

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Jahresbericht

1992



INHALTSVERZEICHNIS

| | Seite |
|---|-------|
| Verzeichnis der Abkürzungen | 6 |
| Vorbemerkung | 7 |
| I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1990 und zum Haushaltsvollzug | |
| 1 Haushaltsplan 1990 | 8 |
| 2 Haushaltsrechnung 1990 | 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 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung | 22 |
| 12 Staatsschulden | 23 |
| 13 Staatsbürgschaften und Garantien | 27 |
| II. Besondere Prüfungsergebnisse | |
| A. Für alle Einzelpläne | |
| 14 Entwicklung der Personalausgaben | 31 |
| 15 Einsatz von Fotokopiergeräten | 39 |
| 16 Bürokommunikation | 50 |
| B. Für die Einzelpläne | |
| Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern) | |
| 17 Röntgenschirmbildstellen | 64 |

| | Seite |
|---|-------|
| 18 Erhebung von Verwaltungskosten und Benutzungsgebühren durch die Polizei | 67 |
| 19 Einsatz von Arbeitsplatzcomputern durch die Bayer. Grenzpolizei an den Abfertigungsspuren der Grenzübergänge in Bayern | 73 |
| Einzelplan 03 B (Staatsbauverwaltung) | |
| 20 Einschränkung des Wettbewerbs bei der Vergabe von Bauleistungen im staatlichen Hochbau | 76 |
| 21 Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen | 82 |
| Einzelplan 06 (Staatsministerium der Finanzen) | |
| 22 Verpachtung des Residenzplatzes in Würzburg | 87 |
| Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr) | |
| 23 Darlehensförderung nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm | 89 |
| 24 Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung | 91 |
| Einzelplan 08 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Ernährung und Landwirtschaft - | |
| 25 Vollzug der jagdrechtlichen Bestimmungen | 102 |
| 26 Prüfung der staatlichen Tierzuchtberatung | 114 |
| Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung) | |
| 27 Förderung von Initiativen mit örtlich beschränktem Wirkungskreis | 127 |

| | Seite |
|--|--|
| Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung) | |
| 28 | Steueraufkommen und Steuereinnahmen 130 |
| 29 | Prüfung der Bewertungsstellen bei den Finanzämtern 137 |
| 30 | Förderung von Winterdienstkosten 146 |
| 31 | Förderfähigkeit von Straßenrückbauten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) 151 |
| 32 | Förderung des Baues von Berufsschulen 155 |
| 33 | Bedarfsermittlung für die herzchirurgische Versorgung 165 |
| 34 | Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) bzw. nach dem Bayer. Krankenhausgesetz (BayKrG) 167 |
| Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) | |
| 35 | Förderprogramm "Freizeit und Erholung" 174 |
| Einzelplan 15 (Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst) | |
| 36 | Unzulänglichkeiten bei Anmietungen der Universität München 179 |
| 37 | Versuchsstation der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der Technischen Universität München 185 |
| 38 | Ankauf von landwirtschaftlichen Flächen und Anpach- tung eines landwirtschaftlichen Beispielbetriebes für die Fachhochschule Weihenstephan 189 |
| 39 | Feststellungen an einzelnen Fachhochschulen 191 |
| 40 | Neuorganisation des Kartenverkaufs bei der General- intendanz der Bayer. Staatstheater 195 |
| 41 | Entwicklung der Ausbildungskapazität im Bereich der Humanmedizin (ohne Zahnmedizin) 200 |

Verzeichnis der Abkürzungen

| | |
|---------|--|
| BayBO | = Bayerische Bauordnung |
| BayHO | = Bayerische Haushaltsordnung |
| BFD | = Bezirksfinanzdirektion |
| BV | = Verfassung des Freistaates Bayern |
| DV | = Datenverarbeitung |
| EDVG | = Gesetz über die Organisation der elektronischen Datenverarbeitung im Freistaat Bayern |
| Epl. | = Einzelplan |
| GG | = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GVFG | = Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz |
| HG | = Haushaltsgesetz |
| Kap. | = Kapitel (des Haushaltsplans) |
| 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 |

VORBEMERKUNG

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung des Jahres 1990, 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 1991 und 1992 beziehen.

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

2. Der ORH hat zum Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung und einer funktionierenden Rechnungsprüfung in den neuen Ländern seit 1990 in erheblichem Umfang Hilfe geleistet. Der Schwerpunkt lag im Aufbau einer effizienten Rechnungsprüfung in Sachsen. Allein hierfür wurden bisher rd. 1 000 Arbeitstage aufgewandt. Aber auch die Rechnungsprüfung in Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde durch Beratung und Fortbildungsveranstaltungen unterstützt.

Die Verwaltungshilfe beschränkte sich jedoch nicht nur auf den Bereich der Rechnungsprüfung. Im Interesse eines schnellen Verwaltungsaufbaus wurden etwa im gleichen Umfang Prüfungsbeamte für Aufbautätigkeiten zum Finanz-, Sozial- und Landwirtschaftsministerium in Sachsen entsandt.

Im Ergebnis hat der ORH mit seinen Rechnungsprüfungsämtern bisher rd. 1 900 Arbeitstage in die Aufbauhilfe investiert; dies entspricht etwa neun "Mannjahren". Damit hat auch der ORH einen beachtlichen Beitrag für die neuen Länder geleistet.

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1990 und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 1990

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1990 ist durch das Haushaltsgesetz 1989/1990 vom 25. April 1989 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes vom 22. Dezember 1989 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 47 732 121 300 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr hat sich das **formale** Haushaltsvolumen um 5,3 v.H. erhöht.

Bereinigt man das Ausgabesoll für 1989 und 1990 jeweils nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**¹, so ergibt sich gegenüber 1989 ein Zuwachs von 4,9 v.H.

Im Jahr 1989 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1988 um 5,1 v.H. erhöht.

- 1.2 Im Haushalt 1990 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 600 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben wie im Vorjahr 1,3 v.H. des Haushaltsvolumens betragen. Die globalen Minderausgaben wurden im Haushaltsvollzug dadurch erbracht, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschuß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 13. Dezember 1989).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und dgl., interne Verrechnungen (1990 insgesamt 3 049,4 Mio DM).

2 Haushaltsrechnung 1990

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1990 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 19. Dezember 1991 (LT-Drucksache 12/4447, Sen-Drucksache 391/91) übersandt.² 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 1990 folgendes Bild:

Haushaltsabschluß

Zahlenübersicht 1

| Soll | Einnahmen | Ausgaben |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| - nach dem Haushaltsplan | 47 732 121 300,00 DM | 47 732 121 300,00 DM |
| - aus dem Haushaltsjahr 1989 übertragene Einnahme- und Ausgabereste | 420 623 703,29 DM | 1 328 133 428,93 DM |
| insgesamt (Rechnungssoll) | 48 152 745 003,29 DM | 49 060 254 728,93 DM |
| Ist | Einnahmen | Ausgaben |
| - nach der Haushaltsrechnung | 47 910 460 303,91 DM | 48 390 674 149,74 DM |
| - in das Haushaltsjahr 1991 übertragene Einnahme- und Ausgabereste | 995 318 170,23 DM | 1 422 614 050,04 DM |
| insgesamt | 48 905 778 474,14 DM | 49 813 288 199,78 DM |
| Unterschied Soll/Ist | 753 033 470,85 DM | 753 033 470,85 DM |

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

Wie die nachfolgende Zahlenübersicht 2 zeigt, waren die auf das Haushaltsjahr 1991 übertragenen Ausgabereste (1 422 614 050,04 DM - vgl. TNr. 8) gedeckt.

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1990 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).

Deckung der Ausgabereste

Zahlenübersicht 2

| Die Ausgabereste waren gedeckt durch | Betrag |
|---|----------------------------|
| - den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1990 | - 480 213 845,63 DM |
| - den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre | + 907 509 725,64 DM |
| - die in das Haushaltsjahr 1991 übertragenen Einnahmestrukturreste (Kreditermächtigungen) | + 995 318 170,23 DM |
| insgesamt | 1 422 614 050,04 DM |

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

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

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

| Jahr | Isteinnahmen | | Istausgaben | |
|-------------|---------------------|-------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|
| | Mio DM | Zunahmen gegenüber dem Vorjahr v.H. | Mio DM | Zunahmen 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 | 43 736,0 | 3,6 |
| 1989 | 45 905,5 | 5,2 | 45 744,2 | 4,6 |
| 1990 | 47 910,5 | 4,4 | 48 390,7 | 5,8 |
| 1991 | 49 249,7 | 9,7 ²⁾ | 49 214,6 | 8,4 ²⁾ |

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

2) bereinigte Steigerungsraten, bedingt durch die Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme ab dem Haushaltsjahr 1991

3.2 Im Jahr 1990 haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr formal um 4,4 v.H. erhöht.

Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen ergibt sich eine Zunahme von **0,8 v.H.**

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der Länder um 1,8 v.H.
- das Bruttoinlandsprodukt³ für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um 9,1 v.H.

Die **Gesamtausgaben** sind 1990 stärker angewachsen als die Einnahmen:

- formal um 5,8 v.H.
- nach dem Schema des Finanzplanungsrats um **5,3 v.H.**

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der Länder die bereinigten Ausgaben für 1990 um 6,2 v.H. erhöht.

Die bereinigten Zuwachsraten gegenüber 1989 waren damit bei den Einnahmen und bei den Ausgaben niedriger als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für das gesamte Bundesgebiet (8,4 v.H.). Im Vergleich zur Gesamtheit der Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen und die Ausgaben weniger angestiegen.

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1990 bei den Einnahmen nach ihrem Entstehungsgrund und bei den Ausgaben nach ökonomisch zusammengehörigen Zwecken (Hauptgruppen i.S. des Gruppierungsplans) gliedern. Zum Vergleich sind auch das Haushaltssoll für 1990 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1989 und 1991 dargestellt.

3) Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Bayern in Zahlen, 1992, S. 283 ff.

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 4

| Hauptgruppe | 1989 | 1990 | | | 1991 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| | Ist | Ist | Soll | Abweichung Ist/Soll | Ist |
| | Mio DM | Mio DM | Mio DM | Mio DM | Mio DM |
| Einnahmen | | | | | |
| 0 Steuern und steuerähnliche Abgaben | 34 235,3 | 34 404,9 | 33 746,9 | 658,0 | 37 520,1 |
| 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst | 3 740,7 | 4 101,3 | 3 788,0 | 313,2 | 4 855,9 |
| 2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 2 988,8 | 2 687,3 | 2 536,6 | 150,8 | 3 025,8 |
| 3 Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | 4 940,7 | 6 717,0 | 7 660,7 | -943,6 | 3 847,9 |
| insgesamt | 45 905,5 | 47 910,5 | 47 732,1 | 178,4 | 49 249,7 |
| Ausgaben | | | | | |
| 4 Personalausgaben | 17 523,8 | 18 566,2 | 18 286,9 | 279,3 | 19 921,0 |
| 5 Sächliche Verwaltungsausgaben | 2 515,1 | 2 982,7 | 2 858,9 | 123,8 | 2 900,9 |
| Ausgaben für den Schuldendienst | 4 664,5 | 5 031,3 | 5 174,2 | -142,9 | 2 150,5 |
| 6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 11 816,0 | 12 113,1 | 11 819,2 | 293,9 | 13 796,1 |
| 7 Baumaßnahmen | 1 445,5 | 1 531,1 | 1 554,7 | -23,6 | 1 693,0 |
| 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen | 7 594,5 | 7 984,9 | 8 541,1 | -556,2 | 7 918,7 |
| 9 Besondere Finanzierungsausgaben | 184,9 | 181,3 | -503,0 | 684,3 | 834,5 |
| insgesamt | 45 744,2 | 48 390,7 | 47 732,1 | 658,6 | 49 214,6 |

Anmerkung: Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 im Jahr 1991 ist durch die Nettoveranschlagung der Kredite bedingt.

Erläuterung der Isteinnahmen und -ausgaben für das Jahr 1990 (vgl. auch Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1990, S. 10 ff.):

Zu Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen setzen sich zusammen aus

- Steuern (s. dazu TNr. 28) 34 259,9 Mio DM
- steuerähnlichen Abgaben (z.B. Spielbankabgabe) 145,0 Mio DM

Zu Hauptgruppe 1:

In den Verwaltungseinnahmen sind insbesondere enthalten

| | |
|---|----------------|
| - Gebühren und Geldstrafen | 2 080,2 Mio DM |
| - Betriebseinnahmen der Forstämter | 394,9 Mio DM |
| - Darlehensrückflüsse | 373,5 Mio DM |
| - Zinseinnahmen | 223,8 Mio DM |
| - Einnahmen aus Lotterie, Lotto, Toto | 359,5 Mio DM |
| - Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen | 149,6 Mio DM |
| - Mieten und Pachten | 136,6 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 2:

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

| | |
|--|--------------|
| - Bundesanteil am Wohngeld | 212,4 Mio DM |
| - Erstattungen im Bereich der Wiedergutmachung | 119,0 Mio DM |
| - Förderung der Landwirtschaft | 448,7 Mio DM |
| - Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur | 252,3 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 3:

Der Gesamtbetrag enthält insbesondere

| | |
|---|-----------------------------------|
| - Einnahmen aus Schuldenaufnahmen (wegen der darin enthaltenen Kreditmarktmittel s. TNrn. 5, 6 und 12) | 4 328,0 Mio DM |
| - Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen z.B. im Rahmen des KHG und des GVFG (davon entfallen auf Zuweisungen des Bundes | 2 099,4 Mio DM 1 495,9 Mio DM) |

Zu Hauptgruppe 4:

Von den Personalausgaben entfallen auf

| | |
|---|-----------------|
| - Beamtenbezüge | 10 472,6 Mio DM |
| - Angestelltenvergütungen | 2 978,6 Mio DM |
| - Arbeiterlöhne | 821,0 Mio DM |
| - Versorgungsbezüge | 2 980,4 Mio DM |
| - Beihilfen | 861,4 Mio DM |
| - übrige Personalausgaben und personalbezogene Sachausgaben | 452,1 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 5:

Vom Schuldendienst entfallen auf

| | |
|---|----------------|
| - Schuldendienst für Kreditmarktmittel (s. TNr. 12) - ohne Ausgleichsforderungen - | 4 895,5 Mio DM |
| - Schuldendienst für Schulden beim Bund und für Ausgleichsforderungen | 156,3 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 6:

Von den gesamten Zuweisungen und Zuschüssen für nichtinvestive Zwecke entfällt der überwiegende Teil (6 581,8 Mio DM = 54,3 v.H.) auf den kommunalen Bereich.

Zu Hauptgruppe 7:

Von den Ausgaben für staatliche Baumaßnahmen entfallen auf

| | |
|---------------------------|----------------|
| - Hochbau | 1 012,5 Mio DM |
| - Straßen- und Brückenbau | 353,8 Mio DM |
| - Wasserbau | 135,8 Mio DM |
| - sonstige Baumaßnahmen | 29,1 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 8:

Es entfallen auf

- | | |
|---|----------------|
| - eigene Sachinvestitionen des Staates (ohne Baumaßnahmen) | 559,3 Mio DM |
| - Investitionsförderungen | 7 425,6 Mio DM |

Zu Hauptgruppe 9:

Hier sind neben den Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (28,2 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 5

| Hauptgruppe | Quote | Bayern | | | Gesamtheit der Länder ¹⁾ | | |
|-------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------|--------------|--------------|
| | | 1989 v.H. | 1990 v.H. | 1991 v.H. | 1989 v.H. | 1990 v.H. | 1991 v.H. |
| 0 | Steuerdeckungsquote | 79,4 | 75,8 | 77,2 | 72,2 | 68,9 | 67,7 |
| 3 | Kreditfinanzierungsquote | - | 2,4 | 2,1 | 4,2 | 6,4 | 7,2 |
| 4 | Personalausgabenquote | 40,8 | 41,1 | 41,2 | 40,0 | 39,7 | 39,7 |
| 5 | Zinsausgabenquote | 4,5 | 4,3 | 4,3 | 7,8 | 7,6 | 7,9 |
| 0/5 | Zinssteuerquote | 5,7 | 5,7 | 5,5 | 10,8 | 11,1 | 11,7 |
| 7/8 | Investitionsquote | 21,1 | 21,1 | 19,9 | 15,5 | 15,8 | 15,7 |

1) 1991 Sollzahlen

- 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 1989 bis 1991 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. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß die Personalausgabenquote nach wie vor über dem Durchschnitt liegt (vgl. hierzu TNr. 14).

5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1990 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt in Anspruch genommen:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 6

| | Mio DM |
|---|----------------|
| - Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG | 5 183,1 |
| - aus dem Haushaltsjahr 1989 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG) | 420,6 |
| Gesamtermächtigung | 5 603,7 |
| Davon wurden beansprucht für | |
| - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt | 4 109,9 |
| - auf das Haushaltsjahr 1991 zur teilweisen Deckung der Ausgabereiste übertragene Einnahmereste | 995,3 |
| Insgesamt beansprucht | 5 105,2 |
| Demnach wurden im Haushaltsjahr 1990 nicht beansprucht | 498,5 |

Im Vorjahr waren 1 551,1 Mio DM nicht beansprucht worden.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1990 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 1989 bis 1991 gibt folgendes Bild:

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 7

| | 1989 Mio DM | 1990 Mio DM | 1991 ¹⁾ Mio DM |
|---|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Isteinnahmen | 45 905,5 | 47 910,5 | 49 249,7 |
| davon ab | | | |
| - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt | 2 530,8 | 4 109,9 | 1 003,0 |
| - Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken | 41,7 | 141,5 | 255,0 |
| - haushaltstechnische Verrechnungen | 169,2 | 148,1 | 211,6 |
| bereinigt | 43 163,9 | 43 511,0 | 47 780,1 |
| Istausgaben | 45 744,2 | 48 390,7 | 49 214,6 |
| davon ab | | | |
| - Schuldentilgung am Kreditmarkt | 2 643,2 | 3 008,6 | |
| - Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke | 17,5 | 28,2 | 622,2 |
| - haushaltstechnische Verrechnungen | 167,4 | 153,1 | 212,3 |
| bereinigt | 42 916,2 | 45 200,8 | 48 380,1 |
| Finanzierungssaldo - Ist | 247,7 | -1 689,8 | -600,1 |
| Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan | -1 368,5 | -2 265,4 | -2 156,0 |

1) Seit dem Haushaltsjahr 1991 werden die Kredite netto ausgewiesen, d.h., die Einnahmen aus Krediten und die Ausgaben für Tilgungen werden saldiert.

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1990 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 773 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben 679 751 168,92 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 75 468 670,64 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen) 17 774 427,17 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1990 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,62 v.H. und liegen damit deutlich über dem Vergleichswert des Vorjahres (0,52 v.H.). Die starke Zunahme ist vor allem auf die in TNr. 7.3 dargestellten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM im Einzelfall zurückzuführen.

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 19. September 1990 und vom 2. September 1991).

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 zwei Fällen mit einem Betrag von insgesamt 177 152 DM (Vorjahr drei Fälle mit 57 768 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.

7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1990 ist diese Betragsgrenze in folgenden Fällen überschritten worden:

- Der Staat zahlt zu den förderungsfähigen Kosten des pädagogischen Fach- und Hilfspersonals an Kindergärten nach Art. 24 des Bayer. Kindergartengesetzes Personalkostenzuschüsse. Die Personalentwicklung infolge des Ausbaus des Kindergartenwesens führte bei **Kap. 05 04 TitGr. 95** zu überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von **19,8 Mio DM**. Da es sich um die Erfüllung von Rechtsansprüchen handelte, bedurfte es keines Nachtragshaushalts.
- Der unerwartet hohe Zustrom an Aus- und Übersiedlern führte 1990 bei **Kap. 10 50 Tit. 533 01** zu überplanmäßigen Ausgaben in Höhe von **37,6 Mio DM** und bei **Kap. 10 50 Tit. 735 01** zu außerplanmäßigen Ausgaben in Höhe von **11,4 Mio DM**. Die Ausgaben fielen in Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen an.
- Die Mittel für die Personalausgaben mußten aus **Kap. 13 03 Tit. 461 01** um **170 Mio DM** verstärkt werden. Die Mehrausgaben waren durch die entsprechenden besoldungs- und tarifrechtlichen Vorschriften begründet.

- Infolge der Zunahme der Förderfälle und des 12. Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 22. Mai 1990 sind bei **Kap. 15 03 TitGr. 80 - 81** überplanmäßige Ausgaben in Höhe von **14,6 Mio DM** entstanden. Es handelte sich um die Erfüllung von Rechtsansprüchen.
- Der Bayerische Landtag hat mit Beschluß vom 21. März 1990 (Drucksache 11/15540) umfangreiche **Hilfsmaßnahmen für die durch die Orkanunwetter im Frühjahr 1990 Geschädigten** beschlossen. Die Staatsregierung wurde ersucht, die Hilfsmaßnahmen möglichst kurzfristig zu realisieren und die erforderlichen Mittel im Haushaltsvollzug bereitzustellen. Aufgrund dieser Hilfsmaßnahmen sind überplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt **317 Mio DM** angefallen. Sie verteilen sich im wesentlichen wie folgt:

| | | |
|--|--------------------------|--------------|
| - Zinszuschüsse | (Kap. 09 03 Tit. 892 01) | 7,0 Mio DM |
| - Zuschüsse für waldbauliche Maßnahmen und Maßnahmen des Waldschutzes im Körperschaftswald | (Kap. 09 03 Tit. 891 97) | 13,1 Mio DM |
| - Zuschüsse für waldbauliche Maßnahmen und Maßnahmen des Waldschutzes im Privatwald | (Kap. 09 03 Tit. 892 97) | 138,6 Mio DM |
| - Mehrarbeitsvergütungen | (Kap. 09 05 Tit. 422 41) | 1,2 Mio DM |
| - Arbeiterlöhne | (Kap. 09 05 Tit. 426 30) | 20,9 Mio DM |
| - Sachaufwand für Forstbetriebsmaßnahmen | (Kap. 09 05 Tit. 542 01) | 10,9 Mio DM |
| - Unternehmerleistungen für Forstbetriebsmaßnahmen | (Kap. 09 05 Tit. 542 02) | 123,0 Mio DM |
| - Anschaffung von Maschinen | (Kap. 09 05 Tit. 812 03) | 0,9 Mio DM |

8 **Ausgabereste**

Nach dem Haushaltsplan 1990 waren Ausgaben in Höhe von 24 476,7 Mio DM und damit mehr als die Hälfte des Haushaltsvolumens (51 v.H.) übertragbar. Hinzu kommen die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste von 1 328,1 Mio DM, so daß im Haushaltsjahr 1990 insgesamt übertragbare Ausgabemittel in Höhe von 25 804,8 Mio DM zur Verfügung standen. Davon sind am Ende des Haushaltsjahres nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 1 984,5 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind

mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 422,6 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1991 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste

Zahlenübersicht 8

| | Mio DM | Mio DM |
|---|--------|----------------|
| Rechnerischer Ausgaberest abzüglich | | 1 984,4 |
| - Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperrungen bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2) | 481,5 | |
| - 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) | 80,3 | 561,8 |
| In das Jahr 1991 übertragene Ausgabereste | | 1 422,6 |

Die Ausgabereste sind gegenüber 1989 um rd. 95 Mio DM angestiegen. Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in einer Anlage hierzu sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1991 waren, soweit geprüft, gegeben.

9

Nachweis bei den zutreffenden Haushaltsstellen

In einer Reihe von Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Rechnung nachgewiesen worden. Im Zusammenhang damit sind z.T. Ausgabemittel 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 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das Haushaltsjahr 1990 kann unbeschadet der nachfolgend wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

12 Staatsschulden

(Kap. 13 06)

12.1 Der ORH hat in seinen Berichten wiederholt - zuletzt 1989 (TNr. 12) - auf die seit 1975 kontinuierlich steigende Staatsverschuldung hingewiesen. Unter Einbeziehung der Haushaltsergebnisse 1991 ergibt sich folgende Entwicklung:

Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

| Art der Schuld | Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio DM) | | | | | |
|--|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen | 815,7 | 769,2 | 721,1 | 671,4 | 620,1 | 567,1 |
| B. Schulden aus Kreditmarktmitteln¹⁾ Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl. | 23 853,7 | 25 337,1 | 26 865,6 | 26 802,9 | 27 955,6 | 29 011,5 |
| C. Schulden im öffentlichen Bereich beim Bund | 3 990,2 | 4 260,3 | 4 551,5 | 4 731,5 | 4 879,5 | 4 998,7 |
| D. Auslandsschulden | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,3 |
| Summe der Staatsschuld (A bis D) | 28 660,9 | 30 367,9 | 32 139,6 | 32 207,1 | 33 456,5 | 34 578,6 |
| E. Schulden Dritter für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen) | 870,0 | 744,3 | 627,8 | 541,3 | 436,6 | 336,2 |
| Gesamtsschuldenstand | 29 530,9 | 31 112,2 | 32 767,4 | 32 748,4 | 33 893,1 | 34 914,8 |

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

(1987: 400 Mio DM, 1988 bis 1990: 800 Mio DM, 1991: 1 200 Mio DM, davon 800 Mio DM valuiert)

12.2

Neben den weiterhin ansteigenden Kreditmarktschulden nehmen die anderen Schuldenarten inzwischen nur mehr eine untergeordnete Rolle ein.

Bei den **Ausgleichsforderungen** der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen aus den im Zusammenhang mit der Währungsreform erlassenen Gesetzen werden die Schuldendienstleistungen überwiegend vom Bund getragen. Der Staatshaushalt wird nur mit 50 v.H. des sich laufend verringernden Zinsaufwands belastet. Daraus ergibt sich folgender Aufwand:

Zinsen für Ausgleichsforderungen

Zahlenübersicht 2

| 1986 Mio DM | 1987 Mio DM | 1988 Mio DM | 1989 Mio DM | 1990 Mio DM | 1991 Mio DM |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 13,3 | 12,6 | 11,8 | 11,0 | 10,2 | 9,4 |

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

Bei den **Auslandsschulden** handelt es sich um Restbestände von Schulden aus einer Anleihe des Jahres 1925. Papiere werden nur mehr in seltenen Einzelfällen zur Einlösung vorgelegt, so daß kaum noch mit einer vollständigen Tilgung zu rechnen ist.

Die Übernahme des Schuldendienstes für Schulden Dritter (**Verrentungsschulden**) aus Maßnahmen des Schulhausbaues, des Wasserbaues und des Krankenhausbaues im nichtstaatlichen Bereich bezieht sich auf abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre. Es handelt sich demnach um Lasten mit rückläufiger Tendenz. Die Ausgaben betragen:

Schuldendienst für Verrentungsschulden

Zahlenübersicht 3

| 1986 Mio DM | 1987 Mio DM | 1988 Mio DM | 1989 Mio DM | 1990 Mio DM | 1991 Mio DM |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 206,7 | 199,3 | 182,8 | 145,9 | 151,8 | 141,0 |

12.3 Die Kreditaufnahme und der Schuldendienst auf dem Kreditmarkt haben sich in den Jahren 1986 bis 1991 wie folgt entwickelt:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Entwicklung) Zahlenübersicht 4

| Haus- halts- jahr | Bruttokredit- einnahme Mio DM | Tilgung ¹⁾ Mio DM | Nettokredit- einnahme Mio DM | Zinsaufwand Mio DM | verbleibende Einnahme Mio DM | Veränderung des Zinsaufwands gegenüber Vorjahr v.H. |
|-------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--|
| 1986 | 3 112,5 | 1 986,3 | 1 126,2 | 1 853,6 | - 727,4 | + 3,3 |
| 1987 | 3 664,9 ²⁾ | 2 181,5 | 1 483,4 | 1 899,8 | - 416,4 | + 2,5 |
| 1988 | 3 744,0 ²⁾ | 2 215,4 | 1 528,6 | 1 889,6 | - 361,0 | - 0,5 |
| 1989 | 2 530,8 | 2 593,5 | - 62,7 | 1 914,8 | - 1 977,5 | + 1,3 |
| 1990 | 4 109,9 | 2 957,3 | 1 152,6 | 1 917,8 | - 765,2 | + 0,2 |
| 1991 | 3 752,1 ²⁾ | 2 696,1 | 1 056,0 | 2 048,4 | - 992,4 | + 6,8 |

1) Es handelt sich hierbei jeweils um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von den in TNr. 6 genannten Beträgen 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.

2) Einschließlich Kreditrahmenverträge

Der ORH hatte in seinen Bemerkungen zur Entwicklung der Schulden auf dem Kreditmarkt wiederholt auf die Einengung des im Staatshaushalt noch verbleibenden finanziellen Spielraumes durch das Anwachsen des Schuldendienstes hingewiesen. Seit dem Haushaltsjahr 1984 wird im Saldo rein rechnerisch nicht mehr der gesamte Schuldendienst durch neue Kreditaufnahmen gedeckt. Erstmals seit 1973 konnte im Jahr 1989 der Schuldenstand verringert werden; seither wächst er jedoch wieder an (vgl. Zahlenübersicht 1).

12.4 Die **Planung** für die kommenden Jahre zeigt folgende Entwicklung:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Planung)

Zahlenübersicht 5

| Haushalts- jahr | Bruttokredit- einnahme Mio DM | Tilgung ⁴⁾ Mio DM | Nettokredit- einnahme Mio DM | Zinsaufwand Mio DM | verbleibende Einnahme Mio DM | Anstieg des Zinsaufwands v.H. |
|--------------------|-------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| 1992 | 4 813,9 ¹⁾ | 3 524,1 | 1 289,8 | 2 210,8 | - 921,0 | + 2,7 |
| 1993 | 4 165,6 ²⁾ | 3 058,4 | 1 107,2 | 2 269,9 | - 1 162,7 | + 2,7 |
| 1994 | 4 601,0 ²⁾ | 3 656,8 | 944,2 | 2 401,9 | - 1 457,7 | + 5,8 |
| 1995 | 5 867,6 ³⁾ | 4 551,0 | 1 316,6 | 2 486,8 | - 1 170,2 | + 3,5 |
| 1996 | 5 667,9 ³⁾ | 4 606,6 | 1 061,3 | 2 592,9 | - 1 531,6 | + 4,3 |

- 1) Haushaltsplan
- 2) Entwurf des Haushaltsplans 1993/94
- 3) Finanzplan bis 1996
- 4) vgl. Fußnote 1 zu Zahlenübersicht 4

Obwohl die Neuverschuldung auf dem Kreditmarkt in den Jahren 1986 bis 1990 um rd. 5,2 Mrd DM angewachsen ist, hat sich der jährliche Zinsaufwand in diesem Zeitraum nur geringfügig (1986 bis 1990 = 3,5 v.H.) erhöht. Positive Umschuldungseffekte bei der Anschlußfinanzierung höher verzinslicher Schuldtitel haben in den vergangenen Jahren den Anstieg der Zinsausgaben gemildert (vgl. Zahlenübersicht 4). In den nächsten Jahren wird sich dieser Effekt umkehren, da die auslaufenden niedrig verzinslichen Darlehen aus den Jahren 1986 bis 1988 (Zinssatz durchschnittlich rd. 6,5 v.H.) durch höher verzinsliche (derzeit rd. 8 v.H.) ersetzt werden. Dadurch wird der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben (Zinsausgabenquote) deutlich ansteigen und den noch verbleibenden finanziellen Spielraum des Staatshaushalts weiter einengen.

12.5 Wie die nachstehende Übersicht der **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden am Kreditmarkt) der alten Flächenländer zeigt, weist Bayern unter den alten Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland weiterhin die niedrigste Pro-Kopf-Verschuldung auf.

Pro-Kopf-Verschuldung ¹⁾

Zahlenübersicht 6

| Land | Pro-Kopf-Verschuldung am 31. Dezember | | Zunahme 1991 zu 1986 | |
|--------------------------------|--|--------------|-------------------------|-------------|
| | 1986 DM | 1991 DM | DM | v.H. |
| Baden-Württemberg | 3 043 | 3 986 | 943 | 31,0 |
| Bayern | 2 170 | 2 490 | 320 | 14,7 |
| Hessen | 3 947 | 4 838 | 891 | 22,6 |
| Niedersachsen | 4 213 | 5 561 | 1 348 | 32,0 |
| Nordrhein-Westfalen | 4 784 | 5 762 | 978 | 20,4 |
| Rheinland-Pfalz | 4 562 | 5 777 | 1 215 | 26,6 |
| Saarland | 7 699 | 11 403 | 3 704 | 48,1 |
| Schleswig-Holstein | 5 468 | 7 498 | 2 030 | 37,1 |
| Flächenländer insgesamt | 3 912 | 4 898 | 986 | 25,2 |

1) Schulden am Kreditmarkt

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.

13.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) waren Ende 1991 Kredite von 2,278 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von 1,364 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 86 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 123 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 1991, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgschaften im Jahr 1991

Zahlenübersicht

| | Bestand am 31.12.1990 | | | Neutübernahmen 1991 | | | Verminderungen 1991 | | | Bestand am 31.12.1991 | | | Ermächtigungs- rahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM |
|---|-----------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------------|--|
| | Anzahl | Kredit- betrag Mio DM | Haftungs- betrag Mio DM | Anzahl | Kredit- betrag Mio DM | Haftungs- betrag Mio DM | Anzahl | Kredit- betrag Mio DM | Haftungs- betrag Mio DM | Anzahl | Kredit- betrag Mio DM | Haftungs- betrag Mio DM | |
| A. Gewerbliche Wirtschaft | | | | | | | | | | | | | |
| Unternehmen der Energie- versorgung | 66 | 796,6 | 635,0 | 4 | 45,0 | 45,0 | 4 | 132,0 | 121,0 | 66 | 709,6 | 559,0 | |
| Sonstige Unternehmen | 39 | 65,3 | 42,2 | 10 | 28,8 | 15,3 | 20 | 30,3 | 20,0 | 29 | 63,8 | 37,5 | |
| zusammen | 105 | 861,9 | 677,2 | 14 | 73,8 | 60,3 | 24 | 162,3 | 141,0 | 95 | 773,4 | 596,5 | 4 500 |
| B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftli- cher Bereich | | | | | | | | | | | | | |
| Darlehen Junge Familie | 12 375 | 30,3 | 5,0 | - | - | - | 1 797 | 8,7 | - | | 10 578 | 21,6 | 5,0 |
| Sonstige | 3 | 0,2 | 0,1 | 1 | 0,1 | 0,1 | 1 | 0,1 | 0,1 | 3 | 0,2 | 0,1 | |
| zusammen | 12 378 | 30,5 | 5,1 | 1 | 0,1 | 0,1 | 1 798 | 8,8 | 0,1 | 10 581 | 21,8 | 5,1 | 100 |
| C. Wohnungsbau | 62 095 | 1 549,1 | 809,4 | 2 373 | 110,1 | 79,8 | 403 | 54,6 | 41,7 | 64 065 | 1 604,6 | 847,5 | 1 500 |
| D. Land- und Forst- wirtschaft | 1 | 0,5 | 0,3 | - | - | - | - | - | - | 1 | 0,5 | 0,3 | 50 |
| E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen | 6 | 0,3 | 0,3 | - | - | - | - | - | - | 6 | 0,3 | 0,3 | 35 |
| Summe A bis E | 74 585 | 2 442,3 | 1 492,3 | 2 388 | 184,0 | 140,2 | 2 225 | 225,7 | 182,8 | 74 748 | 2 400,6 | 1 449,7 | 6 185 |

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1991 keine Ausfallzahlungen zu leisten.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem hierfür bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist 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.

Während der Laufzeit des Programms von 1978 bis 1990 sagte die LfA insgesamt 594 000 Darlehen im Betrag von knapp 3 Mrd DM zu und bewilligte 670 000 Tilgungszuschüsse und Geburtsbeihilfen im Betrag von 850 Mio DM.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Die Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften (fünf Fälle) haben 1991 30 765 DM betragen.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 153 455 DM vereinnahmt.

13.2 Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1991 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 (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982

- 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 und 1991/1992); bisherige Zusage 1 Mio DM.

13.3

Für die vier in Betrieb befindlichen Kernkraftwerke (§ 7 AtG) in Bayern haben die Inhaber eine Deckungsvorsorge bis zur gesetzlichen Höchstgrenze von je 0,5 Mrd DM abgeschlossen (§ 13 AtG). Neben dieser Deckungsvorsorge besteht die staatliche Freistellungsverpflichtung, die im Innenverhältnis zu 75 % vom Bund und zu 25 % vom Freistaat Bayern getragen wird; sie läuft im Schadensfall beim Zweifachen der Höchstgrenze der Deckungsvorsorge aus, beträgt also maximal 1 Mrd DM je Kernanlage abzüglich der tatsächlichen Deckungsvorsorgeleistung. Über diese staatliche Freistellung hinaus haften die Inhaber einer Kernanlage allein und unbegrenzt (§ 31 Abs. 1, §§ 34, 36 AtG).

Für die weiteren nuklearen Anlagen (§§ 7, 9 AtG, § 3 Strahlenschutzverordnung) in Bayern, die atomhaftungsrechtlich als Kernanlagen anzusehen sind (z.B. stillgelegte Anlagen, Forschungsreaktoren, Brennelementefabriken, Behandlung radioaktiver Abfälle), ist die Deckungsvorsorge wesentlich niedriger festgelegt; im übrigen gelten die gleichen Haftungsgrenzen.

13.4

Darüber hinaus bestehen noch folgende Verpflichtungen, bei denen es sich nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen nicht um Garantieverpflichtungen handelt:

- Nach dem Konkurs der Maxhütte im Jahre 1987 wurde von der Auffanggesellschaft (NMH-Stahlwerke GmbH) ein Teil der Anlagen der alten Maxhütte altlastenfrei übernommen. Der Freistaat Bayern verpflichtete sich, die altlastenfreie Übertragung der Anlagen sicherzustellen.
- Der Freistaat Bayern hat im Jahr 1991 seine Aktien an der BHS - Bayerische Berg-, Hütten- und Salzwerke Aktiengesellschaft (BHS) veräußert. Mit diesem Verkauf hat er sich vertraglich verpflichtet, die BHS oder ihren Rechtsnachfolger von allen Ansprüchen zur Sanierung von Altlasten, mit denen die BHS-Grundstücke am Übertragungstichtag belastet waren, bis zum Ablauf von 20 Jahren nach Abschluß des Kaufvertrages und bis zur Höhe des Kaufpreises (121,390 Mio DM) freizustellen.

II. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

14 Entwicklung der Personalausgaben

Der Anstieg der Personalausgaben hat seit 1986 an Dynamik gewonnen und liegt seit 1990 über den Steigerungsraten des Gesamthaushalts. Selbst ohne neue Stellen wird sich diese Entwicklung allein wegen der explodierenden Ausgaben für die wachsende Zahl der Versorgungsempfänger langfristig fortsetzen. Zur Begrenzung der Personalausgaben sind nach Auffassung des ORH erhebliche Stellenkürzungen notwendig, die vor allem eine Entlastung der Verwaltung von Aufgaben erfordern.

14.1 Allgemeines

Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) stellen im Staatshaushalt den größten Ausgabenblock dar; seit Anfang der siebziger Jahre betragen sie durchwegs mehr als 40 v.H. der bereinigten Gesamtausgaben.¹ Zur Begrenzung der Personalausgaben wurden in den zurückliegenden Jahren wiederholt Sparmaßnahmen ergriffen (z.B. Verlängerung der dreimonatigen Stellenwiederbesetzungssperre auf sechs Monate ab 1. Januar 1983, Einzug von 4 013 Stellen durch Art. 6 a HG 1981/1982 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 1982 und Art. 6 a HG 1983/1984 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 1986, Absenkung der Eingangsbezüge bei den ab 1. Januar 1984 neu eingestellten Beamten des gehobenen und höheren Dienstes und entsprechenden Angestellten).

Der ORH hat die Auswirkungen dieser haushaltswirtschaftlichen Sparmaßnahmen untersucht und in seinem Bericht 1986 (TNr. 15) festgestellt, daß es gelungen sei,

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen und dergl., interne Verrechnungen.

den weiteren Anstieg der Ausgaben für Beamtenbezüge und Angestelltenvergütungen gegenüber den früheren Jahren zu verlangsamen. Er hat abschließend darauf hingewiesen, daß dieses Ergebnis jedoch in Frage gestellt würde, wenn im Doppelhaushalt 1987/88 der Stellenplan in nennenswertem Umfang geöffnet würde.

14.2 Entwicklung der Stellen

14.2.1 Die Zahl der gebundenen Stellen im Stellenplan (Personalsoll A) hat sich seit 1986 wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Stellenbestandes (Personalsoll A)

Zahlenübersicht 1

| Haushaltsjahr | Stellen | | | | Veränderung zum Vorjahr | |
|--------------------|--------------------|----------------|--------------|----------------|-------------------------|------|
| | Beamte und Richter | Angestellte | Arbeiter | insgesamt | absolut | v.H. |
| | | | | | | |
| 1986 ²⁾ | 180 584 | 37 315 | 4 100 | 221 999 | --- | --- |
| 1987 | 182 318 | 36 483 | 4 068 | 222 869 | + 870 | 0,39 |
| 1988 | 183 132 | 36 498 | 4 071 | 223 701 | + 832 | 0,37 |
| 1989 | 186 200 | 36 418 | 4 623 | 227 241 | + 3 540 | 1,58 |
| 1990 | 187 156 | 36 353 | 4 661 | 228 170 | + 929 | 0,41 |
| 1991 | 189 201 | 36 305 | 4 681 | 230 187 | + 2 017 | 0,88 |
| Veränderung | + 8 617 | - 1 010 | + 581 | + 8 188 | | |

Die Zahl der ungebundenen Stellen (Personalsoll B) hat sich zwischen 1986 ²⁾ und 1991 um 332 auf 61 078 erhöht.

Insgesamt wurden also in den Jahren 1987 bis einschließlich 1991 **8 520** zusätzliche Stellen geschaffen. Die Stellenmehrungen im Personalsoll A und bei den Kliniken verteilen sich im wesentlichen wie folgt:

2) Seit 1987 werden die Stellen der Hochschulkliniken wegen der Umstellung auf die kaufmännische Buchführung nicht mehr im Personalsoll A, sondern im Personalsoll B nachgewiesen. Die Ansätze wurden um 13 870 Stellen für das Jahr 1986 bereinigt.

Stellenmehrungen von 1987 bis 1991

Zahlenübersicht 2

| Bereich | Zahl der zusätzlichen Stellen |
|---|--------------------------------------|
| Unterricht und Kultus (Epl. 05) | 2 097 |
| Wissenschaft und Kunst (Epl. 15 ohne Kliniken) | 2 026 |
| Universitätskliniken und Krankenhäuser | 1 569 |
| öffentliche Sicherheit (Polizei) | 1 522 |
| allgemeine Gerichtsbarkeit (Kap. 04 04) | 515 |
| Strafvollzug (Kap. 04 05) | 384 |
| Umwelt und Landesentwicklung (Epl. 14) | 267 |

14.2.2

Neben diesen Stellenmehrungen wurden im Berichtszeitraum folgende Maßnahmen ergriffen, die eine stärkere Ausschöpfung der Stellenpläne zulassen:

- Verzicht auf Einhaltung der sechsmonatigen Stellenwiederbesetzungssperre beim beamteten Polizeivollzugsdienst (Doppelhaushalt 1987/88, dies entspricht rd. 500 zusätzlichen Stellen);
- Freigabe der Stellenbruchteile, die bei Verrechnung von Teilzeitbeschäftigten verbleiben (Nachtragshaushaltsgesetz 1990);
- Allgemeine Verkürzung der Stellenwiederbesetzungssperre auf drei Monate (Doppelhaushalt 1991/92, dies entspricht rd. 760 zusätzlichen Stellen).

14.3 Entwicklung der Personalausgaben

14.3.1 Die Personalausgaben haben sich seit 1986 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Personalausgaben

Zahlenübersicht 3

| Bereich | Personalausgaben (in Mio DM) | | | | | |
|--|------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| Ausgaben für die Bezüge der aktiven Beamten, Richter, Angestellten u. Arbeiter | 12 606,2 | 13 132,9 | 13 527,5 | 13 881,6 | 14 709,9 | 15 786,6 |
| Index | 100 | 104,18 | 107,31 | 110,12 | 116,69 | 125,23 |
| Versorgungsausgaben | 2 471,7 ¹⁾ | 2 605,2 | 2 710,8 | 2 819,9 | 2 980,4 | 3 206,7 |
| Index | 100 | 105,4 | 109,67 | 114,08 | 120,58 | 129,73 |
| Beihilfen, Unterstützungen usw. | 623,8 | 679,7 | 743,0 | 822,3 | 875,9 | 927,7 |
| Index | 100 | 108,96 | 119,11 | 131,82 | 140,41 | 148,72 |
| Personalausgaben insgesamt | 15 701,7 | 16 417,8 | 16 981,3 | 17 523,8 | 18 566,2 | 19 921,0 |
| Index | 100 | 104,56 | 108,15 | 111,60 | 118,24 | 126,87 |

1) bereinigte Zahl wegen Änderung der Verbuchung des Kindergeldes ab 1987

Daraus ergeben sich folgende Steigerungssätze:

Steigerungsraten

Zahlenübersicht 4

| Bereich | Anstieg der Personalausgaben (in v.H. zum Vorjahr) | | | | |
|--|---|------------|------------|-------------------|------------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| Ausgaben für die Bezüge der aktiven Bediensteten | 4,2 | 3,0 | 2,6 | 6,0 | 7,3 |
| Versorgungsausgaben | 5,4 | 4,1 | 4,0 | 5,7 | 7,6 |
| Beihilfen, Unterstützungen usw. | 9,0 | 9,3 | 10,7 | 6,5 | 5,9 |
| Personalausgaben insgesamt | 4,6 | 3,4 | 3,2 | 5,9 | 7,3 |
| | Anstieg der Personalausgaben durch lineare Erhöhungen (Durchschnitt aller Zahlungsempfänger, umgerechnet auf ein volles Jahr - in v.H.) | | | | |
| | 3,4 | 2,0 | 1,4 | 3,3 ¹⁾ | 5,3 |

1) einschl. Erhöhung der allgemeinen Zulagen um 60 DM bzw. 83 DM im Monat (entspricht für alle Zahlungsempfänger einer durchschnittlichen Erhöhung um rd. 1,6 v.H.)

14.3.2 Eliminiert man alle Auswirkungen der linearen Erhöhungen, ergeben sich folgende Werte:

Steigerungsraten nach Abzug der linearen Erhöhungen

Zahlenübersicht 5

| Bereich | Anstieg der Personalausgaben (in v.H. zum Vorjahr) | | | | |
|--|---|-------|-------|-------|-------|
| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
| Ausgaben für die Bezüge der aktiven Bediensteten | + 0,8 | + 1,0 | + 1,2 | + 2,7 | + 2,0 |
| Versorgungsausgaben | + 2,0 | + 2,1 | + 2,6 | + 2,4 | + 2,3 |

Der über die linearen Erhöhungen hinausgehende Anstieg der Personalausgaben hat somit seit 1986 erheblich an Dynamik gewonnen. Dies ist insbesondere auf die Stellenzugänge der Jahre 1987 bis 1991, auf die zahlreichen strukturellen Verbesserungen im Bezahlungsgefüge sowie auf den Verzicht auf bisherige Sparmaßnahmen im Besoldungs- und im Haushaltsbereich (z.B. Aufhebung der Absenkung der Eingangsbesoldung ab 1. Januar 1989 bzw. ab 1. Januar 1990, Verkürzung der Stellenwiederbesetzungssperre auf drei Monate) zurückzuführen.

Seit 1990 steigen die Personalausgaben wieder schneller als die bereinigten tatsächlichen Gesamtausgaben (1990: 5,9 v.H. zu 5,3 v.H., 1991: 7,3 v.H. zu 7,0 v.H.). Dementsprechend ist der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) wieder angestiegen.

Personalausgabenquote (in v.H.)

Zahlenübersicht 6

| 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|------|------|------|------|------|------|
| 42,5 | 41,2 | 41,5 | 40,8 | 41,1 | 41,2 |

Der Anstieg der Gesamtpersonalausgaben im Freistaat übertrifft nunmehr auch wieder den Länderdurchschnitt.

Index des Anstiegs der Personalausgaben

Zahlenübersicht 7

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Freistaat Bayern | 100 | 104,56 | 108,15 | 111,60 | 118,24 | 126,87 |
| Länderdurchschnitt | 100 | 104,0 | 106,81 | 109,37 | 115,17 | - 1) |

1) wegen Einbeziehung der neuen Bundesländer nicht vergleichbar

14.4 Entwicklung der Versorgungsausgaben

14.4.1 Die hohen Zuwachsraten bei den Versorgungsausgaben beschleunigen den überproportionalen Anstieg der Personalausgaben.

Wie aus der Zahlenübersicht 3 zu entnehmen ist, sind die Versorgungsausgaben von 2 471,7 Mio DM im Jahr 1986 auf 3 206,7 Mio DM im Jahr 1991 um 29,7 v.H. angewachsen. Demgegenüber sind die Personalausgaben für die aktiven Bediensteten im selben Zeitraum um 25,2 v.H. und die Gesamtpersonalausgaben um 26,9 v.H. gestiegen.

Ausgehend vom Personalbestand des Jahres 1991, einer vollständigen Neubesetzung der frei werdenden Stellen und einer linearen jährlichen Erhöhung der Versorgungsbezüge um 3 v.H. werden sich die Versorgungsausgaben nach einer Hochrechnung des Staatsministeriums der Finanzen (Stand 31. Dezember 1990) bis zum Jahr 2000 um 70 v.H. erhöhen, bis zum Jahr 2020 mehr als verfünffachen und bis zum Jahr 2035 mehr als verachtfachen. Diese Entwicklung ist in der nachfolgenden Zahlenübersicht 8 dargestellt.

Entwicklung der Versorgungsausgaben

Zahlenübersicht 8

| Jahr | 1991 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 | 2035 |
|--|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Höhe der Versorgungsausgaben in Mio DM | 3 207 | 4 030 | 5 462 | 7 510 | 10 068 | 13 250 | 16 465 | 19 351 | 22 428 | 26 573 |
| Index | 100 | 126 | 170 | 234 | 314 | 413 | 513 | 603 | 699 | 829 |

14.4.2

Der starke Anstieg der Versorgungsausgaben hat seine Ursache nicht im System der Beamtenversorgung, sondern ist im wesentlichen auf die Stellenmehrungen der zurückliegenden Jahre zurückzuführen. Die Verdreifachung der Zahl der Beamten und Richter von 62 000 im Jahr 1950 auf 187 000 im Jahr 1990 und die entstandene ungünstige Altersstruktur haben zwangsläufig zur Folge, daß in den nächsten 30 Jahren zunehmend mehr Beamte und Richter in den Ruhestand treten werden. Während sich in den vergangenen 30 Jahren die Zahl der Versorgungsempfänger im Durchschnitt jährlich um etwa 950 erhöht hat und von 46 000 im Jahr 1960 auf 74 500 im Jahr 1990 (um 62 v.H.) angewachsen ist, wird der jährliche Zuwachs in den nächsten 30 Jahren bei über 3 000 zusätzlichen Versorgungsempfängern liegen und die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2 020 auf voraussichtlich 168 000 (um 125 v.H.) ansteigen.³

Der Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger wird auch dadurch beeinflußt, daß sich der Anteil der Beamten und Richter, die vor dem Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand getreten sind, erheblich erhöht hat. Während 1975 noch rd. 45 v.H. aller in diesem Jahr in den Ruhestand getretenen Beamten und Richter wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze ausgeschieden sind, hat sich dieser Anteil seither laufend bis 1990 auf rd. 22 v.H. verringert. Dementsprechend hat sich der Anteil der Beamten und Richter, die vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurden, auf rd. 78 v.H. erhöht.

Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern bzw. durch Kürzung der Versorgungsbezüge die Versorgungsausgaben zu begrenzen, wurde das Beamtenversorgungsgesetz mit Wirkung zum 1. Januar 1992 u.a. dahingehend geändert, daß bei Ruhestandsversetzungen auf Antrag ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit das Ruhegehalt für jedes Jahr des Eintritts in den Ruhestand vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze um 3,6 v.H., höchstens um 10,8 v.H., gekürzt wird.⁴

Die damit verbundenen Einsparungen, die sich aufgrund der gleitenden Einführung der Kürzungen ab dem Jahr 2007 voll auswirken, sind in der dargestellten Entwicklung der Versorgungsausgaben (vgl. Zahlenübersicht 8) bereits berücksichtigt.

3) Hochrechnung des Staatsministeriums der Finanzen, Stand 31. Dezember 1990

4) § 14 Abs. 3 des Beamtenversorgungsgesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. Oktober 1990, BGBl I S. 2298

14.4.3 Aufgrund der expansiven Entwicklung der Versorgungsausgaben wird

- sich entweder der Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) weiter erhöhen und bei ansonsten linearer Entwicklung von 41,2 v.H. im Jahre 1991 auf gut 43 v.H. im Jahre 2000 bis auf ca. 49 v.H. ab dem Jahr 2020 ansteigen oder
- bei gleichbleibender Personalausgabenquote der Anteil der Ausgaben für die aktiven Bediensteten von 83,9 v.H. der Gesamtpersonalausgaben im Jahr 1991 auf ca. 79 v.H. im Jahre 2000 bis auf 64,9 v.H. im Jahr 2020 abnehmen.

Während bei einem Anstieg der Personalausgabenquote um 7,8 v.H. zu Verhältnissen des Jahres 1991 rd. 3,8 Mrd DM zu Lasten anderer Ausgaben für Personalausgaben bereitgestellt werden müßten, wäre bei einem Rückgang der Verfügungsmasse für die aktiven Beamten um 19 v.H. der Gesamtpersonalausgaben zu Verhältnissen des Jahres 1991 eine Einsparung von rd. 3,8 Mrd DM erforderlich. In Stellen umgerechnet bedeutet dies, daß allein zum Ausgleich des überproportionalen Anstiegs der Versorgungsausgaben des Freistaates bis zum Jahr 2020 insgesamt rd. 54 000 Stellen oder rd. 20 v.H. des derzeitigen Personalbestandes eingespart werden müßten. Pro Jahr sind dies im Durchschnitt ca. 1 930 Stellen.

14.5 Zusammenfassung

Im Ergebnis ist festzustellen, daß der Staatshaushalt auf absehbare Zeit mit überproportional wachsenden Ausgaben für die Versorgungsbezüge belastet ist, die im wesentlichen durch die Personalentwicklung der Vergangenheit vorgegeben und nicht mehr beeinflussbar sind.

Zur Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben und zur langfristigen Verringerung der Zahl der Versorgungsempfänger muß daher eine Verringerung der Stellen erreicht werden. Dagegen wäre eine Ausweitung des Stellenplans nicht nur unmittelbar mit höheren Personalausgaben verbunden, sondern würde für die Zukunft wiederum neue Versorgungslasten begründen und die aufgezeigte Entwicklung eines sich ständig erhöhenden Anteils der Personalausgaben am Staatshaushalt weiter verstärken.

Der ORH hält es deswegen für erforderlich, beim Stellenplan wieder zu einem strikten Sparkurs zurückzukehren. Hierzu sollten kurzfristig jedenfalls keine neuen Stellen zugelassen und - wie dies im Finanzplan ab 1993 vorgesehen ist ⁵ - ein

5) Finanzplan 1991 bis 1995, Stand Oktober 1991, S. 23

von den Ressorts geltend gemachter Mehrbedarf an Stellen durch Umschichtungen aufgefangen werden. In gleicher Weise sollten die künftig durch strukturelle Verbesserungen (z.B. Stellenhebungen beim Polizeivollzugsdienst) entstehenden Mehrkosten durch Einsparungen an anderer Stelle im Stellenplan ausgeglichen werden.

Letztlich sind aber zur Begrenzung der Personalausgaben nach Auffassung des ORH erhebliche Stellenkürzungen notwendig, die vor allem eine Entlastung der Verwaltung von Aufgaben erfordern.

15 Einsatz von Fotokopiergeräten

Die Kopierkosten in der staatlichen Verwaltung ließen sich bei Wahl des richtigen Kopiergerätes und der günstigsten Beschaffungs- und Wartungsart sowie bei rechtzeitiger Neuausschreibung von bisher gemieteten Geräten erheblich senken. Eine Hochrechnung des ORH aufgrund seiner Erhebungen ergab ein Einsparungspotential von über 1,8 Mio DM.

15.1 Allgemeines

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben bei ihren Prüfungen im 2. Halbjahr 1991 mittels Erhebungsbogen zusätzlich untersucht, welche und wieviele Fotokopiergeräte bei den Dienststellen eingesetzt sind, ob sie gekauft oder gemietet sind, welche Kosten (einschl. Wartungs- und Betriebskosten, ohne Personalkosten) im Jahre 1990 entstanden sind und welches Kopiervolumen in diesem Zeitraum angefallen ist.

In die Untersuchung wurden rd. 300 Dienststellen aus allen Geschäftsbereichen (rd. 15 v.H. der staatlichen Dienststellen) einbezogen.

Bei diesen Dienststellen waren Ende 1990 insgesamt 476 Fotokopiergeräte im Einsatz. 80 v.H. der Dienststellen verfügten nur über ein Fotokopiergerät, bei rd. 15 v.H. der Dienststellen waren zwei bis vier Geräte im Einsatz und für rd. 5 v.H. der Dienststellen ergab sich eine Ausstattung von fünf und mehr Geräten.

Für die 476 Fotokopiergeräte fielen im Jahr 1990 Gesamtkosten in Höhe von rd. 2 Mio DM (einschl. MWSt.) an. Sie setzen sich zusammen aus

- den Mietkosten für gemietete bzw. der kalkulatorischen Abschreibung (über fünf Jahre) für gekaufte Geräte,
- den Wartungskosten für die Voll- bzw. Anfallswartung und
- den sonstigen Betriebskosten.

Für vor 1986 gekaufte Geräte wurden keine Abschreibungskosten mehr angesetzt. Die Kosten für das Fotokopierpapier blieben unberücksichtigt.

An den 476 Fotokopiergeräten wurden im Jahre 1990 rd. 38 Mio Kopien gefertigt. Daraus errechnen sich durchschnittliche Kosten pro Kopie von 5,21 DPf. Zwischen den einzelnen Dienststellen und Geräten schwanken die Kosten ganz erheblich; die niedrigsten Werte lagen bei 1 DPf, die höchsten bei über 20 DPf.

Der ORH hat untersucht, worauf diese sehr unterschiedlichen Kosten je Kopie zurückzuführen sind. Im einzelnen wurde ermittelt, wie hoch die Kosten bei

- unterschiedlichem Kopiervolumen,
- unterschiedlicher Beschaffungsart,
- unterschiedlichem Beschaffungszeitpunkt und
- unterschiedlichem Wartungskonzept

sind.

15.2 Einzelergebnisse

15.2.1 Kosten in Abhängigkeit vom Kopiervolumen

In Abhängigkeit vom Kopiervolumen ergaben sich für 1990 folgende Werte:

**Kosten in Abhängigkeit vom Kopiervolumen
im Jahr 1990**

Zahlenübersicht 1

| Kopiervolumen je Gerät | Fotokopier- geräte | | Kopiervolumen | | Gesamtkosten | | Kosten je Kopie |
|------------------------|-----------------------|------------|-------------------|------------|------------------|------------|-----------------|
| | Anzahl | v.H. | Anzahl | v.H. | DM | v.H. | DPf |
| - unter 5 000 Kopien | 10 | 2 | 28 842 | 0 | 5 478 | 0 | 18,993 |
| - unter 10 000 Kopien | 31 | 7 | 227 940 | 1 | 19 714 | 1 | 8,649 |
| - unter 20 000 Kopien | 64 | 13 | 935 294 | 2 | 70 228 | 4 | 7,509 |
| - unter 50 000 Kopien | 152 | 32 | 4 768 734 | 12 | 277 345 | 14 | 5,816 |
| - unter 100 000 Kopien | 114 | 24 | 7 869 816 | 21 | 410 247 | 21 | 5,213 |
| - über 100 000 Kopien | 105 | 22 | 24 361 010 | 64 | 1 205 635 | 61 | 4,949 |
| insgesamt | 476 | 100 | 38 191 636 | 100 | 1 988 647 | 100 | 5,207 |

Wie nicht anders erwartet, ergaben sich die günstigsten Kosten je Kopie in der Gruppe der Kopiergeräte mit einem Kopiervolumen von über 100 000 Kopien pro Jahr (4,949 DPf im Durchschnitt). Mit 19 DPf/Kopie am höchsten liegen die durchschnittlichen Kopierkosten, wenn an einem Kopiergerät weniger als 5 000 Kopien gefertigt wurden.

Weitere Aufschlüsse gewinnt man, wenn man - statt Durchschnittswerte zu bilden - die einzelnen Geräte nach Kopierkosten und -volumen in Gruppen einteilt:

Aufteilung der Geräte nach Kopierkosten und -volumen Zahlenübersicht 2
im Jahr 1990

| Kopiervolumen je Gerät | unter 4 DPf | | 4 bis 5 DPf | | 5 bis 6 DPf | | 6 bis 7 DPf | | über 7 DPf | |
|------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|------------|-----------|
| | Geräte | v.H. | Geräte | v.H. | Geräte | v.H. | Geräte | v.H. | Geräte | v.H. |
| - unter 5 000 Kopien | 1 | 10 | | 0 | 1 | 10 | 1 | 10 | 7 | 70 |
| - unter 10 000 Kopien | 2 | 7 | | 0 | 4 | 13 | 8 | 27 | 16 | 53 |
| - unter 20 000 Kopien | 10 | 16 | 4 | 6 | 11 | 17 | 10 | 16 | 29 | 45 |
| - unter 50 000 Kopien | 26 | 17 | 20 | 13 | 43 | 28 | 20 | 13 | 42 | 28 |
| - unter 100 000 Kopien | 16 | 11 | 21 | 14 | 49 | 32 | 19 | 13 | 10 | 7 |
| - über 100 000 Kopien | 28 | 26 | 23 | 22 | 30 | 28 | 10 | 9 | 15 | 14 |
| insgesamt | 83 | 17 | 68 | 14 | 138 | 29 | 68 | 14 | 119 | 25 |

Die Aufstellung zeigt, daß unabhängig vom Kopiervolumen ein Kopierpreis erreichbar ist, der bei unter 4 DPf/Kopie liegt. Allerdings ist auch festzustellen, daß selbst bei hohem Kopiervolumen die Kopierpreise teilweise weit über 7 DPf liegen.

15.2.2 Kosten in Abhängigkeit von der Beschaffungsart

Grundsätzlich können Fotokopiergeräte gekauft oder gemietet werden. Eine besondere Form der Miete stellen die sog. All-in-Verträge dar, bei denen mit dem vereinbarten Preis je Kopie alle Kosten für Miete und Wartung des Gerätes sowie Betriebsmittel abgedeckt sind. In welchem Umfang die verschiedenen Beschaffungsarten genutzt werden, zeigt die nachfolgende Zahlenübersicht 3:

Kosten in Abhängigkeit von der Beschaffungsart im Jahr 1990 Zahlenübersicht 3

| Beschaffungsart | Fotokopiergeräte | | Kopien | Kopierkosten | Kosten je Kopie |
|------------------|------------------|------------|-------------------|------------------|-----------------|
| | Anzahl | v.H. | Anzahl | DM | DPf |
| Kauf | 304 | 64 | 16 893 138 | 855 228 | 5,063 |
| Miete | 109 | 23 | 13 056 338 | 746 064 | 5,714 |
| All-in-Verträge | 63 | 13 | 8 242 160 | 387 355 | 4,700 |
| insgesamt | 476 | 100 | 38 191 636 | 1 988 647 | 5,207 |

Es zeigt sich, daß nahezu zwei Drittel der Kopiergeräte gekauft sind. Die restlichen Kopiergeräte sind gemietet (23 v.H.) oder im Rahmen von All-in-Verträgen beschafft (13 v.H.). Die All-in-Verträge und der Kauf von Kopiergeräten stellen sich im Hinblick auf die durchschnittlichen Kosten je Kopie in der Gesamtbetrachtung als die günstigere Beschaffungsart gegenüber der Miete von Geräten dar.

15.2.3 Kosten in Abhängigkeit vom Beschaffungszeitpunkt

Die nachfolgende Zahlenübersicht 4 zeigt für die gekauften Geräte die Abhängigkeit der durchschnittlichen Kosten je Kopie vom Zeitpunkt der Beschaffung:

Kosten in Abhängigkeit vom Beschaffungszeitpunkt im Jahr 1990 Zahlenübersicht 4

| Beschaffungsjahr | Fotokopiergeräte | | Kopien Anzahl | Kopierkosten DM | Kosten je Kopie DPf |
|------------------|------------------|------------|-------------------|--------------------|---------------------------|
| | Anzahl | v.H. | | | |
| bis 1985 | 98 | 32 | 4 987 336 | 193 422 | 3,878 |
| 1986 | 28 | 9 | 1 306 681 | 102 818 | 7,869 |
| 1987 | 35 | 12 | 2 562 867 | 153 100 | 5,974 |
| 1988 | 63 | 21 | 2 883 717 | 162 734 | 5,643 |
| 1989 | 50 | 16 | 3 459 855 | 182 182 | 5,266 |
| 1990 | 30 | 18 | 1 692 682 | 60 972 | 3,602 |
| insgesamt | 304 | 100 | 16 893 138 | 855 228 | 5,063 |

Bei den bis Ende 1985 gekauften Geräten liegen die Kosten je Kopie mit durchschnittlich knapp 4 DPf relativ günstig. Dies ist darauf zurückzuführen, daß bei diesen Kopiergeräten der Kaufpreis bereits als abgeschrieben angenommen wurde. Allerdings ist festzustellen, daß der Kopienpreis trotzdem in einigen Fällen bei 8 DPf und höher lag, weil 1990 verhältnismäßig hohe Reparatur- bzw. Wartungskosten angefallen sind. Gleichwohl spricht aber einiges dafür, gekaufte Geräte länger als fünf Jahre zu nutzen, sofern die technischen Möglichkeiten des Gerätes ausreichen und die Qualität der Kopien zufriedenstellend ist.

Für die ab 1986 gekauften Geräte ergeben sich von Jahr zu Jahr etwas günstigere Kopierkosten, was einerseits auf günstigere Kaufpreise und andererseits auf entsprechend dem Alter der Geräte zunehmende Wartungskosten zurückzuführen ist. Besonders niedrig liegen die Kopierkosten bei den im Jahr 1990 gekauften Gerä-

ten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei neu gekauften Geräten in der Anfangszeit überhaupt keine Wartungskosten (Garantiezeit) oder nur geringe Wartungskosten anfallen.

Im Gegensatz zu den gekauften Geräten ist bei den gemieteten Kopiergeräten die Kostenrelation in bezug auf den Beschaffungszeitpunkt uneinheitlich.

15.2.4 Kosten in Abhängigkeit von der Wartungsart

15.2.4.1 Gekaufte Geräte

Die Betriebsbereitschaft der gekauften Geräte kann auf verschiedene Weise sichergestellt werden:

Die Fehlerbeseitigung kann im Rahmen der Anfallswartung erfolgen, bei der die Reparaturen nach entstehendem Aufwand bezahlt werden.

Es kann aber auch ein Vollwartungsvertrag abgeschlossen werden, bei dem unabhängig von den tatsächlich auftretenden Fehlern und Störungen monatlich ein bestimmter Betrag für die Beseitigung von Fehlern zu zahlen ist. Dabei kann zusätzlich vereinbart sein, daß über einen bestimmten monatlichen Grundbetrag hinaus für jede Kopie oder für alle Kopien, die eine vorher festgelegte Zahl von Freikopien überschreiten, zusätzliche Zahlungen zu leisten sind. Schließlich kann die Wartung in der Weise gewährleistet sein, daß für jede Kopie ein vorher festgelegter Betrag zu zahlen ist, der alle Wartungs- und Betriebskosten abdeckt (Pauschalvertrag).

Wie sich die unterschiedlichen Wartungsarten auf die Kosten je Kopie auswirken, zeigt die nachfolgende Zahlenübersicht:

**Kosten in Abhängigkeit von der
Wartungsart im Jahr 1990**

Zahlenübersicht 5

| Wartungsart | Fotokopier- geräte | | Kopien Anzahl | Kopierkosten DM | Kosten je Kopie DPf |
|------------------|-----------------------|------------|-------------------|--------------------|---------------------------|
| | Anzahl | v.H. | | | |
| Anfallswartung | 195 | 64 | 8 335 628 | 396 621 | 4,758 |
| Vollwartung | 39 | 13 | 5 334 222 | 288 707 | 5,412 |
| Pauschalvertrag | 70 | 23 | 3 223 288 | 169 900 | 5,271 |
| insgesamt | 304 | 100 | 16 893 138 | 855 228 | 5,063 |

Die günstigsten Kosten je Kopie ergeben sich in den Fällen, in denen Anfallswartung durchgeführt wurde. Ein vergleichsweise ungünstiger Kopienpreis ergibt sich bei Vollwartung.

Betrachtet man die Einzelfälle bei den verschiedenen Varianten, so ist festzustellen, daß bei allen Wartungsarten mehr oder weniger günstige Vertragsgestaltungen möglich sind.

15.2.4.2 Gemietete Geräte

Nach dem Ergebnis der Untersuchung wird die Wartung der Geräte bei Miete durchwegs in Vollwartung durchgeführt und zwar in der Weise, daß neben dem Mietpreis, in dem eine bestimmte Anzahl von Freikopien enthalten ist, für jede Folgekopie ein bestimmter Betrag pro Kopie zusätzlich gezahlt werden muß. In wenigen Fällen ist bereits ab der ersten Kopie ein bestimmter Betrag zu bezahlen.

Insgesamt betrachtet ergeben sich bei den gemieteten Geräten mit 5,714 DPf höhere Durchschnittskosten je Kopie als bei gekauften Geräten (5,063 DPf). Allerdings ist auch hier festzustellen, daß sich im Einzelfall innerhalb der einzelnen Varianten günstige und weniger günstige Kosten je Kopie ergeben.

15.2.4.3 All-in-Verträge

Bei diesen Verträgen ist jeweils ab der ersten Kopie ein bestimmter Betrag zu bezahlen, mit dem alle Kosten für Miete und Wartung des Kopiergerätes sowie für Betriebsmittel abgedeckt sind. Insgesamt wurden 63 derartige Verträge abgeschlossen. Für 1990 ergab sich bei einem Kopiervolumen von 8 242 160 Kopien und Kosten von 387 355 DM ein vergleichsweise günstiger Kopienpreis von 4,70 DPf.

15.3 Einzelfeststellungen und Empfehlungen

15.3.1 Wahl der günstigsten Beschaffungsart

Aus den einzelnen Erhebungsbogen ist zwar nicht ersichtlich, ob vor der Beschaffung der Kopiergeräte jeweils ein Kostenvergleich zur Wahl der günstigsten Beschaffungsart durchgeführt wurde. In den Fällen, in denen das gleiche Fabrikat von einer Dienststelle gemietet und von einer anderen Dienststelle gekauft wurde, kann aber nachträglich ein solcher Vergleich angestellt werden.

Im nachfolgenden Beispiel hat eine Dienststelle mit einem Mietvertrag über 48 Monate ein Gerät zu monatlichen Mietkosten von 138,50 DM und Kosten für jede Kopie von 3,5 DPf angemietet. Eine andere Dienststelle hat das gleiche Fabrikat für 5 990 DM gekauft und bezahlt für jede Kopie ebenfalls 3,5 DPf.

In der Zahlenübersicht 6 sind die Gesamtkosten für Kauf bzw. Miete (für ein Kopiervolumen von 80 000 Kopien und bei einem Zinssatz von 8,5 v.H.) gegenübergestellt:

Kostenvergleich Kauf/Miete

Zahlenübersicht 6

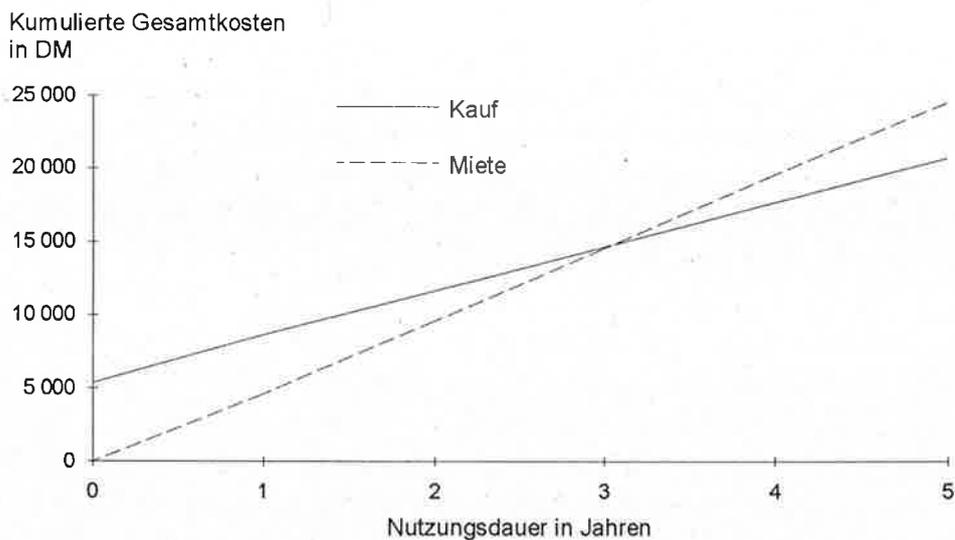
| | Kosten im | | | | | |
|---------------------------------|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | Beschaffungszeitpunkt DM | 1. Jahr DM | 2. Jahr DM | 3. Jahr DM | 4. Jahr DM | 5. Jahr DM |
| Kauf | | | | | | |
| Kaufpreis | 5990 | - | - | - | - | - |
| Kopierkosten ¹⁾ | | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 |
| Ausgaben/Jahr | 5990 | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 |
| Gesamtausgaben (kumuliert) | 5990 | 8790 | 11590 | 14390 | 17190 | 19990 |
| Kalk. Zinsen 8,5 v.H. | | 509,15 | 747,15 | 985,15 | 1223,15 | 1461,15 |
| Gesamtkosten (kumuliert) | 5990 | 9299,15 | 12337,15 | 15375,15 | 18413,15 | 21451,15 |
| Miete | | | | | | |
| Miete (138,50 DM/Monat) | - | 1662 | 1662 | 1662 | 1662 | 1662 |
| Kopierkosten ¹⁾ | | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 | 2800 |
| Ausgaben/Jahr | | 4462 | 4462 | 4462 | 4462 | 4462 |
| Gesamtausgaben (kumuliert) | 0 | 4462 | 8924 | 13386 | 17848 | 22310 |
| Kalk. Zinsen 8,5 v.H. | | 0 | 379,27 | 758,54 | 1137,81 | 1517,08 |
| Gesamtkosten (kumuliert) | 0 | 4462 | 9303,27 | 14144,54 | 18985,81 | 23827,08 |

1) 80 000 Kopien/Jahr zu 0,035 DM/Kopie

Wie aus dem nachfolgenden Schaubild 1 ersichtlich, ist in diesem Fall der Kauf ab einer Nutzungsdauer von etwas mehr als 3 1/2 Jahren günstiger als die Miete. Im vorliegenden Fall gilt dies unabhängig vom Kopiervolumen.

Kostenvergleich Kauf/Miete

Schaubild 1



Obwohl der Kauf in der Regel die günstigere Alternative zur Miete darstellt, kann der Kostenvorteil für den Kauf bei Abschluß eines Vollwartungsvertrages mehr als aufgezehrt werden, wie ein anderes Beispiel zeigt. So wurde von zwei Dienststellen das gleiche Fabrikat gekauft, von einer dritten Dienststelle gemietet. Zur Sicherstellung der Betriebsbereitschaft wurde bei den gekauften Geräten einmal ein Vollwartungsvertrag abgeschlossen, im anderen Fall beschränkte man sich auf Anfallswartung. Der angestellte Kostenvergleich für eine Nutzungsdauer von fünf Jahren ergab, daß der Kauf mit Anfallswartung die weitaus günstigere Alternative war; der Kauf mit Vollwartung war im vorliegenden Fall wegen der relativ hohen monatlichen Wartungskosten sogar etwas ungünstiger als die Miete.

Grundsätzlich empfiehlt es sich, Angebote über die unterschiedlichen Beschaffungsarten einzuholen und für das voraussichtliche Kopiervolumen eine Kostenvergleichsrechnung durchzuführen. Dabei sollte ein Nutzungszeitraum von wenigstens vier bis fünf Jahren zugrunde gelegt werden.

Die Kosten für die Vollwartung sind häufig sehr hoch und erreichen z.T. fast die Mietkosten. Es ist daher zu prüfen, ob nicht insbesondere bei mehreren Geräten auf die Vollwartung zugunsten der Anfallswartung verzichtet werden kann. Manchmal empfiehlt sich auch der Abschluß eines Vertrages, bei dem mit einem bestimmten Preis je Kopie alle für den Betrieb anfallenden Kosten abgedeckt sind (All-in-Vertrag).

15.3.2 Wahl des richtigen Kopiergerätes

Bei annähernd gleichem Kopiervolumen hat die Erhebung teilweise erhebliche Unterschiede bei den Kauf- bzw. Mietpreisen aufgezeigt. Dies läßt sich allein mit den unterschiedlichen Beschaffungszeitpunkten oder besonderen Anforderungen an die Geräteausstattung nicht erklären. Es besteht der Eindruck, daß zu groß dimensionierte Kopiergeräte angeschafft wurden, was die Ursache dafür ist, daß die Kopienkosten weit über dem vertretbaren Maß liegen.

Bei der Auswahl von Kopiergeräten sollte deshalb darauf geachtet werden, daß Geräte beschafft werden, die dem voraussichtlichen Kopiervolumen entsprechen. Dies gilt auch für die sonstigen technischen Funktionsmerkmale. Beispielsweise kann es durchaus ausreichend sein, wenn bei Aufstellung mehrerer Kopiergeräte in einem Gebäude nur ein Gerät den gesamten Funktionsumfang bietet.

15.3.3 Wahl der richtigen Anzahl von Kopiergeräten

Im Rahmen der Erhebung wurde auch untersucht, ob für die Bedienung der Kopiergeräte eigenes Personal und gegebenenfalls mit welcher Personalkapazität eingesetzt wird. Dies ist so gut wie nicht der Fall. Gleichwohl fallen für die Erstellung der Kopien durch die Mitarbeiter selbst anteilige Personalkosten an. Diese Kosten sind in den ermittelten Kosten je Kopie nicht enthalten; sie können insbesondere bei hohen Wege- und Wartezeiten erhebliche Auswirkungen haben.

Es ist deshalb notwendig, bei der Wahl der richtigen Anzahl von Kopiergeräten im Einzelfall jeweils die örtlichen Gegebenheiten und ihre Auswirkungen auf die anteiligen Personalkosten zu ermitteln. Danach kann es wirtschaftlicher sein, statt eines Zentralkopierers mehrere Kopiergeräte in den einzelnen Stockwerken bereitzustellen.

15.3.4 Neuausschreibung nach Ablauf der vertraglichen Mietzeit

In Einzelfällen wurden nach Ablauf der Mietlaufzeit die Kopiergeräte ohne neuerliche Ausschreibung bzw. Preisvergleich zu den alten und inzwischen ungünstigen Bedingungen weitergemietet. Welches Einsparungspotential gerade in diesem Bereich liegt, zeigt folgendes Beispiel:

Eine Dienststelle kündigte aufgrund entsprechender Hinweise eines Rechnungsprüfungsamtes sämtliche Mietverträge für die Kopiergeräte und holte neue Ange-

bote verschiedener Hersteller ein. Den Zuschlag erhielt zwar der bisherige Anbieter. Die Mietkosten konnten aber trotzdem um monatlich 92 DM pro Gerät und die Kosten für die Folgekopien um durchschnittlich mehr als 0,5 DPf gesenkt werden. Insgesamt ergeben sich bei 15 Geräten und bei einer vierjährigen Mietlaufzeit Einsparungen von über 60 000 DM.

Die Mietverträge sollten deshalb rechtzeitig gekündigt werden. Eine Neuausschreibung führt meistens zu günstigeren Konditionen und damit zu Einsparungen.

15.3.5 Freikopien

Bei 17 Kopiergeräten wurde 1990 die vertraglich vereinbarte Zahl von Freikopien nicht erreicht. Da die Kosten für die Freikopien im Mietpreis bzw. in den Vollwartungskosten bereits eingerechnet sind, führt dies zwangsläufig zu hohen Kopiekosten. In zwei Fällen wurde im gesamten Jahr 1990 sogar nur das Kopiervolumen der Freikopien eines Monats erreicht; dabei errechnete sich ein Kopienpreis von 91 bzw. 28 DPf je Kopie.

Bei der Zahl der Freikopien wird häufig auf den einzelnen Monat abgestellt. Dies hat zur Folge, daß in Monaten mit geringerem Kopiervolumen, in denen die Freigrenze nicht erreicht wird, das nicht ausgeschöpfte Kontingent verfällt. Bei einigen Dienststellen wurde dieser Nachteil dadurch beseitigt, daß vertraglich ein Jahreskontingent an Freikopien vereinbart wurde. Dies führt zu Kosteneinsparungen, weil nur mehr die das Jahreskontingent übersteigenden Folgekopien zu bezahlen sind; außerdem reduziert sich dadurch auch der Verwaltungsaufwand.

Soweit möglich, sollte deshalb auf ein Jahreskontingent an Freikopien umgestellt werden. Bei der Festlegung der Anzahl an Freikopien ist auf das mit Sicherheit zu erwartende Kopiervolumen abzustellen.

15.4 Zusammenfassung

Die Auswertung hat gezeigt, daß die Kosten je Kopie von unter 4 DPf bis zu über 20 DPf (ohne Papierkosten) variieren. Bei den Geräten mit einem Kopiervolumen von weniger als 100 000 Kopien/Jahr erreichte fast die Hälfte (47 v.H.) einen Preis je Kopie von weniger als 5,5 DPf. Der ORH ist der Auffassung, daß bei Wahl der günstigsten Beschaffungsart, des richtigen Kopiergerätes, ggf. des richtigen Volumens an Freikopien sowie bei rechtzeitiger Neuausschreibung bei den Geräten mit

einem Kopiervolumen von weniger als 100 000 Kopien/Jahr ein Kopienpreis von derzeit unter 5,5 DPf erreichbar sein müßte.

Bei den Geräten mit einem Kopiervolumen über 100 000 Kopien/Jahr kostete die Kopie in rd. 50 v.H. aller Fälle weniger als 5 DPf. Hier müßte es möglich sein, die Kosten bei allen Geräten mit einem solch hohen Kopiervolumen auf derzeit unter 5 DPf zu senken.

Insgesamt könnten dadurch allein bei den in die Untersuchung einbezogenen rd. 300 Dienststellen jährlich rd. 270 000 DM eingespart werden. Hochgerechnet auf alle staatlichen Dienststellen ergäben sich Einsparungsmöglichkeiten von jährlich über 1,8 Mio DM.

16 Bürokommunikation

Die Bürokommunikation gewinnt auch in der staatlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Sie muß aber besser als bisher zwischen den Ressorts abgestimmt werden. Bei richtiger Systemauswahl unter Einbeziehung aller Alternativen und bei Ausnutzung der dadurch gegebenen neuen Möglichkeiten können die Aufgaben besser, schneller und auch wirtschaftlicher - insbesondere mit weniger Personal - erledigt werden.

16.1 Allgemeines

Angesichts der ständig wachsenden Informationsflut und der zunehmenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung bei gleichzeitiger Forderung nach Stellenabbau sowie allgemeiner Reduzierung der Haushaltsausgaben gewinnt die Bürokommunikation (BK), d.h. die umfassende Unterstützung der Büroarbeit durch die moderne Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) zunehmend an Bedeutung. Der damit mögliche und erstrebenswerte Übergang von der bisherigen arbeitsteiligen Erledigung von Vorgängen (Sachbearbeitung, Textverarbeitung, Verwaltung und Versand von Dokumenten) zur ganzheitlichen Sachbearbeitung mit einheitlicher Dokumentenerstellung und -verwaltung, schneller Zugriffsmöglichkeit auf alle entscheidungsrelevanten aktuellen Informationen sowie papierlosem Versand von Schriftstücken auf elektronischem Weg soll dazu beitragen, daß die Aufgaben wirtschaftlicher und schneller erledigt und gleichzeitig die gestiegenen Qualitätsanforderungen besser erfüllt werden.

Der ORH hat bei den obersten Dienstbehörden untersucht,

- ob die Einführung der BK in den einzelnen Geschäftsbereichen ausreichend koordiniert wurde,
- inwieweit bei den obersten Dienstbehörden bereits BK-Systeme zur Unterstützung der Verwaltungstätigkeiten eingesetzt werden oder geplant sind,
- ob die Systemauswahl unter Berücksichtigung aller möglichen Alternativen richtig getroffen wurde und
- welche Einsparungsmöglichkeiten sich ergeben und wie die Wirtschaftlichkeit insgesamt zu beurteilen ist.

16.2 Abstimmung und Koordinierung

16.2.1 Interministerieller Arbeitskreis

Die Bedeutung der neuen IuK-Techniken für den staatlichen Bereich hat die Verwaltung frühzeitig erkannt und im Vollzug des Beschlusses des Ministerrates vom 16. Juli 1985 unter Vorsitz des Staatsministeriums des Innern einen interministeriellen Arbeitskreis zur Einführung neuer Kommunikationstechniken in der staatlichen Verwaltung Bayerns eingerichtet. Besondere Arbeitsschwerpunkte sollten die Kompatibilitätsprobleme der Arbeitsplatzgeräte, ihre Einbindung in ein Kommunikationsnetz und die Schulung der Mitarbeiter bilden. In seinem ersten Bericht im Jahre 1986 hat der interministerielle Arbeitskreis die Ziele und Rahmenbedingungen für den Einsatz neuer Kommunikationstechniken dargestellt und vorgeschlagen, daß ihre Einsatzmöglichkeiten, die organisatorischen Rahmenbedingungen, die Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz zunächst in Pilotprojekten erprobt werden sollten. Dabei sollten folgende Einsatzschwerpunkte berücksichtigt werden:

- behördeninterne BK auf allen drei Ebenen der Verwaltung,
- ressortübergreifender elektronischer Mitteilungsdienst mit Verbindung zu Stellen auch außerhalb der Verwaltung,
- verwaltungsinterner und externer Zugang zu Informationsquellen über moderne Fernmeldedienste,
- Einsatz von IuK-Techniken in der Aus- und Fortbildung.

Bei den schließlich aus den Vorschlägen der Ressorts ausgewählten Pilotprojekten fällt auf, daß kein Projekt unmittelbar auf den nach Auffassung des ORH wichtigsten Einsatzbereich, nämlich die behördeninterne BK und ihre Anbindung an externe Kommunikationsnetze abstellt; gerade die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und Empfehlungen für diesen Bereich war nach den vorliegenden Unterlagen jedoch erklärtes Ziel der Einsetzung des interministeriellen Arbeitskreises. Hierzu teilt die Verwaltung mit, daß der interministerielle Arbeitskreis die originäre Aufgabenstellung keineswegs darin gesehen habe, Lösungsvorschläge und Empfehlungen für die behördeninterne BK, d.h. die aufgabenneutrale Nutzung elektronischer Werkzeuge und Dienste am Arbeitsplatz und ihre Einbindung in interne BK-Netze, zu erarbeiten.

Für die Pilotprojekte sind nach den Haushaltsplänen bisher 1,6 Mio DM bereitgestellt worden. Lediglich ein Pilotprojekt (Elektronischer Mitteilungsdienst) kam insoweit zu einem gewissen Abschluß, als durch das computergestützte Verfahren "ELAN" des Landtags den Ressorts die Möglichkeit geboten wird, direkt auf Landtagsdrucksachen sowie Tagesordnungen zuzugreifen und diese unmittelbar weiterzubearbeiten. Allerdings wird dieses Angebot erst von zwei Ressorts in Anspruch genommen. Inwieweit dieses Konzept so allgemein gehalten ist, daß es auch für den ressortübergreifenden elektronischen Mitteilungsdienst eingesetzt werden kann, ist fraglich. Konkrete Planungen liegen dafür jedenfalls noch nicht vor. Für alle anderen Pilotprojekte liegen weder Zwischenberichte über den derzeitigen Stand noch Abschlußberichte vor. Nach Mitteilung der Verwaltung ist nunmehr ein Bericht über den Stand aller Pilotprojekte noch in diesem Jahr geplant.

Nach Auffassung des ORH sollte geprüft werden, ob dieser Arbeitskreis weiter bestehen soll.

16.2.2 Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung

Auch der 1967 eingerichtete Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung beim Staatsministerium der Finanzen konnte bisher an dieser Situation nichts ändern. Weder wurden dort die einzelnen BK-Projekte der obersten Dienstbehörden in der staatlichen Verwaltung ausreichend diskutiert und mögliche Lösungsalternativen hinsichtlich funktioneller und finanzieller Auswirkungen erörtert noch wurden allgemeine Empfehlungen für die Einführung der BK ausgesprochen. Lediglich zwei von neun Projekten zur Einführung der BK bei den obersten Dienstbehörden wurden in förmlichen Anträgen im Koordinierungsausschuß behandelt. Die übrigen

Projekte wurden ohne Beteiligung des Koordinierungsausschusses in Angriff genommen.

Der Koordinierungsausschuß wird in diesem Bereich seinem gesetzlichen Auftrag, die Auswirkungen des Einsatzes von DV-Anlagen in personeller, organisatorischer und finanzieller Hinsicht zu prüfen und Empfehlungen abzugeben (Art. 8 und 9 EDVG), nur unzureichend gerecht. Das Ergebnis ist, daß viele Geschäftsbereiche nahezu parallel mit Projekten identischer Aufgabenstellung begonnen haben, ohne zuvor Ergebnisse eines Pilotprojekts abzuwarten und deren Erkenntnisse ausreichend zu berücksichtigen.

Ein Beispiel für eine bessere Koordinierung ist das Pilotprojekt zur Einführung der BK in den Ministerien (BÜROMIN), das das Niedersächsische Innenministerium und das Niedersächsische Wirtschaftsministerium durchführen. Bei einem positiven Ausgang des Versuchs soll diese Musterlösung durch Entscheid des niedersächsischen Kabinetts als verbindliche Standardlösung für alle obersten Landesbehörden vorgeschrieben werden.

Gerade die BK-Projekte, die im Gegensatz zu vielen DV-Beschaffungen, die im Koordinierungsausschuß erörtert werden, ressortübergreifende Auswirkungen haben, sollten besser koordiniert werden. Dem widerspricht die Verwaltung nicht, sondern hält selbst einen Know-how-Austausch auf diesem Gebiet für vordringlich. Der Koordinierungsausschuß sollte deshalb stärker als bisher einbezogen, möglichst frühzeitig, d.h. bereits bei der Planung solcher Projekte, beteiligt werden und eindeutige Empfehlungen für BK-Lösungen aussprechen. Der Koordinierungsausschuß hat mehrheitlich beschlossen, sich eingehend mit dieser Thematik zu befassen.

16.2.3 Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD)

Die Einführung der BK erfordert umfassende DV-Kenntnisse und gleichzeitig umfassendes Wissen im Bereich der Vernetzung. Häufig ist das notwendige Fachwissen nicht im erforderlichen Umfang vorhanden bzw. wegen mangelnder Koordination zwischen den staatlichen Stellen nicht ausreichend erschlossen. Um künftig aufwendige Parallelaktivitäten zu vermeiden, sollte eine entsprechende Fachkompetenz bei einer zentralen Stelle, nämlich dem nach dem EDVG dafür vorgesehenen LfStaD, konzentriert werden. Diese Behörde wäre stets einzuschalten, wie dies in anderen Bundesländern mit Erfolg praktiziert wird. Beispielsweise könnten durch sie Orientierungshilfen für die Auswahl und den Einsatz geeigneter DV-Sy-

steme und für die Vernetzung zur Verfügung gestellt werden, damit nicht jede staatliche Stelle eigene Untersuchungen und Erhebungen anstellen bzw. erhebliche Kosten für Fremdgutachten aufwenden muß. Auch die Verwaltung würde es nach den eingegangenen Stellungnahmen begrüßen, wenn den Ressorts im staatlichen Bereich ausreichend kompetentes Know-how zentral zur Verfügung stünde; dadurch könnte der mit BK-Projekten verbundene Personalaufwand bzw. der für deren Planung aufgewandte externe Beratungsaufwand erheblich reduziert werden.

Eine sichere und effektive Nutzung der neuen luK-Techniken setzt entsprechende Ausbildungs- und Schulungsmaßnahmen voraus. Wichtig ist dabei, daß die Qualifizierungsmaßnahmen so rechtzeitig erfolgen, daß die praktische Nutzung neuer Geräte möglichst frühzeitig gewährleistet ist. Der ORH hat bei seinen Prüfungen den Eindruck gewonnen, daß beim Einsatz neuer luK-Techniken in noch stärkerem Maße als bisher Aus- und Fortbildung zu betreiben ist. Die derzeitigen Ausbildungsangebote des LfStaD reichen nicht aus, um dieser Forderung voll gerecht zu werden. Dessen Angebot sollte entsprechend verbessert und möglichst von allen staatlichen Verwaltungen genutzt werden. Außerdem sollten die angebotenen Lernprogramme, die ein weitgehendes Selbststudium ermöglichen, stärker als bisher genutzt werden.

16.2.4 luK-Rahmen- und Gesamtplan

In Bayern wurden bislang nicht wie in anderen Ländern luK-Rahmenpläne für die einzelnen Geschäftsbereiche erstellt und zu einem für die gesamte staatliche Verwaltung ressortübergreifenden luK-Gesamtplan zusammengefaßt. Eine solche Bestandsaufnahme sollte in Form eines Grobkonzeptes, bei dem im wesentlichen die Zielvorstellungen formuliert, Lösungsansätze aufgezeigt und überschlägige Wirtschaftlichkeitsüberlegungen angestellt werden, Auskunft geben über den Stand des luK-Einsatzes und die Planungen zum künftigen Auf- und Ausbau der luK-Technik. Es geht hier nicht um eine Übersicht über die vorhandenen DV-Anlagen/-Geräte sowie die eingesetzte Software (Art. 4 Abs. 1 Nr. 2 und Art. 10 Satz 2 EDVG), die vorliegt, aber nach Auffassung des ORH kaum einen Nutzen bringt, sondern um eine Zusammenstellung der laufenden und geplanten Verfahren. Bei einigen Geschäftsbereichen sind solche luK-Rahmenpläne zwar ansatzweise vorhanden, werden aber nicht regelmäßig aktualisiert. Dies wirkt sich auch nachteilig bei den Haushaltsverhandlungen aus, weil Entscheidungsgrundlagen über die Erforderlichkeit von Investitionen häufig fehlen. Es wird vorgeschlagen, Rahmenpläne für die einzelnen Geschäftsbereiche sowie einen ressortübergreifenden luK-

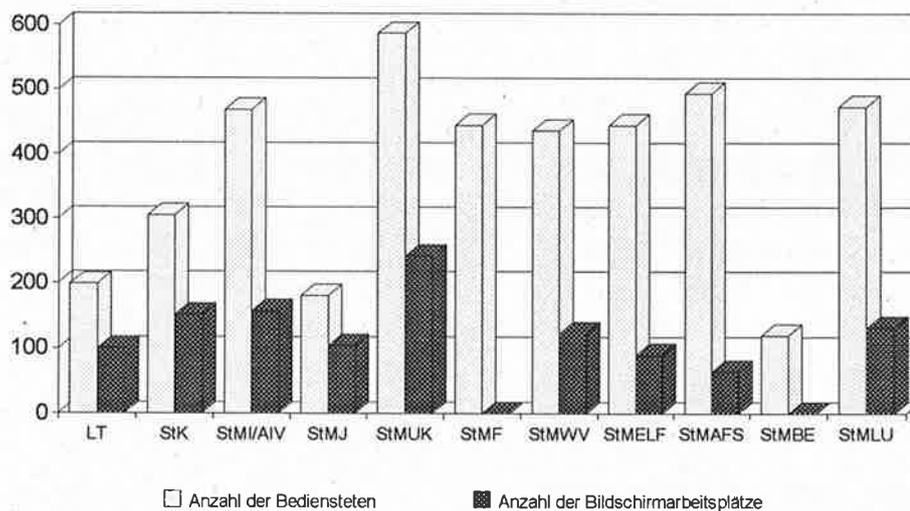
Gesamtplan zu erstellen, wie dies in den meisten Bundesländern praktiziert wird. Dem steht nach Auffassung des ORH das Ressortprinzip nicht entgegen, auf das in den Stellungnahmen vereinzelt hingewiesen wurde.

16.3 IuK-Einsatz bei den obersten Dienstbehörden

Bei den obersten Dienstbehörden hat der ORH den IuK-Einsatz untersucht und dabei festgestellt, daß fast überall mit der Einführung der BK begonnen wurde; allerdings ist noch keines der BK-Projekte schon vollständig abgeschlossen. In welchem Umfang die Büroarbeitsplätze Ende 1991/Anfang 1992 mit Bildschirmen bzw. Arbeitsplatzcomputern ausgestattet waren, zeigt das nachfolgende Schaubild 1:

Anzahl der Bediensteten und eingesetzten Bildschirmarbeitsplätze

Schaubild 1



16.3.1 Konzepterstellung

Weil es an einer effektiven Koordinierung mangelte, erfolgte die Erstellung eines BK-Konzeptes in den meisten Fällen durch externe - meist sogar dasselbe - Beratungsunternehmen. Die entsprechenden Aufträge wurden - von einer Ausnahme abgesehen - nicht über eine förmliche Ausschreibung vergeben. Nach Auffassung des ORH hätte in allen Fällen zumindest eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt werden müssen. Die einzelnen Gutachten unterscheiden sich weder in den

Untersuchungsmethoden noch in den Projektzielen und den vorgeschlagenen Maßnahmen und Vorgehensweisen zur Einführung der BK wesentlich voneinander. Nach Auffassung des ORH sind die Bürotätigkeiten in den Staatsministerien nicht so unterschiedlich, daß es nicht möglich gewesen wäre, ähnlich wie in anderen Bundesländern (z.B. Niedersachsen) ein Pilotprojekt bei einem Ministerium durchzuführen und anschließend diese Musterlösung auf die übrigen Ministerien zu übertragen und - soweit in Teilbereichen notwendig - anzupassen. Die Verwaltung wendet ein, daß es insbesondere wegen der unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten und der unterschiedlichen organisatorischen Strukturen weder wirtschaftlich noch zweckmäßig gewesen wäre, ein Pilotprojekt bei einem Ministerium durchzuführen und auf die übrigen Ministerien zu übertragen. Auf eine Ausschreibung sei verzichtet worden, weil es nur wenige kompetente Gutachter gegeben habe und sich der genaue Leistungsumfang nur schwer abgrenzen lasse. Der ORH ist der Auffassung, daß gerade die zweckmäßigste Organisation der Bürotätigkeiten Gegenstand dieses Pilotprojekts hätte sein müssen, weil die Einführung der BK zwangsläufig organisatorische Konsequenzen erfordert. Die angeführten Gründe rechtfertigen nicht den Verzicht auf eine beschränkte Ausschreibung.

Die bisherigen BK-Projekte wurden zwar häufig als Pilotprojekte bezeichnet, der Projektablauf war aber nicht so gestaltet, daß die Möglichkeit bestand, die Erkenntnisse der Pilotphase in den Echtbetrieb einfließen zu lassen und auf andere Geschäftsbereiche zu übertragen. Die mit dem Hersteller abgeschlossenen Rahmenverträge ließen stets nur einen bereits vorgezeichneten weiteren Ausbau der durch die Pilotphase eingeleiteten DV-Ausstattung zu. Sinnvoll wäre es statt dessen gewesen, die für den Pilotbetrieb benötigten Betriebsmittel lediglich anzumieten und für den Fall des erfolgreichen Abschlusses eine Kaufoption mit einer Anrechnung der bereits geleisteten Mietzahlungen auf den Kaufpreis zu vereinbaren.

16.3.2 Eingesetzte Hard- und Software

Bei sechs obersten Dienstbehörden werden **mehrplatzfähige UNIX-Systeme** desselben Herstellers eingesetzt. Dabei wurde fast immer zu frühzeitig eine endgültige Festlegung auf eine solche Lösung getroffen, ohne zuvor alle in Frage kommenden Alternativen (vernetzte APC-Lösung, Mehrplatzrechner oder Groß-EDV) anhand von aktuellen Angeboten zu untersuchen und zu bewerten. Zum Teil wird dies auch damit begründet, daß die gleichen Systeme wie im nachgeordneten Geschäftsbereich eingesetzt werden sollten.

Nur in drei Fällen haben die obersten Dienstbehörden eine BK-Lösung mit **Arbeitsplatzcomputern** (APC) unterschiedlicher Hersteller unter dem Betriebssystem MS-DOS realisiert. Der Einsatz erfolgt teilweise stand-alone, teilweise vernetzt. Bei der Software finden neben integrierten Produkten (mit den Teilkomponenten Textverarbeitung, Tabellenkalkulation, Grafik und Datenbank) auch reine Textverarbeitungssysteme sowie Programme zur Tabellenkalkulation Verwendung. Ein echtes BK-Softwarepaket steht wie bei den Mehrplatzsystemen auch bei den APC-Lösungen bisher bei keiner Stelle zur Verfügung, wohl aber eine netzweit identische Bedieneroberfläche. In einem Fall wurden eigene Bedien- und Menüoberflächen erstellt und zusätzliche Programme zur Adressverwaltung bereitgestellt.

Die **Vernetzung** der Geräte bereitete meist erhebliche Probleme. Zum Teil ist dies auf örtliche Gegebenheiten (z.B. denkmalgeschützte Altbauten, keine oder unzureichende Kabeltrassen bzw. Leerrohre) zurückzuführen. Teilweise wurden die Schwierigkeiten aber auch durch die Konkurrenzsituation zwischen Bauverwaltung und Datenverarbeitung verursacht. Einige Stellen haben sich externer Gutachter bedienen und ein ressortspezifisches Netzkonzept erstellen lassen, was zusätzliche Mehrkosten verursachte. Die von der Bauverwaltung durchgeführten Ausschreibungen sind auch mehr auf die bisherige Fernmeldetechnik ausgerichtet und - was den DV-Bereich betrifft - zu unscharf. Andererseits stellen die Anwender oft sehr hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit solcher Netze, ohne jedoch zuvor die Notwendigkeit hierzu festzustellen und zu differenzieren, ob diese Leistung an allen Arbeitsplätzen benötigt wird.

Nach Auffassung des ORH ist es notwendig, in diesem Bereich eine bessere Abstimmung zwischen den für die DV und die Fernmeldetechnik zuständigen Stellen sicherzustellen und ggf. die Aufgaben neu zu verteilen.

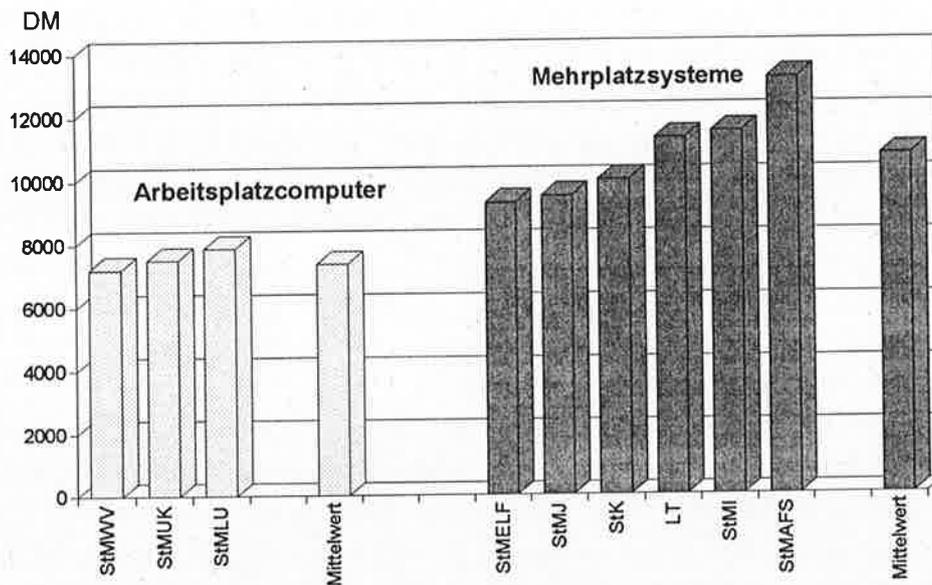
16.4 Gesichtspunkte für die richtige Systemauswahl

16.4.1 Investitionen pro Arbeitsplatz

Die Kosten für einen (vernetzten) Arbeitsplatz schwanken bei den untersuchten BK-Vorhaben zwischen 7 200 DM und über 13 200 DM, wie das nachfolgende Schaubild 2 zeigt. Dabei wurden die Kosten aus Beschaffungen für einen überschaubaren Zeitraum von einem Jahr (Ende 1990 bis Ende 1991) zugrunde gelegt.

Kostenübersicht

Schaubild 2



Beim Vergleich dieser Kosten für einen Bildschirmarbeitsplatz ist vor allem folgendes zu berücksichtigen:

- Die einzelnen Ressorts haben Verträge mit unterschiedlichen Konditionen abgeschlossen.
- Die Hard- und Software-Komponenten sind bei den einzelnen BK-Vorhaben im Detail unterschiedlich.
- Teilweise sind aus organisatorischen Gründen oder in Abhängigkeit von der Ausbaustufe nicht so viele Bildschirme an einen Rechner angeschlossen, wie anschließbar wären.
- In einem Fall werden für den Betrieb der Textverarbeitung redundante Rechnersysteme bereitgestellt, was zu höheren Kosten für einen Bildschirmarbeitsplatz führt.

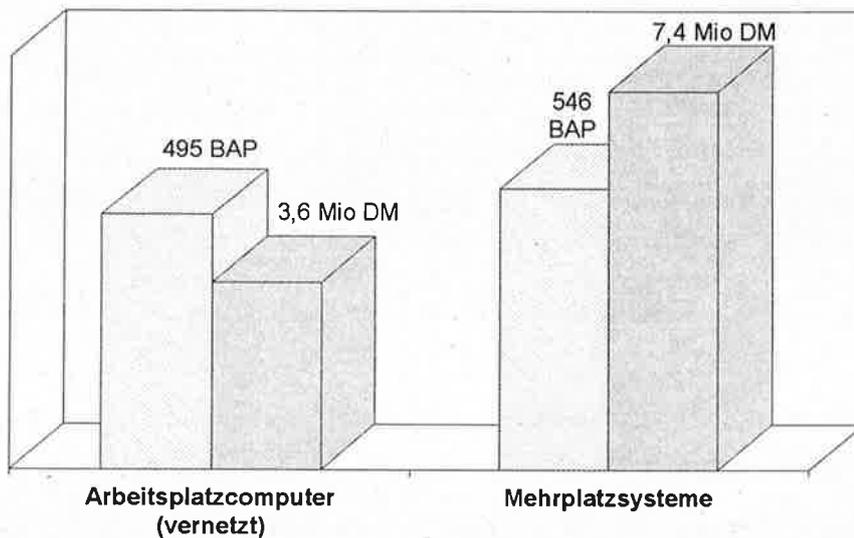
Die Kosten pro Arbeitsplatz liegen bei den im Betrachtungszeitraum beschafften Mehrplatzsystemen im Schnitt bei rd. 10 750 DM und bei den APC-Systemen bei rd. 7 350 DM. Bei der Bildung des Mittelwerts wurde die Gesamtzahl der jeweils vorhandenen Arbeitsplätze berücksichtigt (gewichteter Mittelwert).

Nicht berücksichtigt ist bei diesem Kostenvergleich, daß bei den APC standardmäßig grafikfähige Bildschirme dafür eingesetzt werden und für eine adäquate Ausstattung bei den Mehrplatzsystemen Mehrkosten von rd. 2 700 DM entstehen würden. Um die evtl. Leistungsunterschiede zwischen den Servern bei den in den Vergleich einbezogenen APC-Netzen und den Mehrplatzsystemen auszugleichen, werden bei den APC zusätzlich rd. 500 DM je angeschlossenen Gerät für leistungsfähigere Server angesetzt. Insgesamt ergeben sich damit bei Mehrplatzsystemen Kosten in Höhe von 13 450 DM pro Arbeitsplatz gegenüber 7 850 DM bei APC-Systemen.

Hochgerechnet auf alle derzeit eingesetzten Bildschirmarbeitsplätze (BAP) ergibt sich folgendes Bild:

Kostenvergleich

Schaubild 3



(BAP = Bildschirmarbeitsplätze)

Daraus ist ersichtlich, welches Gewicht der Wahl der richtigen Alternative zukommt.

Zwar werden vernetzte Einzelplatzsysteme erst seit einigen Jahren zu günstigen Preisen und mit leistungsfähiger Netz- und BK-Software angeboten. Inzwischen sind aber derartige Lösungen (Client-Server-Konzepte) im Gegensatz zur Auffassung der Verwaltung ausgereift und in zahlreichen Fällen erfolgreich im Einsatz.

Nach den veröffentlichten Erfahrungsberichten konnten dadurch die Kosten erheblich reduziert werden.

16.4.2 Weitere Beurteilungskriterien

- Während bei einem Mehrplatzsystem nur ein zentraler Rechner vorhanden ist, der die gesamte Rechen- und Verwaltungsarbeit für alle angeschlossenen Bildschirme übernehmen muß, verfügt bei einem APC-Netzwerk jeder Arbeitsplatz über einen eigenen Rechner. Die Verbindung zum zentralen Server ist nur für den gelegentlichen Daten- und Informationsaustausch erforderlich. Deshalb ist der zentrale Rechner bei APC-Netzwerken bei weitem nicht so stark belastet wie bei einem Mehrplatzsystem.
- Bei einem APC-Netzwerk kann wirtschaftlich auch mit weniger Arbeitsplätzen begonnen werden. Die Zahl der anschließbaren Arbeitsplätze ist nicht so begrenzt wie bei Mehrplatzsystemen; weitere Plätze können meist problemlos angeschlossen werden.
- Für APC gibt es auf dem Markt derzeit wesentlich mehr Standardsoftware für die unterschiedlichsten Anwendungen als für Mehrplatzsysteme. Deshalb wird es auch derzeit und auf längere Sicht nur mit APC-Netzwerken möglich sein, kleinere DV-Anwendungen mit Standardsoftware zu realisieren. Auf Mehrplatzrechnern ist dafür häufig eine Individualprogrammierung erforderlich.
- Grafikfähige Bildschirme sind bei Mehrplatzsystemen immer noch sehr teuer, während APC standardmäßig grafikfähig sind.
- Für APC gibt es preiswerte standardisierte benutzerfreundliche Bedienoberflächen.
- Bei Ausfall des zentralen Systems (Server) in einem APC-Netzwerk kann - ggf. mit Einschränkungen - weitergearbeitet werden.
- APC kennen Bedienstete häufig auch aus dem privaten Bereich, so daß bereits Kenntnisse über Bedienung und Standardsoftwareprodukte vorhanden sind.
- Tragbare APC können ohne weiteres in das Netz eingebunden, aber auch an jedem beliebigen Ort verwendet werden, ohne daß die eingesetzten Programme gewechselt werden müssen oder eine andere Bedienoberfläche verwendet werden muß.

- Für die Datensicherung müssen bei APC besondere Vorkehrungen getroffen werden. Sofern die Sicherung für alle Geräte zentral auf dem Server erfolgt, muß genügend Übertragungskapazität vorhanden sein.
- Die Durchsetzung einheitlicher organisatorischer Standards oder Konventionen ist auf Mehrplatzsystemen besser möglich.
- Bei APC-Lösungen ist dafür Sorge zu tragen, daß möglichst einheitliche Softwareprodukte aus der Vielzahl der auf dem Markt angebotenen eingesetzt werden. Am einfachsten kann dies sichergestellt werden, wenn die Programme zentral auf dem Server bereitgehalten werden. In diesem Fall kann auch der Pflegeaufwand bei Programmänderungen und Einführung neuer Versionen gering gehalten werden.

Auch wenn Verwaltungsaufgaben über Datenbanksysteme automatisiert werden sollen, so muß dies nicht - wie die Verwaltung meint - zwangsläufig zum Einsatz eines bestimmten Produkts führen.

Insgesamt regt der ORH an, bei künftigen Ausschreibungen von BK-Projekten alle Alternativen, insbesondere auch die APC-Netzwerke, einzubeziehen und auf Herstellerunabhängigkeit zu achten.

16.5 Wirtschaftlichkeit

16.5.1 Die Arbeitsgruppe "Wirtschaftlichkeit" des Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich weist in ihrem Leitfaden "Wirtschaftlichkeit der Büro-kommunikation" darauf hin, daß eine rein monetäre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Beurteilung der Einführung der BK nur bedingt geeignet ist, weil hier in viel stärkerem Maße als bei bisherigen DV-Vorhaben qualitative Aspekte berücksichtigt werden müßten. Außerdem werde die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung dadurch erschwert, daß eine isolierte Betrachtungsweise der Problematik nicht gerecht wird. Der Nutzen der Kommunikationsmöglichkeit komme erst mit einer ausreichenden Zahl von Kommunikationspartnern zum Tragen.

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit schlägt sie schließlich vor,

- die zweifelsfrei monetär bewertbaren Kosten und Erträge des neuen Verfahrens nach einem Investitionsrechnungsverfahren zu vergleichen und
- eine Nutzwertanalyse für die Beurteilung der qualitativen Aspekte durchzuführen.

Der Nutzen werde um so größer sein, je mehr es gelinge, die Organisation der Aufgabenerfüllung den neuen Möglichkeiten der Nutzung von BK-Systemen anzupassen und nicht nur vorhandene Abläufe technisch zu unterstützen. Chancen einer umfassenden Reorganisation böten sich sowohl für die Aufbauorganisation als auch für die Beschleunigung, Verkürzung und Entstörung der Abläufe. Eine unveränderte Organisation könne durchaus den sonst möglichen Nutzen verhindern. In den Bewertungsprozeß sei auch die zeitliche Verteilung von Kosten- und Nutzenentwicklungen einzubeziehen. Es solle darauf geachtet werden, daß die Einführungsphase möglichst rasch in die Konsolidierungsphase übergeht. Wichtig sei auch, daß der Anteil des nicht quantifizierbaren und nicht monetär bewertbaren Nutzens im Zuge der fortlaufenden Installation der BK-Anlage durch Pilotversuche, Nachkalkulationen und Erfolgskontrollen verringert wird. Der Einfluß unterschiedlicher Gewichtungen in der Nutzwertanalyse solle durch Empfindlichkeitsanalysen untersucht und soweit möglich ausgeschaltet werden.

- 16.5.2** Für die vom ORH untersuchten BK-Vorhaben liegen Wirtschaftlichkeitsrechnungen, die diesen Ansprüchen genügen, in den meisten Fällen nicht vor. Häufig wurden zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit lediglich Werte aus sog. Zeitgewinnungsmodellen herangezogen oder es wurden nur allgemeine Ziele, z.B. Leistungssteigerung, Verbesserung der bisher bestehenden Kommunikationsmöglichkeiten, Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit und der Arbeitsbedingungen, aufgezählt. Die tatsächlich möglichen Einsparungen von Personal und Sachmitteln wurden in den meisten Fällen nicht aufgezeigt. Auch wurden mögliche Alternativlösungen entweder gar nicht in die Bewertung einbezogen oder nicht ausreichend untersucht und zu frühzeitig aus den weiteren Betrachtungen ausgeschlossen.

Nach den Haushaltsvorschriften sind Wirtschaftlichkeitsrechnungen unabdingbar. Dabei sind die Kosten für Hardware, Software, Beratung und Ausbildung vollständig einzubeziehen. Bei der Darstellung des Nutzens in der Wirtschaftlichkeitsrechnung ist zu berücksichtigen, daß er meist erst zeitlich verzögert auftritt. Da - wie oben ausgeführt - die Wirtschaftlichkeit der BK auch davon abhängt, daß sich eine ausreichende Zahl von Partnern der neuen Möglichkeiten bedient, ist darauf zu achten, daß - sobald die Entscheidung für die Einführung eines BK-Systems einmal getroffen wurde - ein zügiger Ausbau erfolgt und zwar zuerst an den Arbeitsplätzen, an denen die meisten Tätigkeiten durch Datenverarbeitung unterstützt werden können, damit der angestrebte Nutzen möglichst bald erreicht wird.

Wirtschaftlichkeitsrechnungen sind auch Voraussetzung dafür, daß die richtigen Prioritäten bei der Projektauswahl gesetzt werden können. Nach Auffassung des

ORH sollten vorrangig Projekte, bei denen der monetär bewertbare Nutzen die Kosten überwiegt oder zumindest aufwiegt und gleichzeitig nicht monetär bewertbarer Nutzen erreicht wird, realisiert werden.

Nach der Einführung soll in angemessenem zeitlichem Abstand eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden.

Legt man die Aussagen der Gutachter zugrunde, daß bei fast allen Büroarbeitsplätzen DV-Unterstützung möglich ist und insgesamt durch die BK nicht nur eine wesentlich bessere und schnellere Bearbeitung von Vorgängen, sondern auch eine spürbare Zeiteinsparung möglich ist, so müßte der Einsatz der neuen IuK-Technik nach der Einführungsphase zu erheblichen Personaleinsparungen führen oder, wenn Aufgabemehrungen unabdingbar sind oder von Gesetzes wegen zusätzliche Aufgaben erledigt werden müssen, dazu dienen, diese Aufgaben ohne Personalmehrung aufzufangen. So sollen nach einem Gutachten 60 v.H. des Zeitanteils in einem Staatsministerium (Gutachten für andere Staatsministerien kommen zu ähnlichen Feststellungen) technisch unterstützbar sein und im Durchschnitt bei 100 technisch unterstützten Arbeitsplätzen 9,6 Bedienstete eingespart werden können. Rein rechnerisch könnten somit durch die Einführung der BK im Bereich der obersten Dienstbehörden mindestens 265 Bedienstete eingespart werden.

Die Verwaltung vertritt hierzu die Auffassung, daß der Nachweis der Wirtschaftlichkeit integrierter BK-Systeme in obersten Staatsbehörden nach monetär bewerteten Kosten und Erträgen nur schwer zu führen sein wird. Langfristig müsse ein Bildschirmarbeitsplatz - wie früher das Telefon und die Schreibmaschine - auch in einem Ministerium zur selbstverständlichen Ausstattung gehören. Die Unterstützung der Effizienz, Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsleistung müsse angemessen und ausreichend mit berücksichtigt werden.

Der ORH teilt die Auffassung, daß diese Gesichtspunkte nicht vernachlässigt werden dürfen. In den meisten Fällen müßten aber bei objektiver Bewertung der vor und nach Einführung der BK anfallenden Tätigkeiten auch echte Personaleinsparungen möglich sein.

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

17 Röntgenschirmbildstellen

(Kap. 03 08)

Wegen der geringen Zahl der Neuerkrankungen an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane und der bestehenden Untersuchungsalternativen regt der ORH die Auflösung der nur noch bei den Regierungen von Niederbayern und der Oberpfalz bestehenden Röntgenschirmbildstellen an. Dadurch können allein jährliche Personalkosten von rd. 1,4 Mio DM eingespart werden.

17.1

Nach dem bayer. Gesetz über Röntgenreihenuntersuchungen wurden seit dem Jahre 1953 in allen Regierungsbezirken Bayerns regelmäßige Röntgenreihenuntersuchungen durchgeführt. Die Bevölkerung war zur Teilnahme verpflichtet. Da die Zahl der Neuerkrankungen an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane in Bayern beständig zurückging, hat der ORH in den Jahren 1979 bis 1982 mehrfach angeregt, die Röntgenreihenuntersuchungen entweder ganz einzustellen oder zunächst auf bestimmte Gebiete und Personengruppen zu beschränken (vgl. ORH-Bericht 1984 TNr. 20).

Nach langem Zögern hat Bayern mit Wirkung vom 1. Januar 1986 als letztes Land der Bundesrepublik die allgemeine Untersuchungspflicht abgeschafft. Regelmäßige Röntgenreihenuntersuchungen auf freiwilliger Basis werden seitdem nur noch in den Regierungsbezirken Niederbayern und Oberpfalz (ungezielte Untersuchungen) durchgeführt. In den übrigen Regierungsbezirken finden Röntgenreihenuntersuchungen nur noch aus besonderen Gründen (gezielte Untersuchungen) statt. Das Personal der Röntgenschirmbildstellen wurde von 61 im Jahre 1982 auf 20 Dienstkräfte im Jahre 1991 abgebaut.

17.2

Der ORH hat 1991 erneut die Frage der Weiterführung der Röntgenreihenuntersuchungen geprüft. Dabei hat er folgende Entwicklung festgestellt:

| Jahr | Neuerkrankungen an aktiver Tbc der Atmungsorgane | | Leistungen der Röntgenschirmbildstellen | | | | | |
|------|--|--------------------------------|---|--|------------------------------|--------------------------------|------------------------------|--|
| | Insgesamt | darunter mit Bakteriennachweis | untersuchte Personen | bei den Röntgenreihenuntersuchungen wurden an aktiver Tbc der Atmungsorgane entdeckt | | | | Fallfindungsquote pro 10 000 Aufnahmen |
| | | | | Insgesamt | | darunter mit Bakteriennachweis | | |
| | | | | Fallzahl | Anteil a.d. Neuerkrank. v.H. | Fallzahl | Anteil a.d. Neuerkrank. v.H. | |
| 1980 | 5 402 | 2 189 | 937 922 | 520 | 9,6 | 137 | 6,3 | 5,5 |
| 1981 | 4 601 | 1 899 | 1 108 728 | 582 | 12,6 | 144 | 7,6 | 5,2 |
| 1982 | 4 341 | 1 814 | 997 501 | 402 | 9,3 | 114 | 6,3 | 4,0 |
| 1983 | 4 092 | 1 815 | 959 567 | 447 | 10,9 | 121 | 6,7 | 4,7 |
| 1984 | 3 631 | 1 694 | 1 129 142 | 465 | 12,8 | 132 | 7,8 | 4,1 |
| 1985 | 3 525 | 1 670 | 681 200 | 340 | 9,6 | 83 | 5,0 | 5,0 |
| 1986 | 3 115 | 1 568 | 314 902 | 162 | 5,2 | 42 | 2,7 | 5,1 |
| 1987 | 2 766 | 1 535 | 260 133 | 138 | 5,0 | 42 | 2,7 | 5,5 |
| 1988 | 2 504 | 1 344 | 227 219 | 104 | 4,2 | 41 | 3,1 | 4,6 |
| 1989 | 2 454 | 1 347 | 180 611 | 99 | 4,0 | 40 | 3,0 | 5,3 |
| 1990 | 2 325 | 1 292 | 179 212 | 93 | 4,0 | 22 | 1,7 | 5,2 |
| 1991 | 2 226 | 1 296 | 170 768 | 60 | 2,7 | 21 | 1,6 | 3,5 |

Die Zahl der Neuerkrankungen an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane hat sich somit in Bayern seit 1980 erneut beständig vermindert, und zwar von rd. 5 400 Fällen im Jahre 1980 auf rd. 2 200 Fälle im Jahre 1991. In diesem Jahr wurden bei Röntgenreihenuntersuchungen nur noch 60 Fälle und damit 2,7 % aller Neuerkrankungen erkannt. In den Fällen mit Bakteriennachweis, von denen eine besondere Ansteckungsgefahr ausgeht, waren es sogar nur 1,6 % der Neuerkrankungen.

Dem stehen allein jährliche Personalausgaben (Personalsvollkosten) für rd. 20 Bedienstete in Höhe von etwa 1,4 Mio DM gegenüber. Da von einer Durchseuchung der Bevölkerung angesichts der gesunkenen Neuerkrankungen nicht mehr gesprochen werden kann, erscheint dieser Aufwand nicht weiter vertretbar. Der ORH hat

deshalb vorgeschlagen, die Röntgenschirmbildstellen bei den Regierungen von Niederbayern und der Oberpfalz zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufzulösen.

Das Staatsministerium des Innern ist dagegen der Auffassung, daß aus Gründen der seuchenhygienischen Vorsorge auf die beiden Röntgenschirmbildstellen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht verzichtet werden könne. Es hat seinen Standpunkt im wesentlichen wie folgt begründet:

- Bayern gehöre nach wie vor zu den Bundesländern mit der höchsten Erkrankungshäufigkeit an ansteckungsfähiger Tuberkulose. Hinzu komme, daß sich in den letzten Jahren der Rückgang der Erkrankungshäufigkeit in allen Bundesländern verlangsamt habe bzw. zum Stillstand gekommen sei. Dies gelte insbesondere für die Fälle von Tuberkulose mit Bakteriennachweis. Nach Mitteilung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) habe die Zahl der Tuberkulose-Neuerkrankungen in den USA und in einigen europäischen Nachbarländern mit bislang niedriger Tuberkulose-Inzidenz sogar erheblich zugenommen. Das Staatsministerium gehe davon aus, daß künftig auch in Bayern, insbesondere mit der Zunahme von AIDS auch die Zahl der Tuberkuloseerkrankungen wieder ansteigen werde.
- Vom Deutschen Zentralkomitee zur Bekämpfung der Tuberkulose werde empfohlen, die ungezielten Röntgenreihenuntersuchungen bis zu einem Aufkommen von vier behandlungsbedürftigen Tuberkulosefällen pro 10 000 Aufnahmen weiterzuführen. Dieser Grenzwert werde in den Regierungsbezirken Niederbayern und Oberpfalz sowie im Bereich von Gesundheitsämtern mit überdurchschnittlicher Erkrankungshäufigkeit noch nicht dauerhaft erreicht oder unterschritten. Zudem könnten die Schirmbildbusse auch außerhalb der beiden Regierungsbezirke für gezielte Ermittlungsuntersuchungen eingesetzt werden.

Der ORH vermag sich dem nicht anzuschließen:

- Auch wenn sich in Bayern der Rückgang der Erkrankungshäufigkeit an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane in den letzten Jahren verlangsamt hat, können daraus keine Rückschlüsse auf ein etwaiges Wiederansteigen der Zahl der Neuerkrankungen gezogen werden. Im übrigen muß davon ausgegangen werden, daß die Risikogruppen, die für eine Ansteckung mit Tbc in Frage kommen (z.B. AIDS-Kranke und deren Kontaktpersonen), nicht durch die freiwilligen Röntgenreihenuntersuchungen erreicht werden können. Dieser Personenkreis kann durch gezielte Aufnahmen bei den Gesundheitsämtern oder bei Fachärzten erfaßt werden.

- Im Jahr 1991 wurde der Grenzwert von 4 Fällen pro 10 000 Untersuchungen im Durchschnitt bereits unterschritten, obwohl hierbei neben den ungezielten Reihenuntersuchungen auch gezielte Untersuchungen mitberücksichtigt sind, bei denen eine höhere Fallfindungsquote zu erwarten ist.

Das entscheidende Argument für die vom ORH geforderte Auflösung der Röntgenschirmbildstellen ist jedoch die Tatsache, daß die Zahl der bei den Röntgenreihenuntersuchungen entdeckten Fälle an aktiver Tuberkulose der Atmungsorgane sowohl von der absoluten Zahl her, als auch vom Anteil der Neuerkrankungen, die bei Röntgenreihenuntersuchungen entdeckt werden (1991 waren dies nur noch 2,7 % bzw. 1,6 %) in keinem vertretbaren Verhältnis zu den anfallenden Kosten steht. Dazu kommt, daß für die Erkennung dieser Fälle ausreichend andere Einrichtungen zur Verfügung stehen.

18 Erhebung von Verwaltungskosten und Benutzungsgebühren durch die Polizei

(Kap. 03 18 und 03 19; Tit. 111 01, 112 01, 119 49)

Die Sätze für die Erhebung von Verwaltungskosten und Benutzungsgebühren durch die Polizei decken in vielen Fällen nicht mehr den ihnen gegenüberstehenden Verwaltungsaufwand. Allein bei der Kraftfahrzeug-Verwahrstelle des Polizeipräsidiums München betrug 1990 die Unterdeckung mindestens 1 Mio DM.

- 18.1** Die bayerische Polizei erhebt für bestimmte Amtshandlungen und Leistungen sowie für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen und Gegenstände aufgrund verschiedener bundes- und landesrechtlicher Vorschriften Verwaltungskosten und Benutzungsgebühren. Die einschlägigen Rechtsvorschriften sind in den "Richtlinien zur Erhebung von Kosten und anderen öffentlich-rechtlichen Geldleistungen durch die Polizei (KR-Pol)" vom 3. Februar 1984 - zuletzt geändert am 10. März 1992 - zusammengefaßt.

Die Einnahmen betragen 1990 bei der Landes- und Grenzpolizei zusammen rd. 17 Mio DM.

Der ORH hat 1991 die Erhebung von Verwaltungskosten und Benutzungsgebühren bei fünf Polizeipräsidien sowie diesen nachgeordneten Dienststellen geprüft und dabei festgestellt, daß die Kostenvorschriften von den Polizeibehörden im wesentlichen ordnungsgemäß, in Teilbereichen aber nicht einheitlich vollzogen werden.

Abgesehen von Einzelfällen und Sonderproblemen, in denen der ORH der Verwaltung Hinweise für einen ordnungsgemäßen Vollzug gegeben hat, haben sich folgende allgemeine Feststellungen ergeben:

18.2 Gebühren für kostenpflichtige Amtshandlungen

18.2.1 Nach den kostenrechtlichen Bestimmungen ist die Höhe der Gebühren nach dem Verwaltungsaufwand der an der Amtshandlung beteiligten Behörden und Stellen, nach der Bedeutung der Angelegenheit und teilweise auch nach den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten zu bemessen. Die Gebühren sind in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen und den Veränderungen anzupassen.

Die Gebühren für kostenpflichtige Amtshandlungen nach der Anlage zu den KR-Pol sind seit mehreren Jahren nicht mehr erhöht worden. So betrug z.B. zum Zeitpunkt der Prüfung im Frühjahr 1991 die Gebühr für die Inanspruchnahme eines Polizeibediensteten für jede angefangene Stunde seit 1988 unverändert 33 DM, obwohl insbesondere die Personalkosten seitdem mehrmals gestiegen sind (z.B. Personalvollkosten für die Laufbahn des mittleren Dienstes zum 1. März 1991: 48,49 DM). Verschiedene Festgebühren waren teilweise seit mehr als zehn Jahren nicht mehr angehoben worden.

Der ORH hat das Staatsministerium gebeten, die Höhe der Gebühren im Bereich der Polizei zu überprüfen und im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen eine der veränderten Kostensituation angepaßte Gebührenfestsetzung vorzunehmen.

18.2.2 Das Staatsministerium des Innern hat daraufhin den Stundensatz für die Inanspruchnahme von Polizeibeamten mit Wirkung vom 1. April 1992 auf 40 DM erhöht. Ein Heranziehen der Personalvollkostensätze wurde jedoch wegen eines behaupteten geringen Sachaufwandes bei polizeilichen Maßnahmen als nicht gerechtfertigt abgelehnt. Bei den sonstigen Gebühren im Polizeibereich hält das Staatsministerium aufgrund der allgemeinen Preissteigerungsraten eine Erhöhung um rd. 20 v.H. für angemessen. Es hat eine entsprechende Anpassung der Gebühren für die beabsichtigte Neufassung der KR-Pol in Aussicht gestellt.

Ganz allgemein hat das Staatsministerium darauf hingewiesen, daß bei fast allen polizeilichen Amtshandlungen ein öffentliches Interesse gegeben sei, das bei einer sachgerechten Abwägung nach dem Äquivalenzprinzip zu berücksichtigen sei. Außerdem habe die Staatsregierung generell eine zurückhaltende Gebührenpolitik vorgegeben, damit die Bürger nicht unvertretbar belastet würden. Darüber hinaus sollte nach Auffassung des Staatsministeriums die Frage der Heranziehung der Personalvollkosten nicht bei den Polizeikosten, sondern allgemein bei der Neufassung des Kostenverzeichnisses entschieden werden.

- 18.2.3** Der ORH ist anders als das Staatsministerium der Auffassung, daß bei der Festsetzung des Stundensatzes von den **Personalvollkosten** auszugehen ist, die sich aus den Personaldurchschnittskosten und einem Zuschlag für Arbeitsplatz- und Gemeinkosten ergeben. Aber selbst unter Zugrundelegung der **Personaldurchschnittskosten** für die Laufbahn des mittleren Dienstes liegt die neu festgesetzte Gebühr bei Berücksichtigung der Besoldungserhöhung im Jahr 1992 bereits wieder unter dem dann gültigen Wert von rd. 41 DM.

Der ORH hält deshalb eine stärkere als die bisher vorgenommene Anhebung des Stundensatzes für polizeiliche Amtshandlungen für angemessen und notwendig.

18.3 Benutzungsgebühren für die Verwahrung von Fahrzeugen bei Dienststellen der Polizei

- 18.3.1** Für die Verwahrung von abgeschleppten oder sonstwie sichergestellten Fahrzeugen bei Dienststellen der Polizei werden Benutzungsgebühren nach Maßgabe der Gebührenordnung zur Fahrzeugverwahrung (FVGebO) i. d. F. vom 3. Juni 1989 erhoben. Der ORH hat die im Jahr 1986 neu errichtete Verwahrstelle des Polizeipräsidiums München untersucht und festgestellt, daß die derzeitigen Gebühren den hierfür erforderlichen Personal- und Sachaufwand nicht decken.

Zur Kalkulation der Gebühren für das Jahr 1990 hat der ORH folgende Kosten herangezogen:

**Kosten der Verwahrstelle
im Jahr 1990**

Zahlenübersicht 1

| Kosten | DM |
|---|------------------|
| - Auszahlung an Verwahrunternehmer | 1 314 000 |
| - Personalkosten der Polizei für den Verwahrbereich | 689 000 |
| - Pachtzins für Zusatzgelände | 38 800 |
| - Gebäudebewirtschaftungskosten | 19 700 |
| - Instandhaltungsaufwand für Gebäude und Außenanlagen | 55 300 |
| - Kalkulatorische Abschreibung für Gebäude und Außenanlagen ¹⁾ | 168 500 |
| - Kalkulatorische Zinsen für das im Grundbesitz gebundene Kapital ¹⁾ | 482 950 |
| Gesamtkosten | 2 768 250 |

1) auf der Basis der Anschaffungs-/Herstellungskosten

Dem standen folgende Erlöse gegenüber:

**Erlöse der Verwahrstelle
im Jahr 1990**

Zahlenübersicht 2

| Erlöse | DM |
|---|------------------|
| - Anrechenbare Benutzungsgebühren insgesamt | 1 121 800 |
| - Erstattung von Betriebskosten | 8 400 |
| - Mieteinnahmen | 23 200 |
| Gesamterlöse | 1 153 400 |

Das Ergebnis der Untersuchung zeigt, daß die erzielten Erlöse aus dem Betrieb der Verwahrstelle von 1,153 Mio DM im Haushaltsjahr 1990 die jährlich anfallenden Kosten bei Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten um rd. 1,6 Mio DM un-

terschritten haben. Läßt man die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen außer acht, ergibt sich immer noch eine Unterdeckung von fast 1 Mio DM.

Der ORH hat die Verwaltung gebeten, die Benutzungsgebühren soweit anzuheben, daß die Kosten einschließlich der kalkulatorischen Kosten gedeckt werden.

18.3.2 Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß bei der Kalkulation der Benutzungsgebühren seinerzeit lediglich der Aufwand für die Verwahrung, d.h. die an den Verwahrer zu zahlende Pauschale zugrunde gelegt worden sei. Es hat eine Neuberechnung der Benutzungsgebühren in Aussicht gestellt, wobei neben der Verwahrpauschale auch die Kosten (Pachtzins) für das gemietete Zusatzgelände berücksichtigt werden sollen. Eine Berücksichtigung der Personalkosten der Polizei sowie der kalkulatorischen Kosten lehnt das Staatsministerium ab.

Es beruft sich hierbei auf den Normprüfungsausschuß, der ebenfalls die Auffassung vertritt, daß Personalkosten nicht in diese Gebühren mit einzubeziehen seien; der Gebühr dürfe kein Strafcharakter zukommen. Es gelte der Grundsatz, daß dem Bürger keine unzumutbare Belastung entstehen dürfe; die Erfüllung der Staatsaufgaben müsse bürgerfreundlich gestaltet werden. Auch durch die Rechtsprechung sei festgestellt worden, daß die Gebühren nach dem Nutzen der Amtshandlung, die sie für den Empfänger habe, festgesetzt werden müssen. Die Gebühr dürfe in keinem Mißverhältnis zu der von der öffentlichen Hand gebotenen Leistung stehen.

18.3.3 Die Darlegungen des Staatsministeriums verkennen, daß mit der Gebühr im vorliegenden Fall lediglich die Kosten abgedeckt werden sollen, die dem Staat durch die Beseitigung eines durch den Betroffenen verursachten rechtswidrigen Zustandes entstehen. Die Höhe dieser Gebühr kann nicht am "Nutzen" für den Betroffenen gemessen werden. Es handelt sich auch nicht um eine Gebühr mit Strafcharakter, sondern lediglich um einen pauschalierten Kostenersatz.

Der ORH hält deshalb an seiner Auffassung fest, daß die Gebühren bis zur Höhe der entstandenen Kosten, einschließlich der Abschreibungs- und Zinskosten, angehoben werden sollten. Es widerspricht neben den wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch dem Gerechtigkeitsgrundsatz, daß der Staat und damit letztlich der Steuerzahler für Kosten aufkommt, die ein rechtswidrig Handelnder verursacht.

18.4 Halterhaftungsgebühr

18.4.1 Mit Wirkung vom 1. April 1987 wurde § 25 a zur "Kostentragungspflicht des Halters eines Kraftfahrzeuges" in das Straßenverkehrsgesetz eingefügt. Danach können dem Halter eines Kraftfahrzeuges oder seinem Beauftragten bei Halte- und Parkverstößen die Kosten des Verfahrens auferlegt werden, wenn der Fahrer vor Eintritt der Verfolgungsverjährung nicht ermittelt werden kann oder wenn seine Ermittlung einen unangemessenen Aufwand erfordern würde. Nach § 107 Abs. 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) beträgt die Halterhaftungsgebühr 20 DM. Daneben können Postgebühren für die Zustellung umgelegt werden.

Der ORH hat diesen Bereich bei vier Polizeipräsidien geprüft und festgestellt, daß die Gebühr die Verfahrenskosten nicht deckt. Bei den geprüften Stellen wurden im Haushaltsjahr 1990 rd. 12 000 Kostenbescheide zur Halterhaftung mit einem Gebührenansatz von zusammen rd. 240 000 DM erlassen. Die tatsächlichen Einnahmen sind geringer, da ein Teil der festgesetzten Gebühren aus rechtlichen Gründen oder wegen sonstiger Umstände nicht einbringbar ist. Dem kassenwirksamen Betrag steht ein wesentlich höherer Verwaltungsaufwand gegenüber. Allein für die mit der Bearbeitung unmittelbar beteiligten Beamten entstehen Personalkosten von jährlich rd. 245 000 DM. Dazu kommt z.B. noch der durch das automatisierte Verfahren entstehende Personal- und Sachaufwand. Unter Einschluß sämtlicher anrechenbarer Kosten rechnet der ORH bei den vier geprüften Präsidien mit einem Gesamtaufwand zwischen 30 und 40 DM je Halterhaftungsfall.

Im Hinblick auf diese Feststellungen hat der ORH das Staatsministerium gebeten - gegebenenfalls mit anderen Bundesländern -, beim Bund auf eine angemessene Erhöhung der Halterhaftungsgebühr in § 107 OWiG hinzuwirken.

18.4.2 Das Staatsministerium teilt in seiner Stellungnahme im Ergebnis die Ansicht, daß die Halterhaftungsgebühr grundsätzlich einen die Verfahrenskosten deckenden Umfang haben sollte. Eine Anhebung der Halterhaftungsgebühr ohne gleichzeitige entsprechende Erhöhung der Mindestgebühr bei der Festsetzung von Geldbußen (20 DM; § 107 Abs. 1 Satz 2 OWiG) sei allerdings rechtspolitisch nicht vertretbar.

Die isolierte Anhebung der Halterhaftungsgebühr würde den Halter eines Kraftfahrzeuges gegenüber einem überführten Täter gebührenmäßig erheblich schlechter stellen und ihn auf dem Umweg über die Kosten des Verfahrens für eine Tat "bestrafen", die er nicht begangen hat bzw. derer er nicht überführt werden konnte.

18.4.3 Bei der Festsetzung einer Halterhaftungsgebühr nach § 107 Abs. 2 OWiG handelt es sich um ein eigenständiges Verfahren. Eine rechtliche Verknüpfung mit der Gebühr bei der Festsetzung einer Geldbuße nach § 107 Abs. 1 Satz 2 OWiG ist nach Auffassung des ORH nicht sachgerecht, zumal diese Gebühr erst dann zum Tragen kommt, wenn ein festgesetztes Verwarnungsgeld von einem überführten Betroffenen nicht oder nicht fristgerecht bezahlt wird. Einen Strafcharakter, wie von der Verwaltung vorgetragen, vermag der ORH auch bei einer Anhebung der Halterhaftungsgebühr nicht zu erkennen.

Für eine Anhebung der Halterhaftungsgebühr, unabhängig von der nicht vorhandenen Kostendeckung, spricht auch der Umstand, daß sich die Ausgangslage für die ursprüngliche Bemessung der Gebühr (Erfassung von Bagatellverstößen im ruhenden Verkehr mit einem Verwarnungsgeld zwischen 5 und 30 DM) durch die im Jahr 1991 vorgenommene zum Teil drastische Erhöhung der Verwarnungsgelder für Park- und Halteverstöße geändert hat.

Der ORH ist deshalb weiterhin der Auffassung, daß eine angemessene Erhöhung der Halterhaftungsgebühr notwendig ist.

19 Einsatz von Arbeitsplatzcomputern durch die Bayer. Grenzpolizei an den Abfertigungsspuren der Grenzübergänge in Bayern

(Kap. 03 19)

Durch den Einsatz von Arbeitsplatzcomputern an den Abfertigungsspuren der Grenzübergänge sind insgesamt 120 Angestellte (98,5 Stellen), die bisher als Datentypistinnen beschäftigt waren, entbehrlich geworden. Über die Notwendigkeit und Art der Weiterbeschäftigung dieser Angestellten fehlt ein klares Konzept.

19.1 Die Bayer. Grenzpolizei hat an allen Grenzübergängen zum Ausland in den Jahren 1989 bis 1991 zur Sach- und Personenfahndung Arbeitsplatzcomputer (APC) eingeführt. Die Geräte stehen unmittelbar an den Abfertigungsspuren und werden von den kontrollierenden Beamten selbst bedient. Sie sollen eine Verbesserung der Fahndungsergebnisse gewährleisten.

Durch diese Neukonzeption der Grenzkontrolle sind die Arbeitsplätze von 120 Angestellten (Datentypistinnen) weggefallen, die bis dahin an den Terminal-Abfragestationen tätig waren.

Der ORH hat während der Umstellungsmaßnahmen im Jahr 1991 das Präsidium der Bayer. Grenzpolizei auf die freiwerdenden Stellen hingewiesen und gebeten, alle Bereiche auf Inspektions- und Stationsebene auf Möglichkeiten für den Einsatz von Verwaltungsangestellten zur Entlastung von Vollzugsbeamten zu untersuchen und zu prüfen, inwieweit die freigewordenen Kräfte dort eingesetzt werden können. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, daß auch die Einsparung von Stellen in Betracht kommt, sofern nicht genügend geeignete Verwaltungstätigkeiten vorhanden sind.

19.2 Die Verwaltung hat bestätigt, daß alle bisher als Datentypistinnen beschäftigten Angestellten an ihren bisherigen Arbeitsplätzen entbehrlich geworden sind.

Ohne den Nachweis einer näheren Untersuchung wurde mitgeteilt, daß alle 120 bisherigen Datentypistinnen (98,5 Stellen) nunmehr im Schreib- und Fernschreibdienst sowie im Büro- und Innendienst verwendet werden. Dabei wurde nur allgemein darauf hingewiesen, daß diese Angestellten nach bisherigen Erkenntnissen wesentlich dazu beigetragen hätten, daß die Beamten des Vollzugsdienstes von typischen Verwaltungsaufgaben entlastet worden sind. Drei Stellen seien von der Südgrenze zu Österreich an die Ostgrenze zur CSFR verlagert worden.

Ferner hat die Verwaltung auf die Situation der Grenzöffnung zur CSFR Bezug genommen und ausgeführt, daß in der letzten Zeit alle Neuzugänge von Vollzugsbeamten ausschließlich bei Dienststellen an der CSFR-Grenze eingesetzt worden seien. Da an der Südgrenze zu Österreich nicht einmal die Ruhestandsabgänge hätten ersetzt werden können, seien die dortigen Dienststellen nur durch die Unterstützung der ehemaligen Datentypistinnen in der Lage, den Verlust an Beamten einigermaßen zu kompensieren. Auf diese Art und Weise sei eine indirekte Verlagerung von Beamten an die Ostgrenze erreicht worden, ohne kostspielige Zwangsversetzungen oder Abordnungen in größerem Maße vornehmen zu müssen.

19.3 Der ORH ist der Auffassung, daß ein Teil der bisher von Vollzugsbeamten wahrgenommenen Tätigkeiten von Verwaltungsangestellten übernommen werden kann und sollte. Die ehemaligen Datentypistinnen können aber nicht mit einer pauschalen Begründung in den allgemeinen Verwaltungsbereich übernommen werden,

ohne daß konkret die Tätigkeitsbereiche beschrieben werden, die sie anstelle von Vollzugsbeamten ausfüllen.

Der ORH hält es für unabdingbar, daß diese Aufgaben genau beschrieben und bei jeder Dienststelle durch organisatorische Maßnahmen in der Geschäftsverteilung von Vollzugsbeamten auf Verwaltungsangestellte übertragen werden und daß die Ausstattung und Zuteilung von Vollzugsbeamten auf die einzelnen Dienststellen entsprechend den zusätzlichen Verwaltungsangestellten neu geregelt wird.

Sofern nicht genügend Verwaltungstätigkeiten an den einzelnen Dienststellen vorhanden sind, müßte ein Teil der Stellen für Angestellte eingespart werden.

19.4

Das Staatsministerium ist nicht bereit, den Anregungen des ORH nachzukommen. Es hält die allgemeine Zuweisung der Angestellten für Innendienstaufgaben für ausreichend; diese Praxis habe sich bewährt. Im übrigen werde in jedem Einzelfall bei der tariflichen Eingruppierung eine Aufgabenbeschreibung zur Festsetzung der Vergütungsgruppe vorgenommen.

Der ORH hält das Verhalten der Verwaltung nicht für vertretbar. Immerhin können durch den Einsatz dieser Angestellten rd. 100 Polizeivollzugsbeamte von Innendiensttätigkeiten völlig freigesetzt und für Vollzugsaufgaben, insbesondere im unmittelbaren Grenzkontrolldienst, freigestellt werden. Die vom Staatsministerium erwähnte Aufgabenbeschreibung der Verwaltungsangestellten zur Feststellung der Vergütung wird dem Anliegen des ORH nicht gerecht. Es steht zu befürchten, daß ein erheblicher Teil der Verwaltungsangestellten ohne entsprechende Freisetzung von Vollzugsbeamten aus dem Innendienst beschäftigt wird.

EINZELPLAN 03 B

(Staatsbauverwaltung)

20 Einschränkung des Wettbewerbs bei der Vergabe von Bauleistungen im staatlichen Hochbau

Bei der Vergabe von Bauleistungen in Milliardenhöhe wurde bei der Staatsbauverwaltung in den letzten Jahren die öffentliche Ausschreibung entgegen haushaltsrechtlichen Vorschriften stark eingeschränkt oder ganz ausgeschaltet. Der ORH fordert mit Nachdruck den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen zu beachten, um einen umfassenden Wettbewerb sicherzustellen und wettbewerbsschädigenden Verhaltensweisen entgegenzuwirken.

20.1 Allgemeines

Im Bereich der Bayerischen Staatsbauverwaltung werden von den 26 Land- und Universitätsbauämtern jährlich Aufträge für staatliche Hochbaumaßnahmen in Milliardenhöhe vergeben. Die Entwicklung der Bauausgaben seit 1986 ergibt sich aus folgender Zahlenübersicht:

Entwicklung der Bauausgaben der Land- und Universitätsbauämter

Zahlenübersicht 1

| Jahr | Große Maßnahmen Mio DM | Kleine Neu-, Um- und Erweiterungs- maßnahmen Mio DM | Bauunterhalt Mio DM | Insgesamt Mio DM |
|------|------------------------------|--|------------------------|---------------------|
| 1986 | 664,7 | 65,8 | 211,2 | 941,7 |
| 1987 | 715,0 | 54,7 | 181,4 | 951,1 |
| 1988 | 786,6 | 64,2 | 193,2 | 1 044,0 |
| 1989 | 818,8 | 71,6 | 206,9 | 1 097,3 |
| 1990 | 879,1 | 81,5 | 218,0 | 1 178,6 |
| 1991 | 892,4 | 74,4 | 224,7 | 1 191,5 |

20.2 Vergabegrundsätze

Nach Art. 55 Abs. 1 BayHO muß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Auch die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und die Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL), die für die Vergabe von Bauleistungen und anderen Leistungen im Bereich der staatlichen Verwaltungen anzuwenden sind, fordern im Regelfall die öffentliche Ausschreibung und lassen Ausnahmen hiervon in Form von beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben nur unter sehr engen, im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen zu (§ 3 VOB/A / § 3 VOL/A).

In einem gewissen Widerspruch zu Art. 55 BayHO und den §§ 3 VOB/A und VOL/A, wonach die öffentliche Ausschreibung die Regel und sonstige Vergabearten die Ausnahme sein sollen, stand eine Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern an die Regierungen und die nachgeordneten Behörden der Staatsbauverwaltung vom 12. Januar 1982 (MABI S. 27). Sie schrieb wegen der "außerordentlich ungünstigen konjunkturellen Entwicklung auf dem Baumarkt" vor, in den Fällen, in denen bei einer öffentlichen Ausschreibung mit einer übergroßen Anzahl von Angeboten zu rechnen ist, nur beschränkte Ausschreibungen durchzuführen und bei der Auswahl der zur Angebotsabgabe aufzufordernden Bewerber vor allem diejenigen zu berücksichtigen, deren Auftragslage besonders ungünstig ist. Soweit der beschränkten Ausschreibung ein sog. öffentlicher Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet war, mußten die Teilnehmer auf einem besonderen Formblatt eine "Aufstellung über die gegenwärtigen Bauaufträge" vorlegen.

Die Geltungsdauer dieser Bekanntmachung, die zunächst ausdrücklich bis zum 31. Dezember 1983 befristet war, wurde bis Ende 1989 jährlich verlängert.

In ähnlicher Weise hatte die Oberste Baubehörde bereits mit Bekanntmachung vom 17. Januar 1975 (MABI S. 169) für die Zeit bis Ende 1979 angeordnet, "wegen der ungünstigen Entwicklung auf dem Baumarkt" in geeigneten Fällen möglichst von der beschränkten Ausschreibung, ggf. nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb, Gebrauch zu machen.

20.3 Vergabeverhalten

Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung das Vergabeverhalten der Land- und Universitätsbauämter untersucht. Er hat dabei die Vergabestatistiken ausgewertet und bei drei Münchner Bauämtern ergänzende Erhebungen über ausgewählte größere Baumaßnahmen durchgeführt.

20.3.1 Auswertung der Vergabestatistiken der Staatsbauverwaltung

Die Bauämter der Staatsbauverwaltung melden der OBB alle Vergaben mit einer Auftragssumme größer als 20 000 DM auf einem vorgeschriebenen Formblatt. Die OBB erstellt dann in einem DV-Verfahren umfassende Vergabestatistiken. Diese ergaben für den Hochbau 1986 bis 1990 folgendes Bild:

Vergaben der Land- und Universitätsbauämter im Zeitraum 1986 bis 1990

Zahlenübersicht 2

| Jahr | Öffentliche Ausschreibungen | | Beschränkte Ausschreibungen nach Teilnahmewettbewerb | | Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb | | Freihändige Vergaben einschl. Rahmenverträge und Nachträge | | Vergabesumme insgesamt TDM |
|----------------------|-----------------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|--|------------|-------------------------------|
| | TDM | v.H. | TDM | v.H. | TDM | v.H. | TDM | v.H. | |
| 1986 | 205 559 | 27,7 | 120 983 | 16,3 | 349 621 | 47,1 | 66 595 | 8,9 | 742 758 |
| 1987 | 254 080 | 37,4 | 112 712 | 16,6 | 282 817 | 41,6 | 29 939 | 4,4 | 679 548 |
| 1988 | 175 138 | 27,3 | 95 664 | 14,9 | 317 911 | 49,5 | 52 952 | 8,3 | 641 665 |
| 1989 | 246 518 | 37,3 | 58 166 | 8,8 | 294 152 | 44,4 | 62 611 | 9,5 | 661 447 |
| 1990 | 286 098 | 38,9 | 95 844 | 13,0 | 256 849 | 34,9 | 96 422 | 13,2 | 735 207 |
| 1986 bis 1990 | 1 167 393 | 33,7 | 483 369 | 13,9 | 1 501 344 | 43,4 | 308 519 | 9,0 | 3 460 625 |

Die Zahlenübersicht zeigt, daß in den Jahren 1986 bis 1990 Aufträge von insgesamt rd. 3,4 Mrd DM vergeben wurden, daß davon aber nur Aufträgen mit einer Vergabesumme von rd. 1,1 Mrd DM = 34 v.H. eine öffentliche Ausschreibung zugrunde lag, während der Anteil der sonstigen Vergabearten 66 v.H. betrug. Dadurch ist die öffentliche Ausschreibung, die nach Art. 55 BayHO die Regel darstellen müßte, eher in den Hintergrund getreten.

Noch auffälliger ist das Mißverhältnis zwischen öffentlicher Ausschreibung und den sonstigen Vergabearten bei den drei Münchner Hochbauämtern der Staatsbauverwaltung. Hier belief sich, wie Zahlenübersicht 3 zeigt, der Anteil der öffentlichen Ausschreibung im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1990 auf lediglich 13,9 v.H. In manchen Jahren wurden bei einzelnen Münchner Bauämtern überhaupt keine öffentlichen Ausschreibungen durchgeführt.

Vergaben der Münchner Hochbauämter der Staatsbauverwaltung nach Vergabearten im Zeitraum 1986 bis 1990

Zahlenübersicht 3

| Jahr | Öffentliche Ausschreibungen | | Beschränkte Ausschreibungen nach Teilnahmewettbewerb | | Beschränkte Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb | | Freihändige Vergaben einschl. Rahmenverträge und Nachträge | | Vergabesumme insgesamt TDM |
|----------------------|-----------------------------|-------------|--|-------------|--|-------------|--|------------|-------------------------------|
| | TDM | v.H. | TDM | v.H. | TDM | v.H. | TDM | v.H. | |
| 1986 | 2 384 | 1,3 | 61 028 | 32,5 | 113 623 | 60,4 | 10 992 | 5,8 | 188 027 |
| 1987 | 25 117 | 17,5 | 34 218 | 23,8 | 73 268 | 51,0 | 11 104 | 7,7 | 143 707 |
| 1988 | 11 283 | 8,3 | 35 370 | 26,1 | 76 506 | 56,5 | 12 178 | 9,1 | 135 337 |
| 1989 | 45 521 | 31,5 | 21 179 | 14,7 | 61 094 | 42,3 | 16 561 | 11,5 | 144 355 |
| 1990 | 21 023 | 14,5 | 50 536 | 34,7 | 67 924 | 46,7 | 5 917 | 4,1 | 145 399 |
| 1986 bis 1990 | 105 328 | 13,9 | 202 331 | 26,7 | 392 415 | 51,8 | 56 752 | 7,6 | 766 825 |

Ein völlig anderes Bild ergibt sich bei den drei Münchner Finanzbauämtern, die vergleichbare Hochbauaufträge vor allem für den Bund durchführen und bei denen der durchschnittliche Anteil der öffentlichen Ausschreibungen im selben Zeitraum rd. 62 v.H. betrug. Für die Finanzbauverwaltung galt auch keine einschränkende Regelung im Sinne der Bekanntmachungen von 1975 und 1982.

20.3.2 Ergänzende Erhebungen bei den drei Münchner Hochbauämtern der Staatsbauverwaltung

Der ORH hat bei 15 großen Baumaßnahmen an den drei Münchner Hochbauämtern ergänzende örtliche Erhebungen durchgeführt. Er hat dabei festgestellt, daß viele Vergaben - und zwar fast ausschließlich im Bereich von beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben - überhaupt nicht oder fehlerhaft für die Vergabestatistik gemeldet wurden und daß der tatsächliche Anteil der öffentlichen Ausschreibungen noch geringer ist als in den Zahlenübersichten dargestellt.

Der ORH hat etwa 500 Vergaben untersucht. Er hat dabei festgestellt, daß in sehr vielen Fällen der Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung nur formelhaft und mit allgemein gehaltenen Wendungen begründet wurde. Stichhaltige, den §§ 3 VOB/A bzw. VOL/A gerecht werdende Begründungen hat der ORH nur in wenigen Fällen vorgefunden.

20.4 Würdigung durch den ORH

Der ORH sieht im Zurückdrängen der öffentlichen Ausschreibung und der Bevorzugung anderer Vergabearten durch die Staatsbauverwaltung einen Verstoß gegen elementare Grundsätze des Haushalts- und Vergaberechts. Auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen sollte an der öffentlichen Ausschreibung als der hauptsächlichen Vergabeart nicht gerüttelt werden, weil die öffentliche Ausschreibung am ehesten einen uneingeschränkten Wettbewerb und angemessene Preise gewährleistet und sich bei ihr die Gefahren leichter vermeiden lassen, welche die beschränkte Ausschreibung in sich birgt. Diese reichen, wie spektakuläre Verfahren im Münchner Bereich zeigen, von Preisabsprachen bis zu strafrechtlich relevanten Aktivitäten auf seiten der Anbieter und von wettbewerbsschädigenden bis zu strafbaren Handlungen von Bediensteten der Bauverwaltung (z.B. Herausgabe von Bieterlisten und Kostenvoranschlägen für Einzelgewerke).

Durch die Bekanntmachungen von 1975 und 1982 wurden nach Auffassung des ORH wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die öffentliche Ausschreibung gegenüber anderen Vergabearten, insbesondere gegenüber beschränkten Ausschreibungen, in den Hintergrund getreten ist. Wegen der vielfältigen Mißbrauchsmöglichkeiten, die mit beschränkten Ausschreibungen verbunden sein können - auch ein im Zuge der Rechnungsprüfung aufgedeckter Fall ist derzeit Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens - hält es der ORH generell nicht für vertretbar, die öffentliche Ausschreibung zugunsten anderer Vergabearten zurückzudrängen. Nach seiner Auffassung sind solche wettbewerbsschädlichen Maßnahmen auch bei einer ungünstigen Konjunktur auf dem Baumarkt problematisch. Die OBB hätte das Ausmaß des von den haushalts- und vergaberechtlichen Grundsätzen abweichenden Vergabeverhaltens anhand der von ihr selbst geführten Vergabestatistiken jedenfalls früher erkennen und dann entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten müssen. Dagegen hat sie an der auf die "außerordentlich ungünstige Entwicklung auf dem Baumarkt" gestützte Bekanntmachung bis zum Jahre 1989 festgehalten und ihre Geltung erst auf Betreiben des ORH ab dem Jahre 1990 nicht mehr verlängert.

Erst seit Rücknahme dieser Bekanntmachung hat sich die Vergabepaxis bei den Land- und Universitätsbauämtern insgesamt sowie den Bauämtern der Staatsbauverwaltung im Münchner Bereich wieder deutlich zugunsten der öffentlichen Ausschreibungen geändert. Hier ist 1991 der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen bayernweit auf 56,2 v.H. und bei den Münchner Ämtern auf 60,1 v.H. gestiegen.

20.5 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung führt aus, daß die vom ORH seinerzeit beanstandete Bekanntmachung vom 17. Januar 1975 bereits Ende 1979 außer Kraft gesetzt worden sei, daß aber wegen der erneuten Verschlechterung der Baumarktsituation durch die Bekanntmachung vom 12. Januar 1982 wiederum eine vermehrte Anwendung der beschränkten Ausschreibung empfohlen worden sei. Diese Regelung sei im Sinne von mehr Wettbewerb differenzierter gestaltet worden. So sei angeordnet worden, der beschränkten Ausschreibung i.d.R. einen öffentlichen Teilnahmewettbewerb vorzuschalten und 12 bis 18 Bewerber zur Angebotsabgabe aufzufordern, was unter Normalgegebenheiten einer öffentlichen Ausschreibung entspräche.

Die Verwaltung bemerkt weiter, daß sie Wertgrenzen eingeführt habe, unterhalb derer eine beschränkte Ausschreibung nicht gesondert zu begründen sei. Hierfür galten ab dem Jahr 1989 folgende Werte:

- für Rohbauaufträge: Auftragswert 300 000 DM,
- für Ausbauaufträge: Auftragswert 100 000 DM.

Würde man, so führt die Verwaltung aus, diese Wertgrenzen berücksichtigen, d.h. nur die darüberliegenden Aufträge betrachten, so wäre der Anteil der öffentlichen Ausschreibung wesentlich höher.

20.6 Erwidernng des ORH

Der ORH teilt nicht die Auffassung der Verwaltung, daß eine beschränkte Ausschreibung nach einem vorausgegangenem Teilnahmewettbewerb "unter normalen Gegebenheiten" einer öffentlichen Ausschreibung entspricht. Auch nach einem vorausgegangenem öffentlichen Teilnahmewettbewerb unterscheidet sich die anschließende beschränkte Ausschreibung in nichts von einer sonstigen beschränkten Ausschreibung, bei der es ebenfalls ausschließlich auf eine sachgerechte Auswahl der in die Bieterlisten aufzunehmenden Firmen ankommt. Durch die genannte Bekanntmachung wurde nach Auffassung des ORH eine sachgerechte Auswahlentscheidung sogar erschwert, weil vorrangig nicht die geeignet-

sten und leistungsfähigsten Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern waren, sondern diejenigen, die sich vor allem durch eine schlechte Auftragslage "auszeichneten". Die sachlich notwendige überregionale Streuung war durch das in der Bekanntmachung vorgegebene Auswahlkriterium ebenfalls nicht gewährleistet.

Zu den von der Verwaltung eingeführten Wertgrenzen bemerkt der ORH, daß selbst bei Berücksichtigung dieser Wertgrenzen der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen immer noch zu gering war. So beträgt er nach einer von der OBB erstellten Tabelle für die Jahre 1986/1988 immer noch nur 42 bzw. 44 v.H., d.h. über die Hälfte der Ausschreibungen mit Auftragswerten über 100 000 DM beim Ausbau und über 300 000 DM beim Rohbau wurden nur beschränkt ausgeschrieben. Der ORH hält im übrigen diese Wertgrenzen, die es in dieser Form bei anderen Bauverwaltungen, z.B. bei der Finanzbauverwaltung, nicht gibt, für sehr problematisch, weil dadurch in erheblichem Umfang insbesondere die Ausbaugewerke entgegen Art. 55 BayHO der öffentlichen Ausschreibung entzogen würden. Mittlerweile hat die Staatsbauverwaltung für die Ämter im Großraum München angeordnet, daß alle Bauleistungen über 60 000 DM öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Der ORH hält es für geboten, auf Dauer in möglichst großem Umfang von der öffentlichen Ausschreibung Gebrauch zu machen und an dieser Zielsetzung auch in Zeiten einer sich abschwächenden Baukonjunktur festzuhalten.

21

Förderung kommunaler Tiefbaumaßnahmen

(Kap. 03 77 und 13 10)

Erneut hat der ORH festgestellt, daß Zuwendungen zu kommunalen Tiefbaumaßnahmen in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß verwendet oder Auflagen nicht beachtet werden. Insbesondere schwere Verstöße gegen die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) wären aus finanzwirtschaftlichen Überlegungen im Sinne einer Präventivwirkung zu ahnden. Der ORH hat eine Reihe derartiger Verstöße aufgedeckt und dadurch allein im Jahre 1991 über 7 Mio DM an ungerechtfertigt ausgezahlten Zuwendungen und Zinsen zurückgeholt.

Der ORH hatte letztmals in seinen Jahresberichten 1987 und 1988 über die Ergebnisse der Zuwendungsprüfung kommunaler Tiefbaumaßnahmen berichtet (ORH-Bericht 1987 TNrn. 33 und 34; ORH-Bericht 1988 TNr. 35). Der Landtag hat

daraufhin in Nr. 3 Buchst. k seines Beschlusses vom 28. April 1988 (LT-Drucksache 11/6320) die Staatsregierung ersucht, seinem früheren Beschluß über geeignete Sanktionen bei der ungerechtfertigten Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel stärkere Beachtung zu schenken, und dies im Jahr 1989 bekräftigt (Nr. 2 Buchst. l des Beschlusses vom 12. Juli 1989, LT-Drucksache 11/12 431). In den vergangenen Jahren haben der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter bei ihren Zuwendungsprüfungen besonders auf die Beachtung dieser Landtagsbeschlüsse geachtet.

21.1 **Finanzielle Auswirkungen der Rechnungsprüfung**

Aufgrund von Feststellungen der Rechnungsprüfung wurden im Jahr 1991 folgende Rückzahlungen und Zinseinnahmen verbucht:

Rückforderung von Zuwendungen im Jahr 1991

Zahlenübersicht

| Förderbereich | Rückzahlung | Zinsen | zusammen |
|---|--------------------|---------------|-----------------|
| | Mio DM | Mio DM | Mio DM |
| Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen (Kap. 03 77 TitGr. 97 und 98) | 1,4 | 0,4 | 1,8 |
| Kommunaler Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08) | 4,3 | 1,1 | 5,4 |
| insgesamt vereinnahmt | 5,7 | 1,5 | 7,2 |

In allen Fällen ging der Rechnungsprüfung eine Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung voraus. Daß es dennoch immer wieder zu teilweise erheblichen Rückzahlungen kommt, liegt vor allem an Mängeln bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten.

Darüber hinaus wurde versucht, bei Auflagenverstößen die Verwaltung zu veranlassen, entsprechend den Landtagsbeschlüssen Sanktionen im Rahmen des Ermessensspielraumes zu verhängen.

21.2 Sanktionen bei schweren VOB-Verstößen

Den Zuwendungsempfängern wird regelmäßig zur Auflage gemacht, bei der Vergabe von Aufträgen zur Erfüllung des Zuwendungszwecks u.a. die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu beachten. Verstößt der Zuwendungsempfänger gegen diese Auflage, so kann die Bewilligungsbehörde je nach Schwere und Ausmaß des Verstoßes gemäß Art. 44 a Abs. 1 BayHO den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen und Zuwendungen zurückfordern.

Die Verwaltung hat von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit nur zurückhaltend Gebrauch gemacht und in den nachfolgend dargelegten Beispielen erst auf Anregung des ORH Sanktionen verhängt:

- Ein Abwasserzweckverband hat Aufträge für die Lieferung von Pumpen und der Abflußsteuerung eines Regenrückhaltebeckens in Höhe von 56 000 DM freihändig vergeben, ohne Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Da ein Wettbewerb von vornherein ausgeschlossen war, wurden diese Kosten nachträglich als nichtzuwendungsfähig gewertet.
- Eine Stadt hat beim Ausbau ihrer Kläranlage mehrere Aufträge freihändig, ohne vorheriges Einholen von Vergleichspreisen, vergeben und mit insgesamt 108 000 DM abgerechnet. Auch diese Kosten wurden schließlich aus der Förderung herausgenommen.
- Eine Gemeinde hat im Rahmen des Baues ihrer Wasserversorgungsanlage zwei Aufträge freihändig an ortsansässige Firmen vergeben, obwohl keine gewichtigen Gründe gegen eine öffentliche Ausschreibung sprachen. Da es andererseits Vergleichspreise aus früheren Angeboten gab und die Vergabeverstöße relativ lange zurücklagen, hat die Verwaltung 10 bzw. 20 v.H. der Abrechnungssumme, insgesamt 58 000 DM von 345 000 DM, als nichtzuwendungsfähig gewertet.
- Eine Stadt hat für umfangreiche Rohbauarbeiten zur Erweiterung ihrer Kläranlage sowie zum Bau des innerstädtischen Hauptsammlers beschränkte Ausschreibungen nach öffentlichem Teilnehmerwettbewerb durchgeführt. Entgegen der Empfehlung des in ihrem Auftrag arbeitenden Ingenieurbüros beschloß der Stadtrat, jeweils nur einen kleinen Kreis orts- oder nahbereichsansässiger Firmen zur Angebotsabgabe aufzufordern. Diesen Verstoß gegen das Verbot der Wettbewerbsbeschränkung hat die Verwaltung auf Drängen des ORH schließlich in der Weise geahndet, daß - wegen der längere Zeit zurückliegenden

Verfehlung und angesichts der besonderen Härte hinsichtlich der Höhe der Aufträge - 5 v.H. der Abrechnungssumme von über 10 Mio DM, nämlich 517 000 DM, nicht mehr bezuschußt wurden.

- Ein Abwasserzweckverband hat die Arbeiten zum Bau eines Hauptsammlers in drei Baulosen öffentlich ausgeschrieben, sich dabei aber ausdrücklich die losweise Vergabe vorbehalten. Alle drei Aufträge erhielt eine ortsansässige Firma, obwohl sie nur bei einem Baulos an erster Stelle, bei den anderen an zweiter bzw. sechster Stelle lag. Nach mehrfachem Schriftverkehr zwischen Verwaltung und ORH wurden inzwischen die Baukosten der beiden Lose in Höhe von 549 000 DM als nichtzuwendungsfähig gewertet.

In einer Reihe anderer Fälle ist der Prüfungsschriftwechsel noch nicht abgeschlossen oder die Verwaltung ist den Hinweisen des ORH nicht gefolgt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Verwaltung Sanktionen infolge schwerer VOB-Verstöße um so eher verhängt, je kürzer der Verstoß zurückliegt. Allerdings weist die Verwaltung darauf hin, daß sie im Zuge der Verwaltungsvereinfachung auf jede Mitwirkung bei der Vergabe verzichtet habe, so daß etwaige Verstöße nur sehr schwer und erst sehr spät festgestellt werden könnten.

Die Verwaltung wendet auch ein, etwaige Sanktionen deshalb zu unterlassen, weil damit der Bürger getroffen werde, der an fehlerhaften Entscheidungen nicht teilhabe. Der ORH hält dies für verfehlt, weil damit jedwede Handhabe gegen Auflagenverstöße entfallen müßte.

Der ORH ist der Überzeugung, daß ein funktionierender Wettbewerb mit der Folge eines möglichst wirtschaftlichen Bauens um so besser gewährleistet ist, je strikter die VOB eingehalten wird. Dazu gehört insbesondere die Anwendung der öffentlichen Ausschreibung in allen geeigneten Fällen. Sanktionen bei schweren VOB-Verstößen sind im Sinne einer Präventivwirkung ein geeignetes Mittel, bei den Zuwendungsempfängern die Beachtung der VOB künftig besser zu gewährleisten.

21.3

Sanktionen in anderen Fällen

Das Staatsministerium der Finanzen hat im Dezember 1989 im Vollzug des o.a. Beschlusses des Landtags vom 28. April 1988 klargestellt, daß zur Eindämmung einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme staatlicher Fördermittel über die Rückforderung der zu Unrecht erhaltenen Zuwendungen hinaus dann eine zusätzliche Zuwendungskürzung vorgenommen werden sollte, wenn

- unrichtige oder unvollständige Angaben von erheblichem Gewicht zu überhöhten Zuwendungen führen,
- der Zuwendungsempfänger trotz Anmahnung und Androhung einer Kürzung die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises erheblich überschreitet,
- der Zuwendungsempfänger schuldhaft gegen die Aufbewahrungspflicht verstößt.

Von diesen Regelungen hat die Verwaltung nach Kenntnis des ORH bisher kaum Gebrauch gemacht. Lediglich in einem Fall wurden inzwischen die zuwendungsfähigen Kosten um 58 000 DM (= 20 v.H. der Abrechnungskosten) gekürzt, weil bei der ORH-Prüfung Abrechnungsunterlagen nicht mehr vorgelegt werden konnten, obwohl die Aufbewahrungsfrist noch lange nicht abgelaufen war.

Sanktionen wegen verspäteter Vorlage des Verwendungsnachweises wurden bisher offenbar noch nicht verhängt, weil meistens die Voraussetzung der vorherigen Androhung nicht vorlag. Die Verwaltung hat hierzu mitgeteilt, daß die späte Vorlage der Verwendungsnachweise zu Recht beanstandet werde, sie sich jedoch seit langem und sehr intensiv darum bemühe, dem Mangel abzuhelpfen, ohne jedoch - wiederum wegen der Folgen für die Bürger - Sanktionen anzudrohen oder gar zu verhängen. Da der ORH aber eine möglichst frühzeitige Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise für dringend notwendig hält, um eine zeitnahe und sachgerechte Prüfung zum Vorteil aller Beteiligten zu ermöglichen, wird er dieses Anliegen künftig noch stärker verfolgen.

EINZELPLAN 06

(Staatsministerium der Finanzen)

22 **Verpachtung des Residenzplatzes in Würzburg**

(Kap. 06 16 Tit. 124 01)

Der Anteil des Freistaates Bayern von 10 v.H. an den auf dem Residenzplatz in Würzburg im Jahr 1991 erzielten Parkentgelten von 943 609 DM entspricht nicht dem vollen Wert und verstößt gegen das Haushaltsrecht. Vergleichsweise könnte der Staat bei einer Selbstbewirtschaftung jährliche Mehreinnahmen in der Größenordnung von 500 000 DM erzielen.

Die ehemalige fürstbischöfliche Residenz in Würzburg wird von rd. 400 000 Besuchern pro Jahr besichtigt; sie nimmt hinter den Königsschlössern Neuschwanstein, Linderhof und Herrenchiemsee in der Besucherstatistik den vierten Rang ein. Die Einnahmen des Staates aus Eintrittsgeldern für den Besuch der Residenz betragen 1991: 1 165 840 DM.

Der vor dem Schloß gelegene Residenzplatz steht im Eigentum des Freistaates Bayern und wird als Parkplatz genutzt. Er bietet Raum für rd. 400 Pkw und ist seit Februar 1991 von der Bayer. Verwaltung der Staatlichen Schlösser, Gärten und Seen der Würzburger Stadtverkehrs GmbH zur Bewirtschaftung überlassen, die das Parken gegen Entgelt gestattet. Nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes existiert kein schriftlicher Pachtvertrag; es liegt bisher nur ein unverbindlicher Entwurf vor, nach dem ein Pachtzins von 15 v.H. der Bruttoeinnahmen dem Staat zustehen soll. Entsprechend einer vorläufigen Vereinbarung werden seit Beginn der Bewirtschaftung tatsächlich nur 10 v.H. der Bruttoeinnahmen an die Schlösserverwaltung abgeführt; dabei soll es bis zum Abschluß einer schriftlichen Vereinbarung bleiben. Im Jahr 1991 hat die Würzburger Stadtverkehrs GmbH 943 609 DM an Parkentgelten eingenommen. Der Staat hat dementsprechend 94 000 DM an Pachteinnahmen erzielt.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften dürfen Vermögensgegenstände zur Nutzung an Dritte nur zum vollen Wert überlassen werden.

Betrachtet man vergleichsweise eine Eigenbewirtschaftung durch den Staat, so wäre mit deutlich höheren Einnahmen zu rechnen. Unterstellt man einen Bedarf

von sechs Bediensteten mit jährlichen Personalkosten von rd. 313 000 DM und Sachkosten von etwa 13 000 DM (Parkscheine, Versicherung), hätte sich der für den Staat erzielbare Überschuß im Jahr 1991 auf 617 600 DM belaufen. Zieht man die 94 300 DM vereinnahmter Pacht ab, hätten auf der Basis dieser Vergleichsrechnung 523 300 DM an Mehreinnahmen erzielt werden können. Auch wenn bei einer Verpachtung der Gewinn des Pächters einkalkuliert werden müßte, so ist jedenfalls festzustellen, daß ein Pachtzins von 10 v.H. bzw. 15 v.H. dem vollen Wert im Sinn des Haushaltsrechts in keiner Weise gerecht wird. Mehreinnahmen von mehreren 100 000 DM wären möglich.

Schließlich darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Schloß- und Gartenverwaltung beabsichtigt, den Residenzplatz neu pflastern zu lassen. Nach der am 31. Oktober 1991 baufachlich genehmigten und festgesetzten Haushaltsunterlage-Bau, der allerdings der Haushaltsausschuß des Landtages noch nicht zugestimmt hat, betragen die Gesamtkosten 10,1 Mio DM.

Der ORH ist der Auffassung, daß der Vertragsentwurf und erst recht die tatsächlich praktizierte Handhabung der Pachtzinsabgeltung die Interessen des Staates nicht ausreichend berücksichtigen und gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

Das Staatsministerium hat erklärt, daß auch nach seiner Auffassung der Pachtzins zu niedrig sei und die Bereinigung dieses Problems ihm seit Mitte 1991 ein Anliegen sei. Nach seiner Auffassung könne eine für den Staat akzeptable Lösung nur in Paketverhandlungen mit der Stadt Würzburg über die Gesamtproblematik der verschiedenartigen Nutzungen (z.B. Stadtlauf Würzburg) des Residenzplatzes gesucht werden. Der Freistaat Bayern, dem im Interesse des Weltkulturdenkmals "Residenz Würzburg" sehr an einer weitgehenden Freihaltung des Residenzplatzes gelegen sei, sei wegen der Akzeptanz durch die Bevölkerung politisch auf ein Einvernehmen mit der Stadt Würzburg angewiesen. Eine Vorwegregelung der Parkplatzfrage würde den Konsens erheblich erschweren oder gar vereiteln. Das Staatsministerium sei auf höchster Ebene bemüht, die Gesamtverhandlungen, die auf den Herbst 1992 verschoben wurden, nunmehr in Gang zu bringen.

Der ORH verkennt nicht, daß bei der Regelung der Nutzung des Residenzplatzes, der sowohl wichtiger Bestandteil des Gesamtkunstwerks "Residenz" als auch des Verkehrsraums Innenstadt ist, vielfältige Interessen zu berücksichtigen sind und fiskalische Gesichtspunkte nicht allein den Ausschlag geben können. Solange allerdings Einnahmen aus der Parkplatzbewirtschaftung erzielt werden, muß dies in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Haushaltsrechts geschehen.

EINZELPLAN 07

(Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

23 Darlehensförderung nach dem Bayer. Technologie-Einführungsprogramm

(Kap. 07 03 Tit. 891 63)

Die Prüfung eines nach den "Richtlinien zur beschleunigten Einführung zukunftssträchtiger Technologien in der mittelständischen Wirtschaft" geförderten Vorhabens ergab, daß das Staatsministerium die von ihm selbst erlassenen Bestimmungen nicht einhielt. Ein Unternehmen mit 3 600 Beschäftigten wurde gefördert, obwohl die Fördergrenze bei 400 Mitarbeitern liegt.

Auf der Grundlage des Gesetzes über die Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der freien Berufe (Mittelstandsförderungsgesetz - MfG) hat das Staatsministerium Richtlinien zur beschleunigten Einführung zukunftssträchtiger Technologien in der mittelständischen Wirtschaft (BayTEP) erlassen. Die Förderung soll mittelständischen Unternehmen den Einsatz moderner Technologien in Produkten und in der Produktion erleichtern, dadurch Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum sichern und so zur Fortentwicklung einer modernen Wirtschaftsstruktur in Bayern beitragen. Gefördert werden nach den Richtlinien grundsätzlich nur kleine und mittlere Unternehmen mit nicht mehr als 400 Beschäftigten.

Das Staatsministerium hat im August 1988 einem Unternehmen zur Einführung einer neuartigen Backtechnologie nach dem BayTEP ein zinsgünstiges Darlehen von 1 776 400 DM bewilligt. Es ging dabei davon aus, daß die zuwendungsfähigen Kosten 10 296 723 DM betragen. Nach der Prüfung des Verwendungsnachweises hat das Staatsministerium im November 1989 das Darlehen auf 845 161 DM gekürzt, weil auch nichtzuwendungsfähige Neubaukosten in dem Projekt enthalten waren.

Das Unternehmen hatte zum Zeitpunkt des Antrags 3 600 Beschäftigte bei einem Jahresumsatz von 870 Mio DM und war an 15 Firmen im In- und Ausland beteiligt. Die Anteile am Nominalkapital allein der inländischen Beteiligungen betragen 43,76 Mio DM. Sein Standort liegt nicht in einem strukturschwachen Gebiet.

Da die Unternehmensgröße die Fördergrenze bei weitem überschritt, verstieß die Förderung gegen das MfG und die hierzu erlassenen Richtlinien. Der ORH hat das Staatsministerium deshalb aufgefordert, das zu Unrecht gewährte Darlehen zurückzufordern.

Das Staatsministerium hat dies mit der Begründung abgelehnt, daß eine Rückforderung aus haushalts- und verwaltungsrechtlichen Gründen nicht möglich sei. Auch sei die Zusage wesentlich von strukturpolitischen Erwägungen bestimmt worden; insbesondere habe der Wille bestanden, die Schaffung der Arbeitsplätze in Bayern zu ermöglichen, denn es seien auch Standorte außerhalb des Landes in die Erwägungen der Firma einbezogen worden. Im Bereich der industriellen Lebensmittelproduktion gehöre die Firma trotz ihrer Größe zu den kleinen Unternehmen, während der Markt von großen, multinationalen Konzernen beherrscht werde. Insofern sei die Firma einer mittelstandstypischen Konkurrenzsituation ausgesetzt, wie sie das BayTEP voraussetze. Außerdem beschreibe das Wort "grundsätzlich" den Regelfall, daher seien auch Ausnahmen zulässig. Im vorliegenden Fall schien dem Staatsministerium eine derartige Ausnahme gerechtfertigt, da der Schaffung von Arbeitsplätzen, die überwiegend den schwach strukturierten Räumen außerhalb des Verdichtungsraumes zugute gekommen seien, bzw. der Abwendung der Gefahr eines Arbeitsplatzabbaus, ein hoher Stellenwert beigemessen worden sei.

Der ORH stellt dazu fest, daß die Voraussetzungen für die Gewährung eines Darlehens nach dem MfG nicht vorlagen und strukturpolitische Überlegungen in diesem Zusammenhang um so mehr als unbeachtlich anzusehen waren, als der Standort des finanziell gesunden Unternehmens in einem städtischen Verdichtungsraum und nicht in einem strukturschwachen Gebiet liegt.

24 Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung

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

Die nochmalige Prüfung der staatlichen Förderung der Erdgaserschließung bestätigte das im Jahresbericht 1990 dargestellte Ergebnis, daß die Förderung unterbleiben kann. Sie ist angesichts der Aufgabenstellung der Gasversorgungsunternehmen und wegen der mit hoher staatlicher Förderung bereits erreichten guten Infrastruktur nicht mehr erforderlich; sie führt vielfach zu Mitnahmeeffekten. Da im wesentlichen nur der relativ schadstoffarme Energieträger leichtes Heizöl verdrängt wird, ist sie auch wenig effizient; zudem könnte mit ihrer Beendigung Finanzierungsspielraum für die Programme zur Verringerung des fossilen Energieverbrauchs geschaffen werden.

24.1 Allgemeines

24.1.1 Zum Ausbau der Erdgasversorgung werden aus Kap. 07 05 Zuschüsse zur Verbesserung der Energiestruktur für **überörtliche** Erschließungsmaßnahmen gewährt, aus Kap. 14 03 wird der Auf- und Ausbau von **Ortsnetzen** im Rahmen des Programms zur Luftreinhaltung gefördert.

24.1.2 Der ORH hat in seinem Jahresbericht 1990 in TNr. 23 dargestellt, daß die staatliche Förderung der Erschließung unterbleiben kann, weil

- die Gasversorgungsunternehmen als Monopolunternehmen die Aufgabe haben, ihr Gebiet sinnvoll zu erschließen,
- mit staatlichen Zuschüssen eine leistungsfähige Infrastruktur geschaffen wurde und den Gasversorgungsunternehmen die verbliebenen Erschließungsmaßnahmen aufgrund ihrer Ertragslage zugemutet werden können,
- die Förderung zu Mitnahmeeffekten führte, d.h. daß diese Erschließungsmaßnahmen auch ohne staatliche Förderung in Angriff genommen worden wären.

24.1.3 Im **Epl. 07** sind für **Zuschüsse zur Verbesserung der Energiestruktur** 1991/1992 je 6 Mio DM ausgebracht. Für die Jahre 1993/1994 sind je 6 Mio DM im Entwurf des Haushaltsplans veranschlagt. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hält die Förderung weiter für notwendig, weil es sich bei den noch zu erschließenden Gebieten vorwiegend um Räume handle, bei denen sich das Problem mangelnder Wirtschaftlichkeit in verstärktem Maße gegenüber den Vorjahren stelle.

Die Förderung von **Gasversorgungsanlagen aus dem Epl. 14** wurde wegen Finanzmittelknappheit bis auf weiteres auf Maßnahmen beschränkt, bei denen vor August 1990 der vorzeitige Baubeginn zugelassen und eine Förderung in Aussicht gestellt war. Künftig beabsichtigt das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Gasversorgungsprojekte nur dann zu fördern, wenn ein lufthygienisch bedeutsames Projekt nicht zur Ausführung käme, weil in absehbarer Zeit kein wirtschaftlicher Betrieb erreicht werden könnte oder ein Unternehmen trotz eines zu erwartenden wirtschaftlichen Betriebs wegen seiner finanziellen und wirtschaftlichen Lage auf die Durchführung des Projekts verzichten müßte.

24.2 Ergebnisse der nochmaligen Prüfung

24.2.1 Investitionsfinanzierung

Für Investitionsvorhaben der Gaswirtschaft sind aus dem Staatshaushalt bewilligt worden:

- In der Zeit 1975 bis 1991 aus dem Epl. 07 insgesamt **303,9 Mio DM**.
- Nach dem Programm "Maßnahmen zur Luftreinhaltung" in der Zeit 1971 bis 1990 aus dem Epl. 14 insgesamt Zuschüsse von **98,8 Mio DM** und zinsverbilligte Darlehen von **233,1 Mio DM**; das entspricht einem Subventionswert von insgesamt **133,8 Mio DM**¹.

Mit einem Finanzierungsanteil von 4 v.H. aus öffentlichen Haushalten an der Investitionsfinanzierung in den Jahren 1986 bis 1990 nahm die Orts- und Regionalgaswirtschaft mit Sitz in Bayern den **ersten Platz** innerhalb der alten Bundesländer ein. Ohne Bayern bewegte sich bei diesen der Finanzierungsanteil aus öffentlichen Haushalten zwischen 0 und 3,5 v.H. und lag im Durchschnitt bei 1,1 v.H.

Umgekehrt hat die Orts- und Regionalgaswirtschaft mit Sitz in Bayern in diesem Zeitraum den niedrigsten **eigenen Finanzierungsanteil** an der Investitionsfinanzierung in den alten Bundesländern erbracht.

1) Der Subventionswert der zinsverbilligten Darlehen wurde mit 15 v.H. angenommen, im vorliegenden Fall mit 35 Mio DM.

Investitionen und Finanzierungsquellen der Orts- und Regionalgaswirtschaft in den Jahren 1986 bis 1990 ¹⁾

Zahlenübersicht 1

| Land | Investitionen insgesamt | Finanzierungsquellen | | |
|---------------------------------|----------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------|
| | | Beiträge, Zuschüsse von öffentl. Haushalten | Beiträge, Zuschüsse von Kunden | Eigen- und Fremdmittel |
| | Mio DM | v.H. | v.H. | v.H. |
| Bayern | 1 904,8 | 4,0 | 11,0 | 85,0 |
| Niedersachsen / Bremen | 1 316,2 | 0,2 | 13,7 | 86,1 |
| Baden-Württemberg | 2 023,5 | 3,3 | 10,4 | 86,4 |
| Rheinland-Pfalz | 692,8 | 0,8 | 11,6 | 87,6 |
| Schleswig-Holstein / Hamburg | 988,7 | 0,4 | 11,5 | 88,1 |
| Saarland | 126,0 | 3,5 | 6,6 | 89,9 |
| Hessen | 1 196,1 | 0,4 | 9,0 | 90,6 |
| Nordrhein-Westfalen | 2 981,4 | 0,9 | 7,2 | 91,9 |
| Berlin (West) | 826,3 | 0,0 | 2,5 | 97,5 |
| Durchschnitt ohne Bayern | | 1,1 | 9,2 | 89,7 |

1) Auf der Grundlage der BGW-Gasstatistik, Orts- und Regionalgaswirtschaft in Bayern, Tab. 33 und 34;
Herausgeber: Bundesverband der Deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.

Wie in den anderen Bundesländern hätte nach Auffassung des ORH auch der bayerischen Orts- und Regionalgaswirtschaft in der Vergangenheit ein höherer Anteil an der Investitionsfinanzierung zur Entlastung der öffentlichen Haushalte abgefordert werden können. Die im allgemeinen gute wirtschaftliche Situation der bayerischen Gasversorgungsunternehmen hätte dies zugelassen.²

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hält wegen der ähnlichen Struktur nur einen Vergleich mit Baden-Württemberg für möglich, dessen Finanzierungsdaten nur unerheblich von denen Bayerns abwichen. Im übrigen besitze es kein Instrumentarium, einen höheren Finanzierungsanteil der Bayerischen Gaswirtschaft durchzusetzen.

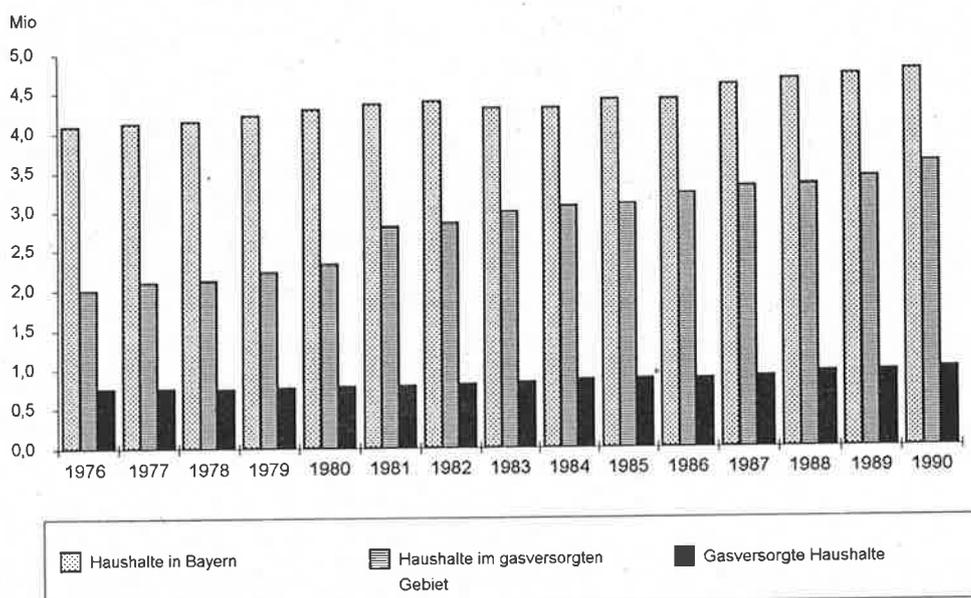
Welche Gründe einer Vergleichbarkeit der Flächenländer entgegenstehen sollen, hat das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr jedoch nicht näher dargelegt. Im übrigen kann der Finanzierungsanteil der Unternehmen durch eine Verringerung der staatlichen Förderung erhöht werden.

2) ORH-Bericht 1990 TNrn. 23.2.1, 33.2.4, 33.2.6

24.2.2 Erschließungs- und Versorgungsdichte

Mit staatlichen Zuschüssen von über 400 Mio DM seit den siebziger Jahren wurde eine leistungsfähige Infrastruktur zur Gasversorgung geschaffen. Dies ermöglichte den Orts- und Regionalgasversorgungsunternehmen mit Sitz in Bayern im Jahr 1990 einen Gasabsatz von 8,47 Mrd m³, der um 7,2 v.H. über dem Verbrauchsniveau im Jahr 1989 lag.³ Der Anteil des Gases am Primärenergieverbrauch erhöhte sich dadurch von 14,9 v.H. auf 15,4 v.H.; vor 30 Jahren lag er noch bei 0,8 v.H.⁴ Von 1976 bis 1990 ist die Zahl der Kunden im gewerblichen Bereich insgesamt um 17 558 auf 62 797 (+ 39 v.H.)⁵, die Zahl der Haushalte im gasversorgten Gebiet um 80 v.H. von 2 Mio auf 3,6 Mio gestiegen.

Gasversorgung der Haushalte ¹⁾



1) BGW-Gasstatistik, Berichtsjahr 1990 Tab. 37; a.a.O.

Befand sich 1976 nur jeder zweite Haushalt Bayerns im gasversorgten Gebiet, so waren es 1990 drei von vier Haushalten. Gegenläufig entwickelte sich dagegen

3) Energiebericht Bayern 1990, S. 10

4) Energiebericht Bayern 1990, S. 29

5) Kundenzahl aus Industrie, Handel und Gewerbe ohne über Fernwärme versorgte Kunden, 1990 einschließlich Land- und Forstwirtschaft (aus BGW-Gasstatistik Bayern, Tab. 12 und 14/1976, 16a und 22a/1990, Herausgeber a.a.O.)

der Anschlußgrad.⁶ Er nahm von 37,6 v.H. (1976) auf 27,5 v.H. (1990) ab. Das heißt, daß **nur rd. jeder vierte** Haushalt in gasversorgten Gebieten von der Gasversorgung Gebrauch macht. Daraus ergibt sich, daß dort **ein erhebliches Kundenpotential** besteht. Wirtschaftlicher kann daher der Anteil von Erdgas am Primärenergieverbrauch Bayerns dadurch erhöht werden, daß sich die Gasversorgungsunternehmen in den bereits gasversorgten Gebieten um neue Kunden bemühen.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr sieht als wesentlichen Hinderungsgrund für die Umstellung auf Gas, daß in bebauten Gebieten Anlagen erst im Rahmen von Ersatzbeschaffungen umgestellt würden. Somit müßten erhebliche Zeiträume bei der Gewinnung von Kunden einkalkuliert werden. In Neubaugebieten läge der Anschlußgrad bei 60 bis 70 v.H. Es sei erklärtes Ziel der Staatsregierung, vor allem auch im ländlichen Raum auf eine nach Energieträgern breit diversifizierte Energieversorgung hinzuwirken.

Das 25 000 km lange Erdgasnetz ist allerdings nach einer anderen Darstellung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr bereits weitgehend flächendeckend und bindet alle größeren Städte ein. Die Produktvorteile des Erdgases ließen die Nachfrage weiter steigen.⁷ Bei dieser aussichtsreichen Marktsituation und der bereits geschaffenen leistungsfähigen Infrastruktur zur diversifizierten Energieversorgung kann nach unserer Auffassung die staatliche Aufgabe, die Erschließung zur Gasversorgung zu fördern, als erfüllt betrachtet werden. Die erheblichen Zeiträume, mit denen bei der Gewinnung von Kunden in bereits bebauten Gebieten gerechnet werden müsse, sprechen dafür, zunächst das vorhandene Potential auszuschöpfen, statt staatliche Mittel einzusetzen, um immer neue Gebiete zu erschließen, in denen sich nach Auffassung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr das Problem der Wirtschaftlichkeit in verstärktem Maße gegenüber den schon gasversorgten Gebieten stellt.

24.2.3 Aufgabenstellung der Gasversorgungsunternehmen

Die Förderung wird grundsätzlich mit davon abhängig gemacht, daß die **einzelne** Erschließungsmaßnahme nicht wirtschaftlich betrieben werden kann. Dabei ist zu bedenken:

6) prozentuales Verhältnis der gasversorgten Haushalte zu den Haushalten im gasversorgten Gebiet

7) Positionspapier: Standort Bayern 2000 des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Reihe Dokumentation Nr. 3/92 S. 60

24.2.3.1 Die Wirtschaftlichkeit einer Erschließungsmaßnahme und damit die Investitionstätigkeit werden entscheidend von der **Nachfrage** bestimmt, nicht durch staatliche Subventionen. Abhängig ist die Nachfrage vom Gaspreis bzw. von den Kosten der konkurrierenden Energieträger. Wenn wegen der bisherigen Hochpreispolitik⁸ der Gasversorgungsunternehmen Nachfrage ausbleibt, kann es nicht Aufgabe des Staates sein, eine deshalb entstehende Unwirtschaftlichkeit über Subventionen auszugleichen.

24.2.3.2 Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr macht geltend, daß sich die Unwirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen aus einem mangelnden Absatzpotential bei ausreichender Nachfrage ergebe. Zur Lösung dieses strukturpolitischen Problems dienen die Fördermittel.

Wir haben Bedenken, ob es aus haushaltswirtschaftlichen Gründen vertretbar ist, die Erschließung von Gebieten mit einem mangelnden Absatzpotential zu fördern. Außerdem ist zu betonen, daß der **Ausgleich unterschiedlicher Absatzergebnisse** sich innerhalb der **Gesamtertragslage** des Versorgungsunternehmens vollziehen soll und nicht durch staatliche Förderung. Es kann insgesamt vorteilhaft sein, weniger rentable Investitionen oder Teilmärkte aus den Erträgen anderer Investitionen oder Teilmärkte zu finanzieren, soweit sich die aus dem Wachstum folgende Kostenentlastung im gesamten System ertragssteigernd auswirkt. Deshalb ist eine isolierte Betrachtung einzelner Erschließungsvorhaben ohne Berücksichtigung der Kosten-/Leistungssituation im gesamten gaswirtschaftlichen Tätigkeitsgebiet des Unternehmens keine geeignete Entscheidungsgrundlage für eine staatliche Förderung.

Ferner ist es in der Gaswirtschaft üblich, daß bereits der Lieferant dem Versorgungsunternehmen für die Erschließung neuer Absatzgebiete **Aufbaubatte** beim Gasbezug einräumt (Erschließungsunterstützung).

24.2.3.3 Die Gasversorgungsunternehmen haben nach dem Energiewirtschaftsgesetz die Aufgabe, das durch Konzessionsvertrag abgegrenzte Versorgungsgebiet sinnvoll zu versorgen.⁹ Die Erschließungsaufgabe für weniger ertragreiche Gebiete ergibt

8) ORH-Bericht 1990, TNrn. 23.2.1 und 23.2.2; Bulletin der Bayerischen Staatsregierung 6/92 vom 17. März 1992, S. 15; Bayerischer Landtagsdienst vom 23. Juli 1992, S. 9

9) § 6 Abs. 1 und 2 Energiewirtschaftsgesetz:

(1) Versorgt ein Energieversorgungsunternehmen ein bestimmtes Gebiet, so ist es verpflichtet, allgemeine Bedingungen und allgemeine Tarifpreise öffentlich bekanntzugeben und zu diesen Bedingungen und Tarifpreisen jedermann an sein Versorgungsnetz anzuschließen und zu versorgen (allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht).

(2) Die allgemeine Anschluß- und Versorgungspflicht besteht nicht,

sich als Folge der Ausschaltung des Wettbewerbs mit anderen Gasversorgungsunternehmen, soweit die wirtschaftliche Gesamtlage des Monopolunternehmens dies gestattet.

Dagegen wendet das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr ein, daß im Fall, in dem die Versorgung dem Versorgungsunternehmen wirtschaftlich nicht zugemutet werden könne, der Anschluß eventuell nur dann möglich sei, wenn der Kunde oder ein Dritter die Kosten der Finanzierungslücke übernehme.

Nach Auffassung des ORH kann die **Versorgungsaufgabe** nach § 6 Abs. 1 und 2 Energiewirtschaftsgesetz nicht losgelöst von der gesamten Kosten-/Leistungssituation des Gasversorgungsunternehmens gesehen werden. Die wettbewerbsgeschützte Gebietsabgrenzung der Gasversorgungsunternehmen ist nur gerechtfertigt, wenn das Tätigkeitsgebiet als wirtschaftliche Einheit betrachtet wird und sich das Unternehmen daher nicht nur die ertragsstarken Maßnahmen herausgreift. Daher ist es den Unternehmen bei ihrer guten Ertragslage zuzumuten, ihr gesamtes Tätigkeitsgebiet auch ohne staatliche Förderung weiter zu erschließen. Angesichts der ohnehin steigenden Nachfrage müßte das in ihrem eigenen Interesse liegen.

24.2.4 **Mitnahmeeffekte**

Das Einplanen von möglichen Subventionen bei Investitionsentscheidungen entspricht **unternehmerischem Selbstverständnis, wirtschaftliche Vorteile zu nutzen**. Aus diesem unternehmerischen Verhalten kann daher nicht der Schluß gezogen werden, daß ohne staatliche Förderung eine Erschließungsmaßnahme unterblieben oder verzögert worden wäre. Zwar versucht das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, die bestehende Gefahr der Subventionsmitnahme durch die Gasversorgungsunternehmen seit 1980 mit einer Rückzahlungsbestimmung abzuschwächen, die wirksam werden soll, wenn die geförderte Erdgasleitung wirtschaftlich betrieben werden kann. Das Rückzahlungsrisiko ist jedoch systembedingt gering.¹⁰ Seit der Einführung vor zwölf Jahren ist nur ein einziger Rückzahlungsfall eingetreten, in dem von 445 000 DM Zuschuß 106 000 DM zurückgezahlt werden mußten.

1. wenn der Anschluß oder die Versorgung dem Versorgungsunternehmen aus wirtschaftlichen Gründen, die auch in der Person des Anschlußnehmers liegen können, nicht zugemutet werden kann,

2. ...

10) ORH-Bericht 1990 TNr. 23.5 (zu kurzer Betrachtungszeitraum); isolierte Beurteilung der einzelnen Leitung ohne die wirtschaftlichen Vorteile im Gesamtsystem; reiner Soll-Ist-Vergleich der abgesetzten Gasmenge ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Ertragslage, z.B. wegen später erhöhter Marge

Mitnahmeeffekte werden dadurch deutlich, daß von den in den Jahren 1989/1990 beim Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr beantragten 26 Fördermaßnahmen¹¹ zwölf Maßnahmen vor der endgültigen Entscheidung über die Förderung begonnen wurden. Mit diesem Baubeginn haben die Antragsteller das volle Risiko der alleinigen Finanzierung der Erschließungsmaßnahme übernommen. Denn sie wurden bei der Zulassung des vorzeitigen Baubeginns ausdrücklich darauf hingewiesen, daß damit einer Entscheidung über den Förderantrag nicht vorgegriffen wird, kein Rechtsanspruch auf eine Förderung abgeleitet werden könne und es nicht ausgeschlossen sei, daß die beantragte Zuwendung nicht, nicht in der beantragten Höhe oder nicht in dem beantragten Zeitpunkt gewährt wird. Tatsächlich wurde in fünf Fällen mit einem Fördervolumen von 15 Mio DM, in denen der vorzeitige Baubeginn zugelassen war, die Förderung später abgelehnt. Schon die Tatsache, daß so viele Antragsteller bereit waren, mit der Maßnahme vor der Entscheidung über ihren Finanzierungsantrag zu beginnen und damit das Investitions- und Finanzierungsrisiko allein zu tragen, zeigt ihre Mitnahmeabsicht.

In einem Einzelfall, in dem es wegen ansonsten fehlender Voraussetzungen dann zu keiner Förderung gekommen ist, ist diese Mitnahmeabsicht in einer dem Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr bekannten Niederschrift des Gasversorgungsunternehmens festgehalten. Danach hat der Geschäftsführer den Aufsichtsrat darauf hingewiesen, daß eine Förderung zwar fraglich erscheine, man aber die **"übliche Praxis"** beibehalten solle, auf jeden Fall einen Antrag auf Fördermittel zu stellen, um sich keine Zuschußmöglichkeiten zu verbauen. Werde der Zuschuß nicht gewährt, so müsse die Leitung dennoch aus technischen Gründen gebaut werden.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr möchte diese Äußerung nicht als Beleg für eine Mitnahmepaxis der Gasversorgungsunternehmen heranziehen. Der ORH räumt ein, daß Belege dieser Art üblicherweise den Förderanträgen nicht beiliegen; die Art und Weise der Darstellung durch den Geschäftsführer läßt aber auf ein Mitnahmeverhalten schließen, das über den Einzelfall hinausgeht.

Zwei Fälle von Zuschußmitnahme aus unserem Jahresbericht 1990¹² werden nachstehend nochmals dargestellt, weil sie die Mitnahmepaxis verdeutlichen:

11) Summe der beantragten Zuwendungen 1989/1990 48,7 Mio DM, Summe der Investitionskosten 121,6 Mio DM

12) TNrn. 23.3, 23.4

- 15,5 Mio DM Zuwendung bewilligte das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr für eine Erdgasleitung, die **vier Tage nach der Bewilligung** bereits in Betrieb genommen wurde. Vor Baubeginn war der Aufsichtsrat davon unterrichtet, daß diese Leitung auch ohne Subvention gebaut werden müsse.

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hält den zeitlichen Ablauf für belanglos. Die Fördermittel seien bereits vor der Inangriffnahme des Projekts für das Versorgungsunternehmen reserviert gewesen und hätten wegen der notwendigen Umplanungen während der Bauausführung erst zu diesem Zeitpunkt bewilligt werden können.

Wir sehen in der Unterrichtung des Aufsichtsrats, daß diese Leitung auch ohne Subventionen gebaut werden müsse, die Förderungsmitnahme für belegt.

- 0,16 Mio DM Zuwendung und 0,22 Mio DM zinsverbilligtes Darlehen bewilligte das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen einer Kommune, die **zwei Tage nach der Vergabe des Hauptbaauftrags** die Zuwendung beantragte und **zwei Monate zuvor** schon mit einem Industriekunden einen Erdgaslieferungsvertrag abgeschlossen hatte.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen meint, daß der Förderfall zum Aufzeigen eines Mitnahmeeffekts nicht geeignet sei. Aufgrund der langjährigen Erfahrung bei früheren Projekten hätten die Stadtwerke davon ausgehen können, daß die zwei Monate vor Baubeginn erklärte grundsätzliche Bereitschaft zur Förderung eine solche nach sich ziehen würde. Der zu spät nachgereichte formelle Antrag habe zwar die Rückforderung gerechtfertigt. Die Stadtwerke hätten aber den Abschluß des Liefervertrags und die Vergabe des Auftrags auf der Grundlage der "vorgesehenen" Förderung entschieden.

Ein Unternehmen, das lediglich aufgrund einer Förderungserwartung eine Maßnahme beginnt, zeigt nach Auffassung des ORH, daß es letztlich auch aus eigener Kraft zur Durchfinanzierung in der Lage ist, der Zuschuß also mitgenommen wird.

Insgesamt läßt sich aus diesen Fällen folgern, daß der Mitnahmeeffekt bei der Förderung von Gaserschließungsmaßnahmen nicht auf seltene Einzelfälle beschränkt bleibt, so daß auch aus diesem Grund eine Einstellung der Förderung gerechtfertigt erscheint.

24.3 Gesichtspunkte des Umweltschutzes

Durch die Erdgasversorgung wird in den **weitaus meisten Fällen leichtes Heizöl ersetzt**.¹³ Unabhängig von der Frage, ob durch diese Privilegierung des Erdgases gegenüber leichtem Heizöl der marktwirtschaftliche Wettbewerb beeinträchtigt wird, ist dabei zudem der Effekt der Minderung von Emissionen am geringsten.

Die Staatsregierung vertritt die Auffassung, daß leichtes Heizöl mittlerweile als schadstoffarmer Energieträger zu betrachten und deshalb mit dem Argument ökologischer Belastung nicht mehr zu benachteiligen sei.¹⁴ Auch die Bundesregierung ist der Meinung, daß leichtes Heizöl als schadstoffarmer Energieträger einzustufen ist.¹⁵

Dagegen wendet das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen ein, daß die Darstellung im Immissionschutzbericht nicht so interpretiert werden könne, daß hinsichtlich der lufthygienischen Auswirkungen eine Differenzierung zwischen den drei genannten Energieträgern Erdgas, Fernwärme und leichtes Heizöl auszuschließen sei.

Gerade wenn durch die Verlegung von neuen Erdgasleitungen im wesentlichen nur **ein relativ schadstoffarmer Energieträger verdrängt wird**, dann wäre nach Auffassung des ORH darüber zu befinden, ob angesichts des damit doch vergleichsweise geringen Wirkungsgrads die **Prioritäten** nicht geändert werden müßten. Besser wäre es, Energie einzusparen bzw. wirkungsvoller anzuwenden.

Auch das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr hält verstärkte Anstrengungen für nötig, um den neuen energiepolitischen Herausforderungen, nicht zuletzt der globalen energiebedingten Klimagefährdung, zu begegnen.¹⁶ Nach Auffassung führender Klimaforscher sei eine schnelle und drastische **Verringerung des fossilen Energieverbrauchs** - zu dem auch Erdgas gehört - dringend geboten.¹⁷ Wenn die von der Bundesregierung angestrebte CO₂-Reduktion erreicht

13) Fichtner-Development-Ingeneering Stuttgart, Abschätzung der quantitativen Auswirkung des geförderten Ausbaus der Erdgasversorgung auf Luft-Emissionen im Auftrag des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom Mai 1990, S. 2 - 7 ff.

14) Antwort der Staatsregierung vom 31. Januar/6. Februar 1991 auf eine schriftliche Anfrage, LT-Drucksache 12/483

15) Vierter Immissionschutzbericht der Bundesregierung; Bundestagsdrucksache 11/2714, S. 62 Ziff. 318

16) Energiebericht Bayern 1990, S. 3

17) Staatsminister Dr. Lang in Bayer. Staatszeitung vom 15. Mai 1992, Nr. 20, S. 1

werden solle, müßten u.a. vor allem die Maßnahmen zur Energieeinsparung verstärkt fortgeführt und die Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energien verbessert werden.¹⁸

Um diese vordringlichen Ziele zu erreichen, wurden bereits neue Förderprogramme aufgelegt bzw. sind beabsichtigt.¹⁹ Nach Auffassung des ORH sollte die Förderung der Erdgaserschließung auch deshalb eingestellt werden, um Finanzierungsspielraum für diese neuen Programme zu schaffen.

24.4 Zusammenfassende Würdigung

Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr stellt fest, daß eine nach Energieträgern breit differenzierte Energieversorgung in allen Landesteilen u.a. nur mit der Förderung des Baus von überörtlichen Erdgasleitungen erreicht werden könne.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hält es aus Immissionschutzgründen weiterhin für geboten, die Möglichkeit der Förderung von Gasversorgungsprojekten offen zu halten.

Der ORH weist wiederholt darauf hin, daß staatliche Zuwendungen einzustellen sind, wenn das Förderziel erreicht oder auf andere Weise erreichbar ist oder das staatliche Interesse nicht mehr in dem ursprünglichen Maß vorhanden ist oder mit dem gleichen Mitteleinsatz in anderen Bereichen ein größerer Erfolg zu erzielen wäre. Dies ist bei der Förderung von Erschließungsmaßnahmen zur Gasversorgung aus den oben dargelegten Gründen der Fall.

18) Energiebericht Bayern 1990, S. 3

19) vgl. z.B. Richtlinien zur Durchführung des Bayerischen Programms zur verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien; Bekanntmachung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 14. April 1992, AllMBI 1992, S. 405

EINZELPLAN 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Forsten)

- Ernährung und Landwirtschaft -

25 Vollzug der jagdrechtlichen Bestimmungen

Wald und Wild stehen in enger natürlicher Beziehung. Ein artenreicher Wald ist auch Grundlage eines artenreichen, gesunden Wildbestandes. Die jagdrechtlichen Bestimmungen berücksichtigen deshalb den Zustand der Waldverjüngung als wesentliche Grundlage zur Abschlußbemessung für das Schalenwild. Die Prüfung der unteren Jagdbehörden bestätigte Vollzugsdefizite. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wald und Wild ist bisher nicht erreicht. Statt dessen werden, mit drastisch steigender Tendenz, Wildabwehrmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln finanziert. 1991 wurden Drahtzäune errichtet, die von München bis Peking reichen würden. Eine erhebliche Senkung der Schalenwildbestände - besonders der Rehwildbestände - in möglichst kurzer Zeit erscheint auch im Hinblick auf die Belastungen des Staatshaushalts dringlich.

25.1 Verhältnis Wald und Jagd

Standortgerechten Mischwald aufzubauen und zu entwickeln ist heute für alle Waldbesitzer das Ziel forstlichen Handelns. Natürliche und künstliche Waldverjüngungen müssen hierzu namhafte Anteile an Mischbaumarten aufweisen. Dadurch steigen die Investitionskosten für Staatsforstkulturen und die Fördermittel für privaten und kommunalen Waldbesitz. Die forstorganisatorischen Voraussetzungen sind ausreichend, um den Wald in Bayern entsprechend diesen Grundsätzen des Bayerischen Waldgesetzes zu gestalten.

Die Bejagung der Wildtiere soll nach dem Bayer. Jagdgesetz (BayJG) ein ausgewogenes Verhältnis des Wildbestandes zu seinen natürlichen Lebensgrundlagen erhalten. Das Jagdwesen unterliegt der Ordnung und Beaufsichtigung des Staates, um die jagdlichen Interessen mit den Belangen der Landeskultur auszugleichen. Hierzu sind an den Kreisverwaltungsbehörden untere Jagdbehörden eingerichtet. Eine Sonderstellung haben die Staatsjagdreviere; hier nehmen die staatlichen

Forstämter teilweise Aufgaben der unteren Jagdbehörde wahr. Andererseits sind auch die Staatsjagdreviere in die freiwilligen Zusammenschlüsse der Hegegemeinschaften eingebunden.

Schalenwild darf nur im Rahmen von Abschlußplänen erlegt werden (§ 21 Abs. 2 Bundesjagdgesetz). Näheres regelt die Landesgesetzgebung. Für Bayern ist dies in den Art. 13 und 32 BayJG erfolgt und in den §§ 15 und 16 der Ausführungsbestimmungen dazu festgelegt und erläutert. Die letzte Änderung des BayJG war u.a. ausgelöst von der Notwendigkeit, die Wildschäden auf ein niedriges Maß zu begrenzen. Der Zustand der Waldverjüngung ist seither neben der körperlichen Verfassung des Wildes vorrangig bei der Abschlußplanung zu berücksichtigen. Auch die jagdrechtlichen Regelungen sind somit ausreichend. Sie greifen jedoch wenig, weil Vollzugsdefizite bestehen.

Die Einwirkung überhöhter Schalenwildbestände verzerrt die Wuchsrelationen der Baumarten; ein erheblicher Mangel an Mischhölzern tritt ein. Reine Nadelholzbestände sind wieder die fatale Folge.

25.2 Prüfung bei den unteren Jagdbehörden

Der ORH hat unter Beteiligung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter bei allen 95 unteren Jagdbehörden an den Kreisverwaltungsbehörden den Vollzug der jagdrechtlichen Bestimmungen geprüft und ist zu folgenden wesentlichen Ergebnissen gekommen:

- Entscheidungsgrundlagen für die Wildbestandsregulierung werden nicht ordentlich geführt und können nicht verwertet werden (s. TNr. 25.2.1).
- Das aufwendige Verwaltungsverfahren der Abschlußplanung bleibt im Ergebnis erfolglos (s. TNr. 25.2.2).
- Die jagdlichen Eingriffe in den Rehwildbestand Bayerns haben sich seit 1980 auf die Gesamtpopulation kaum reduzierend ausgewirkt (s. TNr. 25.2.3).

25.2.1 Unterlagen, die der Entscheidung für die Wildbestandsregulierung zugrunde liegen, werden nicht ordentlich geführt und können nicht sachgerecht verwertet werden

25.2.1.1 Die spezielle Rehwildfläche, d.h. die dem Rehwild zur Verfügung stehende Äsungs- und Einstandsfläche, ist eine wichtige Bezugs- und Vergleichsgröße für

die Regelung der Abschüsse. Sie variiert in den Meldungen zu den Dreijahresperioden 1980/1983, 1983/1986 und 1986/1989 erheblich.

Schon die Angaben über die Landkreisfläche, die die Ausgangsbasis für die Rehwildfläche bildet, weicht in den einzelnen Perioden erheblich ab. So ergibt sich beispielsweise für einen Landkreis von 1986 auf 1989 eine vermeintliche Vergrößerung um 6 763 ha. Es überwiegen allerdings die scheinbaren Flächenminderungen. Faßt man alle diese Angaben für Bayern zusammen, ergäbe sich für diesen Zeitraum eine rechnerische Verkleinerung des Staatsgebiets um 450 488 ha (d.s. 6 v.H. der Gesamtfläche). Gleiches gilt für die gemeldeten Abzugsflächen wie Verkehrsflächen u.ä. und für die angegebenen Waldanteile.

Die Angaben der einzelnen Reviere zur Jagdfläche sind offensichtlich so nachlässig erhoben, daß sich daraus abgeleitete Wildbestandsberechnungen verbieten.

25.2.1.2 Mit der Streckenliste melden die nichtstaatlichen Jagdrevierinhaber schriftlich die Abschüsse von Rehwild an die untere Jagdbehörde. Diese Liste ist gleichzeitig Kontrollinstrument.

In der Liste ist der Eintrag des Erlegungstages, des Gewichtes, der Stückzahl getrennt nach Wildart, Geschlecht und Klasse, die Art der Verwertung sowie unter Bemerkung die Art des Fallwildes vorgesehen. Der amtliche Vordruck gibt auf dem Deckblatt Hinweise, besonders zur Behandlung des verendet aufgefundenen Wildes (Fallwild), sowie des vor der Schußzeit gefallenen Jungwildes entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen.

Sieben der 95 unteren Jagdbehörden haben die vom ORH angeforderten Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorgelegt. Unsere Überprüfung der übrigen Streckenlisten brachte folgendes Ergebnis:

- Die Gewichtsangabe fehlt in dreiviertel der Fälle; so wird ein wesentliches Kriterium zur Abschlußbemessung, nämlich die körperliche Verfassung des Wildes, vorenthalten. Offensichtlich verzichten die Jagdbehörden darauf, dieses Kriterium zu würdigen.
- In einviertel der Fälle werden entgegen den Bestimmungen vor der Schußzeit verendetes Jungwild oder bei Unfällen im Mutterleib mitgetötete Embryonen als Abschluß gemeldet. So wird der Nachweis verzerrt.

- In dreiviertel der Fälle wird das durch Unfälle verletzte Wild, wenn es noch nicht verendet war, bestimmungswidrig als Fallwild nachgewiesen.
- In zweifünftel der Fälle fehlen Summenbildung, Vortrag des Abschlußsolls und die unterschriftliche Bestätigung.

Nur ein Drittel der geprüften unteren Jagdbehörden bemängelte diese Fehler. In der Mehrzahl beschränkten sie sich darauf - häufig auch mangels Sachkenntnis - diese ungeprüften bzw. nicht verbesserten Zahlen weiterzuleiten.

Die oberste Jagdbehörde faßt DV-gestützt alle diese fehlerhaften Zahlen zusammen. Schwerwiegende Mängel des DV-Programms, z.B. bei der Summenbildung der Flächenprozente, wurden nicht erkannt und erkennbare Eingabefehler wurden nicht berichtet.

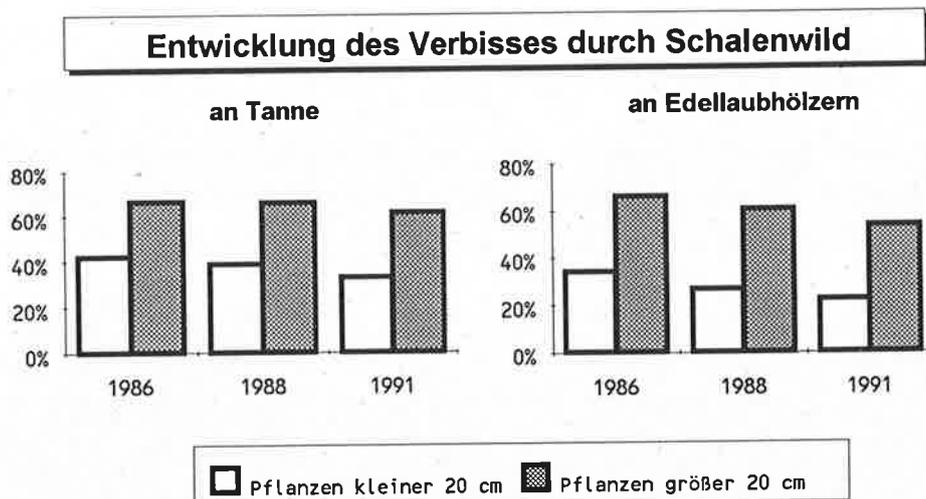
Dem ORH erscheint es in Übereinstimmung mit fachwissenschaftlichen Untersuchungen zweifelhaft, ob die Entwicklung von Rehwildpopulationen einer differenzierten zahlenmäßigen Beurteilung, wie derzeit praktiziert, überhaupt zugänglich ist. Jedenfalls kann auf einer derart fehlerhaften Datenbasis eine Ordnung und Beaufsichtigung der Jagd keinesfalls gelingen.

25.2.2 Das aufwendige Verwaltungsverfahren der Abschlußplanung bleibt im Ergebnis erfolglos

25.2.2.1 Die unteren Jagdbehörden haben wie auch die staatlichen Forstämter in der Abschlußplanung auf die Einführung des statistischen Verfahrens zum Gutachten zur Situation der Waldverjüngung reagiert. Die Vorgaben für die Abschüsse 1986/89 stiegen in Bayern gegenüber dem Planungszeitraum 1983/86 um 10 v.H. Die Änderung des BayJG vom 30. Juli 1987 ließ das Abschlußsoll 1989/92 nochmals um durchschnittlich 7 v.H. ansteigen, in drei Landkreisen sank es allerdings wieder um mehr als 10 v.H.

Die Situation der Waldverjüngung, Entscheidungskriterium zur Abschlußplanung, wird seit 1986 im Dreijahresturnus im statistisch angelegten Rasterverfahren über ganz Bayern für die 758 Hegegemeinschaften von den unteren Forstbehörden (jeweils 30 bis 40 Aufnahmepunkte) erfaßt. Die Ergebnisse werden mittels Datenverarbeitung ausgewertet. Ein Vergleich des Verbisses im oberen Drittel der Pflanzen bei den Erhebungen 1986, 1988 und 1991 in 590 Hegegemeinschaften (für nur so viele liegen in allen drei Jahren Aufnahmen vor) ergibt folgendes Bild:

Schaubild 1



Der Verbiß ist leicht zurückgegangen, liegt aber nach wie vor auf hohem Niveau.

Als Weiser zur Naturverjüngung kann das sonstige Laubholz (Vogelbeere, Weide, Erle u.ä.) dienen; es müßte auf nahezu allen Verjüngungsflächen zu finden sein. Noch 1991 gibt es in 242 Hegegemeinschaften (dies entspricht 32 v.H. der Gesamtzahl) keine Verjüngung dieser Laubbäume (weniger als 20 Pflanzen unter 20 cm); d.h. ein Entwachsen dieser natürlich aufgehenden Mischbaumarten aus dem Keimlingsstadium findet dort auf keiner der mindestens 30 Aufnahmeflächen statt.

25.2.2.2

Die Abschlußplanung der unteren Jagdbehörden berücksichtigt darüber hinaus häufig weder den Minderabschuß aus dem vorhergehenden Planungszeitraum noch den Tatbestand, daß relativ wenig weibliches Wild erlegt wird. Letzteres erhöht aber die Vermehrungsrate. Für die nächste Planungsperiode wird meist eine Bestandsminderung durch eine zahlenmäßige Erhöhung des Abschlußsolls vorgesehen, ohne daß dieser Tatsache Rechnung getragen wird. Berücksichtigt man das nicht erlegte Wild der Vorperiode, einschließlich eines entsprechenden Zuwachses, errechnet sich auf der Grundlage der gemeldeten Zahlen eine Bestandserhöhung 1983/86 bei 65 v.H. und 1986/89 bei 71 v.H. der Jagden, während die Abschlußplanung eine Verminderung ausweist.

Die gemeldeten Abgangszahlen (Abschüsse und Fallwild) ergeben, gemessen an der festgesetzten bzw. bestätigten Planung, folgende Erfüllungsquoten:

Erfüllungsquoten

Zahlenübersicht 1

| Jagdperiode | Anteil der Jagden (v.H.) | Erfüllungsquote (v.H.) |
|-------------|--------------------------|------------------------|
| 1983/1986 | 30 | weniger als 100 |
| | 40 | 100 |
| | 30 | mehr als 100 |
| 1986/1989 | 32 | weniger als 100 |
| | 36 | 100 |
| | 32 | mehr als 100 |

Die Abschlußplanung ist aber auf nicht ordnungsgemäß zusammengeführte Angaben über getätigte Abschüsse gegründet und beachtet auch nicht andere gewichtige Kriterien. Die Abschlußplanung selbst steht somit nicht auf sicherer Basis. Die Erfolgsmeldungen müssen daher relativiert werden.

Unwahrscheinlich ist es auch, daß getätigte Abschüsse und hohe Fallwildzahlen sich über drei Jahre zu 100 v.H. des Abschlußsolls addieren, denn Fallwild wird auch nach der Schußzeit bis zum Ende des Jagdjahres gefunden. Genau dieses Ergebnis wird von Revieren mit einem Fallwildanteil von mehr als 30 v.H., in der Jagdperiode 1980/83 in 153, in der Jagdperiode 1983/86 in 295 und in der Jagdperiode 1986/89 in 380 Fällen nachgewiesen.

Die Verifizierung der Abschüsse und des Fallwildes durch den körperlichen Nachweis, wie im Bundesjagdgesetz als Kontrollmöglichkeit vorgesehen, erfolgt in Bayern nur in sehr wenigen Ausnahmefällen.

Eine Unterstützung der durch die Stürme des Jahres 1990 geschädigten Waldbesitzer in Form von Abschlußsteigerungen wurde erwartet und öffentlich von der Jägerschaft zugesagt. Der stichprobenweise Vergleich der Summe der Streckenlisten des Jagdjahres 1990/91 von 40 Landkreisen ergab aber, daß in 24 Landkreisen (= 60 v.H.) weniger als das Abschlußsoll erlegt war.

25.2.3 Die jagdlichen Eingriffe in den Rehwildbestand Bayerns haben sich seit 1980 für die Gesamtpopulation wenig reduzierend ausgewirkt.

25.2.3.1 Die gemeldeten Abschüsse stiegen zwar bis 1989 gegenüber 1980 bei nichtstaatlichen Revieren um 25 v.H. und bei Staatsjagdrevieren um 42 v.H. Die geringe Zahl der Reviere, die Strecken von mehr als fünf Stück je Jahr und 100 ha Jagdfläche erreichten und zu dieser Abschlußmehrung im wesentlichen beitrugen,

stieg von 1 444 (= 13 v.H. der Jagden) im Jahre 1986 lediglich auf 1 935 (= 17 v.H. der Jagden) im Jahre 1989. Häufig wird darauf hingewiesen, daß das Freizeitverhalten der Bevölkerung, aber auch die überwiegend praktizierte Einzeljagd, den Verbiß im Wald verstärkt, weil das Rehwild beunruhigt und auch in der Äsungsreichen Zeit in den Wald gedrängt werde. Das Rehwild werde "unsichtbar". Diesem Umstand muß durch die Anwendung geeigneter Jagdmethoden Rechnung getragen werden.

Die wenig reduzierende Wirkung der bisherigen jagdlichen Bemühungen wird durch die immer häufiger notwendig werdenden Schutzmaßnahmen im Wald dramatisch belegt. Zudem könnten zu geringe Abschlußsteigerungen vom Rehwild durch erhöhte Vermehrung kompensiert werden. Die örtlich intensiven Bemühungen werden durch gesteigerte Reproduktionsraten - z.B. begünstigt durch das verbesserte Äsungsangebot auf den Sturmschadensflächen - und die Wildwanderungen aus noch überbesetzten Teilen wieder zunichte gemacht.

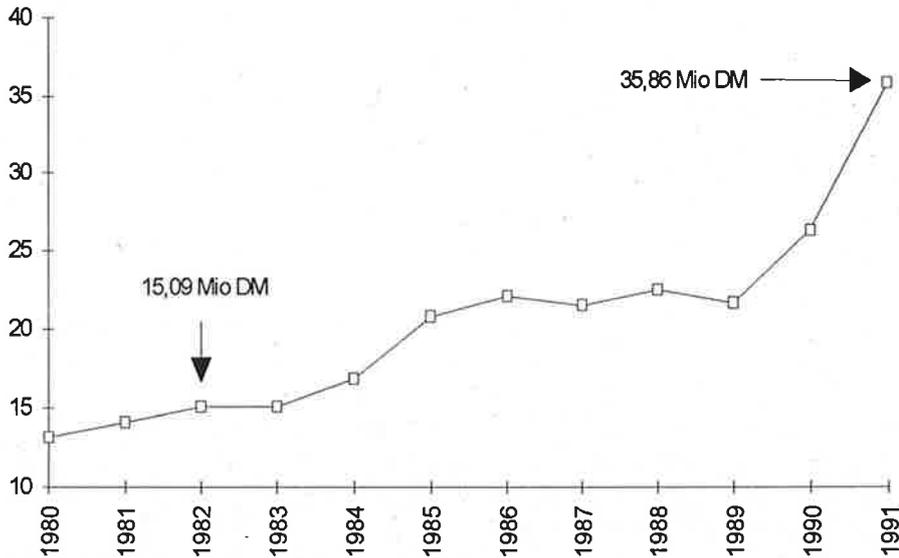
An diesen Wildwanderungen scheitern auch die im Vergleich zu den angrenzenden nichtstaatlichen Jagdrevieren deutlich höheren Reduktionsbemühungen staatlicher Forstämter, denn ihre jagdliche Zuständigkeit beschränkt sich auf lediglich 13 v.H. der Jagdfläche Bayerns.

25.2.3.2 Schutzmaßnahmen wie das Einzäunen von Waldflächen oder der Schutz einzelner Baumpflanzen sollten die Ausnahme darstellen; in der augenblicklichen Situation sind sie aber zur Regel geworden. Je mehr aber gezäunt wird, um so geringer wird das Äsungsangebot für das Wild und um so höher wird der Verbiß an der übrigen Verjüngung.

Zur Zeit werden erhebliche Mittel zur Verminderung des Schalenwildverbisses aufgewendet. Im Staatswald haben sich diese Ausgaben von 1980 bis 1989 mehr als verdoppelt, in der Folge der Sturmschadensbeseitigung 1991 sogar mehr als verdreifacht:

**Ausgabenentwicklung in der Staatsforstverwaltung
beim Schutz gegen Wildschäden**

Schaubild 2



Diese Ausgaben enthalten den Schutz einzelner Pflanzen und die flächige Zäunung.

Im Körperschafts- und Privatwald wird Zaunbau öffentlich gefördert. Mischkulturen sind auch dort offensichtlich nur mit Zaunschutz möglich. Der nachgewiesene Aufwand an Fördermitteln hierfür betrug:

**Fördermittel für den Zaunbau
im Körperschafts- und Privatwald**

Zahlenübersicht 2

| 1989 Mio DM | 1990 Mio DM | 1991 Mio DM |
|----------------|----------------|----------------|
| 0,4 | 5,5 | 21,5 |

Allein im Jahre 1991 wurden die Mischkulturen aus öffentlichen Mitteln mit 7 700 km Draht eingezäunt. Dies entspricht etwa der Entfernung München - Peking.

Die extremen Werte des Jahres 1991 sind zwar als unmittelbare Folge der Sturm-
schäden zu sehen; diese Zaunlänge wäre aber unter normalen Verhältnissen in

einem Zeitraum von fünf Jahren ebenfalls entstanden. Zäune werden gerade wegen ihrer Langzeitwirkung errichtet.

Für die tatsächlichen Aufwendungen im Privat- und Körperschaftswald zur Wildabwehr gibt es ebensowenig verlässliche Zahlen, wie für das Ausmaß der Verbißschäden über alle Waldbesitzarten und die schwer monetär bewertbaren ökologischen Schäden im Wald.

25.3

Zusammenfassung:

- Waldaufbau und Jagd sind voneinander abhängig. Die Belange des Waldes müßten bei der Abschlußplanung auf praktikable Weise berücksichtigt werden. Die an sich ausreichenden gesetzlichen Vorgaben zur Abschlußplanung werden zumeist nicht erfüllt; im Gegenzug steigen die Ausgaben für die Abwehrmaßnahmen drastisch.
- Die Tatsache, daß die Abschlußplanung in den nichtstaatlichen Revieren nicht konsequent genug gehandhabt und erfüllt wird, hemmt bisher zusätzlich eine zielführende Reduktion, da die Schalenwildarten - vor allem die Jungtiere - nicht reviertreu sind. Hier wirkt sich auch die Aufteilung der jagdlichen Zuständigkeit auf staatliche und nichtstaatliche Reviere erschwerend aus.
- Der konsequente Vollzug der jagdlichen Bestimmungen erscheint im Interesse des Waldes dringlich, wobei allerdings die fachliche Kompetenz der Festsetzungsbehörden verbessert werden müßte.
- Abschlußplanungen, die sich allein auf Rechenwerke gründen und waldbauliche und wildbiologische Zusammenhänge nicht ausreichend berücksichtigen, müssen erfolglos bleiben.
- Das bisherige Abschlußmeldeverfahren ist ineffektiv. Zur notwendigen Vollzugskontrolle durch die Mittelbehörden und die oberste Jagdbehörde kann grundsätzlich die periodische Zusammenfassung der Wildabgänge und des Waldverjüngungszustandes genügen. Bis zur Herstellung normaler Verhältnisse halten wir in Revieren mit hohen Verbißschäden den körperlichen Nachweis der Abschüsse für erforderlich.
- Der jährliche, örtliche Vergleich des Zustandes der Waldverjüngung, etwa anhand von Weiserzäunen, und eine daraus abgeleitete Abschlußplanung vermögen dazu beizutragen, die Schalenwildbestände in kurzer Zeit auf das gesetzlich geforderte Maß zurückzuführen und sie auf diesem zu halten. Die unnatür-

lichen und teuren, letztlich auch wildfeindlichen Schutzmaßnahmen könnten sich dann in allen Waldbesitzarten wieder auf wenige Ausnahmefälle beschränken.

25.4 Gemeinsame Stellungnahme des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Staatsministeriums des Innern

Die Staatsministerien beurteilen einige der vorstehenden Darstellungen als so pauschal, daß sie nicht akzeptiert werden könnten, dies gelte vor allem für:

- die Darstellung des Abschlußerfolges anhand des Verbisses an den Edellaubholzarten und der Tanne; es ließen sich hierbei vor allem keine Rückschlüsse auf Erfolge innerhalb von Hegegemeinschaften ziehen,
- die Betrachtung von Abschlußplanung und -erfüllung; der Wert der Planung könne in diesem relativ kurzen Zeitraum von fünf bis sechs Jahren nicht beurteilt werden,
- die Feststellung, Wildwanderungen würden die Bemühungen der staatlichen Forstämter zunichte machen.

Dem Schluß des ORH, die allgegenwärtige Zäunung belege die wenig reduzierende Wirkung der bisherigen jagdlichen Bemühungen, kann die Verwaltung nicht beipflichten. Sie vertritt vielmehr die Auffassung, daß Zäunungen in die Kalkulation der Waldbesitzer deshalb aufgenommen werden, weil sie mit 60 v.H. aus öffentlichen Mitteln gefördert werden.

Die Verwaltung führt weiter aus, die nachlässigen Angaben der einzelnen Revierinhaber bildeten lediglich Beurteilungsgrundlagen, denen kein allzugroßes Gewicht beizumessen sei und räumt Versäumnisse bei der Angabenüberprüfung der unteren Jagdbehörden - vermutlich aufgrund von Überlastungen mit anderen Dienstaufgaben - ein. Mit einem Angebot an Schulungen soll versucht werden, dem entgegenzuwirken.

Verbesserung in der DV-Programmpflege und in der Datenkontrolle zur Revier- und Wildstatistik versprechen sich die Staatsministerien von der Einstellung einer Dienstkraft im Jagdreferat des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten seit März diesen Jahres.

Die vorgeschlagenen Weiserzäune hält die Verwaltung im Einzelfall auf freiwilliger Grundlage für sinnvoll, aber generell für überflüssig, zumal die Abschußplanung dadurch zahlreichen Angriffspunkten ausgesetzt sei.

Ferner verweist die Verwaltung darauf, daß der körperliche Nachweis der Abschüsse und des Fallwildes nur als Ausnahmeregelung vorzusehen und aus Haushalts- und Personalgründen für die unteren Jagdbehörden nicht durchführbar sei.

Als untragbar erscheint den Staatsministerien der Vorwurf mangelnder Kompetenz des Fachorganes untere Jagdbehörde bei der Abschußplanung, da sich dieser Vorwurf auch gegen den damit befaßten Jagdbeirat richte.

Gewisse Vollzugsdefizite möchte die Verwaltung aber nicht ausschließen und räumt ein, daß personell und/oder fachlich die unteren Jagdbehörden nicht der Bedeutung der Jagd für die Landeskultur entsprechend ausgerüstet seien.

25.5 Erwidrerung des ORH

Verbißentwicklungen lassen sich an Tanne und Edellaubholz besonders gut erkennen. Erste Erfolge der jagdlichen Bemühungen um die Anpassung der Schalenwildbestände werden auch vom ORH anerkannt. Landesweit sind diese Verbesserungen allerdings die Ausnahme und zudem nur für abgegrenzte Reviere belegt. Von einem erfolgreichen Weg kann deshalb noch keineswegs gesprochen werden, zumal diese Verbesserungen meist noch weit außerhalb der gesetzlichen Norm liegen. Flächendeckenden Erfolg gibt es nur in einem Landkreis. Im übrigen treten Verfahrensmängel, wie sie der ORH belegt hat, nur in einer zusammengefaßten Betrachtung deutlich hervor, Einzelheiten - positiv wie negativ - werden überdeckt. Auf deren Darstellung kam es dem ORH auch nicht an.

Die Anpassung des Wildbestandes an ein waldverträgliches Maß bedarf keiner fünf bis sechs Jahre. Prüfungserfahrungen bei Forstämtern zeigen, daß selbst beim Vorkommen mehrerer Wildarten schon nach zwei Jahren durchgreifende Erfolge **sichtbar** werden. Im übrigen sind im Jagdgesetz keine Übergangszeiten vorgesehen; die Anpassungspflicht der Wildbestände an ein waldverträgliches Maß besteht schon seit dem ersten Bayerischen Jagdgesetz vom 15. Dezember 1949.

Die Argumentation der Verwaltung zur Zäunung in Privat- und Körperschaftswald unterstellt, daß

- zum einen Waldbauern Zäune errichten, um die hohe Zuwendung zu erhalten und
- andererseits die Bewilligungsbehörden öffentliche Mittel ohne Erforderlichkeit gewähren.

Die Verwaltung hätte außerdem die Förderung längst einstellen müssen, wenn tatsächlich nur Mitnahmeeffekte erzielt worden wären.

In den Jahren 1990 und 1991 wurden in ganz Bayern 2 269 ha Kulturen (1 729 Zuwendungsfälle), wovon 2 177 ha gezäunt waren, im Rahmen von Zuwendungsprüfungen örtlich vom ORH überprüft. Es wurde festgestellt, daß kein Zaun errichtet wurde, den die Verbißsituation vor Ort nicht zwingend erfordert hätte.

Die Stellungnahme der Verwaltung zur Grundlagenmeldung der Jagdreviere verkennt, daß

- Verwaltungsakte, wie die Abschlußfestsetzung, nur unter Würdigung aller Grundlagen verfügt werden dürfen; dies setzt eine ordnungsgemäße Führung der hierzu notwendigen Unterlagen voraus,
- die Vollzugs- und Erfolgskontrolle ohne die Beurteilungsgrundlagen nicht stattfinden kann und somit nicht stattfindet und
- Schulungsmaßnahmen keine Überlastung mit anderen Dienstaufgaben abbauen.

Die Abschlußplanung muß im Einvernehmen mit dem Jagdbeirat erfolgen. Das vom Gesetz geforderte Gleichgewicht zwischen Wald und Wild ist bis heute überwiegend nicht erreicht und wird meist einer falsch verstandenen Einvernehmlichkeit geopfert, denn es fehlt im Verfahren die kompetente, ausreichend gewichtete Vertretung der Belange des Waldes.

Wir halten es für erforderlich, den Zustand des Waldes örtlich festzustellen, um die Abschlußhöhe für die Jäger transparent und nachvollziehbar zu machen. Ein größerer Verwaltungsaufwand ist bei entsprechender Verfahrenswahl - unter Einbeziehung von Jägern und Jagdgenossen - vermeidbar.

Der körperliche Nachweis ist nach dem Bundesjagdgesetz und dem BayJG möglich. Nach 43 Jahren Bayerischen Jagdgesetzes wurden die Schalenwildbestände

nicht auf eine tragbare Wilddichte zurückgeführt. Deshalb hält der ORH diese besondere Maßnahme in dem genannten Umfang für erforderlich.

Die von der Verwaltung vorgeschlagenen Verbesserungen halten wir im Hinblick auf die landeskulturelle Bedeutung des Waldes insgesamt nicht für ausreichend.

26 Prüfung der staatlichen Tierzuchtberatung

(Kap. 08 40)

Der ORH hält es für notwendig, die Tierzuchtberatung zu konzentrieren, vor allem aber die Tierzuchtämter mit den Ämtern für Landwirtschaft zusammenzulegen. Soweit Aufgaben wahrgenommen werden, die den Züchtervereinigungen und dem öffentlich geförderten Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. übertragen sind, sind daraus personelle Konsequenzen zu ziehen. Insgesamt können 67 Stellen eingespart und sieben Stellen des höheren Dienstes abgeschichtet werden.

26.1 Organisation und Aufgaben

Der ORH hat die Organisation der staatlichen Tierzuchtberatung untersucht. Er setzt damit seine im Jahr 1991 begonnene Prüfung der staatlichen Landwirtschaftsberatung fort (vgl. ORH-Bericht 1990 TNr. 25).

Die staatliche Tierzuchtberatung ist derzeit wie folgt organisiert:

Organisationsstruktur der staatlichen Tierzuchtberatung

Zahlenübersicht 1

| Regierungsbezirk | Tierzuchtämter | Ämter für Landwirtschaft und Tierzucht ¹⁾ |
|------------------|----------------|--|
| Oberbayern | 4 | 1 |
| Niederbayern | 1 | 2 |
| Oberpfalz | 2 | - |
| Oberfranken | 1 | - |
| Mittelfranken | 1 | - |
| Unterfranken | 1 | - |
| Schwaben | 2 | - |
| insgesamt | 12 | 3 |

1) kombinierte Ämter

Daneben gibt es noch die Dienst- und Außenstellen in Coburg, Kaufbeuren, Kitzingen und München, nachdem die Dienststelle in Bad Neustadt a.d. Saale seit 1. Juni 1991 aufgelöst ist.

Als selbständige Behörde, die alle staatlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Pferdezucht und -haltung wahrzunehmen hat, besteht seit 1987 das Bayer. Landesamt für Pferdezucht und Pferdesport in München-Riem mit einer Außenstelle in Ansbach.

Die Tierzuchtämter sind untere Behörden der allgemeinen Landwirtschaftsverwaltung und unterstehen den Regierungen. Die Fachaufsicht über die Ämter, wie auch die Dienst- und Fachaufsicht über das Landesamt, übt das Staatsministerium unmittelbar aus.

Der Bereich Tierzucht bei einem kombinierten Amt für Landwirtschaft und Tierzucht entspricht in Organisation und Aufgaben dem Tierzuchtamt. Seine Verwaltungsaufgaben nimmt der Bereich Landwirtschaft wahr.

Der Organisationsplan sieht eine Gliederung des Tierzuchtamtes in drei Abteilungen vor:

| | |
|---------------|--|
| Abteilung T 1 | Rinderzucht und Milcherzeugerringe, |
| Abteilung T 2 | Schweinezucht, Erzeugerringe und Erzeugergemeinschaften, |
| Abteilung T 3 | Schaf- und Kleintierzucht. |

In Grünlandgebieten besteht das Tierzuchtamt praktisch nur aus der Abteilung T 1 Rinderzucht und Milcherzeugerringe.

Für die Dienstaufgaben sind die Regelungen im Landwirtschaftsförderungsgesetz und im Tierzuchtgesetz maßgebend. Mit dem neuen EG-Tierzuchtrecht ist die staatliche Körung als Voraussetzung für die Verwendung männlicher Tiere zur Zucht im Jahr 1990 weggefallen. Wesentliche staatliche Aufgaben sind Leistungsprüfungen, Zuchtwertfeststellungen und Besamungsregelungen sowie als neuer gesetzlicher Auftrag, die Regelung des Embryotransfers und die Beratung der Erzeuger und Abnehmer von Zuchtprodukten. Das Bundestierzuchtgesetz erfaßt die Tierarten Rinder, Schweine, Schafe, Ziegen und Pferde; das Bayerische Tierzuchtgesetz zusätzlich das Wirtschaftsgeflügel und die Bienen.

In den Aufgabenbereich der staatlich anerkannten Zuchtverbände fallen die gesetzlich geregelte Zuchtbuchordnung mit Abstammungs- und Leistungsregistrierung und die Durchführung der Zuchtprogramme.

26.2 Personalbesetzung

Für das Erhebungsjahr 1990 sind im Stellenplan (Kap. 08 40) 263 Stellen für die staatliche Tierzuchtberatung veranschlagt. Sie verteilen sich wie folgt:

**Stellen nach Laufbahngruppen
bzw. Bereichen** Zahlenübersicht 2

| Bereich | Stellen | Anteil in v.H. |
|---------------------------------|--------------|----------------|
| höherer Dienst | 63,0 | 28,5 |
| gehobener Dienst | 112,5 | 50,9 |
| mittlerer Dienst | 45,5 | 20,6 |
| Fachpersonal insgesamt | 221,0 | 100,0 |
| Verwaltung ¹⁾ | 42,0 | |
| insgesamt | 263,0 | |

1) ohne Verwaltungspersonal für die Bereiche Tierzucht der kombinierten Ämter; dieses wird im Bereich Landwirtschaft geführt.

Nach Funktions- und Fachaufgaben werden die Stellen wie folgt verwendet:

- Stand: Ende 1990 -

Stellen nach Funktions- und Fachaufgaben

Zahlenübersicht 3

| Aufgabenbereich | höherer Dienst | gehobener Dienst | mittlerer Dienst | Verwaltung |
|---|-------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|
| Behördenleiter und Bereichsleiter Tierzucht | 14,0 (15,0 ¹⁾) | | | |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Rinderzucht | 29,0 | | | |
| Fachberater Rinderzucht | | 46,5 | | |
| Milchleistungsprüfung | | 17,0 | 45,5 | |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Schweinezucht | 16,0 | | | |
| Fachberater für Schweinezucht | | 7,0 | | |
| Fleischleistungsprüfung | | 18,0 | | |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Schaf- und Kleintierzucht | 3,0 | | | |
| Fachberater für Schafzucht u. a. | | 11,0 | | |
| Fachberater für Kleintierzucht und -haltung | | 13,0 | | |
| Verwaltungs- und Zahlstellenleiter | | | | 13,0 |
| Verwaltungskräfte | | | | 29,0 |
| insgesamt | 63,0 | 112,5 | 45,5 | 42,0 |

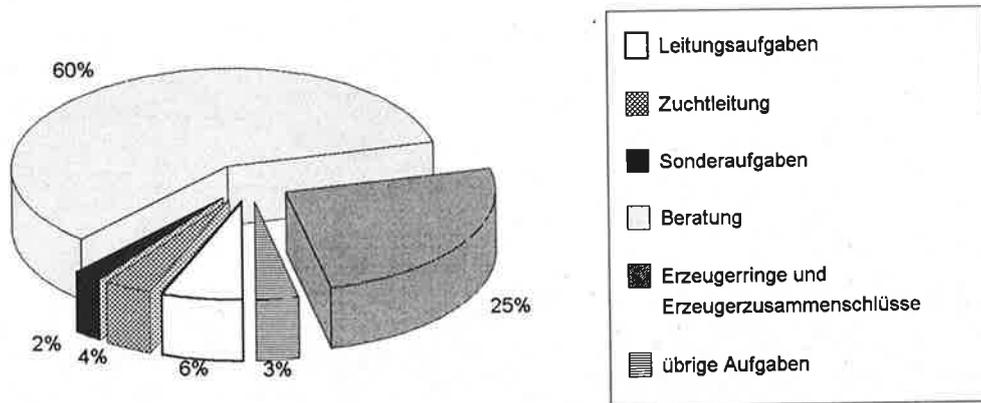
1) Eine Stelle ist außerhalb der Tierzuchtverwaltung ausgebracht.

Hierin sind 13 Stellen nicht mehr enthalten, die unbesetzt waren oder wegen der weggefallenen Körnung nicht mehr benötigt werden. Diese Stellen sind aber der Landwirtschaftsberatung (Kap. 08 40) bis heute belassen worden, obwohl der ORH bei seiner Prüfung der Ämter für Landwirtschaft einen Stellenüberhang festgestellt hatte (vgl. ORH-Bericht 1990 TNr. 25). Der Überhang hat sich damit noch erhöht.

Nach **Fachaufgaben** geordnet ist das Personal wie folgt eingesetzt:

Personaleinsatz nach Fachaufgaben

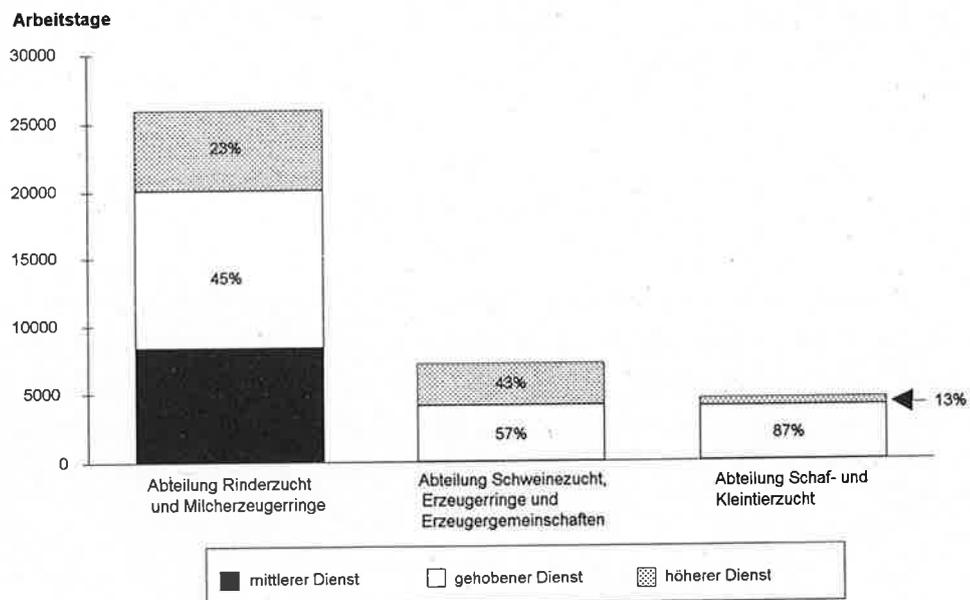
Schaubild 1



Der Personaleinsatz in den **Fachabteilungen** stellt sich wie folgt dar:

Personaleinsatz in den Fachabteilungen nach Arbeitstagen

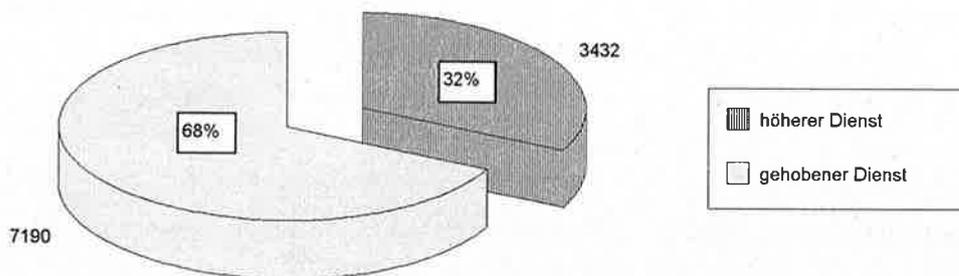
Schaubild 2



Der beträchtliche Personalanteil des höheren Dienstes (28,5 v.H. des Fachpersonals) ergibt sich vor allem durch die Beratung. Wie das Schaubild 3 zeigt, ist der höhere Dienst allein an der Rinderzuchtberatung mit rd. einem Drittel beteiligt.

Zuchtberatung in der Rinderhaltung in Arbeitstagen

Schaubild 3



26.3 Untersuchungsergebnis zum Personaleinsatz

26.3.1 Der ORH hat insbesondere untersucht, ob

- sich die Tätigkeit der Ämter auf den zugewiesenen Aufgabenbereich beschränkt und
- die Beamten des höheren Beratungsdienstes laufbahngerecht eingesetzt sind und welcher organisatorischen Änderungen es bedürfte, damit dieser Personaleinsatz wirtschaftlicher und zugleich bedarfsgerechter erfolgt.

26.3.1.1 Wir haben bei unserer Prüfung der Tierzuchtämter festgestellt, daß die staatlichen Beratungskräfte erhebliche Zeit für Aufgaben verwenden, die nach dem Tierzucht-recht und dem Landwirtschaftsförderungsgesetz den Tierzuchtverbänden und dem Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (LKV) übertragen sind.

Dabei handelt es sich um

- eine Beteiligung an Aufgaben, die vom Zuchtverband zu erledigen sind, wie die technische Durchführung der Rinderzuchtprogramme, Absatzveranstaltungen, Tierschauen und Ausstellungen, und um

- die technische Organisation, Übernahme und Kontrolle von Aufgaben des Landeskuratoriums, so bei der Durchführung der Milchleistungsprüfung und Fleischleistungsprüfung.

Staatliche Aufgaben sind die Fachberatung, die fachliche Leitung der Leistungsprüfungen und die Interpretation der Leistungsdaten. Wenn sich die staatliche Tierzuchtberatung auf ihre eigenen Aufgaben beschränken würde, ließen sich nach den Feststellungen des ORH 27,5 Beratungskräfte einsparen. Infolge der melktechnischen Verbesserungen in der Milchleistungsprüfung und des verstärkten DV-Einsatzes in der Fleischleistungsprüfung kann künftig ein stärkerer Beratungseinsatz durch das LKV-Personal erwartet werden.

26.3.1.2 Nach Auffassung des ORH ist der Leiter eines Tierzuchtamtes allein mit Leitungsaufgaben nicht ausgefüllt. Dementsprechend sind sie in aller Regel auch mit weiteren Aufgaben betraut.

- An einem Tierzuchtamt sind dem Behördenleiter jedoch weder die Leitung einer Fachabteilung noch die Zuchtverwendung männlicher Tiere übertragen (Zuchtleitung).

Weil der Stelleninhaber keine anderen Fachaufgaben des höheren Dienstes wahrnimmt, vielmehr unnötig viel Gewicht auf Leitungs- und Repräsentationsaufgaben legt, wäre eine Stelle des höheren Dienstes nach seinem Ausscheiden einzusparen.

- An einem Amt für Landwirtschaft und Tierzucht ist der Bereich Tierzucht einem eigenen Bereichsleiter übertragen. Die Stelle des Abteilungsleiters Rinderzucht und die Zuchtleitung sind mit einem zweiten Beamten des höheren Dienstes besetzt.

Nach Versetzung des derzeitigen Bereichsleiters Tierzucht in den Ruhestand kann eine Stelle des höheren Dienstes abgeschichtet werden.

Wo der Amtsleiter zugleich die Aufgaben des Zuchtleiters wahrnimmt, ist nach dem Ergebnis unserer Erhebungen der Einsatz von zwei Beamten des höheren Dienstes in der Rinderzuchtberatung nicht zu vertreten.

26.3.1.3 Nachdem die Beratungsaufgaben in der Rinderzucht weitgehend von den **Fachberatern für Rinderzucht** (gehobener Dienst) erledigt werden können, sollten sieben Stellen des höheren Dienstes in Stellen des gehobenen Dienstes umgewan-

delt werden. Bei zwei Tierzuchtämtern könnte jeweils eine halbe Stelle eingespart werden, weil dort kein entsprechender Bedarf besteht.

26.3.2

Der einzelbetrieblichen Beratung in der **Rinderzucht** kommt nicht das erwartete Gewicht zu. Im allgemeinen sind am Tierzuchtamt zwei bis drei Fachberater für Rinderzucht mit durchschnittlich nur je etwa 100 Außendiensttagen in der Beratung eingesetzt. Der Umfang des Innendienstes kann nach unserer Auffassung stark verringert werden. Im Ergebnis könnten sechs Stellen des gehobenen Dienstes eingespart werden.

Nach den Erhebungen des ORH können die Beratungsanforderungen in der **Schaf- und Ziegenzucht und -haltung** sowie in der nutztierartigen Wildtierhaltung von einem Berater im Regierungsbezirk erfüllt werden. Solche Zuchtbetriebe werden teilweise bis fünfmal im Jahr zur Beratung aufgesucht. Dies ist unseres Erachtens nicht länger vertretbar. Drei Stellen des gehobenen Dienstes könnten eingespart werden.

Neben der staatlichen Beratung kann im übrigen die Beratung über den Erzeugerring gezielte Aussagen über die Fütterung, die Rassen, die Mastmethode und die Prophylaxe-Maßnahmen machen. Dazu werden die Lämmer, die in der Wirtschaftlichkeitsprüfung stehen, ab 1991 über die Ring-Datenverarbeitung erfaßt.

Wie die Auswertungen zeigen, spielen die Einzelbetriebsberatungen in der **Kleintierzucht und -haltung** keine große Rolle. Der große personelle und sächliche Aufwand wird vor allem betrieben, um zuverlässige Leistungsdaten für die amtliche Agrarstatistik zu erhalten. Bei Geflügelhaltungen werden aber Leistungsdaten ohnehin vom Betrieb erhoben. Der ORH hält drei Fachberater für Geflügelzucht für entbehrlich.

26.3.3

Es ist ein Ergebnis dieser Untersuchung, daß eine eigene Stelle für den **Verwaltungs- und Zahlstellenleiter** am Tierzuchtamt sachlich und wirtschaftlich nicht länger vertreten werden kann. Bei einem Tierzuchtamt sind hierfür sogar zwei Stelleninhaber eingesetzt. Dort fallen die Zeitanteile gänzlich aus dem Rahmen. Dies gilt aber auch in anderen Fällen, wo 35 bis 55 Tage auf Tätigkeiten wie die Reisekostenabrechnungen und die allgemeinen Verwaltungsaufgaben entfallen. Diese Aufgaben wie auch die Arbeiten in der allgemeinen Verwaltung und Personalsachbearbeitung betreffen immer nur einige wenige Personalfälle und einen kleinen Sachhaushalt. Für die Verwaltung der Zahlstelle wird teilweise nur ein

Zahlfall pro Tag angegeben. Seit 1991 sind noch weniger Zahlfälle zu bearbeiten, weil keine Körgebühren mehr zu vereinnahmen sind. Inzwischen sind die Zahlstellen aufgehoben worden. Man bedient sich statt dessen der Handvorschüsse. 2,5 Kräfte des mittleren Dienstes sollten eingespart werden. Bei einer Verschmelzung der Tierzuchtberatung mit der Landwirtschaftsberatung (vgl. TNr. 26.4.1) wären weitere 13,5 Verwaltungskräfte entbehrlich.

26.4 Anpassung der Organisation an veränderte Rahmenbedingungen

Es ist Aufgabe der Verwaltung, sich den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen und Organisationseinheiten einzurichten, die personell und sachlich besser in der Lage sind, die nachgefragte, aber auch die anzubietende Beratung zu leisten und dabei wirtschaftlich vorzugehen. Schon bei seiner Prüfung der Ämter für Landwirtschaft hat der ORH auf die Bedeutung tragender Gliederungseinheiten hingewiesen (vgl. ORH-Bericht 1990 TNr. 25.5.1). Der ORH begrüßt es deshalb, daß Entwicklungen in dieser Richtung vorhanden sind.

26.4.1 Verschmelzung der Tierzuchtberatung mit der Landwirtschaftsberatung

Teilbereiche der staatlichen Rinderzuchtberatung wie

- Zucht und Vermarktung (Abteilung T 1 am Tierzuchtamt),
- betriebswirtschaftliche Auswirkung von Investitionen einschließlich der bautechnischen Beratung (Abteilung L 1 des Amtes für Landwirtschaft),
- Fütterungs- und Haltungsfragen (Abteilung L 3 des Amtes für Landwirtschaft)

sind jeweils in eigenen Abteilungen des Tierzuchtamtes oder des Amtes für Landwirtschaft verselbständigt.

Nach Auskunft der staatlichen Berater, denen die fachliche Leitung der Fleischerzeugerringe und die Beratung der organisierten Bullen-, Schweinemast- und Ferkelaufzuchtbetriebe übertragen ist, ist es üblich, daß die Fütterungs- und Haltungsfragen an Berater des Tierzuchtamtes, nicht dagegen an den Spezialberater der Abteilung L 3 am Amt für Landwirtschaft herangetragen werden.

Trotz qualifizierter produktionstechnischer Beratungsempfehlungen bleibt es dem Tierzüchter überlassen, wie er die einzelnen Ergebnisse zu einem gesamtheitlichen Bild formt und damit seiner Meinung nach zu einer optimalen Betriebsent-

wicklung kommt. Dem Rinderzüchter werden heute viele Ratschläge durch Spezialberater erteilt, nicht aber die gewünschte zusammenhängende Lösung erarbeitet. Dazu müßte sich die staatliche Beratung mit dem Gesamtbetrieb befassen. Dem steht aber die Aufteilung in verschiedene Abteilungen des Tierzuchtamts und des Amtes für Landwirtschaft entgegen.

Aus einer solch zersplitterten Beratung kann keine einheitliche Unternehmens- bzw. Betriebszweigberatung erwachsen. Daher sollte der Schritt zur Auflösung der Eigenständigkeit der Tierzuchtämter getan werden. Nur aus einer Verschmelzung der Tierzuchtberatung mit der Landwirtschaftsberatung kann die einheitliche Beratungsstruktur entstehen, die eine effiziente Beratung ermöglicht. Die ganzheitliche Beratung für spezielle Produktionszweige erfordert das größere Amt. Der Beamte des höheren Dienstes wie auch des gehobenen Dienstes könnte dann bedarfsgerechter und wirkungsvoller in der Beratung eingesetzt werden.

26.4.2 Konzentrationsmöglichkeiten innerhalb der staatlichen Tierzuchtverwaltung

Die Dienststelle Bad Neustadt a.d. Saale des Tierzuchtamtes Würzburg wurde aufgelöst. Es gibt aber noch weitere Konzentrationsmöglichkeiten innerhalb der staatlichen Tierzuchtberatung:

- Weil die beiden Herdbuchgesellschaften in Oberfranken sich jetzt vereinigt haben, dürfte die Auflösung der Dienststelle in Coburg anstehen.
- Zentralere Organisationseinheiten sind in Niederbayern und in der Oberpfalz in Aussicht genommen, so daß aus zwei Tierzuchtämtern jeweils eine Organisationseinheit bei einem Amt für Landwirtschaft im Regierungsbezirk entstehen sollte.
- In Anlehnung an die Verbandsstruktur sind nach wie vor in Oberbayern fünf Tierzuchtämter eingerichtet, wobei in einem Fall ein kombiniertes Amt besteht. Hier sollte eine geringere Zahl von Tierzuchtbereichen mit jeweils einem Amt für Landwirtschaft verbunden werden.
- Die Außenstelle des Tierzuchtamtes Pfaffenhofen in München wird spätestens nach Versetzung der dortigen Fachberaterin für Ziegenzucht in den Ruhestand aufgelöst werden können.

Der wirtschaftliche Vorteil aus einer Zusammenlegung kleiner Ämter wird auch im Verwaltungsbereich gesehen:

- Wie schon bei den kombinierten Ämtern für Landwirtschaft bedarf es nur eines Verwaltungsstellenleiters für das größere Amt.
- Von den anderen Verwaltungskräften könnten neben den allgemeinen Verwaltungsaufgaben und den zentralen Schreibeinsätzen auch noch andere Aufgaben erledigt werden, wie die Vorprüfung der Anträge im Förderungsbereich, die DV-Dateneingaben, aber auch die bestandsmäßige Verwaltung der Bullenmutterkarten mit dem Ziel, das Fachpersonal von diesen Aufgaben zu entlasten.

26.5 Prämien und Zuschüsse für die Tierzucht

Der Staat fördert die züchterischen Belange seit Jahren durch Selektions-, Ankaufs- und Haltungsprämien im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel. Bei der Haushaltsstelle Kap. 08 03 Tit. 683 96 sind 1991 rd. 1,5 Mio DM ausgegeben worden.

Nach Auffassung des ORH liegt eine Bagatellförderung vor, die eingestellt werden sollte, weil sie zu keiner weiteren Verbesserung des Leistungsniveaus in der breiten Landestierzucht mehr führt, sondern nur noch zu einem Mitnahmeeffekt spezialisierter Betriebe. Das Staatsministerium teilt dazu mit, daß eine erhebliche Straffung der Förderung vorgesehen sei.

26.6 Zusammenfassung

26.6.1 Die staatliche Tierzuchtberatung ist derzeit noch an 18 Standorten eingerichtet. Dabei handelt es sich weitgehend um Kleinbehörden mit durchschnittlich 15 Bediensteten, davon zwölf Berater und Techniker und drei Verwaltungskräfte.

Nach dem Untersuchungsergebnis des ORH sollte die staatliche Tierzuchtberatung stärker konzentriert werden, vor allem aber mit den Ämtern für Landwirtschaft zusammenwachsen. Nur die inhaltliche Bündelung der Beratungsaufgaben bei gleichzeitig nicht zu weiten Beratungswegen führt unseres Erachtens zu einer leistungsfähigen, wirtschaftlichen und rationellen staatlichen Beratung.

Die Landwirtschaftsberatung muß sich mit strukturellen Anpassungsschwierigkeiten auseinandersetzen. Vermehrt spielt die Verbesserung der Betriebsabläufe und des Betriebsergebnisses eine entscheidende Rolle. Die Sicherung des Einkom-

mens verlangt eine umfassende gesamtbetriebliche Beratung. Dazu gehört eine Organisationsstruktur der staatlichen Beratung, in der sich Beratungskräfte am unternehmerischen Erfolg motivieren können. Neben dieser Unternehmens- bzw. Betriebszweigberatung könnte die Beratung in der Fläche verstärkt vom festangestellten Personal des Landeskuratoriums der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e.V. (Leistungsüberprüfer, Ringassistenten) übernommen werden.

26.6.2 Der ORH hält schon **ohne** Zusammenlegung der Tierzuchtberatung mit der Landwirtschaftsberatung folgende Einsparungen und Abschichtungsmöglichkeiten für gegeben:

**Einsparungsmöglichkeiten
nach Funktions- und Fachbereichen**

Zahlenübersicht 4

| Aufgabenbereich | höherer Dienst | | gehobener Dienst | | mittlerer Dienst | | Verwaltung | |
|---|----------------|-------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|-------------|---------------------|
| | derzeit | mögliche Einsparung | derzeit | mögliche Einsparung | derzeit | mögliche Einsparung | derzeit | mögliche Einsparung |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Rinderzucht | 29,0 | 9,0 | | | | | | |
| Fachberater Rinderzucht | | | 46,5 | 6,0 | | | | |
| Milchleistungsprüfung | | | 17,0 | 8,0 | 45,5 | 19,5 | | |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Schweinezucht | 16,0 | - | | | | | | |
| Fachberater für Schweinezucht | | | 7,0 | - | | | | |
| Fleischleistungsprüfung | | | 18,0 | 5,0 | | | | |
| Abteilungsleiter und Beratungskräfte in der Schaf- und Kleintierzucht | 3,0 | - | | | | | | |
| Fachberater für Schafzucht u.a. | | | 11,0 | 3,0 | | | | |
| Fachberater für Kleintierzucht und -haltung | | | 13,0 | 3,0 | | | | |
| Verwaltungs- und Zahlstellenleiter | | | | | | | 13,0 | 2,5 |
| Verwaltungskräfte | | | | | | | 29,0 | - |
| insgesamt | 63,0 | 9,0¹⁾ | 112,5 | 25,0 | 45,5 | 19,5 | 42,0 | 2,5 |

1) darunter sieben Umwandlungen in Stellen des gehobenen Dienstes

Es könnten danach 49 Stellen eingespart und sieben Stellen des höheren Dienstes in solche des gehobenen Dienstes umgewandelt werden.

Darüber hinaus wären **bei einer Zusammenlegung** der Tierzuchtberatung mit der Landwirtschaftsberatung nach Auffassung des ORH weitere 18 Stellen entbehrlich. Dies würde zu einer organisatorischen Straffung der Verwaltung führen, welche damit in die Lage versetzt würde, ihren Beratungsaufgaben zusammengefaßt und damit wirkungsvoller nachzukommen.

26.6.3

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, daß es notwendig sei, eine leistungsfähige Unternehmens- und Betriebszweigberatung aufzubauen und die Zersplitterung in der Beratung der tierischen Produktion aufzuheben; die grundsätzliche Aufgabenverteilung solle aber erhalten bleiben. Eine vollkommene Verschmelzung der Landwirtschafts- und Tierzuchtberatung werde ins Auge gefaßt. Allerdings müßten die dann entbehrlichen Personalstellen für die Anpassung der Landwirtschaftsverwaltung und -beratung an die geänderten Rahmenbedingungen verwendet werden. Hierzu verweist der ORH auf seine Prüfung der Ämter für Landwirtschaft, bei der erhebliche Personalreserven festgestellt wurden (ORH-Bericht 1990 TNr. 25). Über die mögliche zusätzliche Verwaltungsbelastung durch die neue EG-Agrarpolitik liegen noch keine verläßlichen Erkenntnisse vor.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung)

27 Förderung von Initiativen mit örtlich beschränktem Wirkungsbereich

Das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung fördert Programme und Maßnahmen, die nicht zum staatlichen, sondern allenfalls zum kommunalen Aufgabenbereich gehören. Außerdem handelt es sich um "Bagatellförderungen", die den Fördergrundsätzen der Staatsregierung widersprechen; sie wären deshalb einzustellen.

27.1 Im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialordnung werden zahlreiche Programme bzw. Modellprogramme mit staatlichen Mitteln gefördert. Nach einer Erhebung des ORH waren es im Jahr 1988 rd. 130 Programme. Die Mehrzahl davon wird aus besonderen Titelgruppen bei den Kap. 10 05 und 10 07 gefördert. Mit jedem Doppelhaushalt werden neue Förderbereiche eröffnet. So ist z.B. allein die Zahl dieser Titelgruppen zwischen 1980 und 1992 von 17 auf 26 gestiegen. Die Förderleistungen hieraus sind im gleichen Zeitraum von 212 Mio DM auf 575 Mio DM, also um 170 v.H. angewachsen. Es handelt sich hierbei durchwegs um freiwillige Leistungen. Zum Vergleich dazu hat sich der Gesamthaushalt des Freistaates Bayern im gleichen Zeitraum von 32 Mrd DM auf 50,5 Mrd DM, also um rd. 58 v.H. erhöht. Die freiwilligen Leistungen des Staates im Bereich des Epl. 10 sind also fast dreimal so stark gestiegen wie die Gesamtausgaben des Staates.

Der ORH hat in den letzten Jahren verschiedene Förderbereiche im Epl. 10 untersucht und vorgeschlagen, einzelne Förderbereiche entweder stark einzuschränken oder ganz auslaufen zu lassen. Es handelte sich hierbei um Bereiche, bei denen nach Auffassung des ORH entweder der Bedarf zurückgegangen ist (z.B. Bayer. Jugendwerk, Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Arbeitsförderungsprogramme) oder bei denen nach dem Zweck der Förderung nur eine Anschub- bzw. Anfangsförderung erfolgen sollte. Die Bemühungen des ORH waren jedoch nur zum Teil erfolgreich; zwar wurden einzelne Ansätze gekürzt, jedoch ist es nur in einem Fall und zwar erstmals im Nachtragshaushalt 1992 gelungen, einen Förderbereich (Ansatz 0,5 Mio DM) ganz aufzulösen.

27.2

Der ORH hat in den Jahren 1991 und 1992 in mehreren Fällen festgestellt, daß das Staatsministerium dazu übergeht, die staatliche Förderung weiter auszuweiten und auch auf Gebiete zu erstrecken, die dem örtlichen Bereich zuzuordnen sind. Im einzelnen handelt es sich um folgende Fallgruppen:

- Seit dem Jahr 1990 werden Selbsthilfegruppen für Behinderte und chronisch Kranke staatlich gefördert. Es handelt sich um örtlich begrenzte Initiativen. Im Jahr 1991 wurden rd. 410 Selbsthilfegruppen mit Pauschbeträgen zwischen 450 DM und 1 500 DM (durchschnittlich 1 100 DM) gefördert. Die Förderung war zunächst "zur modellhaften Erprobung" auf drei Jahre beschränkt. Ab dem Jahr 1993 soll die Förderung in eine Dauerförderung umgewandelt werden.
- Im Jahr 1992 hat das Staatsministerium begonnen, sogenannte Mütterzentren zu fördern. Diese werden von örtlichen Selbsthilfegruppen betrieben und dienen der nachbarschaftlichen und sozialen Einbindung von Müttern und Vätern in der Kindererziehungsphase in das Gemeinwesen. Die jährlichen Zuwendungen sollen dem laufenden Betrieb dienen und je Zentrum zwischen 5 000 DM und 20 000 DM liegen. Die Förderung soll auf fünf Jahre beschränkt werden.
- Ab dem Jahr 1992 beabsichtigt das Staatsministerium, den Regierungen einen Betrag von rd. 100 000 DM zur Förderung örtlich begrenzter gleichstellungspolitischer Maßnahmen bereitzustellen, insbesondere für Kurse und Initiativen für Frauen sowie Kinderbetreuungsmaßnahmen. Da je Regierung nur rd. 16 000 DM jährlich zur Verfügung stehen, muß davon ausgegangen werden, daß der Einzelförderbetrag im Regelfall unter 1 000 DM liegt.

Der ORH hat in allen diesen Fällen grundsätzliche Bedenken gegen die Durchführung der Förderung durch den Staat erhoben, weil die Förderung von örtlich begrenzten Initiativen der vorliegenden Art nicht seine Aufgabe ist und dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Soweit eine öffentliche Förderung derartiger Einrichtungen geboten ist, ist dies nach Art. 11 und 83 BV allein eine Aufgabe der Kommunen. Darüber hinaus handelt es sich bei den angesprochenen Förderungen jeweils um sogenannte Bagatellförderungen, die auch den Fördergrundsätzen der Staatsregierung widersprechen.

Das Staatsministerium der Finanzen stimmt mit dem ORH in der Beurteilung der genannten Förderbereiche überein und hat das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung gebeten, die Förderung der Selbsthilfegruppen für Behinderte und chronisch Kranke nach einer Übergangszeit von weiteren drei Jahren, also spätestens bis Ende des Jahres 1995 einzustellen. Es hat die Zustimmung zur

Förderung der Mütterzentren auf drei Jahre als Anschubfinanzierung beschränkt. Den beabsichtigten Richtlinien über die Förderung örtlich begrenzter gleichstellungspolitischer Maßnahmen hat es nicht zugestimmt.

Das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung erkennt zwar an, daß die Förderung in den genannten Bereichen grundsätzlich eine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft ist. Es bestreitet auch nicht, daß es sich um sog. Bagatellförderungen handelt. Zur Förderung der Selbsthilfegruppen für Behinderte und chronisch Kranke weist es darauf hin, daß der Verwaltungsaufwand durch ein Sammelantragsverfahren relativ gering sei. Die staatliche Förderung von Selbsthilfegruppen sei von deren Aufgabenstellung her schon beschränkt und stelle eine Anerkennung des ehrenamtlichen Engagements in der sozialen Arbeit dar. Deshalb und wegen der bekannten Finanzmisere der Kommunen werde die staatliche Förderung insoweit für unverzichtbar gehalten. Die gleichen Gesichtspunkte würden auch für die Förderung von Mütterzentren gelten. Allerdings sei hier eine Fortführung der Förderung über das Jahr 1992 hinaus wegen der unsicheren Haushaltslage noch nicht sichergestellt. Aufgrund der Bedenken des ORH und des Staatsministeriums der Finanzen werde vom Erlaß der Richtlinien über die Förderung örtlicher gleichstellungspolitischer Maßnahmen abgesehen.

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, daß die Voraussetzungen für eine Förderung **durch den Staat** in diesen Förderbereichen deshalb nicht vorgelegen haben, weil es sich um rein **örtliche** Initiativen handelt. Die Kommunen wären angesichts der geringen Einzelbeträge durch eine örtliche Förderung auch nicht überfordert. Der ORH weist ferner darauf hin, daß aus derartigen Förderungen, auch wenn sie zunächst zeitlich begrenzt werden, nach allen Erfahrungen von den Begünstigten faktische Ansprüche auf dauernde Förderung abgeleitet werden und daß es nur in Ausnahmefällen gelingt, einmal begonnene Förderungen wieder zu beenden.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

28 **Steueraufkommen und Steuereinnahmen**

(Kap. 13 01)

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind im Jahr 1991 deutlich um 3 098,1 Mio DM (+ 9,0 v.H.) angestiegen. Sie lagen um 1 227,5 Mio DM (+ 3,4 v.H.) über dem Haushaltssoll. Allerdings sind im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung und der Lohnsteuerzerlegung im Jahr 1992 noch Einnahmeanteile aus 1991 von 604 Mio DM nachträglich an die neuen Bundesländer abgeführt worden. Auch unter Berücksichtigung dieser Leistungen wurde das Haushaltssoll 1991 um mehr als 600 Mio DM (+ 1,7 v.H.) übertroffen.

- 28.1 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

| Steuerarten | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | Veränderungen 1991 gegenüber 1990 Mio DM |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---|
| | Mio DM | |
| a) Gemeinschaftsteuern | | | | | | |
| Lohnsteuer | 28 832,6 | 29 598,7 | 32 115,0 | 31 607,3 | 36 566,7 | + 4 959,4 |
| Lohnsteuererlegung | 644,4 | 663,5 | 609,2 | 568,7 | 607,6 | + 38,9 |
| Veranlagte Einkommensteuer | 5 345,4 | 6 164,9 | 6 343,5 | 6 799,8 | 7 320,1 | + 520,3 |
| nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 1 336,9 | 1 387,2 | 2 356,6 | 1 940,3 | 2 061,0 | + 120,7 |
| Körperschaftsteuer | 4 871,6 | 4 773,7 | 5 646,3 | 4 409,8 | 5 323,0 | + 913,2 |
| Körperschaftsteuer- erlegung | 382,1 | 258,9 | 688,6 | 187,8 | 52,9 | - 134,9 |
| Umsatzsteuer | 12 092,9 | 12 177,3 | 12 039,2 | 13 929,5 | 17 134,4 | + 3 204,9 |
| Gewerbsteuerumlage | 750,0 | 866,3 | 861,4 | 995,4 | 917,0 | - 78,4 |
| Summe a | 54 255,9 | 55 890,5 | 60 679,8 | 60 438,6 | 69 982,7 | + 9 544,1 |
| b) Landessteuern | | | | | | |
| Vermögenssteuer | 1 058,1 | 990,3 | 1 042,8 | 1 132,5 | 1 174,8 | + 42,3 |
| Erbschaftsteuer | 410,0 | 497,5 | 440,2 | 481,6 | 467,0 | - 14,6 |
| Grunderwerbsteuer | 614,7 | 692,3 | 839,5 | 904,5 | 951,9 | + 47,4 |
| Kraftfahrzeugsteuer | 1 567,6 | 1 531,0 | 1 722,7 | 1 564,0 | 1 811,5 | + 247,5 |
| Rennwett- und Lotteriesteuer | 284,2 | 303,8 | 311,2 | 324,5 | 367,0 | + 42,5 |
| Feuerschutzsteuer | 80,9 | 85,1 | 78,1 | 85,5 | 96,6 | + 11,1 |
| Biersteuer | 326,5 | 329,5 | 319,6 | 359,8 | 399,9 | + 40,1 |
| Summe b | 4 342,0 | 4 429,5 | 4 754,1 | 4 852,4 | 5 268,7 | + 416,3 |
| Summe a und b | 58 597,9 | 60 320,0 | 65 433,9 | 65 291,0 | 75 251,4 | + 9 960,4 |
| c) Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer | 3 229,9 | 3 521,3 | 3 987,4 | 4 353,1 | 3 911,9 | - 441,2 |
| Gesamtaufkommen (Summe a bis c) | 61 827,8 | 63 841,3 | 69 421,3 | 69 644,1 | 79 163,3 | + 9 519,2 |

Das Steueraufkommen ist im Haushaltsjahr 1991 deutlich um insgesamt 9 519,2 Mio DM (+ 13,7 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Besonders angestiegen sind das Aufkommen aus der Lohnsteuer (+ 15,7 v.H.), der Körperschaftsteuer (+ 20,7 v.H.) und der Umsatzsteuer (+ 23,0 v.H.).

28.2

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 1987 bis 1991 folgende Steuereinnahmen:

**Entwicklung der Steuereinnahmen
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

| Jahr | Soll laut Haushaltsplan Mio DM | Ist-Einnahmen Mio DM | Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem | | Steuerdeckungs- quote ¹⁾ v.H. |
|-------------|--|-----------------------------|--|-----------------|--|
| | | | Haushaltsplan v.H. | Vorjahr v.H. | |
| 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 |
| 1991 | 36 130,5 | 37 358,0 | + 3,4 | + 9,0 | 77,2 |

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind im Jahr 1991 nach einer sehr geringen Steigerung im Vorjahr wieder deutlich um 3 098,1 Mio DM (+ 9,0 v.H.) gestiegen; sie lagen mit 1 227,5 Mio DM (+ 3,4 v.H.) auch beträchtlich über den im Haushaltsplan veranschlagten Sollbeträgen. Allerdings waren aus diesen Steuereinnahmen 1991 im Jahr 1992 noch 604 Mio DM bei der Umsatzsteuer-Verteilung und im Vollzug der Lohnsteuerzerlegung an die neuen Bundesländer zu leisten. Unter Berücksichtigung dieser nach Jahresschluß 1991 noch ausstehenden endgültigen Abrechnung hätten die Ist-Einnahmen 36 754,1 Mio DM betragen. Die bereinigten Mehreinnahmen würden sich auf 2 494,2 Mio DM (+ 7,3 v.H.), das Mehr gegenüber dem Haushaltssoll auf 623,6 Mio DM (+ 1,7 v.H.) belaufen.

Folgende Mehr- oder Mindereinnahmen wurden 1991 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
1991 gegenüber 1990**

Zahlenübersicht 3

| | Veränderung gegenüber 1990 | |
|---|----------------------------|--------------|
| | Mio DM | v.H. |
| Gemeinschaftsteuern | | |
| Lohnsteuer einschl. Zerlegungsanteil | + 2 124,3 | + 15,5 |
| Veranlagte Einkommensteuer | + 220,3 | + 7,6 |
| Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag | + 55,4 | + 6,6 |
| Körperschaftsteuer einschl. Zerlegungsanteil | + 386,1 | + 17,2 |
| Steuern vom Umsatz | - 101,7 | - 1,1 |
| Gewerbsteuerumlage | - 2,6 | - 0,5 |
| zusammen | + 2 681,8 | + 9,1 |
| Landessteuern | | |
| Vermögensteuer | + 42,3 | + 3,7 |
| Erbschaft- und Schenkungsteuer | - 14,6 | - 3,0 |
| Grunderwerbsteuer | + 47,4 | + 5,2 |
| Kraftfahrzeugsteuer | + 247,5 | + 15,8 |
| Rennwett- und Lotteriesteuer | + 42,5 | + 13,1 |
| Feuerschutzsteuer | + 11,1 | + 13,0 |
| Biersteuer | + 40,1 | + 11,1 |
| zusammen | + 416,3 | + 8,6 |
| Mehreinnahmen insgesamt | + 3 098,1 | + 9,0 |

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

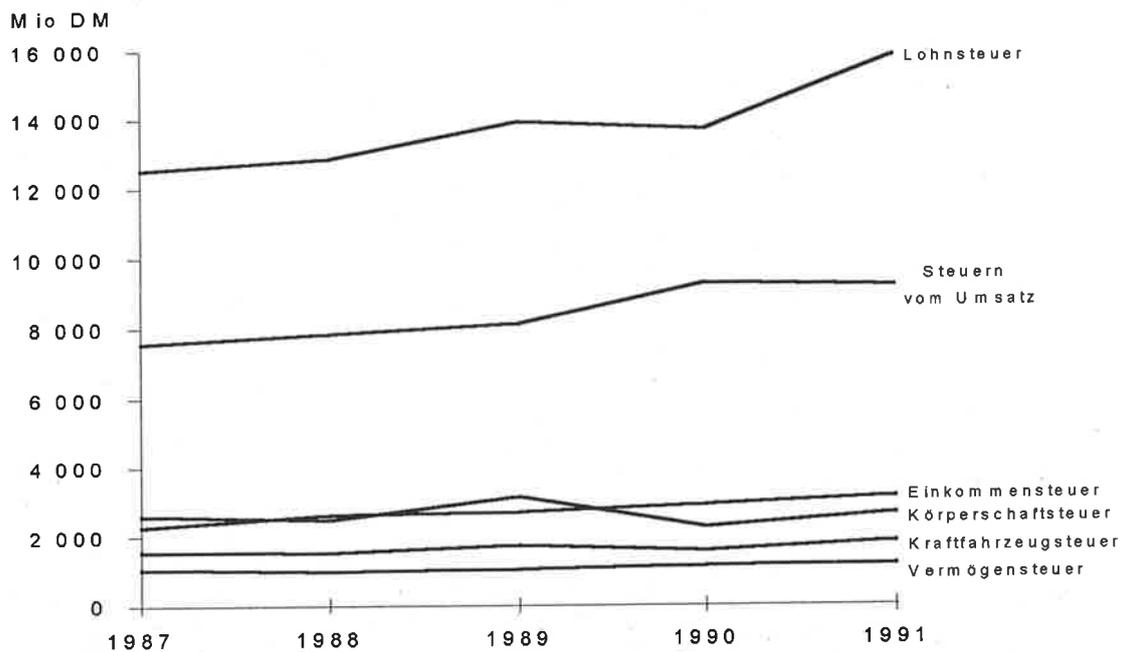
Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

| Jahr | Lohnsteuer einschl. Zerlegung | veranlagte Einkommen- steuer | Körper- schaftsteuer einschl. Zerlegung | Steuern vom Umsatz | Kraftfahr- zeugsteuer | Vermögen- steuer |
|------|-------------------------------------|------------------------------------|--|-----------------------|--------------------------|---------------------|
| | Mio DM | Mio DM | Mio DM | Mio DM | Mio DM | Mio DM |
| 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 |
| 1991 | 15 799,1 | 3 107,0 | 2 634,3 | 9 161,8 | 1 811,5 | 1 174,8 |

**Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern
aus den wichtigsten Steuerarten (1987 bis 1991)**

Schaubild



28.2.1

Nach der dritten Entlastungsstufe der Steuerreform 1986/1988/1990 und der dadurch bedingten Minderung des **Lohnsteueraufkommens** ist der Anteil des Staates am Lohnsteueraufkommen 1991 wieder kräftig um 2 124,3 Mio DM (+ 15,5 v.H.) auf 15 799,1 Mio DM angestiegen. Enthalten sind, darin allerdings 121,9 Mio DM an Zerlegungsanteilen zur Lohnsteuer, die den neuen Bundeslän-

dem im Laufe des Jahres 1992 als Vorauszahlungen auf die ihnen zustehenden Zerlegungsanteile überlassen worden sind.

28.2.2 Ebenfalls angestiegen sind die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer**. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 220,3 Mio DM (+ 7,6 v.H.). Erstmals zurückgegangen sind die aus den kassenmäßigen Einnahmen der Einkommensteuer zu erstattenden Steuerabzugsbeträge (Zahlenübersicht 5).

Erstattungen nach § 46 EStG
(Landesanteil/Sollbeträge)

Zahlenübersicht 5

| 1987 Mio DM | 1988 Mio DM | 1989 Mio DM | 1990 Mio DM | 1991 Mio DM |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 629,3 | 1 789,8 | 1 806,0 | 2 021,0 | 1 943,6 |

28.2.3 Nach dem im wesentlichen durch Sonderfälle bedingten Absinken der Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** 1990 um damals 873,5 Mio DM (- 28,0 v.H.) hat sich 1991 eine Steigerung um 386,1 Mio DM (+ 17,2 v.H.) ergeben. Dies ist mit 453,6 Mio DM auf einen Anstieg des von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommens und mit 67,4 Mio DM auf die Minderung des Zerlegungsanteils an der Körperschaftsteuer zurückzuführen.

28.2.4 Trotz des erheblichen Anstiegs von 3 204,9 Mio DM (+ 23,0 v.H.) beim Aufkommen der von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Umsatzsteuer gingen die dem Freistaat Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** von 9 263,5 Mio DM auf 9 161,8 Mio DM (- 1,1 v.H.) zurück. Ursache ist die im Jahre 1991 durchgeführte Neuregelung der Verteilung der Umsatzsteuer unter Einbeziehung der neuen Bundesländer nach den Verhältnissen der Einwohnerzahl (volle Einwohnergewichtung). Dadurch sank trotz eines insgesamt deutlich gestiegenen Einfuhrumsatzsteueraufkommens der Anteil Bayerns an der Einfuhrumsatzsteuer von 4 353,1 Mio DM um 441,2 Mio DM (- 10,1 v.H.) auf 3 911,9 Mio DM. Ferner sind die 1991 im vorläufigen Vollzug einbehaltenen Anteile an der Umsatzsteuer zwar um 1 241,7 Mio DM (+ 25,5 v.H.) angestiegen. Für die ersten drei Quartale 1991 mußten aber 682,8 Mio DM an Ausgleichszahlungen geleistet werden. In 1992 wurden zusätzlich für das vierte Quartal 1991 weitere 482,1 Mio DM an Ausgleichszahlung erbracht. Weiterhin erhöhten sich 1991 die Leistungen zum Fond "Deutsche Einheit" (Abführung laut Staatsvertrag) um 100,6 Mio DM.

Die danach dem Land 1991 verbliebenen Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz haben sich somit wie folgt entwickelt:

**Einnahmen des Staates
aus den Steuern vom Umsatz**

Zahlenübersicht 6

| Steuern vom Umsatz | 1990 | 1991 |
|--|------------------------|------------------------|
| | Mio DM | Mio DM |
| Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter | 13 929,5 | 17 134,4 |
| im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil | 4 875,3 (35,0 v.H.) | 6 117,0 (35,7 v.H.) |
| Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuer- verteilung | + 118,8 | - 682,8 |
| Abführung gemäß Staatsvertrag | - 83,7 | - 184,3 |
| Umsatzsteueranteil des Staates | 4 910,4 | 5 249,9 |
| Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer | 4 353,1 | 3 911,9 |
| Landesanteil aus den Steuern vom Umsatz | 9 263,5 | 9 161,8 |

28.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1991 gegenüber dem Vorjahr um 247,5 Mio DM (+ 15,8 v.H.) angestiegen.

Der Anstieg des Kraftfahrzeugsteueraufkommens 1991 beruht vor allem darauf, daß die Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer für inländische Lkw ab März 1991 wieder aufgehoben wurde, weil die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen nicht verwirklicht werden konnte. Ferner trugen die Erhöhung der Steuersätze für Diesel-Pkw ab Juli 1991 und der Wegfall der befristeten Steuerbefreiung für ab August 1991 neu zugelassene schadstoffarme Pkw zu einer Steigerung des Kraftfahrzeugsteueraufkommens bei.

Bei der Vermögensteuer wurden Mehreinnahmen von 42,3 Mio DM (+ 3,7 v.H.), bei der Grunderwerbsteuer von 47,4 Mio DM (+ 5,2 v.H.) erzielt, während bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer ein Rückgang von 14,6 Mio DM (- 3,0 v.H.) zu verzeichnen war.

29 Prüfung der Bewertungsstellen bei den Finanzämtern

Die von der Verwaltung im Jahr 1989 durchgeführte Neuorganisation der Bewertungsstellen hat sich bewährt. Der ORH hält es über die von der Verwaltung bereits vorgenommene Personalreduzierung hinaus für möglich, durch weitere Rationalisierung Personal in einer Größenordnung von 100 Arbeitskräften umzusetzen und die Stellen bei den Bewertungsstellen einzusparen.

29.1 Allgemeines

Nach einer Neuorganisation der Bewertungsstellen der Finanzämter im Jahre 1989 hat der ORH bei jeweils fünf Finanzämtern in den Oberfinanzbezirken München und Nürnberg die Organisation, Arbeitsweise und Arbeitsbelastung der Bewertungsstellen untersucht. Die Prüfung erfolgte rund zwei Jahre nach der Neuorganisation und damit in einem zeitlichen Abstand, der es erstmals erlaubte, die Auswirkung der Neuorganisation auf Besetzung und Arbeitserledigung in den Bewertungsstellen zusammenfassend zu beurteilen.

29.2 Aufgaben der Bewertungsstellen

Die Bewertungsstellen sind für die Feststellung der Einheitswerte des inländischen Grundbesitzes (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, Grundstücke und Betriebsgrundstücke) zuständig. Ihnen obliegt ferner die Veranlagung der Grundsteuermaßbeträge. Die Einheitswerte sind steuerlich von Bedeutung für die Festsetzung der Vermögensteuer, der Grundsteuer, der Gewerbesteuer, der Erbschaft- und Schenkungsteuer und in Sonderfällen auch für die Grunderwerbsteuer. Der Grundbesitz wurde zuletzt bei der Hauptfeststellung zum 1. Januar 1964 allgemein bewertet. Diese Hauptfeststellung war im wesentlichen 1974 abgeschlossen worden. Seitdem sind nur noch Fortschreibungen, Nachfeststellungen oder Aufhebungen der Einheitswerte veranlaßt, soweit Veränderungen des bewerteten Grundbesitzes eingetreten oder wirtschaftliche Einheiten neu entstanden oder weggefallen sind. Die Durchführung einer neuen Hauptfeststellung muß durch ein besonderes Gesetz bestimmt werden.

Derzeit ist beim Bundesverfassungsgericht die Frage der Verfassungsmäßigkeit der bisherigen Einheitswerte des Grundvermögens anhängig. Eine Entscheidung ist in absehbarer Zeit zu erwarten. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben eine Arbeitsgruppe mit der Prüfung beauftragt, ob beim Grundvermögen ein grundlegend vereinfachtes Bewertungsverfahren gefunden werden

kann. Ob überhaupt, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Arbeitsaufwand eine neue Hauptfeststellung durchgeführt werden muß, ist derzeit noch nicht abschätzbar. Unsere Erhebungen gehen daher von der derzeitigen Rechtslage und den danach zu erledigenden Arbeiten aus.

29.3 Entwicklung des Personalzuteilungssolls seit 1974

Das Personalzuteilungssoll in den Bewertungsstellen hat sich in den Oberfinanzbezirken München und Nürnberg im Zeitraum 1974 bis 1991 wie folgt entwickelt:

Besetzung der Bewertungsstellen (Zuteilungssoll)

Zahlenübersicht 1

| Jahr | Beamte des gehobenen Dienstes | | | Beamte des mittleren Dienstes | | | Beamte des mittleren und des gehobenen Dienstes | | |
|--|-------------------------------|--------------|----------|-------------------------------|--------------|----------|---|--------------|-----------|
| | OFD München | OFD Nürnberg | zusammen | OFD München | OFD Nürnberg | zusammen | OFD München | OFD Nürnberg | insgesamt |
| 1974 | 239,4 | 265,1 | 504,5 | 301,1 | 265,1 | 566,2 | 540,5 | 530,2 | 1 070,7 |
| 1986 | 214,9 | 158,5 | 373,4 | 190,5 | 170,8 | 361,3 | 405,4 | 329,3 | 734,7 |
| 1987 | 157,5 | 158,5 | 316,0 | 166,0 | 170,8 | 336,8 | 323,5 | 329,3 | 652,8 |
| 1988 | 136,5 | 149,7 | 286,2 | 187,5 | 161,3 | 348,8 | 324,0 | 311,0 | 635,0 |
| 1989 | 67,4 | 54,0 | 121,4 | 256,6 | 216,8 | 473,4 | 324,0 | 270,8 | 594,8 |
| 1991 | 68,6 | 57,6 | 126,2 | 252,9 | 231,2 | 484,1 | 321,5 | 288,8 | 610,3 |
| nachrichtlich: Istbesetzung Stand 1. März 1992 | | | | | | | | | |
| 1992 | 76,4 | 64,3 | 140,7 | 241,4 | 226,1 | 467,5 | 317,8 | 290,4 | 608,2 |

Das Gesamtzuteilungssoll der Bewertungsstellen in Bayern hat sich danach in dem Zeitraum 1974 bis 1986 um 336 Arbeitskräfte und anschließend bis 1991 nochmals um 124,4 Arbeitskräfte (Minderung insgesamt 460,4 = 43 v.H.) verringert.

Die deutliche Reduzierung des Personalzuteilungssolls durch die Verwaltung erfolgte als Anpassung an die Erledigung der Hauptfeststellung, wegen rückläufiger Arbeitsfallzahlen sowie aufgrund der durchgeführten Neuorganisation der Bewertungsstellen.

29.4 Neuorganisation der Bewertungsstellen

In der Bewertungsstelle waren bis Ende 1988 Bewertungsbezirke eingerichtet, deren Zuständigkeit allein nach regionalen Gesichtspunkten abgegrenzt war. Besetzt waren diese Bewertungsbezirke in der Regel mit einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes bis zur Besoldungsgruppe A 11 und einem Mitarbeiter des mittleren Dienstes bis zur Besoldungsgruppe A 8.

29.4.1 Die im Laufe des Jahres 1989 durchgeführte Neuorganisation war bei allen Finanzämtern und Außenstellen Anfang 1990 abgeschlossen. Sie führte zur Einrichtung von Arbeitsgebieten, deren Zuständigkeit nach regionalen und sachlichen Kriterien abgegrenzt war. Die bisherigen Funktionen Sachbearbeiter/Mitarbeiter wurden aufgehoben. Die jeweiligen Bearbeiter verwalten nunmehr ihr Arbeitsgebiet selbständig.

Anstelle des bisherigen Bewertungsbezirks wurden folgende Arbeitsgebiete eingerichtet:

- Bewertungsverwaltungsstelle (BewVSt),
- Bewertungsprüfstelle E (BewPSt-E),
- Bewertungsprüfstelle S (BewPSt-S).

Je eine Bewertungsverwaltungsstelle und eine Bewertungsprüfstelle E - mit gleichem örtlichen Zuständigkeitsbereich - bilden eine Arbeitseinheit. Für regelmäßig zwei dieser Arbeitseinheiten wurde eine Bewertungsprüfstelle S eingerichtet, welche insbesondere die Sachwertfälle und schwierigere Ertragswertfälle im Zuständigkeitsbereich der Arbeitseinheiten zu bearbeiten hat.

Die Arbeitsgebiete sind grundsätzlich wie folgt zu besetzen:

- Die Bewertungsverwaltungsstellen mit Beamten des mittleren Dienstes bis Besoldungsgruppe A 8,
- die Bewertungsprüfstellen E mit Beamten des mittleren Dienstes bis Besoldungsgruppe A 9 Z,
- die Bewertungsprüfstellen S mit Beamten des gehobenen Dienstes bis Besoldungsgruppe A 11.

29.4.2

Mit der Änderung der Organisationsform war eine Verlagerung wesentlicher Tätigkeiten auf die Beamten des mittleren Dienstes verbunden. Diese Aufgabenverlagerung hat sich bewährt. Es ergaben sich dadurch beim Personalzuteilungssoll folgende Veränderungen:

Veränderung des Zuteilungssolls von 1988 auf 1989

Zahlenübersicht 2

| Organisationseinheit | OFD München | OFD Nürnberg | zusammen |
|---------------------------------------|-------------|--------------|----------|
| 1988: Sachbearbeiter gehobener Dienst | 136,5 | 149,7 | 286,2 |
| 1989: Bearbeiter BewPSt-S | 67,4 | 54,0 | 121,4 |
| 1988: Sachbearbeiter mittlerer Dienst | 11,0 | 6,9 | 17,9 |
| 1989: Bearbeiter BewPSt-E | 120,8 | 108,4 | 229,2 |
| 1988: Mitarbeiter mittlerer Dienst | 176,5 | 154,4 | 330,9 |
| 1989: Bearbeiter BewVSt | 135,8 | 108,4 | 244,2 |

Die Zahl der Beamten des gehobenen Dienstes wurde damit um 164,8 Arbeitskräfte (rd. 57,6 v.H.) reduziert, der mittlere Dienst wurde um 124,6 Arbeitskräfte (rd. 35,7 v.H.) aufgestockt.

Neben der allein durch die Umsetzung vom gehobenen auf den mittleren Dienst bedingten Minderung des Personalaufwandes wurde im Bezirk der OFD Nürnberg für den Bereich Bewertung ein Personalabbau von 40,2 Arbeitskräften verwirklicht. Die dort frei gewordenen Kräfte wurden zum Abbau der in den Finanzämtern bei anderen Arbeitsbereichen bestehenden Unterbesetzung verwendet. Im Bereich der OFD München war bereits mit der Personalzuteilung 1987 eine erhebliche Personalumsetzung (81,9 Arbeitskräfte) vorweggenommen worden.

29.5

Arbeitsleistung

Der ORH hat die Arbeitsleistung in den neuorganisierten Arbeitsgebieten untersucht. Die zu erledigenden Arbeiten werden von den Bewertungsstellen handschriftlich in Anschreibelisten eingetragen. Daneben werden die mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung tatsächlich gerechneten Fälle maschinell aufgezeichnet. Da nach den Feststellungen des ORH die handschriftlich geführten Aufschreibungen mit erheblichen Unstimmigkeiten behaftet waren, wurden zur einheitlichen Wertung der Arbeitsleistung die tatsächlich von der DV gerechneten Fälle zugrunde gelegt.

29.5.1 Nachdem bei den Finanzämtern für einen bestimmten örtlich abgegrenzten Zuständigkeitsbereich regelmäßig eine BewVSt und eine BewPSt-E mit je einer Arbeitskraft sowie eine BewPSt-S mit 0,5 Arbeitskraftanteilen gebildet wurden, haben wir zunächst die durchschnittliche Arbeitsbelastung eines solchen "Bewertungsbereichs" (2,5 Arbeitskräfte) untersucht. Nach den Fallzahlen 1991 ergibt sich folgende Berechnung:

**Arbeitsbelastung der
Bewertungsbereiche im Jahr 1991**

Zahlenübersicht 3

| | Oberfinanzbezirk | |
|---------------------------------------|------------------|----------|
| | München | Nürnberg |
| Arbeitsfallzahlen lt. DV | 264 884 | 185 912 |
| Bewertungsbereiche am 1. März 1991 | 134,5 | 117,1 |
| Fallzahl je Bewertungsbereich | 1 970 | 1 587 |
| erledigt pro Arbeitstag ¹⁾ | 9,8 | 7,9 |

1) bei 201,79 AT/Jahr lt. bundeseinheitlichem Muster für die Personalbedarfsberechnung

Wesentliche Abweichungen von den jeweiligen OFD-Durchschnittswerten waren nur beim Finanzamt München für Grundbesitz und Verkehrsteuern mit 10,8 und beim Zentralfinanzamt Nürnberg mit 9,2 erledigten Fällen pro Arbeitstag festzustellen.

29.5.2 Nach unseren Untersuchungen entfallen mindestens 50 v.H. aller Erledigungen auf Arbeitsfälle, die regelmäßig mit geringem Zeitaufwand zu bewältigen sind. Hierbei handelt es sich um Zurechnungsfortschreibungen und Auslauffälle nach dem II. Wohnungsbaugesetz.

Andererseits verursachen die Bewertungsfälle, die im Sachwertverfahren (z.B. Fabrikgrundstücke, Warenhäuser, Lagerhäuser, Hotelgrundstücke, Grundstücke mit größeren Verwaltungsgebäuden, Werkstattgebäude) zu bewerten sind (höchstens 2 v.H. der Fälle), grundsätzlich einen höheren Arbeitsaufwand als die dann noch verbleibenden Fortschreibungen und Nachfeststellungen im Ertragswertverfahren.

29.5.3 Die Erledigungszahlen verteilen sich auf die einzelnen Arbeitsgebiete wie folgt:

a) Bewertungsverwaltungsstelle:

Nach einer für den neuorganisierten Bewertungsbereich erlassenen Dienstanweisung können der BewVSt Zurechnungsfortschreibungen, Auslauffälle nach dem II. Wohnungsbaugesetz und andere einfache Bewertungsfälle zugewiesen werden. Nach unseren Feststellungen waren die BewVSt aber mit wenigen Ausnahmen nicht in der Lage, derartige Bewertungsarbeiten zu übernehmen. Hauptursache hierfür ist in besonderem Maße die Arbeitsbelastung durch die Katasterunterlagen. Der Arbeitsanteil hierfür wurde übereinstimmend mit 25 bis 30 v.H. der Arbeitskraft angegeben.

b) Bewertungsprüfstelle S

Auf die BewPSt-S entfallen nach in beiden Oberfinanzbezirken weitgehend übereinstimmenden Angaben folgende Erledigungszahlen im Jahr 1991 pro Arbeitseinheit (BewPSt-E und BewVSt):

**Erledigungszahlen der
BewPSt-S im Jahr 1991**

Zahlenübersicht 4

| | Erledigungszahlen |
|--|--------------------------|
| Sachwertfälle | 40 bis 50 |
| Land- und forstwirtschaftliche Fälle | 10 bis 20 |
| Schwierige Ertragswertfälle | 100 bis 140 |
| Zusammen | 150 bis 210 |
| das sind pro Arbeitstag und Arbeitseinheit | 0,75 bis 1,0 |
| bei einer regelmäßigen Zuständigkeit für zwei Arbeitseinheiten | 1,5 bis 2,0 |

Von einem Bearbeiter sind danach pro Arbeitstag etwa 1,5 bis 2,0 Fälle zu erledigen. Die Schwankungen sind teilweise von der Struktur des Amtsbezirks abhängig, zum Teil sind sie auf von der Dienstanweisung abweichende Zuständigkeitsregelungen zurückzuführen (insbesondere bei den land- und forstwirtschaftlichen Fällen); ferner sind sie durch unterschiedliche Auffassungen bei der Beurteilung eines schwierigen Ertragswertfalles und deren Annahme durch den S-Prüfer verursacht.

c) Bewertungsprüfstelle E

Nach den festgestellten Fallzahlen ergibt sich für die BewPSt-E eine durchschnittliche Arbeitsbelastung pro Arbeitstag von 8,8 Fällen im Oberfinanzbezirk München (darunter 4,9 einfache Fälle) bzw. von 6,9 Fällen im Oberfinanzbezirk Nürnberg (darunter 3,9 einfache Fälle).

Die Durchschnittswerte unterliegen bei den untersuchten Finanzämtern zwangsläufigen Schwankungen, z.B. durch unterschiedliche Arbeitsleistung der BewPSt-S und unterschiedliche Entwicklung und Anschreibung der Zugänge. Die Schwankungen sind jedoch insgesamt nur gering und für die nachfolgende Beurteilung der Arbeitsbelastung nicht entscheidend.

29.6 Arbeitsbelastung, Arbeitsweise und Anregungen zur Leistungsverbesserung

Wir haben die Organisation und die Arbeitsweise der Bewertungsstellen daraufhin untersucht, ob durch Rationalisierungsmaßnahmen Verbesserungen erzielt werden können, die eine teilweise Umsetzung des eingesetzten Personals auf andere Arbeitsgebiete ermöglichen, in denen ein Personalfehlbestand vorliegt. Wir übersehen dabei nicht, daß in den zurückliegenden Jahren auch in den Bewertungsstellen bereits erhebliche Personaleinsparungen erreicht werden konnten (vgl. TNrn. 29.3 und 29.4.2). Als weitere Möglichkeiten zur Leistungsverbesserung und Rationalisierung haben wir der Verwaltung aufgezeigt:

29.6.1 Die bewertungsbegleitenden Verwaltungsarbeiten waren im Zeitpunkt unserer Prüfung so umfangreich, daß von der BewVSt einfachere Bewertungsfälle regelmäßig nicht übernommen werden konnten (vgl. hierzu TNr. 29.5.3 Buchst. a).

- Unnötig war u.E. der hohe Arbeitsaufwand für die Verarbeitung der Katasterblätter. Der hierfür geschätzte Arbeitszeitanteil der BewVSt von 25 bis 30 v.H. stand nach unseren Erhebungen in keinem annehmbaren Verhältnis zum Nutzen und Erfolg. Wir haben der Verwaltung entsprechend einem Verbesserungsvorschlag der OFD München ein sog. Anforderungssystem empfohlen, bei dem die Bewertungsstellen nur noch dann ein Katasterblatt vom Vermessungsamt erhalten, wenn dieses bei konkretem Bedarf angefordert wird. Diese Arbeitsweise entspricht als Vorstufe der bei einigen Ämtern bereits versuchsweise mit Erfolg praktizierten und in einigen Jahren bei allen Finanzämtern zu erwartenden Direktzugriffsmöglichkeit auf den Datenbestand des automatisierten Liegenschaftsbuchs bei den Vermessungsämtern. Die Verwaltung hat zwi-

schenzeitlich im Interesse einer rationellen Arbeitsweise auf eine generelle Zuleitung der Katasterblätter an die Finanzämter verzichtet.

- Vermeidbar wäre eine Doppelarbeit bei der Bearbeitung der eingehenden Steuererklärungen. Nach der Dienstanweisung hat die BewVSt die eingehenden Erklärungen auf Vollständigkeit zu prüfen und fehlende Baupläne und sonstige Unterlagen anzufordern. Häufig müssen von der BewPSt weitere Unterlagen angefordert werden oder es wären nach deren Erkenntnissen bei der Bewertung verschiedene Unterlagen (z.B. Baupläne) nicht erforderlich gewesen.

Rationeller erscheint es uns, die eingehenden Steuererklärungen ohne inhaltliche Prüfung der BewPSt zuzuleiten. Die vollständige Zuweisung der Fallbearbeitung an die BewPSt würde eine nicht unerhebliche Entlastung für die BewVSt bedeuten, aber nur eine unwesentliche Mehrbelastung für die BewPSt verursachen.

- Im Oberfinanzbezirk Nürnberg ist ferner eine deutliche Arbeitsentlastung der BewVSt durch eine rationellere Bearbeitung der sog. Nullfälle (offensichtlich steuerlich unbedeutende Geschäftsvorfälle, bei denen nach überschlägiger Prüfung keine weitere Bearbeitung und keine DV-Eingabe erforderlich ist) möglich. Bei derartigen Geschäftsvorfällen ohne steuerliche Auswirkung sollte der Arbeitsaufwand so gering wie möglich gehalten und insbesondere auf Anschreibungen verzichtet werden. Hierzu wurde der Erlaß entsprechender Anweisungen zur Verwaltungsvereinfachung vorgeschlagen.

Die vorgenannten Anregungen können bereits kurzfristig zu erheblichen Arbeitsentlastungen in der BewVSt führen. Hierdurch könnte die BewVSt einen großen Teil der einfacheren Bewertungsfälle (insbesondere Zurechnungsfortschreibungen und Auslauffälle) übernehmen und erledigen.

29.6.2

Die Arbeitsbelastung der BewPSt-E und -S ist insbesondere im Vergleich zu anderen Arbeitsgebieten günstig.

Bei den BewPSt, vornehmlich bei der BewPSt-E, ist z.T. eine rationellere Arbeitsweise geboten. Bei einigen Finanzämtern in beiden Oberfinanzbezirken waren die Ermittlungen der Bewertungsstelle überzogen und nicht am absehbaren Arbeitserfolg orientiert, obwohl die Angaben in den Steuererklärungen ausreichend und glaubhaft waren.

Wir haben angeregt, auch im Interesse einer gleichmäßigen Behandlung der Fälle auf eine rationellere Arbeitsweise hinzuwirken.

Insbesondere aufgrund der von uns vorgeschlagenen Arbeitsentlastung der BewPSt-E durch Übernahme einfacher Bewertungen durch die BewVSt sind die Erledigungszahlen eines Bewertungsbereichs deutlich steigerungsfähig.

Der BewPSt-S können zur besseren Auslastung bestimmte Arbeiten der BewPSt-E zugewiesen werden. Zur Überwachung einer gleichmäßigen Auslastung der BewPSt-S sollten geeignete Aufzeichnungen über die erledigten Arbeitsfälle geführt werden.

Durch die von uns vorgeschlagenen Anregungen zur kurzfristigen Rationalisierung und Leistungsverbesserung halten wir eine durchschnittliche Arbeitsbelastung eines Bewertungsbereichs (2,5 Arbeitskräfte) von 11 bis 12 Arbeitsfällen pro Tag (von der DV gerechnete Fälle) statt bisher 7,9 (OFD Nürnberg) und 9,8 (OFD München) für angemessen.

Danach ergäben sich Stelleneinsparungen in den Bewertungsstellen in einem Umfang von 93 bis 137 Arbeitskräften, wovon aufgrund der bisherigen Besetzung ein Großteil auf den Oberfinanzbezirk Nürnberg entfallen müßte. Auch die Sachgebietsleiterauslastung mit derzeit durchschnittlich 4,9 Bewertungsbereichen erscheint im Vergleich mit der Belastung im Veranlagungsbereich steigerungsfähig.

Das durch die vorgenannten Leistungsverbesserungen freiwerdende Personal könnte auf andere Arbeitsbereiche umgesetzt werden. Vor allem der hohe Personalfehlbestand in den Veranlagungsbereichen beider Oberfinanzbezirke könnte dadurch verringert werden.

Darüber hinaus wären weitere Rationalisierungsmöglichkeiten durch einen verbesserten Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung möglich. Wir haben der Verwaltung dazu entsprechende Anregungen gegeben, die allerdings größtenteils nur langfristig zu verwirklichen sind.

29.7

Schlußbemerkung

Das Staatsministerium der Finanzen stimmt mit unseren Prüfungserkenntnissen weitgehend überein und ist mit uns der Auffassung, daß durch Umschichtung von Personal die angespannte Personalsituation der Steuerverwaltung in anderen

Arbeitsbereichen etwas erleichtert werden könnte. Eine Entschärfung der Ballungsraumproblematik ist hiervon allerdings nicht zu erwarten.

30 Förderung von Winterdienstkosten

(Kap. 13 10 Tit. 883 04)

Der Freistaat Bayern hat den Kommunen in den fünf Jahren von 1986 bis 1990 insgesamt 2,7 Mrd DM zum Bau und Unterhalt ihrer Straßen nach Art. 13 FAG zur Verfügung gestellt. Während der weit überwiegende Teil in Form von Pauschalen zugewiesen wurde, mußten für 2,4 v.H. dieser Gelder (65 Mio DM) komplizierte Berechnungen zum Nachweis erhöhter Winterdienstkosten erstellt werden. Der ORH hält diesen Verwaltungsaufwand für überflüssig und regt an, auch diese Gelder in pauschaler Form auszureichen.

Der ORH hat zusammen mit den Staatl. Rechnungsprüfungsämtern die staatlichen Zuwendungen aus dem Härtefonds nach Art. 13 c FAG zu den Winterdienstkosten der Kommunen geprüft.

30.1 Grundlagen

Der Freistaat Bayern hat den Landkreisen und Gemeinden in den fünf Jahren von 1986 bis 1990 folgende Mittel aus dem Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer im Rahmen des FAG zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung von Kreis- und Gemeindestraßen zur Verfügung gestellt:

| | |
|--|---------------------|
| - Pauschale Zuweisungen (Art. 13 a und 13 b Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1) | 1 953,5 Mio DM |
| - Landratsämter-Kontingent (Art. 13 b Abs. 2 Satz 2) | 292,6 Mio DM |
| - Härtefonds (Art. 13 c Abs. 1) | <u>451,8 Mio DM</u> |
| insgesamt (nach Art. 13 FAG) | 2 697,9 Mio DM |

In den fünf Jahren von 1986 bis 1990 wurden insgesamt 64,6 Mio DM (= 14,3 v.H. des Härtefonds bzw. 2,4 v.H. der Gesamtzugewendungen) als Zuwendungen zu den Kosten des kommunalen Winterdienstes gewährt.

30.2 Anträge und Bewilligungen

Gemeinden und Landkreise erhalten auf Antrag Zuwendungen für den Winterdienst, wenn die anrechenbaren Winterdienstkosten mehr als 35 v.H. (Landkreise und größere Gemeinden) bzw. 50 v.H. (kleinere Gemeinden) der Pauschalzuweisungen des laufenden Jahres betragen haben.

In strengen Wintern (z.B. 1988) gehen folglich wesentlich mehr Anträge bei den Regierungen ein als in milden (z.B. 1990), wie Tabelle 1 zeigt:

Schwankende Anzahl von Anträgen Zahlenübersicht

| | Anzahl in Bayern | Anträge | |
|-------------------|---------------------|---------------------------|-------------------------|
| | | 1988 (strenger Winter) | 1990 (milder Winter) |
| Landkreise | 71 | 19 = 26,8 % | 10 = 14,1 % |
| kreisfreie Städte | 25 | 9 = 36,0 % | 4 = 16,0 % |
| Gemeinden | 2 026 | 427 = 21,1 % | 259 = 12,8 % |
| Kommunen | 2 122 | 455 = 21,4 % | 273 = 12,9 % |

Naturgemäß schwankt die Antragsdichte regional erheblich. So stellte im Jahr 1988 in Unterfranken jede 26. Kommune, in Oberfranken dagegen jede zweite Kommune (= 51,6 v.H.) einen Antrag. Dementsprechend unterschiedlich verfahren die Regierungen bei ihren Bewilligungen. Im Jahr 1988 gab es in Unterfranken Zuwendungen in Höhe von 64 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten, in Oberfranken dagegen nur 51 v.H. Im Jahr 1990 lagen die Prozentsätze deutlich höher, nämlich bei 74 v.H. (Unterfranken) bzw. 58 v.H. (Oberfranken).

Weil der für den Winterdienst verfügbare Betrag nur begrenzt flexibel ist, wird der Zuwendungssatz um so niedriger angesetzt, je strenger der Winter ist und je mehr Anträge es gibt.

Dieses System hat aber noch andere Mängel, die weit schwieriger zu beheben sind, als ein regionaler Ausgleich. Höhere Kosten führen automatisch auch zu höheren Zuwendungen. Dabei erhalten nicht nur Kommunen, die einen salzlosen oder salzarmen Winterdienst betreiben, eher bzw. mehr Zuwendungen, sondern auch solche, die ihren Winterdienst aufwendig organisieren, häufig neue Geräte beschaffen oder gehobene Serviceleistungen anbieten.

Bei allen diesen Einflüssen ist zu bedenken, daß der Winterdienst nur einen Teil des Gesamtaufwandes der Straßenunterhaltung darstellt. Für den übrigen - meist höheren - Anteil der Straßenunterhaltung gilt, daß andere Faktoren, wie z.B. die Verkehrsbelastung der Straßen, die Topographie, der Anteil an Brücken, Stützmauern usw., der Anteil an Böschungen oder sonstigen ökologischen Flächen oder auch die Fahrbahnbreite und das Alter der Straßen, die Zahl der Lichtzeichenanlagen und der Umfang der Straßenausstattungen, die Unterhaltungskosten zum Teil erheblich beeinflussen, jedoch weder bei den Pauschalzuweisungen noch im Härtefonds berücksichtigt werden.

30.3 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben in den letzten Jahren stichprobenweise in ganz Bayern 324 Einzelbewilligungen geprüft; dabei ergaben sich Beanstandungen in 186 Fällen. Die außerordentlich hohe Fehlerquote von 57 v.H. liegt vor allem darin begründet, daß jedem Antrag umfangreiche Nachweise zur Ermittlung der Winterdienstkosten beigegeben werden müssen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat im Jahre 1984 hierzu u.a. folgendes festgelegt:

"Zu den berücksichtigungsfähigen Kosten zählen alle Aufwendungen, die den Gemeinden und Landkreisen zusätzlich und unmittelbar durch den Winterdienst entstehen. Bei den Personalkosten können daher nur Aufwendungen für Überstundenvergütungen und für zusätzlich beschäftigtes Personal angesetzt werden. Überstunden, für die Freizeitausgleich gewährt wurde, können nicht berücksichtigt werden. Die Anschaffungskosten für Winterdienstgeräte sind grundsätzlich durch Berechnung angemessener Abschreibungen zu berücksichtigen. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung können jedoch die Aufwendungen für die Beschaffung von Geräten mit Anschaffungskosten von nicht mehr als 5000 DM bereits im Jahr der Anschaffung voll bei der Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten angesetzt werden.

Die Verrechnung von Stundensätzen für Winterdienstgeräte ist nicht zulässig. Das gilt auch dann, wenn ein kommunaler Bauhof ausnahmsweise als Eigenbetrieb geführt wird. Die Kosten von Geräten, die nicht ausschließlich dem Winterdienst dienen, sind mit dem entsprechenden Anteil, der erforderlichenfalls zu schätzen ist, bei den Winterdienstkosten zu berücksichtigen."

Wie kompliziert die Anwendung dieser Regelungen ist, läßt sich aus der Vielzahl der Prüfungserinnerungen ablesen. So wurden beispielsweise Abschreibungen geltend gemacht für

- Fahrzeuge und Geräte, die nicht oder nicht in dem angegebenen Umfang im Winterdienst eingesetzt waren,
- Fahrzeuge, die bereits vollständig abgeschrieben waren,
- Zusatzeinrichtungen an Fahrzeugen (z.B. Mähauflätze, Frontsichelmäher, Grasaufnehmer), die nicht für den Winterdienstinsatz benötigt werden.

Des Weiteren wurden Kraftstoffkosten, Reparaturkosten oder Versicherungsbeiträge für Fahrzeuge voll eingerechnet, die nur teilweise oder gar nicht im Winterdienst eingesetzt waren.

Auch wurden Aufwendungen bezuschußt, die nicht für den Winterdienst an Gemeindestraßen angefallen sind, sondern z.B. an Parkanlagen, Gehwegen, Schulen, Sportanlagen oder öffentlichen Feld- und Waldwegen.

Daneben gab es Fehler bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten von Gebäuden, wie z.B. Geräteunterstellhallen oder Salzlagerstätten.

Bei den Lohnkosten wurden ebenfalls zuwendungsfähige Anteile fehlerhaft ermittelt, Überstunden angegeben, die wieder abgefeiert wurden oder Ausgaben für Überstunden geltend gemacht, die nicht im Zusammenhang mit dem Winterdienst standen.

Schließlich waren wiederholt Einnahmen aus der Durchführung des Winterdienstes für Dritte oder Verkaufserlöse für Winterdienstfahrzeuge und Geräte nicht von den Winterdienstaufwendungen abgesetzt worden.

30.4 Vereinheitlichung des Verfahrens

Um die Fehlerquote in diesem Förderbereich zu senken, beabsichtigte das Staatsministerium, ein dreiseitiges, eng bedrucktes Formblatt einzuführen, mit dessen Hilfe das Antrags- und Bewilligungsverfahren vereinheitlicht werden sollte. In das Formblatt sollten Fahrzeuge, Fahrleistungen, Wegelängen, Winterdienstkosten aus Räum- und Streudienst durch Fremdfirmen, zusätzliche Personalkosten, Unterhalts- und Reparaturkosten sowie unterschiedliche Abschreibungen für Winterdienstgeräte, Bauwerke und für Verbrauchsmaterial eingetragen, Winterdienstkostenanteile für alle Verkehrswege sowie für nichtförderfähige Verkehrswege ermittelt und Durchschnittskosten für die einzelnen Straßenkategorien errechnet

werden. Zusätzlich sollten eigene Übersichten beigegeben werden, aus denen die Ermittlung von Teilbeträgen hervorgeht.

Die Bewilligungsbehörde sollte diese Angaben prüfen, vom Gesamtbetrag der zuwendungsfähigen Winterdienstkosten unterschiedliche Anteile bereits erhaltener Zuweisungen aus dem Kfz-Steueraufkommen abziehen und die sich daraus ergebende Bemessungsgrundlage mit einem Zuwendungssatz multiplizieren. Außerdem sollte sie angeben, welche geltend gemachten Kosten nicht oder in anderer Höhe berücksichtigt werden.

Mit oder ohne diese Vereinheitlichung beträgt der Zeitaufwand für die Antragsteller wegen der jeweils für die Vergangenheit nachzuweisenden Einzelkosten je nach Größe der Kommune Tage und Wochen. Auch die Bewilligungsbehörden müssen insgesamt je Antrag mindestens mit einem halben Arbeitstag rechnen, wobei die Anzahl der Anträge je nach Winter stark schwanken kann.

30.5 Vorschläge des ORH zur Verwaltungsvereinfachung

Der ORH hat sich gegen eine Festschreibung und weitere Verfeinerung des mit hohem Verwaltungsaufwand verbundenen Zuwendungsverfahrens ausgesprochen. Da die Finanzmasse für die Kommunen nach Art. 13 FAG als Jahresbetrag ohnehin gesetzlich vorgegeben ist, geht es nur um dessen Verteilung: Wenn also eine Kommune durch bestimmte Gewichtungen mehr bekommt, erhalten andere entsprechend weniger.

Eine derartige Gewichtung ist aber vor allem dann problematisch, wenn in eine solche Verteilung lediglich Teilaspekte einfließen. So erscheint es nahezu absurd, den Großteil der Mittel über grobe Pauschalen zu verteilen und für einen kleinen Anteil mit einem weit höheren Verwaltungsaufwand fragwürdige Teilgewichtungen vorzunehmen.

Wie die Ergebnisse der Rechnungsprüfung beweisen, kann es eine absolut gerechte Aufteilung der verfügbaren Zuwendungen gar nicht geben. Um so nötiger erscheint es abzuwägen, ob für einen Teilbereich ein Härteausgleich weiterhin vertretbar ist, wenn die insgesamt zu verteilenden Gelder ohnehin nicht zur Disposition stehen und der Verteilungsaufwand für einen sehr geringen Teil dieser Mittel hoch und im übrigen auch noch überwiegend mit Fehlern behaftet ist.

Der ORH plädiert deshalb dafür, das Verfahren so zu vereinfachen, daß es entweder nur noch wenige Härtefälle gibt, für die dann auch eine einmal zu ermittelnde Rechengröße zur Berechnung der jährlichen Zuwendung genügt oder aber ganz auf diese Art der Mittelverteilung zu verzichten. Diese Gelder gingen den Kommunen insgesamt ja nicht verloren, doch würde ein unnötiger und belastender Verwaltungsaufwand insbesondere bei den Kommunen vermieden.

Das Staatsministerium hat dazu mitgeteilt, daß es jeden Ansatz begrüße, den Verwaltungsaufwand bei der Winterdienstkostenförderung zu verringern. Es werde die Verbesserungsvorschläge des ORH deshalb gerne aufgreifen, sehe jedoch bei einer rigorosen Vereinfachung erhebliche Probleme der Durchsetzbarkeit, weshalb es auch kleinere Vereinfachungen für erwägenswert halte.

Demgegenüber hält der ORH - auch im Hinblick auf mögliche Personaleinsparungen (vgl. TNr. 14) - eine wirksame und nachhaltige Verbesserung in Form einer Pauschalierung für erforderlich.

31 Förderfähigkeit von Straßenrückbauten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

(Kap. 13 10 Tit. 883 08)

Das Förderprogramm nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz dient ausschließlich dazu, die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und Landkreisen durch den Bau oder Ausbau verkehrswichtiger innerörtlicher Straßen zu verbessern. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn - wie in München - eine zweibahnige Hauptverkehrsstraße für 6 Mio DM zurückgebaut und als Ersatz einer Fahrbahn ein Stadtbach für 9 Mio DM angelegt wird. Die Verwaltung hat sich schließlich doch davon überzeugen lassen, daß eine Förderung mit dem GVFG nicht vereinbar ist.

31.1 Aktueller Anlaß

Der ORH hat im Wege einer Maßnahmeprüfung nach Art. 89 BayHO die geplante "Neugestaltung der Freiflächen im Bereich Hofgartenstraße, Altstadttring, Harmlos-Wiese und Vorfeld Prinz-Carl-Palais, Englischer Garten und Königinstraße" untersucht, die als Abschnitt 4 des Projektes Hofgarten das Umfeld der neuen Staatskanzlei in München betrifft. Dieser Abschnitt 4 war weder Gegenstand des Prozeßvergleiches zwischen dem Freistaat Bayern und der Landeshauptstadt Mün-

chen noch des Zustimmungsverfahrens nach Art. 86 BayBO für den Neubau der Staatskanzlei.

Der ORH konnte sich mit seiner Auffassung nicht durchsetzen, daß auch das östliche Vorfeld der Staatskanzlei nach Maßgabe derjenigen Pläne verwirklicht werden sollte, zu denen die Landeshauptstadt München ihr Einvernehmen erklärt hatte und denen die Regierung von Oberbayern mit Bescheid vom 12. Februar 1990 gemäß Art. 86 BayBO bauaufsichtlich zugestimmt hat. Die freiwillige Übernahme von Kosten durch den Staat für Maßnahmen, die über die vorgenannten Planungen hinausgehen, werden damit begründet, daß sich dem Freistaat Bayern damit die einmalige Chance geboten habe, den Neubau der Staatskanzlei besser zu erschließen und die störende Fußgängerbrücke zu beseitigen, statt sie zu versetzen. Außerdem könne damit die über 150 Jahre alte Idee des Schöpfers des Englischen Gartens, Ludwig von Skell, verwirklicht werden, den Englischen Garten mit dem Finanzgarten und dem Hofgarten zu verbinden.

Die im nachhinein geplanten zusätzlichen Baumaßnahmen in Höhe von über 28 Mio DM, denen der Landtag zugestimmt hat, waren ausgelöst worden durch die Wünsche

- der Landeshauptstadt München, insbesondere den ausgebauten Altstadttring teilweise zurückzubauen und auf seiner früheren Westtrasse einen Stadtbach anzulegen und
- des Freistaats Bayern, die Rückseite der Staatskanzlei ("Eingangsseite am Altstadttring") aufzuwerten und eine bessere Zufahrt zu schaffen.

Die vom Freistaat Bayern zu tragenden Kosten (20 Mio DM) betrafen in erster Linie die Neuanlage eines 550 m langen, teilweise in Form eines 3,5 bis 4 m breiten Betongerinnes geführten Stadtbaches (9 Mio DM) anstelle der westlichen Fahrbahn des Altstadttrings sowie Umgestaltungen von Freiflächen zwischen der Staatskanzlei und dem Englischen Garten einschließlich der Beseitigung eines Teiles der Fußgängerunterführung.

Die Landeshauptstadt München erwartete für die Straßenrückbaumaßnahmen am Altstadttring (6 Mio DM) und an der Königinstraße (2 Mio DM) eine staatliche Förderung aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Höhe von 60 v.H.

31.2 Förderfähigkeit von Straßenrückbaumaßnahmen

Der ORH hat aus vorgenanntem Anlaß auch den Antrag der Landeshauptstadt München auf Zuwendungen nach dem GVFG für den Rückbau des Altstadtringes und der Königinstraße geprüft. Die dazu getroffenen Feststellungen sind über das Einzelprojekt hinaus von allgemeiner Bedeutung.

Voraussetzung für eine Förderung nach dem GVFG ist in solchen Fällen, daß es sich um den

- **Bau** oder **Ausbau** von verkehrswichtigen innerörtlichen Straßen handelt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 a GVFG) und daß
- das Vorhaben nach Art und Umfang zur **Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich** ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 a GVFG).

Grundsätzlich sind sich der ORH und die OBB darin einig, daß unter "**Bau**" die erstmalige Herstellung und unter "**Ausbau**" eine wie auch immer geartete Substanzvermehrung eines vorhandenen Verkehrsweges zu verstehen ist. Ein "Rückbau" war und ist nach dem GVFG nicht förderfähig.

Auch was die **Verbesserung der Verkehrsverhältnisse** betrifft, besteht Übereinstimmung, daß hierunter im wesentlichen die Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit bei einer Gesamtbetrachtung aller Verkehrsarten und Verkehrsbeziehungen zu verstehen ist.

Am konkreten Beispiel des Münchner Altstadtringabschnittes Nordost hat der ORH die Folgen für die unterschiedlichen Verkehrsarten und -beziehungen im einzelnen aufgezeigt. Für den Kfz-Verkehr ist offenkundig, daß - vereinfacht ausgedrückt - der Ersatz der westlichen Fahrbahn des Altstadtrings durch einen Stadtbach keine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse erwarten läßt. Aber auch für die einzelnen Knotenpunkte hat die Auswertung eines von der Landeshauptstadt München in Auftrag gegebenen Verkehrsgutachtens ergeben, daß die Leistungsfähigkeit insgesamt nicht verbessert wird, sondern Leistungsdefizite bleiben.

Für Fußgänger und Radfahrer bedeuten die Kreuzungsumbauten, daß die z.T. mit Rampen ausgestatteten Unter- und Überquerungsmöglichkeiten weitgehend entfallen und dafür durch Ampeln gesicherte höhengleiche Querungen entstehen. Wenn man darin - trotz z.T. erheblicher Wartezeiten - eine Verbesserung der Leichtigkeit des Fußgänger- und Radverkehrs sehen wollte, so erscheint es zu-

mindest zweifelhaft, ob sich für diese Verkehrsteilnehmer die Sicherheit erhöhen wird.

Zusammenfassend war im Gesamtprojekt eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht zu erkennen.

Das Erfordernis der **Dringlichkeit** war ebenfalls nicht gegeben, weil im konkreten Fall die bisherige Verkehrsabwicklung den Anforderungen für **alle** Verkehrsteilnehmer weitgehend genügt hatte. Da auch die GVFG-Fördermittel nur in beschränktem Umfang zur Verfügung stehen, sind die Mittel dort einzusetzen, wo das Nutzen-Kosten-Verhältnis besonders günstig ist. Hierzu verweist der ORH auch auf seine Darlegungen in TNr. 23 seines Jahresberichts 1991 und auf Nr. 2 f des Beschlusses des Landtags vom 23. Juli 1992 (LT-Drucksache 12/7564), wonach auch für Kommunalstraßen Dringlichkeiten zu ermitteln sind.

31.3 Folgerungen

Der Rückbau von Straßen, der aus anderen - etwa städtebaulichen - Gründen erwünscht sein mag, ist aus dem GVFG-Förderprogramm nicht zuwendungsfähig. Bei der Bewertung der Förderfähigkeit ist im übrigen jeweils das Gesamtprojekt zu betrachten. Versuche, in einzelnen Teilbereichen für einzelne Verkehrsarten gewisse Verbesserungen zum Anlaß zu nehmen, eine (Teil-)Förderfähigkeit anzuerkennen, hält der ORH für sachlich falsch und mit der Zielsetzung des GVFG-Förderprogramms unvereinbar.

Im untersuchten Einzelfall wollte die Verwaltung ursprünglich einen Großteil des Straßenrückbauprojektes fördern. Erst nach detaillierten Darlegungen des ORH hat sie das Gesamtprojekt als nichtförderfähig gewertet.

32 Förderung des Baues von Berufsschulen

(Kap. 13 10 Tit. 883 15, 883 22)

Zur Förderung der Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von beruflichen Schulen hat der Freistaat Bayern in den Jahren 1980 bis 1991 insgesamt rd. 755 Mio DM bereitgestellt.

Der ORH hat bei 17 dieser Maßnahmen die Bedarfsplanung, die Baukosten und den Ablauf des Förderverfahrens geprüft. Während die zugrunde gelegten Bedarfs- und Kostenwerte im allgemeinen sachgerecht waren, ergaben sich bei der Durchführung und Abrechnung der Maßnahmen wesentliche Beanstandungen. So wurden häufig Planungen nachträglich geändert, die förderfähigen Kosten fehlerhaft ermittelt, die Grundsätze für die Vergabe von Bauleistungen nicht beachtet und die vorgeschriebenen Fristen für die Abrechnung der Maßnahmen um ein Mehrfaches überschritten.

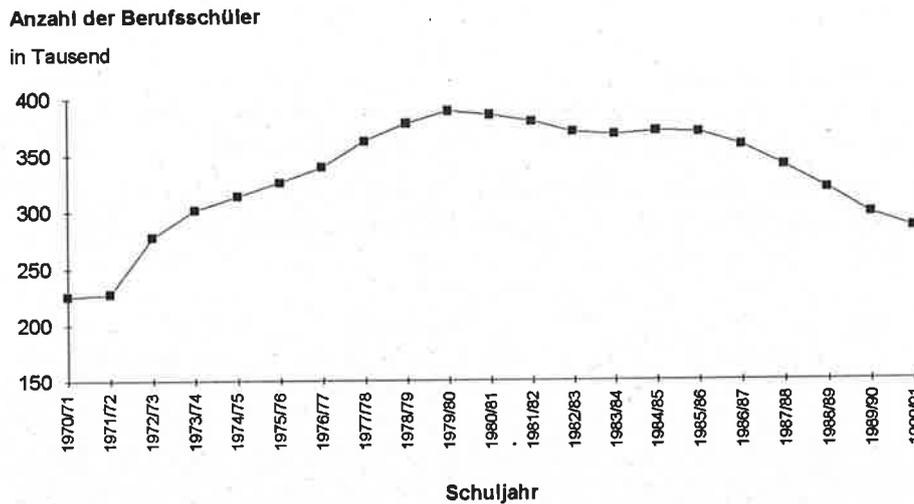
Die Feststellungen des ORH führten zu einer Verminderung der Zuwendungen in Höhe von 3,4 Mio DM.

32.1 Allgemeines

Die Anzahl der Berufsschüler in Bayern stieg nach ihrem Tiefstand im Jahr 1970 stark an und erreichte 1980 einen Höchststand (vgl. Schaubild 1). Diese Entwicklung, verbunden mit der schrittweisen Einführung des Berufsgrundschuljahres in verschiedenen Fachrichtungen führte zu starker Raumnot bei den Berufsschulen. In der Folge wurden zahlreiche Raumprogramme und Planungen für Neubauten oder Erweiterungsbauten erstellt und genehmigt. Wegen der langen Verfahrensdauer für Planung und Genehmigung erfolgte die Fertigstellung dieser Projekte schwerpunktmäßig in den Jahren 1983 bis 1986 (vgl. Schaubild 2).

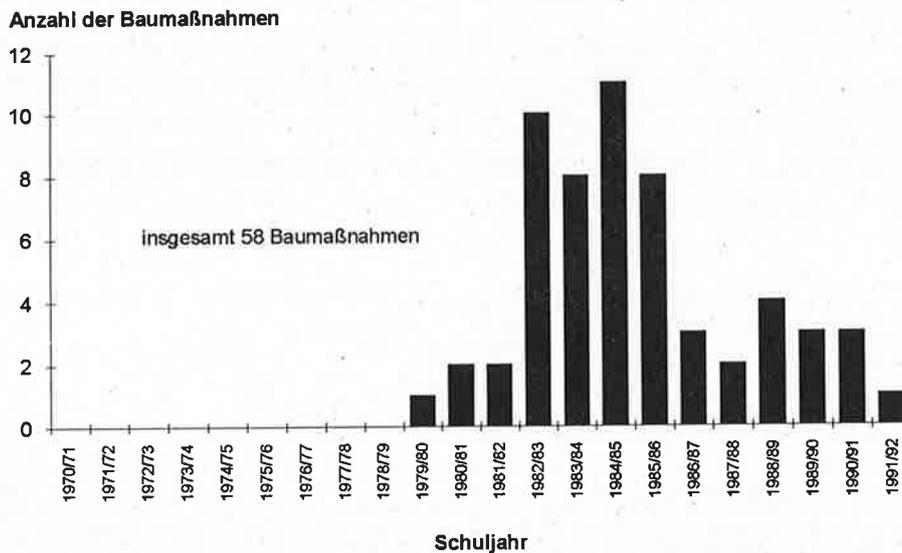
Entwicklung der Schülerzahlen in Bayern

Schaubild 1



Fertiggestellte Bauvorhaben
von mehr als 5 Mio DM

Schaubild 2



Der ORH hat bei der Prüfung von Berufsschulprojekten in den vergangenen Jahren folgendes festgestellt:

Die Prognosen zur Entwicklung der Schülerzahlen wurden bei der Mehrzahl der Baumaßnahmen angemessen berücksichtigt. Teilweise wurden bei der Bedarfs-

ermittlung Abschläge von 20 v.H. bis 50 v.H. von den maximal erwarteten Schülerzahlen angesetzt, teilweise wurde die Baumaßnahme in mehrere Abschnitte gegliedert, um sich der Entwicklung anpassen zu können.

Mittlerweile sind einige Schulen noch immer gut ausgelastet oder sogar beengt, während andere bereits deutlich unter den einstigen Prognosen liegen und mit sehr geringen Klassenstärken von teilweise sogar unter zehn Schülern auskommen müssen und insgesamt nicht mehr voll ausgelastet sind.

Die Auslastungsprobleme mancher Berufsschulen werden sich ab dem Schuljahr 1992/93 durch die Umwandlung des Berufsgrundbildungsjahres "Bautechnik" von der vollzeitlichen Form in die kooperative Form weiter verschärfen.

Vor diesem Hintergrund hält der ORH es für notwendig, bei der Planung und vor der Genehmigung neuer Baumaßnahmen im Berufsschulbereich künftig eingehend zu prüfen, ob durch Verlagerungen bestehende Kapazitäten besser genutzt werden können.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst führt hierzu aus, daß sich trotz des Schülerrückgangs um 29,4 v.H. die Anzahl der Klassen aufgrund der nach Berufen gegliederten Fachklassenbildung nur um 16,2 v.H. verringert hat. Der Entlastungseffekt sei durch die Vermehrung der Unterrichtszeiten weitgehend kompensiert worden. Um einerseits die gebildeten Fachklassen aufrechterhalten zu können und andererseits allzuweite Anfahrtswege für die Berufsschüler zu vermeiden, müßten in Einzelfällen auch Klassen mit weniger als 15 Schülern toleriert werden. Das Staatsministerium erwartet ab 1993 längerfristig stetig ansteigende Schülerzahlen. In Berufssparten, in denen mit keiner Erholung der Klassenstärken gerechnet wird, sollen die Berufsschulsprengel durch die Regierungen neu geordnet werden.

Damit wäre das Anliegen des ORH im wesentlichen erfüllt.

32.2.1 Staatliche Zuwendungen

Für Neubauten, Erweiterungen und Umbauten der staatlichen und kommunalen Berufsschulen wurden in den Jahren 1980 bis 1991 insgesamt rd. 755 Mio DM an staatlichen Zuwendungen bewilligt. Im Jahresdurchschnitt sind dies etwa 68,6 Mio DM.

Der ORH hat von den insgesamt 58 Baumaßnahmen (vgl. Schaubild 2) 17 Baumaßnahmen aus den Jahren 1982 bis 1987 geprüft. Die Gesamtkosten dieser Objekte lagen bei ca. 387 Mio DM, davon wurden als zuwendungsfähig rd. 289 Mio DM anerkannt. Die Höhe der vom Staat gegebenen Zuwendungen betrug rd. 166 Mio DM, das sind durchschnittlich 57,5 v.H. der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten.

Die zuwendungsfähigen Kosten wurden gemäß den Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich nach Kostenrichtwerten (1985: 3 580 DM/m²; 1991: 4 320 DM/m² Hauptnutzfläche) ermittelt. Die Kostenrichtwerte berücksichtigen im wesentlichen die echten Baukosten ohne Kosten für Grunderwerb, Erschließung und Einrichtung.

32.2.2 Angemessenheit der Kostenrichtwerte

Um die Angemessenheit der Kostenrichtwerte beurteilen zu können, hat der ORH die tatsächlichen vergleichbaren Kosten je Quadratmeter Hauptnutzfläche bei 13 geprüften Neubaumaßnahmen zum Index 1985 festgestellt. Sie lagen zwischen 3 254 DM/m² (10 v.H. unter dem Richtwert) und 4 834 DM/m² (35 v.H. über dem Richtwert). Die Spitzenwerte können allerdings nicht als Vergleichsmaßstab dienen, da sie durch sehr aufwendige Bauweise, teure Außenanlagen oder unwirtschaftliche Bauabwicklung entstanden sind. Insgesamt ist der ORH der Auffassung, daß die Kostenrichtwerte bei wirtschaftlicher Planung und Bauausführung auskömmlich sind.

32.3 Häufig wiederkehrende Feststellungen bei den geprüften Berufsschulbaumaßnahmen

32.3.1 Fehlerhafte Ermittlung der zuwendungsfähigen Hauptnutzfläche

Die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche ist bei der Förderung von Neubaumaßnahmen Grundlage für die Berechnung der förderfähigen Kosten und damit des Förderbetrags. Bei sieben der 17 geprüften Maßnahmen waren jedoch hierzu Beanstandungen veranlaßt (siehe auch TNr. 32.4.1). Hauptsächlich wurden beanstandet:

- unvollständige Flächenermittlung,
- Nebennutzflächen irrtümlich der Hauptnutzfläche zugeordnet,
- bei Unterschreitung der genehmigten Programmfläche die Minderung nicht abgesetzt,
- bei Überschreitung der genehmigten Programmfläche die Mehrung ohne Begründung und fachliche Billigung angerechnet,
- Anrechnung von Raumflächen, die zweckentfremdet verwendet wurden.

32.3.2 Fehlerhafte Berechnung der förderfähigen Kosten

Die Berechnung der förderfähigen Kosten einer Baumaßnahme erfolgt nach den Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich.

In 15 Fällen wurden hierbei gehäuft folgende Fehler festgestellt:

- Anrechnung nicht förderfähiger Bau- und Einrichtungskosten,
- Doppelförderung, insbesondere bei gleichzeitigen Um- und Erweiterungsbauten.

32.3.3 Abweichung von der genehmigten Planung

Änderungen des Raumprogrammes oder der Planung während der Ausführungsphase einer Baumaßnahme bedürfen der Zustimmung der zuständigen Bewilligungsbehörde.

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß die Träger der Baumaßnahmen es versäumt haben, die dann notwendigen Anträge auf Genehmigung bzw. fachliche Billigung der Änderungen zu stellen.

Es wurden aber auch bei den Bewilligungsbehörden Unsicherheiten und Zeitverzögerungen bei der Behandlung der Anträge beobachtet (siehe hierzu auch TNr. 32.4.2).

Der ORH hat in diesen Fällen eine stärkere Beachtung der Förderrichtlinien und eine zügigere Verfahrensabwicklung gefordert, um diese Schwierigkeiten zu beseitigen und mögliche negative förderrechtliche Konsequenzen zu vermeiden.

32.3.4 Einhaltung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)

Vor 1980 war in den Förderbescheiden die Anwendung der VOB nicht regelmäßig zur Auflage gemacht worden. Nach 1980 hatten die Zuwendungsempfänger jedoch allgemein die VOB anzuwenden. Gleichwohl hat der ORH wiederholt festgestellt, daß die Bestimmungen der VOB auch nach 1980 nicht beachtet wurden. Die Bewilligungsstellen haben im allgemeinen keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, obwohl es sich bei den Verstößen gegen die VOB häufig um solche handelte, die nach einer Regelung des Staatsministeriums der Finanzen von 1987 als schwere VOB-Verstöße in Betracht kommen, wie z.B. Beschränkung des Wettbewerbs oder freihändige Vergaben, insbesondere von Anschlußaufträgen.

Der ORH hat bei den geprüften Maßnahmen insgesamt 89 VOB-Verstöße aufgegriffen, die dazu führten, daß Vergaben in Höhe von rd. 1,5 Mio DM nicht als zuwendungsfähig gewertet werden konnten. Besonders häufig wurden festgestellt:

- nichtgerechtfertigte Bevorzugung der beschränkten Ausschreibung gegenüber der öffentlichen Ausschreibung,
- wettbewerbseinschränkendes Verhalten, insbesondere Bevorzugung ortsansässiger Bieter,
- VOB-widriges Verhalten bei der Angebotseröffnung sowie der Prüfung und Wertung der Angebote,
- unzulässige Preisänderungen nach Angebotsabgabe,
- unzureichende Leistungsbeschreibungen.

32.4 Einzelfälle

32.4.1 Bei einer Berufsschulbaumaßnahme hatte die Hochbauverwaltung des Landratsamtes im Verwendungsnachweis bestätigt, daß die Baumaßnahme plangemäß, wirtschaftlich und sparsam durchgeführt worden sei. Bei der Prüfung hat der ORH festgestellt, daß eine Hauptnutzfläche von 186 m² zwar gefördert, aber nicht gebaut wurde. Dies führte zu einer Reduzierung der zuwendungsfähigen Kosten um rd. 560 000 DM bzw. um eine Kürzung der Zuwendung von rd. 400 000 DM.

32.4.2 Bei Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen für ein Berufsschulzentrum mit Realschule stiegen die Baukosten von 25,2 auf 39,7 Mio DM, d.h. um 57 v.H. Insbesondere war diese Steigerung im Bereich des Umbaus festzustellen, wo aus einer Anpassungsmaßnahme geringeren Umfangs (1,8 Mio DM) eine umfangreiche Sanierung (8,2 Mio DM) wurde. Dies entspricht einer Kostensteigerung von 6,4 Mio DM oder 350 v.H.

Der ORH hat den Verfahrensablauf geprüft und folgendes festgestellt:

Nach der schulaufsichtlichen Würdigung der Planung vom April 1979 war für jede Abweichung von der festgelegten Planung erneut eine Zustimmung durch die Regierung notwendig. Auch den Bewilligungsbescheiden zufolge war bei wesentlichen Abweichungen von den Plänen und Unterlagen, die dem Bewilligungsbescheid zugrunde lagen, sofort zu berichten und ggf. die entsprechende fachliche Genehmigung einzuholen.

Der Landkreis hat zwar mit Schreiben vom Januar 1981 deutliche Kostenerhöhungen mitgeteilt und hierfür auch einzelne Gründe angeführt, jedoch insoweit keinen Antrag auf Genehmigung der von ihm geplanten oder zu diesem Zeitpunkt bereits vollzogenen Abweichungen gestellt.

Die Bewilligungsbehörde hat hierzu keine zeitnahen förderrechtlichen Konsequenzen gezogen, sondern erst fünf Monate später für die Realschule und acht Monate später für die Berufsschule Erläuterungen zu diesen Mehrkosten angefordert. Dies war angesichts der voll im Bau befindlichen Baumaßnahmen nicht zeitgerecht. Auch hätte die Regierung den Landkreis deutlich auf die förderrechtlichen Konsequenzen seines Verhaltens aufmerksam machen müssen.

Der Landkreis hatte die angeforderten Erläuterungen im Oktober 1981 für die Realschule und im Dezember 1981 für die Berufsschule übersandt. Die Regierung teilte jedoch erst 14 Monate später, im Februar 1983, dem Landkreis mit, daß eine fundierte Stellungnahme über die Höhe des Sanierungsaufwandes immer noch nicht möglich sei. Eine Trennung der Umbau-, Sanierungs- und Bauunterhaltskosten solle nunmehr erst im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung vorgenommen werden.

Inzwischen waren die Schulen im Herbst 1982 in Betrieb genommen worden. Die Verwendungsnachweise wurden erst 1986 vorgelegt. Eine grundsätzliche Entscheidung über die Förderfähigkeit der Kostensteigerungen wurde erst 1990 durch

das Staatsministerium der Finanzen getroffen. Die Bewilligung der noch auszubehandelnden Fördermittel durch die zuständige Regierung soll 1993 erfolgen.

Der ORH hat die Regierung gebeten, künftig

- über kostenwirksame Planungsänderungen vor deren Ausführung zu entscheiden,
- Verstöße gegen Auflagen in den Bewilligungsbescheiden zeitnah förderrechtlich zu würdigen,
- die Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise entsprechend den Vorschriften zu überwachen,
- die Verwendungsnachweise nach deren Vorlage unverzüglich zu prüfen,
- bei nachträglichen Förderungen einen strengen Maßstab anzulegen, da mit Erlaß des Zuwendungsbescheides in der Regel eine abschließende Förderung erfolgt und der Zuwendungsempfänger grundsätzlich das Risiko etwaiger nachträglicher Kostensteigerungen zu tragen hat.

32.4.3

Bei der Prüfung einer Neubaumaßnahme für eine Berufsschule wurde festgestellt, daß bei den wesentlichen Ausschreibungen der Bieterkreis entgegen der VOB/A auf einheimische Firmen begrenzt wurde.

Nach unseren Feststellungen wurden für die 21 wichtigsten Gewerke beschränkte Ausschreibungen nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Dabei haben wir folgendes bemerkt:

Die auf die öffentlichen Ankündigungen eingegangenen Bewerbungen von auswärtigen Firmen wurden häufig nicht berücksichtigt. Dafür wurden im Landkreis ansässige Firmen, die sich nicht beworben hatten, zusätzlich auf die Bewerberliste gesetzt. Dadurch wurde der Bieterkreis entgegen der VOB/A überwiegend, zum Teil auch ausschließlich, auf einheimische Firmen begrenzt.

Damit ist der Sinn eines öffentlichen Teilnahmewettbewerbes, einen möglichst breiten Bieterkreis zu erreichen und einen echten Wettbewerb zu gewährleisten, verfehlt worden.

Die in den o.g. Fällen vom Bauträger geübte Praxis läßt den Eindruck entstehen, daß die öffentlichen Teilnahmewettbewerbe nur deshalb durchgeführt wurden, um

den Bedingungen des Zuwendungsbescheides zumindest formal gerecht zu werden.

32.5 Erstellen und Prüfen der Verwendungsnachweise

Der ORH hat bereits in früheren Jahresberichten (z.B. im ORH-Bericht 1991 TNr. 41) mehrmals auf die schleppende Behandlung von Verwendungsnachweisen in anderen Förderbereichen hingewiesen. Die damaligen Beobachtungen treffen auch bei Berufsschulbaumaßnahmen zu.

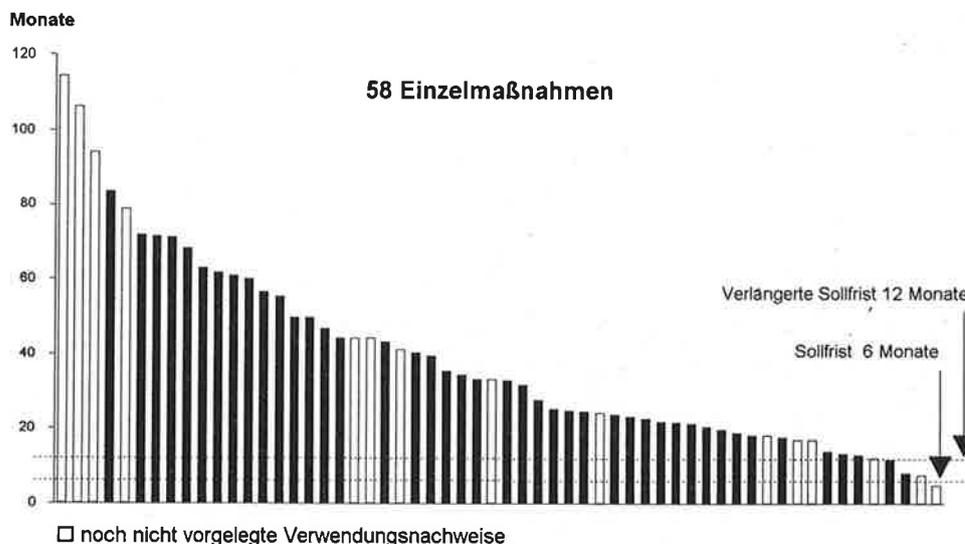
32.5.1 Aufstellung und Vorlage der Verwendungsnachweise

Die Frist für die Vorlage der Verwendungsnachweise beträgt sechs Monate, sie kann bei Maßnahmen über 10 Mio DM auf zwölf Monate verlängert werden. Der ORH hat bei 58 fertiggestellten Bauvorhaben folgendes festgestellt:

Verwendungsnachweise lagen bei 43 Maßnahmen vor. Davon wurden nur zwei Maßnahmen innerhalb von zwölf Monaten vorgelegt. Bei den übrigen 41 Verwendungsnachweisen betrug die Vorlagezeit bis zu 82 Monate. 15 Verwendungsnachweise stehen noch aus; drei davon seit acht und mehr Jahren (vgl. Schaubild 3).

Zeitdauer der Vorlage der Verwendungsnachweise durch den Träger nach Fertigstellung der Maßnahmen

Schaubild 3

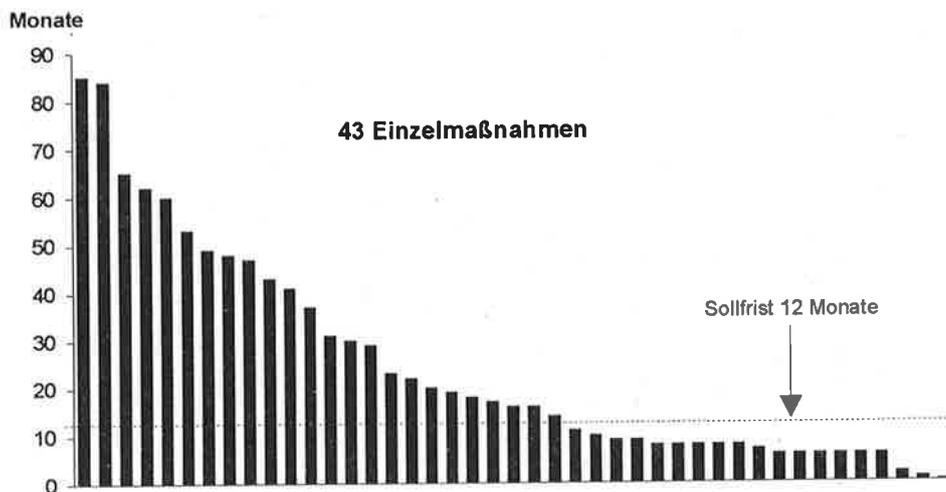


32.5.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die zuständigen Behörden

Verwendungsnachweise sind von den Bewilligungsstellen unverzüglich nach Eingang zu prüfen. Dabei sollte nach Meinung des ORH im Hinblick auf die Jahresfrist nach Art. 48 Abs. 4 des Bayer. Verwaltungsverfahrensgesetzes die Prüfung wegen etwaiger Rückforderungsansprüche innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Dies ist nur bei 19 Maßnahmen gelungen. Bei den übrigen 24 Vorhaben beträgt die Fristüberschreitung inzwischen bis zu 73 Monate (vgl. Schaubild 4).

Zeitdauer der Verwendungsnachweisprüfung

Schaubild 4



32.5.3 Die lange Zeitdauer zwischen Inbetriebnahme und Prüfung der Verwendungsnachweise wirkt sich unwirtschaftlich auf alle mit dem Abschluß des Förderverfahrens zusammenhängenden Arbeitsabläufe sowohl auf seiten der Schulträger als auch auf seiten der staatlichen Behörden aus. Der Nachweis der Ausgaben und damit die endgültige Ermittlung des Förderbetrages werden mit längerem zeitlichen Abstand zur Baumaßnahme immer schwieriger und auch eine zeitnahe Prüfung durch den ORH wird wesentlich erschwert.

Die Oberste Baubehörde führt hierzu aus, daß zum Zeitpunkt der Prüfung der Verwendungsnachweise das jeweilige Gebäude bereits zweckentsprechend genutzt werde. Es sei deshalb verständlich, wenn teilweise nicht ausreichend besetzte Dienststellen ihre Arbeitskapazität auf die Beurteilung und Begutachtung

dringender neuer Planungen und die Beratung laufender Baumaßnahmen konzentrierten.

Nach Meinung des ORH, die sich auf Prüfungserfahrungen bei den Regierungen stützt, müßte es mit einer sinnvollen und sachgerechten Prüfungsmethode möglich sein, die Zeit der Verwendungsnachweisprüfung erheblich zu verkürzen. Dies um so mehr, als bei der hier überwiegend angewandten Förderung nach Kostenpauschalen ohnehin große Erleichterungen der Verwendungsnachweisprüfung zugelassen sind.

33 Bedarfsermittlung für die herzchirurgische Versorgung

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung hat den Bedarf für die herzchirurgische Versorgung innerhalb von zweieinhalb Jahren um rd. 25 % höher veranschlagt; allein durch die nach Auffassung des ORH nicht gerechtfertigte Verdoppelung des Zuschlags für außerbayerische Patienten von 10 % auf 20 % erhöhen sich die vom Staat zu erstattenden Investitionskosten um rd. 70 bis 100 Mio DM.

Das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung stellt gemäß Art. 3 und 5 Bayer. Krankenhausgesetz unter Mitwirkung des Krankenhausplanungsausschusses den Bayer. Krankenhausplan sowie die ergänzenden Fachprogramme auf. Hierzu gehört auch das Konzept für die herzchirurgische Versorgung in Bayern. Auf der Grundlage dieses flächendeckenden Konzepts wird über die Anträge der einzelnen Krankenhäuser auf Errichtung und Förderung von herzchirurgischen Einrichtungen entschieden.

Im März 1989 hat das Staatsministerium nach umfangreichen Erhebungen und mehreren Expertenanhörungen im Planungsausschuß einen Beschluß über die herzchirurgische Versorgung herbeigeführt, wonach in Bayern von einer Richtzahl von jährlich 700 Operationen je 1 Mio Einwohner auszugehen ist. Diese Zahl war auch von der Konferenz der Gesundheitsminister des Bundes und der Länder im November 1988 als Obergrenze akzeptiert worden. Das Staatsministerium hat den Bedarf noch um 10 % für außerbayerische Patienten erhöht, so daß von einer Bedarfzahl von rd. 8 600 Operationen $\left(\frac{700 \times 11,2 \text{ Mio Einw.} \times 110}{100}\right)$ auszugehen war.

Tatsächlich hat das Staatsministerium bis zum Sommer 1991 einen Bedarf an herzchirurgischen Einrichtungen für rd. 10 100 Operationen/Jahr anerkannt. Der ORH hat im August 1991 auf die Diskrepanz zwischen dem Grundsatzbeschluß und der höheren Zahl der Bedarfsfeststellungen hingewiesen. Daraufhin hat der Planungsausschuß im Oktober 1991 auf Vorschlag des Staatsministeriums nicht nur die Richtzahl von 700 auf 800 Operationen je 1 Mio Einwohner erhöht, sondern zugleich den Zuschlag für außerbayerische Patienten von 10 % auf 20 % angehoben; damit ergibt sich bei einer prognostizierten Einwohnerzahl von 11,8 Mio für 1993 sogar ein Bedarf von rd. 11 300 Operationen. Zur Begründung hat das Staatsministerium auf die besseren diagnostischen Möglichkeiten hingewiesen. Außerdem könnten durch verbesserte Operationstechniken immer mehr ältere Patienten und sonstige Risikopatienten in das Operationsprogramm einbezogen werden. Ferner würden immer mehr Patienten nach einer Erstoperation ein zweites oder drittes Mal am Herzen operiert. Die Richtzahl der Gesundheitsministerkonferenz von maximal 700 Herzoperationen sei als überholt anzusehen.

Die Verdoppelung des Zuschlages für außerbayerische Patienten wurde vor allem mit der Wiedervereinigung Deutschlands begründet. Das Staatsministerium hat hierzu darauf hingewiesen, daß in den alten Bundesländern im Jahre 1991 durchschnittlich 608 herzchirurgische Eingriffe je 1 Mio Einwohner vorgenommen wurden, während es im Beitrittsgebiet nur 221 Eingriffe je 1 Mio Einwohner waren. Ferner seien in den Jahren 1989 bis 1991 zwischen 17 % und 18,5 % der Operationen an außerbayerischen Patienten durchgeführt worden.

Der ORH weist darauf hin, daß die Erhöhung der Richtzahl von 700 auf 800 Operationen anders als bei der Entscheidung von 1989 ohne Anhörung von Experten und erst im nachhinein erfolgt ist, nachdem bereits entsprechende Einzelanträge von Krankenhäusern gebilligt worden waren. Im übrigen sind die Bedarfsprognosen unterschiedlich. Während z.B. die Deutsche Gesellschaft für Thorax-, Herz- und Gefäßchirurgie von einem hohen Bedarf von 900 Operationen auf 1 Mio Einwohner ausgeht, hat die Gesundheitsministerkonferenz ihre Richtzahl von 700 Operationen nicht verändert. Der ORH hält daher das Verfahren bei der Erhöhung des Richtwertes für fragwürdig.

Zur Verdoppelung des Zuschlages für außerbayerische Patienten ist aus der Sicht des ORH zunächst festzustellen, daß mit der zusätzlichen Kapazität von rd. 940 Operationen ein Investitionsbedarf zwischen 70 bis 100 Mio DM entsteht, der den Trägern vom Freistaat Bayern zu erstatten ist. Ferner ist zu bemerken, daß die in den letzten Jahren beschlossenen zusätzlichen herzchirurgischen Einrich-

tungen frühestens 1996 betriebsbereit sein werden, wobei eine optimale Mittelbereitstellung und Baudurchführung unterstellt wird. Es ist daher nicht möglich, die erhöhten Kapazitäten kurzfristig für Patienten aus den neuen Bundesländern zur Verfügung zu stellen. Der ORH ist im übrigen der Auffassung, daß es nicht Aufgabe des Freistaates Bayern ist, in diesem Umfang Kapazitäten für Patienten aus den neuen Bundesländern zu schaffen, während diese auf Dauer mit herzchirurgischen Einrichtungen unterversorgt bleiben. Der ORH vertritt deshalb die Auffassung, daß höchstens ein Zuschlag von 10 % für außerbayerische Patienten gerechtfertigt ist, zumal auch bayerische Patienten außerhalb Bayerns operiert werden und dieser Zuschlag nur den Saldo aus Wanderungsbewegungen darstellt.

34 Leistungen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) bzw. nach dem Bayer. Krankenhausgesetz (BayKrG)

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Die derzeitige Regelung der pauschalen Förderleistungen für kurzfristige Anlagegüter begünstigt schlecht ausgelastete gegenüber gut ausgelasteten Krankenhäusern und behindert einen raschen Abbau von nicht bedarfsgerechten Betten.

Durch die schleppende Abrechnung bei der Schließung von zwei Krankenhäusern sind dem Staat zustehende Einnahmen von über 5 Mio DM nicht rechtzeitig erhoben worden.

34.1 Pauschale Förderung für nicht belegte Betten

34.1.1 Der Freistaat Bayern gewährt nach § 9 KHG i.V. mit Art. 12 BayKrG den in den Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäusern jährlich feste Beträge (Jahrespauschalen) für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagegüter und den sog. kleinen Baubedarf. Die Höhe der Jahrespauschalen beläuft sich derzeit - je nach Versorgungsstufe des Krankenhauses - auf 2 915 DM/Bett bis 4 730 DM/Bett. Im Haushalt des Freistaates Bayern sind für diesen Zweck für die Jahre 1991 und 1992 310 Mio DM (1991) bzw. 335 Mio DM (1992) veranschlagt.

Bemessungsgrundlage für die Jahrespauschalen ist die Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Betten, unabhängig von der Auslastung des Krankenhauses. Das bedeutet, daß bei unterdurchschnittlich ausgelasteten Krankenhäusern auch für nicht belegte Betten Pauschalleistungen gewährt werden. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung zu Lasten der gut ausgelasteten Krankenhäuser, die bei höherem Nutzungsgrad auch höhere Investitionskosten haben. Der ORH hat

bereits in früheren Jahren mehrfach Fälle aufgegriffen, in denen Krankenhäuser über mehrere Jahre hinweg unterdurchschnittlich ausgelastet waren. Er hat hierzu das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung als Planungsbehörde jeweils gebeten, die Zahl der geförderten Betten zu reduzieren (vgl. ORH-Bericht 1986 TNr. 33.1).

In der Praxis stößt die angestrebte rasche Anpassung der Bettenzahl auf erhebliche Schwierigkeiten, da das Staatsministerium gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 KHG bei allen planerischen Entscheidungen gehalten ist, eine einvernehmliche Regelung mit den unmittelbar Beteiligten, also den Krankenhausträgern, anzustreben. Dabei wird von den Krankenhausträgern häufig geltend gemacht, daß durch in Aussicht genommene oder bereits eingeleitete Maßnahmen (z.B. Sanierungen, Änderungen im Leistungsangebot, Verbesserungen in der ärztlichen Besetzung) oder Beseitigung vorübergehender Schwierigkeiten (z.B. Schwesternmangel, Beeinträchtigung durch Baumaßnahmen) künftig wieder mit einer verbesserten Auslastung zu rechnen sei. Bei derartigem Vorbringen hält es das Staatsministerium in der Regel für gerechtfertigt, die Entscheidung über eine Verringerung der zu fördernden Bettenzahl weiterhin zurückzustellen. Dies hat zur Folge, daß Bettenreduzierungen teilweise überhaupt nicht, teilweise erst mit jahrelanger Verzögerung durchgeführt werden.

34.1.2

Der ORH hat Anfang 1992 in einer Querschnittsuntersuchung den Nutzungsgrad aller in den Bayer. Krankenhausplan aufgenommenen Krankenhäuser untersucht und dabei folgende Feststellungen getroffen:

Nach dem Krankenhausplan ist aus fachlicher Sicht für die Akutversorgung generell eine Bettennutzung von 85 v.H. anzustreben. Spezifische Besonderheiten einzelner Fachrichtungen können durch Ansatz eines höheren oder niedrigeren Zielwertes für die Bettennutzung berücksichtigt werden. Tatsächlich hat sich die durchschnittliche Nutzung der geförderten Betten in Bayern wie folgt entwickelt:

| | |
|-------|-----------|
| 1988: | 85,4 v.H. |
| 1989: | 84,7 v.H. |
| 1990: | 85,3 v.H. |
| 1991: | 84,8 v.H. |

Trotz dieser durchschnittlich guten Auslastung wird bei nahezu der Hälfte der in Bayern geförderten Krankenhäuser die aus fachlicher Sicht anzustrebende Bettennutzung von 85 v.H. nicht erreicht (vgl. Zahlenübersichten 1 und 2).

Erreichte Nutzungsgrade 1990

Zahlenübersicht 1

| Nutzungs- grade | Krankenhäuser | | aufgestellte Betten (Jahresdurchschnitt) | |
|-----------------------|---------------|--------------|---|--------------|
| | Anzahl | % | Anzahl | % |
| A) unter 85 %: | | | | |
| unter 65,0 % | 8 | 2,1 | 397 | 0,5 |
| 65,0 bis 69,9 % | 14 | 3,8 | 3 046 | 3,9 |
| 70,0 bis 74,9 % | 30 | 8,1 | 4 231 | 5,3 |
| 75,0 bis 79,9 % | 53 | 14,4 | 12 084 | 15,2 |
| 80,0 bis 84,9 % | 68 | 18,5 | 18 178 | 22,9 |
| Summe A | 173 | 46,9 | 37 936 | 47,8 |
| B) ab 85 %: | | | | |
| 85,0 bis 89,9 % | 83 | 22,5 | 20 450 | 25,8 |
| 90,0 bis 94,9 % | 70 | 19,0 | 12 219 | 15,4 |
| 95,0 % und mehr | 43 | 11,6 | 8 779 | 11,0 |
| Summe B | 196 | 53,1 | 41 448 | 52,2 |
| insgesamt | 369 | 100,0 | 79 384 | 100,0 |

Erreichte Nutzungsgrade 1991

Zahlenübersicht 2

| Nutzungs- grade | Krankenhäuser | | aufgestellte Betten (Jahresdurchschnitt) | |
|-----------------------|---------------|--------------|---|--------------|
| | Anzahl | % | Anzahl | % |
| A) unter 85 %: | | | | |
| unter 65,0 % | 11 | 3,0 | 1 307 | 1,7 |
| 65,0 bis 69,9 % | 16 | 4,4 | 2 532 | 3,2 |
| 70,0 bis 74,9 % | 22 | 6,1 | 4 833 | 6,1 |
| 75,0 bis 79,9 % | 50 | 13,8 | 13 621 | 17,3 |
| 80,0 bis 84,9 % | 67 | 18,4 | 14 420 | 18,3 |
| Summe A | 166 | 45,7 | 36 713 | 46,6 |
| B) ab 85 %: | | | | |
| 85,0 bis 89,9 % | 83 | 22,9 | 20 685 | 26,3 |
| 90,0 bis 94,9 % | 70 | 19,3 | 14 077 | 17,9 |
| 95,0 % und mehr | 44 | 12,1 | 7 231 | 9,2 |
| Summe B | 197 | 54,3 | 41 993 | 53,4 |
| insgesamt | 363 | 100,0 | 78 706 | 100,0 |

Zu den schlecht ausgelasteten Krankenhäusern ist zu bemerken, daß in diesen Fällen häufig auch eine atypisch lange Verweildauer festzustellen ist.

Durch entsprechende Bettenreduzierungen bei den schlecht ausgelasteten Krankenhäusern hätten sich bei den pauschalen Fördermitteln erhebliche Einsparungen erzielen lassen, die als zusätzliche Fördermittel für die Einzelförderung von Investitionen zur Verfügung gestanden hätten. So wären z.B. in den Jahren 1990 und 1991 allein durch Bettenreduzierungen bei den Krankenhäusern, die zu weniger als 75 v.H. ausgelastet waren, jeweils rd. 4 Mio DM weniger Pauschalmittel angefallen.

Nach Auffassung des ORH wird durch die gegenwärtige Bemessungsgrundlage für die pauschalen Fördermittel ein Anreiz geschaffen, nicht benötigte Krankenhausbetten vorzuhalten. Da aus den in TNr. 34.1.1 genannten Gründen ein rascher Bettenabbau nicht durchgeführt werden kann, hat der ORH das Staatsministerium gebeten, die Bemessungsgrundlagen für die Pauschalförderung dahingehend zu ändern, daß sich die Höhe der Jahrespauschalen primär nach dem konkreten Versorgungsauftrag des Krankenhauses und nur sekundär nach seiner Bettenkapazität richtet. Denkbar wäre auch, die pauschalen Fördermittel bei unterdurchschnittlicher Auslastung entsprechend zu kürzen.

Die beteiligten Staatsministerien haben hierzu mitgeteilt, daß entsprechend der Anregung des Obersten Rechnungshofes vorgesehen sei, die Verordnung zu Art. 12 BayKrG mit Wirkung vom 1. Januar 1994 dahingehend zu ändern, daß sich ab diesem Zeitpunkt die Höhe der Jahrespauschalen nicht mehr ausschließlich nach der Zahl der geförderten Betten bemißt. Derzeit sei jedoch noch nicht abzusehen, welche Bezugsgrößen mit welcher Gewichtung hierzu herangezogen werden können. Im übrigen sehe auch der Entwurf der Bundesregierung zum Gesundheitsstrukturgesetz 1993 vor, daß die Pauschalbeträge nicht mehr ausschließlich nach der Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Betten bemessen werden sollten.

Ergänzend hat das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung noch auf die besonderen Schwierigkeiten hingewiesen, die sich im Falle von unterdurchschnittlich ausgelasteten Krankenhäusern bei der Verringerung der geförderten Bettenzahl ergeben. Diese Schwierigkeiten seien zum Teil auch durch Widerstände auf örtlicher Ebene bedingt. Das Staatsministerium hat jedoch zugesichert, daß es sich im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten auch weiterhin um die Anpassung der Bettenkapazitäten bemühen werde. So seien von den rd. 50 Krankenhäusern, die im Jahre 1991 zu weniger als 75 v.H. ausgelastet waren, in der Mehrzahl der Fälle entsprechende Kürzungsmaßnahmen bereits eingeleitet oder vollzogen worden.

Der ORH wird auch in Zukunft - unabhängig von der künftigen Bemessungsgrundlage der Jahrespauschalen - die Belegung der geförderten Krankenhäuser untersuchen und dabei auch prüfen, ob das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung als Planungsbehörde in Fällen von unterdurchschnittlicher Auslastung eine Reduzierung der geförderten Bettenzahl vornimmt.

34.2 Rückerstattung von Fördermitteln bei der Schließung von Krankenhäusern

34.2.1 Allgemeines

Bei der Herausnahme von Krankenhäusern aus dem Krankenhausplan hat der Krankenhausträger grundsätzlich die erhaltenen Fördermittel im Rahmen des Art. 20 BayKrG zurückzuerstatten. Dies gilt insbesondere für die noch nicht verbrauchten pauschalen Fördermittel sowie für den Restbuchwert der mit Einzelfördermitteln finanzierten Anlagegüter. Gegen die Rückerstattungsansprüche werden Ansprüche des Trägers aufgerechnet, die sich durch das Ausscheiden aus dem Krankenhausplan ergeben. Hierunter fallen insbesondere der Ausgleich für Eigenkapital nach Art. 16 BayKrG und die Ausgleichszahlungen nach Art. 17 BayKrG. Im Regelfall ergeben sich bei der Abrechnung erhebliche Forderungen des Staates gegen den Krankenhausträger.

Die Prüfung durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat ergeben, daß in einem Regierungsbezirk die Abrechnung bei der Schließung von Krankenhäusern sehr schleppend durchgeführt und dem Staat zustehende Einnahmen nicht rechtzeitig erhoben wurden:

34.2.2 Krankenhaus A

Das Krankenhaus hat seinen Betrieb zum 31. Dezember 1985 eingestellt und wurde zum gleichen Zeitpunkt aus dem Krankenhausplan herausgenommen. Mit Bescheid vom Dezember 1987 hat die Regierung festgestellt, daß im Zeitpunkt der Herausnahme aus dem Krankenhausplan pauschale Fördermittel in Höhe von rd. 650 000 DM nicht verbraucht waren. Dieser Bescheid ist im Januar 1989 rechtsverbindlich geworden. Trotzdem hat die Regierung die unverbrauchten Fördermittel zunächst nicht zurückgefordert.

Mit Schreiben vom 30. Dezember 1987 hat der Krankenhausträger Unterlagen über die Berechnung des Restbuchwertes für die mit Einzelfördermitteln finanzierten Anlagegüter vorgelegt. Die Regierung hat hierzu nach rd. einem Jahr festge-

stellt, daß diese Unterlagen zur Berechnung der Ansprüche des Staates nicht ausreichend sind. Auch die vom Krankenhausträger überarbeiteten Unterlagen, die bei der Regierung im November 1989 eingegangen sind, blieben wiederum mehr als ein Jahr unbearbeitet.

Erst aufgrund der Prüfungsmittelungen vom März 1991 ist die Regierung wieder tätig geworden. Mit Bescheid vom April 1992 hat sie die bisherigen Förderbescheide widerrufen und die bewilligten Fördermittel zurückgefordert. Insgesamt hat die Regierung nunmehr einen Rückerstattungsbetrag in Höhe von rd. 1,4 Mio DM errechnet. Zusätzlich hat sie eine Verzinsung dieses Betrages für die Zeit vom 1. August 1986 bis zum Tag der Einzahlung gefordert. Die Höhe der Zinsforderung beläuft sich auf über 500 000 DM.

Zahlungen des Krankenhausträgers sind bisher noch nicht eingegangen.

Über den Gegenanspruch des Trägers nach Art. 16 BayKrG (Ausgleich für Eigenkapital), den dieser mit rd. 360 000 DM errechnet hat, ist bisher noch nicht entschieden.

34.2.3 Krankenhaus B

Das Krankenhaus hat zum 31. August 1988 den Betrieb eingestellt und ist zum gleichen Zeitpunkt aus dem Krankenhausplan ausgeschieden. Die Regierung hat daraufhin zwar die laufende Zahlung der pauschalen Fördermittel eingestellt, jedoch die Staatsschuldenverwaltung, die eine laufende Darlehensförderung nach Art. 15 BayKrG auszuzahlen hatte, nicht von der Einstellung des Krankenhausbetriebes verständigt. Dies geschah erst im Dezember 1990 auf Veranlassung des Staatl. Rechnungsprüfungsamts. Die Staatsschuldenverwaltung hat daraufhin die laufende Zahlung der Darlehensförderung eingestellt und die über den 31. August 1988 hinaus gezahlten Beträge in Höhe von rd. 50 000 DM vom Krankenhausträger zurückgefordert.

Mit Schreiben vom Dezember 1988 und vom Januar 1989 hat die Regierung den Krankenhausträger darauf hingewiesen, daß eine Abrechnung der Förderleistungen durchzuführen ist und welche Unterlagen hierzu vorzulegen sind. Obwohl die Regierung davon ausgehen mußte, daß bei der Einstellung des Krankenhausbetriebes in erheblichem Umfang noch nicht verbrauchte pauschale Fördermittel vorhanden waren, hat sie die Vorlage der genannten Unterlagen nicht angemahnt. Die entsprechenden Aufstellungen sind erst im März 1990 bei der Regierung ein-

gegangen. Sie waren im Zeitpunkt der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (Dezember 1990) noch nicht bearbeitet.

Erst mit den Bescheiden vom 5. August 1991 und vom 30. März 1992 hat die Regierung Fördermittel in Höhe von rd. 3,3 Mio DM zurückgefordert. Darüber hinaus hat sie eine Verzinsung der Erstattungsbeträge für die Zeit ab 31. August 1988 bis zum Tag der Einzahlung gefordert. Die Zinsforderung beläuft sich nach überschlägigen Berechnungen auf über 650 000 DM.

Bisher hat der Krankenhausträger lediglich einen Teilbetrag der Forderung in Höhe von rd. 650 000 DM zurückerstattet.

Über den im Januar 1990 bei der Regierung eingegangenen Antrag des Krankenhausträgers auf Ausgleich für Eigenkapital (Art. 16 BayKrG) wurde bisher noch nicht entschieden.

34.2.4 Zusammenfassung

Die Verwaltung hat die verspätete Abrechnung bei der Schließung von Krankenhäusern mit einer "gestiegenen Arbeitsbelastung" und mit einem mehrfachen Sachbearbeiterwechsel begründet. Von der Regierung wurde darauf hingewiesen, daß eine von drei Sachbearbeiterstellen in der Zeit vom 1. August 1990 bis 31. Dezember 1990 nicht besetzt war.

Nach Auffassung des ORH weist die betroffene Regierung im Bereich Krankenhaüsförderung im Vergleich mit anderen Regierungen keine Unterbesetzung auf. Im übrigen ist der Hinweis darauf, daß eine Sachbearbeiterstelle für fünf Monate unbesetzt war, unbeachtlich, weil die Abrechnung der Förderleistungen in den genannten Fällen seit mehreren Jahren ausstand. Darüber hinaus erschwert die jahrelange Untätigkeit der Regierung die Durchsetzung der Rückforderungen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Regierung inzwischen darauf hingewiesen, daß bei weiteren Krankenhausschließungen derartige verspätete Abrechnungen unbedingt zu vermeiden sind.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung und
Umweltfragen)

35 Förderprogramm "Freizeit und Erholung"

(Kap. 14 04 TitGr. 73)

Einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung widerspricht es, wenn auf Dauer Zuwendungen für Projekte gewährt werden, die längst verwirklicht sind. Dies stellt auch die Notwendigkeit der Zuwendungen in Frage. Einschränkungen des Förderkatalogs und der Fördersätze erscheinen geboten.

Der ORH hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1990 (TNr. 37) das Förderprogramm "Freizeit und Erholung" angesprochen und insbesondere festgestellt, daß

- das Staatsministerium über keine genaueren Programmziele als Voraussetzung einer wirksamen Erfolgskontrolle verfügt,
- allzu häufig einem vorzeitigen Maßnahmebeginn zugestimmt wurde,
- die baufachliche Betreuung vielfach zu wünschen übrig ließ.

Nunmehr hat der ORH neben Stichprobenprüfungen bei weiteren Einzelprojekten querschnittsmäßig die Abwicklung des Förderprogramms 1991 näher untersucht.

35.1 Bewilligungen und Auszahlungen

Im Jahre 1991 wurden für 240 Projekte 45,77 Mio DM Zuschüsse neu bewilligt und 25,31 Mio DM Darlehen in Aussicht gestellt. Diese verteilen sich nach Angaben des Ministeriums wie folgt (Zahlenübersicht):

**Förderung "Freizeit und Erholung"
- Bewilligungen 1991 -**

Zahlenübersicht

| Art der Einrichtung | Anzahl der geförderten Maßnahmen | Zuschüsse | |
|--|--|-------------------|--------------|
| | | DM | v.H. |
| Freibadeanlagen | 52 | 14 739 555 | 32,2 |
| Freisportanlagen mit überwiegender Erholungsnutzung | 40 | 1 544 395 | 3,4 |
| Grünanlagen, Spielplätze | 66 | 3 959 394 | 8,6 |
| Kleingartenanlagen | 11 | 782 237 | 1,7 |
| Tiergehege, Tierparke | 3 | 414 700 | 0,9 |
| Jugendzeltlagerplätze | 2 | 419 100 | 0,9 |
| Wanderwege, Radwanderwege | 20 | 2 069 914 | 4,5 |
| Umbau von Unterkunftshäusern für Wanderer und Bergsteiger | 18 | 1 711 409 | 3,7 |
| Eislaufenanlagen, Loipen und Spurgeräte | 16 | 11 309 142 | 24,7 |
| Landesgartenschauen | 2 | 6 981 456 | 15,3 |
| Sonstige Erholungsanlagen | 10 | 1 841 478 | 4,0 |
| insgesamt | 240 | 45 772 780 | 100,0 |

Quelle: Bayer. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, Sachgebiet 245

Ausgewertet wurden alle geförderten Maßnahmen. Neben den bewilligten Zuschüssen wurden noch zinsverbilligte Darlehen in Höhe von 25,3 Mio DM in Aussicht gestellt, deren Zuschußwert etwa 4 Mio DM beträgt.

An Haushaltsmitteln standen für die Förderung von Projekten des Programms "Freizeit und Erholung" im Jahre 1991 - ohne den Betrag für Ausgleichsmaßnahmen zur Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf - 37,98 Mio DM zur Verfügung. Aus diesen Geldern hat das Ministerium den Regierungen 7,48 Mio DM zur eigenständigen Bewirtschaftung zugewiesen und aus den verbleibenden 30,50 Mio DM die Zinsverbilligung der Programmdarlehen finanziert, Verpflichtungen aus Bewilligungen der Vorjahre abgebaut sowie 24,55 Mio DM für Projekte verwendet, für die im Jahre 1991 der Bewilligungsbescheid erlassen wurde.

Somit bestanden am Jahresende 1991 folgende Verpflichtungen für die Folgejahre (nur Zuschüsse):

| | |
|-------------------|----------------------------|
| für 1992: | 14,19 Mio DM |
| für 1993: | 6,50 Mio DM |
| für 1994: | 5,33 Mio DM |
| für 1995: | <u>3,01 Mio DM</u> |
| insgesamt: | <u>29,03 Mio DM</u> |

35.2 Zustimmungen zum vorzeitigen Beginn

Aus einer Aufstellung des Staatsministeriums geht hervor, daß es zu Beginn des Jahres 1992 noch 93 Projekte gab, für die die Zustimmung zum vorzeitigen Beginn erteilt worden war, ohne daß bis dahin ein Bewilligungsbescheid erlassen wurde. Das Staatsministerium hat hierfür Zuschüsse in Höhe von 32,14 Mio DM vorgemerkt.

Von diesen 93 Zustimmungen entfallen allein 36 auf das Jahr 1991, obwohl der ORH dem Staatsministerium seit Jahren seine Bedenken zu dieser Förderpraxis dargelegt hat. Vor allem aber hatte die Staatsregierung am 26. Februar 1991 beschlossen, bei der Genehmigungspraxis zum vorzeitigen Baubeginn auch für die Bereiche der freiwilligen Leistungen an Kommunen zu den einschränkenden Regelungen der VV Nr. 1.3 zu Art. 44 BayHO zurückzukehren. Lockerungen für andere Zuwendungsempfänger waren ohnehin nie anheimgestellt worden.

Das Staatsministerium erklärte hierzu, die entsprechenden Verwaltungsvorschriften seien erst mit FMBek vom 1. August 1991 erlassen worden. Ab Ende August bis Jahresende sei dann nur noch in drei Einzelfällen ein vorzeitiger Maßnahmebeginn zugelassen worden.

Der ORH hält es generell für dringend geboten, vom Instrumentarium der Zustimmung zum vorzeitigen Beginn nur ausnahmsweise Gebrauch zu machen. Da bei jeder derartigen Zulassung ausdrücklich darauf hingewiesen wird, daß kein Rechtsanspruch auf eine Förderung besteht, muß der Antragsteller damit rechnen, im für ihn ungünstigsten Fall überhaupt keine Zuwendungen zu erhalten. Beginnt er dennoch mit dem Vorhaben, so gibt er nach Ansicht des ORH damit kund, das volle Investitions- und Finanzierungsrisiko zu tragen und die staatliche Zuwendung nur mitzunehmen. Nach Art. 23 BayHO darf der Staat aber Zuwendung nur dann

gewähren, wenn ohne diese das staatliche Interesse nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (siehe hierzu auch TNr. 24).

Das Staatsministerium rechtfertigt seine Verfahrensweise mit den Ausführungen des Staatsministeriums der Finanzen aus dem Jahre 1983, wonach dem vorzeitigen Baubeginn für solche kommunale Projekte zuzustimmen gewesen sei, mit deren Anfinanzierung in absehbarer Zeit gerechnet werden konnte. Nach Ansicht des ORH hätte dies aber nicht zu einer faktischen Vorbelastung des Haushaltes von mehreren Jahren führen dürfen.

Für die weitere Abwicklung des Förderprogrammes empfiehlt der ORH, möglichst bald die Bewilligungsbescheide für jene Projekte zu erlassen, für die die Zustimmung zum vorzeitigen Beginn bereits erteilt wurde und die die Fördervoraussetzungen erfüllen, sowie künftig die Regelungen der VV Nr. 1.3 zu Art. 44 BayHO strikt zu beachten.

35.3 Prüfung der Verwendungsnachweise (VN) und Mehrkostenförderung

Der ORH hat bei seinen Stichprobenprüfungen festgestellt, daß das Verwaltungshandeln in mehrfacher Hinsicht verbesserungsbedürftig ist. Dies gilt beispielsweise für Fälle, in welchen die Regierung bei Antragstellung einen ausführlichen Prüfvermerk erstellt und dabei nichtzuwendungsfähige Kosten ermittelt hatte, diese Feststellungen jedoch bei der Bewilligung durch das Staatsministerium oder bei der VN-Prüfung durch das Landratsamt unberücksichtigt geblieben sind und somit ungerechtfertigt hohe Förderungen geleistet wurden. Die abgegebene Begründung des Ministeriums, nicht an Prüfvermerke gebunden zu sein, verkennt das Anliegen des ORH, sorgfältig erarbeitete Feststellungen einer Prüfungsinstanz mit gleicher Sorgfalt in das weitere Verwaltungshandeln einzubeziehen.

Die Förderpraxis des Staatsministeriums hat in der Vergangenheit häufig dazu geführt, daß Bewilligungsbescheide erst nach Beendigung der Projektausführung, teilweise sogar erst nach Vorlage des VN erlassen wurden. Grundlage der Zuschußbemessung ist dabei dann nicht die Kostenschätzung, sondern die Abrechnung mit der Folge, daß Mehrkosten nicht - wie in anderen Förderbereichen - von der Förderung ausgenommen bzw. besonders behandelt werden. Wie großzügig das Staatsministerium bei der Förderung von Mehrkosten verfuhr, zeigen folgende Beispiele:

- Die Generalinstandsetzung eines Kunsteisstadions war auf 780 000 DM veranschlagt. Als im VN eine um 72 000 DM höhere Abrechnungssumme angegeben wurde, förderte das Staatsministerium auch diese Mehrkosten.
- Bei einem anderen Förderprojekt hat das Staatsministerium dem vorzeitigen Beginn einer auf 1,46 Mio DM veranschlagten Generalsanierung eines Freibades zugestimmt. Auch der Erweiterung und der damit verbundenen Kostenerhöhung um 670 000 DM stimmte es zu. Gefördert wurden dann aber auch noch weitere Mehrkosten in Höhe von 690 000 DM.
- Bei der Generalinstandsetzung eines anderen Freibades akzeptierte das Staatsministerium die Erhöhung der zunächst ermittelten zuwendungsfähigen Kosten von 3,15 Mio DM auf 4,29 Mio DM, wobei es auch Anlagenteile förderte, die bei Antragstellung von der Förderung ausgeschlossen worden waren.

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Ressorts zuletzt im Juni 1989 darauf hingewiesen, daß der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten dann eingehalten wird, wenn mit möglichst geringem Mitteleinsatz im Einzelfall eine größtmögliche Zahl von Förderfällen bedient wird. Die Priorität müsse daher bei der Förderung neuer und nicht bei der bestmöglichen Nachförderung bereits geförderter Fälle liegen. Der Hinweis des Ministeriums, daß die Vorschriften unter bestimmten Voraussetzungen Mehrkostenförderungen zulassen, steht dazu im Widerspruch.

Der ORH hält es gerade in einem Förderbereich mit erheblichen rechtlichen und noch größeren faktischen Vorbelastungen für dringend geboten, Mehrkostenförderungen weitestgehend zu unterlassen, wie dies z.B. inzwischen vom Umweltministerium im Bereich der Abfallwirtschaft gehandhabt wird.

35.4 Zusammenfassende Feststellung

Der ORH regt seit Jahren an, bei der Abwicklung des Förderprogramms "Freizeit und Erholung" die Bewilligungen und Auszahlungen der Zuwendungen in Einklang mit den Anträgen und den verfügbaren Haushaltsmitteln zu bringen. Diesem Vorschlag widersetzt sich das Ministerium jedoch nach wie vor mit der Begründung, daß damit die mit diesem Förderprogramm verfolgten politischen Zielsetzungen nicht mehr verwirklicht werden könnten. Da aber nicht alle Projekte maximal gefördert werden können, müssen nach Ansicht des ORH der Förderkatalog und die Fördersätze eingeschränkt werden. Der ORH hat auch hierzu im Rahmen der derzeit laufenden Fortschreibung der Förderrichtlinien Hinweise gegeben.

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst)

36 Unzulänglichkeiten bei Anmietungen der Universität München

(Kap. 15 06, 15 07 und 15 28)

Ein unzulängliches Raummanagement bei der Universität München, das wiederholt Anlaß zu Beanstandungen gegeben hat, verhinderte die Wahrnehmung vorteilhafter Mietangebote. Das schwerfällige und weitgehend konzeptionslose Vorgehen der Universität führte zu Mehraufwendungen in Millionenhöhe. Der ORH fordert wesentliche Verbesserungen beim Raummanagement und insbesondere ein abgestimmtes Konzept für Anmietungen der Universität.

Nach dem Hochschulgesamtplan 1985 hat sich die bauliche Ausstattung der Universität wegen der langfristigen Wirksamkeit der Investitionen am Planungsziel von 25 000 Studienplätzen auszurichten. Dieses Ausbauziel war nach Auffassung der Universität bereits zum Zeitpunkt seiner Festlegung nicht realistisch und sei inzwischen durch die Wirklichkeit von über 60 000 tatsächlich immatrikulierten Studenten überholt worden. Selbst der auf das geltende Ausbauziel von 25 000 Studienplätzen bezogene Raumbedarf ist nach den Zahlen des 21. Rahmenplans für den Hochschulbau noch nicht gedeckt, so daß nach Einschätzung durch Universität und Staatsministerium eine gewisse Zahl von Anmietungen ständig erforderlich bleibt.

Für die Jahre 1993 bis 1997 sind für Anmietungen der Universität Ausgaben in der Größenordnung von jährlich rd. 6,5 bis 7 Mio DM vorgesehen.

In ihrem unmittelbaren Umfeld waren der Universität in letzter Zeit drei größere Objekte zur Anmietung angeboten worden, und zwar die Anwesen A mit einer Fläche von rd. 2 350 m², B mit einer Fläche von rd. 2 370 m² und C mit einer Fläche von rd. 2 280 m².

36.1

Mietobjekt A

Bereits Mitte des Jahres 1987 erfuhr die Universität bei Berufungsverhandlungen, daß in absehbarer Zeit dieses Bürogebäude angemietet werden könnte. Auf eine telefonische Anfrage der Universität im Juni 1988 hin übermittelte der Beauftragte der Hauseigentümerin im August 1988 den seinerzeit geltenden Mietvertrag mit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts mit Nachträgen und bat um Mitteilung, ob die Universität an einem Eintritt in das Mietverhältnis bei gleichen oder ggf. welchen anderen Bedingungen interessiert sei. Er machte u.a. darauf aufmerksam, daß für den Fall, daß die Universität kein Interesse zeige, Verhandlungen mit anderen Interessenten geführt werden würden. Ferner gab er zu erkennen, die Nachmieterfrage noch im Jahr 1988 weitgehend klären zu wollen. Nach den vorgelegten Mietverträgen zahlte die Körperschaft seit 1. Mai 1988 eine Jahresmiete von 461 068 DM bei rd. 2 350 m², also einen Mischmietpreis von 16,35 DM/m².

Auf dem Angebotsschreiben wurde vom zuständigen Abteilungsleiter der Universitätsverwaltung am 10. November 1988 handschriftlich vermerkt: "Referat III/1 bitte freundlich absagen". Mit Schreiben vom 17. November 1988 erklärte die Liegenschaftsverwaltung, die Universität habe derzeit keinen Bedarf an zusätzlichen Räumen.

Am 8. März 1989 wandte sich die Universität erneut an die Vermieterin und schrieb: "Entgegen unserem Schreiben vom 17.11.1988 sind wir an einer Anmietung des Anwesens A sehr interessiert ...". Der Anbieter wies am 17. März 1989 nun darauf hin, daß er nach der Absage der Universität zwischenzeitlich eine Anzeigenaktion veranlaßt habe. Das Objekt sei aber noch nicht vergeben. Der Universität würden im Monat April die erbetenen Unterlagen zugehen. Mit Schreiben vom 9. Mai 1989 legte er den Entwurf eines Mietvertrags in der Fassung vor, der "zur Zeit Gegenstand von Verhandlungen auch mit anderen Interessenten sei". Die Preisvorstellungen der Vermieterin lagen jetzt bei 22 bis 25 DM/m², d.i. eine Jahresmiete zwischen 620 400 und 705 000 DM.

Die BFD München begutachtete im Mai 1989 den ortsüblichen und angemessenen Mietzins mit 21 DM/m², d.i. eine Jahresmiete von 592 200 DM.

Verhandlungen mit der Vermieterin wegen der Differenz führten jedoch aufgrund der im Verhandlungsverlauf eingehenden deutlich höheren Gebote weiterer Interessenten nicht zum Erfolg. Die Anmietung kam nicht zustande.

36.2 Mietobjekt B

Nach dem Scheitern der Verhandlungen über die Anmietung des Objekts A führte nun die Universität seit Herbst 1989 Gespräche über die Anmietung einer Teilfläche von rd. 2 370 m² des Anwesens B. Die Preisvorstellungen der Vermieterin lagen zunächst bei 65 DM/m². Die BFD München begutachtete für dieses Objekt eine ortsübliche und angemessene Miete von 32 DM/m² für die Räume im Erd- und in den Obergeschossen und von 25 DM/m² für die im Souterrain gelegenen Flächen. Zuletzt forderte die Vermieterin einen Mietpreis von 45 DM/m² für die Flächen im Erd- und in den Obergeschossen einschließlich der Dunkelräume von 170 m² sowie für die belichteten Flächen (266 m²) im Untergeschoß; für die Dunkelräume im Untergeschoß von 122 m² wurden 30 DM/m² verlangt. Nachdem das Staatsministerium der Anmietung zugestimmt und das Staatsministerium der Finanzen die erforderlichen Mittel aus einem Hochschulsonderprogramm des Bundes und der Länder in Aussicht gestellt hatte, schloß die Universität im März 1991 einen Mietvertrag mit Indexklausel ab. Für die Gesamtfläche von rd. 2 370 m² zahlt die Universität demnach nunmehr einen Mietzins von jährlich 1 247 310 DM (ohne Garagenmiete); dies entspricht einem Mischmietpreis von 43,85 DM/m².

Laut Vormerkung der Universität vom 31. August 1990 sind die angemieteten Flächen im Untergeschoß und in Dunkelräumen baulich nicht für den ständigen Aufenthalt von Personen geeignet.

36.3 Mietobjekt C

Das Bürogebäude mit einer Gesamtnutzfläche von rd. 2 280 m² wurde der Universität bereits 1988 zur Anmietung angeboten. Die Universität beabsichtigt, in diesem Bereich Teile der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten unterzubringen.

Um wegen der Anmietung an das Staatsministerium der Finanzen herantreten zu können, wurde die Universität vom Wissenschaftsministerium mit Schreiben vom 8. Dezember 1988 gebeten, entsprechende Unterlagen zu übersenden und u.a. in diesem Zusammenhang offene Fragen (Raumbestand, Raumbedarf usw.) zu beantworten. Die Mahnschreiben des Staatsministeriums vom März und Mai 1989 blieben zunächst unbeantwortet. Im Juli 1989 hat die Eigentümerin der Universität einen Entwurf zum Mietvertrag übersandt. Hierin war vorgesehen, das Mietverhältnis auf fünf Jahre zu begründen, wobei der Universität eingeräumt wurde, die Mietdauer um weitere fünf Jahre zu verlängern. Der genaue Zeitpunkt des Beginns

des Mietverhältnisses sollte in einem Nachtrag zum Mietvertrag festgelegt werden. Die Vermieterin forderte eine Mischmiete für die Zeit ab 1. Juni 1991 von 19,55 DM/m², ab 1. Juni 1994 von 22,48 DM/m² und ab 1. Juni 1997 von 25,86 DM/m². Das Gutachten der BFD München vom 6. September 1989, in dem der geforderte Mietpreis als ortsüblich und angemessen festgestellt wurde, ging der Universität am 8. September 1989 zu. Mit Schreiben vom 11. September 1989 übersandte die Vermieterin einen weiteren Entwurf zum Mietvertrag, in dem sie die Wünsche der Universität zum Vertragstext berücksichtigt hatte. Das Schreiben des Staatsministeriums vom 8. Dezember 1988 hat die Universität erst mit Schreiben vom 1. November 1989 beantwortet. Die Zustimmung zur Anmietung wurde vom Staatsministerium erst mit Schreiben vom 26. Januar 1990 erteilt. Am 30. Januar 1990 teilte die Vermieterin der Universität mit, sie könne auf ihr Vertragsangebot vom 11. September 1989 bisher keine Antwort feststellen und bat um Auskunft, ob noch Interesse an dem Mietobjekt bestehe. Am 14. Februar 1990 übersandte die Universität den genehmigten Mietvertragsentwurf, in dem lediglich ein Halbsatz gestrichen worden war, und bat, der Universität den Mietvertrag zur Unterzeichnung zu übersenden. Auf eine telefonische Nachfrage der Universität vom 17. September 1991 antwortete die Vermieterin am 18. September 1991, daß der Entwurf des Mietvertrages nochmals überarbeitet werden müsse, da er auf den 1. Juni 1991 abgestimmt war. Am 17. Oktober 1991 teilte die Vermieterin dann mit, sie sei beim seinerzeitigen Mietangebot von einem Mietpreis ausgegangen, der heute überholt ist. Sie wolle daher die Mietpreise der heutigen Marktsituation anpassen, wobei sie sich keineswegs an der oberen Grenze orientiere. Als Mischmiete forderte sie nun:

| | |
|--------------------|-----------------------------|
| ab 1. Oktober 1992 | 25,86 DM/m ² , |
| ab 1. Oktober 1995 | 29,74 DM/m ² und |
| ab 1. Oktober 1998 | 34,20 DM/m ² . |

Zu diesen Bedingungen wurde der Abschluß des Mietvertrags für zehn Jahre genehmigt. Für eine Laufzeit des Mietvertrags vom 1. Oktober 1992 bis 31. Mai 2001 bedeutet dies gegenüber den ursprünglichen Konditionen Mehraufwendungen von rd. 1 498 000 DM.

36.4 Würdigung

Die Probleme der Raumbewirtschaftung der Universität waren auch früher schon Gegenstand der Rechnungsprüfung (vgl. ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1980 TNr. 37). Dementsprechend hat der Landtag in seinem Beschluß vom 22. März

1983 (LT-Drucksache 10/537) gefordert, "bei Anmietungen den tatsächlichen Bedarf nach strengeren Maßstäben als bisher zu ermitteln" und im Hinblick auf die Mängel bei der Raumbewirtschaftung "insbesondere die Stellung des Raumbeauftragten rechtlich und faktisch so zu stärken, daß er seinen Aufgaben wirkungsvoll nachkommen kann". In seinem Bericht an den Landtag vom 14. Oktober 1983 führte das Staatsministerium aus, einen speziellen Raumbeauftragten gebe es an der Universität nicht. Die Überprüfung des Raumbedarfs obliege vielmehr der Abteilung III der Universitätsverwaltung, die von einem Juristen geleitet werde. Von dort aus seien die erforderlichen Maßnahmen, nötigenfalls über die Universitätsleitung einzuleiten und durchzusetzen.

Nach Auffassung des ORH ist ein effektives Raummanagement (Ermittlung des Raumbedarfs, Beschaffung von Räumen durch Anmietungen, Aufteilung auf die Fakultäten und Raumverteilung im einzelnen) davon abhängig, daß die Universität zumindest ein mittelfristiges Konzept über die benötigten Anmietungen, ihre Zuordnung zu den Fächern unter Berücksichtigung der Akzeptanz im Hinblick auf die Entfernung und Erreichbarkeit entwickelt. Daran fehlt es bis heute. Die lange Dauer bei der Anmietung des Objekts C erklärt sich zum Teil jedenfalls daraus, daß das Staatsministerium auf den Genehmigungsantrag der Universität erst noch grundsätzliche Fragen stellen mußte, nämlich u.a. wie die Nutzflächen im einzelnen verwendet werden sollen, wie die Anmietung unter dem Aspekt der Einführung des Numerus clausus für Betriebswirtschaftslehre beurteilt wird, wie im einzelnen der Flächenbedarf für die verschiedenen Nutzer ermittelt wurde und wie letztlich die Betriebswirtschaft langfristig untergebracht werden soll.

Hinzu kommt noch, daß sich das bisherige Verfahren der Genehmigung von Anmietungen in der Situation des Immobilienmarktes eines Ballungsraumes als schwerfällig erwiesen hat. Der ORH hat daher bereits anläßlich der Rechnungsprüfung 1989 darauf hingewiesen, daß neben Unzulänglichkeiten in der Sachbearbeitung bei der Liegenschaftsverwaltung der Universität auch das für die Münchener Situation am allgemeinen Immobilienmarkt zu schwerfällige Verfahren bis hin zur Genehmigung von Anmietungen durch die beteiligten Staatsministerien zwangsläufig zu unwirtschaftlichen Aufwendungen des Staates führt, solange die Universität kein tragfähiges Konzept für eine wirtschaftliche Lösung zur Abdeckung des zu erwartenden kurz- oder mittelfristigen Unterbringungsbedarfs entwickelt. Die Anregung des ORH, im Einvernehmen zwischen Staatsministerium, BFD und Universität einen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Universität auf attraktive Angebote flexibler reagieren kann, ist bisher noch nicht aufgegriffen worden. Festzuhalten bleibt allerdings, daß ein solches Verfahren durch die dargelegten Unzu-

länglichkeiten und die fehlende Konzeption der Universität nicht begünstigt wird. Der ORH schätzt allein bei dem Ersatzobjekt B die jährlichen Mehrkosten gegenüber dem letzten Angebot bei der gescheiterten Anmietung des Anwesens A auf rd. 600 000 DM. Bei dem Mietobjekt C beziffert sich der Mehraufwand für die gesamte Mietdauer (zehn Jahre) auf rd. 1,5 Mio DM.

36.5

Äußerung der Verwaltung

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat mitgeteilt, die Universität beabsichtige nunmehr, den Leiter der Hauptabteilung II mit der Koordinierung aller wichtigen raum- und baurelevanten Maßnahmen zu betrauen. Das Staatsministerium werde sich der Angelegenheit weiter annehmen.

Die Anregung des ORH, im Einvernehmen mit BFD und Universität einen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Universität auf attraktive Angebote flexibler reagieren kann, nehme das Staatsministerium gerne auf. Es werde sich bemühen, zusammen mit dem Staatsministerium der Finanzen, eine Lösung zu erarbeiten, um das bisherige Verfahren der Genehmigung von Anmietungen in der Situation des Immobilienmarktes eines Ballungsraumes, wie ihn München darstellt, flexibler zu gestalten.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es stimme mit dem ORH darin überein, daß ein effektives Raummanagement ein zumindest mittelfristiges Konzept der Universität über die benötigten Anmietungen erfordert. Ein solches Konzept würde es der Universität auch wesentlich erleichtern, schneller als bisher, vollständige und dadurch entscheidungsreife Anträge zur Vorlage beim Fachressort und beim Staatsministerium der Finanzen zu erstellen. Bei einer Ausschöpfung solcher organisatorischer Verbesserungsmöglichkeiten könnte das praktizierte Einwilligungsverfahren wesentlich beschleunigt werden. Sobald bei der Universität die konzeptionellen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen sind, werde sich das Staatsministerium der Finanzen gerne an der Prüfung eines konkretisierten Vorschlags im Sinne der Darlegungen des ORH beteiligen.

37 Versuchsstationen der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der Technischen Universität München

(Kap. 15 15)

Der ORH hat bei seiner Prüfung Verbesserungsmöglichkeiten in der Organisation und im Betriebsablauf der Versuchsstationen festgestellt. Das von der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau daraufhin entwickelte aktualisierte Gesamtkonzept für die Versuchsstationen berücksichtigt weitgehend die Vorschläge des ORH zur künftigen Aufgabenstellung von staatlichen Hochschulgütern. Es führt insgesamt zu Einsparungen bei Investitionen von 2 bis 3 Mio DM; die laufenden Kosten können schon im Doppelhaushalt 1993/1994 um 300 000 DM jährlich gesenkt werden.

Der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der Technischen Universität München sind drei Versuchsstationen mit insgesamt fünf staatlichen Versuchsgütern angegliedert. Diese bewirtschaften eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rd. 890 ha (Stand 1. Januar 1992) und betreiben eine z.T. sehr umfangreiche Tierhaltung. Nach der Vorbemerkung im Haushaltsplan zu Kap. 15 15 stellen die landwirtschaftlichen Versuchsstationen notwendige Ergänzungen der in den einzelnen Instituten vorhandenen Lehr- und Versuchseinrichtungen dar. Sie sollen trotz ihrer Zuordnung zu bestimmten Hauptforschungsbereichen grundsätzlich allen Wissenschaftlern der Fakultät zur Verfügung stehen.

37.1 Baumaßnahmen

Das Ausbaukonzept der Versuchsstationen sah 1991 Baumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von mehr als 7 Mio DM vor. Der ORH hat die einzelnen Bauvorhaben im Hinblick auf ihre Notwendigkeit zur Erfüllung von Lehr- und Forschungsaufgaben untersucht und ist zu der Auffassung gelangt, daß

- bei einem Versuchsgut auf den Neubau eines Rinderstalles (Kostenaufwand 1,2 Mio DM) als Ersatz für einen abgebrannten Kuhstall verzichtet werden kann, weil das benachbarte Versuchsgut bereits über eine umfangreiche Rinderhaltung verfügt und eine gemeinsame Nutzung des Tierbestandes für Lehre und Forschung sich anbietet;
- die zusätzliche Errichtung eines Offenstalles für Rinder (Kostenaufwand 0,8 Mio DM) nicht weiterverfolgt werden sollte, weil bereits auf einem anderen

Versuchsgut die artgerechte Tierhaltung als künftiger Forschungsschwerpunkt mit einem Investitionsaufwand von 1,3 Mio DM ausgebaut wird;

- für die Errichtung eines Versuchsgebäudes mit Arbeits- und Laborräumen auf dem Betriebsgelände eines Versuchsgutes (Kostenaufwand 0,9 Mio DM) kein Bedarf besteht, weil das Institut in Weihenstephan bereits über eine große Versuchsanlage mit Arbeits- und Laborräumen verfügt;
- der vorgesehene Neubau einer Maschinenhalle mit Schleppergaragen, Werkstatt und Versuchsräumen (Kostenaufwand 1,7 Mio DM) am tatsächlichen Bedarf der Versuchsstation auszurichten ist. Damit könnten 20 bis 25 v.H. der vorgesehenen Baukosten eingespart werden.

Die Verwaltung ist der Auffassung des ORH insoweit gefolgt, als auf den Neubau eines Rinderstalles definitiv verzichtet wurde und die Errichtung eines Offenstalles für Rinder nicht mehr weiterverfolgt werden soll. Hinsichtlich der Errichtung eines Versuchsgebäudes vertritt die Verwaltung allerdings die Meinung, daß in der mittelfristigen Planung auf diesen Neubau nicht verzichtet werden könne. Die bei Fragen der Ernährungsphysiologie erforderlichen umfangreichen Analysen machten eine zeit- und ortsgleiche Versuchsbetreuung unumgänglich. Zum Neubau einer Maschinenhalle hat die Verwaltung eine spürbare Baukostensenkung zugesichert. So sollen beispielsweise die vorgesehenen Versuchsräume in geeignete Räumlichkeiten des Verwaltungsgebäudes verlegt werden.

Der ORH erkennt die Bemühungen der Verwaltung an, die Baukosten auf ein für die Aufgabenerfüllung der Versuchsstationen notwendiges Maß zu reduzieren. Er hält es jedoch weiterhin mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht für vereinbar, wenn neben einer bereits bestehenden und bisher gemeinsam genutzten Versuchsanlage ein weiteres Versuchsgebäude errichtet werden soll.

37.2

Tierhaltung

Der ORH hat bei den Versuchsstationen untersucht, inwieweit die vorhandenen Tierbestände zu Lehr- und Versuchszwecken benötigt werden. Dabei wurde u.a. festgestellt, daß bei einem Versuchsgut die vorhandenen 800 Mastplätze für Schweine lediglich zu Erwerbszwecken gehalten und bei einem anderen Versuchsgut neben einer umfangreichen Nachzucht jährlich bis zu 1 000 Ferkel bzw. Mastläufer zu Mastzwecken hinzugekauft werden, um damit die vorhandenen Stallkapazitäten auszulasten.

Nach Auffassung des ORH entspricht eine rein erwerbswirtschaftlich orientierte Viehhaltung nicht der Aufgabenstellung von staatlichen Hochschulgütern und steht außerdem in Konkurrenz zur bäuerlichen Landwirtschaft. Darüber hinaus wird infolge der ungünstigen Rahmenbedingungen bei der landwirtschaftlichen Tierhaltung der Zuschußbedarf der Versuchsstationen erhöht. Der ORH hat deshalb gefordert, die Erwerbstierhaltung einzustellen.

Die Verwaltung hat sich bereit erklärt, die 800 Schweinemastplätze in den kommenden Jahren deutlich zu reduzieren und die Mastschweinehaltung bei diesem Versuchsgut im Jahre 1995 ganz einzustellen. Den Ferkelzukauf bei dem anderen Versuchsgut hält sie nach wie vor für erforderlich; sie wolle aber prüfen, ob die Zahl der zu Mastzwecken jährlich hinzugekauften Jungtiere reduziert werden kann.

37.3 Bodennutzung

Die den einzelnen Versuchsgütern zugewiesenen landwirtschaftlichen Nutzflächen werden bisher weitgehend intensiv bewirtschaftet. Der ORH hat vorgeschlagen, die für eine Grundfuttermittellieferung der Tierbestände nicht mehr benötigten Flächen auf eine extensive Bewirtschaftungsweise umzustellen, stillzulegen (Landschaftspflege) oder abzugeben. Die mit Extensivierungs- und Landschaftspflegemaßnahmen zusammenhängenden wissenschaftlichen Fragestellungen könnten so auf den beibehaltenen Flächen unter Praxisbedingungen verstärkt untersucht werden.

Die Verwaltung hat im aktualisierten Gesamtkonzept der Versuchsstationen der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau bei der Versuchskonzeption einzelner Versuchsbetriebe eine teilweise Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzflächen vorgesehen.

Darüber hinaus wird ein Pachtbetrieb mit 61 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und Bullenmast zum Jahresende 1992 ersatzlos aufgegeben. Bei einem anderen Versuchsgut hat das Staatsministerium deutlich gemacht, daß es vorerst dem Ankauf weiterer landwirtschaftlicher Grundstücke nicht mehr zustimmen werde.

37.4 Versuchskoordinierung

Die Versuchsstationen der Technischen Universität München (TUM) befassen sich zunehmend auch mit anwendungsorientierten Forschungsprojekten. Dieser Versuchsbereich ist traditionell den staatlichen Versuchsgütern der Landwirtschafts-

verwaltung übertragen. Die bei der anwendungsorientierten Forschung auftretenden aktuellen Versuchsfragen im pflanzlichen und tierischen Bereich sind häufig ähnlich. Überschneidungen zwischen beiden Ressorts bei den Versuchen sind damit vorgegeben. Dies ließe sich weitgehend vermeiden, wenn ein regelmäßiger Austausch von Versuchsplänen erfolgte sowie ein direkter Erkenntnis- bzw. Informationsaustausch stattfände. Das ist bisher - abgesehen von einigen wenigen gemeinsam durchgeführten Versuchsvorhaben - nicht der Fall.

Der ORH hält die Versuchsabstimmung zwischen den einzelnen Versuchsstationen der TUM wie der Fachhochschule (vgl. TNr. 38), besonders aber auch mit den landwirtschaftlichen Versuchsbetrieben und Anstalten aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Epl. 08), für verbesserungsbedürftig.

Ein entsprechender Handlungsbedarf für die Verwaltung ist schon seit vielen Jahren gegeben. So empfiehlt der Wissenschaftsrat seit 1982 regelmäßig, alle Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung von Flächen, Ställen und Gewächshäusern im Raum Weihenstephan wahrzunehmen. Der Bayer. Hochschulgesamtplan (1985) fordert bei der Gesamtplanung für den Raum Weihenstephan, daß die Hochschuleinrichtungen verstärkt zusammenarbeiten und die Fachhochschule in die Standort- und Strukturüberlegungen einbezogen wird. Dabei sei eine gemeinsame Nutzung von Lehr- und Forschungseinrichtungen sicherzustellen. Daneben soll auch die Kooperation mit Anstalten aus dem Bereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten verstärkt werden.

Das Staatsministerium hat mittlerweile zugesagt, daß in Zukunft die jährlichen Versuchspläne der Versuchsstationen in der Versuchsgüterkommission abgestimmt und festgelegt werden sollen. Eine weitere engere Zusammenarbeit und Abstimmung im Bereich der anwendungsorientierten Forschung mit den Versuchsanstalten des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten soll angestrebt werden, damit möglichst keine gleichen oder ähnlichen Versuchsfragen von beiden Ressorts untersucht werden. Diesem Vorschlag hat mittlerweile auch das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zugestimmt.

37.5 Wirtschaftliches Ergebnis der Prüfung

Die Prüfung durch den ORH hat bereits dazu geführt, daß im Doppelhaushalt 1993/1994 der Zuschußbedarf für die drei Versuchsstationen im Vergleich zum

Haushalt 1992 voraussichtlich um jährlich mehr als 300 000 DM reduziert wird. Daneben schlagen die ersparten Bauinvestitionen mit 2 bis 3 Mio DM (ohne Folgekosten) zu Buche.

38 Ankauf von landwirtschaftlichen Flächen und Anpachtung eines landwirtschaftlichen Beispielbetriebes für die Fachhochschule Weihenstephan

(Kap. 15 43)

Im Jahre 1988 erwarb der Staat für die Fachhochschule Weihenstephan Teilflächen (4,87 ha) eines landwirtschaftlichen Betriebes und pachtete die wesentlichen Flächen (23,56 ha) einschließlich der Hofstelle und dem Milchkontingent auf die Dauer von 25 Jahren. Zwei Jahre nach Bewirtschaftungsübernahme waren Umfang und Standort der notwendigen Baumaßnahmen noch immer nicht geklärt. Nach der Prüfung durch den ORH wurden die Baumaßnahmen auf den ursprünglichen ersten Abschnitt beschränkt und damit um rd. 1,7 Mio DM der Schätzkosten verringert.

Aufgrund der Empfehlungen des Wissenschaftsrats wurde der Fachbereich Landwirtschaft der Fachhochschule Weihenstephan von Landshut-Schönbrunn nach Weihenstephan verlegt. In Weihenstephan wurden deswegen ein neues Hörsaalgebäude (16,1 Mio DM) und ein Technologiegebäude mit Vegetationshalle (3,7 Mio DM) errichtet. Außerdem wurde der Fachhochschule im Anschluß an das Technologiegebäude ein Versuchsfeld mit rd. 1 ha zur Verfügung gestellt. Damit waren für die Lehrgebiete "Pflanzliche Erzeugung" und "Landtechnik" die vom Wissenschaftsrat geforderten gleichwertigen Einrichtungen geschaffen. Für das Lehrgebiet "Tierische Erzeugung" war der Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme vom 14. November 1980 davon ausgegangen, daß der Bedarf der Fachhochschule durch Nutzung der bestehenden Einrichtungen der Tierhaltung in Weihenstephan gedeckt werden kann. Die Versuchsstationen der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der Technischen Universität München (TUM) haben sich zwar bereit erklärt, der Fachhochschule die Mitbenutzung der Einrichtungen zu Demonstrationszwecken zu ermöglichen, jedoch eigene Versuche der Fachhochschule und die Durchführung praktischer Übungsaufgaben nicht zugestanden. Die Fachhochschule strebte deshalb einen eigenen landwirtschaftlichen Betrieb an. Im Jahre 1988 erwarb der Staat für die Fachhochschule Teilflächen (4,87 ha) eines landwirtschaftlichen Betriebes und pachtete die wesentlichen Flächen (23,56 ha)

einschließlich der Hofstelle und dem Milchkontingent auf die Dauer von 25 Jahren ("Steigerhof").

Fast zwei Jahre nach Bewirtschaftungsübernahme (1. Januar 1989) und vier Jahre nach Beginn der Verhandlungen mit dem Verpächter war noch immer nicht geklärt, ob und auf welchem Standort die für erforderlich gehaltenen baulichen Maßnahmen (zwei Bauabschnitte mit geschätzten Gesamtkosten von 2,93 Mio DM¹⁾ realisiert werden können. Im baufachlichen Erläuterungsbericht vom 27. Juli 1989 vertrat das Landbauamt zu Recht die Auffassung, daß so umfangreiche bauliche Erweiterungen und Umbaumaßnahmen nur dann sinnvoll seien, wenn die Hofstelle durch den Freistaat Bayern erworben werde.

Ein weiterer Grunderwerb ließ sich aber nicht verwirklichen und wurde vom Staatsministerium der Finanzen auch als unnötig abgelehnt. Die Alternative, auf den bereits vom Freistaat Bayern erworbenen Flächen eine neue Hofstelle zu errichten, wäre mit Investitionen von sogar 4,7 Mio DM verbunden gewesen. Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst mußte daher noch im Schreiben vom 2. August 1990 an die Fachhochschule auf die "ungeklärte Standortfrage" hinweisen.

Angesichts dieser Entwicklung und im Hinblick darauf, daß auch im Bereich der Versuchsstationen der TUM umfangreiche Neubaumaßnahmen geplant waren (s. TNr. 37.1), hielt es der ORH bei seiner Prüfung 1990/91 für geboten, den als Ersatz für Landshut-Schönbrunn unabweisbaren Bedarf der Fachhochschule eindeutig feststellen zu lassen, alle landwirtschaftlichen Einrichtungen des Staates im Raum Freising/Weihenstephan auf die Möglichkeit zur Deckung dieses Bedarfs zu prüfen und die Kosten mit denen des für die Fachhochschule gepachteten landwirtschaftlichen Betriebes abzuwägen.

Das Staatsministerium hat Anfang 1992 mitgeteilt, daß die geplanten Bauvorhaben für den landwirtschaftlichen Betrieb der Fachhochschule auf den ursprünglich 1. Bauabschnitt beschränkt werden. Aus dem aktualisierten Gesamtkonzept der Versuchsstationen der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der TUM² ergibt sich, daß der Fachhochschule nun doch z.B. Einrichtungen der Mastschweinehaltung für bestimmte Versuchsarbeiten sowie Acker- und Grünlandflächen im be-

-
- 1) 1. Bauabschnitt (1,2 Mio DM): Neubau eines Rinderstalles mit zwei Übungsräumen, Ausbau des bestehenden Wohngebäudes (Wohn- und Büroräume);
2. Bauabschnitt (1,7 Mio DM): Umbau der Wirtschaftsgebäude (Heu- und Strohlager, Getreidespeicher, Maschinenhalle)
 - 2) 5. Fortschreibung vom 17. Februar 1992

stimmten Umfang für Versuchs- oder Demonstrationzwecke zur Verfügung gestellt werden sollen. Darüber hinaus könnten auch die laufenden Feldversuche der Versuchsstationen als Demonstrationsobjekte für Lehrbesichtigungen durch die Fachhochschule mitbenutzt werden. Lediglich der Bereich Milchviehhaltung mit Futterbau sei auf den Versuchsstationen nicht unterzubringen und werde am besten durch den "Steigerhof" abgedeckt. Dabei müsse auch berücksichtigt werden, daß eine Auflösung des Pachtvertrages nicht möglich ist, eine anderweitige Nutzung nicht in Betracht kommt und die Instandhaltungsverpflichtung für die übernommenen Gebäude ohnehin bestehen bleibt. Der ORH hat keine Bedenken gegen die Verwirklichung der (reduzierten) Baumaßnahme mehr erhoben.

Im Vergleich mit der Fläche des "Steigerhofes" von 28,4 ha bleibt freilich festzuhalten, daß von der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Versuchsstationen der TUM fast 700 ha in der Umgebung Weihenstephans liegen und daß Teilflächen nur zur Kapazitätsauslastung bewirtschaftet werden (s. TNr. 37.2). Dabei sind die landwirtschaftlichen Flächen im Bereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Raum Weihenstephan von weiteren rd. 180 ha noch gar nicht berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sei auf TNr. 35 des ORH-Berichts 1991 hingewiesen: Danach wurde vom Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten etwa zur gleichen Zeit ebenfalls ein landwirtschaftlicher Betrieb (85,9 ha) erworben; über die Nutzung der Hofstelle dieses Betriebs bestehen nach wie vor keine klaren Vorstellungen.

39 Feststellungen an einzelnen Fachhochschulen

(Kap. 15 35 bis 15 44)

Bei der Prüfung einzelner Fachhochschulen wurden unwirtschaftliche Beschaffungen und eine unzulässige Handhabung der Regellehrverpflichtungsvorschriften festgestellt.

39.1 Erwerb von Geräten für die Lehre

39.1.1 Eine Fachhochschule hat auf Veranlassung eines Professors für Strömungsmechanik im Oktober/November 1989 zur Ausstattung des Labors einen Wasserumlaufkanal beschafft. Die Erwerbskosten von 64 000 DM wurden aus dem "Gemeinsamen Hochschulsonderprogramm von Bund und Ländern" (Beschlüsse der Kultusministerkonferenz vom 2. Dezember 1988 und der Staatsregierung vom 31. Januar 1989) bestritten. Die Anschaffung des Geräts wurde damit begründet,

daß damit die Ausbildungskapazität erweitert werden könne; es sollten vor allem Zulassungsbeschränkungen verhindert oder zum frühestmöglichen Zeitpunkt wieder aufgehoben werden können.

Bei den örtlichen Erhebungen an der Fachhochschule im Oktober/November 1991 hat der ORH die Teile des Wasserumlaufkanals originalverpackt abgestellt vorgefunden. Der Professor, in dessen Bereich der Kanal hätte installiert werden sollen, war zum März 1990 pensioniert worden. Der Dekan des Fachbereichs machte räumliche Engpässe dafür verantwortlich, daß die beschafften Geräte nicht genutzt werden konnten; die Engpässe sollten jedoch in Kürze durch Austausch von Räumen mit einem anderen Fachbereich beseitigt werden.

Inzwischen ist der Wasserumlaufkanal in einem Kellerraum der Fachhochschule aufgebaut worden und soll nach Auskunft des zuständigen Professors zum Wintersemester 1992/93 in der Lehre eingesetzt werden. Nach Ansicht des Landbauamts erfüllt jedoch der Raum nicht die bauordnungsrechtlichen Anforderungen, die an Aufenthaltsräume in Kellergeschossen zu stellen sind. Es ist deshalb eine Baumaßnahme zur Nutzbarmachung des Raumes beabsichtigt, mit deren Vollendung nicht vor 1994 zu rechnen sei.

Die Mittel aus dem "Gemeinsamen Hochschulsonderprogramm von Bund und Ländern" sind nach den Erläuterungen im Haushaltsplan (Kap. 13 03 TitGr. 87) zur Ausweitung der Studienkapazität, der Bewältigung der Überlast und für "schnell wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Studienverhältnisse" bestimmt. Die bis heute nutzlose Ausgabe in Höhe von rd. 64 000 DM verstößt seit nunmehr drei Jahren gegen diese Zweckbestimmung und erweist sich als unwirtschaftlich.

39.1.2

Eine Fachhochschule beantragte im Rahmen einer vom Bund mitfinanzierten Ersteinrichtungsmaßnahme die Beschaffung einer "CNC-Simulationsausrüstung" zum Preis von 100 000 DM. Das Staatsministerium stimmte dem zu.

Anstelle der vorgesehenen "CNC-Simulationsausrüstung" hat die Fachhochschule jedoch im Jahr 1989 eine "CNC-Stanz- und Nibbelmaschine MINIMATIC 100" zum Preis von 145 000 DM erworben.

Den Kaufpreis buchte sie in der ursprünglich beantragten Höhe von 100 000 DM auf die vom Bund mitfinanzierten Einrichtungsmittel (TitGr. 75), den darüber hinausgehenden Betrag von 45 000 DM aber auf die Mittel des Landes (TitGr. 73) für

Lehre. Diese Landesmittel hatte die Fachhochschule durch Veräußerung einer ihr geschenkten "Stanz- und Nibbelmaschine TRUMPF" um 57 000 DM entsprechend dem Haushaltsvermerk erhöhen können.

Die haushaltsrechtlich unzulässige Aufteilung der Beschaffung auf verschiedene Ausgabetitel hatte den Verlust eines Mitfinanzierungsanteils des Bundes von 22 500 DM zur Folge. Aufgrund der Beanstandung des ORH will die Fachhochschule versuchen, zumindest die volle Mitfinanzierung durch den Bund zu erreichen.

39.2 Ausstattung von Büroräumen

Der Fachbereich Architektur und Bauingenieurwesen einer Fachhochschule hat im Oktober 1989 das Fachbereichssekretariat neu möbliert und hierfür laufende Investitionsmittel in Höhe von rd. 17 000 DM eingesetzt. Die Einrichtung besteht aus Schrankwand, Thekenanlage, Tisch und zwei Sesseln sowie Pinnwand, Fensterbankabdeckung und Türverkleidung. Der finanzielle Umfang der Maßnahme übersteigt die Richtpreise für die bewegliche Ausstattung von Hochschulräumen erheblich, die nach der maßgeblichen Richtpreistabelle des Staatsministeriums für den vorliegenden Raum bei 4 200 DM lagen.

Der Fachbereich wird künftig in freiwerdenden Gebäuden der örtlichen Universität untergebracht. Die Möblierung des Fachbereichssekretariats sollte daher als vorweggenommene Ersteinrichtung in die Kostenerstattung des Bundes nach Maßgabe des Hochschulbauförderungsgesetzes einbezogen und das Mobiliar in den neuen Räumen weiter verwendet werden.

Tatsächlich hat der Fachbereich jedoch erneut eine Ausstattung mit Schrankwänden, Thekenanlage und sonstigen spezifischen Einrichtungsgegenständen für das Fachbereichssekretariat in den Finanzierungsplan für die neuen Räume eingestellt. Aus technischen Gründen erschien ihm nämlich eine Umsetzung der erst kürzlich im bisherigen Fachbereichssekretariat eingebauten Einrichtung in die neuen Räume nicht sinnvoll. Die Einrichtung war auf die Räumlichkeiten des bisherigen Fachbereichssekretariats zugeschnitten und sollte auch der angeblich im Bereich Architektur/Bauingenieurwesen erforderlichen Repräsentation Rechnung tragen. Diesem speziellen Zweck kann die für teures Geld beschaffte Einrichtung, bei dem noch nicht festgelegten Nachnutzer keinesfalls mehr dienen, so daß auch das Motiv für die erhebliche (rd. das Vierfache) Überschreitung der Richtpreise für die bewegliche Ausstattung des Dienstzimmers weggefallen ist.

Nach Auffassung des ORH war die Neumöblierung des Fachbereichssekretariats kurze Zeit vor dem vorgesehenen Umzug in neue Räume unnötig. Der ORH hat gefordert, daß bei der Ausstattung der neuen Räume für das Fachbereichssekretariat jedenfalls die vorgegebenen Richtpreise eingehalten werden müssen.

39.3 Anrechnung der Betreuung von Diplomarbeiten auf die Regellehrverpflichtung

39.3.1 Nach § 4 Abs. 3 der Regellehrverpflichtungsverordnung und den Bestimmungen der Kapazitätsverordnung können für die Betreuung einer Diplomarbeit einmal je Student 0,4 Lehrveranstaltungsstunden auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden. Je Lehrperson ist die Anrechnung auf zwei Lehrveranstaltungsstunden im Semester begrenzt und setzt eine Betreuung von mindestens fünf Diplomarbeiten je Semester voraus.

An einer Fachhochschule wurde den Professoren, die im Einzelfall mehr als fünf Diplomarbeiten betreuen, ein Betreuungsguthaben mit 0,4 Semesterwochenstunden je zusätzlich Betreutem "gutgeschrieben". Diese Handhabung führte in einem einzigen Fachbereich dieser Fachhochschule zu "Anrechnungsguthaben" von zusammen 85 Semesterwochenstunden, die einer Lehrverpflichtung von fast fünf hauptberuflichen Fachhochschulprofessoren in einem Semester entsprechen.

Das Staatsministerium hat inzwischen in Übereinstimmung mit dem ORH die Fachhochschulen zu einem korrekten Vollzug der Regellehrverpflichtungsverordnung angehalten. Es hat insbesondere darauf hingewiesen, daß es sich bei der Anrechnungsvorschrift für Diplomarbeiten um eine - eng auszulegende - Ausnahmeregelung von dem Grundsatz handele, daß die Mitwirkung der Professoren bei den Prüfungen ohne Anrechnung auf die Regellehrverpflichtung zu den Dienstpflichten gehört. Im Bedarfsfalle müßten daher auch mehr als fünf Diplomarbeiten im Semester betreut werden.

39.3.2 An drei anderen Fachhochschulen wurde festgestellt, daß einzelne Fachbereiche wesentlich mehr angeblich betreute Diplomarbeiten auf die Regellehrverpflichtung anrechnen als Studenten im Vergleichszeitraum das Studium abgeschlossen hatten. Dies war u.a. darauf zurückzuführen, daß von einigen Lehrpersonen generell, ohne Rücksicht auf die tatsächliche Zahl, die höchstmögliche Anrechnung von zwei Semesterwochenstunden angegeben wurde. Die Fachbereiche haben diese Angaben bisher nur unzureichend überprüft.

Auf die Feststellungen des ORH hin hat das Staatsministerium auch in diesen Fällen die Fachhochschulen angewiesen, die Erfüllung der Regellehrverpflichtung besser zu überwachen. Zugleich wurde nochmals klargestellt, daß die Anrechnung der Diplomarbeitenbetreuung auf die Lehrverpflichtung nur einmal je Student erfolgen kann.

40 Neuorganisation des Kartenverkaufs bei der Generalintendanz der Bayer. Staatstheater

(Kap. 15 80)

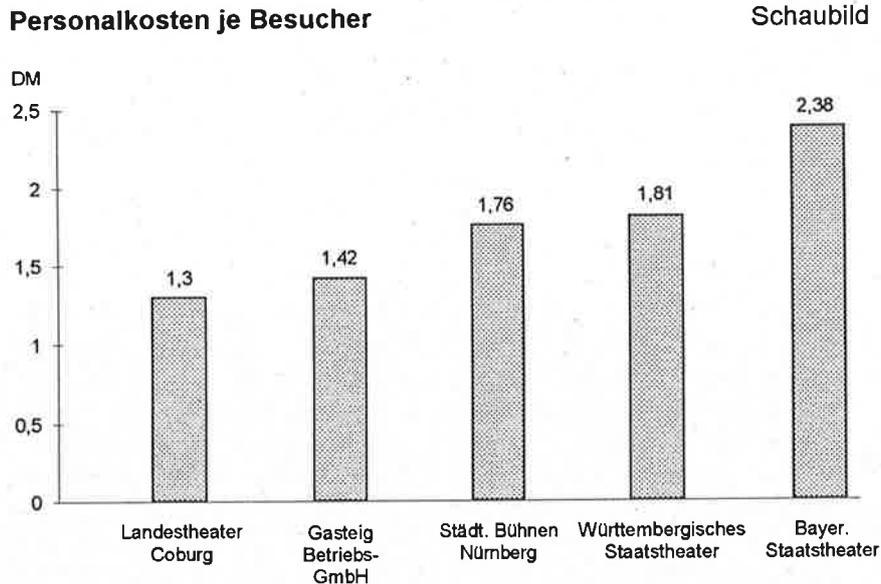
Obwohl seit Jahren bundesweit bereits an über 70 Bühnen der Kartenverkauf mittels marktüblicher DV-Programme automatisiert ist, war die Generalintendanz bislang nicht in der Lage, ein funktionierendes automatisiertes Vertriebssystem für die Staatstheater zu installieren. Wie eine Untersuchung gezeigt hat, liegen die Personalkosten für den Verkauf einer Eintrittskarte bei den Bayer. Staatstheatern weit über denen anderer Bühnen und dies bei oft schlechtem Kundenservice. Eine Neuorganisation des Kartenverkaufs ist nicht nur aus Kostengründen, sondern auch im Interesse besserer Verkaufsergebnisse, besonders im Bereich des Staatsschauspiels und des Staatstheaters am Gärtnerplatz, dringend erforderlich.

40.1 Kartenverkauf und Abonnentenbetreuung für Staatsoper, Staatsschauspiel und Staatstheater am Gärtnerplatz waren ursprünglich dem "Gemeinsamen Dienst" übertragen, einer selbständigen Dienststelle, die unmittelbar dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus unterstand. Ab 1. September 1982 wurde diese Dienststelle der neu geschaffenen Generalintendanz eingegliedert. Nach der zum 31. August 1993 vorgesehenen Auflösung der Generalintendanz soll der Kartenvertrieb einer neuen Behörde "Zentraler Dienst der Bayer. Staatstheater" zugeordnet werden.

Gegenwärtig sind bei der Generalintendanz 33 Kassenkräfte eingesetzt, von denen 20 auf die Staatsoper, sieben auf das Gärtnerplatztheater und sechs auf das Staatsschauspiel entfallen. Berücksichtigt man übergeordnete Personalfunktionen (Kassenleitung, Revision, DV-Betreuung) anteilig mit 2,4 Personalstellen, ergibt sich insgesamt ein Personalstand von 35,4 Stellen im Kartenvertrieb.

40.2

Ein Vergleich mit anderen Veranstaltern macht deutlich, daß bei den Staatstheatern die durchschnittlichen Personalkosten für den Kartenverkauf pro Besucher ungewöhnlich hoch sind, wie nachstehendes Schaubild zeigt:



Der hohe Personalaufwand im Kartenvertrieb der Staatstheater ist im wesentlichen auf das Fehlen eines rechnergestützten Verkaufssystems zurückzuführen. Eine weitere Ursache liegt in der bislang unterbliebenen Zusammenführung der getrennten Verkaufsstätten zu einer zentralen Tageskasse.

Während bei allen anderen zum Vergleich herangezogenen Veranstaltern seit Jahren DV eingesetzt wird, ist bei den Staatstheatern bis zum Ende der Spielzeit 1990/1991 der Kartenfreiverkauf ausschließlich manuell abgewickelt worden. Erst ab Beginn der Spielzeit 1991/1992 und auch nur im Bereich Staatsschauspiel wurde auf einer älteren DV-Anlage der Verkauf probeweise automatisiert.

40.3

Wie eine Erhebung der Deutschen Theater-technischen Gesellschaft e.V. im Jahr 1990 ergab, hatten damals bereits mehr als 70 Bühnen den Kartenverkauf automatisiert. Soweit DV eingesetzt wird, bedienen sich nach dieser Umfrage über 75 % der Software eines bestimmten Anbieters. Dies zeigt, daß am Markt seit Jahren standardisierte DV-Programme für den Kartenvertrieb vorhanden sind und sich allgemein durchgesetzt haben. Zu den Nutzern dieser Systeme (in verschiedenen Modifikationen) zählen beispielsweise alle hier mit den Bayer. Staatstheatern verglichenen Veranstalter.

Der ORH hatte bereits im Mai 1990 darauf hingewiesen, daß der automatisierte Verkauf von Eintrittskarten eine Reihe von Vorteilen bietet und bei zahlreichen Bühnen rechnergestützte Systeme eingesetzt sind. Der Generalintendanz wurde dringend empfohlen, die Umstellung in Angriff zu nehmen und die erforderlichen Maßnahmen alsbald einzuleiten. An anderen, auch großen Bühnen mit Mehrspartenbetrieb war es ohne weiteres möglich, oft sogar ohne externe Hilfe, ein geeignetes System auszuwählen und innerhalb angemessener Zeit in Betrieb zu nehmen. Nach Meinung des ORH hätte dies bei entsprechender Anstrengung auch der Generalintendanz gelingen müssen.

Trotz der Einschaltung externer Berater war die Generalintendanz aber innerhalb von mehr als zwei Jahren nicht in der Lage, ein vollständiges Konzept für die Automatisierung zu erarbeiten.

Insbesondere wurde - trotz der Einschaltung einer Beratungsfirma und der vertraglichen Terminierung der einzelnen Arbeitsschritte - der vorgesehene Untersuchungszeitraum von sechs Monaten um rd. ein Jahr überschritten. Durch diese Verzögerung war es nicht mehr möglich, das neue DV-System beim Staatstheater am Gärtnerplatz zu erproben und die dabei gewonnenen Erfahrungen bei der Einführung des DV-Kartensystems bei der Staatsoper zu nutzen.

Aufgrund des bisherigen Verlaufs erscheint es fraglich, ob die Automatisierung bei den drei Staatstheatern bis zum Beginn der Spielzeit 1993/1994 abgeschlossen und die Schließzeit des Nationaltheaters³ hierfür genutzt werden wird.

40.4

Den hohen Personalkosten der Staatstheater im Kartenvertrieb stehen nicht etwa besonders positive Serviceleistungen für die Kunden gegenüber. Es wird vielmehr erst nach Einführung der Automatisierung möglich sein, den Service beim Kartenverkauf dem heutigen Standard anzugleichen.

Infolge der bisherigen manuellen Verkaufsabwicklung, bei der alle verfügbaren Karten in Kartenschränken gelagert sind, kann der Verkauf auch stark nachgefragter Vorstellungen nur an maximal zwei Schaltern erfolgen, die aus Gründen der Kassensicherheit doppelt besetzt sind. Der Vorverkaufszeitraum ist außerdem auf eine Woche beschränkt. Nach Einführung der DV ist die Kassensicherheit auch ohne die bisher notwendigen doppelt besetzten Verkaufsteams gewährleistet und

3) Wegen Sanierungsarbeiten an der Bühnenmaschinerie ist das Nationaltheater voraussichtlich bis Anfang Juli 1993 geschlossen.

der Verkauf nahezu beliebig vieler Vorstellungen verschiedener Spielstätten an einer, dem jeweiligen Bedarf angepaßten Schalterzahl möglich. Dadurch können der Andrang am Schalter entzerrt und der Personaleinsatz und die Öffnungszeit flexibler gestaltet werden. Der Kunde kann bereits vor dem Verkaufsgespräch z.B. über einen Monitor über Zahl und Art der verfügbaren Plätze informiert werden. Bisher erfuhr der Interessent erst am Schalter, welche Plätze noch zur Verfügung stehen, was den Verkaufsvorgang oft erheblich verzögert hat. Ohne Automation müssen ferner die Vorverkaufszeiträume so kurz gehalten werden, daß der Erwerb von Karten für eine spätere Vorstellung i.d.R. einen nochmaligen Gang zur Verkaufsstelle notwendig macht.

Der DV-Einsatz bietet die Möglichkeit, bei der - ohnedies vorgesehenen - Einrichtung eines neuen Telefonsystems die aufwendigen und von den Interessenten immer weniger akzeptierten schriftlichen Bestellungen zugunsten der telefonischen zurückzuführen und ggf. abzuschaffen, zumindest aber effektiver abzuwickeln. Aufgrund des heutigen fernmeldetechnischen Standards hat bei einer telefonischen Bestellung jeder Anrufer, unabhängig vom jeweiligen Standort, die gleiche Chance. Wie die Erfahrungen bei anderen Theatern und Einrichtungen zeigen, wird die telefonische Reservierung daher immer stärker angenommen und ist auf dem Weg zur beliebtesten und kostengünstigsten Verkaufsform.

40.5 Die bei einem DV-Einsatz zu erwartenden Einsparungen belegt nicht nur der oben vorgenommene Vergleich der Personalkosten mit anderen Veranstaltern, sondern auch das mittlerweile vorliegende Gutachten des externen Beraters der Generalintendanz. Bei Einrichtung einer zentralen Verkaufsstätte, die durch Abendkassen an den jeweiligen Spielstätten ergänzt wird, läßt das Gutachten gegenüber dem bisherigen Personalstand von 35,4 Stellen eine Verminderung um über 40 % auf etwa 20 Kräfte erwarten. Die durchschnittlichen Personalkosten würden damit auf rd. 1,60 DM pro verkaufter Karte sinken und dann im Mittelfeld der zum Vergleich herangezogenen Bühnen liegen. Eine rd. 40%ige Verminderung des Personals im Bereich Kartenverkauf würde bei den Staatstheatern zu einer Ersparnis von knapp 1 Mio DM pro Jahr führen. Dem stehen nach Schätzung der Generalintendanz für die Automation des Kartenvertriebs einmalige Kosten von insgesamt 884 000 DM gegenüber.

40.6 Die Neuorganisation des Kartenverkaufs der Staatstheater empfiehlt sich auch, um höhere Verkaufszahlen bei den Staatstheatern zu erzielen. Wie nachstehende Übersicht der Spielzeit 1990/1991 zeigt, könnte die Auslastung, besonders des

Staatsschauspiels und des Staatstheaters am Gärtnerplatz, noch deutlich verbessert werden:

**Auslastung der Staatstheater
(Spielzeit 1991/1992)**

Zahlenübersicht

| Theater | Platzangebot | Besucherzahl | Auslastung in % |
|--|--------------|--------------|--------------------|
| Bayer. Staatsoper | | | |
| - ohne Opernfestspiele | 606 004 | 537 240 | 88,6 |
| - Opernfestspiele | 63 262 | 57 291 | 90,6 |
| zusammen | 669 266 | 594 531 | 88,8 |
| Staatstheater am Gärtnerplatz | 249 147 | 191 788 | 77,0 |
| Bayer. Staatsschau- spiel | 335 391 | 232 255 | 69,3 |

Höhere Verkaufszahlen der Staatstheater lassen sich gerade auch durch eine kundenfreundlichere Gestaltung des Kartenvertriebs erreichen, wie sie der DV-Einsatz im Kartenbereich ermöglicht. Zu nennen sind hier insbesondere neben früherem Beginn des Vorverkaufs, längere Schalteröffnungszeiten, Öffnung zusätzlicher Schalter in Stoßzeiten, zentraler last-minute-Verkauf und die Verbesserung der telefonischen Reservierungsmöglichkeiten.

Ferner hätte der schon wegen eines effizienteren Personaleinsatzes gebotene zentrale Verkauf für alle Staatstheater an **einer** Tageskasse - wie er z.B. an den Staatstheatern in Wien und Stuttgart schon lange üblich ist - den Vorteil, die Interessenten bei einer ausverkauften Vorstellung eventuell zu veranlassen, Karten für eine Vorstellung eines anderen Staatstheaters zu erwerben und damit die Auslastung dieser Spielstätte zu verbessern.

Als weitere Möglichkeit zur Verbesserung des Kartenabsatzes kommt die Kooperation mit anderen Verkaufssystemen in Frage. Die Beratungsfirma berücksichtigte daher auch die Möglichkeit, beim Kartenvertrieb mit anderen Verkaufssystemen zusammenarbeiten zu können. Dabei war besonders daran gedacht, daß Karten der Staatstheater, der Gasteig-Betriebs-GmbH und des Deutschen Theaters bei gemeinsamen privaten Vorverkaufsstellen angeboten werden können. Es wäre

auch zweckmäßig, die großen Besucherorganisationen, die pro Jahr eine erhebliche Anzahl von Karten abnehmen, einzubeziehen.

Diese Möglichkeiten wurden von der Generalintendanz zunächst nicht verfolgt und erst im Frühjahr 1992, als bereits eine gewisse Vorauswahl bei den Kartenverkaufssystemen getroffen war, wieder aufgegriffen.

Wie die Erfahrungen bei anderen Theatern (z.B. Städtische Bühnen Nürnberg) zeigen, wird gerade von zentral gelegenen privaten Verkaufsstellen, die über ein breites Angebot an Karten für verschiedene Veranstaltungen verfügen, eine erhebliche Anzahl von Theaterkarten abgesetzt.

41 Entwicklung der Ausbildungskapazität im Bereich Humanmedizin (ohne Zahnmedizin)

Trotz Milliardeninvestitionen (1975 bis 1991 über 2,5 Mrd DM) und eines alljährlich wachsenden Zuschußbedarfs für die bayerischen Universitätskliniken (1991: 841,6 Mio DM) können infolge einer Änderung der Approbationsordnung für Ärzte und der Kapazitätsverordnung ab 1. Oktober 1995 rd. 17 v.H. weniger Medizinstudenten ausgebildet werden als bisher.

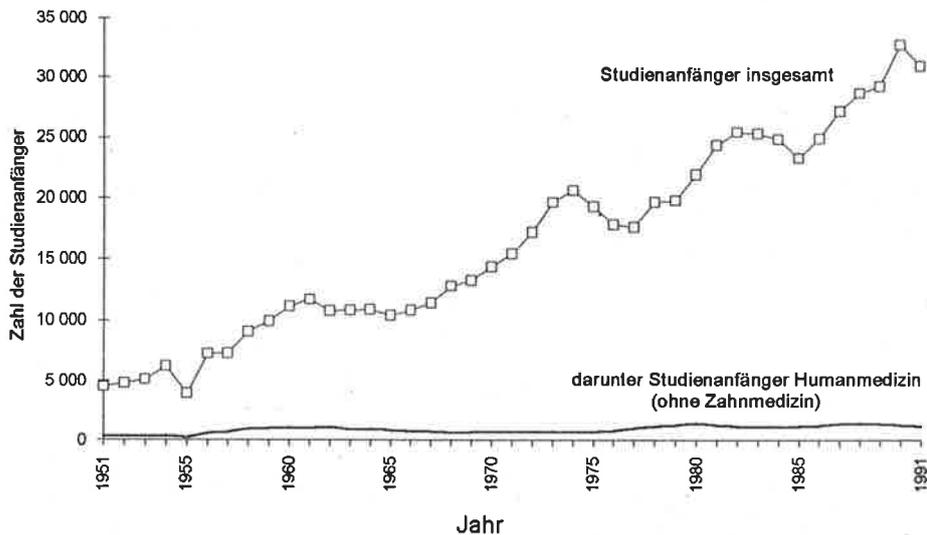
Der ORH hat bereits vor dem Erlaß der kapazitätsmindernden Verordnungen die zuständigen Ressorts auf die Diskrepanz zwischen Ausbildungskapazität und den im Klinikbereich investierten staatlichen Mitteln hingewiesen. Falls die bisherige Ausbildungskapazität im Bereich Humanmedizin nicht wieder hergestellt wird, kann dies nicht ohne finanzielle Konsequenzen (z.B. Reduzierung des poliklinischen Bereichs) bleiben.

Der ORH hat sich im Jahresbericht 1989 (TNr. 27) mit der Situation im Studiengang Betriebswirtschaftslehre befaßt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der Studentenzahlen wendet er sich nunmehr der Ausbildungskapazität im Bereich Humanmedizin (ohne Zahnmedizin) zu.

41.1 Im Gegensatz zu vielen anderen Studiengängen bestehen für das Studienfach Medizin schon seit Anfang der 60er Jahre strenge Zulassungsbeschränkungen. Der enorme Studentenansturm auf die Universitäten hat sich deshalb vor allem bei anderen Fächern ausgewirkt, wie die Übersicht über die Studienanfänger an den bayerischen Hochschulen (Schaubild 1) zeigt.

**Studienanfänger an bayerischen Hochschulen
(ohne Fachhochschulen)**

Schaubild 1

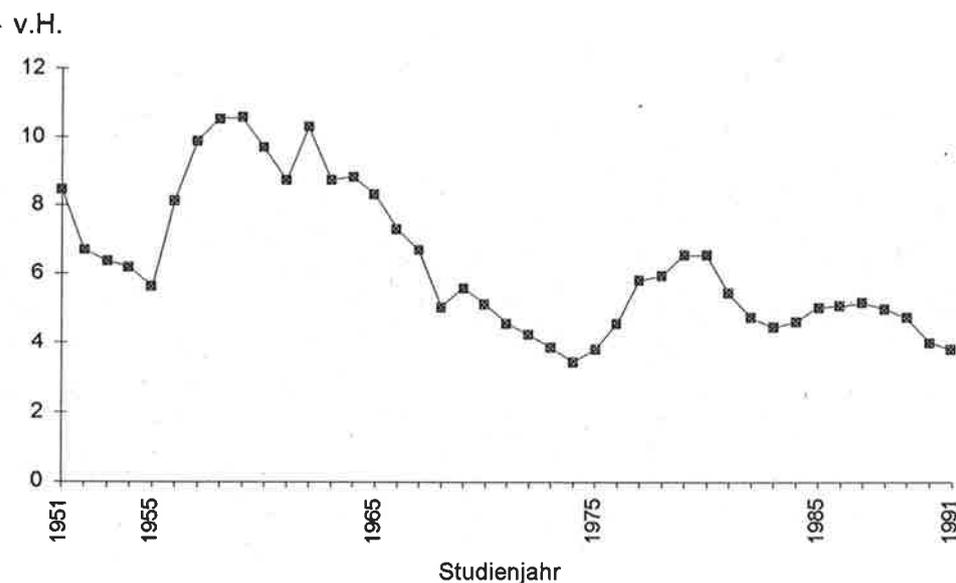


Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

Auch wenn sich die Zahl der Studienanfänger in der Humanmedizin (ohne Zahnmedizin) in der Vergangenheit in absoluten Zahlen erhöht hat, ist die Chance des einzelnen auf ein solches Studium immer weiter gesunken (seit 1958/1959 um 64 v.H.). Wie Schaubild 2 zeigt, erreichte in Bayern der Anteil von Studienanfängern dieses Bereiches an der Gesamtzahl aller Studienanfänger nach einem Maximum von 10,6 v.H. in den Jahren 1958 und 1959 im gegenwärtigen Zeitpunkt (1991) einen Tiefststand von 3,8 v.H.

**Studienanfänger Humanmedizin (ohne Zahnmedizin)
in v.H. aller Studienanfänger an bayer. Hochschulen**

Schaubild 2



Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

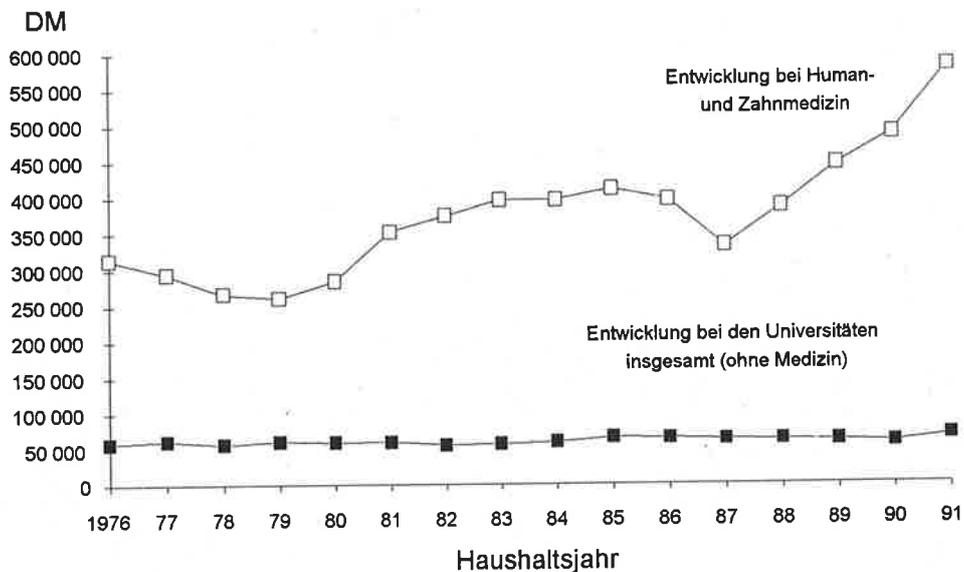
41.2 Dieser Rückgang der Studienchance Humanmedizin steht in schroffem Gegensatz zur Entwicklung der staatlichen Investitionen und Zuschüsse für den Bereich der Universitätskliniken.

41.2.1 So betragen allein die **Investitionen** nach dem Hochschulbauförderungsgesetz für die medizinischen Hochschuleinrichtungen in Bayern (Human- einschließlich Zahnmedizin) im Zeitraum 1975 bis 1991 über 2,5 Mrd DM. Dabei ist zu beachten, daß diese Investitionen nicht nur der Forschung und Lehre, sondern auch der Krankenversorgung dienen. Die Investitionen für den gesamten übrigen Universitätsbereich beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 3,4 Mrd DM, obwohl hier 1991 über 95 v.H. der Studienanfänger an Universitäten ihren Ausbildungsplatz fanden.⁴

41.2.2 Einen Anhaltspunkt für die staatlichen Aufwendungen pro Studienanfänger der Medizin ergibt der Vergleich des Gesamtzuschusses an die Universitätsklinika (einschließlich Baumaßnahmen und sonstige Investitionen, abzüglich Einnahmen aus Krankenbehandlung) mit der jährlichen Zahl der Studienanfänger (Schaubild 3). Die Gegenüberstellung zeigt, daß der Zuschußbetrag je Studienanfänger im Bereich Medizin deutlich angestiegen ist und im Jahr 1990 bei rd. 487 000 DM und 1991 bei über 580 000 DM lag, während er sich im sonstigen Universitätsbereich in den letzten 15 Jahren auf rd. 61 000 DM/Studienanfänger belief.

Aufteilung der Zuschüsse auf Studienanfänger in Bayern

Schaubild 3



4) Wissenschaftsrat, Empfehlungen zum 21. Rahmenplan für den Hochschulbau 1992 - 1995, Bd. 2, Teil 2, BY 5 und 6

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst weist darauf hin, daß die im Zuschußbedarf enthaltenen Investitionen im Bereich Medizin überwiegend der Krankenversorgung dienen und in Bayern 50 v.H. aller Betten der Maximalversorgung in den Universitäten betrieben werden. Seitens des ORH ist hierzu zu bemerken, daß trotz ihrer wichtigen Bedeutung für die Krankenversorgung maßgeblich für die Existenz von Hochschulkliniken ihre Aufgaben im Bereich der Forschung und Lehre sind. Gerade ihre Funktion als Bestandteil des Forschungs- und Bildungssystems ist Anlaß für die 50%ige Mitfinanzierung der Investitionen durch den Bund nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit dem Hochschulbauförderungsgesetz.

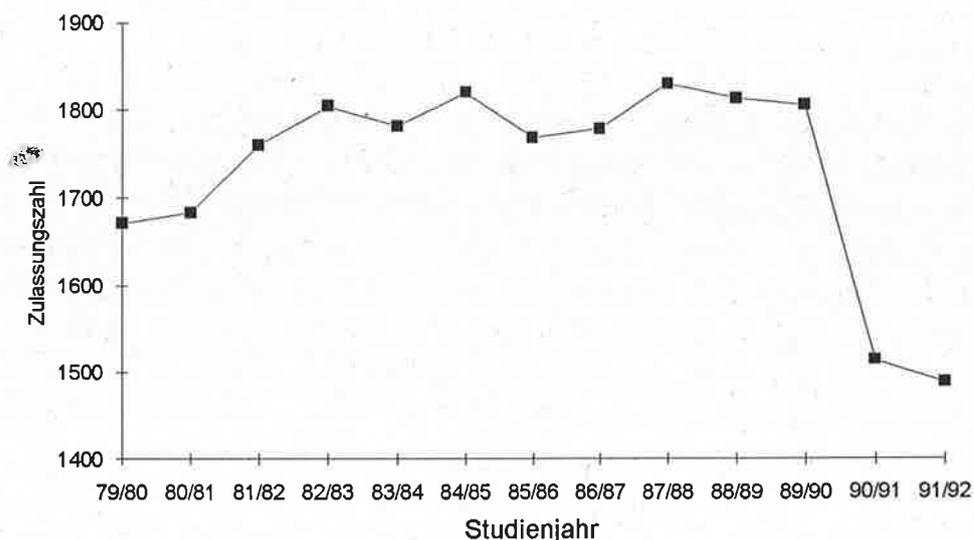
Bei einer Ermittlung des staatlichen Aufwands pro Studienanfänger der Medizin dürfen deshalb die Investitionen nicht außer Betracht bleiben. Im übrigen ergäbe sich auch bei Ausklammerung der Investitionen ein lediglich betragsmäßig, nicht aber tendenziell anderes Bild. Läßt man die Investitionen für Hochschulkliniken in **voller Höhe** außer Betracht, so errechnet sich z.B. 1989 ein Betrag von 296 000 DM und für 1990 von 346 000 DM je Studienanfänger Medizin (bereits nach Abzug der Einnahmen aus Krankenbehandlung). Dem stehen im sonstigen Universitätsbereich 1989 ein Zuschußbedarf von 61 000 DM und 1990 in Höhe von 58 000 DM je Studienanfänger gegenüber.

41.3

Nachdem sich in Bayern die jährliche Zulassungszahl (einschl. Teilstudienplätze) für den Bereich Vorklinik seit 1981/82 auf rd. 1 800/Jahr eingependelt hatte, erfolgte im Studienjahr 1990/91 ein drastischer Einbruch von 1 814 auf 1 514 Studienplätze (Schaubild 4). Im Studienjahr 1991/92 beträgt die Zulassungszahl (einschl. Teilstudienplätze) 1 488 und 1992/93 1 527.

Entwicklung der Zulassungszahlen in der Vorklinik (einschl. Teilstudienplätze) in Bayern

Schaubild 4



Quelle: Bayer. Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst

Ursache hierfür war eine kapazitätsmindernde Änderung der Approbationsordnung für Ärzte (ÄAppO) des Bundes vom 21. Dezember 1989 und ihre Umsetzung in die Kapazitätsverordnungen der Länder, die in Bayern durch Änderung der Kapazitätsverordnung (KapVO) vom 12. März 1990 erfolgte. Diese Verminderung der Ausbildungskapazität, die sich dauerhaft auf 15 bis 16 v.H. in Bayern belaufen wird, trat für den vorklinischen Bereich ab dem Studienjahr 1990/91 in Kraft. Für den klinischen Bereich wird sie in zwei Stufen bis 1. Oktober 1995 vollzogen.

- 41.3.1** Ziel der Reduzierung der Aufnahmekapazität, die **bundesweit** beim Bereich Vorklinik rd. 21 v.H. und Klinik rd. 17 v.H. beträgt und zu einem Absinken der Studienanfänger im Humanmedizinbereich (ohne Zahnmedizin) von 11 500 auf 9 000 pro Jahr führen wird, war die Behebung von angeblichen Mängeln in der deutschen Medizinerbildung. Beklagt wurde vor allem, daß die Betreuungsrelationen unzureichend und die Gruppengrößen für Seminare, Kurse und Praktika zu groß seien, nicht genügend Patienten für die praktische Ausbildung zur Verfügung ständen, der Lernerfolg in den praktischen Übungen nicht ausreichend kontrolliert werde und das Prüfungswesen einseitig auf kognitive Fähigkeiten abstelle.
- 41.3.2** Der Bundesrat hat daher 1986 die Bundesregierung aufgefordert, die ärztliche Ausbildung vor allem durch den Ausbau der patientenorientierten Lehre, durch verstärkten praktischen Unterricht am Krankenbett und Erweiterung des vorklinischen Unterrichts zu verbessern.
- 41.3.3** Der Bundesminister für Jugend, Frauen, Familie und Gesundheit holte ferner ein Gutachten bei Infratest Gesundheitsforschung über die Situation der Medizinerbildung ein. Das Gutachten stellte Ausbildungsmängel fest, die es primär auf die hohe Zahl von Medizinstudenten zurückführte: Insbesondere fehle es an ausreichender patientennaher Ausbildung, die Gruppengrößen der Kurse und Praktika seien zu groß, die Zeit für Lehrveranstaltungen zu knapp, die Betreuungsrelation ungenügend.
- 41.3.4** Der Verwaltungsausschuß der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) stellte fest, daß die maßgebenden Parameter zur Ermittlung der personenbezogenen und der patientenbezogenen Ausbildungskapazität, die 1973 bis 1975 aufgestellt worden waren, auf Datenerhebungen aus den Jahren 1969 bis 1972 beruhten. Um inzwischen eingetretene Veränderungen berücksichtigen zu können, forderte die ZVS im Sommer 1985 zwei Gutachten über die patientenbezogene Aufnahmekapazität und die Entwicklung des Personalbedarfs in den Kliniken an (sog. Lohfert-Gutachten). Das patientenbezogene Gutachten führte zu dem Er-

gebnis, daß bei erschöpfender Nutzung der Ausbildungskapazität den Hochschulen nicht, wie 1975 noch angenommen, 30 v.H. der tagesbelegten Betten, sondern nur 20 v.H., also ein Drittel weniger, geeignet erscheinen. Das personalbezogene Gutachten ergab aufgrund eines gegenüber 1975 deutlich angehobenen Personalbedarfs, daß mit dem vorhandenen ärztlichen Personal 29 v.H. weniger Studierende, als 1975 angenommen, ausgebildet werden können.

Der Wissenschaftsrat, der in seiner Empfehlung vom 9. Juli 1976 ⁵ noch von einer jährlichen Ausbildungskapazität von 10 000 Studienanfängern bundesweit ausging, folgte in einer Stellungnahme vom 12. Februar 1988 im wesentlichen den Ergebnissen der vorgenannten Gutachten.

Bei einer Behandlung auf der Kultusministerkonferenz am 24. April 1989 konnte man sich auf eine Reduzierung der Ausbildungskapazität nicht einigen.

41.3.5 Inzwischen legte der Bund eine siebte Änderungsverordnung zur ÄAppO vor, die im wesentlichen vorsah,

- in den Kernfächern des vorklinischen Studiums (Physiologie, Biochemie, Anatomie) Seminare mit einer Höchstteilnehmerzahl von 20 Studenten einzuführen,
- in dem vorklinischen Teil zur besseren Verknüpfung von vorklinischen und klinischen Ausbildungsinhalten die Praktika "Einführung in die klinische Medizin" und "Berufsfelderkundung" vorzusehen,
- im klinischen Teil die Teilnehmerzahlen für den praktischen Unterricht mit Patientendemonstrationen auf acht Studierende und für den praktischen Unterricht mit Patientenuntersuchung auf drei Studierende zu begrenzen.

Der Bundesrat stimmte am 21. Dezember 1989 der Novelle zu. Die Staatsregierung hat mit ihrer Zustimmung einem Beschluß des Landtags vom 1. Februar 1989 (LT-Drucksache 11/9882) betreffend die Ausbildungskapazität für Mediziner entsprochen.

Der Verwaltungsausschuß der ZVS beschloß sodann am 25. Januar 1990 eine Änderung der KapVO mit einem Curricular-Normwert, der den Änderungen der ÄAppO Rechnung trug. Alle Länder setzten die aufgrund der bundesrechtlichen Änderung der ÄAppO erforderlichen kapazitätsmindernden Anpassungen der Ka-

5) S. 171

kapazitätsverordnungen entsprechend um. Diese Anpassung der KapVO in den Ländern an die auf Bundesebene erfolgte Änderung der ÄAppO war nach dem Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen (Art. 7 Abs. 3 Satz 4) geboten.

41.4

Noch vor Erlass der Verordnungen hatte sich der ORH 1988/89 gegenüber den zuständigen Staatsministerien für Wissenschaft und Kunst und des Innern gegen eine Verminderung der Medizinausbildungskapazitäten ausgesprochen. Er hatte vor allem - entsprechend seiner Aufgabe - darauf hingewiesen, daß ungeheure finanzielle Anstrengungen über Jahre hinweg, soweit sie die Erweiterung der Ausbildungskapazitäten betrafen, andernfalls vergeblich gewesen wären.

Der ORH betonte gerade angesichts der Güterabwägung zwischen den eingesetzten Haushaltsmitteln und der bestehenden Ausbildungssituation, daß sich Bayern im Beschlußgremium der ZVS einer Änderung der KapVO mit dem Ziel einer Verminderung der Studienanfängerzahl in der Medizin verschließen sollte.

Eine Verschärfung des Numerus clausus könne aus haushaltswirtschaftlicher Sicht nur dann hingenommen werden, wenn der Aufrechterhaltung der Qualität der ärztlichen Ausbildung durch andere Maßnahmen unüberwindliche Schwierigkeiten entgegenstünden. Wenn an dem Gebot einer praxisnahen Hochschulausbildung in der in der neuen Approbationsordnung vorgesehenen Idealform festgehalten werden sollte, wären im Interesse einer vollen Ausnutzung der bisher vorgenommenen Ausbildungsinvestitionen vor allem folgende Überlegungen anzustellen:

- weitere Heranziehung außeruniversitärer Krankenhäuser,
- stärkere Einbeziehung der poliklinischen Einrichtungen in den akademischen Unterricht,
- betonter Einsatz von audio-visuellen Medien.

Zu berücksichtigen sei auch, daß in Bayern sämtliche Universitätskliniken, im Gegensatz zu anderen Ländern, über sogenannte offene Polikliniken verfügen, die sich aufgrund ihres breit gestreuten Patientengutes für den poliklinischen Unterricht hervorragend eignen.

Nach den Feststellungen des ORH blieben, im Widerspruch zu der immer wieder vorgebrachten Forderung nach einer Stärkung der praxisbezogenen Ausbildung, tatsächlich Lehrkrankenhausplätze ungenutzt. In der Folge wurden zum 1. Januar 1989 im Bereich der Universität München (LMU) insgesamt 32 Ausbildungsplätze an Lehrkrankenhäusern abgebaut.

41.4.1 Seitens des für die Fragen der ärztlichen Approbation zuständigen Staatsministeriums des Innern wird darauf hingewiesen, daß die Ausbildung von Ärzten nicht primär unter bildungspolitischen oder fiskalischen Aspekten zu beurteilen sei. Im Vordergrund stünden vielmehr gesundheitspolitische Belange, insbesondere der in § 1 Bundesärzteordnung formulierte Berufsauftrag der Ärzte ("Der Arzt dient der Gesundheit des einzelnen Menschen und des gesamten Volkes") und das daraus folgende öffentliche Interesse an einer hohen und zeitgerechten Ausbildungsqualität des Mediziner Nachwuchses. Den Ärzten seien im Unterschied zu anderen Berufen höchstwertige Rechtsgüter anvertraut. Bundesärzteordnung und ÄAppO gehörten daher zum Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Gefahrenabwehr).

Ohne hinreichenden Patientenbezug könne eine den genannten Zielen gerecht werdende Mediziner Ausbildung nicht gewährleistet werden. Vor der Novellierung der ÄAppO habe die ärztliche Ausbildung diesen Maßstäben vor allem deswegen nicht mehr gerecht werden können, weil sich die Zahl der Studienanfänger in der Medizin - im wesentlichen bedingt durch eine extensive Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Gefolge des Numerus-clausus-Urteils des Bundesverfassungsgerichts - in den vergangenen zwei Jahrzehnten praktisch mehr als verdoppelt habe, während die Patientenzahlen im wesentlichen unverändert geblieben und naturgemäß auch nicht beliebig vermehrbar seien.

Der ORH weist darauf hin, daß nach den Veröffentlichungen des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung die Zahl der Studienanfänger Humanmedizin (ohne Zahnmedizin) im Zeitraum 1969 bis 1990 zwar um 77,5 v.H. gestiegen ist. Im gleichen Zeitraum hat sich aber an den Universitätskliniken in Bayern die Zahl der stationären Patienten um 56,9 v.H. und der poliklinischen Neuzugänge um 86,1 v.H. erhöht. Außerdem wurden für die Ausbildung der Medizinstudenten im Praktischen Jahr insgesamt 869 Ausbildungsplätze an außeruniversitären Krankenhäusern geschaffen. Von einer Stagnation des Patientenguts für die praktische Ausbildung der Medizinstudenten kann daher nicht die Rede sein.

41.4.2 Zum Vorschlag des ORH, bei der Mediziner Ausbildung verstärkt außeruniversitäre Krankenhäuser heranzuziehen, führt das Staatsministerium des Innern aus, die geltende ÄAppO (§ 3 Abs. 2) sehe nur für den letzten Studienabschnitt (sog. Praktisches Jahr) die Möglichkeit vor, ihn außerhalb eines Universitätsklinikums zu absolvieren. Im übrigen berge eine noch stärkere Verlagerung der medizinischen Ausbildung in den außeruniversitären Bereich die Gefahr einer Banalisierung der theoretischen Ausbildung.

Demgegenüber hat aber der Wissenschaftsrat in seinen neuesten "Leitlinien zur Reform des Medizinstudiums" vom 3. Juli 1992 die wichtige Funktion der Akademischen Lehrkrankenhäuser für die Erweiterung des Praxisbezugs des Medizinstudiums betont und ist für eine engere Anbindung der Lehrkrankenhäuser an die Fakultäten eingetreten.⁶

41.4.3 Hinsichtlich der vom ORH angeregten stärkeren Einbeziehung der poliklinischen Einrichtung in den akademischen Unterricht sieht auch das Staatsministerium des Innern viele der dort behandelten Patienten als für den Unterricht zweifellos geeignet an. Die zeitliche Verfügbarkeit der Patienten könne aber nicht hinreichend mit den organisatorischen Unterrichtserfordernissen koordiniert werden. Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst weist außerdem darauf hin, daß die poliklinischen Neuzugänge bereits "relativ stark" in die Kapazitätsberechnung einbezogen werden.

Dazu ist festzustellen, daß aufgrund der Vorschriften der KapVO (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2) in Bayern rd. 30 v.H. der Neuzugänge in den poliklinischen Einrichtungen der Universitätskliniken für die Bemessung der Ausbildungskapazität völlig außer Ansatz bleiben.

41.5 Das Bundesverfassungsgericht hat sich seit seiner grundlegenden Entscheidung vom 18. Juli 1972 wiederholt mit der Zulässigkeit von Zulassungsbeschränkungen im Medizinbereich befaßt und betont, daß ein absoluter Numerus clausus nur verfassungsmäßig ist, "wenn er in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen mit öffentlichen Mitteln geschaffenen Ausbildungskapazitäten angeordnet wird" (BVerfGE 33, 303 ff., 338). Auch beim Erlaß von Gesetzen und Verordnungen ist zu beachten (BVerfGE 66, 155, 179), daß der Zugang zu den Hochschulen nur beschränkt werden darf, soweit das zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsgutes - Funktionsfähigkeit der Hochschule in Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Forschung und Lehre - unbedingt erforderlich ist.

41.5.1 Aus dem Gebot der erschöpfenden Kapazitätsauslastung lassen sich allerdings keine konkreten Berechnungsgrundsätze ableiten. Es fordert vielmehr eine Abwägung widersprechender Grundrechtspositionen. Das Zugangsrecht der Hochschulbewerber muß abgestimmt werden mit der grundrechtlich gewährleisteten Forschungs- und Lehrfreiheit der Hochschullehrer (Art. 5 Abs. 3 GG) und mit den

6) Wissenschaftsrats-Drucksache 814/92, S. 67

Ausbildungsbedürfnissen der bereits zugelassenen Studenten. Die dazu erforderliche Konkretisierung ist zwar mit einem nicht unerheblichen Gestaltungsfreiraum des Verordnungsgebers verbunden, sie muß aber den Bedingungen rationaler Abwägung genügen. Der Normgeber muß von Annahmen ausgehen, die dem aktuellen Erkenntnis- und Erfahrungsstand entsprechen und eine etwaige Kapazitätsminderung auf das unbedingt erforderliche Maß beschränken (so BVerfG-Entscheidung vom 21. Oktober 1991, S. 29).

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst weist hierzu darauf hin, daß es sich bei der Kapazitätsminderung durch die Änderung der KapVO vom 12. März 1990 lediglich um eine zwingende Folge der Verbesserung des Ausbildungsrechts in der ÄAppO, nicht aber - wie in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 1991 - um eine unmittelbare kapazitätsrechtliche Vorschrift handle.

Der ORH bemerkt hierzu, daß das Bundesverfassungsgericht stets entscheidend darauf abgestellt hat, ob ein Gestaltungsakt des Normgebers kapazitätsrelevant ist, unabhängig davon, ob dies unmittelbar durch Verschärfung der Zulassungsvorschriften oder mittelbar durch Änderung der ausbildungs- oder beamtenrechtlichen Vorschriften erfolgte (vgl. BVerfGE 66, 155, 179). Entscheidend sind nicht die vom Normgeber artikulierte Zielrichtung eines Eingriffs, sondern dessen tatsächliche, das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte einschränkende Auswirkungen.

41.5.2 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits früher darauf hingewiesen, daß sich der absolute Numerus clausus am Rande des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren bewege (BVerfGE 33, 333). Aufgrund welcher Kriterien die **maximale** Ausbildungskapazität zu bemessen ist, kann sicherlich nur schwer beurteilt werden. Bei den nunmehr vorgenommenen Änderungen der ÄAppO und KapVO handelt es sich aber nicht um die Frage der Kapazitätsausweitung, sondern um den drastischen **Abbau** tatsächlich vorhandener und über Jahre genutzter Ausbildungsmöglichkeiten, die durch staatliche Mittel geschaffen und ausgebaut wurden. Dabei kann nicht unbeachtet bleiben, daß auf diesen Studienplätzen bislang Tausende von Ärzten ausgebildet wurden, die erfolgreich in der Berufspraxis stehen und das Rückgrat der medizinischen Versorgung darstellen. Hinzu kommt, daß gerade in der medizinischen Ausbildung durch die Einbeziehung von Eignungstests in das strenge Auswahlverfahren, die Einführung des Praktischen Jahres und die anschließende Zeit als Arzt im Praktikum seit Jahren wesentliche Elemente zur Sicherung der Qualifikation bestehen.

41.6 Auch wenn die Verbesserungen im Ausbildungsrecht im Zeitpunkt der Änderung der Approbationsordnung (21. Dezember 1989) nicht als überflüssige und damit verfassungsrechtlich unzulässige Niveaupflege anzusehen sein sollten, dürfen nach den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichts deutliche Veränderungen in den für die Hochschulausbildung maßgeblichen Ausgangsdaten und prognostischen Entwicklungen vom Normgeber nicht aus dem Auge verloren werden. Dies gilt besonders, wenn der verfassungsrechtlich geschützte grundsätzliche Zulassungsanspruch droht, weitgehend leerzulaufen.

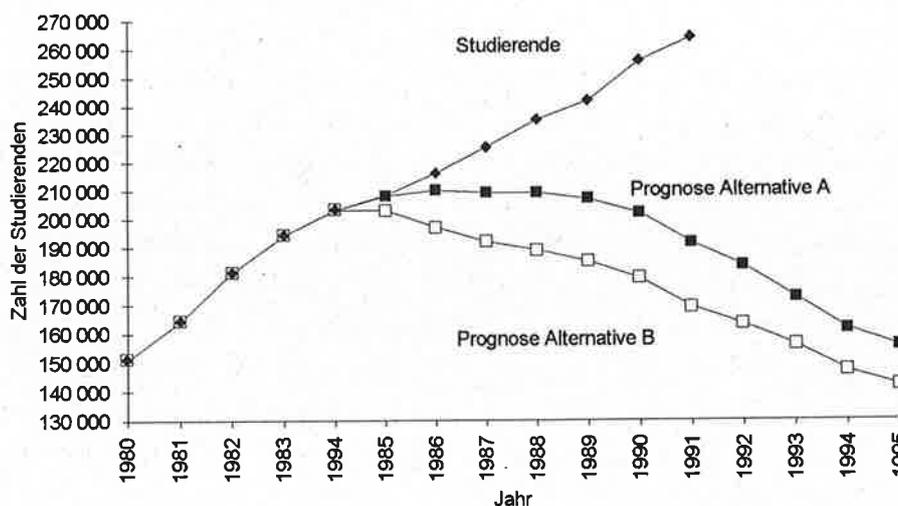
41.6.1 Eine wesentliche Veränderung gegenüber den vor einigen Jahren bestehenden Planungsperspektiven hat sich bei der Zahl der Studenten und Studienanfänger aller Fachrichtungen ergeben.

Wie der am 23. Juli 1985 vom Ministerrat beschlossene Bayerische Hochschulgesamtplan zeigt (S. 28 ff.), ging man damals allgemein von einer, in der zweiten Hälfte der 80er Jahre ihren Kulminationspunkt überschreitenden Studentenzahl und von einem relativ raschen Rückgang des sog. Studentenbergs aus. Da der genaue Umfang dieser Entwicklung nur schwer abzuschätzen war, wurden die Studentenprognosen in zwei Berechnungsalternativen (A, B) erstellt.

41.6.2 Die tatsächliche Entwicklung hat diesen Prognosekorridor allerdings völlig verlassen, wie die Schaubilder 5 und 6 zeigen.

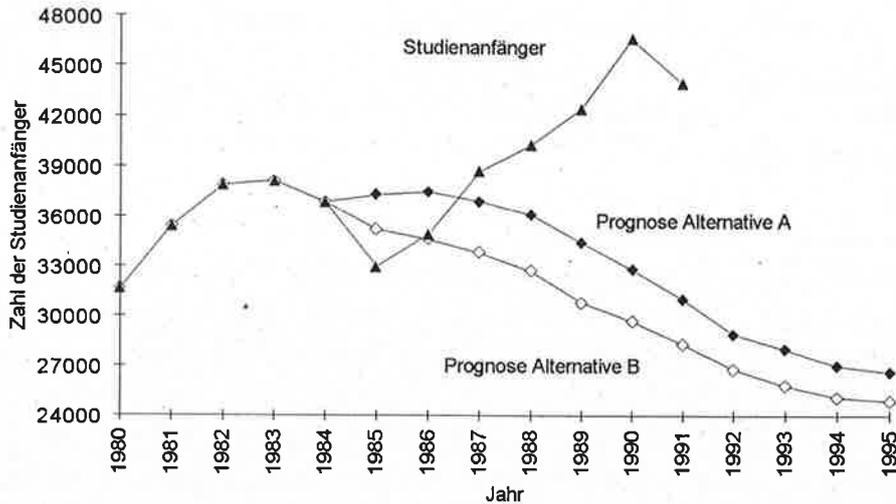
Entwicklung der Zahl der Studierenden ab 1980 im Vergleich mit den Prognosen des Bayerischen Hochschulgesamtplans 1985

Schaubild 5



**Entwicklung der Zahl der Studienanfänger ab 1980
im Vergleich mit den Prognosen des
Bayerischen Hochschulgesamtplans 1985**

Schaubild 6



Infolge einer hohen Zahl von Abiturienten, die ein Studium aufnehmen, trat statt des erwarteten Rückgangs des Studentenbergs ein drastischer Anstieg der Studenten- und Studienanfängerzahlen ein. Inwieweit diese Entwicklung in Zukunft noch durch Studierwillige aus den neuen Ländern verschärft wird, ist heute nicht absehbar.

41.7.1

Der ORH hält es für einen finanzwirtschaftlich unüberbrückbaren Widerspruch, wenn für viele Studiengänge Überlastprogramme erlassen und Sondermittel bereitgestellt werden müssen, um noch mehr Studierende auszubilden und Notstandsverhältnisse erträglich zu machen, während im Bereich der Medizin ein auch in Zukunft sehr hoher Finanzaufwand für immer weniger Studienanfänger als bisher eingesetzt werden soll. Nach Auffassung des ORH sollten derartige Differenzen nicht vergrößert, sondern abgebaut werden. Dabei ist grundsätzlich anzuerkennen, daß 30 bis 40 v.H. eines Altersjahrgangs nicht mehr unter den gleichen Bedingungen studieren können wie 16 v.H. im Jahre 1977.

Im Hinblick auf die Kompetenz des Bundes, die kapazitätsmindernde Änderung der ÄAppO rückgängig zu machen, wäre es hierzu notwendig, unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen tatsächlichen Studentenentwicklung und unter Abwägung der verfassungsrechtlich geschützten Interessen die massive Kapazitätsreduktion der Vergangenheit erneut zur Diskussion zu stellen und ggf. eine

entsprechende Bundesratsinitiative zur Korrektur des Studienplatzabbaus im Bereich Humanmedizin einzuleiten.

Das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung hält es unter den Aspekten der gesetzlichen Krankenversicherung und der kassenärztlichen Versorgung für verfehlt, die Ausbildungskapazitäten im humanmedizinischen Bereich wieder auf den Stand vor dem Studienjahr 1990/91 zu erweitern. Im Bereich der ambulanten kassenärztlichen Versorgung sei bereits heute, vor allem in Ballungsgebieten, eine über den Bedarf hinausgehende überhöhte Arztdichte gegeben (Problem der "Ärztenschwemme"). Die Arztzahlentwicklung beeinflusse aber die Kostensituation der gesetzlichen Krankenversicherung als wesentlicher Faktor. Mit einer wachsenden Ärztezahl steige auch die Zahl der kassenärztlichen Leistungen und damit der Kostendruck auf die gesetzliche Krankenversicherung.

Ferner sehe der vom Bundesgesundheitsministerium vorgelegte Entwurf eines "Gesundheits-Strukturgesetzes 1993" vor, für übertensorgte Gebiete ab 1993 verschärfte Kassenarntzulassungsbeschränkungen anordnen zu können. Außerdem solle ab 1999 die Zahl der Kassenärzte generell gesetzlich beschränkt werden. Als Folge werde - zumindest ab 1999 - der den Bedarf übersteigende Teil des Ärztenachwuchses keine Kassenzulassung mehr erhalten. Im Hinblick auf diese Situation sei es angezeigt, den Zugang zum Medizinstudium zumindest nicht noch auszuweiten. Hinzu komme der volkswirtschaftliche Aspekt, daß die Ausbildung dieser Ärzte zum großen Teil aus Mitteln der Allgemeinheit finanziert werde.

Seitens des ORH wird hierzu angemerkt, daß eine exakte Quantifizierung des Arztebedarfs nach objektiven oder empirischen Kriterien nicht möglich ist (vgl. Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 3. April 1985 auf eine schriftliche Anfrage, LT-Drucksache 10/6447) und jedenfalls nicht allein aus der Vorausschau der Kassenarntzulassungen abgeleitet werden kann, zumal Beschränkungen bei der Zulassung zur Ausbildung nicht einer Berufslenkung dienen dürfen (BVerfGE 33, 303, 330).

Im übrigen hat das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung an anderer Stelle zur Frage des Bedarfs auch darauf hingewiesen, daß für die Änderung des Kapazitätsrechts die drohende "Ärztenschwemme" ohne jede Bedeutung war, sondern hierfür allein gesundheitspolitische Belange, insbesondere das Interesse an einer bestmöglichen Ausbildungsqualität des Ärztenachwuchses, ausschlaggebend waren.

- 41.7.2** Sollte allerdings endgültig von einer Wiederherstellung der bisherigen Ausbildungskapazität im Bereich Humanmedizin abgesehen werden, müßte im Hinblick auf die begrenzten staatlichen Mittel für den hochbelasteten Lehrbereich der Universitäten konsequent der Überhang, z.B. im poliklinischen Bereich der Hochschulkliniken, auf das für die Mediziner Ausbildung unbedingt Notwendige reduziert werden.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 6. November 1992

Dr. Spaeth
Präsident