

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht  
1997**





## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 <b>I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug</b>  	
<b>1</b> Haushaltsplan 1995	9
<b>2</b> Haushaltsrechnung 1995	10
<b>3</b> Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	12
<b>4</b> Haushaltswirtschaftliche Daten	14
<b>5</b> Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	18
<b>6</b> Finanzierungssaldo	18
<b>7</b> Haushaltsüberschreitungen	20
<b>8</b> Ausgabereste	23
<b>9</b> Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	24
<b>10</b> Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1995	24
<b>11</b> Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1996	24
<b>12</b> Länderfinanzausgleich 1996	31
<b>13</b> Staatsschulden 1996	38
<b>14</b> Staatsbürgschaften 1996	40
<b>15</b> Verwendung der Privatisierungserlöse	42
 <b>II. Besondere Prüfungsergebnisse</b>  	
<b>A. Für alle Einzelpläne</b>	
<b>16</b> Prüfung der Personalausgaben	44
<b>17</b> Entwicklung der Personalausgaben	49
<b>18</b> Fehlzeiten von Staatsbediensteten wegen Krankheit	56
<b>19</b> Stand der Automation in der staatlichen Verwaltung	63
<b>20</b> Energieeinsparungen bei staatlichen Gebäuden	77

	Seite
<b>B. Für die Einzelpläne</b>	
<b>Einzelplan 03 A</b> (Staatsministerium des Innern)	
<b>21</b>	Verlagerung von Aufgaben der Datenerfassung beim Bayerischen Landeskriminalamt in München nach Straubing 82
<b>Einzelplan 03 B</b> (Staatsbauverwaltung)	
<b>22</b>	Sozialer Wohnungsbau 84
<b>23</b>	Private Vorfinanzierung zweier Staatsstraßenverlegungen 91
<b>Einzelplan 04</b> (Staatsministerium der Justiz)	
<b>24</b>	Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren (AUGEMA) 96
<b>Einzelplan 05</b> (Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst) - Unterricht und Kultus -	
<b>25</b>	Sanierung der Schwimmhalle eines Staatlichen Landschulheims 99
<b>Einzelplan 06</b> (Staatsministerium der Finanzen)	
<b>26</b>	Bezügestellen der Bezirksfinanzdirektionen 101
<b>Einzelplan 07</b> (Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie)	
<b>27</b>	Förderung von Fachinformationsdatenbanken 104
<b>28</b>	Landesgewerbeanstalt Bayern 112
<b>29</b>	Bayerisches regionales Förderungsprogramm für die gewerbliche Wirtschaft 115
<b>30</b>	Förderung des Nahluftverkehrs 120
<b>31</b>	Förderung eines Auffangparkplatzes 124

**Einzelplan 10**

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen  
und Gesundheit)

<b>32</b>	Dienste der offenen Behindertenarbeit	127
<b>33</b>	Ambulante sozialpflegerische Dienste	134

**Einzelplan 13**

(Allgemeine Finanzverwaltung)

<b>34</b>	Vollstreckungsstellen der Finanzämter	141
<b>35</b>	Projektförderung im kommunalen Straßenbau mit Festbeträgen	153
<b>36</b>	Krankenhausfinanzierung	160

**Einzelplan 14**

(Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

<b>37</b>	Betriebsverlagerungen aus Lärmschutzgründen	165
-----------	---	-----

**Einzelplan 15**

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und  
Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

<b>38</b>	Informationstechnik bei den staatlichen Bibliotheken	172
<b>39</b>	Förderung der Sing- und Musikschulen	176
<b>40</b>	Theologie an den Universitäten in Bayern	181
<b>41</b>	Personalbedarfskontrolle bei den Landesuniversitäten	191
<b>42</b>	Klinikum der Universität Regensburg	194
<b>43</b>	Neuordnung der Staatlichen Museen und Sammlungen und des Hauses der Bayerischen Geschichte	197

## Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	= Bundes-Angestelltentarifvertrag
BayBG	= Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	= Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	= Datenverarbeitung
Epl.	= Einzelplan
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
HGr.	= Hauptgruppe
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	= Landtag
OBB	= Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VN	= Verwendungsnachweis

## **Vorbemerkung**

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch das Parlament von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Vielen Monita und Anregungen des ORH wird im internen Prüfungsschriftwechsel auf Behördenebene Rechnung getragen.

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1995, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 1997 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen, die ihren Geschäftsbereich berühren. Soweit Einwendungen erhoben wurden, sind sie in die Beratungen des ORH einbezogen und mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben worden (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen. Politische Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich nicht seiner Beurteilung; ggf. weist der ORH jedoch aufgrund von Prüfungserkenntnissen im Einzelfall auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staates ein.



## I.

# Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

## 1 Haushaltsplan 1995

- 1.1 Der Haushaltsplan 1995 ist durch das Haushaltsgesetz 1995/1996 vom 26. Juli 1995 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 59 156 582 400 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 7,9 % gestiegen (Vorjahr 2,7 %).

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats<sup>1</sup> **bereinigte** **Ausgabensoll** hat sich um 7,7 % erhöht (Vorjahr 2,7 %).

Der starke Anstieg ist vor allem auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 1995 (+ 2,9 Mrd DM - vgl. hierzu TNr. 12) und die geplante Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ (+ 1,0 Mrd DM - vgl. hierzu TNr. 15) zurückzuführen. Ohne diese Beträge wären das formale Haushaltsvolumen um 0,8 % und das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema bereinigte Ausgabensoll um 0,5 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

- 1.2 Im Haushalt 1995 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 750 Mio DM **Min-  
derausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben - wie im Vorjahr - 1,3 % des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.<sup>2</sup>

---

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1995 insgesamt 323,8 Mio DM).

2) Beschluß der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 13. Dezember 1994

## 2 Haushaltsrechnung 1995

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1995 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 20. November 1996 (LT-Drucksache 13/5873, Sen-Drucksache 422/96) übersandt.<sup>3,4</sup> Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassemäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefaßt folgendes Bild:

### Haushaltsabschluß 1995

### Zahlenübersicht 1

<b>Soll</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach dem Haushaltsplan	59 156 582 400,00 DM	59 156 582 400,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1994 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 125 146 297,37 DM	2 387 212 269,22 DM
<b>insgesamt (Rechnungssoll)</b>	<b>62 281 728 697,37 DM</b>	<b>61 543 794 669,22 DM</b>
<b>Ist</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach der Haushaltsrechnung	56 094 146 587,65 DM	58 517 167 339,37 DM
- in das Haushaltsjahr 1996 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	5 639 711 895,80 DM	2 478 757 115,93 DM
<b>insgesamt</b>	<b>61 733 858 483,45 DM</b>	<b>60 995 924 455,30 DM</b>
<b>Unterschied Soll/Ist</b>	<b>-547 870 213,92 DM</b>	<b>-547 870 213,92 DM</b>

Nach dem **Prinzip des Sollabschlusses** sind die Haushaltsreste wie bereits geleistete Ausgaben bzw. eingegangene Einnahmen berücksichtigt. Der Unterschied zwischen IST und SOLL ist auf der Ausgaben- und Einnahmenseite gleich hoch. Das Rechnungsergebnis ist somit ausgeglichen.

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1995 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 24. Februar 1997 (LT-Drucksache 13/7510, Sen-Drucksache 48/97) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1995 wurden am 30. April 1996 abgeschlossen.

**Deckung der auf das Haushaltsjahr 1996  
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

<b>Die Ausgabereste waren gedeckt durch</b>	<b>Betrag</b>
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1995	- 2 423 020 751,72 DM
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 737 934 028,15 DM
- die in das Haushaltsjahr 1996 übertragenen Einnahmereste <sup>1)</sup>	5 639 711 895,80 DM
<b>Ausgabereist</b>	<b>2 478 757 115,93 DM</b>

1) darunter 5 243 428 657,32 DM Kreditermächtigungen und 396 283 238,48 DM nichtabgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen

Nach der Haushaltsrechnung 1995 wurden **buchmäßig** um 2,4 Mrd DM weniger eingenommen als ausgegeben. Zur Finanzierung der Ausgaben wurden allerdings 2,2 Mrd DM aus den Privatisierungserlösen als „interner Kredit beim Grundstock“ eingesetzt. Diese Gelder werden nicht im Haushalt, sondern beim Sondervermögen Grundstock gebucht. Sie stammen aus dem Kassenbestand und erscheinen deshalb nicht in der Haushaltsrechnung. Wäre anstelle des „internen Kredits beim Grundstock“ ein Kredit auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden, wären in der Haushaltsrechnung um 259 Mio DM weniger Einnahmen als Ausgaben ausgewiesen.

Die hohen **Einnahmereste** sind erforderlich, weil die zunächst beim Grundstock „ausgeliehenen“ Gelder dem Grundstockvermögen wieder zugeführt und auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden müssen<sup>5</sup> (vgl. hierzu auch TNrn. 5 und 13.1). Die Einnahmereste wären um 4,7 Mrd DM niedriger, wenn anstelle des internen Kredits beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre. Zu den Ausgaberesten vgl. TNr. 8.

---

5) Die Grundstockmittel (Geldbestand) zählen - unbeschadet ihres besonderen buchmäßigen Nachweises - zum allgemeinen Kassenbestand des Staates; sie können für Kassenbedürfnisse des Staates eingesetzt werden, solange sie für Neuerwerbungen im Sinne des Art. 81 Satz 2 BV nicht benötigt werden, müssen aber jederzeit hierfür zur Verfügung stehen (vgl. FMBek vom 29. Juli 1974 i.d.g.F.).

### 3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Die Einnahmen und Ausgaben haben sich seit 1986 wie folgt entwickelt:

#### Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Einnahmen				Ausgaben			
	formal		bereinigt <sup>1)</sup>		formal		bereinigt <sup>1)</sup>	
	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%
1986	41.306,4	5,5	38.061,2	4,9	41.107,5	4,7	38.954,7	4,3
1987	42.594,3	6,5 <sup>2)</sup>	38.741,2	5,4 <sup>2)</sup>	42.230,4	6,1 <sup>2)</sup>	39.830,6	5,8 <sup>2)</sup>
1988	43.635,8	2,4	39.703,5	2,5	43.736,0	3,6	40.957,0	2,8
1989	45.905,5	5,2	43.163,9	8,7	45.744,2	4,6	42.916,2	4,8
1990	47.910,5	4,4	43.511,0	0,8	48.390,7	5,8	45.200,8	5,3
1991	49.249,7	9,7 <sup>3) 4)</sup>	47.780,1	9,8 <sup>3) 4)</sup>	49.214,6	8,4 <sup>3) 4)</sup>	48.380,1	7,0 <sup>3) 4)</sup>
1992	52.588,5	6,8 <sup>4)</sup>	50.621,6	5,9 <sup>4)</sup>	51.796,8	5,2 <sup>4)</sup>	51.476,7	6,4 <sup>4)</sup>
1993	54.490,5	3,6	52.681,7	4,1	54.171,4	4,6	53.179,0	3,3
1994	53.311,0	-2,2	54.047,1	2,6	55.622,0	2,7	54.377,7	2,3
<b>1995</b>	<b>56.094,1</b>	<b>5,2</b>	<b>55.482,8</b>	<b>2,7</b>	<b>58.517,2</b>	<b>5,2</b>	<b>57.972,0</b>	<b>6,6</b>
1996	62.808,6	12,0	57.411,2	3,5	61.409,5	4,9	60.930,4	5,1

- 1) **Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.** Hierbei bleiben außer Betracht:  
Bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen usw., interne Verrechnungen.  
Bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen usw., interne Verrechnungen.
- 2) Bereinigte Steigerungsraten - haushaltstechnische Änderungen, insbesondere Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die kaufmännische Buchführung.
- 3) Bereinigte Steigerungsraten - Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme ab dem Haushaltsjahr 1991.
- 4) Ohne Berücksichtigung des An- und Verkaufs von Milchkontingenten (durchlaufende Gelder) betrug 1991 die Zunahme bei den Einnahmen 8,5 % und bei den Ausgaben 5,8 %; für 1992 errechnen sich auf dieser Grundlage bei den Einnahmen 7,2 % und bei den Ausgaben 7,7 %.

Ab 1994 sind die Einnahmen und Ausgaben durch verschiedene Sonderfaktoren beeinflusst, so daß die Steigerungsraten nicht mehr ohne weiteres vergleichbar sind.

1994 wurden 2,5 Mrd DM und 1995 weitere 2,2 Mrd DM aus den Privatisierungserlösen vorübergehend zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet und haushaltsmäßig als „interner Kredit beim Grundstock“ behandelt. Insoweit sind die **formalen Einnahmen 1994 und 1995** niedriger als bei einer Schuld Aufnahme am Kreditmarkt. Die bereinigten Einnahmen werden dadurch nicht beeinflusst, weil sie die Schuldaufnahmen nicht enthalten.

Der starke Anstieg der **Ausgaben 1995** ist vor allem auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (Steigerung um 2,6 Mrd DM auf 2,9 Mrd DM - vgl. hierzu TNr. 12) und die Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ (+ 0,6 Mrd DM - vgl. hierzu TNr. 15) zurückzuführen. Andererseits sind die Ausgaben (und entsprechend die Einnahmen) um 800 Mio DM niedriger, weil die bisher bei Kap. 08 03 Tit. 980 06 und 980 07 gebuchten EU-Mittel ab 1995 unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet werden.

Die **Einnahmen und Ausgaben 1996** sind gegenüber dem Vorjahr erheblich gestiegen, weil 2,2 Mrd DM der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ ausgegeben wurden (siehe TNr. 15, Zahlenübersicht 3) und die Mittel hierfür auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden mußten.<sup>6</sup> Ferner wurden erstmals Erstattungsleistungen des Bundes im Rahmen der Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) vereinnahmt. Diesen Einnahmen stehen allerdings Ausgaben in gleicher Höhe gegenüber. Umgekehrt sind 220 Mio DM Kindergeldzahlungen des Freistaats Bayern und entsprechende Erstattungsleistungen des Bundes weggefallen, weil der Familienleistungsausgleich neu geregelt wurde (siehe TNr. 11.1).

### 3.2

Die Zuwachsrate war bei den bereinigten Einnahmen niedriger und den Ausgaben höher als beim Bruttoinlandsprodukt für Bayern und für die alten Länder. Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen geringer und die Ausgaben stärker gestiegen (vgl. Zahlenübersicht 4).

#### Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1995 gegenüber 1994

Zahlenübersicht 4

Bereich	Anstieg
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern <sup>1)</sup>	2,7 %
- bei den alten Ländern <sup>2)</sup>	3,7 %
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	6,6 %
- bei den alten Ländern <sup>2)</sup>	4,7 %
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) - in Bayern	3,7 %
- bei den alten Ländern <sup>2)</sup>	3,7 %

1) Rechnet man die Einnahmen aus dem Grundstock zur Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ hinzu (380,9 Mio DM - vgl. TNr. 6), ergibt sich ein Anstieg um 3,3 %.

2) ohne Berlin

6) Die nach Art. 81 BV zu Neuerwerbungen für das Grundstockvermögen bestimmten Erlöse aus der Veräußerung staatlicher Beteiligungen wurden zunächst zur Finanzierung der Haushaltsausgaben 1994 und 1995 eingesetzt. Entsprechende Kreditmarktmittel wurden damit (vorübergehend) eingespart. Die ersparten Kreditaufnahmen müssen nunmehr nachgeholt werden, um die Maßnahmen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ zu finanzieren und damit die Veräußerungserlöse grundstockskonform zu verwenden.

## 4 Haushaltswirtschaftliche Daten

### 4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

#### Einnahmen und Ausgaben

#### Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe	1994	1995			1996
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
<b>Einnahmen</b>					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	42 783,8	43 869,0	45 050,7	-1 181,7	45 311,5
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	5 509,6	5 736,5	5 493,2	243,3	5 224,1
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3 202,2	3 303,7	3 050,6	253,1	4 132,4
3 Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1 815,4	3 185,0	5 562,2	-2 377,2	8 140,5
<b>zusammen</b>	<b>53 311,0</b>	<b>56 094,1</b>	<b>59 156,6</b>	<b>-3 062,4</b>	<b>62 808,6</b>
<b>Ausgaben</b>					
4 Personalausgaben	22 942,3	23 998,2	24 007,0	-8,8	24 534,6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	3 337,1	3 350,2	3 563,7	-213,5	3 377,1
6 Ausgaben für den Schuldendienst	2 192,7	2 097,4	1 933,8	163,6	1 911,4
7 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15 728,9	18 123,6	18 718,0	-594,4	19 561,3
8 Baumaßnahmen	1 509,6	1 523,3	1 845,5	-322,2	1 779,3
9 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	8 667,2	8 879,3	9 514,7	-635,4	9 766,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	1 244,4	545,2	-426,2	971,4	479,1
<b>zusammen</b>	<b>55 622,0</b>	<b>58 517,2</b>	<b>59 156,6</b>	<b>-639,4</b>	<b>61 409,5</b>

Differenzen in den Summen durch Runden.

#### Anmerkung zu 1995:

##### - zur Hauptgruppe 0:

Die Steuereinnahmen waren um 1,2 Mrd DM niedriger als geplant.

##### - zur Hauptgruppe 3:

Die große Abweichung ist darauf zurückzuführen, daß anstelle einer externen Kreditaufnahme ein "interner Kredit beim Grundstock" von 2,2 Mrd DM aufgenommen wurde, der in der Haushaltsrechnung nicht als Einnahme erscheint (vgl. TNrn. 2 und 3).

**- zur Hauptgruppe 9:**

Die Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß die globalen Minderausgaben (750 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

**Anmerkung zu 1996:**

Die große Abweichung bei der **Hauptgruppe 3** gegenüber dem IST 1995 folgt daraus, daß im Betrag für 1995 „interne Kredite beim Grundstock“ von 2,2 Mrd DM nicht enthalten sind (vgl. vorstehende Anmerkung zu 1995), während 1996 vom „internen Kredit beim Grundstock“ 2 043,3 Mio DM durch zusätzliche Kreditaufnahme für die Ausgaben im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ getilgt wurden (vgl. hierzu auch TNr. 13.1).

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1995 S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 11.

**4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten**

Nachfolgend wird die Haushaltsstruktur des Freistaats Bayern den entsprechenden Durchschnittswerten der übrigen Flächenländer gegenübergestellt:

**Haushaltswirtschaftliche Quoten** Zahlenübersicht 6

Quote	Bayern			Flächenländer <sup>1)</sup>				
				West <sup>2)</sup>			Ost	
	1994 %	1995 %	1996 %	1994 %	1995 %	1996 %	1995 %	1996 %
Steuerdeckungsquote	78,2	75,3	74,0	71,1	72,1	71,6	45,9	43,2
Kreditfinanzierungsquote <sup>3)</sup>	1,1	3,4	1,5	6,8	7,2	6,1	12,5	9,6
Personalausgabenquote	42,2	41,4	40,3	40,6	40,7	40,3	24,6	24,8
Sachaufwandsquote	6,1	5,8	5,5	5,4	5,2	5,2	4,6	4,3
Zinsausgabenquote	3,8	3,3	2,9	8,7	8,5	8,4	3,4	4,0
Zinssteuerquote	4,9	4,4	3,9	12,2	11,7	11,7	7,3	9,2
Investitionsquote	18,7	17,9	18,9	12,2	11,9	11,5	28,8	28,0

1) Zahlen für 1996 nur vorläufig

2) ohne Bayern

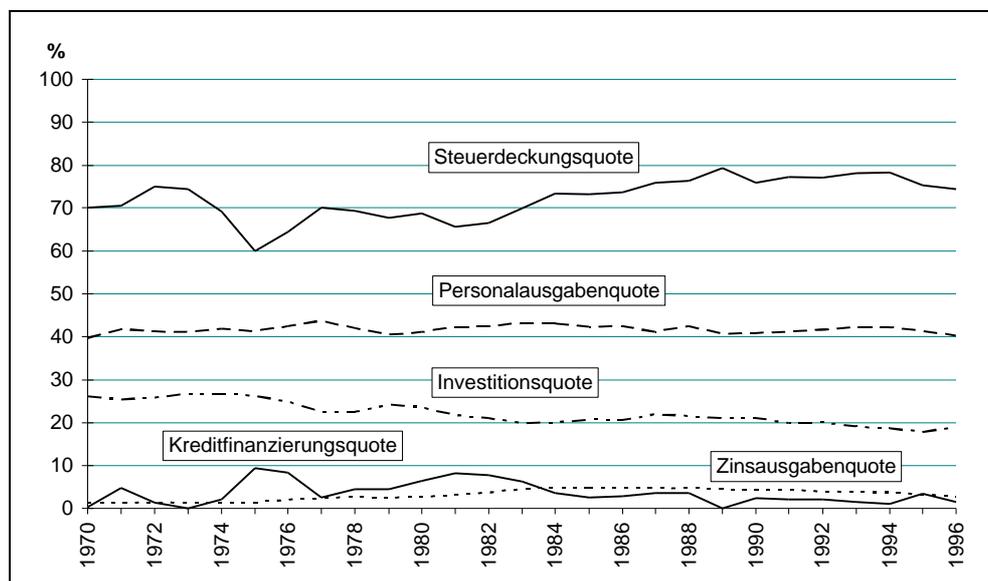
3) **einschließlich** „interner Kredite beim Grundstock“ und deren Tilgung (1994 wurden 2,5 Mrd DM und 1995 2,2 Mrd DM der Einnahmen aus den Privatisierungserlösen zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet, 1996 wurden 2 043,3 Mio DM der „internen Darlehen“ durch zusätzliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt getilgt - vgl. TNrn. 2 und 13.1). Ohne die interne Kreditaufnahme und deren Tilgung errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0 % für die Jahre 1994 und 1995 bzw. 4,9 % für 1996.

- 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
- Sachaufwandsquote = Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben 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 wichtigsten haushaltswirtschaftlichen Quoten in Bayern seit 1970 zeigt Schaubild 1:

Entwicklung der Quoten in Bayern

Schaubild 1



Die Sachaufwandsquote liegt seit 1970 bei etwa 6 %.

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen; für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend. Vor allem im Ländervergleich ist insbesondere

wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten; dies verdeutlichen auch die großen Abweichungen zwischen den Flächenländern West und Ost (vgl. Zahlenübersicht 6).

Die Aussagekraft der Quoten ist aber auch deshalb begrenzt, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen und nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte einfließen. So haben sich die Ausgaben erhöht wegen des Länderfinanzausgleichs, der Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ und der Bahnreform, während die andere Veranschlagung der EU-Mittel und des Kindergelds das Volumen vermindert haben. Die in der Summe damit höheren Ausgaben führen z.B. zu einem Rückgang der Personalausgabenquote, der aber nicht auf Sparmaßnahmen im Personalbereich zurückzuführen ist (vgl. hierzu TNr. 17). Auch die Investitionsquote wird durch diese Veränderungen beeinflusst, wobei sie in der Summe durch die Verwendung der Privatisierungserlöse vorübergehend erhöht wird. Allerdings sollten nicht nur die einmaligen Anschaffungskosten in die Betrachtung einbezogen werden. So entstehen durch die Maßnahmen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ erhebliche Folgelasten, insbesondere durch Personalkosten, die künftig den Haushalt zusätzlich belasten. Eine getrennte Beurteilung der Investitionskosten als positive Haushaltskennzahl und der späteren Betriebskosten als konsumtive Ausgabe und damit negative Haushaltskennzahl ergibt eine unvollständige haushaltswirtschaftliche Wertung. Im übrigen wird zur Aussagekraft der Quoten, insbesondere der Personalausgaben- und Investitionsquote, auf den ORH-Bericht 1995 TNr. 4.2 verwiesen.

## 5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1995 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

### Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	1 953,0
- aus dem Haushaltsjahr 1994 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 125,1
<b>Gesamtermächtigung</b>	<b>5 078,1</b>
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt <sup>1)</sup>	- 174,9
- auf das Haushaltsjahr 1996 zur teilweisen Deckung der Ausgabereiste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) <sup>2)</sup>	5 243,4
<b>insgesamt beansprucht</b>	<b>5 068,5</b>
Im Haushaltsjahr 1995 wurden nicht beansprucht	9,6

1) Unter Berücksichtigung des internen Kredits beim Grundstock von 2 163,7 Mio DM ergibt sich eine Schuldenaufnahme von 1 988,8 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 5 639,7 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 396,3 Mio DM auf nichtabgeflossene Privatisierungserlöse.

## 6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1995 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 die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt werden.

**Finanzierungssaldo**

Zahlenübersicht 8

	<b>1994</b> Mio DM	<b>1995</b> Mio DM	<b>1996</b> Mio DM
<b>Isteinnahmen</b>	53 311,0	56 094,1	62 808,6
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	-1 893,5	-174,9	2 980,2
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>1)</sup>	56,2	475,0	2 280,0
- haushaltstechnische Verrechnungen <sup>3)</sup>	1 101,2	311,2	137,2
<b>bereinigte Isteinnahmen</b>	54 047,1	55 482,8	57 411,2
<b>Istausgaben</b>	55 622,0	58 517,2	61 409,5
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>2)</sup>	143,9	234,1	349,3
- haushaltstechnische Verrechnungen <sup>3)</sup>	1 100,5	311,0	129,7
<b>bereinigte Istausgaben</b>	54 377,7	57 972,0	60 930,4
<b>Finanzierungssaldo - Ist</b>	-330,6	-2 489,2	-3 519,2
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-1 979,8	-2 545,3	-3 929,1

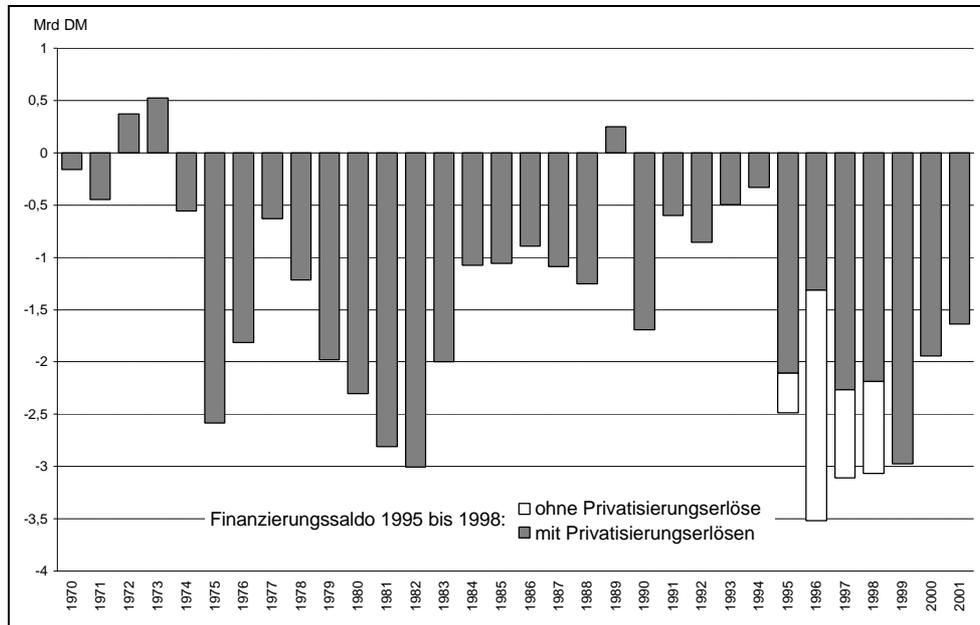
Differenzen in den Summen durch Runden.

- 1) 1995: darunter 380,9 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse)
- 1996: darunter 2 209,9 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 16,5 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“
- 2) 1995/1996: darunter 1995 200 Mio DM und 1996 272,5 Mio DM Sonderrücklage zur Verwendung ersparter Haushaltsmittel im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“
- 3) 1994: Darunter Zuweisungen von 982 Mio DM der EU und des Bundes im Zusammenhang mit der Reform der EU-Agrarpolitik. Die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Zuweisungen.

Das hohe Finanzierungsdefizit 1995 und 1996 ist einerseits auf die Steuerausfälle gegenüber der Haushaltsplanung (1995: 1,2 Mrd DM, 1996: 1,1 Mrd DM) und andererseits auf die Verwendung der Privatisierungserlöse zurückzuführen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats sind zwar die Ausgaben im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ in den bereinigten Ausgaben enthalten, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen aus den Privatisierungserlösen, da diese als Entnahme aus einem Fonds (Grundstock) gelten (vgl. Anmerkung 1 zur Zahlenübersicht 8). Rechnet man die Privatisierungserlöse bei den bereinigten Einnahmen hinzu, ergibt sich für 1995 ein Finanzierungssaldo von - 2108,3 Mio DM und für 1996 ein solcher von - 1309,3 Mio DM.

## Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 2



**Anmerkung:** Bis 1996: Istzahlen; 1997: Sollzahlen nach dem HG; 1998: Sollzahlen nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts 1998; 1999 bis 2001: Finanzplan 1997

Es wird deutlich, daß auch 1995 und 1996 mehr ausgegeben als eingenommen wurde und sich diese Entwicklung fortsetzen wird. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 13.

## 7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1995 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 266 245 830,80 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben 212 089 677,13 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 53 376 105,46 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen) 780 048,21 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1995 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,5 % und liegen damit um einen Prozentpunkt unter dem Vorjahreswert. Dies ist vor allem auf den Rückgang der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von mehr als 10 Mio DM im Einzelfall zurückzuführen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die 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 9. Oktober 1995 und vom 9. August 1996).

**7.2** Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In sieben Fällen mit zusammen 2 391 603,15 DM (Vorjahr sechs Fälle mit 467 211,86 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen hat in sechs Fällen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. Nicht zugestimmt hätte es selbst bei rechtzeitiger Antragstellung in folgendem Fall:

Bei Kap. 15 81 (Bayerische Staatsoper) sind bei TitGr. 73 (Betriebsausgaben) ohne vorherige Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen überplanmäßige Ausgaben von 1 615 130,01 DM entstanden. Für einen Teilbetrag von rd. 600 000 DM hat das Staatsministerium eine sachliche Unabweisbarkeit der Mehrausgaben anerkannt und hätte insoweit bei rechtzeitiger Antragstellung dieser Überschreitung zugestimmt. Dem Restbetrag von über 1 Mio DM hätte das Staatsministerium allerdings selbst dann nicht zugestimmt, wenn die überplanmäßigen Ausgaben rechtzeitig beantragt worden wären. Dazu vertritt das Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst die Auffassung, daß die Mehrausgaben unvorhergesehen und unabweisbar gewesen seien, weil

- die Ausgabebefugnis der Staatsoper durch den Nachtragshaushalt 1993/1994 um 2 Mio DM reduziert worden sei und dies 1995 weitergewirkt habe,
- das Einnahmesoll 1995 um 1 Mio DM erhöht worden sei und dies die bislang verfügbaren Mehreinnahmen<sup>7</sup> vermindert habe und

---

7) Die Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert sich um die Mehr- oder Mindereinnahmen bei den Betriebseinnahmen - vgl. im einzelnen Haushaltsvermerk zu Kap. 15 81 TitGr. 73.

- wegen der spielplanbedingten langfristigen Verpflichtungen der Künstler der Haushaltsplan nicht mehr eingehalten werden konnte.

Nach Auffassung des ORH hätte insbesondere erwartet werden können, daß es der Bayerischen Staatsoper gelingt, bei einer Ausgabebefugnis von nahezu 65 Mio DM allein bei der TitGr. 73 (Betriebsausgaben) die Erhöhung des Einnahmesolls durch Minderausgaben und/oder Mehreinnahmen auszugleichen, zumal das Einnahmesoll deshalb angehoben wurde, weil die Premiereneinladungen reduziert und damit bei entsprechenden Maßnahmen höhere Vorstellungseinnahmen hätten erwartet werden können.

Im übrigen weist der ORH darauf hin, daß auch die Bayerische Staatsoper bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel an die Festsetzungen des Haushaltsplans gebunden ist. Sie hat insbesondere bei ihren Planungen zu berücksichtigen, daß es dem Haushaltsgesetzgeber unbenommen bleibt, die Einnahmen und Ausgaben abweichend von den Festlegungen früherer Jahre zu veranschlagen.

### 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 1995 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden:

- Zur Erfüllung der gesetzlichen **Wohngeldzahlungen** sind bei Kap. 03 63 Tit. 681 01 aufgrund eines nicht vorhersehbaren Anstiegs des pauschalierten Wohngelds überplanmäßige Ausgaben von **24,3 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 380 Mio DM).
- Die Zahl der **Studienreferendare** an den staatlichen **Gymnasien** hat unerwartet zugenommen. In den Vorbereitungsdienst sollen nach dem Haushaltsvermerk im Rahmen des Art. 12 GG alle Bewerber aufgenommen werden. Dies hat bei Kap. 05 19 Tit. 422 26 zu überplanmäßigen Ausgaben von **12,0 Mio DM** geführt (Haushaltsansatz 39 Mio DM).
- Zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten im öffentlichen Personenahverkehr (**Ausbildungsverkehr**) gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Ausgaben von **25,3 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 120 Mio DM).
- Bei Kap. 10 03 Tit. 681 01 (Allgemeine Bewilligungen) sind überplanmäßige Ausgaben von **14,4 Mio DM** geleistet worden. Die überplanmäßige Ausgabe ist

auf die Umstellung von Zivilblindengeld auf Pflegegeld zum 1. April 1995 zurückzuführen. In diesem Zusammenhang wurde der Haushaltsansatz von 245,5 Mio DM (1994) auf 206,5 Mio DM (1995) reduziert. Die erwarteten Einsparungen sind jedoch nicht in voller Höhe eingetreten.

- Bei Kap. 13 06 Tit. 581 01 (**planmäßige Tilgungsausgaben an Bund**) sind **29 Mio DM** formal als überplanmäßig ausgewiesen, weil die Darlehensrückflüsse zwar von der Landesbodenkreditanstalt 1995 gezahlt, aber erst im Jahr 1996 haushaltsmäßig vereinnahmt worden sind.

## 8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1995 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 3 520 906 140,14 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 478 757 115,93 Mio DM in das Haushaltsjahr 1996 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

### Ausgabereste

Zahlenübersicht 9

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest einschließlich abschließende Willigungen		3 607,5
abzüglich		
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	653,1	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge	475,6	1 128,7
in das Jahr 1996 übertragene <b>Ausgabereste</b>		<b>2 478,8</b>

Der Anteil der Ausgabereste an den Gesamtausgaben beträgt 4,2 % (Vorjahr 4,3 %). Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgaberechte auf das Haushaltsjahr 1996 waren, soweit geprüft, gegeben.

## **9 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO**

### **9.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern**

Die in der Haushaltsrechnung 1995 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; Stichproben haben zu keinen Beanstandungen Anlaß gegeben.

### **9.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben**

Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

## **10 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1995**

Unbeschadet der im übrigen dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, daß die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern insgesamt geordnet war.

## **11 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1996**

**11.1** Das in Bayern erzielte **Gesamtaufkommen** an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohn-, Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag), 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	1992	1993	1994	1995	1996	Veränderungen 1996 gegenüber 1995 Mio DM
	Mio DM					
<b>a) Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer	41 089,6	42 331,4	43 274,2	45 530,6	44 439,3	- 1 091,3
Lohnsteuerzerlegung	492,7	861,6	881,7	107,9	552,4	+ 444,5
Veranlagte Einkommensteuer	7 354,5	5 967,9	4 718,9	2 590,6	2 619,9	+ 29,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1 966,8	2 620,9	3 859,4	3 340,9	2 801,8	- 539,1
Zinsabschlag		1 779,8	2 510,4	2 129,3	2 068,8	- 60,5
Zinsabschlagzerlegung		-12,4	-0,2	117,0	88,4	- 28,6
Körperschaftsteuer	4 421,0	4 871,7	3 149,4	3 578,2	5 804,6	+ 2 226,4
Körperschaftsteuerzerlegung	146,0	196,0	507,1	156,4	368,4	+ 212,0
Umsatzsteuer	20 915,9	28 235,1	30 970,9	31 923,0	31 945,2	+ 22,2
Gewerbsteuerumlage	1 064,2	542,2	754,6	739,6	761,6	+ 22,0
<b>Summe a</b>	<b>77 450,7</b>	<b>87 394,2</b>	<b>90 626,4</b>	<b>90 213,5</b>	<b>91 450,4</b>	<b>+ 1 236,9</b>
<b>b) Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	1 262,5	1 175,4	1 249,4	1 471,7	1 669,1	+ 197,4
Erbschaftsteuer	499,1	566,6	764,6	807,4	802,0	- 5,4
Grunderwerbsteuer	1 094,5	1 148,5	1 244,1	963,5	983,9	+ 20,4
Kraftfahrzeugsteuer	2 114,1	2 250,6	2 263,4	2 231,2	2 231,9	+ 0,7
Rennwet- und Lotteriesteuer	412,2	456,2	469,0	475,6	466,9	- 8,7
Feuerschutzsteuer	109,9	108,4	162,4	54,3	129,3	+ 75,0
Biersteuer	382,9	397,1	393,1	373,2	355,3	- 17,9
<b>Summe b</b>	<b>5 875,2</b>	<b>6 102,8</b>	<b>6 546,0</b>	<b>6 376,9</b>	<b>6 638,4</b>	<b>+ 261,5</b>
<b>Summe a und b</b>	<b>83 325,9</b>	<b>93 497,0</b>	<b>97 172,4</b>	<b>96 590,4</b>	<b>98 088,8</b>	<b>+ 1 498,4</b>
<b>c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer</b>	4 167,4	1 675,1	1 430,9	2 352,1	2 391,1	+ 39,0
<b>Gesamtaufkommen (Summe a bis c)</b>	<b>87 493,3</b>	<b>95 172,1</b>	<b>98 603,3</b>	<b>98 942,5</b>	<b>100 479,9</b>	<b>+ 1 537,4</b>

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1996** somit um insgesamt 1 537,4 Mio DM (+ 1,6 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer sind neben der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums vor allem auf die zum 1. Januar 1996 eingeführte Neuordnung des Familienleistungsausgleichs zurückzuführen. Das bisherige duale System des Kinderleistungsausgleichs mit Kindergeldzahlung und Ansatz von steuerlichen Kinderfreibeträgen wurde - soweit für die Betrachtung des Lohnsteueraufkommens von Interesse - durch ein erhöhtes Kindergeld ersetzt, das grundsätzlich der Arbeitgeber auszuzahlen und mit der von ihm abzuführenden Lohnsteuer zu verrechnen hat. Hierdurch wurde das Lohnsteueraufkommen im Freistaat Bayern um Kindergeld-

zahlungen in Höhe von 3041,0 Mio DM vermindert.<sup>8</sup> Auf diesem Wege wurden die Länder erstmals auch an der Finanzierung des Kindergeldes beteiligt, während sie bisher nur über die steuerlichen Kinderfreibeträge an der Finanzierung des Kinderlastenausgleichs beteiligt waren. Zur Beibehaltung des bisherigen Verhältnisses der Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern von 74 zu 26 beim Kinderlastenausgleich wurde allerdings der Anteil der Länder am **Umsatzsteueraufkommen** um 5,5 Prozentpunkte erhöht (vgl. Zahlenübersicht 2).

### Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern

Zahlenübersicht 2

	<b>Bund</b> %	<b>Länder/Gemeinden</b> %
<b>Kinderlastenausgleich bis 31.12.1995</b>		
- Kindergeld	100,0	-
- steuerliche Kinderfreibeträge	42,5	57,5
Umsatzsteuer	56,0	44,0
<b>Familienleistungsausgleich ab 1.1.1996</b>		
- Kindergeld als Steuervergütung	42,5	57,5
Umsatzsteuer	50,5	49,5

### 11.2

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) **verblieben dem Freistaat Bayern** nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1992 bis 1996 folgende Steuereinnahmen:

### Entwicklung der Steuereinnahmen<sup>1)</sup> des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 3

Jahr	Soll laut Haushalts- plan Mio DM	Ist- Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote <sup>2)</sup> %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1992	39 168,9	39 695,5	+ 1,3	+ 6,3	77,1
1993	41 294,9	41 545,8	+ 0,6	+ 4,7	78,1
1994	42 143,1	42 544,5	+ 1,0	+ 2,4	78,2
1995	44 840,0	43 626,3	- 2,7	+ 2,5	75,3
<b>1996</b>	<b>46 140,0</b>	<b>45 070,5</b>	<b>- 2,3</b>	<b>+ 3,3</b>	<b>74,0</b>

1) ohne Spielbankabgabe

2) zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 4.2.

8) **Weitere 3 306,3 Mio DM** an Kindergeld, die von den Familienkassen der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlt wurden, sind beim ausgewiesenen Lohnsteueraufkommen noch nicht abgezogen.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind zwar auch 1996 gestiegen; sie lagen um 1 444,2 Mio DM (+ 3,3 %) über dem Vorjahr, blieben aber wiederum mit 1 069,5 Mio DM (- 2,3 %) unter dem Haushaltsansatz (Vorjahr: - 1 213,7 Mio DM = - 2,7 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1996 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen  
des Freistaats Bayern 1996 gegenüber 1995**

Zahlenübersicht 4

	Veränderung gegenüber 1995	
	Mio DM	%
<b>Gemeinschaftsteuern</b>		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 1 680,0	- 8,7
Veranlagte Einkommensteuer	+ 19,0	+ 1,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 261,4	- 18,3
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 39,2	- 4,0
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 1 191,4	+ 69,3
Steuern vom Umsatz	+ 1 925,4	+ 16,7
Gewerbsteuerumlage	+ 27,5	+ 2,4
zusammen	+ 1 182,7	+ 3,2
<b>Landessteuern</b>		
Vermögensteuer	+ 197,4	+ 13,4
Erbschaft- und Schenkungsteuer	- 5,4	- 0,7
Grunderwerbsteuer	+ 20,4	+ 2,1
Kraftfahrzeugsteuer	+ 0,7	0,0
Rennwett- und Lotteriesteuer	- 8,7	- 1,8
Feuerschutzsteuer	+ 75,0	+138,1
Biersteuer	- 17,9	- 4,8
zusammen	+ 261,5	+ 4,1
<b>Mehreinnahmen insgesamt</b>	<b>+ 1 444,2</b>	<b>+ 3,3</b>

Die nachfolgenden Zahlenübersichten 5 und 6 sowie das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen aus den **wichtigsten Steuerarten** entwickelt haben:

**Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten**

Zahlenübersicht 5

Jahr	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögenssteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1992	17 672,5	3 122,5	2 219,3	9 378,2	2 114,1	1 262,5
1993	18 357,1	2 499,3	2 476,7	9 743,7	2 250,6	1 175,4
1994	18 766,3	1 968,5	1 652,2	10 071,5	2 263,3	1 249,4
1995	19 396,3	1 052,3	1 719,4	11 505,7	2 231,2	1 471,7
<b>1996</b>	<b>17 716,3</b>	<b>1 071,4</b>	<b>2 910,8</b>	<b>13 431,1</b>	<b>2 231,9</b>	<b>1 669,1</b>

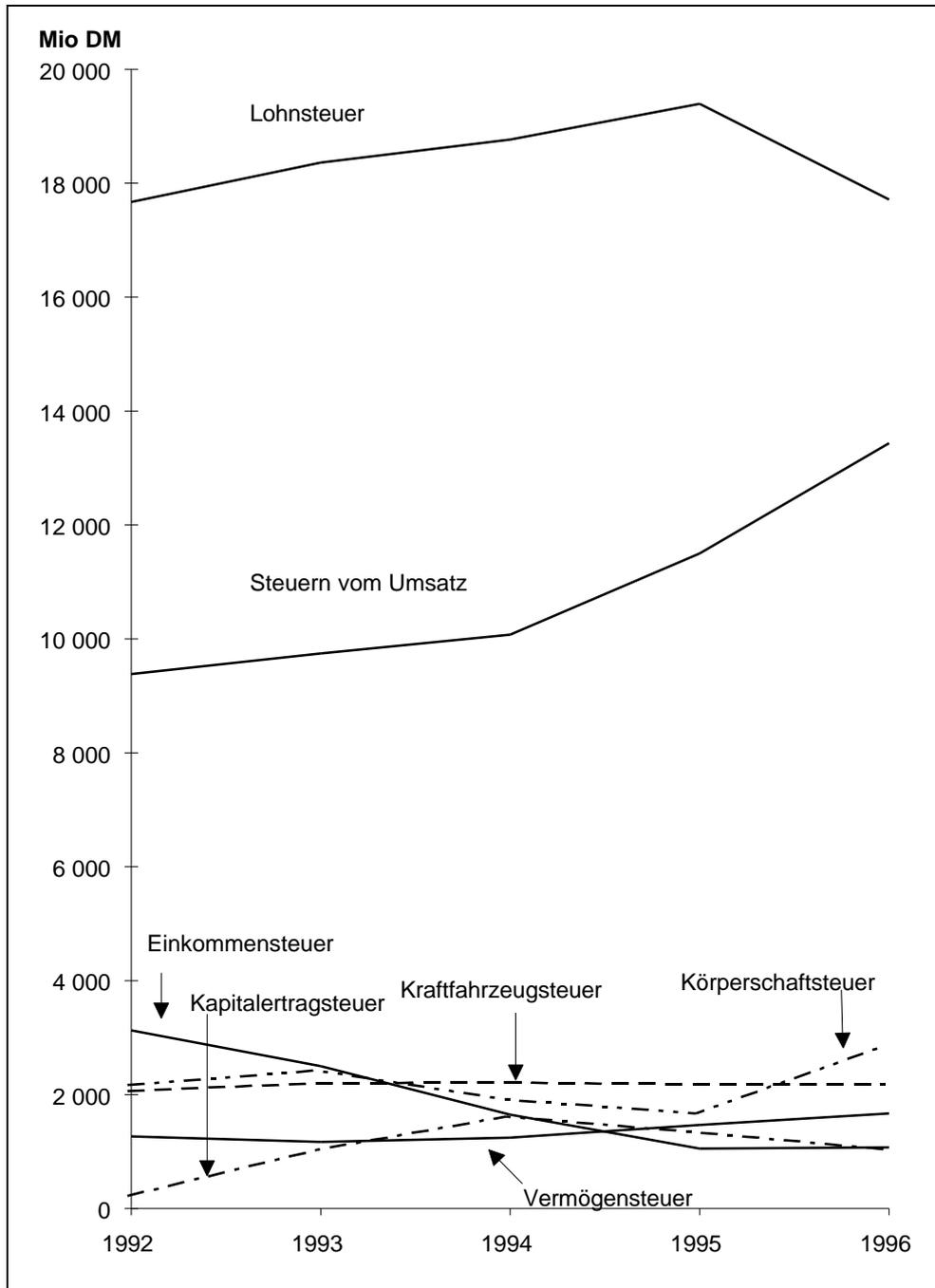
**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags**

Zahlenübersicht 6

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung Mio DM
	Mio DM	darunter Kapitalertragsteuer Mio DM	
1992	794,6	780,9	-
1993	1 107,0	1 087,1	777,6
1994	1 699,2	1 673,0	1 104,5
1995	1 425,2	1 392,1	988,4
<b>1996</b>	<b>1 163,8</b>	<b>1 097,7</b>	<b>949,2</b>

Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1992 bis 1996)

Schaubild



Im einzelnen läßt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

- a) Bei der **Lohnsteuer** sind die Einnahmen als Folge der Erhöhung des Grundfreibetrags (Freistellung des Existenzminimums) und der geänderten Abrechnung des Familienleistungsausgleichs um 1 680,0 Mio DM (- 8,7 %) auf 17 716,3 Mio DM abgesunken.

Neben den bereits von den Arbeitgebern bei den Lohnsteuerzahlungen an die Finanzämter gekürzten Kindergeldzahlungen von 1 292,4 Mio DM (Landesanteil 42,5 % aus 3 041,0 Mio DM) wurden weitere, von den Familienkassen ausbezahlte Kindergeldbeträge von 1 405,2 Mio DM (Landesanteil 42,5 % aus 3 306,3 Mio DM) zu Lasten der Lohnsteuer an die Bundesanstalt für Arbeit erstattet. Gegenzurechnen ist diesen Minderungen der Wegfall der steuerlichen Kinderfreibeträge, die seit 1996 im Quellenabzug bei der Lohnsteuer nicht mehr steuermindernd berücksichtigt werden.

- b) Die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** sind 1996 nur geringfügig um 19,0 Mio DM (+ 1,8 %) auf 1 071,4 Mio DM angestiegen. Auch weiterhin wirken sich die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag bei der Einkommensteuer einnahmenmindernd aus. Das Auslaufen der ungeschmälernten Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Bundesländern Ende 1996, dürfte ferner zu Vorzieheffekten geführt haben, die sich steuermindernd auf die Einkommensteuervorauszahlungen 1996 auswirkten.

- c) Die **Kapitalertragsteuer** hat sich 1996 wiederum um 294,4 Mio DM (Vorjahr: - 280,9 Mio DM) auf 1 097,7 Mio DM (- 21,1 %) gemindert. Die gesetzlich vorgeschriebene Auflösung des mit 56 % besteuerten Eigenkapitals im Jahr 1994 hatte zu verstärkten Gewinnausschüttungen geführt, die auch zu Beginn des Jahres 1995 noch zu hohen Mehreinnahmen bei der Kapitalertragsteuer führten. Dieses erhöhte Ergebnis von 1995 führte für 1996 im Vorjahresvergleich zwangsläufig zu einem Rückgang der Einnahmen. Im langjährigen Vergleich stellt das Ergebnis 1996 eine Normalisierung dar.

Auch die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** sind 1996 gegenüber dem Vorjahr um 39,2 Mio DM (- 4,0 %) auf 949,2 Mio DM abgefallen.

- d) Eine deutliche Einnahmeverbesserung ist 1996 dagegen bei der **Körperschaftsteuer** mit 1 191,4 Mio DM (+ 69,3 %) gegenüber einem allerdings sehr niedrigen Vorjahreswert zu verzeichnen. Der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommen ist gegenüber

dem Vorjahr um 1 085,4 Mio DM (+ 66,1 %) und der Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer um 106,0 Mio DM (+ 135,5 %) angestiegen.

- e) Nahezu unverändert blieb das von den bayerischen Finanzämtern erhobene **Aufkommen** an der **Umsatzsteuer** mit einer geringfügigen Steigerung von 22,2 Mio DM (+ 0,1 %) auf 31 945,2 Mio DM. Hier hat sich insbesondere ausgewirkt, daß das Wirtschaftswachstum 1996 wesentlich von den umsatzsteuerfreien Exporten getragen wurde.

Die bei den Steuern vom Umsatz ausgewiesene **Mehreinnahme** des Staats von 1 925,4 Mio DM (+ 16,7 %) entspricht weitgehend dem um 5,5% erhöhten Anteil der Länder an der Umsatzsteuer wegen des geänderten Familienleistungsausgleichs.

- f) Bei den **Landessteuern** wurden wesentliche Mehreinnahmen erzielt bei der Feuerschutzsteuer mit 75,0 Mio DM (+ 138,1 %) und der Vermögensteuer mit 197,4 Mio DM (+ 13,4 %), die jedoch ab 1. Januar 1997 entfallen ist.

Das Feuerschutzsteueraufkommen 1995 als Bezugsgröße war allerdings um den noch für 1994 abzuführenden Betrag überproportional gemindert.

## 12 Länderfinanzausgleich 1996

(Kap. 13 03)

Zwischen Bund, Ländern und Gemeinden besteht ein hochdifferenziertes System aus Steuerverteilung, Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen mit dem Ziel, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen (Art. 107 GG).

### 12.1 Steuerverteilung unter den Gebietskörperschaften

Ein Teil der Steuern ist den einzelnen Gebietskörperschaften allein zugewiesen (reine Bundessteuern, Landessteuern, Gemeindesteuern), der vom Aufkommen her größere Teil der Steuern (z.Z. rd. 70 % des Gesamtaufkommens) steht jedoch als sog. Gemeinschaftsteuern Bund, Ländern und zum Teil den Gemeinden gemeinsam zu.

**Steuerverteilung nach Gebietskörperschaften**

Zahlenübersicht 1

<b>Steuerverteilung 1996</b>	<b>Betrag</b> Mrd DM	<b>Anteile</b> %
Bundessteuern und Zölle	144,5	18,0
Landessteuern	38,5	4,8
Gemeindesteuern	62,0	7,8
Gemeinschaftsteuern	555,0	69,4
<b>zusammen</b>	<b>800,0</b>	<b>100,0</b>

Zu den Gemeinschaftsteuern zählen die Einkommensteuer,<sup>9</sup> die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer. Die Einkommen- und die Körperschaftsteuer werden seit Jahren nach festen Schlüsseln verteilt, während die Anteile des Bundes und der Länder an der Umsatzsteuer in unregelmäßigen Abständen mit dem Ziel einer ausgewogenen Einnahmenverteilung neu verhandelt und festgesetzt werden.

**Verteilung der Gemeinschaftsteuern 1996**

Zahlenübersicht 2

<b>Steuerarten</b>	<b>Betrag</b> Mrd DM	<b>Anteile (%)</b>		
		<b>Bund</b>	<b>Länder</b>	<b>Gemeinden</b>
Lohn- und Einkommensteuer	262,5	42,5	42,5	15,0
Körperschaftsteuer	29,5	50,0	50,0	-
nicht veranlagte Ertragsteuern (Kapitalertragsteuer)	13,3	50,0	50,0	-
Zinsabschlagsteuer	12,1	44,0	44,0	12,0
Umsatzsteuer <sup>1)</sup>	237,2	50,5	49,5	

1) bisherige Umsatzsteuerverteilung: 1994: Bund 63%, Länder 37%; 1995: Bund 56%, Länder 44%. Wegen der Neuverteilung vgl. TNr. 11.1

Vor dem eigentlichen Finanzausgleich wird die Umsatzsteuer zwischen den Ländern zu 75 % nach Einwohnern und bis zu 25 % nach ihrer Finanzkraft verteilt. Gegenüber einer vollen Verteilung nach Einwohnern ergibt sich für 1996 ein Ausgleichsvolumen zugunsten der finanzschwachen Länder von 14 Mrd DM.

9) einschließlich der in besonderen Verfahren erhobenen Lohnsteuer, Zinsabschlagsteuer und nichtveranlagten Steuern vom Ertrag

## 12.2 Finanzausgleich unter den Ländern

Im sog. horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern haben finanzstarke Länder Steuereinnahmen an finanzschwache abzugeben. Bis 1986 gehörte Bayern zu den Empfängerländern. Von 1987 bis 1994 wurden in einigen Jahren Zahlungen geleistet, die jedoch, gemessen am gesamten Haushaltsvolumen, unbedeutend waren.<sup>10</sup>

Die neuen Länder wurden bis 1994 nicht in den Finanzausgleich einbezogen. Sie erhielten statt dessen Finanzausweisungen aus dem **Fonds „Deutsche Einheit“**. Dieser Fonds wurde 1990 errichtet<sup>11</sup> und bis 1994 mit insgesamt 160,7 Mrd DM ausgestattet.<sup>12</sup> Davon wurden 95 Mrd DM kreditfinanziert. Der Rest wurde vom Bund und von den alten Ländern aufgebracht.

Seit 1995 werden für den kreditfinanzierten Teil des Fonds „Deutsche Einheit“ vom Bund und von den alten Ländern jährlich 9,5 Mrd DM Zins und Tilgung geleistet. Der Anteil der Länder daran beträgt 6,85 Mrd DM und wird kassentechnisch von deren Einfuhrumsatzsteueranteil einbehalten. Der Tilgungszeitraum wurde bei der Errichtung des Fonds auf 25 Jahre geschätzt.

Bayern leistete folgende Beiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“:

**Beiträge Bayerns zum Fonds „Deutsche Einheit“**                      Zahlenübersicht 3

	<b>Jahr</b>	<b>Betrag Mio DM</b>
<b>Aufbauphase</b>	1991	185
	1992	471
	1993	1 062
	1994	1 800
<b>Tilgungsphase</b>	1995	1 235
	1996	1 238

10) Nur 1994 mußte mit 669 Mio DM ein höherer Betrag gezahlt werden.

11) Art. 31 des Gesetzes zum Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, BGBl II S. 518, sowie Art. 7 Abs. 5 Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl II S. 889

12) Art. 36 des Gesetzes zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms BGBl I 1993 S. 944

Hinzu kommen von 1995 bis zum Jahre 2005 degressiv sinkende Festbeträge mit einem ursprünglichen Volumen von 848 Mio DM zum Ausgleich überproportionaler Belastungen der finanzschwachen alten Länder durch die Einbeziehung der neuen Länder. Bayern zahlte 210 Mio DM für 1995 und 199,5 Mio DM für 1996.

Ab 1995 nehmen die neuen Länder am Länderfinanzausgleich teil.<sup>13</sup> Ausgleichspflichtig sind die Länder, deren Finanzkraft über dem Bundesdurchschnitt liegt. Sie wird ermittelt aus den Steuereinnahmen der Länder und der Hälfte der Steuereinnahmen der Gemeinden bezogen auf die Zahl der Einwohner. Diese werden jedoch bei den Ländersteuern der Stadtstaaten mit 135 % gewertet, bei den Gemeindesteuern gestaffelt nach der Größe der Gemeinden.

Die Finanzkraft der neuen Länder und ihrer Gemeinden liegt auch nach der Umsatzsteuerverteilung weit unter dem Durchschnitt (siehe Zahlenübersicht 5). Durch die Einbeziehung dieser Länder in den Finanzausgleich ist deshalb das Ausgleichsvolumen erheblich angestiegen. Während 1994 nur 4 Mrd DM im Länderfinanzausgleich verteilt wurden, waren es 1995 rd. 11 Mrd DM und 1996 rd. 12 Mrd DM.

### 12.3 Ergebnis für Bayern

Die auf die einzelnen Länder entfallenden Ausgleichs- und Zuweisungsbeträge nach der Umsatzsteuerverteilung, dem Länderfinanzausgleich und dem Fonds „Deutsche Einheit“ werden jährlich durch Bundesverordnung festgestellt.

Nach der Umsatzsteuerverteilung hat Bayern im **Länderfinanzausgleich** folgende **Ausgleichsbeträge** zu leisten:<sup>14</sup>

1995: 2 532 Mio DM  
1996: 2 866 Mio DM

Auch die Gemeinden müssen sich an der Finanzierung des Fonds „Deutsche Einheit“ und an der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs beteiligen.<sup>15</sup> Zieht man

---

13) Neuregelung des Finanzausgleichs im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993, BGBl I S. 944

14) Nach vorliegenden Verordnungsentwürfen. Wegen zeitlicher Verschiebungen zwischen den laufenden Zahlungen und der Abrechnung ergeben sich Unterschiede zu den Haushaltsansätzen und den kassemäßigen Istbeträgen (vgl. TNrn. 1.1 und 3.1).

diese sog. Solidarumlage ab, verbleiben für den Freistaat Bayern folgende direkte Belastungen im Länderfinanzausgleich und durch den Fonds „Deutsche Einheit“:

**Beiträge Bayerns im Länderfinanzausgleich  
und zum Fonds „Deutsche Einheit“**

Zahlenübersicht 4

	<b>1995</b> Mio DM	<b>1996</b> Mio DM
Finanzausgleich nach der Umsatzsteuerverteilung	2 532	2 866
Annuitäten zum Fonds „Deutsche Einheit“	1 235	1 238
Übergangsregelung zur Lastenverteilung innerhalb der alten Länder	210	200
<b>Beiträge Bayerns insgesamt</b>	<b>3 977</b>	<b>4 304</b>
Kommunaler Mitfinanzierungsanteil an den Lasten der Deutschen Einheit (nach Abrechnung)	-1 270	-1 470
<b>Anteil des Freistaats Bayern</b>	<b>2 707</b>	<b>2 834</b>

---

15) Art. 33 des Gesetzes zum Vertrag vom 18. Mai 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, BGBl II S. 518

## 12.4 Wirkung des Finanzausgleichs unter den Ländern

Die Finanzkraftrelation der Länder vor und nach dem Länderfinanzausgleich (ohne Beiträge zum Fonds „Deutsche Einheit“) stellt sich wie folgt dar:

### Finanzkraft der Länder vor und nach dem Länderfinanzausgleich 1996

Zahlenübersicht 5

Land	Steuern der Länder und Gemeinden <u>im</u> LFA <sup>1)</sup>	Verhältnis zum Länderdurchschnitt bei gewerteten Einwohnern	Steuern der Länder und Gemeinden <u>nach</u> LFA	Verhältnis zum Länderdurchschnitt bei gewerteten Einwohnern
	Mio DM	%	Mio DM	%
<b>Zahlerländer:</b>				
Hessen	29 133	117,2	25 888	104,1
Baden-Württemberg	46 446	108,8	43 921	102,9
<b>Bayern</b>	<b>53 804</b>	<b>108,6</b>	<b>50 939</b>	<b>102,8</b>
Hamburg	10 104	107,9	9 619	102,8
Nordrhein-Westfalen	79 276	106,4	76 141	102,2
<b>Empfängerländer:</b>				
Schleswig-Holstein	11 203	99,6	11 219	99,8
Rheinland-Pfalz	15 820	96,2	16 055	97,6
Niedersachsen	30 744	95,4	31 297	97,1
Saarland	4 014	89,7	4 252	95,0
Brandenburg	8 906	85,1	9 945	95,0
Sachsen	15 889	84,5	17 860	95,0
Sachsen-Anhalt	9 447	83,9	10 691	95,0
Thüringen	8 629	84,0	9 759	95,0
Mecklenburg-Vorpommern	6 259	83,5	7 118	95,0
Bremen	2 918	79,2	3 553	96,4
Berlin	13 792	72,3	18 127	95,0
<b>zusammen</b>	<b>346 384</b>		<b>346 384</b>	

1) nach Durchführung der Umsatzsteuerverteilung

Durch den Länderfinanzausgleich wird der Abstand in der Finanzkraft der Länder und ihrer Gemeinden stark verringert. Bayern wird auch in der absehbaren Zukunft hohe Ausgleichszahlungen leisten und dies in seiner Haushaltsplanung berücksichtigen müssen.

Das Staatsministerium der Finanzen weist darauf hin, daß in eine Betrachtung des gesamten Finanzkraftausgleichs auch die Bundesergänzungszuweisungen aufzunehmen seien. Diese würden zum Teil unmittelbar finanzkraftbezogen gezahlt (Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen), der größere Teil diene zum Ausgleich von Sonderbelastungen, insbesondere zum Aufbau in den neuen Ländern und zur Bewältigung der Haushaltsnotlage in Bremen und im Saarland. Demnach stellt sich unter Einbeziehung der Bundesergänzungszuweisungen von insgesamt 25 Mrd DM die Finanzkraft der Länder wie folgt dar:

**Finanzkraft der Länder nach Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) 1996**

Zahlenübersicht 6

Land	Steuern der Länder und Gemeinden nach Fehlbetrags-BEZ	Verhältnis zum Länderdurchschnitt bei gewerteten Einwohnern	Steuern der Länder und Gemeinden nach <u>allen weiteren BEZ</u>	Verhältnis zum Länderdurchschnitt bei gewerteten Einwohnern
	Mio DM	%	Mio DM	%
<b>Zahlerländer:</b>				
Hessen	25 888	102,6	25 888	97,1
Baden-Württemberg	43 921	101,4	43 921	95,9
<b>Bayern</b>	<b>50 939</b>	<b>101,3</b>	<b>50 939</b>	<b>95,8</b>
Hamburg	9 619	101,3	9 619	95,8
Nordrhein-Westfalen	76 141	100,8	76 141	95,3
<b>Empfängerländer:</b>				
Schleswig-Holstein	11 243	98,6	11 611	96,3
Rheinland-Pfalz	16 406	98,3	17 031	96,6
Niedersachsen	32 127	98,3	32 584	94,3
Saarland	4 453	98,1	6 278	130,8
Brandenburg	10 416	98,1	12 565	111,9
Sachsen	18 706	98,1	22 364	110,9
Sachsen-Anhalt	11 197	98,1	13 569	112,4
Thüringen	10 222	98,1	12 394	112,5
Mecklenburg-Vorpommern	7 456	98,1	9 099	113,2
Bremen	3 673	98,2	5 671	143,4
Berlin	18 986	98,1	21 867	106,8
<b>zusammen</b>	<b>351 393</b>		<b>371 540</b>	

## 13 Staatsschulden 1996

(Kap. 13 06)

- 13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1996 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

### Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres					
	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
<b>A. Ausgleichsforderungen<sup>1)</sup></b> der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen	567,1	512,3	455,7	401,2	-	-
<b>B. Schulden am Kreditmarkt</b> Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sozialversicherungsträgern usw. <u>nachrichtlich:</u> interner Kredit beim Grundstock Kreditmarktschulden einschl. interner Kredit beim Grundstock	29 012,8	30 076,1	30 997,8	29 158,8 (2 499,5)	29 010,9 (4 663,2)	31 991,1 (2 619,9)
<b>C. Schulden im öffentlichen Bereich</b> beim Bund	4 998,7	5 114,5	5 163,1	5 141,8	5 095,1	5 086,0
<b>Summe der Staatsschuld (A bis C)</b>	<b>34 578,6</b>	<b>35 702,9</b>	<b>36 616,6</b>	<b>34 701,8</b>	<b>34 106,0</b>	<b>37 077,1</b>
<b>D. Schulden Dritter,</b> für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	336,2	256,3	202,2	167,2	138,6	113,2
<b>Gesamtschuldenstand</b> (darunter Rahmenkredite) <sup>2)</sup>	<b>34 914,8</b> (1 200)	<b>35 959,2</b> (1 400)	<b>36 818,8</b> (1 600)	<b>34 869,0</b> (1 500)	<b>34 244,6</b> (1 500)	<b>37 190,3</b> (1 300)

1) vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 12.1

2) Ende 1993 waren die Rahmenkredite mit 204 Mio DM in Anspruch genommen.

Die **Schulden am Kreditmarkt** sind 1994 und 1995 formal um insgesamt 2 Mrd DM zurückgegangen, weil die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstockvermögen vorübergehend zur Deckung der Haushaltsdefizite 1994 und 1995 verwendet worden sind. Da diese Einnahmen nach Art. 81 BV nicht im Haushalt vereinnahmt werden dürfen, sondern zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen

verwendet werden müssen, bestehen insoweit **interne Schulden** gegenüber dem Sondervermögen Grundstock. Sie betragen 4 663,2 Mio DM zum Jahresende 1995. In gleichem Maß, wie die Veräußerungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ ihrem Verwendungszweck zugeführt werden, verringern sich diese internen Schulden. Die Mittel dazu müssen am Kreditmarkt beschafft werden. Die Neuverschuldung 1996 von 2 980,2 Mio DM (vgl. Zahlenübersicht 2) beruht überwiegend auf dieser Rückführung des internen Kredits, der Ende 1996 noch 2 619,9 Mio DM betragen hat (vgl. Zahlenübersicht 1).

Unter Einschluß der internen Verschuldung betragen die Kreditmarktschulden 34 611 Mio DM.

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

Die **Schulden Dritter**, für die der Freistaat Bayern die Tilgung und Verzinsung übernommen hat (Verrichtungsschulden), beziehen sich auf abgeschlossene Förderprogramme vergangener Jahre für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus.

**13.2** Die Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und des Schuldendienstes zeigt Zahlenübersicht 2:

**Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)** Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Bruttokredit- einnahme <sup>2)</sup>	Nettokredit- einnahme	Tilgung	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1989	2 530,8	- 62,7	2 593,5	1 914,8	4 508,3
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	1 979,2	- 1 839,0	3 818,2	2 058,6	5 876,8
1995	4 945,4	- 147,9	5 093,3	1 920,4	7 013,7
1996	8 495,4	2 980,2	5 515,2	1 779,5	7 294,7
1997 <sup>1)</sup>	7 392,4	2 088,7	5 303,7	2 263,6	7 567,3
1998 <sup>1)</sup>	6 531,9	1 988,5	4 543,4	2 468,9	7 012,3
1999 <sup>1)</sup>	5 389,0	1 858,5	3 530,5	2 627,7	6 158,2

1) Haushaltsplan 1997/1998, Entwurf des Nachtragshaushalts 1998, Finanzplan 1997

2) einschließlich Kreditrahmenverträge

Wie die Zahlenübersicht 2 zeigt, sind die Kreditmarktzinsen 1996 um 140,9 Mio DM zurückgegangen. Dies beruht auch darauf, daß vorübergehend Privatisierungserlöse eingesetzt wurden, für die keine Zinsen zu zahlen sind. Durch die Verwendung der Privatisierungserlöse ist jedoch der Nettokreditbedarf 1996 auf 3 Mrd DM angestiegen und wird sich auch in den kommenden Jahren auf einem hohen Niveau bewegen. Dies wird ab 1997/1998 zu höheren Zinsbelastungen führen.

## 14 Staatsbürgschaften 1996

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 1996 Kredite von 2 985 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 271 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 6 185 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zu Lasten des Freistaats Bayern übernehmen darf, wurde eingehalten.

### Staatsbürgschaften 1996

Zahlenübersicht

Bereich	Bestand am 31.12.1996		
	verbürgter Betrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Ermächtigungsrahmen Mio DM
Gewerbliche Wirtschaft	1 156,2	251,1	4 500
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	0,2	0,1	100
Wohnungsbau	1 827,4	1 018,6	1 500
Land- und Forstwirtschaft	0,5	0,4	50
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	0,5	0,5	35
<b>zusammen</b>	<b>2 984,8</b>	<b>1 270,7</b>	<b>6 185</b>

Bei den verbürgten Kreditbeträgen für die gewerbliche Wirtschaft werden erstmals die Engagements bei den Kreditgarantiegemeinschaften und der Bayerischen Garantiegesellschaft ausgewiesen; ein zusätzlicher staatlicher Haftungsbetrag entsteht aufgrund der nach wie vor bestehenden Erfüllungsübernahme durch die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung nicht.

**Ausfallzahlungen waren 1996 nicht zu leisten.** An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr insgesamt 0,8 Mio DM eingenommen.

**14.2** Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1996 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,7 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu 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 (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998); bisherige Zusage 1 Mio DM;
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994;
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 80 Mio DM über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998).

## 15 Verwendung der Privatisierungserlöse

In den Haushaltsjahren 1994, 1995 und 1996 wurden für insgesamt 5,2 Mrd DM Staatsanteile an Wirtschaftsbetrieben veräußert.<sup>16</sup> Bis Ende 1996 sind von diesen Privatisierungserlösen 2 591 Mio DM zur Finanzierung der „Offensive Zukunft Bayern“ ausgegeben worden.

Daneben werden auch Haushaltsmittel, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München und von Hochschulbauten veranschlagt waren (690 Mio DM), Einnahmen aus abgelösten Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-Donau AG (217 Mio DM) sowie Erträge aus Kapitalbeteiligungen und Zinserträge aus den in Geldfonds angelegten Privatisierungserlösen eingesetzt.

Insgesamt sind bis Ende 1996 die für die „Offensive Zukunft Bayern“ vorgesehenen Mittel fast zur Hälfte abgeflossen.

### Offensive Zukunft Bayern I (Kap. 13 07)

Zahlenübersicht 1

Zweckbestimmung	Tit. TitGr.	vor- gesehen Mio DM	ausgegeben			noch nicht ausgegeben Mio DM
			1995 Mio DM	1996 Mio DM	Summe Mio DM	
Außeruniversitäre Forschung	893 01	50,0	18,8	16,2	35,0	15,0
Ausbau der Fachhochschulen und Universitäten	71-73	1 510,0	143,5	254,0	397,5	1 112,5
Berufliche Bildung	74-75	260,0	162,3	22,0	184,3	75,7
Förderung junger Unternehmer	76-77	225,0	84,9	65,5	150,4	74,6
Technologieförderung	78-79	610,0	101,7	112,4	214,1	395,9
Markterschließung	81-85	575,0	70,0	472,0	542,0	33,0
Soziale und humane Innovation	86-90	325,0	29,8	92,3	122,1	202,9
<b>insgesamt</b>		<b>3 555,0</b>	<b>611,0</b> (17%)	<b>1 034,5</b> (29%)	<b>1 645,4</b> (46%)	<b>1 909,6</b> (54%)

Differenzen in den Summen durch Runden

16) vgl. hierzu ORH-Bericht 1996 TNr. 14.1

**Offensive Zukunft Bayern II (Kap. 13 08)**

Zahlenübersicht 2

Zweckbestimmung	Tit. TitGr.	vorge- sehen Mio DM	ausgegeben			noch nicht ausgegeben Mio DM
			1995 Mio DM	1996 Mio DM	Summe Mio DM	
Arbeitsmarkt und Sozialfonds	51-53	400,0	-	400,0	400,0	0,0
Regionale Infrastruktur	54-56	150,0	-	40,4	40,4	109,6
Pakt für Arbeit	57-59	250,0	-	9,2	9,2	240,8
Innovationen	60-65	235,0	-	21,3	21,3	213,7
Gesundheit	66-68	190,0	-	1,4	1,4	188,6
<b>Beschäftigung und Soziales zusammen</b>		<b>1 225,0</b>	-	<b>472,3</b>	<b>472,3</b>	<b>752,7</b>
Kulturfonds	70	300,0	-	300,0	300,0	0,0
Museen in Bayern	71-72	334,0	-	9,2	9,2	324,8
Internat. Künstlerhaus Bamberg	73	25,0	-	24,8	24,8	0,2
Gedenkstätten und Symbole	74-75	13,0	-	0,3	0,3	12,7
<b>Kultur zusammen</b>		<b>672,0</b>	-	<b>334,3</b>	<b>334,3</b>	<b>337,7</b>
Umweltfonds	77	140,0	-	140,0	140,0	0,0
Altlastenfinanzierungsfonds	78	100,0	-	100,0	100,0	0,0
Naturschutzfonds	79	100,0	-	100,0	100,0	0,0
Ökologische Infrastruktur	80-81	60,0	-	0,2	0,2	59,8
<b>Ökologie zusammen</b>		<b>400,0</b>	-	<b>340,2</b>	<b>340,2</b>	<b>59,8</b>
<b>Hochschulbaumaßnahmen</b>	87-88	<b>290,0</b>	-	<b>61,6</b>	<b>61,6</b>	<b>228,4</b>
<b>insgesamt</b>		<b>2 587,0</b>	-	<b>1 208,4</b> (48%)	<b>1 208,4</b> (48%)	<b>1 378,6</b> (52%)

Differenzen in den Summen durch Runden

**Offensive Zukunft Bayern I und II**

Zahlenübersicht 3

Zweckbestimmung	vorge- sehen Mio DM	ausgegeben			noch nicht ausgegeben Mio DM
		1995 Mio DM	1996 Mio DM	Summe Mio DM	
Offensive Zukunft Bayern I	3 555,0	611,0	1 034,5	1 645,4	1 909,6
Offensive Zukunft Bayern II	2 587,0	-	1 208,4	1 208,4	1 378,6
<b>insgesamt</b>	<b>6 142,0</b>	<b>611,0</b> (10%)	<b>2 242,8</b> (37%)	<b>2 853,8</b> (46%)	<b>3 288,2</b> (54%)

Differenzen in den Summen durch Runden

Im Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 1998 (Kap. 13 03 TitGr. 66 bis 70) ist vorgesehen, die Erlöse aus der dritten Privatisierungstranche (zusammen 190 Mio DM bis zum Jahr 2002) für Programme zur rationellen und umweltverträglichen Erzeugung und Verwendung von Energie (150 Mio DM) und für den Bau von Staatsstraßen (40 Mio DM) zu verwenden.

## II.

# BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

## A. Für alle Einzelpläne

### 16 Prüfung der Personalausgaben

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1996 fehlerhafte Personalausgaben von 13,9 Mio DM, davon 8,8 Mio DM Überzahlungen und 5,1 Mio DM Minderzahlungen, festgestellt.

Bei der Genehmigung von Erziehungsurlaub und Beurlaubung zur Erfüllung von Familienpflichten sind mißbräuchliche Gestaltungen festgestellt worden. Sie haben mehrfach dazu geführt, daß Lehrkräfte während der Sommerferien volle Bezüge erhielten, obwohl im übrigen Jahr kein Unterricht geleistet worden ist. Dies sollte nicht länger geduldet werden.

#### 16.1 Überblick

Die Personalausgaben für die Bediensteten und Versorgungsempfänger des Freistaats (zusammen 410 000 Zahlfälle) werden von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern sowohl laufend und zeitnah im Prüfungsamt als auch örtlich bei den Beschäftigungsbehörden, den personalverwaltenden Behörden und den Bezügestellen geprüft.

1996 wurden Überzahlungen von 8,8 Mio DM und Minderzahlungen von 5,1 Mio DM festgestellt und durch die zeitnahe Prüfung weitgehend verhindert. Die Fehler betrafen insbesondere verfrühte Zahlungsaufnahmen und verspätete Zahlungseinstellungen, unrichtige Bezügeanteile, insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten, überhöhte Eingruppierungen wie auch ungerechtfertigt gewährte Sonderzuwendungen und Zulagen.

## 16.2 Erziehungsurlaub, Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung zur Erfüllung von Familienpflichten

### 16.2.1 Wesentlicher Inhalt der Regelungen

Beamte haben gemäß § 12 Urlaubsverordnung (UrlV) unter den dort näher geregelten Voraussetzungen Anspruch auf **Erziehungsurlaub** ohne Dienst- bzw. Anwärterbezüge bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines Kindes. Gemäß § 13 Abs. 1 UrlV müssen Beamte den Erziehungsurlaub grundsätzlich spätestens vier Wochen vor dem Zeitpunkt, von dem ab sie ihn beanspruchen wollen, beantragen und gleichzeitig erklären, für welchen Zeitraum oder für welche Zeiträume der Erziehungsurlaub in Anspruch genommen wird.

Die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub oder ein Wechsel unter den Berechtigten ist dreimal zulässig. Allerdings sind bei Beamten im Schul- und Hochschuldienst Unterbrechungen des Erziehungsurlaubs, die überwiegend auf die Schulferien oder die unterrichtsfreie Zeit entfallen, durch die Ergänzung des § 13 b Abs. 2 (jetzt § 13 Abs. 2) UrlV seit Juli 1995 ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>1</sup>

Beamte können sich zur Betreuung eines Kindes oder eines pflegebedürftigen sonstigen Angehörigen bis zu zwölf Jahren ohne Dienstbezüge gemäß **Art. 86 a BayBG beurlauben** lassen oder eine Teilzeitbeschäftigung bis zur Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit eingehen, wenn zwingende dienstliche Belange nicht entgegenstehen. Für Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis gelten vergleichbare gesetzliche und tarifliche Bestimmungen (§§ 15, 16 Bundeserziehungsgeldgesetz, § 50 BAT).

### 16.2.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Bei der Prüfung der Bewilligung von Erziehungsurlaub, Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigungen im Schuldienst durch die Regierungen ist insbesondere folgendes festgestellt worden:

In einer Reihe von Fällen ist der Beginn und/oder das Ende eines Erziehungsurlaubs, einer Beurlaubung oder einer Teilzeitbeschäftigung so gewählt worden, daß im wesentlichen die Sommerferien aus den Freistellungen ausgespart blieben und für diesen Zeitraum volle Bezüge gezahlt wurden, ohne daß vor- oder nachher

---

1) VO zur Änderung der Urlaubsverordnung vom 20. Juni 1995, GVBl S. 302

entsprechend Dienst geleistet worden ist. Dies ist als rechtsmißbräuchlich und korrekturbedürftig beanstandet worden.

Es handelt sich im wesentlichen um folgende Fallgestaltungen, die von einem Teil der Regierungen mit Billigung des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst nach wie vor hingenommen werden:

- Aussparung der Sommerferien vor Antritt des Erziehungsurlaubs

Liegt die Geburt des Kindes so, daß die Mutterschutzfrist gemäß § 4 BayMuSchV einige Wochen vor dem Ende des Schuljahres (31. Juli) endet, wird der beabsichtigte Erziehungsurlaub nicht im unmittelbaren Anschluß an das Ende der Mutterschutzfrist und auch nicht mit dem Beginn des neuen Schuljahres (1. August), sondern erst am 1. September oder dem ersten Schultag nach den Sommerferien (1996 war dies der 17. September) angetreten, obwohl aus schulorganisatorischen Gründen der Einsatz der Lehrkraft in den letzten Wochen des Schuljahres nicht mehr in Betracht kommt und feststeht, daß sie im neuen Schuljahr keinen Unterricht mehr erteilen wird.

Nach Auffassung des ORH läuft die Ausklammerung der Sommerferien aus dem Erziehungsurlaub dem Grundsatz zuwider, daß bezahlter Erholungsurlaub Ausgleich für geleisteten Dienst ist und anteilig gekürzt wird, wenn nicht während des gesamten Jahres Dienst geleistet wird.<sup>2</sup> Die aufgezeigte Fallgestaltung hält der ORH wie die Unterbrechung des Erziehungsurlaubs während der Schulferien, die durch Ergänzung der Urlaubsverordnung (vgl. TNr. 16.2.1) inzwischen gesetzlich ausgeschlossen wurde, für rechtsmißbräuchlich; für die Unterbrechung des Erziehungsurlaubs während der Schulferien ist dies von der Rechtsprechung ausdrücklich festgestellt worden.<sup>3</sup>

- Beurlaubung gemäß Art. 86 a BayBG im Anschluß an einen Erziehungsurlaub

Der Erziehungsurlaub wird nicht voll ausgeschöpft, sondern so gelegt, daß er im Laufe des Juli, spätestens mit dem Ende des Schuljahres (31. Juli), endet. Für das neue Schuljahr beantragt die Lehrkraft eine Beurlaubung gemäß Art. 86 a BayBG. Allerdings wird diese Beurlaubung nicht im unmittelbaren An-

---

2) vgl. z.B. § 17 Abs. 1 Satz 1 BErzGG und § 3 Abs. 2 Satz 1 und § 18 Abs. 2 Satz 1 UrIV; bei den Lehrern ist der Erholungsurlaub durch die Schulferien abgegolten (§ 3 Abs. 4 UrIV).

3) Urteil des Landesarbeitsgerichts Saarland vom 17. Mai 1995 Az. 2 Sa 7/95

schluß an den Erziehungsurlaub beantragt, sondern als Beginn dieser Beurlaubung wird häufig erst der 1. September gewählt.

Nachdem hier die Lehrkraft weder im abgelaufenen Schuljahr Unterricht geleistet hat noch im neuen Unterricht leisten wird und deswegen auch kein Anspruch auf bezahlten Erholungsurlaub entsteht, stellt diese Fallgestaltung einen nach Auffassung des ORH offensichtlichen Rechtsmißbrauch der im BErzGG bzw. der UrlV eingeräumten Möglichkeit dar, Beginn und Ende des Erziehungsurlaubs frei zu wählen. Hiervon gehen auch die Vollzugshinweise des Staatsministeriums aus, wonach eine Beurlaubung nach Art. 86 a BayBG im Anschluß an den Erziehungsurlaub grundsätzlich nur ab dem ersten auf das Ende des Erziehungsurlaubs folgenden Kalendertag bewilligt werden soll, auch wenn dieser Tag auf das dienstfreie Wochenende, einen gesetzlichen Feiertag oder in die Ferienzeit fällt bzw. kurz vor den Ferien liegt.

- Teilzeitbeschäftigung nach Beendigung des Erziehungsurlaubs

Die Höchstdauer des Erziehungsurlaubs wird wie im vorgenannten Beispiel nicht ausgeschöpft, sondern sein Ende auf das Ende des Schuljahres (31. Juli) gelegt. Für das neue Schuljahr beantragt die Lehrkraft eine Teilzeitbeschäftigung. Als Beginn des Teilzeitbeschäftigungsverhältnisses wird von den Regierungen teilweise der 1. August, teilweise der 1. September zugelassen. Ab dem Ende des Erziehungsurlaubs, insbesondere während der Sommerferien, erhält die Lehrkraft daher entweder die Teilzeitbezüge oder sogar die vollen Bezüge ausbezahlt, obwohl im abgelaufenen Schuljahr kein Unterricht geleistet wurde und im neuen nur Unterricht im Umfang der vereinbarten Teilzeit zu leisten ist. Nach Auffassung des ORH besteht deswegen jedenfalls für die Fallgestaltung, die zur vollen Bezügezahlung während der Ferien führt, keine Rechtfertigung.

### **16.2.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Dem Staatsministerium sind die aufgezeigten Fallgestaltungen seit längerem bekannt. Es hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, daß es deswegen schon 1995 angeregt habe, durch Ergänzung der UrlV gesetzlich auszuschließen, daß bei Beginn und/oder Ende des Erziehungsurlaubs die Schulferien ausgespart werden können. Dieses Anliegen habe das Staatsministerium der Finanzen damals nicht aufgegriffen. Auf Initiative Bayerns habe der Bundesrat am 21. Februar 1997 beschlossen, den Entwurf eines Gesetzes zu einer entsprechenden Änderung des BErzGG einzubringen. Das Staatsministerium gehe davon aus, daß nach

dem Erlaß dieses Gesetzes auch eine unverzügliche Umsetzung in die Bayerische Urlaubsverordnung erfolge.

Da nach der derzeitigen Gesetzesfassung Beginn und Ende des Erziehungsurlaubs frei wählbar seien, vertritt das Staatsministerium die Auffassung, daß die dargestellten Fallgestaltungen nur durch eine gesetzliche Regelung, wie sie vom Staatsministerium initiiert worden sei, unterbunden werden könnten.

Eine solche Gesetzesänderung würde Klarheit schaffen und wird auch vom ORH begrüßt. Sie würde nach überschlägigen Berechnungen des ORH auf der Basis der von den Regierungen für 1996 und 1997 mitgeteilten Fälle zu Einsparungen von durchschnittlich 1 Mio DM pro Jahr führen; dies entspricht dem Jahresgehalt von 15 jungen Volksschullehrern.<sup>4</sup>

Wie die festgestellten unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Regierungsbezirken zeigen, ist eine Gesetzesänderung allerdings nicht Voraussetzung, um mißbräuchliche Fallgestaltungen zu unterbinden. Diese sollten daher vom Staatsministerium im Interesse der Gleichbehandlung der Lehrkräfte und angesichts der erheblichen Haushaltsbelastung schon jetzt nicht länger geduldet werden.

---

4) BesGr. A 12, Stufe 4, Familienzuschlag Stufe 1

## 17 Entwicklung der Personalausgaben

**Die Sparmaßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben haben ab 1993 zu einem leichten Personalsrückgang geführt, der allerdings wegen zusätzlicher Stellen, insbesondere für die Schulen und Hochschulen, im Saldo deutlich hinter der Zahl der gesperrten Stellen zurückbleibt. Die großen Personalkörper wie Schulen, Hochschulen und Polizei, die zusammen mehr als die Hälfte des Stellenbestands ausmachen, waren bislang von den Sparmaßnahmen ausdrücklich ausgenommen. Ohne ihre Einbeziehung wird auf Dauer kein wesentlicher Einspareffekt erzielbar sein.**

**Der ORH schlägt vor, künftig bei den Personalausgaben die Sparziele unmittelbar betragsmäßig vorzugeben. Dies könnte die Eigenverantwortung der Ressorts stärken und deren Bereitschaft fördern, über ihre Aufgaben und wirtschaftliche Lösungen bei deren Erfüllung innovativ nachzudenken.**

Die Personalausgaben (Ausgaben der Hauptgruppe 4), mit denen sich der ORH zuletzt in seinem Jahresbericht 1992 unter TNr. 14 befaßt hat, sind in den Haushaltsjahren 1986 bis einschließlich 1991 um 27 % auf 19,9 Mrd DM angestiegen. Der ORH hat in dem Bericht darauf hingewiesen, daß zur Begrenzung der Personalausgaben erhebliche Stellenkürzungen notwendig sind, die vor allem eine Entlastung der Verwaltung von Aufgaben erfordern (ORH-Bericht 1992 TNr. 14.5).

### 17.1 Entwicklung der Stellen

**17.1.1** Von Landtag und Staatsregierung sind ab 1993 zur Begrenzung der Personalausgaben eine Reihe von Sparmaßnahmen beschlossen worden:

- Durch Art. 6 a HG 1993/1994 und HG 1995/1996 ist bestimmt worden, daß ab 1993 insgesamt 3 600 freiwerdende Stellen für Beamte, Richter, Angestellte und Arbeiter (Personalsoll A) sowie Stellen für Arbeiter, deren Löhne bei Tit. 426 01 nachgewiesen werden, zu sperren sind. Von diesem Stellenabbau ausgenommen sind allerdings die Stellen für Beamtenanwärter und Auszubildende, solche für Lehrer, Professoren an Universitäten und Hochschulen, Stellen des Polizeivollzugsdienstes sowie des mittleren Justizvollzugs- und Werkdienstes sowie die Hälfte der Stellen der Finanzämter, und somit deutlich mehr als die Hälfte der maßgeblichen Stellen.

- Durch Art. 6 Abs. 2 HG 1995/1996 ist die Wiederbesetzungssperre, die 1991 von sechs auf drei Monate verkürzt worden war, wieder auf sechs Monate verlängert worden (erwarteter Einsparbetrag 25 bis 30 Mio DM).
- Aufgrund eines Beschlusses der Staatsregierung ist durch die Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 12. Oktober 1993 die Arbeitszeit für die Beamten mit Wirkung zum 1. Januar 1994 wieder von 38,5 auf 40 Stunden pro Woche verlängert worden. Die Wochenstundenzahl für Lehrer wurde, mit Ausnahme der für Hauptschullehrer, um eine Stunde angehoben. Der rechnerische Kapazitätsgewinn dieser Maßnahme beläuft sich auf 5 300 Stellen (Lehrer: 2 000 Stellen, Innere Sicherheit: 1 225 Stellen, übrige Verwaltung: 2 100 Stellen). Nach der Entscheidung der Staatsregierung wurde der Kapazitätsgewinn lediglich bei der übrigen Verwaltung zu knapp einem Drittel abgeschöpft. Dadurch sind 1994 und 1995 zusammen 600 Stellen eingezogen worden.
- Durch den in das HG 1997/1998 neu eingefügten Art. 6 b ist außerdem bestimmt worden, daß in den Jahren 1998 bis 2007 weitere 5 000 freiwerdende Stellen zu sperren sind. Anders als nach Art. 6 a HG 1997/1998 sind von dieser Stellensperre ausdrücklich nur noch die Stellen für Beamtenanwärter und Auszubildende ausgenommen.

**17.1.2** Von den haushaltsgesetzlich durch Art. 6 a HG (bis 1997) einzusparenden 3 600 Stellen waren von 1993 bis Ende 1996 nach den Feststellungen des ORH 2 700 Stellen gesperrt bzw. eingezogen. Zusammen mit den 600 als Folge der Verlängerung der Arbeitszeit eingesparten Stellen und weiteren 554 Stellen, die auf Grund von Rationalisierungsmaßnahmen entbehrlich geworden sind, sind somit zusammen 3 854 Stellen in Abgang gestellt worden.

Gleichzeitig wurden allerdings auch neue Stellen bewilligt, vor allem für die Schulen und Hochschulen. Saldiert man die von 1993 bis 1996 für die einzelnen Geschäftsbereiche neu bewilligten Stellen einschließlich der in Titelgruppen geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten und die im gleichen Zeitraum eingezogenen Stellen, wird folgendes ersichtlich: Während die Stellenpläne im Bereich Unterricht und Kultus sowie Wissenschaft und Kunst im Saldo um 888 Stellen bzw. 146 Stellen (zusammen 1 034 Stellen) angewachsen sind, ist der Stellenbestand in den übrigen Bereichen um 1 736 Stellen gesunken. Der Gesamtstellenplan hat sich also um nur 702 Stellen verringert.

**Eingesparte und neu ausgebrachte Stellen <sup>1)</sup>  
von 1993 bis 1996**

Zahlenübersicht 1

1993 bis 1996	Epl. 05 Unterricht und Kultus	Epl. 15 Wissenschaft und Kunst	Epl. 08 u. 09 Land- und Forstwirtschaft	übrige Verwaltung	zusammen
eingesparte Stellen	217	478	514	2 645	<b>3 854</b>
neue Stellen	1 105	624 <sup>2)</sup>	131	1 292	<b>3 152</b>
<b>Saldo</b>	<b>888</b>	<b>146</b>	<b>- 383</b>	<b>- 1 353</b>	<b>- 702</b>
	<b>1 034</b>		<b>- 1 736</b>		

- 1) **ohne** Lehramtsanwärter, Rechtsreferendare, Waldarbeiter und Personal, dessen Bezüge nicht aus dem Staatshaushalt bestritten werden (insbesondere Klinikpersonal)
- 2) Darin enthalten sind 50 Stellen, für die die Ausgaben aus dem Hochschulsonderprogramm (HSP) vom Bund getragen werden sowie 18 Stellen für Stiftungsprofessoren und 16 sonstige Stellen, die aus Drittmitteln finanziert werden.

**17.2 Personalentwicklung**

Der auf Vollzeitkräfte (ganze Stellen) umgerechnete Personalbestand war 1994 und 1995 leicht rückläufig (-1 261), im Jahr 1996 ist er dagegen wieder geringfügig angestiegen (+218). Insgesamt war Ende 1996 gegenüber 1991 ein Anstieg um 1,9% zu verzeichnen, gegenüber 1993 ist der Personalbestand um 1043 Bedienstete (0,4 %) zurückgegangen.

**Personalbestand**

Zahlenübersicht 2

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Personal umgerechnet auf ganze Stellen <sup>1)</sup>	246 004	250 224	251 826	250 920	250 565	250 783
Veränderung		4 220	1 602	- 906	- 355	218
<i>Index (1991 = 100)</i>	100	101,7	102,4	102,0	101,8	101,9
<i>Index (1993 = 100)</i>			100	99,6	99,5	99,6

- 1) **ohne** Rechtsreferendare, Lehramtsanwärter und Waldarbeiter - diese haben sich per Saldo im Berichtszeitraum um 1 845 von 13 514 auf 15 359 (= 13,7 %) erhöht - und ohne Personal, dessen Bezüge nicht aus dem Staatshaushalt bestritten werden (insbesondere Klinikpersonal)

### 17.3 Entwicklung der Personalausgaben

Wie Zahlenübersicht 3 zeigt, sind die Personalausgaben seit 1991 weiter angestiegen, bis einschließlich 1996 um 4,6 Mrd DM (23,2 %) auf 24,5 Mrd DM. Für den Zeitraum ab 1993 beträgt die Steigerung 2,1 Mrd DM bzw. 9,4 %.

#### Entwicklung der Personalausgaben (HGr. 4)

Zahlenübersicht 3

	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
<b>Personalausgaben</b> <sup>1)</sup>	19 921	21 474	22 435	22 942	23 998	24 535
Steigerung		1 553	961	507	1 056	537
<i>Index (1991 = 100)</i>	100	107,8	112,6	115,2	120,5	123,2
<i>Index (1993 = 100)</i>			100	102,3	107,0	109,4

- 1) Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat darauf hingewiesen, daß im Universitätsbereich ein Teil der Personalausgaben aus Zuwendungen Dritter bestritten wird. Diese dritt-mittelfinanzierten Personalausgaben beliefen sich z.B. 1992 auf 248,9 Mio DM und 1996 auf 360,3 Mio DM mit weiter steigender Tendenz.

Der weitaus größte Anteil der Personalausgaben (mehr als drei Viertel) entfällt auf die Besoldung der 200 000 Beamten und Richter und die Gehälter bzw. Löhne der 95 000 Angestellten und der 20 000 Arbeiter des Staates. Die Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten<sup>5</sup> sind insgesamt um 3,2 Mrd DM bzw. 20,4 % angestiegen. Ab 1993 beträgt die Steigerung 1,3 Mrd DM bzw. 7,6 %.

#### Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten (HGr. 4 ohne OGr. 43 und 44)

Zahlenübersicht 4

Bereich	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM
Ausgaben für die Bezüge	15 787	16 953	17 666	17 988	18 693	19 007
Steigerung		1 166	713	322	705	314
<i>Index (1991 = 100)</i>	100,0	107,4	111,9	113,9	118,4	120,4
<i>Index (1993 = 100)</i>			100	101,8	105,8	107,6
Anteil an den gesamten Personalausgaben	79,2%	78,9%	78,7%	78,4%	77,9%	77,5%

- 5) Wegen der überproportional steigenden Ausgaben für die Pensionen (Anteil an den Personalausgaben 1991: 3 206,7 Mio DM oder 16,1 %; 1996: 4 125,8 Mio DM oder 16,8 %) und für die Beihilfen (Anteil 1991: 927,7 Mio DM oder 4,7 %; 1996: 1 401,8 Mio DM oder 5,7 %) ist der Anteil der auf die Bezüge entfallenden Ausgaben leicht rückläufig und im Berichtszeitraum von 79,2 % auf 77,5 % um 1,7 Prozentpunkte abgesunken.

Trotz dem Einfrieren des sog. Weihnachtsgeldes auf den Stand von Dezember 1993, Verschiebungen von Besoldungserhöhungen bei den Beamten und Richtern (1993 und 1994), zurückhaltender Tarifabschlüsse und Besoldungserhöhungen ab 1994 und lediglich einer Einmalzahlung von 300 DM im Jahr 1996 machen die **Bezügeerhöhungen** wegen der mehr als 300 000 Beschäftigten 2,5 Mrd DM aus; ein Prozentpunkt lineare Erhöhung entspricht nämlich schon einem Anstieg der Personalausgaben von etwa 185 Mio DM jährlich.

Aber auch **ohne** die **Bezügeerhöhungen** haben Personalmehrungen und strukturelle Verbesserungen gleichwohl zu in der Summe (708 Mio DM) nicht unerheblichen - in den beiden letzten Jahren allerdings deutlich geringeren - Steigerungen geführt.

**Anstieg der Ausgaben für die Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr nach Abzug der Bezügeerhöhungen** Zahlenübersicht 5

1992		1993		1994		1995		1996		1996/1991	
Mio DM	%	Mio DM	%								
332	2,1	121	0,7	160	0,9	48	0,3	47	0,3	708	4,5

Von 1991 bis 1993 ist der **Personalbestand** zunächst noch um 5 822 Beschäftigte gestiegen. Auch sind die meisten im Bildungsbereich neu geschaffenen Stellen solche des gehobenen (A 12) oder höheren Dienstes (Professoren, Stellen für Kanzler der neuen Fachhochschulen) und damit höherwertiger als die meisten eingesparten Stellen. Von diesen entfallen nämlich rd. zwei Drittel auf den einfachen und mittleren Dienst, insbesondere auf Verwaltungsarbeiter und Verwaltungskräfte der unteren Vergütungsgruppen.

In den Haushaltsjahren 1991 bis 1996 wurden im Staatshaushalt ferner durch **Stellenhebungen** mehr als 37 000 zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten geschaffen. Hiervon entfallen 20 000 (54 %) auf die Polizei. Anlaß hierfür waren die Anhebung des Eingangsamts für den mittleren Polizeivollzugsdienst von BesGr. A 6 nach BesGr. A 7 ab 1. Januar 1993,<sup>6</sup> die Ermöglichung des prüfungsfreien Aufstiegs vom mittleren in den gehobenen Polizeivollzugsdienst bis in die BesGr. A 11 ab 16. März 1994 durch Änderung der Laufbahnverordnung Polizei vom 3. März 1994 sowie das Ziel, den Stellenanteil des gehobenen Polizeivollzugsdienstes bis

6) BBVAnpG 1992 vom 23. März 1993

zum Jahr 2000 auf 50 % (bei der Schutzpolizei ca. 40 %, bei kriminalpolizeilichen Sachbearbeitern ca. 100 %) anzuheben.

Entgegen der Auffassung des Staatsministeriums des Innern ist allerdings ein Teil dieser Beförderungsmöglichkeiten auch im Widerspruch zu haushalts- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen erreicht worden. Im Doppelhaushalt 1995/1996 sind insgesamt 1 531 Stellen für Polizeivollzugsbeamte in Ausbildung (Anwärterstellen) in Planstellen des mittleren Polizeivollzugsdienstes umgewandelt und in die Schlüsselmasse zur Berechnung der Beförderungsstellen einbezogen worden, obwohl diese Planstellen auch weiterhin für die Verrechnung von Polizeianwärtern verwendet werden mußten und auch künftig **auf Dauer** dafür verwendet werden müssen, weil deren Zahl die der im Stellenplan ausgewiesenen Anwärterstellen weit übersteigt.<sup>7</sup> Gemäß Nr. 3 DBestHG 1997/1998 und dem Haushaltsvermerk Nr. 1 vor Kap. 03 17 ist die Besetzung von Planstellen mit Anwärtern - wie das Staatsministerium des Innern in seiner Stellungnahme selbst feststellt - nur **vorübergehend** zulässig. Die auf Dauer angelegte Verwendung von Planstellen für Polizeivollzugsbeamte in Ausbildung widerspricht nicht nur dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit, sie ist auch mit dem Bundesbesoldungsrecht (§ 26 BBesG) nicht vereinbar, weil Planstellen nur geschaffen und in die Schlüsselmasse zur Berechnung der Stellenobergrenzen einbezogen werden dürfen, wenn sie in absehbaren Zeiträumen durch planmäßige Beamte besetzt werden können.<sup>8</sup>

#### 17.4 Zusammenfassung

Die Personalausgaben sind bis 1996 weiter angestiegen, seit 1993 um 2,1 Mrd DM bzw. um 9,4 %. Maßgeblich hierfür sind wegen der mehr als 300 000 Beschäftigten zwar schon die unvermeidlichen linearen Anpassungen, aber auch zusätzlich geschaffenes Personal an den Schulen und Hochschulen und strukturelle Verbesserungen, hier insbesondere bei der Polizei. Diese Bereiche, die zusammen mehr als die Hälfte des Stellenbestands ausmachen, waren bislang von den Sparmaßnahmen ausdrücklich ausgenommen. Ohne ihre Einbeziehung wird auf Dauer kein wesentlicher Einspareffekt erzielbar sein.<sup>9</sup>

---

7) Anwärterstellen 1996: 885, Anzahl der Anwärter: 2 024

8) vgl. hierzu auch ORH-Bericht 1991 TNr. 17

9) vgl. zu den Universitäten TNrn. 40 und 41, zu den Schulen ORH-Bericht 1991 TNr. 28

**17.4.1** Das Staatsministerium der Finanzen hat auf folgendes hingewiesen:

Die Staatsregierung habe erkannt, daß die bislang beschlossenen Sparmaßnahmen auch über das Jahr 1997 hinaus weitergeführt werden müssen, und deshalb zusätzlich zu den nach Art. 6 b HG 1997/1998 von 1998 bis 2007 zu sperrenden 5 000 Stellen einen weiteren Stellenabbau von mehr als 2780 Stellen im Rahmen der Umsetzung des „20-Punkte-Aktionsprogramms“ beschlossen. Insgesamt würde im Zeitraum von 1993 bis 2007 der Abbau von rd. 12 000 Stellen angestrebt. Stellenmehrungen seien seitens des Staatsministeriums der Finanzen nicht vorgesehen. Außerdem hat es darauf hingewiesen, daß künftig nach Art. 6 b HG 1997/1998 - mit Ausnahme der Stellen für Anwärter und Auszubildende - kein Bereich mehr ausdrücklich vom Stellenabbau ausgenommen werden soll. Der künftige Stellenabbau werde sich dabei an den Möglichkeiten des Personalabbaus infolge von Aufgabenrückgängen, Rationalisierungen, Privatisierungen sowie aufgrund von internen und externen Untersuchungen orientieren. Die Darstellung des ORH zeige in ihrer Tendenz, daß die ab 1993 beschlossenen Maßnahmen zum Stellenabbau griffen. Hinsichtlich des zeitlichen Moments dürfe nicht vergessen werden, daß der Personalabbau wegen der langfristigen Beschäftigungszeiträume nicht kurzfristig realisierbar sei, zumal der Abbau sozialverträglich und im Rahmen eines Aufgabenabbaus stattfinden solle. Dies bedeute einen Stellenabbau, der sich an der Fluktuation des Personals, einem notwendigen Einstellungskorridor und dem Rückgang der Staatsaufgaben orientiere.

**17.4.2** Auch wenn sich die ab 1993 beschlossenen Maßnahmen zum Stellenabbau inzwischen in einem Personalrückgang niedergeschlagen haben (1996 gegenüber 1993 um 1 043 bzw. um 0,4 %), bleibt dieser wegen gleichzeitig neu geschaffener Stellen im Saldo deutlich hinter der Zahl der gesperrten Stellen zurück (1993 bis 1996 zusammen 3 854 Stellen, vgl. Zahlenübersicht 1). Damit aus der Stellensperre nicht fälschlicherweise auf die tatsächlich so nicht erreichten Einsparungen im Haushalt geschlossen wird, schlägt der ORH vor, aus Gründen einer größeren Haushaltstransparenz künftig auch bei den Personalausgaben die **Sparziele** für den Gesamthaushalt und die Einzelpläne - hier entsprechend den sachlichen Erfordernissen und politischen Prioritäten differenziert - unmittelbar **betragsmäßig** vorzugeben. Eine solche „Budgetierung“ könnte die Eigenverantwortung der Ressorts stärken und deren Bereitschaft fördern, über ihre Aufgaben und wirtschaftliche Lösungen bei deren Erfüllung innovativ nachzudenken.

## **18 Fehlzeiten von Staatsbediensteten wegen Krankheit**

**Der ORH hat bei repräsentativen Verwaltungsbereichen ermittelt, daß die Bediensteten 1995 durchschnittlich zwölf Arbeitstage wegen Krankheit gefehlt haben. Die Hälfte aller Krankheitsfälle lagen zwischen einem Tag und drei Tagen. Da diese Kurzzeiterkrankungen nur 8 % aller Fehltage beanspruchen, fallen sie haushaltswirtschaftlich weniger ins Gewicht als die langen Erkrankungen. Zwar haben nur 4 % aller Krankheitsfälle länger als sechs Wochen gedauert; sie machen aber fast die Hälfte aller Fehltage aus.**

**Die Kosten für die Bezügefortzahlung würden um etwa 20 Mio DM jährlich sinken, wenn bei auf Dauer dienstunfähigen Beamten die Verfahren zur vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand gestrafft und gesetzliche Übergangsfristen gestrichen würden.**

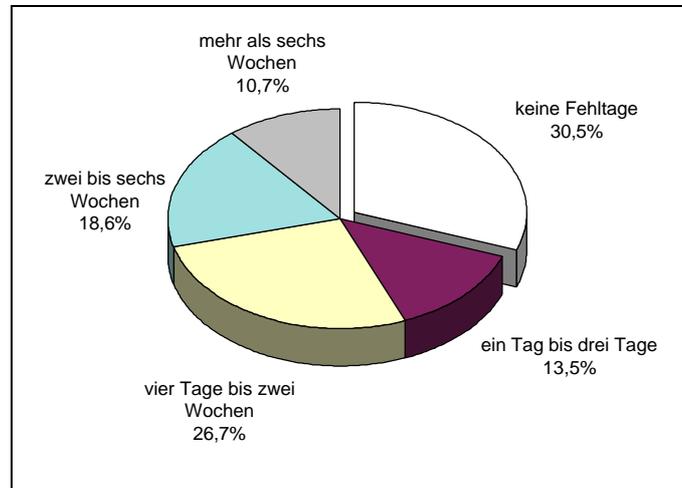
Der ORH hat bei zwei Regierungen (1 597 Bedienstete), einer Autobahndirektion (1 306 Bedienstete, darunter 669 Arbeiter), zwei Polizeipräsidien (6 135 Bedienstete) und bei drei Schulämtern (5 319 Lehrkräfte an Volksschulen) die Fehlzeiten erhoben, die durch die Krankmeldungen der Beschäftigten im Kalenderjahr 1995 entstanden sind.

### **18.1 Ergebnis der Querschnittsprüfung**

#### **18.1.1 Anteil der Bediensteten mit Fehltagen**

Insgesamt waren im Untersuchungszeitraum etwas mehr als zwei Drittel (69,5 %) der erfaßten 14 357 Beschäftigten ein- oder mehrmals arbeitsunfähig krankgemeldet. 13,5 % waren zwischen einem Tag und drei Tagen, 26,7 % zwischen vier Tagen und zwei Wochen, 18,6 % zwischen zwei und sechs Wochen und 10,7 % mehr als sechs Wochen bis zu einem Jahr und darüber hinaus erkrankt (vgl. Schaubild 1). Bei 30,5 % der Beschäftigten war keine Krankmeldung verzeichnet.

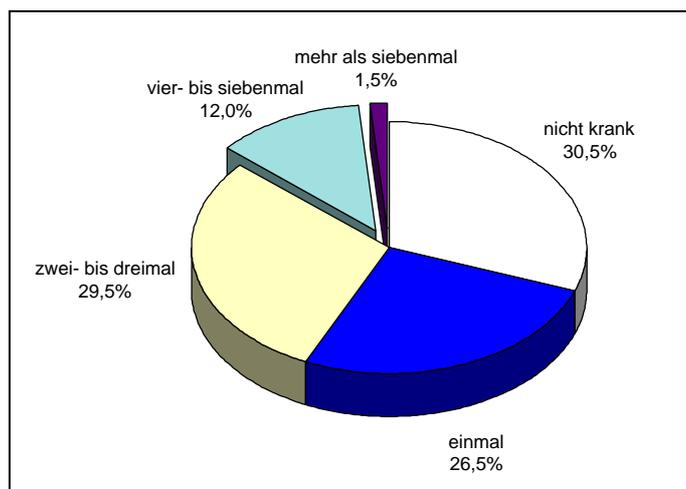
**Anteil der Bediensteten mit Fehltagen**      Schaubild 1



### 18.1.2 Häufigkeit der Krankmeldungen

Rund ein Viertel der Bediensteten (26,5 %) hat sich einmal und etwas mehr als ein Viertel (29,5 %) zwei- oder dreimal dienstunfähig krankgemeldet. Bei 12 % der Beschäftigten sind zwischen vier und sieben Krankmeldungen festgestellt worden. Mehr als sieben Krankmeldungen ergaben sich bei 1,5 % der Beschäftigten. Insgesamt waren 13,5 % der Bediensteten öfter als dreimal arbeitsunfähig krankgemeldet.

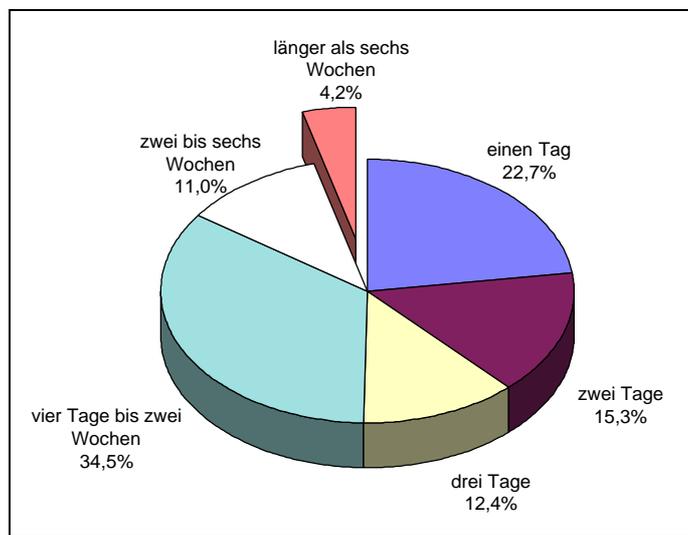
**Krankheitshäufigkeit der Bediensteten**      Schaubild 2



### 18.1.3 Dauer der Erkrankungen

Bei der Mehrzahl der Fälle handelt es sich um kurzzeitige Erkrankungen. So ergeben Erkrankungen mit einer Dauer von einem Tag (22,7 %), zwei Tagen (15,3 %) und drei Tagen (12,4 %) zusammen schon gut die Hälfte aller Krankheitsfälle, Erkrankungen mit einer Dauer zwischen einem Tag bis zu zwei Wochen sogar knapp 85 %.

Dauer der Erkrankungen Schaubild 3



Der Anteil der Erkrankungen, die länger als sechs Wochen gedauert haben, ist mit 4,2 % vergleichsweise gering. Sie machen jedoch schon fast die Hälfte (47,8 %) aller ermittelten Krankheitstage aus. Hingegen werden durch die vielen kurzzeitigen Erkrankungen zwischen einem Tag und drei Tagen nur 7,7 % der Krankheitstage verursacht.

#### Kurz- und Langzeiterkrankungen

Zahlenübersicht 1

Dauer der Erkrankung	Krankheitsfälle	Krankheitstage
ein bis drei Tage	50,4 %	7,7 %
länger als sechs Wochen	4,2 %	47,8 %

#### 18.1.4 Durchschnittliche Fehltage

Bei den vom ORH untersuchten Behörden, die einen typischen Querschnitt der Staatsverwaltung repräsentieren, wurden für den Zeitraum zwischen dem 1. Januar und 31. Dezember 1995<sup>10</sup> insgesamt 175 196 Fehltage (durch Krankheit ausgefallene Arbeitstage) festgestellt. Für jeden Beschäftigten errechnen sich danach im Durchschnitt **12,2 Fehltage**.<sup>11</sup>

Dieser Wert liegt damit deutlich unter den vom Bundesministerium des Innern veröffentlichten 17,7 Fehltagen für die Bediensteten des Bundes.<sup>12</sup>

Die Zahl der Fehltage wird vom Alter und der Dienststellung der Beschäftigten beeinflusst. Bedienstete in der Altersgruppe ab 55 Jahren weisen mit durchschnittlich 15,7 Fehltagen fast doppelt so viele auf wie die Bediensteten in der Altersgruppe bis 34 Jahre (8,7 Fehltage). Ähnlich ist das Gefälle zwischen den Bediensteten im höheren Dienst bzw. vergleichbaren Vergütungsgruppen (8,7 Fehltage) zu den Bediensteten im einfachen Dienst und vergleichbaren Vergütungs- und Lohngruppen (15,6 Fehltage). Auch behördliche Faktoren, wie die Größe der Behörde oder die Qualität der Personalverwaltung, können eine Rolle spielen. Zwischen Behörden derselben Verwaltung (z.B. Regierungen) haben sich z.T. erhebliche Abweichungen von bis zu 4,6 Fehltagen ergeben.

### 18.2 Bewertung

#### 18.2.1 Langzeiterkrankte Bedienstete

Der Anteil der Krankheitsfälle mit einer Dauer von länger als sechs Wochen erscheint mit 4,2 % zunächst gering; sie machen aber fast die Hälfte (47,8 %) aller Krankheitstage aus. Ein wesentlicher Teil der Kosten für die Fortzahlung der Bezüge im Krankheitsfall wird also von vergleichsweise wenigen Beschäftigten verursacht. Haushaltswirtschaftlich von Bedeutung sind somit nicht so sehr die vielen kurzzeitigen Krankmeldungen zwischen einem Tag und drei Tagen, die zwar gut die Hälfte aller Krankmeldungen, aber nur 7,7 % der Fehltage ausmachen, als

---

10) Bei zusammenhängenden Erkrankungen wurden die auf andere Jahre entfallenden Krankheitstage nicht mitgezählt.

11) Dies entspricht 16,7 Kalendertagen. Nach der Krankheitsartenstatistik 1995 der Betriebskrankenkassen waren deren drei Millionen Pflichtmitglieder je nach Branche zwischen 11 und 29 Kalendertagen, im Durchschnitt 21 Kalendertage, arbeitsunfähig erkrankt.

12) Presseinformation des Bundesministeriums des Innern vom 10. Januar 1997

vielmehr die langen Erkrankungen mit dem aufgezeigten hohen Anteil an den Fehltagen (vgl. TNr. 18.1.3). Dies gilt insbesondere für die länger als ein Jahr erkrankten Bediensteten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des ORH waren bei den untersuchten Behörden insgesamt 87 Bedienstete (0,6 %) - einzelne mit kurzen Unterbrechungen - bereits länger als ein Jahr bis zu 835 Kalendertagen dienstunfähig erkrankt. Die Fehltagel dieser Bediensteten machen bei den Lehrern 22 %, bei der Polizei 11,2 % und bei der übrigen Verwaltung 12 % der angefallenen Fehltagel aus (vgl. Zahlenübersicht 2).

#### Länger als ein Jahr erkrankte Bedienstete

Zahlenübersicht 2

Bereich	Bedienstete		Anteil an den Fehltagel
	absolut	Anteil	
Lehrer	43	0,8 %	22,0 %
Polizei	30	0,5 %	11,2 %
übrige Verwaltung	14	0,5 %	12,0 %

#### 18.2.2 Dauer der Verfahren zur Versetzung in den Ruhestand

Nach den Prüfungserfahrungen des ORH erlangen Bedienstete mit derart vielen Fehltagel in aller Regel ihre volle Dienstfähigkeit nicht mehr wieder. Es könnten erhebliche Kosten für die Bezügefortzahlung im Krankheitsfall eingespart werden, wenn bei den Beamten die Verfahren zur Feststellung der dauernden Dienstunfähigkeit gestrafft und die im BayBG vorgesehenen Fristen verkürzt würden. Die Erhebungen des ORH hierzu haben gezeigt, daß von den Verwaltungen zwar vielfach schon nach einer Krankheitsdauer von drei Monaten eine erste amtsärztliche Untersuchung veranlaßt wird, was der ORH als korrekt und angemessen ansieht, sich die Verfahren dann aber schleppend und überaus lange hinziehen. In zahlreichen der vom ORH anhand der Akten nachvollzogenen Fälle sind vier amtsärztliche Untersuchungen bis zur Feststellung der dauernden Dienstunfähigkeit eingeholt worden.

Der ORH verkennt nicht, daß die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit einen weitreichenden und schwerwiegenden Verwaltungsakt darstellt, der eine gründliche Prüfung erfordert und nicht voreilig erlassen werden

darf. Ihm ist auch bewußt, daß vor allem bei den vielen Erkrankungen mit psychosomatischen und psychisch vegetativen Ursachen eine sichere Prognose über die dauernde Dienstunfähigkeit nicht leicht zu stellen ist und einer längeren ärztlichen Beobachtung bedarf. In der Regel sollte aber auch dann ein Zeitraum bis zu längstens einem Jahr für die Feststellung der dauernden Dienstunfähigkeit ausreichen.

Nach Art. 56 Abs. 1 BayBG kann ein Beamter als dienstunfähig angesehen werden, wenn er infolge Erkrankung innerhalb von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, daß er innerhalb weiterer sechs Monate wieder voll dienstfähig wird. Würde diese Regelung konsequenter vollzogen und die Ruhestandsversetzungsverfahren so rechtzeitig durchgeführt, daß die vollen Bezüge längstens ein Jahr bezahlt werden müßten, fielen hochgerechnet auf die gesamte Verwaltung 120 500 Fehltage (Arbeitstage) pro Jahr weniger an, für die dann nur die verringerten Ruhegehaltsbezüge gezahlt werden müßten. Den krankheitsbedingten Bezügeausgaben von durchschnittlich 233 DM pro Arbeitstag bzw. 28 Mio DM für die genannten 120 500 Fehltage stünden 20 Mio DM an Ruhegehaltszahlungen gegenüber, so daß sich bei einer Straffung der Ruhestandsversetzungsverfahren jährliche Kosten von **8 Mio DM** für die Fortzahlung der Bezüge bei Krankheit einsparen ließen.

Nach Art. 61 Abs. 2 Satz 1 BayBG beginnt der Ruhestand der Beamten, die auf ihren Antrag wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden, grundsätzlich erst mit dem Ende der drei Monate, die auf den Monat folgen, in welchem dem Beamten die Verfügung über die Versetzung in den Ruhestand zugestellt worden ist. Auch im Zwangspensionierungsverfahren werden erst drei Monate nach der Zustellung der Entscheidung über die Fortführung des Verfahrens die Bezüge reduziert (Art. 58 Abs. 4 BayBG). Aus heutiger Sicht besteht für diese Fristen weder verwaltungstechnisch ein sachliches Bedürfnis noch sind sie unter Fürsorgeaspekten geboten; sie könnten landesgesetzlich geändert bzw. aufgehoben werden. Entfielen sie, wie im Gesetzesentwurf zur Reform des öffentlichen Dienstrechts auf die Anregung des ORH hin vorgesehen ist, ergäbe sich auf der Grundlage der vom Staatsministerium der Finanzen für die nächsten 15 Jahre prognostizierten durchschnittlich mindestens 2 000 vorzeitigen Ruhestandsversetzungen wegen Dienstunfähigkeit ein weiteres jährliches Einsparpotential in der Größenordnung von mindestens **12 Mio DM**.<sup>13</sup>

---

13) vgl. § 1 Nrn. 15 und 19 des Gesetzesentwurfs des Vierzehnten Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften (LT-Drucksache 13/9208)

### 18.2.3 Problembewußtsein der Behörden

Nach dem Ergebnis der Erhebungen des ORH schenkt die Mehrzahl der Behörden dem Krankenstand wenig Aufmerksamkeit. Die Fehltage werden zwar erfaßt, aber kaum für Zwecke der Personalführung nutzbar gemacht. Von der Verwaltung wurde in Einzelfällen sogar ohne jede Nachfrage hingenommen, daß Lehrkräfte das gesamte Jahr bis zu den Sommerferien und auch den gesamten Rest des Jahres nach den Sommerferien dienstunfähig krank und nur während der Sommerferien gesund gemeldet waren.

Auch reicht es nicht aus, sich allein auf Meldungen der unmittelbaren Vorgesetzten zu verlassen. Dies zeigen einzelne vom ORH ebenfalls festgestellte Fälle von Nebentätigkeitsgenehmigungen, etwa für Tätigkeiten als Kellner oder Putzfrau, die auffällig viele Krankmeldungen (10mal und öfter, in einem Fall 23mal, meist kurzzeitig) nach sich gezogen haben.

Bei zwei der in die Untersuchung einbezogenen Behörden, einer Regierung und einem Polizeipräsidium, bei denen auch deutlich geringere Fehltage angefallen sind, sind allerdings das Problembewußtsein, der Informationsstand und das Führungsverhalten positiv aufgefallen. Dort wird der Krankenstand laufend durch monatliche Auswertungen beobachtet. Bei Auffälligkeiten werden mit den betroffenen Bediensteten Personalgespräche geführt und, wenn dies veranlaßt erscheint, eine sofortige Attestpflicht angeordnet. Alkohol- und Suchtproblemen wird durch spezielle Programme begegnet.

Als Grund für den Verzicht auf systematische Auswertungen der Krankmeldungen wurde von den Personalreferenten der übrigen Behörden regelmäßig auch die ablehnende Haltung der Personalräte geltend gemacht. Der ORH teilt allerdings die Befürchtung nicht, daß mit systematischen Auswertungen der aufgezeichneten Krankmeldungen die Bediensteten unzumutbar überwacht und in ihrer Privatsphäre ausgeforscht würden. Er ist im Gegenteil der Meinung, daß es auch unter Aspekten der Personalfürsorge eine wichtige Führungsaufgabe darstellt, sich über das Ausmaß des Krankenstandes zu informieren und Auffälligkeiten nachzugehen. Nicht selten sind nämlich auch behördliche Faktoren Ursache für Krankmeldungen, die es zu beobachten und möglichst abzustellen gilt. Nicht unterschätzt werden sollte andererseits auch, daß selbst wenige „schwarze Schafe“ die Motivation im Kollegenkreis und das Betriebsklima negativ beeinflussen können. Obwohl letztlich die Beschäftigten selbst die wichtigste Ressource einer Verwaltung darstellen, wird der „Pflege“ dieser Ressource in der Praxis ein zu geringer Stellen-

wert eingeräumt. Es gilt zukünftig stärker als in der Vergangenheit, die Vorgesetzten für das Problem zu sensibilisieren. Der verbreiteten Scheu, gehäufte Krankmeldungen in Mitarbeitergesprächen zu thematisieren, ist ebenso entgegenzuwirken wie der Tendenz, Erkrankungen generell zu tabuisieren und als unbeeinflussbaren Bestandteil jeder Arbeitsorganisation hinzunehmen. Voraussetzung ist jedoch vor allem eine gezielte und differenzierte Auswertung der erfaßten Krankmeldungen und die Klärung von Ursachen bei Auffälligkeiten.

## 19 Stand der Automation in der staatlichen Verwaltung

**Der Staat wendet jährlich etwa 1 % des Haushaltsvolumens für den Einsatz und weiteren Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik auf. Nach einer Umfrage sind in der staatlichen Verwaltung inzwischen schon mehr als zwei Drittel aller Arbeitsplätze mit einem Bildschirm ausgestattet. Allerdings führte der verstärkte Einsatz der IuK-Technik bisher zu keiner spürbaren Personalreduzierung, obwohl ein erhebliches Rationalisierungspotential vorhanden ist.**

### 19.1 Allgemeines

Der ORH hat letztmals 1991 einen Überblick über den Stand der Automation in der staatlichen Verwaltung gegeben.<sup>14</sup> Er hat darin aufgezeigt, daß im Bereich der Datenverarbeitung (DV) ein technischer Wandel weg von der zentral orientierten DV hin zum dezentralen Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) begonnen hatte und daß in zunehmendem Maße alle wesentlichen Tätigkeitsbereiche der Büroarbeit (fachliche Vorgangsbearbeitung, Text-/Dokumentenverarbeitung, Dokumentenverwaltung, elektronischer Dokumentenaustausch, Schreibtischfunktionen) durch integrierte Systeme unterstützt werden.

1992 hat der ORH die Bürokommunikation bei den obersten Dienstbehörden untersucht und festgestellt, daß fast überall mit der Einführung begonnen worden war. Man erhoffte sich neben einer wesentlich besseren Bearbeitung von Vorgängen auch spürbare Zeiteinsparungen und in der Folge - bei gleichem Aufgabenumfang - erhebliche Personaleinsparungen. Der ORH hatte sich deshalb für eine Nut-

---

14) ORH-Bericht 1991 TNr. 18

zung der durch die Bürokommunikation gegebenen neuen Möglichkeiten ausgesprochen.<sup>15</sup>

In der Zwischenzeit ist der Ruf nach einer leistungsfähigen, sparsamen und „schlanken“ Verwaltung immer lauter geworden. Einen wesentlichen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung, Effektivitätssteigerung und Rationalisierung erwartet man sich vom Einsatz und weiteren Ausbau der IuK-Technik.<sup>16</sup>

Um festzustellen, inwieweit diese Erwartungen schon eingetreten sind, hat der ORH 1997 Erhebungen bei der Staatskanzlei und allen Staatsministerien durchgeführt. Sie wurden allerdings dadurch erschwert, daß entgegen der Erwartung des ORH nicht bei allen Staatsministerien ein genauer Überblick zu Art und Anzahl der eingesetzten Hard- und Software und zur DV-Unterstützung sowie zum eingesetzten Personal in einzelnen Arbeitsbereichen bei den Dienststellen im nachgeordneten Bereich bestand.

Die nachfolgende Darstellung über die zwischenzeitliche Entwicklung und den derzeitigen Stand der Automation in der staatlichen Verwaltung<sup>17</sup> umfaßt alle staatlichen Dienststellen mit Ausnahme des Schulbereichs (85 000 Bedienstete) - aus methodischen Gründen wurde auf eine Einbeziehung verzichtet - und der wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Kliniken (45 000 Mitarbeiter). Bei den Epl. 05 und 15 wurden deshalb nur die Angaben für das Staatsministerium selbst einbezogen. Lediglich bei der Entwicklung der Sachausgaben sind alle Bereiche enthalten.

## **19.2 Entwicklung der DV-Ausgaben**

### **19.2.1 Sachausgaben**

In den letzten zehn Jahren haben sich die Sachausgaben für die DV (TitGr. 99 und bei Kap. 03 17 TitGr. 72) im Gesamthaushalt von 184,1 Mio DM im Jahr 1987 auf 288 Mio DM im Jahr 1996 erhöht (Schaubild 1):

---

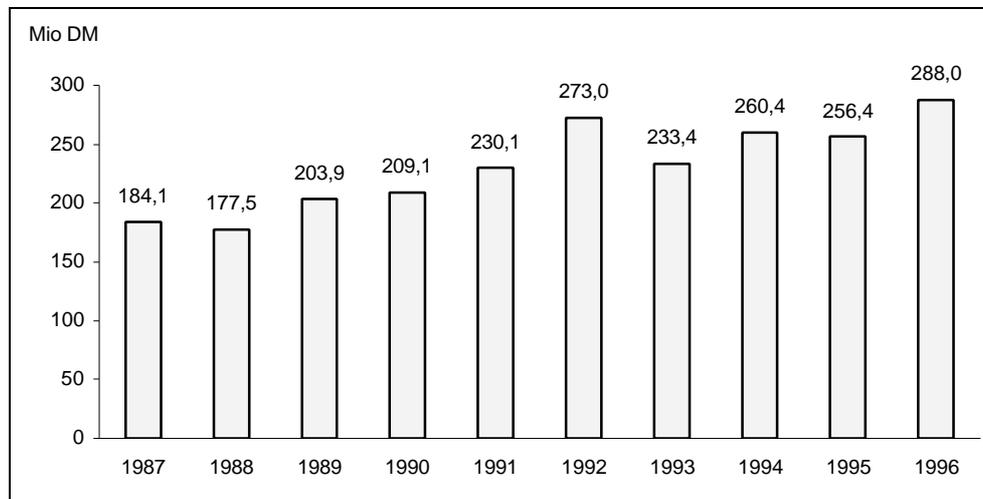
15) ORH-Bericht 1992 TNr. 16

16) 20-Punkte-Aktionsprogramm der Staatsregierung

17) entsprechend einer Anregung aus dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags (vgl. Niederschrift über die 74. Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 27. März 1996 zu TNr. 39 des ORH-Berichts 1995)

**Entwicklung der DV-Sachausgaben**

Schaubild 1



Diese Steigerung ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß sich der DV-Einsatz ständig ausgeweitet hat, sondern auch darauf, daß der „Bedarf“ an technischen Ressourcen für immer anspruchsvollere, benutzerfreundlichere und komfortablere Lösungen ständig zunimmt, so daß die erhebliche Verbesserung des Preis-/Leistungsverhältnisses dadurch weitgehend aufgezehrt wird.

Wie hoch die DV-Sachausgaben in den einzelnen Geschäftsbereichen 1996 waren, zeigt die Zahlenübersicht 1.

**DV-Sachausgaben 1996**

Zahlenübersicht 1

Einzelpläne	DV-Ausgaben Mio DM	Anteil %
02	4,8	1,7
03 A	50,8	17,6
03 B	11,7	4,1
04	19,5	6,8
05	1,8	0,6
06	84,4	29,3
07	0,9	0,3
08	14,5	5,0
09	6,4	2,2
10	10,7	3,7
12	0,2	0,1
14	8,0	2,8
15	74,3	25,8
<b>zusammen</b>	<b>288,0</b>	<b>100,0</b>

Schwerpunkte bildeten bei den DV-Ausgaben die Finanz- und Steuerverwaltung, der Hochschul- und Wissenschaftsbereich sowie der Bereich der Inneren Verwaltung (hauptsächlich Polizeibereich) mit zusammen knapp drei Viertel aller DV-Ausgaben.

### 19.2.2 Personalaufwand für die Datenverarbeitung

Nach den Erhebungen des ORH war 1996 in der staatlichen Verwaltung<sup>18</sup> folgendes DV-Personal eingesetzt :

**DV-Personal 1996**                      Zahlenübersicht 2

<b>Einzelpläne</b>	<b>DV-Personal <sup>1)</sup></b>
02	13,3
03 A	1 151,3
03 B	185,7
04	299,6
05/15 <sup>2)</sup>	14,0
06	1 270,2
07	17,3
08	222,1
09	26,5
10	110,0
12	2,0
14	206,0
<b>zusammen</b>	<b>3 518,0</b>

1) umgerechnet in Vollzeitkräfte

2) nur Staatsministerium (vgl. TNr. 19.1)

Die Kosten für das mit DV-Aufgaben betraute Personal belaufen sich auf jährlich 380 Mio DM. Zusammen mit den Sachausgaben wendete der Staat für die DV 1996 etwa 1 % des Haushaltsvolumens auf.

---

18) mit Ausnahme des Schulbereichs und der wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich der Kliniken (vgl. TNr. 19.1)

### 19.3 Ausstattung der Mitarbeiter mit Bildschirmarbeitsplätzen

Wesentlich für die Beurteilung des DV-Einsatzes ist im Gegensatz zu früher nicht mehr die Zahl der eingesetzten DV-Anlagen, sondern die Ausstattung der Mitarbeiter mit geeigneten Bildschirmarbeitsplätzen und Anwendungsprogrammen, weil die Verwaltungsproduktivität sehr stark von dem Verhältnis DV-Arbeitsplätze pro Mitarbeiter abhängt.<sup>19</sup>

Nach den Feststellungen der Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“<sup>20</sup> bestand 1992 in vielen Bereichen noch ein Defizit an Bildschirmarbeitsplätzen. Aufgrund einer Ressortumfrage kam die Kommission zu dem Ergebnis, daß nur etwa jedem siebten Mitarbeiter ein Bildschirmarbeitsplatz zur Verfügung stand, obwohl jeder dritte Mitarbeiter eine Tätigkeit ausführt, die einer DV-Unterstützung bedürfte. Sie empfahl deshalb, die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze auf die notwendigen Anforderungen abzustellen.<sup>21</sup>

Der ORH hat geprüft, wie sich die Ausstattung der Mitarbeiter mit Bildschirmarbeitsplätzen seit 1992 entwickelt hat. Dabei hat er festgestellt, daß die von der Kommission für 1992 ermittelten Zahlen nicht der tatsächlichen Ausstattung entsprachen, weil in vielen Fällen, in denen an einzelnen Bildschirmarbeitsplätzen mehrere DV-Verfahren abgewickelt wurden, auch die Bildschirmarbeitsplätze mehrfach gezählt wurden.

Auf der Basis der seinerzeitigen Angaben der Ressorts zu den DV-Verfahren<sup>22</sup> und der Kenntnisse des ORH aus Prüfungen waren die einzelnen Geschäftsbereiche 1992 wie folgt mit Bildschirmarbeitsplätzen ausgestattet (Zahlenübersicht 3):

---

19) Knauf Jürgen T., Einflußgrößen der Verwaltungsproduktivität, VOP 4/97, S. 20

20) aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 12. Februar 1992 (LT-Drucksache 12/5038) eingesetzt im Staatsministerium der Finanzen

21) Schlußbericht der Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“, S. 166

22) Schlußbericht der Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“, Anlagenband

**Bildschirmarbeitsplätze 1992**

Zahlenübersicht 3

Einzelpläne	Bildschirmarbeitsplätze				
	Großrechner	Mehrplatz- anlagen	vernetzte PC	isolierte PC	zusammen
02	18	132			150
03 A	520	5 599	74	79	6 272
03 B	985	850		918	2 753
04		4 621	40	13	4 674
05/15 <sup>1)</sup>	82			7	89
06	7 700	1 750		25	9 475
07	200	20			220
08	769	107	28	6	910
09		606			606
10	1 936	204			2 140
12				19	19
14	104	35	186	9	334
<b>insgesamt</b>	<b>12 314</b>	<b>13 924</b>	<b>328</b>	<b>1 076</b>	<b>27 642</b>
<b>Anteil (%)</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>100</b>

1) nur Staatsministerium (vgl. TNr. 19.1)

Bis 1997 sind die einzelnen Geschäftsbereiche wie in Zahlenübersicht 4 dargestellt mit Bildschirmarbeitsplätzen ausgestattet worden. In den Fällen, in denen die eingesetzten Bildschirmarbeitsplätze sowohl am Großrechner als auch an einem vernetzten PC-System angeschlossen sein können, wurden die Bildschirmarbeitsplätze nach der überwiegenden Zuordnung der daran laufenden DV-Anwendungen zum jeweiligen Rechnersystem aufgeteilt.

**Bildschirmarbeitsplätze 1997**

Zahlenübersicht 4

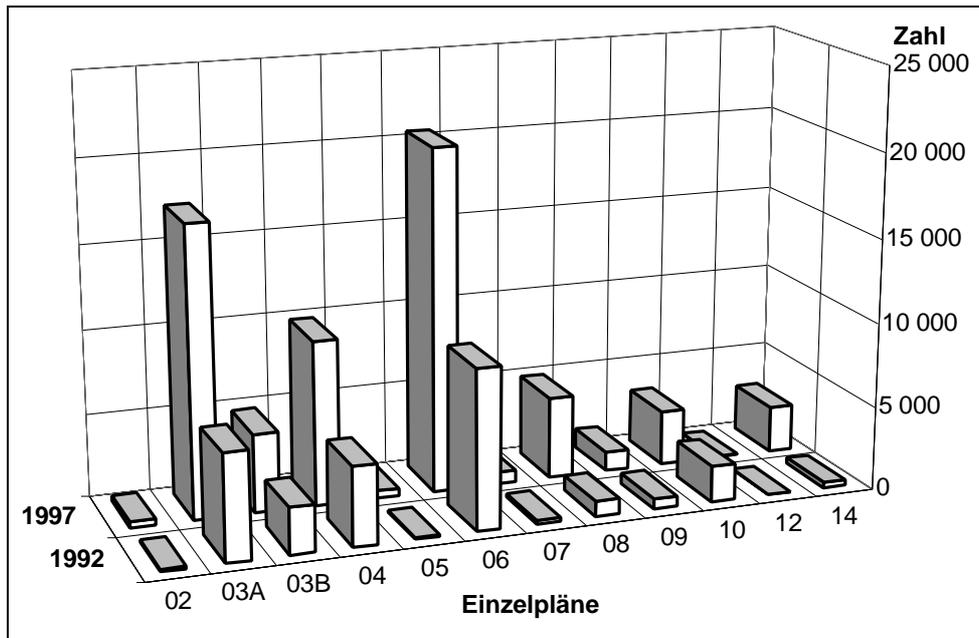
Einzelpläne	Bildschirmarbeitsplätze				
	Großrechner	Mehrplatz- anlagen	vernetzte PC	isolierte PC	zusammen
02		87	257	2	346
03 A	648	14 237	1 160	1 146	17 191
03 B	42	1 657	1 907	1 066	4 672
04	141	9 144	70	422	9 777
05/15 <sup>1)</sup>	30		41	380	451
06	12 546	3 917	2 297	1 647	20 407
07	8	169	61	460	698
08	2 029	1 517	1 075	252	4 873
09		1 000	97	35	1 132
10	307	2 200	472	268	3 247
12			44	10	54
14	379	622	1 180	579	2 760
<b>insgesamt</b>	<b>16 130</b>	<b>34 550</b>	<b>8 661</b>	<b>6 267</b>	<b>65 608</b>
<b>Anteil (%)</b>	<b>25</b>	<b>52</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>100</b>

1) nur Staatsministerium (vgl. TNr. 19.1)

Danach ist die **Zahl** der Bildschirmarbeitsplätze von knapp 28 000 im Jahr 1992 auf mehr als 65 000 im Jahr 1997 gestiegen. Das nachfolgende Schaubild 2 zeigt die Entwicklung in den einzelnen Geschäftsbereichen:<sup>23</sup>

**Zahl der Bildschirmarbeitsplätze**

Schaubild 2



Insgesamt sind, wie die nachfolgende Zahlenübersicht 5 zeigt, mehr als zwei Drittel der untersuchten Arbeitsplätze mit Bildschirmen ausgestattet.

23) Epl. 05 und 15 nur Staatsministerium (vgl. TNr. 19.1)

**Ausstattung mit  
Bildschirmarbeitsplätzen <sup>1)</sup>**

Zahlenübersicht 5

Einzelplan	untersuchte Arbeitsplätze	Bildschirm- arbeitsplätze	Ausstattungsgrad %
02	416	346	83
03 A	24 727 <sup>3)</sup>	17 191	70
03 B	7 175	4 672	65
04	16 752	9 777	58
05/15 <sup>2)</sup>	557	451	81
06	24 884	20 407	82
07	751	698	93
08	5 661	4 873	86
09	2 729	1 132	55
10	5 993	3 247	54
12	74	54	73
14	3 809	2 760	72
<b>zusammen</b>	<b>93 528</b>	<b>65 608</b>	<b>71</b>

1) Ergebnis der Umfrage 1996

2) nur Staatsministerium (vgl.. TNr. 19.1)

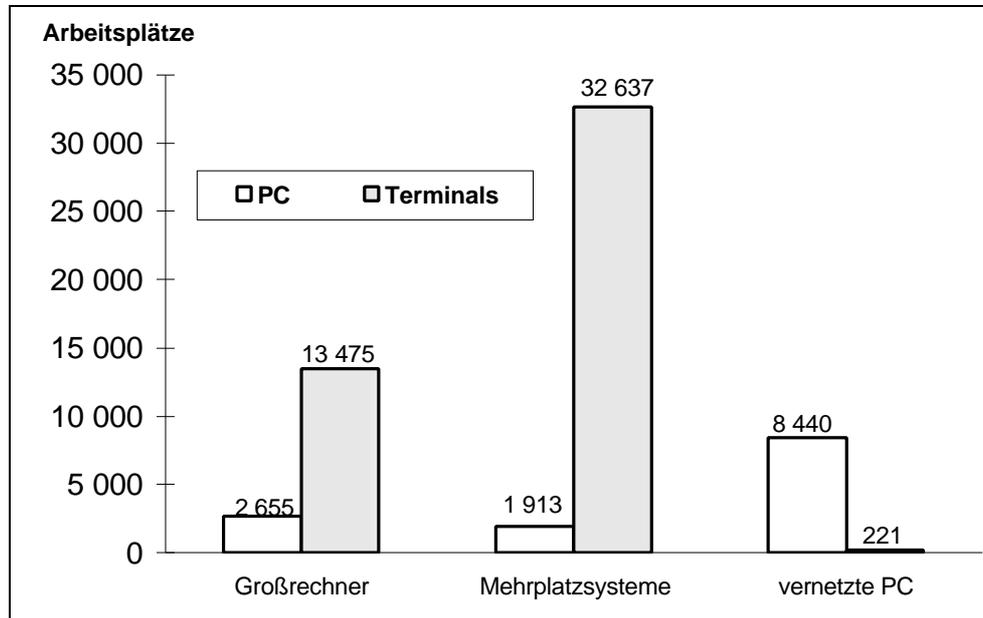
3) Von den 40 727 Beamten und Angestellten des Epl. 03 A wurden die rd. 20 000 Polizeivollzugsbeamten, die im Schichtdienst tätig sind, nur zu einem Fünftel berücksichtigt.

In den nächsten beiden Jahren wird ein Ausstattungsgrad von durchschnittlich 80 % erreicht werden, wenn - wie geplant - 8 000 Bildschirmarbeitsplätze hinzukommen.

Die Auswertung der Erhebung zur **Art** der verwendeten Bildschirmarbeitsplätze hat ergeben, daß nicht nur die Zahl der isolierten und vernetzten PC gestiegen ist, sondern auch entgegen der „allgemeinen Entwicklung“ die Zahl der an Großrechner und insbesondere die Zahl der an Mehrplatzsysteme angeschlossenen Terminals. Sie machen derzeit noch 70 % aller Bildschirmarbeitsplätze aus. Das nachfolgende Schaubild 3 zeigt den Anteil der verwendeten Bildschirmarbeitsplätze (PC oder Terminal) in den einzelnen Systemgruppen.

Art der Bildschirmarbeitsplätze

Schaubild 3



Einige Geschäftsbereiche (z.B. Epl. 02, 03 B und 07) sind bereits weitgehend auf Client-Server-Konzepte übergegangen, bei denen die Verarbeitung zum Teil auch direkt am Arbeitsplatz erfolgt.<sup>24</sup> Große Bereiche wie die Polizei-, Justiz-, Finanz- und Steuerverwaltung (Epl. 03 A, 04 und 06) haben noch wesentliche DV-Verfahren auf Großrechnern oder Mehrplatzsystemen eines bestimmten Herstellers im Einsatz. Angeschlossen an diese Systeme sind fast ausnahmslos Terminals, die über keine eigene Verarbeitungskapazität und über keine grafische Oberfläche und insofern über wenig Bedienerfreundlichkeit verfügen. Auf dem Markt für PC verfügbare Standardanwendungen können mit diesen Terminals nicht eingesetzt werden, so daß die Nutzungsmöglichkeiten eingeschränkt sind oder aufwendige Eigenentwicklungen durchgeführt werden müssen. Daß im Epl. 03 A noch viele Bildschirmarbeitsplätze mit Terminals anstatt mit PC ausgestattet sind, führt das Staatsministerium des Innern auf die fehlende herstellernerneutrale lokale Vernetzung und darauf zurück, daß derzeit komplexe Großrechneranwendungen nicht in kurzer Zeit durch gleichwertige Client-Server-Verfahren abgelöst werden können. Nur 4500 der an Großrechner bzw. Mehrplatzsysteme angeschlossenen Bildschirmarbeitsplätze sind PC. Ihre Vorteile kommen aber nur begrenzt zum Tragen, solange die DV-Verfahren noch nicht auf Grundlage eines Client-Server-Konzepts

24) Auch beim Bayerischen Landtag ist für den Doppelhaushalt 1997/1998 geplant, von den bisher eingesetzten Mehrplatzsystemen auf PC-basierte Client-Server-Systeme überzugehen.

umgestellt sind und diese PC im wesentlichen nur wie Terminals genutzt werden können.<sup>25</sup>

Zusammenfassend ist festzustellen, daß neu hinzukommende Bildschirmarbeitsplätze überwiegend als PC-Arbeitsplätze eingerichtet werden, sich in der staatlichen Verwaltung aber der allgemeine Trend, verstärkt auf Client-Server-Systeme überzugehen, auch in den Fällen nur langsam vollzieht, in denen Client-Server-Konzepte wirtschaftlich wären.

#### **19.4 Vernetzung**

Elektronische Post, elektronische Informationsbörsen und elektronische Bearbeitung von Vorgängen werden allmählich zu selbstverständlich genutzten Arbeitswerkzeugen. Damit nimmt auch der Bedarf an neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und leistungsfähigen Netzen ständig zu.

Nach den Feststellungen der Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“ existierte 1992 nahezu keine Vernetzung sowohl für die ressortinternen Bürokommunikations-Ausstattungen als auch für die ressortübergreifenden Anlagen der LuK-Technik. Nach Ansicht der Kommission erschwerte die Vielfalt an Hardwarekomponenten eine durchgängige Vernetzung, da die erforderliche Kompatibilität oft nicht gegeben war.

Auch der ORH hat in seinem Jahresbericht 1992 auf die Probleme bei der Vernetzung hingewiesen und angeregt, bei künftigen Ausschreibungen von Projekten für die Bürokommunikation insbesondere auch PC-Netzwerke einzubeziehen und auf Herstellerunabhängigkeit zu achten. Nunmehr hat er geprüft, wie sich die Situation bei der Vernetzung (lokale Vernetzung und Weitverkehrs-Netze) seit 1992 entwickelt hat.

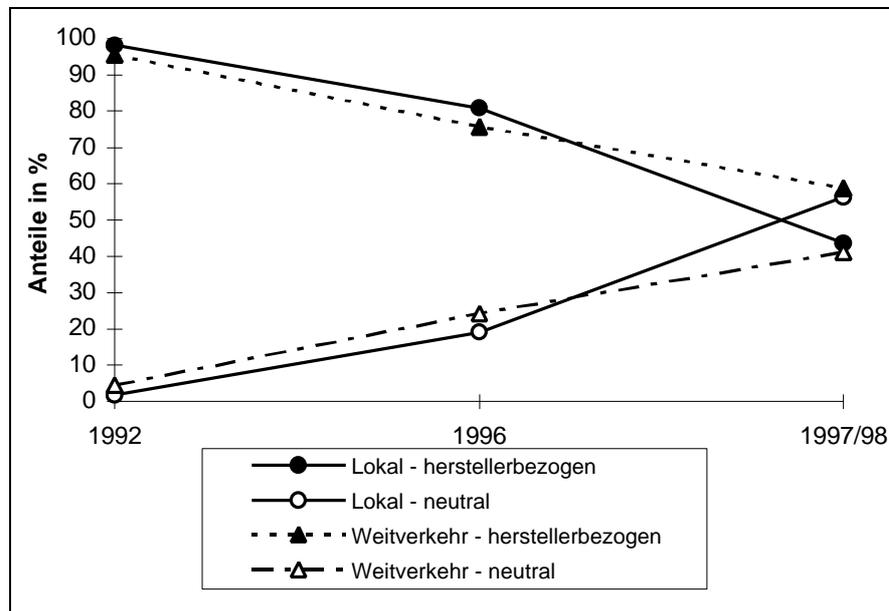
Bei der lokalen Vernetzung hat in fast allen Geschäftsbereichen der Anteil (gewichtet nach der jeweiligen Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze) der herstellerbezogenen zugunsten der herstellerneutralen Vernetzung abgenommen (Schau-bild 4).

---

25) Anders verlief die Entwicklung im Hochschulbereich. Soweit der ORH die Erhebung auswerten konnte, sind dort bereits mehr als zwei Drittel aller Bildschirmarbeitsplätze vernetzte PC und nur noch 13 % an Großrechner und Mehrplatzsysteme angeschlossene Terminals.

Entwicklung der Vernetzung

Schaubild 4



Die Entwicklung ist in den einzelnen Geschäftsbereichen unterschiedlich; während z.B. in den Epl. 02, 03 B und 09 die Vernetzung inzwischen fast zu 100 % herstellernerneutral ist, überwiegen in anderen Einzelplänen (z.B. Epl. 03 A, 04, 06 und 10) noch die herstellerbezogenen Netze. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei der Vernetzung im Weitverkehrsbereich.

Das Staatsministerium des Innern teilt zu Epl. 03 A mit, daß es im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Möglichkeiten bestrebt sei, schnellstmöglich in allen Verwaltungen herstellernerneutrale, lokale Netzwerke zu installieren.

Im Rahmen des Konzeptes „Bayern Online“ wird ein landesweites Datenhochgeschwindigkeitsnetz aufgebaut, das in erster Linie Hochschulstandorte verbindet, aber auch Behörden und Privaten zur Verfügung stehen soll. Daneben entsteht derzeit ein davon unabhängiges Bayerisches Behördennetz auf der Basis der Internet-Technologie. Insoweit unterscheidet sich die Entwicklung in der staatlichen Verwaltung Bayerns nicht von der allgemeinen Entwicklung hin zum Internet und zu Intranets.

## 19.5 Eingesetzte DV-Verfahren

Die Ressortumfrage der Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“ hatte 1992 ergeben, daß von den eingesetzten DV-Verfahren mehr als zwei Drittel Eigenentwicklungen sind. Die Kommission hat u.a. empfohlen, soweit wie möglich Standardsoftware einzusetzen, um Zeit und Kosten zu minimieren.

Dies entspricht auch den Vorstellungen des ORH: Die Eigenentwicklung von DV-Verfahren kostet meist erheblich mehr als geplant und dauert - z.T. auch wegen unzureichenden Projektmanagements - viel zu lange.<sup>26</sup> Viele Projektaufträge enthalten nur unzureichende Vorgaben zu Terminen, Sach- und Personalausgaben sowie zur Projektverantwortlichkeit. Hinzu kommt, daß häufig für gleiche Aufgabenbereiche (z.B. im Personalwesen und bei der Registratur) unterschiedliche Software entwickelt und genutzt wird.

Zwar hat sich nach der Erhebung des ORH in der Zwischenzeit (gewichtet nach der Anzahl der eingesetzten Bildschirmarbeitsplätze) der Anteil der Standardsoftware insgesamt betrachtet auf 60 % erhöht, vor allem weil im Bereich der allgemeinen Büroanwendungen mittlerweile nahezu ausschließlich Standardsoftware eingesetzt wird. Auch gibt es durchaus Ansätze, für gleiche Aufgaben einheitliche Software einzusetzen. So werden inzwischen im Bereich Haushalt oder auch Beihilfen meist einheitliche DV-Verfahren eingesetzt. Insgesamt ist aber der Anteil der Individualsoftware immer noch relativ hoch.

All dies zusammen bewirkt, daß zwar die Ausstattung mit Hardware weitgehend als angemessen angesehen werden kann, bei den organisatorischen Voraussetzungen und dem Einsatz von DV-Verfahren aber noch erhebliche Verbesserungen erforderlich sind.

## 19.6 Rationalisierung in ausgewählten Arbeitsbereichen

Der ORH hat untersucht, wie sich die Ausstattung mit Bildschirmarbeitsplätzen in einzelnen Arbeitsbereichen mit Querschnittsfunktionen auf die Zahl der Mitarbeiter seit 1988 ausgewirkt hat. Dabei konnten nur die Dienststellen (etwa die Hälfte) in die Auswertung einbezogen werden, die für die Jahre 1988, 1992 und 1996 die erbetenen Angaben zu den eingesetzten Mitarbeitern gemacht haben (Zahlenübersicht 6).

---

26) vgl. TNr. 38 sowie die ORH-Berichte 1995 TNr. 39 und 1996 TNr. 17

**Entwicklung der Mitarbeiterzahlen**      Zahlenübersicht 6

Bereich	eingesetzte Mitarbeiter		
	1988	1992	1996
Personal	1 285	1 431	1 341
Haushalt	976	1 020	1 037
Vorzimmer	840	844	821
Schreibkräfte	3 238	3 365	3 282
Registratur	822	809	772
<b>zusammen</b>	<b>7 161</b>	<b>7 469</b>	<b>7 253</b>

Insgesamt hat sich die Mitarbeiterzahl in diesen Bereichen trotz erheblicher Investitionen in die DV-Ausstattung und beträchtlicher Zunahme der Bildschirmarbeitsplätze in den letzten acht Jahren nicht verringert, sondern sogar um 92 erhöht.

Im **Schreib- und Vorzimmerdienst**, der praktisch vollständig mit Bildschirmarbeitsplätzen und entsprechender Textverarbeitungssoftware ausgestattet ist, wurde zwar bei einzelnen Dienststellen eine Personalreduzierung (meist bis zu 10 %) erreicht, insgesamt betrachtet hat sich aber das eingesetzte Personal kaum verändert, obwohl

- die Software zur Unterstützung der Schreibkräfte erheblich verbessert wurde,
- die Sachbearbeiter weitgehend ebenfalls mit Bildschirmarbeitsplätzen ausgestattet sind und einen erheblichen Teil der Texte, Tabellen, Grafiken usw. selbst erstellen und
- die Zahl der Diktatberechtigten seit 1988 nahezu gleich geblieben ist.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) unterstellt beispielsweise, daß die Produktivität durch Investitionen in die Technikunterstützte Informationsverarbeitung um bis zu 20 % gesteigert werden kann und weist darauf hin, daß konkrete Beispiele aus der kommunalen Praxis diese Aussage bestätigen.<sup>27</sup> Zu ähnlichen Werten kamen auch Marktforschungsunternehmen und Beratungsinstitute, die zum Teil mit Einsparungswerten bei der Schriftguterstellung zwischen 20 % bei

---

27) Technikunterstützte Informationsverarbeitung: Die ökonomische Dimension, KGSt-Bericht Nr. 7/1996, S. 39

überwiegenden Individualtexten und bis 50 % bei Mischtexten rechnen. Überträgt man diese Annahmen auf die im staatlichen Bereich im Haushaltsplan für 1996 ausgewiesenen 7000 Schreibkraftstellen, so könnte mit einem Einsparpotential in der Größenordnung von mehr als 1 000 Stellen gerechnet werden.

Das Staatsministerium des Innern bestreitet, daß der verstärkte Einsatz der IuK-Technik bisher zu keiner spürbaren Stellenreduzierung führte. Mit dem DV-Einsatz würden neben der Erzielung von Rationalisierungspotentialen gleichrangig weitere Ziele (Qualität der Aufgabenerledigung, Serviceverbesserung usw.) verfolgt. Ein signifikanter Rationalisierungsbeitrag durch den Einsatz der IuK-Technik hätte darüber hinaus noch nicht erfolgen können, weil erst rd. ein Viertel der Arbeitsplätze mit PC ausgestattet seien und die für einen effizienten Einsatz dieser Arbeitsplätze erforderliche Vernetzung erst im Aufbau sei. Was den Schreibdienst betrifft, kommt das Staatsministerium des Innern selbst zu der Auffassung, daß bei geeigneter Ausstattung mit PC Einsparungen möglich wären.

Von Behörden, die bereits frühzeitig auf den Einsatz mit PC umgestiegen sind, z.B. dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, werden die Einsparungsmöglichkeiten in der vom ORH angenommenen Größenordnung bestätigt.

Auch in den Bereichen **Personal** und **Haushalt**, wo die Sachbearbeiter weitgehend mit Bildschirmarbeitsplätzen ausgestattet sind, führte die DV-Unterstützung zu keiner erkennbaren Personalminderung. Der ORH hält auch hier eine deutliche Personalreduzierung für möglich.

Nur in den mit DV ausgestatteten **Registrierungsbereichen** wurde nach den Ergebnissen der Erhebung tatsächlich Personal abgebaut. Da bisher nur rund die Hälfte der Arbeitsplätze mit DV unterstützt wird, könnten durch eine verstärkte Ausstattung mit Bildschirmarbeitsplätzen weitere Einsparungen erzielt werden.

Zusammenfassend kann aus den Umfrageergebnissen jedenfalls der Schluß gezogen werden, daß durch den verstärkten Einsatz der IuK-Technik noch ein erhebliches Rationalisierungspotential gegeben ist, das im Einzelfall aufgrund von entsprechenden Organisationsuntersuchungen zu Stelleneinsparungen führen müßte.

Nach Auffassung des ORH ist es erforderlich, daß der mit erheblichen Kosten verbundene weitere Ausbau der IuK-Technik in der staatlichen Verwaltung nicht nur zu monetär nicht bewertbaren allgemeinen Verbesserungen, sondern auch zu spürbaren Personalreduzierungen beiträgt. Dies gilt auch für die beabsichtigte Ausstattung der Staatsministerien und Regierungen mit IuK-Technik mit einem Investitionsvolumen von 37 Mio DM.

## 20 Energieeinsparungen bei staatlichen Gebäuden

**Jährlich fallen 200 Mio DM an Energiekosten bei staatlichen Gebäuden an, davon drei Fünftel für Strom- und zwei Fünftel für Wärmeverbrauch. 25 bis 30 % der Gebäude haben einen erhöhten Energieverbrauch, was Mehrkosten von im Durchschnitt jährlich 31 Mio DM verursacht. Die Umsetzung von Beschlüssen des Landtags aus dem Jahr 1984 zur Energieeinsparung führte bisher nur vereinzelt zu konkreten Maßnahmen. Der ORH sieht hier ein erhebliches Einsparungspotential und hält aus wirtschaftlichen Gründen und aus Umweltgesichtspunkten gezielte Investitionsmaßnahmen für dringend erforderlich, um den Verbrauch zu reduzieren.**

### 20.1 Allgemeines

Dem sparsamen Verbrauch von Energie kommt nicht nur aus Kostengründen, sondern auch vor dem Hintergrund steigender Umweltprobleme eine zentrale Bedeutung zu. Der ORH hatte sich im Jahresbericht 1984 (TNr. 33) bereits mit der Energieeinsparung bei staatlichen Hochbauten befaßt und als Ergebnis gefordert, daß die „Verwaltung ihre Bemühungen verstärkt fortsetzen sollte, durch geeignete Maßnahmen im bau- und heizungstechnischen Bereich zu weiteren Energieeinsparungen zu gelangen.“

Der Landtag<sup>28</sup> hat die Staatsregierung u.a. ersucht, „bei staatlichen Gebäuden, die einen überdurchschnittlich hohen Energieverbrauch aufweisen, unverzüglich eine Senkung des Energieverbrauchs anzustreben.“

Die Verwaltung hat daraufhin 1985 eine Arbeitsgruppe „Energieverbrauchserfassung - Energieverbrauchskontrolle“ (ADVE) eingerichtet. Diese führte die Datener-

---

28) Beschluß vom 5. April 1984 (LT-Drucksache 10/3504)

hebung und -auswertung zum Energieverbrauch für die 14 000 staatlichen Gebäude durch und trat im Dezember 1996 mit dem „Energiebericht der Bayerischen Staatlichen Hochbauverwaltung“ an die Öffentlichkeit.<sup>29</sup>

## 20.2 Energieverbrauch

Die Kosten für den Energieverbrauch aller staatlichen Gebäude liegen bei 200 Mio DM/Jahr (Heizung, Klimatisierung, Beleuchtung usw.), davon 80 Mio DM für Wärme- und 120 Mio DM für Stromverbrauch.

Der ORH hat für die Jahre 1989 bis 1994 anhand des von der ADVE erhobenen Materials, das im Jahr 1994 Gebäude mit 88 % des gesamten Energieverbrauchs umfaßte, den Energieverbrauch für diejenigen öffentlichen Gebäude des Staates untersucht, die jährlich bei Wärme mehr als 500 000 kWh und bei Strom mehr als 100 000 kWh verbrauchen. Zur Ermittlung des Energieverbrauchs wurde geprüft, ob diese Gebäude die Grenzwerte für den noch akzeptablen Verbrauch eingehalten haben. Die Grenzwerte werden von der ADVE auf der Grundlage von spezifischen Verbrauchswerten kWh/m<sup>3</sup> für die einzelnen Gebäudearten und daraus abgeleiteten Mittelwerten für die unterschiedlichen Nutzungen (Verwaltungsgebäude, Polizeigebäude, Hörsaalgebäude, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäuser u.a.) gebildet. Ein auffälliger Energiebedarf wurde dann angenommen, wenn die tatsächlichen spezifischen Werte diesen Grenzwert überschritten.

Die Erhebungen des ORH ergaben, daß bei der Energieart Wärme 114 von 394 (28,9 %) und bei der Energieart Strom 158 von 345 (45,8 %) **erfaßten Gebäuden** einen erhöhten Verbrauch aufwiesen. Allein hier ergibt sich von 1989 bis 1994 ein Mehrverbrauch im Durchschnitt von jährlich **325 Mio kWh** gegenüber dem Grenzwert. Das entspricht Mehrausgaben von durchschnittlich **31 Mio DM** pro Jahr (**42 %** der Energiekosten der erfaßten Gebäude).

Der Energiebericht der Staatlichen Hochbauverwaltung nennt zwar konkret keine ähnlichen Zahlen, er geht aber ebenfalls davon aus, daß 25 bis 30 % aller Gebäude einen auffälligen Energieverbrauch aufweisen.<sup>30</sup> In diesen Prozentsätzen sind auch die kleineren Gebäude enthalten, die der ORH in seinen Erhebungen nicht erfaßt hat.

---

29) herausgegeben von der OBB

30) vgl. Energiebericht S. 17

Der ORH hat bei den Staatlichen Hochbauämtern angefragt, ob der anhand der Unterlagen der ADVE ermittelte erhöhte Verbrauch bei den betreffenden Gebäuden dem Bauamt bekannt war bzw. welche Maßnahmen veranlaßt wurden, um den Energieverbrauch zu reduzieren. Die meisten Ämter kannten den erhöhten Verbrauch nicht und konnten schon deshalb Gegenmaßnahmen nicht veranlassen. Lediglich sechs Bauämtern waren einzelne Gebäude bekannt, bei denen erhöhter Wärmeverbrauch vorlag. Nur vereinzelt wurde überlegt, wie der Energieverbrauch zu mindern sei.

Die OBB führt hierzu aus, daß die nutzenden Verwaltungen regelmäßig die Auswertungen ihres Energieverbrauchs erhalten hätten, und die Bauämter früher nur punktuell bei stark abweichendem Verbrauch benachrichtigt worden seien. Seit 1996 (= nach dem Erhebungszeitraum des ORH) würden sie jedoch alle Verbrauchsdatenauswertungen erhalten. Seither könnten von den Bauämtern gezielte Überlegungen zur Reduzierung überhöhten Energieverbrauchs angestellt werden. Im Entwurf zur neuen RLBau sei auch eine stärkere Einbindung der technischen Mittelinstanz vorgesehen, um die Bauämter gezielt mit einzelnen objektspezifischen Maßnahmen beauftragen zu können.

### **20.3 Geplante Maßnahmen**

Nach dem Energiebericht wurden seit 1988 für 22 Maßnahmen von auf Energiefragen spezialisierten Ingenieurbüros Konzepte für Einsparungen erstellt. Davon wurden bis zum Erscheinen des Energieberichts 1996 erst zwei - ein Regierungsgebäude und eine Landbauschule - verwirklicht. Dabei wurden im wesentlichen veraltete und technisch überholte Heizanlagen (die Kessel waren beim Regierungsgebäude schon 30 Jahre alt) saniert, was zu Einsparungen von 20 bzw. 17 % an Energiekosten (25 000 bzw. 6 000 DM) führte.

Bei 19 der o.g. Maßnahmen zeigt sich in der Summe ein wirtschaftlich überzeugendes Ergebnis. Bei Investitionsmaßnahmen von 27 Mio DM für Energietechnik (Blockheizwerke, Regelungsanlage, neue Kessel usw.) und 24 Mio DM für ergänzende bauliche Sanierungsmaßnahmen könnten jährlich 5,3 Mio DM (10 %) eingespart werden (3,5 Mio DM Stromkosten und 1,8 Mio DM Wärmekosten), so daß eine rasche Amortisierung gewährleistet und damit eine zügige Realisierung geboten ist. Die Erhebungen des ORH bei zwei Bauämtern haben ergeben, daß auch als wirtschaftlich errechnete Maßnahmen nur zögerlich abgewickelt wurden. Dies wurde regelmäßig mit fehlenden Haushaltsmitteln oder anderen Prioritäten des Nutzers begründet. Die zögerliche Umsetzung der Maßnahmen zur Energieeinspa-

zung ist nicht vertretbar. Die Verwaltung führt hierzu aus, daß mittlerweile für vier dieser 22 Maßnahmen die Haushaltsunterlage-Bau vorliegt und in einem Fall der Auftrag zur Erstellung der Ausführungsunterlage-Bau 1997 erteilt wurde. Bei weiteren sieben Gebäuden seien im Rahmen des Bauunterhalts oder als sog. kleine Baumaßnahmen die in den energietechnischen Untersuchungen vorgeschlagenen Maßnahmen bereits zum Teil umgesetzt bzw. wurde 1997 damit begonnen.

Die Verwaltung hat 1995/1996 über die vorgenannten 22 Maßnahmen hinaus an sieben weiteren Objekten mit erhöhtem Verbrauch Energiesparmaßnahmen verwirklicht. Davon waren nur vier wirtschaftlich. Bei diesen wurden bei Investitionskosten von insgesamt 243 000 DM jährliche Einsparungen von 52 578 DM (21 %) erzielt. Drei Maßnahmen waren eindeutig unwirtschaftlich. Bei Investitionen von 360 000 DM konnten lediglich jährlich 2 000 DM eingespart werden.

#### **20.4 Auffassung des ORH**

Der ORH ist der Auffassung, daß sowohl bei der nutzenden Verwaltung als auch bei den Bauämtern als technischer Verwaltung ein erhöhtes Kostenbewußtsein beim Energieeinsatz erforderlich ist. Er hält es für notwendig, daß angesichts der Bedeutung dieser Maßnahmen der Arbeit der ADVE im Geschäftsbereich der OBB mehr Gewicht beigemessen werden muß, um die Möglichkeiten zur Energieeinsparung damit intensiver und zielgerichteter umzusetzen. Die OBB wird dies zum Anlaß für entsprechende organisatorische Überlegungen nehmen.

Wie die wenigen bisher durchgeführten Maßnahmen zeigen, ist eine Energieeinsparung von bis zu 20 % gegenüber dem derzeitigen Verbrauch durchaus realistisch. Aus TNr. 20.3 ergibt sich, daß jährliche Einsparungen von 10 bis 21 % des eingesetzten Investitionskapitals möglich sind. Der ORH hält es für notwendig, insbesondere die Maßnahmen vorrangig zu verwirklichen, die neben ökologischen Vorteilen auch ein wirtschaftliches Ergebnis erwarten lassen. Außerdem hält es der ORH nicht für vertretbar, daß mit hohem finanziellen Aufwand von privaten Ingenieurbüros energietechnische Untersuchungen mit überzeugenden Ergebnissen durchgeführt werden, die dann nur schleppend oder überhaupt nicht realisiert werden.

Energieeinsparungsmaßnahmen sichern zusätzlich Arbeitsplätze bei mittelständischen Betrieben. Ferner gewinnt der Gesichtspunkt der Verringerung von Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Umweltschutzgründen immer mehr an Bedeutung. Auch der Bayerische Ministerpräsident hat in der Regierungserklärung vom De-

zember 1994 die Bekämpfung der Energieverschwendung und die Förderung energietechnischer Innovationen besonders betont. Die Auffassung des ORH wird vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen aus umweltfachlichen Gesichtspunkten (Ressourcenschonung, Klimaschutz, Luftreinhaltung) uneingeschränkt begrüßt.

## B. FÜR DIE EINZELPLÄNE

### EINZELPLAN 03 A

(Staatsministerium des Innern)

#### 21 **Verlagerung von Aufgaben der Datenerfassung beim Bayerischen Landeskriminalamt in München nach Straubing** (Kap. 03 17)

**Das Staatsministerium beabsichtigt, in absehbarer Zeit einen erheblichen Teil der Datenerfassung beim Landeskriminalamt von München auf die Landespolizeidienststellen zu übertragen. Übergangsweise soll die Datenerfassung allerdings nach Straubing verlagert werden. Der ORH hält dies angesichts der damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben nicht für vertretbar.**

Im März 1992 wurde vom Ministerrat die Verlagerung des Polizeiverwaltungsamts - PVA - (ohne die Zentrale Bußgeldstelle in Viechtach) von München nach Straubing beschlossen. Mit dieser Maßnahme sollten in Straubing 230 Arbeitsplätze geschaffen werden. Wegen der zwischenzeitlichen Privatisierung im Bekleidungswesen des PVA werden es voraussichtlich 30 Arbeitsplätze weniger sein. Zum Ausgleich dafür hat der Ministerrat im Dezember 1995 gebilligt, daß vom Sachgebiet 46 des Landeskriminalamts (LKA), zuständig für Datenerfassung, Ausgangskontrolle und Rechenzentrumsbetrieb, ein Teilbereich der Datenerfassung nach Straubing verlagert werden soll. Je nach Aufgabenstellung sollten von dieser Verlagerung zwischen 23,5 und 31,5 Arbeitskräfte betroffen sein.

Dieser zusätzlichen Verlagerung steht nach Auffassung des ORH folgendes entgegen:

Im Zuge des Ausbaus des Integrationsverfahrens-Polizei (IGV-P)<sup>1</sup> ist vorgesehen, in absehbarer Zeit einen erheblichen Teil der Datenerfassung den sachbearbeitenden (ersterfassenden) Dienststellen der Landespolizei zu übertragen. Für die

---

1) im wesentlichen: Vorgangsverwaltung, Kriminalaktennachweis, polizeiliche Kriminalstatistik, Anzeigenverwaltung (vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 17)

originären Aufgaben des LKA, z.B. für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität, der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität, soll die Datenerfassung beim LKA in München verbleiben.

Durch die bereits eingeleitete Übertragung der Datenerfassung für die Sachfahndung auf die Dienststellen der Landespolizei hat sich die Zahl der beim Sachgebiet 46 für die zu verlagernde Datenerfassung eingesetzten Bediensteten inzwischen auf 21 verringert. Von diesen ist nur eine einzige bereit, sich nach Straubing versetzen zu lassen. Es wird somit erforderlich sein, die benötigten Arbeitskräfte aus dem Raum Straubing einzustellen und beim LKA in München in ihre künftigen Aufgaben einzuweisen. Damit entstünden für die Dauer der Einweisung zusätzliche Ausgaben für Personal, Reisekosten und Trennungsgeld. Zudem müßten in Straubing die für die Datenerfassung notwendigen technischen Voraussetzungen geschaffen werden (Verkabelungen, Sicherungsmaßnahmen usw.).

Nach Aufnahme des Dienstbetriebs in Straubing wäre für die nichtumzugswilligen Bediensteten des Sachgebiets 46 beim LKA oder bei anderen staatlichen Dienststellen in München nach anderweitigen Verwendungen zu suchen. Dabei soll nach Auffassung des Staatsministeriums hingegenommen werden, daß über eine längere Zeit hinweg Organisationseinheiten über die Sollausstattung hinaus besetzt werden. Damit würden unnötige Personalausgaben in Kauf genommen. Schließlich hätte die letztendlich vorgesehene Übertragung der Datenerfassungsaufgaben von Straubing auf die Landespolizeidienststellen wiederum die vorstehend dargestellten Einweisungen und die Suche nach Ersatzverwendungen für die Datenerfassungskräfte nunmehr in Straubing zur Folge.

Der ORH hält es angesichts der damit verbundenen Ausgaben nicht für vertretbar, die Datenerfassung übergangsweise von München nach Straubing zu verlagern. Er hat es deshalb bereits im März 1997 gegenüber dem Staatsministerium für dringend geboten gehalten, von der geplanten Verlagerung der Datenerfassung nach Straubing abzusehen.

Das Staatsministerium hat im Oktober 1997 mitgeteilt, daß die Feststellungen des ORH zur Verlagerung des Sachgebiets 46 einer umfangreichen Überprüfung bedürften, die derzeit noch nicht abgeschlossen sei.

## **EINZELPLAN 03 B**

(Staatsbauverwaltung)

### **22 Sozialer Wohnungsbau**

(Kap. 03 64)

**Zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurden vom Bund und Bayern allein von 1989 bis 1996 über 9 Mrd DM bereitgestellt; dennoch nimmt die Zahl der verfügbaren Sozialwohnungen ständig ab. Mit dem bisherigen Fördersystem kann das Ziel einer bedarfsgerechten sozialen Wohnraumversorgung künftig nicht erreicht werden. Das gesamte Förderwesen des sozialen Wohnungsbaus sollte grundlegend überdacht werden.**

#### **22.1 Allgemeines**

Der Bund und Bayern fördern den sozialen Wohnungsbau mit erheblichen Mitteln

- im 1. Förderungsweg durch langfristige und niedrigverzinsliche öffentliche Baudarlehen und Aufwendungszuschüsse,
- im 2. Förderungsweg bis 1996<sup>1</sup> durch zinsverbilligte Aufwendungsdarlehen mit relativ kurzen Laufzeiten,
- im 3. Förderungsweg ab 1989 bis 1996<sup>2</sup> durch zins- und tilgungsfreie "Baudarlehen", die im Ergebnis Zuschüssen gleichkommen.

Von 1989 bis 1996 haben der Bund und Bayern insgesamt 9,2 Mrd DM für die Wohnungsbauförderung ohne Förderung von Studentenwohnheimen in Bayern zur Verfügung gestellt, davon der Bund 2,8 Mrd DM (30 %) und Bayern 6,4 Mrd DM (70 %). Wie sich die bereitgestellten Mittel im einzelnen nominell und indexbezogen<sup>3</sup> entwickelt haben, zeigt das Schaubild.

---

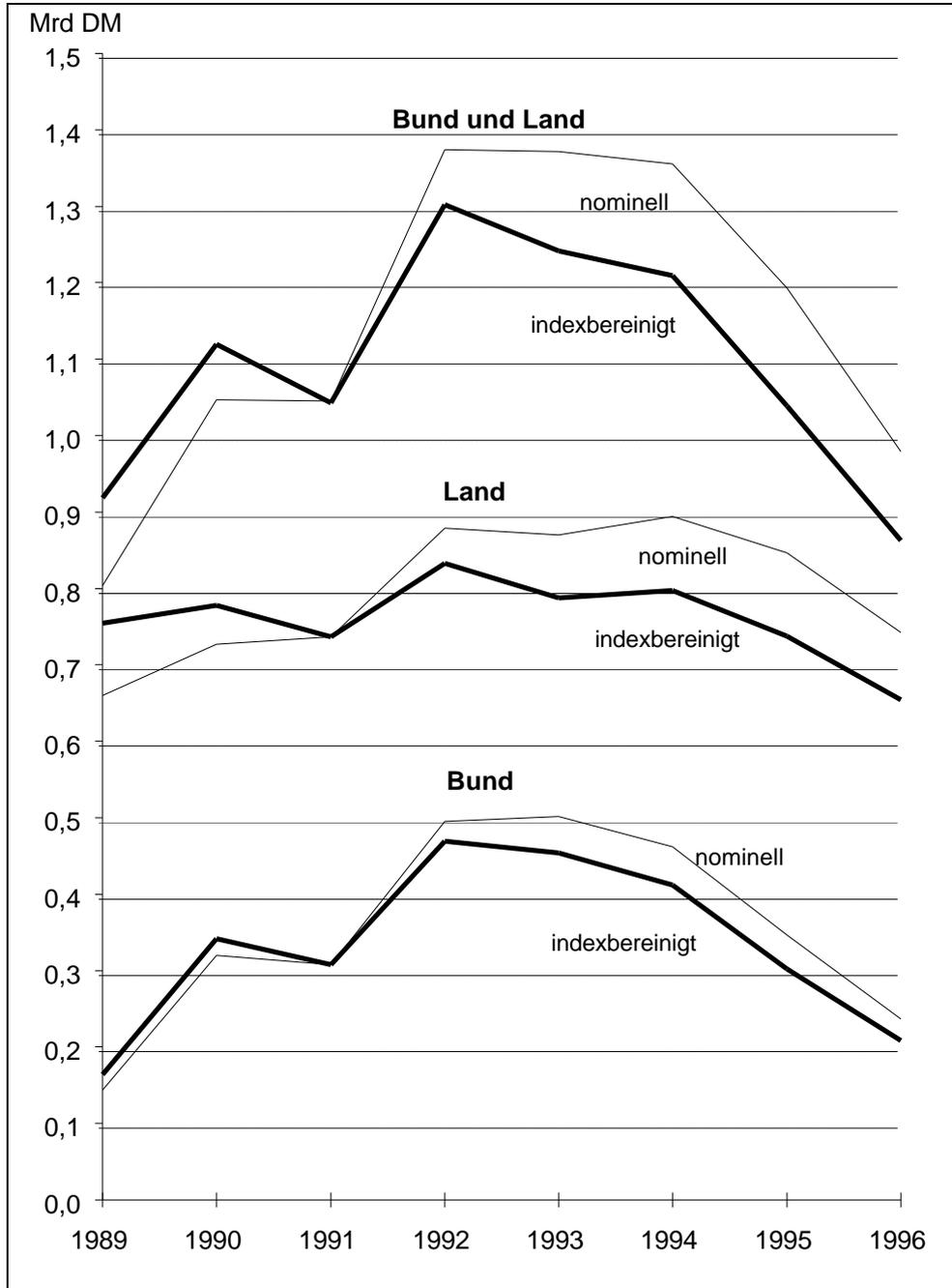
1) ab 1997 nur noch Übergangsregelung

2) ab 1997 Baudarlehen wieder rückzahlbar

3) Preisindex für Bauwerke (1991 = 100)

**Bereitgestellte Fördermittel (nominell und indexbereinigt)<sup>1</sup>**  
in Mrd DM - ohne Studentenwohnraumbau

Schaubild



1) Preisindex für Bauwerke (1991 = 100)

Die bereitgestellten Fördermittel bilden den Rahmen für die möglichen Bewilligungen; sie sagen jedoch nichts aus über die tatsächlichen Haushaltsausgaben, da

diese zeitversetzt erst in den Folgejahren nach Verwirklichung der bewilligten Maßnahmen anfallen.

## 22.2 Entwicklung im sozialen Wohnungsbau

Die Bewilligungen von 1989 bis 1996 haben sich wie folgt entwickelt (Zahlenübersicht 1):

**Bewilligte Wohnungen im sozialen Wohnungsbau in Bayern** Zahlenübersicht 1  
(alle Förderungswege)

Jahr	Wohnungen
1989	10 117
1990	12 208
1991	12 096
1992	12 280
1993	18 175
1994	16 114
1995	13 086
1996	11 370

Exakte Zahlen darüber, wie viele Sozialwohnungen in Bayern mit welchen Bindungsfristen insgesamt verfügbar sind und wie viele jährlich aus der Bindung fallen und damit den Bestand verringern, sind nicht vorhanden. Der ORH hält es für unvertretbar, daß über Jahrzehnte hinweg hohe Mittel in den sozialen Wohnungsbau investiert wurden und gleichwohl kein Überblick über die bestehenden Bindungsfristen der Sozialwohnungen und deren räumliche Verteilung besteht, so daß auch keine gesicherte Erkenntnis über eine gezielte weitere Förderung vorhanden ist. Soweit jedoch für Teilbereiche gesichertes Datenmaterial zur Verfügung steht, zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen den jährlich neu bewilligten Wohnungen und den aus der Bindung fallenden Wohnungen.

So geht aus dem Bericht 1996/1997 des Verbands bayerischer Wohnungsunternehmer hervor, daß in seinem Wohnungsbestand 1996 nur 3 500 Sozialwohnungen neu hinzugekommen sind, während gleichzeitig 14 000 Wohnungen aus der Sozialbindung gefallen sind. In Würzburg (128 000 Einwohner) hat sich der Be-

stand an Sozialwohnungen von 1990 bis 1995 auf diese Weise von 15 378 auf 7 850 reduziert; in der Landeshauptstadt München ging in den letzten vier Jahren der Bestand an Sozialwohnungen z.B. des 1. Förderungswegs von 92 530 (1993) auf 67 653 (Januar 1997) zurück.

Die Verwaltung ist der Auffassung, daß der (normative) Bedarf an Sozialwohnungen nur über eine vollständige Volks- und Wohnungszählung ermittelt werden könne. Entscheidend für die Versorgung mit sozialen Wohnungen sei aber mehr die Nachfrage nach Sozialwohnungen, die nicht nur von der Zahl der vorhandenen Sozialwohnungen abhängt, sondern auch von den jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Nachfrage nach Sozialwohnungen drücke sich im wesentlichen in den Förderanträgen aus, die von den Bewilligungsstellen bereits festgehalten würden.

Nach Auffassung des ORH spiegelt sich in den gestellten Förderanträgen der Bedarf an Sozialwohnungen für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten nur unzulänglich wieder. Er hält es deshalb für erforderlich, daß die Verwaltung bald Kriterien zur Ermittlung des Bedarfs entwickelt, die für politische Entscheidungen auf dem Gebiet der Wohnungsversorgung notwendig sind. An freifinanzierten Wohnungen besteht wohl bayernweit ein zumindest ausreichendes Angebot und regional teilweise ein Überangebot, dem jedoch ein großer Bedarf an kostengünstigen Mietwohnungen für weniger einkommensstarke Gruppen gegenübersteht.

## **22.3 Feststellungen des ORH zur Förderpraxis des sozialen Wohnungsbaus**

### **22.3.1 Abrechnung von Wohnungsbaufördermitteln**

Der ORH hat festgestellt, daß bei 1992 und früher bewilligten Maßnahmen insbesondere des 1. Förderungswegs, bei denen die Wohnungen längst bezogen sind, die **Schlußrechnungen** noch ausstehen und deshalb 30 Mio DM an Ausgaberesten offen sind. Die Verwaltung erwidert, daß die Ausgabereste nur zum Teil auf noch nicht eingereichte Schlußrechnungen zurückzuführen seien, denn viele Schlußrechnungen befänden sich bereits bei den Bewilligungsstellen und könnten dort mangels Personal nicht zeitgerecht geprüft werden. Der ORH hält es für notwendig, die Abrechnung von Fördermaßnahmen zeitnah zu erledigen, um möglichst bald Klarheit über die endgültige Höhe der Förderung zu erhalten.

Im staatlich geförderten Wohnungsbau werden im 1. und teilweise auch im 3. Förderungsweg neben öffentlichen Baudarlehen auch befristete Aufwendungszuschüsse und im 2. Förderungsweg auch Aufwendungsdarlehen gewährt, die von der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt (Labo) ausgereicht werden. Der ORH hat festgestellt, daß die Labo auf diese Weise seit 1975 mehr als 1,1 Mrd DM allein für Aufwendungszuschüsse erhalten hat, davon 336 Mio DM allein von 1989 bis 1996. Bewilligungen und Auszahlungen wurden von der Verwaltung nicht zeitnah kontrolliert. Mittlerweile hat die OBB im April 1997 die Labo aufgefordert, die Aufwendungszuschüsse und -darlehen ab dem Haushaltsjahr **1975 abzurechnen** und dabei auch mitzuteilen, wie viele Mittel nicht in Anspruch genommen wurden. Die Aufwendungszuschüsse sind nach Ausführungen des Staatsministeriums der Finanzen schon bis 1989 abgerechnet. Dies umfaßt aber noch nicht den endgültigen Mittelabfluß.

### 22.3.2 Bewilligungsreste

Der ORH hat die Bewilligung der Fördermittel der Wohnungsbauförderungsprogramme 1989 bis 1996 bei der OBB und mehreren großen Bewilligungsstellen geprüft und auch bei der Labo Erhebungen angestellt. Dabei hat er festgestellt, daß der Bewilligungsrahmen über Jahre hinweg nicht ausgeschöpft wurde. So ergab sich zum Januar 1997 aus den mit der OBB und der Labo abgeglichenen Zahlen ein nicht ausgeschöpfter Bewilligungsrahmen (ohne Studentenwohnraumbau und 2. Förderungsweg) der Jahre 1989 bis 1996 an Bundes- und Landesmitteln von 361 Mio DM. Rechnerisch entspricht dies der Fördersumme für etwa 5 500 Wohnungen.<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang wurden dem Bund 32 Mio DM aus den Jahren 1984 bis 1993, die für die Finanzierung von Wohnungen des 2. Förderungsweges bereitgestellt waren, zurückgemeldet und durch diesen wieder eingezogen. Außerdem ergab sich aus den bis Januar 1997 nicht verwendeten Kontingenten für den Studentenwohnraumbau ein Betrag von 52,3 Mio DM, was 1 125 Wohnplätzen<sup>5</sup> entspricht.

Die Verwaltung weist darauf hin, bei der Aufstellung neuer Programme gebe es oft Anlaufschwierigkeiten und in Zeiten hoher Bau- und Finanzierungskosten ließe die Investitionsneigung und damit auch die Nachfrage für Fördermittel nach. In diesen Fällen sei es unvermeidbar, daß Fördermittel nicht eingesetzt werden können. In diesem Zusammenhang seien auch die 32 Mio DM Bundesmittel zu sehen. Auch

---

4) mittlere Förderung: 65 850 DM/Wohnung im 1. und 3. Förderungsweg

5) mittlere Förderung: 46 500 DM/Studentenwohnplatz

seien die 52,3 Mio DM nicht bewilligten Mittel für die Studentenwohnraumförderung nicht verloren. Für 30 Mio DM davon sei die Verwaltung durch Zusagen die Verpflichtung zur Förderung eingegangen. Die Bewilligung habe aber nicht erteilt werden können, weil baurechtliche oder sonstige Voraussetzungen für die Förderung nicht erfüllt gewesen seien.

Der ORH hat festgestellt, daß trotz stark rückläufiger Fördervolumen seit 1992 (vgl. Schaubild) die Bewilligungsreste zum Erhebungszeitpunkt Januar 1996 bzw. Januar 1997 für die zurückliegenden Jahre nahezu identisch waren und sich durchwegs in einer Größenordnung von 300 bis 400 Mio DM bewegten (ohne Studentenwohnraumbau und 2. Förderungsweg). Diesen Überhang konnte die Verwaltung mittlerweile zwar um 223 Mio DM (Stichtag 31. Juli 1997) abbauen, von dem verbleibenden Rest wurden aber 63 Mio DM an Landes- und Bundesmitteln wieder eingezogen. Trotz weiter zurückgegangener Fördermittel ist zu erwarten, daß für 1997 (rd. 650 Mio DM) zum Januar 1998 wieder erhebliche Bewilligungsreste an Landes- und Bundesmitteln entstehen, wie sich aus dem Stand der Bewilligungen nach Angabe der Labo für folgende Förderprogramme zum 31. Juli 1997 ergibt (vgl. Zahlenübersicht 2):

**Stand der Bewilligungen zum 31. Juli 1997**

Zahlenübersicht 2

Programme	Kontingent Mio DM	Bewilligungen	
		Mio DM	%
<b>1. Förderungsweg:</b>			
- Allgem. Förderungsprogramm (Bundesmittel)	27,12	2,59	9,54
- Zweckvermögen Allgem. Förderungsprogramm (Landesmittel)	120,00	8,76	7,3
<b>3. Förderungsweg:</b>			
- Tilgungsdarlehen (Bundesmittel)	96,65	21,49	22,24
- Tilgungsdarlehen (Landesmittel)	274,50	125,48	45,71

Die Ursache für die zögerliche Bewilligung liegt zum einen darin, daß der überregionale Ausgleich von Kontingentresten schwerfällig war, vor allem aber darin, daß trotz Nachfrage nach Sozialwohnungen die Förderung mit langen Belegungsbindungen des 1. Förderungsweges kaum noch akzeptiert wird und auch bei den kurzen Bindungszeiten von 10 bis 15 Jahren im 3. Förderungsweg die Nachfrage nach Fördermitteln zurückgeht.

### **22.3.3 Dezember-Bewilligungen**

Bei den örtlichen Erhebungen hat der ORH bei den stichprobenweise geprüften großen Bewilligungsstellen festgestellt, daß offensichtlich bis Mitte des Jahres nur 20 bis 25 % der jeweils verfügbaren Kontingente bewilligt werden. Erst im Oktober, November und Dezember erhöht sich dieser Prozentsatz auf 50 bis 80 % der zur Verfügung gestellten Gesamtkontingente. Insbesondere in der Landeshauptstadt München zeigte sich ein gewisses „Dezember-Bewilligungsfieber“. So wurden im Dezember 1994 noch Bewilligungen für 52 Mio DM erteilt, für die auch zweieinhalb Jahre später noch nicht einmal die erste Rate ausgezahlt war, weil mit dem Bau noch nicht begonnen worden war. Insgesamt verringerten sich die Bewilligungen gleichwohl von 93,6 % des bereitgestellten Volumens im Jahr 1988 auf 85,5 % im Jahr 1995.

Die Verwaltung führt hierzu aus, daß sie durch geeignete Maßnahmen (strenge Fristsetzung, verstärkte Umschichtung, Einsatz der DV ab 1998) dafür sorgen werde, daß künftig die Bewilligungen rechtzeitig vor dem Jahresende erteilt werden.

Die vielen „Dezember-Bewilligungen“ 1994 und 1995, für die bis Mitte 1997 noch keine Auszahlungen erfolgten und die teilweise bis heute noch nicht begonnen sind, haben nach Ansicht des ORH ihre Ursache auch darin, daß Maßnahmen gebilligt worden sind, die noch nicht förderreif waren, bei denen insbesondere die entsprechenden baurechtlichen Voraussetzungen noch nicht erfüllt waren. Dafür spricht auch die Feststellung, daß bei einer Bewilligungsstelle - unabhängig vom Dezemberfieber - für bewilligte Maßnahmen über lange Zeit überhaupt keine Fördermittel abgeflossen sind. So ist beispielsweise bei einer Maßnahme, für die im April 1989 1,2 Mio DM bewilligt wurden, wegen eines anhängigen Gerichtsverfahrens bis heute keine Auszahlungsrate abgerufen worden.

Dies läßt insgesamt vermuten, daß zu wenig Maßnahmen vorhanden waren, bei denen die förderrechtlichen Voraussetzungen gesichert waren und daß ganz allgemein eine weiterhin geringe Nachfrage nach Fördermitteln besteht.

### **22.4 Folgerungen des ORH**

Der ORH ist der Auffassung, daß angesichts der großen Bewilligungsreste, der Bewilligung von Maßnahmen, deren förderrechtliche Voraussetzungen noch nicht vorliegen, der schleppenden Abrechnung bereits fertiggestellter Maßnahmen, der mangelnden Aktualität bei der Abrechnung von Aufwendungszuschüssen und Auf-

wendungsdarlehen sowie des schwerfälligen Ausgleichs von Kontingentresten die Förderverfahren gestrafft und vereinfacht werden müssen.

Das größte Problem sieht der ORH aber darin, daß trotz des in der Vergangenheit hohen Mitteleinsatzes und trotz ausreichender Fördermittel - wie sich aus den hohen Bewilligungsresten ergibt - die Zahl der belegbaren Sozialwohnungen ständig zurückgeht. Deshalb bestehen erhebliche Bedenken, ob mit dem bisherigen Fördersystem, das in der Vergangenheit zahlreiche Bedarfslücken geschlossen hat, das Ziel einer bedarfsgerechten sozialen Wohnraumversorgung künftig dauerhaft erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte nach Auffassung des ORH das gesamte Förderwesen des sozialen Wohnungsbaus grundlegend überdacht werden.

Die Verwaltung weist darauf hin, daß der Bund seit geraumer Zeit eine Reform der Wohnungsbauförderung anstrebe und dabei den 1. Förderungsweg abschaffen und die Förderung auf einen Weg konzentrieren wolle.

Da nach bisherigen Erfahrungen die Abstimmungsphase zwischen Bund, Ländern und den Organen der Wohnungswirtschaft eine lange Zeit beanspruchen wird, ist der ORH der Auffassung, daß auch vom Freistaat Bayern die Reform des Fördersystems nachdrücklich betrieben werden sollte.

## 23 Private Vorfinanzierung zweier Staatsstraßenverlegungen

(Kap. 03 76 Tit. 823 31 und 823 32)

**Zwei Pilotprojekte zur privaten Vorfinanzierung von Staatsstraßenverlegungen haben Mehrkosten von 470 000 DM verursacht, obwohl die Vorteile durch den sog. „Einkauf von Zeit“ bei einer Finanzierung aus dem regulären Staatshaushalt im Wege einer offenen Kreditaufnahme in gleicher Weise eingetreten wären.**

Um möglichst praxisnahe und modellhafte Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Privatkapital bei der Planung, Finanzierung und Organisation staatlicher Infrastruktureinrichtungen im Hoch- und Tiefbau zu gewinnen, wurden 1994 aus dem Staatsstraßenbau die beiden Pilotprojekte

- St 2064, Umfahrung Beuerberg (Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen) und
- St 2246, Verlegung bei Schillingsfürst (Landkreis Ansbach)

ausgewählt. Der ORH hat sich bereits im Jahresbericht 1994 (TNr. 17)<sup>6</sup> mit diesen Themen befaßt und die beiden inzwischen fertiggestellten Projekte nunmehr geprüft:

### **23.1 Auswahl der Projekte - Dringlichkeit**

Bei der unter Zeitdruck vorzunehmenden Auswahl spielte neben der Größe der Projekte die rasche Realisierbarkeit eine entscheidende Rolle. Der Grundsatz, die sachlich gebotenen Prioritäten nicht zu verändern, wurde zumindest bei Schillingsfürst nicht beachtet. Diese im Ausbauplan der Staatsstraßen nur in die 2. Dringlichkeit eingestufte Verlegung wurde dadurch einer Vielzahl von Projekten vorgezogen, die nach dem Ausbauplan der Staatsregierung eine höhere Dringlichkeit haben und überwiegend bis heute nicht verwirklicht sind.

Nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz sollten Projekte um so eher verwirklicht werden, je höher ihr Nutzen-Kosten-Verhältnis ist.

### **23.2 Mehrkosten durch private Vorfinanzierung**

Bereits zum Zeitpunkt der Entscheidung, ob diese beiden Projekte privat vorfinanziert werden sollen, war bekannt, daß diese Vorgehensweise zu vermeidbaren Mehrkosten von mehreren hunderttausend DM führt. Dennoch hat das Staatsministerium dem Ministerrat vorgeschlagen, diesen Weg zu gehen und dies mit volkswirtschaftlichem Gewinn durch „Einkauf von Zeit“ sowie damit begründet, auf diese Weise auch mit der Baudurchführung und Vertragsabwicklung privat vorfinanzierter Bauvorhaben Erfahrungen zu sammeln.

In beiden Fällen sind im Vergleich zu einer Finanzierung über den Staatshaushalt Mehrkosten von ca. 6 % (Beuerberg) bzw. ca. 4 % (Schillingsfürst), zusammen über 470 000 DM, entstanden, die allein daher rühren, daß bei einer Kreditfinanzierung über den Staatshaushalt günstigere Zinssätze<sup>7</sup> erreicht worden wären, als dies für einen privaten Finanzier möglich war.

---

6) vgl. dazu auch Nr. 3 Buchst. b des Landtagsbeschlusses vom 22. Februar 1995 (LT-Drucksache 13/560)

7) Die der Vergleichsrechnung zugrunde gelegten Zinssätze liegen an der oberen Grenze des seinerzeit anzusetzenden Wertes; vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 17.2.4.

### 23.3 Erfahrungen aus den Generalunternehmerausschreibungen

Überlegungen, die Schaffung von baureifen, „genehmigungsfähigen“ Planungen für einen Straßenneubau in eine Generalunter- oder -übernehmerausschreibung einzubeziehen, wurden von Anfang an als undurchführbar angesehen, weil vor allem die Zeitdauer und das Ergebnis eines Planfeststellungsverfahrens als unkalulierbar gelten. Aber auch der Versuch, einen Straßenabschnitt pauschal auszuschreiben, war insbesondere wegen des Baugrundrisikos nicht zu verwirklichen. Auch die im Fall Beuerberg angewendete Oberbaupauschale hat keine Ersparnis gebracht und die Abrechnung wegen der gesonderten Flächenermittlung sogar erschwert.

Da die „Nebenleistungen“ Straßenausstattung (Markierung, Beschilderung, Schutzplanken) und Bepflanzung in den Hauptauftrag einbezogen wurden, oblag dem Auftragnehmer die Koordination der von ihm beauftragten Subunternehmer. Dieser zusätzliche, vom Staat zu bezahlende Aufwand hat die Straßenbauverwaltung nicht nennenswert entlastet. Somit haben die beiden privat vorfinanzierten Maßnahmen keine stichhaltigen Gründe geliefert, vermehrt an Generalunternehmer zu vergeben. Diese Art der Ausschreibung sollte deshalb künftig bei Straßenbaumaßnahmen nicht mehr angewandt werden, bei denen - im Gegensatz zum Hochbau - der Hauptauftrag, der üblicherweise an nur einen Auftragnehmer vergeben wird, im Regelfall über 90 % der Gesamtbaukosten ausmacht.

Deutlich geworden ist im Zusammenhang mit den alternativen Ausschreibungen der Pilotprojekte der Einfluß der Bauzeitinsen. Diese treten in der konventionellen Ausschreibung von Leistungen nicht in Erscheinung, werden nicht gewertet und bieten deshalb auch keinen Anreiz, den Bauablauf zu optimieren. Wenn auch das damit verbundene Einsparpotential im Straßenbau - vor allem wegen der geringen Zahl abstimmungsbedürftiger Gewerke - nicht überbewertet werden darf, sollte dennoch auch dort erwogen werden, Bauzeit und Bauablauf in den Wettbewerb einzubeziehen, soweit diese disponibel sind und eine Ausweitung des Wettbewerbs erwarten lassen.

### 23.4 „Einkauf von Zeit“

Das Staatsministerium stellt den Mehrkosten durch private Vorfinanzierung einen Gesamtnutzen gegenüber, der sich aus folgenden Komponenten zusammensetzt:

- Transportkostensenkungen,

- Beiträge zur Verkehrssicherheit,
- Verbesserung der Erreichbarkeit,
- Regionale Effekte (Beschäftigungseffekte, Standortverbesserungen),
- Umwelteffekte (Verminderung der negativen Verkehrseinwirkungen).

Mit dieser Betonung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens wird suggeriert, daß er nur durch die Inkaufnahme der (haushaltswirtschaftlichen) Mehrkosten der privaten Vorfinanzierung ermöglicht werde. Tatsächlich kann ein derartiger Nutzen aber mit jeder herkömmlichen Kreditaufnahme in gleicher Weise erreicht werden, wobei der Staat jedoch dank seiner Bonität dabei in aller Regel die günstigsten Konditionen erhält.

Die Mehrkosten einer privaten Vorfinanzierung lassen sich nicht dadurch rechtfertigen, daß sie formal nicht in die Darstellung der Staatsverschuldung eingehen und lediglich zu einer sog. „grauen Finanzschuld“<sup>8</sup> führen. Das Schlagwort vom „Einkauf von Zeit“, mit dem einer privaten Vorfinanzierung häufig das Wort geredet wird, geht deshalb fehl, weil auch der aus solchen vorfinanzierten Maßnahmen folgende Schuldendienst in gleicher Weise aus dem Staatshaushalt aufgebracht werden muß wie der Schuldendienst bei einer herkömmlichen offenen Kreditaufnahme.

Die Verschuldung aus der privaten Vorfinanzierung der beiden Pilotprojekte belastet inzwischen für zehn Jahre den Staatshaushalt mit Ratenzahlungen von jährlich 1,73 Mio DM. Der Handlungsspielraum wird mit derartigen Finanzierungsmodellen und den daraus folgenden Mehrkosten noch stärker eingeengt, als bei herkömmlicher Kreditfinanzierung. Dem Zeitgewinn für die vorgezogenen Projekte steht somit ein größerer Zeitverlust bei anderen wichtigeren Projekten gegenüber.

### **23.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Die OBB weist darauf hin, daß ihr die beiden Projekte unter dem seinerzeitigen, vorrangigen Aspekt, Erfahrungen mit privater Vorfinanzierung zu sammeln und auch vom Kostenvolumen her am geeignetsten erschienen. Es werde aber nicht verkannt, daß die Refinanzierungsraten zu Mehrbelastungen künftiger Haushalte führen. Dadurch können andere Maßnahmen erst verzögert fertiggestellt und dementsprechend deren volkswirtschaftlicher Nutzen erst später abgeschöpft werden.

---

8) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 17.3.1

Nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen sollten aufgrund der negativen Erfahrungen mit Pilotprojekten wie den Ortsumgehungen von Schillingsfürst und Beuerberg in Zukunft grundsätzlich keine weiteren Privatfinanzierungsprojekte mehr in Betracht gezogen werden.

Es führt hierzu weiter aus:

„Da die Privatfinanzierung keine neuen Mittel erschließt, steht einer zunächst eintretenden (zeitlichen) Entlastung des Haushalts aufgrund der **teureren** Gesamtfinanzierung später eine entsprechend höhere Belastung und damit im Gesamtergebnis eine Haushaltsmehrbelastung gegenüber. Derartige Projekte engen damit den finanziellen Handlungsspielraum in Zukunft ein und bauen eine zusätzliche verdeckte Verschuldung auf. Die sachlich gebotene Prioritätensetzung für die Verwirklichung staatlicher Vorhaben darf nicht dadurch verhindert werden, daß auf besondere Finanzierungsmodelle ausgewichen wird. Einsparpotentiale sind vorrangig im Bereich der Planung und Realisierung zu suchen. Private Vorfinanzierungsmodelle müssen sich deshalb auf besonders gelagerte Ausnahmefälle beschränken, wobei als Voraussetzung hierfür in jedem Einzelfall die Wirtschaftlichkeit der Privatfinanzierung gegenüber der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung erfüllt sein muß. Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit kann der volkswirtschaftliche Nutzen nur insoweit berücksichtigt werden, als er im Staatshaushalt zu konkreten Einsparungen führt. Ferner sind bei Leasingmodellen Steuerausfälle, die für das föderative Gesamtgefüge anfallen, angemessen zu berücksichtigen.“

Der ORH stimmt den Ausführungen des Staatsministeriums der Finanzen zu und hält diese auch für die Leasingprojekte für besonders wichtig (vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 17).

## **EINZELPLAN 04**

(Staatsministerium der Justiz)

### **24 Automatisiertes gerichtliches Mahnverfahren (AUGEMA)**

**Die 1974 angekündigte Errichtung eines Zentralen Mahngerichts in Bayern ist bis heute nicht realisiert. Nach Auffassung des ORH sind mit einem Zentralen Mahngericht Einsparungen von jährlich 11 Mio DM zu erreichen.**

Das gerichtliche Mahnverfahren verschafft Gläubigern die Möglichkeit, auf einfachem Wege schnell zu einem Vollstreckungstitel zu gelangen. Erst wenn gegen einen Bescheid im Mahnverfahren Einwendungen erhoben werden (Widerspruch/ Einspruch), wird die Angelegenheit in das Zivilprozeßverfahren übergeleitet.

Bei den 72 bayerischen Amtsgerichten wurden 1996 etwa 1,5 Millionen Anträge auf Erlaß eines Mahnbescheids gestellt. Die davon in maschinenlesbarer Form eingereichten 0,62 Millionen Anträge (Datenträger-Austausch-Verfahren) von Großgläubigern werden bei den Amtsgerichten München (seit 1989), Nürnberg (seit 1990) und Coburg (seit 1996) mit dem von der Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg federführend entwickelten und zum 1. Januar 1987 für einen Einsatz in anderen Landesjustizverwaltungen freigegebenen automatisierten gerichtlichen Mahnverfahren (AUGEMA) abgewickelt. Alle in Papierform gestellten Anträge werden bei allen Amtsgerichten ohne Einsatz eines DV-Verfahrens bearbeitet.

Das Staatsministerium hatte bereits 1974 angekündigt, daß die Bearbeitung der gerichtlichen Mahnverfahren nicht mehr bei allen Amtsgerichten in Bayern, sondern nur mehr bei einem Gericht unter Einsatz eines EDV-Verfahrens vorgenommen werden solle (Zentrales Mahngericht). 1986 nahm es von der Errichtung eines Zentralen Mahngerichts Abstand. Als Gründe dafür teilt es mit, die Datenerfassung wäre aufwendig gewesen und es habe technische Schwierigkeiten gegeben; man habe daher das Projekt nicht für zweckmäßig und wirtschaftlich gehalten. Der Einsatz des automatisierten Mahnverfahrens wurde auf das Datenträger-Austausch-Verfahren bei den Amtsgerichten München und Nürnberg (ab 1996 auch Coburg) beschränkt.

1996 hat sich das Staatsministerium wieder mit der Errichtung eines Zentralen Mahngerichts befaßt und eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die mit der Untersuchung verschiedenster organisatorischer und technischer Alternativen zum weiteren Einsatz von AUGEMA in Bayern beauftragt wurde. Nach einer beabsichtigten umfassenden Dialogisierung des DV-Verfahrens erwartet das Staatsministerium über die vorgelegten Untersuchungsergebnisse hinaus zusätzliche Personalentlastungen vor allem im Bereich der Sachbearbeiter des mittleren Dienstes und im Schreibdienst. Nach Auffassung des ORH ergäben sich durch die Einführung eines voll funktionsfähigen Zentralen Mahngerichts in Bayern folgende personelle Auswirkungen:

Zahlenübersicht

Personal	Personalbedarf bei AUGEMA		Personaleinsatz derzeit		Personaleinsparungen	
	Anzahl	Kosten Mio DM	Anzahl	Kosten Mio DM	Anzahl	Kosten Mio DM
gehobener Dienst	30	3,5	56	6,5	26	3,1
mittlerer Dienst/ Schreibdienst	28	2,6	144	13,5	116	10,9
<b>zusammen</b>	<b>58</b>	<b>6,1</b>	<b>200</b>	<b>20,0</b>	<b>142</b>	<b>14,0</b>

Rundungsdifferenzen

Demnach könnten durch die Einrichtung eines Zentralen Mahngerichts für alle Mahnverfahren in Bayern jährlich Personalkosten von 14 Mio DM eingespart werden. Stellt man diesem Einsparpotential die von der Arbeitsgruppe ermittelten Kosten von jährlich 2,8 Mio DM gegenüber, so ergibt sich für das Vorhaben ein jährlicher **Nutzwert** von **11 Mio DM**.

Das Staatsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, daß eine umfassende Dialogisierung im automatisierten gerichtlichen Mahnverfahren erst im Jahr 2000 erreicht sein werde. Es plane nun eine Ausweitung des automatisierten gerichtlichen Mahnverfahrens auf die Belegverfahren und eine Zentralisierung des Verfahrenseinsatzes bei zwei Mahngerichten. Eine endgültige Entscheidung der Bayerischen Staatsregierung über die Standortfrage sei in Vorbereitung. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit geht das Staatsministerium ebenfalls von einem deutlichen Einsparpotential aus. Es hält aber eine konkrete Festlegung der voraussichtlichen Personaleinsparungen aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse ohne praktische Erfahrungen derzeit nicht für möglich.

Angesichts des hohen Einsparpotentials sollte das Projekt des Zentralen Mahngerichts nach Auffassung des ORH so rasch wie möglich realisiert werden. Die erforderlichen Entscheidungen zur Frage des Standorts des Zentralen Mahngerichts und zur Wirtschaftlichkeit der organisatorischen Lösungsalternativen sollten daher unverzüglich getroffen werden.

## EINZELPLAN 05

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft  
und Kunst)

- Unterricht und Kultus -

### 25 Sanierung der Schwimmhalle eines Staatlichen Landschulheims

(Kap. 05 19 Tit. 711 33, Anlage S)

**Das Staatsministerium wollte eine seit 1994 wegen Einsturzgefahr geschlossene Schwimmhalle eines staatlichen Landschulheims für 3,7 Mio DM sanieren; der laufende Betrieb hätte 200 000 DM jährlich gekostet. Der ORH hat das Vorhaben als unwirtschaftlich beanstandet, weil der Schwimmunterricht kostengünstiger in dem nahe gelegenen gemeindlichen Hallenbad durchgeführt werden könnte. Die Maßnahme unterbleibt.**

Der Freistaat Bayern betreibt insgesamt elf staatliche Heimschulen (Gymnasium mit Schülerheim).<sup>1</sup> Aufgabe der Schülerheime ist es, Schüler erzieherisch zu betreuen und ihnen Unterkunft und Verpflegung zu gewähren. Schule und Heim bilden eine pädagogische Einheit. Ein staatliches Landschulheim (656 Schüler) verfügt im Gegensatz zu anderen staatlichen Heimschulen über eine eigene Schwimmhalle, die jedoch seit 1994 wegen Einsturzgefahr geschlossen ist. Das Staatsministerium plante eine umfangreiche Sanierung, deren Gesamtkosten überschlägig auf 3,7 Mio DM geschätzt und für die Planungsmittel bereits im Haushaltsplan 1997/1998 veranschlagt waren. Die nicht durch Einnahmen gedeckten Betriebs- und Unterhaltskosten hätten etwa 200 000 DM pro Jahr betragen.

Bis zur Schließung wurde die Schwimmhalle im Rahmen des Schulsports und vom Internat genutzt. Auch einigen anderen Schulen im näheren Umkreis stand sie zur Verfügung. Seit der Schließung der Schwimmhalle im Jahre 1994 wurde kein Schwimmunterricht im Schulsport mehr erteilt. Entgegen den Empfehlungen des Fachlehrplans Sport wurde nicht ernsthaft in Erwägung gezogen, das nur ca. 2,5 km entfernte Hallenbad einer Gemeinde für den Schulsport zu nutzen, obwohl die Gemeinde ihr Hallenbad hierfür zur Verfügung stellen würde.

---

1) vgl. ORH-Bericht 1989 TNr. 15

Der ORH hat deshalb angeregt, den Schwimmunterricht künftig in dem gemeindlichen Hallenbad zu erteilen und das Staatsministerium gebeten, die Notwendigkeit der Sanierungsmaßnahme eingehend zu prüfen.

Das Staatsministerium hat daraufhin mitgeteilt, daß die Baumaßnahme nicht mehr weiterverfolgt wird.

## EINZELPLAN 06

(Staatsministerium der Finanzen)

### 26 Bezügestellen der Bezirksfinanzdirektionen

**Nach einer Querschnittsprüfung des ORH könnten bei den „Bezügestellen Arbeitnehmer“ der Bezirksfinanzdirektionen etwa 100 Stellen (10 Mio DM jährlich) eingespart werden.**

Der Freistaat Bayern setzt seit Mitte der 70er Jahre für die Bezügeabrechnung der Arbeitnehmer ein DV-Verfahren ein. Zwischen 1986 und 1996 wurde das Verfahren neu konzipiert. Derzeit wird es an die neuen DV-Techniken angepaßt.

#### 26.1 Personal in den Bezügestellen

Zuständig für die Anordnung und Abrechnung der Arbeitnehmerbezüge sind die Bezügestellen bei den Bezirksfinanzdirektionen. Zum Stand 1. Juni 1996 wurde dafür folgendes Personal eingesetzt:

##### Personalbestand der Bezügestellen

Zahlenübersicht 1

Bezügestelle	Beschäftigte (umgerechnet auf Vollzeitkräfte)			
	Referenten	Arbeitsgruppenleiter	Sachbearbeiter	zusammen
München	4,9	19,1	91,3	115,3
Ingolstadt	2,0	7,7	29,0	38,7
Landshut	2,0	8,4	37,2	47,6
Regensburg	1,0	6,0	21,6	28,6
Ansbach	2,0	12,4	48,4	62,8
Bayreuth	1,0	7,0	21,5	29,5
Würzburg	2,0	9,0	42,3	53,3
Augsburg	1,0	4,7	22,2	27,9
<b>insgesamt</b>	<b>15,9</b>	<b>74,3</b>	<b>313,5</b>	<b>403,7</b>

Als Bemessungsbasis für den Personalbedarf war vom Staatsministerium zunächst ein Wert von 400 Zahlfällen je Sachbearbeiter festgelegt. Nach Einführung

des Dialogbetriebs wurde diese Meßzahl 1994 ohne nähere Untersuchungen auf 450 Zahlfälle je Sachbearbeiter, im Juni 1996 auf 470 Zahlfälle je Sachbearbeiter angehoben. Tatsächlich errechnen sich für einen Sachbearbeiter aber nur folgende Zahlfälle:

### Zahlfälle je Sachbearbeiter

Zahlenübersicht 2

Bezügestelle	Zahlfälle	Sachbearbeiter	Zahlfälle je Sachbearbeiter
München	32 934	91,3	361
Ingolstadt	11 671	29,0	402
Landshut	13 963	37,2	375
Regensburg	9 887	21,6	458
Ansbach	18 152	48,4	375
Bayreuth	8 791	21,5	409
Würzburg	15 540	42,3	367
Augsburg	8 517	22,2	384
<b>zusammen</b>	<b>119 455</b>	<b>313,5</b>	<b>381</b>

Wie die Zahlenübersicht 2 zeigt, wird die Meßzahl von 470 Zahlfällen je Sachbearbeiter bisher lediglich von der Bezügestelle der Bezirksfinanzdirektion Regensburg annähernd erreicht. Insgesamt liegt die Zahl der bearbeiteten Zahlfälle je Sachbearbeiter erheblich (rd. 20 %) darunter.

## 26.2 Personalbedarf

Der ORH hat den Personalbedarf für die Anordnung und Abrechnung der Arbeitnehmerbezüge bei den Bezügestellen München, Regensburg und Würzburg nach den üblichen und anerkannten Verfahren<sup>1</sup> ermittelt. Als Methode wurde die Selbstaufschreibung durch die Sachbearbeiter verwendet.

Grundlage der Personalbedarfsberechnung bildete die mittlere Bearbeitungszeit der Tätigkeiten im Dialog, die Tätigkeiten ohne Dialog und die Bearbeitungszeit für jährliche Sonderaktionen. Der Bearbeitungsaufwand für die Tätigkeiten im Dialog wurde durch Multiplikation der mittleren Bearbeitungszeit mit der Anzahl der im Bearbeitungsmonat bearbeiteten Vorgänge ermittelt. Der Bearbeitungsaufwand für

---

1) z.B. Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung (Bundesminister des Innern, Referat - O I 2 - 131 050/6)

die Tätigkeiten ohne Dialog und für die jährlichen Sonderaktionen, die mehr als die Hälfte des gesamten Bearbeitungsaufwands ausmachen, wurde gesondert erhoben. Der rechnerische Personalbedarf ergibt sich aus der Division der ermittelten Gesamtarbeitsminuten durch die verfügbare Nettoarbeitszeit, bei deren Ermittlung die Hinweise der Bezügestellen zur erforderlichen Verteilzeit, zur Zahl der Feiertage, zu den durchschnittlich anzusetzenden Krankheitstagen usw. angemessen berücksichtigt wurden.

Im Jahresdurchschnitt errechnet sich danach ein Bedarf von 198,5 Sachbearbeitern. Der Arbeitsanfall ist jedoch nicht in allen Monaten gleich. Im Januar ist er am höchsten, was im wesentlichen auf die Vorbereitung und den Versand der Lohnsteuerkarten zurückzuführen ist. Damit nicht für die übrigen Monate eine erhebliche Überkapazität vorgehalten werden muß, müssen nach Auffassung des ORH für die Lohnsteuerkartenbearbeitung besondere organisatorische und auch personalwirtschaftliche Maßnahmen getroffen werden. Auf diese Weise würden 217 Sachbearbeiter für die Aufgabenerledigung ausreichen. Nach den Berechnungen des ORH könnten somit von einem Sachbearbeiter künftig 550 Zahlfälle betreut werden. Gegenüber dem Personalbestand von 313 Sachbearbeitern könnten 96 (30 % bzw. 10 Mio DM jährlich) eingespart werden. Gleichzeitig könnte auch die Zahl der Referenten und Arbeitsgruppenleiter reduziert werden.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß bis Ende 1997 ohnehin nur noch 296 Sachbearbeiter eingesetzt sind. Es hält eine Meßzahl von 550 Zahlfällen je Sachbearbeiter derzeit nicht für realisierbar. Es werde aber aufgrund der inzwischen erzielten Verfahrensverbesserungen die Höhe der Meßzahl unter Berücksichtigung der Ausführungen des ORH anheben. Eine Überprüfung der derzeit gültigen Meßzahl sei nach Übernahme der letzten Anordnungsaufgaben ohnehin vorgesehen gewesen. Das Staatsministerium sei bestrebt, einen noch vorhandenen Personalüberhang abzubauen. Aufgrund rückläufiger Fluktuationszahlen, der steigenden Zahl von Rückkehrern aus Beurlaubungen und Rationalisierungsmaßnahmen auch in anderen Bereichen der Bezirksfinanzdirektionen sei dies jedoch nicht umgehend möglich.

## **EINZELPLAN 07**

(Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und  
Technologie)

### **27 Förderung von Fachinformationsdatenbanken**

(Kap. 07 03 Tit. 685 14)

**Das Staatsministerium hat seit 1981 den Aufbau von Datenbanken mit fast 10 Mio DM gefördert, um die Fachinformationsversorgung der bayerischen mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Eine entsprechende Nutzung konnte nicht festgestellt werden. Die Förderung hätte längst eingestellt werden müssen.**

#### **27.1 Staatliche Förderung**

Das Staatsministerium gewährt Zuschüsse, um die Fachinformationsversorgung der bayerischen Wirtschaft zu verbessern und die Nutzung moderner Informationssysteme zu intensivieren. Es betrachtet es als eine wirtschafts- und innovativpolitische Schwerpunktaufgabe, die Informationsversorgung der mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Auch der Landtag<sup>1</sup> hatte die Staatsregierung gebeten, zum Aufbau von elektronischen Datenbanken für den spezifischen Fachinformationsbedarf des Mittelstandes verstärkt beizutragen und das Leistungsangebot der Fachinformationsvermittlung durch intensivere Betreuung der mittelständischen Wirtschaft zu verbessern. Dies sollte u.a. durch die Förderung von in Bayern angesiedelten Fachinformationsdatenbanken sowie flankierende Maßnahmen erreicht werden, mit denen vor allem kleine und mittlere Unternehmen an die Nutzung moderner Informationssysteme herangeführt werden sollten. Das Staatsministerium hat dafür 1981 bis 1996 über 18 Mio DM ausgegeben, darunter über die Hälfte für Datenbanken. Auch im Haushaltsplan 1997/1998 sind hierfür 1,9 Mio DM pro Jahr veranschlagt.

Der ORH hat bei den geförderten Datenbanken untersucht, inwieweit sie durch die bayerische mittelständische Wirtschaft genutzt werden.

---

1) vgl. Beschluß vom 19. März 1986 (LT-Drucksache 10/9722)

## 27.2 Fachinformationsdatenbanken und Datenbankmanager

Die staatliche Förderung war ursprünglich auf maximal fünf Jahre angelegt und sollte insgesamt 2,75 Mio DM betragen. Tatsächlich wurden 1981 bis 1996 fast 10 Mio DM aufgewandt. Das Staatsministerium förderte mehrere Datenbanken, um die Bedeutung online verfügbarer Informationen für die bayerische Wirtschaft zu erhöhen. Mitgefördert wurden 1991 bis 1996 die Personalkosten für einen Datenbankmanager mit 680 000 DM, um die bei der Wirtschaft festgestellten „Akzeptanzbarrieren“ zu beseitigen. Im einzelnen wurden folgende Maßnahmen gefördert (vgl. Zahlenübersicht 1).

### Geförderte Datenbanken (einschl. Manager)

Zahlenübersicht 1

Datenbank	Förderzeitraum	Mio DM
Datenbank - Papier	1981 bis 1992	2,3
- Druck	1981 bis 1992	1,8
- Verpackung	1991 bis 1995	3,3
- Textil	1981 bis 1987	1,1
Braudatenbank	1988 und 1991	0,2
Ost-West-Datenbank	1989 und 1991	0,1
Rechenzentrumsausstattung	1981 bis 1987	0,4
Datenbankmanager	1991 bis 1997	0,7
<b>zusammen</b>		<b>9,9</b>

### 27.2.1 Papierdatenbank

Mit der Förderung einer Literaturdatenbank zur Papiererzeugung und -verarbeitung sollte nach den Vorstellungen des Staatsministeriums ein Modellprojekt einer mittelstandsorientierten, technisch-wirtschaftlichen Datenbank aufgebaut werden, das die Fachinformationsstruktur der in Bayern überdurchschnittlich repräsentierten Branche verbessern sollte.

Die Datenbank-Recherchen im Kundenauftrag haben eine rückläufige Tendenz und auch die Online-Nutzung blieb insgesamt auf einem vernachlässigswerten Niveau. Lediglich bei den Druckerzeugnissen wurde eine nennenswerte Nachfrage erreicht. Nach den Erhebungen des ORH kommen insgesamt aber nur weniger als 10 % der Bezieher der gedruckten Informationen aus der bayerischen mittelständi-

schen Wirtschaft. Fast 40 % (beim Fachliteraturdienst) bzw. 30 % (bei den papier-technischen Kurzinformationen) der Bezieher sind ausländische Unternehmen oder Einrichtungen.

Fast die Hälfte der Gesamtkosten für die Herstellung einer PC-Version der Papierdatenbank ist nicht für die eigentliche Umstellung, sondern für die Übersetzung und Bearbeitung englischer Stichworte sowie die Übersetzung von 8 000 Titeln aus dem Altbestand vom Deutschen ins Englische entstanden. Das Staatsministerium hielt diese Kosten für förderfähig, weil aufgrund der „Internationalität der Literaturlage“ die Zweisprachigkeit für die Vermarktung notwendig gewesen sei. Der ORH bezweifelt den Nutzen einer englischen Version der Datenbank für die bayerischen Nutzer.

Erst nach zwölf Jahren Förderung stellte das Staatsministerium seine Unterstützung ein.

### 27.2.2 Datenbank Druck

Auch bei einer Literaturdatenbank für den Druck- und Kommunikationssektor handelt es sich nach den Vorstellungen des Staatsministeriums um ein Modellprojekt für eine mittelstandsbezogene Fachinformationsversorgung. Deshalb förderte das Staatsministerium von 1981 bis 1992 den Aufbau und Betrieb dieser Datenbank mit mehr als 1,8 Mio DM. Die Online-Nutzung der auf je einem Rechner in Hessen und Bayern aufliegenden Datenbank beschränkte sich auf weniger als 15 Stunden/Jahr und nahm im geprüften Zeitraum auch nicht zu. Die Datenbank vor allem bei dem bayerischen Rechenzentrum wurde besonders wenig beansprucht (vgl. Zahlenübersicht 2):

#### Nutzung der Datenbank Druck im bayerischen Rechenzentrum

Zahlenübersicht 2

	1992	1993	1994	1995
Anschaltzeit in Minuten	736	193	121	134
Anzahl - Recherchen	80	20	7	6
- Kunden	6	2	2	2

### **27.2.3 Datenbank Verpackung**

Die Datenbank Verpackung ist eine Literaturdatenbank in englischer Sprache, die bibliographische Angaben, Beschreibungen und Inhaltszusammenfassungen der nationalen und internationalen Fachliteratur aus dem gesamten Verpackungswesen bietet. Nach der Förderung durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit 210 000 DM jährlich übernahm das Staatsministerium die Weiterförderung der Datenbank auf der Grundlage eines neuen Konzepts ab April 1991 für fünf Jahre.

In dieser Zeit gingen die Online-Anschaltzeiten gegenüber 1991 um fast 24 % zurück. Auch die Zahl der Abonnenten des gedruckten Dienstes reduzierte sich in diesem Zeitraum um 26 %. Die Datenbank hatte vom Beginn im Jahr 1982 bis März 1996 insgesamt 529 Online-Kunden, davon 440 (83,2 %) im Ausland und lediglich 89 (16,8 %) in Deutschland. Von den deutschen Kunden haben nur 22 ihren Sitz in Bayern; bezogen auf die Gesamtzahl aller Kunden sind dies 4,2 %. Auch bei den Abonnenten des gedruckten Dienstes dominieren klar ausländische Abnehmer, bayerische Bezieher gab es 1996 nur fünf (7,8 %).

Das Staatsministerium hat trotz des ausbleibenden Erfolgs keine Konsequenzen gezogen und die Förderung, die 1995 hätte auslaufen sollen, um weitere zwei Jahre verlängert und außerdem in Aussicht gestellt, sich dafür einzusetzen, daß anschließend das Bundesministerium für Wirtschaft die Förderung übernehmen soll.

### **27.2.4 Braudatenbank**

Auf Initiative des Staatsministeriums entstand 1988 mit einem Zuschuß von 142 000 DM eine Braudatenbank. Auf Drängen des betroffenen Wirtschaftsverbands gewährte das Staatsministerium 1991 einen weiteren Zuschuß von 47 000 DM.

Konkrete Nutzungsstatistiken für die Zeit vor 1993 lagen nicht vor; nach Informationen des Staatsministeriums soll es insgesamt allerdings nur sechs bis sieben Nutzer gegeben haben. Dieser Umstand hätte vor Gewährung einer nochmaligen Förderung zur Erweiterung eine besonders kritische Prüfung erfordert. Wie sich herausgestellt hat, hat auch die Erweiterung keine zufriedenstellende Verbesserung der Nutzungshäufigkeit bewirkt: Nach den Feststellungen des ORH nutzten 1995 trotz verschiedener Werbemaßnahmen nur 15 Kunden die Datenbank, hierunter nur sechs Unternehmen aus Bayern. Angesichts von etwa 700 gewerblich

betrieblenen Braustätten in Bayern wurden in diesem Jahr mit der Förderung also nicht einmal 1 % der Zielgruppe erreicht.

### **27.2.5 Bayerische Ost-West-Kooperations-Datenbank**

Ab Dezember 1989 unterstützte das Staatsministerium den Aufbau einer Unternehmensdatenbank zur Förderung von Kooperationen zwischen Firmen in Bayern und in den Ländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe durch eine private Firma. Zu den Gesamtkosten der Datenbank von 121 000 DM leistete das Staatsministerium einen Zuschuß von 58 000 DM.

Der ORH hat festgestellt, daß das Staatsministerium über keine Informationen dazu verfügt, in welchem Umfang Kooperationen zwischen bayerischen und osteuropäischen Unternehmen abgeschlossen wurden und welchen Einfluß hierauf die Datenbank hatte. Nach daraufhin beim Zuwendungsempfänger durchgeführten Erhebungen war die Datenbank von Mai 1990 bis Dezember 1995 insgesamt nur etwas mehr als 26 Stunden angeschaltet, d.h. im Durchschnitt pro Jahr nicht einmal fünf Stunden. In keinem Jahr hatten mehr als ein Drittel aller Datenbankkunden ihren Sitz in Bayern oder einem der osteuropäischen Staaten. 1992 förderte das Staatsministerium dennoch mit 54 000 DM die Erweiterung der Datenbank. Ursprünglich hätte der 1989 geleistete Zuschuß eine einmalige Startfinanzierung für die Pilotphase sein sollen.

Der Datenbestand ist inzwischen aufgrund fehlender Aktualisierung weitgehend entwertet, die Vermarktungsaktivitäten sind eingestellt.

### **27.2.6 Förderung des Datenbank-Managements**

1991 trat die private Datenverarbeitungsgesellschaft, die das Rechenzentrum betreibt, auf dem die Datenbanken in Bayern aufliegen, mit Vorschlägen an das Staatsministerium heran, wie die Situation der Informationsversorgung verbessert werden könne. Die sehr zurückhaltende Nutzung der vorhandenen Ressourcen habe ihre Ursache in einer Reihe von technischen und organisatorischen Hemmnissen, die zu Akzeptanzbarrieren führten. Insbesondere

- herrsche bei mittelständischen Unternehmen eklatante Unkenntnis über Existenz, Inhalte und Zugangsvoraussetzungen von Online-Diensten,
- seien die Fachinformations-Datenbanken stark wissenschaftslastig und nicht genügend auf die Bedürfnisse der mittelständischen Adressaten ausgerichtet,
- sei die Nutzung der Datenbanken nicht benutzerfreundlich.

Die Gesellschaft schlug deshalb vor, in ihrem Haus einen gesamtverantwortlichen Datenbankmanager anzustellen, der gewährleisten sollte, daß Anforderungen und Erfahrungen aus der Praxis in den inhaltlichen und strukturellen Aufbau der mittelständisch relevanten Datenbanken einfließen.

Nach Auffassung des ORH beschreibt diese Darstellung der Situation der Fachinformationsdatenbanken exakt den mangelnden Erfolg jahrelanger Förderbemühungen und hätte für das Staatsministerium Anlaß sein müssen, sein gesamtes Konzept zu überprüfen. Statt dessen schloß sich das Staatsministerium einfach den Vorstellungen der Gesellschaft an und bewilligte für die Jahre 1991 bis 1997 einen Projektzuschuß von insgesamt 680 000 DM. Eine vom Staatsministerium für Ende 1995 in Aussicht genommene erste Bewertung von Nutzen und Erfolgen des mehrjährigen Projekts lag zum Zeitpunkt der Prüfung 1996 nicht vor. Auch die Datenverarbeitungsgesellschaft konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen nachvollziehbar gewesen wäre, ob und in welchem Umfang das Datenbankmanagement erfolgreich war.

### **27.3 Zusammenfassung**

Ursprünglich wurden die Daten im wesentlichen für wissenschaftliche Zwecke gesammelt. Das Ziel, diese Datenbanken für die Informationsbeschaffung der bayerischen Wirtschaft zu erschließen, wurde nicht annähernd erreicht. Für die über lange Jahre geförderten Fachinformations-Datenbanken gilt, daß sie aufgrund der unter TNr. 27.2.6 dargestellten Mängel von der Wirtschaft nur unzureichend genutzt und vor allem von der Zielgruppe, den kleinen und mittleren Unternehmen, in einem sehr geringen Umfang in Anspruch genommen werden. Zudem kommen wegen der internationalen Ausrichtung die speziellen Informationen in erheblichem Umfang ausländischen Nutzern zugute, so daß der eigentlich beabsichtigte Wettbewerbsvorteil für bayerische Unternehmen nicht erkennbar ist. Aufgrund der inzwischen gegebenen technischen Möglichkeiten und des Umfeldes, das durch Internet, kommerzielle Online-Dienste und Verbreitung von CD-ROM-Datenbanken verändert wurde, ist der Standort der Datenbank grundsätzlich ohne Belang. Mit bayerischen Datenbanken entsteht weder ein Standortvorteil für die einheimische Wirtschaft noch werden allein dadurch Nutzungshemmnisse abgebaut.

### **27.4 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Nach Auffassung des Staatsministeriums sollte die zu Beginn der 80er Jahre äußerst vorausschauend in Angriff genommene Schaffung von Datenbanken gezielt fortgeführt werden, weil anhand zahlreicher Studien belegt sei, daß moderne elek-

tronische Informationssysteme noch immer unzureichend genutzt würden. Es bestehe eine gewisse Zurückhaltung beim Einsatz neuer Informationstechnologien zur Deckung des Fachinformationsbedarfs infolge der Lückenhaftigkeit des Angebots und mangelnder Marktkenntnisse bei kleineren und mittleren Unternehmen. Wenn der ORH angesichts der z.T. englischsprachigen Informationsangebote in bayerischen Datenbanken auf fehlenden Nutzen für die bayerische Wirtschaft schließe, propagiere er die Schaffung von Sprachbarrieren. Dies widerspreche völlig den Bestrebungen der Staatsregierung, die Aktivitäten der bayerischen Wirtschaft auf Auslandsmärkten zu forcieren. Der Vorwurf der mangelnden Erfolgskontrolle gehe ins Leere, weil im Bereich der Förderung der Fachinformationsversorgung es wie auch im sonstigen Bereich des Wissens- und Technologietransfers weitgehend unmöglich sei, quantifizierbare Meßkriterien für die Erfolgsbeurteilung zugrunde zu legen. Output-Kriterien wie Nutzungsdauer von Datenbanken, Umsätze und ähnliches seien für sich genommen nicht aussagekräftig. Hieraus lasse sich nicht ableiten, wie sich die Wettbewerbsfähigkeit der kleineren und mittleren Unternehmungen in Abhängigkeit der Fachinformationsförderung verändert habe. So könne beispielsweise bereits eine kurze Datenbankauskunft möglicherweise den Konkurs eines ganzen Unternehmens durch Information über bislang unbekannte Finanzierungsmöglichkeiten oder ähnliches verhindern. Deshalb könne das Fehlen geeigneter quantifizierbarer Meßkriterien nicht mit Mißerfolg der Förderung gleichgesetzt werden. Im übrigen seien - ebenfalls durch das Staatsministerium gefördert - zwei Evaluationsstudien durchgeführt worden, aus denen hervorgehe, daß der Anteil von Unternehmen, die schon über Erfahrungen mit Recherchen verfügten und den Nutzen von Datenbanken als positiv und wichtig einstufen, um 13 % zugenommen habe. Dies sei nicht zuletzt auf die Infrastruktur- und Aufschließungsmaßnahmen des Staatsministeriums zurückzuführen. Weitere Evaluationsmaßnahmen hätten sich nur zu Lasten des ohnehin geringen Mittelvolumens der Förderung realisieren lassen und konnten deshalb nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden.

Die bevorzugte Nutzung der gedruckten Datenbankdienste sei auf die traditionellen Gepflogenheiten der bayerischen Unternehmen zurückzuführen und im übrigen ein Indiz dafür, daß weiter verstärkt Aufklärungsarbeit im Bereich elektronischer Fachinformation für den Mittelstand zu leisten sei. Dem Rückgang der Recherchen stehe ein Ansteigen des Umsatzes gegenüber, woraus zu schließen sei, daß jene Nutzer, die in der Datenbank zu recherchieren gewohnt waren, diese noch stärker nutzten. Im übrigen bedürfe die Realisierung eines verstärkten Online-Zugriffs einer längeren Zeit als ursprünglich erwartet. An Datenbanken wendeten sich Mittelständler i.d.R. erst dann, wenn sie auf dem klassischen Weg der In-

formationsbeschaffung gescheitert seien. Daß gerade ausländische Unternehmen online auf die Datenbanken zurückgriffen, werde vom Staatsministerium als ein Indiz dafür gesehen, daß die Datenbanken wettbewerbsrelevante Informationen enthalten; aus seiner Sicht müßte es im Interesse der mittelständischen Wirtschaft liegen, diese Angebote ebenfalls verstärkt zu nutzen. Außerdem werde durch die Vielzahl der ausländischen Anfragen das Ansehen Bayerns als „global player“ gesteigert. Die internationale Vermarktung der Datenbanken habe nicht zuletzt den positiven Effekt einer höheren Kostendeckung gezeigt. Es sei aus der Sicht des Staatsministeriums unangemessen, das Projekt der Braudatenbank nur deshalb als gescheitert anzusehen, weil seine Inanspruchnahme nicht völlig den ursprünglichen Erwartungen entsprochen habe. Schließlich müsse zuerst ein Angebot geschaffen werden, um der mittelständischen Brauwirtschaft dann die Nutzung zu ermöglichen. Ein weiterer Nebeneffekt sei die Verbesserung des Bewußtseins für die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik bei den Verbänden gewesen, die zu Beginn der Förderung ebenso wie die meisten Betriebe über keine DV-technische Ausstattung verfügt hätten. Auch erscheine es nicht angemessen, den Erfolg des Förderprojekts einer Ost-West-Kooperations-Datenbank allein an der Zahl der abgeschlossenen Kooperationen zu messen.

Das Staatsministerium wende sich dennoch letztlich in keiner Weise gegen eine kritische Betrachtung der unbefriedigenden Nutzung der unterstützten Datenbanken und räume ein, daß trotz vielfältiger Bemühungen die Nutzung nicht das gewünschte Ausmaß erreicht habe. Eine rein quantitative Betrachtung werde allerdings der Bedeutung derartiger infrastruktureller Maßnahmen nicht gerecht. Das Staatsministerium werde die Förderung der genannten Fachinformationsdatenbanken und eines Datenbankmanagers Ende 1997 auslaufen lassen; im Entwurf des Nachtragshaushalts 1998 sei der Mittelansatz für die Fachinformationsversorgung von 1,9 auf 1,2 Mio DM reduziert.

## **27.5      Schlußfolgerung des ORH**

Der ORH betrachtet es als Erfolg seiner Prüfung, daß das Staatsministerium bereit ist, den ausgebliebenen Nutzen seiner langjährigen Förderbemühungen zur Kenntnis zu nehmen und haushaltsmäßige Konsequenzen zu ziehen. Er hätte von einer der Marktwirtschaft verpflichteten Institution allerdings erwartet, daß sie die Signale des Marktes frühzeitig und selbständig wahrnimmt, statt nutzlose Förderungen jahrelang fortzusetzen.

## 28 Landesgewerbeamt Bayern

(Kap. 07 03 TitGr. 90 bis 91)

**Die Deregulierung des Prüfwesens hat das wirtschaftliche Umfeld der Landesgewerbeamt entscheidend verändert. Der ORH hat empfohlen, das Unternehmen konsequent an den Markterfordernissen auszurichten, eine private Rechtsform anzustreben und die institutionelle Förderung zu reduzieren.**

**Eine bessere Koordinierung der aus öffentlichen Mitteln geförderten Prüfeinrichtungen ist erforderlich.**

### 28.1 Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft und Körperschaft des öffentlichen Rechts

Die Landesgewerbeamt Bayern (LGA) mit Sitz in Nürnberg wurde 1869 als Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft gegründet. Zur Finanzierung eines Gewerbemuseums mit technischen Hilfsanstalten und Bibliothek gab der private Verein Anteilscheine aus. Die Einrichtung sollte der heimischen Wirtschaft Fertigkeiten im Umgang mit neuen Technologien vermitteln und besonders gelungene Exponate als Anschauungsobjekte zur Verfügung stellen.

In der Folgezeit kamen insbesondere die Material- und die Baustatikprüfung hinzu. Ferner wurde ein Netz von Zweig- und Außenstellen aufgebaut. Damit wurde der Staat von der Errichtung eigener Prüfkapazitäten entlastet. Im Gegenzug erhielt die LGA staatliche Zuwendungen und 1916 die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die LGA ist heute ein modernes technisches Dienstleistungsunternehmen, das mit seinen Geschäftsbereichen Statik, Geotechnik, Materialprüfung, Umweltschutz, Produkte sowie technische Information ein breites Leistungsspektrum abdeckt. 1995 bezog sie ein neues Gebäude, das alle Fachbereiche vereinigt. Mit 1 000 Mitarbeitern erzielte die LGA 1995 einen Umsatz von 127 Mio DM, und zwar weitgehend im Wettbewerb mit privaten Unternehmen, aber auch mit öffentlichen Einrichtungen, wie den Prüfämtern der Technischen Universität München (TUM).<sup>2</sup> Daneben ist die LGA in eine Reihe staatlicher Aufgaben eingebunden, vor allem im Rahmen der Technologie- und Umweltprogramme.

---

2) vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 42

## **28.2      Veränderte Umfeldbedingungen**

Das wirtschaftliche Umfeld der LGA hat sich im letzten Jahrzehnt entscheidend verändert. Ursächlich hierfür ist vor allem die Deregulierung des Prüfwesens auf europäischer wie auf nationaler Ebene:

- Im europäischen Normenwesen geht man von amtlichen Zulassungsprüfungen neuer Produkte auf Normenkonformitätserklärungen der Hersteller und zertifizierte Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme über.
- Zu einem Rückgang an Prüfaufträgen hat nicht zuletzt auch die seit 1995 stufenweise in Kraft tretende Baurechtsnovelle beigetragen. Neben der Statik als Hauptumsatzträger der LGA ist hiervon auch der Bereich Geotechnik betroffen.

Der hierdurch verursachte Nachfragerückgang wird derzeit durch die Schwäche insbesondere der Baukonjunktur und die Situation der öffentlichen Haushalte noch verstärkt. Zudem formiert sich der Wettbewerb neu und nimmt insgesamt zu. Bereits heute sind etwa 10 000 unabhängige Prüfstellen und 1 000 Zertifizierungsstellen innerhalb der EU tätig. Mehr und mehr treten kompetente private Prüfinstitute, die sich teilweise auf lukrative Teilbereiche spezialisiert haben, in den Markt. Ferner bilden international operierende Konkurrenten der LGA untereinander strategische Allianzen und erschließen neue Märkte.

Vor diesem Hintergrund muß auch die LGA neue Strategien und Konzepte entwickeln, um sich am Markt behaupten zu können.

## **28.3      Staatliche Förderung**

Der Staat hat die LGA durch folgende Zuwendungen gefördert:

- Zum Neubau und dessen Ausstattung wurden Zuschüsse von 15 Mio DM und zinslose Darlehen von 166 Mio DM (jährlicher Zinsvorteil: 10 Mio DM) gewährt.
- Im Hinblick auf wirtschaftsfördernde Leistungen mit „Infrastrukturcharakter“ erhält die LGA laufende Zuwendungen. 1994 betrug diese institutionelle Förderung 5,3 Mio DM.

Darüber hinaus wickelt die LGA im Auftrag des Staates eine Reihe von technologieorientierten Förderprogrammen ab und organisiert Gemeinschaftsbeteiligungen an Technologiemesen. Für derartige Maßnahmen, die den beteiligten Unternehmen zugute kommen, wurden 1994 8,8 Mio DM an die LGA ausgereicht.

## 28.4 Empfehlungen des ORH

Der ORH hat 1995/1996 schwerpunktmäßig die Wirtschaftlichkeit, die Unternehmensstrategie und das staatliche Interesse örtlich geprüft und u.a. empfohlen,

- die LGA als Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft zu stärken und den Einfluß des Staates auf das operative Geschäft zurückzunehmen,
- das Unternehmen konsequent an den Markterfordernissen auszurichten und noch vorhandene regionale und rechtsformbedingte Beschränkungen aufzugeben,
- auf sämtlichen Geschäftsfeldern die volle Kostendeckung inklusive der Abschreibungen anzustreben, die Geschäftsfelder unter strategischen Gesichtspunkten neu zu bewerten und sich ggf. von defizitären Bereichen zu trennen,
- Rationalisierungsmöglichkeiten insbesondere im Personalbereich stärker zu nutzen,
- die Organstruktur den unternehmerischen Erfordernissen anzupassen, die Hierarchien abzuflachen und die Entscheidungswege zu verkürzen,
- die institutionelle Förderung weitgehend abzubauen und auf die wenigen Bereiche mit echtem Infrastrukturcharakter zu beschränken, z.B. die Patentschriften- und Normenauslegestellen, an denen ein erhebliches staatliches Interesse besteht, sowie
- die Aktivitäten der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Prüfeinrichtungen besser zu koordinieren. Der ORH hält es auf Dauer für nicht hinnehmbar, daß sich derartige Einrichtungen durch nichtkostendeckende Preise gegenseitig behindern. So steht die LGA mit ihrem Geschäftsfeld „Versuchsanstalt für Bierbrauerei“ neben zwei kleineren privaten Unternehmen insbesondere im Wettbewerb mit der Staatlichen Brautechnischen Prüf- und Versuchsanstalt Weihenstephan, einer Betriebseinheit der TUM. Beide Einrichtungen verfügen über erhebliche Kapazitätsreserven im Laborbereich, können aber kostendeckende Preise am Markt derzeit nicht durchsetzen.

Insgesamt sollte zur Verbesserung der unternehmerischen Flexibilität sowohl bei der Bearbeitung des Marktes als auch im Hinblick auf mögliche Kooperationen mit Marktpartnern für die LGA eine **private Rechtsform** angestrebt werden. Eine klare marktbezogene Konzeption gäbe der LGA die Freiheit, Chancen im Wettbewerb zu nutzen und ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern.

## 28.5 Haltung der LGA und des Staatsministeriums

Sowohl die LGA als auch das Staatsministerium teilen grundsätzlich die Auffassung des ORH, daß sich die LGA angesichts ihres veränderten wirtschaftlichen Umfelds als Dienstleistungsunternehmen im Wettbewerb neu ausrichten muß. Sie haben die wesentlichen Empfehlungen des ORH zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, zur Änderung der Rechtsform sowie zum Abbau der bisherigen institutionellen Förderung aufgegriffen und zunächst zur Klärung grundlegender Fragen der Unternehmensstrategie und der Umwandlung in eine private Rechtsform zwei Gutachten in Auftrag gegeben.

Parallel hierzu habe die LGA ihre Bemühungen zur Reorganisation und zur Steigerung der Produktivität fortgesetzt. Durch Straffung ihrer Organstruktur und durch natürliche Fluktuation habe der Personalstand seit 1993 bereits um 10 % reduziert werden können. Das laufende Geschäft finanziere sich mittlerweile fast vollständig aus leistungsbezogenen Einnahmen.

## 29 Bayerisches regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

(Kap. 07 04 Tit. 892 11)

**Das Staatsministerium hat bei der Förderung der Übernahme einer Firma durch ein im selben Bereich tätiges Konkurrenzunternehmen unzutreffend 5,5 Mio DM an Übernahmekosten angesetzt mit dem Ergebnis, daß die Zuwendung um mehr als 1,7 Mio DM zu hoch ausgefallen ist: Statt 744 000 DM wurden 2,45 Mio DM Zuschuß gewährt.**

**Außerdem hat das Staatsministerium bei demselben Projekt zur gleichen Zeit sowohl eine Investition zum Abbau als auch eine Investition zur Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert. Unter Verkennung der Zahl der tatsächlich Beschäftigten von 194 hat es zu allem Überfluß bei letzterer ein Arbeitsplatzziel von nur 139 festgelegt.**

### 29.1 Fördergrundsätze

Das Staatsministerium gewährt nach den Richtlinien zur Durchführung der Bayerischen regionalen Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft Zuwendungen für regionalwirtschaftlich bedeutsame Vorhaben der Industrie, des Handwerks, des Fremdenverkehrs und in Ausnahmefällen des sonstigen Dienstlei-

stungsgewerbes. Förderfähig sind nur Investitionen zur Neuansiedlung von Unternehmen sowie zur Schaffung neuer oder Sicherung bestehender Arbeitsplätze im Rahmen von Erweiterungs-, Rationalisierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen. Die Gewährung von Mitteln zur Sanierung eines Betriebes ist ausgeschlossen. Die Übernahme stillgelegter oder von der Stilllegung bedrohter Unternehmen kann aus Mitteln des sog. Feuerwehrfonds gefördert werden; die Voraussetzungen ergeben sich aus den Erläuterungen zum Haushaltsplan.

## **29.2 Förderprojekt**

### **29.2.1 Firmenübernahme**

Eine Firma mit rd. 200 Beschäftigten und 25 Mio DM Jahresumsatz mit Sitz an einem Schwerpunkort der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im nordbayerischen Grenzland befand sich Anfang 1986 in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Die in derselben Branche tätige Tochtergesellschaft (18 Beschäftigte, 5 Mio DM Jahresumsatz) eines Konzerns mit Sitz in einem Ballungsraum war an der Übernahme des Konkurrenzunternehmens interessiert. Sie beantragte im Juni 1986 bei der zuständigen Regierung die Förderung der beabsichtigten Übernahme mit angeblichen „Übernahmekosten“ von 9,3 Mio DM. Allerdings hat die Antragstellerin mit Vertrag vom 29. August 1986 sämtliche Firmenanteile zum Preis von 400 000 DM übernommen. Unmittelbar danach, nämlich mit Wirkung zum 31. August 1986, wurden die beiden Firmen unter dem ursprünglichen Firmennamen verschmolzen.

### **29.2.2 Investitionen**

Am 24. September 1986 erweiterte die Gesellschaft das ursprüngliche Förderbegehren und beantragte, geplante Investitionen von 7,44 Mio DM für den Umbau und die Anschaffung von Maschinen einzubeziehen.

Mit Rücksicht auf das Fortbestehen des Unternehmens und die Zusicherung, einen großen Teil der bisherigen Arbeitsplätze, nämlich 125 von 200 zu erhalten, hat die Regierung die Förderung des Vorhabens befürwortet, aber in ihrem Prüfungsbericht an das Staatsministerium in Kenntnis des Kaufpreises von 400 000 DM den von der Antragstellerin als „Übernahmekosten“ genannten Betrag von 9,3 Mio DM als nicht zuwendungsfähig erklärt und lediglich die - später auch tatsächlich vorgenommenen - Investitionen von 7,44 Mio DM als förderfähig bezeichnet.

Der Akteninhalt des Staatsministeriums zu den damaligen Überlegungen ist widersprüchlich:

Einerseits wollte das Staatsministerium ursprünglich einen Zuschuß von 1,5 Mio DM - im September 1986 aufgestockt auf 1,75 Mio DM - zur Abdeckung der „Übernahmekosten“ leisten. Andererseits sollte die Übernahme als solche auch nach damaliger Auffassung doch nicht gefördert werden. Zu diesem Zeitpunkt ging das Staatsministerium noch davon aus, daß im Zuge der Firmenübernahme zusätzliche Investitionen von 10 Mio DM vorgenommen würden, die im Ergebnis mit höchstens 1,75 Mio DM bezuschußt werden sollten.

Nach einer Besprechung mit der Antragstellerin Anfang 1987 im Staatsministerium wurde dieser Betrag um 700 000 DM aufgestockt und schließlich mit Bescheid vom 18. Mai 1987 ein Zuschuß von 2,45 Mio DM gewährt, obwohl die Investitionen nur noch 7,44 Mio DM betragen. Im Zuwendungsbescheid war festgelegt: „Bei der Bemessung des Zuschusses wurden förderfähige Investitionen in Höhe von 12 945 000 DM, davon Neuinvestitionen von 7 440 000 DM und Buchwerte des Anlagevermögens der Altfirma zum 29. August 1986 in Höhe von 5 505 000 DM, zugrunde gelegt“. Als Förderzweck wurde der Erhalt von 125 Arbeitsplätzen (von damals rd. 200) festgelegt. Ein Bewilligungszeitraum, in dem die Maßnahme durchzuführen war, wurde nicht bestimmt.

Das Staatsministerium bezuschußte abweichend vom Prüfungsbericht der Regierung und in klarer Abweichung von den geltenden Richtlinien auch die Buchwerte von 5,5 Mio DM. Tatsächlich wären aber nur die vorgenommenen Investitionen von 7,44 Mio DM mit 10 % zuwendungsfähig gewesen. Daneben hätte keine weitere Förderung erfolgen dürfen. Der Zuschuß von 2,45 Mio DM war deshalb um 1,7 Mio DM zu hoch. Weder die Gründe für die Einbeziehung der Buchwerte noch für die Aufstockung der Zuwendung um 700 000 DM auf 2,45 Mio DM ergaben sich aus den Unterlagen. Der vorgefundene Sachverhalt läßt nach Ansicht des ORH die Schlußfolgerung zu, daß eine von der Konzernmutter zur Marktbereinigung durchgeführte Übernahme eines Konkurrenzunternehmens staatlich gefördert wurde und dabei die Fördermittel als willkommenes „Zubrot“ vereinnahmt wurden. Die Vorgehensweise des Staatsministeriums ist für den ORH nur dadurch erklärbar, daß die angestrebte Fördersumme von 2,45 Mio DM um jeden Preis zahlenmäßig untermauert werden sollte.

### **29.2.3 Erweiterungsinvestitionen**

Kurz nach Erlaß des Zuwendungsbescheids vom 18. Mai 1987, in dem der Erhalt von 125 Arbeitsplätzen festgelegt war, hat die übernommene Gesellschaft mit Anträgen vom 27. Juli/28. September 1987 für nochmalige Erweiterungsinvestitionen zur Schaffung von 14 neuen Arbeitsplätzen eine neuerliche Zuwendung beantragt. Mit Bescheid vom 30. Dezember 1988 wurde dem Antrag stattgegeben und bei Investitionen von 4 Mio DM eine Zuwendung von 516 000 DM gewährt. Der Bewilligungszeitraum wurde vom 1. Januar 1988 bis 31. Januar 1991 festgelegt und als Zweck der Förderung bestimmt, daß „nach Abschluß der geförderten Maßnahmen die Zahl der Dauerarbeitsplätze insgesamt 139 (davon 9 Ausbildungsplätze) beträgt.“ Im Zeitpunkt der Antragstellung waren allerdings 176 Arbeitsplätze vorhanden, im Zeitpunkt des Bescheiderlasses sogar 194. Während noch die Regierung durch eine Rückfrage zu klären versuchte, warum die Firma angesichts dieser Situation eine Festlegung des Arbeitsplatzziels auf nur 139 anstrebte, bestimmte das Staatsministerium den Förderzweck in der gewünschten Weise.

Der ORH stellt fest, daß das Staatsministerium bei diesem Projekt zur gleichen Zeit sowohl den Abbau (Reduzierung um 75 von 200 auf 125 mit 2,45 Mio DM) als auch die Schaffung von Arbeitsplätzen (Aufstockung um 14 von 125 auf 139 mit 0,51 Mio DM) förderte.

Unvereinbar mit dem Grundsatz des wirtschaftlichen Einsatzes staatlicher Mittel erscheint der Umstand, daß das Staatsministerium bei seiner Entscheidung über die Gewährung der Zuwendung realitätsfern davon ausging, die Zahl der Arbeitsplätze von 125 auf 139 zu erhöhen, obwohl sich von der Antragstellung bis zum Bescheiderlaß die Zahl der Arbeitsplätze bereits von 176 auf 194 erhöht hatte. Weil das Staatsministerium die tatsächlichen Verhältnisse zur Zeit der Entscheidung außer Acht gelassen und das Arbeitsplatzziel unrealistisch niedrig angesetzt hat, bestand für das Unternehmen kein durch die Förderung bewirkter Anreiz, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Das Staatsministerium hat bei Erlass des Bescheids die tatsächlichen Gegebenheiten ignoriert und dadurch eine Gestaltung erreicht, die den Sinn der Zuwendung ad absurdum führte mit dem Ergebnis eines für den Zuwendungsempfänger völlig risikolosen Mitnahmeeffekts.

### **29.3 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß der Zuschuß für die Rationalisierungsinvestition aus Mitteln des sog. Feuerwehrfonds gewährt worden sei, für

den keine gesonderten Richtlinien existierten. Auch sei er nicht in Abweichung von einem Einplanungsvorschlag der Regierung erfolgt, vielmehr habe diese ausschließlich vom Staatsministerium getroffene Entscheidungen fördertechnisch umgesetzt. Im Laufe des Prüfungsschriftwechsels hat es schließlich eingeräumt, daß die Voraussetzungen zur Förderung einer **Übernahme** nicht erfüllt gewesen seien und die Förderung auf die zusätzlichen Investitionen von 7,4 Mio DM hätte beschränkt bleiben müssen. Dies hätte bei Ausschöpfung des höchstzulässigen Fördersatzes nur zu einem Maximalbetrag von 744 000 DM führen können. Bei der Beurteilung des Sachverhalts sei irrtümlich davon ausgegangen worden, daß eine förderfähige Übernahme eines stilllegungsgefährdeten Unternehmens vorliege. Das Unternehmen habe sich zwar in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden, es hätten jedoch weder Zahlungsunfähigkeit noch Überschuldung vorgelegen, was Voraussetzung für die Förderung aus dem Feuerwehrfonds gewesen wäre. Es habe sich um einen für die Entscheidungspraxis des Staatsministeriums untypischen Einzelfall gehandelt, der für die derzeitige und künftige Praxis beim Einsatz von Mitteln des Feuerwehrfonds keine Bedeutung mehr habe.

Im Antrag auf Förderung der **Erweiterungsinvestitionen** sei sowohl die Zahl der Dauerarbeitsplätze als auch der tatsächlich Beschäftigten zum 30. Juni 1987 mit 176 angegeben gewesen, das Arbeitsplatzziel nach Abschluß des Vorhabens mit 139 Dauerarbeitsplätzen. Die Angaben des Unternehmens seien vom Arbeitsamt überprüft und am 10. März 1988 zum Stichtag 30. Juni 1987 auf 125 korrigiert worden. Das Auseinanderfallen von Arbeitsplatz- und Beschäftigtenzahl habe in saisonalen sowie kurzfristigen Produktionsschwankungen seine Ursache. Die konkrete Bezifferung des arbeitsmarktpolitischen Zieles der mit Bescheid vom 30. Dezember 1988 gewährten Förderung habe auf der Grundlage der vor dem Vorhabensbeginn vorhandenen Dauerarbeitsplätze, nicht der hiervon abweichenden Zahl der Beschäftigten erfolgen müssen. Dabei könnten nur solche Arbeitsplätze als Dauerarbeitsplätze berücksichtigt werden, die von vornherein auf Dauer angelegt seien. Der ORH verkenne bei seiner Kritik, daß nicht die kurzfristige Erhöhung der Zahl der tatsächlich Beschäftigten, sondern die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen der Zweck der Förderung sei. Eben darin sei auch die mit der Förderung verfolgte Anreizwirkung zu sehen. Im übrigen sei die teilweise zeitliche Überschneidung zwischen den geförderten Rationalisierungsmaßnahmen zur Sicherung von 125 Arbeitsplätzen mit der durch das anschließende Erweiterungsvorhaben geförderten Schaffung 14 neuer Arbeitsplätze kein Widerspruch, da sie der Sicherung von insgesamt 139 Arbeitsplätzen gedient habe.

#### 29.4 **Schlußbemerkung des ORH**

Der ORH stellt fest, daß dem Staatsministerium eine irrtümliche Sachverhaltsbeurteilung mit finanziellen Auswirkungen in Millionenhöhe unterlaufen ist, obwohl durch den Vorlagebericht der Regierung das Augenmerk auf das Problem gelenkt war.

Die Ausführungen des Staatsministeriums zur Zahl der Dauerarbeitsplätze gehen nicht auf den vom ORH angesprochenen Umstand ein, daß im Monat der Entscheidungsfindung (Dezember 1988) tatsächlich 194 Personen beschäftigt waren. Von dieser Zahl hätte die Betrachtung ausgehen müssen, um nach zeitanteiliger Berechnung der ggf. vorhandenen Teilzeit- und Saisonkräfte unter Hinzufügen der 14 neu zu schaffenden Arbeitsplätze das endgültige Arbeitsplatzziel festzulegen. Daß eine steigende Tendenz vorhanden war, ergibt sich auch aus dem Verwendungsnachweis zum Januar 1989, in dem die Zuwendungsempfängerin sogar 200 besetzte Arbeitsplätze meldete.

Der ORH sieht sich deshalb in seiner Auffassung bestätigt, daß die Verfahrensweise des Staatsministeriums auch bei der Förderung der Erweiterungsinvestition die maximale Förderung der Zuwendungsempfängerin jenseits der Richtlinien im Auge hatte.

### 30 **Förderung des Nahluftverkehrs**

(Kap. 07 05 Tit. 683 74)

**Das Staatsministerium fördert die Fluglinie Hof - Bayreuth - Frankfurt a. Main mit jährlich über 1 Mio DM, ohne die Notwendigkeit zu kontrollieren. Der ORH gibt zu bedenken, ob die Fluglinie nicht den Mechanismen des Marktes überlassen werden könnte.**

#### 30.1 **Fluglinie**

Die Fluglinie Hof - Bayreuth - Frankfurt a. Main (Luftverkehr Oberfranken - LVO) wird von einer Fluggesellschaft betrieben, die dafür Zuschüsse des Staates, der Städte und Landkreise Hof und Bayreuth sowie des Landkreises Wunsiedel erhält. Grundlage der derzeitigen Förderung, der eine Ausschreibung vorhergegangen war, ist eine Vereinbarung zwischen den Subventionsgebern von 1985. Der aktuelle Förderbescheid von 1995 gilt bis 1998. Die Beteiligten beabsichtigen, die För-

derung darüber hinaus fortzusetzen. Auch nach den Veränderungen durch die Wiedervereinigung und dem Ausbau der Autobahn A 9 betrachten sie die Fluglinie als unverzichtbare Infrastruktureinrichtung für die Region Nordostoberfranken.

Die Fluggesellschaft bedient die Oberfrankenlinie Montag bis Freitag dreimal täglich mit einer Maschine des Typs ATR 42, die über 46 Sitzplätze verfügt. Bis zum Mai 1992 hatte sie viermal täglich eine DO 228 mit 19 Sitzplätzen eingesetzt. In den vom ORH geprüften Jahren ergab sich folgende Auslastung (vgl. Zahlenübersicht 1):

**Auslastung** Zahlenübersicht 1

Jahr	beförderte Fluggäste	Passagiere je Flug	Sitzladefaktor (Auslastung) %
1991 <sup>1)</sup>	19 926	10,38	54,6
1992 <sup>2)</sup>	22 427	14,46	Flugzeugwechsel
1993	20 994	14,96	32,5
1994	23 700	16,04	34,8
1995	27 410	19,32 <sup>3)</sup>	42,0
1996	26 094	17,39	37,8

- 1) Einsatz des Flugzeuges DO 228
- 2) ab Mai 1992 Einsatz des Flugzeuges ATR 42
- 3) Zahlen für 1995 z.T. hochgerechnet

### 30.2 Förderung

Die Förderung (Festbetragsfinanzierung) wurde auf der Grundlage einer Fortschreibung der Kosten- und Erlösermittlung 1986 bis 1990 festgesetzt und in den geprüften Jahren in folgender Höhe gewährt (vgl. Zahlenübersicht 2):

**Förderung nach Zuwendungsgebern** Zahlenübersicht 2

	1991 TDM	1992 TDM	1993 TDM	1994 TDM	1995 TDM	gesamt TDM
StMWV	1 209	1 231	1 176	1 176	1 176	<b>5 968</b>
Stadt/Landkreis Hof <sup>1)</sup>	360	370	353	353	353	<b>1 789</b>
Stadt/Landkreis Bayreuth	360	370	353	353	353	<b>1 789</b>
Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge	25	25	25	25	25	<b>125</b>
<b>Gesamtförderung</b>	<b>1 954</b>	<b>1 996</b>	<b>1 907</b>	<b>1 907</b>	<b>1 907</b>	<b>9 671</b>

1) Außerdem verzichtet die Stadt Hof auf die für den Linienflugverkehr in Hof anfallenden Start- und Landgebühren, die bis zu **35 500 DM jährlich** betragen können.

Trotz der Subventionen ergab sich aus dem Finanzierungsplan für den LVO ein jährliches Defizit von 2,9 Mio DM (1992) bis 2,6 Mio DM (1995), das von der Fluggesellschaft zu tragen gewesen wäre. Sie war jedoch berechtigt und verpflichtet, das eingesetzte Fluggerät außerhalb des LVO auch anderweitig zu nutzen und dabei erzielte Erlöse zur Finanzierung des LVO einzusetzen. Sie hat zusätzliche Linienflüge sowie Wochenendcharterflüge durchgeführt, mit denen sie 1994 und 1995 jeweils über 12 000 Fluggäste befördert hat.

### 30.3 Notwendigkeit der Förderung

Inwieweit das kalkulierte Defizit durch die Erlöse aus den zusätzlichen Nutzungen abgemindert, ausgeglichen oder gar überkompensiert werden konnte, war vom Staatsministerium nicht geprüft worden. Dies konnte auch der ORH bei einer örtlichen Prüfung nachträglich nicht eindeutig feststellen, weil das Staatsministerium als federführender Zuwendungsgeber auf einen ordnungsgemäßen VN verzichtet und sich mit einer monatlichen Aufstellung über die Flug- und Passagierzahlen begnügt hat. Die Fluggesellschaft sah sich nicht in der Lage, die für eine nähere Berechnung notwendigen Unterlagen lückenlos vorzulegen, was ihr angesichts des Verzichts des Staatsministeriums auf einen VN nicht zur Last zu legen ist.

Der ORH hat allerdings festgestellt, daß

- die tatsächlich angefallenen Kosten für den LVO stets niedriger waren als ursprünglich kalkuliert und
- die Zuwendungsempfängerin die **Fixkosten** des eingesetzten Fluggerätes auf den LVO umgelegt und die zusätzlichen Flüge nur mit den variablen Kosten belastet hat. Die Fixkosten verhalten sich jedoch zu den variablen Kosten wie 2 bis 3 zu 1 und enthalten so wesentliche Positionen wie die Finanzierungs- und Versicherungskosten des Flugzeugs und die Kosten der Crew. So wurde im Finanzierungsplan eine Flugstunde im LVO mit 6 000 DM angesetzt, während sich im Charter- und sonstigen Linienverkehr ab Hof (z.B. nach Breslau) ohne die Belastung mit Fixkosten nur 2 000 DM ergaben. Dabei hat der Umfang der sonstigen Flüge steigende Tendenz bei höherer Auslastung. 1995 wurde mit gut einem Drittel von Flügen fast die Hälfte des Passagieraufkommens des Linienverkehrs erreicht. Damit ist nicht auszuschließen, daß über die Förderung des LVO der übrige Einsatz der Maschinen subventioniert wird.

### 30.4 Zusammenfassung

Im vorliegenden Fall werden bei der Förderung zwei konträre Elemente miteinander verschränkt, nämlich einerseits das Verhalten der öffentlichen Hand als Wirtschaftssubjekt, das aufgrund einer Ausschreibung bestimmte Leistungen bestellt, und andererseits das Tätigwerden als Zuwendungsgeber, der im öffentlichen Interesse die Wahrnehmung von Aufgaben durch Dritte unterstützt. Durch die zusätzliche Verpflichtung der Zuwendungsempfängerin, anderweitig erzielte Erlöse dem LVO zuzuführen, ist eine für Außenstehende undurchschaubare Finanzierungssituation entstanden. Durch die Art der Förderung hat es sich die Verwaltung unmöglich gemacht zu prüfen, inwieweit der Einsatz der Fördermittel unter Einbeziehung der Gesamtkosten und -erträge aus dem Fluggerät tatsächlich notwendig war und ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

Vor allem aber hat der ORH festgestellt, daß ein kleinerer Flugzeugtyp mit den derzeitigen Passagierzahlen gut ausgelastet werden könnte (vgl. Zahlenübersicht 1). Dies läßt einen rentableren Flugbetrieb möglich erscheinen, so daß eine **Förderung entbehrlich** werden könnte. Er gab deshalb zu bedenken, ob die Förderung des LVO über das Jahr 1998 hinaus fortgeführt werden müsse oder ob diese Fluglinie nicht den Mechanismen des Marktes überlassen werden könne.

### 30.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt mit, daß der Ministerrat beschlossen habe, die ursprünglich von der Projektgruppe Verwaltungsreform spätestens für das Jahr 2000 vorgesehene Einstellung der Förderung des LVO nicht durchzuführen, sondern angesichts der hohen strukturpolitischen Bedeutung der Fluglinie staatliche Zuschüsse auch über das Jahr 2000 hinaus zu gewähren.

Aus den Erfahrungen mit der jahrelangen Förderung der Fluglinie wisse das Staatsministerium, daß eine Kostendeckung der Linie auch nach Zuschüssen nicht zu erreichen sei. Die Fluggesellschaft sei darauf angewiesen, durch Zusatzverkehre mit dem auf der oberfränkischen Linie eingesetzten Flugzeug und durch sonstige Deckungsbeiträge einen Ausgleich herzustellen. Im Unterschied dazu sei vor 1985 die Kostenunterdeckung vollständig von den Subventionsträgern übernommen worden. Nunmehr bestehe ein Anreiz, mit allen marktwirtschaftlichen Mitteln eine Verbesserung des Angebots und eine Steigerung der Fluggastzahlen durchzusetzen.

Angesichts des im Wettbewerb gebildeten Festpreises sei ein Nachweis der tatsächlichen Kosten und Erlöse nicht erforderlich und dem Rechtsverhältnis der Beteiligten auch systemfremd. Nach Auffassung des Staatsministeriums sei davon nach wie vor abzusehen, wenn der Zuschußbetrag sich im Rahmen einer Auswahlentscheidung aus dem wirtschaftlichsten Angebot ergebe, dessen Angemessenheit vorkalkulatorisch festgestellt worden sei, und eine angemessene Risikoteilung zwischen den Beteiligten bestehe. Diese Voraussetzungen hätten bei der Förderung des LVO vorgelegen. Im Herbst 1997 solle das Auswahlverfahren für die Weiterführung der Fluglinie in Gang gesetzt werden; das Staatsministerium beabsichtige, an einer Festbetragsfinanzierung unter Verzicht auf den Verwendungsnachweis festzuhalten.

### **30.6 Erwidernng des ORH**

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, wonach vorrangig zu prüfen ist, ob die Fluglinie nicht ohne staatliche Subventionen betrieben werden kann. Dies ließe sich am besten bei der vorgesehenen Ausschreibung ermitteln. Voraussetzung dafür ist, daß die Ausschreibung auf einer breiten Basis erfolgt und auch Anbieter beteiligt werden, die über kleinere und damit kostengünstigere Flugzeugtypen verfügen.

Sollte die Subvention fortgeführt werden müssen, so ist sicherzustellen, daß die Zuwendungen i.S. des Art. 23 BayHO auf das Notwendige beschränkt werden. Aussagefähige Nachweise dazu und deren Prüfung sind unabdingbar.

## **31 Förderung eines Auffangparkplatzes**

(Kap. 07 04 Tit. 883 78)

**Das Staatsministerium hat am Rande einer Kurstadt den Bau eines Auffangparkplatzes mit 500 Stellplätzen gefördert, der praktisch nicht genutzt wird. Zwischenzeitlich werden derartige Anlagen nicht mehr gefördert.**

**31.1** Im Frühjahr 1991 errichtete eine Kurstadt am nordöstlichen Stadtrand neben einer neugebauten Umgehungsstraße und in der Nähe eines Sportzentrums einen Auffangparkplatz mit 500 Stellplätzen, der vom Stadtzentrum 1,5 km entfernt ist. Zu den zuwendungsfähigen Kosten von 640 355 DM gewährte der Staat eine Zuwen-

derung von 160 200 DM und ein Darlehen von 64 200 DM, was insgesamt einem Zuschußwert von 181 600 DM (28,4 %) entspricht.

Der Bau des Parkplatzes sollte der Verkehrsberuhigung in der Innenstadt dienen und zur Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel bewegen. Im Gesamtkonzept zur autofreien Innenstadt war vorgesehen, mehrere Auffangparkplätze zu schaffen, von denen der beschriebene als erster errichtet wurde.

Die Regierung unterstützte das Konzept der Stadt, äußerte gleichzeitig aber in ihrem Vorlagebericht an das Staatsministerium Bedenken wegen des Erfolgs der Maßnahme: „Mit dem im Antrag näher beschriebenen Konzept soll zunächst versucht werden, die Besucher zur Annahme des Parkplatzes zu bewegen. Sollte der Versuch fehlschlagen, wären die Parkplätze zumindest nicht umsonst gebaut, da sie für die Sportanlagen Verwendung finden könnten.“ Gleichzeitig schlug die Regierung jedoch vor, die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn „von dem Nachweis des gewünschten Erfolgs des Versuches abhängig zu machen, da eine Förderung von Parkplätzen für das Sportgelände nicht in Betracht kommen könne.“ Die Zustimmung wurde allerdings ohne Vorbehalt erteilt.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei seiner örtlichen Prüfung 1995 festgestellt, daß der Förderzweck nicht erreicht wurde. Auf dem für 500 Fahrzeuge ausgelegten Parkplatz standen während der Prüfung meist nur wenige Fahrzeuge. Eine P+R-Buslinie, deren Probetrieb nach acht Monaten Ende 1992 eingestellt wurde, wurde zwar ab April 1994 wieder aufgenommen, aber wegen mangelnder Resonanz zum 31. Dezember 1995 erneut eingestellt. Der Auffangparkplatz wurde trotz Werbung und verkehrsbeschränkender Maßnahmen in der Innenstadt nicht angenommen. Ein Buspendelbetrieb zur Innenstadt wird nur bei größeren Veranstaltungen, wie z.B. dem verkaufsoffenen Sonntag, ausreichend akzeptiert. Im neuesten Verkehrskonzept der Stadt ist eine Verlagerung dieses Auffangparkplatzes weiter nach Süden vorgesehen. Nach Auffassung des ORH war die Erfolglosigkeit der Maßnahme vorhersehbar.

Die Höhe der Förderung mit 28,4 % widerspricht im übrigen dem im Zeitpunkt der Bewilligung gültigen Höchstfördersatz für Parkplätze von 15 %. Dies ist auf folgendes zurückzuführen:

Die Kurstadt war zum 1. Januar 1987 aus der Gebietskulisse „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ausgeschieden. Zur Fristwahrung hatte sie am 18. Dezember 1986 für mehrere Maßnahmen Anträge gestellt, darunter für ein

Parkhaus für 5,7 Mio DM, für das das Staatsministerium 1985 eine Förderung in Aussicht gestellt hatte. Diese Bauabsicht war jedoch nicht realisiert worden.

In der Zwischenzeit wurde der Höchstfördersatz für Parkplätze im Fremdenverkehrsförderungsprogramm von 40 auf 15 % gesenkt. Die Regierung befürwortete eine Förderung mit einem Zuschußwert von 50 %, weil die Kosten des Auffangparkplatzes in keinem Verhältnis zu den Parkhauskosten stünden. Das Staatsministerium bewilligte schließlich im Hinblick auf die vor sechs Jahren geführten Gespräche über die Förderung des Parkhauses eine Erhöhung der Zuwendung auf 28,4 % der zuwendungsfähigen Kosten.

### **31.2 Stellungnahme des Staatsministeriums - Auffassung des ORH**

Das Staatsministerium hat dazu mitgeteilt, daß aus seiner und der Sicht der Regierung die Maßnahme geeignet gewesen sei, zur Lösung der in der Kurstadt bestehenden Probleme, insbesondere zu einer Verkehrsberuhigung, beizutragen. Hinsichtlich der Höhe des Fördersatzes sei zu berücksichtigen gewesen, daß der Auffangparkplatz anstelle eines ursprünglich geplanten wesentlich teureren Parkhauses errichtet worden sei und somit nur geringere Fördermittel hätten eingesetzt werden müssen.

Nach Auffassung des ORH hätte sich die Verwaltung angesichts der vorhandenen Zweifel bereits vor Erlaß des Förderbescheids durch geeignete Erhebungen über die zu erwartende Akzeptanz des Parkplatzes vergewissern müssen und die Maßnahme nicht schon deshalb bezuschussen dürfen, weil die Kosten geringer waren als die des ursprünglich geplanten Parkhauses. Der ORH begrüßt es, daß wenigstens die Förderung eigenständiger kommunaler Parkeinrichtungen im Rahmen der Fremdenverkehrsförderungsprogramme eingestellt worden ist.

## **Einzelplan 10**

(Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie,  
Frauen und Gesundheit)

### **32 Dienste der offenen Behindertenarbeit**

(Kap. 10 05 TG 78)

**Der Staat gewährt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege Zuschüsse für die Dienste der offenen Behindertenarbeit. Der ORH und drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben 20 Dienste geprüft und festgestellt, daß bei 19 eine staatliche Förderung nicht bzw. nicht im gewährten Umfang notwendig gewesen ist. Das Staatsministerium beabsichtigt deshalb, die Förderfälle der Vergangenheit in größerem Umfang zu prüfen, zu viel bezahlte Beträge zurückzufordern und die Richtlinien für die Förderung der Dienste der offenen Behindertenarbeit zu novellieren, um die bisherigen Mängel auszuräumen.**

**Der ORH hält es wegen der festgestellten Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für erforderlich, die Förderbereiche offene Behindertenarbeit und „Bayerisches Netzwerk Pflege“ zusammenzufassen, d.h. die Fördervoraussetzungen, insbesondere die Förderbeträge, zu vereinheitlichen.**

#### **32.1 Allgemeines**

In Bayern bestanden Ende 1996 in der Trägerschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der ihnen angeschlossenen Organisationen 139 regionale sowie 41 überregionale Dienste der offenen Behindertenarbeit (OBA). Die Dienste verfolgen das Ziel

- die ambulante Rehabilitation, Pflege und Betreuung sowie hauswirtschaftliche Versorgung behinderter oder chronisch kranker Menschen sicherzustellen,
- den Behinderten bei der Führung eines möglichst selbständigen, eigenverantwortlichen Lebens zu helfen und
- die Familien mit behinderten Angehörigen zu entlasten.

Die Aufgaben der OBA sollen nach Möglichkeit von den Trägern der ambulanten sozialpflegerischen Dienste<sup>1</sup> in Anbindung an diese Dienste wahrgenommen werden; es sollen insbesondere alle im selben Einzugsgebiet tätigen sozialen Dienste ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen und eng arbeitsteilig zusammenarbeiten.

Die Dienste der OBA finanzieren sich im wesentlichen aus Zuschüssen des Staates und der Kommunen, Leistungen der Sozialhilfe, der Kranken- und Pflegekassen, Entgelten von Selbstzahlern und angemessenen Eigenmitteln der Maßnahmeträger.

### 32.2 Förderung der Dienste der offenen Behindertenarbeit durch den Staat

Seit 1988 gewährt der Staat den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege Zuschüsse, die sie an die ihnen angeschlossenen Träger der Dienste weitergeben. In den letzten Jahren wurden folgende Förderbeträge an die regionalen Dienste ausgereicht:

**Förderung der regionalen Dienste** Zahlenübersicht

<b>Jahr</b>	<b>Förderfälle</b>	<b>Zuschüsse</b> Mio DM
1991	106	4,86
1992	125	6,38
1993	129	7,01
1994	131	7,59
1995	134	7,82
1996	139	7,32
<b>zusammen</b>	<b>764</b>	<b>40,98</b>

Voraussetzungen und Umfang der freiwilligen Leistungen des Staates sind in Förderrichtlinien im einzelnen festgelegt. Dem jeweiligen Spitzenverband ist aufgegeben, die einzelnen Anträge der ihm angeschlossenen Maßnahmeträger zu prüfen und einen Sammelantrag zu erstellen, auf dessen Grundlage er gefördert wird. Nach Ablauf des Bewilligungszeitraums haben die Letztempfänger der Zuwendung dem Spitzenverband Verwendungsnachweise vorzulegen, die dieser zu prüfen und in einem Sammelverwendungsnachweis zusammenzufassen hat.

---

1) vgl. TNr. 33

Nach den Förderrichtlinien sind nur bestimmte Personal- und Sachausgaben zuwendungsfähig, nicht dagegen die Ausgaben für Verwaltungspersonal, den laufenden Betrieb und Baumaßnahmen. Die Förderung wird als sog. modifizierte Festbetragsfinanzierung gewährt, d.h. die Zuschüsse werden zwar als Festbeträge ausgereicht, aber der Zuschuß des Staats darf nicht höher sein als der Unterschiedsbetrag zwischen den Gesamtausgaben und der Summe der sonstigen Mittel, die für die Fördermaßnahme zur Verfügung stehen (Eigen-, Fremdmittel einschließlich Finanzierungsbeiträge Dritter). Diese Modifizierung, die im Ergebnis einer Fehlbedarfsfinanzierung entspricht, wurde gewählt, weil die Leistungen, insbesondere der gesetzlichen Kostenträger, nicht vorhersehbar sind. Außerdem soll dadurch festgestellt werden können, ob die staatlichen Zuschüsse zur Finanzierung der einzelnen Dienste notwendig waren und ggf. zurückzufordern sind sowie ob eine staatliche Weiterförderung erforderlich ist.

### **32.3 Wesentliche Feststellungen des ORH**

1996 haben der ORH und drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter 20 regionale Dienste verschiedener Spitzenverbände geprüft; überregionale Dienste wurden wegen ihrer Besonderheiten nicht einbezogen. Dabei wurde im wesentlichen folgendes festgestellt:

- Abrechnung von fiktiven bzw. nichtentstandenen Ausgaben.

Von den Trägern der Dienste wurden oftmals erhebliche Ausgaben angesetzt, die der übergeordnete Verband bzw. der Träger als fiktive Ausgabe für die Zentralverwaltung den einzelnen Maßnahmeträgern bzw. sich selbst in Rechnung gestellt hat. Darüber hinaus sind verschiedentlich Personalausgaben geltend gemacht worden, die bei der geförderten Maßnahme nicht entstanden waren.

- Zu niedrig bzw. überhaupt nicht angegebene Einnahmen.

In einigen Fällen wurden die Einnahmen, insbesondere die über die Pflegekassen abgerechneten Pflegeentgelte, nicht bzw. nicht in voller Höhe eingesetzt.

- Verringerung der im Zuwendungsbescheid festgelegten Eigenmittel.

In den Zuwendungsbescheiden wird festgelegt, in welchem Umfang der Zuwendungsempfänger Eigenmittel aufzubringen hat. In vielen Fällen sind diese verbindlichen Eigenmittel nicht bzw. nicht in der festgesetzten Höhe eingesetzt worden.

- Zweckwidriger Einsatz des geförderten Personals.

Da die Dienste der OBA nach den Richtlinien eng mit den ambulanten sozialpflegerischen Diensten zusammenarbeiten sollen, ergaben sich erhebliche Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme. Bei den meisten geprüften Maßnahmeträgern wurden Personalausgaben zugrunde gelegt, die z.T. nicht bei den Diensten der OBA, sondern bei den ambulanten sozialpflegerischen Diensten angefallen waren. Teilweise war eine Zuordnung bzw. Abgrenzung von bereichsübergreifend eingesetztem Personal nicht möglich, weil verwertbare Aufzeichnungen oder Einsatzpläne fehlten. Da bei den Diensten der OBA die staatliche Förderung höher ist als bei den ambulanten sozialpflegerischen Diensten,<sup>2</sup> wurden auch entsprechend höhere Zuschüsse zu Unrecht gewährt.

### **32.4 Bewertung durch den ORH**

Für staatliche Zuwendungen gilt der Grundsatz der Subsidiarität, d.h. sie dürfen auch bei erheblichem staatlichen Interesse an bestimmten Maßnahmen nur insoweit gewährt werden, als zu deren Verwirklichung die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit des Maßnahmeträgers nicht ausreicht.

Bei 19 von 20 geprüften Diensten der OBA waren von den 1994 ausgereichten staatlichen Zuschüssen von insgesamt 1,4 Mio DM rd. 0,6 Mio DM zu Unrecht gewährt worden. Der ORH hat deshalb gebeten, entsprechende Rückforderungsansprüche geltend zu machen und wegen der festgestellten Rückforderungsquote von durchschnittlich 43 % die Förderfälle der Vergangenheit in größerem Umfang zu prüfen.

Außerdem hat er gebeten zu prüfen, ob an der Vergabe von Fördermitteln über die Spitzenverbände festgehalten werden soll, da sie ihrer Verpflichtung, Anträge und VN der Maßnahmeträger zu prüfen, nicht bzw. nicht sorgfältig genug nachgekommen sind.

Darüber hinaus hat der ORH die Auffassung vertreten, daß im Hinblick auf seine Prüfungsergebnisse und die Ergebnisse der erforderlichen Prüfungen durch die Verwaltung überlegt werden soll, ob die Dienste der OBA in der bisherigen Form weitergefördert werden können. Dabei hat er auch darauf hingewiesen, daß neben

---

2) So kann z.B. eine Krankenschwester als Pflegekraft im ambulanten sozialpflegerischen Dienst nur mit bis zu 6 600 DM jährlich, aber eine Krankenschwester als Fachkraft im Bereich OBA mit jährlich bis zu 20 000 DM gefördert werden.

den Diensten der OBA verstärkt ambulante sozialpflegerische Dienste eingerichtet werden. Damit wird die Abgrenzung bzw. Zuordnung der Personalausgaben zu den jeweiligen Diensten noch schwieriger, da derjenige Teilbereich des ambulanten sozialpflegerischen Dienstes nicht mehr staatlich gefördert werden darf, der Leistungen erbringt, die über die Pflegekasse abgerechnet werden. Daher müßte bei einer staatlichen Förderung eines Trägers der OBA sowohl im Antrags- als auch im Verwendungsnachweisverfahren zunächst festgestellt werden, welche Personal- und Sachausgaben sowie Einnahmen jeweils dem OBA und dem ambulanten sozialpflegerischen Dienst zuzuordnen sind.

Der ORH hat in diesem Zusammenhang auch seine Anregung von 1991 aufgegriffen, ein Konzept zur gemeinsamen Förderung aller förderfähigen Maßnahmen in Sozialstationen und vergleichbaren Einrichtungen zu entwickeln, wobei einheitliche Fördervoraussetzungen für alle Teilbereiche geschaffen werden sollten.

### **32.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es der Auffassung des ORH beitrete, Förderfälle der Vergangenheit in größerem Umfang zu prüfen. Außerdem werde eine Neufassung der Richtlinien für die Förderung der OBA vorbereitet. Hierin werde insbesondere die Umstellung der Förderung auf Personalkosten und die Einführung einer **echten** Festbetragsfinanzierung vorgesehen. Damit werde in Zukunft (ab 1999) die problematische Abgrenzung von fiktiven bzw. nichtentstandenen Ausgaben und zu niedrig bzw. überhaupt nicht angegebenen Einnahmen ebenso ausgeschlossen wie die der einzubringenden Eigenmittel.

Zu den Hinweisen des ORH hinsichtlich des zweckwidrigen Einsatzes bzw. der unrichtigen Zuordnung des geförderten Personals hat das Staatsministerium ausgeführt, daß es an einer eigenständigen Richtlinie zur Förderung der Dienste der OBA festhalte. Wenn auch eine fachliche Nähe zu den ambulanten sozialpflegerischen Diensten bestehe, so handele es sich bei den Diensten der OBA doch um eigenständige Dienste, bei denen ein gemeinsames Förderkonzept mit einheitlichen Fördervoraussetzungen nicht durchführbar wäre. Die beiden Förderbereiche wären vor allem hinsichtlich des zu betreuenden Personenkreises, des eingesetzten Personals und des Finanzierungssystems sehr unterschiedlich strukturiert. Ein gemeinsames Fördersystem wäre nicht in der Lage, den Besonderheiten der jeweiligen Förderbereiche Rechnung zu tragen. Die seit Jahren diskutierte organisatorische und fachliche „Vernetzung“ der verschiedenen Dienste hätte angesichts dieser großen Unterschiede daher bisher kaum Fortschritte gemacht. Außerdem

gelte für den Bereich der Altenhilfe, daß die Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste Ende 1996 eingestellt wurde. In diesem Bereich seien neue Förderschwerpunkte gesetzt worden, die Eingang in neue staatliche Förderrichtlinien „Bayerisches Netzwerk Pflege“ (Familienpflege, Angehörigenarbeit und Hospizarbeit) gefunden haben. Diese Förderrichtlinien würden sich hinsichtlich der wahrzunehmenden Aufgaben und des zu betreuenden Personenkreises sowie größtenteils hinsichtlich des eingesetzten Personals von den Kriterien unterscheiden, die in der neuen Richtlinie zur Förderung der OBA verankert werden sollen. Es sollen z.B. die im Rahmen der Familienpflege geplanten Familienpflegerinnen von einer Förderung nach der Richtlinie „Offene Behindertenarbeit“ ausdrücklich ausgenommen werden. Auch mit der Beschreibung des Förderzwecks im Rahmen der Angehörigenarbeit seien bezüglich der Leistungsempfänger Abgrenzungen zur offenen Behindertenarbeit durchgeführt worden. Ebenso würden grundsätzlich nur die Bereiche gefördert werden, für die es keine gesetzlichen Refinanzierungsleistungen gibt. Auch gegenüber den Leistungen der Pflegeversicherung würde eine Abgrenzung geschaffen werden. So soll die „Pflege“ behinderter und chronisch kranker Menschen i.S.d. Sozialgesetzbuchs XI in der neuen Richtlinie „Offene Behindertenarbeit“ ausdrücklich von einer staatlichen Förderung ausgeschlossen werden. In einzelnen Fällen würden sich allerdings in der Praxis Überschneidungen zwischen den Bereichen „Eingliederungshilfe“ und „Pflege“ nicht vollständig vermeiden lassen. Das Staatsministerium werde bemüht sein, bei der Neufassung der Richtlinien klare Abgrenzungs- und Zuordnungskriterien gegenüber den Diensten der offenen Altenhilfe (Bayerisches Netzwerk Pflege) und den Pflegediensten i.S. des SGB XI zu schaffen, um die in der Vergangenheit aufgetretenen Schwierigkeiten weitgehend zu vermeiden.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des ORH bestehe auch aus Sicht des Staatsministeriums die Notwendigkeit, daß in Zukunft die Bewilligungsbehörde die VN umfassend prüft. Dabei seien stichprobenweise Überprüfungen anhand der Belege sowie eine angemessene Anzahl von örtlichen Prüfungen künftig auch aus Sicht des Staatsministeriums unabdingbar.

Am Spitzenverbandsprinzip solle bei der Novellierung der Richtlinien festgehalten werden. Das Staatsministerium sei nicht nur beim Abwickeln der staatlichen Förderung, sondern bereits beim Planen der Dienste vor Ort auf die konstruktive Mitwirkung der Spitzenverbände angewiesen. Die Behindertendienste seien häufig organisatorisch und personell zu klein, um die mit der Abwicklung der Förderung verbundenen Aufgaben allein wahrnehmen zu können. Ohne Unterstützung durch die Spitzenverbände könnten diese Aufgaben nur bei Ausweitung der „Verwaltung“

im eigenen Bereich erfüllt werden; auch würden sich die Verwaltungskosten erheblich erhöhen.

### **32.6 Auffassung des ORH**

Da die VN künftig nur durch die Bewilligungsbehörde geprüft werden sollen (einschließlich stichprobenweise Prüfung anhand der Belege bzw. örtliche Prüfung), hält es der ORH für vertretbar, wenn die jeweils zuständigen Spitzenverbände weiterhin die Anträge der ihnen angeschlossenen Maßnahmeträger prüfen, einen Sammelantrag erstellen und nach Ablauf des Bewilligungszeitraums die VN der Letztempfänger der Zuwendungen in einem Sammelnachweis zusammenfassen.

Der ORH teilt nicht die Auffassung des Staatsministeriums, daß der bei der Prüfung festgestellte zweckwidrige Einsatz bzw. die unrichtige Zuordnung des Personals bei den geförderten Diensten der OBA, dem „Bayerischen Netzwerk Pflege“ und der nicht mehr geförderten Pflegedienste künftig allein durch detaillierte Abgrenzungs- und Zuordnungskriterien in den beabsichtigten neuen Richtlinien weitgehend vermieden werden können, weil diese Dienste organisatorisch häufig unter einem Dach vereint sind. Außerdem ließen sich die beabsichtigten Vorgaben sowohl beim Zuwendungsgeber als auch beim Zuwendungsempfänger nur mit erheblichem Aufwand mittels verwertbarer Aufzeichnungen (z.B. Einsatzlisten des Personals) und deren Prüfung vollziehen. Der ORH hält es deshalb für erforderlich, die Förderbereiche offene Behindertenarbeit und „Bayerisches Netzwerk Pflege“ zusammenzufassen, d.h. die Fördervoraussetzungen, insbesondere die Förderbeträge, zu vereinheitlichen.

### 33 Ambulante sozialpflegerische Dienste

(Kap. 10 07 TitGr. 72)

Der Staat gewährt den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege seit 1973 Zuschüsse für die ambulanten sozialpflegerischen Dienste. Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben 1994/1995 Förderfälle des Jahres 1992 geprüft und festgestellt, daß in den meisten Fällen eine staatliche Förderung nicht bzw. nicht im gewährten Umfang notwendig gewesen ist.

Die vom ORH veranlaßte Prüfung durch die Verwaltung führte bisher bei 118 Förderfällen mit einem Volumen von 7,45 Mio DM in 91 Fällen zu einer Rückforderung von 3,9 Mio DM (52 %). Bei dieser Rückforderungsquote und einem Fördervolumen von insgesamt 132,2 Mio DM von 1991 bis 1996 ist es dringend erforderlich, die Prüfung der Förderfälle der letzten Jahre fortzuführen und die zuviel bezahlten Beträge zurückzufordern.

#### 33.1 Allgemeines

In Bayern bestanden im Juni 1995 1 466 ambulante sozialpflegerische Dienste, und zwar 532 Sozialstationen, 601 Krankenpflegestationen, 78 Haus- und Familienpflegestationen, 255 Nachbarschaftshilfen und sonstige Sozialdienste. 210 Dorfhelferinnenstationen werden zudem aus dem Epl. 08 gefördert und waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die ambulanten sozialpflegerischen Dienste werden von folgenden Trägern geführt:

**Träger der ambulanten sozialpflegerischen Dienste** Zahlenübersicht 1

Träger	Anzahl	Anteil %
Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege	1 130	77,1
privat-gewerbliche Träger	263	17,9
sonstige frei-gemeinnützige Träger	61	4,2
kommunale Träger	12	0,8
<b>zusammen</b>	<b>1 466</b>	<b>100</b>

Zweck dieser Dienste ist es, alten, kranken und pflegebedürftigen Menschen ein eigenständiges Leben in ihrem häuslichen Wohnbereich zu ermöglichen, wenn und soweit die Versorgung oder Pflege nicht durch Familienangehörige sichergestellt werden kann.

Die ambulanten sozialpflegerischen Dienste in der Trägerschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege wurden durch Leistungen der zuständigen Kostenträger (Krankenkassen, Sozialhilfe und seit 1. April 1995 Pflegekassen), angemessene Eigenmittel des Maßnahmeträgers, Entgelte von Selbstzahlern und kommunale Zuschüsse, sowie bis 1996 mit Zuschüssen des Staates finanziert.

### 33.2 Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste durch den Freistaat Bayern

Der Staat förderte seit 1973 den Auf- und Ausbau eines flächendeckenden, bedarfsgerechten Angebots an ambulanten sozialpflegerischen Diensten. Zuwendungsempfänger waren die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, welche die Zuschüsse an die ihnen angeschlossenen Träger der Dienste weitergaben. In den letzten Jahren wurden folgende Förderbeträge ausgereicht:

**Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste** Zahlenübersicht 2

<b>Förderjahr</b>	<b>geförderte Dienste</b> Anzahl	<b>Zuschüsse</b> Mio DM
1991	592	24,6
1992	572	25,9
1993	580	24,9
1994	581	25,0
1995	408	21,4
1996	436	10,4
<b>zusammen</b>	<b>3 169</b>	<b>132,2</b>

Seit 1982 waren die Voraussetzungen und der Umfang der freiwilligen finanziellen Leistungen des Staates im einzelnen in Förderrichtlinien festgelegt. Nach Inkrafttreten der Pflegeversicherung ist diese Förderung Ende 1996 eingestellt worden.

Die Richtlinien sahen nach dem sog. „Spitzenverbandsprinzip“ vor, daß die jeweils zuständigen Spitzenverbände die einzelnen Anträge der ihnen angeschlossenen Maßnahmeträger prüfen und einen Sammelantrag erstellen, auf dessen Grundlage ihnen eine Förderung gewährt wurde. Nach Ablauf des Bewilligungszeitraums hatten die Letztempfänger der Zuwendung dem Spitzenverband Verwendungsnachweise vorzulegen, die dieser zu prüfen hatte und in einem Sammelverwendungsnachweis zusammenfaßte. Die Spitzenverbände durften die Fördermittel umschichten, wenn sich vor Ablauf des Bewilligungszeitraums ergab, daß bei einem Träger eines Dienstes kein Finanzbedarf mehr bestand, ein anderer aber Zuschüsse benötigte. Die Verantwortung für die Prüfung der finanziellen Situation der einzelnen ambulanten sozialpflegerischen Dienste lag auch in diesen Fällen hinsichtlich Antrag und VN bei den Spitzenverbänden.

Nach den Richtlinien waren zuwendungsfähig die Personalkosten für das im Pflegedienst tätige Personal und für Hilfskräfte sowie die Sachkosten für die Beschaffung von Kraftfahrzeugen, medizinischen Geräten, Pflegehilfsmitteln und Ausstattungsgegenständen. Ausgenommen waren die Ausgaben für Verwaltungspersonal, den laufenden Betrieb und Baumaßnahmen. Die Förderung wurde als Festbetrag gewährt. Da die Leistungsentgelte, insbesondere der gesetzlichen Kostenträger, nicht vorhersehbar sind, bestimmten die Förderrichtlinien, daß der Zuschuß des Staates nicht höher sein darf als der Unterschiedsbetrag zwischen den Gesamtausgaben und den sonstigen Mitteln, die für die zu fördernde Maßnahme zur Verfügung stehen (Eigen-, Fremdmittel einschließlich Finanzierungsbeiträge Dritter). Diese Modifizierung, die im Ergebnis einer Fehlbedarfsfinanzierung entspricht, sollte es dem Zuwendungsgeber ermöglichen festzustellen, ob zum einen die staatlichen Zuschüsse zur Finanzierung der einzelnen ambulanten sozialpflegerischen Dienste notwendig waren und ggf. zurückzufordern sind, zum anderen, ob eine staatliche Weiterförderung erforderlich ist. Für diese Prüfung war den Förderrichtlinien als Anlage ein Mustervordruck für den VN beigefügt, in dem den Zuwendungsempfängern abverlangt wurde, für jeden ambulanten sozialpflegerischen Dienst die Gesamtausgaben und -einnahmen anzugeben.

### **33.3 Feststellungen des ORH**

1994/1995 haben der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt 18 der 1992 geförderten 572 ambulanten sozialpflegerischen Dienste verschiedener Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege geprüft. Die Prüfung zielte anhand der von den Spitzenverbänden geprüften Einzel- und Sammelanträge, Einzel- und Sammelverwendungsnachweise und Jahresabschlüsse der einzelnen Dienste vor

allem darauf ab, ob eine staatliche Förderung notwendig war. Dabei wurde folgendes festgestellt:

- Ab 1991 sahen die tatsächlich verwendeten Vordrucke für den VN nicht mehr die Angaben zu den Gesamtausgaben und -einnahmen vor, obgleich die Richtlinien dahingehend nicht geändert worden waren. Seither konnte der Zuwendungsgeber anhand der VN nicht mehr beurteilen, ob und ggf. in welcher Höhe ein Staatszuschuß notwendig war.
- Die vorgeschriebene Prüfung der finanziellen Situation der einzelnen Maßnahmeträger durch den Spitzenverband wurde z.T. weder im Antrags- noch im Verwendungsnachweisverfahren ordnungsgemäß durchgeführt. In etlichen Fällen war dies wegen der unvollständigen Antragsunterlagen auch nicht möglich. Die Angaben in den VN stimmten häufig nicht mit den Buchhaltungsunterlagen der Dienste überein. Ausgaben wurden oftmals überhöht angesetzt, insbesondere sog. Verwaltungskostenpauschalen, die der übergeordnete Verband z.B. für Beratungsleistungen den ambulanten sozialpflegerischen Diensten in Rechnung gestellt hatte. In vielen Fällen ergaben sich beim Personal Zuordnungs- und Abgrenzungsprobleme. Teilweise wurden der Förderung Personalausgaben für Arbeitskräfte zugrunde gelegt, die nicht im förderfähigen Bereich eingesetzt und damit nicht zuwendungsfähig waren.
- In den Fällen, in denen die ambulanten sozialpflegerischen Dienste nicht selbständig mit den Kostenträgern abrechneten, sondern über eine zentrale Abrechnungsstelle, verfügten sie am Jahresende dort regelmäßig noch über z.T. erhebliche Guthaben, die sie weder in den VN noch in ihren Jahresabschlüssen auswiesen.
- In den meisten Fällen verfügten die Dienste über hohe Überschüsse bzw. Rücklagen, insbesondere aus Leistungsentgelten.

### **33.4 Bewertung durch den ORH**

Nach Art. 23, 44 BayHO dürfen Zuwendungen zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur dann veranschlagt und bewilligt werden, wenn der Zweck ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Es kommt somit darauf an, daß bei Veranschlagung, Erst- und Weiterbewilligung geprüft wird, ob und wieweit der Einsatz staatlicher Mittel überhaupt notwendig ist. Diese Prüfung konnte die Förderbehörde anhand des geänderten Vordrucks für

den VN ab 1991 nicht mehr vornehmen. Sie hat auch nicht örtlich geprüft, obgleich die Förderbescheide diese Möglichkeit vorsahen. Die in den Richtlinien und Förderbescheiden auferlegte Prüfung der Anträge und VN der einzelnen Dienste durch den jeweiligen Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege war, wie die Feststellungen des ORH zeigen, ebenso unzureichend.

Eine der BayHO und den Förderrichtlinien entsprechende Kontrolle war nicht gegeben; Fehlentwicklungen konnten deshalb nicht erkannt werden. Bei den 18 geprüften ambulanten sozialpflegerischen Diensten waren nach den Feststellungen des ORH von den 1992 ausgereichten staatlichen Zuschüssen von insgesamt 1,7 Mio DM rd. 1,3 Mio DM zu Unrecht gewährt worden, weil eine staatliche Finanzierung nicht oder nicht in dem Umfang notwendig war. Der ORH hielt deshalb eine Prüfung der Förderfälle der letzten Jahre durch die Verwaltung für erforderlich und vertrat die Auffassung, daß im Hinblick auf die Kostentragungspflicht der Krankenkassen und Sozialhilfeträger und nicht zuletzt auf das zwischenzeitlich in Kraft getretene Pflegeversicherungsgesetz baldmöglichst über eine Fortführung der Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste in der bisherigen Form zu entscheiden ist.

### **33.5 Folgerungen der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat die Prüfungsfeststellungen mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erörtert und dabei im Oktober 1995 die Zusicherung erhalten, daß die gerügten Mängel bei den Zuwendungsempfängern unverzüglich abgestellt werden, bei den zu fördernden ambulanten sozialpflegerischen Diensten angemessene Eigenmittel eingesetzt werden, eine weitere Rücklagenbildung unterbleibt, bereits bestehende Rücklagen bei künftigen Förderungen eingesetzt und dadurch abgebaut werden, bei zentralen Abrechnungsstellen eingehende Leistungsentgelte sofort an die Dienste weitergeleitet werden und Verwaltungskosten allenfalls in angemessener Höhe erhoben werden.

Die Verwaltung hat zunächst 30 Einzelfälle anhand der angeforderten bzw. örtlich eingesehenen Buchführungsunterlagen geprüft. Die verwaltungsinterne Prüfung wurde anschließend erweitert mit dem Ziel, die 572 Förderfälle des Jahres 1992 vollständig zu prüfen. Bis August 1997 wurden 118 Prüfungen (darunter 57 Fälle aus dem Jahr 1992) abgeschlossen, wobei die Prüfungsfeststellungen des ORH im wesentlichen bestätigt wurden (Erzielung von Überschüssen, Rücklagenbildung, unzureichender Eigenmitteleinsatz, Abrechnung nichtzuwendungsfähigen Perso-

nals, unvollständige Angabe der Deckungsmittel). Folgendes Ergebnis wurde erzielt:

Prüfungen	118
Fälle mit Rückforderungen	91
Zuwendungshöhe	7,45 Mio DM
Rückforderungsbetrag	3,89 Mio DM
Rückforderungsquote	52,2 %
Zahlungseingang (Mai 1997)	2,3 Mio DM
vereinnahmte Zinsen	0,5 Mio DM

Für die Förderjahre 1995 und 1996 hat die Verwaltung aufgrund der Prüfungsergebnisse sowie wegen der Abgrenzungsprobleme zur eingeführten Pflegeversicherung die Mustervordrucke für die VN dahingehend überarbeitet, daß die Gesamteinnahmen und -ausgaben der ambulanten sozialpflegerischen Dienste sowie die auf den Leistungsbereich der Pflegeversicherung entfallenden Anteile dokumentiert werden. Auf dieser Grundlage haben die Spitzenverbände bei Vorlage der VN für 1995 von den ausgereichten 21,4 Mio DM bereits 3,7 Mio DM wegen fehlenden Bedarfs freiwillig zurückgezahlt. Bei der noch nicht abgeschlossenen Prüfung der VN für 1995 beabsichtigt die Verwaltung weitere 5,3 Mio DM wegen des unzureichenden Einsatzes von Eigenmitteln zurückzufordern.

1996 reduzierte sich das Fördervolumen wegen der Leistungen der Pflegeversicherung auf 10,4 Mio DM.

Ende 1996 ist die bisherige Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste gemäß dem Sozialgesetzbuch ausgelaufen. Ab 1997 soll die Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Versorgung und Betreuung außerhalb des Leistungsbereichs der Pflegeversicherung fortgeführt werden (Haushaltsansätze 1997/1998: 10 und 9 Mio DM). Das Staatsministerium hat hierzu im Juni 1997 „Grundsätze für die Förderung im Bayerischen Netzwerk Pflege“ entworfen, die staatliche Zuwendungen für die „Familienpflege“, die „Angehörigenarbeit“ sowie die „Hospizarbeit durch ehrenamtliche Helfer“ vorsehen.

### 33.6 Bemerkung des ORH

Das neue Förderprogramm trägt den Prüfungsergebnissen des ORH und der Verwaltung weitgehend Rechnung. Mit der Neukonzeption wird

- eine Überschneidung mit Leistungen der Pflegeversicherung ausgeschlossen,
- das sog. „Spitzenverbandsprinzip“ aufgegeben und
- nach Ablauf von drei Jahren eine Erfolgskontrolle des Staatsministeriums festgelegt (Zielerreichung, weitere Notwendigkeit, Form und Ausgestaltung der Zuwendung).

Außerdem beabsichtigt die Verwaltung, im neuen Förderbereich „Netzwerk Pflege“ eine angemessene Zahl der Zuwendungsempfänger in jedem Haushaltsjahr vollständig und nicht nur auf der Grundlage der VN zu prüfen.

Der ORH begrüßt es, daß angesichts seiner Prüfungsfeststellungen und der Prüfungsergebnisse der Verwaltung künftig nicht nur VN-Prüfungen nach Aktenlage sondern auch stichprobenweise örtliche Erhebungen bei den Zuwendungsempfängern durchgeführt werden, zumal sich aufgrund der Nähe der nunmehr geförderten Projekte zu anderen nichtförderfähigen Diensten weiterhin Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme bei den Personalausgaben ergeben werden.

Was allerdings die inzwischen ausgelaufene Förderung der ambulanten sozialpflegerischen Dienste betrifft, hält es der ORH aufgrund des Gesamtfördervolumens von 132 Mio DM von 1991 bis 1996 und der bei 118 Förderfällen von der Verwaltung festgestellten Rückforderungsquote von 52 % für dringend erforderlich, weitere Förderfälle der letzten Jahre durch die Verwaltung zu prüfen und überzahlte Beträge zurückzufordern.

## **EINZELPLAN 13**

(Allgemeine Finanzverwaltung)

### **34 Vollstreckungsstellen der Finanzämter**

**In den Vollstreckungsstellen der Finanzämter sind 1153 Kräfte tätig. Die unerledigten Fälle haben sich von 1990 bis 1996 nahezu verdoppelt und sind auf 400 245 angewachsen. In der Bearbeitung der gewichtigeren Steuerrückstandsfälle hat der ORH erhebliche Einbußen in der Arbeitsqualität festgestellt.**

**Der Zunahme von Vollstreckungsersuchen der Zentralen Bußgeldstelle sollte durch ordnungsrechtliche Maßnahmen, dem Anfall von Rückständen bei den Unterkunftsgebühren von Asylbewerbern durch verwaltungstechnische Änderungen entgegen gewirkt werden, um die Finanzämter von außersteuerlichen Aufgaben zu entlasten.**

**Zur Steigerung der Effizienz in der Vollstreckung der gewichtigen Steuerrückstände bei den Veranlagungssteuern sollte dieser Bereich von den übrigen Vollstreckungen abgetrennt werden.**

#### **34.1 Aufgaben und Organisation der Vollstreckungsstellen**

Den Vollstreckungsstellen der Finanzämter obliegt die zwangsweise Durchsetzung der nichtfristgerecht bezahlten Geldforderungen des Staates aus dem Steuerschuldverhältnis.

Daneben sind die Finanzämter generell auch für die Vollstreckung aller nichtsteuerlichen Geldforderungen des Staates aus Leistungsbescheiden zuständig, insbesondere von Geldforderungen der Staatsoberkassen und der Zentralen Bußgeldstelle (ZBS) im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt. Ferner leisten die Finanzämter Amtshilfe in der Beitreibung gleichgelagerter Forderungen außerbayerischer Behörden gegenüber in Bayern ansässigen Schuldnern.

Im einzelnen Finanzamt sind die Vollstreckungsstellen grundsätzlich in regional zuständige Vollstreckungsbezirke gegliedert, die im Innendienst mit einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes und einem Mitarbeiter des mittleren Dienstes besetzt sind, denen für den Außendienst ein Vollziehungsbeamter des mittleren Dienstes zugeordnet ist.

### 34.2 Arbeitsanfall und Arbeitsstand

Werden festgesetzte und fällige Steuern auch nach Mahnung und erneuter Fristsetzung nicht bezahlt, erhält die Vollstreckungsstelle eine Rückstandsanzeige über den zur Zahlung anstehenden Betrag. Diese Rückstandsanzeigen und die Vollstreckungsersuchen anderer bayerischer und außerbayerischer Behörden sind das Arbeitsvolumen, das von den Vollstreckungsstellen der Finanzämter zu bewältigen ist.

Von 1990 bis 1996 haben sich die jährlichen Zugänge an Rückstandsanzeigen und Vollstreckungsersuchen bei den Finanzämtern wie folgt entwickelt:

#### Zugang an Rückstandsanzeigen und Vollstreckungsersuchen

Zahlenübersicht 1

Zugang	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Mehrung 1990 bis 1996 %
RA V-St <sup>1)</sup>	438 684	311 029	330 833	360 783	405 102	449 588	477 108	484 835	55,9
RA Krf <sup>2)</sup>	225 916	120 047	126 941	145 629	160 017	173 343	156 079	156 894	30,7
VE ZBS <sup>3)</sup>	272 256	261 933	247 564	272 223	297 180	390 421	380 726	410 409	56,7
sonst. VE <sup>4)</sup>	157 839	163 995	179 303	229 198	260 849	268 012	299 633	279 122	70,2
<b>zusammen</b>	<b>1 094 695</b>	<b>857 004</b>	<b>884 641</b>	<b>1 007 833</b>	<b>1 123 148</b>	<b>1 301 364</b>	<b>1 313 546</b>	<b>1 331 260</b>	<b>55,3</b>

- 1) Rückstandsanzeige über Veranlagungssteuern
- 2) Rückstandsanzeige über Kraftfahrzeugsteuern
- 3) Vollstreckungsersuchen der Zentralen Bußgeldstelle im Bayerischen Polizeiverwaltungsamt
- 4) Vollstreckungsersuchen von anderen Finanzämtern und anderen bayerischen und außerbayerischen Behörden

Die Zugänge 1990 als Ausgangsbasis des Vergleichs waren gegenüber dem Vorjahr deutlich vermindert, weil im Mahn- und Beitreibungsverfahren bei den Veranlagungssteuern und der Kraftfahrzeugsteuer eine Neuerung, die sog. maschinelle Ankündigung der Vollstreckung, eingeführt worden war. Dies bedeutet im Ergebnis, daß vor Einschaltung der Vollstreckungsstelle (Fertigung einer Rückstandsanzeige) ein zweites Mal gemahnt wird, um säumige, aber nicht hartnäckig säumige Steuerschuldner zur freiwilligen Zahlung zu bewegen. Durch diese Maßnahme gingen 1990 die Rückstandsanzeigen bei den Veranlagungssteuern um 29 % und bei der Kraftfahrzeugsteuer um 47 % gegenüber dem Vorjahr zurück. Weggefallen sind allerdings die mit geringerem Arbeitsaufwand zu erledigenden Fälle, bei den verbliebenen Fällen handelt es sich seit Einführung der Vollstreckungsankündi-

gung um Steuerrückstände, deren Bearbeitung einen eher größeren Aufwand erfordert.

Da die Zugänge bei den Rückstandsanzeigen und Vollstreckungsersuchen auch 1991 etwa auf dem niedrigen Niveau des Vorjahres blieben, wurde das in den Vollstreckungsstellen eingesetzte Personal reduziert. Dies traf jedoch mit wieder stark ansteigenden Fallzahlen bei den Rückstandsanzeigen und Vollstreckungsersuchen von 1992 bis 1994 zusammen. Bei gleichbleibend hohem Zugang an Vollstreckungsfällen auch in den Folgejahren verschlechterte sich der Arbeitsstand in den Vollstreckungsstellen von Jahr zu Jahr.

### Unerledigte Rückstandsanzeigen und Vollstreckungsersuchen

Zahlenübersicht 2

Bestand am 31.12.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Mehrung 1990 bis 1996 %
<b>RA V-St</b>	105 760	115 771	131 482	158 546	190 844	218 278	226 462	114,1
<b>RA Krf</b>	30 028	33 211	39 881	45 900	52 262	49 780	47 303	57,5
<b>VE ZBS</b>	48 254	46 481	49 042	56 110	97 513	93 241	72 242	49,7
<b>sonst. VE</b>	20 369	24 065	35 814	43 149	55 423	60 629	54 038	165,3
<b>zusammen</b>	<b>204 411</b>	<b>219 528</b>	<b>256 219</b>	<b>303 705</b>	<b>396 042</b>	<b>421 928</b>	<b>400 245</b>	<b>95,8</b>

Die unerledigten Fälle haben sich von 1990 bis 1996 nahezu verdoppelt, sie konnten jedoch 1996 durch zusätzlich eingesetztes Personal leicht verringert werden. Bei den arbeitsaufwendigen und von den Steuerbeträgen bedeutsameren Veranlagungssteuern hat sich jedoch auch 1996 der Arbeitsrückstand nochmals erhöht (vgl. Zahlenübersicht 2).

Dieser ungünstigen Entwicklung bei der Zahl der zu bearbeitenden Fälle entsprechen ständig steigende Beträge bei den Steuerrückständen, die sich in Vollstreckung befinden.

**Entwicklung der Steuerbeträge  
in Vollstreckung und der Niederschlagungen**

Zahlenübersicht 3

Stichtag	Kassensoll Mio DM	darunter			
		in Vollstreckung		Niederschlagungen	
		Mio DM	%	Mio DM	%
30.11.1990	67 328,3	869,0	1,3	371,7	0,55
30.11.1991	77 145,5	940,4	1,2	323,9	0,42
31.12.1992	89 073,9	1 084,7	1,2	363,5	0,41
31.12.1993	97 733,3	1 382,9	1,4	370,2	0,38
31.12.1994	103 102,8	1 561,6	1,5	462,9	0,45
31.12.1995	109 330,7	1 793,4	1,6	623,5	0,57
31.12.1996	111 038,0	2 132,6	1,9	687,8	0,62

Danach sind die Steuerbeträge in Vollstreckung von 1990 bis 1996 auf fast das Zweieinhalbfache angestiegen. Diese ungünstige Entwicklung in den Vollstreckungsstellen der bayerischen Finanzämter entspricht zwar dem Stand und der Entwicklung der Steuerrückstände auch in den übrigen Ländern. Gleichwohl sind von der Steuerverwaltung besondere Maßnahmen gefordert, um einem weiteren Anstieg entgegenzuwirken und einen Abbau der Rückstände zu erreichen.

Das Anwachsen der Arbeitsrückstände führt zwangsläufig auch zu steigenden Steuerausfällen, da nicht mehr zeitnah vollstreckt werden kann. Obwohl die Finanzämter in Bayern bei der Herausnahme von Fällen aus der Vollstreckung wegen Aussichtslosigkeit (sog. Niederschlagung) sehr zurückhaltend verfahren, haben sich die niedergeschlagenen Steuerbeträge in Bayern von 371,7 Mio DM im Jahr 1990 auf 687,8 Mio DM (+ 85,0 %) im Jahr 1996 erhöht.

### 34.3 Bearbeitung der Steuerrückstandsfälle

#### 34.3.1 Arbeitsqualität

Der Erfolg von Vollstreckungsmaßnahmen hängt entscheidend von einem frühzeitigen Tätigwerden der Vollstreckungsstellen ab. Ein entscheidender Qualitätsmangel in der Arbeit von Vollstreckungsstellen bestand darin, daß einige Ämter nach der Zuleitung von Rückstandsanzeigen keine zeitnahen oder nicht zeitnah die richtigen Beitreibungsmaßnahmen durchführten. So wurden zum Beispiel erkennbar aussichtslose Vollstreckungsaufträge an den Außendienst erteilt, obwohl eine in-

tensivere Bearbeitung im Innendienst durch Vollstreckung in Forderungen und andere Vermögensrechte erfolgversprechender gewesen wäre.

Ein insgesamt frühzeitigeres Tätigwerden der Vollstreckungsstellen hält der ORH bei Zahlungssäumnis hinsichtlich der von den Steuerpflichtigen monatlich angemeldeten Lohnsteuer und Umsatzsteuer für erforderlich. Hier wird gegenwärtig - wie bei den übrigen Steuern auch - bei erstmaliger Nichtentrichtung der vorangemeldeten Steuer erst nach erfolgloser Mahnung und maschineller Vollstreckungsankündigung eine Rückstandsanzeige der Vollstreckungsstelle zugeleitet. Dadurch vergehen zwischen dem Fälligkeitszeitpunkt und dem Erstellen der Rückstandsanzeige in aller Regel drei Monate. Dies bedeutet, daß beim Zuleiten der Rückstandsanzeige für den ersten Anmeldezeitraum regelmäßig schon ein bis zwei weitere Anmeldezeiträume ebenfalls wegen Nichtentrichten der Steuer zur Vollstreckung anstehen. Auf diese Weise liegt häufig bereits bei erstmaliger Vollstreckung ein in der Beitreibung ungleich schwierigerer Großrückstandsfall vor. Die im übrigen Rückstandsbereich sehr positive Wirkung der Vollstreckungsankündigung ist bei den vorangemeldeten Steuern eher kontraproduktiv. Im Hinblick darauf, daß die Steuerpflichtigen sowohl die Lohnsteuerabzugsbeträge wie auch die Umsatzsteuer selbst anmelden, bedeutet Zahlungssäumnis in diesen Fällen zumeist ein bewußtes Nichtzahlen oder ein verzögertes Zahlen wegen finanzieller Engpässe. Der ORH hat deshalb angeregt, bei den angemeldeten Lohn- und Umsatzsteuern auf die zweite Mahnung in Form der maschinellen Vollstreckungsankündigung auch bei erstmaliger Nichtentrichtung zu verzichten, um zeitnäher und damit erfolgreicher vollstrecken zu können.

Zur Wahl der richtigen Vollstreckungsmaßnahme gehört insbesondere bei größeren Rückständen die Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Vollstreckungsschuldners. Nur so kann abgeschätzt werden, ob die Möglichkeiten des Innen- oder des Außendienstes die besseren Erfolgsaussichten bieten. Bei einigen Finanzämtern war auffallend, daß die Vollstreckungsstellen weder die Schuldner zur detaillierten Offenlegung ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse aufgefordert noch deren im Finanzamt vorhandene Veranlagungs- und Bewertungsakten, aus denen sich häufig Hinweise auf pfändbares Vermögen ergeben, eingesehen und statt dessen im Ergebnis erfolglose Vollstreckungsaufträge an den Außendienst erteilt haben. Vollstreckungsmaßnahmen wurden auch häufig inkonsequent durchgeführt, weil sie zwar angekündigt, aber ohne ersichtlichen Grund nicht vollzogen wurden.

Ferner wurden Ratenzahlungsvorschläge des Schuldners zu großzügig akzeptiert und die Durchführung der Vollstreckungsmaßnahmen insoweit aufgeschoben. In vielen Ratenzahlungsfällen kam es statt zu einem Abbau zu einer Erhöhung der rückständigen Steuern, weil die Ratenzahlungstermine nicht ausreichend überwacht wurden oder ein Vollstreckungsaufschub aufrechterhalten und sogar erneuert wurde, obwohl der Vollstreckungsschuldner gegen Auflagen verstoßen und neu fällig werdende Steuerbeträge ebenfalls nicht bezahlt hatte. Bei einem Amt hatte die Praxis, im Rahmen des Vollstreckungsaufschubs grundsätzlich nur Ratenzahlungen zu verlangen und daneben nicht die termingerechte Entrichtung laufend fällig werdender Steuerbeträge einzufordern, innerhalb von drei Jahren zu einer Vermehrung des Bestandes an unerledigten Veranlagungssteuer-Rückstandsanzeigen auf das Zweieinhalbfache geführt, während diese im Landesdurchschnitt nur um etwa ein Drittel gestiegen waren.

### **34.3.2 Ursachen für festgestellte Bearbeitungsmängel und Möglichkeiten ihrer Behebung**

Die Ursachen für die aufgezeigten Bearbeitungsmängel sind vielschichtig. Als Schwerpunkte waren festzustellen:

- Häufiger Personalwechsel, insbesondere auf Sachgebietsleiter- und Bearbeiterbene, störten nachhaltig den Ablauf von kontinuierlichen Vollstreckungstätigkeiten.
- Zeitmangel wegen zu hoher Fallzahlen, insbesondere bei den Großrückstandsfällen, verhinderte die gebotene konsequente Einzelfallbearbeitung aller hohen Rückstandsfälle.
- Beschäftigung von Personal in den Vollstreckungsstellen, das für diese Arbeit nicht geeignet ist.

Nach Auffassung des ORH ist es für den Bereich der Vollstreckung wegen der schwierigen Arbeitsmaterie und der notwendigen Einarbeitung unerlässlich, die Personalfuktuation so gering wie möglich zu halten. Eine Verweildauer sowohl von Sachgebietsleitern wie auch Bearbeitern von mindestens fünf Jahren sollte angestrebt werden.

Der ORH hat an positiven Beispielen gesehen, wie intensive Unterstützung und Kontrolle durch den Vollstreckungs-Sachgebietsleiter zu guten Arbeitsleistungen seiner Mitarbeiter, aber auch zu deren Zufriedenheit führt, weil sie sich in ihrer Ar-

beit anerkannt sehen. Die notwendigen Instrumente zur Arbeitssteuerung durch den Sachgebietsleiter liegen vor, sie sollten stärker genutzt werden.

#### **34.4 Vollstreckungsersuchen der Zentralen Bußgeldstelle**

Die Zahl der Vollstreckungsersuchen der ZBS ist von 1991 bis 1996 ebenfalls deutlich um 148 476 Fälle (56,7 %) angestiegen. Diese Vollstreckungsersuchen sind, da es sich i.d.R. um kleinere Geldbeträge handelt, im wesentlichen von den Vollziehungsbeamten des Außendienstes zu erledigen. Bei zahlungsunfähigen Schuldnern wird das Vollstreckungsersuchen, das vom Finanzamt nach erfolgloser Vollstreckung an die ZBS zurückgegeben worden ist, ein Jahr nach Rückgabe des ersten Versuches wiederholt. Zusätzlich werden aber alle weiteren Bußgelder gegen den zahlungsunfähigen Schuldner wegen anderer Ordnungswidrigkeiten laufend dem Finanzamt zugeleitet. Die sowohl für die Wiederholungen als auch für die zusätzlichen Ordnungswidrigkeiten auszuführenden Vollstreckungshandlungen bleiben i.d.R. wiederum erfolglos, ohne daß den zahlungsunfähigen Schuldnern - auch bei Mehrfachtätern (in einem von uns eingesehenen Fall 80 offene Bußgelder) - irgendwelche Nachteile drohen.

Nach unseren Feststellungen nimmt ferner die Zahl der Vollstreckungsersuchen der ZBS stark zu, wenn in Finanzamtsbezirken die kommunale Verkehrsüberwachung ohne gleichzeitige Übernahme der Festsetzung und Vollstreckung der Bußgelder durch die Gemeinde eingeführt wird. Bei der Beurteilung des Personalbedarfs und des Personalbestandes der Steuerverwaltung sollte nicht unberücksichtigt bleiben, daß die Steuerverwaltung insoweit bei der Vollstreckung zunehmend Aufgaben für andere Verwaltungen ausführt, ohne daß im steuerlichen Kernbereich ihrer Aufgaben eine Entlastung eingetreten wäre.

Für die Erledigung der Vollstreckungsersuchen der ZBS außerhalb Bayerns für Schuldner mit inländischem Wohnsitz ist seit 1991 die Finanzamtsaußenstelle Viechtach des Finanzamts Zwiesel örtlich zuständig. Für die im Zusammenhang mit diesen Vollstreckungsersuchen (1996: 42 500) anfallenden Arbeiten wurde die Außenstelle mit neun Arbeitskräften verstärkt. Die Bearbeitung dieser Vollstreckungsersuchen erschöpft sich im wesentlichen in ihrer Weiterleitung an die örtlichen außerbayerischen Vollstreckungsstellen und der ggf. erforderlichen Anmahnung der Erledigung.

Die Einschaltung der Finanzamtsaußenstelle Viechtach erscheint nur aus formalrechtlichen, nicht jedoch aus fachlichen Gründen erforderlich. Bei entsprechender

Ergänzung des VwZVG könnten Vollstreckungersuchen für Schuldner mit inländischem Wohnsitz außerhalb Bayerns von der ZBS selbst verteilt werden. Damit würde die bei ZBS und Finanzamtsaußenstelle Viechtach derzeit anfallende Doppelarbeit entfallen.

Der ORH hat angeregt, die Möglichkeit einer entsprechenden Zuständigkeitsregelung für die ZBS zu prüfen.

#### **34.5 Vollstreckungersuchen wegen Unterkunftsgebühren bei Asylbewerbern**

Die sonstigen Vollstreckungersuchen (ohne Vollstreckungersuchen der ZBS) sind von 1991 bis 1995 um 135 638 Fälle (82,7 %) angestiegen. Dies ist vor allem auch darauf zurückzuführen, daß seit 1991 von Asylbewerbern, die von der Arbeitsverwaltung eine Arbeitserlaubnis erhalten und so über eigene Einkünfte verfügen, ein Entgelt für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften erhoben wird. Die Zahl der Vollstreckungersuchen wegen dieser Unterkunftsgebühren lag nach Erhebungen der Oberfinanzdirektionen 1993 und 1994 jeweils zwischen 50 000 bis 60 000 Fällen. Der Vollstreckungserfolg ist hier nicht zufriedenstellend. Nach Erhebungen der Oberfinanzdirektion München wurden 1993 nur 23 % dieser Vollstreckungersuchen durch Zahlung erledigt. Auch bei den vom ORH geprüften Ämtern schwankte die Erledigungsquote der durch Zahlung erledigten Fälle zwischen nur 13 und 37 %.

Hier sollte zur Vermeidung von wenig erfolgsversprechenden Vollstreckungsmaßnahmen bereits bei Einzug in die staatliche Unterkunft, spätestens aber bei Erteilung der Arbeitserlaubnis eine Abtretung des Lohnes in Höhe der Unterkunftsgebühren verlangt werden und eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsverwaltung erreichbar sein.

#### **34.6 Planungen der Verwaltung zur Neuorganisation der Vollstreckungsstellen**

Aufgrund der starken Fallzahlensteigerungen in den Vollstreckungsstellen von 1993 bis 1995 wurde von 1994 bis 1996 das Personal im gehobenen Dienst mit 100 und im mittleren Dienst (einschließlich des Außendienstes) mit 152 Arbeitskräften verstärkt.

Das Personalzuteilungssoll in den Vollstreckungsstellen hat sich von 1990 bis 1996 wie folgt entwickelt:

**Besetzung der Vollstreckungsstellen**  
(Zuteilungssoll)

Zahlenübersicht 4

Jahr	Innendienst			Außendienst	zusammen
	geh. Dienst	mittl. Dienst	zusammen	mittl. Dienst	
1990	282,5	348,7	631,2	289,3	920,5
1991	286,1	344,8	630,9	288,9	919,8
1992	288,2	315,4	603,6	288,0	891,6
1993	286,4	338,7	625,1	274,7	899,8
1994	321,0	372,0	693,0	284,8	977,8
1995	374,8	408,0	782,8	317,2	1 100,0
1996	386,6	416,4	803,0	349,3	1 152,3

Die ständig steigenden Fallzahlen will die Verwaltung nicht durch weitere Personalverstärkungen, sondern durch eine neue Organisationsstruktur der Vollstreckungsstellen bewältigen. Insbesondere soll die Bearbeitung der weniger schwierigen Kraftfahrzeugsteuerrückstände und der Vollstreckungsersuchen auf den mittleren Dienst übertragen werden. Hierzu sollen eigene Vollstreckungsbezirke gebildet werden, die ausschließlich Kraftfahrzeugsteuerrückstände und Vollstreckungsersuchen bearbeiten.

Auch für die Bearbeitung der Masse einfacherer Fälle bei den Veranlagungssteuerrückständen sollen mit zwei Beamten des mittleren Dienstes besetzte Vollstreckungsbezirke eingerichtet werden. Daneben sollen für schwierige Fälle aus dem Bereich der Veranlagungssteuern mit Beamten des gehobenen Dienstes zu besetzende Stellen gebildet werden, wobei grundsätzlich für einen Vollstreckungsbezirk (zwei Beamte des mittleren Dienstes) eine mit 0,7 Arbeitskräften eingerichtete Stelle (gehobener Dienst) vorgesehen ist. Danach würde sich der Einsatz des gehobenen Dienstes in den Vollstreckungsstellen um ein Drittel verringern, dementsprechend wäre der mittlere Dienst aufzustocken. Der Außendienst würde wie bisher nach regionaler Einteilung zur Vollstreckung aller Steuerrückstände und Vollstreckungsersuchen eingesetzt.

Der ORH hält grundsätzlich die vorgesehene Trennung der Vollstreckung von Veranlagungssteuern einerseits und Kraftfahrzeugsteuer und Vollstreckungsersuchen andererseits für richtig. Die eigenverantwortliche Bearbeitung der Kraftfahr-

zeugsteuerrückstände und der Vollstreckungsersuchen sollte, wie vorgesehen, im vollen Umfang den Beamten des mittleren Dienstes übertragen werden.

Nach Ansicht des ORH sollte sich die Neuorganisation der Vollstreckungsstelle jedoch vorläufig darauf beschränken, eigene Vollstreckungsbezirke für Kraftfahrzeugsteuerrückstände und Vollstreckungsersuchen einzurichten. Die Realisierung der darüber hinausgehenden Vorstellungen über eine grundlegende Neustrukturierung auch des Bereichs der Vollstreckung der Veranlagungssteuern sollte zurückgestellt werden. Zwar ist auch hier eine gewisse Verlagerung der Aufgaben vom gehobenen auf den mittleren Dienst vorstellbar. Die alsbaldige Umsetzung eines Drittels der bisher in der Vollstreckung beschäftigten Bediensteten des gehobenen Dienstes in andere Arbeitsgebiete und deren Ersatz durch Beamte des mittleren Dienstes würde jedoch eine beim derzeitigen Stand der Vollstreckung völlig kontraproduktive Personalfluktuations- und einen großen Verlust an Know-how verursachen. In der Vergangenheit führten schon geringere Fluktuationen zu erheblichen Qualitätseinbußen und sollten deshalb bei der derzeit kritischen Vollstreckungslage vermieden werden.

Für die Vollstreckung der Veranlagungssteuern sollte zumindest solange ein mit zwei Bearbeitern (jeweils ein Bearbeiter des gehobenen und mittleren Dienstes) besetzter Vollstreckungsbezirk eingerichtet bleiben, bis die Erkenntnisse zur neuorganisierten Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerrückstände und der Vollstreckungsersuchen ausgewertet sind, die Vollstreckungslage annähernd konsolidiert und die DV-Ausstattung angemessen ist.

Der ORH hat die Verwaltung ferner gebeten, in die Untersuchung der Arbeitsbelastung auch den Vollstreckungsaußendienst einzubeziehen, da hier bei einem verbesserten und vom Innendienst effektiver gesteuerten Personaleinsatz deutliche Einsparungen möglich erscheinen.

#### **34.7 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen führt aus, in den Finanzämtern sei die Arbeitsbelastung seit 1990 in nahezu allen Arbeitsgebieten gestiegen, ohne daß eine entsprechende Anpassung der Personalausstattung möglich gewesen wäre. In den Vollstreckungsstellen seien die Fallzahlen sogar überproportional gestiegen. Ursache hierfür sei zum einen die schwierige konjunkturelle Lage gewesen. Speziell bei den Bußgeldern habe sich die Einführung der kommunalen Parküberwachung ab 1986 und die Überwachung des fließenden Verkehrs ab 1994 in erheblichen

Zunahmen ausgewirkt. Vermehrt sei auch gegen Asylanten und Aussiedler zu vollstrecken gewesen.

Demgegenüber habe den Finanzämtern, bedingt durch die hohen Personalabwanderungen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre, zeitweise ein über 600 Arbeitskräfte geringerer Personalbestand zur Verfügung gestanden als noch zum Stichtag 1. Januar 1986. Aufgrund der äußerst angespannten Personalsituation, die sich erst ab 1993 wieder langsam erholt habe, sei es bis 1994 nicht möglich gewesen, den hohen Aufgabenzuwachs in den Vollstreckungsstellen mit entsprechenden Personalaufstockungen aufzufangen. Sobald es die Personallage erlaubt habe, seien die Vollstreckungsstellen allerdings spürbar verstärkt worden (im Zuteilungssoll 1994 um 78, 1995 um 122,2 und 1996 um 52,3 Kräfte).

Die vom ORH dargestellten Bearbeitungsmängel seien auch bei Geschäftsprüfungen der Oberfinanzdirektionen festgestellt worden, die deshalb verschiedene Maßnahmen wie Erarbeitung von Leitfäden und sog. Checklisten sowie Fortbildungsseminare für neu in der Vollstreckung eingesetzte Bedienstete und Erweiterung des Fortbildungsangebots durch sog. Multiplikatoren durchführen wollen bzw. ergriffen hätten, um den Arbeitsstand und die Arbeitsqualität zu verbessern.

Das Staatsministerium der Finanzen will ferner die Personalfluktuaton in den Vollstreckungsstellen so gering wie möglich halten und in erster Linie für die Sachgebietsleiter und Bearbeiter eine Verweildauer anstreben, mit der eine kontinuierliche Betreuung vor allem der zeitaufwendigen und schwierigen Fälle gewährleistet werden kann.

Eine spürbare Verbesserung in der Arbeitsqualität erwartet das Staatsministerium auch von der Einführung des neuen Organisationsmodells. Mit der Zuweisung der einfachen Fälle an Bearbeiter des mittleren Dienstes und der Einrichtung einer eigenen Stelle für die Betreuung der schwierigen Fälle sollen die Großrückstandsfälle intensiv und sachgerecht bearbeitet werden. Durch eine damit verbundene höhere Dienstpostenbewertung sollen leistungsstärkere Mitarbeiter für die Arbeit in der Vollstreckungsstelle gewonnen und auch so die Personalfluktuaton eingedämmt werden.

Hinsichtlich des vom ORH angeregten frühzeitigeren Tätigwerdens bei Zahlungssäumnis im Bereich der Anmeldesteuern prüft das Staatsministerium der Finanzen, ob neben der Abschaffung der Vollstreckungsankündigung nicht vermehrte Mahnläufe (in kürzeren Zeitabständen) die Zeit bis zur Einleitung von Vollstrek-

kungsmaßnahmen verkürzen helfen. Ferner dringe das Staatsministerium wegen der stetig ansteigenden Zahl der Vollstreckungsersuchen der Zentralen Bußgeldstelle seit längerem auf Maßnahmen, um die Zahl der Vollstreckungsersuchen aus diesem Bereich einzudämmen. Danach sollen hartnäckige Bußgeldschuldner mit Punkten in die Verkehrssünderkartei eingetragen werden. Ein entsprechender Vorschlag soll nach Auskunft des Staatsministeriums der Finanzen vom Staatsministerium des Innern weiterverfolgt werden. Dieses hat dem ORH jedoch mitgeteilt, daß die Schaffung notwendiger Rechtsgrundlagen für entsprechende Sanktionen in die Kompetenz des Bundes falle. Beide Maßnahmen sollen nunmehr entsprechend einem Beschluß des Ministerrats vom 14. Oktober 1997 zur Effizienzsteigerung der Steuerverwaltung weiter vorangetrieben werden.

Zur Notwendigkeit, die Finanzamtsaußenstelle Viechtach für die Erledigung der Vollstreckungsersuchen der ZBS gegen Schuldner mit außerbayerischem Wohnsitz einzuschalten, hat das Staatsministerium des Innern mitgeteilt, auf die Anregung des ORH hin werde geprüft, ob die ZBS gesetzlich ermächtigt werden könne, diese Vollstreckungsersuchen unmittelbar an die außerbayerischen Vollstreckungsbezirke zu richten.

Aufgrund der vom ORH geäußerten Bedenken zur beabsichtigten Neuorganisation der Vollstreckungsstellen wurden das Organisationsvorhaben vom Staatsministerium der Finanzen nochmals überdacht und alternative Einführungsstrategien überlegt. Das Staatsministerium ist der Auffassung, daß die Verbesserungen, die es sich von einer Neuorganisation verspricht, leichter und schneller mit einer grundlegenden Reform erreicht werden können als mit der vom ORH empfohlenen stufenweisen Durchführung. Allerdings soll der Pilotversuch, der am 1. Januar 1998 anlaufen soll, nun bei sechs statt bisher neun Finanzämtern durchgeführt werden und ein Jahr dauern. Nach erfolgreicher Pilotierungsphase sollen weitere Finanzämter Zug um Zug - wie es die Personalsituation erlaubt - auf das neue Modell umgestellt werden. Bei dieser Vorgehensweise werde der vom ORH infolge der Personalfuktuation befürchtete Verlust an Know-how verkraftbar sein. Die vom ORH angeregte Untersuchung der richtigen Arbeitsbelastung des Außendienstes soll in die Pilotierung einbezogen werden.

## 35 Projektförderung im kommunalen Straßenbau mit Festbeträgen

(Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

**Die Projektförderungen im kommunalen Straßenbau wurden auf Anregung des ORH inzwischen in vielen Fällen von der Anteilfinanzierung auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt. Aus einer Querschnittsprüfung geht hervor, daß sich die bereits eingetretene Verwaltungsvereinfachung noch steigern ließe, wenn entsprechend den Vorschlägen des ORH insbesondere noch mehr Kostenrichtwerte eingeführt und auch angewandt würden.**

Der Landtag<sup>1</sup> hat die Staatsregierung u.a. ersucht, die Anregungen des ORH<sup>2</sup> insbesondere zur Verfahrensbeschleunigung und Verwaltungsvereinfachung bei der Projektförderung im kommunalen Straßenbau aufzugreifen und die Finanzierungsart stärker auf Festbetragsförderung umzustellen. Hierdurch wird nicht nur die Prüfung des Verwendungsnachweises vereinfacht, sondern es ist auch ein Anreiz für kostengünstiges Bauen zu erwarten. Eine Vereinfachung bei der Antragsprüfung und Bewilligung ist allerdings nur mit Hilfe von Kostenrichtwerten (Pauschalen) zu erreichen.

Die OBB hat den Regierungen bisher erst für zwei Bereiche Kostenrichtwerte als Grundlage einer Festbetragsförderung mitgeteilt, nämlich für bituminöse Oberbauverstärkungen von Fahrbahnen und für den Neubau kleinerer Brücken. Für die Förderung sonstiger Straßenbaumaßnahmen lassen sich daher Festbeträge derzeit nur aufgrund von Kostenvoranschlägen ermitteln, deren Prüfung jedoch oft schwierig, aufwendig und konflikträchtig ist.

### 35.1 Bewilligungen 1996

In welchem Umfang inzwischen die Festbetragsförderung von den Regierungen angewendet wird und auf welche Weise die Festbeträge ermittelt werden, ergibt sich aus nachfolgender Zahlenübersicht:

---

1) vgl. Nr. 3 Buchst. r des Beschlusses vom 22. Februar 1995 (LT-Drucksache 13/560)

2) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 39.2

**Förderung nach § 2 GVFG**

Zahlenübersicht 1

	Erstbewilligungen 1996		Gesamtkosten Mio DM	Zuwendungsfähige Kosten Mio DM	Zuwendung	
	Anzahl	%			Mio DM	%
Anteilfinanzierung	70	19,5	492,1	381,2	229,1	38,0
Festbetragsfinanzierung mit						
- Kostenrichtwerten	13	3,6	6,8	4,9	2,5	0,4
- Kostenvoranschlägen	276	76,9	788,5	669,7	371,9	61,6
<b>zusammen</b>	<b>359</b>	<b>100</b>	<b>1 287,4</b>	<b>1 055,8</b>	<b>603,5</b>	<b>100</b>

Auffällig ist, daß der Anteil der Förderung mit **Kostenrichtwerten** an der Gesamtzahl der nach GVFG geförderten Maßnahmen mit Festbetragsfinanzierung kaum eine Rolle spielt. Bei Förderung nach FAG wurden überhaupt keine Kostenrichtwerte verwendet.

Der Anteil der nach GVFG mit Festbetrag geförderten Maßnahmen an der Gesamtzahl der Maßnahmen beträgt 80,5 %; der Anteil der dabei gewährten Zuwendungen 62 %. Bei der Förderung nach Art. 13 c FAG wurde nur in 22 von 49 Fällen die Festbetragsfinanzierung gewählt.

**35.2 Ergebnisse der Querschnittsprüfung**

Um festzustellen, wie sich die Festbetragsfinanzierung bewährt und zu welchen Fördersätzen sie tatsächlich geführt hat, haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter von 457 Projekten, für die die VN-Prüfung abgeschlossen war, alle 62 Maßnahmen geprüft, die mit Festbeträgen gefördert wurden. Bei diesen 62 Projekten mit 41,1 Mio DM Gesamtkosten waren 31,7 Mio DM als zuwendungsfähig anerkannt und Zuweisungen von insgesamt 16,6 Mio DM bewilligt, woraus sich ein durchschnittlicher Fördersatz von 52,2 % errechnet.

**35.2.1 Fördersätze**

Ein wesentlicher Vorteil der Festbetragsfinanzierung liegt darin, daß nach der Ermittlung des Festbetrags durch die Bewilligungsbehörde im VN die aufwendige und fehlerträchtige Aufteilung in zuwendungsfähige und nichtzuwendungsfähige Kosten nicht mehr erforderlich ist. Dieser Vorteil entfällt allerdings, wenn bei einer gegenüber dem Kostenanschlag günstigeren Abwicklung die zulässigen Förder-

höchstgrenzen<sup>3</sup> überschritten werden. In solchen Fällen steht neben der Prüfung, ob die Maßnahme plangemäß und unter Beachtung der Bedingungen und Auflagen des Bewilligungsbescheids gebaut wurde, auch noch die Prüfung der Zuwendungsfähigkeit der Einzelpositionen an.

In der Querschnittsuntersuchung wurden „pilothaft“ alle Projekte in herkömmlicher Weise geprüft, um feststellen zu können, welcher Fördersatz sich ergibt, wenn die der Bewilligung zugrundegelegten Kosten durch die tatsächlich angefallenen ersetzt werden. Der Vergleich der Fördersätze nach der Bewilligung, nach der Abrechnung und nach der Rechnungsprüfung führte zu folgendem Ergebnis:

#### Durchschnittliche Fördersätze

Zahlenübersicht 2

Maßnahmen	Anzahl	Richtwerte verwendet	Durchschnittliche Fördersätze nach		
			Bewilligung %	Abrechnung %	Rechnungs- prüfung %
Oberbau- verstärkung	5	ja	58,0	53,9	57,2
	26	nein	49,9	60,8	62,3
kleinere Brücken	3	nein	56,4	65,2	66,3
Ausbau usw.	28	nein	52,9	56,3	60,3
<b>zusammen</b>	<b>62</b>		<b>52,2</b>	<b>58,6</b>	<b>61,2</b>

Die festgestellte Veränderung des durchschnittlichen Fördersatzes von 52 % bei der Bewilligung auf 61 % bei der Ausführung ergibt sich dadurch, daß sich die der Bewilligung zugrundegelegten Kosten bei der Bauausführung verringert haben. Dies ist nicht nur auf den erwünschten Anreiz einer sparsamen Mittelbewirtschaftung zurückzuführen, sondern auch auf überhöhte Kostenvoranschläge, die in den meisten Fällen anstelle von Kostenrichtwerten zur Ermittlung des Festbetrags herangezogen wurden und werden.

Von den 31 Maßnahmen zur Oberbauverstärkung haben die Regierungen lediglich in fünf Fällen den Festbetrag mit Hilfe der Richtwerte ermittelt, die in diesen Fällen auch recht gut mit den tatsächlich abgerechneten Kosten übereinstimmten. In den

---

3) 75 % gemäß § 4 GVFG bzw. 90 % gemäß Nr. 7.5 der Richtlinien des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulasträger (RZStra)

übrigen Fällen wurde der Festbetrag jeweils über einen Einzelkostenvoranschlag ermittelt, weil sich daraus insbesondere wegen zusätzlicher Bauarbeiten ein höherer Betrag ergab.

### **35.2.2 Zuwendungsverfahren und Kostenrichtwerte**

Der VN ist generell zwölf Monate nach Baufertigstellung vorzulegen. Dieser Zeitpunkt wurde früher<sup>4</sup> bei etwa drei Viertel der Förderfälle überschritten. Von den 62 untersuchten Förderungen mit Festbetragsfinanzierung wurden neun (15 %) zu spät vorgelegt, wogegen 33 VN bereits innerhalb von sechs Monaten erstellt waren. Die durchschnittliche Zeitdauer betrug sieben Monate. Für die Prüfung dieser VN benötigte die Verwaltung nur noch durchschnittlich einen Monat.

Damit ist die erwartete Vereinfachung beim VN auch tatsächlich eingetreten. Weil dieser Vorteil aber wieder entfällt, wenn wegen der Gefahr einer Überschreitung des rechtlich festgelegten Höchstfördersatzes<sup>5</sup> doch wieder die Zuwendungsfähigkeit der Einzelpositionen geprüft werden muß, regt der ORH auch hierzu eine wesentliche Vereinfachung an. Die bestehenden Regelungen sollten in der Weise geändert werden, daß als zuwendungsfähig nicht nur die tatsächlich entstandenen Kosten gelten, sondern auch die, die sich aus Kostenrichtwerten ergeben. Eine nachherige Prüfung, welche Kosten nicht zuwendungsfähig sind, entfiere dann generell.

Der teilweise geltend gemachte größere Aufwand bei der Antragsprüfung und Bewilligung ließe sich ebenfalls verringern, weil er vor allem darauf zurückzuführen ist, daß Kostenrichtwerte gefehlt haben oder nicht beachtet wurden und dann der Einzelkostenvoranschlag gründlich zu prüfen war.

### **35.3 Einzelfeststellungen**

Der bewilligte Festbetrag wird grundsätzlich vollständig ausgezahlt, wenn das Vorhaben antragsgemäß und unter Beachtung der auferlegten Bedingungen und Auflagen ausgeführt wurde. Prüfungsfeststellungen der Verwaltung sowie der Rechnungsprüfung zu Festbetragsfinanzierungen haben allerdings insbesondere in folgenden Fällen eine Neufestsetzung zur Folge:

---

4) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 39.2

5) vgl. Fußnote 3

### 35.3.1 Überschreitung von Förderhöchstgrenzen

Bei zwei der 62 geprüften Maßnahmen hatte die Regierung im Rahmen der VN-Prüfung den bewilligten Festbetrag reduziert, um den Höchstfördersatz von 75 % gemäß § 4 GVFG nicht zu überschreiten. Nach den Ergebnissen der Rechnungsprüfung wurde diese Förderhöchstgrenze jedoch in drei weiteren Fällen überschritten.

#### **Beispiel:**

Im Antrag auf Bezuschussung einer innerörtlichen Hauptverkehrsstraße wies die Kostenschätzung 620 000 DM zuwendungsfähige Kosten aus. Obwohl das Straßenbauamt bei der Prüfung der geschätzten Einheitspreise wiederholt die Anmerkung „hoch“ anbrachte, erkannte die Regierung die Kostenschätzung an, reduzierte lediglich den ansonsten üblichen Fördersatz von 50 % auf 40 % und bewilligte einen Festbetrag nach GVFG von 250 000 DM. Dieser wurde durch eine weitere Förderung nach Art. 13 b FAG um 125 000 DM ergänzt.

In der VN-Prüfung stellte die Regierung fest, daß sich die zuwendungsfähigen Kosten mit 318 000 DM nahezu halbiert hatten. Um den GVFG-Höchstfördersatz von 75 % nicht zu überschreiten, kürzte sie die Zuwendung auf 238 000 DM. Die Rechnungsprüfung ergab, daß weitere Kosten von mindestens 27 000 DM nicht-zuwendungsfähig sind.

Dieses Beispiel zeigt die Folgen, wenn weit überhöhte Preise (und z.T. Massen) in der Kostenschätzung anerkannt werden. Es genügt nicht, bei zwei-, drei- oder gar vierfach überhöhten Einheitspreisen nur die Bemerkung „hoch“ anzubringen und dann lediglich mit einem etwas niedrigeren Fördersatz einen Ausgleich zu versuchen.

### 35.3.2 Wesentliche Änderungen bzw. Einschränkungen des Bauumfangs

Im Musterbewilligungsbescheid zur Festbetragsfinanzierung heißt es u.a.:

„Wesentliche Änderungen bedürfen vor ihrer Ausführung nach Nr. 3.4 ANBest-K der Zustimmung der Regierung. Einschränkungen des Bauumfangs haben eine Neufestsetzung (= anteilige Kürzung) der Zuwendung zur Folge.“ Zum VN ist außerdem folgendes festgelegt: „Bei unvollständiger Ausführung des Vorhabens erfolgt eine anteilmäßige Kürzung des Festbetrags auf der Grundlage des Kostenvoranschlags.“

Zur leichteren Prüfung durch die Bewilligungsbehörde wird der Zuwendungsempfänger im Zuwendungsbescheid verpflichtet, die plangerechte und vollständige Ausführung zu bestätigen und Ausführungs- oder Bestandspläne beizugeben. Die Querschnittsprüfung hat ergeben, daß die erbetene Bestätigung immer abgegeben wurde, Ausführungs- oder Bestandspläne aber in 44 von 62 Fällen fehlten. Die Prüfung der plangerechten Ausführung ohne diese Unterlagen oder ohne Ortseinsicht ist zumindest erschwert.

**Beispiel:**

Im Antrag zur Oberbauverstärkung einer Gemeindeverbindungsstraße hat eine Gemeinde als Nebenarbeiten auch den Bau einer 2 000 m langen zweizeiligen Entwässerungsrinne aus Granitpflaster mit einem Kostenumfang von 130 000 DM, das sind 20 % der Gesamtkosten, beantragt. Die Regierung ermittelte die zuwendungsfähigen Kosten nicht über Kostenrichtwerte, sondern über den Kostenvorschlag und erkannte diese als zuwendungsfähig an.

Bei den örtlichen Erhebungen und anschließender Durchsicht der Aufmaßblätter wurde festgestellt, daß die beantragte Rinne tatsächlich nur zu einem Fünftel gebaut worden war (78 m einzeilige und 372 m zweizeilige Granitpflasterrinne). Die Bewilligungsbehörde erkannte dies nicht und muß nun den Festbetrag neu bemessen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand wäre vermeidbar gewesen, wenn die Oberbauverstärkung nach Kostenrichtwerten gefördert worden wäre, die derartige Nebenleistungen einschließt.

**35.3.3 Zusätzliche Deckungsmittel**

Auch bei der Festbetragsfinanzierung dürfen zusätzliche Deckungsmittel nicht außer acht gelassen werden.

**Beispiel:**

Eine Stadt hatte einen Zuschuß zum Bau einer innerörtlichen Entlastungsstraße beantragt, welche vom Auftragnehmer einer nahe liegenden Baumaßnahme mit Überschußmassen geschüttet, von diesem zunächst als Baustraße benutzt und anschließend fertiggestellt werden sollte. Für die Baustraße abzüglich der Kosteneinsparungen des Auftragnehmers und die abschließenden Fertigstellungsarbeiten wurden zuwendungsfähige Kosten von 2,4 Mio DM ermittelt und daraus bei einem Fördersatz von 65 % ein Festbetrag von 1,56 Mio DM festgesetzt.

Bei der örtlichen Prüfung wurde festgestellt, daß der Auftragnehmer aufgrund einer Sondervereinbarung die gesamten Kosten der Baustraße getragen hat. Außerdem hat sich der Baulastträger der anderen Baumaßnahme ohne Anerkennung einer Rechtspflicht zur Stärkung der Eigenmittel des Zuwendungsempfängers an den Restkosten der Entlastungsstraße mit 155 000 DM beteiligt. Wegen dieser **Reduzierung der zuwendungsfähigen Kosten** auf 1,6 Mio DM ist der Festbetrag neu festzusetzen.

#### 35.4 **Schlußfolgerungen**

Die Querschnittsprüfung zur neu eingeführten Festbetragsfinanzierung im kommunalen Straßenbau hat ergeben, daß hinsichtlich Zeitdauer und Umfang der VN-Vorlage und -Prüfung in den meisten Fällen die erwartete Vereinfachung und Beschleunigung eingetreten ist. Allerdings hat sich erneut gezeigt, daß es nicht immer ausreicht, allein eine ordnungsgemäße Durchführung der Bauarbeiten bestätigen zu lassen. Wichtig ist deshalb beispielsweise eine Baubegleitung oder zumindest eine stichprobenweise Ortseinsicht.

Unbefriedigend ist derzeit, daß in den meisten Fällen der Festbetrag nicht mit Hilfe von Kostenrichtwerten, sondern auf der Grundlage von Einzelkostenvoranschlägen ermittelt wird, die in ihren Preis- und Mengenansätzen oft überhöht sind. Zur Vermeidung einer insoweit falschen Ausgangsbasis müßten die Einzelkostenvoranschläge mit erhöhtem Aufwand bei der Bewilligung geprüft und korrigiert werden. Wesentlich weniger aufwendig wäre es, mit **Kostenrichtwerten** zu arbeiten, die allerdings wie jede Pauschale eine größere Ungenauigkeit im Einzelfall bedeuten können.

Die OBB hat hierzu mitgeteilt, daß sie die Ausweitung der Förderung mit Kostenrichtwerten wegen der Unterschiedlichkeit von Straßenbauvorhaben gegenwärtig nicht weiterverfolgt. Sie habe z.B. bei der Untersuchung ausgeführter Ausbauten von Ortsdurchfahrten mit einer Fahrbahnbreite von rd. 6 m einen Kilometersatz zwischen 1 und rd. 3 Mio DM festgestellt. Die Anwendung von Kostenrichtwerten würde deshalb zu einer Benachteiligung der bayerischen Kommunen führen.

Dem ORH sind die unterschiedlichen Kosten bei verschiedenartigen Straßenbauvorhaben bekannt. Ähnliche Situationen bestehen aber auch in anderen Förderbereichen, in denen z.T. seit langem mit Kostenrichtwerten gearbeitet wird, wie beispielsweise im Hochbau. Aufgabe der Straßenbauverwaltung wäre es, auch für diesen Förderbereich Kostenrichtwerte für Regelbauweisen zu erarbeiten, die ei-

nerseits die Unterschiede einzelner Bauwerke hinreichend berücksichtigen, andererseits aber eine zu detaillierte Differenzierung vermeiden. Ob Besonderheiten gegenüber Regelbauweisen ggf. über Zuschläge, zusätzliche Beträge oder auch über einen modifizierten Fördersatz berücksichtigt werden sollen, wäre im Rahmen der Abwägung zwischen einfacher Handhabung und stärkerer Berücksichtigung des Einzelfalls festzulegen. Eine „Benachteiligung der bayerischen Kommunen“ ist damit nicht verbunden, da die insgesamt verfügbaren Mittel wie bisher voll an diese ausgereicht werden. Bei wirtschaftlicherem Einsatz der Mittel als Folge des Sparanreizes können sogar mehr Vorhaben verwirklicht werden.

Der ORH schlägt deshalb vor, im Interesse weiterer Vereinfachungen

- die vorhandenen Kostenrichtwerte grundsätzlich anzuwenden,
- weitere Kostenrichtwerte für andere Bereiche zu ermitteln,
- aufwendige Nachprüfungen von VN zur Einhaltung von Förderhöchstgrenzen dadurch zu vermeiden, daß anstelle von nachgewiesenen Kosten auch jene als zuwendungsfähig gelten, die mit Hilfe von Kostenrichtwerten ermittelt werden.

## **36 Krankenhausfinanzierung**

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72))

**Die Anregungen des ORH aus früheren Jahresberichten zur Verwendungsnachweisprüfung und zur Festbetragsfinanzierung bei Krankenhausbaumaßnahmen hat die Verwaltung weitgehend umgesetzt. Eine weitere Vereinfachung ließe sich nur mit entsprechenden gesetzlichen Änderungen erreichen.**

**Einzelprüfungen von Krankenhausbaumaßnahmen haben insgesamt zu Rückzahlungen in Millionenhöhe geführt, sofern nicht - wie ein Beispiel zeigt - ein Festbetrag vereinbart worden war.**

### **36.1 Bisherige Verfahrensvereinfachung**

**36.1.1** Der ORH hatte sich im Jahresbericht 1991 (TNr. 41) ausführlich mit der Verfahrensabwicklung von Krankenhausbaumaßnahmen beschäftigt und dabei insbesondere zur fristgerechten Erstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise Anregungen gegeben. Die Verwaltung hat diese umgesetzt und u.a. den Einbehalt einer Schlußrate und eine Berichtspflicht bei nichtzeitgerechter Vorlage des VN festgelegt.

Es ist in vielen Fällen allerdings bei Vorlage und Prüfung des VN bei zu langen Abrechnungszeiten geblieben. Nur bei einem Viertel der von 1992 bis 1996 abgerechneten 75 Fälle konnte die Auflage eingehalten werden, den VN „unverzüglich, spätestens innerhalb von 18 Monaten“ nach Beendigung (Inbetriebnahme) der Baumaßnahme vorzulegen; bei den übrigen Maßnahmen betrug die Zeitdauer statt 18 bis zu 56 Monaten. Gegenüber der Darstellung im ORH-Bericht 1991 haben sich die Zeiten für die Aufstellung und Vorlage der VN im Durchschnitt lediglich von 27 auf 25 Monate verkürzt.

Der ORH hat deshalb die Berichte der Bewilligungsstellen ausgewertet und festgestellt, daß die Gründe überwiegend bei der Abrechnung (fehlende Schlußrechnungen und sonstige Unterlagen, personelle Gründe beim Krankenhausträger, Widerspruchs- und Klageverfahren) zu suchen sind. Ursächlich hierfür ist vorwiegend das System der Förderung, da überwiegend die Festsetzungsförderung angewendet wurde. Bei dieser ist die endgültige Abrechnungssumme die Grundlage für die Bemessung der staatlichen Förderung. Bei einer Festbetragsförderung hingegen ist der sonst geforderte Einzelnachweis der abgerechneten Kosten entbehrlich.

**36.1.2** Im ORH-Bericht 1995 (TNr. 35) wurde u.a. auch deshalb empfohlen, mehr Festbeträge zu vereinbaren.

Nunmehr hat die Verwaltung fast das gesamte Fördervolumen als Höchst- und Festbetragsförderung festgelegt, während dies 1990 von 185 erst 39 Maßnahmen (35 Höchstbetrag, 4 Festbetrag) waren. Allerdings beträgt derzeit die Höchstbetragsförderung immer noch 50 % (Stand April 1997). Auch für sie muß zur Ermittlung des Förderbetrags eine spitze Abrechnung aller Investitionskosten vorgelegt und geprüft werden, weil nur die nachgewiesenen Kosten bis zum Höchstbetrag gefördert werden dürfen. Die im ORH-Bericht 1995 angeregte stärkere Anwendung der Festbetragsförderung dagegen vereinfacht - wie das Beispiel in TNr. 36.2.4 zeigt - die Abwicklung des Förderverfahrens sowohl für den Krankenhausträger als auch für die Verwaltung erheblich, weil keine Spitzabrechnung mehr erforderlich ist.

Unter Berücksichtigung der derzeitigen rechtlichen Voraussetzungen sind die Möglichkeiten für eine Festbetragsförderung (Eignung des Vorhabens und Zustimmung des Krankenhausträgers) freilich weitgehend ausgeschöpft. Ein wesentlich höherer Anteil ließe sich nur erreichen, wenn das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und das Bayerische Krankenhausgesetz (BayKrG) entsprechend geändert würden.

## 36.2 Prüfung von Einzelvorhaben

Wegen des derzeit und künftig nach wie vor großen Bauvolumens im Krankenhausbau von über 1 Mrd DM/Jahr haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter jährlich etwa vier bis sechs Krankenhausmaßnahmen geprüft (Ausgabevolumen vgl. Zahlenübersicht 1).

### Ausgaben für den Krankenhausbau seit 1991

Zahlenübersicht 1

Jahres- kranken- hausbau- programm	Große Maß- nahmen nach § 9 Abs. 1 KHG, Art. 11 BayKrG	Kleine Maß- nahmen nach § 9 Abs. 3 KHG, Art. 11 Abs. 1, 2 und 3 BayKrG	Sonst. Förderung • Restförderung • Schuldendienst- förderung	Pauschal- förderung nach § 10 KHG, Art. 12 BayKrG	zusammen
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1991	780	80	70	310	<b>1 240</b>
1992	760	80	54	335	<b>1 229</b>
1993	745	80	38	355	<b>1 218</b>
1994	745	80	23	355	<b>1 203</b>
1995	705	80	20	350	<b>1 155</b>
1996	705	80	20	365	<b>1 170</b>
1997	675	80	20	365	<b>1 140</b>
<b>insgesamt</b>	<b>5 115</b>	<b>560</b>	<b>245</b>	<b>2 435</b>	<b>8 355</b>

Beispielhaft sind drei Maßnahmen mit Festsetzungsförderung (A bis C) und eine Maßnahme mit Festbetragsförderung (D) dargestellt.

### 36.2.1 Krankenhaus A

Die stichprobenweise Prüfung der Maßnahme eines privaten Trägers mit 61 Mio DM Gesamtkosten führte zu Rückzahlungen von 710 000 DM:

Die Regierung hatte bei der Genehmigung der Bau- und Ausstattungsplanung für die Erstellung des Raumprogramms Kosten von 60 000 DM gebilligt. Dies entsprach korrekt der geltenden Praxis, die für die Erstellung von Raumprogrammen einen förderfähigen Ansatz von 0,5 % der förderfähigen Baunebenkosten vorsieht. Der ORH hat jedoch festgestellt, daß der Krankenhausträger zu den festgelegten Kosten von 60 000 DM weitere 460 000 DM nichtförderfähige Beratungskosten im VN geltend gemacht hatte, die die Regierung bei ihrer Prüfung nicht entdeckt und

somit ohne ihr Wissen zu unrecht gefördert hatte. Der ORH hat noch weitere nicht-förderfähige Kosten von insgesamt 250 000 DM festgestellt.

### 36.2.2 Krankenhaus B

Ein kommunaler Krankenhausträger erhielt für den Neubau eines Krankenhauses 53 Mio DM. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat den VN geprüft und vermeidbare Mehraufwendungen wie nachträgliche Änderungen und Ausbesserungen aufgrund nichtabgestimmter Planungen von 970 000 DM festgestellt, die nach dem KHG nicht gefördert werden können. Der Krankenhausträger hat inzwischen einen Betrag von 969 000 DM zuzüglich 294 000 DM Zinsen zurückgezahlt, also insgesamt 1 263 000 DM.

### 36.2.3 Krankenhaus C

Aufgrund der Prüfung des 1. Bauabschnitts einschließlich Gesamtplanung einer kommunalen Krankenhaussanierungs- und Erweiterungsmaßnahme mit förderfähigen Kosten von 15,1 Mio DM durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt fordert die Regierung Fördermittel von 750 000 DM zurück. Hierbei handelt es sich um Abweichungen von der fachlichen Billigung und weitere unwirtschaftliche Kosten. Außerdem ist darin u.a. auch ein zwar verhältnismäßig geringer Betrag von 27 000 DM enthalten, der aber durch Manipulationen bei der Wertung der Ausschreibung der Sanitärarbeiten verursacht wurde. Bei der Rechnungsprüfung fiel auf, daß dabei durchwegs zwei- und dreistellige Summen durch Vorstellen der Ziffer 1 oder 2 zu höherstelligen Beträgen verändert wurden (vgl. Zahlenübersicht 2).

Zahlenübersicht 2

<b>Position</b>	<b>ursprünglicher Angebotspreis</b> DM	<b>gewerteter Angebotspreis</b> DM
1	165	<b>1 165</b>
2	115	<b>2 115</b>
3	65	<b>165</b>
4	55	<b>155</b>
5	225	<b>1 225</b>
6	150	<b>1 150</b>
7	180	<b>1 180</b>
8	498	<b>2 498</b>
9	500	<b>1 500</b>

Trotz dieser Änderungen blieb die Firma weiterhin an erster Stelle, hat aber über den erhöhten Angebotspreis unzulässigerweise finanzielle Vorteile erlangt. Eine Strafverfolgung kam nicht in Betracht, weil wegen der langen Abrechnungszeit zwischenzeitlich Verjährung eingetreten war. Auf jeden Fall ist der zuviel bezahlte Betrag von 27 000 DM nicht förderfähig.

#### **36.2.4 Krankenhaus D**

Für die Sanierung von zwei Häusern eines Bezirkskrankenhauses wurden die förderfähigen Kosten von 11,8 Mio DM als Festbetrag vereinbart. Der VN wurde fristgerecht vorgelegt. Die Prüfung durch die Regierung war durch die Festbetragsförderung erheblich vereinfacht. Bereits nach fünf Monaten konnte der Schlußbescheid erteilt und das Verfahren abgeschlossen werden.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt prüfte gleichwohl die Abwicklung der Maßnahme detaillierter, um Erkenntnisse über die Festbetragsförderung zu gewinnen. Es stellte fest, daß die Maßnahme insgesamt zweckentsprechend im Rahmen des Festbetrags durchgeführt worden war. Gerade bei der Festbetragsfinanzierung, bei der das Risiko von Kostenabweichungen beim Krankenhausträger wie beim Staat liegt, muß dem Krankenhausträger zugestanden werden, über geringfügige Abweichungen von der Planung oder dem Ausbaustandard selbst zu entscheiden. Im vorliegenden Fall waren keine förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen.

## **Einzelplan 14**

(Staatsministerium für Landesentwicklung und  
Umweltfragen)

### **37 Betriebsverlagerungen aus Lärmschutzgründen**

(Kap. 14 03 TitGr. 76)

**Das Förderziel einer Lärmsanierung wird nicht oder nur unzureichend erreicht, wenn nach der Verlagerung von Betrieben aus Wohn- oder Mischgebieten keine nachhaltige Lärminderung eintritt. Der ORH regt deshalb an, diese Förderung auf Fälle zu beschränken, in denen erhebliche Mißstände bestehen und das Förderziel einer Lärmreduzierung dauerhaft erreicht sowie für die Zukunft rechtlich gesichert werden kann.**

Das Staatsministerium fördert seit über 20 Jahren Maßnahmen zur Verlagerung von lärmintensiven Betrieben mit Zinsverbilligungszuschüssen für Darlehen. Förderrichtlinien, die nähere Aussagen über die sachlichen Voraussetzungen dieser Förderung festlegen, sind jedoch bisher nicht erlassen worden, obwohl im Haushaltsplan bei der entsprechenden Titelgruppe seit 1975 der Vermerk ausgebracht ist, daß die einschlägigen Richtlinien im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Finanzen erlassen werden.

Von 1987 bis 1996 wurden für derartige Maßnahmen 90 Zuwendungsbescheide erlassen und Darlehen mit einem Gesamtwert von 280 Mio DM ausgereicht, was einem Zuschußwert von über 40 Mio DM entspricht. Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben drei abgeschlossene Förderfälle mit folgenden Ergebnissen geprüft:

#### **37.1 Fall A**

Eine Maschinen- und Stahlbaufirma in einem allgemeinen Wohngebiet, in dem nach der Baunutzungsverordnung allenfalls nichtstörende Gewerbebetriebe zulässig sind, vergrößerte ihren Betrieb Zug um Zug. Sie ging dabei zu einem Mehrschichtbetrieb über, der das Wohngebiet zunehmend durch Lärmemissionen beeinträchtigte. Da dort eine weitere Betriebsvergrößerung nicht möglich war, kam

es schließlich zu einer Betriebsverlagerung, mit der die Nutzfläche um 90 % vergrößert und der Betriebsablauf erheblich rationalisiert wurde.

Von den Gesamtkosten der Betriebsverlagerung von 1,85 Mio DM wurden vom Staatsministerium 1,31 Mio DM als zuwendungsfähig anerkannt und mit einem zinsverbilligten Darlehen von 1,04 Mio DM gefördert.

Der ORH stellte bei seiner Prüfung fest, daß der mit der Betriebsverlagerung verbundene Erweiterungs- und Rationalisierungsvorteil bei der Bemessung der Zuwendung nicht hinreichend berücksichtigt worden war. Außerdem war der VN unvollständig und die Einhaltung der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids nicht nachgewiesen.

Vor allem aber wurde die spätere Nutzung nicht angesprochen und damit das Hauptziel der staatlichen Förderung nicht fixiert. Dem Staatsministerium war auch nicht bekannt, daß das Gelände nach der Betriebsverlagerung zunächst als Zwischenlager für Industriegasflaschen weiter gewerblich genutzt wurde. Das Förderziel wurde erst über fünf Jahre später mit dem Verkauf des Gebäudes an einen nichtgewerblichen Nutzer erreicht.

## **37.2 Fall B**

Eine Baufirma betrieb in einem Mischgebiet, in dem nach der Baunutzungsverordnung nur Gewerbebetriebe zulässig sind, die das Wohnen nicht erheblich stören, an vier verschiedenen Standorten ein Baugeschäft mit den notwendigen Lagerflächen, einen Baustoffhandel, eine Kfz-Werkstatt und ein Betonwerk, in dem hauptsächlich Pflastersteine, Verbundsteine, Rasengittersteine und Rinnenplatten hergestellt wurden.

Eine neue Steinfertigungsanlage war im Betonwerk ohne die erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung in Betrieb genommen worden. Nachdem das zuständige Landratsamt auf Grund von Nachbarbeschwerden die Betriebszeit dafür auf maximal zwei Stunden pro Tag beschränkt hatte und an den bisherigen Standorten auch für die übrigen weniger lärmintensiven Betriebszweige keine Erweiterungsmöglichkeiten bestanden, beabsichtigte die Firma, ihre vier Betriebsstätten in ein an das Mischgebiet angrenzendes Industrie- und Gewerbegebiet zu verlagern und dort zu einer Betriebsstätte zusammenzufassen.

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hielt, weil es sich bei der Gemeinde um ein Kleinzentrum in einem strukturschwachen Zonenrandgebiet handele, eine Förderung der gesamten Betriebsverlagerung für „wünschenswert“ und eine Förderung der Verlagerung des störenden Betriebsteils Betonwerk mit geschätzten Gesamtkosten von 4,25 Mio DM aus Lärmschutzgründen für möglich.

Eine teilweise Förderung der Betriebsverlagerung im Rahmen der Städtebauförderung wurde vom Staatsministerium des Innern abgelehnt, weil nur das Betonwerk einen städtebaulichen Mißstand darstelle. Der nicht genehmigte und auch nicht genehmigungsfähige Ausbau der Produktion könne eine Förderung jedoch nicht rechtfertigen, weil fehlende Erweiterungsmöglichkeiten nicht förderfähig seien. Im übrigen müsse sich der Antragsteller die mit der Betriebsverlagerung verbundenen Erweiterungs- und Rationalisierungsvorteile anrechnen lassen.

Eine Förderung durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie scheiterte zunächst daran, daß der Umsatz aus dem (lärmintensiven) Betonfertigteilbereich am Gesamtumsatz als zu gering angesehen wurde, um den für eine Förderung aus den Regionalprogrammen notwendigen sog. „Primäreffekt“<sup>1</sup> bejahen zu können, und für die übrigen Betriebszweige mangels Primäreffekts eine Förderung von vornherein nicht in Betracht kam.

Schließlich kamen die beteiligten Staatsministerien überein, die gesamte Betriebsverlagerung, die eine Vergrößerung des Betriebsgrundstücks um 385 % und der Betriebsgebäude um 120 % mit sich brachte, vor allem aus Lärmschutzgründen zu fördern. Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen bewilligte bei 13,6 Mio DM als zuwendungsfähig anerkannten Kosten ein zinsverbilligtes Darlehen von 8,65 Mio DM, das von 1989 bis 1993 zusammen mit einem Eigenmitteldarlehen von 850 000 DM von der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung ausgereicht wurde. Darüber hinaus bewilligte das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie aus dem Programm zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur nun doch einen Zuschuß von 1,1 Mio DM. Außerdem wurde eine Investitionszulage von 1,2 Mio DM gewährt. Die Betriebsverlagerung wurde 1993 abgeschlossen.

---

1) Gemäß Nr. 2.2.2 der Richtlinie des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie zur Durchführung der bayerischen regionalen Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft vom 4. September 1996 (AllMBl S. 456) kann ein Investitionsvorhaben nur gefördert werden, wenn es geeignet ist, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (**Primäreffekt**).

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt stellte bei der örtlichen Prüfung fest, daß auch in diesem Fall keine Vorkehrungen getroffen wurden, um auf den früheren Betriebsgrundstücken eine mit geringeren Emissionen verbundene Nutzung zu sichern, daß die alten Betriebsflächen an die Gemeinde verkauft worden waren und inzwischen ein Teil der alten Gebäude - zulässigerweise - wieder als Lagerflächen von gewerblichen Kleinbetrieben genutzt wird. Es beanstandete, daß eine Förderung der Verlagerung aller vier Betriebsteile aus Lärmschutzgründen nicht angebracht war, weil nur vom Betonwerk erheblich störende Lärmemissionen ausgingen und diese ihren Grund vor allem darin hatten, daß unzulässigerweise eine neue lärmintensive Anlage in Betrieb genommen worden war.

Zu beanstanden war im übrigen auch, daß der Förderbescheid zu einem Zeitpunkt erging, als dem Staatsministerium Pläne und Raumprogramme der Maßnahme nur in Bruchstücken vorlagen und daß bei der Bemessung der Zuwendung der Erweiterungs- und Rationalisierungsvorteil nur mit 10 % und damit viel zu niedrig angesetzt wurde.

### **37.3 Fall C**

Eine als GmbH & Co. KG betriebene Speditionsfirma mit 320 ständig Beschäftigten und 80 ständig eingesetzten Subunternehmern beabsichtigte, ihre in einem Mischgebiet gelegene Betriebsstätte in ein Gewerbegebiet zu verlegen, um - wie sie gegenüber dem zunächst um eine Förderung angegangenen Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie erklärte - ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und ihren Mitarbeitern bessere Arbeitsbedingungen bieten zu können.

Das Vorhaben mit Gesamtkosten von 16,8 Mio DM bei gleichzeitiger Vergrößerung der Nutzflächen um 70 % konnte aber dann nicht von diesem Staatsministerium gefördert werden, das im übrigen nur ein Zinsverbilligungsdarlehen von maximal 25 % (4,2 Mio DM) für vertretbar hielt. Demgegenüber erkannte das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 11,2 Mio DM als zuwendungsfähig an und gewährte ein zinsverbilligtes Darlehen von 6 Mio DM. Die Förderung wurde damit begründet, daß sich durch die Betriebsverlagerung der Zu- und Abfahrtsverkehr, der mit einem erheblichen Durchgangsverkehr durch das Stadtgebiet verbunden war, erheblich reduzieren lasse.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt stellte anlässlich seiner örtlichen Prüfung fest, daß die Firma das Betriebsgelände zunächst mit den Firmenzweigen „Umzüge“ und „Nachtexpress“ weiter gewerblich nutzte. Nach Veräußerung des Grund-

stücks an eine Möbelfirma wurde nun ein großes Discount-Möbelhaus eröffnet. Damit wurde erneut eine Nutzung verwirklicht, die auch von der Rechtsprechung als wesentlich störend i.S. der Baunutzungsverordnung angesehen wird und deshalb in einem Mischgebiet unzulässig ist. Mit einer Entlastung des innerstädtischen Verkehrs, dessen Reduzierung als alleiniges Förderziel angegeben worden war, ist infolge der erwarteten zusätzlichen Fahrzeugbewegungen von bis zu 6 000 Fahrzeugen pro Tag nicht zu rechnen.

Somit wurde mit dieser Förderung weder das angegebene Förderziel erreicht, noch die Folgenutzung verbessert. Bei der Bewilligung wurde der Erweiterungs- und Rationalisierungseffekt mit 10 % wiederum viel zu niedrig angesetzt. Ferner war der VN unvollständig und u.a. wurde wegen eines Auflagenverstößes ein Darlehensteil von über 260 000 DM zurückgefordert.

#### **37.4 Einschränkung des Förderprogramms**

Für regionalwirtschaftlich bedeutsame förderungswürdige Vorhaben der Industrie, des Handwerks und des sonstigen Dienstleistungsgewerbes gewährt der Staat Zuwendungen für die gewerbliche Wirtschaft, die das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie ausreicht. Das daneben bestehende Programm zur Förderung von Betriebsverlagerungen aus Lärmschutzgründen des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen erweckt zumindest in den von der Rechnungsprüfung aufgegriffenen Fällen den Eindruck einer Auffangförderung, die dann gewählt wird, wenn eine nach den übrigen Förderprogrammen nicht mögliche besonders hohe Förderung erreicht werden soll, während der eigentliche Fördergrund des Lärmschutzes nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Der ORH hat deshalb angeregt, Betriebsverlagerungen nur dann zu fördern, wenn dadurch tatsächlich eine wesentliche **Verbesserung der Umweltsituation** erreicht und diese Verbesserung durch geeignete rechtliche Maßnahmen nachhaltig gesichert werden kann.

#### **37.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat versichert, darum bemüht zu sein, deutlich zwischen Wirtschafts- und Umweltförderung zu trennen. Der Eindruck der Rechnungsprüfung, daß das Bayerische Darlehensprogramm für Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft, zum Schutz vor Lärm und Erschütterungen und zur ordnungsgemäßen Abfallbeseitigung eine Auffangförderung darstelle, sei unrichtig.

Auch entspräche es nicht den Tatsachen, daß das Förderziel einer Lärmsanierung nicht oder nur unzureichend erreicht werde, wenn nach einer Verlagerung von Betrieben oder Betriebsteilen aus Wohn- oder Mischgebieten die bisherigen Betriebsstätten weiterhin gewerblich genutzt werden. Der Gesetzgeber unterscheide in den Immissionsschutz- und Baugesetzen, den zugehörigen Verordnungen bzw. Vorschriften sehr genau zwischen einerseits erheblich belästigenden oder wesentlich störenden und andererseits wenig belästigenden oder nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben.

Mit der Förderung von Lärmsanierungen bzw. von Schallschutzmaßnahmen sei die Zielsetzung verbunden, am bestehenden Standort für die umliegende Wohnnachbarschaft **nachhaltig** eine erträgliche Lärmsituation zu schaffen. Dies könne sowohl durch technische Maßnahmen an Betriebsteilen oder Betriebsanlagen als auch durch Betriebsverlagerungen erzielt werden. Durch die nachhaltige Verminderung bzw. Beseitigung von unzulässigen Lärmimmissionen i.S. schädlicher Umwelteinwirkungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz werde jedenfalls sichergestellt, daß künftig für die betroffene Wohnbevölkerung eine erheblich bessere Wohnqualität gesichert werden kann. Maßstab sei die **Erheblichkeit** der Beeinträchtigungen i.S. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Das schließe somit nicht aus, daß sich weniger störende oder nichtstörende Gewerbebetriebe an den alten Betriebsstätten ansiedeln dürfen.

Was unter einem nicht störenden oder nicht wesentlich störenden Gewerbe zu verstehen ist, habe der Gesetzgeber z.B. in der Baunutzungsverordnung festgelegt. Dies könne auch im Einzelfall durch die Immissionsschutzbehörden geprüft und festgestellt werden. Die den Gemeinden zur Verfügung stehenden Möglichkeiten reichten aus, um bei Neuplanung bzw. Überplanung von Grundstücken dem Immissionsschutz Rechnung zu tragen. Hierzu bestehe im Rahmen von bau- bzw. immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Nutzungsänderungsverfahren oder Bauleitplanungsverfahren auch eine gesetzliche Verpflichtung. Von den Vollzugsbehörden werde sichergestellt, daß nach Lärmsanierungen in Form von Betriebsverlagerungen von den bisherigen Betriebsgrundstücken keine neuen erheblichen Lärmeinwirkungen ausgehen.

Das Staatsministerium habe stets alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft, um bei den öffentlichen Planungsträgern auf die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Immissionsschutzes bei Planungen und Nutzungen von Grundstücken hinzuwirken. Die Sicherung planungsrechtlicher Zweckbindungen sei aus rechtlicher Sicht äußerst problematisch, bei gemieteten Flächen auch nicht möglich, und füh-

re sicherlich dazu, daß die aus der Sicht der Unternehmer meist unrentierlichen Umweltinvestitionen auf freiwilliger Basis von den gewerblichen Unternehmen nicht mehr in Angriff genommen würden. Damit sei jedoch dem Staatsziel, dem Umweltschutz in Bayern den Vorrang einzuräumen, nicht gedient.

### **37.6 Wertung des ORH**

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, daß insbesondere in den Fällen B und C die Förderung der Betriebsverlagerungen in erster Linie wirtschaftsfördernden Charakter hatte und die Lärmsanierung nur eine untergeordnete Rolle spielte. Generell sieht sich der ORH durch die Ausführungen des Staatsministeriums in seiner Auffassung bestätigt, daß die staatliche Förderung aus dem Lärmschutzprogramm in vielen Fällen zur Lösung der Probleme nicht erforderlich ist.

Er vertritt im übrigen die Auffassung, daß das staatliche Förderziel von Lärmsanierungen nur dann erreicht werden kann, wenn bei geförderten Betriebsverlagerungen eine nichtstörende Folgenutzung nachhaltig garantiert wird. Das setzt auf jeden Fall im Zusammenwirken mit den Kommunen entsprechende planungsrechtliche Vorgaben voraus, deren (entschädigungslose) Durchsetzung gegebenenfalls durch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten zugunsten der öffentlichen Hand erleichtert werden kann. Gerade das neue Staatsziel Umweltschutz gebietet es, die dafür verfügbaren Mittel möglichst effizient zur nachhaltigen Beseitigung von Mißständen einzusetzen.

Die Ausführungen des Staatsministeriums, es habe aus seiner Sicht alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft, lassen jedoch befürchten, daß es das Förderziel gar nicht nachhaltig durchsetzen wird. Dies spricht dann allerdings dafür, dieses Förderprogramm überhaupt einzustellen.

## **EINZELPLAN 15**

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft  
und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

### **38 Informationstechnik bei den staatlichen Bibliotheken**

**Bei den staatlichen Bibliotheken wurde die Automatisierung der Ausleihe, die bei vielen anderen Bibliotheken wegen des damit verbundenen Rationalisierungsgewinns im Vordergrund stand, erst 1995 ermöglicht. Noch nicht realisiert ist bisher die Erwerbung und die Integration mit der Katalogisierung, wie sie die Bibliotheken schon seit vielen Jahren anstreben. Den bisherigen Ausgaben von 32 Mio DM steht noch kein adäquater Nutzen gegenüber.**

Die Automatisierung im bayerischen Bibliothekswesen begann bereits 1964 mit der DV-gestützten Katalogisierung bei der Universitätsbibliothek Regensburg. Ab 1981/82 katalogisierten alle bayerischen wissenschaftlichen Bibliotheken im Stapelverfahren in den „Bayerischen Verbundkatalog“.

Daneben befaßte sich die Generaldirektion der Bayerischen Staatlichen Bibliotheken (GD) seit 1978 mit der Entwicklung eines Dialogverfahrens zur Einführung der automatisierten Ausleihe und der Bestellkatalogisierung im Dialogverbund. Da die vorgesehenen Ziele trotz erheblicher finanzieller und personeller Aufwendungen auch nach sieben Jahren noch nicht erreicht waren, wurde vom Staatsministerium eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, Empfehlungen zum weiteren Ausbau der DV im Bereich der staatlichen Bibliotheken auszusprechen (Rahmenplan 1987).

Der ORH hat 1995/1996 die Realisierung dieses Rahmenplans bei der Bayerischen Staatsbibliothek, den Hochschul- und staatlichen Regionalbibliotheken sowie bei der für die Gesamtplanung und -koordinierung zuständigen GD geprüft.

### **38.1 Vertrags- und haushaltmäßige Abwicklung**

Ohne ordnungsgemäße Ausschreibung und ohne ausreichenden Test der angebotenen Lösung schloß das Staatsministerium 1989 einen Rahmenvertrag für die Ausstattung aller Bibliotheken mit lokalen DV-Systemen ab, der 1993 durch eine Nebenabrede erweitert und ergänzt wurde.

Wegen des Bestehens unterschiedlicher Verträge mit gleichem Vertragsdatum (Nebenabrede zum Rahmenvertrag, Sonderpaketverträge, Nachträge, Einzelabrufe) bestand keine Klarheit, welche Verträge Gültigkeit hatten. Wegen dieser unklaren Vertragssituation wurden von den Universitäten zwei Kaufverträge für denselben Lieferumfang (Investitionsvolumen 7 Mio DM) unterschrieben, von denen der eine 10 % teurer war als der andere. Der Vertrag mit dem höheren Preis wurde den Abrechnungen zugrunde gelegt.

Die Nachträge/Kaufscheine enthielten teilweise Geräte, von denen von vornherein klar war, daß an deren Stelle andere geliefert werden sollten. Trotzdem haben die Universitäten nach Rücksprache beim Staatsministerium diese Nachträge/Kaufscheine unterschrieben, was die Vertragsabwicklung zusätzlich erschwerte.

Grundlegende Voraussetzung für den funktionsfähigen Einsatz der Bibliothekssysteme und damit für die Restzahlungen hätte das fehlerfreie Zusammenspiel der integrierten Anwendungen in Verbindung mit dem Verbundrechner und den Hochschulnetzen sein müssen. Weil die hierzu erforderliche Schnittstelle erst ab Mitte 1996 funktionsfähig war, konnte frühestens ab diesem Zeitpunkt mit der Funktionsprüfung begonnen werden. Trotzdem hat die GD bereits Mitte 1994 für das Recherche-Programm gegenüber dem Auftragnehmer die Abnahme erklärt und so die Restzahlungen der Universitäten von mehr als 5 Mio DM um etwa zwei Jahre zu früh veranlaßt.

Das Staatsministerium teilt hierzu mit, daß insgesamt nicht davon ausgegangen werden könne, daß erst zu einem Zeitpunkt Mitte 1996 von einem erfolgreichen Funktionstest gesprochen werden kann. Mit Ausnahme des Erwerbungsprogrammes seien die verfügbaren Module seit 1994/95 im Produktionsbetrieb eingesetzt worden, auch wenn sie noch mit Mängeln behaftet gewesen seien.

Diese Stellungnahme bestätigt, daß die Abnahme vorzeitig erklärt wurde.

## 38.2 Wirtschaftlichkeit

Der jahrelange Parallelbetrieb von zwei getrennten Verbänden im Stapel- und Dialogbetrieb verursachte in erheblichem Umfang Doppelarbeit und zusätzliche Personalkosten von 2,5 Mio DM pro Jahr. Er ging erst mit dem vollständigen Aufbau der Dialog-Verbunddatenbank 1994 zu Ende.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es beim Dialogbetrieb sowohl aus der Sicht des Nutzers als auch aus der Sicht der Mitarbeiter der Bibliotheken noch erhebliche Mängel, die sich auch auf die Wirtschaftlichkeit nachteilig auswirkten. Beispielsweise müssen, weil die Anwendungen noch nicht voll funktionsfähig und benutzerfreundlich sind, immer noch Mikrofichekataloge erstellt werden, deren Produktion Personal- und Sachkosten von mindestens 1 Mio DM pro Jahr verursacht.

Weitere Kosten entstehen dadurch, daß sich das mit einem erheblichen Zeit- und Kostenaufwand entwickelte Bayerische Dialog-Verbundsystem als nicht tragfähig erwiesen hat<sup>1</sup> und durch ein völlig neues Verbundsystem (Investitionsvolumen 4,9 Mio DM) ersetzt werden soll.

Den bisherigen Ausgaben für das Dialogverfahren von 32 Mio DM steht erst ein Nutzen von 7,5 Mio DM gegenüber, weil sich die Einführung der Automation bei den Bibliotheken jahrelang verzögert hat:

- Das von der Verwaltung für die **Katalogisierung** und die **Erwerbung** errechnete Einsparvolumen an Personalkosten von jährlich 6 Mio DM konnte bisher noch nicht realisiert werden, weil die Übernahme der Katalogdaten in den Online-Verbundkatalog noch erhebliche Datenbereinigungsarbeiten erforderlich machte und für die Erwerbung bis heute noch kein einheitliches automatisiertes Verfahren zur Verfügung gestellt werden konnte.
- Schon seit Beginn der Automatisierungsbestrebungen im Bibliotheksbereich war klar, daß der Automatisierung der **Ausleihe** wegen des damit verbundenen Rationalisierungsgewinns eine große Bedeutung zukommt. Deshalb haben auch viele Bibliotheken (z.B. Stadtbibliothek München) zuerst hier die DV eingesetzt. Der ORH hält es daher für unvertretbar, daß erst 1995 allen staatlichen Bibliotheken die entsprechende Software zur Verfügung gestellt wurde. Jedes Jahr Verspätung verursachte 9 Mio DM an Personalkosten, die bei einer

---

1) vgl. „Empfehlungen zur Migration der deutschen Bibliotheksverbände“ des Bibliotheksausschusses der Deutschen Forschungsgemeinschaft, 1994, S.3

- wie geplant - frühzeitigen Automatisierung der Ausleihe dort hätten eingespart werden können.

Der Kostenüberhang von 25 Mio DM kann nur ausgeglichen werden, wenn die durch die Automatisierung möglichen Einsparungen beim Personal so rasch wie möglich realisiert werden.

Das Staatsministerium wendet in seiner Stellungnahme ein, daß das Vorgehen des ORH, die Wirtschaftlichkeit allein an einem Vergleich der Ausgaben für Hard- und Software gegenüber eingesparten Personalstellen zu messen, das Ziel der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bibliotheken in den Hochschulen und in einer Informationsgesellschaft verfehle. Der vom ORH festgestellte mögliche Nutzen hätte zudem noch gar nicht eintreten können, weil die Voraussetzungen für die Unterstützung der wissenschaftlichen Bibliotheken mit Informationstechnik im Prüfungszeitraum noch nicht vorgelegen hätten. Andererseits wird festgestellt, daß den bisherigen Ausgaben bereits ein adäquater Nutzen gegenüberstehe, weil die Bibliotheken ohne den Einsatz der Informationstechnik nicht mehr in der Lage wären, den an sie gestellten Anforderungen auch nur annähernd gerecht zu werden.

Hierzu stellt der ORH fest, daß die Bibliotheken ohne Unterstützung durch die geplanten DV-Verfahren und trotz der zusätzlichen Belastung durch Umstellungsarbeiten in der Lage gewesen waren, die ihnen gestellten Aufgaben zu erfüllen. Nachdem die für die Umstellung auf DV notwendigen und personalintensiven Arbeiten inzwischen weitgehend abgeschlossen sind und die aus der Automatisierung resultierenden Arbeitserleichterungen bei der Katalogisierung und im Ausleihbereich zum Tragen kommen, muß dies baldmöglichst zu entsprechenden Stelleneinsparungen führen.

## **39 Förderung der Sing- und Musikschulen**

(Kap. 15 05 Tit. 653 80)

**Der Staat bezuschußt in einem komplizierten Förderverfahren mit rd. 10 % die Lehrpersonalausgaben der auf kommunaler Ebene betriebenen Sing- und Musikschulen. Sofern die Förderung überhaupt beibehalten werden soll, schlägt der ORH vor, den Kommunen zur Stärkung ihrer Selbstverwaltung und zur Verwaltungsvereinfachung künftig die Fördermittel im Rahmen des Finanzausgleichs zuzuweisen.**

### **39.1 Fördergegenstand und Fördervolumen**

Ergänzend zum Musikunterricht an den allgemeinbildenden Schulen dienen in Bayern 217 Sing- und Musikschulen der musikalischen Breitenförderung im Vokal- und Instrumentalbereich. Der Betrieb dieser Sing- und Musikschulen ist als Teil der örtlichen Kulturpflege eine freiwillige Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der kommunalen Gebietskörperschaften. Zum überwiegenden Teil (68 %) werden sie daher unmittelbar in kommunaler Trägerschaft und im übrigen als gemeinnützig anerkannte Vereine geführt, die nahezu ausnahmslos ebenfalls von den jeweiligen Gemeinden und Landkreisen finanziell gesichert, kontrolliert und mitbestimmt werden.

Der Bayerische Musikplan sieht für die Sing- und Musikschulen staatliche Zuschüsse zu den Lehrpersonalausgaben vor. Die Fördermittel für diesen Zweck sind von 1,9 Mio DM im Jahr 1978 auf rund 16,7 Mio DM im Jahr 1996 angestiegen. Die Zahl der Schüler hat sich in diesem Zeitraum von 75 000 auf 133 000 erhöht. Zu den Lehrpersonalausgaben von insgesamt 163,1 Mio DM hat der Staat 1996 rd. 10 % beigetragen.

### **39.2 Förderverfahren**

Das Staatsministerium hat die Abwicklung des Förderverfahrens an den jährlich durch die Zuweisung von 0,3 Mio DM Staatsmitteln finanzierten Verband Bayerischer Sing- und Musikschulen e.V. (VBSM) delegiert und diesem hierzu den Status eines Beliehenen gemäß Art. 44 Abs. 3 Satz 1 BayHO verliehen. Jeder Schulträger, der staatliche Förderungen erhalten will, muß jährlich in einem zwölfseitigen Berichtsbogen die zuschußfähigen Ausgaben für das Lehr- und Leitungspersonal, die anrechenbaren kommunalen Leistungen sowie sonstige statistische Daten dem VBSM mitteilen.

Je nach dem Prozentsatz der kommunalen Leistungen zu den Lehrpersonalausgaben wird danach vom VBSM in dreifach abgestufter Höhe die Zuwendung an den Schulträger errechnet. Sonderbestimmungen gelten für die Förderung von Kammermusik, Vokalunterricht, Förderklassen und Neugründungen von Schulen.

Im Rahmen des im November 1996 vom Ministerrat gebilligten Gesamtkonzeptes „Reform des Förderwesens“ hat die bei der Staatskanzlei eingesetzte Projektgruppe Verwaltungsreform geprüft, ob die Lehrpersonalkostenzuschüsse an die Sing- und Musikschulen beibehalten werden sollen. Sie kam dabei zu dem Ergebnis, die Bagatellgrenze für Zuschüsse von 500 DM auf 2000 DM anzuheben und künftig stärker zu verdeutlichen, daß es sich um „staatliche Gelder“ handle.

### **39.3 Ergebnisse der Prüfung**

Der ORH hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt beim VBSM sowie stichprobenweise an 15 der 217 geförderten Sing- und Musikschulen örtlich geprüft und folgende Feststellungen getroffen:

**39.3.1** Ein Rechtsträger, der sowohl ein Orchester als auch eine Musikschule unterhält, hat die Personalausgaben der Musikschule auch bei der staatlichen Orchesterförderung geltend gemacht, obwohl er im Rahmen der Musikschulförderung bereits einen Staatszuschuß von 175 000 DM zu den Lehrpersonalausgaben erhalten hatte. Das Staatsministerium hat bisher von einer anteiligen Rückforderung der Förderung abgesehen. Der ORH hält dies für nicht vertretbar.

**39.3.2** Für das Lehrpersonal an Sing- und Musikschulen gelten die für die Angestellten des öffentlichen Dienstes üblichen Urlaubsregelungen. Trotzdem findet der Unterricht ausnahmslos nur in Zeiten statt, an denen auch an allgemeinbildenden Schulen unterrichtet wird. Hierdurch entsteht ein sog. Ferienüberhang von ca. sechs Wochen pro Jahr, der sowohl nach der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung als auch nach den tariflichen Vorschriften durch eine Anhebung der wöchentlichen Unterrichtszeiten der Lehrkräfte auf das Jahr umgelegt werden könnte. Entsprechende Maßnahmen zur Umlegung dieses Ferienüberhangs, die der ORH bereits 1993 angemahnt hat, wurden bisher erst bei einem kleinen Teil der Schulen tatsächlich verwirklicht.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß die Umlegung des Ferienüberhangs in vollem Umfang erst seit April 1996 möglich sei. Den kommunalen Trägern könne aber kein Vorwurf aus der zögerlichen Umsetzung gemacht werden, da sie von

ihrem Verband (VKA) bis heute (September 1997) keine Anleitung erhalten hätten, wie sie mit diesem Problem umgehen sollen.

Der ORH sieht hier eine Wirtschaftlichkeitsreserve, die angesichts der steigenden Gebühren und Kosten genutzt werden sollte.

- 39.3.3** Die bei gleichen Unterrichtsangeboten von den Schülern zu entrichtenden Gebühren weichen landesweit sehr stark voneinander ab. Sie belaufen sich z.B. bei Einzelunterricht auf Beträge zwischen 480 DM und 2310 DM je Jahreswochenstunde. Die Spitzensätze sind darauf zurückzuführen, daß verschiedene Schulträger für auswärtige Schüler Gastschüleraufschläge von bis zu 80 % erheben. Dies ist zwar ein aus der Sicht der Schulträger finanziell verständliches Verfahren, das aber der Zielsetzung des Staates zuwiderläuft, mit seiner Förderung eine landesweite Versorgung zu erreichen.

Das Staatsministerium hält die Auswärtigenzuschläge nicht für optimal, aber tolerierbar, zumal die auswärtigen Gemeinden den betroffenen Schülern häufig eine unmittelbare zusätzliche Förderung gewährten und durch die Zuschläge ein politischer Druck zur Lösung der Musikschulproblematik entstehe. In dieser zusätzlichen, unmittelbaren Förderung sieht der ORH eine weitere Komplizierung dieses Förderbereichs.

- 39.3.4** Die Relation Schüler pro Wochenstunde variiert auch bei gleichen Instrumenten zwischen den Musikschulen erheblich, weil an manchen Schulen weitgehend Einzelunterricht, an einer Reihe namhafter Schulen aber auch in größerem Umfang Gruppenunterricht erteilt wird. Auch bei unterschiedlichen pädagogischen Prinzipien könnte nach Ansicht des ORH, die auch von Fachverbänden geteilt wird, der Anteil von Gruppenunterricht deutlich erhöht werden.

Weil der Zuschuß an die Lehrpersonalausgaben anknüpft, tritt die musikalische Breitenförderung (Gruppenunterricht), die im Bayerischen Musikplan ausdrücklich als Schwerpunkt genannt ist, gegenüber der personalintensiven Förderung von Schülern im Einzelunterricht zurück. Der Zuschuß fällt nach den Förderrichtlinien um so höher aus, je höher die Lehrpersonalausgaben sind. Dabei ist es unerheblich, ob vom Lehrpersonal viele oder wenige Schüler ausgebildet werden. So wurde beispielsweise an einer Musikschule mit hohem Personalaufwand (230 000 DM pro Jahr) eine „Russische Geigerschule“ eingerichtet, die ausschließlich Einzelunterricht für begabte Schüler erteilte.

Das Staatsministerium betont, es liege primär im eigenen Interesse der Musikschulträger, einer möglichst großen Zahl von Jugendlichen die Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen. Es werde daher keine Notwendigkeit gesehen, diesen Aspekt bei der staatlichen Förderung besonders zu berücksichtigen.

Nach Ansicht des ORH wäre es gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten geboten, anstelle des kostenintensiven Einzelunterrichts verstärkt den günstigeren Gruppenunterricht zu fördern.

**39.3.5** Das bisherige Verfahren verursacht bei den Zuschußempfängern einen erheblichen Verwaltungsaufwand, da die Lehrpersonalausgaben für jeden Lehrer (die nur bis zur Höhe der BAT-Vergütungen anerkannt werden) einzeln erfaßt und die finanziellen Eigenleistungen der Gebietskörperschaften (zuzüglich Spendenmittel, abzüglich Sachausgaben) für die Höhe des Fördersatzes ermittelt werden müssen. Dieses komplizierte Verfahren trägt die Gefahr von fehlerhaften Berechnungen in sich. So war beispielsweise in 40 % der geprüften Schulen das Leitungspersonal höher eingruppiert, als dies der BAT vorsieht. In Einzelfällen wurden entgegen den staatlichen Richtlinien auch Vergütungen für Verwaltungskräfte bzw. nicht im Musikschulbereich tätiges Personal (Malschule, Kindergarten) mitgefördert.

Das Staatsministerium weist hierzu darauf hin, daß die zu hohe Eingruppierung teilweise auf die Wahrnehmung sonstiger Funktionen in der Gemeinde durch die Mitarbeiter der Musikschulen zurückgehe. Künftig würden diese Vergütungsanteile gesondert ermittelt und dem Zuschußverfahren entzogen.

Dem ORH scheint diese Absicht nicht hilfreich, da sie den Verwaltungsaufwand weiter erhöht.

**39.3.6** Betragen die anrechenbaren kommunalen Leistungen für die Sing- und Musikschule weniger als 35 bzw. 20 % der zuwendungsfähigen Lehrpersonalausgaben, verringert sich der Staatszuschuß um 25 bzw. 50 %. Dadurch erhält eine besonders wirtschaftlich arbeitende Schule, die mit ihren Einnahmen einen hohen Deckungsgrad erzielt, einen niedrigeren Staatszuschuß als eine weniger wirtschaftlich arbeitende. Die Förderrichtlinien enthalten damit keinen Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten.

Dem relativ hohen Verwaltungsaufwand stehen relativ geringfügige Zuschußbeträge im Einzelfall gegenüber. Das Staatsministerium hat den Vorschlag des ORH, staatliche Zuschüsse an die Schulträger erst ab 50 000 DM Bagatellgrenze zu ge-

währen, abgelehnt, da hierdurch 103 von 217 Schulen ersatzlos aus der Förderung fallen würden. Im übrigen seien Klagen über einen hohen Verwaltungsaufwand nicht bekannt geworden.

**39.3.7** Das Staatsministerium hat zu den Feststellungen des ORH allgemein darauf hingewiesen, daß angesichts der staatlichen Förderquote von nur etwa 10 % eine zu weitgehende Einflußnahme durch organisatorische Regelungen (z.B. zum Abbau des Ferienüberhangs, verstärkten Gruppenunterricht) weder sinnvoll noch angemessen noch politisch durchsetzbar sei. Sie könne als Versuch gewertet werden, das verfassungsrechtlich gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Kommunen auszuhöhlen. Andererseits sei der Staatszuschuß in der täglichen kommunalen Realität ein höchst wirksames Steuerungsinstrument in dem Sinne, daß Kommunen sich überhaupt bereit fänden, Musikschulen zu betreiben und sie finanziell angemessen zu fördern.

Der ORH hält diese Argumentation für in sich widersprüchlich. Im übrigen steht das komplizierte und fehlerträchtige Zuwendungsverfahren im Gegensatz zu allen derzeit laufenden Bemühungen der Staatsregierung, das Förderwesen zu bereinigen und zu vereinfachen.

#### **39.4 Bewertung**

Nachdem zwischenzeitlich in Bayern ein dichtes Netz an Sing- und Musikschulen entstanden ist, sollte nach Ansicht des ORH im Rahmen des Subventionsabbaus geprüft werden, ob der nur als Anreiz dienende Staatszuschuß von rd. 10 % der Lehrpersonalausgaben inzwischen seine Anschubfunktion erfüllt hat und damit entfallen bzw. auf unterversorgte Gebiete konzentriert werden könnte.

Sofern die Staatsregierung trotzdem an der Förderung festhalten will, sollten entsprechend Nr. 1.3 der Fördergrundsätze der Staatsregierung<sup>2</sup> die Zweckzuweisungen für Sing- und Musikschulen, die zur Erfüllung einer kommunalen Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises dienen, zumindest durch die Zuweisung allgemeiner Fördermittel an die Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs ersetzt werden. Damit könnte auch das komplizierte Zuwendungsverfahren entscheidend vereinfacht werden. Zugleich würde hierdurch entsprechend den Zie-

---

2) Nr. 1.3 Fördergrundsätze von 1982: „Zweckzuweisungen im kommunalen Bereich sollen nicht eingeführt oder ausgeweitet werden, wenn die Erfüllung der kommunalen Aufgabe auch durch die Zuweisung allgemeiner Deckungsmittel sichergestellt werden kann.“

len der Staatsregierung die Entscheidungskompetenz auf die Ebene verlegt werden, bei der die politische Verantwortung vor Ort besteht.

Das Staatsministerium spricht sich für die Beibehaltung der bisherigen Förderung aus. Die vom ORH empfohlene Verlagerung der Musikschulförderung auf den kommunalen Finanzausgleich verkenne die notwendige Funktion des Staatszuschusses für die kommunalen Entscheidungsgremien und würde erfahrungsgemäß dazu führen, daß diese Gelder „versickern“, jedenfalls aber bei den Sing- und Musikschulen sowie der örtlichen Kulturpflege allgemein nicht ankommen würden.

Der ORH sieht diese Unterstellung durch nichts belegt. Er geht davon aus, daß die Kommunen auch bei einer allgemeinen Förderung über den Finanzausgleich diesen wichtigen Bereich des eigenen Wirkungskreises weiter im bisherigen Umfang erhalten werden, zumal er ohnehin zum überwiegenden Teil aus kommunalen Mitteln bezuschußt wird. Demgegenüber hat der staatliche Zuschuß nur den Charakter einer Bagatellförderung.

## 40 Theologie an den Universitäten in Bayern

(Kap. 15 07 u.a.)

**Angesichts der überreichlichen Ausstattung mit Personal und im Hinblick auf drastisch gesunkene Studentenzahlen sollten die seit Jahren unverändert hohen Kapazitäten im Fachbereich Theologie an den Landesuniversitäten in Bayern auf das notwendige Maß begrenzt und die Zahl der Fakultäten an den staatlichen Universitäten reduziert werden.**

### 40.1 Theologische Fakultäten

Während drei Länder<sup>3</sup> keine Theologische Fakultät unterhalten, besteht in sechs Ländern<sup>4</sup> jeweils nur eine Fakultät, in drei Ländern<sup>5</sup> bestehen je zwei Fakultäten für Theologie. Hessen unterhält insgesamt drei Fakultäten, in Baden-Württemberg werden je zwei Fakultäten und in Nordrhein-Westfalen je drei Fakultäten für katholische und evangelische Theologie unterhalten.

---

3) Brandenburg, Bremen, Saarland

4) Berlin, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen

5) Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz

In Bayern bestehen dagegen acht staatliche Fakultäten für Theologie. Mit sechs Fakultäten sind das mit Abstand die meisten Fakultäten für katholische Theologie. Hinzu kommt eine weitere Fakultät für katholische Theologie an der Katholischen Universität Eichstätt. Der Diplomstudiengang „Katholische Theologie“ wird zusätzlich an der rein kirchlichen Philosophisch-Theologischen Hochschule der Salesianer Don Boscos in Benediktbeuern angeboten. Damit liegen in Bayern insgesamt acht Standorte mit der Möglichkeit des Studiums zum Diplomtheologen (Volltheologie) als Voraussetzung zur Priesteramtsausbildung.

Das Studium der evangelischen Theologie wird an zwei staatlichen Universitäten mit eigenen Fakultäten sowie an der Kirchlichen Hochschule Augustana-Neuendettelsau angeboten.

Die derzeitige Ausgestaltung mit staatlichen katholischen Fakultäten beruht auf einem Staatsvertrag mit dem Heiligen Stuhl (Konkordat). Danach unterhält Bayern an den Universitäten Augsburg, München, Passau, Regensburg, Würzburg und Bamberg katholisch-theologische Fachbereiche in dem durch die Bedürfnisse von Forschung und Lehre gebotenen Umfang. Weiter unterhält der Staat an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und Bayreuth in einem für das erziehungswissenschaftliche Studium zuständigen Fachbereich mindestens je einen Lehrstuhl für katholische Theologie und einen Lehrstuhl für Didaktik des katholischen Religionsunterrichtes.

Außerdem gewährleistet der Staat die Errichtung und den Betrieb der Katholischen Universität Eichstätt in kirchlicher Trägerschaft u.a. mit dem wissenschaftlichen Studiengang Katholische Theologie. Der Staat erstattet deshalb dem kirchlichen Träger 85 % des tatsächlichen Aufwands, wie er bei vergleichbaren staatlichen Hochschulen entsteht.

Nach dem Vertrag zwischen dem Freistaat Bayern und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern unterhält der Staat an den Universitäten Erlangen-Nürnberg und München evangelisch-theologische Fachbereiche in dem durch die Bedürfnisse von Forschung und Lehre gebotenen Umfang. Darüber hinaus unterhält der Staat an den Universitäten Augsburg und Bayreuth je drei Lehrstühle für evangelische Theologie. Soweit es im Hinblick auf das Studium für das Lehramt an Grundschulen, Hauptschulen und Realschulen erforderlich ist, wird das Lehrangebot durch Lehraufträge ergänzt.

Angesichts der weit überdurchschnittlichen Kapazitäten in Bayern, des dadurch gebundenen beträchtlichen Einsatzes von Personal und von Haushaltsmitteln hat der ORH in einer Querschnittsprüfung untersucht, ob das Vorhalten derart vieler Fakultäten für Theologie durch den Ausbildungsbedarf gerechtfertigt ist.

## **40.2 Katholische Theologie**

### **40.2.1 Studentenentwicklung**

Der ORH hat nach den Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung<sup>6</sup> und aufgrund eigener Erhebungen die Studentenzahlen für den Zeitraum Wintersemester 1986/87 bis Wintersemester 1995/96 (zehn Jahre) verglichen. Diese Studentenzahlen werden jährlich von den Universitäten zu bestimmten einheitlichen Stichtagen und nach gleichen Kriterien ermittelt. Erfasst werden dabei nicht nur die im Fachbereich Theologie eingeschriebenen Studenten, sondern auch alle Studenten anderer Fachbereiche, die Theologie mitbelegt haben.

Die Teilnachfrage nach einem bestimmten Fach (d.h. die Gewichtung dieses Faches im Rahmen mehrerer belegter Fächer) wird in Studentenäquivalente umgerechnet. Diese richten sich nach der Zahl der belegten Fächer (z.B. Zwei-, Drei- oder Vierfächerkombinationen) und nach der Rangfolge des Faches bei der Belegung (1., 2. oder 3. Studienfach) sowie nach der angestrebten Abschlußart.

Insgesamt sind die Studentenäquivalente in der katholischen Theologie mit 5 % in den letzten zehn Jahren nur relativ gering zurückgegangen. Die Studentenäquivalente der einzelnen Studiengänge haben aber in den eigentlichen theologischen Fächern abgenommen, in den Lehramtsstudiengängen dagegen zugenommen. So hat der Diplomstudiengang Theologie um 38 % stark abgenommen.<sup>7</sup> Die Lehramtsstudiengänge nahmen dagegen um 44 % deutlich zu.

Der Rückgang der Studentenzahlen im Diplomstudiengang Theologie um 38 % verteilt sich unterschiedlich auf die einzelnen staatlichen Hochschulen und die Katholische Universität Eichstätt:

---

6) "Die Studenten an den Hochschulen in Bayern", für Wintersemester 1987/88 bis 1991/92 zusätzlich "Studenten, Belegungsfälle und Studentenäquivalente an den Hochschulen in Bayern" sowie "Die Lehrerausbildung in Bayern"

7) Daneben bestehen die Magister- bzw. Lizentiatsstudiengänge, die jedoch von untergeordneter Bedeutung für die Lehrbelastung sind.

**Studentenäquivalente im Vergleich  
Wintersemester 1986/87 zum Wintersemester 1995/96**

Zahlenübersicht 1

Universität	Studentenäquivalente					
	Wintersemester 1986/87		Wintersemester 1995/96		Veränderungen WS 1986/87 bis WS 1995/96	
	insgesamt	darunter Diplom- Theologen	insgesamt	darunter Diplom- Theologen	insgesamt %	Diplom- Theologen %
Augsburg	251	122	299	100	19	- 18
Bamberg	260	174	225	91	- 13	- 48
Bayreuth	8		17		113	
Eichstätt	280	190	224	100	- 20	- 47
Erlangen-Nbg.	13		25		92	
München	1 174	670	869	337	- 26	- 50
Passau	134	91	341	176	154	93
Regensburg	352	190	472	163	34	- 14
Würzburg	614	390	450	163	- 27	- 58
<b>insgesamt</b>	<b>3 086</b>	<b>1 827</b>	<b>2 922</b>	<b>1 130</b>	<b>- 5</b>	<b>- 38</b>

Die Zahl der **Diplomprüfungen** hat sich über die zehn untersuchten Studienjahre 1986/87 bis 1995/96 wie folgt entwickelt:

**Abgelegte Diplomprüfungen**  
Studienjahre 1986/87 bis 1995/96

Zahlenübersicht 2

Studienjahr	Augs- burg	Bam- berg	Eich- stätt	München	Passau	Regens- burg	Würz- burg	zusam- men
1986/87	13	29	38	54	19	29	63	245
1987/88	20	32	26	60	17	31	52	238
1988/89	22	21	24	66	16	32	36	217
1989/90	26	23	27	66	11	24	90	267
1990/91	25	15	16	62	8	18	80	224
1991/92	19	15	24	68	12	19	48	205
1992/93	16	14	26	68	12	28	72	236
1993/94	16	16	22	45	10	25	32	166
1994/95	28	15	11	29	12	30	38	163
1995/96	23	14	26	39	6	20	23	151
<b>insgesamt</b>	<b>208</b>	<b>194</b>	<b>240</b>	<b>557</b>	<b>123</b>	<b>256</b>	<b>534</b>	<b>2 112</b>
durchschnittli- cher Anteil (%)	10	9	11	26	6	12	25	100

Die Anzahl der Diplomprüfungen ist in diesem Zeitraum von jährlich 245 auf 151, also ebenfalls um 38 % zurückgegangen.

An der Universität Passau wurden demnach durchschnittlich nur 12,3 Diplomprüfungen im Jahr abgelegt, an den Universitäten Augsburg und Bamberg nur 20,8 bzw. 19,4.

In ganz Bayern wurden neben den Diplomprüfungen durchschnittlich 33 **Promotionen**, 10 **Lizentiate** und 1 **Magisterprüfung** im Jahr abgenommen, wobei ein eindeutiger Trend nicht erkennbar war.

#### 40.2.2 Personaleinsatz

Derzeit ist in der katholischen Theologie folgendes Personal eingesetzt:

Personaleinsatz (Stand 1. Januar 1996)

Zahlenübersicht 3

Stellen	Augs- burg	Bam- berg	Bay- reuth	Eich- stätt	Erlan- gen- Nbg	Mün- chen <sup>6)</sup>	Passau	Regens- burg	Würz- burg	zusam- men
C 4	14	11	2	15	2	20	13	15	15	107
C 3	3	1		1		3		1	2	11
C 2, C 1, A 13/14 <sup>1)</sup>	11	11	2	13	2	28	8	18	14	107
A 13-16 <sup>2)</sup>	5	2		1		6	1	2	1	18
BAT I, II a, b usw. <sup>3)</sup>						1				1
BAT VI, VII <sup>4)</sup>	9,5	6	1	7,5	1	21	6,5	10	13	75,5
BAT VI, VII u. sonstige <sup>5)</sup>	1	1		1		1	1	1	1	7
<b>insgesamt</b>	<b>43,5</b>	<b>32</b>	<b>5</b>	<b>38,5</b>	<b>5</b>	<b>80</b>	<b>29,5</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>326,5</b>

1) wissenschaftliche Assistenten und Mitarbeiter auf Zeit

2) Studienräte, Oberstudienräte, Studiendirektoren, Akademische Räte, Akademische Oberräte

3) z.B. Musiklehrer

4) Lehrstuhlsekretärinnen

5) Dekanat u. dgl.

6) ein Lehrstuhl Orthodoxe Theologie enthalten

An den Fakultäten für katholische Theologie (114 Professoren) und den o.g. Fakultäten mit Lehrstühlen Theologie (4 Professoren) hat sich das Gesamtpersonal vom 1. Januar 1986 bis zum 1. Januar 1996 nur unmerklich von insgesamt 333,8 auf 326,5 Stellen (insgesamt 2,1%) verringert. Von den 118 Professoren werden innerhalb der nächsten zehn Jahre 71, also 60 % in den Ruhestand treten.

### 40.3 Evangelische Theologie

#### 40.3.1 Studentenentwicklung

Die Studentenäquivalente im Hauptstudienbereich „Kirchliche Prüfung“ der evangelischen Theologie aller bayerischen Hochschulen sind innerhalb von zehn Jahren um 58 % zurückgegangen. Dagegen haben die Lehramtsstudiengänge in der evangelischen Theologie um 80 % zugenommen.

Die Studentenäquivalente entwickelten sich bei den staatlichen Hochschulen im Verhältnis Wintersemester 1986/87 zum Wintersemester 1995/96 wie folgt:

#### Studentenäquivalente im Vergleich Wintersemester 1986/87 zum Wintersemester 1995/96

Zahlenübersicht 4

Universität	Studentenäquivalente					
	Wintersemester 1986/87		Wintersemester 1995/96		Veränderungen WS 1986/87 bis WS 1995/96	
	insgesamt	darunter Kirchl.Prüfung	insgesamt	darunter Kirchl.Prüfung	insgesamt %	Kirchl.Prüfung %
Augsburg	34		87		156	
Bamberg	15		51		240	
Bayreuth	35		56		60	
Erlangen-Nbg.	739	572	523	264	- 29	- 54
München	697	452	404	166	- 42	- 63
Passau	1		3		200	
Regensburg	12		49		308	
Würzburg	26		67		158	
<b>insgesamt</b>	<b>1 559</b>	<b>1 024</b>	<b>1 240</b>	<b>430</b>	<b>- 20</b>	<b>- 58</b>

An den Abschlußprüfungen im Studiengang **Kirchliche Prüfung** haben nicht nur die Studenten der Universitäten Erlangen-Nürnberg und München und der Kirchlichen Hochschule Augustana-Neuendettelsau, sondern auch Studenten von Hoch-

schulen außerhalb Bayerns teilgenommen. Die Entwicklung zeigt die Zahlenübersicht 5:

**Abgelegte Kirchliche Prüfungen**  
Studienjahre 1986/87 bis 1995/96

Zahlenübersicht 5

Studienjahr	Erlangen-Nürnberg	München	Augustana-Neuen-dettelsau	Hochschulen außerhalb Bayerns	zusammen
1986/87	43	37	17	26	123
1987/88	52	41	18	35	146
1988/89	49	27	27	29	132
1989/90	66	52	19	39	176
1990/91	49	22	17	28	116
1991/92	24	12		10	46
1992/93	41	20	31	29	121
1993/94	35	17	39	27	118
1994/95	39	23	17	26	105
1995/96	38	22	18	27	105
<b>insgesamt</b>	<b>436</b>	<b>273</b>	<b>203</b>	<b>276</b>	<b>1 188</b>
durchschnittlicher Anteil (%)	37	23	17	23	100

Die Zahl der Abschlußprüfungen an den beiden staatlichen Fakultäten ist im 10-Jahres-Zeitraum von jährlich 80 auf 60, somit um 25 % zurückgegangen. Neben diesen Prüfungen wurden an den beiden staatlichen Fakultäten jährlich durchschnittlich 16 **Promotionen** und 8 **Magisterprüfungen** abgenommen.

### 40.3.2 Personaleinsatz

Das Gesamtpersonal hat sich in zehn Jahren nicht verändert.

Personaleinsatz (Stand 1. Januar 1996)

Zahlenübersicht 6

Stellen	Augs- burg	Bam- berg	Bay- reuth	Eich- stätt	Erlan- gen- Nbg	Mün- chen	Passau	Regens- burg	Würz- burg	zusam- men
C 4	3	2	3		15	13		2	2	40
C 3			1		5	2	1			9
C 2, C 1, A 13/14 <sup>1)</sup>	3	2	4		20	16		2	2	49
A 13-16 <sup>2)</sup>					4	3				7
BAT I, II a, b usw. <sup>3)</sup>					2					2
BAT VI, VII <sup>4)</sup>	1,5	1	2		8,5	13	0,25	1	1	28,25
BAT VI, VII u. sonstige <sup>5)</sup>					2	3				5
<b>insgesamt</b>	<b>7,5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>-</b>	<b>56,5</b>	<b>50</b>	<b>1,25</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>140,25</b>

1) wissenschaftliche Assistenten und Mitarbeiter auf Zeit

2) Studienräte, Oberstudienräte, Studiendirektoren, Akademische Räte, Akademische Oberräte

3) z.B. Musiklehrer

4) Lehrstuhlsekretärinnen

5) Dekanat u. dgl.

Von den 49 Professoren werden innerhalb der nächsten zehn Jahre 19, also 39 % in den Ruhestand treten.

## 40.4 Wertung und Empfehlungen des ORH

### 40.4.1 Katholische Theologie

Nach dem Konkordat muß das Lehrangebot an den katholisch-theologischen Fakultäten in erster Linie den Bedürfnissen des priesterlichen Berufes sowie anderer seelsorgerischer Dienste Rechnung tragen.<sup>8</sup> Die Studentenzahlen im Diplomstudium katholische Theologie, der dieser Intention entspricht, sind innerhalb der letzten zehn Jahre an den sechs staatlichen Universitäten und an der Katholischen

---

8) Art. 4 des Konkordats

Universität Eichstätt um fast 40 % zurückgegangen. Demgegenüber ist die Ausstattung der katholisch-theologischen Fakultäten mit Lehr- und sonstigem Personal im wesentlichen gleichgeblieben. An den sieben Fakultäten standen zum 1. Januar 1996 insgesamt 114 Professoren (C 4 und C 3) für 1 130 Studenten im Diplomstudiengang Theologie zur Verfügung. Im Studienjahr 1995/96 wurden an diesen sieben Fakultäten insgesamt 151 Diplomprüfungen, 16 Lizentiate und 33 Promotionen abgenommen. Bei weiterhin zurückgehenden Studentenzahlen ist davon auszugehen, daß sich die Zahl der abgenommenen Prüfungen in Zukunft noch weiter verringern wird. Daneben wurden an den theologischen Fakultäten Studierende anderer Fachbereiche, überwiegend Lehramtstudenten, in einem Umfang von etwa 1 800 Studentenäquivalenten mitbetreut.

Ein Vergleich zu anderen geisteswissenschaftlichen Fakultäten verdeutlicht die Ausstattung der theologischen Fakultäten mit Lehrpersonal:

- So verfügte die juristische Fakultät der Universität Regensburg Ende 1995 insgesamt über 17 Professorenstellen der BesGr. C 4 und C 3. Im Wintersemester 1995/96 betreuten sie 2 513 Studenten. Im Studienjahr 1995/96 wurden 262 Staatsexamina und 28 Promotionen abgelegt.
- An der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät in Regensburg waren Ende 1995 insgesamt 24 Stellen für Professoren der BesGr. C 4 und C 3 für 2 251 Studenten im Wintersemester 1995/96 vorhanden. Im Studienjahr 1995/96 wurden 309 Diplomprüfungen in Betriebswirtschaftslehre, 36 Diplomprüfungen in Volkswirtschaftslehre sowie 18 Promotionen abgelegt.

Selbst wenn man berücksichtigt, daß das Personal der theologischen Fakultäten noch an den Prüfungen in den Lehramtsstudiengängen beteiligt war, daß die genannten Vergleichszahlen wohl eine Mangelsituation abbilden und daß Vergleiche mit anderen Fakultäten eine gewisse Zurückhaltung angezeigt sein lassen, so erweist sich doch, daß die katholisch-theologischen Fakultäten im Verhältnis zu anderen geisteswissenschaftlichen Fakultäten mit Personal überreichlich ausgestattet sind.

Im Hinblick auf die geringen und weiterhin zurückgehenden Studentenzahlen im Diplomstudiengang katholische Theologie muß deshalb geprüft werden, ob auf Dauer die Zahl von sechs bzw. sieben katholisch-theologischen Fakultäten aufrecht erhalten werden soll. Nach Auffassung des ORH kann die theologische Ausbildung in dem nach dem Konkordat „für die Bedürfnisse von Forschung und Lehre gebotenen Umfang“ an drei bis vier theologischen Fakultäten dargeboten werden.

Bei den kleinsten theologischen Fakultäten stellt sich das Verhältnis von eingesetztem Personal zu abgenommenen Prüfungen bei Diplomtheologen wie folgt dar:

**Eingesetztes Personal und abgenommene Prüfungen**      Zahlenübersicht 7

	Theologische Fakultäten der Universitäten		
	Augsburg	Bamberg	Passau
<b>Eingesetztes Personal:</b>			
- wissenschaftl. Personal	33	25	22
- Verwaltungspersonal	10,5	7	7,5
<b>zusammen</b>	<b>43,5</b>	<b>32</b>	<b>29,5</b>
<b>im Jahr durchschnittlich abgenommene Prüfungen:</b>			
- Diplomprüfungen	20,8	19,4	12,3
- Promotionen	2,9	2,7	1,1

Der Bedarf im Bereich des Lehramts könnte je nach Fächerangebot, wie in Bayreuth und Erlangen-Nürnberg, mit zwei bis drei Professoren in der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät abgedeckt werden. Auch an den verbleibenden Fakultäten wäre zu prüfen, welches Personal dort noch bedarfsgerecht ist.

**40.4.2 Evangelische Theologie**

Die Untersuchungsergebnisse bei der evangelischen Theologie zeigen ebenfalls einen starken Rückgang der Studentenzahlen von fast 60 % im Hauptstudienbereich „Kirchliche Prüfung“.

Die Frage, ob zwei staatliche Fakultäten für evangelische Theologie weiterbestehen können, sollte auch im Hinblick darauf geprüft werden, daß in geringer räumlicher Entfernung zur Universität Erlangen-Nürnberg die kirchliche Hochschule in Neuendettelsau betrieben wird. Unabhängig davon müßte bereits jetzt die Anzahl der Lehrstühle an den beiden staatlichen Fakultäten auf das notwendige Maß beschränkt werden.

**40.5 Auffassung des Staatsministeriums und Schlußbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium will am Bestand der sechs staatlichen katholischen Fakultäten festhalten. Es erachtet jedoch einen einschneidenden personellen Abbau der

theologischen Fakultäten an den Universitäten für notwendig. Dabei seien die räumlich benachbarten Fakultäten künftig zu einer stärkeren Kooperation aufgefordert, wie z.B. zwischen den Universitäten München und Augsburg, Regensburg und Passau sowie Würzburg und Bamberg.

Die Stellungnahmen der Universitäten reichen von Zustimmung zu den Forderungen des ORH (Universitäten München und Würzburg) bis hin zur vollständigen Ablehnung jeglicher Einsparmaßnahmen (Universität Bamberg).

Auch bei der evangelischen Theologie sollten nach Meinung des Staatsministeriums die beiden staatlichen Fakultäten erhalten bleiben. Allerdings müßten wiederum die Stellen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden, wobei hier eventuell an eine Kooperation zwischen der Universität Erlangen-Nürnberg und der kirchlichen Hochschule in Neuendettelsau gedacht werden könnte.

Nach Auffassung des ORH ist es nicht ausreichend, einzelne Lehrstühle an den katholisch-theologischen Fakultäten nicht mehr zu besetzen bzw. eine spätere Kooperation anzustreben. Der ORH verbleibt bei seiner Auffassung, daß ein Abbau von mehreren Fakultäten ernsthaft in Erwägung gezogen werden sollte.

## **41 Personalbedarfskontrolle bei den Landesuniversitäten**

(Kap. 15 07 u.a.)

**Die Personalausgaben der Landesuniversitäten belaufen sich auf jährlich fast 2 Mrd DM. Gleichwohl werden die Institute und Lehrstühle keiner ständigen Personalbedarfskontrolle unterzogen. So hat der ORH u.a. bei einem Institut über Jahre hinweg eine Überbesetzung von zwölf Stellen festgestellt. Er hält es für dringend erforderlich, im Bereich der Landesuniversitäten eine systematische Kontrolle des Personalbedarfs einzuführen.**

### **41.1 Prüfung des Personaleinsatzes**

Für den Universitätsbereich (ohne Universitätsklinik) sind im Haushaltsjahr 1997 Ausgaben von 3,24 Mrd DM veranschlagt. Hierin sind Personalausgaben von 1,84 Mrd DM enthalten. Im Stellenplan sind hierfür rd. 23 000 Stellen ausgewiesen.

Der ORH hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß der Personalbedarf der Universitäten i.d.R. lediglich im Rahmen von Neuberufungen bei den betreffenden Lehreinheiten (Lehrstühlen) festgelegt wird. Später eintretende Veränderungen (verminderter Lehreinsatz aufgrund rückläufiger Studentenzahlen, Änderung der Forschungsausrichtung u.a.) beeinflussen meist nicht den einmal zuerkannten Personalbestand.

An einem Institut waren neben dem Leiter noch vier C 3-Professoren tätig, von denen drei ausgeschieden sind. Dies hat der ORH zum Anlaß genommen, beispielhaft den Personalbedarf zu prüfen.

Der seit 1984 berufene Leiter hat von seinem Vorgänger einen Personalbestand von sieben wissenschaftlichen Mitarbeitern (BesGr. A 13 bis A 15), einer Sekretärin, sieben technischen Angestellten und neun Arbeitern, insgesamt 24 Bedienstete, übernommen. Zusätzlich erhielt der Institutsleiter als Berufungszusage eine technische Angestellte, eine Halbtagsstelle für Schreibarbeiten der C 3-Professoren und eine Stelle für einen Verwaltungsarbeiter zugewiesen. Insgesamt war damit das Institut einschließlich der Professoren mit 31,5 Bediensteten besetzt.

Die Untersuchung des Personaleinsatzes hat u.a. folgendes ergeben:

#### **41.2 Einsatz von Arbeitern**

Die Forschungsausrichtung des vor 1984 am Institut tätigen Institutsleiters erforderte aufgrund des seinerzeit hohen Bestands an Versuchstieren einen Personalbestand von fünf Tierpflegern. Dieses Personal hat der nachfolgende Lehrstuhlinhaber seit 1984 folgendermaßen eingesetzt:

2 Tierpfleger: 2 Rinder, bis zu 15 Schafe, 1 Kaninchen, 22 Hühner  
2 Tierpfleger: 3 Kaninchen, 50 Mäuse  
1 Tierpfleger: rd. 100 Mäuse

Die fünf Tierpfleger waren hiermit bei weitem nicht ausgelastet. Der Einsatz von lediglich zwei bis drei Tierpflegern hätte ausgereicht. Auch die übrigen Arbeiter wurden nicht hinreichend beschäftigt. So war ein Verwaltungsarbeiter nahezu ausschließlich mit Busfahrten, vorwiegend innerhalb des Institutsbereichs, beauftragt.

### **41.3 Einsatz des wissenschaftlichen und technischen Personals**

Obwohl bis Herbst 1994 drei der vier C 3-Professoren inzwischen ausgeschieden sind, wurde der Mitarbeiterstab im Bereich des wissenschaftlichen und technischen Dienstes nicht reduziert. Nach Auffassung des ORH wäre eine Verringerung des Personals in diesem Bereich um mindestens je eine Stelle je ausgeschiedenen C 3-Professors angebracht gewesen.

Der ORH hält den Einzug von insgesamt zwölf Stellen am Institut für geboten.

Die Universität hat aufgrund der Feststellungen des ORH sechs Stellen zum Einzug angeboten. Sie gab zu bedenken, daß fünf Jahre vor Ausscheiden des derzeitigen Lehrstuhlinhabers keine allzu gravierenden Einschnitte in den Bestand des Instituts vorgenommen werden könnten.

### **41.4 Allgemeine Vorschläge des ORH**

Der ORH hat anlässlich dieses Falles angeregt, die Kapazitäten der an den Universitäten inzwischen eingerichteten „Controlling“-Stellen durch Umschichtung in naher Zukunft so zu erweitern, daß von ihnen auch laufend der Personalbedarf ermittelt werden kann. Derartige „Controlling“-Stellen haben sich bei den Sachmitteln bestens bewährt und führen zu jährlichen Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe.<sup>9</sup> Der ORH erwartet, daß mit der Einbeziehung des Personalbereichs längerfristig durch Stellenabbau und Umschichtungen Einsparungen in mindestens gleicher Höhe erzielt werden können.

Das Staatsministerium trägt vor, es verkenne nicht die Notwendigkeit, in einer Zeit immer knapper werdender Haushaltsmittel die vorhandenen Personalressourcen so effizient wie möglich einzusetzen. Es wolle ein Personalcontrolling jedoch zunächst nur durch gezielte Einzelprojekte in personalintensiven Fächern erproben.

Der ORH hält dies nicht für ausreichend.

Wegen der ständig sich ändernden Anforderungen an ein zeitgemäßes Lehr- und Forschungsangebot ist es nach Auffassung des ORH dringlich, den Aufgabenbereich der vorhandenen „Controlling“-Stellen allgemein so zu erweitern, daß ihnen ermöglicht wird, Personalreserven aufzuspüren. In diesem Zusammenhang weist

---

9) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 44

der ORH darauf hin, daß in den kommenden zehn Jahren ein Großteil der derzeitigen Lehrstuhlinhaber an den Universitäten ausscheiden wird

Um die Erkenntnisse der „Controlling“-Stellen schnell und effektiv umzusetzen, sollten sie der Hochschulleitung unmittelbar unterstellt werden.

## 42 Klinikum der Universität Regensburg

(Kap. 15 22)

**Am Klinikum der Universität Regensburg wird die nach den gesetzlichen Vorschriften bestehende Zulassungskapazität nicht einmal zur Hälfte für die Ausbildung von Medizinstudenten des Klinischen Abschnitts tatsächlich genutzt. Angesichts des hohen staatlichen Finanzaufwands für das Universitätsklinikum und des Nachfrageüberhangs nach klinischen Studienplätzen in Bayern hält es der ORH für notwendig, die Ausbildungsleistung deutlich schneller zu steigern, als vom Staatsministerium beabsichtigt.**

Die Staatsregierung hat 1977 beschlossen, an der Universität Regensburg ein fünftes Universitätsklinikum in Bayern zu errichten. Neben den 1968 bis 1972 entstandenen vorklinischen Instituten wurde 1983 zunächst die Zahn-, Mund- und Kieferklinik (Gesamtkosten 73,7 Mio DM) und als weiterer Abschnitt 1992 ein in sich funktionsfähiges Teilklinikum (494 Planbetten) mit Gesamtkosten von 422 Mio DM errichtet. Da der Bund wegen seiner ungünstigen Finanzsituation zu einer Mitfinanzierung des abschließenden dritten Bauabschnitts nicht imstande war, hat der Freistaat Bayern ausschließlich mit eigenen Mitteln von 300 Mio DM einen Unterabschnitt mit weiteren 295 Betten 1994 begonnen. Die Maßnahme soll Ende 1998 fertiggestellt sein. Für einzelne Fächer (z.B. Psychiatrie, Pädiatrie, Gynäkologie, Orthopädie) ist eine Kooperation mit örtlichen Krankenhasträgern vorgesehen, so daß nach Fertigstellung dieses Unterabschnitts die volle für Regensburg vorgesehene Ausbildungskapazität von 200 Studenten der Humanmedizin pro Jahr erreicht wird.

Aufgrund der Aufbausituation des Klinikums war die Ausbildung von Medizinstudenten in Regensburg in der Vergangenheit auf die Vorklinik sowie das Praktische Jahr (dritter klinischer Studienabschnitt) beschränkt.

Nach den internen Berechnungen des Staatsministeriums ergab sich nach der für die Studentenzulassung entscheidenden Kapazitätsverordnung bereits für das

Studienjahr 1995/96 eine jährliche Ausbildungskapazität von 117 Studienplätzen. Tatsächlich hat die Universität jedoch erstmals im Sommersemester 1996 24 Studenten im ersten klinischen Studienabschnitt zugelassen. Der ORH hat diese geringe Ausnutzung der Ausbildungskapazität beanstandet. Dennoch wurde auch für das Studienjahr 1997/98 wiederum nur eine jährliche Aufnahmekapazität von lediglich 48 Studienplätzen festgesetzt.

Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, daß es sich in enger Abstimmung mit der Universität Regensburg bemühe, schrittweise die Zahl der Studierenden an die rechnerische Kapazität heranzuführen. Es weist aber darauf hin, daß die letzten fünf Betten des zweiten Bauabschnitts erst am 1. Juli 1995 in Betrieb genommen wurden. Angesichts der schwierigen Aufbauphase habe die Universität aus der Sicht des Staatsministeriums zum frühestmöglichen Zeitpunkt, nämlich dem Sommersemester 1996, mit 24 Studenten den klinischen Ausbildungsabschnitt in Angriff genommen. Der Ausbau der Kapazität des Klinikums im Laufe des Jahres 1998 von 500 auf 800 Betten werde nochmals allen Mitarbeitern ganz erhebliche Anforderungen abverlangen. Ferner müßten die Schwierigkeiten im Bereich der kooperierenden Krankenhäuser schrittweise überwunden werden. Das Staatsministerium begrüße es deshalb, daß die Universität im Juli 1997 beschlossen hat, die Ausbildungskapazität im klinischen Studienabschnitt ab dem Studienjahr 1998/99 von 24 auf 48 Studierende je Semester festzusetzen. Im übrigen sei nicht nur eine raschestmögliche weitere Erhöhung der Ausbildungskapazität das alleinige bzw. erstrangige Ziel beim weiteren Aufbau des Klinikums Regensburg; es habe in Ostbayern insbesondere in der Krankenversorgung und Forschung eine höchst wichtige und notwendige Aufgabe zu erfüllen.

Der ORH weist hierzu darauf hin, daß der maßgebliche Grund für die Bereitstellung von staatlichen Mitteln von über 800 Mio DM für die Errichtung einer Universitätsklinik in Regensburg gerade die Erfüllung ihrer Aufgaben in Lehre und Forschung ist. Nur für diesen Zweck ist auch der staatliche Zuschuß zum laufenden Betrieb von derzeit 54 Mio DM pro Jahr zu rechtfertigen. Nach Ansicht des ORH setzt die weitere Bereitstellung dieser erheblichen staatlichen Mittel eine erschöpfende Nutzung der klinischen Ausbildungsleistung des Klinikums für die Studentenausbildung voraus.

Hinzu kommt, daß bayernweit die Zahl der Absolventen des vorklinischen Studienabschnitts um mindestens 300 Studierende pro Jahr höher liegt als die Aufnahmekapazität im klinischen Studienabschnitt. Der Wissenschaftsrat hat den Ausbau des Klinikums Regensburg daher gerade auch deshalb befürwortet, damit in Re-

gensburg ein der dortigen vorklinischen Ausbildungskapazität (186 Studienplätze pro Jahr) entsprechendes Angebot an klinischen Studienplätzen geschaffen wird.

Insgesamt ist es nach Ansicht des ORH erforderlich, die Aufnahmekapazität im klinischen Studienabschnitt in Regensburg kurzfristig und deutlich schneller zu erhöhen, als vom Staatsministerium derzeit beabsichtigt, und bis zum Abschluß der Baumaßnahmen 1998 eine klare Zeitplanung zur raschen Erfüllung des vollen Ausbildungsziels vorzulegen. Die vom Staatsministerium geltend gemachte Aufbausituation rechtfertigt nach Auffassung des ORH nicht, minimale Ausbildungszahlen über Jahre hinweg beizubehalten. Diese widersprechen darüber hinaus den eigenen Berechnungen. Soweit das Staatsministerium auf Probleme bei der Aufnahme der Kooperationen mit einzelnen Krankenhäusern verweist, ist hierfür nach Ansicht des ORH die schleppende vertragliche Ausgestaltung der Kooperationen eine wesentliche Ursache. Die Notwendigkeit entsprechender Vereinbarungen mit örtlichen Krankenhäusern zur Vervollständigung des Fächerspektrums für die Medizinerbildung war spätestens seit der definitiven Entscheidung über den weiteren Ausbau des Klinikums Regensburg im November 1993 bekannt. Der erste Kooperationsvertrag wurde jedoch erst Ende Juni 1997 abgeschlossen. Für einzelne Fächer liegt noch nicht einmal ein Vertragsentwurf vor.

## **43 Neuordnung der Staatlichen Museen und Sammlungen und des Hauses der Bayerischen Geschichte**

(Kap. 15 70, 15 71, 02 07)

**Die Situation an den Museen und Sammlungen des Freistaats Bayern ist gekennzeichnet durch sinkende Besucherzahlen, stagnierende Einnahmen trotz Anhebung der Eintrittspreise und durch hohe Folgekosten aus dem Neubau staatlicher Museen in München und Nürnberg.**

**Das der Staatskanzlei angegliederte Haus der Bayerischen Geschichte verfügt über beachtliche personelle und finanzielle Ressourcen, leidet aber ebenfalls unter schwindenden Besucherzahlen und einem sich allmählich erschöpfenden Katalog an publikumssattraktiven Themen.**

**Der ORH hält eine Neuordnung des staatlichen Museums- und Sammlungsbereichs unter Einbeziehung des Hauses der Bayerischen Geschichte für dringlich.**

### **43.1 Staatliche Museen und Sammlungen**

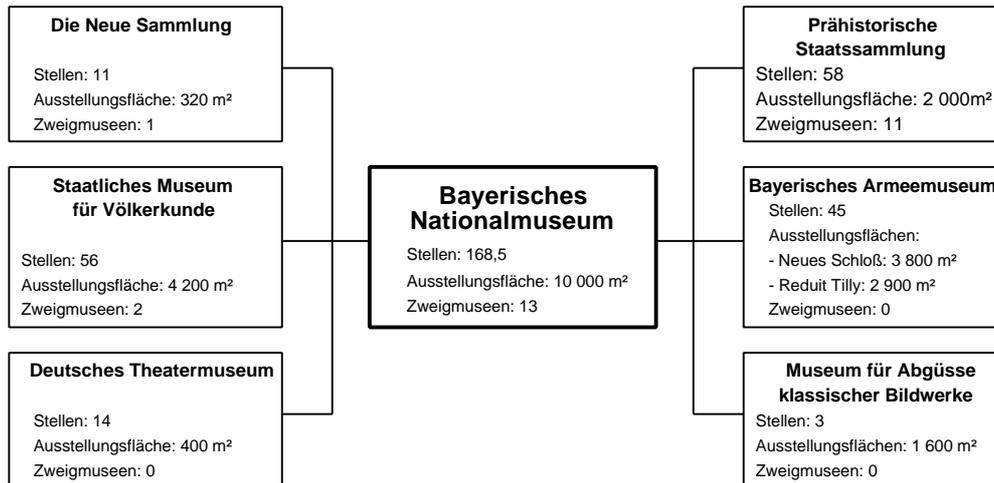
#### **43.1.1 Organisation**

Die Staatlichen Museen und Sammlungen im Kunstbereich werden bislang in zwei Haushaltskapiteln (15 70 und 15 71) von zwei Verwaltungen geführt (vgl. Schaubild). Der staatliche Zuschußbedarf belief sich 1996 auf rd. 40 Mio DM.

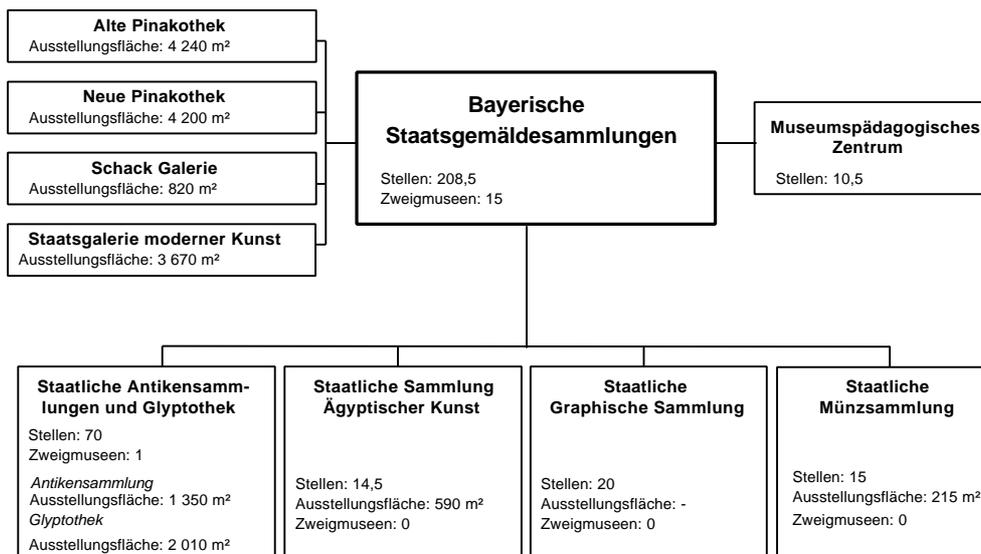
Die derzeitige Gliederung ist historisch daraus erwachsen, daß es sich entweder um dem Königshaus gehörende Sammlungen oder der Volksbildung dienende Museen handelte. Diese Zweiteilung berücksichtigt inzwischen weder die fachliche noch zeitlich orientierte Spezialisierung. Deutlich wird dies auch dadurch, daß der Neubau für eine Pinakothek der Moderne der Unterbringung von Kunstgegenständen sowohl aus dem Bereich der Staatlichen Sammlungen (Staatsgalerie moderner Kunst, im zweiten Bauabschnitt - BA - Graphische Sammlung) als auch der Staatlichen Museen (Neue Sammlung) und zusätzlich der Technischen Universität München (Architektursammlung) dienen soll.

Schaubild

**Staatliche Museen (Kap. 1570)**



**Staatliche Sammlungen (Kap. 15 71)**



Die gemeinsame Nutzung des Museumsneubaus in München, dessen Eröffnung bereits in etwa zwei Jahren ansteht, dürfte durch die Verteilung auf mehrere Zuständigkeitsbereiche erhebliche Koordinationsschwierigkeiten bereiten, zumal für Wechsellausstellungen im ersten BA 1000 m<sup>2</sup> und im zweiten BA 1400 m<sup>2</sup> an gemeinsam zu nutzenden Räumen vorgesehen sind. Dabei besteht nach den Feststellungen des ORH ein klares Nutzungskonzept bislang lediglich für den Bereich der Neuen Sammlung. Eine langfristige Ausstellungsplanung, die für eine rechtzeitige Öffentlichkeitsarbeit erforderlich erscheint, ist bislang nicht vorhanden.

Das Staatsministerium hat erst im April 1997 eine Arbeitsgruppe konstituiert, die die gewachsenen Strukturen der Staatlichen Museen und Sammlungen sowie die Frage der Aufteilung auf zwei Kapitel überprüfen soll. Schon nach den bisherigen Erkenntnissen sei es unumgänglich, die Zugehörigkeit in einer Weise neu zu ordnen, die es ermögliche, verwaltungstechnische Einheiten entsprechend den in München und Nürnberg durch die Neubauten gesetzten Strukturen auszubilden. Hinsichtlich der gemeinsamen Nutzung des Museumsneubaus in München liege „je ein gesondertes Raumkonzept“ der drei am ersten BA beteiligten Nutzer vor, das die von den Häusern benötigten Flächen für Dauer- bzw. Wechsellausstellungen enthalte. Konkrete inhaltliche Festlegungen hingen allerdings von den im Doppelhaushalt 1999/2000 zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab.

Der ORH hält es für längst überfällig, die Organisation der Staatlichen Museen und Sammlungen neu zu ordnen und dabei für eine klare Führungsstruktur und ein langfristiges Nutzungskonzept bei den Museumsneubauten zu sorgen. Ein solches schlüssiges Konzept wäre auch Voraussetzung für die weiteren Finanzierungsplanungen.

#### **43.1.2 Entwicklung der Besucherzahlen, Staatszuschuß**

Die **Besucherzahlen** in den Staatlichen Museen und Sammlungen haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt (Zahlenübersichten 1 und 2):

**Staatliche Museen (Kap. 15 70)**

Zahlenübersicht 1

Jahr	Besucherzahlen (einschl. Sonderausstellungen)							
	National-museum	Prähist. Staats-sammlung	Armee-museum	Theater-museum	Die Neue Sammlung	Völkerkunde-museum	Zweig-museen (zusammen)	insge-samt
1990	145 964	52 626	35 763	4 215	16 253	69 422	290 443	<b>614 686</b>
1991	95 453	38 960	35 451	4 349	26 219	87 891	183 409	<b>471 732</b>
1992	140 854	104 047	47 639	883	26 660	11 726 *)	275 715	<b>607 524</b>
1993	94 709	29 967	33 685	6 338	25 146	geschlossen	283 167	<b>473 012</b>
1994	147 321	33 640	31 419	9 871	24 463	geschlossen	283 264	<b>529 978</b>
1995	119 181	39 273	52 732	6 107	20 205	geschlossen	310 084	<b>547 582</b>
1996	76 209	28 667	45 406	2 081	15 582	14 592 *)	287 467	<b>470 004</b>

\*) Völkerkundemuseum geschlossen seit 25. Februar 1992, 1996 Sonderausstellung.

**Staatliche Sammlungen (Kap. 15 71)**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Besucherzahlen (einschl. Sonderausstellungen)					
	Alte Pinakothek	Neue Pinakothek	Staatsgalerie moderne Kunst	Schack-Galerie	Zweig-galerien (zusammen)	insgesamt
1990	383 612	421 423	115 811	14 392	807 220	<b>1 742 458</b>
1991	308 836	287 390	96 326	14 832	678 199	<b>1 385 583</b>
1992	324 840	319 189	geschlossen	15 233	652 398	<b>1 311 660</b>
1993	325 827	355 793	21 364	13 955	629 645	<b>1 346 584</b>
1994	109 902 *)	332 137	88 929	13 035	594 701	<b>1 138 704</b>
1995	geschlossen	327 146	62 334	11 241	606 830	<b>1 007 551</b>
1996	geschlossen	335 571	68 353	12 138	259 980	<b>676 042</b>

\*) Alte Pinakothek seit 5. April 1994 geschlossen, ein wesentlicher Teil der Bestände wird seither in der Neuen Pinakothek ausgestellt.

Die Übersichten zeigen, daß die Besucherzahlen bei den Staatlichen Museen und Sammlungen stark rückläufig sind. Selbst wenn man das Jahr 1996 (Schließung der Zweiggalerie Würzburg für die Tiepolo Ausstellung<sup>10)</sup> und die derzeit geschlossene Alte Pinakothek außer Betracht läßt, beträgt bei den Staatlichen **Sammlungen** der Rückgang 1990 bis 1995 etwa 25 %.

10) von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen ausgerichtet

Bei den Staatlichen **Museen** hat sich die Publikumsnachfrage im gleichen Zeitraum insgesamt um 11 % und bei den Haupthäusern um 27 % vermindert. Die Besuchernachfrage in den Zweigmuseen ist 1990 bis 1995 zwar um 7 % gestiegen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß in diesem Zeitraum neun Zweigmuseen neu eröffnet wurden.

Obwohl die Eintrittspreise zum 1. Oktober 1992 und 1. April 1996 erhöht wurden, haben sich wegen rückläufiger Besucherzahlen die Einnahmen aus Eintrittsgeldern für die Dauerausstellungen 1990 bis 1996 um lediglich 9 % bei den Staatlichen Museen bzw. 5 % bei den Staatlichen Sammlungen erhöht, bei den Sonderausstellungen sind sie sogar um 55 bzw. 85 % zurückgegangen. Damit erhöht sich der staatliche **Zuschuß pro Besucher** immer stärker und betrug 1996 bei den Staatlichen Sammlungen 29,10 DM und bei den Staatlichen Museen 155,50 DM.<sup>11</sup> Der Einnahmenanteil an den Gesamtausgaben beläuft sich entsprechend nur noch auf 15 bzw. 6 %.

#### 43.1.3 **Folgekosten vorgesehener Museumsneubauten**

Aus Erlösen für die Veräußerung von Staatsanteilen an Wirtschaftsbetrieben sind im Programm Offensive Zukunft Bayern II Ausgaben von 334 Mio DM für Museen in Bayern vorgesehen.<sup>12</sup> Weitgehend aus diesen Mitteln werden die Baumaßnahmen für folgende neue staatliche Museen finanziert:

- Pinakothek der Moderne in München, erster BA, 200 Mio DM Gesamtbaukosten, Ausstellungsfläche 8 950 m<sup>2</sup>, Fertigstellung Ende 1999,
- Staatliches Museum für Kunst und Design Nürnberg, 100 Mio DM Gesamtbaukosten, Ausstellungsfläche 2 950 m<sup>2</sup>, Fertigstellung Ende 1998.

Obwohl nach den Vorschriften der Richtlinien Bau in die Haushaltsunterlage Bau die Baunutzungskosten und personellen Folgekosten einer Neubaumaßnahme aufzunehmen sind, unterblieb nach Feststellung des ORH im Vorfeld der Entscheidung über die Neubauten eine entsprechende Ermittlung der Folgekosten. Lediglich hinsichtlich des Museumsneubaus in Nürnberg fand eine Teilermittlung (Bauunterhaltskosten) statt.

Erst in einem mündlichen Bericht an den Ausschuß für Hochschule, Forschung und Kultur des Landtags am 9. April 1997 wurden vom Staatsministerium die personellen Folgekosten der Museumsneubauten in München auf etwa 60 neue Stel-

---

11) Die Besucher der Zweigmuseen und -galerien bleiben außer Betracht, da die entsprechenden Ausgaben und Einnahmen vom örtlichen Träger übernommen werden.

12) vgl. TNr. 15

len (bereits ausgehend vom Einsatz elektronischer Videoüberwachungssysteme) und in Nürnberg auf etwa 55 neue Stellen (einschließlich 25 Stellen für Aufsichtsdienst) geschätzt. Im Doppelhaushalt 1997/1998 sind für beide Museen lediglich insgesamt 13 neue Stellen vorgesehen, so daß auf der Grundlage des vom Staatsministerium geschätzten Bedarfs im nächsten Haushalt noch 102 neue Stellen zu schaffen wären.<sup>13</sup> Hinzu kommen laufende Betriebskosten, die sich auf mindestens 1 bis 1,5 % der Bausumme, d.h. 3 bis 4,5 Mio DM jährlich für beide Vorhaben belaufen werden.

Insgesamt ergeben sich damit durch die beiden Museumsneubauten spätestens ab dem Haushalt 1999/2000 zusätzliche **Folgekosten** in einer Größenordnung von etwa **15 Mio DM pro Jahr**. Angesichts der Lage des Staatshaushalts werden allenfalls für einen Teil dieser Folgekosten zusätzliche staatliche Mittel bereitgestellt werden können. Deshalb ist es nach Ansicht des ORH notwendig, die Organisation und den effizienten Mitteleinsatz im staatlichen Museumsbereich schnell und durchgreifend zu verbessern (vgl. nachstehende TNr. 43.1.4).

#### 43.1.4 Verbesserte Nutzung der personellen Ressourcen

Den Staatlichen Sammlungen stehen 328 Stellen, den Staatlichen Museen 355,5 Stellen, d.h. insgesamt 683,5 Stellen zur Verfügung. Davon ist ein beträchtlicher Teil in vergleichbaren Bereichen tätig (Zahlenübersicht 3):

**Stellen** Zahlenübersicht 3

Bereich	Staatliche Sammlungen	Staatliche Museen	zusammen
Aufsichtsdienst	152	75	227
Restauratoren	21	42	63
Fotografen/Laboranten	8	6,5	14,5
Hauswerkstätten	4	29	33

So sind im **Aufsichtsdienst** insgesamt 227 Stellen vorhanden. Die derzeitige Regelung, daß das Personal jeweils nur einem bestimmten Museum zugeordnet ist, hat z.B. dazu geführt, daß beim Völkerkundemuseum trotz mehrjähriger Schließung das Pforten- und Aufsichtspersonal weiter beim geschlossenen Museum

---

13) vgl. hierzu auch TNrn. 4.2 und 17

verblieben ist, während gleichzeitig an anderen Staatlichen Museen in München zusätzliche Mittel zur Beschäftigung privaten Aufsichtspersonals aufgewendet werden mußten. Der ORH hält es für geboten, die Stellen im Aufsichtsdienst in Pools zusammenzufassen, um zusätzliche Anforderungen intern ausgleichen zu können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Folgekosten der Neubauten. Außerdem sollte auch die Möglichkeit einer Privatisierung geprüft werden.

In beiden Bereichen sind insgesamt 63 **Restauratoren** tätig. Nach Ansicht des ORH sollten die Spezialisten möglichst nur an **einer** Stelle tätig sein, zumal alle Staatlichen Sammlungen und Museen (mit Ausnahme des Bayerischen Armeemuseums) ihren Sitz in München haben und derzeit ein Werkstättengebäude mit Gesamtbaukosten von 53 Mio DM für das Bayerische Nationalmuseum in Bau ist. Eine solche bereichsübergreifende Organisation der Restaurierungswerkstätten ermöglicht nach Ansicht des ORH nicht nur einen konzentrierten Einsatz der personellen Ressourcen auf besonders wichtige Vorhaben, sondern auch eine bessere Nutzung der technischen Einrichtungen.

Im **Fotobereich** sind insgesamt 14,5 Stellen vorhanden. Nach Ansicht des ORH sollte geprüft werden, ob - unter verstärkter Einschaltung privater Fotografen - allenfalls ein zentrales Fotoatelier ausreicht.

Weitere Zusammenfassungs- und Einsparungsmöglichkeiten werden bei den **Hauswerkstätten** (Schlosser, Schreiner, Maler) gesehen. Dort sollte durch Leistungserfassungen und Vergleich mit privaten Auftragsvergaben ermittelt werden, inwieweit ein Abbau bzw. eine Umwandlung der hier vorhandenen 33 Stellen möglich wäre.

Nach Ansicht des Staatsministeriums bietet sich eine die Kapitelgrenzen übergreifende Vereinheitlichung an. Allerdings müsse ein fester Bestand des Aufsichtspersonals in den einzelnen Häusern verbleiben, der durch eine sogenannte mobile Einsatztruppe im Bedarfsfalle z.B. mit Hilfe eines privaten Aufsichtsdienstes verstärkt werden könne.

Bei den einzelnen Restaurierungswerkstätten sei es denkbar, im neuen Werkstättengebäude ein Zentrum für Skulptur - und Objektrestaurierung einzurichten, dem für den Bereich der Gemälderestaurierung am Doerner-Institut<sup>14</sup> eine parallele Instanz zur Seite gestellt wird.

---

14) Gemälderestaurierungswerkstätte der Staatsgemäldesammlungen in der Neuen Pinakothek

## 43.2 Haus der Bayerischen Geschichte

Das Haus der Bayerischen Geschichte war bei seiner Gründung 1978 dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus zugeordnet. Seit 1. Januar 1983 ist es der Staatskanzlei angegliedert. Es hat die Aufgabe, die geschichtliche und kulturelle Vielfalt Bayerns in allen Landesteilen zugänglich zu machen, das Geschichtsbewußtsein zu fördern und die Entwicklung von Staat und Gesellschaft darzustellen.

### 43.2.1 Finanzielle Entwicklung und Besucherzahlen

Die **Stellen** des Hauses der Bayerischen Geschichte haben sich in den Jahren 1983 bis 1996 von acht auf 37 erhöht (davon acht ständige wissenschaftliche Mitarbeiter).

Der **Ausstellungsetat** hat von 1990 bis 1996 die beachtliche Höhe von 18,5 Mio DM erreicht und die Haushaltsmittel für Sonderausstellungen in allen Staatlichen Museen und Sammlungen um 0,6 Mio DM überstiegen.

#### Haushaltsmittel für Sonderausstellungen

Zahlenübersicht 4

Haushaltsjahr	Haus der Bayerischen Geschichte Mio DM	Staatliche Museen Mio DM	Staatliche Sammlungen Mio DM
1990	1,9	1,4	0,9
1991	1,9	1,4	1,0
1992	3,4	1,4	1,0
1993	1,7	1,5	1,1
1994	2,0	1,5	1,1
1995	5,1	1,7	1,2
1996	2,5	1,5	1,1
<b>zusammen</b>	<b>18,5</b>	<b>10,3</b>	<b>7,6</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Trotz großer und aufwendiger Ausstellungsvorhaben (Klostersäkularisation, Bauern, Herzöge und Heilige, Cranach, Salz) ist die **Besucherzahl** bei Ausstellungen des Hauses der Bayerischen Geschichte tendenziell sinkend. Die Staatlichen Museen und Sammlungen haben bei Sonderausstellungen in diesem Zeitraum im-

merhin eine um 70 % höhere Besucherzahl erreichen können, die allerdings auch tendenziell abnimmt.

**Besucherzahlen bei Sonderausstellungen**

Zahlenübersicht 5

<b>Jahr</b>	<b>Haus der Bayerischen Geschichte</b>	<b>Staatliche Museen und Sammlungen</b>
1990	50 000	296 400
1991	203 000	184 300
1992	155 000	245 000
1993	181 500	432 700
1994	178 000	236 100
1995	164 000	185 800
1996	73 000	130 900
<b>zusammen</b>	<b>1 004 500</b>	<b>1 711 200</b>

Nach Abzug der Einnahmen hat sich der notwendige Zuschuß für das Haus der Bayerischen Geschichte 1996 gegenüber 1990 um 54 % erhöht. Der **Zuschuß pro Besucher** belief sich 1990 bis 1996 auf immerhin durchschnittlich 51,44 DM. Vergleichsweise betrug der Zuschuß beim Haus der Kunst 1995 lediglich 6,76 DM/Besucher.

**Staatlicher Zuschuß (Ist-Zahlen)**

Zahlenübersicht 6

<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Mio DM						
4,8	6,6	6,7	7,3	9,2	9,7	7,4

#### **43.2.2 Zusammenarbeit der Staatlichen Museen und Sammlungen mit dem Haus der Bayerischen Geschichte**

Nach § 3 Abs. 1 der Verordnung über das Haus der Bayerischen Geschichte<sup>15</sup> sollen die staatlichen Museen, Sammlungen, Archive und Bibliotheken im Rahmen ihrer Möglichkeiten das Haus der Bayerischen Geschichte unterstützen und fördern. Sie sollen ihm nach einvernehmlicher Auswahl Objekte für Ausstellungen zur Verfügung stellen.

Nach den Feststellungen des ORH bestehen bei dieser Zusammenarbeit erhebliche Mängel. So hat das Haus der Bayerischen Geschichte anlässlich der Cranach-Ausstellung 1994 die bayerischen Staatsgemäldesammlungen um die Ausleihe von 20 Objekten aus staatseigenem Besitz gebeten. Davon betroffen war ein Bild aus dem Galeriebestand von elf Cranach-Bildern in der Alten Pinakothek, die zum Zeitpunkt der Ausstellung wegen Bausanierungsmaßnahmen geschlossen war, ferner sieben Bilder aus der Zweiggalerie Aschaffenburg (insgesamt befinden sich dort 30 Bilder von Cranach und seinen Schülern) und zwölf Bilder aus den Depotbeständen der Staatsgemäldesammlungen. Obwohl das Haus der Bayerischen Geschichte in der Lage war, alle konservatorischen Forderungen (Klima, Transport) zu erfüllen und der frühere Generaldirektor der Staatsgemäldesammlungen mit der Ausleihe der 20 Objekte einverstanden war, wurden aus den umfangreichen Beständen der Staatsgemäldesammlungen (weltweit größte Cranach-Sammlung) für die aus staatlichen Mitteln getragene Landesausstellung schließlich nur fünf Objekte zur Verfügung gestellt. Das Haus der Bayerischen Geschichte war gezwungen, für die abgewiesenen Ausleihen zumindest einen gewissen Ersatz im Ausland zu beschaffen. Entsprechende Leihgaben wurden daher vom Kunsthistorischen Museum in Wien, der National Gallery in Washington, vom Cleveland-Museum of Art und dem Getty-Museum in Malibu/Kalifornien zur Verfügung gestellt.

Die Staatsgemäldesammlungen haben inzwischen zugesichert, die Projekte des Hauses der Bayerischen Geschichte in großzügiger und kollegialer Weise unterstützen und fördern zu wollen. Sie wiesen dabei allerdings nachdrücklich darauf hin, daß angesichts der Verpflichtung zu Erhaltung und Pflege des anvertrauten kostbaren Kulturgutes bei schwerwiegenden konservatorischen Bedenken auch ablehnende Entscheidungen möglich sein müßten.

---

15) GVBl 1985 S. 126

Nach Ansicht des ORH müssen bei Ausstellungsvorhaben die Staatlichen Museen und Sammlungen mit dem Haus der Bayerischen Geschichte wesentlich besser zusammenarbeiten.

### **43. 3 Neuordnung des staatlichen Museums- und Sammlungsbereichs**

#### **43. 3.1** Die Situation des Hauses der Bayerischen Geschichte ist gekennzeichnet durch

- eine sehr gute Ausstattung mit Personal und einen Ausstellungsetat, der die Ansätze für Sonderausstellungen aller Staatlichen Museen und Sammlungen erreicht und zeitweise sogar überschreitet,
- eine Stagnation bzw. Rückgang der Besucherzahlen,
- teilweise mangelhafte Kooperation der anderen Staatlichen Museen und Sammlungen.

Nach Ansicht des ORH beginnt sich ferner das langfristige konzeptionelle Problem des Hauses der Bayerischen Geschichte abzuzeichnen, daß selbst bei erheblichem Personal- und Mitteleinsatz nur ein beschränkter Themenkreis der bayerischen Geschichte hinreichend publikumsattraktiv ist, um durch entsprechend hohe Besucherzahlen und damit Einnahmen einen wirtschaftlichen Betrieb zuzulassen.

Demgegenüber verfügt der Freistaat in seinen Kunstmuseen und -sammlungen über einen, auch im internationalen Vergleich, äußerst beachtlichen Bestand an Kunstschatzen, der für die Öffentlichkeit intensiver genutzt werden könnte. Nach Ansicht des ORH sollten die großen Zentralsammlungen mit ihren Depotbeständen unter Ausschöpfung der personellen und finanziellen Möglichkeiten des Hauses der Bayerischen Geschichte für stärker das Publikum ansprechende Ausstellungen herangezogen werden. Die derzeitige Aufsplitterung der staatlichen Ausstellungsaktivitäten auf fünf staatliche Sammlungen, sieben staatliche Museen und das Haus der Bayerischen Geschichte, die noch dazu in zwei verschiedenen Ressorts angesiedelt sind, ermöglicht weder eine einheitliche Konzeption noch einen optimalen Personal- und Mitteleinsatz.

Nach Auffassung des ORH könnte das Haus der Bayerischen Geschichte besser für öffentlichkeitswirksame Ausstellungsvorhaben genutzt werden. So könnte es z.B. zur zentralen Ausstellungsbehörde im Bereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst umgestaltet werden. Denn in diesem Ressort befinden sich die Kunstschatze, Archivalien und sonstigen Ressourcen,

die den materiellen Kern von Ausstellungen bilden, die im weitesten Sinne die Geschichte Bayerns betreffen. Zu prüfen wäre ferner, inwieweit auch Sonderausstellungsvorhaben der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen und der Museen der Naturwissenschaftlichen Staatssammlungen mitbetreut werden könnten.

Eine solche Umgliederung des Hauses der Bayerischen Geschichte in den Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst könnte ferner folgende Vorteile mit sich bringen:

- Konzentration der Öffentlichkeits- und Pressearbeit (einschließlich Besucherbefragung und Marketingkonzept) für alle Museen und Ausstellungen an einer Stelle (auch in Zusammenarbeit mit den betroffenen örtlichen Fremdenverkehrsverbänden),
- Erfolgskontrollen der einzelnen Ausstellungen,
- zentrale Zuständigkeit für DV-Einsatz (Objektverwaltung), Restaurierung, Fotoarchiv, Publikationserstellung sowie pädagogische Begleitung und Erwachsenenbildung durch das Museumspädagogische Zentrum,
- Bündelung der für Ausstellungen bisher an verschiedenen Stellen vorhandenen sächlichen Einrichtungen (Klimavitrinen, Multimediageräte usw.),
- dauerhafter Einsatz eines Personalstabs für alle Ausstellungsvorbereitungen (Transport, Leihanfragen, Ausschreibung von Architektur-, Bau- und Präsentationsleistungen).

#### 43.3.2

Die Staatskanzlei weist auf die gegenüber den Museen grundsätzlich unterschiedliche Aufgabenstellung des Hauses der Bayerischen Geschichte hin, das nicht nur geschichtliche Fakten bzw. Relikte vergangener Zeiten darzubieten habe, sondern volkspädagogisch die gesamte Bandbreite des bayerischen Staates und Volkes darstellen müsse. Ob die vom ORH vorgeschlagenen Neustrukturierungen der personellen Ressourcen bei der gegebenen Struktur der Staatlichen Museen und Sammlungen den angestrebten Effekt haben würden, entziehe sich der Bewertung durch die Staatskanzlei. Die Probleme ließen sich jedoch nicht dadurch lösen, daß das Haus der Bayerischen Geschichte zu einer zentralen Ausstellungsbehörde im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst umgestaltet werde. Neben der damit verbundenen Änderung und Einengung der Zielsetzung stehe keineswegs fest, daß eine Behörde, welche auf der gleichen Ebene wie die Museen arbeite, in stärkerem Maße auf die einzelnen Sammlungs-

bestände zurückgreifen könne als bisher und ihr Know-how im Bereich des Ausstellungswesens zielgerecht einsetzen könne. Die dazu notwendige Weisungsbefugnis wäre nur bei einer Unterordnung der Museen und Sammlungen unter das Haus der Bayerischen Geschichte zu erreichen.

Nach alledem sehe die Staatskanzlei derzeit keine Veranlassung, dem Vorschlag des ORH zur Umgestaltung des Hauses der Bayerischen Geschichte in eine zentrale Ausstellungsbehörde im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst zu entsprechen.

#### **43.4      Schlußbemerkung des ORH**

Der ORH hält trotz dieser allgemeinen Kritik daran fest, daß die Zuordnung des Hauses der Bayerischen Geschichte zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst ernstlich geprüft werden sollte. Unabhängig von der ressortmäßigen Zuordnung ist es aber vordringlich, für den staatlichen Museums- und Sammlungsbereich eine neue Struktur- und Aufgabenkonzeption zu finden, in die das Haus der Bayerischen Geschichte mit seinen Ressourcen wirksam einzubeziehen wäre.

Vom Großen Kollegium beschlossen  
am 28. Oktober 1997

Dr. Vaitl  
Präsident