnahmen der Landwirtschafts- und der Naturschutzverwaltung beziehen sich häufig auf landwirtschaftliche Grundstücke. Die Nutzungsintensität soll dadurch großflächig verringert, eine flächendeckende bäuerliche Landwirtschaft aber erhalten werden. Weil die verschiedenen Förderungsprogramme des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen im Vollzug ähnliche Wirkungen für Natur und Landschaft gezeigt haben, halten wir eine ressortübergreifende Beurteilung der Maßnahmen für notwendig.

43.2 Ausgangslage

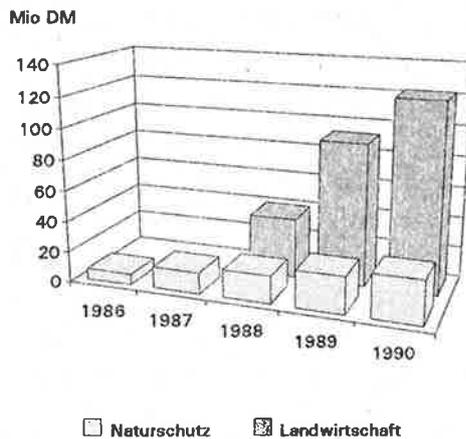
Die ersten flächenbezogenen Programme der Naturschutzverwaltung wurden 1983/1984 eingeführt. Seither ist die Zahl der Förderprogramme und das Ausgabevolumen ständig erweitert worden. Mit der Einführung der landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramme (Kulturlandschaftsprogramm 1988, Flächenstillegungsprogramm 1989 und Extensivierungsprogramm 1990) wurde die naturschonende Landwirtschaft erheblich ausgeweitet.

Die Entwicklung der Ausgaben und Flächenanteile bei der Förderung durch die Landwirtschaftsverwaltung und die Naturschutzverwaltung in den letzten fünf Jahren ist in den Schaubildern 1 und 2 dargestellt:

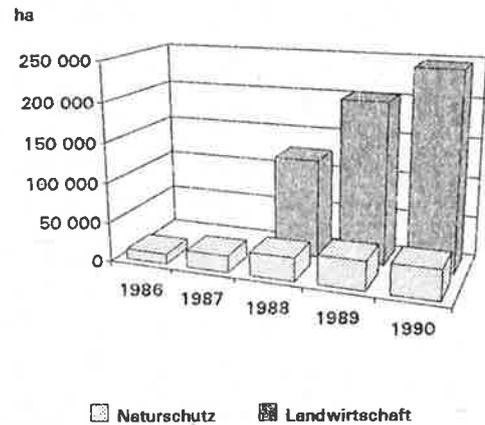
Schaubild 1

Schaubild 2

Vergleich der Ausgabenentwicklung



Vergleich der Flächenentwicklung



Innerhalb der Bereiche Naturschutz und Landwirtschaft haben sich die Ausgaben für die Programme wie folgt entwickelt:

Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Programm	1986 Mio DM	1987 Mio DM	1988 Mio DM	1989 Mio DM	1990 Mio DM
Naturschutz					
- Erschwernisausgleich ¹⁾	1,30	3,01	3,97	5,35	6,60
- Wiesenbrüterprogramm	2,29	3,58	4,91	5,45	6,16
- Landschaftspflegeprogramm	2,49	4,38	4,70	5,84	5,75
- Acker-, Wiesen- und Ufer-Randstreifenprogramm	0,38	1,33	2,14	2,80	2,80
- Programm für Mager- und Trockenstandorte	0,08	1,44	2,37	3,50	3,79
- Programm für Streuobstbestände	-	-	0,12	0,73	1,29
- Progr.f.Teiche u.Stillgewässer	-	-	0,24	0,53	0,75
- Pufferzonenprogramm	-	-	-	-	0,73
zusammen	6,54	13,74	18,45	24,20	27,87
Landwirtschaft					
- Kulturlandschaftsprogramm (Teil A)	-	-	39,40	56,30	61,10
- Extensivierungsprogramm	-	-	-	-	5,10
- Flächenstillegungsprogramm	-	-	-	35,90	55,90
zusammen	-	-	39,40	92,20	122,10
Naturschutz und Landwirtschaft zusammen	6,54	13,74	57,85	116,40	149,97

1) Die Zahlen beziehen sich jeweils auf das Pflegejahr (1. Oktober bis 30. September).

Im Rahmen dieser Programme wurden 1990 beinahe 150 Mio DM verausgabt. Die Vielzahl der flächenbezogenen Programme, die unterschiedlichen Bedingungen und Prämien sowie die Kombinationsmöglichkeiten der Programme untereinander führen zunehmend zu einer nicht mehr überschaubaren Förderungsvielfalt.

Die Naturschutzverwaltung hat seit 1983 große Anstrengungen unternommen, um mit den Förderprogrammen in der landwirtschaftlich genutzten Flur einen ausreichenden Bestand naturnaher Lebensräume zu sichern und ggf. neu zu schaffen.

Mit den agrarpolitisch motivierten Extensivierungs- und Flächenstillegungsprogrammen soll die landwirtschaftliche Erzeugung verringert und damit an die Marktentwicklung angepaßt werden. Die Programme sind aber so

zu gestalten, daß u.a. auch die Belange des Naturschutzes beachtet werden (vgl. Fördergrundsätze im Sonderrahmenplan 1988 bis 1993 der Gemeinschaftsaufgabe). Das Bayer. Kulturlandschaftsprogramm (Epl. 08), das im Rahmen von EG-Bestimmungen gefördert wird, soll mit extensiven Bewirtschaftungsweisen die Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft gewährleisten. Art. 19 der EG-Effizienz-VO gibt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, in Gebieten, in denen dem Schutz der Umwelt besondere Bedeutung zukommt, umweltbezogene Beihilferegelungen einzuführen. Zu dieser Gebietskulisse gehören insbesondere Fluß- und Bachauen, Hanglagen über 12 % Steigung, Almen/Alpen und Flächen über 1 000 m Höhenlage, Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Nationalparks, Moore und Biotopflächen. Gerade diese Flächen sind für den Naturschutz besonders wertvoll.

Die Extensivierung in der Landwirtschaft hat in den letzten Jahren dazu geführt, daß nahezu 10 v.H. der landwirtschaftlich genutzten Fläche nicht mehr intensiv bewirtschaftet werden. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Förderprogramme wurden 1990 ca. 200 000 ha extensiviert, mehr als 50 000 ha Ackerflächen sind stillgelegt. Weil diese Bewirtschaftungsweise der heimischen Tier- und Pflanzenwelt den notwendigen Lebensraum bietet, wirkt sie sich auf die Erhaltung der Artenvielfalt in Natur und Landschaft aus. Die landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramme können bei entsprechender weiterer naturschutzfachlicher Ausrichtung und inhaltlicher Abstimmung die Naturschutzprogramme sinnvoll ergänzen, teilweise sogar ersetzen.

43.3 Prüfungsumfang

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 1989 und 1990 die Naturschutzprogramme des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen und die entsprechenden landwirtschaftlichen Programme des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten daraufhin geprüft, ob

- die Programme hinreichend bestimmt sind und
- die Landwirtschafts- und Naturschutzprogramme inhaltlich wie auch im Vollzug ausreichend abgestimmt sind.

Die örtlichen Erhebungen wurden bei jeweils 20 bis 25 unteren Naturschutzbehörden bzw. Ämtern für Landwirtschaft durchgeführt.

43.4 Feststellungen

Bei der Umsetzung der landwirtschaftlichen Programme ergeben sich Berührungspunkte mit Naturschutzzielen und -programmen verschiedener Intensität. Weil unterschiedliche Ressortzuständigkeiten bestehen und die Betätigungsfelder nicht bzw. nicht ausreichend abgegrenzt werden, ergeben sich Überschneidungen, Doppel- und Konkurrenzförderungen.

Hierzu folgende Beispiele:

- Nutzungsbeschränkung auf Grünlandflächen im Wiesenbrüterprogramm und im Kulturlandschaftsprogramm

Die Brut- und Lebensbedingungen der wiesenbrütenden Vogelarten werden durch Bewirtschaftungs- und Nutzungsbeschränkungen sowohl mit dem Wiesenbrüterprogramm (Epl. 14) als auch dem Kulturlandschaftsprogramm (Epl. 08) verbessert (Bewirtschaftungsruhe während der Brutzeit, Verschiebung des Mähtermins, Beschränkung oder Verzicht auf den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln). Im Wiesenbrüterprogramm bestanden 1990 Bewirtschaftungsvereinbarungen für 11 600 ha mit einem Aufwand von 6,1 Mio DM. Die Nutzungsbeschränkungen im Kulturlandschaftsprogramm bezogen sich auf 54 000 ha und erforderten einen Mitteleinsatz von 24 Mio DM. Da im Kulturlandschaftsprogramm ebenfalls Flächen für die Wiesenbrüter gesichert werden können, ist eine Koordinierung erforderlich.

- Schutz der Acker- und Wiesenwildkräuter

Ziel dieses aus Epl. 14 geförderten Programms ist die Erhaltung der gefährdeten Acker- und Wiesenwildkräuter mit der dazugehörigen Tierwelt sowie die Herstellung einer Verbindung zwischen isolierten Biotopen in der Landschaft. Für geringere Ernteerträge durch den Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel in den Randstreifen wurde den Landwirten 1990 für 2 859 ha ein finanzieller Ausgleich in Höhe von 2,8 Mio DM gewährt. Aufgrund der landwirtschaftlichen Programme dagegen werden 146 000 ha extensiv oder gar nicht genutzt. Die Prämienempfänger sind verpflichtet, keine chemischen Pflanzenschutzmittel und keinen mineralischen Dünger auszubringen.

Im Hinblick auf die großen Flächen, welche schon aus Epl. 08 gefördert werden, bedarf es nach Auffassung des ORH keines eigenen Programms im Epl. 14, wenn im Kulturlandschaftsprogramm den Zielen des Naturschutzes mehr Geltung verschafft wird (z.B. bei der Auswahl von Flächen).

- Mager- und Trockenstandorte

Das Kulturlandschaftsprogramm des Epl. 08 (Nrn. 2.1 und 2.2 der Richtlinien) und das Programm für Mager- und Trockenstandorte (Epl. 14) verfolgen das gleiche Ziel:

Die ökologisch wertvollen Mager- und Trockenstandorte sollen durch extensive naturschonende Bewirtschaftung erhalten werden. Honoriert wird die bisherige extensive Bewirtschaftung durch einmalige jährliche Mahd oder die extensive Beweidung. Die Richtlinien sehen sogar vor, daß beide Förderungen gleichzeitig in Anspruch genommen werden können.

- Streuobstbestände

Im Streuobstbau mit extensiver Nutzung werden sowohl nach dem Naturschutzprogramm als auch nach dem Kulturlandschaftsprogramm mit den Eigentümern oder Nutzungsberechtigten Bewirtschaftungsvereinbarungen abgeschlossen. Im Kulturlandschaftsprogramm (Epl. 08) wird die Anzahl der Bäume je ha (max. 600 DM/ha), im Programm für Streuobstbestände (Epl. 14) die Fläche gefördert (max. 900 DM/ha). Die Erhaltung ökologisch wertvoller Streuobstbestände mit ihrem Unterwuchs als Lebensraum gefährdeter Tier- und Pflanzenarten haben beide Programme als Ziel.

- Teiche

Die Erhaltung bzw. Verbesserung oder Wiederherstellung naturnaher Teiche setzt eine extensive Bewirtschaftung voraus. Diese Bewirtschaftungsformen werden sowohl nach dem Kulturlandschaftsprogramm (Epl. 08) als auch von den Naturschutzbehörden nach dem Programm für Teiche und Stillgewässer (Epl. 14) gefördert. Das Ziel, Rückzugsräume für zahlreiche, an Feuchtgebiete gebundene Pflanzen- und Tierarten zu erhalten bzw. zu verbessern, wird durch beide Programme in ähnlicher Weise angestrebt. Naturschutzgesichtspunkte könnten bei den landwirtschaftlichen Programmen noch stärker berücksichtigt werden.

- Pflanzungen in der Feldflur

Nach dem Kulturlandschaftsprogramm (Epl. 08) können die Anlage, Pflege und Erneuerung von Schutzpflanzungen, Feldgehölzen sowie sonstigen Landschaftsbestandteilen in der Feldflur als Beitrag zum integrierten Pflanzenbau, zur Verbesserung des Kleinklimas, zum Erosionsschutz oder zur Gestaltung in der Kulturlandschaft gefördert werden.

Nach dem Landschaftspflegeprogramm (Epl. 14) können u.a. die Anpflanzung und Pflege von Hecken und Feldgehölzen zum Erhalt und zur Neuanlage eines Biotopverbundsystems, zur Schaffung und Verbesserung von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere sowie zur Bereicherung des Landschaftsbildes gefördert werden.

Mit beiden Programmen werden naturnahe Lebensräume für Tier- und Pflanzenarten in ökologisch verarmten Gebieten geschaffen.

Durch die fachlichen Überschneidungen der Landwirtschafts- und Naturschutzprogramme kommt es in der Praxis zu einer Konkurrenzsituation.

43.5 Zusammenarbeit der Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden

Da die Betätigungsfelder sich überschneiden, ist eine intensive Abstimmung zwischen Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden notwendig. Die Behörden haben sich im Rahmen dieser Zusammenarbeit, insbesondere zum Ausschluß von Doppelförderungen, durch Austausch von Kartenmaterial und sonstigen Unterlagen gegenseitig zu informieren.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, daß die Zusammenarbeit noch verbessert werden muß. Bei mehr als einem Drittel der örtlich geprüften Vollzugsbehörden wurden keine Abstimmungen zum Ausschluß von unzulässigen Doppelförderungen durchgeführt. Eine Regierung hat beispielsweise 1 231 Vereinbarungen mit einem Ausgabevolumen von rd. 1 Mio DM ohne Abstimmung mit den Landwirtschaftsbehörden abgeschlossen.

43.6 Folgerungen

43.6.1 Weil unterschiedliche Ressortzuständigkeiten für die gleichen Betätigungsfelder bestehen, halten wir eine Überprüfung der Förderkonzeptionen der beteiligten Staatsministerien für erforderlich. Nach unseren Feststellungen ist insbesondere zu prüfen, ob und in welchem Umfang bestimmte

Programme notwendig sind, wenn die Umsetzung landwirtschaftlicher Programme - evtl. nach entsprechender Ausrichtung - zu gleichen Ergebnissen für Natur und Landschaft führt.

In landwirtschaftlichen Programmen sollten durch weitere Bedingungen und Auflagen die Ziele des Naturschutzes mehr als bisher verfolgt werden. Die einzelnen Programme wären inhaltlich abzustimmen und zu entflechten. Doppelförderungen wären in jedem Fall auszuschließen.

- 43.6.2** Nach unserer Auffassung werden die bestehenden Möglichkeiten, Naturschutzbelange in landwirtschaftliche Förderprogramme einzubinden, nicht bzw. nicht ausreichend genutzt. Die landwirtschaftlichen Förderprogramme könnten zu einem beachtlichen Umfang für Naturschutzziele in Anspruch genommen werden. Dadurch könnten sich ohne eine Einschränkung der bisherigen Förderaktivitäten im Staatshaushalt Einsparungen in Millionenhöhe ergeben, weil der weit überwiegende Teil der Ausgaben der landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramme vom Bund und der EG übernommen wird. Bei den Maßnahmen im Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe verbleibt dem Land lediglich ein Anteil von etwa 30 v.H. der Aufwendungen. Von den Ausgaben im Bayer. Kulturlandschaftsprogramm werden von der EG etwa 25 v.H. erstattet.

Die Programme der Naturschutzverwaltung müssen dagegen voll vom Freistaat Bayern getragen werden.

43.6.3 Stellungnahmen der Staatsministerien

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teilt in seiner Stellungnahme mit, es sei der Auffassung, daß die vom ORH erhobene Forderung nach besserer Koordinierung der Förderprogramme für extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und im Naturschutz nicht von der Hand zu weisen sei. Der Koordinierungsbedarf werde zunehmen, wenn die durch die EG festgelegte räumliche Beschränkung (Gebietskulisse) für das Kulturlandschaftsprogramm aufgehoben werden könne, wofür es aus Brüssel erste Signale gebe.

Das Staatsministerium werde deshalb auf eine baldige Abstimmung mit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen drängen. Erste Gespräche auf Staatssekretärs-Ebene hätten bereits stattgefunden.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen stimmt mit dem ORH darin überein, daß bei der Umsetzung der Programme enge Berührungspunkte zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung bestehen. Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den beteiligten Ressorts sei eine gemeinsame Bekanntmachung erlassen worden.

Entschieden widerspricht das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen aber den Anregungen des ORH, dort auf die Förderung aus den Naturschutzprogrammen zu verzichten, wo sich dasselbe Ergebnis auch durch eine Förderung aus den Landwirtschaftsprogrammen erreichen ließe. Aufgabe der Landwirtschaftsprogramme sei es nämlich, die Nutzungsintensität landesweit und großflächig zu verringern, insbesondere aber Produktionsüberschüsse abzubauen. Sie beschränkten sich somit im wesentlichen auf eine allgemeine Extensivierung. Demgegenüber zielten die Naturschutzprogramme darauf ab, ökologisch bedeutsame Gebiete nach den fachlichen Vorstellungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erhalten, zu pflegen oder zu gestalten und darüber hinaus für den Naturschutz spezifische Leistungen auf ausgewählten Flächen zu erreichen. Diese Unterschiede würden in den Förderauflagen festgelegt. Deren Anforderungen hinsichtlich der Naturschutzbelange sei bei den Landwirtschaftsprogrammen geringer als bei den Naturschutzprogrammen. Deswegen führten die Programme der Naturschutzverwaltung und die der Landwirtschaftsverwaltung nicht zu gleichen Ergebnissen.

Es trifft zwar zu, daß durch die seit 1988 eingeführten landwirtschaftlichen Extensivierungs- und Flächenstillegungsmaßnahmen in erster Linie die landwirtschaftliche Erzeugung an die Marktentwicklung angepaßt werden soll. Gleichzeitig bestehen aber auch verbindliche Auflagen von der EG und vom Bund, bei der Umsetzung dieser Programme die Belange des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Raumordnung zu beachten (vgl. auch TNr. 25 - Nitrat im Trinkwasser). Die großflächige Extensivierung durch Programme der Landwirtschaftsverwaltung sollte hierauf noch mehr ausgerichtet werden.

Nach Ansicht des ORH könnten dann die Anliegen des Naturschutzes weitgehend verwirklicht werden. Dies setzt allerdings eine übereinstimmende Beurteilung der Naturschutz- und Landwirtschaftsbehörden voraus. Durch entsprechende naturschutzfachliche Auflagen können nach unserer Auffassung auch durch die Landwirtschaftsprogramme naturschonende Bewirtschaftungsweisen durchgesetzt oder gezielte Erhaltungs- und Pflegeleistungen erbracht werden. Die fachlichen Vorgaben dafür wären von der Naturschutzverwaltung in die Programme einzubringen.

44 Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft

(Kap. 14 03 TG 79 und Kap. 13 10 Tit. 883 42, 887 42)

Das Bayer. Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz vom Februar 1991 sieht vor, die staatliche Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft weitgehend einzustellen. Da in einer Reihe von Fällen einem vorzeitigen Baubeginn zugestimmt worden war, ergibt sich trotz einer deutlichen Verringerung der ursprünglich beabsichtigten Fördersätze allein für Anlagen zur Behandlung oder Ablagerung von Abfällen noch ein Bedarf an Fördermitteln von 655 Mio DM.

Der ORH rät zu einer noch restriktiveren Förderpraxis, zumal eine rechtliche Verpflichtung für diese Förderungen nur in geringem Umfang besteht.

44.1 Förderfähige Anlagen der Abfallwirtschaft

Das zum 1. März 1991 in Kraft getretene neue Bayer. Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAlG) sieht vor, daß mittelfristig die staatliche Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft weitgehend ausläuft. Finanzierungshilfen des Staates sollen dementsprechend nur noch wie folgt gewährt werden:

- **Übergangsweise:** Anlagen zur Behandlung oder Ablagerung von Abfällen,
- **auf fünf Jahre befristet:** Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung,
- **unbefristet:** Mustervorhaben zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung, stofflichen Abfallverwertung sowie in Ausnahmefällen zur Erforschung und Erprobung neuer Technologien.

Im Frühjahr 1991 hat der ORH im Staatsministerium erhoben, wann und in welchem Umfang der Staatshaushalt als Folge des verringerten Förderkatalogs entlastet sein wird. Das Ergebnis läßt sich wie folgt darstellen:

44.2 Anlagen zur Behandlung und Ablagerung von Abfällen

Das BayAbfAlG räumt in einer Übergangsregelung die Möglichkeit ein, für "Anlagen zur Behandlung oder Ablagerung von Abfällen, für die vor dem 1. Juli 1990 eine Förderung bewilligt, konkret in Aussicht gestellt oder einer Ausnahme vom haushaltsrechtlichen Verbot des vorzeitigen Vorhabensbeginns zugestimmt worden war", noch staatliche Finanzierungshilfen zu

gewähren. Deshalb hatte das Staatsministerium die unter die Übergangsregelung fallenden Fördervorhaben wie folgt aufgelistet (Zahlenübersicht 1):

**Vorliegende Förderanträge für Anlagen zur
Behandlung und Ablagerung von Abfällen**
(Stand: Januar 1991)

Zahlenübersicht 1

Anlagengruppe	Anzahl	zuwendungsfähige Investitionskosten Mio DM	ausgezahlt		Restbedarf	
			Zu- schuß	Dar- lehen	Zu- schuß	Dar- lehen
			Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Thermische Abfallverwertungs- und -beseitigungsanlagen (darunter bewilligt)	8 (3)	3 078 (430)	121	-	1 347	626
Sondermülldeponien und Bauab- schnitte (darunter bewilligt)	6 (0)	82 (0)	5	-	17	14
Deponien und Deponie-Bauab- schnitte (darunter bewilligt)	166 (64)	798 (359)	58	60	130	127
insgesamt (darunter bewilligt)	180 (67)	3 958 (789)	184	60	1 494	767

Die Zahlenübersicht 1 zeigt, daß erst für gut ein Drittel der 180 unter die Übergangsregelung fallenden Anlagen eine Bewilligung erteilt worden war, wogegen für über 100 Anlagen mit seinerzeit geschätzten zuwendungsfähigen Investitionskosten in Höhe von 3,2 Mrd DM immer noch lediglich die Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vorlag.

Bei der regelmäßigen Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn entsprechend VV Nr. 1.3 zu Art. 44 BayHO hat das Staatsministerium jeweils ausdrücklich darauf hingewiesen, "daß ein Rechtsanspruch auf Förderung nicht besteht". Da in diesen Fällen die hierfür erforderlichen Mittel im Haushalt jedoch nicht ausgebracht waren, behelfen sich das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und das Staatsministerium der Finanzen bis Ende 1987 mit einem 4jährigen, ab Anfang 1988 sogar mit einem 6jährigen "Planungsrahmen" in Höhe von 70 v.H. des laufenden Haushaltsansatzes. Dementsprechend stimmte das Staatsministerium für Landes-

entwicklung und Umweltfragen noch 1990 dem vorzeitigen Beginn von Projekten zu, die z.T. erst im Jahre 1996 bezuschußt werden können, sofern sich die Rahmenbedingungen (insbesondere Haushaltsansatz, Fördersatz, Umfang der förderfähigen Maßnahmen) nicht wesentlich ändern. Beide Staatsministerien gingen davon aus, daß mit der Zustimmung zum vorzeitigen Beginn auch ohne Rechtsansprüche auf Förderung eine "faktische Vorausbelastung künftiger Haushaltspläne" besteht.

Die Stichprobenprüfungen des ORH von Projekten, die unter die Übergangsregelung fallen, ergaben insbesondere folgendes:

- Die Liste der betroffenen Projekte war unvollständig.
- Bei den Förderfällen, für die eine Förderung bewilligt bzw. in Aussicht gestellt worden war, war vielfach nicht näher nachvollziehbar, inwieweit die abfallwirtschaftliche Bedeutung in die Bemessung der Förderhöhe einging.
- Für die zur Förderung eingeplanten Anlagen, für die bisher nur eine Zustimmung zum vorzeitigen Beginn gegeben wurde, war in der ministeriellen Einplanung der Mittel teilweise weder zur Förderhöhe noch zur Aufteilung in Zuweisungen/Zuschüsse und Darlehen eine Begründung in den Unterlagen angegeben.
- Die im Laufe der Zeit eingetretenen Kostensteigerungen waren unterschiedlich berücksichtigt.
- Die Auslegung des sog. Anlagenbegriffs (Welche späteren Bauabschnitte fallen noch unter die Übergangsregelung?) war ungeklärt.

Neben diesen Unklarheiten wies aber die Auflistung mit einem Restbedarf an Zuschüssen von rd. 1,5 Mrd DM etwa den doppelten Wert der für den Zeitraum 1991 bis 1997 eingeplanten Fördermittel aus. Der ORH sprach sich deshalb für eine rasche Klärung der offenen Fragen und vor allem für eine nachhaltige Änderung der zunächst verfolgten Förderpraxis aus. Er drängte auf entsprechende Regelungen im Rahmen der noch zu erlassenden Zuwendungsrichtlinien (s. auch ORH-Bericht 1990 TNr. 37.3), um wenigstens mittelfristig die beabsichtigten Förderungen mit den verfügbaren Haushaltsmitteln bewältigen zu können.

Auf der Grundlage der in diesem Sinne schließlich am 6. August 1991 in Kraft getretenen RZöAbfall (Richtlinien für Zuwendungen an öffentliche

Träger zu abfallwirtschaftlichen Maßnahmen) errechnete das Staatsministerium dann einen wesentlich verringerten Zuschußbedarf. Nach seinen Angaben ergibt sich daraus, daß

- für die Höhe der Zuwendungen grundsätzlich die zuwendungsfähigen Kosten herangezogen werden, die der Zulassung des vorzeitigen Maßnahmebeginns zugrundeliegen,
- eine Nachförderung von Mehrkosten nach Bescheidserteilung grundsätzlich nicht erfolgen wird,
- der Fördersatz von 25 % Zuschuß bei Deponien auf einen durchschnittlichen Fördersatz von 12 % Zuschuß zurückgenommen wird,
- die integrierte Abfallentsorgungsanlage in Augsburg nach Verwertungs- und Behandlungsanlagenteilen aufgeteilt wird.

Bezüglich der Auslegung des sog. Anlagenbegriffes sei beabsichtigt, staatliche Finanzhilfen auf eine "in sich funktionstüchtige Anlage" zu begrenzen und darüber hinausgehende Bauabschnitte nicht mehr zu fördern.

Unter diesen Prämissen geht das Staatsministerium nun von einem Gesamtmittelbedarf für die Abfinanzierung von Anlagen nach Art. 25 BayAbfAlG in Höhe von 655 Mio DM aus. Dies entspricht immer noch dem vierfachen Betrag der im Haushaltsjahr 1991 insgesamt für die Förderung von abfallwirtschaftlichen Maßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel.

44.3 Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung

Die Förderung der Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung ist gemäß dem BayAbfAlG auf fünf Jahre begrenzt. Wegen der im Frühjahr 1991 einsetzenden Antragsflut auf Bezuschussung, insbesondere von Verwertungsanlagen, hat das Staatsministerium auf Beschluß des Ministerrats jeden vorzeitigen Beginn - befristet bis 31. Dezember 1991 - für förderungschädlich erklärt. Den Bedarf an Haushaltsmitteln für diese Förderfälle konnte es noch nicht genau angeben. Um eine vorausschauende Haushaltsplanung für die Maßnahmen zu ermöglichen, hat es deshalb die Regierungen gebeten, eingehende Förderanträge (bereits vor deren Weiterleitung an das Staatsministerium) unter Angabe der wichtigsten Eckdaten listenmäßig zu erfassen und diese Listen vierteljährlich, erstmals zum 1. September 1991, vorzulegen.

Inzwischen hat das Staatsministerium mit Hilfe einer Hochrechnung und ausgehend von einem Fördersatz von 25 v.H. den voraussichtlichen Mittelbedarf auf 240 Mio DM zuzüglich ca. 48 Mio DM für den Verwertungsteil der integrierten Abfallentsorgungsanlage in Augsburg geschätzt.

44.4 Unbefristet förderfähige Vorhaben

Im Vergleich zu den Vorhaben der Übergangsweisen oder auf fünf Jahre befristeten Förderung werden die unbefristet förderfähigen Vorhaben nach derzeitiger Einschätzung einen relativ geringen Förderbedarf auslösen. Er wird vom Staatsministerium für den Planungszeitraum (bis 1997) auf ca. 16 Mio DM geschätzt.

44.5 Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Das BayAbfAlG vom Februar 1991 geht davon aus, daß künftig die tatsächlichen Kosten der Abfallwirtschaft voll durch Gebührenerhebung getragen werden. Der dadurch entstehende Anreiz zur Abfallminimierung hat für den Staatshaushalt zur Folge, daß mittelfristig staatliche Förderungen nur noch in geringem Umfang, nämlich für Muster-, Forschungs- und Erprobungsvorhaben (vgl. TNr. 44.4), Tierkörperverwertungsanlagen etc., gewährt werden. Die auf fünf Jahre befristete Förderung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung (vgl. TNr. 44.3) wird den Staatshaushalt bis 1996 noch mit durchschnittlich 60 Mio DM/Jahr belasten. Einschließlich der unbefristet förderfähigen Vorhaben nach dem BayAbfAlG oder anderen Vorgaben ließe sich damit das derzeitige Fördervolumen für abfallwirtschaftliche Projekte bei Kap. 14 03 TG 79 und Kap. 13 10 Tit. 887 42 um rd. 100 Mio DM/Jahr verringern.

Dazu wird es aber wegen der Übergangsregelung im BayAbfAlG zunächst nicht kommen. Ursache hierfür ist in erster Linie, daß von der Möglichkeit der Zustimmung zum vorzeitigen Beginn in einem Umfang Gebrauch gemacht wurde (vgl. dazu auch ORH-Bericht 1990 TNr. 37.5.2), der auf viele Jahre hinaus einer faktischen Bindung des Staatshaushalts gleichkommt. Damit wird der Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers erheblich eingeengt.

Das Beispiel des Förderbereichs Abfallwirtschaft zeigt, wie lange es trotz eines künftigen Subventionsverbotes für einen Großteil dieser Anlagen und trotz der Verringerung von Fördersätzen u.dgl. dauern wird, bis Vorbelastungen (hier 655 Mio DM) abgebaut sind. Dem ORH erscheint es

deshalb geboten, generell von der Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn nur äußerst zurückhaltend Gebrauch zu machen. Die Staatsregierung hat mit Beschluß vom 26. Februar 1991 (vgl. Nr. 6.13.4 der Haushaltsvollzugsrichtlinien 1991/1992) ihre seit 1983 aus konjunkturellen Gründen zugelassene großzügige Übung bei der Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn aufgegeben.

Für den Bereich der Abfallwirtschaft empfiehlt der ORH, die in der Übergangsregelung des BayAbfAlG eingeräumte Möglichkeit von Förderungen noch restriktiver zu nutzen, um die Vorbelastung weiter zu verringern. Dies läßt sich vor allem dadurch erreichen, daß die Verwaltung ihre bekundete Absicht konsequent verwirklicht, die Förderung generell unterhalb der Höchstfördersätze festzulegen, keine Mehrkosten zu fördern und den Anlagenbegriff eng auszulegen. Darüber hinaus könnten in größerem Umfang als bisher Darlehen anstelle zumindest eines Teiles der Zuwendungen bzw. Zuschüsse gewährt werden.

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)

45 Pläne zur Errichtung eines Forums der Technik beim Deutschen Museum in München

(Kap. 15 03 TitGr. 75)

Das Deutsche Museum hat das aus dem Kongreßsaal, Vortragssälen und Nebenräumen bestehende Kongreßzentrum Ende Mai 1991 geschlossen. Durch umfangreiche Baumaßnahmen sollen in diesem Bereich ein neues Planetarium, ein Mehrzweckauditorium mit IMAX-Filmprojektionseinrichtung sowie Ausstellungs- und Seminarräume errichtet und unter der Bezeichnung "Forum der Technik" von einer Betriebsgesellschaft als sich selbst tragender Geschäftsbereich privatwirtschaftlich betrieben werden. Der ORH hat wegen der damit für die Zuwendungsgeber der öffentlichen Hand erwachsenden finanziellen Risiken Einwendungen erhoben. Er fordert, daß dafür - abgesehen vom Planetarium - keine finanziellen Leistungen des Staates gewährt werden.

45.1 Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts betriebenen Deutschen Museums in München geprüft. Das Museum (Ausgaben 1990: 45,9 Mio DM) bestreitet seinen durch die Einnahmen nicht gedeckten Finanzbedarf durch Zuwendungen des Freistaats Bayern und des Bundes. Dabei übernimmt der Freistaat Bayern insgesamt rd. 85 v.H. des zuschußfähigen ungedeckten Finanzbedarfs des Museums. 1990 hat der Freistaat Bayern an das Deutsche Museum Zuwendungen in Höhe von insgesamt 26,1 Mio DM gezahlt. Der Finanzbeitrag des Bundes betrug im gleichen Zeitraum rd. 5,2 Mio DM.

45.2 Eigentümer der Grundstücke, auf denen das Deutsche Museum errichtet wurde, ist die Landeshauptstadt München, die dem Museum an diesen Grundstücken ein Erbbaurecht bestellt hat. Auf dem Erbbaugrundstück hat das Deutsche Museum mehrere Sammlungsgebäude, einen Bibliotheks- und Verwaltungsbau sowie ein Kongreßzentrum errichtet, das aus dem Kongreßsaal mit rd. 2 400 Sitzplätzen, vier Vortragssälen mit jeweils 60 bis 320 Sitzplätzen und mehreren sonstigen kleineren Räumen besteht.

45.3 Nach Schließung des Kongreßzentrums Ende Mai 1991 sehen die Planungen der Museumsleitung die Errichtung eines Forums der Technik bis Ende 1992 vor. Da das Kongreßgebäude unter Denkmalschutz steht, sollen die Fassade des Baus sowie der Mosaikfries und die Kassettendecke des Kongreßsaals unangetastet bleiben.

Die Neuplanung sieht im wesentlichen folgende Funktionsbereiche vor:

a) Im bisherigen Kongreßsaal

- ein Mehrzweckauditorium mit gekrümmter Großbildwand, das sich sowohl zur Vorführung von normalen als auch von großformatigen Filmen des IMAX-Systems eignet. Der Saal, der bei Filmvorführungen mit dem IMAX-System 380 Personen Platz bietet, kann mit einer Kapazität von 560 Sitzplätzen auch für Vortragsveranstaltungen genutzt werden.
- ein Planetarium (Kuppeldurchmesser 20 m) mit einem Fassungsvermögen von 370 Personen.

b) Im Erdgeschoß (bisher Garderobe und Nebenräume)

eine Ausstellungsfläche von 1 065 m².

c) In den bisherigen Umgängen und im Seitenflügel des Kongreßzentrums

u.a. neun Seminarräume und vier Vortragsräume für Seminare und Vorträge.

45.4 Als Kosten für die Errichtung des Forums der Technik wurden in einer durch die Museumsleitung initiierten Studie einer Arbeitsgruppe zur Bauwürdigkeit des Projekts vom Mai 1988 35 Mio DM (einschließlich 8,7 Mio DM für das Planetarium) genannt. Eine Fortschreibung der erwarteten Kosten (Stand: Januar 1991) kommt nunmehr zu Investitionen in Höhe von 35,8 Mio DM zuzüglich 11,3 Mio DM für die Errichtung des Planetariums. Neuerdings geplant ist die Schaffung eines "Basements" durch Ausbau des Kellergeschosses zu Ausstellungszwecken, wodurch sich die Ausstellungsfläche auf künftig rd. 2 000 m² vergrößert. Da hierfür Kosten von weiteren 4,7 Mio DM anfallen, würde sich damit das gesamte Investitionsvolumen auf 51,8 Mio DM belaufen.

Eine bloße Instandsetzung des Kongreßbaus in der bisherigen Form (ohne eine Erneuerung der Ausstattung des Saales und der Nebenräume) wäre nach Angaben der Museumsleitung mit Kosten in Höhe von 9,02 Mio DM verbunden. Da die Einrichtung lediglich eines Planetariums im Kongreßsaal nicht in Frage kommen dürfte und für einen Neubau der notwendige Platz fehlt, müßte bei einer derartigen Sanierung das bisherige Planetarium (Kuppeldurchmesser 15 m) mit dem 1988 für 1,3 Mio DM erworbenen Projektor weiterverwendet werden.

- 45.5 Im Hinblick auf den erheblichen Finanzierungsbedarf und die angespannte Haushaltslage wurde nach einem Finanzierungskonzept gesucht, mit dem die baldige Bereitstellung der für das Forum der Technik erforderlichen Mittel außerhalb des Haushalts erfolgen kann. Die Kosten des Planetariumsprojektors nebst Peripherie sollen bis zu einem Höchstbetrag von 7,5 Mio DM nunmehr von der öffentlichen Hand übernommen werden. Außerdem haben die Zuschußgeber in den Haushaltsentwurf 1992 einen Beitrag zu den Betriebskosten des Planetariums in Höhe von 133 000 DM eingestellt.

Die angestrebte privatwirtschaftliche Konzeption sieht vor, daß das Vorhaben schlüsselfertig durch eine Objektgesellschaft errichtet wird, die die Baulichkeiten dann an die Forum der Technik-Betriebsgesellschaft vermietet wird. Die Objektgesellschaft hat Finanzierungsfunktion; an ihr beteiligen sich institutionelle Anleger, z.B. aus der Industrie sowie aus dem Banken- oder Versicherungsbereich. Die Gesellschafter stellen Eigenkapital, dessen Höhe je nach Finanzierungsmodell schwankt, aber nicht unter etwa 30 v.H. des Investitionsvolumens (ohne die von den Zuwendungsgebern zugesagten maximal 7,5 Mio DM für den Planetariumsprojektor) liegt. Sie erhalten hierfür eine Kapitalverzinsung sowie steuerliche Vorteile in Form von Abschreibungen. Die über die Eigenmittel hinausgehenden Investitionsmittel werden durch Bankdarlehen aufgebracht. Der Objektgesellschaft wird ein Unterererbbaurecht eingeräumt werden, das zur Fremdkreditsicherung mit einer Grundschuld belastet wird. Nach Ablauf des vereinbarten Finanzierungszeitraums von rd. 20 Jahren steht der Forum der Technik-Betriebsgesellschaft eine Kaufoption zu, ebenso wie dem Deutschen Museum nach einem Zeitraum von 65 Jahren ein Heimfallrecht nach dem Unterererbbaurechtsvertrag.

Der Betrieb des Forums der Technik soll nicht unmittelbar durch das Deutsche Museum, sondern durch eine Betriebsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH erfolgen. An dieser Betriebsgesellschaft ist das Deutsche Museum mit 14,7 v.H. am Stammkapital beteiligt. Mit Ausnahme des Deutschen

Museums verpflichten sich die Gesellschafter über die Stammeinlage hinaus zur Zahlung von insgesamt 3,7 Mio DM Betriebsmittel an die Gesellschaft. Die Gesellschaft wird von einem angestellten Geschäftsführer geleitet. Das Deutsche Museum entsendet seinen Generaldirektor als Vorsitzenden in den Aufsichtsrat. Daneben steht auch dem Freistaat Bayern ein Sitz im Aufsichtsrat zu.

Die von der Forum der Technik-Betriebsgesellschaft an die Objektgesellschaft zu entrichtende Miete setzt sich aus den Aufwendungen der Objektgesellschaft, im wesentlichen dem Kapitaldienst (Zins und Tilgung) - mit Ausnahme des durchlaufenden Postens Erbbauzins -, zusammen. Nach Ablauf der Finanzierungszeit von rd. 20 Jahren besteht für das Deutsche Museum die Möglichkeit, das Forum der Technik gegen Zahlung des Finanzierungsrestes zu erwerben.

45.6 Zur finanziellen Situation des bisher betriebenen Kongreßzentrums ist festzustellen, daß nach einem Einbruch der Veranstaltungszahl im Jahr 1985, wohl als Auswirkung der Inbetriebnahme des Kulturzentrums am Gasteig, die Auslastung wieder stark angewachsen ist. Die in den Gewinn- und Verlustrechnungen des Kongreßzentrums für 1987 und 1988 enthaltenen Verluste von 234 875 DM bzw. 35 115 DM sind ausschließlich durch Aufwendungen für die Sanierung der Toilettenanlagen und die nicht zutreffende Einrechnung von Planungskosten für das Forum der Technik verursacht. Nach Ausgliederung der Planungskosten für das Forum der Technik errechnet sich für 1988 ein Gewinn in Höhe von rd. 44 000 DM. Für 1989 weist die Gewinn- und Verlustrechnung nach Steuern einen Gewinn in Höhe von 170 691 DM aus, der sich nach Ausgliederung der auch hier zu Unrecht eingerechneten Planungskosten für das Forum der Technik auf einen Betrag von rd. 232 000 DM erhöht.

Das Staatsministerium und das Deutsche Museum weisen darauf hin, daß sich nach der Gewinn- und Verlustrechnung des Kongreßzentrums für 1990 ein Verlust von 501 000 DM ergebe. Dazu ist allerdings festzustellen, daß auch im Jahr 1990 dieser Verlust auf die kurz vor Schließung des Kongreßzentrums vorgenommenen werterhöhenden Investitionen für den weiteren Ausbau der Toilettenanlagen, für Brandschutzarbeiten und sonstige bauliche Verbesserungen am Dach sowie für Malerarbeiten in Höhe von rd. 817 000 DM (ohne Mehrwertsteuer) zurückzuführen ist. Darüber hinaus sind in der Gewinn- und Verlustrechnung Aufwendungen von rd. 33 000 DM enthalten, die der Vorbereitung der baulichen Umgestaltung des Kongreßzentrums in ein Forum der

Technik dienen. Gliedert man diese finanziellen Vorwegleistungen des Museumshaushalts für das privatwirtschaftlich betriebene Forum der Technik aus, so würde sich 1990 ein Gewinn in Höhe von 349 000 DM ergeben.

Die auf rd. 9 Mio DM bezifferten Kosten für eine bloße Sanierung des Kongreßsaalgebäudes könnten zwar aus den Gewinnen allenfalls in Teilen finanziert werden. Der laufende Museumshaushalt müßte hierdurch aber nicht zwingend belastet werden, da die öffentlichen Zuwendungsgeber auch die Kosten für einmalige Baumaßnahmen übernehmen können. Hierzu vertrat das Staatsministerium zwar die Auffassung, daß angesichts der angespannten Haushaltslage Mittel der Zuwendungsgeber zur Sanierung des Kongreßsaalgebäudes in absehbarer Zeit nicht zu erreichen gewesen wären. Dieser Auffassung vermag der ORH jedoch angesichts der begrenzten Kosten einer bloßen Sanierung und der Möglichkeit, diesen Betrag auf mehrere Jahre zu verteilen, nicht beizutreten.

Nach Auffassung des ORH war daher im Hinblick auf die gute Auslastung und die zunehmend günstigere Ertragslage des bisherigen Kongreßzentrums eine Herauslösung dieses Bereiches aus dem Museumshaushalt jedenfalls unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht veranlaßt.

45.7 Dem Deutschen Museum steht als Anstalt des öffentlichen Rechts das Recht der Selbstverwaltung und in diesem Zusammenhang auch das Recht zu, Änderungen im organisatorischen Bereich, wie die Errichtung des Forums der Technik, selbst zu regeln. Der Museumsleitung ist dabei einzuräumen, daß die bisherigen Veranstaltungen im Kongreßsaal nur teilweise den in der Satzung des Museums enthaltenen Bildungszielen unmittelbar dienen. Aus dieser Sicht ist eine museumsgerechtere Nutzung ein durchaus berechtigtes Anliegen. Ob die geplante Nutzung, vor allem das IMAX-Kino, dem besser entspricht, bleibt abzuwarten. Die Einwendungen des ORH beziehen sich aber nicht nur hierauf, sondern vor allem auf finanzielle Risiken der öffentlichen Hand, welche sich aus dem Projekt Forum der Technik ergeben können.

Der ORH befürchtet zunächst durch das dem Deutschen Museum örtlich vorgelegte Forum der Technik einen Abfangeffekt gegenüber dem klassischen Museumsbereich. Die notwendige Höhe der Eintrittspreise für das Forum der Technik (rd. 13 bis 14 DM für ein Kombinationsticket des IMAX-Kinos und des Planetariums) sowie die für einen Besuch des Forums der Technik aufzuwendende Zeit könnten leicht nicht zu dem vom Museum erhofften Anstieg, sondern zu einem Rückgang der Besucherzahlen im Kernbereich des Museums

führen. Der damit verbundene Rückgang des Aufkommens an Eintrittsgeldern würde zwangsläufig zu einem Ansteigen des ungedeckten Finanzbedarfs des Museums führen, der wiederum vom Freistaat Bayern und vom Bund durch höhere Zuwendungen ausgeglichen werden müßte.

45.8 Nach Ansicht des ORH ist vor allem fraglich, ob das erwerbswirtschaftlich geführte Forum der Technik insgesamt gewinnbringend oder auch nur kostendeckend betrieben werden kann. Das Museum hat zur Frage der Herauslösung des Kongreßzentrums aus dem Museumshaushalt und einer künftigen privatwirtschaftlichen Führung dieses Bereichs in Form eines Forums der Technik zwei Gutachten eingeholt. Das erste Gutachten aus dem Jahr 1988 enthält Vorschaurechnungen über die Wirtschaftlichkeit unter Zugrundelegung von drei verschiedenen Einnahmeprognosen. Es kommt zu dem Ergebnis, daß sich für das Forum der Technik im Fall der pessimistischen Variante ein Verlust von jährlich 3 Mio DM und auch bei der mittleren Variante ein solcher von jährlich rd. 900 000 DM ergeben würde. Nur bei Eintritt der der optimistischen Variante zugrunde gelegten Verhältnisse könne mit einem Gewinn in der Größenordnung von jährlich etwa 900 000 DM gerechnet werden. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Betriebsverluste des neuen Planetariums im Forum der Technik von der öffentlichen Hand getragen werden, errechnen sich für die pessimistische und mittlere Variante immer noch erhebliche Verluste.

Das zweite Gutachten eines Beratungsunternehmens aus dem Jahre 1989 kommt zu dem "wahrscheinlichsten Ergebnis", daß für das Forum der Technik mit einem Gewinn von jährlich rd. 500 000 DM gerechnet werden könne, wenn der in dem ersten Gutachten für erforderlich gehaltene Personalbedarf von 42 auf etwa 28 Dienstkräfte reduziert und außerdem insbesondere die Eintrittspreise angehoben, zusätzliche Veranstaltungen, vor allem populärwissenschaftlicher Art, angeboten, mit Vortragsveranstaltern kooperiert, technische Verkaufs- und Repräsentationsmessen durchgeführt und die Organisation gestrafft würden. Allerdings sei im Planetarium sowie bei den Seminaren und Vorträgen selbst unter diesen Voraussetzungen eine Kostendeckung nicht zu erzielen, während im IMAX-Kino und im Ausstellungsbereich unter Einsatz von qualifizierten Mitarbeitern ein Gewinn erwirtschaftet werden könne. Ferner könne mit einem Nettozustrom vom Forum der Technik zum eigentlichen Museumsbereich (Sammlungen, Bibliotheken) im Umfang von jährlich 250 000 bis 447 000 Besuchern gerechnet werden.

- 45.9** Um die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu verbessern, haben die Museumsleitung und das Staatsministerium darauf gedrungen, für das Planetarium einen staatlichen Zuschuß in Höhe der Investitionskosten und einen jährlichen Zuschuß zum Betrieb zu erhalten. Akzeptiert man diese Übernahme der Investitions- und Betriebskosten für das Planetarium auf die öffentliche Hand, so kommt eine fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsberechnung zum Stand Januar 1991 zu einem Jahresüberschuß von 824 000 DM (bzw. 299 000 DM bei Ausbau des Kellergeschosses als Basement).
- 45.9.1** Das Staatsministerium mußte bei aller Unterstützung des Vorhabens einräumen, daß nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden kann, ob die optimistischen Prognosen der bisherigen Studien zutreffend sind. Problematisch erscheint hierbei vor allem, daß die fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsberechnung ausschließlich auf der "mittleren Variante" des Gutachtens des Jahres 1988 basiert. Die "pessimistischen Varianten", die mit erheblichen Verlusten verbunden wären, bleiben völlig außer Betracht. Gleichwohl hat das Staatsministerium auf der Basis der Wirtschaftlichkeitsberechnung (Stand Januar 1991) im Februar 1991 die Projektgenehmigung für das Forum der Technik erteilt. Als maßgeblich für diese Entscheidung wurde angesehen, daß das vorgeschlagene Finanzierungsmodell eine Lösung darstelle, um ein zeitgemäßes Planetarium zu erhalten und die Sanierungskosten für den Kongreßbau nicht durch die öffentliche Hand aufwenden zu müssen.
- 45.9.2** Das Staatsministerium der Finanzen hat lediglich der Bezuschussung des Planetariumsprojekts mit Kosten bis zu 7,5 Mio DM in den Haushaltsjahren 1992 bis 1994 zugestimmt. Die Veranschlagung von Mitteln für die sonstigen Kosten des Bereichs Planetarium wurde ausdrücklich nicht in Aussicht gestellt. Gleichzeitig wurde auf Bedenken gegen die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung hingewiesen, da diese davon ausgehe, daß die gesamten Investitionskosten für das Planetarium in vollem Umfang in einem einzigen Betrag von der öffentlichen Hand getragen würden und daher in der Kalkulation nicht mehr berücksichtigt sind. Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst wurde daher vom Staatsministerium der Finanzen um eine intensive Überprüfung der fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsberechnung gebeten.
- 45.10** Der Bundesminister des Innern hat bereits im Vorfeld im November 1990 zur Kenntnis genommen, daß - ohne seine Zustimmung - Fakten im Hinblick auf die Verwirklichung des Forums der Technik in der beabsichtigten privatrechtlichen Form geschaffen worden sind; seiner Anregung, nach einer risikofreien Lösung für die Zuwendungsgeber zur Verwirklichung eines Planeta-

riums im Kongreßbau zu suchen, sei nicht nachgekommen worden. Er erklärt sich damit einverstanden, daß das Projekt ohne seine Beteiligung weiterverfolgt wird und weist darauf hin, daß alle in diesem Zusammenhang stehenden, insbesondere finanziellen Folgen allein in der Verantwortung des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst und haushaltsrechtlich klar vom Museumshaushalt getrennt bleiben müssen. Eine Entscheidung des Bundes über eine Beteiligung an der Einrichtung und dem Betrieb eines Planetariums bleibe im übrigen den Haushaltsverhandlungen der kommenden Jahre vorbehalten.

- 45.11 Sollte das Forum der Technik nicht kostendeckend betrieben werden können, wären bei der Betriebsgesellschaft alsbald Zahlungsschwierigkeiten zu erwarten, die auch auf die Objektgesellschaft und das als Sicherung dienende Grundpfandrecht durchschlagen dürften. Hieraus können sich für das Museum als Anstalt des öffentlichen Rechts **faktisch** unbeschränkte Nachschußpflichten ergeben.

Der ORH hat daher im bisherigen Prüfungsschriftwechsel nachdrücklich empfohlen, zumindest Nachschußpflichten der Gesellschafter vertraglich festzulegen. In dem im August 1990 geschlossenen Gesellschaftsvertrag der Betriebsgesellschaft wurde dieser Empfehlung des ORH nicht nachgekommen. Bei dieser Sachlage ist ungewiß, ob die Gesellschafter im Fall eines negativen Betriebsergebnisses der Betriebsgesellschaft zu der vom Museum behaupteten "moralischen Verpflichtung" zur Deckung dieser Kosten stehen und etwa aus Gründen der Reputation auf freiwilliger Basis eventuell erforderliche zusätzliche finanzielle Leistungen erbringen würden.

Im übrigen läßt bereits die bisherige Entwicklung des Planungsvorhabens den Versuch einer zunehmend stärkeren finanziellen Einbindung der öffentlichen Hand in dieses Projekt erkennen. Auch das Staatsministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß das ursprünglich rein privatwirtschaftlich strukturierte Finanzierungskonzept des Forums der Technik in der Folgezeit zunehmend zu Lasten der öffentlichen Zuwendungsgeber verändert wurde. Diese Tendenz lasse Bedenken gegenüber der Konzeption der Projektentwickler aufkommen, weil sie heute offensichtlich selbst nicht mehr davon ausgehen, daß ohne ein erhebliches finanzielles Engagement der öffentlichen Hand ein wirtschaftlich erfolgreicher Betrieb des Forums der Technik sichergestellt werden kann.

45.12 Die Auffassung des ORH, der von Anfang an auf die nicht unerheblichen finanziellen Risiken hingewiesen hat, die mit dem Forum der Technik verbunden und durch die privatwirtschaftliche Konstruktion nicht beseitigt sind, wird durch diese Entwicklung bestätigt. Wenn den Neubauplänen seitens des Freistaates gleichwohl zugestimmt wird, sollte jedenfalls eindeutig klargestellt werden, daß für das privatwirtschaftlich betriebene Forum der Technik, mit Ausnahme von Zuschüssen zu den Investitions- und Betriebskosten für das Planetarium nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel, keinerlei staatliche finanzielle Leistungen erwartet werden können.

Hierzu hat das Staatsministerium bislang lediglich im Genehmigungsschreiben an das Deutsche Museum im Februar 1991 darauf hingewiesen, daß die Gewährung von Zuwendungen für das Planetarium den Haushaltsverhandlungen vorbehalten bleiben muß. Im weiteren Schriftwechsel mit dem ORH hat das Staatsministerium jedoch keine Bedenken gegen die Klarstellung erhoben, daß über die genannte Bezuschussung des Planetariums hinaus für das Forum der Technik staatliche Zuwendungen auch künftig nicht gewährt werden.

46 **Unterschiedliche Personalausstattung vergleichbarer Pflegebereiche der Universitätskliniken**

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

Die früher bestehenden erheblichen Unterschiede zwischen den Universitätskliniken bei der Ausstattung mit Pflegekraftstellen sind zwar durch eine Vermehrung der Stellen nahezu beseitigt. Wie eine Querschnittsuntersuchung des ORH ergab, bestehen aber bei der Besetzung der Krankenstationen gleicher Fachbereiche deutliche Unterschiede. Der ORH hält es für notwendig, eine Verlagerung der vorhandenen Pflegekraftstellen von personell überdurchschnittlich ausgestatteten Krankenstationen zu Krankenstationen mit geringerer Stellenausstattung vorzunehmen. Dies ist um so wichtiger, als die nach § 19 Abs. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes vorgesehene Rechtsverordnung über die Bemessung des Personalbedarfs im Krankenpflegebereich bis heute nicht erlassen wurde.

Im Anschluß an die Untersuchung der Schichtdienstüberschneidungen im Stationsbereich der Universitätskliniken (vgl. Jahresbericht 1989 TNr. 28) hat der ORH angesichts des Fehlens von verbindlichen Maßstäben für eine aufgabengerechte Besetzung mit Pflegekräften in einer weiteren Querschnittsprüfung bei den bayerischen Universitätskliniken untersucht, ob sich wenigstens durch interne organisatorische Maßnahmen oder personelle

Umschichtungen die schwierige Personalsituation im Bereich der Krankenstationen verbessern läßt. Zu diesem Zweck wurden bei den Universitäten Daten zur Organisation und personellen Ausstattung ihrer Kliniken, selbständigen bettenführenden Abteilungen und bettenführenden Instituten auf der Grundlage des Jahres 1987 und des Monats Oktober 1988 erhoben.

Das Klinikum der Technischen Universität München sah sich mangels DV-gestützter statistischer Verfahren zur Aufbereitung der erforderlichen Angaben nicht in der Lage und mußte daher bei der Querschnittsuntersuchung außer Betracht bleiben.

46.1 Die Untersuchungen zeigten, daß die immer wieder vorgebrachte Behauptung, die Zahl der für den Pflegedienst der Universitätskliniken zugewiesenen Stellen (sog. Kr-Stellen) sei seit Jahren unverändert oder den Kliniken seien zusätzliche Kr-Stellen nur in ganz geringem Umfang zugewiesen worden, nicht zutrifft. Die Zahl der Kr-Stellen in den Stellenplänen ist im Zeitraum 1979 bis 1990 um 19,3 v.H. von 5 001 auf 5 965 angestiegen. Darüber hinaus haben die Universitäten aus Personalverstärkungsmitteln der Sammelansätze und im Rahmen von Mehrerträgen aus dem Ergebnis der Pflege-satzverhandlungen insgesamt 777 Kr-Mehrstellen erhalten. Die effektive Stellensituation im Pflegedienst hat sich damit im Zeitraum 1979 bis 1990 um insgesamt 34,8 v.H. verbessert. Hinzu kommt, daß die Zahl der Planbetten im gleichen Zeitraum um 178 (2,35 v.H.) reduziert wurde.

46.2 Im Rahmen der erheblichen Stellenaufstockungen der vergangenen Jahre ist es dem Staatsministerium gelungen, die früher bestehenden, teilweise erheblichen Unterschiede im Verhältnis der jeweils zugewiesenen Kr-Stellen zur Gesamtzahl der jeweiligen Planbetten zwischen den verschiedenen Universitätskliniken weitgehend auszugleichen und damit generell einen Gleichstand zu erreichen.

Betrachtet man jedoch die Relation zugewiesene Stellen je Planbett bzw. durchschnittlich belegtem Bett differenziert nach

- Krankenstationen gleicher Pflegeart,
- Kliniken gleicher Fachrichtung und
- Stationen mit gleicher Art von pflegerisch zu betreuenden Patienten,

ergeben sich erhebliche Unterschiede.

46.2.1 Wie die folgende Zahlenübersicht 1 zeigt, bestanden in den Erhebungszeiträumen zwischen den einzelnen Universitätskliniken in den **Krankenstationen gleicher Pflegeart** (Normalpflege, Intensivbehandlung, Intensivüberwachung) ganz erhebliche Schwankungsbreiten. Die Werte wichen im Jahresdurchschnitt 1987 z.B. im Bereich der Intensivbehandlung um bis zu 66 v.H., bei der Intensivüberwachung um bis zu 103 v.H. voneinander ab.

Zugewiesene Kr-Stellen pro Planbett

Zahlenübersicht 1

Krankenstationen der Pflegeart	Kr-Stellen pro Planbett beim Klinikum der Universität			
	München		Erlangen-Nürnberg	Würzburg
	Innenstadt-kliniken	Klinikum Großhadern		
Intensivbehandlung:				
- im Jahresdurchschnitt 1987	1,40	2,33	1,68	1,67
- im Oktober 1988	1,40	2,34	2,16	1,76
Intensivüberwachung:				
- im Jahresdurchschnitt 1987	0,62	1,00	0,64	1,26
- im Oktober 1988	0,74	1,00	0,70	1,23
Normalpflege:				
- im Jahresdurchschnitt 1987	0,46	0,39	0,40	0,43
- im Oktober 1988	0,46	0,39	0,42	0,44

46.2.2 Eine weitere Differenzierung des Untersuchungsergebnisses nach **Kliniken gleicher Fachrichtung** zeigt, daß auch bei diesen in den genannten Pflegebereichen die Zahlen der zugewiesenen Kr-Stellen je Planbett erheblich voneinander abwichen. Dies gilt auch, wenn man das Verhältnis von Personalstellen nicht pro Planbett, sondern je durchschnittlich belegtem Bett ermittelt, wie aus der folgenden Zahlenübersicht 2 der Schwankungsbreiten (Jahresdurchschnitt 1987) hervorgeht:

Zugewiesene Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett

Zahlenübersicht 2

Klinik	Kr-Stellen je belegtem Bett			Klinik	Kr-Stellen je belegtem Bett	
	Normalpflege	Intensivbehandlung	Intensivüberwachung		Normalpflege	Intensivbehandlung
Augenkliniken	0,30 bis 0,45	--	--	Urologische Kliniken	0,49 bis 0,58	--
Chirurgische Kliniken	0,42 bis 0,50	2,33 bis 3,75	--	Neurologische Kliniken	0,41 bis 0,47	1,03 bis 2,86
Medizinische Kliniken	0,44 bis 0,50	1,42 bis 3,79	--	Neurochirurgische Kliniken	0,42 bis 0,56	0,92 bis 2,78
Frauenkliniken	0,38 bis 0,68	1,15 bis 2,00	--	Dermatologische Kliniken	0,42 bis 0,43	--
HNO-Kliniken	0,39 bis 0,61	3,67 bis 5,00	--	Zahn-, Mund- und Kiefer- kliniken	0,44 bis 0,61	--
Kinderkliniken	0,67 bis 1,16	1,40 bis 1,91	1,96 bis 2,33	Herz- und Thorax- kliniken	0,56 bis 0,63	2,17 bis 2,91
Psychiatrische Kliniken	0,36 bis 0,53	--	0,49 bis 1,00			

46.2.3 Um den Vergleich der personellen Ausstattung im stationären Pflegebereich auf der Basis von Kliniken gleicher Fachrichtung zu vertiefen und damit zu einem noch aussagefähigeren Ergebnis zu gelangen, wurde die Ausstattung der Universitätskliniken mit Pflegepersonal im stationären Bereich auch auf der Grundlage der Stellen-/Bettenrelation in **Stationen mit gleicher Art von pflegerisch zu betreuenden Patienten** untersucht. Maßgebend hierfür waren von den Kliniken ausgefüllte Fachschlüsselverzeichnisse und die diesbezüglichen Angaben der Krankenstationen in den Erhebungsformblättern.

Auch diese Betrachtung ergab z.T. höchst unterschiedliche Ergebnisse. So überschritten die zugewiesenen Stellen je Planbett den jeweils niedrigsten Wert wie folgt:

Abweichung Kr-Stellen je Planbett

Zahlenübersicht 3

Zeitraum	Überschreitung des niedrigsten Wertes in den		
	Normalpflege- stationen	Intensivbehand- lungsstationen	Intensivüberwa- chungsstationen
im Jahresdurch- schnitt 1987	5 v.H. bis 231 v.H.	30 v.H. bis 481 v.H.	155 v.H. bis 206 v.H.
im Oktober 1988	7 v.H. bis 275 v.H.	30 v.H. bis 530 v.H.	86 v.H. bis 206 v.H.

46.2.4 Von erheblicher Auswirkung auf die Arbeitsbedingungen im stationären Pflegebereich ist der **Zentralisierungsgrad der pflegerischen Versorgungsdienste** (z.B. Speiserversorgung mit Tablettssystem, Bettenzentrale, Zentralsterilisation, Patienten- und Materialtransport) und der **Einsatz von klinischem Hauspersonal** (sog. Stationshilfen) in den Krankenstationen. Da Stationshilfen - in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad der pflegerischen Versorgungsdienste - ausschließlich mit nichtpflegerischen Tätigkeiten (z.B. Essensportionierung, Bettenwechsel, Reinigungsarbeiten) befaßt sind, wird das Pflegepersonal in den Krankenstationen von diesen Tätigkeiten in dem Maß entlastet, wie Stationshilfen in den Krankenstationen eingesetzt sind.

Um einen Überblick über die insoweit bestehende Situation und die damit verbundene Entlastung des Pflegepersonals von nicht patientenorientierten Arbeiten zu erhalten, hat der ORH in den nachstehenden Zahlenübersichten 4 und 5 für die Kliniken gleicher Fachrichtung und die jeweiligen Pflegebereiche auch den jeweiligen Zentralisierungsgrad der pflegerischen Versorgungsdienste und die Relation der zugewiesenen Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett zu den vorhandenen Stationshilfen je durchschnittlich belegtem Bett in den genannten Erhebungszeiträumen dargestellt:

Gegenüberstellung von Kr-Stellen, Stationshilfen und Zentralisierungsgrad - Bereich Normalpflege - Zahlenübersicht 4

Bereich Normalpflege der Kliniken	Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett		Stationshilfen je durchschnittlich belegtem Bett		Zentralisierungsgrad der Versorgungsdienste
	1987	Okt. 1988	1987	Okt. 1988	
Augenkliniken					
- LMU München	0,30	0,30	0,09	0,10	gering
- Erlangen-Nürnberg	0,38	0,42	0,08	0,07	mittel
- Würzburg	0,45	0,39	0,04	0,03	kein
Chirurgische Kliniken					
- LMU München Großh.	0,42	0,40	0,04	0,03	hoch
- LMU München Polikl.	0,43	0,42	0,10	0,10	gering
- LMU München Innenstadt	0,49	0,45	0,00	0,00	gering
- Würzburg	0,47	0,45	0,14	0,14	mittel
- Erlangen-Nürnberg	0,50	0,47	0,15	0,14	kein
Frauenkliniken					
- LMU München Großh.	0,38	0,37	0,04	0,03	hoch
- Erlangen-Nürnberg	0,45	0,50	0,13	0,12	kein
- LMU München Innenstadt	0,68	0,61	0,18	0,16	kein
- Würzburg	0,65	0,59	0,10	0,06	kein
Medizinische Kliniken					
- LMU München Polikl.	0,46	0,51	0,11	0,11	mittel
- Würzburg Med. Polikl.	0,44	0,47	0,14	0,13	gering
- Erlangen-Nürnberg Med. II	0,45	0,43	0,05	0,04	kein
- LMU Großhadern Med.I	0,44	0,46	0,04	0,04	hoch
- Würzburg Med. Klinik	0,46	0,44	0,12	0,11	gering
- LMU München Innenstadt	0,45	0,51	0,11	0,12	gering
- LMU Großhadern Med. II	0,47	0,48	0,04	0,04	hoch
- Erlangen-Nürnberg Med. III	0,46	0,48	0,11	0,10	kein
- Erlangen-Nürnberg Med. I	0,49	0,52	0,10	0,13	kein
- LMU Großhadern Med. III	0,50	0,53	0,04	0,05	hoch
Kinderkliniken					
- Erlangen-Nürnberg	0,67	0,66	0,07	0,07	gering
- LMU München	0,85	0,83	0,08	0,10	kein
- Würzburg	1,16	1,04	0,25	0,22	kein
Psychiatrische Kliniken					
- Erlangen-Nürnberg	0,36	0,39	0,03	0,03	gering
- Würzburg	0,37	0,50	0,14	0,15	kein
- LMU München	0,53	0,54	0,12	0,12	gering
Neurochirurgische Kliniken					
- LMU München	0,42	0,46	0,03	0,04	hoch
- Würzburg	0,49	0,59	0,14	0,14	mittel
- Erlangen-Nürnberg	0,56	0,54	0,08	0,07	hoch
Zahn-, Mund- und Kieferkliniken					
- Erlangen-Nürnberg	0,44	0,53	0,15	0,16	gering
- LMU München	0,61	0,63	0,14	0,15	mittel
- Würzburg	0,50	0,94	0,18	0,33	mittel

Gegenüberstellung von Kr-Stellen, Stationshilfen und Zentralisierungsgrad - Bereich Intensivpflege - Zahlenübersicht 5

Bereich Intensivpflege der Kliniken	Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett		Stationshilfen je durchschnittlich belegtem Bett		Zentralisierungsgrad der Versorgungsdienste
	1987	Okt. 1988	1987	Okt. 1988	
Chirurgische Kliniken					
- LMU München Großh.	2,33	2,26	0,00	0,00	hoch
- Würzburg	2,63	2,88	0,38	0,38	mittel
- Erlangen-Nürnberg	3,07	4,28	0,27	0,33	kein
- LMU München Innenstadt	3,57	4,17	0,00	0,00	gering
- LMU München Polikl.	3,75	2,14	0,25	0,14	gering
Medizinische Kliniken					
- Erlangen-Nürnberg Med. I	1,42	1,96	0,12	0,12	kein
- Würzburg Med. Kl.	2,91	2,91	0,27	0,27	gering
- LMU Großhadern Med. I	3,13	3,57	0,00	0,00	hoch
- LMU Großhadern Med. II	3,13	4,17	0,00	0,00	hoch
- LMU München Innenstadt	3,50	3,50	0,17	0,17	gering
- LMU Großhadern Med. III	3,79	4,42	0,00	0,00	hoch
Frauenkliniken					
- LMU München Innenstadt	1,15	1,15	0,05	0,05	kein
- LMU München Großhadern	2,00	1,86	0,33	0,29	hoch
Kinderkliniken					
- LMU München	1,57	1,69	0,11	0,12	kein
- Erlangen-Nürnberg	1,91	2,71	0,27	0,25	gering
Neurologische Kliniken					
- Würzburg	1,03	1,30	0,07	0,07	hoch
- Erlangen-Nürnberg	1,67	2,38	0,11	0,13	hoch
- LMU München	2,86	2,86	0,00	0,00	hoch
Neurochirurgische Kliniken					
- Erlangen-Nürnberg	0,92	1,23	0,03	0,03	hoch
- Würzburg	2,63	3,12	0,20	0,23	mittel
- LMU München	2,78	2,78	0,00	0,00	hoch

Dabei zeigen sich in vielen Fachbereichen gleicher Art ganz erhebliche Abweichungen zwischen den Universitäten. In nahezu allen Fachbereichen bestanden markante und steuerungsbedürftige Unterschiede in der Personalstellen-/Bettenrelation. Die Gegenüberstellung zeigt außerdem, daß bei der Zuweisung von Kr-Stellen für die Krankenstationen auch dem z.T. sehr unterschiedlichen Zentralisierungsgrad der pflegerischen Versorgungsdienste und der unterschiedlich hohen Entlastung des Pflegepersonals durch den Einsatz von Stationshilfen nicht ausreichend Rechnung getragen wurde.

Besonders deutlich wird diese Problematik an folgenden Beispielen aus dem Bereich **Normalpflege** (Jahresdurchschnitt 1987):

- Die Stellenausstattung im Bereich Augenklinik lag an der Universität Würzburg um 50 v.H. höher als an der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München.
- Die Frauenklinik der LMU München Innenstadt war trotz gleichen Zentralisierungsgrades mit 51 v.H. mehr Personalstellen/Bett ausgestattet als die Universität Erlangen-Nürnberg.
- Die Personalstellenrelation bei der Kinderklinik Würzburg übertraf die der Universität Erlangen-Nürnberg bei etwa gleichem Zentralisierungsgrad um 73 v.H.
- Die Stellenausstattung an der Psychiatrischen Klinik der LMU lag um 47 v.H. über der der Universität Erlangen-Nürnberg.
- Die Neurochirurgische Klinik der Universität Erlangen-Nürnberg hatte eine um 33 v.H. bessere personelle Ausstattung als die der LMU München.

Auch im Bereich **Intensivbehandlung** bestanden ähnliche Abweichungen:

- Die Personalstellenrelation der Medizinischen Klinik der LMU München Innenstadt überstieg bei vergleichbarem Zentralisierungsgrad die der I. Medizinischen Klinik der Universität Erlangen-Nürnberg um 146 v.H.
- Die Frauenklinik der LMU München in Großhadern war trotz des hohen Zentralisierungsgrades gegenüber der Frauenklinik Innenstadt der LMU München personell um 74 v.H. besser ausgestattet.
- Die Personalrelation der Neurologischen Klinik der LMU München lag gegenüber der Neurologischen Klinik der Universität Würzburg um 178 v.H. höher.
- Der Personalversorgungsgrad an der Neurochirurgischen Klinik der LMU München überstieg den der Neurochirurgischen Klinik der Universität Erlangen-Nürnberg um 202 v.H.

46.3 Um eine aufgabenadäquate Verteilung des derzeit vorhandenen Kontingents an Kr-Stellen sicherzustellen und damit eine möglichst gleichmäßige Arbeitsbelastung des Pflegepersonals zu erreichen, wurde das Staatsministerium gebeten, aus den z.T. erheblichen Unterschieden in der internen

Stellensituation vergleichbarer Krankenstationen die erforderlichen Folgerungen zum Abbau dieser Divergenzen zu ziehen und dabei auch den Zentralisierungsgrad der pflegerischen Versorgungsdienste und den Einsatz von klinischem Hauspersonal in den Krankenstationen ausreichend zu berücksichtigen. Dabei war Ziel der Prüfung nicht eine Personaleinsparung, sondern der Einsatz der Pflegekräfte in den Bereichen, wo sie zur Patientenbetreuung am dringendsten benötigt werden.

Der ORH hat dem Staatsministerium das Ergebnis seiner Querschnittsuntersuchung im Jahre 1990 übersandt. Das Staatsministerium hat diesem Ergebnis mit Schreiben vom August 1990 zwar nicht widersprochen, war aber nicht bereit, auf der Grundlage der damaligen Ausstattung der Kliniken mit Pflegekraftstellen einen personellen Ausgleich vorzunehmen. Es vertrat die Auffassung, daß eine gleichmäßige Stellenausstattung nur im Wege einer Personalaufstockung möglich sei. Das Staatsministerium betrachtete das Prüfungsergebnis deshalb lediglich als "wichtiges Material zur künftigen Sicherstellung einer gleichmäßigen Stellenausstattung in vergleichbaren Krankenstationen der Universitätskliniken mit Pflegekräften".

In einer erneuten Stellungnahme vom September 1991 wies das Staatsministerium zu den vom ORH in TNr. 46.2.4 angeführten Beispielen darauf hin, daß sich die dort genannte Stellen-/Bettenrelation inzwischen z.T. wesentlich verändert habe.

Tatsächlich wurde nach den vom Staatsministerium mitgeteilten Zahlen die unterschiedliche Stellen-/Bettenrelation im Normalpflegebereich der Frauenkliniken der Universität Erlangen-Nürnberg und der LMU München Innenstadt sowie der Neurochirurgischen Kliniken der LMU München und der Universität Erlangen-Nürnberg, im Intensivbehandlungsbereich der Medizinischen Kliniken der Universität Erlangen-Nürnberg und der LMU München Innenstadt sowie der Neurochirurgischen Kliniken der Universität Erlangen-Nürnberg und der LMU München im ersten Halbjahr 1991 korrigiert und größtenteils ausgeglichen. Jedoch wurde vom Staatsministerium die für die Kliniken der Universität Erlangen-Nürnberg mitgeteilte Stellen-/Bettenrelation nicht auf der Grundlage der Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett, sondern der Kr-Stellen je Planbett ermittelt. Die vom Staatsministerium mitgeteilten Zahlen sind deshalb mangels Vergleichbarkeit nur bedingt aussagekräftig.

Wie die vom Staatsministerium mitgeteilten Zahlen ferner zeigen, hat sich im ersten Halbjahr 1991 die Stellen-/Bettenrelation im Normalpflegebereich der Augenkliniken der LMU München (0,44) und der Universität Würzburg (0,34), der Kinderkliniken der Universität Erlangen-Nürnberg (0,61) und der Universität Würzburg (1,08) sowie der Psychiatrischen Kliniken der Universität Erlangen-Nürnberg (0,48) und der LMU München (0,79), im Intensivbehandlungsbereich der Frauenkliniken der LMU München Innenstadt (3,05) und Großhadern (2,33) sowie der Neurologischen Kliniken der Universität Würzburg (3,21) und der LMU München (2,62) ebenfalls z.T. erheblich geändert. Jedoch bestehen unter Berücksichtigung des Zentralisierungsgrades der pflegerischen Versorgungsdienste und des Einsatzes von klinischem Hauspersonal im Normalpflegebereich insbesondere zwischen den Kinderkliniken der Universitäten Erlangen-Nürnberg und Würzburg sowie den Psychiatrischen Kliniken der Universität Erlangen-Nürnberg und der LMU München, im Intensivbehandlungsbereich zwischen den Frauenkliniken Innenstadt und Großhadern der LMU München und den Neurologischen Kliniken der Universität Würzburg und der LMU München weiterhin erhebliche Abweichungen. Auch in diesen Fällen hat das Staatsministerium die für die Universität Erlangen-Nürnberg und die LMU München mitgeteilte Stellen-/Bettenrelation auf der Grundlage der Kr-Stellen je Planbett und nicht der Kr-Stellen je durchschnittlich belegtem Bett ermittelt, so daß auch hier den vom Staatsministerium mitgeteilten Zahlen mangels Vergleichbarkeit nur eine bedingte Aussagekraft beigemessen werden kann.

Soweit das Staatsministerium zur Begründung der unterschiedlichen Stellensituation im stationären Pflegebereich von Kliniken gleicher Fachrichtung auf bestehende Unterschiede innerbetrieblicher Art (z.B. unterschiedliche Stationsgrößen, Gestaltung der Schichtpläne, Qualifikation des Pflegepersonals und der Stationshilfen, Einsatz von Sitzwachen, bauliche Besonderheiten) hingewiesen hat, könnten diese nach Ansicht des ORH durch Ausschöpfung organisatorischer Korrekturmöglichkeiten größtenteils bereinigt werden.

Das Staatsministerium hat zwar zugesichert, um eine gleichwertige und ausgewogene Stellenausstattung im Bereich des stationären Pflegedienstes bemüht zu sein, ist jedoch nicht bereit, auf der Basis des Untersuchungsergebnisses des ORH eine Umschichtung der Stellen in den Universitätskliniken vorzunehmen. Es vertritt vielmehr die Auffassung, daß erst mit der nach wie vor ausstehenden Rechtsverordnung gemäß § 19 Abs. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes eine einheitliche Grundlage zur Bestimmung des

Personalbedarfs im Pflegebereich zur Verfügung stehen wird und sich deshalb die Bemühungen, eine ausgewogene Stellenausstattung aller Kliniken zu erreichen, am Maßstab dieser Verordnung orientieren müssen.

Der ORH ist demgegenüber der Meinung, daß die zum nicht geringen Teil mit Arbeitsüberlastung begründeten zahlreichen Kündigungen des Pflegepersonals und die daraus resultierende schwierige Situation im Pflegedienst der Universitätskliniken bereits jetzt dringend zumindest organisatorische Maßnahmen zur Milderung der unterschiedlichen Belastungsverhältnisse des Pflegepersonals in den Krankenstationen erforderlich machen. Das Staatsministerium sollte deshalb - unbeschadet der derzeit ungeklärten Bedarfslage im Bereich des Pflegedienstes - versuchen, durch personelle Umschichtungen eine möglichst gleichmäßige Stellen- und Arbeitssituation zu erreichen. Damit dürfte auch Klagen aus Einzelbereichen über eine signifikante Unterbesetzung im Pflegebereich besser begegnet werden können.

46.4 Für den Pflegedienst im stationären Bereich der Universitätskliniken bestehen - wie generell im Krankenhausbereich - keine anerkannten Bemessungsparameter für eine bedarfs- und aufgabengerechte Personalermittlung. In der Vergangenheit waren die auf die 40-Stunden-Woche umgerechneten Anhaltzahlen der Deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG) aus dem Jahr 1969 eine gewisse Hilfe für die Bemessung der Personalbesetzung im pflegerischen Bereich der Krankenhäuser. Nach einer bereits 1978 getroffenen Feststellung der Konferenz der Gesundheitsminister der Länder können diese Anhaltzahlen aber lediglich als Näherungswerte und Orientierungshilfen angesehen werden. Im Hinblick auf die Intensivierung und Ausweitung des Leistungsgeschehens im Krankenhausbereich entsprechen die Anhaltzahlen der DKG aber nach Auffassung der Krankenhausträger inzwischen nicht mehr den Gegebenheiten.

Eine aufgabengerechte Personalausstattung der Krankenstationen in den Universitätskliniken ist nicht nur ein dringendes Erfordernis zur Bewältigung der angespannten Personallage im Pflegedienst; ihr kommt wegen ihrer Auswirkungen auf den Pflegesatz (rd. 70 v.H. der gesamten Betriebskosten der Universitätskliniken sind Personalkosten) auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht erhebliche Bedeutung zu. Die Stellenausstattung gerade im Bereich der Krankenstationen der Universitätskliniken kann deshalb kein klinikinterner Vorgang sein. Soweit die Zahl der Stellen bei der Bemessung des Pflegesatzes nicht berücksichtigt wird, müssen die Kosten aus Haushaltsmitteln getragen werden und erhöhen damit den Zuschußbedarf der

Kliniken. Auch aus diesem Grund sind sowohl von den Klinikträgern als auch von den Krankenkassen anerkannte Grundsätze für die Personalbedarfs-ermittlung im Bereich des Pflegedienstes von besonderer Wichtigkeit.

46.4.1 § 19 Abs. 1 des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) verpflichtet mit Wirkung vom 1. Juli 1982 die DKG und die Spitzenverbände der Träger der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), unter Beachtung der medizinischen und technischen Entwicklung gemeinsame Empfehlungen über Maßstäbe und Grundsätze für die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser, insbesondere für den Personalbedarf und die Sachkosten, zu erarbeiten. Die mehrfachen Versuche der DKG und der Spitzenverbände der Träger der GKV, im Personalbereich der Krankenhäuser eine Selbstverwaltungslösung nach § 19 Abs. 1 KHG zu erreichen, blieben allerdings erfolglos.

Kommt eine gemeinsame Empfehlung der DKG und der Spitzenverbände innerhalb eines Jahres nicht zustande, bestimmt nach § 19 Abs. 2 KHG die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Maßstäbe und Grundsätze für den Personalbedarf und die Sachkosten durch Rechtsverordnung. Eine solche Lösung auf dem Verordnungswege wurde bislang lediglich für den Personalbedarf in der stationären Psychiatrie durch die ab 1. Januar 1991 in Kraft getretene Psychiatrie-Personalverordnung getroffen. Für den Pflegedienst der somatischen Akutkrankenhäuser steht eine Verordnung der Bundesregierung aber nach wie vor aus.

Inzwischen hat der Landtag mit Beschluß vom 13. Juni 1991 (LT-Drucksache 12/2108) die Staatsregierung gebeten, auf die Bundesregierung einzuwirken, daß diese die nach § 19 Abs. 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes vorgesehene Rechtsverordnung über die Personalanzahlzahlen umgehend erläßt, um der nicht mehr zumutbaren Arbeitsüberlastung des Pflegepersonals entgegenzuwirken.

ZWEITER TEIL

47 Bayerischer Rundfunk

Die Prüfung der Fernsehproduktion führte zu zahlreichen Einzelfeststellungen aus denen der ORH eine Reihe von Empfehlungen abgeleitet hat.

Bei der Prüfung des Hörfunks fiel vor allem auf, daß der BR bei Vertragsverhältnissen mit einzelnen Mitarbeitern zu großzügig verfahren ist.

Über die finanzielle Situation des Bayer. Rundfunks (BR) hat der ORH den Landtag in Zusammenhang mit der zum 1. Januar 1992 geplanten Erhöhung der Rundfunkgebühren mit Sonderbericht vom 21. Oktober 1991 unterrichtet. Zuvor hatte der ORH letztmals im Jahresbericht 1987 Prüfungsergebnisse aus dem BR dargestellt. Seither hat er beim BR eine Reihe von Untersuchungen angestellt, aus denen im folgenden über die Prüfung

- der Fernsehproduktion und
- ausgewählter Bereiche des Hörfunks

berichtet wird.

47.1 Fernsehproduktion

47.1.1 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Untersuchung waren neben dem eigentlichen Produktionsbetrieb Fernsehen alle Vorgänge im redaktionellen, organisatorischen, finanziellen und produktionstechnischen Bereich, die mit der Herstellung und Abwicklung von Fernsehproduktionen zusammenhängen. Dabei waren Rundfunkfreiheit und Programmauftrag zu beachten.

47.1.2 Einzelfeststellungen

Aus der Fülle des Materials können nur einzelne Punkte beispielhaft dargestellt und thesenartig zusammengefaßt werden:

a) Interne (indirekte) Kosten

Der BR weist den Redaktionen für einzelne Produktionen im Rahmen des Projektplans lediglich einen Etat für die direkten Kosten (Gagen, Fremdleistungen, Material, Reisekosten usw.) zu, nicht aber für die indirekten (Nutzung eigenen Personals und eigener Sachkapazitäten). Als Ergebnis der Erörterungen mit dem BR soll es zwar bei diesem Verfahren bleiben. Es müssen aber Wege gesucht werden, die indirekten Kosten, die eine erhebliche Größe darstellen, den Redaktionen deutlich zu machen und so deren Kostenbewußtsein zu schärfen, das bisher nicht immer genügend ausgeprägt war. Wir sehen darin eine Daueraufgabe des Produktionsbetriebes, der dabei der Unterstützung durch die Leitungsebene bedarf.

b) Gesamtplanung/Realisierung/Abrechnung der Projekte

- Die Mittel für einzelne Projekte im Projektplan müssen realistisch, aber knapp gehalten werden, um einen Zwang zu wirtschaftlichem Verhalten und zur bestmöglichen Nutzung der eigenen Kapazitäten auszulösen.
- Die Interessen des Produktionsbetriebs müssen möglichst frühzeitig Eingang in die Projektplanung finden.
- Das Bemühen des BR, den Produktionsbetrieb in der Planung zu "überlasten" muß fortgesetzt und in einzelnen Bereichen noch verstärkt werden.
- Die Bindung an die Kalkulation - vor allem auch an deren tatsächliche Vorgaben - muß noch ernster genommen werden.
- Die Mittelfreigabe nach Produktionsbeginn darf nicht die Regel, sondern allenfalls die Ausnahme sein.
- Die Aktualität der Kostenverfolgung bei laufenden Produktionen muß - auch unter verstärkter Ausnutzung der Möglichkeiten der DV - verbessert werden.
- Bei der Abweichung von Planansätzen muß die Begründungspflicht noch ernster genommen werden.

c) Leistungsplan und Abrechnung

- In einigen Bereichen des Produktionsbetriebs war das Personal in der Vergangenheit nicht immer zu 100 v.H. ausgelastet.
- Bestimmte Abrechnungsmodalitäten ergeben teilweise ein allzu pauschales, teilweise ein gegenüber der Realität zu günstiges Bild.

d) Produktionsstundennachweise

- Teilweise werden Produktionsstundennachweise zu spät abgegeben, wodurch die Disposition erschwert wird.
- Unstimmigkeiten in den Produktionsstundennachweisen sollten öfter überprüft werden.

e) Produktionsaufträge/Fremdleistungen

- In Einzelfällen könnten noch Produktionsaufträge durch restlose Ausnutzung eigener Kapazitäten - u.U. auch durch Einsatz freier Mitarbeiter - vermieden werden.
- In Einzelfällen hätten Werkstattaufträge an Dritte bei frühzeitiger Information des eigenen Ausstattungsbetriebs vermieden werden können.

f) Weitere Einzelbereiche

- Bei Moderationssendungen ist eine Verkürzung der Studiobelegungszeiten denkbar.
- Bei zeitnäherer Nachbearbeitung von Produktionen unter identischer personeller Besetzung wäre eine Verringerung des Aufwands möglich.
- Das Drehverhältnis (belichtetes Material im Verhältnis zur Sendezeit) sollte noch sorgfältiger überwacht werden.
- Das Archivmaterial könnte noch intensiver genutzt werden.

47.1.3 Zusammengefaßtes Ergebnis und grundsätzliche Hinweise zur Wirtschaftlichkeit in der Fernsehproduktion

Unbeschadet unserer Feststellungen, Anregungen und Empfehlungen sind wir insgesamt zu dem Ergebnis gelangt, daß der BR seine Produktionsaufgaben unter Berücksichtigung der komplexen Aufgabenstellung mit dem Bemühen um Wirtschaftlichkeit und im wesentlichen effektiv abwickelt. Die Quintessenz unserer Erkenntnisse haben wir in einigen grundsätzlichen Hinweisen zur Wirtschaftlichkeit in der Fernsehproduktion wie folgt zusammengefaßt:

a) Stellung der Fernsehproduktion innerhalb des BR

Die wirtschaftliche Einheit Fernsehproduktion verfolgt keinen Selbstzweck. Sie ist vielmehr ein Instrument zur Erstellung von Fernsehprogramm und damit "Werkzeug" zur Erfüllung des Programmauftrages. Dementsprechend wird das erreichbare Maß an Wirtschaftlichkeit wesentlich dadurch beeinflußt, welche Anforderungen von Programmseite an die Fernsehproduktion gestellt werden. Unterschiede im Programmbedarf können zu Schwankungen in der Nutzungsintensität führen. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, daß von Programmseite noch stärker auf die Gegebenheiten in der Fernsehproduktion Rücksicht genommen wird, um dort eine möglichst hohe Produktivität zu erreichen.

b) Aufgaben der Fernsehproduktion

Es gibt keine Festlegungen dazu, in welchem Umfang eine Rundfunkanstalt Programm eigenproduzieren und hierfür Produktionskapazitäten vorhalten sollte. Es liegt im Ermessen der jeweiligen Anstalt, zu entscheiden, welche Produktionsaufgaben sie selbst in Form von Eigenproduktionen erfüllen will. Hier ist eine Bandbreite von reiner Programmpräsentation über eine zusätzliche Eigenproduktion von aktuellen Sendungen bis hin zur Produktion von Sendungen aller Programmgattungen denkbar. Je nachdem, wie weit der Rahmen gesteckt wird, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit. So besteht z.B. bei Eigenproduktion von Aktualität die Notwendigkeit, Kapazitäten vorzuhalten, die nicht immer zum Einsatz kommen. Eine vielseitige Aufgabenstellung dürfte im allgemeinen zu einem höheren Grad an Wirtschaftlichkeit führen. Grundsätzlich muß ein die Produktionskapazitäten deutlich übersteigendes Aufgabenvolumen vorhanden sein, um eine

optimale Auslastung zu erreichen. Zu berücksichtigen ist außerdem, daß die Fernsehproduktion jeweils Unikate herstellt, die eine Schematisierung beim Produktionsablauf nur in begrenztem Umfang zulassen.

c) Äußere Einflüsse

- Die für einzelne Produktionen von der Fernsehproduktion zu erbringenden Leistungen werden durch die sich ständig nach oben entwickelnden Standards beeinflußt (Zahl der Kameras bei Sportübertragungen, Trickeffekte u.ä.). Auslöser für diesen Trend sind dabei u.a. Konkurrenzüberlegungen zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten und internationale Vorgaben.
- Auch arbeitsrechtliche Bestimmungen (Arbeitszeitverordnung, Tarifvertrag, Sicherheitsbestimmungen usw.) setzen Grenzen für den Einsatz und die Nutzung der Produktionskapazitäten. Je stärker die tarifvertraglichen Vereinbarungen die Besonderheiten der Aufgabenstellung der Fernsehproduktion berücksichtigen, desto günstiger wird sich dies auf den Produktionsaufwand auswirken (Dispositionsspielraum, Funktionskoppelung).
- Daneben kann eine verstärkte Vergabe von Produktionsleistungen an freie Unternehmen, wie sie teilweise von verschiedenen Seiten angeregt wird, Auswirkungen auf den Nutzungsgrad der eigenen Produktionskapazitäten haben. Dies macht eventuell eine Anpassung dieser Kapazitäten erforderlich.

d) Umfang der Produktionskapazitäten

Die Größe der wirtschaftlichen Einheit Fernsehproduktion hat sich nach Art und Umfang der Aufgabenstellung unter Berücksichtigung der äußeren Bedingungen zu richten. Größere Änderungen bestehender Kapazitäten sind in der Regel kurzfristig nicht möglich. Dies setzt eine Abstimmung auf die Programmanforderungen voraus. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Programmstruktur Änderungen unterworfen ist. Deshalb müssen die Produktionskapazitäten vielseitig einsetzbar sein, ohne daß sie so auszulegen sind, daß auch alle anfallenden Spezialaufgaben selbst erledigt werden können. Eine variable Nutzungsmöglichkeit führt dazu, daß die Kapazitäten unter Umständen auch für unterwertige Aufgabenstellungen einzusetzen sind.

Umgekehrt ist es aber auch erforderlich, daß das Programm bei seinen Entscheidungen die Gegebenheiten in der Fernsehproduktion noch stärker in Betracht zieht. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, daß die vorgehaltenen Produktionskapazitäten erhebliche Fixkosten verursachen. Von diesen Fixkosten entfallen ca. 80 v.H. auf Personalkosten. In diesem Bereich bestehen in der Regel langfristige finanzielle Verpflichtungen. Insbesondere die Personalausstattung sollte deshalb so bemessen sein, daß nicht alle Anforderungen abgedeckt werden können. Für Spitzenbedarf sollte grundsätzlich der freie Markt in Anspruch genommen werden.

Bei der Festlegung des Umfangs der Produktionskapazitäten muß auch berücksichtigt werden, daß diese nicht speicherbar sind. Das bedeutet, daß nicht genutzte Produktionstage im Bereich der Sachkapazitäten nicht nachholbar sind. Dies gilt analog für die Personalkapazitäten, wenn sich innerhalb des Abrechnungs- und Ausgleichszeitraumes ein Unterstundensaldo ergibt.

Grundsätzlich ist auch zu bedenken, daß eine großzügige Vorhaltung von Produktionskapazitäten, sowohl in mengenmäßiger Hinsicht als auch im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten, dazu führen kann, daß zusätzlicher, ansonsten nicht vorhandener Bedarf geweckt wird.

Festzuhalten ist, daß knapp bemessene Produktionsmittel ein höheres Maß an Wirtschaftlichkeit erwarten lassen.

e) Abwicklung der Produktionsaufgaben

Wesentliches Merkmal jeder Fernsehproduktion ist die Teamarbeit. Für die bei einer Produktion anfallenden unterschiedlichen Aufgaben ist eine Reihe von Spezialisten erforderlich. Die Aufeinanderfolge der Arbeitsabläufe führt dazu, daß nicht alle Teammitglieder gleichzeitig im Einsatz sein können. Wirtschaftlichkeit hängt in hohem Maße von der effektiven Zusammenarbeit der einzelnen Teammitglieder ab. Wichtig ist eine entsprechende Qualifikation und hohe Motivation der an der Produktion beteiligten Mitarbeiter (Ausbildungsstand, Berufserfahrung, Fortbildung, vielseitige Einsetzbarkeit, Betriebsklima). Auch die Altersstruktur der Mitarbeiter spielt dabei eine Rolle.

Die für die wirtschaftliche Durchführung verantwortlichen Mitarbeiter müssen über ausreichende Durchsetzungsmöglichkeiten verfügen, damit bei Realisierung der Produktion neben künstlerischem und technischem Anspruch den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen im nötigen Maß Rechnung getragen wird. Dies setzt voraus, daß sie mit den hierfür notwendigen Vollmachten ausgestattet werden.

Weitere wesentliche Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Realisierung der Produktionen sind eine rechtzeitige und umfassende Vorbereitung, eine durchdachte Konzeption und eine professionelle Arbeitsweise (Dokumentation der Dreharbeiten, Einhaltung des Drehverhältnisses, Vorbereitung der Bearbeitung, Erstellung von Drehplan und Produktionsmitteilung, Kalkulation der Kosten u.v.a.m.) sowohl auf seiten der Redaktionen als auch auf seiten der Fernsehproduktion. Die Einbeziehung des Fachwissens der Produktionsmitarbeiter bereits im Planungsstadium ist dabei unverzichtbar. Dies erfordert es, den Informationsaustausch zwischen allen beteiligten Stellen zu optimieren.

Großen Einfluß auf die wirtschaftliche Umsetzung von Produktionsvorhaben hat eine bedarfsgerechte Zuteilung der Kapazitäten (aufgabenbezogene Disposition, keine starren Größen in der Teamstärke, in den Zeitvorgaben usw., keine überzogene Vorhaltung aus Sicherheitsüberlegungen heraus). Dies setzt eine effiziente Organisation und Arbeitsweise der disponierenden Stellen voraus.

Der Qualitätsstandard der jeweiligen Produktion muß ihrem Stellenwert im Programm entsprechen. Qualität um ihrer selbst willen, die vom Zuschauer nicht mehr wahrgenommen wird, ist zu vermeiden. Dabei ist allerdings der Gesichtspunkt einer möglichen Weiterverwertung mit einzubeziehen.

Die technische Umsetzung der Produktionsvorhaben ist möglichst rationell zu gestalten. Hierbei bieten sich u.a. Blockproduktionen, Bausteinsysteme, Standarddekorationen, technische Grundausrüstung häufig für Außenproduktionen genutzter Lokalitäten als geeignete Maßnahmen an.

Bei der Durchführung einzelner Produktionen ist auch darauf zu achten, daß Entscheidungen von übergreifender Auswirkung (z.B. Kauf oder Miete von Produktionsmitteln, die auch bei anderen Produktionen eingesetzt werden können) so zu treffen sind, daß die für den BR insgesamt wirtschaftlichste Lösung erreicht wird.

f) Steuerungsinstrumente

Um Wirtschaftlichkeit bei der Fernsehproduktion zu gewährleisten, müssen vorhandene Vorgaben wirksam durchgesetzt und weitere Steuerungsinstrumente geschaffen werden.

Als Vorgaben in diesem Sinne sind z.B.

- die Setzung eines engen Rahmens hinsichtlich der Ausstattung der einzelnen Produktionen mit Finanzmitteln bei der Erstellung des Projektplanes,
 - die Verbindlichkeit der in den Kalkulationen festgestellten Finanz- und Produktionsmittel,
 - die Einhaltung angemessener Fristen,
 - die unterschiedliche Behandlung der sogenannten direkten und indirekten Kosten,
 - die Regelung von Verantwortlichkeiten und Handlungsbefugnissen
- anzusehen.

Als Steuerungsinstrumente sind in erster Linie der Projektplan, der Leistungsplan der Fernsehproduktion und der Produktionsplan, die Kalkulationen, die Kostenverfolgung, die Abrechnung der Produktionen und die Begründungspflicht bei Abweichungen zu nennen.

Die Vergabe von Produktionsaufträgen und die Inanspruchnahme von Fremdleistungen sollte ausschließlich durch die Fernsehproduktion und nur unter der Voraussetzung, daß keine eigenen Kapazitäten zur Verfügung stehen, erfolgen.

47.1.4 Folgerungen aus den vorgenannten Überlegungen

Generell ist anzumerken, daß die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit durch das Fehlen objektiv nachprüfbarer Bewertungsmaßstäbe erschwert wird. Insbesondere fehlt es, bedingt durch die Aufgabenstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, an einer sich in Gewinn ausdrückenden Erfolgsmeßzahl. Auch die Anzahl der erstellten Produktionen oder der Umfang der produzierten Sendeminuten sind nur beschränkt als Meßgrößen geeignet.

Aus diesen Gründen erscheint es um so wichtiger, die in den vorstehenden Ausführungen angesprochenen Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit bei der Gestaltung des Betriebes und bei der Umsetzung der Produktionsvorhaben einzubeziehen. Dabei sind ständig weitere Anstrengungen zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit zu unternehmen.

47.1.5 Stellungnahme des BR

Meinungsverschiedenheiten mit dem BR bestehen nur in einigen wenigen Punkten. Insgesamt sind unsere Feststellungen, Anregungen und Empfehlungen auf hohe Akzeptanz gestoßen. Zum großen Teil werden sie bereits umgesetzt.

47.2 Hörfunk

47.2.1 Prüfungsgegenstand und -verlauf

Gegenstand der Untersuchung waren neben den Hauptabteilungen Produktion, Hörfunk und Sendeleitung verschiedene Bereiche aus den Hauptabteilungen Musik und Unterhaltung und der Abteilung Musikproduktion und Klangkörper. Das Ergebnis der Untersuchung war nicht ganz so unumstritten wie bei der Fernsehproduktion, aber auch hier ist die Kooperationsbereitschaft des BR während der Prüfung hervorzuheben.

47.2.2 Ergebnisse

Die Ergebnisse können angesichts des Umfangs der Prüfung wiederum nur beispielhaft dargestellt werden:

a) Produktion Hörfunk

- Die derzeit dem BR zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente reichen nicht aus, um die Frage nach dem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Produktionsmittel befriedigend zu beantworten. Insbesondere wäre eine stärkere Beachtung des Kostenverursachungsprinzips erforderlich. Eine Kostenträgerrechnung existiert nicht. Sie wäre allerdings auch mit erheblichem Aufwand verbunden. Wir sind der Meinung, daß auch ohne eine Kostenträgerrechnung Verbesserungen möglich wären, wenn ein eigener Kostenplan eingerichtet würde, in dem die Inanspruchnahme der Produktionskapazitäten gesondert für jeden Programmbereich/Sendereihe geplant und abgerechnet wird. Der BR hält

unsere Überlegungen für "plausibel", meint aber hierfür drei zusätzliche Planstellen zu benötigen. Die Erörterungen hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

- Wir haben empfohlen, Redakteuren vermehrt die technische Bearbeitung im Tonträgerbereich zu übertragen, wie dies in Einzelfällen schon geschah bzw. eingeplant war. Der BR ist unserer Anregung, vor allem im Bereich von Bayern 5, gefolgt.

b) Sendeleitung

- Beim Schallarchiv (das rd. 587 000 Tonträger enthält) haben wir Verbesserungen der DV-Erfassung angeregt, die sich vor allem auf die Feststellung der Einsatzhäufigkeit und die Erfassung des Hörfunkprogrammvermögens beziehen. Der BR ist gemeinsam mit dem Süddeutschen Rundfunk dabei, ein verbessertes Verfahren zu entwickeln.
- Im Zwischenarchiv, in dem sich nur Produktionen befinden sollten, die noch nicht fertiggestellt sind, lagerten zu hohe Bestände (in einigen Fällen seit vielen Jahren) und waren damit für das Programm nicht oder nur eingeschränkt zugänglich. Der BR ist dabei, die Bestände abzubauen.

c) Schichtdienste in Produktion und Sendeleitung

Zahlreiche Mitarbeiter in diesen Hauptabteilungen leisten Schichtdienst und bleiben regelmäßig unter der wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden. Der BR hat auf verschiedene tatsächliche und tarifliche Bedingungen hingewiesen, die es erschweren, die volle Arbeitszeit auszus schöpfen. Dennoch sind wir der Meinung, daß weitere Maßnahmen möglich und notwendig sind, um die entstehenden Unterstunden abzubauen.

d) Musikproduktion und Klangkörper

- Wir hatten schon früher Bedenken gegen die Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses mit dem Leiter dieser Abteilung geltend gemacht. Das Vertragsverhältnis wurde mittlerweile vorzeitig beendet.
- Über die Klangkörper (Symphonieorchester, Rundfunkorchester, Chor) haben wir inzwischen eine gesonderte Prüfung durchgeführt. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

e) Hauptabteilung Unterhaltung

- Wir haben festgestellt, daß verschiedene Musikredakteure unterbeschäftigt waren, während andererseits erhebliche Aufwendungen für freie Mitarbeiter entstanden sind. Der BR räumt das ein und weist darauf hin, daß die Stellen inzwischen ausgeschiedener Mitarbeiter nicht wieder besetzt worden seien und er beabsichtige, auch weiterhin so zu verfahren.
- Prominente freie Mitarbeiter wurden in Einzelfällen zu Bedingungen beschäftigt, die nicht nur hinsichtlich des Honorars, sondern auch der tatsächlichen Abwicklung sehr großzügig waren. In einem Fall hat der BR die weitere Beschäftigung eines Moderators als nicht mehr vertretbar angesehen. Er hat mitten im laufenden Vertragsverhältnis auf dessen Mitarbeit verzichtet, sein Honorar aber bis zum Ende des Vertrags weiterbezahlt.

47.2.3 Schlußbemerkung

Insgesamt fiel beim Hörfunk auf, daß bei der Gestaltung und Abwicklung von Vertragsverhältnissen mit Mitarbeitern mitunter großzügiger verfahren wurde, als dies - auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse einer Rundfunkanstalt - vertretbar erscheint.

48 Bayerische Landeszentrale für neue Medien

Die finanzielle Situation der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien hat sich nach Inkrafttreten des Rundfunkstaatsvertrags vom 1./3. April 1987 außerordentlich gut entwickelt. Dies führte dazu, daß nach Auffassung des ORH sowohl im Bereich der Personalkosten und der sonstigen Ausgaben als auch bei Erfüllung der eigentlichen Aufgaben zu großzügig verfahren wurde. Die Beratungen über das Bayerische Mediengesetz sollten Anlaß sein, die Aufgabenstellung der BLM zu präzisieren und die Tendenz zur teilweisen Finanzierung privaten Rundfunks über Gebühren zu überdenken.

48.1 Vorbemerkung

Die mit Medienerprobungs- und -entwicklungsgesetz (MEG) vom 22. November 1984 errichtete Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) hat am 1. April 1985 ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie nimmt für die neuen Medien entsprechend der Vorgabe des Art. 111 a Abs. 2 der Bayerischen Verfassung

die öffentliche Verantwortung und öffentlich-rechtliche Trägerschaft wahr. Die Aufgabenstellung umfaßt Überwachungs- und Kontrollbefugnisse bei der Veranstaltung von Rundfunk unter Einbeziehung privater Anbieter. Daneben hat die BLM auch gestalterische Vorgaben zu setzen. Mit Rücksicht auf die schwierige Anlaufphase und die besondere Belastung, der die Mitarbeiter der BLM damals ausgesetzt waren, haben wir erst Anfang 1991 eine Prüfung durchgeführt. Zeitlich erstreckte sie sich auf die Geschäftsjahre 1985 bis 1989 und bezog in Ausnahmefällen Vorgänge späterer Geschäftsjahre ein.

48.2 Finanzielle Situation und Aufgabenstellung der BLM

48.2.1 In den Jahren bis 1987 bestanden die Einnahmen der BLM hauptsächlich aus dem Anteil an den Teilnehmerentgelten für Kabelanschlüsse und aus Kostenerstattungen. Diese Einnahmen beliefen sich 1985 auf rd. 3 500 DM, 1986 auf rd. 94 000 DM und 1987 auf rd. 821 000 DM. Da sie nicht ausreichten, den Etat der BLM abzudecken, war die Aufnahme von Darlehen in erheblichem Umfang erforderlich. Die Beteiligung der Landesmedienanstalten mit 2 v.H. am Rundfunkgebührenaufkommen aufgrund des Rundfunkstaatsvertrags vom 1./3. April 1987 führte bei der BLM ab 1988 zu einer nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Situation (Einnahmen 1988: 17,6 Mio DM, 1989: 19,0 Mio DM, 1990: 22,3 Mio DM) und versetzte sie in die Lage, das Haushaltsvolumen deutlich auszuweiten. Damit war es ihr ab 1988 möglich, die eigenen - gegenüber den Jahren 1985 bis 1987 deutlich angestiegenen - laufenden Kosten und Investitionen zu decken und die in den Anlaufjahren 1985 bis 1987 benötigten Darlehen (Stand Ende 1987: 10,5 Mio DM) innerhalb der Jahre 1988 und 1989 um 6,5 Mio DM zurückzuführen. Ende 1990 war die Darlehensschuld bis auf 1,5 Mio DM zurückgezahlt.

Darüber hinaus war die BLM in der Lage, auch die bis dahin über den Staatshaushalt abgewickelten Programm- und Investitionsfördermaßnahmen ab 1988 aus eigenen Mitteln zu finanzieren und noch erheblich auszubauen.

Daneben verfügt die BLM seit der ersten Überweisung des Gebührenanteils im Januar 1988 über nicht unbedeutende Liquiditätsreserven. So betragen die aus Gebührenanteilen gespeisten Festgeldkontenbestände 1988 durchschnittlich knapp 3 Mio DM (Zinserträge rd. 114 000 DM) und 1989 durchschnittlich mehr als 5 Mio DM (Zinserträge rd. 350 000 DM). In der Bilanz der BLM zum 31. Dezember 1989 konnte nach Ausgleich der Verlustvorträge aus den Jahren 1985 bis 1987 (Stand 31. Dezember 1987: rd. 9,5 Mio DM) erstmals ein Eigenkapital in Höhe von rd. 2,0 Mio DM ausgewiesen werden.

Zum 31. Dezember 1990 weist die Bilanz Rücklagen in Höhe von rd. 4,5 Mio DM aus.

Bei Betrachtung ihrer finanziellen Situation ist zu beachten, daß die Landesmedienanstalten auch an Gebührenerhöhungen teilhaben, die aufgrund von Entwicklungen beschlossen werden, die außerhalb ihres Bereiches liegen. Die Aufgabenstellung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der die Rundfunkgebühren in erster Linie dienen, weicht nämlich von den Aufgaben der Landesmedienanstalten wesentlich ab. Während sich in den übrigen Bundesländern aber zumindest vom Ansatz her ein Ausgleich dadurch ergibt, daß bei unterschiedlicher Bedarfsentwicklung nicht benötigte Mittel durch die im Rundfunkstaatsvertrag vorgesehene Abführungsverpflichtung den Landesrundfunkanstalten oder sonstigen Zwecken zufließen, führte die BLM bisher keine Mittel dafür ab, weil sie auf dem Standpunkt steht, daß wegen zulässiger Verwendung der Mittel (einschließlich Darlehensrückführung) keine konkrete Abführungsverpflichtung entstanden war. Bei der offensiven Auslegung ihres Auftrags bedeutet dies, daß wohl auch in Zukunft mit Abführungen aus dem Anteil an der Rundfunkgebühr durch die BLM nicht zu rechnen ist.

Die Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1990 führte bei der BLM zu einem Zuwachs an Gebühreneinnahmen von jährlich rd. 2,6 Mio DM. Eine weitere Erhöhung des BLM-Anteils um rd. 4 Mio DM bringt die Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1992 mit sich.¹⁾ Nach dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 sind die Landesmedienanstalten an der Gebührenerhöhung zum 1. Januar 1992 mit Ausnahme des Anteils zur Finanzierung des Aufbaus des Rundfunks in den neuen Bundesländern in voller Höhe beteiligt (§ 4 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag). Das bedeutet, daß sich auch die Gebührenerhöhungen im Zusammenhang mit dem Europäischen Kulturkanal und den bisherigen Bundesrundfunkanstalten auf den Anteil der BLM erhöhend auswirken.

Nachdem schon bisher die der BLM zur Verfügung stehenden Mittel nicht im vorgesehenen Umfang verwendet werden konnten und weitere Mittel nach endgültiger Tilgung der Darlehen im Zusammenhang mit den Anfangsverlusten für die BLM frei werden, erscheint es dem ORH dringend erforderlich, den tatsächlichen Bedarf der BLM kritisch zu würdigen. Es gilt zu vermeiden, daß sich bei der BLM der Bedarf an den Mitteln und nicht die Mittel am Bedarf orientieren.

1) vgl. Sonderbericht des ORH zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks vom 21. Oktober 1991

48.2.2 Für die zukünftige Entwicklung ist zu berücksichtigen, daß die Tätigkeit der BLM, zumindest was Frequenzvergabe und Organisation von Programmen betrifft, nach Beendigung der Aufbauphase mit geringerem Aufwand verbunden sein dürfte.

Auch die Leistungen der BLM im Bereich der Förderung privater Angebote und von Infrastrukturmaßnahmen sollten, auf Dauer gesehen, eher rückläufig sein, wenn nicht auch privater Rundfunk zunehmend durch Gebühren finanziert werden soll. Insbesondere im Förderbereich waren Dauersubventionen nach dem bisherigen Verständnis vom dualen System nicht vorgesehen.

Nach unseren Feststellungen bei der Prüfung hat die BLM schon in den Jahren 1988 und 1989 den Auftrag des MEG, soweit es die Schaffung eines wirtschaftlich tragfähigen Rahmens für die Anbieter betrifft, zu weitgehend aufgefaßt und laufende Kosten der Anbieter, Kosten für technische Neuerungen und Entwicklungen und Kosten von Untersuchungen und Forschungsaufträgen übernommen.

Es wird eine Aufgabe der Formulierung des Bayerischen Mediengesetzes, das das zum 30. November 1992 auslaufende MEG ersetzen wird, sein, die Aufgabenstellung der BLM näher zu präzisieren. Dabei wird auch darüber zu entscheiden sein, ob der 2%ige Anteil an der Rundfunkgebühr auch weiterhin voll für Aufgaben der BLM verwendet werden soll (Art. 1 § 29 Abs. 2, § 38 des Staatsvertrags vom 31. August 1991). Die bisherige Praxis wird vom vorliegenden Entwurf der Staatsregierung nicht in Frage gestellt. Im Übrigen präzisiert er zwar in verschiedenen Bereichen die Aufgabenstellung der BLM, erweitert sie aber auch und führt vor allem vor dem Hintergrund der stark anwachsenden Finanzkraft der BLM in den Bereichen der Programmförderung, der Medienforschung und der Aus- und Fortbildung zu einer zunehmenden Finanzierung privater Programmangebote aus öffentlichen Gebühren. Tendenziell enthält er eine Abkehr vom ursprünglichen Gedanken der ausschließlichen Finanzierung privater Programme durch Werbung.

Die BLM weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, daß sie erst durch die Gebührenfinanzierung in die Lage versetzt wurde, die ihr gemäß MEG vorgegebenen Aufgaben auch zu erfüllen. Frei verfügbare Liquiditätsreserven hätten sich Ende 1990 nicht ergeben, da die zu diesem Zeitpunkt ausgewiesenen Rücklagen zur Erfüllung von Aufgaben der BLM zweckgebunden waren. Die Feststellung des ORH, die Mittel hätten nicht im vorgesehenen Umfang verwendet werden können, sei unzutreffend.

Demgegenüber stellen wir fest, daß in der Bilanz zum Ende des Jahres 1989 von der BLM ein nicht zweckgebundenes Eigenkapital in Höhe von rd. 2 Mio DM ausgewiesen wurde. Daneben wurden in den Jahren 1988 und 1989 die aus der Anlaufzeit herrührenden Darlehen in weit höherem Maße als in der ursprünglichen Haushaltsplanung vorgesehen - nämlich mit 6,5 Mio DM statt 4 Mio DM - zurückgeführt. Dabei wurden ursprünglich für Förderzwecke und Forschungsprojekte vorgesehene Mittel (geplant 1988 und 1989: 14,3 Mio DM, tatsächlich aufgewendet 1988 und 1989: 8,8 Mio DM) verwendet. Die Bildung der Rücklagen zum 31. Dezember 1990 haben wir - weil zum Prüfungszeitpunkt die Bilanz noch nicht vorlag - nicht näher untersucht. Anzumerken ist aber, daß die Bildung derartiger Rücklagen angesichts der sicheren Erwartung erheblicher Gebühreneinnahmen in den Folgejahren nicht unproblematisch erscheint.

Grundsätzlich verweist die BLM in ihrer Stellungnahme zum Finanzbedarf in der Zukunft darauf, daß, selbst wenn sich ihre Tätigkeit zukünftig in Teilgebieten einschränken sollte, andere Herausforderungen und die sich für das Bayerische Mediengesetz abzeichnenden Aufgabenerweiterungen eine Reduzierung des Finanzbedarfs nicht vertretbar erscheinen ließen.

Der ORH hält hierzu an seiner Auffassung fest, daß nur eine Präzisierung der Aufgabenstellung der BLM eine Beurteilung des tatsächlichen Finanzbedarfes zulassen würde und daß eine derartige Präzisierung der Aufgabenstellung auch im Sinne einer gegenüber der bisherigen Auslegung durch die BLM engeren Fassung erfolgen könnte.

48.3 Haushaltsführung

Die Haushaltspläne ab 1986 wurden nachträglich und z.T. in erheblichem Umfang geändert. Trotz der Nachträge und Änderungen ergaben sich zwischen den Planansätzen und den Ist-Ergebnissen beachtliche Abweichungen. In einzelnen Fällen wurden Vorgaben im Stellenplan nicht beachtet. Anfangsgehälter lagen über den Ansätzen im Stellenplan, einzelne Zulagen waren dort nicht genehmigt.

Wir haben die BLM gebeten, verstärkt darauf zu achten, daß genauere und realistischere Planansätze ermittelt werden. Überhöhte Ansätze können zu einer zu großzügigen Mittelbewirtschaftung führen. Änderungen im Stellenplan sind durch den Verwaltungsrat zu genehmigen.

Nach Auffassung der BLM haben nicht vorhersehbare Entwicklungen in den Anlaufjahren und z.T. zu knapp veranschlagte Planansätze Nachtragshaushalte erforderlich gemacht. Die Nachtragshaushalte hätten in allen Fällen durch Umschichtungen bei den Ausgaben oder durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden können. Unsere Anregungen zur Stellenbewirtschaftung werde die BLM künftig beachten.

Nach unseren Feststellungen wurden jedoch für die Jahre 1988 und 1989 ursprünglich überhöhte Planansätze bei den Aufwendungen in den Nachtragshaushalten z.T. erheblich reduziert. Die Ist-Ergebnisse lagen dann wiederum unter diesen nachträglich geringer veranschlagten Ausgabenansätzen.

48.4 Gebühren der Deutschen Bundespost für das Inkasso der Teilnehmerentgelte

Die Deutsche Bundespost erhält für das Inkasso derzeit 24,78 v.H. des Teilnehmerentgelts für Kabelanschlüsse. Die Teilnehmerdatenverwaltung soll künftig durch die Firma Bayerische Medienservice GmbH erfolgen, an der die BLM und die 19 Kabelgesellschaften mit je 5 v.H. beteiligt sind. Für das reine Inkasso des Teilnehmerentgelts soll die Deutsche Bundespost dann noch rd. 13,4 v.H. der Teilnehmerentgelte erhalten. Wir halten sowohl die bisherige als auch die künftig geplante Inkassogebühr der Deutschen Bundespost für zu hoch. Nach unserer Auffassung ist eine weitere deutliche Absenkung des Inkassoanteils der Deutschen Bundespost dringend erforderlich.

48.5 Personalkosten

Die Personalkosten sind von 655 000 DM im Jahre 1985 auf 4 085 000 DM im Jahre 1989 angestiegen. Hauptursache hierfür war die Aufstockung der Mitarbeiterzahl von 14 auf 45. Gehaltserhöhungen wurden in Form von linearen und strukturellen Erhöhungen vorgenommen. Eine Bindung an einen Tarifvertrag besteht nicht. Die strukturellen Gehaltserhöhungen betragen zwischen 100 und 2 100 DM (2,0 bis 19,6 v.H.) monatlich und betrafen jeweils zahlreiche, 1988 sogar den Großteil aller Mitarbeiter. Daneben wurden für alle Mitarbeiter erstmals ab 1987 lineare Gehaltserhöhungen vorgenommen. Diese beliefen sich zum 1. Januar 1987 auf 5 v.H., zum 1. Januar 1988 auf 4 v.H. und zum 1. Januar 1989 auf 2 v.H. Weitere Verbesserungen in Höhe von rd. 2 v.H. ergaben sich 1989 durch die Umwandlung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes in zwei Sondervergütungen und die Erhöhung der vermögenswirksamen Leistungen.

Sowohl die linearen als auch die strukturellen Gehaltserhöhungen lagen z.T. erheblich über den Steigerungsraten im öffentlichen Dienst und beim BR. Das zwischenzeitlich bei der BLM erreichte Gehaltsniveau liegt zumindest in den höheren Funktionsgruppen weit über dem des öffentlichen Dienstes und ist dem des BR vergleichbar bzw. übersteigt dieses in einzelnen Funktionen sogar.

Die BLM hat ihre Aufgaben in öffentlicher Verantwortung und in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft wahrzunehmen. Sie ist dem öffentlichen Dienst im weiteren Sinne zuzurechnen. Wenn auch die BLM keine familienbezogenen Zuschläge gewährt, so halten wir das derzeitige Gehaltsniveau auch angesichts der weiteren sozialen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse (Altersversorgung, Beihilfeanspruch, Gehaltsfortzahlung usw.) zumindest in den höheren Funktionen für überhöht. Anzumerken ist auch, daß nach uns vorliegenden Informationen die vergleichbaren Einrichtungen der anderen Bundesländer, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Anwendung des Bundesangestelltentarifvertrags (BAT), des Manteltarifvertrags für Arbeiter der Länder II (MTL II) oder gleichartiger Tarifverträge vereinbart haben. Für problematisch halten wir es auch, daß ein Mitarbeiter schon nach Vollendung des 35. Lebensjahres die Höchstvergütung innerhalb seiner Funktionsgruppe erreichen kann. Der ORH hält insgesamt eine restriktivere Vergütungspolitik für notwendig.

Hierzu hat die BLM im wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

Die BLM habe das Recht auf Selbstverwaltung. Ihre Organe seien berechtigt, in eigener Zuständigkeit die Vergütungsgrundlagen für die Mitarbeiter festzulegen. Die BLM entspreche in keiner Weise einer klassischen Verwaltungsbehörde. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs sei sie rechtlich eine Rundfunkanstalt und dem BR vergleichbar. Es sei nicht zu beanstanden, wenn sie sich an den Usancen im übrigen Rundfunkbereich orientiere. Sie habe hochqualifiziertes Personal anwerben müssen, insbesondere rundfunkerfahrene Mitarbeiter aus öffentlichen Rundfunkanstalten, leitende Beamte mit Medien- und Rundfunkerfahrung sowie Spezialisten der freien Wirtschaft. Wie auch die Erfahrungen der Landesanstalt für Rundfunk Nordrhein-Westfalen zeigten (Übernahme der Tarife des Westdeutschen Rundfunks), müsse dabei ein deutlich über dem BAT-Gefüge liegender Gehaltsanreiz geboten werden. Dieser habe auch der neuen Aufgabenstellung Rechnung zu tragen und die Unsicherheit hinsichtlich der längerfristigen Aufgabenstellung zu berücksichtigen. Von den Mitarbeitern werde ein deutlich höheres Engagement und ein höherer zeitlicher Einsatz

abverlangt, als dies in der öffentlichen Verwaltung üblich sei. Es seien herausgehobene planerische und kreative Leistungen zu erbringen, Rechtsgrundlagen zu entwickeln, programmliche Vorgaben zu setzen und technisch-organisatorische Grundlagen zu schaffen. Die BLM stehe mit ihrem Personal in einem Wettbewerb zur kreativen Konkurrenz der privaten Anbieter. Dem Leistungsprinzip sei zum Durchbruch verholfen worden. Bei der derzeitigen Lage auf dem Arbeitsmarkt könne Personal zu BAT-Tarifen nicht mehr gewonnen werden. Nur eine flexible Anpassung sichere qualifiziertes Personal. Die von der BLM ursprünglich angestrebte Gehaltsstruktur (Mittellage zwischen BAT und BR-Tarif) habe nicht immer ausgereicht, geeignete Mitarbeiter zu verpflichten. Die Vergütungen der BLM seien auch noch nicht attraktiv genug, die Abwerbung qualifizierter Mitarbeiter durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zu verhindern.

Abgesehen davon, daß die BLM in einzelnen, vor allem höheren Funktionen sogar über dem Gehaltsniveau des BR liegt, ist es u.E. schon wegen der stark abweichenden Aufgabenstellung und der unvergleichlich geringeren Mitarbeiterzahl nicht sachgerecht, die BLM in Fragen der Vergütungspolitik einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt völlig gleichzustellen. Deshalb hatte die BLM ursprünglich auch vorgesehen, die Gehaltsstruktur an einem Mittel zwischen dem BAT und dem BR-Tarif zu orientieren. Der Hinweis auf den Wettbewerb mit den privaten Anbietern erscheint nicht überzeugend. Allgemein bekannt ist, daß gerade bei den privaten Anbietern, von einigen wenigen Ausnahmen im Programmbereich und von Spitzenpositionen abgesehen, eine eher zurückhaltende Vergütungspolitik betrieben wird. Die besondere Betonung des planerischen und kreativen Elements veranlaßt den ORH zu dem Hinweis, daß ähnliches auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes ohne zusätzlichen Vergütungsanreiz erwartet und erbracht wird. Im Widerspruch zur betonten Abkehr vom öffentlichen Dienst steht die weitere soziale Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse (Altersversorgung, Beihilfe, Gehaltsfortzahlung, Kündigung des Arbeitsverhältnisses, Gehaltszahlung im voraus). Von der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt ist im übrigen der gesamte öffentliche Dienst betroffen.

48.6 Sonstige betriebliche Aufwendungen

Die günstige Finanzausstattung der BLM hat dazu geführt, daß auch im Bereich der betrieblichen Aufwendungen vielfach allzu großzügig verfahren wurde. Dies gilt insbesondere für Bewirtungen, die sowohl von der Anzahl als auch von der Höhe der Kosten her das Maß überschritten haben, das nach unserer Meinung beim Umgang mit öffentlichen Geldern vertretbar ist.

Im Bereich der Reisekosten wurde eine zu großzügige Genehmigungspraxis bei der Benutzung von Flugzeugen und Taxen festgestellt.

Die BLM hat zugesagt, die Anregungen des ORH in diesem Bereich aufzunehmen.

48.7 Fördermaßnahmen der BLM

48.7.1 Zu den Aufgaben der BLM gehört die Förderung von besonderen Programmangeboten und die Förderung der technischen Voraussetzungen für die Verbreitung der Programme. Dafür wurden zunächst Mittel aus dem Staatshaushalt im Rahmen des Medienförderungsprogramms der Bayerischen Staatsregierung bereitgestellt. Nach Novellierung des MEG und der Neuregelung der Finanzierung der Landesmedienanstalten im Rundfunkstaatsvertrag erfolgte die Förderung aus eigenen Mitteln der BLM.

48.7.2 Zu den Mitteln aus dem Staatshaushalt stellten wir fest, daß der tatsächliche Bedarf für die Förderung technischer Investitionen der Kabelgesellschaften wesentlich zu hoch eingeschätzt wurde. Von den für die Jahre 1986 und 1987 zur Verfügung gestellten Mitteln in Höhe von 12,5 Mio DM konnten von der BLM trotz großzügiger Fassung ihrer Förderrichtlinien und genereller Förderung mit dem höchstmöglichen Betrag für die einzelne Maßnahme in den Jahren 1986 und 1987 nur rd. 1,6 Mio DM ausgereicht werden. Auch nach Übertragung der Haushaltsreste und Erweiterung des Verwendungszweckes verbleiben nach dem Stand August 1990 rd. 2,2 Mio DM, die für die vorgesehenen Zwecke voraussichtlich nicht benötigt werden. Die Haushaltsreste sollten nicht mehr übertragen werden.

Folge der reichlichen Ausstattung mit staatlichen Mitteln war eine großzügige Handhabung bei deren Vergabe. So wurde der Förderrahmen durch die BLM weit gefaßt. Es erfolgten auch Förderungen in Höhe von rd. 365 000 DM von Investitionen Dritter und in Höhe von rd. 320 000 DM von Investitionen im Verwaltungsbereich. In den Jahren ab 1988 wurden einige Maßnahmen sowohl aus staatlichen Mitteln als auch aus Mitteln der BLM gefördert. Dies führte teilweise zu einer Förderung in Höhe von 83,3 v.H. der Gesamtkosten einzelner Investitionen. Wir sind der Ansicht, daß die Zielsetzung, die hinter den Fördermaßnahmen steht, auch im Rahmen der einzelnen Förderprogramme hätte erreicht werden können. Doppelförderungen, wie sie hier von der BLM gewährt wurden, wären nicht notwendig gewesen. Auch die generelle Gewährung des höchstmöglichen Fördersatzes von 50 v.H. des zuwendungsfähigen Investitionsvolumens entspricht nach unserer Auffassung

nicht dem Grundsatz des Art. 23 BayHO, wonach sich Zuwendungen auf das beschränken müssen, was zur Erreichung des Zieles notwendig ist.

Im Zusammenhang mit der Förderung der Kabelgesellschaften nach dem Medienförderungsprogramm stellten wir fest, daß die BLM Mittel teilweise lange bevor diese wieder ausgereicht werden konnten, abrief. Die BLM legte die noch nicht benötigten Mittel als Festgeld - im Jahresdurchschnitt 1987 1,1 Mio DM, 1988 0,6 Mio DM - mit einer Verzinsung zwischen 4,875 und 2,875 v.H. an. Die daraus erzielten Zinsen wurden von der BLM zwar den Fördermitteln zugeschlagen; trotzdem ist nicht zu vertreten, daß die BLM staatliche Mittel unnötig früh in Anspruch genommen und letztlich Zinszahlungen des Staates verursacht hat, die weit über den Festgelderträgen lagen.

Im Bereich der Programmförderung beschränkte sich die BLM in ihren eigenen Förderrichtlinien auf Programmangebote, die erwarten ließen, daß sie über die von der BLM geförderte Startsituation hinaus aus eigener Kraft bestehen können. Dennoch erhielt ein Anbieter, der nach eigener Darstellung auf eine ständige Unterstützung angewiesen sein wird, in den Jahren von 1986 bis 1990 Zuschüsse in Höhe von 1,22 Mio DM.

Zur Einschätzung des Mittelbedarfs bei der Förderung technischer Investitionen der Kabelgesellschaften nach dem MFP verweist die BLM auf die 1985 fehlenden genaueren Planungsdaten. Die Ausreichung der Mittel sei streng bedarfsorientiert erfolgt und ein Einzug der Haushaltsreste würde zur Benachteiligung einzelner Kabelgesellschaften führen.

Nach unserer Meinung ist ein Abschluß des seit 1986 laufenden Förderungsprogramms unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse zum tatsächlichen Förderungsbedarf geboten. Dies gilt insbesondere auch angesichts der Tatsache, daß im Entwurf zum Bayerischen Mediengesetz eine deutliche Reduzierung der Kabelgesellschaften ins Auge gefaßt wird.

Den frühzeitigen Abruf der Fördermittel begründet die BLM mit praktischen Problemen bei der Abwicklung des Förderungsprogrammes. Sie geht in ihrer Stellungnahme davon aus, daß das von ihr gewählte Verfahren einer Zwischenverzinsung kurzfristig geparkter Mittel die Interessen des Staates und die Belange der Kabelgesellschaften gleichermaßen berücksichtigte.

Dieser Auffassung können wir uns aufgrund der rechtlichen Anforderungen an die Vergabe von staatlichen Zuwendungen nicht anschließen.

48.7.3 In sämtlichen Förderbereichen war die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel nicht ausreichend. So ergaben sich bei Durchsicht der Unterlagen Ungereimtheiten bei den Verwendungsnachweisen, die nicht geklärt wurden und die nach dem Stand der Akten zu Rückforderungen von Fördermitteln hätten führen müssen. Zum Teil wurden von der BLM keine Unterlagen zu den Verwendungsnachweisen angefordert, die eine sinnvolle Überprüfung erst ermöglicht hätten. Die BLM muß hier Maßnahmen ergreifen, um die Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Fördermittel zu intensivieren und sicherzustellen, daß eine zweckentsprechende Verwendung der Mittel und ggf. eine Rückforderung zu Unrecht gewährter Förderbeträge gewährleistet wird.

Die BLM erklärt die Mängel bei Abwicklung der Förderanträge in ihrer Stellungnahme damit, daß die Ausreichung und Verwaltung der Fördermittel mittels eines sehr bescheidenen Personaleinsatzes erfolgte. Sie hat zunächst ein vereinfachtes Prüfungsverfahren bei Bestätigung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch Zuwendungsempfänger und deren Wirtschaftsprüfer für ausreichend erachtet. Sie will aber die Anregungen des DRH für ein intensiveres Prüfungsverfahren aufgreifen.

Der in diesem Zusammenhang anfallende Arbeitsaufwand sollte aber nicht, wie die BLM meint, durch eine Personalverstärkung, sondern durch den in den Förderrichtlinien vorgesehenen Einsatz branchenerfahrener Wirtschaftsprüfer gedeckt werden, soweit die BLM mit dem derzeit vorhandenen Personal dazu nicht in der Lage sein sollte. Dabei wäre auch auf die in den Richtlinien vorgesehene Weiterbelastung der Kosten (ganz oder anteilig) zu achten.

48.7.4 Neben der antragsgebundenen Förderung von Programmangeboten und technischen Investitionen erfüllte die BLM ihren Förderauftrag auch in Form von "eigenen Maßnahmen" zur Verbesserung der technischen Infrastruktur. Sie wendete dafür 1988 200 000 DM, 1989 rd. 1,1 Mio DM auf. Von den 1989 angefallenen Kosten für diese eigenen Maßnahmen entfielen rd. 1 Mio DM auf die Übernahme von laufenden Betriebskosten der Programmanbieter, die ansonsten von diesen zu tragen gewesen wären (Senderkosten Hörfunk und Fernsehen, Leitungskosten Hörfunk). Die BLM ist nämlich der Auffassung, die Verteilung der fertigen Rundfunkangebote an den Verbraucher solle auch aus den Mitteln finanziert werden, die dieser Verbraucher über die Rundfunkgebühr entrichtet.

Nach Auffassung des ORH läßt sich eine derartige Übernahme laufender Kosten unter den Begriff der Förderung der technischen Voraussetzungen für die Verbreitung von Rundfunkprogrammen im Sinne des Art. 10 Satz 1 Nr. 9 MEG nicht einordnen. Sie widerspricht dem Grundsatz, wonach sich die privaten Anbieter gerade nicht aus Gebühren finanzieren sollen.

Zur Übernahme laufender Betriebskosten der Programmanbieter führt die BLM aus, daß nach ihrer Auffassung auch die Übertragungstechnik in den Bereich der technischen Infrastruktur einzubeziehen sei. Da in diesem Bereich nur die Übernahme der laufenden Postentgelte möglich sei, wäre eine derartige Förderung gemäß Art. 10 Satz 1 Nr. 9 MEG zulässig.

Wir sehen hier die Notwendigkeit einer Klärung der Aufgabenstellung. Insbesondere die vollständige Übernahme der Senderkosten im Bereich des terrestrischen lokalen UKW-Rundfunks generell für alle Anbieter und der stark steigende Anteil an den Modulationsleitungskosten, den die BLM ebenfalls generell für alle lokalen UKW-Sender übernimmt, überschreitet nach unserer Auffassung einen möglichen Förderrahmen deutlich.

48.8 Medienforschung

Die BLM wendete in den Jahren 1988 und 1989 für quantitative Forschung (Reichweitenforschung) und qualitative Forschung (Image- und Akzeptanzuntersuchungen, Inhaltsanalysen) rd. 2,4 Mio DM auf. Bei den von der BLM in Auftrag gegebenen Forschungsprojekten überschneiden sich in vielen Fällen die Interessen von BLM und privaten Anbietern. Nach unserer Auffassung ist die BLM dabei bisher überproportional an der Kostentragung beteiligt. Soweit nicht Grundaufgabenstellungen der BLM, wie Programmüberwachungsfunktion und Aufgaben zur Gestaltung des privaten Rundfunks in Bayern (Sendegebiere, Sendestandorte, Frequenzzuteilung u.ä.) betroffen sind, begründet die BLM den Aufwand mit der Aufgabenstellung der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Wir sind zu diesem Aspekt der Ansicht, daß die BLM durchaus geeignet ist, als "neutrale" Einrichtung Erhebungen federführend in Auftrag zu geben und dadurch die Chancengleichheit zwischen den privaten Anbietern herzustellen und zu gewährleisten. Bedenken bestehen allerdings dahingehend, daß die BLM in diesem Zusammenhang auf Dauer ein erhebliches finanzielles Engagement eingeht. Hier sollten nach unserer Auffassung auch im Bereich der qualitativen Forschung die Anbieter in stärkerem Maße als bisher herangezogen werden.

Der Entwurf der Staatsregierung zum Bayerischen Mediengesetz schreibt allerdings die Medienforschung als originäre Aufgabe der BLM fest.

48.9 Grundsätzliche Stellungnahme der BLM

Zum Fazit des ORH aus der Prüfung der BLM merkt diese in ihrer Stellungnahme vom 14. Oktober 1991 an, daß sie versucht habe, die ihr vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufgaben offensiv und mit kreativem Engagement zu erfüllen. Im Vordergrund aller Bemühungen stand dabei lt. BLM ein aktiver Beitrag bei der Entwicklung eines leistungsfähigen privaten Rundfunksystems in Bayern. Die BLM teilt deshalb die grundsätzliche Kritik des ORH, sie sei zu großzügig mit den Haushaltsmitteln verfahren, nicht.

Auch die BLM hält eine weitere Präzisierung der Aufgaben für wünschenswert, weist in diesem Zusammenhang aber darauf hin, daß eine Finanzierung, wie sie im Rundfunkstaatsvertrag 1991 vorgesehen sei, unverzichtbar wäre, wenn neue Aufgaben auf die BLM zukämen, wie dies der Entwurf zum Bayerischen Mediengesetz vorsieht.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 5. November 1991

D r . S p a e t h
Präsident