

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
1993**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1991 und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 1991	9
2 Haushaltsrechnung 1991	10
3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben	11
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	13
5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	16
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 Steueraufkommen und Steuereinnahmen	22
13 Staatsschulden	28
14 Staatsbürgschaften und Garantien	38
 II. Besondere Prüfungsergebnisse A. Für alle Einzelpläne 	
15 Ballungsraumzulagen	41
16 Automation und Organisation bei der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit	56

	Seite
B. Für die Einzelpläne	
Einzelplan 03 A (Staatsministerium des Innern)	
17	Bereitschaftspolizei 65
Einzelplan 04 (Staatsministerium der Justiz)	
18	Justizvollzugsanstalten 74
Einzelplan 06 (Staatsministerium der Finanzen)	
19	Datenverarbeitung in der Steuerverwaltung 76
20	Betriebskantine und Jagdausübung bei einer Dienst- stelle der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 79
Einzelplan 07 (Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)	
21	Förderung eines Kurhauses aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm und aus dem Programm für Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs 81
Einzelplan 09 (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Staatsforstverwaltung -	
22	Staatliche Verwaltungsjagd 86
Einzelplan 10 (Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung)	
23	Förderung von Erholungs- und Freizeitmaßnahmen 99

	Seite
Einzelplan 13 (Allgemeine Finanzverwaltung)	
24	Zuweisung an die Bayerische Forschungsstiftung zur Erhöhung ihres Stiftungsvermögens 102
25	Öffentliche Spielbanken des Freistaates Bayern 107
26	Staatliche Molkerei Weihenstephan 115
27	Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen 118
28	Zuwendungen zu Generalsanierung von Flachdächern bei Kommunen 124
Einzelplan 14 (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)	
29	Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes 133
30	Hagpflegeprogramm und Neupflanzung von Hagen im Landkreis Miesbach 138
31	Förderung eines Wasserspeichers für Floßfahrten 142
32	Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen 147
Einzelplan 15 (Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst) - Wissenschaft und Kunst -	
33	Sonderfinanzierung für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften 155
34	Entwicklung der Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte an den Hochschulkliniken 157
35	Maßnahmen zur Verminderung des Betriebskostendefizites der Universitätskliniken 165
36	Heizwerk der Technischen Universität München in Weihenstephan 173

Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	=	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BBesG	=	Bundesbesoldungsgesetz
BesGr.	=	Besoldungsgruppe
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	=	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	=	Gemeindeordnung
HG	=	Haushaltsgesetz
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Landtag
ORH	=	Bayer. Oberster Rechnungshof
SGB	=	Sozialgesetzbuch
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VergGr.	=	Vergütungsgruppe
VOL	=	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VOB	=	Verdingungsordnung für Bauleistungen

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 1991, 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 1992 und 1993 beziehen.

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

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates. Die Schwerpunkte seiner Prüfungstätigkeit liegen in grundsätzlichen Fragen der Verwaltungsvereinfachung, des Subventionsabbaus und der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Staatshaushaltes. Politische Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich nicht seiner Beurteilung. Der ORH weist jedoch aufgrund von Prüfungserkenntnissen im Einzelfall auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staates ein.

2. Neben diesem Bericht hat der ORH im Juni 1993 einen **Sonderbericht zum Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen und zur Zukunft der Rhein-Main-Donau AG (RMD)** vorgelegt. Seine Anregungen, die RMD zu privatisieren und zu untersuchen, ob bei einem Verzicht auf den bislang geplanten Ausbaustandard für diesen Streckenabschnitt eine wesentlich kostengünstigere und verkehrswirtschaftlich dennoch ausreichende Lösung möglich ist, hat der Landtag mit Beschlüssen vom 13. Juli 1993¹ aufgegriffen. Die Staatsregierung hat am 27. Juli 1993 beschlossen, zu der vorgeschlagenen

1) LT-Drucksachen 12/12274, 12/12275, 12/12278

Ausbaualternative eine Stellungnahme der RMD anzufordern und mit dem Bundesministerium für Verkehr den verkehrswirtschaftlichen Nutzen zu klären. Der ORH geht davon aus, daß die Staatsregierung über das Ergebnis den Landtag unterrichtet. Dabei ist von Bedeutung, daß für die Entscheidung, ob und ggf. welche Alternative in das Raumordnungsverfahren einzubringen ist, Bund und Bayern gemeinsam zuständig sind und die RMD hier nur weisungsgebundener Auftragnehmer ist.

Ferner hat er im November 1993 gegenüber der Staatsregierung ein Gutachten erstattet, wie die insgesamt 26 Land- und Universitätsbauämter und die 14 Finanzbauämter mit dem Ziel einer möglichst effizienten und kostengünstigen Wahrnehmung der zu bewältigenden Aufgaben zusammengeführt werden können.

3. Der ORH prüft auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen. Ergebnisse aus diesen Prüfungen werden den geprüften Stellen und soweit erforderlich den Rechtsaufsichtsbehörden mitgeteilt; der Landtag wird nur insoweit unterrichtet, als parlamentarische Maßnahmen erforderlich sein können.

Die Handwerkskammern, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr unterstehen, bestreiten das Prüfungsrecht des ORH. In dem dazu mit der Handwerkskammer für München und Oberbayern geführten Rechtsstreit haben das Verwaltungsgericht München und der Bayer. Verwaltungsgerichtshof das Prüfungsrecht des ORH bestätigt; das Verfahren ist nunmehr beim Bundesverwaltungsgericht anhängig.

4. Der ORH hat seit 1990 zum Aufbau einer rechtsstaatlichen Verwaltung und einer funktionierenden Finanzkontrolle in den neuen Ländern beigetragen. Zusammen mit seinen Rechnungsprüfungsämtern hat er bisher 2 500 Arbeitstage an Aufbauhilfe geleistet.

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1991 und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 1991

- 1.1 Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1991 ist durch das Haushaltsgesetz 1991/1992 vom 29. Juli 1991 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 48 015 445 300 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen rein rechnerisch nur um 0,6 v.H. gestiegen, weil seit 1991 die Kreditaufnahme netto veranschlagt wird, d.h. die Tilgungsleistungen nicht mehr im Haushaltsvolumen enthalten sind. Läßt man die Tilgungsleistungen auch 1990 unberücksichtigt, beträgt der Zuwachs **7,2 v.H.**

Das nach dem bundeseinheitlichen **Berechnungsschema des Finanzplanungsrats**¹ bereinigte Ausgabensoll ist gegenüber 1990 um 7,1 v.H. gestiegen. Im Jahr 1990 hatte sich das nach dem gleichen Schema bereinigte Ausgabevolumen gegenüber 1989 um 4,9 v.H. erhöht.

- 1.2 Im Haushalt 1991 waren **Minderausgaben** aufgrund haushaltsgesetzlicher Einsparungen (Art. 4 Abs. 1 HG) in Höhe von 700 Mio DM veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,5 v.H. (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 (Beschluß der Staatsregierung gemäß Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 18. Juni 1991).

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1991 insgesamt 152,7 Mio DM).

2 Haushaltsrechnung 1991

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1991 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 27. November 1992 (LT-Drucksache 12/9537, Sen-Drucksache 359/92) 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 1991 folgendes Bild:

Haushaltsabschluß

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	48 015 445 300,00 DM	48 015 445 300,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1990 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	995 318 170,23 DM	1 422 614 050,04 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	49 010 763 470,23 DM	49 438 059 350,04 DM

Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	49 249 659 172,72 DM	49 214 620 978,69 DM
- in das Haushaltsjahr 1992 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	1 270 003 617,25 DM	1 732 337 691,09 DM
insgesamt	50 519 662 789,97 DM	50 946 958 669,78 DM

Unterschied Soll/Ist	1 508 899 319,74 DM	1 508 899 319,74 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 1992 übertragenen Ausgabereste (1 732 337 691,09 DM - vgl. TNr. 8) gedeckt.

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1991 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 17. März 1993 (LT-Drucksache 12/10709, Sen-Drucksache 71/93) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

Deckung der Ausgaberreste

Zahlenübersicht 2

Die Ausgaberreste waren gedeckt durch	Betrag
- den vorgetragenen Bestand, der sich zusammensetzt aus dem Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1991	+ 35 038 194,03 DM
- den Einnahmeüberschüssen früherer Jahre	+ 427 295 879,81 DM
- die in das Haushaltsjahr 1992 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	+ 1 270 003 617,25 DM
insgesamt	1 732 337 691,09 DM

3 Entwicklung der Isteinnahmen und -ausgaben

3.1 Die Isteinnahmen und -ausgaben haben sich seit 1983 wie folgt entwickelt:

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Isteinnahmen		Istausgaben	
	Mio DM	Zunahmen v.H.	Mio DM	Zunahmen v.H.
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) 3)}	49 214,6	8,4 ^{2) 3)}
1992	52 588,5	6,8 ³⁾	51 796,8	5,2 ³⁾

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) Der Staat kaufte 1991 im Vollzug des Dritten Gesetzes zur Änderung des Milchaufgabevergütungsgesetzes vom 24.7.1990 (BGBl I S. 1470) für 571 Mio DM Milchkontingente auf und wies sie gegen ein Entgelt in gleicher Höhe anderen Erzeugern zu. Ohne Berücksichtigung dieser durchlaufenden Gelder betrug 1991 die Zunahme bei den Einnahmen 8,4 v.H. und bei den Ausgaben 7,2 v.H.; für 1992 errechnen sich auf dieser Grundlage bei den Einnahmen 8,0 v.H. und bei den Ausgaben 6,5 v.H.

3.2 Im Jahr **1991** haben sich hiernach die **Gesamteinnahmen** des Freistaates Bayern gegenüber dem Vorjahr formal um 9,7 v.H. (8,4 v.H.)³ erhöht. Bezogen auf das nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigte Einnahmenvolumen ergibt sich eine Zunahme von **9,8 v.H.** (8,5 v.H.)³.

Demgegenüber haben sich im Vergleichszeitraum erhöht

- die nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen bei der Gesamtheit der alten Bundesländer um 8,3 v.H.⁴
- das Bruttoinlandsprodukt für Bayern (berechnet in jeweiligen Preisen) um 8,4 v.H.⁵

Die **Gesamtausgaben** sind 1991 geringer angewachsen als die Einnahmen:

- formal um 8,4 v.H. (7,2 v.H.),³
- nach dem Schema des Finanzplanungsrats um **7,0 v.H.** (5,8 v.H.)³

Demgegenüber haben sich bei der Gesamtheit der alten Bundesländer die bereinigten Ausgaben für 1991 um 6,9 v.H.⁴ erhöht.

Der bereinigte Zuwachs war damit

- bei den Einnahmen höher als die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für das gesamte Bundesgebiet (8,1 v.H.),
- bei den Ausgaben gleich der Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und lag um 0,3 v.H. über der Zuwachsrate für das gesamte Bundesgebiet.⁶

Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Bundesländer sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben stärker gestiegen. Wie sich die bereinigten Einnahmen und Ausgaben und der Schuldenstand seit 1970 entwickelt haben bzw. voraussichtlich entwickeln werden, zeigt das folgende Schaubild 1:

3) ohne Berücksichtigung des An- und Verkaufs von Milchkontingenten (siehe hierzu Zahlenübersicht 3 Fußnote 3)

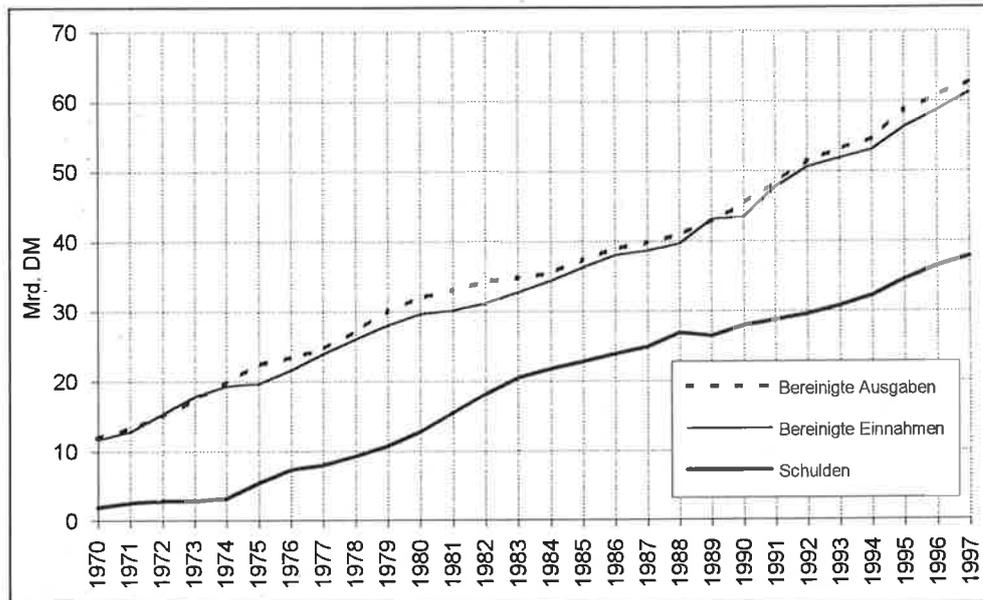
4) BMF-Dokumentation 5/93

5) Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Statistische Berichte, Pl1-j/92 (2. Auflage)

6) Ohne die Ausgaben für den Ankauf von Milchkontingenten war die Zuwachsrate bei den Ausgaben niedriger als die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für das gesamte Bundesgebiet.

Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben und der Schulden

Schaubild 1



Anmerkung: 1993 bis 1997 Sollzahlen nach dem Haushaltsplan bzw. dem Finanzplan

Deutlich zu erkennen ist, daß die Schulden in den vergangenen zwanzig Jahren auch in den Zeiten günstiger konjunktureller Entwicklung etwa im gleichen Umfang gestiegen sind wie die Einnahmen (vgl. hierzu TNr. 13).

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Die folgende Zahlenübersicht zeigt, wie sich die Rechnungsergebnisse im Haushaltsjahr 1991 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 1991 sowie die Ist-Ergebnisse der Jahre 1990 und 1992 dargestellt.

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 4

Hauptgruppe		1990 Ist MioDM	1991			1992 Ist MioDM
			Ist MioDM	Soll MioDM	Abweichung Ist/Soll MioDM	
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	34 404,9	37 520,1	36 270,4	1 249,7	39 904,6
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 101,3	4 855,9	4 137,5	718,4	4 547,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 687,3	3 025,8	2 829,7	196,1	3 514,6
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	6 717,0	3 847,9	4 777,8	-929,9	4 622,1
insgesamt		47 910,5	49 249,7	48 015,4	1 234,3	52 588,5
Ausgaben						
4	Personalausgaben	18 566,2	19 921,0	19 958,0	-37,0	21 474,0
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	2 982,7	2 900,9	3 019,0	-118,1	3 126,0
	Ausgaben für den Schuldendienst	5 031,3	2 150,5	2 277,1	-126,6	2 150,2
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12 113,1	13 796,1	12 863,1	933,0	14 303,5
7	Baumaßnahmen	1 531,1	1 693,0	1 733,1	-40,1	1 801,1
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 984,9	7 918,7	8 712,4	-793,7	8 621,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	181,3	834,5	-547,3	1 381,8	320,1
insgesamt		48 390,6	49 214,7	48 015,4	1 199,3	51 796,8

Anmerkung: Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 in den Jahren 1991 und 1992 ist durch die Nettoveranschlagung der Kredite bedingt.

Wie sich die Einnahmen und Ausgaben im einzelnen entwickelt haben, ist im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1991, S. 10 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Um die Haushaltsstruktur mit den entsprechenden Durchschnittswerten der anderen Länder vergleichen zu können, werden die Gesamtausgaben als Bezugsgröße nach dem Berechnungsschema des Finanzplanungsrats (vgl. TNr. 6) bereinigt. Danach ergibt sich folgendes Bild:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 5

zu Haupt- gruppe	Quote	Bayern			Gesamtheit der Länder ¹⁾		
		1990 v.H.	1991 v.H.	1992 v.H.	1990 v.H.	1991 v.H.	1992 v.H.
0	Steuerdeckungsquote	75,8	77,2	77,1	68,9	67,7	69,9
3	Kreditfinanzierungsquote	2,4	2,1	2,0	6,4	7,2	6,1
4	Personalausgabenquote	41,1	41,2	41,7	39,7	39,7	39,9
5	Zinsausgabenquote	4,3	4,3	4,0	7,6	7,9	8,2
0/5	Zinssteuerquote	5,7	5,5	5,2	11,1	11,7	11,8
7/8	Investitionsquote	21,1	19,9	20,2	15,8	15,7	15,5

1) 1991 und 1992 Sollzahlen

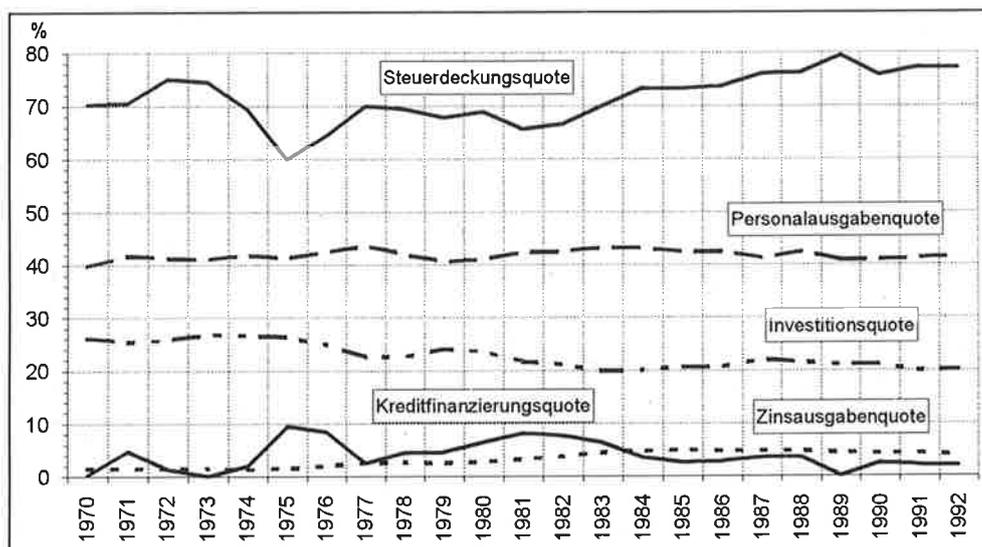
- Steuerdeckungsquote = Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben
- Kreditfinanzierungsquote = Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben
- Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinssteuerquote = Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
- 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 1990 bis 1992 im Ländervergleich günstiger entwickelt hat, bei allen Vorbehalten, die insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen zu machen sind.

Wie sich die wichtigsten haushaltswirtschaftlichen Quoten seit 1970 entwickelt haben, zeigt das folgende Schaubild 2:

Entwicklung der Quoten

Schaubild 2



5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1991 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	1 933,0
- aus dem Haushaltsjahr 1990 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	995,3
Gesamtermächtigung	2 928,3
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 003,0
- auf das Haushaltsjahr 1992 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Einnahmereste	1 270,0
Insgesamt beansprucht	2 273,0
Im Haushaltsjahr 1991 wurden unter Berücksichtigung der Tilgungsleistungen ¹⁾ nicht beansprucht	735,4

1) 1991 waren die Tilgungsleistungen um 80,1 Mio DM niedriger als vorgesehen. 1990 waren 498,5 Mio DM nicht beansprucht worden.

Die Kreditermächtigung wurde nicht voll beansprucht, weil sich sowohl die Steuereinnahmen als auch die Verwaltungseinnahmen günstiger als veranschlagt entwickelt haben (vgl. TNr. 4.1 Zahlenübersicht 4, TNr. 12.2 Zahlenübersicht 2).

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1991 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 1990 bis 1992 gibt folgendes Bild:

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 7

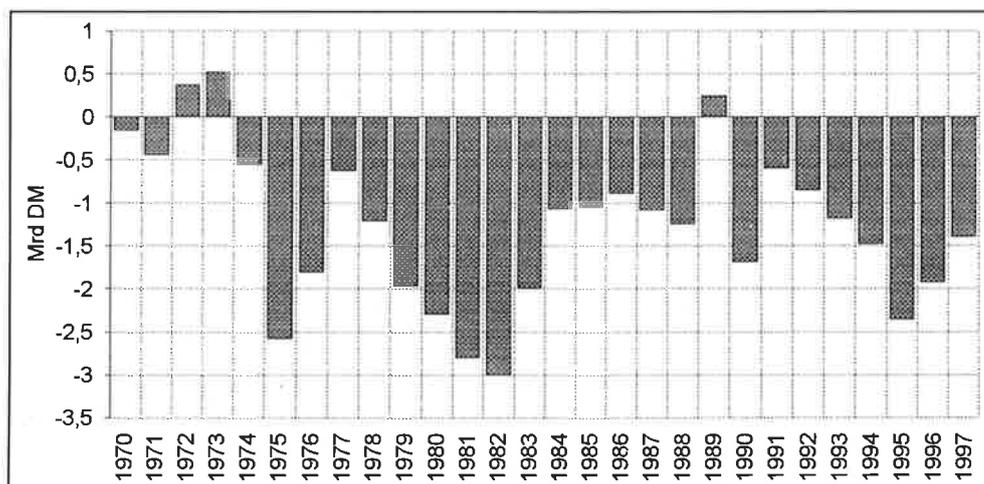
	1990 MioDM	1991 MioDM	1992 MioDM
Isteinnahmen	47 910,5	49 249,7	52 588,5
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	4 109,9	1 003,0	1 008,5
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	141,5	255,0	683,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	148,1	211,6	274,9
bereinigt	43 511,0	47 780,1	50 621,6
Istaussgaben	48 390,7	49 214,6	51 796,8
davon ab			
- Schuldentilgung am Kreditmarkt ¹⁾	3 008,6	-----	-----
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	28,2	622,2	55,7
- haushaltstechnische Verrechnungen	153,1	212,3	264,4
bereinigt	45 200,8	48 380,1	51 476,7
Finanzierungssaldo - Ist	-1 689,8	-600,0	-855,1
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-2 265,4	-2 156,0	-1 289,1

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

Das folgende Schaubild 3 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos:⁷

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 3



Anmerkung: 1993 bis 1997 Sollzahlen nach dem Haushaltsplan bzw. dem Finanzplan

Es wird deutlich, daß seit 1970 mit Ausnahme der Jahre 1972, 1973 und 1989 mehr ausgegeben als eingenommen wurde. Dies führte zu einem starken Anstieg der Schulden (vgl. hierzu TNr. 13).

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1991 sind Haushaltsüberschreitungen mit einem Gesamtbetrag von 954 Mio DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	911 709 118,49 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	33 840 535,95 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	8 840 509,44 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1991 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 2,0 v.H. und liegen damit über dem Vergleichswert des Vorjahres (1,6 v.H.). Die Zunahme ist vor allem darauf zurückzuführen, daß 1991 als

7) Unterschied zwischen den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben

Rückstellung für die endgültige Abrechnung des Landesanteils an der Umsatzsteuer und der Lohnsteuererlegung mit den neuen Ländern 600 Mio DM überplanmäßig der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage (Kap. 13 06 Tit. 911 01) zugeführt wurden. Läßt man diese Zuführung unberücksichtigt, haben die Haushaltsüberschreitungen mit 0,7 v.H. etwa die Größenordnung des Jahres 1989 (0,5 v.H.).

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 haben (Schreiben vom 29. Oktober 1991 und vom 23. September 1992).

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 sechs Fällen mit einem Betrag von insgesamt 866 385 DM (Vorjahr zwei Fälle mit 177 152 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. In fünf Fällen hat das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

Im folgenden Fall hätte es auch bei rechtzeitiger Antragstellung seine Einwilligung **nicht** erteilt, weil die Überschreitung durch rechtzeitige Bewirtschaftungsmaßnahmen vermeidbar gewesen wäre: Für Mehrarbeit der Lehrer an Gymnasien waren im Haushaltsplan (Kap. 05 19 Tit. 422 41) 850 000 DM ausgebracht. Vor Beginn des Schuljahres 1991/92 hat das Staatsministerium der Finanzen zugestimmt, daß diese Mittel um 750 000 DM überschritten werden dürfen. Nach Vorliegen des Jahresergebnisses stellte sich heraus, daß 987 187,33 DM überplanmäßig verausgabt worden waren. Es wurden somit 237 187,33 DM ohne Zustimmung geleistet. Der ORH hält es nicht für vertretbar, daß sich ein Ressort durch eine solche Vorgehensweise zusätzliche Ausgabemittel verschafft.

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 1991 ist diese Betragsgrenze in folgenden Fällen überschritten worden:

- Die Personalentwicklung infolge des Ausbaus des Kindergartenwesens und lineare sowie strukturelle Tariferhöhungen führten bei Kap. 05 04 TitGr. 95 zu überplanmäßigen Ausgaben von 40,1 Mio DM. Da es sich um gesetzliche Leistungen nach dem Bayer. Kindergartengesetz handelte, bedurfte es keines Nachtragshaushalts.
- Die Vergütungen für nebenamtlichen bzw. nebenberuflichen Unterricht mußten aufgrund einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts angehoben werden. Dies führte bei Kap. 05 19 Tit. 427 01 zu überplanmäßigen Ausgaben von 10 Mio DM. Es bestand die Rechtsverpflichtung, die höheren Vergütungen zu zahlen; eines Nachtragshaushalts bedurfte es deshalb nicht.
- Für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs werden den Unternehmern 50 v.H. der entstehenden Mindereinnahmen vom Land ersetzt (§ 45 a Personenbeförderungsgesetz). Der Bund bezahlte bisher den Ausgleich für seine Unternehmen selbst. Seit 1991 sind die Länder auch diesen Unternehmen gegenüber ausgleichspflichtig. Dies verursachte bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Mehrausgaben von 73,9 Mio DM. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es nicht, weil der Freistaat Bayern gesetzlich verpflichtet ist, die Ausgaben zu leisten.
- Der hohe Zugang von Asylbewerbern führte bei Kap. 10 53 Tit. 643 01 zu überplanmäßigen Ausgaben von 61 Mio DM. Die Ausgaben fielen in Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen an (Art. 4 Asylbewerberaufnahmegesetz).

8 **Ausgabereste**

Am Ende des Haushaltsjahres sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste in Höhe von 2 370,2 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 732,3 Mio DM auf das Haushaltsjahr 1992 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste

Zahlenübersicht 8

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Ausgabereinst abzüglich		2 370,2
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	566,7	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Aus- gleich von über- und außerplanmäßigen Ausga- ben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO und Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht bean- tragt haben)	71,2	637,9
In das Jahr 1991 übertragene Ausgabereiste		1 732,3

Die Ausgabereiste sind gegenüber 1990 zwar um 310 Mio DM angestiegen, sie bewegen sich aber mit einem Anteil von 3,5 v.H. der Gesamtausgaben noch im üblichen Rahmen. 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 Ausgabereiste auf das Haushaltsjahr 1992 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 1991 kann unbeschadet der nachfolgend wiedergegebenen Auswahl von Prüfungsergebnissen festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Dienststellen insgesamt geordnet war.

12 **Steueraufkommen und Steuereinnahmen**

(Kap. 13 01)

12.1 **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	1988	1989	1990	1991	1992	Veränderungen 1992 gegenüber 1991 Mio DM
	Mio DM					
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	29 598,7	32 115,0	31 607,3	36 566,7	41 089,6	+ 4 522,9
Lohnsteuerzerlegung	663,5	609,2	568,7	607,6	492,7	- 114,9
Veranlagte Einkommensteuer	6 164,9	6 343,5	6 799,8	7 320,1	7 354,5	+ 34,4
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 387,2	2 356,6	1 940,3	2 061,0	1 966,8	- 94,2
Körperschaftsteuer	4 773,7	5 646,3	4 409,8	5 323,0	4 421,0	- 902,0
Körperschaftsteuer- zerlegung	258,9	688,6	187,8	52,9	146,0	+ 93,1
Umsatzsteuer	12 177,3	12 039,2	13 929,5	17 134,4	20 915,9	+ 3 781,5
Gewerbesteuerumlage	866,3	881,4	995,4	917,0	1 064,2	+ 147,2
Summe a	55 890,5	60 679,8	60 438,6	69 982,7	77 450,7	+ 7 468,0
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	990,3	1 042,8	1 132,5	1 174,8	1 262,5	+ 87,7
Erbschaftsteuer	497,5	440,2	481,6	467,0	499,1	+ 32,1
Grunderwerbsteuer	692,3	839,5	904,5	951,9	1 094,5	+ 142,6
Kraftfahrzeugsteuer	1 531,0	1 722,7	1 564,0	1 811,5	2 114,1	+ 302,6
Rennwett- und Lotteriesteuer	303,8	311,2	324,5	367,0	412,2	+ 45,2
Feuerschutzsteuer	85,1	78,1	85,5	96,6	109,9	+ 13,3
Biersteuer	329,5	319,6	359,8	399,9	382,9	- 17,0
Summe b	4 429,5	4 754,1	4 852,4	5 268,7	5 875,2	+ 606,5
Summe a und b	60 320,0	65 433,9	65 291,0	75 251,4	83 325,9	+ 8 074,5
c) Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer	3 521,3	3 987,4	4 353,1	3 911,9	4 167,4	+ 255,5
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	63 841,3	69 421,3	69 644,1	79 163,3	87 493,3	+ 8 330,0

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1992** wiederum um insgesamt 8 330,0 Mio DM (+ 10,5 v.H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Besonders ange-
stiegen sind das Aufkommen aus der Lohnsteuer (+ 12,4 v.H.) und der Umsatz-
steuer (+ 22,1 v.H.).

Bei der Entwicklung des Lohnsteueraufkommens ist allerdings zu berücksichtigen, daß ab dem Kalenderjahr 1992 an die Stelle des Lohnsteuerjahresausgleiches die Arbeitnehmer-Antragsveranlagung getreten ist (vgl. TNr. 12.2.1).

12.2

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 1988 bis 1992 folgende Steuereinnahmen:

**Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ²⁾ v.H.
			Haushaltsplan v.H.	Vorjahr v.H.	
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
1992	39 168,9	39 695,5	+ 1,3	+ 6,3	77,1

1) ohne steuerähnliche Abgaben (insbesondere Spielbankabgabe)

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind auch im Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr wiederum deutlich um 2 337,5 Mio DM (+ 6,3 v.H.) gestiegen; sie lagen mit 526,6 Mio DM (+ 1,3 v.H.) über dem Haushaltsansatz.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1992 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

Mehr- und Mindereinnahmen 1992 gegenüber 1991

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1991	
	Mio DM	v.H.
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 1 873,4	+ 11,9
Veranlagte Einkommensteuer	+ 15,5	+ 0,5
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 97,3	- 10,9
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 415,1	- 15,8
Steuern vom Umsatz	+ 216,4	+ 2,4
Gewerbsteuerumlage	+ 138,1	+ 27,9
Zusammen	+ 1 731,0	+ 5,4
Landessteuern		
Vermögensteuer	+ 87,7	+ 7,5
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 32,1	+ 6,9
Grunderwerbsteuer	+ 142,6	+ 15,0
Kraftfahrzeugsteuer	+ 302,6	+ 16,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 45,2	+ 12,3
Feuerschutzsteuer	+ 13,3	+ 13,8
Biersteuer	- 17,0	- 4,3
Zusammen	+ 606,5	+ 11,5
Mehreinnahmen insgesamt	2 337,5	+ 6,3

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

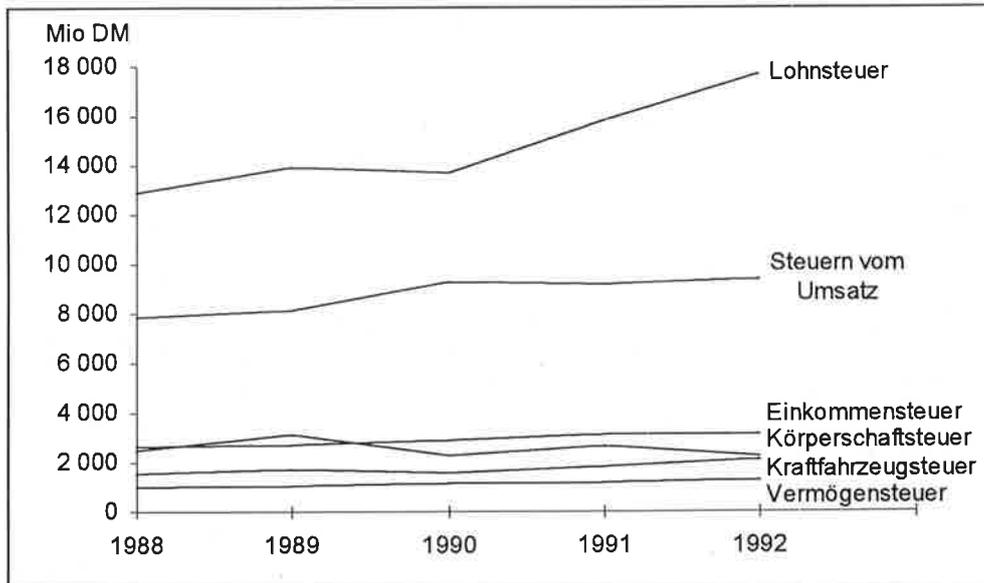
Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahrzeug- steuer	Vermögen- steuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
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	2 634,4	9 161,8	1 811,5	1 174,8
1992	17 672,5	3 122,5	2 219,3	9 378,2	2 114,1	1 262,5

**Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern
aus den wichtigsten Steuerarten (1988 bis 1992)**

Schaubild



12.2.1 Deutlich angestiegen sind 1992 wieder die Einnahmen des Staates aus dem **Lohnsteueraufkommen** um 1 873,4 Mio DM (+ 11,9 v.H.) auf 17 672,5 Mio DM. Erhöht hat sich der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Lohnsteueraufkommen um 1 922,2 Mio DM, während bei der Lohnsteuererlegung durch die Nachzahlung von Zerlegungsanteilen 1991 an die neuen Bundesländer (121,9 Mio DM) ein Rückgang von 48,8 Mio DM zu verzeichnen war. Das ausgewiesene Lohnsteueraufkommen wurde 1992 auch dadurch erhöht, daß durch die Umstellung des Lohnsteuerjahresausgleichs (LJA) auf eine Antragsveranlagung die bisherigen Erstattungen im LJA-Verfahren nicht mehr das Lohnsteueraufkommen schmälern, sondern bei der Antragsveranlagung zu Lasten der Einkommensteuer gebucht werden. Die im Antragsveranlagungsverfahren in 1992 gezahlten Erstattungen (Landesanteil/Sollbeträge) beliefen sich auf 222,7 Mio DM. Bereinigt um diesen Betrag ist der Landesanteil an der Lohnsteuer in 1992 noch um 1 650,7 Mio DM (+ 10,4 v.H.) gestiegen.

12.2.2 Konstant blieben die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer**. Sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um 15,5 Mio DM (+ 0,5 v.H.). Wiederum angestiegen sind die schon bisher aus den kassenmäßigen Einnahmen der Einkommensteuer nach § 46 Einkommensteuergesetz zu erstattenden Lohnsteuerbeträge von 1 943,6 Mio DM im Jahr 1991 auf 2 110,5 Mio DM im Jahr 1992 (Landesanteil/Sollbeträge).

Zusätzlich haben jedoch die aus der Umstellung des LJA-Verfahrens auf das Antragsveranlagungsverfahren stammenden und dadurch erstmals bei der Einkommensteuer abgerechneten Erstattungen von 222,7 Mio DM (vgl. TNr. 12.2.1) das Einkommensteueraufkommen 1992 wesentlich verringert. Bereinigt um diese erstmaligen Erstattungen sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer um 238,2 Mio DM (+ 7,6 v.H.) angestiegen.

12.2.3 Eine deutliche Einnahmeminderung ist bei der **Körperschaftsteuer** mit 415,1 Mio DM (- 15,8 v.H.) zu verzeichnen. Abgesunken ist der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommen um 461,6 Mio DM (- 17,7 v.H.), während beim Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer eine Erhöhung von 46,5 Mio DM vereinnahmt wurde.

12.2.4 Angestiegen sind die dem Freistaat Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** von 9 161,8 Mio DM auf 9 378,2 Mio DM (+ 2,4 v.H.).

Durch die Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Umsatzsteuerverteilung sank der im vorläufigen Vollzug dem Freistaat Bayern verbleibende Anteil am Umsatzsteueraufkommen von 35,7 v.H. im Jahr 1991 auf 30,5 v.H. im Jahr 1992.

Aufgrund des starken Anstiegs der von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Umsatzsteuer von 17 134,4 Mio DM im Jahr 1991 auf 20 915,9 Mio DM im Jahr 1992 (+ 22,1 v.H.) erhöhte sich dennoch der Anteil des Freistaates Bayern im vorläufigen Vollzug um 262,3 Mio DM (+ 4,1 v.H.). Erhöht hat sich zusätzlich der Landesanteil an der Einfuhrumsatzsteuer von 3 911,9 Mio DM auf 4 167,4 Mio DM (+ 6,5 v.H.).

Aufkommensmindernd wirkten sich dagegen die Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung (- 697,3 Mio DM, darunter 482,1 Mio DM für das IV. Quartal 1991) und die Leistungen zum Fond "Deutsche Einheit" in Höhe von 471,3 Mio DM aus.

Die danach dem Land 1992 verbliebenen Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz haben sich somit wie folgt entwickelt:

Einnahmen des Staates aus den Steuern vom Umsatz

Zahlenübersicht 5

Steuern vom Umsatz	1991 Mio DM	1992 Mio DM
Umsatzsteueraufkommen der Finanzämter	17 134,4	20 915,9
Im vorläufigen Vollzug einbehaltener Landesanteil	6 117,0 (35,7 v.H.)	6 379,4 (30,5 v.H.)
Ausgleichszahlungen bei der Abrechnung der Steuerverteilung	- 682,8	- 697,3
Abführung gemäß Staatsvertrag	- 184,3	- 471,3
Umsatzsteueranteil des Staates	5 249,9	5 210,8
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	3 911,9	4 167,4
Landesanteil aus den Steuern vom Umsatz	9 161,8	9 378,2

12.2.5 Bei den **Landessteuern** ist die Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr deutlich um 302,6 Mio DM (+ 16,7 v.H.) angestiegen. Der Anstieg beruht insbesondere auf dem Vollzug von Gesetzesänderungen, die im Laufe des Jahres 1991 erlassen wurden (Wiederanhebung der Kfz-Steuer für schwere Lkw, Erhöhung der Steuersätze für Diesel-Pkw) und auf dem fortschreitenden Auslaufen von Steuerbegünstigungen für schadstoffarme Pkw.

Mehreinnahmen wurden u.a. noch erzielt bei der Vermögensteuer mit 87,7 Mio DM (+ 7,5 v.H.) und bei der Grunderwerbsteuer mit 142,6 Mio DM (+ 15,0 v.H.).

13 Staatsschulden

(Kap. 13 06)

13.1 Schuldenstand

Zum Ende des **Haushaltsjahres 1992** hat sich der Schuldenstand des Freistaates Bayern wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Schuldenstandes

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres (in Mio DM)					
	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A. Ausgleichsforderungen der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen	769,2	721,1	671,4	620,1	567,1	512,3
B. Schulden aus Kreditmarktmitteln ¹⁾ Inhaberschuldverschreibungen Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl.	25 337,1	26 865,6	26 802,9	27 955,6	29 011,5	30 074,8
C. Schulden im öffentlichen Bereich beim Bund zur Förderung des Wohnungsbaues	4 260,3	4 551,5	4 731,5	4 879,5	4 998,7	5 114,5
D. Auslandsschulden	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Summe der Staatsschuld (A bis D)	30 367,9	32 139,6	32 207,1	33 456,5	34 578,6	35 702,9
E. Schulden Dritter ²⁾ für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	744,3	627,8	541,3	436,6	336,2	256,3
Gesamt Schuldenstand	31 112,2	32 767,4	32 748,4	33 893,1	34 914,8	35 959,2

1) einschließlich Kreditrahmenverträge (1987: 400 Mio DM; 1988 bis 1990: 800 Mio DM; 1991: 1 200 Mio DM, darunter 800 Mio DM valutiert; 1992: 1 400 Mio DM, darunter 530 Mio DM valutiert)

2) abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre für Maßnahmen des kommunalen Schulhaus- und Krankenhausbaues

Haushaltswirtschaftlich von besonderem Gewicht sind die steigenden **Kreditmarktschulden**. Die Kreditaufnahme und der Schuldendienst stellen sich bei dieser Schuldenart wie folgt dar:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)

Zahlenübersicht 2

Haushaltsjahr	Bruttokredit-einnahme	Tilgung ¹⁾	Nettokredit-einnahme	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
	Ist				
1986	3 112,5	1 986,3	1 126,2	1 853,6	3 839,9
1987	3 664,9 ²⁾	2 181,5	1 483,4	1 899,8	4 081,3
1988	3 744,0 ²⁾	2 215,4	1 528,6	1 889,6	4 105,0
1989	2 530,8	2 593,5	- 62,7	1 914,8	4 508,3
1990	4 109,9	2 957,3	1 152,6	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1 ²⁾	2 696,1	1 056,0	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5 ²⁾	3 565,2	1 063,3	2 048,5	5 613,7
	Soll ³⁾				
1993	4 290,6	3 058,4	1 232,2	2 099,1	5 157,5
1994	5 226,3	3 718,2	1 508,1	2 242,3	5 960,5
1995	7 222,1	4 832,0	2 390,1	2 369,7	7 201,7
1996	7 059,4	5 108,0	1 951,4	2 570,5	7 678,5
1997	6 635,2	5 190,0	1 445,2	2 722,2	7 912,2

1) Es handelt sich hierbei jeweils um den Tilgungsaufwand für reine Kreditmarktschulden. Die Abweichung von den in T Nr. 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

3) Entwurf Nachtragshaushalt 1993/1994 und Finanzplan 1995 bis 1997

13.2 Entwicklung der Kreditmarktschulden

Die Schulden am Kreditmarkt sind seit 1975 kontinuierlich gestiegen. Auf die sich daraus ergebenden Probleme hat der ORH wiederholt und frühzeitig hingewiesen.⁸ Der Haushalt des Freistaats Bayern weist zwar 1992 bei den Vergleichszahlen, nach denen die Staatsfinanzen allgemein beurteilt werden, im Vergleich zu den übrigen Flächenländern günstigere Werte aus.⁹ Gleichwohl ist aber auch in Bayern die Kreditmarktverschuldung enorm gestiegen. Wie das Schaubild 1 zeigt,

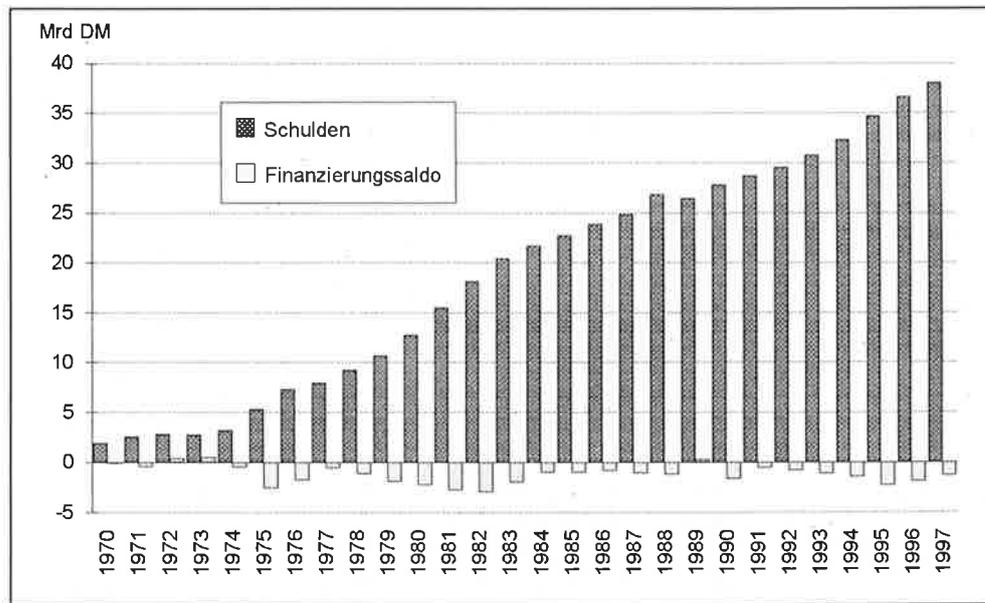
8) ORH-Berichte 1973 T Nr. 56, 1976 T Nr. 52, 1979 T Nr. 20, 1983 T Nr. 13, 1986 T Nr. 11, 1989 T Nr. 12, 1992 T Nr. 12

9) vgl. T Nr. 4.2

war der Finanzierungssaldo seit 1974 - mit Ausnahme des Jahres 1989 - stets negativ, das heißt, in all den Jahren waren die Ausgaben höher als die Einnahmen.

Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild 1



Anmerkung: 1993 bis 1997 Sollzahlen nach dem Haushaltsplan bzw. Finanzplan

Die Schulden haben sich seit 1970 **versechzehnfacht**. Dagegen sind z. B. die Staatseinnahmen und das Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen "nur" um das **Vierfache** angestiegen. Besonders hoch war die Neuverschuldung wegen der Rezession in den Jahren 1974/1975 und 1980/1982. Aber auch in den Jahren ab 1984 mit günstiger konjunktureller Entwicklung und wachsenden Steuereinnahmen¹⁰ wurden jährlich etwa eine Milliarde DM neue Schulden aufgenommen (Ausnahme: 1989). Da die aufgenommenen Kredite nicht abgebaut, sondern im Ergebnis nur umgeschuldet wurden und jährlich neue Kreditaufnahmen hinzugekommen sind, wurden die künftigen Haushalte erheblich vorbelastet. Das jährliche Finanzierungsdefizit, das für sich gesehen relativ gering erscheint, hat damit wegen der kumulativen Wirkung eine ständig wachsende, hohe Staatsverschuldung verursacht.

10) Anstieg des Bruttoinlandsprodukts in Bayern von 1984 bis 1992: + 64,3%

Anstieg der Steuereinnahmen Bayerns von 1984 bis 1992: + 52,7%

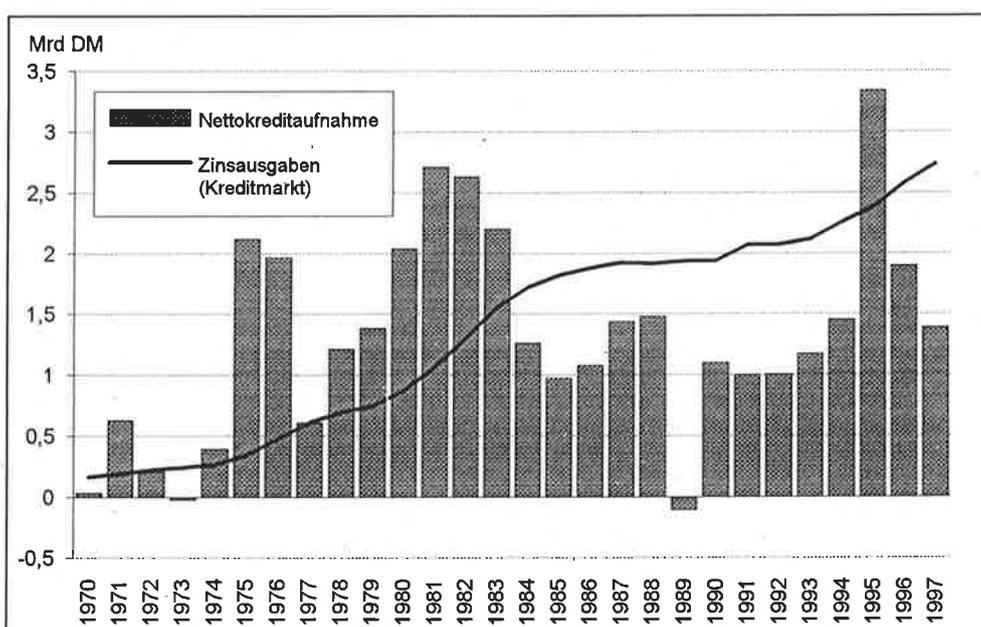
13.3 Zinsausgaben

Die steigende Staatsverschuldung führt zwangsläufig zu steigenden Zinsausgaben, die ihrerseits wiederum durch Einnahmen - letztlich Steuereinnahmen - gedeckt werden müssen.¹¹

Wie sich die **Nettokreditaufnahme** und die **Zinsen** seit 1970 entwickelt haben bzw. bis 1997 voraussichtlich entwickeln werden, zeigt das folgende Schaubild 2:

Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsen

Schaubild 2



Anmerkung: 1993 bis 1997 Sollzahlen nach dem Haushaltsplan bzw. Finanzplan

Die durch die Kreditaufnahme in früheren Jahren ausgelösten Zinszahlungen schränken den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Staates immer mehr ein. So waren z.B. durch die hohen Zinszahlungen 1991 und 1992 jeweils 2 Mrd DM Mittel gebunden. Im Ergebnis wurde seit 1984 mit den neuen Schulden nur ein Teil der Zinsverpflichtungen abgedeckt, aber kein zusätzlicher Handlungsspielraum mehr gewonnen, eine Entwicklung, die sich mit den weiteren Kreditaufnahmen zunehmend verstärkt.

Ferner zeigt das Schaubild 2, daß ab 1993 wegen der fortschreitenden Neuverschuldung erneut mit einem starken Anstieg der Zinsausgaben zu rechnen sein

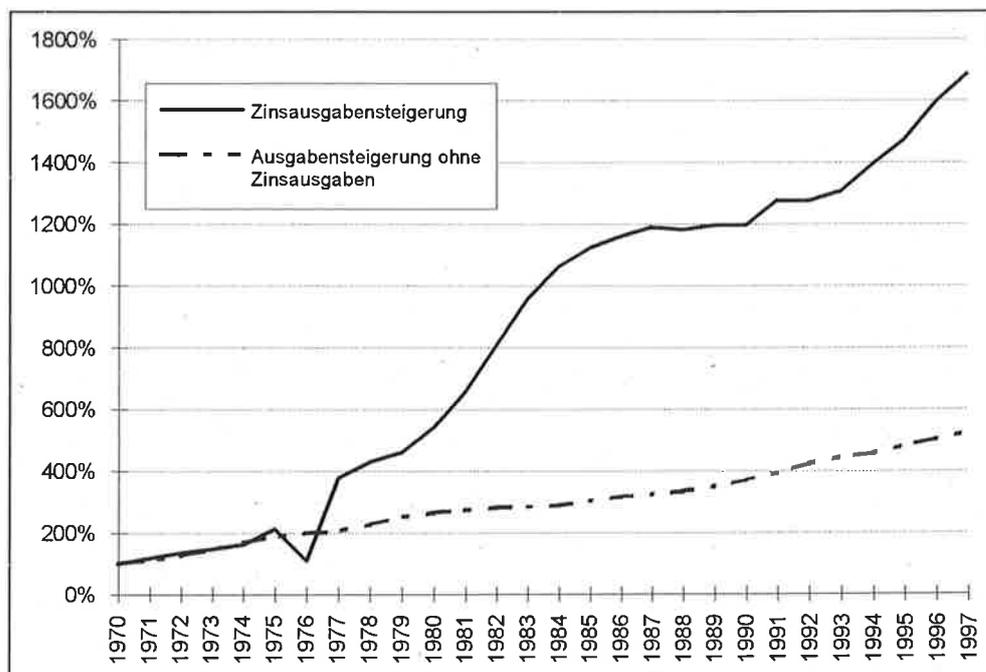
11) Zur Belastung des Kapitalmarkts durch die öffentliche Hand siehe TNr. 13.5.

wird. Daß sich der jährliche Zinsaufwand von 1986 bis 1990 nur geringfügig (3,5 v.H.) erhöht hat, obwohl die Neuverschuldung um 5,2 Mrd DM (17 v.H.) angewachsen ist, ist auf positive Umschuldungseffekte bei der Anschlußfinanzierung höher verzinslicher Schuldtitel zurückzuführen. Dieser Effekt kann sich jederzeit umkehren, wie dies bereits im Jahre 1991 geschehen ist, zumal gegenwärtig ein ausgesprochen niedriges Zinsniveau vorherrscht.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Kreditmarktzinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) ist in den letzten Jahren von 4,9 v.H. im Jahre 1985 auf 4,0 v.H. im Jahre 1992 zurückgegangen. Dies ist in erster Linie auf die günstige Entwicklung der Steuereinnahmen und der Zinssätze in der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre, nicht aber auf einen Schuldenabbau zurückzuführen. Ein längerfristiger Vergleich zeigt, daß die Zinsausgaben seit 1970 prozentual weit stärker gestiegen sind als die übrigen Ausgaben des Staates. Diese stärkere Dynamik in den Zinsausgaben macht deutlich, daß bei einem Verzicht auf Schuldenabbau und bei gleichzeitiger Neuverschuldung immer mehr Mittel für den Schuldendienst aufgewandt werden müssen, die dann zur Finanzierung der eigentlichen Staatsaufgaben nicht mehr zur Verfügung stehen. Wie die Zinsausgaben und die übrigen Ausgaben seit 1970 gestiegen sind, zeigt das folgende Schaubild 3:

Prozentuale Steigerung der Zinsausgaben und der übrigen Ausgaben

Schaubild 3



Anmerkung: 1993 bis 1997 Sollzahlen nach dem Haushaltsplan bzw. Finanzplan

13.4 Ländervergleich

Das Staatsministerium der Finanzen weist zutreffend darauf hin, daß der Freistaat Bayern unter den alten Bundesländern die geringste Pro-Kopf-Verschuldung hat. Ende 1992 entfielen auf jeden Einwohner Bayerns 2 532 DM Kreditmarktschulden. Es folgt Baden-Württemberg mit 4 167 DM; im Durchschnitt haben sich die Flächenländer (alt) mit 5 054 DM je Einwohner verschuldet. Die relativ günstige Position Bayerns im Ländervergleich (s. auch TNr. 4.2 Zahlenübersicht 5) darf aber nicht den Blick auf die Gefahren verstellen, die sich aus der ständig wachsenden Staatsverschuldung als solcher ergeben.

13.5 Verschuldung der öffentlichen Hand

Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand ist in Deutschland gewaltig gestiegen. Die Verschuldung der Gebietskörperschaften einschließlich der Sondervermögen sowie der Treuhandanstalt, Bahn und Post erreichte 1992 1,6 Billionen DM; 1989 lag die Gesamtverschuldung noch bei 1 Billion DM.¹² Die Schulden der öffentlichen Hand haben sich somit innerhalb von nur drei Jahren um 60 v.H. erhöht. Ihr Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt hat in dieser Zeit von 47 v.H. auf 57 v.H. zugenommen. Die genannten öffentlichen Haushalte haben für 1993 ein Defizit und damit einen Kreditbedarf von 220 Mrd DM eingeplant. Die öffentliche Hand wird allein durch die Neuverschuldung des Jahres 1993 voraussichtlich 90 v.H. des neugebildeten Geldvermögens dieses Jahres in Anspruch nehmen.¹³ Mit ihrer Gesamtverschuldung beanspruchte sie schon 1992 insgesamt 44 v.H. des gesamten Geldvermögens,¹⁴ was bei anspringender wirtschaftlicher Entwicklung den Kapitalmarkt erheblich belasten kann. Es zeigt sich, daß die Möglichkeiten der Kreditaufnahmen bereits in Zeiten guter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und guter haushaltswirtschaftlicher Rahmendaten weitgehend ausgeschöpft wurden.

13.6 Auswirkungen der Gesamtverschuldung auf Bayern

Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland haben unmittelbare Auswirkungen auf Bayern. So zeichnen

12) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 1993, S. 73 bis 76

13) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 1993, S. 12

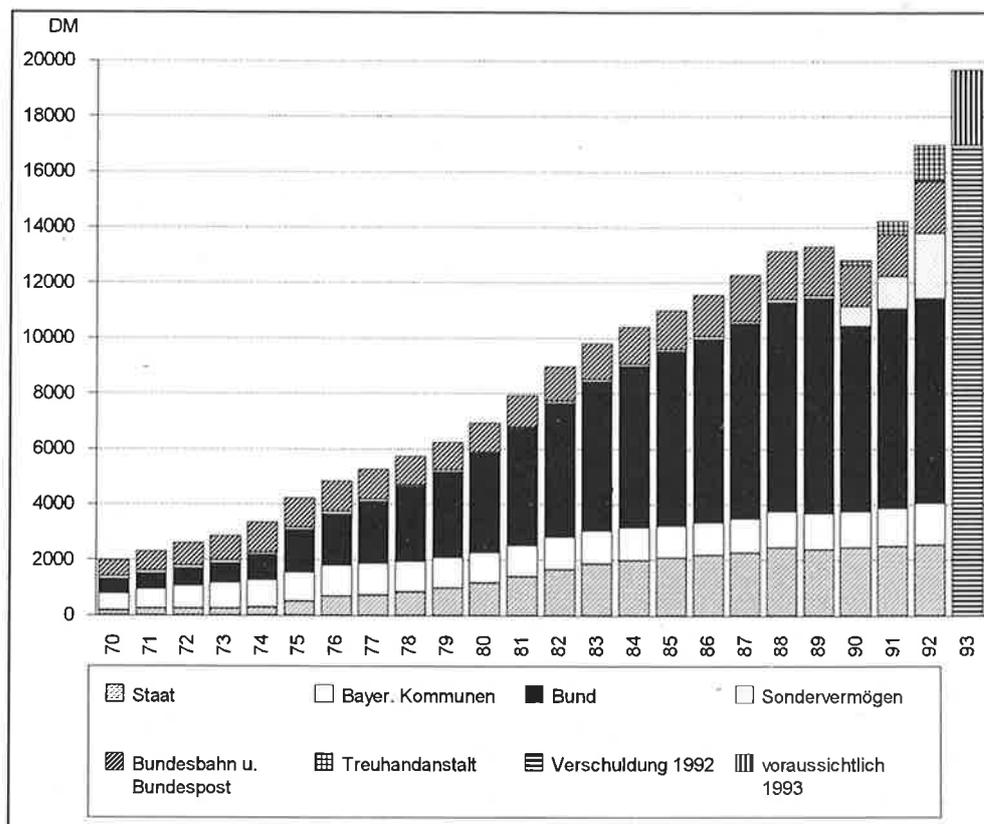
14) Jahresendbestand des Geldvermögens bei Banken, Bausparkassen, Versicherungen: 3 603,7 Mrd DM (vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 1993, S. 31)

sich im Finanzplanungszeitraum bis 1997 umfangreiche Eingriffe in die Finanzausstattung der Länder ab. Vor allem die Kosten der Deutschen Einheit, Kürzungen bei den Finanzzuweisungen des Bundes und die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs werden den Staatshaushalt jährlich in Milliardenhöhe belasten. Diese Situation wird noch verschärft durch prognostizierte Steuermindereinnahmen aufgrund der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Lage.

Schon 1992 entfielen zusammen mit den Schulden der bayerischen Kommunen und des Bundes einschließlich der Schulden von Bahn, Post und Treuhandanstalt, auf jeden Einwohner Bayerns etwa 17 000 DM. Dieser Betrag dürfte bis Ende 1993 voraussichtlich auf nahezu 20 000 DM ansteigen¹⁵ (vgl. Schaubild 4).

Pro-Kopf-Verschuldung je Einwohner Bayerns

Schaubild 4



Anmerkung: ab 1990 einschließlich neue Länder

15) Das Defizit der öffentlichen Haushalte einschließlich der Treuhandanstalt sowie Bahn und Post (ohne Sozialversicherung) dürfte 1993 bundesweit etwa 220 Mrd DM betragen (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 1993, S. 38/39).

Der ORH ist der Auffassung, daß diese Situation bei der Beurteilung, in welchem Umfang der Schuldenstand des Freistaats Bayern noch erhöht werden kann, berücksichtigt werden muß. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht sollte daher bei der Aufnahme neuer Schulden äußerste Zurückhaltung geübt werden. Den Finanzierungsspielraum durch höhere Neuverschuldung zu gewinnen, erscheint wegen der bereits bestehenden Vorbelastung mit den oben dargestellten haushaltswirtschaftlichen Nachteilen nur begrenzt möglich. Bei einem weiteren Schuldenanstieg läuft auch Bayern Gefahr, seinen finanzpolitischen Handlungsspielraum auf Dauer zu verlieren. Mittelfristig genügt es nicht, nur die Neuverschuldung zu begrenzen, vielmehr müßte der Schuldenstand verringert werden. Die mittelfristige Finanzplanung läßt jedoch eine solche Entwicklung nicht erkennen. Der Finanzplan (Stand Juli 1993) weist für 1993 bis 1997 eine Neuverschuldung von 8,3 Mrd DM aus. Diese zusätzlichen Schulden bedeuten eine zusätzliche Zinslast von jährlich 700 Mio DM ab 1998.

Zudem zählt die Bundesrepublik Deutschland international zu den Ländern mit der höchsten Gesamtabgabenbelastung; die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge (ohne zahlreiche weitere Abgaben) beanspruchen bereits 43,5 v.H. des Bruttosozialprodukts.¹⁶ Als Folge des starken Ausgabenwachstums ist die Staatsquote¹⁷ 1992 auf knapp 53 v.H. angewachsen.¹⁸ Dies sind die höchsten Werte in der Geschichte der Bundesrepublik.

Diese Gesamtsituation erfordert es zunehmend, sich auf das unumgänglich Notwendige unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beschränken. Bei Maßnahmen von größerem finanziellen Gewicht - und zwar auch bei Einsatz von Fördermitteln - müssen verstärkt Kosten-Nutzen-Relationen zugrundegelegt werden.¹⁹ Insbesondere aber sollte nach Auffassung des ORH die Verwirklichung lediglich wünschenswerter Maßnahmen angesichts der sich abzeichnenden Haushaltslage zunächst unterbleiben. Wir halten es in dieser Situation mehr denn je für geboten, alle Bereiche des Staatshaushalts einer kritischen Überprüfung mit dem Ziel einer nachhaltigen Entlastung zu unterziehen. In erster

16) Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 1993, S. 41

17) Verhältnis der Ausgaben von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen zum Bruttosozialprodukt

18) Jahresbericht 1992 der Landeszentralbank in Bayern, S. 14; Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 1992, S. 38

19) vgl. z.B. ORH-Bericht zum Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen und zur Zukunft der Rhein-Main-Donau AG, München, vom 1. Juni 1993; ORH-Bericht 1990 TNr. 14 (Notwendigkeit verstärkter Erfolgskontrollen) und Nr. 2 Buchst. a) des Landtagsbeschlusses vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638)

Linie sind dabei ein Subventions- und Aufgabenabbau ins Auge zu fassen. Hierzu hat der ORH wiederholt konkrete Vorschläge unterbreitet.²⁰ Durch Subventionsabbau freiwerdende Mittel sollten vorrangig zum Schuldenabbau verwendet werden.

Zu zusätzlichen Einnahmen aus der Privatisierung staatlicher Beteiligungen hat das Staatsministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, daß derartige Einnahmen nach der Verfassungslage (Art. 81 Satz 2 BV) ausschließlich für Neuerwerbungen zu verwenden sind. Nach Auffassung des ORH sollten solche einmaligen Einnahmen nicht zur Finanzierung neuer Ausgabenprogramme oder zusätzlicher Projekte mit hohen laufenden Folgekosten verwendet werden.

13.7 Verfassungsrechtliche Begrenzung der Neuverschuldung

Der bundesweite Anstieg der öffentlichen Gesamtverschuldung auch in den Jahren mit positivem Konjunkturverlauf und damit hohen Steuereinnahmen macht ferner deutlich, daß die gesetzliche, teilweise verfassungsrechtliche Begrenzung der Neuverschuldung auf die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen (vgl. Art. 18 Abs. 1 BayHO und Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht ausreicht, um die Verschuldung der öffentlichen Hand wirksam zu begrenzen. Dafür mag auch ursächlich sein, daß der haushaltsrechtliche und der wirtschaftliche Investitionsbegriff nicht identisch sind. Hinzu kommt, daß Kredite nicht im Verhältnis zum Wertverzehr der Investitionen getilgt werden. Ersatzbeschaffungen werden wieder durch neue Kredite finanziert, während die Altschulden, für die kein entsprechender Gegenwert mehr vorhanden ist, bestehen bleiben.²¹ Nach Auffassung des ORH müßte sichergestellt werden, daß in Zeiten positiven Konjunkturverlaufs und damit wachsenden Steueraufkommens zumindest ein Teil des Einnahmewachses zur Nettoschuldentilgung verwendet werden muß und damit auch dem Grundgedanken des Art. 82 BV Rechnung getragen wird. Wenn Jahre mit hohen Steuereinnahmen künftig nicht zum Abbau der Schulden genutzt werden, wird es immer schwieriger werden, in wirtschaftlich schwachen Zeiten die Staatsfinanzen stabil zu erhalten.

20) vgl. ORH-Berichte 1989 TNr. 23 (Zuwendungen zu Maßnahmen des Umweltschutzes - Luftreinhaltung - an ein Energieversorgungsunternehmen), 1990 TNr. 23 (Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung) und TNr. 37.4 (Luftreinhaltung), 1991 TNr. 25 (Förderung von Wasserversorgungsanlagen) und TNr. 44 (Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft), 1992 TNr. 24 (Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung), TNr. 26.5 (Prämien und Zuschüsse für die Tierzucht), TNr. 27 (Förderung von Initiativen mit örtlich beschränktem Wirkungskreis im Bereich des StMAS), TNr. 31 (keine Förderung des Straßenrückbaus) und TNr. 35 (Förderprogramm "Freizeit und Erholung"); **ORH-Bericht 1993** TNrn. 21, 23, 27, 28, 31, 32 und 33

21) vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993 S. 27 (BT-Drucksache 12/5650)

14 Staatsbürgschaften

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien von 1972 (BÜG) waren Ende 1992 Kredite von 2,243 Mrd DM mit einer Bürgenhaftung von 1,333 Mrd DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 77 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 110 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 1992**, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

Entwicklung der Staatsbürgerschaften im Jahr 1992

Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1991		Neuübernahmen 1992		Verminderungen 1992		Bestand am 31. 12. 1992		Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG Mio DM
	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	
A. Gewerbliche Wirtschaft									
Unternehmen der Energieversorgung	66	709,6	3	30,0	10	162,6	59	577,0	437,5
Sonstige Unternehmen	29	63,8	6	44,4	4	8,6	31	99,6	63,7
zusammen	95	773,4	9	74,4	14	171,2	90	676,6	501,2
B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich									
Darlehen Junge Familie	10 578	21,6	-	-	2 429	8,4	8 149	13,2	5,0
Sonstige	3	0,2	1	0,1	-	-	4	0,3	0,1
zusammen	10 581	21,8	1	0,1	2 429	8,4	8 153	13,5	5,1
C. Wohnungsbau	64 065	1 604,6	2 534	125,8	15 939	68,1	50 660	1 662,3	902,8
D. Land- und Forstwirtschaft	1	0,5	1	0,1	-	-	2	0,6	0,4
E. Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	6	0,3	-	-	-	-	6	0,3	0,3
Summe A bis E	74 748	2 400,6	2 545	200,4	18 382	247,7	58 911	2 353,3	1 409,8

Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für gewerbliche Bürgschaften waren 1992 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 vom Freistaat Bayern in Höhe von 5 Mio DM rückgarantiert. Diese Garantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen.

Zu C:

Der hohe Rückgang an Fallzahlen im Haushaltsjahr 1992 ist auf eine neu vorgenommene Bestandsaufnahme der Wohnungsbaubürgschaften durch die Bayerische Landesbodenkreditanstalt zurückzuführen. Ursache hierfür war, daß in der bisherigen Rechnung des Staatsministeriums der Finanzen die Tilgungen zwar betragsmäßig berücksichtigt waren, fallmäßig aber keinen Niederschlag fanden.

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein.

Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften waren 1992 nicht zu leisten.

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 33 515 DM vereinnahmt.

14.2

Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1992 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 40,691 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 sowie Art. 8 Abs. 1 HG 1983/1984, 1985/1986, 1987/1988, 1989/1990 und 1991/1992);
- 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.

II. BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

A. FÜR ALLE EINZELPLÄNE

15 Ballungsraumzulagen

Zum Ausgleich der überdurchschnittlich hohen Lebenshaltungskosten, insbesondere im Ballungsraum München, erhält ein Teil der Bediensteten des Staates seit 1990 eine sogenannte ergänzende Fürsorgeleistung. Daneben werden noch weitere Ballungsraumleistungen, wie örtliche Prämie, Sonderzuschlag und Fahrkostenzuschuß, gewährt. Die Zahlungen, die 1993 zusammen über 111 Mio DM betragen, sind zu wenig aufeinander abgestimmt und werden teilweise durch die Erhebung einer Fehlbelegungsabgabe bei den Bediensteten wieder abgeschöpft.

Die Arbeitsmarktverhältnisse haben sich zwischenzeitlich auch in München wieder zugunsten des öffentlichen Dienstes geändert. Nach Auffassung des ORH ist es daher aus beschäftigungspolitischen Gründen nicht mehr erforderlich, die bis 31. Dezember 1995 befristete ergänzende Fürsorgeleistung zu verlängern, zumal sie rechtlich problematisch und sehr breit gestreut ist. Ein wirksamerer Beitrag zur Entschärfung der Ballungsraumproblematik vor allem für Bedienstete mit geringerem Einkommen wäre - neben der Möglichkeit von Behördenverlagerungen -, die Mittel in möglichst großem Umfang zugunsten von mehr Staatsbedienstetenwohnungen umzuschichten. Würden die Mittel der ergänzenden Fürsorgeleistung ausschließlich hierfür eingesetzt werden, könnten jährlich bis zu 500 zusätzliche Wohnungen geschaffen werden.

15.1 Allgemeines

Der Freistaat Bayern gewährt - als einziges Land - seit dem 1. August 1990 einem Teil der Bediensteten, die in einer Gemeinde mit überdurchschnittlich hohem Mietpreisniveau (z.B. München) beschäftigt sind, "zum Ausgleich der außerordentlich hohen Lebenshaltungskosten" eine ergänzende Fürsorgeleistung (Art. 86 b BayBG).

Daneben werden Staatsbediensteten im Ballungsraum München auf bundesgesetzlicher Grundlage die örtliche Prämie gemäß § 74 BBesG und der Sonderzuschlag gemäß § 72 BBesG gewährt, auf landesrechtlicher Grundlage durch Haushaltsgesetz außerdem ein Fahrkostenzuschuß (vgl. Nr. 4.1 DBestHG 1993/1994).

Der ORH hat anhand der Bezügedaten die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Ballungsraumleistungen für das Jahr 1993 untersucht. Insbesondere wurde geprüft, ob und inwieweit Überschneidungen bestehen, die zu Mehrfachbegünstigungen geführt haben, oder die Leistungen zwar ausgezahlt, aber durch andere staatliche Abgaben gleichzeitig wieder abgeschöpft werden.

15.2 Ergänzende Fürsorgeleistung

15.2.1 Grundlagen für diese Fürsorgeleistung ist bei den **Beamten und Richtern** Art. 86b BayBG in Verbindung mit der Fürsorgeverordnung.¹ Die Regelung, die zunächst auf die Landeshauptstadt München begrenzt war, dann aber auch auf andere Gemeinden mit hohem Mietpreisniveau, die ausschließlich in Oberbayern liegen, ausgedehnt wurde,² ist bis 31. Dezember 1995 befristet. Für die **Angestellten und Arbeiter** gelten entsprechende tarifvertragliche Vereinbarungen.³

Von der Regelung werden - unabhängig vom privaten Wohnsitz - Staatsbedienstete bei Dienststellen erfaßt

- in der Landeshauptstadt München,
- in Gemeinden der Mietenstufen 5 und 6 gemäß der Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung - dies sind insbesondere die Gemeinden im Ballungsraum München, aber auch zahlreiche Gemeinden im südlichen Oberbayern (z.B. auch Bad Tölz, Garmisch Partenkirchen, Mittenwald, Murnau oder Oberammergau) -, außerdem

1) Verordnung über die Gewährung einer ergänzenden Fürsorgeleistung an Beamte und Richter (FürsV) vom 20. November 1990 (BayRS 2030-2-42-F), geändert durch Verordnung vom 14. Mai 1991 (GVBl S. 137)

2) Gesetz zur Änderung des Bayer. Beamtengesetzes und des Bayer. Richtergesetzes vom 21. März 1991 (GVBl S. 81)

3) vgl. Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 30. Juli 1991, FMBl S. 323

- auf dem Flughafen München sowie in Gemeinden, auf denen der Flughafen liegt (Hallbergmoos, Oberding und Freising) und den daran unmittelbar angrenzenden Gemeinden.⁴

Die Fürsorgeleistung beträgt monatlich brutto

- für Beamte in den BesGr. A 2 (z.B. Wachtmeister) bis A 10 (z.B. Oberinspektor) bzw. für vergleichbare Arbeiter und Angestellte **150 DM**,
- für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst für eine Laufbahn mit einem Eingangsamt bis zur BesGr. A 10 bzw. Auszubildende **75 DM**.

Sie erhöht sich für jedes Kind, für das dem Bediensteten Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz gezahlt wird, **um 40 DM**. Diesen Kinderbetrag erhalten auch Beamte in BesGr. A 11 (z.B. Amtmann) bis A 13 (z.B. Regierungsrat), C 1 (wissenschaftlicher Assistent) sowie Angestellte in vergleichbaren Vergütungsgruppen (VergGr. IV a bis II a und Kr. X bis Kr. XIII), Richter und Staatsanwälte in BesGr. R 1 bis zur vierten Lebensaltersstufe sowie Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst für eine Laufbahn mit Eingangsamt in BesGr. A 11 bis A 13 und Ärzte im Praktikum.

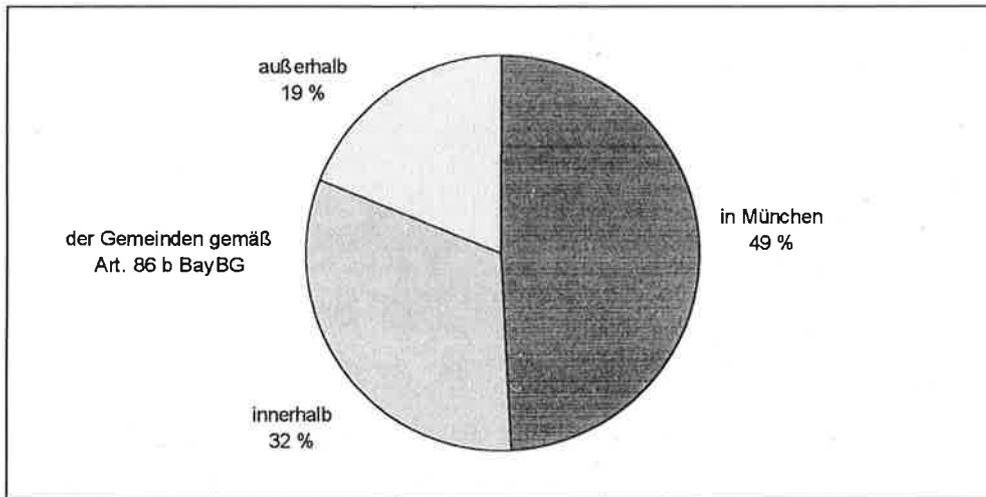
15.2.2 Von den 303 600 (Stand Dezember 1992) Staatsbediensteten erhielten im Februar 1993 insgesamt 57 766 Beschäftigte, also etwa ein Fünftel, die ergänzende Fürsorgeleistung. Die Ausgaben betragen in diesem Monat insgesamt 8,6 Mio DM. Dies entspricht jährlichen Ausgaben von 103,2 Mio DM, das sind 0,6 v.H. der für das Jahr 1993 im Haushaltsplan veranschlagten Dienstbezüge.

10 825 Zahlungsempfänger, das sind nicht ganz 19 v.H., wohnten außerhalb, teilweise sogar weit außerhalb der in Art. 86 b BayBG genannten Gemeinden, etwa in Schwaben, in Niederbayern oder in der Oberpfalz, und damit in Orten mit einer geringeren Mietenstufe als 5 und 6.

4) Eine vollständige Aufzählung der in die Regelung einbezogenen bayerischen Gemeinden (insgesamt mehr als 140) enthält die Anlage zur FMBek vom 25. Juni 1991 (StAnz Nr. 26, FMBl S. 275).

Privater Wohnsitz der Empfänger

Schaubild 1



- 15.2.3** Die Fürsorgeleistung selbst betrug **im Durchschnitt 149 DM monatlich**. Bei monatlichen Bruttobezügen von 3 853 DM entspricht dies einer Einkommensverbesserung von durchschnittlich 3,9 v.H.

Im einzelnen erhielten

- 3 546 Bedienstete (6,1 v.H.) unter 75 DM,
- 6 115 Bedienstete (10,6 v.H.) zwischen 75 und unter 150 DM,
- 36 077 Bedienstete (62,5 v.H.) 150 DM,
- 12 028 Bedienstete (20,8 v.H.) über 150 DM.

Da die Fürsorgeleistung grundsätzlich steuer- und sozialversicherungspflichtig ist, verbleibt den Beschäftigten netto allerdings erheblich weniger, der Mehrzahl der Empfänger weniger als 100 DM.

- 15.2.4** Der ORH verkennt nicht, daß bei dem betroffenen Personenkreis jede Einkommensverbesserung Gewicht hat. Auch wird nicht bezweifelt, daß aus Sicht des Staates als öffentlicher Arbeitgeber zum Zeitpunkt des Erlasses der Regelung Anlaß bestanden hat, Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der von den besonders hohen Lebenshaltungskosten im Ballungsraum München betroffenen Bediensteten zu ergreifen. Dennoch stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung dieser landesrechtlichen Leistung:

Haushaltswirtschaftlich bedarf die Regelung der Überprüfung, weil der Gesamtaufwand für den Staat mit über 100 Mio DM erheblich ist, die Leistung für den Einzelnen aber kaum ein entscheidender Anreiz ist, um damit die ungünstige Personalsituation im Ballungsraum München, die letztlich Anlaß für die Regelung gewesen ist, entscheidend beeinflussen zu können. Maßgeblich für eine gewisse Entspannung der Personalsituation ist vielmehr die derzeitige Lage auf dem Arbeitsmarkt, die den öffentlichen Dienst inzwischen wieder attraktiver erscheinen läßt.

Im übrigen weist der ORH darauf hin, daß es sich bei der Fürsorgeleistung ungeachtet ihrer Bezeichnung dem Wesen nach um einen Bestandteil der Besoldung handelt, für die dem Bund gemäß Art. 74 a GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit zusteht. Mit der ergänzenden Fürsorgeleistung hat Bayern als einziges Land wieder eine ortsbezogene Komponente in die Bezahlung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes eingefügt, die in anderer Weise mit der Staffelung der Besoldung nach Ortsklassen im Ortszuschlag früher über lange Zeit bestanden hat, aber durch das Bundesbesoldungsgesetz zur Vereinheitlichung der besoldungsrechtlichen Regelungen⁵ ab 1. Januar 1973 beseitigt worden ist. Sofern über den 31. Dezember 1995 hinaus ein Bedürfnis für eine an den unterschiedlichen Lebenshaltungskosten ausgerichtete ortsbezogene Staffelung der Besoldung gesehen wird, sollten die erforderlichen Regelungen nach Auffassung des ORH durch rechtlich zweifelsfreie bundesrechtliche Regelungen getroffen werden.

15.3 Örtliche Prämie

15.3.1 Ebenfalls zum Ausgleich von Mehrbelastungen in Orten mit weit überdurchschnittlichem Mietpreisniveau erhalten **Beamte und Richter** mit einem Grundgehalt bis zum Betrag der BesGr. A 14, 8. Dienstaltersstufe (dies entsprach zum Zeitpunkt der Untersuchung bei einem verheirateten Oberregierungsrat mit zwei Kindern monatlich Bruttobezügen von 6 113 DM) eine einmalige örtliche Prämie, wenn sie nach dem 31. Dezember 1989 einer Behörde zugeteilt werden, die in einer Gemeinde mit 500 000 oder mehr Einwohnern der Mietenstufen 5 oder 6, einer angrenzenden Gemeinde geringerer Einwohnerzahl der Mietenstufe 6 oder auf einem einer solchen Gemeinde verkehrsmäßig zuzuordnenden Flughafen gelegen ist und ihren Hauptwohnsitz von außerhalb in eine dieser Gemeinden verlegen.

5) Erstes Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (1. BesVNG) vom 18. März 1971, BGBl I S. 208

Die Prämie beträgt für Alleinstehende 5 000 DM, für Verheiratete 8 000 DM.

Rechtsgrundlage für diese bis zum 31. Dezember 1993 befristete Leistung ist § 74 BBesG,⁶ der mit Wirkung zum 1. Januar 1990 in das Bundesbesoldungsgesetz neu eingefügt wurde.

Für die **Arbeitnehmer** gilt die Regelung entsprechend.⁷

- 15.3.2** Im Februar 1993 erhielten insgesamt 45 Beschäftigte des Freistaates eine örtliche Prämie von durchschnittlich 5 422 DM. Zehn von ihnen bewohnten eine Staatsbedienstetenwohnung mit einer vergleichsweise günstigen Miete. 32 Bedienstete erhielten neben der örtlichen Prämie auch die ergänzende Fürsorgeleistung (vgl. TNr. 15.2) von durchschnittlich 144 DM.

Die örtliche Prämie entspricht der ergänzenden Fürsorgeleistung für einen Zeitraum von etwas mehr als drei Jahren. Da im Jahresdurchschnitt jeden Monat etwa bei gleich vielen Beschäftigten die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sein dürften, sind von der Regelung jährlich insgesamt rd. 540 Bedienstete betroffen. Das sind nur 0,2 v.H. aller Beschäftigten. Dementsprechend betragen die jährlichen Aufwendungen für die örtliche Prämie hochgerechnet lediglich 2,9 Mio DM.

- 15.3.3** Das Staatsministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, daß die Doppelgewährung von örtlicher Prämie nach § 74 BBesG und ergänzender Fürsorgeleistung nach Art. 86 b BayBG aufgrund eines unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Ansatzes beider Maßnahmen sachlich gerechtfertigt sei. Während es bei der örtlichen Prämie vorwiegend um Personalgewinnung für den Ballungsraum gehe (sofortige Einmalprämie mit maximal drei Jahren Bindung an den Ballungsraum München), stünde bei der ergänzenden Fürsorgeleistung der Gesichtspunkt der Personalerhaltung im Vordergrund (über die Gewährung einer laufenden Zuwendung für die Dauer einer Beschäftigung im Ballungsraum München). Mittels der örtlichen Prämie werde ein nicht unerhebliches Startkapital (zur Deckung von Anlaufkosten oder zum Bestreiten einer größeren Anschaffung) bereitgestellt. Die ergänzende Fürsorgeleistung diene dazu, die erhöhten laufenden Kosten abdecken zu helfen. Insoweit würden sich nach Ansicht des Staatsministeriums die von beiden Leistungen ausgehenden finanziellen Anreize sinnvoll ergänzen.

6) in Verbindung mit der Verordnung der Bundesregierung über die Gewährung einer örtlichen Prämie vom 29. Januar 1991 (BGBl I S. 167)

7) Nr. 5 der Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 25. April 1991

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, daß dem gesamten Besoldungs- und Vergütungssystem des öffentlichen Dienstes eine derartige Differenzierung zwischen Personalgewinnung und Personalerhaltung fremd ist und nach dem Gesetzeswortlaut die örtliche Prämie wie auch die ergänzende Fürsorgeleistung gleichermaßen zum Ausgleich von Mehraufwendungen in Orten mit überdurchschnittlich hohen Lebenshaltungs- bzw. Mietkosten gewährt werden. Daraus wird auch deutlich, daß der Bund die Notwendigkeit einer besonderen Besoldungsleistung in Ballungsgebieten erkannt und den entstandenen Problemen mit einer speziellen Regelung, wenn auch in wesentlich engeren Grenzen als Bayern, Rechnung getragen hat.

15.4 **Sonderzuschläge zur Sicherung des Personalbedarfs**

15.4.1 Zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes können **Beamten** gemäß § 72 BBesG⁸ in Verbindung mit der zum 1. August 1990 in Kraft getretenen Ausführungsverordnung⁹ in Verwendungsbereichen, die aus Arbeitsmarktgründen von dauerndem Personalmangel oder Personalwechsel betroffen sind, Sonderzuschläge von bis zu vier Dienstalters-Steigerungsstufen gewährt werden.

Voraussetzung für die Anwendung dieser bis zum 31. Dezember 1995 befristeten Regelung ist, daß Planstellen nicht nur in Ausnahmefällen mehrere Monate nicht anforderungsgerecht besetzt werden konnten oder nachbesetzt werden müssen, weil die Stelleninhaber sich für Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes entscheiden.

Für **Angestellte** ist gemäß § 27 Abschnitt C BAT¹⁰ eine entsprechende Regelung getroffen.

8) eingefügt durch Gesetz vom 28. Mai 1990 (BGBl I S. 967)

9) Verordnung des Bundesministers des Innern über die Gewährung von Sonderzuschlägen zur Sicherung des Personalbedarfs (Sonderzuschlagsverordnung - SZsV) vom 13. November 1990 (BGBl I S. 2451)

10) eingefügt mit Wirkung vom 1. Dezember 1990 durch § 1 Nr. 1 des 65. Änderungs-TV vom 30. Oktober 1990

Für den Freistaat Bayern wurden vom Staatsministerium¹¹ in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 der Programmierdienst¹² und der gehobene technische Dienst¹³ sowie außerdem bestimmte Tätigkeiten in der Krankenpflege¹⁴ als sonderzuschlagsberechtigte Verwendungsbereiche bestimmt. Die Höhe des Sonderzuschlags wurde auf höchstens drei Dienstaltersstufen begrenzt.

Die Zahlung ist zwar nicht an einen bestimmten Dienort, sondern an einen bestimmten Verwendungsbereich gebunden. Insoweit handelt es sich nicht um eine ausschließlich auf Bedienstete in Ballungsgebieten bezogene Leistung. Wenn die Anwendungsvoraussetzungen der Sonderzuschlagsverordnung aber bei Dienststellen in Ballungsgebieten zum Tragen kommen, tritt auch diese Leistung neben die ergänzende Fürsorgeleistung. Dementsprechend sieht auch § 5 der Fürsorgeverordnung (vgl. TNr. 15.2.1 Fußnote 1) vor, daß Sonderzuschläge auf die Fürsorgeleistung ganz oder z.T. angerechnet werden können.

15.4.2 Im Februar 1993 erhielten nach den Feststellungen des ORH insgesamt 266 Bedienstete neben der ergänzenden Fürsorgeleistung (vgl. TNr. 15.2) einen Sonderzuschlag in Höhe von durchschnittlich 206 DM ausbezahlt.

Nach Aufnahme der Zahlung für alle berechtigten Bediensteten im Ballungsraum wurden zum Zahltag Mai 1993 insgesamt 383 Zahlungsempfänger festgestellt, die durchschnittlich 202 DM erhielten. Hochgerechnet auf das Jahr 1993 sind für diese Zahlfälle Ausgaben von 0,7 bis 0,9 Mio DM zu erwarten.

Die ergänzende Fürsorgeleistung betrug bei diesen Bediensteten durchschnittlich 159 DM, der Gesamtbetrag der zusätzlichen Leistungen somit mehr als 360 DM.

Der ORH hat Bedenken gegen die parallele Gewährung von Sonderzuschlägen und der ergänzenden Fürsorgeleistung. Zumindest sollte von der in § 5 der Fürsorgeverordnung vorgesehenen Anrechnungsmöglichkeit insoweit Gebrauch gemacht werden, als die Höchstgrenze nach § 72 BBesG überschritten wird.

11) Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 21. Oktober 1992 (StAnz Nr. 45, FMBl S. 509)

12) Beamte in den BesGr. A 9 bis A 11, Angestellte in der Anwendungsprogrammierung und in der DV-Systemtechnik in den VergGr. V c bis IV a BAT

13) Beamte in der BesGr. A 10 und technische Angestellte in den VergGr. V a und IV b BAT mit Anspruch auf die Technikerzulage (ohne landwirtschaftlich-technischen Dienst sowie technischen Forstdienst)

14) s. auch Antwort des Staatsministeriums der Finanzen auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Franzke, SPD, vom 27. November 1992, LT-Drucksache 12/9692

15.4.3

Nach Mitteilung des Staatsministeriums ist von der Möglichkeit, etwaige Sonderzuschläge nach § 72 BBesG im Rahmen der Gewährung der ergänzenden Fürsorgeleistung anzurechnen, bewußt abgesehen worden. Ausschlaggebend dafür sei die sehr restriktive Handhabung bei der Umsetzung des § 72 BBesG gewesen. Im Hinblick auf die enormen Leistungen nach der Fürsorgeverordnung (jährliche Ausgaben von mehr als 100 Mio DM) sei der für die Sonderzuschlagsregelung vorgegebene Ausgabenrahmen¹⁵ nicht annähernd ausgeschöpft worden. Statt dessen sei die Gewährung der Sonderzuschläge - neben der unverändert beibehaltenen ergänzenden Fürsorgeleistung - auf die Bereiche beschränkt worden, in denen die drängendsten Personalprobleme bestanden hätten und die bis dahin selbst durch die Gewährung der ergänzenden Fürsorgeleistung nicht in den Griff zu bekommen gewesen wären. Da auch die Sonderzuschlagsregelung nach § 72 BBesG und die ergänzende Fürsorgeleistung nach Art. 86 b BayBG unterschiedlichen Zwecken diene, sei die parallele Gewährung hier ebenfalls sachgerecht. Während § 72 BBesG (über eine höhere Besoldung) einen finanziellen Anreiz für eine Tätigkeit in einem bestimmten Verwendungsbereich schaffen wolle, werde durch die ergänzende Fürsorgeleistung ein von der bundeseinheitlich festgelegten Besoldung nicht mehr abgedeckter, lokal auftretender Mehraufwand, dessen Tragung dem Einzelnen nicht mehr zugemutet werden könne, ausgeglichen.

Gegen ein Gebrauchmachen von der Anrechnungsmöglichkeit würden außerdem Gründe der Verwaltungsvereinfachung und der Verwaltungsökonomie sprechen, da die Anrechnung eine umfangreiche, höchst komplizierte Ausgleichsregelung erfordere, die vom einzelnen Bediensteten i.d.R. kaum mehr nachvollzogen werden könne. Aufgrund der häufigen Änderungen bei der Höhe des Sonderzuschlags (Stichwort: Aufzehren durch Aufrücken in den Dienstaltersstufen) würden die dadurch stets notwendig werdenden Anpassungen der Anrechnung zu einem kaum gerechtfertigten Verwaltungs- und damit Kostenaufwand führen.

Nach Auffassung des ORH haben Art. 86 b BayBG und § 72 BBesG gleichermaßen personal- und beschäftigungspolitische Funktion. Beide Instrumente zielen darauf ab, den Personalproblemen der öffentlichen Hand entgegenzutreten. Wie bei der örtlichen Prämie gemäß § 74 BBesG handelt es sich auch bei den Sonderzuschlägen gemäß § 72 BBesG um eine besondere bundesgesetzliche Besoldungsleistung, die nach Auffassung des ORH landesgesetzliche Leistungen verdrängt. Deswegen sollte der durch § 72 BBesG vorgegebene Umfang der Leistung jedenfalls im konkreten Einzelfall nicht überschritten werden.

15) 0,3 % der jährlich veranschlagten Besoldungsausgaben; 1993 sind das 37,5 Mio DM

Die gegen die Anrechnung geltend gemachten Gründe erscheinen dem ORH nicht überzeugend. So kann die erforderliche Berechnung ohne weiteres mit den bereits bisher gespeicherten Daten durch die maschinelle Bezügeabrechnung vorgenommen werden. Das Berechnungsergebnis könnte im Rahmen der jedem Bezügeempfänger zugehenden Gehaltsmitteilung ggf. näher aufgeschlüsselt werden.

15.5 Fahrkostenzuschuß

15.5.1 Neben der Ballungsraumzulage erhalten Beamte bis BesGr. A 8 sowie Angestellte und Arbeiter in vergleichbaren Vergütungs- und Lohngruppen, die in München arbeiten, einen nicht dem Lohnsteuer- und Sozialabgabenabzug unterliegenden Fahrkostenzuschuß.¹⁶ Voraussetzung ist, daß sie den arbeitstäglichen Weg zwischen Wohnung und Dienststelle mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel oder einem eigenen Kraftfahrzeug zurücklegen und die Fahrkosten den Eigenanteil (zum Zeitpunkt der Untersuchung 73,50 DM monatlich) übersteigen. Der Zuschuß ist begrenzt auf den Betrag einer Monatsnetzkarte des MVV für den Innenraum plus Außenraum I. Zum Zeitpunkt der Untersuchung betrug der höchste Zuschuß monatlich 92 DM. Der Fahrkostenzuschuß wird bereits seit Juli 1972 gewährt und ist nicht befristet.

15.5.2 Nach den Erhebungen des ORH erhielten zum Untersuchungszeitpunkt insgesamt 5 200 Bedienstete den Fahrkostenzuschuß mit einer durchschnittlichen Höhe von 67 DM monatlich (netto). Die jährlichen Gesamtausgaben betragen 1993 hochgerechnet 4,2 Mio DM.

Wegen der sich überschneidenden Anspruchsvoraussetzungen erhielten **alle** Empfänger des Fahrkostenzuschusses auch die ergänzende Fürsorgeleistung gemäß Art. 86 b BayBG. Sie betrug bei diesen Bediensteten durchschnittlich 163 DM.

Die Zahlung von Fürsorgeleistung und Fahrkostenzuschuß führt letztlich dazu, daß Pendler, die außerhalb Münchens in Gemeinden mit einer niedrigeren Mietenstufe als 5 oder 6 wohnen, stärker begünstigt werden, als die in München selbst wohnenden Beschäftigten, die von den hohen Mietkosten besonders betroffen sind. Der ORH hält daher auch hier eine Doppelzahlung für nicht gerechtfertigt.

¹⁶) Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen vom 14. Juni 1972 (StAnz Nr. 25, FMBl S. 246)

15.5.3 Nach Auffassung des Staatsministeriums gleicht der Fahrkostenzuschuß lediglich die diesem Personenkreis entstehenden (gegenüber den Fahrkosten eines im Ballungsraum wohnenden Bediensteten) erhöhten Fahrkosten aus. Die Zahlung neben der ergänzenden Fürsorgeleistung führe zu keiner stärkeren Begünstigung der Pendler, da die individuelle Mietbelastung eines Pendlers nicht selten - trotz des im Durchschnitt niedrigeren Mietpreisniveaus - über der seines in München wohnenden Kollegen liege, der in einer der vorwiegend nur hier zur Verfügung stehenden Staatsbedienstetenwohnung untergekommen ist.

Der ORH hält diese Argumentation nicht für stichhaltig. Es mag zwar in Einzelfällen zutreffen, daß die konkrete Mietbelastung eines Pendlers über der seines Kollegen in München liegt. Für die sachliche Rechtfertigung der Leistung kann aber nicht auf diese Einzelfälle, sondern es muß auf typisierende Fallgruppen (z.B. Mietenstufen) abgestellt werden. Insoweit bleibt der ORH bei seiner Auffassung, daß bei den Bediensteten, die außerhalb des Ballungsraums wohnen, die mit der längeren Anfahrt verbundenen Erschwernisse und höheren Fahrkosten durch die ergänzende Fürsorgeleistung angemessen ausgeglichen werden und damit die Gründe für einen zusätzlichen Fahrkostenzuschuß jedenfalls solange nicht bestehen, als die ergänzende Fürsorgeleistung tatsächlich gewährt wird.

15.6 Staatsbedienstetenwohnungen, Fehlbelegungsabgabe

15.6.1 Für den Bau (einschließlich Modernisierung) von Staatsbedienstetenwohnungen wurden in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 landesweit insgesamt etwa 177 Mio DM (also jährlich etwa 88,5 Mio DM), davon insgesamt 51,3 Mio DM (29 v.H.) für Mietwohnungen im Raum München ausgegeben.

Anfang 1993 standen insgesamt 21 860 Staatsbedienstetenwohnungen (Mietwohnungen) zur Verfügung, davon 10 640 (48,7 v.H.) im S-Bahnbereich München.

Während sich der Bestand dieser Wohnungen in Bayern in den letzten Jahren ständig verringert hat, seit 1980 insgesamt um 3 675 (14,4 v.H.) Mietwohnungen, ist er in Oberbayern (und auch im Ballungsraum München) im wesentlichen noch konstant geblieben. Dies war möglich, weil hier den auslaufenden Belegungsrechten (1987 bis 1992: 1 237, durchschnittlich 206) entsprechende Zugänge (1987 bis 1992: 1 221, durchschnittlich 204) gegenüber standen. Im einzelnen ergibt sich folgende Entwicklung des Bestandes:

Staatsbedienstetenwohnungen in Oberbayern Zahlenübersicht
(Mietwohnungen) - jeweils zum 31. Dezember -

Jahr	Wohnungsbestand	
	in Oberbayern	darunter in München (S-Bahnbereich)
1986	12 646	10 725
1987	12 749	10 873
1988	12 728	10 507
1989	12 622	10 780
1990	12 583	10 806
1991	12 550	10 865
1992	12 630	10 722

Allerdings wird sich auch in Oberbayern ohne zusätzliche Mittel der Bestand der Staatsbedienstetenwohnungen in den nächsten Jahren voraussichtlich verringern, weil bei 3 595 (28,5 v.H.) Wohneinheiten die Mindestbindungsfrist bereits 1992 abgelaufen war, bis zum Jahr 2010 bei weiteren 3 572 (28,3 v.H.) ablaufen wird und somit bei 56,8 v.H. des jetzigen Wohnungsbestandes das staatliche Belegungsrecht in Frage steht.

Zum 1. Februar 1993 haben insgesamt 5 031 Bedienstete des Freistaates die Zuweisung einer Staatsbedienstetenwohnung in der Landeshauptstadt und im Landkreis München beantragt, davon sind 2 932 (58,3 v.H.) dem mittleren Dienst zugehörig. Von allen Antragstellern befinden sich 800 in der Dringlichkeitsstufe 1 (Wohnungsbedarf dienstlich veranlaßt) und 2 700 in Dringlichkeitsstufe 2 (ohne angemessene Wohnung am Dienstort).

Aus dem derzeitigen Bestand können im Ballungsraum München erfahrungsgemäß etwa 700 Wohnungen jährlich neu vermietet werden. Damit ergibt sich derzeit ein Stau von etwa 2 800 Antragstellern in den Dringlichkeitsstufen 1 und 2.

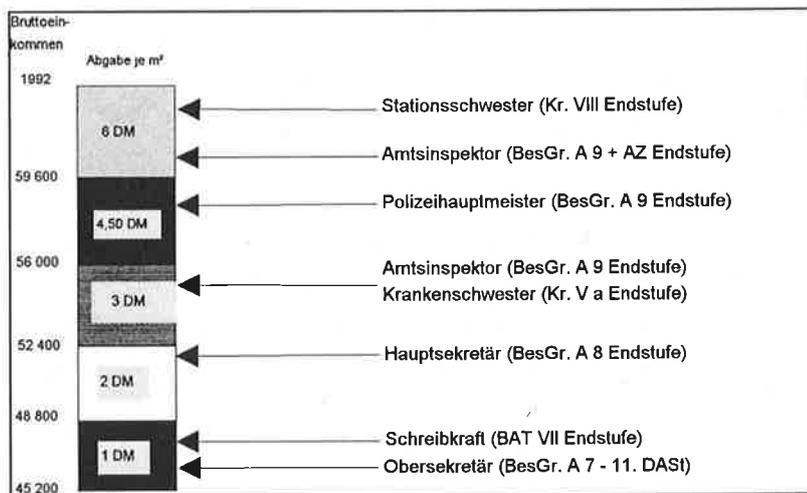
15.6.2 In Bayern wird eine **Fehlbelegungsabgabe**¹⁷ auch für Staatsbedienstetenwohnungen erhoben. Im Jahre 1992 wurden hieraus 5,8 Mio DM eingenommen, für 1993 werden 6 Mio DM, für 1994 7,5 Mio DM erwartet.

17) Ausgleichszahlungen nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen vom 22. Dezember 1981 (BGBl I S. 1523, 1542) in Verbindung mit dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Dezember 1991 (GVBl 1992 S. 3)

Bei verheirateten Bediensteten oder Bediensteten mit Kindern (jeweils Alleinverdiener) überschneiden sich Fehlbelegungsabgabe und Ballungsraumleistungen grundsätzlich nicht, weil die Fehlbelegungsabgabe im wesentlichen erst bei Einkommen zu entrichten ist, die nicht mehr zum Bezug von Ballungsraumleistungen berechtigen. Bei Alleinstehenden kann eine Abgabeverpflichtung aber bereits im mittleren Dienst entstehen, also in Besoldungs- und Vergütungsgruppen, für die gleichzeitig die ergänzende Fürsorgeleistung (vgl. TNr. 15.2) gewährt wird. Das folgende Schaubild soll dies verdeutlichen:

Fehlbelegungsabgabe

Schaubild 2



Zum 1. Februar 1993 haben nach den Feststellungen des ORH 521 Bedienstete in Staatsbedienstetenwohnungen im Raum München Fehlbelegungsabgabe entrichtet und gleichzeitig Ballungsraumleistungen erhalten. Davon waren 306 Beamte des mittleren Dienstes und vergleichbare Angestellte, 59 Bedienstete in der Krankenpflege und 20 Arbeiter. Von den Bediensteten haben

- 51 mehr als 150 DM,
- 73 mehr als 100 DM, aber weniger als 150 DM,
- 107 mehr als 75 DM, aber weniger als 100 DM und
- 290 Bedienstete 75 DM und weniger

Fehlbelegungsabgabe bezahlt. Hochgerechnet auf ein Jahr beträgt sie in diesen 521 Fällen 475 000 DM, während gleichzeitig an denselben Personenkreis Ballungsraumleistungen von 960 000 DM gewährt werden.

Nach Auffassung des ORH stellt es, abgesehen von dem damit verbundenen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, einen gewissen Widerspruch dar, wenn Bediensteten einerseits eine Abgabe zum Ausgleich von Mietvorteilen einer Staatsbedienstetenwohnung auferlegt und ihnen andererseits aus Fürsorgegründen, vor allem zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Mieten, eine Zulage gewährt wird.

- 15.6.3** Das Staatsministerium hält die Zahlung der Fürsorgeleistung und die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in den vom ORH angesprochenen Fällen für sachgerecht. Die Fehlbelegungsabgabe diene dem Ausgleich von Mietzinsvorteilen, die mit dem Bewohnen einer Staatsbedienstetenwohnung regelmäßig verbunden sind. Der Umfang der Ausgleichspflicht bemesse sich allein nach der Höhe des zur Verfügung stehenden Einkommens, nicht aber nach dessen Zusammensetzung bzw. dessen einzelnen Bestandteilen. Da die Gewährung der ergänzenden Fürsorgeleistung unzweifelhaft zu einer Einkommensverbesserung führe, sei sie auch bei der Frage der Ausgleichspflichtigkeit zu berücksichtigen.

Für den ORH stellt sich gleichwohl die Frage, ob die Einkommensgrenzen bei den Regelungen vernünftig aufeinander abgestimmt sind, wenn Bedienstete, wie z.B. Polizeibeamte oder Schreibkräfte, die nach allgemeiner Auffassung¹⁸ nicht als Fehlbeleger erscheinen, teilweise erst durch die Gewährung einer Fürsorgeleistung abgabepflichtig werden.

15.7 Zusammenfassung und Folgerungen

Nach den Erhebungen des ORH wurden im Februar 1993 insgesamt 9,25 Mio DM an zusätzlichen Leistungen für Bedienstete im Ballungsraum München gewährt. Dies entspricht jährlichen Ausgaben von 111 Mio DM. Davon entfällt der weit überwiegende Teil (103,2 Mio DM bzw. 93 v.H.) auf die ergänzende Fürsorgeleistung gemäß Art. 86 b BayBG.

Die Prüfung hat gezeigt, daß die ergänzende Fürsorgeleistung mit den anderen Ballungsraumleistungen nicht ausreichend abgestimmt und sehr breit gestreut ist. Die ungünstige Wohnungssituation, die für die Personalprobleme im Ballungsraum München ein entscheidender Faktor ist, kann mit diesen Leistungen nicht beeinflußt werden. Zur Entschärfung der Ballungsraumproblematik könnte neben Be-

18) vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern (LT-Drucksache Nr. 12/1609)

hördenerverlagerungen die vermehrte Schaffung von Staatsbedienstetenwohnungen vor allem für Bedienstete mit geringerem Einkommen wirksam beitragen.

Nach Auffassung des ORH sollte die auch rechtlich problematische ergänzende Fürsorgeleistung nicht verlängert werden, zumal sich inzwischen die Arbeitsmarktverhältnisse auch in München zugunsten des öffentlichen Dienstes geändert haben. Vielmehr sollte geprüft werden, ob diese Mittel in möglichst großem Umfang zugunsten von mehr Staatsbedienstetenwohnungen umgeschichtet werden können. Dies erscheint um so dringlicher, als sich in den nächsten Jahren ohne zusätzliche Mittel der Bestand der Staatsbedienstetenwohnungen auch im Raum München deutlich verringern wird. Würden die für die ergänzende Fürsorgeleistung jährlich aufzuwendenden Beträge von 103 Mio DM ausschließlich für Staatsbedienstetenwohnungen im Ballungsraum München eingesetzt, könnten bei einer Darlehenssumme von durchschnittlich 200 000 DM pro Wohnung jährlich 500 zusätzliche Wohnungen geschaffen werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß diese Mittel im Gegensatz zu den Ballungsraumzulagen als Tilgungsleistungen zeitversetzt wieder in den Staatshaushalt zurückfließen. Wegen der begrenzten Neubaumöglichkeiten in München wäre auch an ergänzende Maßnahmen, etwa die Verlängerung der Belegungsrechte durch Modernisierungsdarlehen oder Reduzierung der Tilgungsraten und den Ankauf von Objekten mit auslaufendem Belegungsrecht zu denken.

16 Automation und Organisation bei der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Den bisher bei der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit für die automatisierte Daten- und Textverarbeitung angefallenen Kosten von mehr als 33 Mio DM standen keine entsprechenden Personaleinsparungen gegenüber. Die Wirtschaftlichkeit des DV-Einsatzes wurde nicht oder nur unzureichend untersucht; Erfolgskontrollen fehlten gänzlich. Nach den Erhebungen des ORH hätte das Personal im nichtrichterlichen Bereich infolge des DV-Einsatzes um 133 Bedienstete verringert werden können. In der Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit zeigten konkrete Personalbedarfsermittlungen des ORH zusätzliche Überhänge von 15 bzw. 97 Kräften auf. Der ORH hält für alle Gerichtsbarkeiten konkrete Personalbedarfsermittlungen für erforderlich.

16.1 Vorbemerkungen

Die automatisierte Daten- und Textverarbeitung wird bei den Gerichten der Fachgerichtsbarkeiten (Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit) z.T. schon seit einigen Jahren eingesetzt, um die Aufgaben der Gerichte zu unterstützen und vor allem den Arbeitsaufwand im nichtrichterlichen Dienst zu reduzieren. Hier sind hauptsächlich folgende Aufgaben zu erledigen, die bei allen untersuchten Gerichtsbarkeiten im wesentlichen gleich sind:

- Geschäftsstelle: Ausführung der richterlichen Verfügungen, Stammdatenverwaltung, Aktenführung, Bearbeitung der Ladungen, Erstellung von Ausfertigungen und Abschriften, Führung von Registern, Auskunftserteilung, Verfahrensschlußbehandlung
- Protokolldienst: Protokollführung bei Verhandlungen, Fertigung der Protokolle
- Schreibdienst: Schreiben von Urteilen, Beschlüssen und sonstigen Schriftstücken
- Kostenwesen: Berechnung der Prozeßkosten und Erstellung der Kostenrechnungen, Erlaß der Kostenfestsetzungsbeschlüsse

- Rechtsantragsstelle: Aufnahme von Niederschriften, Auskünfte an Recht-suchende
- Gerichtsverwaltung/ Geschäftsleitung, Personal- und allgemeine Verwal-tungsangelegenheiten, Haushalts- und Wirtschaftsfüh-rung, Bibliothek, Postbehandlung, Boten- und Pforten-dienste, Organisation und Automation

Viele dieser Aufgaben lassen sich durch den Einsatz der automatisierten Daten- und Textverarbeitung und spezieller Gerichtssoftware (z.B. Programmsystem GEORG in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit) rationalisieren. Der ORH hat insbesondere den Stand des DV-Einsatzes, die Organisation, die Wirtschaft-lichkeit der DV-Projekte und den Personalbedarf geprüft.

16.2 Stand der Automation

Bereits Anfang der 80er Jahre war mit den Entwicklungsarbeiten zum DV-Einsatz bei den Gerichten begonnen worden. Die Projektarbeiten zogen sich trotz der hier gut überschaubaren und wenig komplizierten Aufgabenstellung über viele Jahre hin. Die lange Zeitdauer und der damit verbundene hohe Entwicklungsaufwand sind auch darauf zurückzuführen, daß das Personal nicht über Erfahrungen aus anderen Projekten verfügte und es an einer ausreichenden Koordinierung zwi-schen den verschiedenen Gerichtsbarkeiten fehlte. Derzeit sind drei unterschiedli-che Systeme im Einsatz, obwohl sich die Aufgabenstellung zwischen den Gerich-ten nicht wesentlich unterscheidet (vgl. Zahlenübersicht 1).

DV-Ausstattung der Gerichte

Zahlenübersicht 1

Gerichtsbarkeit	Anwendungssysteme	Hardware	Bildschirme	Personal
Verwaltungsgerichtsbarkeit	GEORG (Gerichtsorganisation) EAR (Verw. ehrenamtl. Richter) BUECHER (Büchereiverwaltung) REFEREN (Referendarverwaltung) HS-ANORD (Kassenanordnungsverfahren) JURIS (Rechtsauskunftssystem)	8 CTM 9016/9032	130	314
Finanzgerichtsbarkeit	GEORG - wie vor - DATEV (Steuerrechtsauskunftssystem)	4 CTM 9016/9032	31	79
Arbeitsgerichtsbarkeit	ERITRON (Text- und Stammdatenverarbeitung) PERSONAL (Personalverwaltung) JURIS - wie vor -	24 ERITRON 203/240- 260	105	269
Sozialgerichtsbarkeit	RECO 13 (DV-Verfahren für die Sozialgerichtsbarkeit) PERSONAL - wie vor - JURIS - wie vor -	8 SIEMENS MX 300/500	190	366

Vielfach wurden die Systeme gemietet oder geleast, obwohl der Kauf die kostengünstigere Beschaffungsart gewesen wäre.¹⁹ Teilweise wurden Mietverträge ohne Verpflichtungsermächtigung und Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen abgeschlossen.

16.3

Organisation

Die Aufgaben werden mit der derzeitigen Automation und Organisation noch nicht überall rationell vollzogen. So wird etwa parallel zur Speicherung der Falldaten noch eine Vielzahl von Registern, Karteikarten und Listen manuell geführt. Bei fast allen Gerichten müssen sich Bedienstete die Geräte teilen, so daß z.T. wieder mit

¹⁹⁾ vgl. ORH-Berichte 1977 TNrn. 29 bis 31, 1983 TNr. 18, 1991 TNr. 18

Schreibmaschine geschrieben wird, die Vorgangsbearbeitung unterbrochen wird, Eingabedaten zunächst auf Zettel vermerkt werden sowie die Auskunftserteilung erschwert wird. Außerdem werden die Systemmöglichkeiten (z.B. Stammdatenmischung bei der Schriftguterstellung) durch die einzelnen Geschäftsstellen bzw. Bediensteten in unterschiedlichem Umfang genutzt.

Der ORH hat auch darauf hingewiesen, daß im Zusammenhang mit dem verstärkten Einsatz der automatisierten Daten- und Textverarbeitung die Organisation der Gerichte überarbeitet werden müßte, damit sich die Vorteile der Automation voll auswirken können. So sollten zusammenhängende Arbeiten nicht auf mehrere Stellen oder Bearbeiter aufgeteilt werden, wie es derzeit bei den Gerichten anzutreffen ist. Auch müßte der interne Organisationsaufbau mit bis zu fünf Ebenen und entsprechenden Reibungsverlusten z.B. durch Aufgabendelegation, Dezentralisierung von Kompetenzen und Beschränkung der Kontrolltätigkeiten auf das notwendige Maß vereinfacht werden.

Wegen der Erkenntnisse über den bisherigen Verfahrenseinsatz, der Erfahrungen anderer Bundesländer und anderer Gerichtsbarkeiten sowie der Prüfungsfeststellungen des ORH sollte der weitere DV-Ausbau der Gerichte bzw. die Umstellung auf andere Programm- und Computersysteme nunmehr umgehend realisiert werden. Bei der Umgestaltung der Organisation sollte auch die mit großem Aufwand im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz durch eine Wirtschaftsberatungsgesellschaft erstellte Strukturanalyse der Rechtspflege verwertet werden. Da bei konsequenter Nutzung der Automations- und Organisationsmöglichkeiten erhebliche Einsparungen (s. TNr. 16.4.2) erzielbar wären, besteht ein alsbaldiger Handlungsbedarf. Damit die bisherigen Fehler vermieden werden, sollten die Entwicklungsaufgaben und projektbezogenen Betreuungsaufgaben bei einer mit entsprechender Kompetenz ausgestatteten zentralen Stelle der einzelnen Gerichtsbarkeiten konzentriert werden.

16.4 Wirtschaftlichkeit

Bereits bei der Planung von DV-Projekten ist nach den Haushaltsvorschriften (insbesondere Art. 7 BayHO) zu untersuchen, ob der durch den Einsatz der neuen Technik erzielbare Nutzen die dadurch verursachten Kosten übersteigt. Nach Realisierung solcher DV-Vorhaben ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

In den vorliegenden Fällen wurde die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Informationsverarbeitung nicht oder nicht ausreichend untersucht. Nur in einem Falle

- nämlich im Bereich der Sozialgerichtsbarkeit - wurde eine projektbezogene Wirtschaftlichkeitsrechnung, wie sie auch nach Nr. 4.3.2 der ADV-Projektrichtlinien vorgeschrieben ist, durchgeführt. Allerdings weist auch sie Mängel auf, weil als Nutzen eine Personaleinsparung angesetzt wurde, die nicht auf das konkrete DV-Projekt, sondern auf den früheren Einsatz von Textsystemen zurückzuführen ist. Nachschauende Wirtschaftlichkeitsrechnungen (Erfolgskontrollen) entsprechend Nr. 2 Buchst. a des Landtagsbeschlusses vom 18. Juli 1991²⁰ fehlen gänzlich.

Der ORH hat deshalb Kosten und Nutzen für die geprüften DV-Projekte ermittelt:

16.4.1 Kosten

Die Planungs-, Entwicklungs- und Umstellungsarbeiten, die Beschaffung und der Betrieb der DV-Systeme sowie die laufende Verfahrensbetreuung haben bisher mehr als 33 Mio DM Kosten verursacht (vgl. Zahlenübersicht 2):

Kosten des DV-Einsatzes

Zahlenübersicht 2

Gerichtsbarkeit	Zeitraum	Kosten		
		Personal TDM	Hard- und Software usw. TDM	zusammen TDM
Verwaltungsgerichtsbarkeit	1982 bis 1992	6 900	9 858	16 758
Finanzgerichtsbarkeit	1985 bis 1992	1 088	1 235	2 323
Arbeitsgerichtsbarkeit	1984 bis 1992	2 427	4 330	6 757
Sozialgerichtsbarkeit	1988 bis 1992	2 261	5 661	7 922
insgesamt		12 676	21 084	33 760

16.4.2 Nutzen

Der wesentliche Nutzen des DV-Einsatzes ist allgemein darin zu sehen, daß die anstehenden Aufgaben mit weniger Arbeitszeitaufwand als vorher bewältigt werden können und deshalb Personal eingespart werden kann. Die Differenz des Personalbedarfs vor und nach dem Einsatz der DV ist in der Wirtschaftlichkeitsrechnung als Nutzen anzusetzen, wobei das nicht mehr benötigte Personal dann aber auch nach der Realisierung tatsächlich abgebaut werden muß.

20) LT-Drucksache 12/2638 - siehe hierzu ORH-Bericht 1990 TNr. 14

Nach den Feststellungen des ORH haben sich die Personalzahlen bei den Gerichtsbarkeiten jeweils nach dem DV-Einsatz nicht verringert. Der Geschäftsanfall (Eingänge) war dagegen unmittelbar danach bei drei der vier Gerichtsbarkeiten rückläufig, weshalb die vom ORH durchgeführte Erfolgskontrolle insgesamt ein negatives Ergebnis zeigte. Einzelheiten ergeben sich aus der nachfolgenden Zahlenübersicht 3:

Geschäftsanfall und Personal vor und nach Technikeinsatz

Zahlenübersicht 3

Gerichtsbarkeit	Vor Technikeinsatz		Technikeinsatz seit	Nach Technikeinsatz	
	Eingänge	Personal		Eingänge	Personal
Verwaltungsgerichtsbarkeit	1986		1988	1989	
	34 341	314		33 064	314
Finanzgerichtsbarkeit	1987		1988	1989	
	8 918	72		9 187	79
Arbeitsgerichtsbarkeit	1986		1988	1990	
	53 999	269		52 142	269
Sozialgerichtsbarkeit	1990		1992	1992	
	34 013	368		29 908	366

Tatsächlich hat der DV-Einsatz auch nach Auffassung der Verwaltung den Arbeitsaufwand vermindert. So wird z.B. der Schreibdienst spürbar entlastet, die Protokollführer stehen schneller wieder für allgemeine Schreibarbeiten zur Verfügung und die Geschäftsstelle wird von Überprüfungen und Aktenbehandlungen entlastet.²¹

Nach allgemeinen Erfahrungssätzen und den Erhebungen des ORH hätte der DV-Einsatz zu einer Einsparung von mindestens 20 v.H. des vorher eingesetzten Personals in dem vom DV-Einsatz betroffenen nichtrichterlichen Bereich führen müssen, so daß sich eine Personalverringerung um 133 Bedienstete ergeben hätte (vgl. Zahlenübersicht 4). Dies hätte die Personalkosten um insgesamt 10,4 Mio DM jährlich gesenkt.

21) vgl. auch ORH-Bericht 1991 T Nr. 16 und Nr. 2 Buchst. b des LT-Beschlusses vom 23. Juli 1992
LT-Drucksache 12/7564

Personaleinsparungen durch den Einsatz der Datenverarbeitung

Zahlenübersicht 4

Gerichtsbarkeit	Personal insgesamt	vom DV-Einsatz betroffenes Personal	mögliche Personalverringerung
Verwaltungsgerichtsbarkeit	(1989) 314	220	44
Finanzgerichtsbarkeit	(1989) 79	33 ¹⁾	6
Arbeitsgerichtsbarkeit	(1990) 269	163	32
Sozialgerichtsbarkeit	(1992) 366	257	51
insgesamt	1 028	673	133

1) unter Berücksichtigung, daß beim FG Nürnberg noch kein DV-Einsatz erfolgt

16.5 Personalbedarf

Die Personalausstattung der Gerichte im nichtrichterlichen Bereich erfolgt in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit auf der Grundlage festgelegter Bemessungszahlen (Pensenschlüssel), in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit ohne derartige Leistungsvorgaben.

Der ORH hat zu den Personalbedarfsberechnungen in der Arbeitsgerichtsbarkeit festgestellt, daß die ihnen zugrunde liegenden Pensenzahlen nicht durch eine konkrete Personalbedarfsermittlung, sondern nur durch Gegenüberstellung bundesweiter Fallzahlen zu Personalsollzahlen ermittelt wurden.

Vom ORH durchgeführte konkrete Personalbedarfsermittlungen für die Sozial- und die Finanzgerichtsbarkeit ergaben, daß in der Sozialgerichtsbarkeit die vorgegebenen Arbeitspensen viel zu niedrig angesetzt sind und daß in der Finanzgerichtsbarkeit die Aufgaben mit wesentlich weniger Personal bewältigt werden könnten (vgl. Zahlenübersicht 5).

Personalbedarf (nach DV-Einsatz)

Zahlenübersicht 5

Gerichtsbarkeit	Personaleinsatz		Personalbedarf	Personalüberhang	
	Stand	Anzahl		insgesamt	ohne DV
Finanzgerichtsbarkeit	Januar 1992	79	58	21	15
Sozialgerichtsbarkeit	Dezember 1992	366	218	148	97

Angesichts dieses Ergebnisses sollten spätestens nach Abschluß der vom ORH aufgezeigten Maßnahmen zur Optimierung der eingesetzten Daten- und Textverarbeitung sowie der Aufbau- und Ablauforganisation der Gerichte anhand von Arbeitsplatzuntersuchungen konkrete Personalbedarfsermittlungen in den vier Gerichtsbarkeiten durchgeführt werden. Die immer wieder zu hörende Klage, daß bisher Personalengpässe für die z.T. lange Dauer der gerichtlichen Verfahren verantwortlich waren, entbehrt nach Auffassung des ORH in dem untersuchten nicht-richterlichen Bereich der Grundlage.

16.6 Stellungnahmen der Verwaltung

16.6.1 Verwaltungsgerichtsbarkeit

Das Staatsministerium des Innern vertritt die Auffassung, daß das Verfahren insgesamt wirtschaftlich sei, weil kein zusätzliches Personal für die Bewältigung der Aufgaben benötigt worden sei. Es ist allerdings wie der ORH der Auffassung, daß Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Automatisierung der Gerichte auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen des ORH zu überprüfen sind, und hat zwischenzeitlich Umfang und Inhalt eines Untersuchungsauftrages für eine Projektgruppe festgelegt.

Der Ansicht des Staatsministeriums, daß bis auf weiteres von der Festlegung von Richtzahlen für das nichtrichterliche Personal der Verwaltungsgerichte abgesehen werden sollte, kann sich der ORH nicht anschließen: Spätestens nach Abschluß der Organisationsuntersuchungen sollten entsprechende Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden, bei denen die aktuellen Eingangszahlen entsprechend zu berücksichtigen wären.

16.6.2 Finanzgerichtsbarkeit

Das Staatsministerium der Finanzen stimmt mit dem ORH überein, daß die derzeitige Automation und Organisation Schwachstellen aufweist und die Rationalisie-

rungsmöglichkeiten bei den Finanzgerichten nicht konsequent genutzt werden. Es werde deshalb ein Gesamtkonzept für den DV-Einsatz in der Finanzgerichtsbarkeit ausarbeiten lassen. Etwa die Hälfte des vom ORH festgestellten Personalüberhangs ist nach Mitteilung des Staatsministeriums inzwischen bereits abgebaut. Vor einer weiteren Personalkürzung solle das Prüfungsergebnis einer Bund-/Länderkommission zur Frage einer ländereinheitlichen Berechnung des Personalbedarfs bei den Finanzgerichten abgewartet werden.

Nach Auffassung des ORH macht allerdings eine bundesweite Personalbedarfsuntersuchung eine konkrete Personalbedarfsermittlung für die beiden Finanzgerichte in Bayern nicht entbehrlich. Im übrigen sollten auch beim Finanzgericht Nürnberg die Vorteile eines DV-Einsatzes genutzt werden.

16.6.3 Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit bezweifelt die Aussagen des ORH hinsichtlich der Unwirtschaftlichkeit der eingesetzten Verfahren. Für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit will es eine Untersuchung durch einen externen Berater durchführen lassen. Zur Arbeitsgerichtsbarkeit weist das Staatsministerium vor allem auf die starke Steigerung der Klageeingänge bei den Arbeitsgerichten hin, die den vom ORH aufgrund des DV-Einsatzes errechneten Personalüberhang mehr als kompensiere.

Was den Personalbedarf bei den Arbeitsgerichten betrifft, stimmt der ORH mit der Verwaltung überein, daß die starke Zunahme des Geschäftsanfalls im Jahr 1993 zu berücksichtigen ist. Dies ändert aber nichts daran, daß die Automation jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Prüfung zu keinen Einsparungen geführt hatte, obwohl in dem vom ORH betrachteten Jahr 1990 nach DV-Einsatz der Geschäftsanfall sogar niedriger war als vorher. Anders verhält es sich in der Sozialgerichtsbarkeit, weil dort die Eingänge nach dem DV-Einsatz bis Ende 1992 rückläufig blieben, so daß der vom ORH ermittelte Personalüberhang auch tatsächlich abgebaut werden müßte.

16.6.4 Zusammenfassend hält es der ORH für geboten, den Personalbedarf im nichtrichterlichen Bereich der vier Gerichtsbarkeiten konkret zu ermitteln und dabei das durch den DV-Einsatz erschlossene Potential für Personalreduzierungen in vollem Umfang zu berücksichtigen.

B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

17 Bereitschaftspolizei

(Kap. 03 20)

Die Bayerische Bereitschaftspolizei ist ein Polizeiverband, der insbesondere in geschlossenen Einheiten eingesetzt wird. Ihr obliegt es ferner, Polizeibeamte für die Laufbahn des mittleren Dienstes auszubilden und andere Teile der Polizei fortzubilden.

Zu diesem Zweck sind, neben dem Präsidium, sieben Polizeiabteilungen mit Sitz in München, Eichstätt, Würzburg, Nürnberg, Königsbrunn, Dachau und Sulzbach-Rosenberg sowie ein Fortbildungsinstitut in Ainring mit einer Außenstelle in Herzogau bei Waldmünchen eingerichtet. Ferner ist ihr das Musikkorps der Bayerischen Polizei zugeordnet. Außerdem besteht eine Hubschrauberstaffel mit Sitz in Neubiberg und einer Außenstelle in Roth bei Nürnberg.

Der ORH hat 1990 und 1991 bei verschiedenen Einrichtungen der Bereitschaftspolizei örtlich geprüft.

17.1 Polizeihubschrauberstaffel Bayern

Die Flugstunden der Polizeihubschrauber sind bis 1990 gestiegen. Von 1991 bis 1992 sind sie aufgrund einer vom ORH bereits 1985 angeregten Änderung der Einsatzkonzeption um 34 % (2 601 Stunden) gesunken. Bei variablen Kosten von nahezu 1 000 DM je Flugstunde ergeben sich damit Einsparungen in Millionenhöhe. Der ORH beanstandet, daß dieses enorme Einsparpotential nicht früher genutzt wurde.

Die Polizeihubschrauberstaffel Bayern - derzeit elf Polizeihubschrauber (PHS) - wird vorwiegend im Verkehrsdienst eingesetzt. Ursprünglich wurden die PHS aus-

schließlich von den zentralen Standorten Neubiberg und Roth bei Nürnberg einsatzbereit vorgehalten.

Der ORH hatte 1985 angeregt zu untersuchen, ob eine zeitweilige (während den Hauptreisezeiten) oder ständige regionale Stationierung von PHS wirtschaftlicher ist als der Anflug von den beiden Standorten in die jeweiligen Einsatzbereiche. Dies ist nicht für erforderlich und durchführbar gehalten worden.

Ab 1991 hat die Verwaltung das vom ORH seinerzeit angeregte Einsatzkonzept verwirklicht. Dadurch ist die Zahl der Flugstunden von 1990 bis 1992 von 7 678 um 34 % auf 5 077 gesunken. Da die variablen Kosten für eine Flugstunde nahezu 1 000 DM betragen, ergeben sich Einsparungen in Millionenhöhe. Diese hätten allerdings schon früher verwirklicht werden können.

17.2 Musikkorps der Bayerischen Polizei

Das Musikkorps besteht ausschließlich aus Polizeivollzugsbeamten. Mangels Nachwuchs aus den Reihen des Polizeivollzugsdienstes werden seit Jahren nur noch ausgebildete Musiker (sog. Musikbeamte) eingestellt, die ebenfalls den Status des Polizeivollzugsbeamten erhalten. Auch wurde festgestellt, daß das Musikkorps bei weitem nicht ausgelastet ist.

Der ORH hat aus rechtlichen und finanziellen Gründen vorgeschlagen, die Musikbeamten dem mittleren Polizeiverwaltungsdienst zuzuordnen. Falls künftig die Ergänzung nur durch polizeifremde Berufsmusiker gesichert werden könnte und nachhaltig kein höherer Bedarf am Musikkorps besteht, stellt sich nach Auffassung des ORH für das Musikkorps die Existenzfrage.

17.2.1 Allgemeines

Das Musikkorps wurde seit seinem Aufbau Anfang der 50er Jahre (seinerzeit als Musikzug der Bayer. Bereitschaftspolizei bezeichnet) über Jahre hinweg aus den Reihen der Polizeivollzugsbeamten ergänzt. Es besteht aus 50 Polizeivollzugsbeamten. Davon gehören derzeit zwei Beamte dem gehobenen und 48 Beamte dem mittleren Dienst an. Seit 1977 werden zunehmend ausgebildete Musiker als sog. "andere Bewerber" (Musikbeamte) in das Beamtenverhältnis berufen und gelten als Polizeivollzugsbeamte.

Der Anteil der Musikbeamten hat sich inzwischen auf 50 % erhöht (ein Beamter des gehobenen und 24 Beamte des mittleren Dienstes). Mit dem Eintritt in den

Ruhestand derjenigen Angehörigen des Musikkorps, die noch zu Polizeivollzugsbeamten ausgebildet worden sind, wird sich in den nächsten Jahren der Anteil der Musikbeamten weiter erhöhen.

17.2.2 Einsatz und Status der Musikbeamten

Die Musikbeamten werden aus rechtlichen Gründen in der Praxis nicht mit Polizeivollzugsaufgaben betraut, denn für ihre polizeiliche Ausbildung sind lediglich 75 Unterrichtseinheiten bei einer Polizeihundertschaft der ersten Ausbildungsstufe vorgesehen. Diese Ausbildung dient lediglich der Vermittlung rechtlicher und praktischer Grundkenntnisse für ihren eventuellen Einsatz bei der Eigensicherung, bei einer Gefangenessammelstelle und im Behördenselbstschutz.

Nach den Feststellungen des ORH wurden in den vergangenen 25 Jahren jeweils nur wenige Angehörige des Musikkorps im Vollzugsdienst eingesetzt: 1977 anlässlich der Demonstration bei Ohu/Landshut zur Verstärkung der Festgenommenensammelstelle, 1985 anlässlich der Haidhauser Krawalle sowie 1991 während der Golfkrise zur Eigensicherung der Unterkunft der I. Polizeiabteilung.

Das Präsidium der Bereitschaftspolizei hat bereits 1988 gegenüber dem Staatsministerium bezweifelt, ob die Musikbeamten Polizeivollzugsbeamte im Sinne des Art. 1 Polizeiaufgabengesetz (PAG) sind. Das Staatsministerium hat sich zu ihrem Rechtsstatus wie folgt geäußert:

"Die mit Bezugsschreiben mitgeteilte Rechtsauffassung des Präsidiums der Bayer. Bereitschaftspolizei betreffend den Rechtsstatus der genannten Beamten wird vom Staatsministerium des Innern geteilt. Ausgehend von der Vollzugsbekanntmachung zu Art. 1 PAG ist festzustellen, daß die genannten Beamten keine Vollzugsbeamten im Sinne des Polizeiaufgabengesetzes sein können, da weder ihr Ausbildungsstand noch der Verwendungszweck die Bereitstellung für den Vollzugsdienst im Sinne des PAG zuläßt. Auch steht ihnen nicht der Status von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaften (§ 152 GVG) zu, da Voraussetzung repressivpolizeilichen Tätigwerdens im Sinne von Art. 2 Abs. 4 PAG in Verbindung mit § 153 Abs. 1 StPO, § 53 Abs. 1 OWiG stets die Polizeivollzugsbeamteneigenschaft nach Art. 1 PAG ist."

Mithin ist unstreitig, daß die Verwendung von Musikbeamten im Polizeivollzugsdienst rechtlich unzulässig ist. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß etwa die Hälfte der Musikbeamten ohnehin polizeidienstuntauglich ist.

Diese Zuordnung ist auch wirtschaftlich nicht vertretbar. Dabei ist nicht nur darauf abzustellen, daß der Aufwand für die polizeibezogene Kurzausbildung der Musikbeamten in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrer bisher unbedeutenden Verwendung im allgemeinen Polizeidienst steht, sondern vor allem darauf, daß sie an allen laufbahn-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen Besserstellungen teilhaben, die der Polizeivollzugsdienst in den letzten Jahren erfahren hat. So wurde z.B.

- mit Wirkung vom 1. Januar 1990 die Polizeizulage angehoben und in eine ruhegehalttsfähige Stellenzulage umgewandelt,
- mit Wirkung vom 1. Januar 1993 das Eingangsamt für den mittleren Polizeivollzugsdienst nach der BesGr. A 7 angehoben,
- mit dem zum 1. Januar 1992 geänderten § 12 a Abs. 1 der Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Polizeivollzugsbeamten auch für die Polizeihauptmeister des Musikkorps die Möglichkeit des prüfungsfreien Aufstiegs zum Polizeioberkommissar eröffnet.

Das Staatsministerium strebt ferner an, noch vor einer etwaigen Einführung einer "Sonderlaufbahn Polizei" als weitere Verbesserung das Eingangsamt im mittleren Polizeivollzugsdienst nach der BesGr. A 8 anzuheben und des weiteren zu ermöglichen, Polizeivollzugsbeamte des mittleren Dienstes ohne Prüfung bis zur BesGr. A 11 zu befördern. Weiterhin besteht im Staatsministerium die Zielvorstellung, den Anteil des gehobenen Polizeivollzugsdienstes bis zum Jahr 2000 auf 50 % anzuheben. Ferner treten Polizeivollzugsbeamte nach Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand und erhalten eine Ausgleichszahlung von 8 000 DM.

Insgesamt hält es der ORH sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus rechtlichen Gründen nicht für vertretbar, die Musikbeamten als Polizeivollzugsbeamte zu behandeln.

17.2.3 Auslastung des Musikkorps

Das Musikkorps ist auch hinsichtlich seiner originären Verwendung nicht ausgelastet. Die musikalischen Einsätze des Musikkorps und seiner Untergliederungen (z.B. Bläsergruppe, Oberkrainer, Combo, Turmbläser) sind in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen (Gesamtauftritte 1988: 173, 1989: 163, 1990: 145, 1991: 134, 1992: 137).

Der Rückgang der Einsätze führte dazu, daß das gesamte Musikkorps z.B. 1990 lediglich an 57 Tagen und Teile des Musikkorps in unterschiedlichen Besetzungen und z.T. zeitgleich an weiteren 65 Tagen, also an insgesamt 122 Tagen für musikalische Darbietungen eingesetzt waren. In den überwiegenden Fällen wurde hierfür kein voller Arbeitstag benötigt.

Der ORH hält die Auslastung für unbefriedigend.

17.2.4 Zusammenfassende Wertung

Nach Auffassung des ORH sollten die Musikbeamten sowohl aus rechtlichen Gründen als auch wegen der hohen Kostenbelastung dem mittleren Polizeiverwaltungsdienst zugeordnet werden. Falls künftig die Ergänzung nur durch polizeifremde Berufsmusiker gesichert werden könnte und nachhaltig kein höherer Bedarf am Musikkorps besteht, stellt sich die Frage der Existenzberechtigung.

17.3 Apotheke

Das Personal der Apotheke der Bereitschaftspolizei ist nicht ausgelastet. Außerdem wurden bei Beschaffungen Vergabevorschriften nicht beachtet. Der ORH hat gefordert, für die Arzneimittelbeschaffung eine wirtschaftlichere Lösung zu finden und künftig die Vergabegrundsätze zu beachten.

17.3.1 Wirtschaftlichkeit des Apothekenbetriebes

In München ist eine zentrale Beschaffungsstelle im Sinne des Arzneimittelgesetzes (Apotheke) eingerichtet, die die Polizeiärzte und -zahnärzte mit Arzneimitteln sowie mit ärztlichem und pflegerischem Verbrauchsmaterial versorgt und für die Präsidien das Sanitätsmaterial für den Einzeldienst beschafft. Die Ist-Ausgaben hierfür belaufen sich auf durchschnittlich 900 000 DM pro Jahr. Außerdem ist die Apotheke mit der Beschaffung von ärztlichen Geräten für die Krankenabteilungen und deren bestandsmäßige Verwaltung betraut.

Im Geschäftsverteilungsplan sind ein Apotheker (Pharmaziedirektor, BesGr. A 15) und zwei Hilfskräfte ausgewiesen. Bei der Prüfung wurde festgestellt, daß eine weitere halbe Arbeitskraft tätig ist.

In den Aufzeichnungen der Apotheke wurde der Arbeitsanfall für das Jahr 1990 wie folgt ausgewiesen:

- 1 271 Beschaffungsvorgänge mit insgesamt 4 542 Einzelpositionen,
- 558 Anforderungen der Verbrauchsstellen mit insgesamt 7 396 Einzelpositionen.

Vom Apothekenpersonal wurden demzufolge je Arbeitstag rd. fünf Beschaffungsvorgänge mit je vier Einzelpositionen abgewickelt und rd. zwei Bedarfsanforderungen mit je sieben Einzelpositionen bearbeitet. Damit ist das Apothekenpersonal nicht ausgelastet. Der ORH hat daher gefordert, für die Arzneimittelbeschaffung eine wirtschaftlichere Lösung zu suchen¹.

17.3.2 Abwicklung der Beschaffungsvorgänge im medizinisch-technischen Bereich

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 Vergabebestimmungen, die für solche Leistungen in den staatlichen Verwaltungen anzuwenden sind, fordern im Regelfall die öffentliche Ausschreibung und lassen Ausnahmen hiervon nur unter sehr engen, im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen zu (§ 3 VOL/A). Bei der Apotheke der Bereitschaftspolizei wurden bis zur Prüfung alle Aufträge freihändig vergeben. Darüber hinaus wurde in vielen Fällen der Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung entgegen § 3 VOL/A entweder überhaupt nicht oder nur formelhaft begründet.

Beispiele:

- Es wurden eine Röntgenanlage sowie diverse ärztliche Geräte und Instrumente für zusammen 480 000 DM beschafft. Der entsprechende Beschaffungsvorgang besteht - abgesehen von den von der Apotheke gefertigten Auszahlungsanordnungen - ausschließlich aus Angeboten, Auftragsbestätigungen, Lieferscheinen und Rechnungen einer Firma für medizinischen Bedarf, der regelmäßig Aufträge zur Lieferung der ärztlichen Geräte für die Krankenabteilungen der Bereitschaftspolizei erteilt werden. Die entsprechenden Aufträge wurden mündlich bzw. fernmündlich erteilt. Aus den Beschaffungsunterlagen geht auch

1) vgl. auch ORH-Bericht 1986 TNr. 18.2

nicht hervor, daß bei anderen Anbietern wenigstens eine formlose Preisermittlung durchgeführt wurde.

- Die Aufträge zur Lieferung des Röntgen- und Laborbedarfes hat die Apotheke bisher freihändig vergeben. Der ORH hat hierzu festgestellt, daß die Apotheke diese Verbrauchsmittel i.d.R. zum jeweiligen Listenpreis bezogen hat. Anderen Dienststellen, die derartige Aufträge im Wettbewerb vergeben haben, wurden dagegen Nachlässe auf die Listenpreise von wenigstens 20 % eingeräumt.

Die Verwaltung hat zugesichert, die Vergabegrundsätze künftig zu beachten.

17.4 **Sicherung der Polizeiunterkünfte**

Der ORH hat gefordert, die Sicherung der Polizeiunterkünfte baldmöglichst privaten Bewachungsunternehmen zu übertragen, die bisher damit betrauten 155 Beamten bei der Landespolizei im Polizeivollzugsdienst einzusetzen und die bei der Bereitschaftspolizei dadurch freiwerdenden Stellen einzuziehen.

Für die Sicherung der Unterkünfte aller sieben Polizeiabteilungen (Eigensicherung) werden zusammen 28 Beamte je Arbeitsschicht eingesetzt. Beim Ansatz der durchschnittlichen persönlichen Jahresarbeitsstunden eines Beamten werden somit ständig mindestens 155 voll ausgebildete Polizeivollzugsbeamte ausschließlich für die Eigensicherung verwandt.

Das Staatsministerium ist ebenso wie der ORH der Auffassung, daß die Bewachung der Polizeiunterkünfte durch eigene Beamte aus Sicherheitsgründen nicht erforderlich ist. Die Beamten der Bereitschaftspolizeihundertschaften (Einsatz) sind für diese Aufgabe überqualifiziert und könnten weitaus effizienter bei der Landespolizei zur Bekämpfung der Kriminalität eingesetzt werden.

Außerdem ist deren Verwendung für die Eigensicherung unwirtschaftlich. Diese Beamten gehören der BesGr. A 7 und, soweit Beamte des Stammpersonals eingesetzt werden, den BesGr. A 8 und A 9 an. Bei Zugrundelegung der BesGr. A 7 errechnen sich für die 155 Beamten jährliche Personalkosten von 10,7 Mio DM. Dies ist ein Mehrfaches der Kosten, die bei Übertragung der Sicherung an ein privates Bewachungsunternehmen anfielen. Die vom Präsidium der Bayer. Bereitschaftspolizei bereits 1991 durchgeführte Ermittlung kam dabei auf ein Kostenvolumen von jährlich 3,65 Mio DM.

Nach Auffassung des ORH sind sofort und nicht erst - wie das Staatsministerium zu erkennen gegeben hat - im Doppelhaushalt 1995/1996 die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Vergabe des Sicherungsdienstes an Private zu schaffen, diese Polizeivollzugsbeamten im Vollzugsdienst bei der Landespolizei einzusetzen und die dadurch bei der Bereitschaftspolizei freiwerdenden Stellen einzuziehen.

17.5 **Herauslösung von Polizeivollzugsbeamten aus Funktionen des technischen und nichttechnischen Verwaltungsdienstes**

Beim Präsidium und bei den nachgeordneten Dienststellen sind 300 Dienstposten für den Polizeivollzugsdienst ausgewiesen bzw. mit Polizeivollzugsbeamten besetzt, die kostengünstiger durch Verwaltungsbeamte oder Angestellte ersetzt werden sollten. Die freiwerdenden Polizeivollzugsbeamten sollten auf Stellen der Landespolizei umgesetzt werden.

Der Organisations- und Gliederungsplan für die Bereitschaftspolizeien der Länder² läßt zu, Stellen der Personalverwaltung und des Versorgungsdienstes, einschließlich des Werkstattdienstes durch andere als Polizeivollzugsbeamte zu besetzen, soweit die Einsatzfähigkeit dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Das Präsidium hatte im Auftrag des Staatsministeriums dargelegt, welche Planstellen des Polizeivollzugsdienstes nach seiner Auffassung **vorübergehend** mit Verwaltungsbeamten oder Angestellten besetzt werden könnten.³

Der ORH ist der Auffassung, daß ein erheblicher Teil der dort genannten Planstellen sowie weitere Planstellen **auf Dauer** durch Bedienstete, die nicht dem Polizeivollzugsdienst angehören, besetzt werden sollte. Er hat (ohne das Musikkorps; vgl. TNr. 17.2) dazu insgesamt 300 geeignete Dienstposten benannt. Dabei wurde berücksichtigt, daß wegen der Sicherstellung der Einsatzbereitschaft in manchen Bereichen nicht sämtliche von den Aufgaben her geeignete Dienstposten durch Verwaltungsbeamte oder Angestellte besetzt werden können.

Der ORH hält es für erforderlich, die 300 Polizeivollzugsbeamten sukzessive aus ihrer derzeitigen Verwendung herauszulösen und entsprechend ihrer aufwendigen polizeilichen Ausbildung einzusetzen.

2) Er ist Bestandteil des Verwaltungsabkommens über die Bereitschaftspolizei des Freistaats Bayern mit dem Bund.

3) vgl. auch Beschluß des Landtags vom 16. Juli 1992, LT-Drucksache 12/7416

Auch das Staatsministerium meint, daß ein Teil der Planstellen des Polizeivollzugsdienstes auf Dauer mit Verwaltungsbeamten oder Angestellten besetzt werden könne. Es weist allerdings darauf hin, daß wegen der gemischten Aufgabenstruktur eine Verlagerung auf Verwaltungsbeamte oder Angestellte nur möglich sei, wenn die Aufgaben entsprechend strukturiert und gebündelt werden können.

Das Staatsministerium hält es zudem für erforderlich, im Falle einer Verlagerung zusätzliche Stellen für Verwaltungsbeamte oder Angestellte auszuweisen, da die Umwandlung von Stellen des Polizeivollzugsdienstes ansonsten allen bisherigen Bemühungen zuwiderlaufen würde, durch Entbindung von Verwaltungstätigkeiten und Entlastung von sachfremden Aufgaben zusätzliche Polizeivollzugsbeamte für tatsächliche polizeiliche Vollzugsaufgaben freizusetzen.

Außerdem teilt das Staatsministerium mit, daß seit Dezember 1992 unter seiner Leitung eine Arbeitsgruppe zur Reform der Bereitschaftspolizei eingesetzt sei. In diesem Zusammenhang würde auch die Personalstärke der Bereitschaftspolizeiführungsdienststellen überprüft. Mit einem ersten Ergebnis sei Anfang 1994 zu rechnen.

Der ORH ist der Auffassung, daß mit der Umsetzung sofort begonnen werden sollte. Denn es muß ein ständiges Anliegen der personalbewirtschaftenden Stellen sein, den Polizeivollzugsdienst von nicht hoheitlichen Aufgaben zu entlasten und jeden Polizeivollzugsbeamten der Verwendung zuzuführen, für die er ausgebildet worden ist und besoldet wird. Dabei ist nicht nur auf deren hohe Ausbildungskosten hinzuweisen, sondern auch darauf, daß der Polizeivollzugsdienst hinsichtlich der Besoldung und der Beförderungsmöglichkeiten spürbar aufgewertet worden ist (vgl. TNr. 17.2.2). Es kann nicht das Ziel der genannten Verbesserung des Polizeivollzugsdienstes sein, den Funktionsinhabern, wie z.B. Küchenbuchführer, Beamten des Versorgungsdienstes usw., die derzeitigen und künftigen Spitzenbesoldungsgruppen A 10 bzw. A 11 zukommen zu lassen. Freierwerbende Polizeivollzugsbeamte sollten auf Planstellen der Landespolizei umgesetzt werden. Die bei der Bereitschaftspolizei freierwerbenden Stellen sollten entsprechend umgewandelt werden; zusätzliche Stellen hält der ORH nicht für erforderlich.

EINZELPLAN 04

(Staatsministerium der Justiz)

18 Justizvollzugsanstalten

(Kap. 04 05)

Bei einer Justizvollzugsanstalt waren die Ausgaben für die Arzneimittelversorgung wegen organisatorischer Mängel überdurchschnittlich gestiegen. Aufgrund der Rechnungsprüfung konnten ohne Verschlechterung der Versorgung der Gefangenen die Ausgaben erheblich verringert und 1992 insgesamt mehr als 80 000 DM eingespart werden.

Die Ausgaben für die Arzneimittelversorgung einer Justizvollzugsanstalt mit angegliedertem Zentralkrankenhaus (114 Betten) waren von 1986 bis 1991 stark (um 50 %) angestiegen.

Ausgaben für die Arzneimittelversorgung Zahlenübersicht

Haushaltsjahr	Ausgaben DM	Anstieg gegenüber 1986 %
1986	311 644	-
1989	342 658	10
1990	417 317	34
1991	466 209	50

Die Anstalt führte die Kostensteigerung auf die Zunahme sehr teurer Medikamente für die Behandlung krebs- und HIV-erkrankter Gefangener zurück.

Demgegenüber hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt festgestellt, daß der Anstieg der Ausgaben überwiegend in der Art der Bewirtschaftung der Arzneimittelbestände selbst begründet war. Um die Grundversorgung mit Medikamenten zu gewährleisten, ist im Bereich des Zentralkrankenhauses ein Medikamentenlager eingerichtet, das von zwei Bediensteten des Krankenpflegedienstes bewirtschaftet

wird. Über die Bestände sind jedoch weder Aufzeichnungen geführt worden, noch waren die ärztliche Verordnung und die vorhandenen Medikamente aufeinander abgestimmt, so daß letztlich zu viele verschiedene Medikamente beschafft wurden. Dadurch führte der Einkauf der an sich preisgünstigeren Anstaltspackungen dazu, daß aufgrund anderweitiger ärztlicher Verordnungen Lagerbestände wegen Ablaufs des Verfalldatums ausgesondert werden mußten.

Die Anstalt hat inzwischen eine bedarfsorientierte Beschaffung der Medikamente veranlaßt. Außerdem wird jetzt für alle Medikamente eine Lagerkartei geführt, aus der der aktuelle Bestand, der Verbrauch, der Empfänger und das Verfallsdatum ersichtlich sind. Im wesentlichen dadurch konnten die Ausgaben für die Arzneimittelversorgung der Gefangenen im Jahr 1992 um 80 000 DM gesenkt werden. Aufgrund der Rechnungsprüfung ist somit ohne Verschlechterung der Arzneimittelversorgung der Gefangenen eine Ausgabenminderung um 17 % erreicht worden.

EINZELPLAN 06

(Staatsministerium der Finanzen)

19 Datenverarbeitung in der Steuerverwaltung

Bei der Prüfung der Datenverarbeitung in der Steuerverwaltung hat der ORH Mängel bei der Abwicklung der Anwendungen und im Rechenzentrumsbetrieb festgestellt, die sich auch in starkem Maße auf die Kosten der Datenverarbeitung auswirken. Er hält es für geboten, möglichst bald die Stabilität der Verfahren und den Einsatz der DV-Systeme zu verbessern; stets neue und leistungsfähigere Hardware zu beschaffen, kann auf Dauer keine Lösung sein.

19.1 Die bayerische Steuerverwaltung betreibt schon seit Jahren bei den Zentralfinanzämtern München und Nürnberg zentrale Rechenzentren, die mit jeweils zwei Rechenanlagen und umfangreicher Peripherie ausgestattet sind. Die einzelnen Finanzämter sind über Standleitungen an die Rechenzentren angeschlossen, so daß der Finanzbeamte von seinem Arbeitsplatz aus auf die relevanten Daten der von ihm betreuten Steuerpflichtigen zugreifen kann. Alle DV-Aufgaben im Bereich der Festsetzung, Erhebung, Bescheiderteilung, Datenaustausch und Statistik werden zentral in diesen Rechenzentren abgewickelt. Im Bereich der Betriebsprüfung werden außerdem seit kurzem dezentral bei den Finanzämtern mehrplatzfähige UNIX-Systeme eingesetzt. Die Programme werden im Rahmen eines bundesweiten Programmierverbundes in enger Abstimmung mit den übrigen Bundesländern und unter der Koordination des Bundesministeriums der Finanzen erstellt.

Anders als in den übrigen Rechenzentren der staatlichen Verwaltung, in denen DV-Anlagen jeweils wenigstens vier bis fünf Jahre im Einsatz sind, bevor sie ausgetauscht werden, ersetzt die Steuerverwaltung ihre zentralen DV-Anlagen schon nach relativ kurzer Zeit - häufig bereits nach zwei Jahren - durch jeweils gerade erst neu auf dem Markt angebotene leistungsfähigere Anlagen desselben Herstellers (Aufrüstung oder Austausch). So wurde beispielsweise beim Zentralfinanzamt München ein erst 1989 beschafftes DV-System bereits im Herbst 1991 durch ein anderes System ersetzt. Schon ein Jahr später hat die Verwaltung beschlossen, statt dessen wiederum wesentlich leistungsfähigere Systeme für 18 Mio DM zu beschaffen. Begründet wurde dies mit

- der starken CPU¹-Auslastung beider DV-Anlagen,
- der Überlastung der Ein-/Ausgabe-Prozessoren und der Kanäle sowie
- der mangelnden Ausbaufähigkeit der Anschlußmöglichkeiten für Peripheriegeräte.

19.2

Der ORH hat den Einsatz der DV in der Steuerverwaltung geprüft und dabei angesichts der hohen Beschaffungskosten vor allem auch untersucht, ob diese Begründung zutreffend ist und worauf eventuelle Engpässe zurückzuführen sind. Nach den Erhebungen des ORH ist die Beschaffung von zwei neuen Anlagen zumindest in diesem Umfang nicht begründet:

Hinsichtlich der CPU-Auslastung hat der ORH festgestellt, daß sie tagsüber tatsächlich relativ hoch war und in der Zeit von 7.00 bis 17.00 Uhr im Durchschnitt bei über 70 % lag. Dies ist aber hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß ein großer Teil der Stapelverarbeitung, deren Anteil 68 % der Gesamtlast beträgt, tagsüber abläuft und den Rechner in der Dialogzeit zusätzlich belastet. Solche Stapelaufträge könnten jedoch zum großen Teil außerhalb der Dialogzeit, insbesondere in der unbedienten Nachtzeit, während der die DV-Anlagen nur gering ausgelastet sind, abgewickelt werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die Verfahren ausreichend getestet und ordnungsgemäß abgenommen und freigegeben sind, daß durch entsprechende Prozeduren für einen fehlerfreien Ablauf gesorgt ist und daß ein Zugriff auf die Datenbestände auch in der unbedienten Zeit möglich ist. Dies war bisher nicht in ausreichendem Maß der Fall, so daß es häufig zu Programmabbrüchen kam und aus Termingründen Wiederholungsläufe während der Dialogzeit durchgeführt werden mußten.

Messungen der Kanalauslastung haben ergeben, daß nur wenige Kanäle zeitweise die Richtwerte des Herstellers erreichten, während die Auslastung bei vielen Kanälen weit darunter lag.

Auch die Anschlußmöglichkeiten von weiteren peripheren Geräten waren nach unserer Auffassung nicht ausgeschöpft. Zwar hätten bei dem damaligen Anschlußkonzept keine weiteren Magnetplattensteuereinheiten an die vorhandenen Ein-/Ausgabe-Prozessoren angeschlossen werden können. Es hätten aber beispielsweise weniger leistungsfähige Magnetplattensteuereinheiten durch leistungsfähigere ersetzt oder an die vorhandenen Steuereinheiten mehr Magnetplatteneinhei-

1) Central Processing Unit (zentrale Recheneinheit einer DV-Anlage)

ten angeschlossen werden können, falls die Speicherkapazität hätte erweitert werden müssen.

- 19.3** Die Verwaltung entgegnet, daß bei der derzeitigen Personalsituation sowie der zusätzlichen Belastung durch die Unterstützung der neuen Länder und die "Innovationsfreudigkeit" des Steuergesetzgebers mit einer höheren Stabilität der Programme auf absehbare Zeit nicht zu rechnen sei.

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, daß die bayerische Steuerverwaltung in der Programmierung, obwohl teilweise ein bundesweiter Programmierverbund besteht, insgesamt 139 Bedienstete einsetzt. Bei entsprechender Aufgabenverteilung sowie Projektsteuerung und -überwachung sollten jedenfalls nach Auslaufen der Aufbauhilfe mit diesem Personal durchaus stabile Programme und Prozeduren erstellt werden können. Nunmehr kommt es hauptsächlich darauf an, möglichst bald die Stabilität der Verfahren und den reibungslosen und wirtschaftlichen Einsatz der DV-Systeme zu gewährleisten. Denn stets neue und leistungsfähigere Hardware zu beschaffen, kann nach Auffassung des ORH auf Dauer keine Lösung sein.

Außerdem sollten jetzt schon verstärkt Anstrengungen unternommen werden, die zentralen Rechenzentren durch Verlagerung der DV-Aufgaben auf kleinere leistungsfähige autonome Systeme vor Ort möglichst bald zu entlasten. In diesem Zusammenhang stellt sich nach Auffassung des ORH auch die Frage, ob die Umbaumaßnahmen, die von der Verwaltung für einen optimalen Betrieb des zentralen Rechenzentrums in München in der bisherigen Form und Größenordnung in den nächsten Jahren für notwendig erachtet werden, im vollen Umfang von mehr als 50 Mio DM erforderlich sind.

20 Betriebskantine und Jagdausübung bei einer Dienststelle der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen

(Kap. 06 16)

Die Betriebskantine bei einer Dienststelle der Schlösserverwaltung macht jährlich einen Verlust von 55 000 DM. Der ORH empfiehlt, auf eine von der Verwaltung verpachtete Gaststätte auszuweichen.

Der Amtsleiter dieser Verwaltung war gleichzeitig Jagdpächter und betrieb Rehwildüberhege mit erheblichen Schäden. Seit Mai 1993 ist die Jagd anderweitig verpachtet.

20.1 Betriebskantine

Eine abgelegene Dienststelle der Schlösserverwaltung unterhält zur Verpflegung ihres Personals, das einschließlich der Saisonkräfte im Jahresdurchschnitt 71 Bedienstete umfaßt, eine Betriebskantine als behördeneigene Einrichtung im Sinne des Art. 26 BayHO. Es werden von Montag bis Freitag ausschließlich Mittagessen für durchschnittlich 28 Bedienstete pro Tag ausgegeben.

Aus den Lohnkosten für eine Köchin sowie für eine als Küchenhilfe eingesetzte Teilzeitkraft von insgesamt 71 972 DM und den Ausgaben für Lebensmittel von 22 288 DM ergibt sich bei insgesamt 6 900 ausgegebenen Mittagessen ein durchschnittlicher Aufwand von 13,66 DM je Essen. Bei einem seit 1. Juni 1991 von 4,70 DM auf 5,50 DM erhöhten Essenspreis errechnen sich für das Haushaltsjahr 1991 einschließlich Nebeneinnahmen Erlöse von insgesamt 39 747 DM. Ohne Berücksichtigung der gemäß den Kantinenrichtlinien nicht anzusetzenden sonstigen Kosten (z.B. für Energie, Wasser, KÜcheneinrichtung) ergibt sich eine Unterdeckung von 54 513 DM bzw. von 7,90 DM je Essen; hinzu kommt ein Essenszuschuß von 1,-- DM.

Dem ORH erscheint es kostengünstiger, die Betriebskantine abzuschaffen und statt dessen mit dem Betreiber eines vom Staat verpachteten, nahegelegenen Hotels ein verbilligtes Personalesse zu vereinbaren.

20.2 Jagdverpachtung an den Amtsleiter

Ein Teil der Jagd (210 ha) dieser staatlichen Verwaltung war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den ORH an den Amtsleiter verpachtet. Um Schäden an den Blu-

menanlagen und Forstkulturen zu vermeiden, ist der Pächter vertraglich verpflichtet, den Rehwildbestand dauernd auf maximal zwölf Stück zu halten und für Wildschäden Ersatz zu leisten. Ferner haftet er für alle Schäden im Zusammenhang mit der Jagdnutzung.

Sogar in stark besuchten Bereichen war bei den örtlichen Erhebungen vertrautes Rehwild mit Fluchtdistanzen unter 20 m anzutreffen. Dies ließ darauf schließen, daß die Jagd selten ausgeübt wurde und das Wild kaum negative Erfahrungen mit Menschen gemacht hatte. Das zuständige Forstamt vertrat die Auffassung, "daß die herrschende Jagdpraxis den Vertragsbestimmungen Hohn spricht". Weiter stellte es fest, daß der Leittriebverbiß bei 77 % lag und damit viel zu hoch war. Auch die Blumen wurden abgeäst.

Nach langjährigen ungenügenden Abschußquoten (1990 z.B. 14 Böcke und zwei Rehe) legte das Forstamt als untere Jagdbehörde 1991 den Abschuß auf 55 Stück und für 1992 bis 1995 auf 40 Stück/Jahr fest. Weil der Pächter sich außerstande sah, diese Verpflichtung zu erfüllen, setzte er einen weiteren Jagdausübenden ein. Damit wurde 1991 und 1992 die Abschußverpflichtung voll erfüllt.

Obwohl der Jagdpächter jahrelang entgegen gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen eine Rehwildüberhege betrieben hat, wurde er für den angefallenen Wildschaden erstmals 1991 herangezogen. Diese Rehwildüberhege verletzte gleichzeitig seine Verpflichtung, den ihm als Amtsleiter anvertrauten Wald ordnungsgemäß zu bewirtschaften und Schäden von ihm abzuwenden. Auch eine Kündigung des Pachtverhältnisses wurde von der Hauptverwaltung zunächst nicht ausgesprochen, obwohl dies nach Auffassung des ORH zur Herstellung geordneter Verhältnisse unabdingbar gewesen wäre.

Wie die Verwaltung nunmehr mitteilt, gab der bisherige Jagdpächter im Mai 1993 die Jagd auf und wurde von einem anderen Angehörigen der staatlichen Verwaltung abgelöst.

EINZELPLAN 07

(Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr)

21 Förderung eines Kurhauses aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm und aus dem Programm für Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs

(Kap. 07 04 Tit. 883 72 und 883 78)

Eine Gemeinde hat mit Zuwendungen von 4,9 Mio DM aus dem regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm und aus dem Programm für Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs ein Kurhaus mit Veranstaltungssaal errichtet. Doppelförderungen von anderen staatlichen Stellen hat sie verschwiegen. Außerdem hat sie gegen Vergaberichtlinien verstoßen und ist eigenmächtig von der bewilligten Planung abgewichen.

Aufgrund der Beanstandung des Staatl. Rechnungsprüfungsamtes hat die Regierung insgesamt 1,2 Mio DM an Zuwendungen und Darlehen zurückgefordert. Wegen der hohen Folgekosten erscheint die Förderung insgesamt zweifelhaft.

21.1 Förderprojekt

Einer als Kneipp- und Luftkurort anerkannten Gemeinde wurden in den Jahren 1983 bis 1986 für den Neubau eines Kurhauses mit Gastronomie, Saal, Schützen- und Übungsraum, Umkleideräumen (Sport), Bücherei, Lese- und Fernsehräumen sowie Pächterwohnung Zuschüsse von 2,6 Mio DM und zinsverbilligte Darlehen von 2,3 Mio DM gewährt. Die Darlehen entsprechen einem Subventionswert von 760 000 DM; daraus ergibt sich eine Subvention von insgesamt 3,3 Mio DM.

Das Staatsministerium ist bei der Bewilligung von zuwendungsfähigen Kosten von 6,6 Mio DM ausgegangen; die tatsächlich abgerechneten Gesamtkosten haben 7,5 Mio DM betragen. Für das Vorhaben wurde der höchste Fördersatz gewährt. Dafür waren u.a. die überdurchschnittliche Verschuldung, das ausgedehnte Gemeindegebiet und die geringen Gewerbesteuererinnahmen der Gemeinde maßgebend. Der Bau des Kurhauses sollte in erster Linie einer Weiterentwicklung des örtlichen Fremdenverkehrs dienen.

21.2 Doppelförderungen

Die Gemeinde beantragte neben der obigen Förderung noch weitere Zuwendungen und erhielt daraufhin

- von der Generaldirektion der Bayer. Staatlichen Bibliotheken eine Zuweisung zum Einbau einer Bücherei von 96 000 DM,
- vom zuständigen Finanzamt eine Investitionszulage für den gewerblichen Teil der Baumaßnahme von 513 000 DM.

Darüber hinaus gewährte der örtliche Flurbereinigungsverband für die Kosten des Parkplatzes 10 000 DM.

Das Staatl. Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß die Gemeinde die ihr mit dem Zuwendungsbescheid auferlegte Mitteilungspflicht über die Gewährung projektbezogener Zuwendungen von dritter Seite gegenüber der Bewilligungsbehörde verletzt und die genannten Zuwendungen nicht angezeigt hat. Nachdem bei der Festlegung der Förderung bereits der Höchstfördersatz gewährt worden ist, bleibt für weitere Zuwendungen bzw. steuerliche Vergünstigungen kein Raum.¹ Der Betrag in Höhe von 609 000 DM war deshalb auf die Zuwendungen nach TNr. 21.1 anzurechnen und die Zahlung von 10 000 DM als echte Kostenminderung von den zuwendungsfähigen Baukosten abzusetzen.

21.3 Verstöße gegen Vergabegrundsätze, Abweichungen von der bewilligten Planung und Rückforderungen

Im Zuwendungsbescheid war die Beachtung der VOB/VOL zur Auflage gemacht. Bei der Ausschreibung der Inneneinrichtung wurden allerdings nur vier ortsansässige Firmen, deren Inhaber der Bruder des Bürgermeisters, zwei Gemeinderäte und ein weiterer Ortsansässiger waren, zur Abgabe von Angeboten aufgefordert. Hierdurch wurde der Wettbewerb in unzulässiger Weise beschränkt.

Als Folge unzureichender Planung und unvollständiger Verdingungsunterlagen kam es bei dem Projekt zu einem hohen Anteil geänderter und zusätzlicher Leistungen sowie Regiearbeiten. Dabei erhöhten sich allein bei der Kältetechnik die Kosten um 35 %. Weitere Leistungen, z.B. Putzarbeiten, wurden als Anschlußaufträge freihändig vergeben.

1) vgl. Nr. 2.3 VVK

Von den Bau- und Lageplänen, die der Bewilligung zugrunde gelegt wurden, ist die Gemeinde mehrfach eigenmächtig abgewichen. So wurden eine Personalwohnung und eine nicht geplante Garage gebaut sowie der Parkplatz verlegt. Im gewerblichen Bereich wurden eine Bar anstelle des vorgesehenen Tischtennisraumes und im geplanten Müllraum eine Wurstküche mit Kühlzelle eingerichtet.

Wegen dieser vom Staatl. Rechnungsprüfungsamt festgestellten Verstöße bzw. der nicht angezeigten und genehmigten Veränderungen wurde die Förderfähigkeit für Kosten von 825 000 DM versagt.

Darüber hinaus wurden aufgrund der Rechnungsprüfung nichtzuwendungsfähige Kosten ausgeschieden, doppelt angesetzte Beträge berichtigt und Rückzahlungen von Firmen sowie Kostenbeteiligungen Dritter abgesetzt (268 000 DM).

Insgesamt führte die Prüfung zu einer Verminderung der zuwendungsfähigen Kosten um 1,1 Mio DM. Unter Berücksichtigung dieser Kostenminderungen und unter Anrechnung der Doppelförderung durch Büchereizuschuß und Investitionszulage wurden Zuwendungen von 993 000 DM und Darlehen von 280 000 DM zurückgefordert. Die Gemeinde hat dagegen Widerspruch erhoben.

21.4 Vorlage des Verwendungsnachweises

Der Verwendungsnachweis hätte im November 1986 vorgelegt werden müssen. Die Regierung hat den Widerruf der Förderung wegen der Nichtvorlage jedoch erst 1989 angedroht, weshalb bei der tatsächlichen Vorlage im Januar 1990 eine zusätzliche Zuwendungskürzung wegen der Fristüberschreitung unterblieb.

21.5 Wirtschaftliche Situation

Das wirtschaftliche Ergebnis des Projekts und die finanzielle Situation der Gemeinde lassen im übrigen die Förderung dieser Maßnahme generell zweifelhaft erscheinen. Bereits im Vorstadium zum Bewilligungsverfahren wurde die Wirtschaftlichkeit des Projektes von der Regierung unter der Voraussetzung, daß die Gemeinde den Gastronomiebetrieb verpachtet und darüber hinaus für die Pflege und den Unterhalt des Gebäudes ehrenamtliche Kräfte einsetzt, auf der Basis einer verbleibenden jährlichen Haushaltsbelastung von 68 000 DM als gerade noch tragbar angesehen.

Nach der Inbetriebnahme des Kurhauses schieden zwei Pächter nach kurzer Pachtzeit von jeweils einem Jahr aus dem Vertrag aus, weil die Gegebenheiten (Lage, Zugänglichkeit, Betreuungspflichten) trotz Entgegenkommens der Gemeinde einen wirtschaftlichen Betrieb nicht zuließen. Die Gemeinde sah sich gezwungen, die Gaststätte ab April 1987 in Eigenregie zu übernehmen. Auch sie erlitt allein daraus innerhalb von 17 Monaten Verluste von 255 000 DM.

Der ORH vertritt den Standpunkt, daß die Unwirtschaftlichkeit voraussehbar war. Die Erlössituation hängt von vornherein nur von Kurbeitrag (Infrastrukturteil) und Pachteinnahmen (Gastronomieteil) ab. Die entsprechenden Rahmenbedingungen (Übernachtungszahlen, Konkurrenzsituation, Lage außerhalb des Ortszentrums) ließen von Anfang an keine günstige Entwicklung erwarten.

Gerade weil für die Bemessung des Fördersatzes die überdurchschnittliche Verschuldung der Gemeinde ausschlaggebend war, hätte die Regierung darauf achten müssen, daß die Folgekosten tragbar und die Gesamtkosten des Projektes begrenzt bleiben. Die Gemeinde betreibt in völliger Umkehrung des ursprünglichen Konzeptes die Bewirtschaftung des Kurhauses jetzt selbst, wobei die Verluste den Haushalt stärker als geplant belasten und ihre ungünstige Finanzsituation trotz der großzügigen Förderung der Baumaßnahme keine Verbesserung erfahren hat. Auch die erhoffte Belebung des Fremdenverkehrs ist nach der amtlichen Statistik nicht eingetreten. Der ORH begrüßt es deshalb, daß das Staatsministerium im April 1993 die Förderung von neuen Häusern des Gastes zunächst auf begründete Einzelfälle mit herausragender fremdenverkehrspolitischer Bedeutung und vertretbarem Kostenumfang beschränkt und ab Juli 1993 gänzlich ausgeschlossen hat.

21.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium wendet bezüglich der Doppelförderung ein, daß der Zuschuß des Flurbereinigungsverbandes bereits im Antragsverfahren abgesetzt und die Investitionszulage als zulässige Höherförderung zu betrachten sei. Den Planabweichungen sei eine geringe Bedeutung beizumessen, da die auf ihnen beruhenden Mehrkosten im Ergebnis nicht gefördert worden seien. Das Staatsministerium hält daran fest, daß im maßgeblichen Förderzeitraum die Wirtschaftlichkeit des Projektes zu bejahen und die Nachfolgekosten als noch tragbar zu beurteilen gewesen seien. Daß zwei Pächter den zu erwartenden Ansprüchen nicht genügten, sei nicht vorhersehbar gewesen.

21.7 Erwiderung des ORH

Die Berücksichtigung des Flurbereinigungszuschusses als nicht förderfähiger Kostenbestandteil war zwar im Zuwendungsbescheid vorgesehen; im Verwendungsnachweis war er aber doch nicht abgesetzt worden.

Das Projekt wurde nach den Richtlinien des Bayer. Regionalen Wirtschaftsförderungsprogrammes gefördert, der Inhalt des Bescheides war verbindlich. Die Bestimmungen sahen die Anrechnung sämtlicher durch die Antragstellerin erhaltenen Zuwendungen und steuerlichen Vergünstigungen - ohne Rücksicht auf deren Ziel oder Zweckbindung - vor.

Wären die durch die Planabweichungen verursachten Mehrkosten nicht entstanden, so hätte sich rechnerisch eine Unterschreitung der im Bescheid festgelegten zuwendungsfähigen Baukosten ergeben.

Die wirtschaftliche Situation der Gemeinde war bekanntermaßen schon bei Beginn der Förderung sehr angespannt. Dies hätte eine strikte Kostendisziplin beim Bau des Kurhauses nach sich ziehen müssen.

Das Scheitern des ursprünglichen Betriebskonzeptes kann nicht zwei Gastronomen angelastet werden, sondern hat seine Ursachen insbesondere in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und in der Lage und Ausgestaltung des Objektes.

EINZELPLAN 09

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und
Forsten)

- Staatsforstverwaltung -

22 Staatliche Verwaltungsjagd

Die notwendige Jagd im Staatswald wird bisher überwiegend durch staatliche Bedienstete ausgeübt. Dies verursacht Kosten von 40 Mio DM jährlich. Gleichwohl leidet der Staatswald bei mehr als drei Vierteln der Forstämter unter hohem Verbiß durch Schalenwild. Für Wildschutzzäune müssen jährlich weitere 27 Mio DM aufgewandt werden. Der ORH hält die Verringerung der Kosten der Verwaltungsjagd für geboten. Dabei sollten auch neue Wege beschritten und z.B. revierlose Jäger in weit größerem Umfang an der Jagd beteiligt werden. Zur Abwehr möglicherweise irreparabler Schäden im Gebirgs- und Schutzwald ist eine Neukonzeption der Rotwildgebiete in Bayern unumgänglich; dabei dürfen Interessen der Trophäenjagd nicht den gesetzlichen Zielen des Waldbaues vorgehen.

Nach dem Bayer. Waldgesetz obliegt den Forstbehörden die Verwaltung und Bewirtschaftung des Staatswaldes. Sie haben u.a. den Wald vor Schäden zu bewahren. Staatswald soll vorbildlich bewirtschaftet werden.

Den Förstbehörden sind durch das Bayer. Jagdgesetz für die staatlichen Jagdreviere auch die Verwaltungsbefugnisse der Jagdbehörden übertragen. Dabei ist der Abschluß des Wildes entsprechend § 21 Bundesjagdgesetz so zu regeln, daß der Schutz vor Wildschäden voll gewahrt bleibt. Traditionell obliegt es den Beamten der Staatsforstverwaltung und im Gebirge den Berufsjägern, den größten Teil des Abschusses in der staatlichen Verwaltungsjagd (Regiejagd) zu erfüllen.

Für alle Beamten der Staatsforstverwaltung mit forstlicher Ausbildung ist die jagdliche Betätigung grundsätzlich Dienst; sie sind zur Jagdausübung auch verpflichtet. Nicht an Forstämtern beschäftigte Forstbeamte sind am Abschluß angemessen zu beteiligen; hierfür werden sie bis zu sechs Arbeitstage freigestellt ("Jagdurlaub"). Die Beamten der Forstamtsleitung und die Staatswald-Revierleiter erhalten

i.d.R. Fahrkostenersatz für die Jagdausübung. Auch anderen Forstbeamten kann beim Vorliegen eines erheblichen dienstlichen Interesses dieser Ersatz gewährt werden.

Weitere Jagdscheininhaber können gegen Entgelt, Angehörige der Staatsforstverwaltung oder Personen in forstlicher Ausbildung ohne Entgelt zu Einzelabschüssen oder bei genügender jagdlicher Erfahrung auch zu umfassender Alleinjagd zugelassen werden.

22.1 Der Personaleinsatz zur Bejagung des Schalenwildes in der Regiejagd

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben 3 251 Nachweise der Außendienstgeschäfte bei der Hälfte der Forstämter (81) aus drei Jahren geprüft. Hieraus ergibt sich ein hinreichend genauer Überblick über den Personaleinsatz zur Jagd. Lediglich 2 v.H. dieser Nachweise waren nicht auswertbar. Die gesamte erfaßte Jagdzeit belief sich im Jagdjahr 1989/1990 auf 192 885 Stunden. Im Jahr des Sturmwurfes (Jagdjahr 1990/1991) sank sie auf 188 856 Stunden und stieg im Jahr darauf wieder auf 189 167 Stunden an. Neben den Ansitz- bzw. Pirschstunden sind hierbei auch die Zeiten zur Fütterung des Schalenwildes und zum Hochsitzbau bzw. -unterhalt enthalten.

Vom Forstamtspersonal wurden im Schnitt 23,1 v.H. des Außendienstes für die Jagdausübung eingesetzt, wie die nachstehende Zahlenübersicht 1 zeigt.

Zeitaufwand des nachweispflichtigen Forstamtspersonals für die Jagd Zahlenübersicht 1

Funktion	Zeitanteil der Jagd in v.H. des Außendienstes
Forstamtsleiter	19,8
Stellv. Forstamtsleiter	26,1
Mitarbeiter im Leitungsdienst	19,9
Beamte zur besonderen Verwendung	13,2
Berufsjäger	98,0
Staatswald-Revierleiter	21,8
Nichtstaatswald-Revierleiter mit Fahrkostenersatz für die Jagd und Anrechnung der Jagd als Dienstzeit (Betreuungsrevierleiter)	10,8
Revierleiter gemischter Reviere	15,3
im Durchschnitt	23,1

Nach den Feststellungen des ORH errechnet sich aus der Stichprobe anhand der aufgewendeten Jagdzeit ein Anteil der Jagdaufgaben von 15 v.H. an der Gesamtarbeitszeit, wenn man von dem bisher angenommenen Verhältnis von 75 v.H. Außendienst zu 25 v.H. Innendienst bei Revierleitern ausgeht. Aus den vom ORH entsprechend dem tatsächlichen Verhältnis der Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppen gewichteten Personalvollkosten (Personaldurchschnittskosten mit Versorgungsanteil, Arbeitsplatz- und Gemeinkosten) ergeben sich nach den Sätzen von 1992 Personalkosten von jährlich 33,4 Mio DM. Hinzu kommt der Wert der Dienstbefreiung zur Jagdausübung für Beamte anderer Forstbehörden von 1,1 Mio DM, die Jagdaufwandsentschädigung von 0,1 Mio DM und der auf die Jagd entfallende Anteil (23 v.H.) der Wegstreckenentschädigung von 1,9 Mio DM, so daß der jährliche Personalkostenaufwand für die Jagd auf insgesamt 36,5 Mio DM veranschlagt werden muß.

Das Staatsministerium hält dem entgegen, daß von den tatsächlichen Personalausgaben im Epl. 09 des Staatshaushalts (also ohne Versorgungsanteile und Nebenkosten) ausgegangen werden müsse. Außerdem sei ein Teil des Forstpersonals freiwillig über die Regelarbeitszeit hinaus jagdlich tätig, so daß nicht jede im Fahrtenbuch nachgewiesene Außendienst- oder Jagdstunde in eine ausschließlich auf die Jagd bezogene Berechnung des Zeit- und Kostenaufwandes einfließen könne. Nach dem Ergebnis einer Untersuchung der Arbeitsbelastung bayerischer Staatswaldrevierleiter in den Jahren 1983/84 und von Stichprobenuntersuchungen an einzelnen Forstämtern aus den Jahren 1987 bis 1989, lägen diese Ausgaben höchstens bei 17,4 Mio DM.

Nach Auffassung des ORH können jedoch im Rahmen einer wirtschaftlichen Betrachtung die in den Personalvollkosten enthaltenen weiteren Kostenfaktoren nicht unberücksichtigt bleiben. Der ORH hält es ferner nicht für zulässig, in allen Fällen, in denen die Regelarbeitszeit überschritten wird, die geleisteten Jagdstunden fiktiv dem Freizeitbereich zuzurechnen. Die Jagd ist Dienstaufgabe und verteilt sich somit untrennbar über die gesamte tatsächliche Arbeitszeit. Im übrigen wäre im Jahr 1989, bei 18 v.H. der Staatswaldrevierleiter und bei 28 v.H. der mit der Jagd betrauten Betreuungsrevierleiter die Regelarbeitszeit sogar unterschritten gewesen.

Eine Gegenüberstellung der (Personal- und Betriebs-) Kosten¹ mit den Einnahmen ergibt für 1992 folgendes:

Kosten 1992

- Personalkosten der Regiejagd	36,5 Mio DM	
- Kosten für den Jagdbetrieb ²	<u>9,8 Mio DM</u>	46,3 Mio DM

Einnahmen 1992

aus dem Wildbretverkauf sowie aus Abschuß- und Führungsentgelten: (Betriebsabrechnung der Bayer. Staatsforstverwaltung)		6,4 Mio DM
---	--	-------------------

Jährliche Kostenunterdeckung		39,9 Mio DM
-------------------------------------	--	--------------------

22.2 Zustand des Waldes

Nur bei einem verträglichen Wildstand ist es möglich, den Auftrag des Waldgesetzes zu erfüllen, den standortgemäßen Zustand des Waldes zu bewahren und - soweit erforderlich - wieder herzustellen. Die von den Forstbehörden im Vollzug des Jagdgesetzes zu erstellenden Gutachten über den Zustand der Waldverjüngung - auch Verbiß- oder Vegetationsgutachten genannt - bilden eine objektive Grundlage für die Abschußplanung. Die Auswertung dieser Daten ergibt für den Staatswald, daß bei 80 v.H. aller Forstämter der natürliche Aufwuchs der Mischholzarten außerhalb von Zäunen einem erheblichen Verbiß durch Schalenwild unterliegt, d.h. mehr als ein Viertel der Mischholzpflanzen ist noch verbissen.³ Die abgeästen Sämlinge sind dabei nicht erfaßt.

Die Prüfung des ORH bei 81 Forstämtern ergab, daß nach den Forstbetriebsplanungswerken, die auch Zustandsbeschreibungen der Belastung des Waldes durch das Wild enthalten, bei 64 Forstämtern mittlere bzw. hohe Verbißbelastungen festzustellen sind. Soweit diese Planungswerke älter als 5 Jahre waren (in 11 Fällen), ergab sich aus den im dreijährigen Turnus zu erstellenden Verbißgutachten

- 1) Hierbei sind die Schäden am Wald und die Schutzkosten (vgl. TNr 22.2) nicht enthalten.
- 2) Nach der Betriebsabrechnung der Bayer. Staatsforstverwaltung enthalten die Jagdbetriebskosten die Ausgaben für die Errichtung und den Unterhalt von Äsungsflächen, Wildäckern und -wiesen, den Bau und den Unterhalt von Fütterungsanlagen, die Gewinnung und den Ankauf von Wildfutter, den Bau und den Unterhalt von Wintergattern, den Wild- und Jagdschadensersatz, den Bau und den Unterhalt von Jagdeinrichtungen (Hochsitze), die Erlegung und Verwertung des Wildes sowie die Jagdhundehaltung.
- 3) Eine weitergehende Darstellung der Leittriebverbiß-Situation ist durch die methodische Veränderung 1991 nicht mehr möglich (vgl. ORH-Bericht 1991 TNr. 36).

das gleiche Bild. Landesweit bestätigen diese Gutachten zum Zustand der Waldverjüngung, daß trotz begrüßenswerter Erfolge noch erhebliche Schäden auftreten.

Die Verwaltung verweist darauf, daß jüngste Stichprobenergebnisse von 28 Forstämtern im Jahre 1990/91 und von 31 Forstämtern im Jahre 1991/92 im Vergleich zu den Vegetationsgutachten von 1986 einen Rückgang des Verbisses im Staatswald außerhalb von Zäunen auf 23 v.H. beim Nadelholz und 43 v.H. beim Laubholz ausweisen. Im Gesamtwald betrage der Verbiß beim Nadelholz noch 33 v.H. und beim Laubholz 53 v.H.. Es sei aber gelungen, erheblich mehr gemischte, laubwaldreiche Bestände zu begründen und zu sichern als früher.

Trotz dieser Erfolge im Waldbau bleibt festzustellen, daß die Zahlen den Befund des ORH bestätigen, wonach landesweit im ganzen noch erhebliche Waldschäden durch Schalenwild zu verzeichnen sind.

Nach Angaben der Verwaltung sind nur etwa 40 v.H. der Verjüngungsfläche gezäunt. Die Belastung des Staatshaushalts durch die Wildschutzkosten⁴ ist im Jahr 1992 zwar von 35,9 Mio DM auf 26,9 Mio DM gesunken. Die Wildabwehrkosten im Staatswald bleiben damit aber weiterhin hoch.

22.3 Abschlußentwicklung

Forstbeamte und Berufsjäger an den Forstämtern erlegten im Jagdjahr 1991 zwei Drittel der Strecke des Schalenwildes. Das restliche Drittel wurde von den sonstigen im Staatswald jagenden Personen geschossen.

Die nachstehende Übersicht weist die Anteile des Forstamtspersonals am gesamten Zeitaufwand für jagdliche Aufgaben aus und zeigt, daß für jedes erlegte Stück Schalenwild durchschnittlich 23 Dienststunden eingesetzt werden.

4) vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 25 (Schaubild 2)

**Zeitaufwand des nachweispflichtigen
Forstamtpersonals für die Jagd**

Zahlenübersicht 1

Funktion	Zeitaufwand je Stück Schalenwild	Anteil am gesamten Abschuß
	Std.	v.H.
Forstamtsleiter	23,4	5,7
Stellv. Forstamtsleiter	18,2	7,1
Mitarbeiter im Leitungsdienst	19,9	1,0
Beamte zur besonderen Verwendung	11,7	0,8
Berufsjäger	51,2	6,1
Staatswald-Revierleiter	21,7	39,5
Nichtstaatswald-Revierleiter mit Fahrkostener- satz für die Jagd und Anrechnung der Jagd als Dienstzeit (Betreuungsrevierleiter)	17,8	5,3
Revierleiter gemischter Reviere	23,3	2,3
	im Durchschnitt 23,3	insgesamt 67,8

Die Abschüsse bei den Haupt-Schalenwildarten des Staatswaldes zeigen gegenüber 1970 bei Reh- und Gamswild eine deutliche Steigerung (Rehwild um 49 v.H.; Gamswild um 370 v.H.) und liegen im Vergleich zu den nichtstaatlichen Jagdrevieren deutlich höher; gleichwohl haben diese Steigerungen bei 80 v.H. der Forstämter noch nicht zur nachhaltigen Verbesserung der Verbißsituation geführt.

Beim Rotwild sind die Abschüsse seit 1989 unter das Niveau von 1970 zurückgegangen. Nach Ansicht der Verwaltung ist das Reduktionsziel beim Rotwild weitgehend erreicht. Allerdings werde die Verbißgefährdung durch das nachdrängende Rehwild wieder erhöht.

Eine Besserung des Waldverjüngungszustandes wird nach den Feststellungen des ORH bei der Mehrzahl der Forstämter noch nicht ausreichend durch die Abschlußplanung unterstützt. Die Bestandsregulierung durch die erzielten Abschüsse bleibt bisher unzureichend. Eine drohende Gefährdung oder gar Ausrottung irgendeiner Schalenwildart in Bayern ist nicht zu befürchten.⁵

Hinzu kommt, daß - wie in den Privat- und Genossenschaftsjagden (vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 25) - auch in verpachteten Staatsjagdrevieren (16 v.H. der Staatsjagdfläche) teilweise Widerstände gegen die Durchsetzung notwendiger höherer

5) Broschüre des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten "Schalenwild in Bayern" vom September 1993

Abschüsse auftreten. Trotz andauernder Untererfüllung des Abschlußsolls⁶ (19 v.H. der Pachtjagden) wurde in keinem Falle von der im Jagdpachtvertrag vorgesehenen Kündigung Gebrauch gemacht; sie würde freilich, soweit der Rechtsweg beschritten wird, auch erst nach Jahren wirksam. Die Laufzeit der Verträge (neun bzw. zwölf Jahre) sowie die Möglichkeit von Rechtsmitteln mit aufschiebender Wirkung gegen Abschlußfestsetzung oder Kündigung gehen bei Uneinsichtigkeit des Pächters zu Lasten des Waldes und der Staatskasse. Der Schaden an der Waldverjüngung überwiegt deutlich die erzielbare Pachteinnahme, zumal die Forstämter nach unserer Prüfungserfahrung meist trotz sichtbarer Schäden keine Wildschadensersatzforderungen an den Pächter stellen.

Da die Forstämter Planung und Vollzug des waldbaulich gebotenen Abschusses oft schon aufgrund der Rechtslage nur unzureichend durchsetzen können, hat sich die Verpachtung von Staatsjagdrevieren vielfach nicht als hilfreich für den gewünschten Waldzustand erwiesen.

Das Staatsministerium hat sich für eine differenzierte Betrachtung der verpachteten Staatsjagdreviere ausgesprochen. Es hält die Verpachtung dort, wo eine Reduktion der Schalenwildbestände nicht im Vordergrund steht, für weiterhin zweckmäßig. Nach Auffassung des ORH sollten dabei alle Möglichkeiten der Vertragsgestaltung genutzt werden, um bei Nichterfüllung des jeweils gebotenen Abschlußsolls eine kurzfristige Auflösung des Vertragsverhältnisses zu erreichen.

22.4 Die Jagd auf Trophäenträger

22.4.1 Rotwildforstämter (31 der 81 untersuchten Forstämter) sind wie die Forstämter mit Gamsvorkommen bevorzugtes Trophäenabschußgebiet. Die Abschüsse für männliches Hochwild (Trophäenwild), also Hirsche der Klasse I und II, für Gamsböcke und -geißen, Muffelwider und Keiler aus Wildparken vergibt das Staatsministerium. Zur Überwachung des Abschusses von Trophäenträgern führen die Oberforstdirektionen und das Staatsministerium Jagdgastkarteien.

Die Liste der Jagdgäste an solchen Forstämtern umfaßt regelmäßig über 50 Personen, denen vom Staatsministerium Einzelabschüsse zugeteilt werden. 20 v.H. der Jagdgäste sind Angehörige anderer Forstämter, die ihren "Jagdurlaub" nutzen; einzelne Verwaltungsangehörige sind oft in mehreren Rotwildgebieten als Gäste

6) Ein bemerkenswerter Einzelfall wurde im ORH-Bericht 1987 TNr. 26 dargestellt; ein weiterer war Gegenstand des LT-Beschlusses vom 18. Juli 1991 Drs. 12/2638.

verzeichnet. 10 v.H. der Jagdgäste sind Angehörige der Oberforstdirektion und des Staatsministeriums. 15 v.H. der geführten Jagdgäste sind Angehörige der US-Army im Rahmen des Wehrbetreuungsprogramms. Einzelne Forstämter haben besonders viele Jagdgäste aus Politik und Verwaltung zu betreuen.

Die Betreuung der Jagdgäste nimmt teilweise erhebliche Zeit in Anspruch. Für die im Hochgebirge häufig erforderliche Nachsuche von angeschossenem Wild, für das Bergen des Wildes und das Auskochen der Trophäe sind viele Dienststunden durch das Forstamtspersonal nachgewiesen. Durchschnittlich leistet ein Forstamt für jeden Jagdgast neun Stunden allein für die Führung durch Berufsjäger, Revierleiter oder - bei hochrangigen Jagdgästen - durch den Forstamtsleiter.

Nach unseren Feststellungen fallen in den Rotwildgebieten für die Winterfütterung einschließlich des Unterhalts der Fütterungsanlagen die höchsten Kosten und die höchsten Belastungen des Personals (Revierleiter und/oder Berufsjäger) an. Ein Berufsjäger im Hochgebirge wendete beispielsweise im März 1990 von 223 Dienststunden 218 Stunden für die Fütterung des Rotwildes auf.

An einem vom ORH untersuchten durchschnittlichen Hochgebirgsforstamt mit Rot- und Gamswildvorkommen entfielen im Mittel der drei einbezogenen Jagdjahre jährliche Personalvollkosten von mehr als einer dreiviertel Million DM auf die Jagd. Damit wird dort jeder Abschuß mit 2 300 DM subventioniert.

22.4.2 Ein Hirsch der Klasse I muß mindestens 10 1/2 Jahre alt sein; er setzt zu seinem Heranwachsen einen Grundbestand von etwa 70 Stück Rotwild voraus. In 90 v.H. der geprüften Rotwildforstämter enthalten die Planungswerke Aussagen über Schältschäden. In den Rotwildgebieten der Mittelgebirge und den Hochgebirgsforstämtern sind die Schältschäden durch ihre kumulative Wirkung beträchtlich. Sie waren immer wieder Anlaß zu Beanstandungen:

So wurde vom ORH festgestellt, daß 27 v.H. (241 ha) einer Waldfläche eines Bayerwald-Forstamts wegen der Schältschäden in "Hiebsruhe" eingestellt wurde und weitere Jungbestände zum Kurzumtrieb vorgesehen waren, d.h. diese müssen vorzeitig eingeschlagen werden. Ferner müssen die Altbestände dieses Forstreviers zur Vermeidung weiterer Verjüngungsflächen möglichst lange gehalten werden. Die Forstbetriebsplanung schreibt von "waldverwüstenden Schäden".

Die vom ORH angeregte Schältschadensinventur eines anderen Mittelgebirgs-Forstamtes stellt Neuschäden auf 436 ha Jungwaldfläche fest, die zur vorhandenen 1 690 ha großen Altschadensfläche hinzugekommen ist, d.h. die Waldbewirtschaftung von zwei Forstdienststellen dieses Forstamtes wird vom Rotwild bestimmt.

An einem weiteren Forstamt stellte das Rechnungsprüfungsamt fest, daß von 1988 bis 1991 mit Kosten von 65 800 DM 29 ha schälgeschützt wurden und 1992 weitere 19 ha mit Kosten von 41 400 DM zum Schältschutz eingeplant waren. Erhebliche Neu-Schältschäden wurden vorgefunden. Der Feststellung einer starken Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft widerspricht das Forstamt nicht. Dem Hinweis auf überhöhte Rotwildbestände und der Forderung nach einer starken Bejagung entgegnete das Forstamt, es verlöre "sein Brunftgeschehen" im Kerngebiet und mit Rücksicht auf Jagdgäste könnten keine starken Eingriffe in den "forstamtseigenen Rotwildbestand" vorgenommen werden. Diese Einstellung wurde inzwischen durch die Verwaltung unmißverständlich korrigiert; das Forstamt wurde angewiesen, eine den Vorgaben entsprechende Rotwildbejagung sicherzustellen.

22.4.3

Das Staatsministerium führt zum Problem der Rotwildgebiete aus, daß in Bayern die Weichen für den Rotwilderhalt durch die Ausweisung von Rotwildgebieten auf eine gesetzliche Grundlage gestellt seien. Die Verpflichtung, das Rotwild zu erhalten, erfordere aufgrund der spezifischen Ansprüche und biologischen Anlagen dieser Schalenwildart zwangsläufig einen gewissen Aufwand. Hierzu zähle vor allem die Fütterung in Notzeiten und die Äsungsverbesserung, die beim Reh- und Gamswild keine wesentliche Rolle spiele.

Es werde nicht verkannt, daß bei den Aufwendungen für Fütterung noch nach Einsparungsmöglichkeiten gesucht werden müsse. Nach Umsetzung des erarbeiteten Fütterungskonzeptes für Rotwildgebiete werde ein nochmaliges deutliches Absinken des Aufwandes erwartet.

Die Möglichkeiten, die Belastung durch die Jagdgastbetreuung zu vermindern, würden konsequent ausgeschöpft werden. Die Erhöhung der Führungs- und Jagdausübungsentgelte werde geprüft. Es sei sicher möglich und werde auch angestrebt, daß die Erlegung von Trophäenträgern durch Verwaltungsangehörige künftig weiter eingeschränkt werde, um einer größeren Zahl von revierlosen Jägern den Abschluß gegen Entgelt zu ermöglichen. Der Abschluß von Trophäenträgern durch ortsunkundige Jagdgäste erfordere aber in der Regel zwangsläufig die Füh-

rung, die im Hochgebirge auch aus Sicherheitsgründen notwendig sei. Die Schäl-schäden hätten in letzter Zeit deutlich abgenommen und konzentrierten sich auf wenige Teilbereiche im Zentrum der Mittelgebirge. Wollte man das Rotwild und die Rotwildgebiete im bisherigen Umfang erhalten, sei ein gewisses Schadensniveau nicht zu vermeiden. Nur bei der Herausnahme von Forstämtern aus den Rotwild-gebieten wäre die völlige Vermeidung von Schäl-schäden möglich.

22.4.4 Der ORH vertritt demgegenüber die Meinung, daß nennenswerte Schäl-schäden sehr wohl durch eine weitere Ausdünnung der Rotwildbestände verringert werden könnten. Auch die Errichtung von Wintergattern kann hilfreich sein. Darüber hin-aus steht die Ansicht des Staatsministeriums, das Reduktionsziel beim Rotwild sei erreicht, im krassen Widerspruch zur Waldschadenssituation dieser Gebiete.

Vor allem hält der ORH aber eine Neukonzeption der Rotwildgebiete für erforderlich, damit die Schutzfunktion des Waldes im Hochgebirge mit seinen Vor-bergen erhalten werden kann. In diesen Gebieten muß den Bestimmungen des Waldgesetzes Vorrang vor den Interessen des Rotwilderhaltes eingeräumt wer-den. Wenn die Landtagsbeschlüsse zur Wald-/Wildfrage bisher zu keiner durch-greifenden Verbesserung an diesen Forstämtern beitragen konnten, so liegt die Frage nahe, ob nicht die jagdlichen Interessen an dem Trophäenabschuß in den Rotwild- und Gebirgsforstämtern dabei eine zu große Rolle spielen.

22.5 Jagdmethode bei Forstämtern mit geringem Verbiß

Etwa 20 v.H. der geprüften Forstämter weisen einen Waldverjüngungszustand auf, der auf einen ausgewogenen Wildbestand schließen läßt. Veränderungen bei der Abschußplanung und in der Jagdmethode waren dazu notwendig. Voraussetzung zur Reduktion des Schalenwildes ist eine Abschußvorgabe, die den Zuwachs deutlich übersteigt; entscheidend ist aber auch ein weitaus stärkerer Eingriff in den weiblichen Grundbestand und Zuwachs.

In einem Teilbereich der Staatsforstverwaltung werden daher ausschließlich weib-liche Stücke und Jungtiere erlegt, Trophäenträger werden nicht bejagt. Die unge-hinderte Waldentwicklung konnte auch mit dieser Methode erreicht werden.

Gesteigerte Abschußquoten über mehrere Jahre sind allerdings allein durch das Forstpersonal im Rahmen vertretbarer Zeitaufwendungen nicht realisierbar. Drück- und Riegeljagden haben sich aufgrund der jagdrechtlichen Vorgaben und der Ko-sten für Treiber häufig nicht bewährt, sie werden daher selten durchgeführt. Die In-

tervalljagd erleichtert den Einzelerfolg, ermöglicht aber nicht die auf Dauer zur Reduktion erforderlichen Stückzahlen.

Deshalb nutzen 15 der geprüften Forstämter verstärkt die Möglichkeit, sog. Pirschbezirke an revierlose Jäger zu vergeben. Sie beschränken sich selbst auf eine kleine Jagdfläche und damit auf eine niedrigere Abschlußverpflichtung. Ein Forstamt teilt den Jagdbezirk in etwa 50 bis 80 ha, ein anderes in 100 bis 120 ha große Teile ein, die entweder dem Forstpersonal oder privaten Jägern zugewiesen werden. Der vorgegebene Abschluß liegt entsprechend den örtlichen Gegebenheiten bei drei bis zehn Stück Schalenwild; dies bedeutet keine übergroße Aufgabe für den einzelnen Jagd ausübenden. Bei Nichterfüllung der Vorgabe wird der Pirschbezirk nicht mehr zugeteilt, den noch offenen Abschluß übernimmt dann das Forstpersonal in diesem Jagdbezirk, i.d.R. im Rahmen von Sammelansitzen. Dieses Verfahren gewährleistet, daß die gesamte Jagdfläche genutzt wird, schließt aber die notwendige Schwerpunktbildung nicht aus. Innerhalb kurzer Zeit, im günstigsten Falle in zwei Jahren, war der Verbiß deutlich sichtbar gesenkt, die Ausgaben für Wildschutz verringerten sich dort um 75 v.H., die noch verbliebenen Ausgaben betrafen hauptsächlich den Zaunabbau.

Auch die nichtstaatlichen Jagdreviere sehen sich vermehrt durch höhere Abschlußplanungen zur verstärkten Erteilung entgeltlicher Erlaubnisscheine veranlaßt, weil die Jagdpächter die gestellte Aufgabe alleine nicht bewältigen können. Auch zukünftig, bei weniger Wild in einem verzüngungsreichen Wald, ist dieses Verfahren erfolgversprechend und verteilt die Aufgabe auf mehrere Schultern. Es wird andernorts ebenfalls erprobt. Beispielsweise hat das Saarland 1992 in der Jagdnutzungsanweisung für seinen Staatsjagdbereich die Jagd in kleinen Pirschbezirken als Regel vorgesehen; Erfahrungen liegen hier noch nicht vor.

Wenn andere Lösungen nicht ein ausgewogenes Verhältnis von Wald und Wild sicherstellen können, hält es der ORH für angezeigt, die Jagd auch im bayerischen Staatswald in wesentlich größerem Umfang als bisher durch Einsatz revierloser Jäger ausüben zu lassen. Daß sich damit die Regiejagd entsprechend einschränkt, sollte angesichts der zitierten Ansicht des Staatsministeriums, die Jagd werde von den Forstbeamten überwiegend außerhalb ihrer eigentlichen Regelarbeitszeit wahrgenommen, kein Hindernis sein. Hoheitliche Funktionen wie die Aufgaben als untere Jagdbehörde und der Jagdschutz blieben ohnehin unberührt.

22.6 Äußerung der Verwaltung

Das Staatsministerium hat weiter mitgeteilt, die Jagdausübung müsse grundsätzlich Dienstaufgabe der Forstbeamten bleiben. Wegen der engen Wechselbeziehung zwischen Jagd und Waldwirtschaft sei es erforderlich, die Jagd als integralen Bestandteil in die Bewirtschaftung des Staatswaldes einzubeziehen. Eine aus dem Forstbetrieb herausgelöste selbständige Bewirtschaftung der Staatsjagdreviere könne der komplexen Aufgabenstellung der Staatswaldbewirtschaftung nicht im erforderlichen Umfang Rechnung tragen. Die Beteiligung privater Jäger - als Erlaubnisnehmer oder Revierpächter - solle dann erfolgen, wenn diese sich in die forstliche Zielsetzung einbinden lasse oder die Verwirklichung der Ziele dadurch nicht gefährdet werde.

Entsprechend der gesetzlichen Forderung orientiere sich die Jagdausübung in den Staatsjagdrevieren vorrangig am Zustand der Waldverjüngung. Sie könne und solle noch mehr als bisher nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit organisiert werden. Auch hinsichtlich ihrer Effizienz seien sicherlich noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft und weitere Verbesserungen möglich. Hierbei sei den Überlegungen des ORH zuzustimmen, revierlose Jäger stärker einzubinden.

Dem Jagdleiter, der die Gesamtverantwortung für einen ordnungsgemäßen Jagdbetrieb und Waldzustand trage, müsse der erforderliche Entscheidungsspielraum bezüglich der geeigneten und anzuwendenden Jagdmethoden eingeräumt werden.

Die Jagdausübung in Regie sei kein emotionsbestimmter Selbstzweck, sondern wesentliche Bedingung und Voraussetzung für die Umsetzung waldbaulicher Ziele und für den Gesamterfolg des Forstbetriebes. Die Freude an der Jagdausübung, die maßgeblich durch das Streben nach erfolgreichem Handeln bedingt ist und zwangsläufig die Freude am Forstberuf mitbestimme, rechtfertige es nicht, die jagdliche Tätigkeit als bloßes Ausleben im persönlichem Erlebnisbereich abzutun und auf die Erlegung von Trophäenträgern zu reduzieren. Soweit jedoch die Erlegung von Trophäenträgern zur jagdlichen Motivation mit beitrage, könne hierin nichts Unmoralisches gesehen werden.

Das Staatsministerium führt zusammenfassend aus, die Jagdausübung sei in Regie zwangsläufig mit Kosten verbunden, die durch effiziente Organisation des Jagdbetriebes möglichst gering zu halten seien.

Die Untersuchungen des ORH wie auch eigene Feststellungen aus Oberinspektionen und Organisationsuntersuchungen dienen dem Staatsministerium dazu, Mängel und Schwächen in der staatlichen Verwaltungsjagd zu erkennen und zu beheben und damit die Bewältigung der Aufgaben der Staatsforstverwaltung zu verbessern. Der vorliegende Bericht des ORH enthalte eine Reihe von beachtlichen Hinweisen und Ansätzen für Verbesserungen bzw. Änderungen.

22.7 Abschließende Bemerkung des ORH

Die Staatsjagdbewirtschaftung in Bayern kostet Millionen, hat aber bei mehr als drei Viertel der Forstämter nicht sichergestellt, daß der Verjüngungs- und Jungwaldzustand den gesetzlichen Erfordernissen entspricht. Neben einer durchgreifenden Änderung in Abschlußplanung und Abschlußgestaltung hält der ORH eine erhebliche Verringerung der Kosten der Jagd, vor allem der Personalkosten, für möglich und geboten. Der ORH begrüßt die Bereitschaft der Verwaltung, eine Reihe von Maßnahmen in dieser Richtung einzuleiten. Sollte sich das Ziel jedoch nicht erreichen lassen, dürfte auch die weitgehende Einschränkung oder Aufgabe der Dienstverpflichtung von Forstbeamten zur Jagd kein Tabu sein.

Angesichts der immensen Schäden und ihrer z.T. irreparablen Folgen, die im Gebirgs- und Schutzwald durch nach wie vor zu hohe Wildbestände entstehen, hält es der ORH für unumgänglich, Art und Ausmaß der Rotwildgebiete angemessen neu zu bestimmen. Auch der ORH sieht selbstverständlich in der Erlegung von Trophäenträgern "nichts Unmoralisches"; es geht aber nicht an, die flächenhafte Gefährdung - vor allem der Gebirgs- und Schutzwälder - großräumig der "jagdlichen Motivation" unterzuordnen.

EINZELPLAN 10

(Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung)

23 Förderung von Erholungs- und Freizeitmaßnahmen

(Kap. 10 07)

Das Staatsministerium gewährt den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege seit Jahren Zuschüsse von insgesamt jährlich über 4 Mio DM für Teilnehmer an Maßnahmen der Alten-, Familien-, Jugend- und Müttererholung sowie an Familienfreizeiten. Der ORH hat vorgeschlagen, diese Förderungen einzustellen, insbesondere auch deshalb, weil durch diese freiwilligen staatlichen Leistungen andere Kostenträger von ihren gesetzlichen Verpflichtungen entlastet werden. Im übrigen weist er darauf hin, daß aus einer Anreiz- bzw. Anschubfinanzierung keine Dauerförderung werden darf.

Im Bereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit werden seit vielen Jahren Zuschüsse für Erwachsene und Kinder gewährt, die an einer von den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege durchgeführten Maßnahme der Alten-, Familien-, Jugend- und Müttererholung sowie der Familienfreizeit teilnehmen. Die Zuschüsse werden mit Ausnahme der Jugend- und Müttererholung einkommensabhängig gewährt. Sie werden über die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege an die jeweiligen Maßnahmeträger ausgereicht. Diese sind verpflichtet, die Maßnahmen für die begünstigten Teilnehmer entsprechend zu verbilligen.

Im Jahr 1991 betragen die Fördersätze für die mehrtägigen Freizeit- und die zwei- bis dreiwöchigen Erholungsmaßnahmen je Verpflegungstag für Erwachsene 10 DM bis 20 DM, für Kinder 5 DM bis 20 DM. Insgesamt wurden Zuschüsse von 4,3 Mio DM gewährt.

Der ORH hat festgestellt, daß in allen Förderbereichen die Zahl der geförderten Verpflegungstage seit einigen Jahren erheblich zurückgegangen ist.

Zahlenübersicht

Jahr	Anzahl der Verpflegungstage in Tausend				
	Alten- erholung	Familien- erholung	Familien- freizeit	Kinder- und Jugenderholung	Mütter- erholung
1976	142	169	- 1)	1 059	- 1)
1988	- 1)	129	23	- 1)	72
1989	60	131	21	309	48
1990	68	116	20	303	43
1991	60	100	15	303	42

1) Die Zahlen stehen nicht zur Verfügung.

Der Rückgang wäre noch deutlicher, wenn nicht neben der Erhöhung der Einkommenshöchstgrenzen weitere Fördervoraussetzungen verbessert worden wären (z.B. Wegfall der Wiederholerklausel, vermehrte Förderung von Erwachsenen). Nur noch etwa 10 % bis 20 % der Teilnehmer an den Erholungs- und Freizeitmaßnahmen werden gefördert; alle übrigen Teilnehmer sind Selbstzahler.

Der ORH hat aufgrund dieser Entwicklung vorgeschlagen, die Förderung einzustellen.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß es

- die Förderung der Altenerholung, soweit es Stadtranderholungsmaßnahmen betrifft, einstellen werde,
- bei der übrigen Altenerholung die Einstellung der Förderung prüfen werde,
- die Aufrechterhaltung der übrigen Förderbereiche allerdings für unerlässlich halte, u.a. wegen der wieder zunehmend schwieriger werdenden Einkommensverhältnisse vieler Familien (Stichwort: "neue Armut") und wegen des Auftrags des Gesetzgebers in § 82 SGB VIII, wonach die Länder gehalten sind, auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Der ORH hält die vom Staatsministerium gezogenen Konsequenzen nicht für ausreichend, denn es hat im Gegensatz zum ORH dem erheblichen Rückgang der geförderten Verpflegungstage keine Bedeutung beigemessen. Es führt den Rückgang lediglich darauf zurück, daß versäumt wurde, die Einkommenshöchstgrenzen in den Förderrichtlinien den gestiegenen Einkommen anzupassen. Der ORH teilt

diese Auffassung nicht, da vom Rückgang der geförderten Verpflegungstage nicht nur die einkommensabhängigen, sondern auch die einkommensunabhängigen Förderbereiche betroffen sind. Dem Argument "neue Armut" ist entgegenzuhalten, daß etwaige Defizite im Familienlastenausgleich nicht durch freiwillige staatliche Leistungen für Erholungsmaßnahmen ausgeglichen werden können. Nach Auffassung des ORH ist der Auftrag, die Jugendämter im Sinne von § 82 SGB VIII zu unterstützen, in erster Linie als fachliche Hilfestellung zu verstehen. Eine finanzielle Unterstützung darf keinesfalls eine Dauerförderung werden, weil dies auf eine Übernahme der Aufgaben der Jugendämter auf den Staat hinausläufe.

Die Prüfung ergab ferner, daß bei einer erheblichen Zahl von Teilnehmern Anspruch auf gesetzliche Leistungen besteht (Kranken-, Rentenversicherung, Jugendhilfe, Sozialhilfe). Die staatliche Tagessatzsubventionierung stellt aber nicht darauf ab, ob und in welcher Höhe solche Ansprüche bestehen und ob entsprechende Anträge gestellt werden. Im Ergebnis führt dies dazu, daß durch die freiwilligen staatlichen Leistungen andere Träger von Sozialleistungen von ihrer gesetzlichen Verpflichtung entlastet werden; so ist z.B. die Förderung der Kinder- und Jugendberufshilfe, der Familienerholung und der Familienfreizeit aufgrund des zum 1. Januar 1991 in Kraft getretenen Kinder- und Jugendhilfegesetzes eindeutig dem eigenen Wirkungsbereich der Jugendhilfeträger (Landkreise und kreisfreie Städte) zugeordnet. Dennoch fördert das Staatsministerium weiterhin durch freiwillige Zuschüsse. Dies verstößt gegen den haushaltsrechtlichen Grundsatz, keine freiwilligen staatlichen Leistungen anstelle gesetzlicher Leistungen zu gewähren.

Der ORH bleibt daher bei seinem Vorschlag, die Förderungen einzustellen.

Im übrigen hat der ORH in seinem Jahresbericht 1992 (TNr. 27) darauf hingewiesen, daß bei verschiedenen Förderprogrammen im Bereich des Staatsministeriums die ursprüngliche Anreiz- bzw. Anschubfinanzierung den Charakter einer Dauerförderung annimmt bzw. angenommen hat. Dies gilt auch für die o.g. Förderbereiche.

Der ORH ist generell der Auffassung, daß der Staat von dem Instrument der Anreiz- bzw. Anschubfinanzierung allenfalls dann Gebrauch machen sollte, wenn bei denjenigen, die den staatlichen Finanzierungsanteil künftig übernehmen sollen, und bei den Zuwendungsempfängern von vornherein sichergestellt ist, daß die begonnenen Maßnahmen auch ohne freiwillige staatliche Leistungen weitergeführt werden können.

EINZELPLAN 13

(Allgemeine Finanzverwaltung)

24 Zuweisung an die Bayerische Forschungsstiftung zur Erhöhung ihres Stiftungsvermögens

(Kap. 13 03 Tit. 893 06)

Der Staat leistete in den Jahren 1991 und 1992 an die Bayerische Forschungsstiftung über die gesetzlich festgelegten Zuweisungen hinaus einen Zuschuß von 104 Mio DM zum Erwerb von Bankaktien. Dies erfolgte anläßlich dreier Kapitalerhöhungen und diente neben der Bildung von Stiftungsvermögen vor allem der Aufrechterhaltung der Beteiligungsquote von 13,5 % an dieser Bank. Diese Kapitalanlage ist dem Stiftungszweck nicht besonders förderlich, weil sie zwar Vermögen bildet, aber relativ geringe Erträge abwirft. Bei einer stärker ertragsorientierten Geldanlage hätte schon ein jährlicher Zuschuß von einer Million DM der Stiftung dieselben Fördermöglichkeiten verschafft. Für künftige Kapitalerhöhungen sollten deshalb keine Mittel des Staates oder der Stiftung mehr aufgewendet werden.

24.1 Zur Förderung der anwendungsorientierten Grundlagenforschung und der angewandten Forschung wurde durch Gesetz vom 24. Juli 1990 die Bayerische Forschungsstiftung (BFS) als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet.

Die BFS erhält seit 1991, befristet auf fünf Jahre, als Zuweisungen des Staates dessen Erträge aus der Beteiligung an der Bayerischen Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrtwerte (im Rahmen ihrer Beteiligung an der DASA) und zwei Drittel der Erträge aus der Beteiligung an der Bayernwerk AG (1991: 45,8 Mio DM, 1992: 43 Mio DM). Satzungsgemäß soll mindestens die Hälfte dieser Zuweisungen für den Aufbau eines Kapitalstocks verwendet werden, damit die Stiftung nach Ablauf der fünfjährigen Dotierungsphase ihre Aufgaben mit eigenen Mitteln erfüllen kann.

Über diese Gewinnanteile hinaus erhielt die BFS in den Jahren 1991 und 1992 zur Erhöhung ihres Stiftungsvermögens insgesamt 104 Mio DM aus Haushaltsmitteln. Weitere 26 Mio DM wurden aus Kassenmitteln zur Verfügung gestellt und im Haushaltsjahr 1993 mit den Gewinnanteilen an der Bayernwerk AG verrechnet.

Diese Beträge und die Hälfte aus den Beteiligungserträgen wurden dazu verwendet, im Rahmen von insgesamt drei Kapitalerhöhungen der Bayerischen Vereinsbank Aktien derselben für zusammen 174,4 Mio DM zu erwerben (vgl. Zahlenübersicht 1). Damit sollte die Beteiligungsquote von 13,5 % gehalten werden. Diese Beteiligung, die auf den Vertrag von 1970 über den Zusammenschluß der Bayerischen Staatsbank mit der Bayerischen Vereinsbank zurückgeht, bildete bislang ausschließlich das Grundstockvermögen der Bayerischen Landesstiftung, die Ende 1992 ein Aktienpaket von nominal 107 Mio DM mit einem Kurswert von 900 Mio DM aufgebaut hat.¹

Zuweisungen aus dem Staatshaushalt 1991 und 1992 Zahlenübersicht 1

	Zuweisungen		
	für laufende Stiftungszwecke Mio DM	zum Erwerb von Aktien Mio DM	zusammen Mio DM
Beteiligungserträge 1991	22,9	22,9	45,8
Beteiligungserträge 1992	21,5	21,5	43,0
1992 vorfinanzierte Beteiligungserträge 1993		26,0	26,0
Zusätzliche Zuweisungen		104,0	104,0
insgesamt	44,4	174,4	218,8

24.2

Nach dem Errichtungsgesetz erhält die Stiftung nur für fünf Jahre staatliche Zuweisungen aus Gewinnanteilen an staatlichen Beteiligungen. Davon soll wenigstens die Hälfte zur Bildung eines Kapitalstocks angespart und der Rest zur unmittelbaren Erfüllung des Stiftungszwecks verwendet werden. Mittel- und langfristig sollen daraus die laufenden Ausgaben der Stiftung bestritten und gleichzeitig der Staatshaushalt entlastet werden.²

Eine Verpflichtung des Staates bzw. der beiden Stiftungen, an Kapitalerhöhungen der Bank teilzunehmen und die Beteiligung ungeschmälert zu erhalten, läßt sich weder dem o.g. Fusionsvertrag noch den Errichtungsgesetzen über die Bayerische Landesstiftung und die BFS entnehmen. Nach dem Errichtungsgesetz über die BFS sind auch keine Zuweisungen aus dem Staatshaushalt über die genannten Beteiligungserträge hinaus vorgesehen.

1) Nunmehr hält die Bayerische Landesstiftung 11,16 % und die BFS 2,38 %.

2) vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zu Art. 3 und 4 des Errichtungsgesetzes
- LT-Drucksache 11/16438

Der Staatshaushalt muß sich vor allem an den finanzpolitischen Gegebenheiten und Erfordernissen ausrichten und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 Abs. 1 BayHO) Rechnung tragen. Dem entspricht es nicht, wenn allein unter dem Blickwinkel, die Beteiligungsquote an einer Aktiengesellschaft zu halten, für die ein wichtiges staatliches Interesse im Sinne des Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO nicht zu erkennen ist, ein Betrag von 104 Mio DM (das entspricht 10 % der gesamten Nettokreditaufnahme eines Jahres) eingesetzt wird. Dies gilt um so mehr, als der BFS aus der Zuweisung der Erträge an der Bayernwerk AG von 46 Mio DM im Jahre 1991 und 43 Mio DM im Jahre 1992 ausreichende Mittel sowohl für Förderzwecke als auch zur Vermögensbildung zur Verfügung standen. Ende 1992 verfügte die Stiftung über 42 Mio DM an liquiden Mitteln, denen 1993 fällige Fördermittel von 17 Mio DM gegenüberstanden.

24.3

Im Interesse einer möglichst hohen und kontinuierlichen Rendite und zur Erfüllung des Stiftungszwecks erscheint eine Vermögensanlage ausschließlich in Form von Aktien und zudem nur eines Unternehmens wenig zweckmäßig. Dies gilt auch für die Aktien einer renommierten Geschäftsbank, deren Kurse in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind. Infolge der dadurch jeweils höheren Ausgangsbasis wird der zur Teilnahme an den Kapitalerhöhungen erforderliche Mitteleinsatz immer größer, während die Rendite immer mehr abnimmt. Die Zuweisungen zum Erwerb von Aktien in Höhe von 104 Mio DM haben zwar das Vermögen der Stiftung beträchtlich erhöht, aber kaum etwas zur Verbesserung ihrer Ertragslage beigetragen. Für einen Kapitaleinsatz von 174 Mio DM erhält die BFS nur 5,9 Mio DM Dividendenerträge (vgl. Zahlenübersicht 2).

Aktien und Rendite in den Jahren 1991 und 1992

Zahlenübersicht 2

Datum	Nominal DM	Kaufpreis DM	Dividende DM	Rendite %
Mai 1991	4 913 000	35 010 038	1 277 380	3,65
Okt. 1991	8 915 500	68 944 478	2 318 030	3,36
Mai 1992	9 006 900	70 469 080	2 341 794	3,32
zusammen	22 835 400	174 423 596	5 937 204	3,40

Rendite = Dividende (26 % des Nominalkapitals) bezogen auf den Kaufpreis

Gegenüber den Dividendenerträgen von 3,4 % muß der Staat zur Finanzierung der Mittel für den Aktienerwerb etwa das Doppelte an Kreditzinsen aufbringen.

Bei einer längerfristigen, festverzinslichen Anlage ihrer eigenen, satzungsgemäß zur Grundstockbildung bestimmten Mittel von 70 Mio DM (die Hälfte der Gewinnanteile zuzüglich der Kassenmittel) hätten sich dagegen Zinserträge von 5 bis 5,5 Mio DM erzielen lassen (1992 lag die Rendite für 10jährige Bundesanleihen zwischen 7 und 8 %). Ein jährlicher Staatszuschuß von maximal 1 Mio DM zu diesen Eigenerträgen hätte der Stiftung die gleichen Fördermöglichkeiten verschafft, wie die tatsächlich geleisteten 104 Mio DM zum Erwerb von Aktien.

Bei einer stärker ertragsorientierten Vermögensanlage könnte die BFS nach Ablauf der auf fünf Jahre befristeten Zuweisungen in die Lage gesetzt werden, ihren Stiftungszweck ohne bzw. mit geringen staatlichen Zuweisungen zu erfüllen. Bei einer Kapitalausstattung mit Aktien der Bank ist dies dagegen aufgrund der geringen Rendite auch auf lange Sicht nicht möglich.

24.4 Die Leistungen des Staates an die BFS übersteigen bei weitem den Mittelbedarf für den Stiftungszweck. In den Jahren 1991 und 1992 wurden der Stiftung insgesamt 219 Mio DM aus Haushalts- und Kassenmitteln zugewiesen.³ Davon wurden 174 Mio DM in Grundstockvermögen und 42 Mio DM kurzfristig angelegt. Im selben Zeitraum hat sie Förderungen von knapp 54 Mio DM bewilligt, von denen Ende 1992 nur 8 Mio DM ausgereicht waren.

Gerade in einer Zeit besonderer Haushaltsknappheit hält der ORH es für nicht vertretbar, öffentliche Beteiligungen vermögensmäßig auszuweiten, wenn der damit bewirkte Zweck mit weitaus geringeren Mitteln, etwa durch laufende Zuweisungen, erreicht werden kann. Wenn man das Halten der Beteiligungsquote nicht als reinen Selbstzweck betrachtet, so ist kein wichtiges Interesse zu erkennen, die Bezugsrechte auszuüben.

Diese Beurteilung gilt auch für die Bayerische Landesstiftung, deren Vermögen inzwischen auf 900 Mio DM angewachsen ist. Sie ist damit in der Lage, ihren Finanzbedarf auf Dauer aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Staatliche Zuweisungen zur Erhöhung des Stiftungsvermögens sind nicht mehr notwendig. Für künftige Kapitalerhöhungen dieser Bank sollten deshalb keine Mittel des Staates oder der Stiftungen mehr aufgewendet werden.

3) Die eigenen Einnahmen aus Dividenden und Zinsen betragen rd. 5 Mio DM.

24.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium der Finanzen erklärt dazu, die bisher zur Ansammlung eines Kapitalstocks der Bayerischen Forschungsstiftung ergriffenen Maßnahmen seien wirtschaftlich. Mit einem Zuschuß von 1 Mio DM pro Jahr hätte der gleiche Zweck nicht erfüllt werden können. Die Wirtschaftlichkeit von Anlagen in einem Kapitalstock richte sich nicht nur nach den laufenden Erträgen, sondern insbesondere auch nach dem Kurswert und der langfristigen Werterhaltung des Vermögens. Daraus errechne sich nach dem Stand vom 9. September 1993 ein Kursgewinn von 50,3 Mio DM, dies entspreche einer durchschnittlichen Verzinsung von jährlich 16,8 % Hinzu komme noch der Dividendenertrag.

Im übrigen bestehe keine Festlegung auf eine bestimmte Beteiligungsquote. Durch die Teilnahme an den letzten Kapitalerhöhungen sei das weitere Anlageverhalten nicht vorgezeichnet. Bei künftigen Entscheidungen über die Kapitalanlage würden die Überlegungen des ORH mit einbezogen.

24.6 Zusammenfassende Würdigung

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, daß die Kapitalausstattung der Bayerischen Forschungsstiftung mit Bankaktien dem Stiftungszweck nicht förderlich ist. Kursgewinne erhöhen zwar das Stiftungsvermögen, können aber nicht zur Erfüllung des Stiftungszwecks eingesetzt werden. Dies gilt zumindest solange, wie die Aktienbeteiligung nicht veräußert wird. Da nach Art. 3 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten ist, würde selbst dann ein etwaiger Kursgewinn nicht unmittelbar die Fördermittel erhöhen, sondern müßte wieder neu angelegt werden.

Durch die zeitlich befristeten staatlichen Zuweisungen in Form von Gewinnausschüttungen sollte die Stiftung in die Lage gesetzt werden, mittel- und langfristig ihre laufenden Ausgaben (insbesondere die Ausreichung von Fördermitteln) aus eigenen Erträgen zu bestreiten. Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn das Vermögen hohe laufende Erträge abwirft. Ein reiner Vermögenszuwachs verschafft der Stiftung dagegen keine Liquidität.

25 Öffentliche Spielbanken des Freistaates Bayern

(Kap. 13 05 Tit. 121 45 und Kap. 13 01 Tit. 093 01)

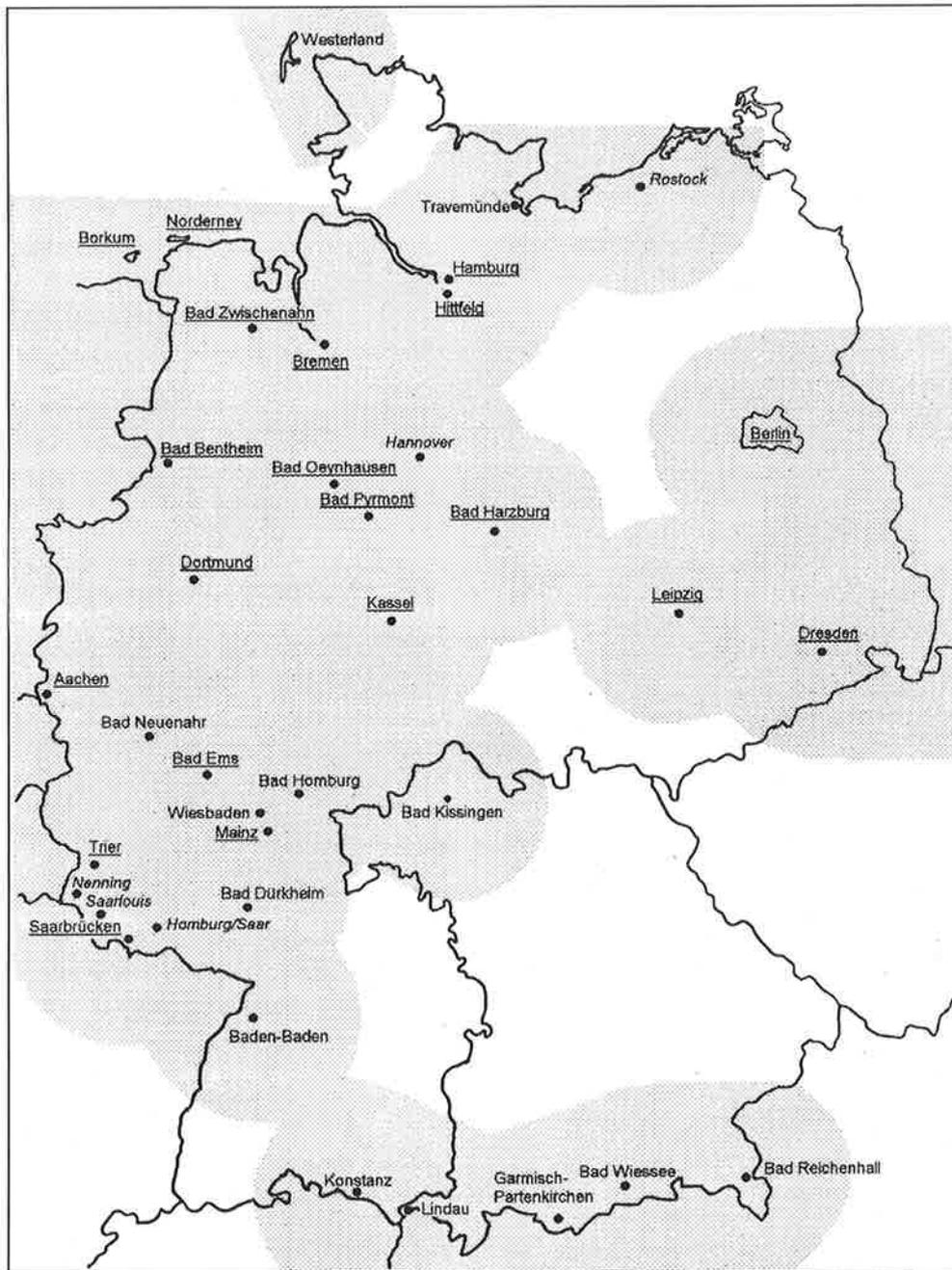
Der ORH befürwortet die Errichtung einer Spielbank im mittel-/ostbayerischen Raum, vorzugsweise in räumlicher Nähe zum Ballungsgebiet Nürnberg/Fürth/Erlangen. Daraus könnten staatliche Mehreinnahmen in der Größenordnung von 40 Mio DM jährlich erzielt werden.

25.1 Bestehende Spielbanken

In den Jahren seit 1975 haben die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Berlin, Hamburg und Bremen insbesondere aus haushaltswirtschaftlichen Überlegungen ein flächendeckendes Spielbanknetz aufgebaut oder erweitert. Der aktuelle Stand der deutschen Spielbanken und deren Einzugsgebiete, aufgeteilt nach Spielbankeröffnungen vor bzw. nach 1975, ist aus Schaubild 1 zu ersehen.

Einzugsgebiet der Spielbanken in Deutschland

Schaubild 1



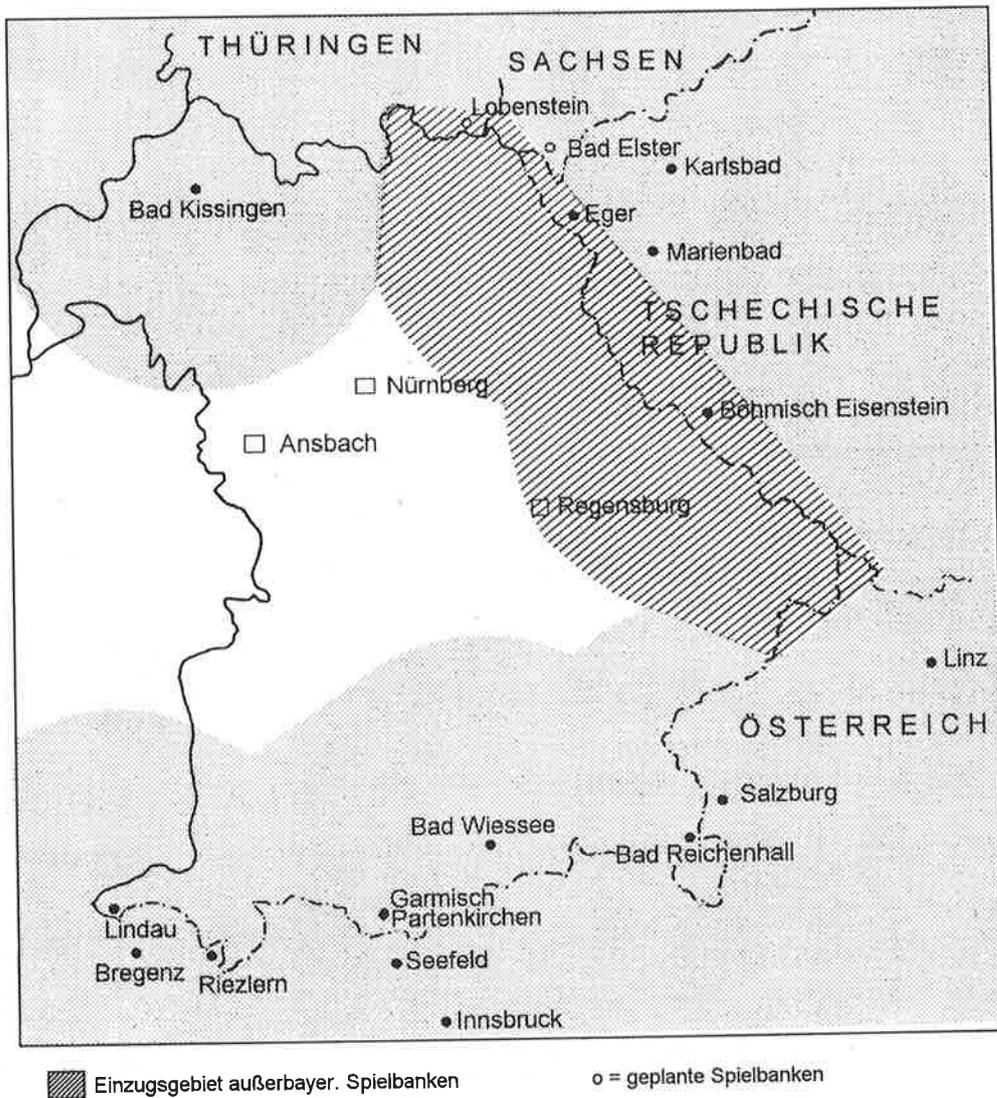
Schraffur = Einzugsgebiet; Unterstrichen = Spielorte seit 1975; *Kursiv* = nur kleines Spiel

In Bayern wurde in dieser Zeit keine neue Spielbank errichtet, obwohl der mittel- und ostbayerische Raum keine Spielbank aufweist. Seit der Öffnung der Grenzen zur Tschechischen Republik und seit der deutschen Wiedervereinigung wird dieser

Raum verstärkt durch außerbayerische Spielbanken umworben, wie Karlsbad, Marienbad, Eger, Böhmisches Eisenstein; zudem sind Spielbanken in Lobenstein (Thüringen) und Bad Elster (Sachsen) geplant. In Schaubild 2 sind die Einzugsgebiete der bayerischen und der angrenzenden außerbayerischen Spielbanken dargestellt.

Einzugsgebiete der bayerischen und der angrenzenden außerbayerischen Spielbanken

Schaubild 2



25.2 Flächendeckendes Spielbanknetz in Bayern

Der ORH hat bereits im Jahr 1978⁴ angeregt, die Neuerrichtung einer Spielbank im Raum Mittelfranken zu prüfen. Die Errichtung - zumal in Großstadtnähe - läßt erhebliche Mehreinnahmen für den Staatshaushalt erwarten. In diesem Zusammenhang hat der ORH auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, das Spielbankrecht neu zu fassen. Die aufsichtsführenden Staatsministerien des Innern und der Finanzen haben damals mitgeteilt, daß auch für sie eine Neuordnung und Aktualisierung des Spielbankrechts wünschenswert erscheine. Dabei könnten auch Standortfragen in die Neuregelung des Spielbankrechts einbezogen werden. Die Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes über eine Popularklage gegen die Erhebung einer Troncabgabe für gemeinnützige Zwecke sollte jedoch abgewartet werden, um sie bei der Neuregelung des Spielbankrechts inhaltlich umsetzen zu können.

Nachdem der Bayer. Verfassungsgerichtshof im November 1989 die Troncabgabe für rechtens erklärt hat, sind insoweit die Hemmnisse zur Änderung des Spielbankrechts weggefallen. Der ORH hat deshalb erneut die Frage der Neuerrichtung einer Spielbank geprüft.

Möglichkeiten für eine neue Spielbank sieht er vor allem im mittel- und ostbayerischen Raum, der eine hohe Bevölkerungszahl aufweist. So leben in Ober-, Mittelfranken und der Oberpfalz 3,6 Mio Einwohner, das sind 32,3 % der Gesamtbevölkerung Bayerns. Es handelt sich um ein wirtschaftlich bedeutendes Einzugsgebiet mit dem Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen und Städten wie Regensburg, Amberg, Bayreuth und Bamberg.

25.2.1 Haushaltswirtschaftliche Gründe

Angesichts der hohen Jahresüberschüsse, die die staatlichen Spielbanken in Bayern erzielen, und der hohen Einnahmen durch die Spielbankabgabe⁵ haben die haushaltswirtschaftlichen Überlegungen erhebliche Bedeutung. Seit 1977 (Lindau ab 1. April 1990) haben die staatlichen bayerischen Spielbanken folgende Einnahmen für den Staatshaushalt erwirtschaftet:

4) vgl. ORH-Bericht für das Haushaltsjahr 1976 TNr. 50

5) Der Anteil der Spielbankgemeinden von 15 % aus dem Bruttospielertrag ist im folgenden nicht gesondert dargestellt.

Einnahmen des Staates aus den Spielbanken

Zahlenübersicht 1

Haushaltsjahr	Jahresüberschüsse TDM	Spielbankabgabe TDM
1977	9 655	44 697
1978	10 647	48 378
1979	11 556	51 175
1980	14 103	59 890
1981	14 702	64 381
1982	14 300	65 932
1983	14 814	67 943
1984	16 315	74 828
1985	14 813	75 257
1986	14 902	76 518
1987	14 528	76 399
1988	14 165	78 652
1989	16 671	86 223
1990	17 532	94 050
1991	22 028	111 241
1992	18 627	110 008
Summe (1977 bis 1992)	239 358	1 185 572
kumulierte Ergebnisse von 1961 bis 1992	315 393	1 526 243

Auf der Basis der Unternehmenszahlen von 1992 und einer angenommenen Besucherfrequenz von 310 000 im Jahr könnte eine staatliche Spielbank im mittel-/ost-bayerischen Raum folgende Jahresüberschüsse erzielen:

**Prognostizierter Jahresüberschuß
einer neuen Spielbank**

Zahlenübersicht 2

	Mio DM
Erträge:	
Bruttospielertrag (bei einem Durchschnittsertrag von 140 DM je Besuch)	43,7
Eintrittsgelder	1,0
Sonstige Erträge (Pacht-, Garderoben-, Parkplatz- und Zinserträge)	1,0
Erträge insgesamt:	45,7
Aufwendungen:	
Spielbankabgabe (80 % des Bruttospielertrages)	35,0
Absetzung für Abnutzung	0,7
Mietaufwand für Spielbankgebäude	1,1
Sonstiger Aufwand	1,6
Aufwendungen insgesamt:	38,4
Jahresüberschuß	7,3

In der vorstehenden Rechnung blieb das Troncaufkommen unberücksichtigt, weil diesem in nahezu gleicher Höhe die Personalaufwendungen für das technische Spielpersonal und für das sonstige Personal gegenüberstehen.

Eine mögliche negative Ertragsauswirkung durch die Neuerrichtung einer Spielbank könnte sich bei der Spielbank Bad Kissingen ergeben. Die Staatl. Lotterieverwaltung nimmt deshalb für diesen Fall einen Geschäftsrückgang bei dieser Spielbank von 10 % an. Demnach könnte der Freistaat Bayern jährlich mit folgenden zusätzlichen Haushaltseinnahmen rechnen:

Prognostizierte Mehreinnahmen

Zahlenübersicht 3

	Mio DM
Mehreinnahmen	
Jahresüberschuß (neue Spielbank)	7,3
Spielbankabgabe	34,9
Mehreinnahmen insgesamt:	42,2
Mindereinnahmen (Bad Kissingen)	
Jahresüberschuß 1992 (10 %)	0,1
Spielbankabgabe 1992 (10 %)	1,5
Mindereinnahmen insgesamt:	1,6
Zusätzliche Haushaltseinnahmen (jährlich)	40,6

25.2.2 Ordnungspolitische und sonstige Gründe

Wie schon 1970 das Bundesverfassungsgericht⁶ hat nun auch der Bayer. Verfassungsgerichtshof die ordnungspolitische Funktion des Spielbankrechts herausgestellt. Durch konzessionierte Spielbanken wird die öffentliche Aufgabe erfüllt, dem nicht zu unterdrückenden Spieltrieb staatlich überwachte und manipulationsfreie Betätigungsmöglichkeiten zu verschaffen und so das illegale Glücksspiel unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten einzudämmen. Das Ballungsgebiet Nürnberg/Fürth/Erlangen hat in den Jahren 1989/1990 einen Spitzenplatz in der Kriminalstatistik des illegalen Glücksspiels eingenommen. Allein bei drei größeren Polizeieinsätzen wurden 20 illegale Glücksspielbetriebe geschlossen. Mit diesem massiven Eingreifen konnte die Kriminalität in diesem Raum zwar zurückgeführt werden, das illegale Glücksspiel besteht aber nach wie vor. Durch das Angebot des legalen Spiels - insbesondere im Großraum Nürnberg - könnte auch nach Meinung

6) Beschluß vom 18. März 1970, BVerfGE 28, 119 [148 f.]

der Staatl. Lotterieverwaltung eine Reduzierung des illegalen Spiels erreicht werden.

Ein zusätzlicher Grund, eine weitere staatliche Spielbank zu eröffnen, sind die Unwägbarkeiten, die sich aus den Bestrebungen der EG zur Liberalisierung des Glücksspielmarktes ergeben könnten. Die deutschen Länder haben sich diesen Bestrebungen vehement widersetzt. Sie haben im wesentlichen vorgetragen, daß das Glücksspielrecht nicht dem Wirtschaftsrecht - wie von der EG angenommen -, sondern dem Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuzuordnen ist. Danach würde sich für die EG keine Zuständigkeit ergeben. Sollte sich jedoch die Meinung der EG durchsetzen, so wäre damit zu rechnen, daß viele private Betreiber umgehend Konzessionen anstreben.

25.3 Neuregelung des Spielbankrechts

Die Zulassung einer neuen staatlichen Spielbank in Bayern würde eine Änderung des Spielbankrechts erfordern. Nach § 1 des Spielbankgesetzes von 1933 dürfen in Bayern Spielbanken nur in Kur- und Badeorten und nur dann zugelassen werden, wenn diese Orte entweder

- in den Jahren 1924 bis 1930 eine durchschnittliche Besucherzahl von jährlich mindestens 70 000 Besuchern, darunter 15 % Ausländer, nachweisen konnten oder
- in der Nähe einer ausländischen Spielbank liegen.

Da diese Voraussetzungen von keinem bayerischen Kur- und Badeort in der Nähe des Ballungsgebietes Nürnberg/Fürth/Erlangen mehr erfüllt werden können, halten wir im Interesse einer vorsichtigen Erhöhung des Spielbankangebotes im mittel-/ostbayerischen Raum eine Änderung des Spielbankrechts für notwendig.

Außerdem sind die Vorschriften über die Erhebung der Spielbankabgabe aus rechtssystematischen und steuerlichen Gründen neuregelungsbedürftig. In die Novellierung des Spielbankrechts sollten daher auch die abgabenrechtlichen Bestimmungen einbezogen werden. Schließlich wäre auch eine Aufhebung des Residenzverbotes zu erwägen, das wegen der Mobilität der Bevölkerung unzeitgemäß erscheint.

25.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium der Finanzen ist der Auffassung, daß die für eine Entscheidung über die Errichtung einer Spielbank im nordbayerischen Raum maßgeblichen finanzwirtschaftlichen Kriterien abschließend ermittelt seien.

Das Staatsministerium des Innern steht der Forderung nach Errichtung einer Spielbank im mittel-/ostbayerischen Raum zurückhaltend gegenüber, weil dies eine Änderung des Spielbankrechts voraussetzen und mit Sicherheit eine umfassende öffentliche Diskussion auslösen würde. Es erkennt zwar den fiskalischen Nutzen einer Spielbank im Raum Nürnberg an. Dennoch könne nicht nur von einer "Spielmarkterschließung" ausgegangen werden, da dadurch der ordnungspolitischen Funktion des Spielbankenrechts nicht hinreichend Rechnung getragen würde. Zudem dürften die Möglichkeiten, durch Errichtung von Spielbanken das illegale Glücksspiel zurückzudrängen, nicht überschätzt werden. Nicht alle gewünschten Spiele würden in Spielbanken angeboten und manche Personenkreise zögen Spielmöglichkeiten ohne staatliche Aufsicht und fiskalische Beteiligung grundsätzlich vor.

Der ORH meint demgegenüber, daß gerade die Gefahr einer großzügigen Liberalisierung des Glücksspielmarktes ein schnelles Handeln zur Errichtung einer weiteren staatlichen Spielbank erfordert. Insofern teilt der ORH auch die Erwägung des Staatsministeriums des Innern, daß unter den Gründen, die für eine Gesetzesänderung und eine maßvolle Ausweitung des Spielbankennetzes angeführt werden, die ungeklärte EG-Rechtsslage besondere Bedeutung habe.

26 Staatliche Molkerei Weihenstephan

(Kap. 13 05 Anlage C Nr. 14)

Die ursprünglich als Versuchsbetrieb der Staatlichen Hochschulen gegründete Molkerei Weihenstephan hat sich zu einem bedeutenden Wirtschaftsunternehmen entwickelt. Der ORH hält es für notwendig, daß die bisher als rechtlich unselbständiger Staatsbetrieb geführte Molkerei in eine Gesellschaft privaten Rechts umgewandelt und zumindest teilprivatisiert wird, da die staatliche Beteiligung an einer großen Molkerei nicht notwendig erscheint. Dadurch würde der Staatshaushalt auch von der Finanzierung der anstehenden hohen Investitionsmaßnahmen und den allgemeinen Unternehmensrisiken entlastet.

Die Staatliche Molkerei Weihenstephan ist ein rechtlich unselbständiger Staatsbetrieb nach Art. 26 Abs. 1 BayHO und Bestandteil des Forschungszentrums für Milch und Lebensmittel Weihenstephan (früher Süddeutsche Versuchs- und Forschungsanstalt für Milchwirtschaft), einer Einrichtung der Technischen Universität München. Sie dient nach ihrer Satzung als Versuchsbetrieb für alle Fragen der Milchwissenschaft und Milchwirtschaft, als Lehrbetrieb zur Unterweisung der Studierenden und als Musterbetrieb für die Führung einer Molkerei nach kaufmännischen und wirtschaftlichen Grundsätzen.

Das lange Jahre relativ kleine Unternehmen hat sich im letzten Jahrzehnt wirtschaftlich sehr erfolgreich entwickelt. So wurde der Umsatz von 86 Mio DM im Jahr 1985 auf 276 Mio DM im Jahr 1992 gesteigert. Sie zählt damit zu den mittelgroßen Molkereien in Deutschland. Die Unternehmensplanung geht von weiteren Umsatzsteigerungen aus.

Die Molkerei hält die Kapazität der derzeitigen Produktionsanlagen am Standort in Weihenstephan (Hochschulgelände) nicht mehr für ausreichend. Da ihr eine Erweiterung am bisherigen Standort aus vielfältigen Gründen (insbesondere Platzmangel, ungünstige Verkehrsanbindung) nicht zweckmäßig erscheint, plant sie, den Betrieb auf einem geeigneten Grundstück⁷ neu zu errichten. Sie schätzt die Kosten der Maßnahme derzeit auf 108 Mio DM, worin die Kosten des Grunderwerbs noch nicht enthalten sind. Diese hohen Investitionsmittel können nur zum kleineren Teil aus Eigenmitteln der Molkerei aufgebracht werden. Ein hoher Anteil

7) Bevorzugt das Gelände eines ehemaligen landwirtschaftlichen Gutshofes in Freising, vgl. ORH-Bericht 1991 TNr. 35.

müßte mit Fremdmitteln und durch Zuführen von zusätzlichem Eigenkapital aus dem Staatshaushalt finanziert werden.

Der ORH hat bereits bei der letzten örtlichen Prüfung im Jahr 1989 vorgeschlagen, den Staatsbetrieb wegen seiner wirtschaftlichen Entwicklung in eine Gesellschaft privaten Rechts umzuwandeln. Nur damit ist das mit der Führung eines Unternehmens dieser Größe verbundene Risiko (z.B. Haftung) begrenzt und ein schnelles unternehmerisches Handeln möglich. Außerdem wird dadurch die Kapitalbeschaffung (z.B. für anstehende Investitionen) vereinfacht.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst vertrat dagegen die Auffassung, daß die Molkerei weiterhin als rechtlich unselbständiger, in die Technische Universität München eingebundener Wirtschaftsbetrieb fortgeführt werden soll, da dies für deren Aufgabenbereich die beste Organisationsform sei. Andernfalls würde die Durchführung von Forschung und Lehre der beiden Weihenstephaner Fakultäten ernsthaft gefährdet. Nur die Vertriebsaufgaben sollen zur Verminderung des Risikos und der Haftung auf eine Vertriebs-GmbH verlagert werden.

Diese Auffassung teilt der ORH nach wie vor nicht.

Der satzungsmäßige Zweck des Unternehmens, wonach die Molkerei im Rahmen des Forschungszentrums für Milch und Lebensmittel als Versuchs-, Lehr- und Musterbetrieb dient, ist durch die wirtschaftliche Entwicklung weitgehend überholt. Diese früher vorrangig wissenschaftliche Aufgabe ist - trotz gegenteiliger Sicht des Staatsministeriums - in den Hintergrund getreten. Ein Unternehmen dieser Größe und wirtschaftlichen Bedeutung als Nebenbetrieb der Universität zu bezeichnen, widerspricht der Realität. Es ist auch nicht Aufgabe einer Hochschule, einen solchen Betrieb mit erheblichem unternehmerischen Risiko ohne die privatrechtliche Haftungsbeschränkung (GmbH) zu führen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Molkerei legt auch die Frage nahe, ob es notwendig ist, daß der Staat eine große Molkerei betreibt. Das Führen eines solchen Wirtschaftsbetriebs ist grundsätzlich kein besonderes staatliches Interesse. Diese Gesichtspunkte erhalten zusätzliches Gewicht durch die geplante Verlagerung und Neuerrichtung des Betriebs. Angesichts der angespannten Haushaltslage ist es aus der Sicht des ORH nicht zu verantworten, daß der Staat neben den vorrangigen öffentlichen Aufgaben noch Investitionen finanziert, die üblicherweise der Pri-

vatwirtschaft zuzuordnen sind, und damit letztlich mit Steuergeldern den hier bereits bestehenden Wettbewerb verschärft.

Die vom Staatsministerium für unverzichtbar gehaltene Verbindung in Forschung und Lehre zwischen Hochschule und Molkerei kann für die Zukunft in anderer Form sichergestellt werden. Die bisherige rechtliche Einbindung in das Forschungszentrum für Milch und Lebensmittel ist dazu nicht erforderlich.

Der ORH hält es daher für notwendig, daß der Staatsbetrieb in eine private Rechtsform überführt und damit verbunden zumindest die Teilprivatisierung des Unternehmens umgehend eingeleitet wird. Die positive wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens bildet eine günstige Vorbedingung für diese Maßnahmen. Die anstehenden Investitionen ließen sich dann unter Entlastung des Staatshaushalts durch den Einstieg eines potenten Dritten finanzieren.

Bei den weiteren Planungen zum Neubau der Staatlichen Molkerei und insbesondere wegen der Finanzierung ist das Staatsministerium nunmehr bereit, die Rechtsformumwandlung und Teilprivatisierung zur gegebenenfalls erforderlichen Gewinnung eines finanzkräftigen Kooperationspartners in die "Erwägungen mit einzubeziehen". Dabei will das Staatsministerium jedoch vorher unter anderem prüfen, ob durch die Privatisierung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan das derzeit bestehende Gleichgewicht zwischen genössenschaftlichen und privaten Molkereien in Richtung zur privaten Seite verschoben und so möglicherweise der Wettbewerb am südbayerischen Milchmarkt zu Lasten der Erzeuger beeinträchtigt wird.

Der ORH hält die agrar- und ordnungspolitischen Bedenken des Staatsministeriums nicht für stichhaltig, weil es nicht Aufgabe des Staates sein kann, sich in erwerbswirtschaftlicher Form zu betätigen, um die Marktentwicklung auf einem bestimmten Sektor zu beeinflussen. Er vertritt unverändert die Auffassung, daß die Staatliche Molkerei Weihenstephan in eine Gesellschaft des privaten Rechts umgewandelt und zumindest teilprivatisiert werden sollte.

27 Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen

(Kap. 13 10 Tit. 883 11 bis 883 43 und 887 11 bis 887 43)

Die Prüfung der staatlichen Zuwendungen zu kommunalen Hochbaumaßnahmen durch den ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter führte in den Jahren 1985 bis 1992 zu Rückzahlungen samt Zinsen von 29 Mio DM. Dabei wurden Mängel bei der Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten und im Verfahrensablauf sowie Verstöße gegen Auflagen festgestellt. Wegen des in allen Phasen verwaltungsaufwendigen Zuwendungsverfahrens bei Anteils- und Höchstbetragsfinanzierung regt der ORH an,

- die Festbetragsförderung noch stärker anzuwenden,
- durch einen Einbehalt die Vorlage des Verwendungsnachweises zu beschleunigen,
- von der Einzelobjektförderung zumindest bei kleineren Maßnahmen abzugehen,
- die derzeitige Bagatellgrenze deutlich anzuheben.

27.1 Allgemeines

Zum Bau kommunaler Hochbauten wie Schul-, Sport- und Verwaltungsbauten, Mehrzweckhallen, Feuerwehrgerätehäuser, Rettungswachen, Theater, Kindergärten und sonstige öffentliche Einrichtungen gewährt der Staat Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden Zuweisungen von jährlich 360 Mio DM (Durchschnitt der Jahre 1985 bis 1991). Sie werden seit 1980 überwiegend nach Kostenpauschalen berechnet. Dabei wird die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche (ZHNF) mit der jeweiligen Kostenpauschale pro m² ZHNF multipliziert. Dies ergibt dann die zuwendungsfähigen Kosten und daraus wird über einen Fördersatz die staatliche Zuwendung festgesetzt (bei Neubauten als Festbetrag und bei Umbauten als Höchstbetrag). Dieses Verfahren ist in allen Phasen (Antragstellung, Bewilligung, Vorlage und Prüfung des Verwendungsnachweises) weniger verwaltungsaufwendig als die Anteilsförderung nach tatsächlichen Kosten. Demgemäß erstreckt sich die Rechnungsprüfung auf Kriterien wie Anwendung der Kostenrichtwerte, Ermittlung der zuwendungsfähigen Kosten und Einhaltung der Vergabe-grundsätze.

Der ORH hat dem Landtag wiederholt über Einzelergebnisse seiner Prüftätigkeit aus diesem Förderbereich berichtet.⁸ Im Jahre 1992 hat er die Ergebnisse seiner Einzelprüfungen sowie die der Staatl. Rechnungsprüfungsämter seit 1985 ausgewertet und bei zwei Regierungen Querschnittsuntersuchungen durchgeführt.

27.2 Auswertung der Einzelprüfungen

Obwohl bei der überwiegenden Pauschalförderung der Zuwendungsbetrag sich bis auf die Anpassung an den Baukostenindex in den meisten Fällen nicht mehr hätte ändern dürfen, obwohl sämtliche Verwendungsnachweise (VN) von den Regierungen bereits geprüft waren und der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter einen weitmaschigen Prüfungsmaßstab anwendeten, führten in den Jahren 1985 bis 1992 die Prüfungen bei einem Fördervolumen von 900 Mio DM zu Rückzahlungen von 29 Mio DM.

27.2.1 Die Ursachen lagen vor allem in Mängeln bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendungen oder bei Verstößen gegen Auflagen in den Bewilligungsbescheiden, wie folgende zwei Beispiele zeigen:

- Bei einem Berufsbildungszentrum war u.a. die zuwendungsfähige Hauptnutzfläche um rd. 1 000 m² zu hoch angesetzt worden, was zu einer Rückzahlung einschließlich Zinsen von 1,5 Mio DM führte.
- Ein Landkreis hatte für den Neubau eines Landratsamtes eine Zuwendung von 6,4 Mio DM erhalten. Bei der Prüfung der Vergabe von Gewerken mit einer Auftragssumme von insgesamt 3,5 Mio DM wurden schwere VOB-Verstöße festgestellt, die nach den Bestimmungen Zuwendungskürzungen von 2,2 Mio DM ergeben hätten. Aufgrund der angespannten Finanzlage des Landkreises erwägt das Staatsministerium der Finanzen allerdings, davon nur die Hälfte zurückzufordern. Die Angelegenheit ist noch nicht abgeschlossen.

27.2.2 Als übergeordnetes Ergebnis seiner Prüfung hält der ORH an seiner wiederholt geäußerten Auffassung fest, die Zuwendungen möglichst weitgehend als Festbeträge zu bewilligen. In Bereichen, für die sich Kostenpauschalen als Fördergrundlage nicht eignen und deshalb Festbeträge aufgrund von Kostenpauschalen nicht möglich sind, z.B. bei Sanierungs-, Um- und Erweiterungsbauten, sollte angestrebt werden, die Festbeträge aufgrund qualifizierter Kostenberechnungen (nach DIN 276) zu vereinbaren. Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, daß letzteres be-

8) vgl. ORH-Berichte 1983 TNr. 36, 1990 TNr. 43, 1992 TNr. 32

reits praktiziert werde. Nach den Prüfungserfahrungen des ORH handelt es sich hierbei jedoch bisher um Einzelfälle.

Neben den schon genannten Vorteilen der Verwaltungsvereinfachung führen Festbetragsförderungen zur besseren Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Haushaltsvollzug. Die Zuwendungsempfänger können feste Beträge in ihre Haushalte einplanen und sind nach unseren Prüfungserfahrungen im allgemeinen bestrebt, den durch den Festbetrag vorgegebenen finanziellen Rahmen - ggf. durch vertretbare Reduzierung des Standards - auch einzuhalten.

Nur in Einzelfällen (insbesondere bei Neubauten von Landratsämtern) lagen die tatsächlichen Kosten wesentlich höher, als die der Bewilligung zugrunde gelegten Festbeträge. Ursächlich war ein besonders hoher Bauaufwand.

27.2.3

Bei kommunalen Bauvorhaben, bei denen schon im Zeitpunkt der fachlichen Prüfung der Planung eine hohe Diskrepanz zwischen dem nach Kostenpauschalen ermittelten Festbetrag und den tatsächlich veranschlagten Kosten erkennbar war, konnten Bewilligungsbehörden wie Rechnungsprüfungsbehörden erfolgreich auf die Zuwendungsempfänger einwirken, wie folgendes Beispiel zeigt:

Bei dem geplanten Verwaltungsgebäude eines Bezirks waren ursprünglich bei einer Hauptnutzfläche (HNF) von 12 000 m² Gesamtbaukosten von 147 Mio DM veranschlagt (= 12 250 DM/m² HNF). Aufgrund von Prüfungen der Bewilligungsbehörden im Zuwendungsverfahren wurden das Raumprogramm auf 11 000 m² HNF und die Kosten auf 130 Mio DM (Preisstand Februar 1993) reduziert, was immer noch 11 800 DM/m² entsprochen hätte. Berücksichtigt man nur die Kostenarten, die bei einer Förderung nach Kostenpauschalen zugrunde zu legen sind, so errechnet sich ein Wert von 10 400 DM/m². Da die derzeitige Höhe der Kostenpauschale nur 4 630 DM/m² HNF beträgt, bestand nach Meinung des ORH die Gefahr, daß Zuwendungen für ein Projekt gewährt würden, dessen baulicher Standard die üblichen Maßstäbe bei Verwaltungsbauten der öffentlichen Hand völlig gesprengt hätte. Es wäre mit dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 23 BayHO nicht vereinbar gewesen, dieses Projekt zu fördern, da der Maßnahmeträger bereit und in der Lage war, von sich aus für das Projekt öffentliche Mittel in einer Größenordnung einzusetzen, die erheblich über den üblichen Kosten für entsprechende Verwaltungsbauten lagen. Der ORH hat deshalb eine Maßnahmeprüfung nach Art. 89 BayHO eingeleitet.

Die Bewilligungsbehörden und der Bauträger haben daraufhin vereinbart, durch ein privates Projektsteuerungsunternehmen ein Wirtschaftlichkeitsgutachten erstellen zu lassen, das die geplante, mit ungewöhnlich aufwendigen Sonderkonstruktionen verbundene Maßnahme einem konventionellen Verwaltungsbau in bewährter Massivbauweise gegenüberstellt. Das mittlerweile vorliegende Gutachten weist eindeutige wirtschaftliche Vorteile der Alternativplanung aus. Die Planung wird nunmehr nach den Ergebnissen des Gutachtens überarbeitet bzw. neu erstellt. Eine deutliche Kostensenkung zeichnet sich ab.

27.3 Auswertung der Querschnittsuntersuchungen

Der ORH hat Untersuchungen über den Verfahrensablauf durchgeführt und dabei festgestellt, daß zwar die fachliche Beratung, die Genehmigung der Planungen und die Bewilligung und Auszahlung der Zuwendungen im allgemeinen nicht zu beanstanden sind, daß jedoch die weitere Verfahrensabwicklung bis zum Abschluß der Maßnahmen verbesserungsbedürftig ist.

27.3.1 Die Verwaltung hat die Verwendung der Zuwendungen zu überwachen. Sie hat für jedes Haushaltsjahr eine besondere Übersicht zu führen, die u.a. auch die für den restlichen und abschließenden Verfahrensablauf wichtigen Angaben enthält. Dies sind der vorgeschriebene Zeitpunkt für die Vorlage des VN, dessen Eingang, der Zeitpunkt der Prüfung durch die Verwaltung und die Abgabe des VN an die rechnungslegende Stelle.

Nach unseren Erfahrungen werden diese Angaben nicht oder nur unvollständig erfaßt und überwacht. Damit haben die Bewilligungsstellen keinen oder nur einen schlechten Überblick über den Bau- und Abrechnungsstand der jeweiligen Maßnahme. Der ORH hat deshalb die Verwaltung gebeten, die geforderten Übersichten über die Zuwendungen zu vervollständigen und dabei auch auf deren Verwendbarkeit bei der DV-Anwendung zu achten. Die Verwaltung hat daraufhin die Regierungen veranlaßt, die Übersichten entsprechend den Vorschriften zu führen. Sie hat auch begonnen, für die Bewirtschaftung der Zuwendungen die Datenverarbeitung einzusetzen.

27.3.2 Wie bei anderen Querschnittsuntersuchungen auch (vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 41) hat der ORH bei der Abrechnung der kommunalen Zuwendungsbauten festgestellt, daß die Frist für die Vorlage der VN von einem Jahr in den meisten Fällen ganz erheblich überschritten wurde. Die Zahlenübersicht zeigt die Vorlagezeiten der untersuchten Maßnahmen mit Gesamtkosten höher als 5 Mio DM.

Vorlagezeiten der Verwendungsnachweise

Zahlenübersicht

Regierungs- bezirk	Anzahl der erhobenen Maßnahmen	Längste Vorlagezeit Monate	Durchschnittliche Vorlagezeit Monate	Zulässige Vorlagefrist Monate
Oberbayern	45	140	51	12
Niederbayern	19	70	33	12
Oberpfalz	23	100	23	12
Oberfranken	15	60	37	12
Mittelfranken	52	50	26	12
Unterfranken	30	80	28	12
Schwaben	45	70	21	12
insgesamt	229	140	31	12

Auch bei Festbetragsförderungen wurde die Vorlagezeit wesentlich überschritten. Gerade in diesen Fällen ist es aber schwer verständlich, weshalb die Erstellung und Vorlage des VN so lange hinausgezögert wird. Denn bei einer Festbetragsförderung besteht der VN lediglich aus

- einer Aufzählung der bewilligten Zuwendungen,
- einer kurzen Beschreibung der durchgeführten Maßnahmen,
- einer Bestätigung, daß die der Förderung zugrunde gelegten Bauteile entsprechend dem Zuwendungsbescheid ausgeführt worden sind, und
- einer zeitanteiligen Aufteilung der Baukosten zur Ermittlung des endgültigen Festbetrags nach Kostenindex.

Ein derart vereinfachter VN kann nach Auffassung des ORH ohne weiteres fristgerecht erstellt werden, zumal er nur geringen Verwaltungsaufwand verursacht. Dieser erhöht sich um so mehr, je später der VN erstellt wird, weil dann die notwendigen Daten unter Umständen von Bediensteten, die bisher mit der Sache noch nicht befaßt waren, an Hand von Akten aus lang zurückliegender Zeit mühsam rekonstruiert werden müssen. Eine rechtzeitige Erstellung und Vorlage des VN schafft dagegen frühzeitig Klarheit über den endgültigen Umfang der Zuwendungen und die Gesamtfinanzierung der geförderten Maßnahme. Es erscheint deshalb unerlässlich, die Zuwendungsempfänger auch in ihrem eigenen Interesse zu einer frühen Erstellung und Vorlage des VN anzuhalten.

Die derzeitige Regelung, die im übrigen bisher kaum angewandt wurde, erscheint dem ORH insoweit nicht ausreichend; sie besteht darin, daß im Zuwendungsbescheid die Vorlage des VN innerhalb einer festen Frist zur Auflage gemacht wird. Wird die Auflage nicht eingehalten, muß zunächst gemahnt werden; bei fruchtloser Mahnung ist der teilweise Widerruf des Zuwendungsbescheids anzudrohen; schließlich soll dieser teilweise widerrufen und als Sanktion ein entsprechender Teil der Zuwendung zurückgefordert werden. Dieses Verfahren verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand und weist im übrigen den Nachteil auf, daß eine als Sanktion ausgesprochene Zuwendungskürzung meist so spät kommt, daß sie gerade im kommunalen Bereich häufig mittlerweile neu gewählte Mandatsträger trifft, die für die früheren Maßnahmen zwar nicht verantwortlich waren, nun aber die Folgen für den kommunalen Haushalt tragen müssen.

Der ORH hält es daher für erforderlich, einen Restbetrag von mindestens 20 v.H. der Zuwendung bis zur Vorlage des VN einzubehalten, damit ein Anreiz zu dessen rascher Vorlage gegeben wird. Dies würde bei geringem Verwaltungsaufwand im Interesse aller Beteiligten zu einem zügigen Abschluß des Zuwendungsverfahrens beitragen.

27.3.3 Als weitere Verwaltungsvereinfachung käme nach Auffassung des ORH eine Anhebung der Bagatellgrenze für die zuwendungsfähigen Kosten von derzeit 50 000 DM auf 200 000 DM in Betracht. Auch bei kleineren Maßnahmen sind im allgemeinen dieselben Verfahrensschritte wie bei großen Maßnahmen zu vollziehen.

27.4 Zusammenfassung:

- Die Prüfungen des ORH und der Staatl. Rechnungsprüfungsämter seit 1985 führten zu Rückzahlungen samt Zinsen von 29 Mio DM.
- Die Förderung nach Festbeträgen aufgrund Kostenpauschalen hat sich grundsätzlich bewährt; sie sollte auch auf Maßnahmen ausgedehnt werden, wie Sanierungen, Um- und Erweiterungsbauten, für die es keine Kostenpauschalen gibt. Die Festbeträge sollten hier aufgrund von qualifizierten Kostenberechnungen vereinbart werden.
- Durch einen Einbehalt von 20 v.H. der Zuwendungen sollte der Zuwendungsempfänger motiviert werden, den ohnehin bei Festbetragsförderung sehr einfach zu erstellenden VN auch im eigenen Interesse fristgerecht vorzulegen.

- Durch Anhebung der Bagatellgrenzen für die zuwendungsfähigen Kosten von derzeit 50 000 DM auf 200 000 DM bei der Projektförderung kann eine weitere Verwaltungsvereinfachung erreicht werden.

Das Staatsministerium der Finanzen strebt an, zur Straffung des Förderwesens die Anregung des ORH ab 1994 durch Änderung der Vorschriften im Verwaltungsvollzug umzusetzen.

28 Zuwendungen zu Generalsanierungen von Flachdächern bei Kommunen

(Kap. 13 10)

Der Freistaat Bayern fördert seit 1985 die Generalsanierung von Flachdächern. Bisher wurde mit 77 Mio DM eine zu sanierende Fläche von 1 Mio m² gefördert.

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung das Förderverfahren geprüft und dabei festgestellt, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt oder zumindest nicht nachgewiesen waren.

Da die Kommunen ohnehin nach Art. 12 FAG eine Pauschalzuweisung für Instandhaltungsmaßnahmen in Höhe von 190 Mio DM jährlich erhalten, hält der ORH die Einstellung dieser Förderung für geboten. Dadurch würde auch ein Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und zum Subventionsabbau geleistet.

28.1 Allgemeines

Flachdächer wurden ab Mitte der 60er Jahre bis gegen Ende der 70er Jahre in großem Umfang auch bei öffentlichen Bauvorhaben eingesetzt. Besonders häufig wurde das Flachdach bei Schulbauten vorgesehen, weil es zur Überdachung tiefer Baukörper sehr geeignet erschien. Auch waren die Investitionskosten für Flachdächer geringer als für Steildächer. Es stellte sich jedoch bald heraus, daß diesen Vorteilen erhebliche Nachteile gegenüberstehen, wie eine wesentlich kürzere Lebensdauer, erhöhter Bauunterhalt und zahlreiche Schäden aufgrund bauphysikalischer Mängel. Nach einer Studie des Landesinstitutes für Bauwesen und angewandte Bauschadensforschung in Aachen aus dem Jahre 1992 sind im Bundesgebiet pro Jahr 3,4 Mrd DM notwendig, um 39 Mio m² Flachdächer grundlegend zu sanieren.

Auch in Bayern waren viele Flachdächer bereits 10 bis 15 Jahre nach ihrer Fertigstellung so schadhaft, daß sie vollständig erneuert werden mußten. Betroffen waren auch viele kommunale Bauvorhaben.

Nachdem zahlreiche Anträge auf Förderung im Rahmen des Art. 10 FAG bei den zuständigen Regierungen eingereicht wurden, ließ das Staatsministerium der Finanzen mit Schreiben vom Februar 1985 die Förderung der Sanierung von Flachdächern als zuwendungsfähige Generalinstandsetzung nach Nr. 2.2 der Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich zu. Im August 1985 wurden die Fördervoraussetzungen konkretisiert (s. hierzu TNr. 28.6).

Der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben in einer Querschnittsuntersuchung diese Förderung geprüft und bei 271 von 700 Einzelmaßnahmen Erhebungen

- zu den Schadensfällen,
- zu den Schadensbildern,
- zu den Sanierungsmethoden,
- zu den Sanierungskosten und
- zum Förderverfahren

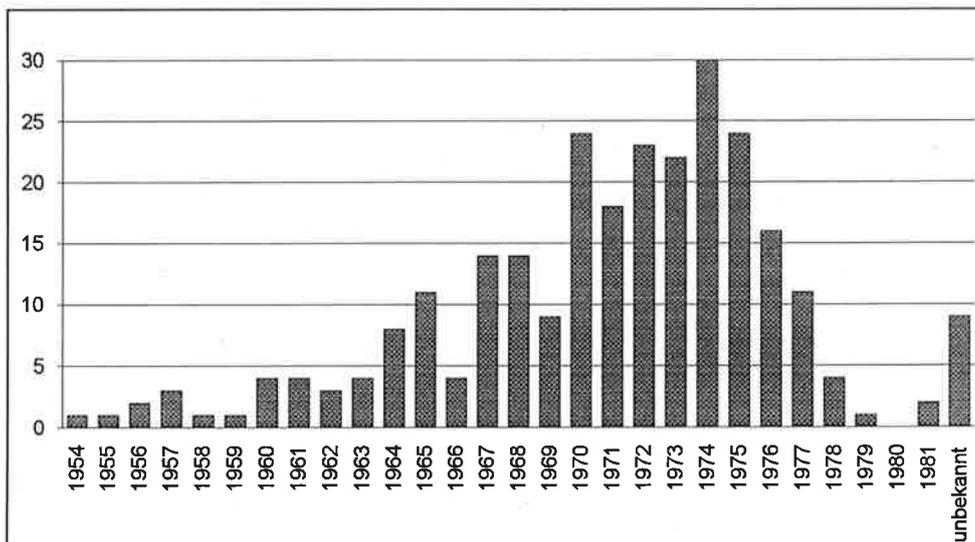
angestellt. Dabei wurde folgendes festgestellt:

28.2 Schadensfälle

Die Auswertung der von den Regierungen bearbeiteten Anträge ergab, daß die zu sanierenden Flachdächer überwiegend erst in den Jahren 1967 bis 1977 fertiggestellt worden waren. Die Sanierung war somit nach 10 bis 15 Jahren notwendig (vgl. Schaubild 1).

Anzahl der sanierungsbedürftigen Dächer, aufgeteilt auf die Jahre der Fertigstellung

Schaubild 1



28.3 Schadensbilder

Unter den sanierungsbedürftigen Dächern am häufigsten anzutreffen war mit 185 Fällen das einschalige unbelüftete Dach. Bei dieser Konstruktion werden die erforderlichen Schichten des Flachdaches wie Dampfsperre, Wärmedämmung und Abdichtung direkt und ohne durchlüfteten Dachraum auf die oberste Geschoßdecke aufgebracht.

Das kostenaufwendigere, zweischalige belüftete Dach, bei dem zwischen der obersten Gebäudedecke mit Dampfsperre und Wärmedämmung und der abdichtenden Dachhaut ein belüfteter Dachraum vorhanden ist, war mit 78 Fällen an den Sanierungsmaßnahmen beteiligt.

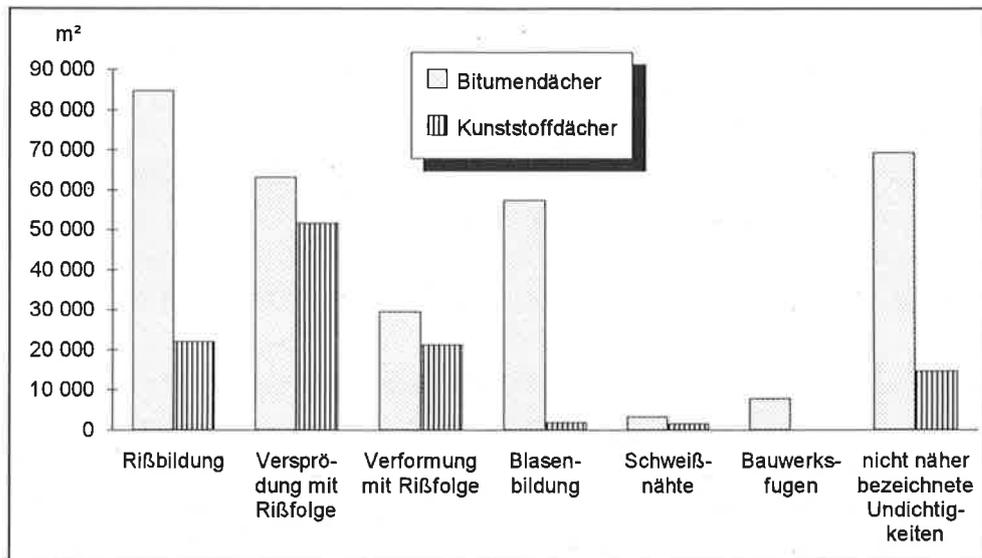
Als Flachdächer gelten alle Dächer, die nicht mehr als 5° geneigt sind. Völlig neigungslose Dächer (0°) waren mit einem Anteil von 60 % besonders häufig schadhaf.

Als Abdichtungsmaterial für die schadhafte Dächer waren zu 71 % Materialien auf Bitumenbasis, zu 25 % Materialien auf Kunststoffbasis verwendet worden. Andere Materialien, wie z.B. Blech, waren mit nur 4 % vertreten.

Welche Schäden im einzelnen festgestellt wurden, ist aus dem Schaubild 2 zu ersehen:

Flächenschäden bezogen auf die Dachfläche

Schaubild 2



28.4 Sanierungsmethoden

Bei 51 % der sanierten Flächen wurde das Flachdach durch ein geneigtes Dach mit überwiegend Blech oder Ziegeleindeckung ersetzt. Die Dachneigung betrug dabei zwischen 7° und 32°.

Bei 33 % der sanierten Flächen wurde der alte Dachaufbau entfernt und durch eine neue Flachdachkonstruktion ersetzt, bei 16 % wurde der ursprüngliche Flachdachaufbau erhalten und nach entsprechender Vorbereitung und ggf. Verbesserung der Wärmedämmung lediglich eine zusätzliche neue Abdichtung aufgebracht. Dabei wurde in sechs Fällen wieder ein besonders schadensanfälliges 0°-Dach vorgesehen.

28.5 Sanierungskosten

In den Jahren 1985 bis 1992 wurden 700 Flachdachsanierungsmaßnahmen mit Gesamtkosten von 270 Mio DM und einer Dachfläche von insgesamt annähernd 1 Mio m² mit Zuwendungen von 77 Mio DM gefördert. Die Zuwendungen lagen zwischen 9 000 DM und 1 100 000 DM, im Durchschnitt bei 108 539 DM; die Hälfte aller Zuwendungen betrug unter 50 000 DM. Flachdachsanierungen, die im Zuge von Um- bzw. Erweiterungsbauten durchgeführt wurden, sind in der Untersuchung des ORH nicht enthalten.

Förderfähig waren die Sanierungskosten bis zu einem Höchstwert von 200 DM/m² Dachfläche von 1985 bis 1991 und von 220 DM/m² im Jahr 1992. Für 1993 wurde der Kostenhöchstwert nochmals auf 230 DM/m² angehoben. Der Fördersatz war entsprechend der Finanzkraft der Kommunen gestaffelt (durchschnittlich 43,6 %).

Der Kostenhöchstwert enthält auch die Kosten für "Wand- und andere Durchlaßanschlüsse". Es wurde aber vom Staatsministerium nicht festgelegt, ob auch der Ersatz von Lichtkuppeln, Blitzschutz, Blechverkleidungen oder erforderliche Folgearbeiten wie Entfeuchtung, Putzausbesserungen, Deckenverkleidungen, Malerarbeiten oder der Einbau einer verbesserten Wärmedämmung förderfähig sind. Die Regierungen haben die Kosten dieser Leistungen in aller Regel bis maximal 200 (220) DM/m² als zuwendungsfähig anerkannt.

Die tatsächlichen Sanierungskosten je m² Dachfläche lagen zwischen 44 und 878 DM, im Durchschnitt bei 270 DM. Die besonders niedrigen Kosten sind wohl aus Gewährleistungs- oder Kulanzgründen zustande gekommen (z.B. kostenlose Lieferung des Ersatzmaterials), bei den Spitzenwerten handelte es sich um Sonderkonstruktionen.

Bezieht man die tatsächlichen Sanierungskosten auf die unter TNr. 28.4 genannten Sanierungsmethoden, läßt sich folgendes feststellen:

Die Sanierung mit einer zusätzlichen Dachhaut auf Kunststoff- oder Bitumenbasis inklusive der erforderlichen Vorarbeiten war mit durchschnittlich 193 DM/m² am günstigsten. Das Entfernen und Erneuern des gesamten Flachdachaufbaues kostete durchschnittlich 247 DM/m². Die Sanierungskosten bei Wiederherstellung eines Flachdaches betragen damit im Mittel 225 DM/m² und lagen nur unwesentlich über dem Kostenhöchstwert von 200 bzw. 220 DM/m².

Die Errichtung geneigter Dächer mit entsprechendem Dachstuhl über 5° bis 32° kostete durchschnittlich 356 DM/m². Den Mehrkosten im Vergleich mit dem Kostenhöchstwert steht dafür aber eine Dachkonstruktion mit erfahrungsgemäß größerer Haltbarkeit und geringeren Bauunterhaltskosten gegenüber, während andernfalls nach heutigem Kenntnisstand mit einer neuerlichen Generalsanierung in 20 bis 30 Jahren zu rechnen ist.

28.6 Förderverfahren

Der ORH hat geprüft, ob die wesentlichen Fördervoraussetzungen (nachfolgend kursiv dargestellt) bei den einzelnen Maßnahmen erfüllt wurden, und folgendes festgestellt:

- 28.6.1 *Eine über den reinen Bauunterhalt hinausgehende grundlegende Veränderung oder Erneuerung des Daches zur Vermeidung der Substanzgefährdung des gesamten Gebäudes ist Voraussetzung für die Förderung.*

Die Auswertung der Schadensbilder hat gezeigt, daß bei mehreren Maßnahmen nur Schäden an den Randbereichen bzw. bei den Dachanschlußpunkten festgestellt wurden. Diese örtlich begrenzten Schäden an offensichtlich mangelhaft geplanten oder ausgeführten Detailpunkten wären im Rahmen des Bauunterhalts zu beheben gewesen.

- 28.6.2 *Die Verrottung des Daches darf nicht lediglich Folge eines normalen Alterungs- und Verschleißprozesses sein.*

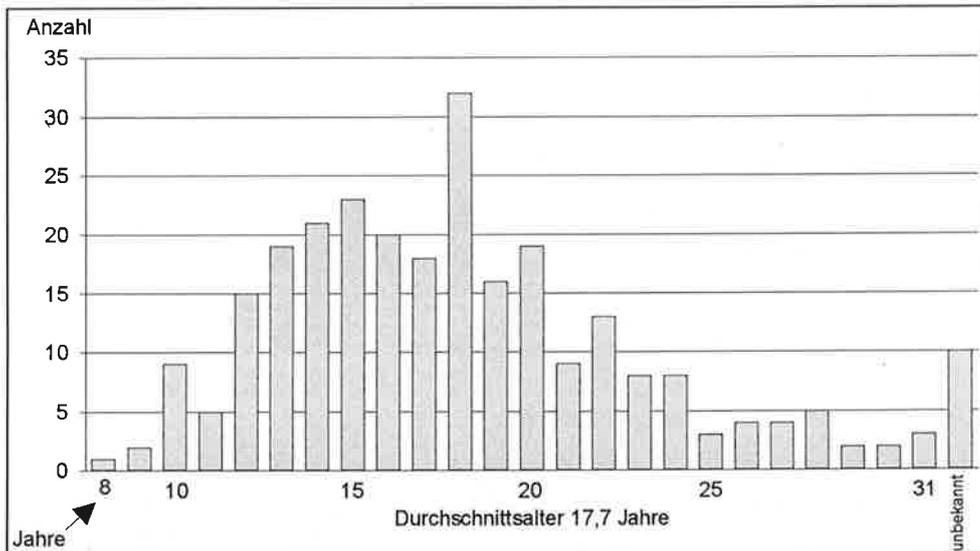
Dieses festzustellen, ist im einzelnen Sanierungsfall problematisch. So ist die Versprödung der Dachhaut als häufigste Schadensursache angegeben worden. Bei fehlenden technischen Unterlagen ist aber häufig kaum noch feststellbar, ob hier das Material selbst, mangelhafte oder fehlende Abdeckung oder natürliche Alterung ursächlich sind. Dabei ist aber ein wesentlicher Gesichtspunkt, nach welchem Zeitraum eine Dachkonstruktion ihre "natürliche Lebenserwartung" erreicht hat.

Nach den Wertermittlungs-Richtlinien 1976⁹ liegt diese bei 20 bis maximal 30 Jahren für zweilagige Pappdächer. Diese maximale Lebenserwartung wird auch für vergleichbare Flachdachkonstruktionen mit anderen Abdichtungsmaterialien angesetzt. Die Materialgewährleistung der Hersteller allerdings liegt auch heute noch bei durchschnittlich nur zehn Jahren. Der ORH hat das Alter der Flachdachkonstruktionen bei der Sanierung erhoben und folgendes festgestellt:

9) BAnz Nr. 146

Alter der zu sanierenden Dächer

Schaubild 3



Saniert wurden Flachdächer mit einem Alter zwischen 8 und 31 Jahren. Das Durchschnittsalter lag bei 17,7 Jahren. 80 Dächer waren 20 Jahre alt und darüber, 22 Dächer waren sogar 25 Jahre alt und darüber; diese Dächer haben die natürliche Lebenserwartung erreicht. Die Förderung war damit nicht gerechtfertigt.

28.6.3

Die Schäden dürfen nicht Folge eines vernachlässigten Bauunterhaltes sein...,

...die Aufwendungen des Bauträgers für den Bauunterhalt in den letzten fünf Jahren sind zu beschreiben und durch Vorlage geeigneter Unterlagen nachzuweisen.

In 86 Fällen wurden Bauunterhaltsmaßnahmen nicht nachgewiesen, die Maßnahmen von den Regierungen aber dennoch gefördert.

28.6.4

Der für den kommunalen Bauträger tätige Architekt hat, notfalls unter Hinzuziehung eines Sachverständigen oder Bauphysikers, die Schadensursachen genau festzustellen, die bestehende Dachkonstruktion zu schildern, die festgestellten Mängel im Detail zu beschreiben, geeignete Maßnahmen zur Behebung der Schäden vorzuschlagen, mögliche Alternativlösungen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht aufzuzeigen und zu bewerten, die jeweiligen Kosten im Detail zu ermitteln.

Von den Gutachten zur Behebung der Schäden wurden 154 von Architekten, 49 von Sachverständigen, 30 von kommunalen oder kirchlichen Bauämtern, 19 von

Trägern selbst, 3 von ausführenden Handwerkern und 16 von nicht näher genannten Stellen erstellt. Teilweise lagen je Maßnahme auch mehrere Gutachten vor.

Die verlangte "Feststellung der Schadensursachen und detaillierten Beschreibung der Mängel" war in 50 Fällen unzureichend. Es wurden lediglich Begriffe wie "Undichtigkeiten", "Durchfeuchtung der Dachkonstruktion", "Tropfwasser von der Decke", "Zerstörung der Dachhaut" oder "Wassereinbruch in der gesamten Fläche" genannt. Obwohl damit die Schadensursachen nicht beurteilt werden können, wurden diese Maßnahmen gefördert.

Die "Schilderung der bestehenden Dachkonstruktion" war ebenfalls in vielen Fällen unzureichend. Bei 29 Maßnahmen waren aus den Unterlagen z.B. überhaupt keine Angaben zur Dachneigung, bei 80 Maßnahmen lediglich die Angabe weniger als 5° zu entnehmen.

Die Untersuchung von alternativen Sanierungsmöglichkeiten sollte die Durchführung einer möglichst geeigneten und wirtschaftlichen Sanierung sicherstellen. In 122 Fällen wurde auf mögliche Alternativen nicht eingegangen. Konsequenzen wurden jedoch von den Regierungen nicht gezogen.

28.6.5 Die Größe der zu sanierenden Dachfläche ist entscheidend für die Höhe der Zuwendung. Die vom Träger vorgelegte Flächenberechnung ist daher von der Regierung anhand der Planunterlagen zu prüfen. Bei 15 Maßnahmen war den Unterlagen nicht zu entnehmen, ob diese Prüfung stattgefunden und welches Ergebnis sie erbracht hat.

28.6.6 Nur bei 44 der insgesamt 271 untersuchten Maßnahmen waren alle zur Beurteilung der Förderfähigkeit erforderlichen Angaben nachvollziehbar. Dies zeigt, daß die Regierungen die Vollständigkeit der Unterlagen und damit die Erfüllung der Fördervoraussetzungen nicht ausreichend geprüft haben.

28.7 Zusammenfassung

- Nach den Erhebungen des ORH hat die Förderung von Generalsanierungen von Flachdächern dazu geführt, daß Zuwendungen für bloßen Bauunterhalt gewährt wurden. Dies entspricht nicht Art. 10 FAG und den entsprechenden Zweckbestimmungen bei Kap. 13 10, weil diese nur Neubauten samt Um- und Erweiterungsbauten betreffen.

- Aufgrund seiner Untersuchungen der Schadensbilder und der Sanierungsmethoden kommt der ORH zu dem Ergebnis, daß es sich bei den geförderten Flachdachsanierungen überwiegend um Maßnahmen handelt, für die ohnehin pauschale Zuweisungen nach Art. 12 FAG für Instandsetzungen und Modernisierungen in Höhe von jährlich 190 Mio DM gewährt werden.
- Die Erhebungen zum Verfahrensablauf haben gezeigt, daß die einzelnen Fördervoraussetzungen im Bewilligungsverfahren z.T. nicht geprüft werden konnten, weil die geforderten Angaben nicht beizubringen waren. Der mit der Prüfung der vielen Einzelkriterien verbundene Verwaltungsaufwand in allen Phasen (Antragstellung, Bewilligung, Verwendungsnachweisprüfung) erscheint dem ORH nicht vertretbar, insbesondere auch deshalb, weil es sich um verhältnismäßig kleine Zuwendungen handelt (Durchschnitt 108 539 DM, die Hälfte unter 50 000 DM).
- Bei der Hälfte aller sanierten Flachdächer wurde das Flachdach repariert oder wieder durch ein Flachdach ersetzt. Nach heutigem Kenntnisstand ist damit zu rechnen, daß diese Flachdächer am Ende ihrer Lebensdauer von ca. 20 Jahren erneut zur Sanierung anstehen.

Aus den vorgenannten Gründen hält der ORH die weitere Förderung der Generalsanierung von Flachdächern nach Art. 10 FAG für nicht vertretbar. Die verwaltungsaufwendige Einzelförderung könnte damit entfallen.

28.8 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat gegen die Vorschläge des ORH keine Bedenken. Es wird im Hinblick auf die Straffung des Förderwesens vorschlagen, die Förderung "Generalsanierung von Flachdächern" als Einzelförderung ab 1. Januar 1994 einzustellen.

EINZELPLAN 14

(Staatsministerium für Landesentwicklung und
Umweltfragen)

29 Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes

(Kap. 14 03 TitGr. 72)

Bei der nochmaligen Prüfung der staatlichen Förderprogramme des Naturschutzes wurden die gleichen schwerwiegenden Mängel im Fördervollzug wie 1989 und 1990 festgestellt. EG-Beihilfen in Millionenhöhe können seit Jahren nicht in Anspruch genommen werden. Auch werden die Bewirtschaftungsvereinbarungen nicht ausreichend überwacht. Es sollte angestrebt werden, die naturschutzfachlichen Ziele im Rahmen der Förderprogramme zur landwirtschaftlichen Extensivierung zu verwirklichen.

29.1 Der ORH hat in seinem Jahresbericht 1991 (TNr. 42) den Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes angesprochen und festgestellt, daß

- die Zuwendungsziele zu wenig konkretisiert waren,
- die verwaltungsmäßige Abwicklung verbesserungsbedürftig war,
- die erforderlichen Erfolgskontrollen fehlten und
- die Bewirtschaftungsvereinbarungen von den Zuwendungsempfängern häufig nicht eingehalten wurden.

Auch hat der ORH darauf hingewiesen,¹ daß für Naturschutzprogramme, die neben den spezifischen naturschutzfachlichen Zielen auch den Erfordernissen des Schutzes der Umwelt und des natürlichen Lebensraums im Rahmen der Extensivierungszielsetzung der EG gerecht werden, Beihilfen der EG beansprucht werden können. Hierfür kämen insbesondere das Programm für Wiesenbrüter, Pufferzonen, Mager- und Trockenstandorte sowie in Teilen der Erschwernisausgleich für Feuchtflächen in Frage.

1) vgl. ORH-Bericht 1991 TNr. 43.2

1992 und 1993 haben der ORH und die Staatl. Rechnungsprüfungsämter erneut die Abwicklung der Naturschutzprogramme bei 20 unteren Naturschutzbehörden² untersucht. Die Prüfung von 3 700 Förderfällen aus den Programmen Erschwernisausgleich für Feuchtflächen, Acker-, Wiesen- und Uferrandstreifen, Wiesenbrüter und Streuobstbestände zeigt erneut schwerwiegende Mängel auf.

29.2 Bewilligungen und Auszahlungen

Die Ausgabemittel für die Naturschutzprogramme sind von 27,9 Mio DM im Jahre 1990 auf 38,7 Mio DM im Jahre 1992 angehoben worden. Sie verteilen sich nach den Angaben des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen wie folgt:

Naturschutzprogramme

Zahlenübersicht

Programm für	Anzahl der Verträge	Fläche ha	Mittelseinsatz Mio DM
Mager- und Trockenstandorte	3 478	11 963	5,08
Teiche und Stillgewässer	443	1 676	1,07
Streuobstbestände	6 961	3 576	2,69
Erschwernisausgleich für Feuchtflächen	9 721	13 249	7,34
Acker-, Wiesen- und Uferrandstreifen	5 601	2 787	2,69
Wiesenbrüter	7 937	11 756	7,02
Pufferzonen	1 252	1 503	1,75
Pilotprojekt "Alte Weinberge"	587	224	1,04
zusammen	35 980	46 734	28,68
Landschaftspflegeprogramm	1 323 Maßnahmen	maßnahme- bezogene Anteilsförderung	10,05
gesamt			38,73

29.3 Extensivierungsförderung durch die EG

Das Staatsministerium kann seit Jahren EG-Beihilfen³ in Millionenhöhe nicht in Anspruch nehmen, weil die formellen Fördervoraussetzungen nicht erfüllt werden.

2) Landratsämter bzw. kreisfreie Städte

3) Die Förderung von Projekten in den 5 b-Gebieten ausgenommen.

Nach wie vor fehlen von der EG anerkannte Programme und Förderrichtlinien des Staatsministeriums. Ferner müssen die Förderprogramme eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren für die Bewirtschaftungsvereinbarungen vorsehen. Diese werden aber immer noch nur auf ein Jahr abgeschlossen. Allein im Jahr 1993 werden EG-Beihilfen in Höhe von 8 bis 10 Mio DM nicht ausgeschöpft. Das Staatsministerium teilt dazu mit, daß beabsichtigt sei, künftig längerfristige Verträge mit den Landwirten zu schließen, um die Erstattungsbedingungen der EG zu erfüllen.

Die bis 1992 in der EG-Effizienz-Verordnung geltende Gebietskulisse legt die Flächen fest, die gefördert werden können. Nach Auffassung des Staatsministeriums sei man durch diese Begrenzung gehindert worden, die besondere naturschutzfachliche Zielsetzung der Programme zu erfüllen.

Dieser Einwand geht fehl, weil die bisherige EG-Effizienz-Verordnung wie auch die neue Verordnung EWG Nr. 2078 vom 30. Juni 1992 den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gibt, in Gebieten, in denen dem Schutz der Umwelt besondere Bedeutung zukommt, umweltbezogene Beihilferegulungen einzuführen. In die alte Gebietskulisse, die insgesamt rd. 40 v.H. der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Bayern umfaßt, waren gerade die ökologisch bedeutsamen Gebiete wie Fluß- und Bachauen, Hanglagen über 12 v.H. Neigung, Almen/Alpen und Flächen über 1 000 m Höhenlage, Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Nationalparks, Moore und Biotopflächen einbezogen.

29.4 Abwicklung der Maßnahmen durch die unteren Naturschutzbehörden

Seit dem Jahresbericht 1991 ist unbestritten, daß für einen geordneten Fördervollzug ausreichende Regelungen über Fördertatbestände, Fördervoraussetzungen sowie Art und Umfang der Maßnahmen dringlich sind. Bisher sind entsprechende Richtlinien aber nicht erlassen worden, obwohl der Landtag und der Senat dazu aufgefordert haben.⁴ Den Bewilligungsbehörden fehlen somit nach wie vor für den Vollzug verbindliche Durchführungsvorschriften und vor allem Regelungen über Erfolgskontrollen.⁵

29.4.1 Im Hinblick auf die Überschneidung zwischen den Naturschutzprogrammen und den Programmen für extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen in der Landwirt-

4) vgl. Nr. 2 Buchst. m des Beschlusses des Landtags vom 22. Juli 1992 (LT-Drucksache 12/7564) und Beschluß des Senats vom 5. März 1992, Sen-Drucksache 44/92

5) vgl. auch ORH-Bericht 1990 TNr. 14 und Nr. 2 Buchst. a des Beschlusses des Landtags vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638)

schaft, auf die der ORH in seinem Jahresbericht 1991 (TNr. 43) hingewiesen hatte, haben sich jetzt die beteiligten Staatsministerien⁶ auf eine flächenmäßige Abgrenzung verständigt. Die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten für die gleichen Fördertatbestände bestehen allerdings nach wie vor. Bei der Prüfung 1992 konnte zwar eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden festgestellt werden. Trotzdem betrifft jede zehnte Beanstandung eine unzulässige Doppelförderung derselben Fläche nach einem landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramm und einem Naturschutzprogramm.

29.4.2 Bei den 3 700 geprüften Fällen haben sich in 1 029 Fällen (29 v.H.) Beanstandungen ergeben. Als erhebliche Mängel wurden festgestellt: Förderungsrelevante Angaben in den Anträgen fehlen oder sind unrichtig und Ausgleichsbeträge werden ausbezahlt, ohne daß die Bewirtschaftungsschwernisse mitgeteilt bzw. von der Verwaltung geprüft werden. So werden beim Erschwernisausgleich weiterhin überhöhte Ausgleichssätze von 600 DM bis 800 DM je ha und Jahr ohne ausreichenden Erschwernisgrund bezahlt.

Die vom Staatsministerium im Wiesenrandstreifenprogramm vorgegebenen Streifenbreiten von 3 bis 5 m werden häufig ganz erheblich überschritten. In 260 Fällen wurden Streifen bis 20 m Breite bzw. ganze Flurstücke mit 1 000 DM/ha gefördert. Dies führt zur Förderung einer flächenhaften Extensivierung, die nicht Gegenstand dieses Programms ist.

29.4.3 Die Staatl. Rechnungsprüfungsämter haben insbesondere beim Erschwernisausgleich, beim Acker- und Wiesenrandstreifenprogramm und beim Wiesenbrüterprogramm geprüft, ob die Bewirtschaftungsvereinbarungen von den Landwirten eingehalten werden. Dabei wurden 877 Maßnahmen in der Natur besichtigt. Beanstandungen haben sich in 497 Fällen (56 v.H.) ergeben. So wurden in 323 Fällen die Vertragsbedingungen nicht eingehalten, weil die Mahd vor dem vereinbarten Zeitpunkt, nur auf Teilflächen oder überhaupt nicht durchgeführt wurde. Das Mähgut wurde nicht abgefahren, die Flächen gedüngt, beweidet, aufgeforstet oder in Ackerland umgewandelt. Im Wiesenrandstreifenprogramm wurde jede zweite Vereinbarung (Streifenbreiten) von den Landwirten nicht eingehalten. In 118 Fällen waren die Größen der geförderten Flächen unrichtig angegeben. Häufig wurde die Beschaffenheit der Feuchtflächen unzutreffend beschrieben.

6) Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

Mit den Förderprogrammen sollen die Naturschutzleistungen der Landwirte honoriert werden. Bei der hohen Rate vertragswidriger Bewirtschaftung der Flächen ist der Erfolg einzelner Programme gefährdet. Es ist deshalb zumindest erforderlich, daß die Verwaltung die Bewirtschaftungsvereinbarungen ausreichend überwacht.

29.5

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, es erscheine nach der Prüfungsbeurteilung notwendig, die Kontrollmöglichkeiten weiter zu verbessern. Einige Naturschutzbehörden hätten nach Eingang der Prüfungsmitteilungen inzwischen auch personelle Verstärkung erhalten, um den Vollzug besser zu überwachen.

Die nachgeordneten Behörden seien nach dem Jahresbericht 1991 des ORH angehalten worden, die Mängel beim Vollzug abzustellen. Der überwiegende Teil der vom ORH aufgezählten Einzelfälle betreffe allerdings Beanstandungen, wie z.B. fehlende Parzellenummer, falsche Flurstücksnummer, ungenaue Festlegung der zu erbringenden Leistung, die sich weder auf den fachlichen Erfolg noch auf die zu gewährende Leistung wesentlich ausgewirkt hätten. Bei einem Teil der beanstandeten Fälle sei die Abweichung von den Programmvorgaben fachlich begründet; sie diene damit den Zielen der Programme.

Die Förderrichtlinien für Maßnahmen des Naturschutzes lägen im Entwurf vor, seien aber noch nicht erlassen worden, weil die Abstimmung mit den beteiligten Ressorts und insbesondere mit dem ORH noch nicht abgeschlossen habe werden können.

Wegen des Erlasses dieser Förderrichtlinien hat im Mai 1993 eine Besprechung stattgefunden, bei der das Staatsministerium der Finanzen und der ORH deutlich machten, daß der Entwurf grundlegenden Bedenken insbesondere haushalts- und zuwendungsrechtlicher Art begegnet. Aufgrund unserer Prüfungserfahrungen ist der Entwurf auch nicht für den sachgerechten Verwaltungsvollzug geeignet. Das Staatsministerium ist der Bitte des ORH und des Staatsministeriums der Finanzen, die Bedenken durch eine entsprechende Überarbeitung des Entwurfes zu berücksichtigen, bisher nicht gefolgt.

Den Grund für die beachtliche Anzahl von Doppelförderungen sieht das Staatsministerium darin, daß die Naturschutzverwaltung von der Landwirtschaftsverwaltung über später durchgeführte Extensivierungsmaßnahmen nicht verständigt worden sei. Weiter könnten Doppelförderungen verursacht worden sein, weil bei den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung Flurstücksnummern der geförderten Grundstücke nicht erfaßt seien.

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten teilt dazu mit, es weise diese Aussage des Staatsministeriums entschieden zurück. Im übrigen biete die Einführung von InVeKos⁷ mit der Erfassung sämtlicher landwirtschaftlich genutzter Flächen und ihrer Nutzung durch die Landwirtschaftsverwaltung in Zukunft ein überaus wirkungsvolles Instrument zum Ausschluß jeglicher Doppelförderung mittels DV-Kontrolle.

Der ORH stellt hierzu fest:

Da für die gleichen Fördertatbestände und die Vielzahl der Maßnahmen und Programme nach wie vor unterschiedliche Ressortzuständigkeiten bestehen, wäre zum Ausschluß von Doppelförderungen ein enormer Verwaltungsaufwand erforderlich. Der eingeschlagene Weg, daß nämlich Anträge sowohl vom Amt für Landwirtschaft und Ernährung als auch vom Landratsamt bearbeitet werden, ist verwaltungsökonomisch nicht befriedigend.

Nach unserer Auffassung sollten die Möglichkeiten innerhalb der großräumigen landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramme genutzt werden, die fachlichen Vorstellungen der Naturschutzverwaltung auf ökologisch bedeutsamen Gebieten zu verwirklichen.

30 Hagpflegeprogramm und Neupflanzung von Hagen im Landkreis Miesbach

(Kap. 14 03 TitGr. 72)

Pflege und Neupflanzung von Hagen im Landkreis Miesbach werden mit Staatszuschüssen gefördert. Die damit verbundenen Bewirtschaftungseinschränkungen und Auflagen werden vielfach nicht eingehalten. Der Förderzweck kann ohne ausreichende Kontrolle nicht auf Dauer erreicht werden.

- 30.1** Das Staatsministerium fördert seit 1986 unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes Erhalt, Neupflanzung und Pflege der im Landkreis Miesbach landschaftsprägenden Hage, d.s. baumreiche Hecken, die die Wiesen erfassen.

7) Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Nach Auffassung der Verwaltung ist der ökologische (Rückzugsgebiet für bedrohte Tiere und Pflanzen), wirtschaftliche (Windschutz für die Flur, Stammholznutzung) und ästhetische (Verschönerung des Landschaftsbildes zu jeder Jahreszeit) Nutzen der Hage für die Landwirtschaft nur von wenigen Nachteilen begleitet, nämlich der Beschattung der Flur, dem Laubfall und herunterfallenden Dürkrästen.

Die Eigentümer und Pächter erhalten von der unteren Naturschutzbehörde Ausgleichszahlungen (0,25 DM pro m² Hagfläche und Jahr), wenn sie die damit verbundenen Bewirtschaftungsbeschränkungen hinnehmen und sich zur Pflege der Hage verpflichten. Insbesondere dürfen in den Hagen keine Unkraut- und Schädlingsbekämpfungsmittel eingesetzt werden. Hage dürfen nicht gemäht, gedüngt oder beweidet werden. Auch müssen Lücken im Gehölzbestand mit standortheimischen Bäumen und Sträuchern (die unentgeltlich im Rahmen einer "Hagaktion" zur Verfügung stehen) geschlossen werden. Ferner sind die Hage durch Weidezäune zu schützen. Im Jahr 1992 bestanden mit 288 Landwirten Vereinbarungen über 800 Einzelhage mit einer Länge von insgesamt 183 km. Zwischen 1986 und 1992 wendete der Freistaat Bayern im Landkreis Miesbach für das Hagpflegeprogramm 650 000 DM auf.

Neben der Pflege fördert das Staatsministerium die Neupflanzung von Hagen nach den Landschaftspflege-Richtlinien mit 50 v.H. der anfallenden Kosten. Seit 1986 wurden dafür 100 000 DM staatliche Zuwendungen gewährt.

30.2 Einhaltung der Vertragsbedingungen durch die Landwirte

Der ORH und das Staatl. Rechnungsprüfungsamt haben 1992 und 1993 den Fördervollzug bei 114 Hagen mit einer Länge von 35 km geprüft. Bei 81 Hagen (71 v.H.) mit einer Länge von 17,2 km wurden insbesondere folgende Verstöße gegen die vertraglichen Vereinbarungen festgestellt:

- Die vereinbarten Streifenlängen und Breiten wurden nicht eingehalten.
- Die Krautschicht wurde zerstört, weil die Hagflächen beweidet oder gemäht wurden.
- In den Hagen wurde Bauschutt, Holz u.a. gelagert.
- Die vorhandenen Lücken wurden nicht geschlossen.

Solche gravierenden Verstöße können auf Dauer das Förderprogramm in Frage stellen. Die untere Naturschutzbehörde hat jedenfalls bis 1992 die vereinbarten

Bewirtschaftungsbeschränkungen nicht überwacht. Wenn von der Verwaltung nicht ausreichende Kontrollen vorgenommen, also etwa 20 v.H. der geförderten Hage jährlich besichtigt werden können, sollte die Förderung insgesamt aufgegeben werden.

30.3 Abwicklung der Fördermaßnahmen durch die Verwaltung

Auch der Fördervollzug durch die Verwaltung war z.T. unbefriedigend:

- In die Förderung wurden auch Uferbepflanzungen an Bächen und Seen oder Waldrändern einbezogen, obwohl es sich hierbei nicht um Hage handelt.
- Neben dem Landratsamt als der unteren Naturschutzbehörde schließen auch das Amt für Landwirtschaft und Ernährung Miesbach sowie die Forstämter Kreuth und Schliersee Hagpflegevereinbarungen mit den Landwirten ab. Wegen unzureichender Abstimmung unter den Behörden waren unterschiedliche Fördertatbestände festzustellen.
- Die Bewirtschaftungsvereinbarungen haben eine Laufzeit von einem Jahr und verlängern sich jeweils um ein Jahr, wenn sie nicht bis 1. März des Folgejahres gekündigt werden. In diesen kurzen Laufzeiten können die naturschutzfachlichen Anforderungen nicht erfüllt werden. Die Beendigung der Hagpflege, z.B. nach zwei oder drei Jahren, macht die Förderung zu einer Fehlinvestition, weil die Wirkungen für den Naturschutz erst nach mehreren Jahren eintreten können. Deshalb wären bei der Neuanlage wie auch bei der Pflege Bindungsfristen von 10 bis 20 Jahren anzustreben.
- Die Neuanlage von Hagen in landwirtschaftlichen Fluren führen die Landwirte nach Anweisung der Forstbehörden durch. Junges Pflanzenmaterial wird dabei unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Während die Forstämter ihre Pflanzen kostengünstig einbringen, hat das Landratsamt Pflanzen bis zum vierfach höheren Preis beschafft, weil die Aufträge nicht ausgeschrieben wurden, obwohl große Preisunterschiede bekannt sind.

30.4 Mit den Zuwendungen soll eine "angemessene Entschädigung" für die gezielte Pflege der Haglandschaft erreicht werden. Nach Auffassung des ORH sollte der volle Entschädigungssatz von 2 500 DM pro ha und Jahr an Pflegevereinbarungen von mindestens zehnjähriger Dauer gebunden werden.

30.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt dazu mit, daß die Hage im Landkreis Miesbach in besonders typischer Weise die Egartenlandschaft dieses Raumes prägen und wichtige Lebensräume für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten darstellen. Obwohl der ORH festgestellt hat, daß jede zweite Pflegevereinbarung nicht eingehalten wird, hält das Staatsministerium an der staatlichen Förderung der Hage fest.

Das Landratsamt Miesbach sei nachdrücklich darauf hingewiesen worden, durch geeignete Maßnahmen einen ordnungsgemäßen Vollzug des Programms für die Zukunft zu gewährleisten. Das Staatsministerium werde ferner zu gegebener Zeit von sich aus beim Landratsamt erneut über den ordnungsgemäßen Vollzug des Programms nachfragen. Zwischenzeitlich habe das Landratsamt mitgeteilt, daß alle Einzelfälle bereits korrigiert und bereinigt seien. Langfristige Bindungen würden ausdrücklich begrüßt, zugleich sei aber auf die haushaltsrechtlichen Schwierigkeiten für solche langen Bindungsfristen hinzuweisen.

Der ORH stellt fest, daß die vom Staatsministerium genannten haushaltsrechtlichen Hemmnisse seit 1991 nicht mehr bestehen. Er begrüßt die Bereitschaft, die Bewirtschaftungsaufgaben verstärkt zu kontrollieren und längerfristige Pflegevereinbarungen abzuschließen.

31 Förderung eines Wasserspeichers für Floßfahrten

(Kap. 14 77 TitGr. 95; bisher Kap. 03 77 TitGr. 95)

Mit dem geplanten Bau eines 9,5 Mio DM teuren Wasserspeichers sollen in erster Linie Floßfahrten auf einem Wildwasser auch in niederschlagsarmen Zeiten gewährleistet werden. Da im langjährigen Mittel nur für etwa jeden zwölften Floßtermin Speicherwasser nötig wäre, würde jeder dieser Floßtermine rechnerisch mit über 300 000 DM bezuschußt. Der erhoffte Nutzen für den Fremdenverkehr ist demgegenüber als relativ gering einzuschätzen, zumal viele Teilnehmer als Tagesausflügler mit Omnibusunternehmen an- und abreisen.

Da auch wasserwirtschaftlich keine dringende Notwendigkeit für eine Niedrigwassererhöhung besteht und die in Aussicht gestellten EG-Gelder auf andere bayerische Vorhaben übertragen werden können, hat sich der ORH noch vor Baubeginn gegen diese Projektförderung ausgesprochen.

31.1 Projektbeschreibung

Eine Stadt führt seit 1977 zusammen mit einer Flößereigemeinschaft von Mai bis September überwiegend samstags knapp einstündige Floßfahrten auf einem Wildwasser durch. Hierfür hat das zuständige Landratsamt letztmals im Jahr 1990 eine auf fünf Jahre befristete wasserrechtliche Genehmigung⁸ u.a. unter der Auflage erteilt, daß Floßfahrten nur bei entsprechendem Wasserstand zulässig sind. Die Floßfahrten, für die das Fremdenverkehrsamt der Stadt intensiv wirbt,⁹ werden von Reiseunternehmen langfristig fest eingeplant, weshalb sie gelegentlich

8) Art. 27 Abs. 4 Bayer. Wassergesetz

9) Auszug aus der Werbung für das Tagesprogramm 1993:

Eintreffen gegen 12.30 Uhr am Forsthäus

Einnahme eines über offenem Feuer gekochtem Eintopfs oder Schweinshaxe aus dem Kessel mit Kraut und Klößen; Hüttenbetrieb/Wettbewerb im Wettsägen für Gruppenreisen

14.20 Uhr Abmarsch zur Floßabfahrtsstelle; Stärkung mit einem "Flößertropfen"

15.00 Uhr Floßfahrt, anschl. Überreichung des Flößerdiploms an der Floßlände. Nach der Floßfahrt erhält jeder Teilnehmer ein Bier vom Faß am Flößerberhaus im Keramikkrug (kann mit nach Hause genommen werden)

Gegen 16.15 Uhr Hüttennachmittag mit Musik in der Wanderhütte.

Abendessen je Teilnehmer 1 Steak und 1 Paar Bratwürste.

Ende gegen 19.00 Uhr

auch entgegen den im Wasserrechtsbescheid festgelegten Auflagen bei niedrigeren Wasserständen durchgeführt werden.

Um dauerhaft wasserrechtskonforme Floßfahrten sicherzustellen, beabsichtigt die Stadt eine Stauanlage mit Rückhaltebecken im Tal eines Seitengewässers des Wildwassers zu errichten und hat das Wasserwirtschaftsamt mit entsprechenden Planungen beauftragt. Im Februar 1993 hat das Landratsamt einen noch nicht bestandskräftigen Planfeststellungsbeschuß für die Errichtung der Stauanlage erlassen, dessen Sofortvollzug aufgrund einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung z.Z. ausgesetzt ist.

Das Vorhaben der Stadt mit einem geschätzten Kostenaufwand von 9,5 Mio DM will der Freistaat Bayern überwiegend durch Zuwendungen fördern, nämlich mit 4 Mio DM aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 2,5 Mio DM aus dem Haushaltsansatz für die Förderung wasserwirtschaftlicher Aufgaben an Gewässern 2. und 3. Ordnung und 0,5 Mio DM als Ingenieurleistung durch das Wasserwirtschaftsamt; dies entspricht einem Fördersatz von 73,7 v.H.

Der ORH hat auf der Grundlage des Art. 89 Abs. 1 Nr. 2 BayHO eine Maßnahmeprüfung durchgeführt, noch bevor für das Vorhaben ein Bewilligungsbescheid erteilt und Leistungs- und Lieferungsverträge abgeschlossen worden waren. Dabei hat er folgendes festgestellt:

31.2 Untersuchung von Alternativen

Der Bauentwurf des Wasserwirtschaftsamtes verweist zwar darauf, daß im Rahmen einer Studie drei mögliche Standorte für eine Stauanlage näher untersucht wurden, wobei der gewählte Standort der nach den unterschiedlichen Anforderungen geeignetste sei. Die Planung zeigt aber nicht auf, ob und inwieweit andere Lösungen, wie z.B. flankierende Maßnahmen zur Hebung der Gewässergüte untersucht worden sind und aus welchen Gründen sie ggf. nicht weiterverfolgt wurden. Ebenso fehlt der zahlenmäßige Nachweis darüber, welche Wassermengen bzw. welcher Speicherraum entsprechend den unterschiedlichen Zielsetzungen für die Floßfahrten und für die wasserwirtschaftlichen Maßnahmen notwendig wären. Damit bleibt offen, ob die Planung die technisch und wirtschaftlich zweckmäßigste sowie ökologisch verträglichste Lösung darstellt.

31.3 Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für die Floßfahrten

Die beabsichtigte Aufrechterhaltung der Floßfahrten auf dem Wildwasser für Fremdenverkehrszwecke auch in niederschlagsarmen Zeiten ist ursächlich für die Talsperrenplanung. Der Investitionskostenanteil am Speicher für die Sicherstellung eines jederzeit wasserrechtskonformen Floßbetriebes beträgt zwischen 8,5 und 9 Mio DM. Bei einer kalkulatorischen Verzinsung des Kapitaleinsatzes mit 8 v.H. und einem Betriebs- und Unterhaltsaufwand von jährlich 60 000 DM entsprechend den Angaben im Bauentwurf ergeben sich ohne Abschreibung Jahreskosten von 780 000 DM. Hieraus errechnet sich bei 30 Floßterminen pro Jahr eine durchschnittliche Förderung von 26 000 DM je Termin. Diese Berechnung berücksichtigt noch nicht, daß die Gewässerverhältnisse eine Wasserzugabe für den Floßbetrieb in manchen Jahren gar nicht oder nur an wenigen Tagen erfordern.

Eine Auswertung der Abflußpegel der Jahre 1977 bis 1991 hat gezeigt, daß bei 12 dieser 15 Jahre alle Floßtermine ohne Schwierigkeiten durchgeführt werden konnten und nur in drei Jahren gelegentliche Einschränkungen erforderlich gewesen wären. Auch im langjährigen Mittel von 45 Jahren wäre allenfalls jeder zwölfte Floßtermin mit den derzeit geltenden wasserrechtlichen Auflagen nicht vereinbar gewesen; somit ergäbe sich rechnerisch eine Subventionierung von über 300 000 DM für jeden dieser Floßtermine.

Die Verwaltung führt dazu aus, daß die gefloßten Personen nur ein Bruchteil der Anreisenden seien. Die Floßfahrten auf diesem Wildwasser seien nicht mit der Isarfloßerei vergleichbar, da jeder Floßteilnehmer patschnaß würde. Nur die unempfindlichen, erlebnisorientierten und meist sehr jungen Leute nähmen teil, alle anderen schauten zu. Daneben seien auch die erholungssuchenden Touristen zu berücksichtigen, die an dem geplanten Stausee nur spazieren gehen wollen. Im übrigen seien auch die Vorteile für das Übernachtungs- und Gastronomiegewerbe und den Einzelhandel von Bedeutung.

Hierzu verweist der ORH auf die amtliche Statistik, wonach sich seit Beginn des Floßbetriebs im Jahre 1977 die Zahl der Beherbergungsbetriebe und der Schlafgelegenheiten sowohl in der Stadt als auch im Landkreis erheblich verringert hat. Auch die Übernachtungszahlen in der Stadt sind stark zurückgegangen, so daß eine Belebung durch die Floßfahrten insoweit nicht eingetreten ist. Der Nutzen für den Fremdenverkehr ist vor allem deshalb als relativ gering einzuschätzen, weil viele Teilnehmer an den Floßfahrten als Tagesausflügler mit Omnibusunternehmen an- und abreisen. Auch die geäußerte Hoffnung, mit dem Bau des Stausees

würde ein erhebliches Entwicklungs- und Erholungspotential geschaffen werden, hält der ORH für zweifelhaft. Ein Stausee, dessen Wasserspiegel wegen des fallweise zu entnehmenden Wassers stark schwankt, läßt auch eine attraktive Ufergestaltung und damit Freizeitnutzung nicht zu. Attraktivitätsvergleiche mit Seen, deren Wasserspiegel weitgehend konstant bleibt, sind somit ungeeignet.

31.4 Wasserwirtschaftlicher Nutzen

Die in den Bau des Speichers mit eingeplante Verbesserung der Vorflutverhältnisse würde nach vorliegender Planung einen Kostenanteil von 0,5 bis 1 Mio DM erfordern. Eine finanzielle Beteiligung aus wasserwirtschaftlichen Gründen dürfte deshalb keinesfalls über diesen Anteil hinausgehen. Die im Finanzierungsplan angesetzten 3 Mio DM waren somit von vornherein weit überhöht.

Den wasserwirtschaftlichen Nutzen hat das Wasserwirtschaftsamt gegenüber dem ORH mit gewässergütewirtschaftlich wünschenswerten Verbesserungen begründet. Dringlich sind sie allerdings nicht, weil derzeit bereits günstige Güteverhältnisse in diesem Gewässer sowie gute Reinigungsleistungen der neuen Kläranlage der Stadt bestehen. Weitere Verbesserungen sind durch die technischen Sanierungsmaßnahmen einschließlich Regenwasserbehandlungsanlagen zahlreicher Ortsteile im flußaufwärts liegenden Einzugsgebiet zu erwarten, zu deren Verwirklichung die Stadt bereits Einplanungs-, Dringlichkeits- und Förderanträge vorgelegt hat.

Dennoch vertritt das Staatsministerium die Meinung, es wäre unsinnig, bei einem Speicherbau für den Floßbetrieb nicht auch noch die relativ geringen Mehrkosten für eine Niedrigwasseraufhöhung aufzubringen, weil sich dadurch naturgegebene Nachteile ausgleichen ließen, die Stabilität des Gewässers erhöht und eine Konsolidierung der gütewirtschaftlichen Verhältnisse erreicht werden könnte sowie ein Hochwasserschutz bei extrem hohen Niederschlägen erzielbar wäre.

Der ORH bezweifelt zwar diese Effekte nicht, verweist jedoch erneut darauf, daß bei den bereits günstigen und sich durch andere Maßnahmen noch weiter bessern den Verhältnisse ein nur relativ geringer Veränderungsnutzen erzielt würde. Den geplanten Einsatz staatlicher Mittel hält er mit Blick auf die Vielzahl anderer, dringlicherer Projekte für nicht gerechtfertigt.

31.5 EG-Fördermittel

Die Argumentation, das Projekt müsse allein deshalb umgehend verwirklicht werden, weil ansonsten die EG-Mittel verfallen würden, erscheint aus mehreren Gründen verfehlt. Zum einen handelt es sich bei diesen Mitteln ebenfalls um Steuergelder, die nach Haushaltsrecht zu bewirtschaften sind. Zum anderen darf daraus kein Zwang für die Bereitstellung anderer Gelder abgeleitet werden. Auch dürfen dabei Folgelasten aus künftigen Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten nicht unberücksichtigt bleiben. Im übrigen gehen diese Zuwendungen für Bayern nicht verloren, sondern können in andere bayerische Projekte fließen.

31.6 Gesamtbewertung

Im Interesse eines sparsamen Einsatzes von Steuergeldern ist von allen öffentlichen Händen verstärkt darauf zu achten, daß die bindenden Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Wegen der enger gewordenen Finanzierungsspielräume sollten Fördermittel vorrangig und unter Wahrung einer angemessenen Nutzen-Kosten-Relation für Projekte zur Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben eingesetzt werden. Die Verwirklichung lediglich wünschenswerter Maßnahmen sollte angesichts der Haushaltsenge unterbleiben.

Für die Gewährung staatlicher Mittel zu dem geplanten Wasserspeicher sind aus wasserwirtschaftlichen Gründen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt, da für das Projektziel "Aufhöhung des Niedrigwasserabflusses" in diesem Gewässer kein Bedarf zu erkennen ist. Aber auch aus Gründen einer Wirtschaftsförderung erscheint die Förderung des Floßbetriebs durch den Bau eines Stausees nicht vertretbar. Ein Verzicht auf diesen Stausee bedeutet zudem keinesfalls die Einstellung der Floßfahrten, sondern lediglich eine gewisse Beschränkung auf Zeiten ausreichender Wasserführung. Damit behalten die bisher bereits geförderten Einrichtungen für den Floßbetrieb ihre Funktion, ohne größere Investitionen nach sich zu ziehen und die kommunale Verschuldung weiter zu erhöhen.

Der ORH hält es deshalb für geboten, von einer Förderung des Stausees Abstand zu nehmen.

32 Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen

(Kap. 14 77, TitGr. 97 und 98 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 04)

Wasser- und Abwassergebühren werden mit staatlichen Zuwendungen vielfach auch dort niedrig gehalten, wo sie ohnehin schon unter dem Landesdurchschnitt liegen. So wurde einer Gemeinde für eine Abwasseranlage eine staatliche Zuwendung von 100 Mio DM gewährt, obwohl die Zuwendung zu einer Gebührentlastung von lediglich 6 Pfennig pro Kubikmeter Abwasser bzw. von jährlich 3 DM pro Bürger führte.

Auch in zahlreichen anderen Fällen hätte ein Verzicht auf staatliche Förderung nicht zu einer unzumutbaren Erhöhung des Verbrauchspreises geführt. Andererseits würden die Verbraucher durch eine ursachengerechte Zuordnung der Gestehungskosten auch zu einem sorgsameren Umgang mit dem wertvollen Wirtschaftsgut Wasser veranlaßt.

Der ORH hält es für geboten, das Fördervolumen auf etwa ein Drittel zurückzunehmen und nur noch in Härtefällen zu fördern. Der für den Staat durch einen derartigen Subventionsabbau gewonnene Finanzierungsspielraum von etwa 500 Mio DM/Jahr könnte zur Verringerung der besorgniserregenden Verschuldung beitragen.

32.1 Fördergrundsätze

Mit dem Bau und Betrieb einer einwandfreien Wasserversorgung und einer ordnungsgemäßen Abwasserentsorgung erfüllen die Städte und Gemeinden bzw. die von ihnen gebildeten Zweckverbände Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Die Gemeinden sollen nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes die anfallenden Kosten durch kostendeckende Entgelte finanzieren. Wegen der landesweit unterschiedlichen Verhältnisse (Siedlungsstruktur, Topographie usw.) würden allerdings kostendeckende Entgelte zu teilweise sehr unterschiedlichen Belastungen der Verbraucher führen und damit der im Landesentwicklungsprogramm angestrebten Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen entgegenstehen. Aus diesem Grund fördert der Staat seit langem mit erheblichen Zuwendungen den Bau derartiger Einrichtungen. Die Fördervoraussetzungen sind seit 1975 in den "Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben (RZWAs)" geregelt und bereits mehrfach, zuletzt im Jahre 1991, geändert worden.

32.2 Förderumfang

Obwohl in Bayern inzwischen 97 v.H. der Bevölkerung an die öffentliche Wasserversorgung und 89 v.H. an die öffentliche Kanalisation bzw. 85 v.H. an zentrale Kläranlagen angeschlossen sind, steigt der von den Kommunen gemeldete Investitionsbedarf weiter an. Von 1987 bis 1993 hat er sich bei der Wasserversorgung von 0,7 Mrd DM auf 3,6 Mrd DM erhöht und damit verfünffacht und ist bei der Abwasserentsorgung im gleichen Zeitraum von 6,3 Mrd DM auf 10,2 Mrd DM gestiegen.

Als Ursachen werden neben den wiederholt vom Gesetzgeber erhöhten Anforderungen an die Trinkwasserqualität und an die Abwasserreinigung insbesondere der zunehmende Erneuerungs- und Sanierungsbedarf älterer Anlagen geltend gemacht. Nach Angaben des Staatsministeriums sind von den Wasserversorgungsanlagen etwa 60 v.H. älter als 50 Jahre und technisch überholt. 25 v.H. der Trinkwassergewinnungsanlagen, regional bis zu 50 v.H., genügen nicht den erhöhten Anforderungen nach der geänderten Trinkwasserverordnung.

Dem derzeit angemeldeten Investitionsbedarf von 13,8 Mrd DM steht ein jährlicher Haushaltsansatz von 800 Mio DM gegenüber. Damit ist ein Ende dieses Förderprogrammes ohne gravierende Veränderung der Förderziele nicht in Sicht.

Wegen des immer größer gewordenen Mißverhältnisses zwischen dem angemeldeten Bedarf und den Haushaltsmitteln wuchsen die Wartezeiten bei unveränderten Fördergrundsätzen ständig weiter an. Mit der letzten Überarbeitung der RZWas sollte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden. Die RZWas 1991 sehen deshalb einen teilweisen Förderausschluß von Erneuerungsmaßnahmen, die Anhebung der gemeindlichen Eigenbeteiligung sowie einen Förderausschluß von Abwasservorhaben bei Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern vor. Dadurch konnte jedoch das Auseinanderklaffen zwischen Förderwünschen und Fördermöglichkeiten nicht nennenswert verringert werden.

Da es auf Dauer nicht sachgerecht erscheint, dem wachsenden Investitionsbedarf mit zwangsläufig beschränkten staatlichen Fördermöglichkeiten hinterherzulaufen, hält der ORH ein grundsätzliches Umdenken für erforderlich. Folgende Sofortmaßnahmen bieten sich an:

32.3 Keine Förderung bei niedrigen Wasser-/Abwassergebühren

In Bayern liegen die Durchschnittsgebühren für Trinkwasser bei 1,63 DM/m³ (Extremwerte: 0,64 DM/m³ und 3,40 DM/m³)¹⁰ und für Abwasser bei 1,70 DM/m³ (Extremwerte: 0,25 DM/m³ und 4,50 DM/m³).¹¹ Daraus ergeben sich bei einem jährlichen Wasserverbrauch von 50 m³/Person Durchschnittskosten von monatlich etwa 6,80 DM/Person für Trinkwasser und 7,10 DM/Person für Abwasser. Bezüglich der oberen Extremwerte ist zu beachten, daß diese u.U. durch die staatliche Förderung abgesenkt sind. Außerdem sind die Gebühren in jenen Fällen niedriger, in denen Investitionskosten zusätzlich über Beiträge umgelegt werden. Im Landesdurchschnitt beträgt die Beitragsbelastung - zu Vergleichszwecken in Monatsbeiträge umgerechnet - bei Neuanlagen 2,50 DM pro Person in der Wasserversorgung und 6 DM pro Person in der Abwasserbeseitigung (Extremwerte: 0 DM/Person und 15 DM/Person mit Ausnahme von Einzelfällen).¹¹

Bisher wurden auch bei vergleichsweise niedrigen Gebühren und Beiträgen Zuwendungen gewährt, wie folgende Beispiele aus der Rechnungsprüfung zeigen:

- Einem Abwasserzweckverband mit 7,5 Mio m³ Jahreswassermenge wurden für Erweiterungsmaßnahmen der zentralen Kläranlage 10,5 Mio DM Zuwendungen bewilligt. Bei kalkulatorischer Rechnung ergibt sich dadurch eine Gebührentlastung von 0,11 DM/m³. Die Einleitungsgebühr von derzeit 1,46 DM/m³ läge auch ohne staatliche Förderung noch unter dem Landesdurchschnitt, obwohl auch die Beitragsbelastung gering ist.
- Einer Stadt mit 140 Mio m³ Jahreswassermenge, die ihre Benutzer ausschließlich über Gebühren und nicht über Beiträge zur Kostentragung heranzieht, wurde für verschiedene abwassertechnische Maßnahmen ein Festbetrag von 100 Mio DM bewilligt. Daraus errechnet sich kalkulatorisch eine Gebührentlastung von 0,06 DM/m³ oder jährlich 3 DM/Verbraucher.

Die Verwaltung hat hierzu folgendes Gegenbeispiel angeführt:

- Einer Stadt mit einer Jahreswassermenge von 0,46 Mio m³ wurden für die Abwasseranlage 11 Mio DM Zuschuß gewährt. Bei kalkulatorischer Rechnung ergibt sich dadurch eine Gebührentlastung von 1,90 DM/m³. Bei einer derzeitigen Gebühr von 2,40 DM/m³ wäre der Durchschnittswert weit überschritten.

10) BGW-Statistik 1993

11) LfW-Informationsberichte Heft 1/92

Der ORH weist darauf hin, daß einerseits eine völlige Vereinheitlichung der Gebühren und Beiträge auch mit staatlichen Zuwendungen nicht erreicht wird, andererseits aber auch ohne Zuwendungen die Gebühren und Beiträge meist noch unterhalb der jetzt schon bestehenden Höchstwerte lägen. Auf den Verbraucher bezogen führen die staatlichen Zuwendungen häufig zu einem nur wenig spürbaren Vorteil. Hinzu kommt, daß die in den RZWas vorgegebene Fördermechanik, wonach der Fördersatz bei teuren Anlagen höher ist, auch die Neigung verringert, möglichst wirtschaftliche Lösungen anzustreben.

Nach Ansicht des ORH entsprechen die derzeit geltenden RZWas in vielen Fällen nicht dem Subsidiaritätsgrundsatz, wonach die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten des Zuwendungsempfängers auszuschöpfen sind. Insbesondere große Städte und Zweckverbände können bauliche Erweiterungen, Erneuerungen und auch die durch die verschärften gesetzlichen Anforderungen notwendigen Anpassungsmaßnahmen regelmäßig so umlegen, daß damit keine überdurchschnittlich hohe Belastung für die Bürger entsteht. Kleinere Gemeinden sollten nur bei erheblich überdurchschnittlichen Wasser- und Abwassergebühren Zuwendungen erhalten.

32.4 Grundsätzlich keine Zuwendungsbemessung nach Gemeindeteilen

Nach den derzeit geltenden RZWas **kann** der Zuwendungssatz "bei Vorhaben für deutlich vom Hauptort getrennte Teile einer Gemeinde" nach den Ausbaurkosten dieses Gemeindeteils berechnet werden. Auf diese Weise errechnen sich wesentlich höhere relative Ausbaurkosten je Benutzer und somit höhere Förderbeträge, als wenn alle Gemeindegewohner rechnerisch einbezogen würden. Diese Kannförderung hat sich inzwischen zur Regelförderung entwickelt und beansprucht mindestens ein Viertel des gesamten Fördervolumens.

Würde man die Kosten des neu zu versorgenden Gemeindeteils auch auf den regelmäßig bereits versorgten Hauptort mit meist niedrigen Wasserpreisen umlegen, errechneten sich niedrige relative Ausbaurkosten je Benutzer und damit oft keine oder zumindest geringere Zuwendungsbeträge, ohne daß sich für die Bürger des Hauptortes wesentliche Preiserhöhungen ergäben.

Dies läßt sich an zwei Förderfällen verdeutlichen:

- Für den Ausbau der Wasserversorgung in zwei Gemeindeteilen mit Wasserbezug aus einer überörtlichen Anlage wurde einer Stadt ein Fördersatz von 69 v.H. gewährt. Bei einer Förderbetrachtung der Gesamtgemeinde hätte sich

nach den geltenden Richtlinien kein Förderanspruch errechnet. Dadurch wäre der Wasserpreis lediglich um etwa 0,18 DM/m³ und damit um jährlich 9 DM/Verbraucher gestiegen, wogegen der Staat 2,2 Mio DM für andere, förderwürdigere Projekte hätte einsetzen können.

- Für die Errichtung einer Abwasseranlage in einem Gemeindeteil einer anderen Stadt hätte sich bei gemeinsamer Veranschlagung die Förderung um 225 TDM verringert. Der Abwasserpreis hätte sich damit um lediglich 0,06 DM/m³ erhöht.

Der ORH hält es nicht für sachgerecht, generell bei der Förderung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen lediglich auf die Verhältnisse in einzelnen Gemeindeteilen abzustellen und die in der Gesamtgemeinde nicht zu berücksichtigen. Damit wird das vorrangige Förderziel des Gesamtprogrammes, innerhalb von Bayern gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen in Form annähernd gleicher Wasser-/Abwassergebühren/-beiträge zu gewährleisten, bereits innerhalb einer Gemeinde unterlaufen. Die bisherige Förderpraxis sollte deshalb auf eine Berechnungsgrundlage umgestellt werden, die alle Gemeindeglieder rechnerisch einbezieht.

Die Verwaltung meint, die Verwirklichung dieses Vorschlags könnte durch die seit 1991 geltende Fassung des Art. 21 Abs. 2 GO¹² erschwert sein.

Dazu weist der ORH darauf hin, daß es Art. 21 Abs. 2 GO den Gemeinden freistellt, selbständige Anlagen zusammenzulegen oder getrennt zu betreiben. Da jedoch kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Kommunalrecht und förderrechtlichen Vorschriften besteht, hindert Art. 21 Abs. 2 GO nicht daran, bei der Förderung immer eine Einheit der Anlagen zugrunde zu legen. Dazu wäre es lediglich notwendig, von der Kann-Bestimmung in den RZWas keinen Gebrauch mehr zu machen.

32.5 Berücksichtigung aller Nutzer

Der Fördersatz richtet sich derzeit nach den Ausbaurkosten je Wasser - bzw. Abwasseranteil. Dabei werden die Baukosten von Bauwerken auf rechnerische "Einwohnerwerte" (früher "Einwohnergleichwerte") bezogen, die auch die industrielle und gewerbliche Nutzung mit berücksichtigen. Bei Ver- und Entsorgungs-

12) "Mehrere technisch selbständige Anlagen der Gemeinde, die demselben Zweck dienen, können eine Einrichtung oder einzelne rechtlich selbständige Einrichtungen bilden. Die Gemeinde entscheidet das durch Satzung; trifft sie keine Regelung, liegt nur eine Einrichtung vor."

leitungen (Versorgungsnetz und Kanäle) wird zur Ermittlung der relativen Ausbaurkosten jedoch nur die tatsächliche Einwohnerzahl angesetzt; Anschlüsse bzw. Anschlußmöglichkeiten von Industrie und Gewerbe hingegen bleiben außer Betracht. Das hat zur Folge, daß sich bei Ver- und Entsorgungsleitungen wegen der nicht an der tatsächlichen Nutzung orientierten niedrigeren Bezugsgröße höhere relative Ausbaurkosten und damit eine höhere staatliche Förderung ergeben. Im Ergebnis werden damit eventuelle höhere Aufwendungen für den Anschluß von Industrie und Gewerbe weitgehend durch staatliche Zuwendungen finanziert. Gemeinden mit geringer Gewerbe- und Industriedichte werden damit gegenüber Gemeinden mit hoher Gewerbe- und Industriedichte und mithin hohen Steuereinnahmen benachteiligt.

Der Anregung des ORH, die RZWas insoweit zu ändern, ist die Verwaltung bisher nicht nachgekommen, weil sie Schwierigkeiten in der Zuordnung bestimmter Unternehmen zu Leitungsabschnitten sieht und die Dimensionierung der Leitungen durch Gewerbe und Industrie kaum beeinflußt würde. Nach Meinung des ORH lassen sich diese Schwierigkeiten auch ohne Erhöhung des Verwaltungsaufwandes bewältigen. Außerdem würde durch die Berücksichtigung aller Nutzer die Förderungsgerechtigkeit erhöht werden. Die damit erzielbaren Einsparungen im Fördervolumen, die von der Verwaltung als gering eingestuft werden, schätzt der ORH auf mehrere Millionen DM/Jahr.

32.6 Umstellung auf Festbetragsfinanzierung

Kommunale Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen werden einzelprojektbezogen auf der Grundlage detaillierter Kostenberechnungen gefördert, die vom beauftragten Ingenieurbüro erstellt und im Rahmen der baufachlichen Mitwirkung von der Wasserwirtschaftsverwaltung geprüft werden. Erfahrungsgemäß wird dabei der Abgrenzung zwischen nichtzuwendungsfähigen und zuwendungsfähigen Kosten entsprechend einem detaillierten Katalog größere Aufmerksamkeit gewidmet als einer intensiven Kosten- und Wirtschaftlichkeitsprüfung. Auch bei der Erstellung der Verwendungsnachweise (VN) liegt ein Schwerpunkt bei der Abgrenzung der zuwendungsfähigen von den nichtzuwendungsfähigen Kosten. Dementsprechend aufwendig gestaltet sich dann die VN-Prüfung, die vielfach - u.a. wegen verspäteter VN-Vorlage - erst viele Jahre nach Fertigstellung des Projektes durchgeführt wird. Die dabei immer wieder festgestellten Fehler hat der ORH in früheren Jahresberichten wiederholt dargestellt.¹³

13) vgl. z.B. ORH-Berichte 1987 T Nr. 33, 1988 T Nr. 35, 1992 T Nr. 21

Derartige Fehler, vor allem aber der gesamte Verwaltungsaufwand in allen Stadien des Förderverfahrens, lassen sich nach Ansicht des ORH nur durch eine grundlegende Vereinfachung des Förderverfahrens entscheidend verringern, nämlich durch den verstärkten Übergang von der Anteils- zur Festbetragsfinanzierung. Damit würde gleichzeitig ein besonderer Anreiz zu sparsamen Lösungen geschaffen, weil alle über dem Festbetrag liegenden Kosten vom Zuwendungsempfänger voll und nicht nur anteilig zu tragen wären (siehe hierzu auch TNr. 27).

Der ORH hat sich in der Vergangenheit wiederholt für Festbetragsfinanzierungen ausgesprochen und einen diesbezüglichen Entwurf der Verwaltung in der ersten Jahreshälfte 1993 zur Änderung der RZWas ausdrücklich begrüßt. Allerdings hat er auch dafür plädiert, den Festbetrag möglichst nicht auf der Basis von schwer prüfbareren Einzelkostenanschlägen, sondern anhand von **Kostenrichtwerten** festzulegen, um vor allem den einzelnen Sachbearbeiter von unliebsamem Feilschen im Einzelfall zu entbinden.

Hierzu teilt das Staatsministerium mit, es suche seit Jahren nach einer praktikablen Lösung, habe aber bisher keine gefunden, die den Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung ausreichend berücksichtige und den Bürger vor nicht tragbaren Belastungen schütze. Es sähe jedoch eine gewisse Möglichkeit, wenn die Förderung auf die Ersterschließung bzw. auf den Ersatz von Altanlagen kleiner Kommunen aus der Zeit vor 1961 beschränkt würde. Kostenrichtwerte seien denkbar

- für Kläranlagen in Abhängigkeit von deren Größe,
- für Leitungen/Kanäle je laufenden Meter in Abhängigkeit von der Bodenbeschaffenheit.

Um die durch örtliche Gegebenheiten (z.B. Baugrundverhältnisse) verursachten Kostenunterschiede wenigstens annähernd zu berücksichtigen, müßten Kostenrichtwerte weiter differenziert werden. Dennoch seien erhebliche Ungleichbehandlungen nicht auszuschließen, die sich in unterschiedlichen Kostenbelastungen der Bürger auswirken würden. Andererseits würden doch erhebliche Vereinfachungen erreicht. Für die sonstigen Erneuerungen, Erweiterungen und Sanierungen und für die äußerst unterschiedlichen Kosten zwischen einfachen Wassergewinnungen und Fernwasseranlagen für Wassermangelgebiete sei es aber schlicht unmöglich, Kostenrichtwerte zu bilden.

Nach Ansicht des ORH sollte die Verwaltung so rasch als möglich die RZWas mit dem Ziel überarbeiten, die Förderung auf die restliche Ersterschließung - ggf. einschließlich des Ersatzes von Altanlagen kleinerer Kommunen aus der Zeit vor 1961 - zu beschränken und diese Restförderung unter Inkaufnahme gewisser Unterschiede in der Kostenbelastung der Nutzer weitgehend über eine Festbetragsfinanzierung abzuwickeln.

32.7 Zusammenfassung

Der Freistaat Bayern hat den Kommunen seit 1950 Zuwendungen von **4,7 Mrd DM** für die Wasserversorgung und **9,0 Mrd DM** für die Abwasserbeseitigung gewährt. Angesichts des dadurch erreichten hohen Anschlußgrades sollte das Förderprogramm möglichst rasch eingeschränkt werden. Wasser- und Abwasseranlagen sollten nur noch gefördert werden, um unzumutbar hohe Gebühren zu vermeiden; im übrigen aber sollte die Förderung eingestellt werden. Mit einem Fördervolumen von jährlich 800 Mio DM für Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen belastet der Staat jeden Bürger mit durchschnittlich 70 DM/Jahr. Die dadurch erreichten niedrigeren Gebühren führen zu einem Verbrauchspreis, der teilweise deutlich unter den tatsächlichen Gestehungskosten liegt. Diese Subvention trägt nicht zu einem sorgfältigen Umgang mit dem nur begrenzt verfügbaren, kostbaren Wirtschaftsgut Wasser bei.

Im einzelnen schlägt der ORH vor,

- nur noch Ersterschließungen und ggf. die Erneuerung von Altanlagen kleiner Kommunen aus der Zeit vor 1961 zu fördern,
- die Förderung außerdem auf jene Härtefälle zu begrenzen, bei denen ansonsten die Gebühren- und Beitragsbelastung unzumutbar über dem Landesdurchschnitt läge,
- bei den Bemessungsgrundlagen grundsätzlich von Sondervergünstigungen (Gemeindeteilsregelung, Nichtberücksichtigung von Industrie und Gewerbe) abzusehen,
- verstärkt auf Festbetragsfinanzierung überzugehen.

Würden die Förderrichtlinien entsprechend geändert, so könnte nach Ansicht des ORH das Fördervolumen auf etwa ein Drittel zurückgenommen und der Staatshaushalt um mindestens 500 Mio DM/Jahr entlastet werden, was zur Verringerung der besorgniserregenden Staatsverschuldung (vgl. TNr. 13) beitragen könnte.

EINZELPLAN 15

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft
und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

33 **Sonderfinanzierung für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften**

(Kap. 15 03 TitGr. 75)

Die Max-Planck-Gesellschaft beabsichtigt, für ihre Generalverwaltung auf einem staatseigenen Grundstück im Zentrum Münchens einen Neubau zu errichten. Nach den Ausführungsregelungen zu Art. 91 b GG träge auf den Freistaat Bayern ein Finanzierungsanteil von 9 v.H. Der ORH hält es für bedenklich, daß Bayern den Finanzierungsanteil des Bundes und der übrigen Länder übernehmen will.

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. (MPG), die ihren vereinsrechtlichen Sitz 1992 von Göttingen nach Berlin verlegt hat, unterhält rd. 100 wissenschaftliche Einrichtungen im Bundesgebiet. Sie hat ihre Generalverwaltung in München. Bund und Länder gewähren der MPG zur Deckung des regulären Finanzbedarfs der Generalverwaltung Zuwendungen aufgrund der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung und der Zusatzvereinbarung hierzu (Art. 91 b GG) im Verhältnis 50 : 50. Der Freistaat Bayern ist an dem Länderanteil mit einer Quote von 18 v.H. nach dem sog. Königsteiner Schlüssel beteiligt. Dies entspricht einem Finanzierungsanteil von 9 v.H. des Zuwendungsvolumens. Die Regelung von Detailfragen der gemeinsamen Finanzierung ist der Bund-Länder-Kommission für Bildungsfragen und Forschungsförderung (BLK) übertragen. Die Kommission entscheidet einvernehmlich über die Höhe des Zuwendungsbedarfs; ihrer einstimmigen Zustimmung bedarf es ferner, wenn einzelne Finanzierungsträger der MPG Sonderfinanzierungen zukommen lassen wollen.

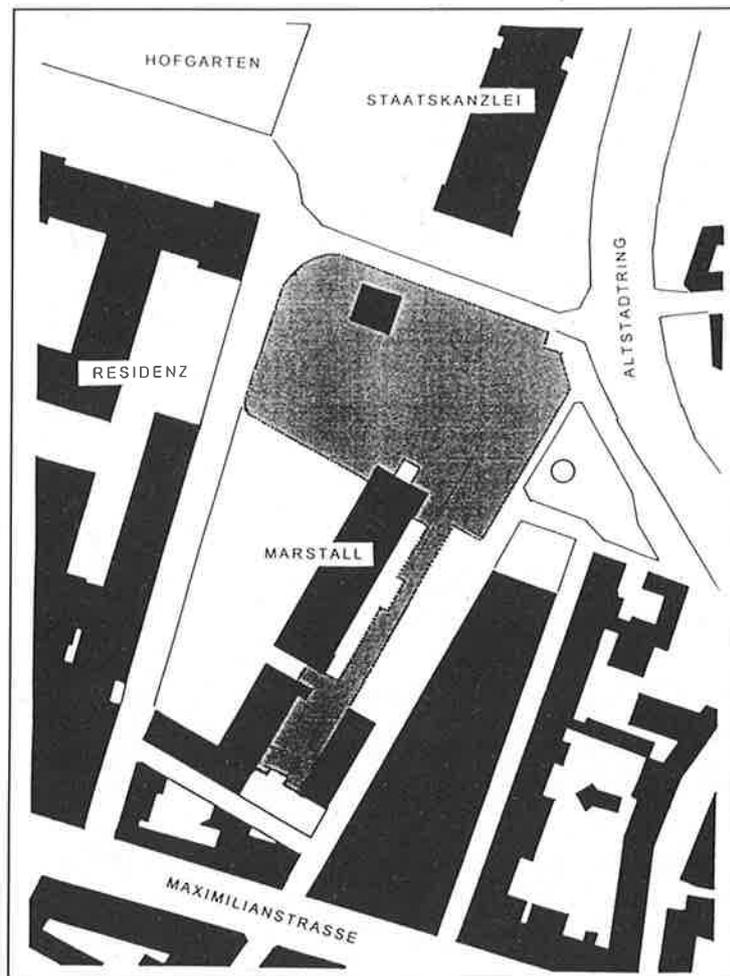
Die Generalverwaltung ist derzeit im Stadtzentrum Münchens in fünf verhältnismäßig nah beieinanderliegenden, überwiegend gemieteten Gebäuden untergebracht. Die MPG beabsichtigt, ein gemeinsames Bürogebäude mit einer Bruttogeschossfläche von 15 000 m² zu errichten. Die reinen Baukosten - ohne Grundstück und ohne Ersteinrichtung - wurden nach den früheren Planungen auf 65 Mio DM geschätzt. Sie sollen nunmehr nur 56 Mio DM betragen.

Eine Arbeitsgruppe der BLK hat bei der Vorbereitung einer Entscheidung dieses Vorhaben unter Berücksichtigung der Gesamtumstände, insbesondere angesichts der derzeitigen finanziellen Situation, als nicht vordringlich bewertet. Sie hat deshalb eine gemeinsame Förderung gemäß der Rahmenvereinbarung abgelehnt, erhebt jedoch keine Einwendungen, wenn der Neubau vollständig vom Freistaat Bayern im Wege einer Sonderfinanzierung bezahlt würde. Die BLK hat darüber noch nicht abschließend entschieden.

Der Freistaat Bayern beabsichtigt, der MPG für den Verwaltungsneubau auf dem Marstallgelände Nord staatliche Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 11 870 m² bereitzustellen und der Gesellschaft ein **unentgeltliches** Erbbaurecht auf einer Teilfläche von zunächst 7 500 m² für 99 Jahre einzuräumen.

Für die MPG vorgesehene Areal

Schaubild



☐ = vorgesehene Areal (11 870 m²)

Nach den Vorstellungen der MPG soll ein Eigenanteil von 45 Mio DM durch den Verkauf eines gesellschaftseigenen Grundstücks, das ursprünglich mit Bund-Länder-Mitteln gefördert worden ist, aufgebracht werden. Das Staatsministerium der Finanzen erklärt, daß nicht beabsichtigt sei, das Grundstück für den Staat zu erwerben. Der Freistaat Bayern soll außer dem unentgeltlichen Erbbaurecht, dessen finanzieller Wert sich im 2stelligen Millionenbereich bewegt, alle restlichen Kosten für Bau und Ersteinrichtung tragen.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst räumt einem forschungspolitischen Ansatz auch im Hinblick auf vom Bund angestellte Überlegungen zum Aufbau eines "Wissenschaftsraums Bonn" zur Begründung der Sonderförderung dieser Maßnahme Vorrang gegenüber finanzwirtschaftlichen Erwägungen ein.

Der ORH hält es angesichts der wirtschaftlichen Situation und der Zwänge zur Reduzierung der Staatsausgaben für bedenklich, dem Bund und den anderen Ländern Finanzierungsaufgaben nach der Rahmenvereinbarung abzunehmen. Der Freistaat Bayern leistet bereits durch das in Aussicht gestellte unentgeltliche Erbbaurecht einen beachtlichen Finanzierungsbeitrag.

34 Entwicklung der Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte an den Hochschulkliniken

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20 und 15 22)

Die Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte an den Kliniken der Universität München sind von 1989 bis 1992 um 48,3 v.H. gestiegen. Wie eine Untersuchung des ORH zeigt, steht diesem Anstieg eine weitgehende Stagnation der Auslastung im stationären und ambulanten Bereich dieser Kliniken gegenüber. An den übrigen Universitätskliniken waren die Modellversuche zur Begrenzung der Überstunden nur teilweise erfolgreich.

Dem ständigen Anstieg entschädigungspflichtiger Mehrarbeits- und Überstunden beim Ärztlichen Dienst der Universitätskliniken sollte nunmehr durch einschneidende organisatorische Maßnahmen und Kontrollen entgegengetreten werden.

34.1 Die Ärzte der Universitätskliniken erhalten nach den gesetzlichen bzw. tarifrechtlichen Bestimmungen wie alle Bediensteten des öffentlichen Dienstes für Mehrar-

beits- und Überstunden eine Vergütung, wenn diese aus zwingenden dienstlichen Gründen nicht innerhalb von drei Monaten durch Dienst- oder Arbeitsbefreiung ausgeglichen werden können. Bei den beamteten Ärzten ist die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung auf höchstens 40 Stunden im Kalendermonat begrenzt.

34.2

Der Landtag hat die Staatsregierung ersucht¹ zu prüfen, durch welche Maßnahmen die Anordnung von Mehrarbeit an den Hochschulkliniken auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden kann.

Nach den Feststellungen des ORH haben die Universitätskliniken in den Jahren 1989 mit 1992 für Mehrarbeit und Überstunden im Ärztlichen Dienst (einschließlich der Ärzte im Praktikum), welche nicht durch Freizeitgewährung ausgeglichen wurden, Vergütungen in folgendem Umfang gezahlt:

Mehrarbeits- und Überstundenvergütungen der Ärzte

Zahlenübersicht 1

	1989	1990	1991	1992	Erhöhung von 1989 bis 1992 v.H.
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
Universität München					
- Klinikum Großhadern	6,3	7,4	8,7	9,4	49,2
- Innenstadt-klinikum	5,7	6,5	7,6	8,4	47,4
zusammen	12,0	13,9	16,3	17,8	48,3
Technische Universität München	8,1	8,5	8,9	9,4	16,0
Universität Erlangen-Nürnberg	3,9	4,6	4,4	5,6	43,6
Universität Würzburg	6,9	6,6	6,5	7,4	7,2
Universitätskliniken insgesamt:	30,9	33,6	36,1	40,2	30,1

Bei einem Vergleich der Universitäten ist zu beachten, daß mit Ausnahme der Universität München den anderen Hochschulkliniken im Rahmen von Modellversuchen zusätzliche Stellen zum Abbau von Überstunden und Mehrarbeit zugewiesen wurden (vgl. TNr. 34.4).

1) vgl. Beschluß vom 12. Juni 1985 (LT-Drucksache 10/7025)

34.3 Universität München

34.3.1 Bei der Universität München sind die Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte in den Jahren 1989 mit 1992 um insgesamt 5,8 Mio DM, das sind 48,3 v.H., gestiegen. Die dort tätigen Ärzte haben damit im Jahr 1992 eine Mehrarbeits- bzw. Überstundenvergütung von durchschnittlich 16 111 DM bezogen. Die höchste Überstundenvergütung eines Arztes im Jahr 1992 betrug im Bereich des Innenstadt-Klinikums 59 000 DM und im Bereich des Klinikums Großhadern 96 000 DM.

Selbst wenn man die Mehrarbeits- und Überstundenvergütungen um den darin enthaltenen Anteil der jeweiligen gesetzlichen bzw. tariflichen Erhöhungen sowie um den Mehrbedarf aufgrund der Verkürzung der Wochenarbeitszeit mindert, verbleiben für die Universität München immer noch Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte von 13,3 Mio DM im Jahr 1990, 14,6 Mio DM im Jahr 1991 und 15,7 Mio DM im Jahr 1992 und damit ein Effektivanstieg der Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden von insgesamt 30 v.H.

34.3.2 Der ORH hat folgende leistungsrelevante Kennzahlen ermittelt:

Kennzahlen Universität München

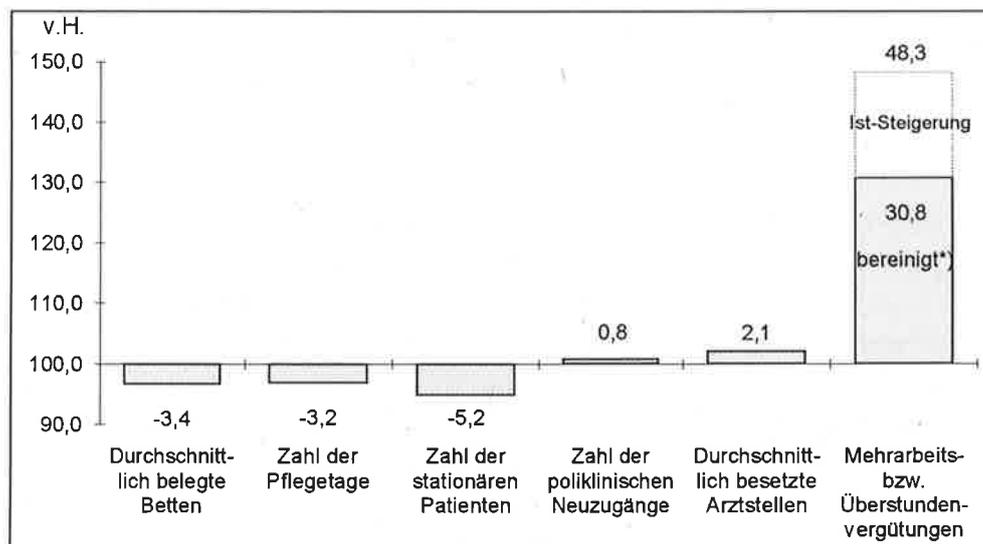
Zahlenübersicht 2

	1989	1990	1991	1992	Veränderungen von 1989 bis 1992	
					absolut	in v.H.
Zahl der Stellen für Ärzte	1 106	1 112	1 124	1 127	+ 21	+ 1,9
darunter im Jahresdurchschnitt besetzt	1 088	1 086	1 103	1 111	+ 23	+ 2,1
Zahl der Planbetten	2 749	2 708	2 689	2 684	- 65	- 2,4
Zahl der durchschnittlich belegbaren Betten	2 501	2 325	2 321	2 457	- 44	- 1,8
Zahl der durchschnittlich belegten Betten	2 004	1 886	1 905	1 936	- 68	- 3,4
Zahl der Pflegetage	730 367	687 264	695 427	707 180	-23 187	- 3,2
Zahl der stationären Patienten	82 805	81 757	83 173	78 515	- 4 290	- 5,2
Zahl der poliklinischen Neuzugänge	337 182	350 536	347 717	339 957	+ 2 775	+ 0,8

Wie das nachstehende Schaubild zeigt, ist zwischen dem Anstieg der Mehrarbeits- und Überstundenvergütungen und den vorgenannten Kennzahlen kein adäquater Zusammenhang erkennbar:

Vergleich der prozentualen Veränderungen der Mehrarbeits- bzw. Überstundenvergütungen mit Kennzahlen der Kliniken der Universität München im Zeitraum 1989 mit 1992

Schaubild



*) bereinigt um gesetzliche bzw. tarifliche Vergütungsanpassungen sowie um den Mehrbedarf aufgrund der Verkürzung der Wochenarbeitszeit

Im Zeitraum 1989 bis 1992 steht einem Anstieg der Vergütungen für Überstunden und Mehrarbeit um 48,3 v.H. (bereinigt: um 30,8 v.H.) ein Rückgang der Pfl egetage um 3,2 v.H. und der durchschnittlich belegten Betten um 3,4 v.H. gegenüber. Die Zahl der stationären Patienten ist in dieser Zeit um 5,2 v.H. gesunken. Auch der Zuwachs an poliklinischen Neuzugängen (ambulante Patienten) um lediglich 0,8 v.H. kann die Zunahme der Überstunden- und Mehrarbeitsvergütungen nicht erklären. Dies gilt besonders, weil die Stellen des Ärztlichen Dienstes durchschnittlich zu 98 v.H. besetzt waren und die Planstellen und tatsächlich besetzten Arztstellen im Betrachtungszeitraum sogar um 1,9 v.H. bzw. 2,1 v.H. zugenommen haben.

34.3.3

Das Staatsministerium erklärt diese starke Zunahme vor allem mit

- der überproportionalen Zunahme der Zahl der schwer- und schwerstkranken Patienten,
- dem Anstieg der Zahl großer Operationen,
- wesentlichen Veränderungen in Diagnostik und Therapie,
- der Erweiterung der Transplantationstätigkeit sowie
- der stärkeren Belastung durch Aufgaben der Notfallmedizin.

Der ORH bemerkt hierzu, daß diese Begründungen zwar für die langfristigen und landesweiten Entwicklungen zutreffen mögen, nicht jedoch den abrupten Zuwachs der Ausgaben in einem Zeitraum von lediglich vier Jahren gerade am Klinikum der Universität München erklären können, zumal sie auch vom Staatsministerium nicht quantifiziert wurden.

34.4 Modellversuche

Aufgrund des Beschlusses des Landtags vom 12. Juni 1985 hat das Staatsministerium Ende 1985 zunächst ein Modell zum systematischen Abbau von Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte bei der Universität Erlangen-Nürnberg und anschließend bei weiteren Universitäten eingeführt.

34.4.1 Für diesen Modellversuch hat das Staatsministerium 1986 der Universität Erlangen-Nürnberg 45 zusätzliche Stellen für Ärzte zur Verfügung gestellt. Dabei ist es davon ausgegangen, daß mit diesen Mehrstellen die notwendige Umorganisation der Dienstpläne ermöglicht und die Anordnung unbezahlter Mehrarbeit insgesamt unterbunden sowie 100 000 Mehrarbeits- und Überstunden abgebaut werden können.

Dieses Abbauziel wurde allerdings nur teilweise erreicht, da im Zeitraum 1984 bis 1990 trotz der zusätzlich zugewiesenen 45 Arztstellen die insgesamt geleisteten Mehrarbeits- und Überstunden lediglich um 54 640 Stunden vermindert wurden.

Der Universität Erlangen-Nürnberg gelang es auch in der Folgezeit nicht, die Mehrarbeits- und Überstunden der Ärzte auf Dauer einzuschränken. Dies zeigt der sprunghafte Anstieg der bereinigten Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden der Ärzte im Jahr 1992 gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Mio DM (= 24,6 v.H.), obwohl im gleichen Zeitraum die Pflage tage des Klinikums dieser Universität ebenso wie in den Vorjahren rückläufig waren.

34.4.2 Der Technischen Universität München wurden vom Staatsministerium zur Durchführung eines Modellversuchs im Jahr 1986 zwölf Stellen für Ärzte zur Verfügung gestellt. Das Ziel dieses Modellversuchs, dadurch an einigen Modellkliniken die Ausgaben für Mehrarbeits- und Überstundenvergütung deutlich zu reduzieren, wurde nicht erreicht. Trotz zusätzlicher zwölf Arztstellen ist im Zeitraum 1987 bis 1992 sogar ein Mehraufwand für Mehrarbeit und Überstunden von 1,68 Mio DM eingetreten. Hiervon entfällt allein auf das Jahr 1992 ein Anstieg um 0,5 Mio DM,

obwohl in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr die Pflergetage um 5 291 (= 1,7 v.H.) zurückgegangen sind.

Im übrigen weist die Technische Universität München hinsichtlich der auf ein Planbett umgerechneten Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden unter allen bayerischen Universitäten mit Abstand die höchste Quote auf. Sie lag insoweit im Jahr 1989 um 55 v.H., 1990 um 40 v.H., 1991 um 25 v.H. und 1992 immer noch um 20 v.H. über den entsprechenden Quoten der beiden Klinika der Universität München und weit über denjenigen der übrigen Universitäten. Dies dürfte vorwiegend darauf zurückzuführen sein, daß beim Klinikum der Technischen Universität München die Ärzte fast ausschließlich im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden und sich die beamtenrechtliche Obergrenze von monatlich 40 Stunden für die Zahlung von Mehrarbeitsvergütung nicht ausgabenmindernd auswirken kann.

34.4.3 Ende 1987 wurde entschieden, das Erlanger Modell auf die Universität Würzburg zu übertragen. Sie erhielt dazu im Mai 1989 insgesamt 59 zusätzliche Stellen für Ärzte. Die von 1989 bis 1991 abgebauten Mehrarbeits- und Überstunden entsprachen zwar lediglich 51 Arztstellen. Da jedoch sechs Stellen nicht besetzt werden konnten und für weitere sechs Stellen von den Kliniken noch kein Abbaukonzept vorgelegt wurde, hat die Universität Würzburg bisher tatsächlich nur 47 Arztstellen in Anspruch genommen. Damit wurde das Abbauziel im wesentlichen erreicht.

34.4.4 Wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, waren die bisherigen Modellversuche nur z.T. erfolgreich.

Nach dem Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes (GSG) zum 1. Januar 1993 ist infolge der darin enthaltenen Deckelung der Pflegesätze (Art. 12 Abs. 1 Nr. 3) eine Einrechnung von Mehrstellen für Ärzte in den Pflegesatz nicht mehr möglich. Die Deckelung des Krankenhausbudgets durch das GSG läßt es nicht mehr zu, bei der Kalkulation der Pflegesätze weitere Arztstellen vorzusehen und begrenzt den Anstieg der Pflegesätze auf den Steigerungssatz der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder aller gesetzlichen Krankenkassen. Jeder Anstieg der Ausgaben für Mehrarbeit und Überstunden überschreitet damit die Kostendeckelung und ist in Zukunft vom Krankenhausträger, hier dem Freistaat Bayern, ohne eine Möglichkeit zur Umlage auf die Pflegekosten zu tragen.

34.5 Der ORH hat das Staatsministerium auf den starken Anstieg der Mittel für Mehrarbeits- und Überstundenvergütung hingewiesen und Vorschläge für den Abbau unterbreitet.

Das Staatsministerium hat zwischenzeitlich dem ORH zugestimmt, daß dem ständigen Anstieg der Mehrarbeits- und Überstundenvergütung im ärztlichen Bereich begegnet werden muß. Dazu wurden folgende Schritte eingeleitet:

Die Universität München hat im Frühjahr 1993 angeordnet:

- Klinikspezifische Höchstgrenzen für Mehrarbeit, deren Überschreiten von der jeweiligen Klinik insbesondere durch Stellensperren ausgeglichen werden muß;
- Höchstgrenzen für die Mehrarbeits- und Überstundenzahl einzelner Ärzte jeder Klinik;
- Ausgleich von Mehrarbeit und Überstunden in bestimmten Kliniken ausschließlich durch Freizeit;
- restriktivere Anordnungs- und Genehmigungspraxis bei den nicht durch Dienstpläne vorgegebenen Mehrarbeits- und Überstunden;
- Erstellung von Übersichten, die den Klinikdirektoren einen ständigen Überblick über das Ausmaß und die Kosten von Mehrarbeit und Überstunden ihrer Klinik ermöglichen.

Die Technische Universität München hat Höchstgrenzen für die Anordnung von Überstunden festgelegt, deren Überschreiten durch Stellensperren ausgeglichen werden muß. Geprüft werden soll ferner die Einführung von Schichtdienst.

Zum deutlichen Anstieg der Mehrarbeit bei der Universität Erlangen hat das Staatsministerium auf eine Verschiebung der Überstundenabrechnung in das Jahr 1992 und die verzögerte Abgabe der Abrechnungsbögen der beamteten Ärzte verwiesen. Der ORH wird bei künftigen Prüfungen die weitere Entwicklung an dieser Universität besonders beachten.

Der ORH begrüßt, daß nach seiner Beanstandung der Ausgabenentwicklung für Mehrarbeits- und Überstundenvergütungen nun erstmals deutliche Maßnahmen zum Abbau ergriffen werden. Um den Anstieg der vergütungspflichtigen Mehrarbeit und Überstunden einzudämmen, sollten jedoch darüber hinaus an allen Universitätskliniken noch folgende Maßnahmen getroffen werden:

- Mehrarbeits- und Überstunden sind grundsätzlich vorher schriftlich anzuordnen. Bei der Prüfung der sachlichen Voraussetzungen ist ein strenger Maßstab anzulegen, wobei stets zu berücksichtigen ist, ob freie personelle Kapazitäten

vorliegen. Es muß ausgeschlossen werden, daß ärztliche Mitarbeiter ohne vorherige Anordnung eigenmächtig Zeitpunkt und Umfang ihrer Mehrarbeit und Überstunden bestimmen und die Verwaltung ohne die Möglichkeit einer Kontrolle entsprechende Auszahlungen vollziehen muß.

- Die Anordnung von Mehrarbeit und Überstunden setzt von konkrete, zeitlich abgrenzbare und meßbare Mehrarbeits- bzw. Überstudentatbestände voraus. Außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit dürfen nur Tätigkeiten gewertet werden, die aus zwingenden dienstlichen Gründen zur ärztlichen Versorgung stationärer Patienten unumgänglich sind. Hierzu gehören nicht Routinetätigkeiten, die grundsätzlich innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit zu erledigen sind wie z.B. allgemeine Stationsvisiten. Im übrigen sollten die ärztlichen Mitarbeiter verpflichtet werden, die Arbeitsnachweise so zu gestalten, daß daraus für die Verwaltung erkennbar ist, aus welchem Anlaß Mehrarbeit und Überstunden geleistet wurden und warum diese nicht durch Freizeit ausgeglichen werden konnten.
- Ein erheblicher Teil der vergüteten Mehrarbeit und Überstunden entfällt auf planbare Nacht- und Wochenenddienste. Durch die Einführung von Schichtdienst könnten die Nacht- und Wochenenddienste in die normale Arbeitszeit einbezogen und die Mehrarbeits- und Überstunden entsprechend abgebaut werden.
- Auch für die im Angestelltenverhältnis tätigen Ärzte der Universitätskliniken sollte eine Obergrenze für die Leistung von Überstunden eingeführt werden. Eine solche Möglichkeit bestünde z.B. in einer Selbstbeschränkung auf eine Höchstzahl von anordnungsfähigen Überstunden, die von den Klinikdirektoren jeweils für ihren Aufgabenbereich festgelegt wird.
- Die im Bayer. Hochschullehrergesetz vorgesehene Möglichkeit, wissenschaftliche Assistenten und Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis einzustellen, könnte künftig restriktiv gehandhabt werden. Stellt man bevorzugt Ärzte im Beamten- und nicht im Angestelltenverhältnis ein, könnte sich die beamtenrechtliche 40-Stundenbegrenzung für entschädigungsfähige Mehrarbeit in größerem Umfang auswirken.

35 Maßnahmen zur Verminderung des Betriebskostendefizites der Universitätskliniken

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20 und 15 22)

Der Zuschußbedarf der Universitätskliniken wird besonders infolge der Auswirkungen des Gesundheitsstrukturgesetzes in den nächsten Jahren weiter deutlich ansteigen. Deshalb müssen alle Möglichkeiten zur Begrenzung des Defizits ergriffen werden.

Als kurzfristig wirksame Maßnahme sollte der Ambulanzbereich auf das für die Mediziner Ausbildung Notwendige reduziert werden. Ferner müßte die Zahl der Lehrkrankenhausplätze wegen der reduzierten Medizinstudentenzahlen und der Teilbetriebnahme des Universitätsklinikums Regensburg vermindert werden. Damit sind jährliche Einsparungen von mehr als 10 Mio DM zu erwarten.

35.1 Die Einnahmen und Ausgaben der Universitätskliniken haben sich von 1990 bis 1992 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Aufwendungen und Erträge der Universitätskliniken (ohne Baumaßnahmen, sonstige Investitionen, Drittmittel und klinisch-theoretische Einrichtungen) Zahlenübersicht 1

Klinikum	1990	1991	1992	Anstieg (+) bzw. Rückgang (-) von 1990 bis 1992	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	v.H.
Universität München					
Aufwendungen	727,1	825,4	903,0	+ 175,9	+ 24,2
Erträge	478,7	538,0	599,0	+ 120,3	+ 25,1
Jahresfehlbetrag	248,4	287,4	304,0	+ 55,6	+ 22,3
Technische Universität München					
Aufwendungen	308,2	343,1	361,6	+ 53,4	+ 17,3
Erträge	189,1	208,9	230,2	+ 41,1	+ 21,7
Jahresfehlbetrag	119,1	134,2	131,4	+ 12,3	+ 10,3
Universität Würzburg					
Aufwendungen	352,0	377,8	409,0	+ 57,0	+ 16,2
Erträge	246,5	261,4	297,5	+ 51,0	+ 20,7
Jahresfehlbetrag	105,5	116,4	111,5	+ 6,0	+ 5,7
Universität Erlangen-Nürnberg					
Aufwendungen	378,6	414,4	446,6	+ 68,0	+ 18,0
Erträge	268,1	284,0	337,0	+ 68,9	+ 25,7
Jahresfehlbetrag	110,5	130,4	109,6	- 0,9	- 0,8
Universität Regensburg					
Aufwendungen	15,1	21,7	88,1	+ 73,0	+ 483,4
Erträge	3,6	4,3	20,2	+ 16,6	+ 461,1
Jahresfehlbetrag	11,5	17,4	67,9	+ 56,4	+ 490,4
Insgesamt:					
Aufwendungen	1 781,0	1 982,4	2 208,3	+ 427,3	+ 24,0
Erträge	1 186,0	1 296,6	1 483,9	+ 297,9	+ 25,1
Jahresfehlbetrag (Betriebskostenzuschuß)	595,0	685,8	724,4	+ 129,4	+ 21,7

Die Übersicht zeigt, daß sich von 1990 bis 1992 die Erträge zwar deutlich um 25,1 v.H. erhöht haben. Gleichwohl ist das Betriebskostendefizit immer noch um 21,7 v.H. gestiegen. Dieser Anstieg kann nicht nur auf die Anlaufkosten des ab 1. September 1992 stufenweise in Betrieb gegangenen Klinikums der Universität Regensburg zurückgeführt werden. Selbst wenn man den Fehlbetrag für dieses Klinikum **vollständig** außer Ansatz läßt, ergibt sich für den Zeitraum 1990 bis 1992 immer noch ein Anwachsen des Jahresfehlbetrags um 73 Mio DM (12,5 v.H.).

Das seit 1. Januar 1993 geltende Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) legt für alle Krankenhäuser eine Budgetobergrenze fest, die sich nur noch in den engen Grenzen der jährlichen Steigerung der beitragspflichtigen Einnahmen aller Krankenkassenmitglieder erhöhen wird. Es muß deshalb in den nächsten Jahren mit einer weitaus geringeren Steigerung der Erträge und deshalb mit einem verstärkten Anwachsen des Defizits der Universitätskrankenhäuser gerechnet werden.

Der ORH weist bereits bei seinen laufenden Prüfungen auf konkrete Schwachstellen im Betriebsablauf der einzelnen Kliniken hin, um die Ausgaben zu senken oder die Einnahmen zu erhöhen. Bei den Untersuchungen des ORH haben sich daneben kurzfristig und generell greifende Ansätze für Kostensenkungen ergeben:

35.2 Beschränkung der Zahl der poliklinischen Neuzugänge

35.2.1 Ausgangslage

Die ambulante Krankenversorgung obliegt grundsätzlich den niedergelassenen Ärzten. Allerdings werden auch an den Universitätskliniken Einrichtungen für die Untersuchung und Behandlung ambulanter Patienten betrieben (sog. Ambulanzen oder Polikliniken). Damit können an Polikliniken den Medizinstudenten auch solche Krankheiten demonstriert werden, die zwar i.d.R. keine stationäre Aufnahme erfordern, aber für die Tätigkeit im späteren Beruf als niedergelassener Arzt besonders bedeutsam sind.

Nach den Vorschriften der Kapazitätsverordnung (KapVO)² wird die Zahl der jährlichen Neuzugänge an Patienten im poliklinischen Bereich aber nur bis zu einer gewissen - an der Zahl der tagesbelegten Betten orientierten - Obergrenze als für

2) § 17 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 KapVO

die Medizinerbildungskapazität wirksam berücksichtigt. In fast der Hälfte der außerbayerischen Universitätskliniken wurde daher bereits seit Jahren die Zahl der Patienten an den Universitätsambulanzen begrenzt.

35.2.2 Kosten und Erlöse

Ausschlaggebend für die Fallzahlbegrenzung der anderen Länder war, daß die Erlöse der Ambulanzen die Kosten der Behandlung nicht decken. Der ORH hat in der Vergangenheit auch in Bayern wiederholt auf dieses Problem hingewiesen und gebeten, in Verhandlungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns (KVB) eine Erhöhung der Vergütung zu erreichen. Mit dieser Vergütung sind sämtliche bei Kassenpatienten innerhalb eines Quartals erbrachten poliklinischen Leistungen abgegolten, also auch die hochwertigen und besonders teuren diagnostischen Untersuchungen wie Computertomographien, Kernspintomographien, Szintigraphien, Endoskopien, spezielle Sonographien und Laboruntersuchungen sowie sämtliche Behandlungen in Spezialambulanzen der Kliniken.

In den letzten Jahren konnte eine allmähliche Anpassung der Pauschalvergütung für die ambulante Behandlung von 86,30 DM im Jahr 1989 auf 105,14 DM im Jahr 1992 (einschließlich sog. Sprechstundenbedarfspauschale) durchgesetzt werden. Eine Untersuchung an allen Universitätskliniken unter Beteiligung der Krankenkassen hat bereits 1990 ergeben, daß eine Vergütung von 127,29 DM angemessen gewesen wäre. Bei den Verhandlungen mit der KVB mußte jedoch ein erheblicher Abschlag für Lehre und Forschung sowie Investitionen hingenommen werden.

Die Aussicht auf eine weitere erhebliche Anpassung der Kassenvergütungen für die Polikliniken der Universitäten wurde durch das GSG zunichte gemacht. Gemäß § 85 Abs. 3 a SGB V können die Gesamteinnahmen der ambulanten Leistungen nur noch um den Prozentsatz des Anstiegs der beitragspflichtigen Einnahmen aller Krankenkassen (sog. Grundlohnsummensteigerung) erhöht werden. Für 1993 werden in den Polikliniken der Universitäten bereits Mindereinnahmen von 10,8 Mio DM gegenüber dem Haushaltssoll erwartet.

Wegen Überschreitung des Budgets wurde im 1. Quartal 1993 die Vergütung für ambulante Leistungen der Krankenhäuser nicht nur nicht erhöht, sondern z.T. noch deutlich unter das Vorjahresniveau gekürzt. Die Aussichten für die weitere Einnahmeentwicklung erscheinen daher noch ungünstiger als bisher angenommen.

35.2.3 Zahl der für die Mediziner Ausbildung notwendigen Behandlungszahlen

Vergleicht man die von den Universitäten für die Berechnung der Ausbildungskapazitäten nach der KapVO im klinisch-praktischen Abschnitt des Studiengangs Medizin angenommenen Zahlen der poliklinischen Neuzugänge mit den tatsächlichen Verhältnissen in den Ambulanzen, so zeigt sich im Berechnungszeitraum 1991/1992, daß lediglich beim Klinikum der Universität Erlangen-Nürnberg die tatsächliche Zahl an poliklinischen Neuaufnahmen von 102 000 Fällen den für die Mediziner Ausbildung nach der KapVO notwendigen Behandlungszahlen entspricht. Im übrigen ergibt sich folgendes Bild:

Tatsächliche und kapazitätsrechtlich notwendige poliklinische Neuzugänge (Stand 1991/1992) Zahlenübersicht 2

	Universität München	Technische Universität München	Universität Würzburg	insgesamt
Tatsächliche Zahl	277 031	73 610	141 541	492 182
Nach KapVO notwendige Zahl von poliklinischen Neuzugängen/Jahr	142 370	64 570	102 680	309 620
Überhang	134 661 (48,6 v.H.)	9 040 (12,3 v.H.)	38 861 (27,5 v.H.)	182 562 (37,1 v.H.)

Damit waren bereits 1991/1992 an den vorstehenden Universitätskliniken 37 v.H. der Neuzugänge in den poliklinischen Einrichtungen für die Mediziner Ausbildung nach den Vorschriften der KapVO nicht erforderlich. Wenn ab 1. Oktober 1995 die 7. Änderungsverordnung zur Approbationsordnung für Ärzte im klinischen Ausbildungsabschnitt ihre kapazitätsmindernde Wirkung (Reduktion um 18 v.H.) voll entfaltet,³ vermindert sich die nach der KapVO erforderliche Zahl an poliklinischen Neuzugängen noch weiter.

35.2.4 Einsparungen durch eine Fallzahlbegrenzung

35.2.4.1 Die Begrenzung der poliklinischen Neuzugänge auf die für die Mediziner Ausbildung notwendige Zahl entspräche nach den Vorgaben der KapVO einer Personalminderung von über 150 Ärzten. In Relation zur Zahl der Ärzte wäre ferner ein Abbau von ca. 110 Krankenschwestern und sonstigem Personal möglich.

3) vgl. hierzu ORH-Bericht 1992 TNr. 41 und Nr. 5 des LT-Beschlusses vom 17. Juni 1993 (Drs. 12/11732)

Nach Abzug der Behandlungsgebühren für die entfallenden 182 562 poliklinischen Neuzugänge würde die durch die Fallzahlbegrenzung mögliche Personaleinsparung die Klinikhaushalte damit jährlich um mindestens 7 Mio DM entlasten. Hinzu kämen Einsparungen bei Investitionen, insbesondere für medizinische Geräte, und im Bereich der Verwaltung.

Der ORH hat daher empfohlen, die poliklinischen Neuzugänge auf die jeweils genannte jährliche Höchstzahl zu begrenzen sowie gleichzeitig das ärztliche Personal, den pflegerischen Funktionsdienst und das medizinisch-technische Personal der Polikliniken auf einen Stand zu verringern, der dem künftig reduzierten Aufgabenumfang adäquat ist, und die dadurch freiwerdenden Stellen einzuziehen.

Bei der Universität Regensburg bleibt wegen des Fehlens mehrerer medizinischer Fachdisziplinen die Ausbildung von Medizinstudenten (ausgenommen Studenten der Zahnmedizin) bis auf weiteres auf den vorklinischen Ausbildungsabschnitt und das Praktische Jahr beschränkt. Der ORH hat deshalb hier angeregt, grundsätzlich nur solche Patienten zu den Polikliniken zuzulassen, die von niedergelassenen Ärzten zur diagnostischen Abklärung für eine etwaige stationäre Aufnahme in das Klinikum überwiesen werden.

35.2.4.2 Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde derzeit geprüft, welche Maßnahmen zur künftigen Eindämmung des Defizits im poliklinischen Bereich ergriffen werden können. Der Meinungsbildungsprozeß in den bayerischen Universitäten über Möglichkeiten und Auswirkungen einer Begrenzung der poliklinischen Neuzugänge sei wegen der weitreichenden Problematik noch nicht überall abgeschlossen, so daß sich das Staatsministerium derzeit noch kein abschließendes Urteil bilden könne. Es sei unter den Vorgaben des GSG eher unwahrscheinlich, daß eine Fallbegrenzung allein die poliklinischen Defizite ausreichend begrenzen könne. Im übrigen dürfte seit Inkrafttreten des GSG der poliklinische Bereich verstärkt mit Patienten belastet sein, die eine kostenintensive Behandlung benötigten und deshalb durch niedergelassene Ärzte zur Entlastung ihres eigenen Budgets an die Polikliniken der Hochschulkliniken abgeschoben würden. Kosten und Leistungen der ambulanten Krankenbehandlung in den Polikliniken seien ferner Prüfungsgegenstand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die gegenwärtig bei den Universitätskliniken Großhadern und Erlangen stattfindet.

35.2.4.3 Der ORH stellt hierzu fest, daß die Notwendigkeit, die Behandlungszahlen an den Polikliniken der Hochschulen zur Eindämmung der Betriebskostendefizite zu begrenzen, durch das GSG noch wesentlich dringender wurde, im Grundsatz aber

schon seit Jahren bekannt war. Dies wird schon durch die Beschränkung der Fallzahlen an einer Vielzahl außerbayerischer Hochschulkliniken deutlich. Daß eine Begrenzung der poliklinischen Neuzugänge auf das nach der KapVO zur Mediziner- ausbildung notwendige Mindestmaß auch in Bayern möglich sein muß, zeigt die Situation an der Universität Erlangen.

Nach Ansicht des ORH erscheint es daher nicht notwendig, das Ergebnis weiterer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abzuwarten. Vielmehr sollten gerade angesichts der Auswirkungen des GSG kurzfristig und entschlossen Maßnahmen ergriffen werden, um den Überhang im poliklinischen Bereich der bayerischen Hochschulkliniken abzubauen, wie dies der Landtag mit Beschluß vom 17. Juni 1993 gefordert hat.⁴

35.3 Beschränkung der Zahl der Lehrkrankenhauspätze

35.3.1 Die von Medizinstudenten im letzten Jahr des Studiums in Krankenanstalten abzu- leistende zusammenhängende praktische Ausbildung (Praktisches Jahr) wird in den Universitätskliniken selbst oder in anderen von den Universitäten im Einver- nehmen mit der zuständigen Gesundheitsbehörde bestimmten Krankenanstalten (akademische Lehrkrankenhäuser) durchgeführt.

Den Lehrkrankenhäusern erstattet der Freistaat Bayern die daraus entstehenden Kosten auf der Grundlage pauschalierter Personal- und Sachkosten. Im Haushalts- jahr 1992 hat der Freistaat Bayern für diese Ausbildungsplätze einen Kostenersatz von mehr als 11,8 Mio DM geleistet. Die bayerischen Universitäten haben in fol- gendem Umfang Lehrkrankenhäuser für die praktische Ausbildung von Medizin- studenten herangezogen:

4) LT-Drs. 12/11732 Nr. 5; vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 41

Zahl der Lehrkrankenhausesplätze

Zahlenübersicht 3

Universität	Anzahl der Vertragskrankenhäuser	Anzahl der in diesen Krankenhäusern zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze
Erlangen-Nürnberg	8	207 (darunter 8 unentgeltlich)
LMU München	11	380
TU München	8	127 (darunter 25 unentgeltlich)
Würzburg	6	196 (darunter 6 unentgeltlich)
insgesamt	33	910 (darunter 39 unentgeltlich)

35.3.2

Durch die Änderungen der KapVO⁵ tritt im klinischen Bereich der Mediziner Ausbildung eine dauerhafte Minderung der Ausbildungsplätze um 18 v.H. ein, die in zwei Stufen am 1. Oktober 1990 und 1. Oktober 1995 vollzogen wird. Da deshalb zwangsläufig auch der Bedarf an Ausbildungsplätzen im Rahmen des Praktischen Jahres zurückgeht, können somit auch die Ausbildungsplätze bei diesen außeruniversitären Krankenanstalten reduziert werden.

Der ORH hat das Staatsministerium um Mitteilung gebeten, ob die wegen der geringeren Ausbildungskapazität notwendigen Kündigungen von Lehrkrankenhausesplätzen rechtzeitig ausgesprochen wurden. Einer Verminderung der Ausbildungskapazität um 18 v.H. entspricht ein Abbau der gegenwärtigen Lehrkrankenhausesplätze um 163 und damit eine jährliche Ersparnis von 2,1 Mio DM. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, daß durch die Reduzierung der Ausbildungskapazität eine teilweise Rückverlagerung des Praktischen Jahres in die Universitätskrankenhäuser möglich wird.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß mit Schreiben vom 25. Februar 1992 die bayerischen Universitäten mit medizinischen Studiengängen angewiesen worden seien, im Hinblick auf die verminderten Zahlen von Studienanfängern im Fach Humanmedizin seit dem Wintersemester 1990/91 den Auslastungsgrad der Lehrkrankenhäuser zu beobachten und zu gegebener Zeit von der vertraglichen Kündigungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Erste Kündigungen seien inzwischen für 24 Lehrkrankenhausesplätze der Technischen Universität München ausgesprochen worden. Seitens der Universitäten München und Würzburg

5) vgl. 7. Verordnung zur Änderung der Approbationsordnung für Ärzte vom 21. Dezember 1989 (BGBl I S. 2549) und 7. Verordnung zur Änderung der Kapazitätsverordnung vom 21. März 1990 (GVBl S. 117)

habe man jeweils gegenüber einem Lehrkrankenhaus Änderungskündigungen mit dem Ziel ausgesprochen, daß künftig Personalkosten lediglich nach dem Auslastungsgrad der vorhandenen Plätze finanziert würden.

Der ORH stellt hierzu fest, daß die Reaktion des Staatsministeriums angesichts der bereits seit 21. Dezember 1989 bekannten Änderung der ÄAppO und Kündigungsfristen der Lehrkrankenhausverträge von drei bis fünf Jahren sehr spät und sehr zurückhaltend ausgefallen ist. Es wird Gegenstand künftiger Prüfungen des ORH sein, inwieweit in den nächsten Jahren tatsächlich die Ausgaben für Lehrkrankenhausplätze so reduziert werden, daß es den verminderten Ausbildungskapazitäten für Mediziner entspricht.

35.3.3

Vor der endgültigen Fertigstellung des Hochschulklinikums Regensburg (bisherige Planung ca. 1998) ist zwar die vollständige Ausbildung von Medizinstudenten im klinisch-praktischen Ausbildungsabschnitt noch nicht möglich. Das Klinikum erfüllt aber bereits jetzt die Voraussetzungen für die Durchführung des Medizinstudiums im Praktischen Jahr.

Seit dem Wintersemester 1992/93 wurde die Zahl der zur praktischen Ausbildung in Krankenanstalten zugelassenen Bewerber auf jährlich 42 festgesetzt. Dies bedeutet, daß für jeden Ausbildungsplatz im Praktischen Jahr am Klinikum Regensburg elf Planbetten (ohne Zahnmedizin) zur Verfügung stehen.

Vergleichsweise stehen an den anderen Universitätskliniken nur acht Planbetten je Ausbildungsplatz zur Verfügung. Berücksichtigt man, daß die Universität Regensburg im gegenwärtigen Ausbaustand von jeglicher Ausbildungsleistung für Studenten im klinischen Studienabschnitt befreit ist, müßte die Möglichkeit, Ausbildungsplätze im Praktischen Jahr bereitzustellen, noch in erheblich größerem Maß als an den anderen Hochschulen gegeben sein. Bereits bei der Anwendung des Bettenschlüssels 1 : 8 der Hochschulkliniken in München ergäben sich in Regensburg 61 Ausbildungsplätze.

Es würde sich daher anbieten, auf die insgesamt 48 Lehrkrankenhausplätze im Elisabeth-Krankenhaus Straubing, im Hauptkrankenhaus Deggendorf und im Klinikum Passau für die Ausbildung von Medizinstudenten der Technischen Universität München zu verzichten und hierfür das Klinikum der Universität Regensburg heranzuziehen. Allein dadurch könnten Kosten von jährlich weit mehr als 1 Mio DM eingespart werden. Weitere Einsparungen ergäben sich bei voller Ausnutzung der Ausbildungskapazität des Klinikums Regensburg.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß die Ausbildung von Medizinstudenten im Praktischen Jahr für andere Universitätskliniken als "Herabsetzung" des Klinikums Regensburg zum Lehrkrankenhaus empfunden und daher abgelehnt werde. Dies würde nicht nur das Selbstverständnis der Medizinischen Fakultät der Universität Regensburg als einer eigenständigen medizinischen Forschungs- und Ausbildungsstätte berühren, sondern auch die Wiederbesetzung von Lehrstühlen und sonstigen Professuren nachhaltig erschweren.

Dem ORH erscheint diese Argumentation abwegig. Die für das Klinikum Regensburg angefallenen hohen Investitionskosten (2. Bauabschnitt 535 Mio DM) erfordern es vielmehr, das Klinikum bereits im jetzigen Zeitpunkt soweit wie möglich in die Medizinerbildung an den bayerischen Hochschulen einzubeziehen.

36 Heizwerk der Technischen Universität München in Weihenstephan

(Kap. 15 12)

Die Technische Universität München hat ihr 1982 fertiggestelltes Heizwerk ab 1988 einem gewerblichen Energieversorgungsunternehmen überlassen, ohne hierfür ein Entgelt zu verlangen. Obwohl die Staatsregierung bereits 1987 beschlossen hatte, das Heizwerk zu verkaufen, ist es bis heute nicht veräußert. Durch die schleppende Sachbehandlung sind die finanziellen Interessen des Staates erheblich vernachlässigt worden.

Die Technische Universität München (TUM) betrieb seit 1982 in Weihenstephan ein Heizwerk, das vom Freistaat Bayern mit einem Kostenaufwand von 7 Mio DM (mit Fernwärmestichleitung 11 Mio DM) errichtet worden war. Der ORH hat dies bereits 1984 aufgegriffen⁶ und darauf hingewiesen, daß das Heizwerk unnötig und unwirtschaftlich sei. Auf Anregung eines gewerblichen Energieversorgungsunternehmens (EVU) beschloß die Staatsregierung im Jahr 1987, das Heizwerk an das EVU zu veräußern. Es war vorgesehen, die bisher vom Heizwerk versorgten staatlichen Dienststellen an eine überörtliche Fernwärmeversorgung anzuschließen. Voraussetzung war, daß dem Staat weder bei den laufenden Kosten der Wärmeversorgung noch bei den übrigen für das Projekt erforderlichen Aufwendungen Mehrkosten gegenüber der eigenen Versorgung entstehen und daß u.a. die nicht

6) vgl. ORH-Bericht 1984 TNr. 34

abgeschriebenen Baukosten berücksichtigt werden. Weiter war beabsichtigt, die im Zeitpunkt der Übernahme am Heizwerk tätigen Bediensteten (1,7 Stellen) unter Wahrung ihres Besitzstandes zu übernehmen. Der Restkaufwert wurde vom Staatsministerium 1987 mit 3,9 Mio DM geschätzt, das EVU hatte als Kaufpreis 3,5 Mio DM angeboten, forderte aber seinerseits Baukostenzuschüsse von 2,5 Mio DM und Anschlußkosten von 0,2 Mio DM, zusammen also 2,7 Mio DM.

Diese Kosten wollte der Freistaat Bayern jedoch nicht übernehmen. Da sich die Parteien hinsichtlich der Kosten nicht einigen konnten, wurde das Heizwerk bis heute noch nicht verkauft. Vielmehr hat es die TUM im Jahre 1988 dem EVU vertraglich zur Nutzung überlassen, ohne hierfür ein Entgelt zu vereinbaren. Damit erzielt das EVU beim derzeitigen Rechtszustand beträchtliche Vorteile zu Lasten des Staates, denn das EVU kann mit dem Heizwerk wirtschaftlich gesehen wie mit seinem Eigentum verfahren, ohne ein Entgelt an den Staat zu erbringen. Bedienstete wurden vom EVU nicht übernommen, weil es das Heizwerk ohne Personal betreibt. Die TUM hat die Stellen für das zum Betrieb des Heizwerks nicht benötigte Personal, das nach wie vor vom Staat bezahlt wird, nicht zum Einzug angeboten, sondern beschäftigt die Bediensteten weiter, ohne daß bisher ein Mehrbedarf nachgewiesen wurde.

Nachdem der ORH mehrfach die schleppende Verhandlungsführung beanstandet hatte, hat das Staatsministerium im Sommer 1993 mitgeteilt, daß das EVU einen neuen Vorschlag zur endgültigen Gestaltung eines Fernwärmeversorgungs- und Anschlußvertrages vorgelegt habe, der auch die grundsätzlichen Fragen der Übertragung des Heizwerks regeln solle. Damit soll das Heizwerk nicht mehr an das EVU verkauft, sondern dem EVU hierfür eine Dienstbarkeit eingeräumt werden. Im Gegenzug solle der Staat einen Fernwärmeanschluß von bis zu 25 700 kW erhalten.

Nach den Vorstellungen des Staatsministeriums soll die Einräumung der Dienstbarkeit im Wert von 6,46 Mio DM im Wege einer wertgleichen Verrechnung mit nunmehr vom EVU geforderten Anschlußkosten in Höhe von 3,95 Mio DM und einem Baukostenzuschuß für vorgelagerte Fernwärmeversorgungsanlagen in Höhe von 2,51 Mio DM rückwirkend zum Beginn der Nutzung am 1. Oktober 1988 vollzogen werden. Wegen der wertgleichen Zurechnung zum selben Zeitpunkt sei weder ein Zinsverlust entstanden noch stelle sich die Frage einer Nutzungsentschädigung. Auch sei die Verhandlungsposition des Staates nicht geschwächt, da die Überlassung des Heizwerks an das EVU unter dem Vorbehalt staatlicher Genehmigung gestanden sei.

Nach Auffassung des ORH widerspricht es allen Regeln der Verhandlungsführung, zunächst das Heizwerk dem EVU zu überlassen, danach einen Anschlußvertrag zu schließen und zuletzt Verkaufsverhandlungen zu führen. Damit brachte sich die Verwaltung in eine ungünstige Verhandlungsposition. Durch die Sachbehandlung wurden die finanziellen Interessen des Staates erheblich vernachlässigt.

Bei den Übernahmeverhandlungen im Jahr 1987 lagen die Verhandlungspositionen von Staat und EVU zwischen 3,9 Mio DM und 0,8 Mio DM (3,5 Mio DM Restkaufwert abzüglich 2,7 Mio DM Baukostenzuschüsse und Anschlußkosten). Hätte der Staat demnach die Verhandlungen mit Nachdruck zu Ende geführt, hätte er Einnahmen in dieser Größenordnung erzielen können. Nach den jetzigen Vorstellungen des EVU und des Staates sollen die gegenseitigen Ansprüche in voller Höhe gegeneinander aufgerechnet werden.

Vom Großen Kollegium des ORH beschlossen
am 10. November 1993

Dr. Spaeth
Präsident