

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2007**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 2005	9
2	Haushaltsrechnung 2005	9
3	Finanzierungssaldo	11
4	Kreditermächtigung	13
5	Haushaltsreste	14
6	Haushaltsüberschreitungen	15
7	Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben	16
8	Haushaltswirtschaftliche Daten	18
9	Veranschlagung und Nachweis der Mittel	24
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	25
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2005	25
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2006	26
13	Staatsschulden 2006	30
14	Versorgungsausgaben	34
15	Staatsbürgschaften 2006	38
16	EU-Mittel	41

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

17	Basiskomponente Förderverfahren - Bayerisches Integriertes Fördersystem	45
----	---	----

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

18	Kurierdienste bei der Polizei	50
19	Staatliche Gebäude mit hohem Glasanteil in der Fassade	53

Staatsministerium der Justiz

20	Dienst- und Mietwohnungen der Justizvollzugsanstalten	64
----	---	----

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21	Geschäftsstelle des Bayerischen Jugendrings	68
----	---	----

Staatsministerium der Finanzen

22	Steuerfestsetzungen bei bedeutenden Einzelfällen	75
23	Steuerfahndungsstellen der Finanzämter	80
24	Staatliche Lotterieverwaltung	86

**Staatsministerium für Wirtschaft,
Infrastruktur, Verkehr und Technologie**

25	Landesgewerbeanstalt Bayern (LGA)	93
26	Förderung eines U-Bahnbetriebshofs	98

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

27	Förderungen im Rahmen der Verbraucherinitiative	101
28	Verbände für Ländliche Entwicklung	106
29	Ämter für Landwirtschaft und Forsten, Sachgebiete Tierzucht	110

**Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung,
Familie und Frauen**

30	Leistungen aus der Ausgleichsabgabe	116
31	Bewirtschaftung der Mittel für Verpflegung und Betreuung von Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen	119

**Staatsministerium für Umwelt,
Gesundheit und Verbraucherschutz**

32	Mitwirkung von privaten Ingenieuren bei der staatlichen Wasserwirtschaft	123
----	--	-----

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

33	Vollzug des Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetzes	127
34	Organisation und Zuschusswesen bei den staatlich geförderten Einrichtungen der Laienmusik	130
35	Personalkosten im ärztlichen Dienst der Universitätsklinik	136
36	Beschaffung einer Bodenrinne	143
37	Energieeinsparpotenzial bei der Universität Erlangen-Nürnberg	146
38	Förderung des Glasmuseums Frauenau	149

Staatskanzlei

39	Bayerische Medienförderung - Zuwendungen zur Bambi-Verleihung 2005	154
----	--	-----

Verzeichnis der Abkürzungen

BAT	= Bundesangestelltentarif
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BIP	= Bruttoinlandsprodukt
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
EGV	= EG-Vertrag
Epl.	= Einzelplan
EU	= Europäische Union
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GA	= Gemeinschaftsaufgabe
GVBl	= Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
HGB	= Handelsgesetzbuch
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
IT	= Informationstechnologie
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
LMU	= Ludwig-Maximilians-Universität München
LT	= Bayerischer Landtag
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	= Sozialgesetzbuch
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TG	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
TUM	= Technische Universität München
TÜV	= Technischer Überwachungsverein
UStG	= Umsatzsteuergesetz
VergGr.	= Vergütungsgruppe
VV	= Verwaltungsvorschriften

Vorbemerkung

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staats 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 auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staats ein.

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 Beanstandungen und Anregungen des ORH wird im internen Prüfungsschriftwechsel auf Behördenebene Rechnung getragen.

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 2005, 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 2007 beziehen.

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

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 2005

Der Haushaltsplan 2005 ist durch das Haushaltsgesetz 2005/2006 vom 8. März 2005 in Einnahmen und Ausgaben auf 34 646 664 400 € festgestellt worden.

Gegenüber 2004 ist das **formale** Haushaltsvolumen um 1,8 % gestiegen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie die internen Verrechnungen bereinigte Ausgabensoll betrug 34 482,1 Mio €. Es erhöhte sich um 2,3 %. Das entsprechende bereinigte Einnahmensoll (ohne Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie die internen Verrechnungen) lag mit 32 695,2 Mio € um 0,6 % über dem des Vorjahres. Daraus ergibt sich ein Finanzierungssaldo von 1 786,9 Mio €.

2 Haushaltsrechnung 2005

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2005 gemäß Art. 80 BV, Art. 114 Abs. 1 BayHO dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 12. Oktober 2006 (LT-Drucksache 15/6641) übersandt.^{1,2}

Die Haushaltsrechnung besteht aus den in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüssen und Übersichten. Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO sind der kassenmäßige Abschluss (Art. 82 BayHO), der Haushaltsabschluss (Art. 83

1 Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2005 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 5. Dezember 2006 (LT-Drucksache 15/7039) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

2 Die Bücher für das Haushaltsjahr 2005 wurden am 25. April 2006 abgeschlossen.

BayHO) und der Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

2.1 Vergleich der Ist-Ergebnisse mit dem Soll

In der nachfolgenden Zahlenübersicht 1 sind die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2005 sowie die aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2005 unter Einbeziehung der in das Haushaltsjahr 2006 übertragenen Reste gegenübergestellt:

Haushaltsabschluss 2005 (€) Soll-Ist-Vergleich

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
nach dem Haushaltsplan	34 646 664 400,00	34 646 664 400,00
aus dem Haushaltsjahr 2004 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	2 742 200 464,28	1 980 140 915,09
insgesamt (Rechnungssoll)	37 388 864 864,28	36 626 805 315,09
Ist	Einnahmen	Ausgaben
nach der Haushaltsrechnung	35 665 325 094,44	34 903 265 545,25
in das Haushaltsjahr 2006 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	2 123 690 533,65	2 123 690 533,65
insgesamt	37 789 015 628,09	37 026 956 078,90
Unterschied Soll-Ist	- 400 150 763,81	- 400 150 763,81

2.2 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das rechnungsmäßige Jahresergebnis (Art. 83 Nr. 2 d BayHO) und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis (Art. 83 Nr. 2 e BayHO) nach.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und jeweils aus dem Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und der in das neue Jahr übertragenen Haushaltsreste. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist die Summe aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und dem Saldo der in das nächste Haushaltsjahr übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.

Der Haushaltsabschluss für 2005 stellt sich nach der Haushaltsrechnung wie folgt dar:

Haushaltsabschluss 2005 (€)
gem. Art. 82, 83 BayHO

Zahlenübersicht 2

Einnahmen und Ausgaben 2005		
Ist-Einnahmen	35 665 325 094,44	
Ist-Ausgaben	- 34 903 265 545,25	
Kassenmäßiges Jahresergebnis		762 059 549,19
davon ab		
Saldo der aus 2004 übertragenen		
Einnahmereste	- 2 742 200 464,28	
Ausgabereste	1 980 140 915,09	
Saldo		- 762 059 549,19
Kassenmäßiges Gesamtergebnis		0,00
dazu		
Saldo der nach 2006 übertragenen		
Einnahmereste	2 123 690 533,65	
Ausgabereste	- 2 123 690 533,65	
Saldo		0,00
Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis		0,00

Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis ist Null, die Haushaltsrechnung ist somit ausgeglichen.

3 Finanzierungssaldo

Neben kassentechnischen Verrechnungen sind in den nachgewiesenen Einnahmen die Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt sowie die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken enthalten, in den Ausgaben die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke. Die um diese Beträge bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergeben den Finanzierungssaldo. Wie nachfolgende Zahlenübersicht 3 zeigt, ist der Finanzierungssaldo 2005 mit - 1 230,7 Mio € um 556,2 Mio € niedriger, als nach dem Haushaltssoll veranschlagt. Verbesserungen ergaben sich insbesondere bei den Steuereinnahmen mit + 335,4 Mio € und den Verwaltungseinnahmen mit + 162,7 Mio € (siehe TNr. 8).

Finanzierungssaldo (Mio €)

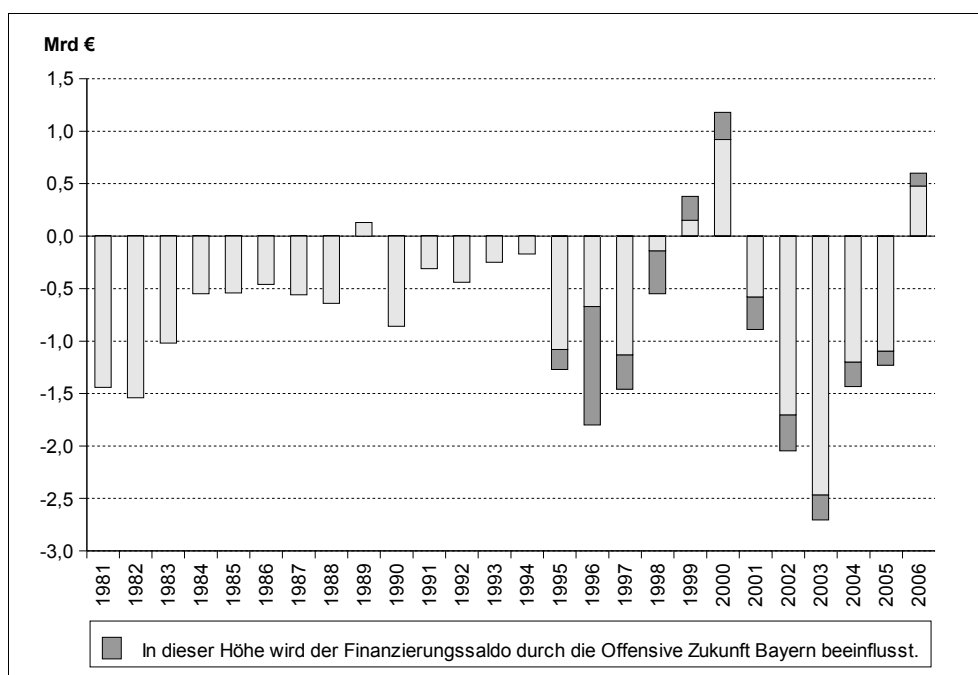
Zahlenübersicht 3

	2004	2005	2006
Ist-Einnahmen	34 733,3	35 665,3	36 283,4
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	935,0	1 836,1	- 4,9
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	858,7	569,9	687,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	123,3	107,3	132,8
bereinigte Isteinnahmen	32 816,3	33 152,0	35 467,9
Ist-Ausgaben	34 693,7	34 903,3	36 129,6
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	322,1	414,5	1 007,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	122,2	106,1	131,3
bereinigte Istausgaben	34 249,4	34 382,7	34 990,5
Finanzierungssaldo - Ist	- 1 433,1	- 1 230,7	477,5
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 219,9	- 1 786,9	- 723,7

Differenzen in den Summen durch Runden.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 1



4 Kreditermächtigung

4.1 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2005 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Beanspruchung der Kreditermächtigung (Mio €)

Zahlenübersicht 4

- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2005/2006	1 337,7
- aus dem Haushaltsjahr 2004 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2005/2006)	2 148,6
Gesamtermächtigung	3 486,3
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 836,1
- auf das Haushaltsjahr 2006 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen	1 513,8
insgesamt beansprucht	3 349,9
Minderung des Kreditbedarfs	136,4

4.2 Überschussverwendung

Art. 25 Abs. 1 BayHO definiert einen Überschuss als Unterschied zwischen den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Unterschieds zwischen den Haushaltsresten des Vorjahres und des laufenden Jahres.

Zum Haushaltsausgleich wurden 2 123,7 Mio € Einnahmereste benötigt. Davon standen 609,9 Mio € aus noch nicht verbrauchten Mitteln bei der Offensive Zukunft Bayern und beim Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“ zur Verfügung, so dass noch 1 513,8 Mio € Kreditermächtigungen übertragen werden mussten. Zusammen mit den aufgenommenen Krediten von 1 836,1 Mio € wurden insgesamt 3 349,9 Mio € beansprucht und damit um 136,4 Mio € weniger als an Ermächtigungen zur Verfügung standen. In dieser Höhe wurde ein rechnerischer Überschuss erzielt, der vom StMF gem. Art. 25 Abs. 2 BayHO zur **Verminderung des Kreditbedarfs** verwendet wurde.

Art. 25 Abs. 2 BayHO lässt auch zu, Einnahmeüberschüsse einer Rücklage zuzuführen. Das StMF hat davon Gebrauch gemacht und im Zuge der Abschlussbuchungen 274,3 Mio € der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** zugeführt.

5 Haushaltsreste

5.1 Einnahmereste

Zur Deckung der Ausgabereste und zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2005 wurden 2 123,7 Mio € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2006 übertragen (Vorjahr 2 742,2 Mio €). Davon entfallen 1 513,8 Mio € auf **Kreditermächtigungen** und 609,9 Mio € auf noch nicht verwendete Einnahmen aus Privatisierungserlösen, die im Grundstock „Privatisierungserlöse“ bzw. in der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ der Offensive Zukunft Bayern nachgewiesen sind und als Ausgabereste übertragen wurden (siehe TNr. 4.2).

5.2 Ausgabereste

An Ausgaberesten verblieben am Ende des Haushaltsjahres 2005 nach Abzug der Vorgriffe rechnerisch 2 294,9 Mio €. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 123,7 Mio € in das Haushaltsjahr 2006 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 2005 (Mio €)

Zahlenübersicht 5

Rechnerischer Ausgaberest	2 294,9
zuzüglich abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	387,9
Zwischensumme	2 682,8
abzüglich	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	467,9
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO, Einsparungen für globale Minderausgaben sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	89,2
- vom StMF eingezogen	2,0
In das Jahr 2006 übertragene Ausgabereste	2 123,7

Differenzen in den Summen durch Runden.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber 2004 um 143,6 Mio €. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 6,1 % (Vorjahr 5,8 %).

Die Ausgabereste ab 5 Mio € und deren Begründungen sind im Einzelnen in der Beilage 1.2 des Abschlussberichts zur Gesamtrechnung 2005 aufgeführt.

6 Haushaltsüberschreitungen

6.1 Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2005 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 468 876 053,03 € ausgewiesen; davon entfallen auf:

- überplanmäßige Ausgaben	396 797 505,57 €
- außerplanmäßige Ausgaben	23 911 687,07 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	48 166 860,39 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2005 ins Verhältnis gesetzt betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,35 % (Vorjahr 1,0 %).

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 des StMF (Anlage I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio € sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlussbericht des StMF dargestellt. Darüber hinaus hat das StMF dem Landtag nach Art. 37 Abs. 4 BayHO i. V. m. Art. 5 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 250 000 € überstiegen haben (Schreiben vom 26. August 2005 und vom 30. April 2006).

6.2 Für unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn, wie in den folgenden Fällen, Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO):

- Beim **Landeserziehungsgeld** sind überplanmäßige Ausgaben von 10,35 Mio € angefallen (Kap. 10 07 Tit. 681 80), weil die Zahl der Anspruchsberechtigten nicht im erwarteten Umfang zurückgegangen ist.
- Der Freistaat Bayern wurde im **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03 Tit. 612 01) zusätzlich mit 88,97 Mio € belastet.

Außerdem wurden der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** (Kap. 13 06 Tit. 911 01) 274,34 Mio € gemäß Art. 25 BayHO zugeführt.

6.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In drei Fällen mit zusammen 178 526,07 € haben es die betroffenen Ressorts versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

7 Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

7.1 Die nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen erhöhten sich 2005 gegenüber dem Vorjahr um 335,7 Mio € oder 1,0 % auf 33 152,0 Mio €.

Die **bereinigten Ausgaben** 2005 erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 133,3 Mio € oder 0,4 % auf 34 382,7 Mio €.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 6

Jahr	Bereinigte Einnahmen ¹		Bereinigte Ausgaben ¹	
	Mio €	%	Mio €	%
1997	29 251,7	- 0,3	30 713,2	- 1,4
1998	30 523,4	4,3	31 077,9	1,2
1999	31 833,2	4,3	31 677,3	1,9
2000	33 343,9	4,7	32 409,7	2,3
2001	32 331,2	- 3,0	33 227,2	2,5
2002	32 435,8	0,3	34 481,3	3,8
2003	32 106,9	- 1,0	34 816,3	1,0
2004	32 816,3	2,2	34 249,4	- 1,6
2005	33 152,0	1,0	34 382,7	0,4
2006	35 467,9	7,0	34 990,5	1,8

¹ **Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.** Hierbei bleiben außer Betracht:

bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt; Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken; interne Verrechnungen,

bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke; interne Verrechnungen.

7.2 Die Einnahmen der westdeutschen Flächenländer erhöhten sich 2005 um 1,9 % (darunter Steuereinnahmen + 1,1 %). Die Ausgaben dieser Länder stiegen um 1,7 %.

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung
2005 gegenüber 2004 (%)**

Zahlenübersicht 7

	Änderung
Bereinigte Gesamteinnahmen	
- in Bayern	+ 1,0
- in den westdeutschen Flächenländern ¹	+ 1,9
Bereinigte Gesamtausgaben	
- in Bayern	+ 0,4
- in den westdeutschen Flächenländern ¹	+ 1,7
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
- in Bayern	+ 1,3
- in den westdeutschen Flächenländern ¹	+ 1,7

¹ Einschließlich Bayern.

8 Haushaltswirtschaftliche Daten

8.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben (Mio €)

Zahlenübersicht 8

Hauptgruppe	2004	2005			2006
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter: Steuereinnahmen</i>	26 035,4 25 915,4	26 052,0 25 943,4	25 759,6 25 608,0	292,4 335,4	27 979,0 27 881,1
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2 740,9	3 124,6	2 961,9	162,7	3 346,7
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 921,9	2 801,7	2 771,8	29,9	2 906,7
3 Schuldaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter: Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i>	3 035,1 935,0	3 687,0 1 836,1	3 153,4 1 337,7	533,6 498,4	2 051,0 - 4,9
zusammen	34 733,3	35 665,3	34 646,7	1 018,6	36 283,4
Ausgaben					
4 Personalausgaben	14 533,2	14 795,4	14 853,3	- 57,9	15 089,5
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für den Schuldendienst	1 897,4 1 106,9	1 949,7 1 110,5	2 030,0 1 174,4	- 80,3 - 63,9	2 032,2 1 145,6
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12 707,0	12 595,3	12 581,1	14,2	12 545,5
7 Baumaßnahmen	848,6	839,2	877,5	- 38,3	892,9
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen <i>Investitionsausgaben (Nrn. 7 und 8)</i>	3 156,3 4 004,9	3 092,5 3 931,7	3 454,9 4 332,4	- 362,4 - 400,7	3 284,8 4 177,7
9 Besondere Finanzierungsausgaben	444,3	520,6	- 324,5	845,1	1 139,1
zusammen	34 693,7	34 903,3	34 646,7	256,6	36 129,6

Differenzen in den Summen durch Runden.

Die **Steuereinnahmen** lagen 2005 nur um 28 Mio € über dem Vorjahresaufkommen, aber um 335,4 Mio € über der Haushaltsplanung.³

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst** und dgl. erhöhten sich gegenüber 2004 um 383,7 Mio € oder 14,0 %. Davon entfielen 320 Mio € auf eine Rückzahlung der Bayerischen Landesbank aufgrund eines förmlichen Bei-

³ Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist unter TNr. 12 des ORH-Berichts 2007 dargestellt.

hilfeprüfverfahrens der EU-Kommission im Zusammenhang mit der Übertragung von Treuhandforderungen des Freistaats in das haftende Eigenkapital der Bank auf der Grundlage des Zweckvermögensgesetzes (GVBl 1994, S. 602). Die größeren Einnahmegruppen und ihre Veränderung sind in nachfolgender Zahlenübersicht 9 dargestellt:

Verwaltungseinnahmen 2005 gegenüber 2004 (Mio €) Zahlenübersicht 9

	Soll 2005	Ist 2005	Ist 2004	Veränderung 2005 zu 2004
Gebühren, Strafen, Verwarnungsgelder	1 551,1	1 552,0	1 550,7	1,3
Gewinnablieferung der Lotterien	299,6	291,2	279,6	11,6
Gewinne aus Unternehmen (ohne Lotterien)	92,2	161,2	93,8	67,4
Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	316,8	424,6	366,0	58,6
<i>darunter:</i>				
<i>Rückzahlung Darlehen Landeshafenverwaltung</i>	0,0	55,8	0,3	55,5
Rückzahlung und Haftungsprovision Landesbank	320,0	321,6	0,0	321,6

Von der Nettokreditaufnahme 2005 von 1 836,1 Mio € entfallen 1 337,7 Mio € auf die in voller Höhe beanspruchte Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2005 (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2005/2006). Daneben wurde in Höhe von 498,4 Mio € auf nicht ausgeschöpfte und übertragene Kreditermächtigungen der Vorjahre zurückgegriffen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2005/2006).

Die **Personalausgaben** sind gegenüber 2004 um insgesamt 262,3 Mio € oder 1,8 % angestiegen. Aufgegliedert auf die wesentlichen Zweckbestimmungen haben sich die Ausgaben wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio €) Zahlenübersicht 10

	Haushaltsjahr					Veränderung 2005 zu 2004	
	2002	2003	2004	2005	2006	absolut	in %
Bezüge der Beamten und Richter	7 468,0	7 657,5	7 732,4	7 802,0	7 880,0	69,6	0,9
Vergütungen der Angestellten	2 235,0	2 321,9	2 233,9	2 273,7	2 350,7	39,8	1,8
Löhne der Arbeiter	369,8	375,1	361,1	367,7	368,6	6,6	1,8
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter ¹	2 654,0	2 754,8	2 796,0	2 900,2	3 004,1	104,2	3,7
Beihilfen ohne Versorgungsempfänger	485,7	490,7	488,7	498,6	503,4	9,9	2,0
Beihilfen für Versorgungsempfänger	437,8	446,4	462,5	487,5	510,5	25,0	5,4
Sonstige Personalausgaben	453,3	444,7	458,6	465,8	472,3	7,1	1,6
insgesamt	14 103,6	14 491,1	14 533,2	14 795,4	15 089,5	262,2	1,8

1 Ohne Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage.

Die Versorgungsausgaben haben sich gegenüber 2004 um 3,7 % und die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger um 5,4 % erhöht. Zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben siehe TNr. 14.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind gegenüber 2004 um 52,3 Mio € oder 2,8 % angestiegen. Dies beruht insbesondere darauf, dass die Vergütungen und Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer (Ist-Ausgabe 2005: 63,3 Mio €) früher bei den Zuweisungen und Zuschüssen der Hauptgruppe 6 veranschlagt waren.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** haben sich 2005 um 111,7 Mio € oder 0,9 % vermindert. Größere Veränderungen gab es in folgenden Bereichen:

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (Mio €)
(größere Veränderungen)

Zahlenübersicht 11

	2004	2005	Veränderung
Wohngeld (2005 weniger durch Gesetzesänderung)	405,0	108,8	- 296,2
Aufwandsentschädigung der Vormünder und Betreuer ¹	57,7	0,0	- 57,7
GA „Verbesserung der Agrarstruktur“	179,6	156,4	- 23,2
Weiterleitung der Bundesmittel wegen „Hartz IV“	0,0	266,3	266,3
Landeserziehungsgeld	163,7	123,9	- 39,8
Unterbringung von Asylbewerbern	79,7	52,6	- 27,1
Länderfinanzausgleich	2 233,0	2 159,0	- 74,0
Allgemeiner Steuerverbund (Schlüsselzuweisungen)	2 063,0	2 098,0	35,0
Sozialhilfeausgleich an die Bezirke	440,0	540,0	100,0

1 Siehe Bemerkung zu den sächlichen Verwaltungsausgaben.

Die **Investitionsausgaben** der Hauptgruppen 7 und 8 sind um 73,2 Mio € oder 1,8 % auf 3 931,7 Mio € zurückgegangen. Sie gliedern sich in Eigeninvestitionen und Investitionen Dritter. Diese Zuweisungen und Zuschüsse werden zwar im Interesse des Staates gewährt, führen aber zu keinem Vermögenszuwachs des Staates.

Investitionsausgaben 2002 bis 2006 (Mio €)

Zahlenübersicht 12

Zweckbestimmung	2002	2003	2004	2005	2006
Bauausgaben	916,8	938,0	848,6	839,2	892,9
Sachinvestitionen	341,5	356,7	299,8	290,1	289,1
Erwerb von Beteiligungen	15,9	38,6	5,2	63,9	107,5
Summe Eigeninvestitionen	1 274,2	1 333,3	1 153,6	1 193,2	1 289,5
Darlehen	506,4	412,4	322,0	295,5	315,1
Investitionszuschüsse	3 175,1	3 359,8	2 529,4	2 443,0	2 573,0
Investitionsförderung	3 681,5	3 772,2	2 851,4	2 738,5	2 888,1
Summe Investitionsausgaben	4 955,7	5 105,5	4 005,0	3 931,7	4 177,6

Größere Veränderungen bei den investiven Ausgaben zeigt nachfolgende Zahlenübersicht 13:

Investitionsausgaben 2005 (Mio €)
(größere Veränderungen)

Zahlenübersicht 13

	2004	2005	Veränderung
Staatlicher Hochbau (Anlage S)	529,6	485,3	- 44,3
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	140,7	166,7	26,0
Wohnungsbauförderung	209,2	179,5	- 29,7
Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“	46,0	65,0	19,0
Regionale und strukturelle Wirtschaftsförderung	168,0	153,9	- 14,1
Schienenpersonennahverkehr	189,8	227,4	37,6
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	262,0	204,8	- 57,2
Abwasserbeseitigung und Abwasserabgabe	108,5	96,9	- 11,6

In den **besonderen Finanzierungsausgaben** sind u. a. enthalten:

	Ist 2005 Mio €
Zuführungen Sonderrücklagen:	
- Finanzierung von Folgekosten für die Offensive Zukunft Bayern	28,6
- Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern III und IV sowie Wirtschaftsförderungsprogramm Ostbayern	103,1
Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	274,3
haushaltstechnische Verrechnungen	106,1

Allgemeiner Teil

Die Abweichung zum Haushaltssoll 2005 von 845,1 Mio € ist auf die Zuführung an die Rücklage und auf die globalen Minderausgaben zurückzuführen. Diese wurden für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niedergeschlagen haben.

8.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaats Bayern und der übrigen Flächenländer stellen sich wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten (%)

Zahlenübersicht 14

	Bayern			Flächenländer ¹					
				West ²			Ost		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Steuerdeckungsquote	75,7	75,5	79,7	68,3	67,8	74,2	45,1	44,0	48,0
Kreditfinanzierungsquote	2,7	5,3	0,0	11,0	10,1	4,2	8,2	6,3	0,2
Personalausgabenquote	42,4	43,0	43,1	40,7	39,7	38,7	26,2	24,9	24,1
Sachaufwandsquote	5,5	5,7	5,8	5,9	5,7	5,3	4,4	4,6	4,6
Zinsausgabenquote	3,0	3,0	3,1	8,8	8,6	8,9	6,6	6,6	6,6
Zinssteuerquote	3,9	4,0	3,8	12,9	12,7	12,0	14,6	15,0	13,7
Investitionsquote	11,7	11,4	11,9	8,9	10,4	8,9	21,6	20,2	20,3

1 Zahlen für 2006 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2 Ohne Bayern.

- 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

Der ORH weist wie in den vergangenen Jahren darauf hin, dass die haushaltswirtschaftlichen Quoten für sich allein nicht als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen ausreichen. Die Quoten geben in der Zeitreihe betrachtet allenfalls Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen.

Die begrenzte Aussagekraft der Quoten wird besonders bei den Personalausgaben deutlich. Bleiben die Personalausgaben konstant und erhöhen sich lediglich die anderen Ausgaben, so reduziert sich automatisch die Personalausgabenquote. Sie ist - zumal ohne weitere Differenzierung - keine geeignete Kennzahl, um die Personalintensität staatlicher Leistungen und deren Entwicklung im Zeitablauf abzubilden. Die Personalausgabenquote enthält in Form von Versorgungsleistungen (einschließlich Beihilfen) in großem und wachsendem Umfang Ausgaben, die nicht durch gegenwärtig erbrachte Arbeitsleistungen verursacht sind. Der Anstieg der Personalausgabenquote von 40,9 % im Jahr 2002 auf 43,1 % im Jahr 2006 ist rund zur Hälfte auf steigende Versorgungsausgaben (einschließlich Beihilfen für Versorgungsempfänger) zurückzuführen. Zur künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben vgl. TNr. 14.

Eine Beurteilung der Personalintensität staatlicher Tätigkeit müsste auf die Personalausgaben für die aktiv Beschäftigten einschließlich einem kalkulatorischen, nach finanzmathematischen Methoden ermittelten Versorgungszuschlag für Beamte und Richter abstellen. Ein entsprechender Versorgungszuschlag wird bislang nicht ausgewiesen und muss deshalb in der folgenden Betrachtung ausgeklammert bleiben.

Ein gebräuchlicher und weniger von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in einzelnen Jahren abhängiger Maßstab der Personalintensität ist der Anteil der Personalausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Die Bezugsbasis BIP erlaubt im Zeitablauf eine bessere Vergleichbarkeit.

**Anteil der Personal- und Versorgungsausgaben¹
am BIP und an den bereinigten Ausgaben (%)**

Zahlenübersicht 15

	Haushaltsjahr				
	2002	2003	2004	2005	2006
Personalausgaben / BIP	3,72	3,80	3,70	3,71	3,69
Personalausgaben ohne Leistungen für Versorgungsempfänger / BIP	2,91	2,96	2,87	2,86	2,83
Personalausgaben / bereinigte Ausgaben	40,90	41,62	42,43	43,03	43,12
Personalausgaben ohne Leistungen für Versorgungsempfänger / bereinigte Ausgaben	31,94	32,43	32,92	33,18	33,08
Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen / bereinigte Ausgaben	8,97	9,19	9,51	9,85	10,04

¹ Ohne Zuführungsbeträge zum Sondervermögen Versorgungsrücklage.

Die Personalausgaben weisen im Zeitraum 2002 bis 2006 bezogen auf das bayerische BIP eine leicht rückläufige Tendenz auf. Der Anteil der Personalausgaben ohne Versorgungsleistungen am BIP reduziert sich noch deutlicher von 2,91 % im Jahr 2002 auf 2,83 % im Jahr 2006. Je Euro bayerischer Wirtschaftsleistung fielen 2006 Personalausgaben von 3,69 Cent an (davon 2,83 Cent für die aktiv Beschäftigten). Im Jahr 2003 waren dies noch 3,80 Cent (bzw. 2,96 Cent für die aktiv Beschäftigten). Im gleichen Zeitraum wurden zunehmend Ausgabenschwerpunkte in den personalintensiven Bereichen Bildung, Forschung und innere Sicherheit gesetzt.

9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

In einigen Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Haushaltsrechnung nachgewiesen worden. Dabei sind zum Teil Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2005 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben wurden keine Beträge festgestellt, die nicht belegt waren. Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt (Art. 89 Abs. 2 BayHO).

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2005

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2006

12.1 Steueraufkommen in Bayern

Das in Bayern erzielte Gesamtaufkommen an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der 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 (Mio €)

Zahlenübersicht 16

Steuerarten	2002	2003	2004	2005	2006	Veränderungen 2006 gegen- über 2005
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	27 492,3	27 645,9	26 164,2	25 623,5	27 012,1	+ 1 388,6
Lohnsteuerzerlegung	41,4	57,0	59,7	52,2	- 13,5	- 65,7
Veranlagte Einkommensteuer	2 447,5	1 960,3	2 114,5	3 136,0	4 107,3	+ 971,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 974,8	2 344,2	2 003,2	2 166,3	2 737,0	+ 570,7
Zinsabschlag	1 462,8	1 222,3	1 108,6	1 166,5	1 207,2	+ 40,7
Zinsabschlagzerlegung	42,7	194,9	215,7	128,5	40,6	- 87,9
Körperschaftsteuer	1 042,2	1 040,3	3 598,7	3 121,0	3 651,4	+ 530,4
Körperschaftsteuerzerlegung	207,9	154,0	- 371,0	- 42,9	44,9	+ 87,8
Umsatzsteuer	15 798,9	14 949,5	14 698,4	14 333,9	14 438,7	+ 104,8
Gewerbesteuerumlage	661,9	864,0	578,9	651,3	645,5	- 5,8
erhöhte Gewerbesteuerumlage	359,7	401,5	458,6	513,7	610,1	+ 96,4
Summe a)	52 532,1	50 833,9	50 629,5	50 850,0	54 481,2	+ 3 631,2
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	59,6	28,8	15,7	- 3,5	4,2	+ 7,7
Erbschaftsteuer	660,4	769,7	1 123,8	1 011,9	838,4	- 173,5
Grunderwerbsteuer	867,3	889,1	856,9	841,5	1 026,7	+ 185,2
Kraftfahrzeugsteuer	1 264,4	1 224,9	1 298,0	1 481,1	1 511,5	+ 30,4
Rennwett- und Lotteriesteuer	268,1	293,0	274,2	279,6	270,4	- 9,2
Feuerschutzsteuer	51,1	59,5	66,7	34,7	74,6	+ 39,9
Biersteuer	168,3	170,4	170,1	167,3	165,5	- 1,8
Summe b)	3 339,2	3 435,4	3 805,4	3 812,6	3 891,3	+ 78,7
Summe a) und b)	55 871,3	54 269,3	54 434,9	54 662,6	58 372,5	+ 3 709,9
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	1 971,1	2 078,6	2 077,9	1 836,6	2 097,8	+ 261,2
Gesamtaufkommen Summe a) bis c)	57 842,4	56 347,9	56 512,8	56 499,2	60 470,3	+ 3 971,1

Differenzen in den Summen durch Runden.

Das Steueraufkommen des Haushaltsjahres 2006 ist somit bei einem Zuwachs von 3 971,1 Mio € (+7,0 %) gegenüber dem Vorjahresergebnis deutlich angestiegen.

12.2 **Steuereinnahmen des Freistaats Bayern**

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 2002 bis 2006 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹ des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 17

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist- Einnahmen	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote ²
			Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio €	Mio €	%	%	%
2002	25 882,1	25 299,3	- 2,3	- 0,5	73,4
2003	26 264,8	25 030,0	- 4,7	- 1,1	71,9
2004	25 671,2	25 915,4	+ 1,0	+ 3,5	75,7
2005	25 608,0	25 943,4	+ 1,3	+ 0,1	75,5
2006	26 135,0	27 881,1	+ 6,7	+ 7,5	79,7

1 Ohne Spielbankabgabe und sonstige Abgaben (z. B. Abwasserabgabe).

2 Zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 8.2.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaats sind 2006 gegenüber dem Vorjahr um 1 937,7 Mio € (+ 7,5 %) gestiegen und lagen mit 1 746,1 Mio € (+ 6,7 %) über dem Haushaltsansatz.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2006 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 2006 gegenüber 2005**

Zahlenübersicht 18

	Veränderung gegenüber 2005	
	Mio €	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 518,1	+ 5,7
Veranlagte Einkommensteuer	+ 412,8	+ 31,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 247,9	+ 27,5
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 17,9	- 3,1
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 308,4	+ 20,0
Steuern vom Umsatz	+ 289,5	+ 3,7
Gewerbsteuerumlage	+ 100,0	+ 11,3
insgesamt	+ 1 859,0	+ 8,4
Landessteuern		
Vermögensteuer	+ 7,7	+ 220,7
Erbschaft- und Schenkungsteuer	- 173,5	- 17,1
Grunderwerbsteuer	+ 185,2	+ 22,0
Kraftfahrzeugsteuer	+ 30,4	+ 2,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	- 9,2	- 3,3
Feuerschutzsteuer	+ 39,9	+ 115,0
Biersteuer	- 1,8	- 1,0
insgesamt	+ 78,7	+ 2,1
Mehreinnahmen insgesamt	+ 1 937,7	+ 7,5

Differenzen in den Summen durch Runden.

Die nachfolgenden Zahlenübersichten 19 und 20 sowie das Schaubild 2 zeigen, wie sich die Einnahmen aus den **wichtigen Steuerarten** entwickelt haben:

Entwicklung der wichtigen Steuerarten (Mio €)

Zahlenübersicht 19

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Erbschaft- steuer	Grund- erwerb- steuer	Kraftfahr- zeugsteuer
2002	9 900,2	1 032,7	602,9	7 818,2	660,4	867,3	1 264,4
2003	9 972,5	832,5	595,6	7 793,0	769,7	889,1	1 224,9
2004	9 332,0	898,5	1 613,8	8 098,0	1 123,8	856,9	1 298,0
2005	9 062,3	1 332,8	1 539,1	7 841,5	1 011,9	841,5	1 481,1
2006	9 580,4	1 745,6	1 847,5	8 131,0	838,4	1 026,7	1 511,5

Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio €)

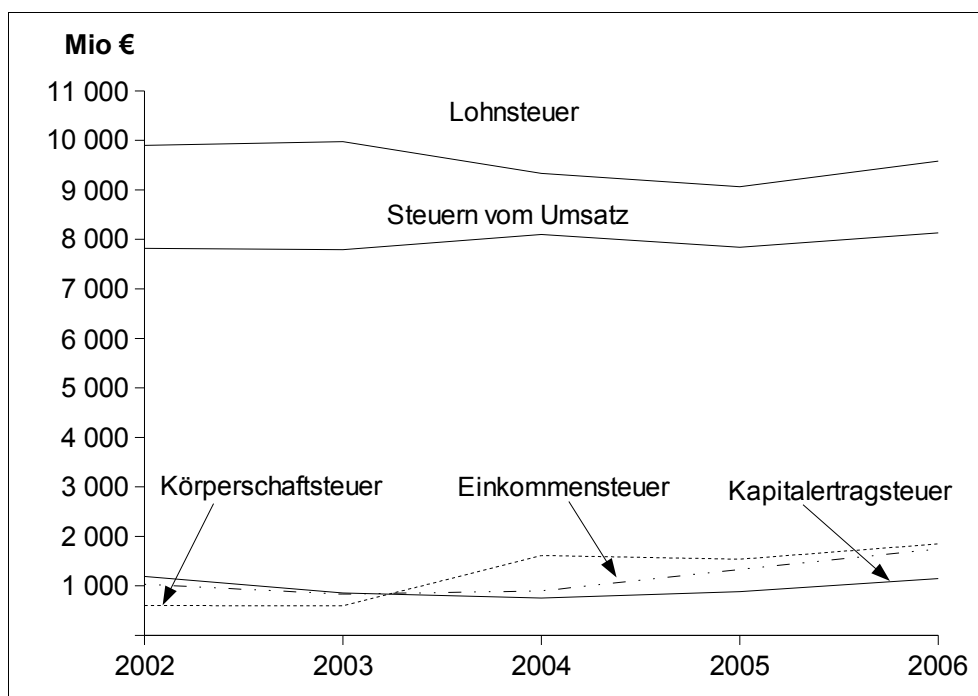
Zahlenübersicht 20

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
2002	1 223,0	1 193,1	662,4
2003	910,4	857,1	623,8
2004	798,8	754,8	582,7
2005	901,7	887,0	569,8
2006	1 149,6	1 111,4	551,9

¹ Kapitalertragsteuer und Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen gemäß § 50a EStG (z. B. Mitglieder des Aufsichtsrats, Künstler, Sportler, Schriftsteller, Journalisten).

Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten (2002 bis 2006)

Schaubild 2



13 Staatsschulden 2006

13.1 Schuldenstand

Von 2002 bis 2006 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenstand am Jahresende (Mio €)

Zahlenübersicht 21

	2002	2003	2004	2005	2006
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen	19 182,5	20 305,5	21 240,5	23 076,6	23 071,6
<i>Neuverschuldung am Kreditmarkt</i>	<i>1 018,9</i>	<i>1 123,0</i>	<i>935,0</i>	<i>1 836,1</i>	<i>- 4,9</i>
„interner Kredit“ beim Grundstock	250,2	216,8	187,6	128,1	100,6
insgesamt	19 432,7	20 522,3	21 428,1	23 204,7	23 172,2
B Schulden beim Bund	2 131,4	1 997,3	1 885,6	1 820,5	1 700,4
Summe der Staatsschuld (A und B)	21 564,1	22 519,6	23 313,7	25 025,2	24 872,6
C Schulden Dritter	2,9	1,1	0,0	0,0	0,0
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	21 567,0 (304,5)	22 520,7 (454,5)	23 313,7 (250,0)	25 025,2 (555,0)	24 872,6 (555,0)

Differenzen in den Summen durch Runden.

Im Jahr 2006 hat der Freistaat 2 741,6 Mio € Kredite am Kreditmarkt aufgenommen und 2 746,5 Mio € getilgt. Der **Schuldenstand am Kreditmarkt** verringerte sich dadurch um 4,9 auf 23 071,6 Mio €. Das Ziel, den Haushalt 2006 ohne Neuverschuldung abzuschließen, wurde damit erreicht.

Die **internen Schulden beim Grundstock** sind bis auf 100,6 Mio € getilgt (siehe auch Schaubild 3). Sie ergaben sich dadurch, dass Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II sowie kleinerer Tranchen bis zu ihrer Verwendung für neue Investitionen zur allgemeinen Kassendisposition eingesetzt wurden.

Ende 2006 betragen die **Schulden beim Bund** 1 700,4 Mio €. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

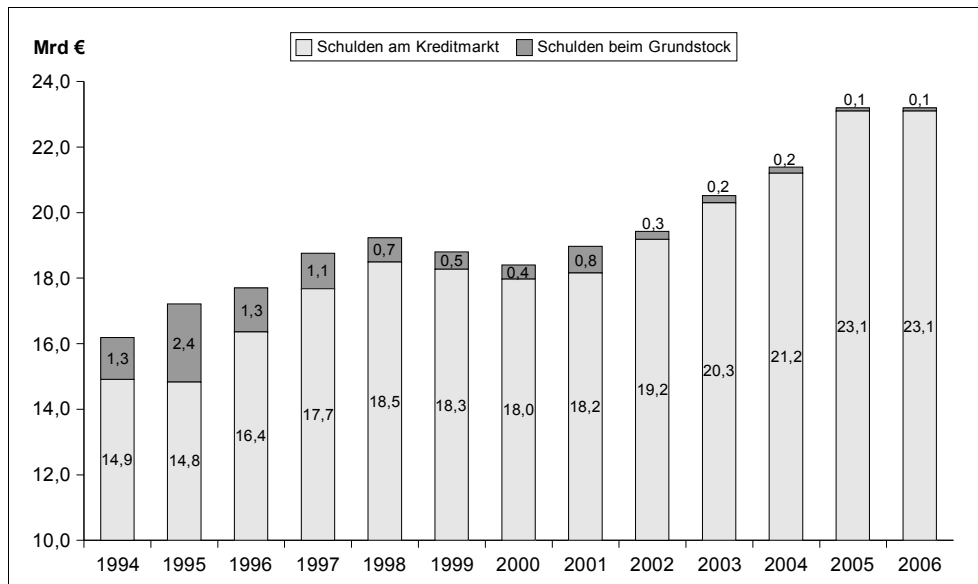
Bei den **Schulden Dritter** handelt es sich um abgeschlossene Förderprogramme für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus, für die der Freistaat die Tilgung und die Zinslast übernommen hat (Verrentungsschulden).

Die **Rahmenkredite** sind zwar in den Kreditmarktschulden enthalten, sie werden aber nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen.

13.2 Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt

Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock

Schaubild 3



Der Freistaat Bayern hat 2006 keine neuen Schulden zur Deckung von Ausgaben aufgenommen. Unter Ausnutzung günstiger Kreditmarktbedingungen wurden aber bereits im Frühjahr 2006 die für erforderlich gehaltenen Kredite zur Anschlussfinanzierung auslaufender Kreditvereinbarungen beschafft. Im weiteren Haushaltsvollzug ergaben sich erhebliche Verbesserungen gegenüber dem Haushaltssoll, insbesondere bei den Steuereinnahmen. Im Ergebnis wurden dadurch 840 Mio € zum Haushaltsabgleich nicht benötigt und der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsicherungsrücklage zugeführt.

13.3 Schuldendienst

Die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes stellt sich wie folgt dar:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Mio €) (Kreditmarkt)

Zahlenübersicht 22

Haus- haltsjahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto ¹	Netto	Tilgung	Zinsaufwand	insgesamt
1993	2 034,9	471,2	1 563,7	1 064,2	2 627,9
1994	1 012,0	- 940,3	1 952,2	1 052,6	3 004,8
1995	2 528,5	- 75,6	2 604,2	981,9	3 586,0
1996	4 343,6	1 523,8	2 819,9	909,8	3 729,7
1997	4 034,5	1 322,6	2 711,8	997,5	3 709,4
1998	3 130,5	806,9	2 323,7	1 049,7	3 373,4
1999	1 218,5	- 208,0	1 426,5	1 048,3	2 474,7
2000	1 103,3	- 313,8	1 417,1	1 010,7	2 427,8
2001	1 654,8	199,2	1 455,6	964,7	2 420,3
2002	2 488,7	1 018,9	1 469,8	952,1	2 421,9
2003	2 895,5	1 123,0	1 772,5	1 019,9	2 792,4
2004	2 907,7	935,0	1 972,7	1 018,2	2 990,9
2005	4 029,3	1 836,1	2 193,2	1 039,2	3 232,4
2006	2 741,6	- 4,9	2 746,5	1 068,3	3 814,8
2007 ²	2 608,3	0,0	2 608,3	1 034,5	3 642,8
2008 ²	3 003,9	0,0	3 003,9	1 029,5	4 033,4

1 Einschließlich Kreditrahmenverträge.

2 Soll-Zahlen nach dem Haushaltsgesetz 2007/2008.

Seit Anfang 1993 beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 7,7 Mrd € oder 50 % gestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren ist dies vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei neu aufgenommenen Krediten und bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (2005 insgesamt 2,2 Mrd €) zurückzuführen.

13.4 Implizite Staatsschulden

Zusätzlich zu den verbrieften Kreditmarktschulden muss berücksichtigt werden, dass der Staat in der Vergangenheit und bis heute Zahlungsverpflichtungen eingegangen ist, die nicht in der Haushaltsrechnung aufscheinen. Dies gilt insbesondere für Folgekosten unterlassener Substanzerhaltungsmaßnahmen im Bereich des Sachvermögens sowie die Versorgungsansprüche (einschließlich Beihilfen) der Beamten und Richter. In Höhe dieser sog. „impliziten Staatsschulden“ wurden durch Inanspruchnahme von Leistungen Lasten und Zahlungsverpflichtungen begründet, die in künftigen Haushaltsjahren finanziert werden müssen und dann haushaltspolitische Handlungsspielräume einengen.

Der ORH hat in verschiedenen Jahresberichtsbeiträgen darauf aufmerksam gemacht, dass der Bauunterhalt für Straßen und Gebäude vernachlässigt wurde und daraus überproportionale Ausgaben in späteren Haushaltsjahren resultieren.⁴ In Höhe der Differenz zwischen Instandhaltungsbedarf (Soll-Instandhaltung) und tatsächlich durchgeführten Maßnahmen (Ist-Instandhaltung) liegt ein Wertverzehr vor, der in künftigen Haushalten bei Fortbestehen des Bedarfs finanziert werden muss. Das Ausmaß unterlassener bzw. aufgeschobener Instandhaltung wird bislang in der Haushaltsrechnung nicht dargestellt.

4 Vgl. ORH-Berichte: 1998 TNr. 18 „Unterhalt staatlicher Gebäude“; 2004 TNr. 22 „Unterhalt von Staatsstraßen“; 2006 TNr. 17 „Unterhalt staatlicher Gebäude“, TNr. 27 „Bauunterhalt an Gebäuden der Schlösserverwaltung“ und TNr. 41 „Bauunterhalt an der Universität Regensburg“.

14 Versorgungsausgaben

Bei der Haushaltsaufstellung bleiben bislang die im Haushaltsjahr neu entstandenen Versorgungsanwartschaften der aktiven Beamten und Richter unberücksichtigt. In diesem Umfang sind die Kosten für deren Arbeitsleistung im laufenden Haushalt nicht durch Einnahmen gedeckt. Die entstandenen Zahlungsverpflichtungen sind in künftigen Haushaltsjahren zu finanzieren und engen dann haushaltspolitische Handlungsspielräume ein.

Da für die Versorgungsverpflichtungen erst seit 1999 mit einer Versorgungsrücklage ein geringfügiger Kapitalstock besteht, ist in Kombination von Auswirkungen der demografischen Entwicklung und der überproportionalen Anzahl von Verbeamtungen in den 60er und 70er Jahren in den kommenden Jahren ein starker Anstieg der Versorgungsausgaben aus laufenden Haushaltsmitteln zu bewältigen.

Die Staatsregierung hat in ihrem Versorgungsbericht vom August 2007 die voraussichtliche Entwicklung der Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen) bis 2050 dargestellt. Sie weist in ihrem Bericht darauf hin, dass zur Dämpfung der Versorgungsausgaben in den letzten zehn Jahren zahlreiche gesetzliche Maßnahmen getroffen wurden, mit denen das Versorgungsniveau um knapp 10 % abgesenkt worden ist. Trotzdem erhöhen sich die nominalen Versorgungsausgaben von 3,2 Mrd € im Jahr 2007 bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 8,1 Mrd €. ⁵

Dieser Zuwachs ist auf einen Mengen- und einen Preiseffekt zurückzuführen. Der Preiseffekt basiert auf künftigen Anpassungen des Besoldungsniveaus, die maßgeblich von der angenommenen Preissteigerungsrate beeinflusst werden. Der Mengeneffekt resultiert aus einer absolut zunehmenden Anzahl von Versorgungsempfängern als Folge der demografischen Entwicklung und der Stellenmehrungen in der Vergangenheit.

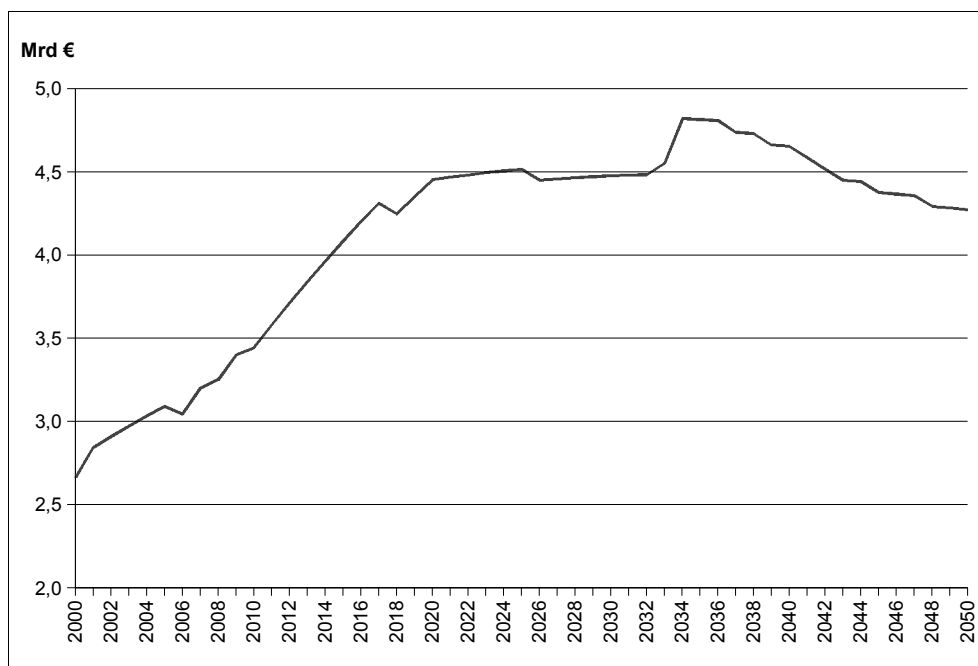
Für eine Analyse der künftigen Belastungen des Staatshaushalts durch die Versorgungsaufwendungen muss nach Ansicht des ORH auf die realen, also um die erwartete Preissteigerungsrate korrigierten Werte abgestellt werden. Damit werden prognostizierte Versorgungsausgaben verschiedener Jahre miteinander ver-

5 Abgestellt wird auf das sog. „Ausgangsmodell“ des Versorgungsberichts, das ab dem Jahr 2009 Bezügeanpassungen von 1,5 % p. a., ab 2013 von 1,3 % und ab 2018 von 1,5 % unterstellt. Die Versorgungsausgaben beinhalten die auf Versorgungsempfänger entfallenden an die Versorgungsrücklage abzuführenden Beträge sowie vorgesehene Entnahmen aus dem Sondervermögen zur Finanzierung der Versorgungslasten. Für Einzelheiten wird auf den Versorgungsbericht der Staatsregierung verwiesen.

gleichbar. Werden die voraussichtlichen Versorgungsausgaben um die Preissteigerung bereinigt, ergibt sich folgender Verlauf, der ausschließlich auf den strukturellen Anstieg der Versorgungsausgaben (Mengeneffekt) zurückzuführen ist:

Preisbereinigte Entwicklung der Versorgungsausgaben

Schaubild 4



Das reale Niveau der Versorgungsausgaben (ohne Beihilfen) wächst von 3,2 Mrd € im Jahr 2007 kontinuierlich auf preisbereinigt 4,31 Mrd € im Jahr 2017 an.⁶ Durch Entnahmen aus dem Sondervermögen Versorgungsrücklage in den Jahren 2018 bis 2033 wird der reale Belastungszuwachs abgemildert; die realen Versorgungsausgaben stabilisieren sich in diesem Zeitraum in einer Größenordnung von rd. 4,5 Mrd €.⁷ Danach steigen die realen Versorgungsausgaben im Jahr 2034 sprunghaft an und erreichen mit einem preisbereinigten Prognosewert von 4,82 Mrd € ihr Maximum. Anschließend sinken sie bis zu einer Größenordnung von preisbereinigt 4,27 Mrd € im Jahr 2050 ab.

In Jahren mit Belastungsspitzen fallen in heutigen Preisen bis zu 1,6 Mrd € mehr Versorgungsausgaben an als im Jahr 2007. Somit müssten bezogen auf den Staatshaushalt 2007 1,6 Mrd € an anderer Stelle konsolidiert oder durch Steuer-

6 Dies entspräche einem Anstieg der Versorgungs-Haushaltsquote von 8,9 % (2007) auf 11,9 % (2017).

7 Dadurch würde die Versorgungs-Haushaltsquote bis einschließlich 2032 auf 12,5 % begrenzt.

mehreinnahmen kompensiert werden, um die anfallenden Versorgungsverpflichtungen ohne Neuverschuldung zu finanzieren.⁸ In den Jahren 2017 bis 2050 belaufen sich die preisbereinigten Pensionsausgaben auf dauerhaft über 4,2 Mrd € und übersteigen damit den aktuellen Wert Jahr für Jahr um mindestens 1 Mrd €.

Die Belastung künftiger Haushalte durch Pensionsausgaben kann durch eine zusätzliche Rücklage (Pensionsfonds) begrenzt werden, die einschließlich Zinserträgen für eine Teilkompensation von Pensionslasten verwandt werden kann.

Der ORH hat errechnet, in welcher Höhe und bis zu welchem Zeitpunkt ein Pensionsfonds dotiert werden müsste, um bestimmte maximale reale Ausgabenlasten nicht zu überschreiten. Um den Staatshaushalt nicht über das Niveau des Jahres 2007 (3,2 Mrd €) hinaus mit Versorgungsausgaben zu belasten, müsste ein Pensionsfonds aktuell mit 24,9 Mrd € ausgestattet sein. Dies veranschaulicht die Größenordnung der Problematik.

In nachfolgender Zahlenübersicht 23 zeigt der ORH anhand von vier Beispielen auf, welches Fondskapital bis zu welchem Jahr gebildet sein müsste, um die reale Haushaltsbelastung auf die in der ersten Spalte genannten Werte zu begrenzen.

Szenarien für die Dotation eines Pensionsfonds

Zahlenübersicht 23

Begrenzung auf die maximale jährliche Ausgabenlast (real)	Jahr der 1. Entnahme aus dem Fonds	Erforderliche Fondsdotierung bis zur 1. Entnahme ¹
Mrd €		Mrd €
4,20	2017	7,0
4,25	2017	5,8
4,30	2017	4,6
4,35	2020	4,1

¹ Sofern in Jahren nach der ersten Entnahme die angegebene maximale reale Ausgabenlast unterschritten wird, wird unterstellt, dass in Höhe des Differenzbetrags eine Zuführung zum Fonds erfolgt. Damit ergibt sich rechnerisch vom Jahr der ersten Entnahme bis zum Jahr 2050 eine konstante reale Ausgabenlast für die Beamtenversorgung (ohne Beihilfeleistungen).

Sollen die Pensionslasten auf einen Betrag begrenzt werden, der in heutigen Preisen 4,2 Mrd € entspricht (1 Mrd € über dem Niveau 2007), müsste zu Beginn des Jahres 2017, in dem die erste Entnahme aus dem Fonds erforderlich wäre,

⁸ Der Umschichtungsbedarf reduziert sich, wenn die Steuereinnahmen stärker steigen als die Preissteigerungsrate.

ein Fondskapital von 7 Mrd € vorhanden sein. Würde bis 2020, und damit über einen Zeitraum von zwölf Jahren, ein Fondskapital von 4,1 Mrd € gebildet, könnten die realen Versorgungslasten nach derzeitigen Preisen auf einen Wert von 4,35 Mrd € begrenzt werden. Dies würde einer jährlich konstanten Zuführung zu einem Versorgungsfonds von 264 Mio € in den Jahren 2008 bis 2019 entsprechen.⁹

Die Staatsregierung hat am 31. Juli 2007 beschlossen, einen Versorgungsfonds einzurichten. Vorgesehen ist ein sukzessiver Anstieg der jährlichen Mindestzuführung zu diesem Fonds von 35 Mio € im Jahr 2008 auf 315 Mio € bis zum Jahr 2016. Eine Entnahme aus dem Fonds soll erstmals 2023 möglich sein. Das aus den vorgesehenen Mindestzuführungen der Jahre 2008 bis 2016 resultierende Fondsvermögen würde nach Berechnungen des ORH eine Begrenzung der realen Versorgungsausgaben auf rd. 4,45 Mrd € in den Jahren ab 2023 ermöglichen.

Das StMF weist darauf hin, dass nach dem Gesetzentwurf der Staatsregierung laufende Zuführungen über das Jahr 2016 hinaus vorgesehen sind. Dies würde bedeuten, dass sich das Ausgabevolumen für Versorgung und Fondsdotierung nochmals erhöht.

Der ORH gibt zu bedenken, die aktuellen und in den nächsten Jahren entstehenden finanzpolitischen Handlungsspielräume zu nutzen, um über die Mindestzuführungsbeträge hinaus zusätzliche Beiträge in den Versorgungsfonds einzubringen. Dadurch könnte der Versorgungsfonds in Jahren mit noch geringeren Versorgungslasten ausreichend dotiert werden, um die realen Versorgungsausgaben in den Jahren ab 2017 wirksam zu begrenzen.

9 Bei einer Kapitalverzinsung von nominal 4,5 %.

15 Staatsbürgschaften 2006

15.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2006 Kredite von 4 270,2 Mio € mit einem Haftungsbetrag von 1 982,1 Mio € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 5 475 Mio €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staats übernehmen darf, wurde eingehalten. Nach Abzug des Haftungsbetrags von 1 982,1 Mio € und des Anrechnungsbetrags¹⁰ von 80,6 Mio € ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3 412,3 Mio €.

Staatsbürgschaften 2006

Zahlenübersicht 24

	Bestand am 31. Dezember 2006				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
Gewerbliche Wirtschaft	2 131	565,2	9,7	76,6	2 250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	0	47,7	47,7	0,0	50
Wohnungswesen	70 809	3 657,2	1 924,6	4,0	3 000
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	0,0	0,0	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	0	0,0	0,1	0,0	150
zusammen	72 941	4 270,2	1 982,1	80,6	5 475

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft wurde der Freistaat mit 2 Mio € für einen bereits 2003 eingetretenen Schadensfall in Anspruch genommen; Regresseinnahmen wurden nicht erzielt.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 98 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 1,6 Mio €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 98 290 € vereinnahmt.

15.2 Außer den in TNr. 15.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahrs 2006 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

¹⁰ Inanspruchnahme des Freistaats aus bereits erloschenen Bürgschaften (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BÜG).

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio € gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,15 Mio € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Garantieerklärung des Bundes gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 250 000 €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf 3 080 € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Garantieerklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf voraussichtlich weniger als 1,53 Mio € (in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel, Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 3,07 Mrd € gegenüber der Bayerischen Landesbank (Ermächtigung: Art. 3 Zweckvermögensgesetz);
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 40,9 Mio € 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 2005/2006);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH bis zu 15 Mio € für notwendige Tilgungsstreckungen und Anschlussfinanzierungen von Krediten gegenüber den Gläubigerbanken sowie zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio € (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006);
- Patronatserklärung gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH im Zusammenhang mit eventuellen Rückzahlungsverpflichtungen von maximal 27,36 Mio € aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006);

- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2005/2006);
- Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten Staatsbad Bad Reichenhall Kur-GmbH Bad Reichenhall/Bayerisch Gmain bis zu 9,5 Mio € für die Darlehen des Unternehmens (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006).

15.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

Neben den vorstehend genannten Staatsbürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen wurden von der LfA zusätzlich noch eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags übernommen.

Bürgschaften der LfA

Zahlenübersicht 25

	Bestand am 31. Dezember 2006		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
		Mio €	Mio €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1 877	393,3	270,6
Sonstige Bürgschaften und Garantien	115	1 378,4	197,0
Haftungsfreistellungen	11 213	679,1	425,8
Ausfallgarantien Export	187	42,1	24,9
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹	749	244,3	53,0
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1 575	304,1	58,6
Banken	1	0,1	0,0
zusammen	15 717	3 041,4	1 029,9

¹ Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München.

Der Haftungsbetrag von 1 029,9 Mio € vermindert sich durch Rückgarantien des Bundes um 5,7 Mio €.

Die in der Zahlenübersicht 25 erfassten Bürgschaften der LfA sind teilweise auch in der Zahlenübersicht 24 enthalten. Hierbei handelt es sich um 749 Rückbürgschaften gegenüber der BGG über 244,3 Mio € und 1 382 Rückbürgschaftsfälle gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften mit einem Kreditbetrag von 320,9 Mio €.

16 EU-Mittel

16.1 Überblick über Förderungen in der Förderperiode 2000 bis 2006

Einen vollständigen Überblick über sämtliche aus Programmen der EU nach Bayern fließenden Mittel gibt es nicht. Der wesentliche Teil der Förderungen in der Förderperiode 2000 bis 2006 entfällt aber auf die vom Freistaat Bayern verwalteten Agrar- und Strukturfonds der EU. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Fonds:¹¹

- Die kofinanzierten Strukturfonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds), EAGFL/A (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/Abteilung Ausrichtung) und FIAF (Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei).
- EAGFL/G, 2. Säule: Die kofinanzierten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/Abteilung Garantie.
- EAGFL/G, 1. Säule: Direktzahlungen an die Landwirte.

In Deutschland sind aufgrund der föderalen Struktur vor allem die Länder für die Verwaltung dieser EU-Mittel zuständig. Um eine ordnungsgemäße Mittelverwaltung sicherzustellen, ist nach EU-Recht auch in den Mitgliedstaaten ein umfangreiches internes Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgeschrieben. Dessen Organisation und die Durchführung der Kontrollen obliegen ebenfalls den Ländern.

Bis 2006 flossen in der genannten Förderperiode aus diesen Agrar- und Strukturfonds folgende Mittel nach Bayern:¹²

11 Das sind die Fonds, die in den Förderperioden 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006 existierten. In der neuen Förderperiode (ab 2007) haben sich diesbezüglich einige Änderungen ergeben.

12 Nachdem die einzelnen Maßnahmen oft längere Zeit laufen, sind auch nach Ablauf des Jahres 1999 noch EU-Gelder eingegangen, die sich auf die bereits abgelaufene Förderperiode 1994 bis 1999 bezogen. Gleiches gilt für die Förderperiode 2000 bis 2006. Obwohl 2007 eine neue Periode begann, gehen für die abgelaufene nach wie vor noch EU-Mittel ein.

Mittel aus den Agrar- und Strukturfonds

Zahlenübersicht 26

Mittelzuflüsse bis 2006	Ist-Beträge	Anteil
	Mio €	%
- EAGFL/G (Direktzahlungen an Landwirte) (nicht im Haushalt veranschlagt)	5 902,6	71,60
- EAGFL/G (kofinanzierte Maßnahmen)	1 637,5	19,86
- EAGFL/A (kofinanzierte Maßnahmen)	23,5	0,29
- EFRE (kofinanzierte Maßnahmen)	439,6	5,33
- ESF (kofinanzierte Maßnahmen)	236,7	2,87
- FIAF (kofinanzierte Maßnahmen) (im Haushalt veranschlagt ¹)	3,4	0,04
Summe	2 340,7	28,40
Gesamtsumme der nach Bayern geflossenen EU-Mittel aus den Agrar- und Strukturfonds	8 243,3	100

¹ Dargestellt sind die Einnahmen nach der Haushaltsrechnung, d.h. einschließlich Vorauszahlungen, aber ohne die erst 2007 eingegangenen Beträge aus der Abrechnung 2006.

Wie die Zahlenübersicht zeigt, entfallen 71,6 % auf die sog. Direktzahlungen an Landwirte, mit denen diesen ein stabiles Einkommen unabhängig von der Erzeugung gesichert werden soll. Die Mittel werden vollständig von der EU getragen. Sie werden unmittelbar über die Bundeskasse ausbezahlt und sind daher nicht im Haushalt ausgewiesen. Sie werden aber vom Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten verwaltet. Deshalb besteht auch ein Prüfungsrecht des ORH.

Auf die anderen Agrar- und Strukturförderungen entfallen 28,4 %. Nur diese EU-Mittel scheinen im Staatshaushalt auf. Hier decken die EU-Mittel nur einen Teil der Maßnahmekosten. Die restlichen Kosten müssen von öffentlichen oder privaten Trägern (Bund, Land, Kommune, Maßnahmeträger) aufgebracht werden.

16.2 Bestrebungen zur Verbesserung der Mittelkontrolle

Der Europäische Rechnungshof hat gem. Art. 248 Abs. 1 EGV dem Europäischen Parlament und dem Rat alljährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit (ZVE¹³) der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Seit der Einführung dieser Verpflichtung mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1994 hat der Europäische Rechnungshof noch nie eine uneingeschränkte ZVE erteilt, sondern sah sich auf Grundlage seiner Prüfungen stets zu Vorbehalten und Einschränkungen veranlasst. Die Kommission, die

¹³ = DAS (Déclaration d'Assurance).

gem. Art. 274 EGV grundsätzlich für den Vollzug des Gemeinschaftshaushalts verantwortlich ist, beruft sich darauf, dass die Mittel überwiegend nicht von ihr selbst, sondern zu 80 % von den Mitgliedstaaten verwaltet werden („geteilte Mittelverwaltung“).

Aus diesem Grund strebt die Kommission seit mehreren Jahren eine stärkere Mitwirkung der nationalen Rechnungskontrollbehörden an.

Die Mitgliedstaaten sind seit dem EU-Haushaltsjahr 2007 verpflichtet, auf „angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen“ im Bereich der geteilten Mittelverwaltung zu unterbreiten (Art. 53 b Abs. 3 EUHO¹⁴). Nähere Einzelheiten dazu, wie diese sog. Verwaltungserklärung aussehen wird, sind bislang noch nicht festgelegt. Derzeit wird auch diskutiert, ob und ggf. wie die nationalen Rechnungskontrollbehörden als Teil der externen Kontrolle sich in eine Prüfung der neuen Verwaltungserklärungen einbringen können.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben eine „Arbeitsgruppe Europa“ eingerichtet. Deren Ziel ist es, unter Berücksichtigung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe Vorschläge für eine effiziente Zusammenarbeit der deutschen Rechnungshöfe mit dem Europäischen Rechnungshof und anderen europäischen Institutionen zu erarbeiten.

16.3 Prüfungstätigkeit des ORH

Die Bürger der EU und damit auch Bayerns haben Anspruch darauf, dass die überwiegend aus Steuern finanzierten EU-Gelder rechtmäßig, zielgerichtet, wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Der ORH macht bei seinen Prüfungen keinen Unterschied, ob es sich um bayerische Haushaltsmittel oder EU-Mittel handelt. In den vergangenen Jahren hat er zahlreiche Prüfungen zu kofinanzierten Maßnahmen durchgeführt und über deren Ergebnisse, soweit veranlasst, den Landtag unterrichtet.¹⁵

Im Jahr 2003 wurde auch das interne Verwaltungs- und Kontrollsystem beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen im Bereich des ESF ohne wesentliche Beanstandungen geprüft. Über das Prüfungsergebnis hat der ORH den Europäischen Rechnungshof unterrichtet.

¹⁴ VO Nr. 1605/2002, Fassung vom 13. Dezember 2006.

¹⁵ Vgl. ORH-Berichte: 2000 TNrn. 19 und 34; 2001 TNr. 35; 2002 TNr. 30; 2003 TNrn. 26 und 27; 2005 TNrn. 30, 31 und 32; 2006 TNrn. 32 und 33.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

17 Basiskomponente Förderverfahren - Bayerisches Integriertes Fördersystem

An dem Ziel eines einheitlichen, ressortübergreifenden luK-Verfahrens für das Förderwesen sollte festgehalten werden. Dazu müssten vor allem die Geschäftsprozesse in den Förderbereichen stärker aufeinander abgestimmt werden. Darüber hinaus wäre die Verantwortung für die Steuerung des luK-Einsatzes und des luK-Budgets in den jeweiligen Ressorts zusammenzuführen.

17.1 Basiskomponenten als Teil des eGovernment-Konzepts

Im Juli 2002 beschloss die Staatsregierung ein Konzept für die Einführung von eGovernment in der bayerischen Staatsverwaltung, das sich auf zwei Schwerpunkte konzentrierte: einen leichteren elektronischen Zugang zur Verwaltung für Bürger und Wirtschaft sowie eine vereinheitlichte luK-Binnenstruktur. Innerhalb der Verwaltung sollten durch den Einsatz von Basiskomponenten eine weitgehende Interoperabilität erreicht sowie Medienbrüche und Mehraufwand für funktional ähnliche Systeme vermieden werden. Die Basiskomponenten sollten dabei für Querschnittsaufgaben der Verwaltung verwendet werden, die ressortübergreifend in gleicher Art und Weise anfallen. Nach dem Prinzip „Einer für alle“ sollten sie jeweils von einem Ressort federführend entwickelt und dann von allen übrigen übernommen werden.

17.2 Basiskomponente Förderverfahren

Vorbereitet durch die Projektgruppe Verwaltungsreform und den Arbeitskreis eGovernment beschloss die Staatsregierung im Juli 2003 einen Katalog von verschiedenen luK-Anwendungen, die als Basiskomponenten dienen sollten. Darunter befand sich auch ein Verfahren, mit dem die Verwaltung der Förder- und Forschungsmittel unterstützt werden sollte. Federführend waren dabei das Staats-

ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV) und das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF).

Maßgeblich dafür war, dass das StMUGV sich bereits seit Ende 1999 damit beschäftigt hatte, innerhalb seines Geschäftsbereichs eine Zusammenführung zweier großer IuK-Förderverfahren zu realisieren. Außerdem hatte der ressortübergreifende IuK-Fachausschuss das StMUGV schon frühzeitig gebeten, sich mit anderen Ressorts abzustimmen und eine grundsätzliche Übertragbarkeit des IuK-Verfahrens sicherzustellen.

Das Projekt erhielt daraufhin den Namen „Bayerisches Integriertes Fördersystem (BayIFS)“.

17.3 Verfahrensentwicklung

17.3.1 Einführung im StMUGV

Mit der Entwicklung und Einführung des Integrationsverfahrens sollten folgende typische Schwachstellen beseitigt werden:

- redundante Datenbestände,
- mehrfache Erfassung aufgrund von Medienbrüchen,
- uneinheitliche Benutzerverwaltung,
- mehrfacher Administrations- und Pflegeaufwand der Einzelsysteme,
- mehrfacher Schnittstellenaufwand zu den Haushaltssystemen.

Das StMUGV hat das von einem Werkunternehmer erstellte BayIFS im Dezember 2005 abgenommen, mit dem Produktivbetrieb aber bislang nicht begonnen. Erst im Jahr 2008 soll BayIFS im gesamten Geschäftsbereich eingeführt werden.

Der ORH ist der Auffassung, dass die unbefriedigende Ist-Situation möglichst bald zu bereinigen und der aufwendige Parallelbetrieb des Integrationsverfahrens und der Altsysteme aufzugeben ist.

17.3.2 Wirtschaftlichkeit

Für die Entwicklung von BayIFS hat das StMUGV bis Mitte 2006 rd. 2,3 Mio € aus Haushaltsmitteln ausgegeben. Die zusätzlichen Personalkosten des StMUGV schätzt der ORH auf mindestens 1 Mio €.

In einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aus dem Jahr 2001 hatte das StMUGV den Entwicklungskosten sowie den Betriebskosten den Nutzen aus wegfallenden Kosten für einen fünfjährigen Betrachtungszeitraum gegenübergestellt. Dabei ergab sich ein Nutzenüberschuss von 1,1 Mio €, der fast ausschließlich auf Personaleinsparungen zurückzuführen ist (19 Vollzeitkräfte).

Inzwischen hält das StMUGV Stelleneinsparungen durch die Einführung von BayIFS nicht mehr für möglich. Von dem integrierten Fördersystem seien zwar erhebliche Arbeitserleichterungen und Synergien zu erwarten. Diese würden aber benötigt, um die durch allgemeine Stelleneinsparungen entstandenen Engpässe aufzufangen. Im Übrigen habe es dringenden Handlungsbedarf gegeben, die Alt-systeme abzulösen.

Der ORH hält es im Hinblick auf Art. 7 BayHO für geboten, den Nutzen zu realisieren, der sich aus Arbeitserleichterungen und Synergiegewinnen durch das neue luK-Verfahren ergibt. Stelleneinsparungen, die bereits vollzogen wurden und nichts mit der Einführung von BayIFS zu tun haben, können nicht die Wirtschaftlichkeit dieses luK-Verfahrens begründen.

17.4 Zielerreichung Basiskomponente

17.4.1 Vereinheitlichung der luK-Infrastruktur

Hierzu hat der ORH Folgendes festgestellt:

- In keinem Geschäftsbereich außerhalb des StMUGV, auch nicht beim StMLF, das für die Basiskomponente Förderverfahren mit federführend war, bestehen konkrete Planungen, BayIFS einzusetzen.
- BayIFS ist plattformübergreifend ausgerichtet und basiert auf der Web-Technologie. Es besteht aus zwölf Modulen, von denen drei (Benutzerverwaltung, Haushaltsmittelverwaltung, Dokumentenverwaltung) fachneutral sind. Auch diese drei Komponenten werden außerhalb des StMUGV nicht verwendet. Das StMLF geht inzwischen davon aus, dass es wirtschaftlicher sei, ein bestehendes Alt-

verfahren zu überarbeiten,¹ als die BayIFS-Komponenten zusammen mit neu zu entwickelnden Komponenten zu nutzen.

- In Bayern werden nach wie vor über 20 unterschiedliche luK-Förderverfahren eingesetzt. BayIFS wird lediglich im StMUGV zwei bisherige Systeme ersetzen sowie in einigen Förderbereichen zum Einsatz kommen, die derzeit noch ohne ein luK-Verfahren abgewickelt werden. Neben BayIFS wird es aber auch im StMUGV weitere acht verschiedene luK-Förderverfahren geben.
- An die Fläche gekoppelte Förderungen (z. B. in der Landwirtschaft), die ein Fördervolumen von weit über 1 Mrd € pro Jahr haben, sind konzeptionell nicht in BayIFS berücksichtigt worden.
- Weitgehend parallel zu BayIFS haben das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT) sowie das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) ebenfalls neue luK-Förderverfahren entwickelt, wofür Kosten von mehreren Millionen Euro angefallen sind.
- Eine ressortübergreifende Koordinierung und Vereinheitlichung der luK-Infrastruktur ist auch daran gescheitert, dass schon in den Ressorts unterschiedliche Zuständigkeiten für die Steuerung des luK-Einsatzes und für die luK-Budgets im Förderwesen bestehen.

Mit der Basiskomponente Förderverfahren sollte die luK-Infrastruktur vereinheitlicht, Synergiegewinne erzielt und Kosten verringert werden. Diese Ziele sind bisher nicht erreicht worden.

17.4.2 Ursachen für den Misserfolg

Die Entwicklung der Basiskomponente Förderverfahren war von Anfang an dadurch erschwert, dass ein laufendes Projekt nachträglich mit einer ressortübergreifenden Zielsetzung versehen wurde. Es wäre notwendig gewesen, das Projekt neu auszurichten und das größtenteils bereits fertiggestellte Fachkonzept nochmals zu überarbeiten. Das StMUGV sah hiervon jedoch aus Termingründen ab. StMUGV und StMLF waren sich sogar darüber einig, dass BayIFS keinesfalls bestehende luK-Förderverfahren des StMLF unmittelbar ablösen sollte. BayIFS wurde daher fachlich ausschließlich auf die Verhältnisse im StMUGV abgestellt.

¹ Zur Abwicklung der neuen Programmplanungsperiode der EU-Strukturfonds.

Wesentlich für die Entwicklung einer Basiskomponente Förderverfahren wäre es zudem gewesen, die Geschäftsprozesse im Förderbereich vorher fachübergreifend zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Dies hat aber weder im StMUGV noch ressortübergreifend stattgefunden.

Etwa zeitgleich entwickelten auch das StMWIVT und das StMAS luK-Förderverfahren, ohne sich allerdings an der Basiskomponente zu orientieren. Weder den beiden federführenden Ressorts noch der Staatskanzlei - Task Force luK - gelang es, die verschiedenen Entwicklungsprojekte zusammenzuführen. Die Zentrale luK-Leitstelle im Staatsministerium des Innern plädiert inzwischen dafür, BayIFS aus der Liste der Basiskomponenten zu streichen und hält eine länderübergreifende Fachkooperation für aussichtsreicher als eine ressortübergreifende Zusammenarbeit.

17.4.3 Auffassung des ORH

Der ORH hält die Entscheidung der Staatsregierung, die luK-Binnenstruktur durch die Ausrichtung auf wenige Standardprodukte zu vereinheitlichen, für richtig. Dass dies auch im Förderbereich möglich ist, zeigen die Beispiele beim Bund und in anderen Ländern (z. B. Sachsen). Für den Einsatz einer Basiskomponente müssen die Arbeitsabläufe über die Ressort- und Behördengrenzen hinweg analysiert, optimiert und vereinheitlicht werden. Wenn dies wenigstens nachträglich geschähe, könnten zumindest das Architekturmodell und die fachneutralen Komponenten für weitere Förderbereiche genutzt werden. Auch eine zentrale bayerische Förderdatenbank wäre dann einfacher zu realisieren.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

18 Kurierdienste bei der Polizei

(Kap. 03 17, 03 18, 03 20 und 03 21)

Der ORH hat bei einer Prüfung der Kurierdienste der Polizei erhebliche Einsparpotenziale festgestellt.

Auch in anderen Geschäftsbereichen werden Kurierfahrten nicht übergreifend organisiert. Der ORH hält eine ressortübergreifende Lösung für notwendig. Dabei sollte auch die Möglichkeit einer externen Vergabe erwogen werden.

18.1 Ausgangslage

Briefe, Akten, sonstige Dienstpost, Ausrüstungsgegenstände, Gerätschaften, Asservate, Waffen, Munition, Atemalkohol- und Verkehrsmessgeräte sowie anderweitige sensible Güter, die zwischen den Dienststellen der Polizei ausgetauscht werden müssen, werden grundsätzlich mit eigenen Fahrzeugen und eigenem Personal befördert (sog. Kurierdienste).

Neben diesen Kurierfahrten werden von der Polizei auch andere Fahrten durchgeführt wie der Transport von Sperrgittern, Verkehrszeichen und die Beförderung von eigenem Personal bei Einsätzen bzw. Personen im Rahmen von Vorführdiensten oder Gefangenentransporten (sog. Fahrdienste). Da für diese Fahrdienste i. d. R. besondere dienstliche Notwendigkeiten vorliegen oder gesetzliche Grundlagen bestehen, blieben sie von der Prüfung ausgenommen.

Der ORH hat die prüfungsrelevanten Kurierfahrten in einer Querschnittsprüfung untersucht. In die Prüfung einbezogen wurde grundsätzlich die gesamte Bayerische Polizei (Landespolizei, Bereitschaftspolizei, Landeskriminalamt und Polizei-

verwaltungsamt) mit Ausnahme der Inspektionen und Stationen. Bei diesen erfolgt der Transport im Rahmen ohnehin anfallender Dienstfahrten.

18.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Das Staatsministerium des Innern hat von einer einheitlichen Regelung des Kurierdienstes innerhalb der Bayerischen Polizei abgesehen und dessen Organisation und die Durchführung in die Zuständigkeit jedes einzelnen Polizeiverbands gelegt.

Aufzeichnungen, Organisationspläne und Beschreibungen, die den Kurierdienst insgesamt darstellen, liegen nicht vor. Dies führt dazu, dass der Umfang der Fahrten, das hierfür eingesetzte Personal sowie die verwendeten Fahrzeuge nicht bekannt sind. Dies gilt auch für die damit verbundenen Kosten. Ein koordiniertes logistisches Konzept für die Kurierfahrten ist nicht vorhanden.

Auf den Hauptverkehrswegen zur Zentralen Postverteilungsstelle in München sind am selben Tag auf identischen Fahrtrouten mehrere keineswegs ausgelastete Fahrzeuge unterwegs. Insbesondere davon betroffen ist die Route von Nordbayern nach München, auf der teilweise Fahrzeuge der Präsidien Ober-, Unter- und Mittelfranken gleichzeitig nach München fahren.

Die Kurierfahrten innerhalb der Bayerischen Polizei binden 33 Vollzeitbeschäftigte. Dafür fallen jährlich Personalvollkosten von 1,7 Mio € an. Jährlich wird im Rahmen von 13 000 Kurierfahrten eine Fahrleistung von 880 000 Kilometern erbracht. Lässt man den Transport von Waffen, Verkehrsmessgeräten und ähnlich sensiblen Gütern unberücksichtigt, verbleiben für die restlichen Transporte 28 Vollzeitstellen mit Personalvollkosten von 1,5 Mio € jährlich.

Für Kurierfahrten der Polizei werden ausschließlich polizeieigene Fahrzeuge verwendet. Als Fahrpersonal werden zwar überwiegend Arbeitnehmer eingesetzt, aber etwa ein Drittel sind auch uneingeschränkt taugliche Polizeivollzugsbeamte. Diese sollten nach Auffassung des ORH nur in Ausnahmefällen für Kurierfahrten herangezogen werden. Polizeivollzugsbeamte würden somit wieder für die Erledigung von originären Vollzugsaufgaben zur Verfügung stehen.¹

1 Vgl. auch ORH-Bericht 2003 TNr. 19.

18.3 Kurierdienste der übrigen bayerischen Staatsverwaltung

Da in den Geschäftsbereichen, insbesondere der Staatsministerien des Innern, der Finanzen und der Justiz, die ganz überwiegende Zahl der Kurierfahrten ohne übergreifende Koordinierung durchgeführt wird, hat der ORH die obersten Dienstbehörden aufgefordert zu prüfen, ob ressortübergreifende Lösungen insgesamt sinnvoller und wirtschaftlicher sind. Der ORH hat dabei auch auf die damit verbundene Schonung der Umwelt und die Möglichkeit einer teilweisen oder sogar vollständigen Vergabe an Externe hingewiesen.

18.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium des Innern hat mitgeteilt, dass die drei genannten Ressorts inzwischen unter seiner Federführung Maßnahmen für eine umfassende Prüfung ergriffen hätten, die auch alle übrigen Ressorts einbeziehen sollte. Erst wenn entsprechende Daten vorlägen und aufbereitet seien, könne entschieden werden, ob und in welchen Bereichen sich eine Zusammenarbeit oder eine Vergabe an Externe lohne.

18.5 Abschließende Äußerung des ORH

Nach Auffassung des ORH müssen die Untersuchungen zu einem raschen Ergebnis gebracht werden. Dabei muss auch die Möglichkeit einer externen Vergabe in die Prüfung einbezogen werden.

19 Staatliche Gebäude mit hohem Glasanteil in der Fassade

Eine umfangreiche Untersuchung hat gezeigt, dass Glasfassaden in Planung, Bau und Betrieb aufwendiger und teurer sind als Fassaden in konventioneller Bauweise. Nach Ansicht des ORH sollten bei staatlichen Baumaßnahmen Glasfassaden nur in besonders begründeten Fällen zur Ausführung kommen.

19.1 Ausgangssituation

Dem architektonischen Trend folgend wurden in den letzten Jahren immer mehr Gebäude mit hohem Anteil an Glas in der Fassade errichtet. Diese Entwicklung war auch im staatlichen Bereich festzustellen. Als Gründe hierfür werden genannt: Repräsentation, Transparenz, Städtebau, Gestaltung, Belichtung, Energiebilanz und Schallschutz. Im Vergleich zu konventionell erstellten Fassaden (d. h. Lochfassaden mit massiven Außenwänden und Fenstern) spricht man von Gebäuden mit hohem Glasanteil, wenn der Flächenanteil des Glases ein Drittel der gesamten Fassadenfläche übersteigt.

Der ORH hat sich in Einzelprüfungen bereits mit solchen Gebäuden befasst.² Er hat nun im Rahmen einer Querschnittsprüfung 20 Fassaden an Verwaltungsgebäuden mit unterschiedlich hohem Glasanteil (28 bis 100 %) untersucht. Ziel war dabei, die Herstellungs-, Instandhaltungs- und Betriebskosten sowie Energieverbrauch und Arbeitsplatzqualität in Abhängigkeit vom Glasanteil zu ermitteln und zu vergleichen.

19.2 Feststellungen

19.2.1 Planung und Bautechnik

Glasfassaden erfordern aufwendigere Konstruktionen und Bauweisen als konventionelle Fassaden. Hochwertige Profile mit aufwendigen Gläsern und Beschlägen, Wartungsstege oder Reinigungsanlagen kommen zur Ausführung. Heizungs- und Elektroinstallationen können nicht mehr einfach in der Wand geführt werden. Strahlungsschirme, Unterflurkonvektoren, besondere Verlegesysteme im Bereich von Zwischenwänden, abgehängte Decken oder Doppelböden sind unvermeidlich. Technisch anspruchsvolle Beschattungssysteme, aufwendige intelligente Lichttechnik sowie mechanische Be- und Entlüftung, Kühlung oder Klimatisierung kön-

² ORH-Bericht 2001 TNr. 21.

nen notwendig werden. Zur Koordinierung des komplexen Zusammenwirkens der Komponenten sind Tageslichtrechner, Wetterstationen und eine Ankoppelung der Steuerungen an eine zentrale Gebäudeleittechnik erforderlich.

Der Aufwand bei Planung, Koordinierung, Ausführung und Bauüberwachung nimmt erheblich zu. Es werden zusätzliche Ingenieurleistungen (z. B. Fassadenplaner, Glasstatiker oder Bauphysiker) notwendig. Eine frühzeitige Zusammenarbeit der Fachplaner ist unumgänglich. Es ist nicht ausreichend, dass Architekten und Fachingenieure bei der Planung von aufwendigen Glasfassaden nur mit den Grundleistungen nach HOAI³ beauftragt werden. Die bei solchen Fassaden erforderlichen Berechnungen und Betrachtungen auch bezüglich einer Optimierung der Investitions- und Betriebskosten sowie des (Primär-)Energieverbrauchs müssen als besondere Leistungen beauftragt werden. Hierdurch verteuern sich zwangsläufig auch die Baunebenkosten.

Nach der Wärmeschutzverordnung bzw. Energieeinsparverordnung sind Nachweise insbesondere des Transmissionswärmeverlustes, des Anlagenaufwandes für Heizung, Warmwasserbereitung und Lüftung, des Endenergie- und Primärenergiebedarfs aufzunehmen. Der ORH hat festgestellt, dass bei einigen Maßnahmen keine Energiebedarfsnachweise vorlagen bzw. wesentliche Planungsänderungen und der Energieaufwand für den sommerlichen Wärmeschutz in den vorhandenen Nachweisen keine Berücksichtigung fanden. Zum Beispiel wurden beim Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz Gummidichtungen weggelassen und die Außenluftschlitze in der Sekundärfassade vergrößert. Beim Landesamt für Finanzen in München wurde nachträglich eine flächendeckende Raumkühlanlage eingebaut. Diese hat den Primärenergiebedarf wesentlich erhöht.

Leistungsbeschreibungen im Bereich der Fassade waren häufig unzureichend. Berücksichtigt wurde oftmals nur der winterliche, nicht aber der sommerliche Wärmeschutz. Erforderliche Angaben zur Art und Ausführung wurden in den Leistungsbeschreibungen zum Teil nicht vorgegeben bzw. eingefordert. Es fehlten z. B. Angaben zum Gesamtenergiedurchlassgrad (g-Wert, u. a. wichtig für die Beurteilung der solaren Gewinne), Lichtreflexionsgrad, Schalldämmwert, Farbwiedergabe-Index Ra, zur Selektivitätskennzahl S⁴ oder zum u-Wert⁵ der Gesamtkonstruktion von Verglasung und Rahmen. Inwieweit die angebotenen Materialien und Konstruktionen ge-

3 Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

4 Bewertung von Sonnenschutzgläsern in Bezug auf eine erwünschte hohe Lichtdurchlässigkeit im Verhältnis zum angestrebten Gesamtenergiedurchlassgrad.

5 Wärmedurchgangskoeffizient (auch Wärmedämmwert); ersetzt den früheren k-Wert.

eignet waren, diese Werte einzuhalten, wurde weder vor Auftragsvergabe noch bei der Schlussabnahme geprüft.

Der ORH hat auch festgestellt, dass keine Eignungs- und Gütenachweise für die eingebauten Bauteile verlangt bzw. vorgelegt worden sind. Nachweise, ob die Anforderungen des Wärme- und Schallschutzes bei der Gesamtkonstruktion im Zusammenwirken verschiedener Materialien eingehalten wurden, lagen vielfach nicht vor.

19.2.2 Gestehungskosten

Die Gestehungskosten einer Glasfassade inklusive aller Bauteile und technischen Anlagen, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Fassade stehen, sind deutlich höher als die einer konventionellen Lochfassade. Bei den geprüften 20 Fassaden stiegen die Investitionskosten in etwa proportional mit dem Glasanteil an. Während Lochfassaden bei einem Glasanteil von 35 % mit 400 €/m²-Fassadenfläche auskamen, wurden bei einem Glasanteil von 90 % Investitionskosten von 1 280 €/m² notwendig. Die Werte stiegen annähernd linear. 1 % Glasanteil über das Normalmaß einer Lochfassade hinaus kostete einschließlich Nebenkosten 16 €/m²-Fassadenfläche (Baukostenindex November 2006).

Die Baukosten von Verwaltungsgebäuden werden oft auf die Hauptnutzfläche (HNF) bezogen, um Richtwerte zu bilden und die Wirtschaftlichkeit einer Planung beurteilen zu können. Bei wirtschaftlicher Bauweise beträgt das Verhältnis Außenwandfläche zu HNF nach den Erhebungen des ORH durchschnittlich 0,85. Die fassadenspezifischen Mehrkosten können über diesen Faktor mit den bekannten Kostenrichtwerten vergleichbar gemacht werden.

Am Beispiel eines Verwaltungsgebäudes mit einer HNF von 2 500 m² (etwa 125 Beschäftigte) ergibt sich überschlägig eine Außenwandfläche (oberhalb des Kellergeschosses bis zur Oberkante Attika) von 2 150 m². Die nachfolgende Zahlenübersicht zeigt die bei der Prüfung festgestellten Mehrkosten bezogen auf die HNF bei einem Glasanteil von 35 bis 90 %.

Ermittlung der Mehrkosten

Zahlenübersicht

Glasanteil der Fassade	Spezifische Kosten der Fassade ¹	Kosten für 2 150 m ² Fassade	Mehrkosten		Mehrkosten bezogen auf 2 500 m ² HNF
			Tsd €	%	
%	€/m ²	Tsd €	Tsd €	%	€/m ²
35	400	860	0	0	0
50	640	1 376	516	60	206
60	800	1 720	860	100	344
70	960	2 064	1 204	140	482
80	1 165	2 408	1 548	180	619
90	1 280	2 752	1 892	220	757

1 Kosten Lochfassade + 16 €/m² x Prozentanteil Mehrverglasung.

Gegenüber einer Lochfassade (Glasanteil 35 %) steigen die Mehrkosten bei einem Glasanteil von 90 % bis auf 757 €/m² HNF. Ginge man bei dem o. g. Verwaltungsgebäude (mit einem Glasanteil von 35 % und einer HNF von 2 500 m²) von Baukosten von 2 800 €/m² aus, so ergäben sich für dieses Gebäude Gesamtbaukosten von 7 Mio €. Würde man den Glasanteil auf 90 % erhöhen, käme es zu einer Erhöhung der Gesamtbaukosten auf 8,9 Mio €.

19.2.3 Folgekosten

Die Folgekosten von Glasfassaden resultieren aus den Instandhaltungskosten der Fassade selbst und aller damit in Zusammenhang stehenden technischen Anlagen (insbesondere Sonnenschutzsteuerung, ggf. Kältemaschine und Lüftungsanlage). Hinzu kommen noch erhebliche Mehrverbräuche an Energie. Diese konnten nicht direkt auf den Glasanteil der jeweiligen Fassade bezogen werden, weil entsprechende Messeinrichtungen fehlten.

Dazu hat der ORH Folgendes festgestellt:

- Die Folgekosten waren bei Bauämtern und Nutzern oft nicht bekannt. Wartungsverträge wurden mit Ausnahme für Lüftungs- und Klimaanlage meist nicht abgeschlossen, der notwendige substanzerhaltende Bauunterhalt unterblieb häufig.
- Die Lebensdauer einer Glasfassade und derer Komponenten (z. B. des Sonnenschutzes) werden oft nicht richtig berücksichtigt. Die Fassadensysteme bzw. die damit zusammenhängenden Anlagen haben eine deutlich kürzere Nutzungsdauer als das eigentliche Gebäude. Beispielsweise müssen elektronische Bauteile erfahrungsgemäß nach 12 bis 15 Jahren, spätestens jedoch nach 20 Jahren

komplett erneuert werden. Dadurch entstehen für den Nutzer in der Zukunft erhebliche finanzielle Belastungen.

- Auch bei richtiger Instandhaltung führen Glasfassaden zu wesentlich höheren Folgekosten als konventionelle Lochfassaden. Die Bauverwaltung selbst setzt für die Folgekosten technischer Systeme einen relativ geringen prozentualen Anteil der Investitionskosten an (0,8 % für die Bedienung bzw. 1,2 % für die Wartung und Inspektion pro Jahr). Selbst diese niedrigen prozentualen Anteile stellen einen nicht zu übersehenden Kostenfaktor dar, der entsprechend den Gestehungskosten linear mit dem verglasten Anteil einer Fassade zunimmt.
- Bei manchen Fassaden ist seit der Fertigstellung noch keine Reinigung erfolgt (zum Teil bis zu drei Jahren). Auch mangelhafte Reinigung der Fassaden beeinträchtigt ihre Wirkung und Funktion. Fenster sollten üblicherweise zweimal im Jahr gereinigt werden. Dabei fallen bei Lochfassaden ca. 1 €/m² und bei Glasfassaden bis zu 4 €/m² an. Bei Gebäuden mit Doppelfassaden bzw. mit besonders reinigungsintensiven oder schwer zugänglichen Bauteilen fallen wesentlich höhere Reinigungskosten an.
- Bei einer Reihe von Objekten ergaben sich höhere Energieverbräuche durch die im Zusammenhang mit der Fassade notwendigen technischen Anlagen wie Kühldecken und Kälteanlagen. Eine energetische Optimierung des Betriebs dieser Anlagen hat oft nicht stattgefunden.

19.2.4 Arbeitsplatzqualität

Gebäude mit hohem Glasanteil haben vielfach technisch aufwendige Fassadensysteme, die optimal betrieben bzw. gesteuert werden müssen.

Die Prüfung des ORH hat ergeben, dass die Nutzer häufig keine klaren Anweisungen zum Betrieb der Fassade und des Sonnenschutzes mit den dazugehörigen technischen Einrichtungen hatten. Selbst wenn Anweisungen vorlagen, wurden diese nicht immer von den Bediensteten beachtet. Dies hat zur Folge, dass trotz teilweise hohen technischen Aufwands sich die Räume zu stark aufheizen oder die notwendigen solaren Gewinne nicht erzielt werden. Im Winter führen Fassaden mit hohem Glasanteil zu Kältestrahlung und Zuglufterscheinungen. Deshalb werden oft zusätzliche elektrische Heizgeräte aufgestellt.

Auch wurden nachträgliche Sichtschutzeinrichtungen eingebaut oder der Sonnenschutz als Sichtschutz verwendet. Dadurch blieb das Licht oft ganztägig eingeschaltet.

Die Arbeitsplatzqualität war durch Glasfassaden oft beeinträchtigt. Zur Verbesserung der Situation wurden häufig zusätzliche kostenaufwendige Maßnahmen vorgesehen, wie

- Einbau betriebstechnischer Anlagen (z. B. Deckenkühlsegel im Landesamt für Finanzen München, Lüftung mit integriertem Kälteaggregat sowie nachträgliche Luftbefeuchtung im Dienstleistungszentrum der Münchner Finanzämter, Kühlung der Bodenflächen über die vorhandene Fußbodenheizung in der Teilbibliothek der Universität Bamberg, Einbau von Klimageräten bei der Fachhochschule Ingolstadt, Einbau einer Klimaanlage im Finanzamt Schweinfurt, Einbau von Klimaanlage in der Fakultät für Chemie und Pharmazie in Großhadern),
- Änderungen der Betriebsweise von technischen Anlagen (z. B. Erhöhung der Vorlauftemperaturen über das übliche Maß hinaus beim Landesamt für Umwelt in Augsburg, Überarbeitung der Raumluftechnik beim Dienstleistungszentrum der Münchner Finanzämter),
- nachträgliche Montage von außen liegendem Sonnenschutz (z. B. Finanzamt Memmingen),
- nachträgliche Montage von innen liegendem Sonnen- oder Blendschutz (z. B. Fakultät für Chemie und Pharmazie in Großhadern, Concordia Bamberg, Finanzamt Memmingen).

Die Oberste Baubehörde (OBB) räumt ein, dass die zum Nutzerkomfort angemerkten teilweise subjektiv empfundenen Defizite im Einzelfall vorhanden seien. Dies beruhe ggf. auf unzureichenden baulichen Vorkehrungen (insbesondere in Verbindung mit hohen Glasanteilen). Diese Probleme träten bei Nichtwohngebäuden verstärkt auf. Die gleichzeitige Wirkung von solaren und internen Gewinnen durch nutzende Personen und Geräte fördere eine über die Soll-Temperatur hinausgehende Aufheizung der Räume. Entsprechende Probleme könnten aber auch bei „konventioneller Bauweise“ von Fassaden auftreten.

19.3 Empfehlungen des ORH für künftige Baumaßnahmen

19.3.1 Fassadenart

Der Landtag hat auf Anregung des ORH beschlossen, dass neue Hochbauvorhaben wirtschaftlich sinnvoll und energiesparend geplant und ausgeführt werden müssen und dass dieser Grundsatz bei der Auslobung von Architektenwettbewerben als Entscheidungskriterium festgelegt wird.⁶

Die OBB hat daraufhin „Ergänzungen von Auslobungstexten zur energetischen Bewertung von Wettbewerbsbeiträgen“ konzipiert und diese mit grundsätzlich positivem Ergebnis getestet. Sowohl aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten als auch zur Schonung von Ressourcen und Umwelt sei eine Betrachtung der Qualitäten eines Gebäudes hinsichtlich Energieverbrauch - bereits in einem frühen Planungsstadium - ein zwingend zu berücksichtigendes Bewertungskriterium.

Einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit von Gebäuden leistet die sorgfältige Auswahl der Fassadenkonstruktion. Deshalb ist die Zweckmäßigkeit bzw. Notwendigkeit in einem sorgfältigen Abwägungsprozess auch im Hinblick auf Investitions- und Folgekosten zu ergründen. Zuglufterscheinungen an Nordfassaden und überhitzte Diensträume müssen vermieden werden.

Bei Fassaden mit hohem Glasanteil sind zusätzlich betriebstechnische Anlagen erforderlich, die einen wesentlich höheren Planungs- und Kostenaufwand verursachen. Deshalb sollten nur in besonders begründeten Fällen Glasfassaden zur Ausführung kommen. Der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung eines Gebäudes - intelligente Fassadensysteme dabei eingeschlossen - ist künftig ein noch höherer Stellenwert beizumessen. Mit ästhetischen Gründen alleine können großflächige Verglasungen nicht mehr gerechtfertigt werden.

19.3.2 Planung

Wenn im Einzelfall hohe Glasanteile verwendet werden sollen, ist bei Planung und Ausführung mindestens Folgendes zu beachten:

- Der Orientierung der transparenten und nicht transparenten Fassadenflächen zu den Himmelsrichtungen muss mehr Bedeutung zugemessen werden.

⁶ ORH-Bericht 2001 TNr. 21 und Landtagsbeschluss vom 19. März 2002 (LT-Drucksache 14/9009 Nr. 2 Buchstabe c).

- Der jeweilige Glasanteil sollte das Ergebnis einer energetischen und wirtschaftlichen Optimierung sein. Bei der Sanierung bestehender Gebäude ist zu prüfen, ob eine Verringerung der verglasten Fläche zielführend ist.
- Architektur und Haustechnik müssen bereits im Entwurf ganzheitlich betrachtet werden. Planungen sind im Hinblick auf Funktion, Investitions- und Betriebskosten zu optimieren. Es ist unwirtschaftlich, energetisch unvernünftige Entwurfskonzepte durch den Einsatz aufwendiger Betriebstechnik ausgleichen zu wollen. Brand- und Schallschutz sind frühzeitig zu berücksichtigen. Unter Hinzuziehung eines Energieberaters sollten Alternativen mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Simulationen des thermischen Systems „Gebäude/Raum“ untersucht und dokumentiert werden.
- Für die Auftragsvergabe sind eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibungen gemäß VOB zur Beurteilung und Wertung von Angeboten unerlässlich. Alle notwendigen Eignungs- und Gütenachweise der Verglasungssysteme, die Berechnungen des Wärme- und Sonnenschutzes, der Licht- und Energietechnik, des Schall- und Brandschutzes, Objekt- und Personenschutzes und der Verkehrssicherheit müssen vor Beauftragung vorliegen und bei der Schlussabnahme bestätigt werden.
- Ausreichende Speichermassen helfen Temperaturspitzen zu vermeiden. Die Wirksamkeit dieser Speichermassen darf nicht durch Verkleidungen oder Aufdoppelungen eingeschränkt werden.
- Sonnenschutzanlagen bei Glasfassaden müssen „intelligent“ auf die Anforderungen des Arbeitsplatzes und der Gebäudeorientierung reagieren können. Dies erfordert eine hochwertige zentrale Steuerung. Um die Akzeptanz durch die Bediensteten zu gewährleisten, müssen zusätzlich raumbezogene manuelle Bedieneinheiten installiert werden.
- Benötigt werden Mechanismen zur Nachtauskühlung möglichst mittels natürlicher Luftzirkulation, um die Gebäudetemperatur im Sommer niedrig zu halten. Auch Fragen der Gebäudesicherheit sowie des Brand- und Schallschutzes sind dabei zu beachten.
- Der Einbau von Kältemaschinen sollte vermieden werden, weil diese Art der Kühlung betrieblich aufwendig ist und einen hohen Energieverbrauch zur Folge hat. Um die Zuluft im Sommer zu kühlen und im Winter zu erwärmen, sind ggf. der Einbau von Erdwärmetauschern und die Kühlung über Grundwasser zu untersuchen.

- Ein Schutz gegen Einblick von außen sowie ein ausreichender Tageslichteinfall trotz Sicht- und Sonnenschutz müssen gewährleistet sein.

19.3.3 Gebäudebetrieb

Die örtlichen Haustechniker bzw. Hausmeister müssen entsprechend der Technisierung des Gebäudes geschult werden, um die Anlagen funktionsgerecht zu betreiben. Den Nutzern und Bediensteten müssen klare Hinweise zur Bedienung der Glasfassade, des Sonnenschutzes und der zugehörigen technischen Einrichtungen gegeben werden.

Der Nutzer sollte den Energieverbrauch bzw. mögliche Energieeinsparungen in seinem Dienstgebäude thematisieren und bei seinen Mitarbeitern ein entsprechendes Bewusstsein fördern. Die Bediensteten müssen über wesentliche thermische Zusammenhänge informiert werden. Es ist wichtig, ein Gebäude als ganzes System zu betrachten, in dem sich manche thermische Effekte zeitverzögert einstellen.

19.3.4 Energieverbrauchskontrolle bei Gebäuden mit Glasfassaden

Insbesondere bei Gebäuden mit Glasfassaden müssen zur Bewertung des Gebäudes und zur Optimierung des Gebäudebetriebs die tatsächlichen Energieverbräuche künftig gebäudebezogen, detailliert und getrennt nach den entsprechenden Medien erfasst werden. Nur so können Schwachstellen am Gebäude sowie Bedienungsfehler erkannt, die Funktion der technischen Anlagen beeinflusst und der Energieverbrauch für Heizung, Licht, Sonnenschutz und deren Steuerungsanlagen gesenkt werden.

Erfahrungsgemäß können sich bei einer Gebäudeoptimierung und entsprechendem Nutzerverhalten Einsparungen bis zu 30 % an Energie bzw. deren Kosten ergeben.

19.3.5 Notwendige Ergänzungen der Richtlinien

Die OBB hat 1998 die „Planungshilfe Energiesparendes Bauen“ eingeführt. Diese enthält u. a. auch Empfehlungen für Fassaden. Da sich seither die energetischen Anforderungen wesentlich geändert haben und gerade Glasfassaden ein wichtiger Energie- und Kostenfaktor sind, hält es der ORH für notwendig, die Planungshilfen diesbezüglich fortzuschreiben.

Er hält es auch für unerlässlich, bereits bei der HU-Bau-Erstellung den mit einer Glasfassade verbundenen Aufwand und die Kosten explizit aufzuzeigen. Der Nutzer muss wissen, welche Betriebs- und Unterhaltskosten eine Glasfassade nach sich ziehen wird.

Das Muster M7 RL-Bau⁷ sollte um eine zusätzliche Spalte „Fassade“ erweitert werden. Hierzu hat der ORH bereits umfangreiche Hinweise gegeben.

Die OBB teilte hierzu mit, dass eine Berücksichtigung dieser Aspekte bei der anstehenden Novellierung der RL-Bau angedacht sei. Die Aussagekraft möglicher Kennwerte müsse noch detailliert überprüft werden.

19.4 Stellungnahme der Obersten Baubehörde

Die OBB hat besonders auf den möglichen Wärmeeintrag bei Glasfassaden und die Bedeutung von Architektenwettbewerben hingewiesen. Sie führt hierzu aus, der wichtige Aspekt der Nutzung des Wärmeeintrags zur Energiegewinnung bei intelligenten Fassadenlösungen als Vorteil gegenüber konventionellen Lochfassaden werde im Bericht des ORH überhaupt nicht angesprochen. Sie verweist hierzu auf die Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung:⁸ „Ein sinnvoller Einsatz von verglasten Fassaden kann [...] bei entsprechender Konstruktion auch wirtschaftliche Vorteile bieten, z. B. günstigere Betriebskosten aufgrund verringerter Energiekosten. Dafür ist bei der Planung von Bauprojekten insbesondere die Nutzung der passiven Sonnenenergie zu bedenken.“ Falls dies bei den 20 ausgewählten Projekten gerade nicht der Fall oder nur nicht nachweisbar gewesen sei, hätten diese positiven Aspekte nicht völlig unerwähnt bleiben dürfen. Insbesondere mit Blick auf die Energieeinsparverordnung in der neuen Fassung würden diese ganzheitlichen Betrachtungen eine verstärkte Rolle spielen.

Planungen für größere Neubauprojekte würden in den meisten Fällen auf den Ergebnissen von Architekturwettbewerben beruhen. Die Beiträge der Architekten und die Beurteilungen der unabhängigen Jurys würden dabei modernen Architekturströmungen folgen. Zwar könne die Bauverwaltung durch die Auslobung auf die Wettbewerbsergebnisse im gewissen Umfang steuernd einwirken und tue dies

7 Energiewirtschaftliche Gebäudekenndaten und Betriebskosten zur Haushaltsunterlage-Bau nach M7 Anlagen 1 und 2 gemäß den Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaats Bayern.

8 Hochbau des Bundes, Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen, S. 19 ff.

auch. Andererseits könne und solle sich die Bauverwaltung allgemeinen Architektorentwicklungen nicht völlig verschließen.

19.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Möglichkeit über Glasfassaden Energie zu gewinnen, wird auch vom ORH gesehen. Allerdings konnten bei den untersuchten Fassaden hierzu keine quantifizierbaren Erkenntnisse gewonnen werden. Vielmehr war festzustellen, dass der Energieeintrag meist nicht ausreichend kontrolliert und nutzbar gemacht werden konnte. Oftmals bedingt der hohe sommerliche Wärmeeintrag in Verbindung mit den inneren Wärmelasten zusätzlichen Energieaufwand zur Raumkühlung.

Die zitierte Äußerung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs macht auch deutlich, dass möglichen Energieeinsparungen bei Glasfassaden besondere Aufwendungen gegenüberstehen. Insgesamt kommt er zu dem Ergebnis, dass „Glasfassaden aufgrund der hohen Investitionskosten und der späteren Betriebskosten häufig nicht wirtschaftlich sind.“

Auch nach den Erhebungen des ORH werden Planung und Bau mit zunehmendem Glasanteil der Fassade wesentlich komplexer, die Kosten steigen deutlich an. Soll dennoch eine Fassade mit hohem Glasanteil errichtet werden, müssen Planern und Bauherrn die Mehr- und Folgekosten bekannt sein. Neben Gestaltung und Funktion sind insbesondere Kosten- und Energiebilanz sorgfältig abzuwägen. All diese Aspekte müssen von Planungsbeginn an transparent sein, in eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung einfließen und bei Architektenwettbewerben sichergestellt werden.

Staatsministerium der Justiz

20 Dienst- und Mietwohnungen der Justizvollzugsanstalten

(Kap. 04 05 Tit. 124 01)

Der Wohnungsbestand bei neun geprüften Justizvollzugsanstalten wurde nur zur Hälfte als Dienstwohnungen genutzt und ist überwiegend sanierungsbedürftig. Wohnungen, die nicht für dienstliche Zwecke benötigt werden, sollten an das Allgemeine Grundvermögen abgegeben werden.

20.1 Nutzung des Wohnungsbestands

Der ORH hat zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Verwaltung von Dienst- und Mietwohnungen bei neun Justizvollzugsanstalten (JVAs) untersucht. Im Jahr 2006 verfügten die geprüften JVAs insgesamt über 444 Wohneinheiten. Nur noch die Hälfte wurde als Dienstwohnungen genutzt. Die übrigen Wohnungen waren an Mitarbeiter und Dritte vermietet, wurden anderweitig genutzt oder standen leer.¹

Der Bauunterhalt der Objekte kam über Jahre hinweg massiv zu kurz. Infolge dessen ist ein erheblicher Sanierungsstau aufgelaufen und der langfristige Werterhalt der Gebäude gefährdet. Die Bausubstanz war in vielen Fällen verbraucht.

Voraussetzung für die Zuweisung von Dienstwohnungen ist, dass die ständige Dienstbereitschaft auch außerhalb der Arbeitszeit erforderlich ist und nur gewährleistet werden kann, wenn der Mitarbeiter im Dienstgebäude oder in unmittelbarer Nähe wohnt. Die Wohnung ist an den Status des Bediensteten gebunden und mit der Amts- und Dienstfunktion verknüpft. Der Nutzer zahlt nicht die ortsübliche Miete, sondern ein Entgelt, das von der Höhe seines Einkommens abhängt und auf die sog. „höchste Dienstwohnungsvergütung“ begrenzt ist. Schon deswegen sollte die Zuweisung von Dienstwohnungen auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

¹ Durchschnittlich standen 20 % des geprüften Wohnungsbestands länger als drei Monate leer. Zwei JVA-Standorte wiesen Leerstandsquoten von 39 bzw. 42 % auf. In vielen Fällen lagen bereits Leerstände von fünf und mehr Jahren vor. Eine 150 m² große Wohnung steht schon seit 1994 leer.

Der ORH hält es für erforderlich, dass die JVA ihren Wohnungsbestand daraufhin überprüfen, welche Wohnungen auch im Hinblick auf Sicherheitsaspekte für dienstliche Zwecke benötigt werden. Die übrigen Wohnungen sollten an das Allgemeine Grundvermögen abgegeben werden.

Wie die nachfolgenden Feststellungen zeigen, würde damit eine wirtschaftlichere Nutzung dieser Wohnungen erleichtert werden.

20.2 Verwaltung des Wohnungsbestands

20.2.1 Investitionen ohne dienstlichen Bedarf und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Über größere Sanierungsmaßnahmen und sonstige Investitionen entscheidet die Verwaltung zu wenig nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Auch der dienstliche Bedarf blieb häufig ungeprüft.

- Eine JVA begann im Jahr 2000 mit der Generalsanierung eines leer stehenden Mehrfamilienhauses mit einer Wohnfläche von 600 m², ohne im Vorfeld den dienstlichen Bedarf zu prüfen. Zu den bisher verausgabten allgemeinen Bauunterhaltungsmitteln von 250 000 € sind nach einer vorläufigen Kostenschätzung der Bauverwaltung weitere 650 000 € für die Fertigstellung zu veranschlagen. Unabhängig von der Höhe der Kosten kann der ORH bei dieser Maßnahme keinen dienstlichen Bedarf erkennen. Eine andere größere Wohnung stand seit längerem leer. Mangels Bedarfs wurden zu dieser Zeit auch noch sechs Dienstwohnungen in Mietwohnungen umgewandelt.
- In einer Fremdenverkehrsgemeinde sollte ein seit 1999 leer stehendes Zweifamilienhaus wegen des schlechten Bauzustands abgebrochen und ein Gästehaus mit je drei Ein- und Zweizimmerwohnungen sowie zwei Tagungsräumen errichtet werden. Die JVA veranschlagte hierfür Baukosten von 460 000 €. Die Verwaltung konnte für die Maßnahme weder eine Wirtschaftlichkeitsberechnung noch ein fundiertes Nutzungskonzept vorlegen. Der ORH hält diese Investition im Hinblick auf die am Ort vorhandenen Unterkunftsmöglichkeiten weder für erforderlich noch für wirtschaftlich.
- Trotz hoher Leerstandsdaten im übrigen Bestand sanierte eine JVA in den Jahren 2004 bis 2007 ein leer stehendes Mehrfamilienhaus außerhalb des näheren Umgriffs der Anstalt für 297 000 €. Nach Auffassung des ORH wäre das Objekt für den dienstlichen Bedarf entbehrlich gewesen und hätte an das Allgemeine Grundvermögen abgegeben werden müssen.

20.2.2 Unterwertige Nutzungen

Die Verwaltung des Immobilienbesitzes findet nicht wertorientiert statt. Neben Bedarf und wirtschaftlichem Ertrag sind auch die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Durch die unterwertige Nutzung von Liegenschaften verzichtet der Staat auf Einnahmen.

- In einer südbayerischen Fremdenverkehrsgemeinde ist ein 8 000 m² großes JVA-Grundstück lediglich mit zwei Dienstwohngebäuden bebaut. Dabei handelt es sich um ein 195 m² großes Einfamilienhaus (die frühere Dienstwohnung des Anstaltsleiters), das bereits seit Mitte 2005 leer steht, und um ein Dreifamilienhaus mit Wohnflächen zwischen 140 und 160 m². Die Mieteinnahmen der JVA waren durch die „höchste Dienstwohnungsvergütung“ auf insgesamt 966 € monatlich begrenzt.

Nach Auffassung des ORH ist diese in einem Wohngebiet befindliche Liegenschaft in der Zweckbindung als Dienstwohngebäude nicht mehr zeitgemäß und auch unter Sicherheitsaspekten nicht erforderlich.

- Eine JVA nutzt auf einem 2 400 m² umfassenden Grundstück ein Einfamilienhaus mit einer Wohnfläche von 275 m² als Dienstwohnung. Die JVA verfügte über mehrere andere ausreichend große Wohnungen, die zum Zeitpunkt der letzten Zuweisung des Einfamilienhauses leer standen. Aufgrund der Empfehlungen des ORH beabsichtigt die Verwaltung nunmehr, das Anwesen nach Auszug des Nutzers an das Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

20.3 Auffassung der Verwaltung

Das Staatsministerium hält den überwiegenden Teil des Wohnungsbestands schon im Hinblick auf die Sicherheitsbelange des Strafvollzugs für unverzichtbar. Daneben seien auch personalwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Eine rein wirtschaftliche Betrachtungsweise sei hier nicht sachgerecht.

Angesichts der im Staatshaushalt äußerst knapp veranschlagten Bauunterhaltungsmittel müssten diese auf den Kernbereich des Justizvollzugs konzentriert werden. Dennoch habe man erhebliche Anstrengungen unternommen, um auch bei Dienst- und Mietwohnungen Instandsetzungen vorzunehmen, u. a. im Rahmen kleiner Baumaßnahmen.

Mit der vom ORH empfohlenen Bedarfsanalyse sei mittlerweile begonnen worden, und man habe bereits verzichtbare Objekte identifiziert. Dabei geht das Staatsministerium davon aus, dass Dienstwohnungen sowie im Sicherheitsgürtel gelegene oder im Rahmen der Gesamtausbauplanung benötigte Grundstücke nicht entbehrlich sind.

Man prüfe auch den Vorschlag des ORH, insoweit nicht gebundene Liegenschaften an das Allgemeine Grundvermögen abzugeben oder an die staatlichen Wohnungsgesellschaften zur primären Vermietung an Justizvollzugsbedienstete zu verpachten.

20.4 Abschließende Würdigung des ORH

Soweit das Staatsministerium Wohnungen aus Gründen der Sicherheit für unverzichtbar hält, sollten diese konsequent Vollzugsbeamten als Dienstwohnungen bzw. Anwärtern als Unterkunft zugewiesen werden. Offen bleibt allerdings, wie die von der Verwaltung geltend gemachten Sicherheitsbelange mit der Tatsache in Einklang zu bringen sind, dass Wohnungen über längere Zeit hinweg leer stehen oder an Dritte vermietet sind.

Der ORH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die staatlichen Liegenschaften nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten sind. Er hält es daher weiterhin für veranlasst, den Wohnungsbestand auf dienstliche Erfordernisse kritisch zu prüfen und entbehrliche Objekte an das Allgemeine Grundvermögen abzugeben.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21 Geschäftsstelle des Bayerischen Jugendrings

(Kap. 05 04 TG 89)

Die Stellenausstattung, die Eingruppierungen und Arbeitszeitregelungen der Geschäftsstelle des Bayerischen Jugendrings sind überdimensioniert und zu großzügig bemessen.

Das Staatsministerium kommt seinen Pflichten als Aufsichtsbehörde und Zuwendungsgeber nicht wirkungsvoll nach.

21.1 Allgemeines

Die **Jugendarbeit** ist dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus, die **Jugendhilfe** dem Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zugeordnet.

Die Jugendhilfe wird vom Bayerischen Landesjugendamt im „Zentrum Bayern Familie und Soziales“ wahrgenommen und umfasst u. a. die Beratung und Unterstützung der örtlichen Jugendämter sowie die Förderung der Zusammenarbeit mit Jugendverbänden und die Durchführung von Projekten der Jugendhilfe.

Die Jugendarbeit (Beratung der Jugendringe, Förderung der Jugendverbände) führt der Bayerische Jugendring (BJR) aus. Er übernimmt für diesen Bereich auch die Aufgaben eines Landesjugendamts.

Der BJR ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in München und unterliegt der Aufsicht des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus. Er ist ein freiwilliger Zusammenschluss von Jugendorganisationen und anerkannter Träger der freien Jugendhilfe in Bayern. Zu seinen Aufgaben zählt die Weitergabe staatlicher Zuwendungen z. B. an mehr als 60 Jugendverbände oder Einrichtungen der Jugendarbeit. Die Geschäftsstelle des BJR wurde zu 96 % (2006: 3 Mio €) vom Staat finanziert. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts und gleichzeitig Zuwen-

dungsempfänger darf der BJR seine Beschäftigten finanziell nicht besser stellen als vergleichbare Staatsbedienstete. Höhere Vergütungen sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen dürfen nicht gewährt werden (Besserstellungsverbot).¹

Der ORH hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Zuschüsse geprüft, die für den Betrieb der Geschäftsstelle gewährt wurden, und dabei Folgendes festgestellt:

21.2 Angesammelte Mittel

Im Jahr 2006 hielt der BJR bei einem Gesamtfördervolumen von 12 Mio € ganzjährig ein Guthaben von 2 Mio € auf Giro- und Festgeldkonten vor. Daraus erzielte er Zinsen von 42 000 €. Im Wesentlichen stammten die Guthaben des BJR aus Mitteln des Staates, die an Jugendorganisationen zur Förderung von Projekten weitergeleitet werden sollten, aber von diesen noch nicht abgerufen wurden. Die damit erwirtschafteten Zinsen stehen nach Auffassung des ORH dem Staat zu.

21.3 Organisation und Personal der Geschäftsstelle

Der Geschäftsverteilungsplan (GVPI) des BJR wurde zuletzt 1995 aufgestellt. Seither eingetretene Änderungen der Geschäftsverteilung wurden gelegentlich in einem vorläufigen GVPI festgehalten. Der bei der Prüfung 2005 vorgelegte GVPI datierte vom September 2001. Dieser GVPI wurde zuletzt im Mai 2007 aktualisiert. Der BJR begründete dies damit, dass der Beteiligungsprozess der Mitarbeiter an der Fortschreibung des GVPI nicht zum Abschluss gekommen sei.

Die Geschäftsverteilungspläne enthielten Funktionen, ohne dass diesen Funktionen bestimmte Beschäftigte zugeordnet waren. Auch der Umfang der zeitlichen Inanspruchnahme einer Funktion oder der Vertretungsfall waren nicht geregelt.²

Die Geschäftsstelle verfügte über 45,34 Vollzeitstellen (August 2004). Sie gliederte sich bis zum 31. August 2005 in die Büros der Präsidentin und des Geschäftsführers sowie in 4 Abteilungen und 15 Sachgebiete. 49 % der Stellen waren einer Leitungsebene zuzuordnen. Diese Eingruppierungen setzen entsprechend hochwer-

1 Ziff. 1.3 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I).

2 Ausnahme: Vertretung der Präsidentin; Anordnungsbefugnis der Rechtsreferentin i. V. des Geschäftsführers und der Präsidentin.

tige Tätigkeiten voraus. 31 % der Stellen waren im Hilfs- und Unterstützungsbereich und lediglich 20 % der Stellen auf Sachbearbeiterebene ausgebracht. Kleinstsachgebiete und Leiter von Sachgebieten ohne oder mit wenigen Mitarbeitern führten zu höheren Eingruppierungen. Die einzelnen Funktionsebenen waren wie folgt verteilt:

Funktionsebenen

Übersicht

	Vollzeitstellen
Führungspositionen und Sachgebietsleiter/innen	22,28
Sachbearbeiter/innen	9,19
Mitarbeiter/innen „Innere Dienste“ ¹	13,87

1 Schreib- und Sekretariatsdienste, zentrale Hausdienste und Reinigungskräfte.

Mit der Umstrukturierung der Geschäftsstelle in zwei Bereiche und 14 Referate zum 1. September 2005 wurden keine Stellen eingespart. Vielmehr wurden im Büro der Präsidentin neue Stellen ausgebracht und Höhergruppierungen nach VergGr. I b ermöglicht. Dadurch erhöhte sich der Anteil der Beschäftigten der Leitungsebene auf 54 %.

Die Führungs- und Referentenebene verursachte Kosten von 1 543 000 € (2006), die der Staat zu 96 % förderte. Mit dem gleichen Prozentsatz finanzierte der Staat auch die Kosten für die sonstigen Bediensteten (920 000 €).

21.4 Stellenausstattung

Die Vergütungsstruktur stellte sich, gemessen an den tatsächlichen Eingruppierungen, aufgrund von Bewährungsaufstiegen wesentlich günstiger dar als nach dem Stellenplan. Über 33 % des Personals (15 Beschäftigte) waren in VergGr. II a BAT und höher eingruppiert. Nach den Kriterien des BAT war damit jeder dritte Beschäftigte vergleichbar dem höheren Dienst eingruppiert. 25 Beschäftigte, also 53 % des Personals der Geschäftsstelle,³ gehörten mindestens der VergGr. IV a und höher an.

Der BJR beauftragte eine externe Stelle mit der tariflichen Bewertung der Tätigkeit eines Angestellten im IT-Bereich gegen ein Honorar von 3 900 €, obwohl die eigene Personalstelle über den tariflichen Sachverstand für die Eingruppierung hätte ver-

³ Quelle: Auszug aus Personaldatei; Stand: 31. Dezember 2006.

fügen müssen. Das Ergebnis wurde zur Begründung einer Höhergruppierung herangezogen.

21.5 Arbeitszeitermittlung

Die Beschäftigten der Geschäftsstelle erfassten ihre Arbeitszeit selbst durch manuelle Eingaben in Excel-Listen. Zeiterfassungssysteme kamen nicht zum Einsatz, obwohl der BJR im Mai 2006 für 6 900 € ein elektronisches Zeiterfassungssystem mit Workflow und Schnittstelle zur Bezügeabrechnung beschaffte. Nach betriebsfertiger Installation ließ der BJR die Anwenderschulung durchführen, setzte das System jedoch nicht ein.

21.6 Überstundenpauschale

Der BJR gewährte neun Bediensteten je eine Überstundenpauschale bis zu jährlich 4 600 € und, wie auch den anderen Bediensteten, übertarifliche Zeitzuschläge. Mit der Erhöhung der tariflichen Arbeitszeit ab 1. November 2006 von 38,5 auf 40,1 Wochenstunden hätten die Überstundenpauschalen nach Auffassung des ORH überprüft und ggf. angepasst werden müssen.

Durch die großzügigen hauseigenen Regelungen erhielt eine Beschäftigte trotz 67 Krankheitstagen die volle Überstundenpauschale von 4 263 €. Daneben wurde ihr ein Zeitzuschlag für Überstunden und ein Zeitguthaben gewährt.

21.7 Reisezeiten

Bei der Anrechnung der Reisezeiten muss sich der BJR als Körperschaft des öffentlichen Rechts und als Empfänger einer institutionellen Förderung an die Regelungen des Staates halten. Demnach werden Reisezeiten innerhalb der Sollzeit voll, darüber hinaus außertariflich zu einem Drittel auf die Arbeitszeit angerechnet. Reisezeiten, die außerhalb der Sollzeit oder täglichen Arbeitszeit anfallen, gelten auch bei Überschreitung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit nicht als Überstunden.

Abweichend von diesen Regelungen rechnete der BJR Reisezeiten vielfach zu großzügig ab.

21.8 Beschaffungswesen

Der BJR nutzte wiederholt die Unterstützung externer Berater bei der Vergabe öffentlicher Aufträge u. a. für die Kostenbereiche „Büroprodukte und Geräte“, „Druckerzeugnisse“, „Kurier-, Express- und Paketdienste, Postversand“ und „Gebäudereinigung“. Dabei handelte es sich um normale Beschaffungen, die zu den Kernaufgaben einer Verwaltung gehören.

Der BJR vergab seine Aufträge regelmäßig freihändig. Vielfach beachtete er dabei grundlegende Prinzipien des Vergaberechts nicht und nahm finanzielle Risiken und Mehrbelastungen für den Zuwendungsgeber in Kauf. Auch bei größeren Beschaffungsmaßnahmen z. B. im Bereich der IuK-Technik mit Auftragswerten bis zu 112 000 € im Einzelfall führte der BJR kein förmliches Vergabeverfahren durch. Selbst bei Überschreitung des maßgeblichen EU-Schwellenwerts für Liefer- und Dienstleistungsaufträge von 200 000 € schrieb er nicht EU-weit aus.

21.9 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium führt aus, dass es seinen Pflichten als Aufsichtsbehörde durch zahlreiche Kontakte zum BJR nachkomme. Ferner sei es bei allen wichtigen Sitzungen des BJR vertreten und greife steuernd in die Beratungen ein. Dem BJR seien staatliche Aufgaben im Bereich der Förderung der Jugendarbeit übertragen. Die Ansammlung beträchtlicher staatlicher Mittel auf den Konten des BJR sei unvermeidlich gewesen. Die daraus erwirtschafteten Zinsen seien ein Indiz dafür, dass der BJR mit staatlichen Mitteln sparsam umgehe. Das Staatsministerium werde aber künftig diese Zinsen nach Ablauf des jeweiligen Kalenderjahrs zurückfordern.

Zur tariflichen Eingruppierung der Beschäftigten verweist das Staatsministerium auf die Stellungnahme des BJR.

21.10 Stellungnahme des Bayerischen Jugendrings

Der BJR ist der Auffassung, dass er mit staatlichen Behörden nicht vergleichbar sei, denn er habe mit seiner Beratungs- und Unterstützungsfunktion bei 103 rechtlich unselbstständigen Kreis-, Stadt- und Bezirksjugendringen besondere Aufgaben. Das Besserstellungsverbot könne daher nicht auf den BJR angewandt werden. Andernfalls würde eine unzulässige Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte entstehen. Entgegen der Auffassung des ORH könnten die Sachgebietsleiter bzw.

Referenten nicht der Leitungsebene zugeordnet werden. Soweit ihnen Mitarbeiter zugeordnet worden seien, würden sie diesen gegenüber allenfalls koordinierend tätig. Die höheren Eingruppierungen bei dieser Gruppe würden sich ausschließlich aus den fachlichen Anforderungen ableiten und nicht aus den unterstellten Mitarbeitern.

Der Auftrag an einen externen Berater zur tariflichen Eingruppierung eines Mitarbeiters sei erfolgt, weil die geltenden Eingruppierungsvorschriften für den IT-Bereich von 1983 stammten und aufgrund des technischen Fortschritts als überholt angesehen wurden.

Weiter führt der BJR aus, dass der Geschäftsverteilungsplan im November 2007 in Kraft treten und die Vertretung geregelt werde. Auch das Zeiterfassungssystem werde dann voll zum Einsatz gelangen. Bei länger andauernder Krankheit werde die Überstundenpauschale unterbrochen, Zeitzuschläge für Überstunden und Zeitguthaben würden nicht mehr gleichzeitig gewährt. Auch sollen die Überstundenpauschalen überprüft werden. Im Zusammenhang mit Reisezeiten werde künftig stärker auf eine angemessene Begrenzung der höchstens anrechenbaren Arbeitszeiten geachtet. Die Zusammenarbeit mit einem externen Berater im Beschaffungswesen sei inzwischen förmlich gekündigt worden. Mit dessen Unterstützung habe man aber erhebliche Preisnachlässe erreicht. Die Vergabevorschriften werde man künftig besser beachten, sofern Schwellenwerte überschritten würden. Die vom ORH im IT-Bereich angemahnte EU-weite Ausschreibung sei ausgeschieden, weil bei der Software-Beschaffung von der BJR-Landesebene nur anteilig rd. 10 000 € hätten getragen werden müssen. Den Rest hätten vertraglich die Gliederungen übernommen.

21.11 Auffassung des ORH

Das Staatsministerium muss seinen Aufsichtspflichten wirkungsvoller nachkommen. Die vom Staatsministerium angeführten Kontakte und die Teilnahme an Sitzungen sind nach Auffassung des ORH kein Ersatz für eine effiziente Steuerung staatlicher Zuwendungen.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist der BJR an staatliches Haushaltsrecht gebunden. Schon deshalb darf er seine Beschäftigten nicht großzügiger vergüten als vergleichbare Staatsbedienstete. Diese Verpflichtung ergibt sich für den BJR darüber hinaus auch daraus, dass er Empfänger einer institutionellen Förderung ist. Der ORH hält daran fest, dass Aufgaben und Tätigkeiten die Vielzahl der hohen

Eingruppierungen nicht rechtfertigen. Vergleichbare Tätigkeiten fallen z. B. beim Bayerischen Landesjugendamt an.

Nach Auffassung des ORH liegt eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung im Eigeninteresse des BJR und seiner angegliederten Organisationen. Letztlich könnten damit mehr Mittel für die Jugendarbeit zur Verfügung stehen.

Im Übrigen hält es der ORH für überlegenswert, die Zuständigkeiten für Jugendarbeit und Jugendhilfe in einem Staatsministerium zu bündeln. In Baden-Württemberg sind im Jahre 2005 Jugendarbeit und Jugendhilfe unter einem Dach zusammengeführt worden.

Staatsministerium der Finanzen

22 Steuerfestsetzungen bei bedeutenden Einzelfällen

(Kap. 06 05)

Die Veranlagungsqualität bei Steuerfällen mit hohem Risikopotenzial ist mangelhaft und führt zu einem vorsichtig geschätzten Steuerausfall von mindestens 39 Mio € jährlich. Die Auswahl gründlich zu prüfender Steuerfälle und der Personaleinsatz richten sich zu wenig am möglichen Steueremehrertrag aus. Ein Qualitätsmanagement ist in der Praxis noch nicht umgesetzt.

22.1 Ausgangslage und Prüfungsumfang

Die Veranlagungsstellen in den Finanzämtern veranlagten jährlich ca. 4,7 Mio Einkommensteuerfälle.¹ Zur Bewältigung der Arbeitsmenge müssen Schwerpunkte gesetzt werden. Fälle mit höherem Steuerausfallrisiko sind gründlicher als andere zu bearbeiten.

Der ORH hat bereits 2001 das bundesweit abgestimmte maschinelle Verfahren zur Auswahl intensiv zu prüfender Fälle (sog. Intensivprüffälle) kritisiert und zusätzliche Anstrengungen zur Qualitätssicherung gefordert.² Er untersuchte nun in einem breiteren Rahmen bei fünf Finanzämtern die Arbeitsqualität von 3 342 Veranlagungen,³ bei denen ein hohes Risikopotenzial vermutet wurde. Zwei Drittel dieser Fälle betrafen Steuerfestsetzungen mit Einkünften von jährlich über 250 000 €. Ein Drittel waren bedeutende Steuerfälle (unter 250 000 €) mit erfahrungsgemäß fehlerträchtigen Sachverhalten, z. B. Veräußerung von Betrieben und wesentlichen Beteiligungen, ausländische Einkünfte, auffällig hohe Werbungskosten, außerordentliche Einkünfte.

Bei den ausgewählten Fällen war regelmäßig eine gründliche Bearbeitung vorgesehen, weil sie

1 Davon 1,9 Mio Fälle Allgemeine Veranlagungsstellen und 2,8 Mio Fälle Arbeitnehmerstellen.

2 ORH-Bericht 2001 TNr. 29.

3 Ohne Arbeitnehmerstellen.

- maschinell nach den Vorjahreswerten zur Intensivprüfung ausgewählt wurden,
- einen bestimmten, punktuell zu prüfenden Sachverhalt enthielten,
- personell als risikoträchtiger Fall eingestuft waren.

Die nach diesen Kriterien vorhandenen Risikofälle betrafen durchschnittlich nur knapp 2 % der Gesamtfallzahlen in der Allgemeinen Veranlagungsstelle.

22.2 Untersuchungsergebnis

Die Arbeitsqualität wurde anhand von Steuer- und Zinsausfällen beurteilt. Der Untersuchung wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt:

- Steuer- und Zinsausfälle, bei denen die Steuerfestsetzungen aufgrund der vorhandenen Angaben fehlerhaft waren,
- Steuer- und Zinsausfälle, bei denen der Sachverhalt nicht richtig ermittelt wurde. In diesen Fällen wurde der mögliche Ausfall geschätzt.⁴

Ergebnis der Untersuchung

Zahlenübersicht 1

	Quote	Ausfall
	(in % der Fälle)	Mio €
Fehlerhafte Steuerfestsetzungen	11,6	6,51
Ermittlungsdefizite	22,8	1,29
Beanstandungen insgesamt	34,4	7,80

Die festgestellte Beanstandungsquote von insgesamt 34,4 % ist deutlich zu hoch. Nach vorsichtiger Schätzung beträgt der jährliche Steuerausfall mindestens 39 Mio €. ⁵ In Großstädten und Ballungsräumen ist der Ausfall am höchsten.

Eine unzureichende Arbeitsweise hat der ORH auch bei Abschlusszahlungen von über 100 000 € festgestellt. In diesen Fällen wurden Vorauszahlungen mehrfach nicht oder nicht ausreichend festgesetzt, obwohl die Gründe hierfür eindeutig

4 Die möglichen Auswirkungen von Ermittlungsdefiziten, die lediglich ein Risiko darstellen, wurden nur zu einem Fünftel als Steuerausfall gewertet.

5 Eine Hochrechnung der 3 342 untersuchten Fälle auf alle derartigen Fälle ergab einen Steuerausfall von 78 Mio €. Davon wurde ein Sicherheitsabschlag vorgenommen, der der Untergrenze des statistischen Konfidenzintervalls entspricht.

erkennbar waren. In 46 Fällen war ein Zinsausfall von 2,4 Mio € festzustellen.⁶ Hierin ist ein Einzelfall mit 1,2 Mio € enthalten. In der Hälfte der beanstandeten Fälle wurden Mitteilungen anderer Finanzämter zur Anpassung von Vorauszahlungen nicht ausgewertet.

22.3 Risikomanagement

22.3.1 Fallauswahl und Fallbearbeitung

Derzeit besteht in den Allgemeinen Veranlagungsstellen noch kein automationsgestütztes Risikomanagement. Deshalb muss auf andere Weise sichergestellt werden, dass zumindest die offensichtlichen Risikofälle erkannt und gründlicher geprüft werden. Nach dem Prüfungsergebnis können die bisherigen Methoden zu Risikoauswahl und Fallbearbeitung noch nicht zufriedenstellen. Die maschinelle Auswahl der Intensivprüffälle orientiert sich nach wie vor an den Vorjahreswerten. Daten der aktuellen Steuererklärungen werden dagegen zu wenig berücksichtigt.

Die Bearbeitungsintensität sollte sich grundsätzlich am fiskalischen Gehalt des Steuerfalls ausrichten. In Steuerfällen mit regelmäßig sehr hohen Einkünften liegt überdurchschnittliches Risikopotenzial. Die intensive, qualitativ hochwertige Bearbeitung dieser relativ wenigen Fälle muss gewährleistet sein.

22.3.2 Personaleinsatz

Die Sollbesetzung für die Allgemeinen Veranlagungsstellen richtet sich hauptsächlich nach der Zahl der Einkommensteuer- und Feststellungsfälle. Die Durchschnittsbelastung liegt derzeit bei 2 047 Fällen für eine Einheit mit drei Bearbeitern. Spürbar geringere Fallzahlen ergeben sich wegen besonderer Personalzuschläge bei der Sollbesetzung für die Finanzämter in München. Diese Berücksichtigung von Risikopotenzialen hält der ORH für richtig und notwendig. Eine entsprechende Differenzierung bei der Personalzuteilung müsste auch für weitere struktur- und einkommensstärkere Regionen vorgenommen werden.

Im Gegensatz hierzu liegt die tatsächliche Besetzung in diesen Finanzamtsbezirken, insbesondere in den Großräumen München und Nürnberg bis zu 19 % unter der Sollbesetzung. Obwohl in diesen Regionen in den Allgemeinen Veranlagungsstellen mindestens 70 Arbeitskräfte fehlen, erzielen diese Stellen deutlich höhere

⁶ Der Zinsausfall wurde mit einem Refinanzierungszinssatz von 4 % geschätzt.

Ergebnisse. Die Besetzung in den strukturschwächeren Regionen ist dagegen erheblich besser, manche Veranlagungsstellen liegen dort sogar über dem Soll.

Das Risikomanagement sollte deshalb bereits bei der Personalverteilung für die Finanzämter einsetzen und die unterschiedlichen Risikopotenziale in den verschiedenen Regionen Bayerns stärker berücksichtigen.

22.4 Qualitätsmanagement

Im Januar 2004 wurde das seit 1998 pilotierte Projekt „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“ in den Veranlagungsstellen eingeführt. Es sollten insbesondere die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Steuerverwaltung gesteigert und die Arbeitsqualität bei den Veranlagungen verbessert werden.

Dieses Ziel des Leistungsvergleichs konnte bisher auch neun Jahre nach Pilotierungsbeginn nicht erreicht werden. Die Mitarbeiter erhalten derzeit noch zu wenig Hinweise auf Prüfungsschwerpunkte. Die notwendigen Programme zur Analyse der umfangreichen Ergebnisdaten stehen wegen der länderübergreifenden Koordination noch nicht zur Verfügung. Auch das angestrebte Prinzip „Best Practice“ bietet bisher nur theoretische Lösungsansätze. Keines der geprüften Finanzämter konnte das nach dem Prinzip „Selbststeuerung vor Fremdsteuerung“ erwartete Qualitätsmanagement vorweisen. Hierzu wären arbeitsaufwendige Analysen von Einzelfällen erforderlich. Eine positive Auswirkung auf die Bearbeitung der untersuchten bedeutenden Steuerfälle mit hohen Steuerausfallrisiken war bisher nicht messbar.

22.5 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Staatsministeriums hat die Verwaltung auf die geschilderten Defizite bereits reagiert. Sie arbeite seit geraumer Zeit an der Erweiterung und Optimierung des Risiko- und Qualitätsmanagements. Vorbereitung und Umsetzung der dazu notwendigen Maßnahmen seien komplex und benötigten Zeit, bis ihre Wirkung sichtbar werde und gemessen werden könne. Ein maschinelles Risikomanagementsystem sei derzeit nur in den Arbeitnehmerstellen eingesetzt. Es werde schrittweise auf die maschinelle Überprüfung von Steuererklärungen mit Einkünften aus Gewerbebetrieb, selbständiger Arbeit, Vermietung und Verpachtung sowie Alterseinkünfte ausgedehnt. Die Voraussetzungen hierfür seien teilweise mit der Einführung der Anlage EÜR (Einnahmenüberschussrechnung) und den Kennziffern der Anlage V (Vermietung und Verpachtung) geschaffen worden. Der

inzwischen bundeseinheitlich festgelegte Risikofilter werde den Finanzämtern noch im 2. Halbjahr 2007 zum Einsatz angeboten.

Die Steuerverwaltung habe im Übrigen Leitfäden und Checklisten eingeführt und Ertragsteuer-Fachinformationen bekannt gegeben. Ferner würde ab März 2008 eine Liste bedeutender Steuerfälle bereitgestellt werden.

Sobald ein maschinelles Risikomanagement flächendeckend im Einsatz sei, werde auch die Personalbedarfsberechnung angepasst. Die gegenwärtige Berücksichtigung von pauschalen Ballungsraumzuschlägen könnte dann durch zielgenaue Berechnungen ersetzt werden.

Der wirtschaftliche Erfolg des Leistungsvergleichs lasse sich an der Steigerung der Abweichungsquoten und Mehrergebnisse ablesen. Gegenüber 2004 seien die Mehrergebnisse 2006 in der Allgemeinen Veranlagungsstelle um 24,8 Mio € gestiegen.

22.6 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH verkennt nicht die Bemühungen der Verwaltung zur Qualitätssicherung. Die festgestellten Fehler bei einem sehr kleinen Teil der Fälle führen aber zu Steuerausfällen, die deutlich über der von der Verwaltung geltend gemachten Ergebnissteigerung liegen. Unabhängig von einer künftig vorgesehenen automationsgestützten Risikoerkennung muss sichergestellt werden, dass die bereits nach den bisherigen Methoden ausgewählten Risikofälle gründlicher bearbeitet werden. Die Verwaltung muss Personal vorrangig dort einsetzen, wo das Risikopotenzial für Steuerausfälle am höchsten ist.

Die ausreichend intensive Bearbeitung von risikobehafteten Steuererklärungen hängt auch von der richtigen Kombination von personeller Ausstattung, organisatorischer Entlastung und gesetzgeberischer Unterstützung ab. Hierzu gehören ein Abbau von Verwaltungsarbeiten durch verbesserte IT-Unterstützung bei der Risikoerkennung, eine Zunahme der elektronischen Abgabe von Steuererklärungen sowie die Übermittlung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen in digitaler Form. Dieses Anliegen sollte von Bayern bei der Steuergesetzgebung verstärkt unterstützt werden.

23 Steuerfahndungsstellen der Finanzämter

(Kap. 06 05)

Die Steuerfahndungsstellen - und hier vor allem das Finanzamt München I - können ihren Auftrag nur eingeschränkt erfüllen. Dies führt zu jährlichen Steuerausfällen von mindestens 34 Mio €, davon allein 24 Mio € im Großraum München.

23.1 Aufgaben und Organisation der Steuerfahndungsstellen

Die Steuerfahndung hat die Aufgabe, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten zu erforschen, die Besteuerungsgrundlagen in diesen Fällen zu ermitteln sowie unbekannte Steuerfälle aufzudecken (§ 208 Abgabenordnung). Insgesamt sind in Bayern bei neun Finanzämtern Steuerfahndungsstellen eingerichtet. Ende 2006 waren 444 Bedienstete eingesetzt (einschließlich Kanzleikräfte).

Zu dieser Zeit lagen bei den Steuerfahndungsstellen 13 000 Meldungen, Anzeigen sowie Amtshilfeersuchen anderer Finanzämter und Behörden vor, von denen erfahrungsgemäß nur etwa 10 % zur Einleitung eines Verfahrens führen werden. 1 450 Verfahren waren in Bearbeitung. Für die Bekämpfung der Schwarzarbeit in Zusammenarbeit mit dem Zoll sowie die Bekämpfung der gewerblichen Kriminalität und der Geldwäsche richtete die Finanzverwaltung Sonderstellen ein.

23.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH untersuchte die Besetzung, den Arbeitsstand, die Arbeitsbelastung und die Ergebnisse der Steuerfahndung.

Stichprobenweise wurden 2 % von insgesamt 101 200 Meldungen/Anzeigen aus 2000 bis 2006 überprüft, die zu keinem Verfahren geführt hatten. Dabei wurde untersucht, ob die Vorgänge berechtigt an die Veranlagungsstellen abgegeben worden sind oder von der Steuerfahndung weiter zu bearbeiten gewesen wären.

Ferner wurden 5 % der in den Jahren 2000 bis 2006 durchgeführten 11 750 Verfahren überschlägig auf eine zutreffende Bearbeitung überprüft.

23.3 Besetzung der Steuerfahndungsstellen

23.3.1 Sachgebietsleiter

Die Führungsaufgaben in der Steuerfahndung wurden, den Sollvorgaben entsprechend, von 45 Sachgebietsleitern des höheren bzw. gehobenen Dienstes wahrgenommen, denen jeweils zwischen fünf und zehn Prüfer unterstellt waren.

23.3.2 Fahndungsprüfer

Ende 2006 arbeiteten in den Steuerfahndungsstellen 340 Prüfer des gehobenen Dienstes, hiervon waren 110 beim Finanzamt München I eingesetzt. Seit März 2000 hat sich die Prüferzahl außerhalb Münchens um 20 und in München um 12 erhöht. Die Besetzung der neu eingerichteten Sonderstellen mit 41 Prüfern erfolgte aus dem vorhandenen Personalbestand, sodass für die laufenden Aufgaben weniger Personal zur Verfügung stand. Gegenüber dem Personalzuteilungssoll 2006 von 375 Prüfern lag bayernweit eine Unterbesetzung von 9,3 % vor.

23.3.3 Fahndungshelfer, Kanzleikräfte

59 Fahndungshelfer und Kanzleikräfte arbeiteten den Prüfern zu und übernahmen insbesondere zeitaufwendige Hilfstätigkeiten. Diese wurden sowohl von Bearbeitern des mittleren Dienstes wie auch von Verwaltungsangestellten erledigt.

Gemessen am Zuteilungssoll von 70 Beschäftigten fehlten Ende 2006 11 Beschäftigte (= 15,7 %), davon 5 beim Finanzamt München I.

23.4 Arbeitsstand

Zum 31. Dezember 2006 stellte sich der Arbeitsstand in der Steuerfahndung wie folgt dar:

Steuerfahndung München I

Zahlenübersicht 2

	unerledigt bis 31.12.2006		davon älter als 2 Jahre	
	insgesamt	pro Prüfer ¹	insgesamt	pro Prüfer ¹
Meldungen/Anzeigen (ohne Amtshilfeersuchen)	7 360	87,8	774	8,8
Fahndungsprüfungen	647	7,7	239	2,7

¹ Bezogen auf den tatsächlichen Prüfereinsatz ohne prüfungsfremde Tätigkeiten.

Übrige Fahndungsstellen

Zahlenübersicht 3

	unerledigt bis 31.12.2006		davon älter als 2 Jahre	
	insgesamt	pro Prüfer ¹	insgesamt	pro Prüfer ¹
Meldungen/Anzeigen (ohne Amtshilfeersuchen)	4 666	25,6	1 077	5,9
Fahndungsprüfungen	802	4,4	257	1,4

¹ Bezogen auf den tatsächlichen Prüferinsatz ohne prüfungsfremde Tätigkeiten.

Sowohl bei den Meldungen und Anzeigen wie den Fahndungsprüfungen liegt die Prüferbelastung der Steuerfahndungsstelle München I deutlich über der Durchschnittsbelastung der übrigen Fahndungsstellen. Dies gilt ebenso für die noch nicht abgeschlossenen Prüffälle und die unerledigten Verfahren aus 2004 und älter.

Bei den noch nicht bearbeiteten Mitteilungen und Anzeigen aus 2004 und früher handelt es sich i. d. R. um steuergewichtige Sachverhalte, bei denen Prüfungen vorgesehen, aber aus Kapazitätsgründen noch nicht erfolgt sind. Da Steuerhinterziehung bereits nach fünf Jahren und die Festsetzung hinterzogener Steuern nach zehn Jahren verjähren, drohen in diesen Fällen bei der Steuerfestsetzung erhebliche Ausfälle sowie ein Ausschluss der Strafverfolgung.

23.5 Bearbeitung von Fahndungsvorgängen und Mehrergebnis

23.5.1 Weitergegebene Meldungen und Anzeigen

Im Rahmen der Untersuchung zur Bearbeitungsqualität hat der ORH 2064 an die Finanzämter abgegebene Meldungen und Anzeigen aus 2000 bis 2006 geprüft. In 7,6 % der Fälle war die Bearbeitung nicht ausreichend (München 12,9 %; außerhalb Münchens 7 %), weil angesichts fehlender Personalkapazitäten gewichtigeren Fahndungsfällen der Vorrang gegeben worden ist. Dies führte in den 157 beanstandeten Fällen zu einem durchschnittlichen Risikobetrag in München von 165 000 € und außerhalb Münchens von 39 000 €.

23.5.2 Durchgeführte Fahndungen

Von 627 eingesehenen Fahndungen waren in 9,3 % der Fälle Ermittlungsdefizite mit Steuerausfallrisiken von 1,3 Mio € festzustellen. Mit durchschnittlich 42 000 € pro Fall erreichte die Steuerfahndungsstelle München I den höchsten Wert. Für die übrigen Stellen betrug der durchschnittliche Risikobetrag 17 000 € pro Fall.

Rechtsfehler führten zusätzlich in 47 Prüffällen bzw. in 7,5 % der Fälle zu Steuer ausfällen bzw. -verschiebungen von insgesamt 4,1 Mio € (pro Einzelprüfung 88 000 €). Für das Finanzamt München I war der Durchschnittswert mit 100 000 € ebenfalls hoch, dafür wurden aber nur in sehr wenigen Fällen Rechtsfehler gemacht (ca. 2 % aller Fälle).

23.5.3 Mehrsteuern durch Fahndungsprüfung

Die von den neun Steuerfahndungsstellen ermittelten Mehrsteuern der Jahre 2000 bis 2006 beliefen sich zusammen auf 2,5 Mrd €. Durchschnittlich lag für München I das Ergebnis pro Prüffall bei 274 000 € und pro Prüfer bei 2,1 Mio € jährlich. Die übrigen Fahndungsstellen haben Werte von 163 000 € je Prüffall und 991 000 € je Prüfer erzielt.

Kassenmäßig vereinnahmt wurden rd. 70 % dieser Beträge. Die restlichen Steuernachholungen (2000 bis 2006: 707 Mio €) wurden wegen Aussichtslosigkeit der Beitreibung niedergeschlagen, ihre Ermittlung und Festsetzung ist gleichwohl für die Strafverfolgung erforderlich.

Nur in Höhe von 2,7 % (München I) bzw. 9 % (übrige Ämter) der Mehrsteuern in den vom ORH eingesehenen Fahndungsprüfungen wurde Vermögen der Steuerpflichtigen bei Beginn der Prüfungen bzw. während der Prüfungen beispielsweise durch dingliche Arreste oder strafprozessuale Beschlagnahmen gesichert.

23.5.4 Schwerpunktprüfung der Gebäudereinigungsunternehmen

Die Steuerfahndungsstelle München I hat seit dem Kalenderjahr 2000 43 Fälle von Gebäudereinigungsunternehmen mit Mehrergebnissen von jeweils über 250 000 € untersucht. Die Prüfungen führten zu vorläufigen Steuerfestsetzungen von insgesamt 23,2 Mio €. Hierbei handelte es sich insbesondere um Lohnsteuern aus illegaler Beschäftigung von Arbeitnehmern und um Umsatz-/Vorsteuern aus nicht erklärten Umsätzen und Scheinrechnungen.

In keinem der Prüffälle konnten die Steuern aber beigetrieben und damit kassenmäßig vereinnahmt werden. Die Betriebe stellten i. d. R. während oder nach der Prüfung ihre Geschäftstätigkeit ein. Meist unter neuer Führung aus dem gleichen Personenkreis entstanden „neue“ Gebäudereinigungsfirmen, die ihre Aktivitäten auch in steuer- und abgabenrechtlicher Hinsicht unverändert fortführen und nach wie vor Fahndungsprüfer in erheblichem Umfang beschäftigen, ohne dass eine

realistische Aussicht besteht, Steuern und hier insbesondere die Umsatzsteuer vereinnahmen zu können.

Bei den übrigen Steuerfahndungsstellen erfolgten Prüfungen bei Gebäudereinigungsfirmen nur in Einzelfällen. Auch hier zeigte es sich, dass i. d. R. die Mehrsteuern nicht realisiert werden konnten.

23.6 Bewertung des Ergebnisses und Folgerungen

Die Steuerfahndungsstellen und hier vor allem München I können ihren Auftrag, Steuerstraftaten und Ordnungswidrigkeiten zu erforschen, hieraus resultierende Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln sowie unbekannte Steuerfälle aufzudecken, nur noch in eingeschränktem Umfang erfüllen.

Die Abgabe von nicht ausreichend bearbeiteten Meldungen und Anzeigen mit strafrechtlich relevanten Vorgängen an die Veranlagungsstellen führt hochgerechnet zu jährlichen Steuerausfällen von 34 Mio €. ⁷ Hiervon entfallen auf den Ballungsraum München 24 Mio €.

Zusätzlich nötige Prüfungen erfordern einen deutlich höheren Prüfeinsatz. Der Einsatz von mehr Fahndungshelfern würde spürbar zur Entlastung beitragen.

23.7 Stellungnahme der Verwaltung

Die bayerische Steuerverwaltung bemüht sich nach Auffassung des Staatsministeriums seit Jahren um eine sachgerechte Personalausstattung der Außendienste. Speziell die Steuerfahndung habe in den letzten zehn Jahren (1997 bis 2007) um 111 Kräfte aufgestockt werden können (Fahndungsprüfer einschließlich Sachgebietsleiter). Das entspreche einer Verstärkung von über 40 %. Dennoch sei es nicht gelungen, die angestrebte Personalausstattung von 375 Fahndungsprüfern zu erreichen. In Anbetracht der allgemein angespannten Personallage bei den Finanzämtern sei bislang eine weiter gehende Verstärkung der Steuerfahndung nicht möglich gewesen.

7 Eine Hochrechnung der 2064 untersuchten auf alle derartigen Fälle ergab einen Steuerausfall von 108 Mio €. Davon wurde ein Sicherheitsabschlag vorgenommen, der der Untergrenze des statistischen Konfidenzintervalls entspricht. Die so errechneten Steuerbeträge sind im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit der Beitreibbarkeit und Vereinnahmung mit 70 % angesetzt worden.

Für 2007 und 2008 seien die Möglichkeiten für Neueinstellungen für den gehobenen Dienst von anfangs 90 auf 190 jährlich erhöht worden. Es sei beabsichtigt, mit den zusätzlichen Kräften, die 2010/2011 ihre Ausbildung abschließen, auch die Steuerfahndung weiter aufzustocken. Für 2007 seien Personalzuführungen bereits schwerpunktmäßig für die Steuerfahndung in München vorgesehen.

Das Staatsministerium hat angekündigt, die Empfehlungen des ORH aufzugreifen.

23.8 Schlussbemerkung des ORH

Die Verwaltung sollte vorsorgen, dass in kritischen Fällen bereits bei Prüfungsbeginn die Möglichkeit der Sicherung der Steueransprüche durch dinglichen Arrest oder Beschlagnahme wahrgenommen wird.

Bei den Gebäudereinigungsunternehmen regt der ORH gerade auch im Interesse der steuerehrlichen Firmen dieser Branche eine Gesetzesinitiative der Staatsregierung an, diese Unternehmen in die erweiterte Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers gemäß § 13b UStG aufzunehmen, um die Abführung der Umsatzsteuer direkt an die Finanzämter sicherzustellen (wie im Baugewerbe). Eine solche Regelung war zunächst im Entwurf des Gesetzes zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen der Bundesregierung vorgesehen, wurde dann aber nicht umgesetzt, weil der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zum Steuermehraufkommen stehe. Der ORH teilt diese Auffassung aufgrund seiner Prüfungsergebnisse nicht.

Bei der Steuerfahndungsstelle München I gebietet die Entwicklung der Arbeitslage und die Bedeutung der Fälle vor allem einen höheren Prüfeinsatz. Das vorhandene Personal reicht für eine ausreichende Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität nicht aus.

Die allgemein angespannte Personallage an den Finanzämtern, die sich durch zu erwartende Personalabgänge in den kommenden Jahren ohne ausreichendes Gegensteuern eher noch verschärfen wird, wurde vom ORH bereits in mehreren Jahresberichten aufgegriffen. Wesentliche Verbesserungen sind bisher nicht erkennbar.

24 Staatliche Lotterieverwaltung

(Kap. 13 05 Tit. 123 01)

Der Glücksspiel- und Sportwettensektor erlebt tiefgreifende Umwälzungen. Der ORH hält eine Überprüfung der Vertriebsorganisation und der Kostenstrukturen für überfällig.

24.1 Allgemeines

Die Staatliche Lotterieverwaltung (SLV) führt die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (Lotto, Losbrieflotterie, Keno, Oddset etc.) durch. Sie erfüllt damit die ordnungsrechtliche Aufgabe, „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, insbesondere ein Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern.“⁸ Die SLV ist ein Staatsbetrieb und wird als Behörde geführt (Art. 2 Abs. 4 Staatslotteriegesetz). Im Jahr 2006 waren 318 Mitarbeiter (ohne Spielbanken) beschäftigt.

Die meisten Lotterien sowie die Sportwetten werden bundesweit nach einheitlichen Grundsätzen durchgeführt. Diese beruhen auf gegenseitigen Vereinbarungen bis hin zu Gebietsabgrenzungen und einer Art internen Einnahmeausgleich. In allen anderen Ländern bestehen hierzu rechtlich und organisatorisch selbstständige Lotterieunternehmen mit weitgehend gleicher Aufgabenstellung.

24.2 Umbruchsituation

Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Lotteriewesen haben in jüngster Zeit einschneidende Änderungen erfahren. Zum einen ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 zum staatlichen Monopol für Sportwetten zu beachten, das eine konsequente Ausrichtung am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren fordert. Zum anderen entschied der Europäische Gerichtshof im Placanica-Fall, dass ein staatliches Monopol primär bei einer in sich schlüssigen Glücksspielpolitik als Ultima Ratio in Frage kommt. Gleichzeitig steht die Forderung des Bundeskartellamts im Raum, die regionalen Beschränkungen aufzuheben und - explizit im Internet - jedem Spieler die bundesweite Möglichkeit der Spielteilnahme ohne Beschränkung auf seinen Wohnsitz zu eröffnen. Die Länder lehnen dieses Ansinnen ab. Der Ausgang der Angelegenheit ist offen.

8 § 1 Nr. 1 des Staatsvertrags zum Lotteriewesen in Deutschland.

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts haben die Länder einen neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland geschlossen, der vom Landtag noch ratifiziert werden muss. Neu aufgenommen wurde insbesondere ein Verbot jeden Glücksspiels im Internet sowie ein Verbot der Fernsehwerbung für Glücksspiele. An den bestehenden Organisationsstrukturen wurde festgehalten, die Vorgaben des Kartellamts blieben unberücksichtigt.

Schließlich steht noch eine Entscheidung der EU-Kommission in einem gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit aus.

24.3 Entwicklung der Erlöse und Kosten

In den vergangenen Jahren haben sich die Umsatzerlöse der SLV negativ entwickelt. Während sie 2004 noch 1 287 Mio € betragen, werden sie 2007 auf voraussichtlich 1 050 Mio € sinken und damit weiter rückläufige Ablieferungen an den Staatshaushalt zur Folge haben. Die Abführungen der SLV an den Staatshaushalt (einschließlich Lotteriesteuer) betragen 2004 über 500 Mio €; für 2007 ist mit etwa 410 Mio € zu rechnen.

Die ordnungspolitischen Vorgaben erlauben der SLV keine offensive Vermarktungsstrategie mehr. Deshalb gehen die Jahresüberschüsse zurück und damit auch die Gewinnabführungen an den Freistaat. Der Entwicklung der Kosten kommt daher eine erhöhte Bedeutung zu, insbesondere denen des Vertriebs. Sie bewegen sich regelmäßig in einer Größenordnung von 10 % des Umsatzes, im Jahr 2006 knapp 124 Mio €. Einsparungen beim Vertriebssystem hätten hier unmittelbare Auswirkungen.

24.3.1 Vertriebsorganisation

Der Vertrieb des Spielgeschäfts wird nicht von der SLV selbst vorgenommen, sondern erfolgt über ein flächendeckendes Netz von rd. 4 000 gewerblichen Annahmesowie 171 reinen Losverkaufsstellen. Diese sind derzeit 32 Bezirksstellen zugeordnet. Die Bezirksstellenleiter sind Handelsvertreter nach § 84 HGB; ihre Aufgaben bestehen im Wesentlichen in der Betreuung und Überwachung. Obwohl der Spielbetrieb wie auch der Zahlungsverkehr seit Jahren voll elektronisch abgewickelt werden, ist die Vertriebs- und Vergütungsstruktur unverändert geblieben.

Die Vergütungen an die Bezirksstellen in Bayern liegen seit jeher weit über dem Durchschnitt der Mitglieder des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Im Ge-

schäftsjahr 2006 wendete die SLV hierfür allein 16 Mio € auf. Die durchschnittliche Gesamtvergütung je Bezirksstelle lag bei 500 000 € jährlich (inkl. Umsatzsteuer). Dazu kamen noch die Provisionen aus dem gleichzeitigen Betrieb von Annahmestellen. Die Wirtschaftsprüfer hatten daher bereits bei der Abschlussprüfung 2001 eine Überprüfung der Provisionen empfohlen.

Auch die Annahmestellen in Bayern liegen mit ihren Vergütungen an der Spitze innerhalb des DLTB. Die in Bayern bezahlte Basisprovision für Spiel- und Wettensätze wird in keinem anderen Land erreicht. Für den Verkauf von Losen der Losbrieflotterie erhalten die Annahme- und Losverkaufsstellen sogar noch eine um 40 % höhere Provision. Auch diese liegt innerhalb des DLTB weit über dem Durchschnitt.

24.3.2 Beteiligung des Vertriebs an den Kosten der Terminals

1996 installierte die SLV erstmals bei den Annahmestellen Terminals zur elektronischen Abwicklung des Spielbetriebs. Ende 2003 wurde die Anschaffung einer neuen Terminalgeneration für knapp 20 Mio € beschlossen.

Die Ausrüstung mit modernen Terminals für eine sichere und kundenfreundliche Abwicklung des Spielgeschäfts liegt auch im unmittelbaren Geschäftsinteresse der Annahme- und Losverkaufsstellen. Die gesamten Investitionskosten werden aber alleine von der SLV getragen. Für den ORH sind keine Gründe ersichtlich, warum die Annahme- und Losverkaufsstellen nicht in angemessener Weise an diesen Investitionen beteiligt werden. Andere Mitglieder des DLTB beteiligen ihre Annahmestellen einmalig oder laufend an diesen Kosten.

24.3.3 Überprüfung der Vertriebsorganisation und Vergütungsstruktur

Obwohl der SLV nach eigenen Angaben weder über die Kosten noch die Gewinne der Bezirksstellen Zahlen vorliegen, hat sie die Höhe der Vergütungen in einer Stellungnahme gegenüber dem Staatsministerium für angemessen befunden und sich gegen eine Kürzung ausgesprochen.

Auch schließen SLV und Staatsministerium derzeit alternative Vertriebswege für Lotterien und Sportwetten in Bayern kategorisch aus (z. B. durch gewerbliche Spielevermittler). Begründet wird dies nicht zuletzt mit der Existenzgefährdung der Annahmestellen.

Der ORH hält eine Überprüfung der Kosten der Vertriebsorganisation sowie der Vertriebsstruktur für überfällig. Bereits eine Verringerung der Basisprovision um ledig-

lich 0,5 % würde für die SLV zu Einsparungen von rd. 6 Mio € jährlich führen. Auch die Aufgaben der Bezirksstellen könnten von der SLV mit qualifizierten und leistungsgerecht bezahlten Mitarbeitern wesentlich günstiger wahrgenommen werden.

24.4 Kostensenkung durch Kooperation

Die rückläufige Umsatzentwicklung sowie das von verschiedenen Seiten bedrohte staatliche Glücksspielmonopol (Bundesverfassungsgericht, Bundeskartellamt, EU-Kommission) geben zu Überlegungen Anlass, inwieweit die derzeitige Organisationsstruktur der SLV noch zeitgemäß ist. Es bestehen verschiedene Möglichkeiten, sich dem veränderten Umfeld anzupassen. So könnten mit der Zusammenfassung des Lotterie- und Wettgeschäfts in einer bundesweiten Gesellschaft erhebliche Synergieeffekte (z. B. bei Personal, Verwaltung, IT) erzielt werden. Dies würde auch die Möglichkeit bieten, die Vertriebsorganisation und deren Vergütungen zu vereinheitlichen und zu straffen. Auch die Bedenken des Bundeskartellamtes würden damit gegenstandslos.

Bereits 2005 wurden innerhalb des DLTB konkrete Überlegungen zur Übertragung zentraler Vertriebs- und Marketingleistungen an einen eigenständigen Dienstleister angestellt. Ein hierzu bereits ausgearbeiteter Vertragsentwurf wurde jedoch nicht umgesetzt.

24.5 Kooperationsverträge mit Sportvereinen

Die SLV hat mit verschiedenen Sportvereinen Kooperationsverträge geschlossen. So vereinbarte sie im Jahr 2004 mit dem FC Bayern München eine „gegenseitige Förderung der jeweiligen unternehmerischen Ziele“. Sie erwarb dabei u. a. die branchenexklusiven Rechte in der Eigenwerbung und PR-Arbeit für die Nutzung des Logos und die Verwendung des Schriftzugs.

Für die im Vertrag aufgeführten Leistungen zahlt die SLV eine feste Vergütung pro Saison an den FC Bayern.

Obwohl der Vertrag eine Laufzeit bis zum 30. Juni 2007 hatte, trat der FC Bayern im August 2005 an die SLV mit der Bitte um Neuverhandlungen heran, da ein privater Sportwettenanbieter ein wesentlich besseres Angebot vorgelegt habe.

Das Staatsministerium hatte zwar erhebliche Zweifel an dem wirtschaftlichen Wert des neuen Vertragsangebots, schloss aber dennoch rückwirkend zum 1. Juli 2005

einen neuen Vertrag mit einem Mehrfachen der bisherigen Vergütung bis zum 30. Juni 2010. Wesentlicher Inhalt des Vertrags war die Werbung für die Sportwette Oddset. Diese musste nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingestellt werden. Die Werbeflächen wurden monatelang nicht genutzt. Derzeit wird nur noch ganz allgemein für Lotto geworben. Die Zahlungen werden unverändert fortgesetzt.

Das Staatsministerium führte im Landtag am 29. Januar 2007 aus, dass nach dem Verbot der Werbung für Sportwetten die Geschäftsgrundlage für den Vertrag mit dem FC Bayern weggefallen sei und über eine Anpassung bzw. Beendigung des Vertrags noch Gespräche geführt würden.⁹ Über das Ergebnis ist nichts bekannt.

Der ORH ist der Auffassung, dass angesichts der veränderten Rechtslage ein Engagement beim FC Bayern in der aktuellen Größenordnung nicht vertretbar ist und erwartet, dass die Neuverhandlungen zu einer deutlichen Korrektur führen.

24.6 Spielbetrieb im Internet

Die SLV begann im Jahr 2000 damit, zunächst die Oddset-Wetten selbst im Internet anzubieten, ohne sich der Vertriebsorganisation zu bedienen. Ab Ende Mai 2001 erweiterte sie das Internetangebot auch auf Lotto, Glücksspirale, Spiel 77, Super 6 und später auch auf Keno. Etwa zur gleichen Zeit entwickelte die Vertriebsorganisation ein eigenes Internetangebot. Im Frühjahr 2002 zog sie dieses zurück und erhielt im Gegenzug dafür einen Anteil an den Internetumsätzen der SLV.

Die SLV baute den Vertrieb über das Internet in der Folgezeit kontinuierlich aus und verbesserte ihn. So wurde speziell für das Spielangebot im Internet zusätzliches Personal eingestellt und für Soft- und Hardware mehrere Millionen Euro investiert. In den Jahren 2001 bis 2006 entwickelte sich dieser Vertriebsweg sehr erfolgreich, wie nachfolgende Zahlenübersicht zeigt:

Entwicklung Internetgeschäft

Zahlenübersicht 4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Umsätze in Tsd €	3 670	11 490	19 030	33 490	44 760	45 450
Anteil am Gesamtumsatz	0,3 %	1,0 %	1,7 %	2,8 %	3,9 %	4,1 %
Registrierte Spielteilnehmer	o. A.	80 000	100 000	145 000	162 000	245 000

⁹ LT-Drucksache 15/7299.

Seit 6. November 2006 ist das Internetangebot in Bayern und in fast allen Ländern des DLTB nach einem entsprechenden Beschluss der Staatskanzleichefs der Länder gesperrt. Unmittelbarer Anlass war eine Entscheidung des Bundeskartellamts, das die regionale Abgrenzung des Spielgeschäfts für wettbewerbswidrig hält. Seither ruht das Internetspiel in Bayern. Für 2007 rechnete die SLV mit Umsatzeinbußen von 50 Mio €. Dem Freistaat würden dadurch Mindereinnahmen (Reinertrag und Lotteriesteuer) von 20 Mio € entstehen. Obwohl der Spielbetrieb im Internet eingestellt wurde, werden aber weiterhin die aufgebauten Ressourcen (Technik und Personal) vorgehalten.

Inzwischen wurde der Spielbetrieb im Internet in einigen Ländern wieder ermöglicht. Im Übrigen sind gewerbliche Spielevermittler (Jaxx, Tipp 24 u. a.) bundesweit im Internet tätig. Ein Antrag der SLV vom Januar 2007 auf Wiedereröffnung des Internetspiels wurde vom Staatsministerium abgelehnt.

Der ORH hält die gegenwärtige Situation aus wirtschaftlichen Gründen für äußerst unbefriedigend. Falls der Spielbetrieb im Internet dauerhaft geschlossen bleibt, müssen entsprechende organisatorische Konsequenzen gezogen werden.

24.7 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hält die Höhe der Vertriebsvergütungen für gerechtfertigt und befürchtet in Anbetracht ohnehin rückläufiger Umsätze bei einer Kürzung eine mögliche Existenzgefährdung insbesondere der Annahmestellen. Ein Vergleich mit den Vertriebsvergütungen in anderen Ländern sei angesichts unterschiedlicher Aufgabenspektren nur bedingt aussagekräftig. Bei der Vergütung der Bezirksstellen sei zu berücksichtigen, dass diese neben dem Risiko des Forderungsausfalls auch erhebliche Personal- und Sachkosten zu tragen und wesentliche Investitionen zu tätigen hätten, um einem den Qualitätsansprüchen der SLV entsprechenden Erscheinungsbild gerecht zu werden.

Die Übernahme der Aufgaben der Bezirksstellen durch die SLV stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung sowie des Stellenabbaus.

Auch weiteren Kooperationen innerhalb des DLTB zur Kostensenkung steht das Staatsministerium ablehnend gegenüber, weil diese bereits weitgehend ausgeschöpft seien und einer Zusammenlegung zu einer einzigen bundesweit tätigen Gesellschaft rechtliche Gründe entgegenstünden.

Die Kooperation mit dem FC Bayern müsse vor dem Hintergrund der Situation im Jahr 2005 beurteilt werden. Die Signalwirkung einer Abwendung von der SLV wäre äußerst schädlich gewesen. Über eine Anpassung des Vertrags mit dem FC Bayern würden derzeit noch Gespräche geführt. Hinsichtlich der Einstellung des Spielbetriebs im Internet werde geprüft, ob eine Wiederaufnahme unter Beachtung der Voraussetzungen des Glücksspielstaatsvertrags wirtschaftlich sinnvoll wäre.

24.8 Abschließende Bemerkung des ORH

Das Staatsministerium lehnt die Vorschläge des ORH ab, ohne Zahlen oder sonstige Daten zu nennen, anhand derer sich die wirtschaftlichen Dimensionen wenigstens ungefähr abschätzen ließen. So wird bei einer Verringerung der Vertriebsvergütungen eine Existenzgefährdung der Annahmestellen ins Feld geführt, ohne dass auf deren Einkommensverhältnisse eingegangen und darauf hingewiesen wird, dass die Lotterie- und Wettannahme dort regelmäßig nur ein Zusatzgeschäft darstellt. Ebenso werden bei den Bezirksstellen erhebliche Sach- und Personalkosten behauptet, obwohl die SLV einräumt, weder deren konkrete Kosten noch Gewinne zu kennen. Auch eine sukzessive Übernahme von Bezirksstellen wird ohne Gegenüberstellung mit den dafür anfallenden Kosten abgelehnt. Der ORH ist der Auffassung, dass über die beste Vertriebsform erst nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung entschieden werden kann; es ist deshalb zunächst eine qualifizierte Überprüfung der Vertriebsorganisation und deren Kostenstrukturen geboten.

Trotz der bei Vertragsabschluss ungewissen Rechtslage wurde versäumt, im Vertrag mit dem FC Bayern entsprechende Anpassungsmöglichkeiten vorzusehen. Für die damit verbundenen finanziellen Nachteile trägt das Staatsministerium ebenso die Verantwortung wie für die schwache Rechtsposition, die eine nachträgliche ausgewogene Anpassung erschwert.

Die bis zur Sperrung sehr erfolgreiche Entwicklung des Spielbetriebs im Internet legt die Wirtschaftlichkeit einer Wiederaufnahme nahe und weckt Zweifel an der Notwendigkeit einer langwierigen Prüfung.

**Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie**

25 Landesgewerbeanstalt Bayern (LGA)

(Kap. 07 03 TG 90 - 91)

Das Ziel, mit einer Teilprivatisierung eine auf Dauer wirtschaftlich eigenständig überlebensfähige LGA zu schaffen, wurde trotz erheblicher staatlicher Leistungen im hohen zweistelligen Millionenbereich nicht erreicht. Auf den Staatshaushalt können weitere Belastungen zukommen.

25.1 Ausgangslage

Der ORH hat im Jahresbericht 1997 (TNr. 28) verschiedene Empfehlungen zu Geschäftspolitik, Organisation und Finanzierung der LGA abgegeben. Vor allem hielt er zur Verbesserung der unternehmerischen Flexibilität bezüglich Marktumfeld und Kooperationsmöglichkeiten eine private Rechtsform für erstrebenswert. Auch sollte eine klare, marktbezogene Konzeption der LGA die Freiheit geben, im Wettbewerb zu bestehen und weitgehend ohne institutionelle Förderung auszukommen.

Das Staatsministerium hat die institutionelle Förderung von jährlich rd. 1,3 Mio € bis 1999 eingestellt.

Ende 2001 wies die LGA bilanziell einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 43,5 Mio € aus. Vor dem Hintergrund der schlechten Vermögens- und Ertragslage und damit verbundener Bonitätsrisiken leitete sie eigene Sanierungs- und Restrukturierungsmaßnahmen ein. Durch den Erwerb des Gewerbemuseums für 20 Mio € leistete zudem der Freistaat 2003 einen bedeutenden Beitrag zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der LGA.

Auch war geplant, die im Wettbewerb stehenden Geschäftsfelder (Produktprüfung, Bautechnik, Zertifizierung, Training & Consulting) sowie die Liegenschaften (Ver-

waltungs- und Betriebsgebäude in der Tillystraße, Nürnberg) im Paket an einen strategischen Investor zu veräußern. Damit sollte der LGA Eigenkapital zugeführt werden.

Um die gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen für die Teilprivatisierung zu schaffen, gründete die LGA ihre im Wettbewerb stehenden Geschäftsbereiche in eigenständige GmbHs aus und bündelte sie in einer Zwischenholding. Diese wurde in zwei Schritten, zuletzt mit Wirkung zum 1. Januar 2007 an einen Investor veräußert. Damit wurde die ursprüngliche Empfehlung des ORH dem Grunde nach umgesetzt.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass der Investor verpflichtet worden sei, neben der Entrichtung der Kaufpreise das Eigenkapital der Zwischenholding um 5,5 Mio € zu erhöhen und Investitionen bis 2009 mit 18,8 Mio € zu finanzieren. Zusätzlich sei bis Ende 2006 die Schaffung von 70 neuen Arbeitsplätzen realisiert worden.

Daneben entstanden jedoch Belastungen des Staatshaushalts, die nach Auffassung des ORH in dieser Höhe vermeidbar gewesen wären.

25.2 Umstrukturierung und Privatisierung der LGA

Das Staatsministerium förderte Rechts- und Beratungskosten im Zusammenhang mit der geplanten Umstrukturierung und Privatisierung. Nach Antrag der LGA vom September 2003 ergingen Zuwendungsbescheide für die gesellschaftsrechtliche Neuorganisation (1,0 Mio €) und Privatisierung der Zwischenholding (1,5 Mio €) im Oktober 2003.

Die LGA hatte zum Zeitpunkt der Gewährung der Zuwendungen ihre Kreditlinien nicht ausgeschöpft. Sie wäre - auch durch den Zufluss von 20 Mio € (März 2003) aus dem Verkauf des Gewerbemuseums an den Freistaat - in der Lage gewesen, die Aufwendungen für Beratungskosten selbst zu tragen. Die Zuschüsse hätten deshalb nicht gewährt werden dürfen. Unbeschadet dessen hätten die vom Staatsministerium erlassenen Zuwendungsbescheide zumindest eine bedingte Rückzahlungspflicht bei erfolgreicher Veräußerung vorsehen müssen, da der Zweck auch so hätte erreicht werden können.

Das Staatsministerium führt aus, die Zuschüsse seien bereits Ende 2002 in Aussicht gestellt worden, als eine Kündigung von Kreditlinien gedroht habe. Zudem

hätte auch 2003 keine hinreichend gesicherte Aussicht auf eine Besserung der Liquiditätslage bestanden. Für die Vereinbarung einer bedingten Rückzahlungsverpflichtung habe daher kein Anlass bestanden.

Der ORH hält daran fest, dass die Zuschüsse angesichts der finanziellen Lage der LGA bei Bescheiderlass nicht zu gewähren waren.

25.3 Darlehenserlass

Für Bau und Erwerb der Immobilie Tillystraße hatte das Staatsministerium der LGA staatliche Baudarlehen gewährt, die zum Zeitpunkt der Veräußerung der Immobilie an den Investor mit 68,6 Mio € valuierten. Das Staatsministerium hat der LGA im Zuge der Immobilientransaktion diese Darlehen in voller Höhe erlassen. Der mit dem Forderungsverzicht vereinbarte Besserungsschein verpflichtet die LGA, einen etwaigen zukünftigen Bilanzgewinn an den Freistaat abzuführen.

Voraussetzung für einen Erlass staatlicher Ansprüche ist, dass die Einziehung des Anspruchs für den Schuldner eine besondere Härte bedeuten würde (Art. 59 BayHO). Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sich der Schuldner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet und zu besorgen ist, dass die Weiterverfolgung des Anspruchs zu einer Existenzgefährdung führen würde. Diese Voraussetzung war aber bei der LGA nicht erfüllt.

Zwar hatte die LGA infolge von Buchwertverlusten aus der Immobilientransaktion und der Veräußerung der Anteile an der Zwischenholding ein negatives Eigenkapital zu erwarten. Dem stand jedoch eine hohe Liquidität aus den korrespondierenden Zahlungsmittelzuflüssen gegenüber. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Erlass gingen LGA und Staatsministerium für die Jahre 2005 bis 2009 von liquiden Mitteln von über 20 Mio € aus. Nach Auffassung des ORH wäre eine Teiltilgung der Darlehensverbindlichkeiten durch die LGA in zweistelliger Millionenhöhe ohne Gefährdung ihrer Existenz möglich und auch haushaltsrechtlich geboten gewesen. Hierfür spricht auch der Zahlungsmittelbestand der LGA zum Zeitpunkt der Prüfung im Juni 2006 von annähernd 30 Mio €.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die LGA im Zuge der Beratungen von sich aus eine Teiltilgung von 20 Mio € angeboten hatte. Im Gegenzug hätte der Freistaat jedoch Verpflichtungen aus Versorgungslasten in dreistelliger Millionenhöhe übernehmen müssen. Auf eine mögliche Teiltilgung sei daher verzichtet worden. Zudem hält das Staatsministerium eine vollständige Entschuldung zur

Sicherung des Fortbestands der Rest-LGA für unabdingbar. Nur durch den vollständigen Darlehenserlass habe die LGA als verlässlicher und stabiler Partner des Investors präsentiert werden können.

Dem steht nach Feststellung des ORH entgegen, dass der private Investor in erster Linie an einer Lastenfreistellung des Grundstücks interessiert war. Eine Entschuldung der LGA wurde vom Investor in den Übernahmeverhandlungen nicht zur Bedingung gemacht. Auch hält der ORH die Übernahme von Verpflichtungen durch den Freistaat für den Fall von Darlehenstilgungen durch die LGA nicht für zwingend. Ein vollständiger Darlehenserlass war aus diesem Grund auch nicht notwendig.

25.4 Wirtschaftliche Entwicklung der Rest-LGA

Ziel der Teilprivatisierung der LGA war es, den Fortbestand der neu strukturierten Rest-LGA dauerhaft zu gewährleisten und sie von staatlichen Zuwendungen unabhängig zu machen.

Nach der Privatisierung der in der Zwischenholding gebündelten Geschäftsfelder konzentrieren sich die Erlöse der LGA auf ihre Sachverständigentätigkeit im Bereich Baustatik sowie Einnahmen aus Dienstleistungen und Tätigkeiten im Bereich der Wirtschaftsförderung. Daneben erhält die LGA für das in den ehemaligen Tochtergesellschaften beschäftigte und jetzt dem Investor gestellte Personal eine Erstattung der ihr entstehenden Aufwendungen auf Vollkostenbasis. Die Personalgestellung und die damit zusammenhängende Kostenerstattung sind vertraglich bis Ende 2018 vereinbart.¹

Für ihr gesamtes verbliebenes Geschäft gehen Staatsministerium und LGA von einem negativen Cashflow von jährlich 0,5 Mio € aus. Dazu kommt ein jährlicher Liquiditätsabfluss für Pensionsverpflichtungen von ca. 2,5 Mio €.

Hinzu treten ab Ende 2018 weitere Risiken in aktuell jährlich zweistelliger Millio-nenhöhe, sofern der Investor die Personalgestellungsverträge nicht verlängert. Diesen Verpflichtungen und Risiken stehen bei der LGA weder stille Reserven noch veräußerbares Vermögen in nennenswertem Umfang gegenüber. Auch eine signifikante und nachhaltige Verbesserung der Ertragssituation der LGA ist nach Einschätzung des ORH nicht wahrscheinlich.

¹ Im Jahr 2004 entstanden der LGA insgesamt Personalaufwendungen von 42,5 Mio €, davon wurden knapp 25 Mio € vom Investor erstattet.

Nach Auffassung des ORH ist damit das ursprünglich mit der Privatisierung angestrebte Ziel verfehlt worden, eine auf Dauer wirtschaftlich eigenständig überlebensfähige LGA zu schaffen.

Das Staatsministerium räumt ein, dass die Finanzierungsprobleme der LGA mit dem gewählten Modell lediglich mittelfristig (15-Jahreszeitraum) gelöst worden sind. Abschließende Lösungen seien zwar geprüft worden, jedoch auch derzeit nicht realisierbar, da es hierfür erheblich höherer finanzieller Leistungen bedurft hätte. Das gewählte Modell ermögliche eine materielle Privatisierung der Restkörperschaft zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der dann herrschenden Rahmenbedingungen.

25.5 Abschließende Bemerkung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass eine dauerhafte Lösung zur Sanierung der LGA aufgrund der fiskalisch unvertretbaren Leistungen nicht möglich gewesen sei. Der vollständige Darlehenserlass hätte den einzigen gangbaren Weg dargestellt, das Privatisierungskonzept mit dem Investor zu realisieren. Eine Teiltilgung hätte die LGA nur unzureichend stabilisiert.

Der ORH merkt an, dass die momentane, weit über den Bedarf hinausgehende Kapital- und Liquiditätsausstattung der LGA den Eindruck entstehen lässt, weitere Konsolidierungsanstrengungen seien nicht notwendig. Zudem beinhaltet der vollständige Darlehenserlass die Gefahr von Fehlsteuerungen. Der mit dem Darlehensverzicht verbundene Besserungsschein, der die LGA verpflichtet, etwaige Bilanzgewinne an den Freistaat abzuführen, schafft für sie keine Anreize, die Aufwands- und Ertragslage nachhaltig zu verbessern.

Insgesamt sind durch die eingeschlagene Privatisierungslösung trotz beachtlicher staatlicher Vorleistungen die wirtschaftlichen und strukturellen Probleme der LGA nicht dauerhaft gelöst. Der ORH weist darauf hin, dass die Probleme weitgehend in die Zukunft verlagert wurden und ein Konzept zur dauerhaften Sanierung nicht erreicht wurde. Auf den Staatshaushalt können weitere Belastungen zukommen.

26 Förderung eines U-Bahnbetriebshofs

(Kap. 07 07 Tit. 892 05; Kap. 13 10 Tit. 89 181)

Der ORH stellt erneut fest, dass zwingende Vorschriften des Zuwendungsrechts nicht beachtet werden. Aufgrund seiner Prüfung hat die Regierung 740 000 € zuzüglich Zinsen von 220 000 € zurückgefordert, die mittlerweile zurückbezahlt sind.

Wie bereits in den Vorjahren fordert der ORH, die Verwendungsnachweisprüfung zu verbessern.

26.1 Ausgangslage

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die bau- und maschinentechnische Erweiterung eines U-Bahnbetriebshofs geprüft. Die Erweiterung war mit 29 Mio € gefördert worden.² Zuwendungsempfänger war ein kommunaler Verkehrsbetrieb, der die Maßnahme durchführte.

26.2 Prüfungsfeststellungen

26.2.1 Mangelhafte Verwendungsnachweisführung

Nach den Förderrichtlinien sind Ausgaben in zeitlicher Folge zu buchen; Tag, Empfänger sowie Grund und Einzelbetrag jeder Zahlung müssen ersichtlich sein. Beim Zuwendungsempfänger bildeten nicht die Originalbelege die Grundlage für die Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten im Verwendungsnachweis, sondern lediglich interne Buchungsvorgänge aus Dateninformationsblättern. Hierbei war nicht erkennbar, wann und in welcher Höhe die tatsächliche Auszahlung an den Rechnungssteller erfolgte. Zahlreiche Stornierungen störten darüber hinaus die Übersichtlichkeit (239 von 1 677 Buchungen im bautechnischen Bereich).

Weiterhin wurden Rückstellungen als zuwendungsfähige Ausgaben angesetzt; Tag, Empfänger, Grund und Einzelbetrag waren nicht ersichtlich. Die Angaben im Verwendungsnachweis stimmten häufig nicht mit den tatsächlich geleisteten Ausgaben am Buchungstag überein.

Die Förderung von Gleisbauarbeiten (Kosten: 460 000 €) wurde sowohl von der Kommune für die U-Bahnmaßnahme als auch vom Zuwendungsempfänger für

² 75 % nach GVFG, 10 % nach FAG.

den Betriebshof beantragt und daraufhin doppelt ausbezahlt. Die anteilige Rückforderung ist bei der U-Bahnmaßnahme vorgesehen.

Bei der Zahlung von Abschlagsrechnungen hat der Zuwendungsempfänger den Nettobetrag im Verwendungsnachweis aufgenommen. Grundsätzlich wurde aber nur ein reduzierter Betrag gezahlt; der Rest (Sicherheitseinbehalt zwischen 5 und 10 % der Rechnungssumme) wurde zurückbehalten.

Aufgrund der dargestellten Mängel liegt ein schwerer Verstoß gegen die Auflagen im Förderbescheid vor. Infolge der Prüfung wurden Zuwendungen für einen Zinsvorteil von 280 000 € zurückgefordert; hinzu kam eine Sanktion von 60 000 €.

Insgesamt wurden 300 000 € bezahlt.

26.2.2 Mehrkosten durch mangelhafte Planung

Fehlende Planunterlagen und teilweise falsche statische Annahmen führten zu Verzögerungen sowie zu höheren Materialkosten bei den Rohbauarbeiten. Aufgrund eines Vergleichs bezahlte das Planungsbüro 118 000 €, die aber nicht als Einnahmen von den zuwendungsfähigen Kosten abgesetzt wurden. Die Zuwendung für vermeidbare Mehrkosten von 150 000 € wurde zurückgefordert.

Wegen mangelhafter Planung sowie notwendig gewordener Nachträge und Regiearbeiten erhöhte sich die Auftragssumme für Schlosserarbeiten von 320 000 € um mehr als 50 % auf 490 000 €. Die Zuwendung für vermeidbare Mehrkosten von 23 000 € wurde zurückgefordert.

Fördermittel für Malerarbeiten wurden unwirtschaftlich für überzogene Standards und zum Ausgleich planerischer Defizite eingesetzt. Die Zuwendung für den Differenzbetrag zwischen dem bewilligten Kostenansatz und den tatsächlich abgerechneten Malerkosten von 85 000 € wurde zurückgefordert.

Insgesamt wurden Zuwendungen von 220 000 € zurückbezahlt.

26.2.3 Nicht zuwendungsfähige Verwaltungskosten

Verwaltungskosten im Rahmen der Entwurfsaufstellung werden nicht gefördert. Daher wurden Zuwendungen für nicht förderfähige Baugrunduntersuchungen (23 000 €) zurückgefordert.

In der Honorarermittlung waren nicht zuwendungsfähige Kosten berücksichtigt. Deshalb wurde eine anteilige Zuwendung aus 50 000 € (= 10 % der Planungskosten) zurückgefordert.

Außerdem rechnete der Zuwendungsempfänger nicht förderfähige Verwaltungs- und Unterhaltungskosten von 100 000 € im Bereich der Maschinenteknik für Kundendienst, Personalschulung, Instandsetzungs- und Umbauarbeiten sowie Kosten für Entwurfs- und Genehmigungsplanungen im Verwendungsnachweis ab. Hierzu kamen noch vermeidbare Mehrkosten von 80 000 €. Die Zuwendungen wurden zurückgefordert.

Insgesamt wurden Zuwendungen von 220 000 € zurückbezahlt.

26.3 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Ansicht der Verwaltung ist es entgegen der Forderung des ORH nicht veranlasst, die Verwendungsnachweisprüfung zu intensivieren bzw. deutlich zu verbessern. Auch wenn eine Vollprüfung im konkreten Einzelfall - wie sich nunmehr im Nachhinein herausgestellt hat - zu einer hohen Rückforderung geführt hat, sehen die einschlägigen Haushaltsvorschriften eine vollständige Prüfung des Verwendungsnachweises bewusst nicht vor.

26.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH stellt fest, dass bei der Erweiterung des U-Bahnbetriebshofs vom Zuwendungsnehmer zu großzügig mit Fördermitteln umgegangen wurde. Nach wie vor wird die Kontrolle durch die Verwaltung nicht mit der notwendigen Sorgfalt ausgeübt.³

Gerade bei kostenintensiven Maßnahmen müssen qualifizierte Stichproben durchgeführt werden; eine Plausibilitätskontrolle der Kostenübersichten ist unabdingbar notwendig.

³ Vgl. ORH-Bericht 2006 TNr. 15.

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

27 Förderungen im Rahmen der Verbraucherinitiative

(Kap. 08 03 und 08 04)

Das Staatsministerium hat für zwei Förderprogramme im Rahmen der Verbraucherinitiative 46 Mio € aufgewendet. Ein konkreter Nutzen für die Verbraucher war kaum feststellbar.

27.1 Allgemeines

Als Antwort auf die BSE-Krise Ende 2000/Anfang 2001 startete die Staatsregierung mit der Verbraucherinitiative ein umfangreiches Maßnahmenpaket. Ziel war u. a., das verloren gegangene Vertrauen der Verbraucher in sichere und gesunde Lebensmittel wiederherzustellen.

Der ORH prüfte zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern zwei verbraucherschutzbezogene Förderprogramme des Staatsministeriums:

- Förderung der Erst- und Folgezertifizierungen landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen des Programms „Geprüfte Qualität - Bayern“ GQ (bewilligte Mittel: 7,5 Mio €),
- Förderung nach dem Bayerischen Umstellungsprogramm für artgerechte Tierhaltung ByPaT (bewilligte Mittel: 38,6 Mio €).

27.2 Programm „Geprüfte Qualität - Bayern“ (GQ)

27.2.1 Programmbeschreibung

Bereits 1985 wurde für Erzeugnisse der bayerischen Land- und Ernährungswirtschaft das Programm „Qualität aus Bayern - Garantierte Herkunft“ (QHB) aufgelegt und das rechtlich geschützte Zeichen für die Benutzung freigegeben. Das Qualitäts- und Herkunftszeichen sollte dazu beitragen, Vertrauen in Herkunft und Qualität von Produkten der bayerischen Agrar- und Ernährungswirtschaft zu erhal-

ten und zu festigen. Von 1994 bis 1998 wurden für diese Förderung 8,7 Mio € aufgewendet. Nach der BSE-Krise im Jahr 2000 wurde auf die weitere Verwendung des Qualitäts- und Herkunftszeichens (QHB) verzichtet.

Das neue Programm GQ startete 2002 im Produktbereich Rindfleisch. Zwischenzeitlich wurde das Programm um 27 weitere Produkte (Eier, Getreide, Gemüse usw.) ausgedehnt.

Das Programm GQ ist ein Qualitätssicherungssystem mit regionalem Herkunftsnachweis, das auf eine lückenlose und durchgängige Sicherung und Information entlang der Lebensmittelherstellungskette von der Urproduktion bis zur Ladentheke abzielt. Für den Verbraucher sollte das System beim Einkauf durch das Prüfzeichen sichtbar sein.

Entwickler und Träger des Qualitätssicherungssystems ist das Staatsministerium. Die Teilnahme am Qualitätssicherungssystem ist freiwillig.

Das Zeichen zielt auf die Erfüllung von Qualitätsanforderungen, die deutlich über den gesetzlichen Standards liegen. Beispielsweise bei Rindfleisch sind dies u. a.

- genereller Verzicht auf antibiotisch wirksame Leistungsförderer,
- Verbot der Ausbringung von Klärschlamm und privaten Fäkalschlämmen auf den Betriebsflächen,
- Anwendung von innovativen Schlachttechniken (Absaugen des Rückenmarks vor der Spaltung des Schlachtkörpers),
- Ausschluss von DFD-Fleisch (**d**ark, **f**irm, **d**ry - dunkel, fest, trocken).

Die Förderung der am Programm teilnehmenden Landwirte sollte bewirken, dass den Metzgereien und dem Lebensmitteleinzelhandel möglichst zeitnah Rindfleisch mit dem Prüfzeichen GQ zur Verfügung gestellt werden kann.

27.2.2 Förderung

Als Anreiz für die Landwirte, am Programm teilzunehmen, werden die Kosten der Erst- und Folgezertifizierungen gefördert. Die Förderung ist degressiv konzipiert. Sie beträgt 80 % bei der Zertifizierung im ersten Jahr und reduziert sich in den Folgejahren über 60, 50, 40 auf 30 %. Bis zum 31. Dezember 2006 wurden für die Förderung 4,6 Mio € aufgewendet. Die Gesamtförderung ist auf 7,5 Mio € begrenzt.

Der Bewilligungszeitraum endet am 31. Dezember 2007. Ob das Programm fortgesetzt wird, ist noch nicht entschieden.

27.2.3 Feststellungen

Trotz Förderung war die Akzeptanz und die Teilnahme der landwirtschaftlichen Betriebe sehr zögerlich. Von den prognostizierten 40 000 Betrieben mit Rinderhaltung waren bis zum 31. Dezember 2004 nur 12 598 (31,5 %) dem Programm beigetreten und zertifiziert. Die Anzahl der Betriebe erhöhte sich mittlerweile auf über 26 000 und lag damit bei 65 % der Prognose.

Im Bereich der nachgelagerten Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen (vor allem Metzgereien, Lebensmitteleinzelhandel) war die Akzeptanz des Programms noch wesentlich schlechter. Im Zeitpunkt der Prüfung waren 37 Betriebe (hauptsächlich Schlacht- und Zerlegebetriebe mit rd. 80 % des Schlachtaufkommens an Rindfleisch) durch einen aktuellen GQ-Vertrag gebunden und damit berechtigt, das Prüfzeichen „Geprüfte Qualität - Bayern“ (GQ) auch für Werbezwecke zu nutzen.

Wegen fehlender Akzeptanz und unzureichender Zeichennutzung zur Außendarstellung ist das Programm und Prüfzeichen GQ im Lebensmitteleinzelhandel kaum präsent und damit dem Verbraucher relativ unbekannt.

Eine von der Fachhochschule Weihenstephan durchgeführte Befragung von Landwirten und weiteren markt beteiligten Gruppen ergab, dass von den Experten und Landwirten eine Angleichung der Qualitätssicherungssysteme auf Bundesebene gefordert wird.

Der ORH weist darauf hin, dass neben dem staatlichen Programm GQ auch von der Agrar- und Ernährungswirtschaft Qualitätssicherungsprogramme entwickelt wurden, die bundesweit zugänglich sind. Im Produktbereich Fleisch und Fleischerzeugnisse hat sich nach den Feststellungen des ORH das Qualitätssicherungssystem „Qualität und Sicherheit“ mit dem Prüfzeichen QS im Lebensmitteleinzelhandel durchsetzen können. Das Prüfzeichen wurde intensiv beworben. Dieses Programm wird von der Handelsvereinigung für Marktwirtschaft und dem Bundesverband der deutschen Fleischwarenindustrie sowie der Qualität und Sicherheit GmbH getragen und finanziert sich ohne staatliche Unterstützung.

Der ORH fordert, das Förderprogramm auslaufen zu lassen.

27.2.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass mit dem Programm „Geprüfte Qualität - Bayern“ (GQ) der Zielsetzung der Verbraucherinitiative sowohl für die bayerischen landwirtschaftlichen Betriebe als auch für den Verbraucher Rechnung getragen werde. Weil sich das Programm GQ im Gegensatz zu dem bundesweiten Programm QS nicht nur als Qualitäts- sondern auch als Herkunftssicherungsprogramm verstehe, unterstütze GQ gezielt die landwirtschaftlichen Betriebe in Bayern und erfülle gleichzeitig den Wunsch des Verbrauchers nach einer regionalen Herkunft der Produkte.

Das Programm GQ sei dabei, sich immer stärker auf dem Markt zu etablieren und alle Verarbeitungs- und Vermarktungsstufen zu durchdringen. Die Anzahl der vom Einzelhandel verwendeten und entsprechend gekennzeichneten GQ-Produkte nehme kontinuierlich zu.

Durch die degressive Ausgestaltung der Fördersätze werde der Aufbau des Programms GQ unterstützt und gleichzeitig sichergestellt, dass der Staat sich mit zunehmender Etablierung des Programms aus der Förderung der Zertifizierung zurückziehen werde.

27.2.5 Auffassung des ORH

Programm und Prüfzeichen „Geprüfte Qualität - Bayern“ (GQ) sind im Lebensmittelhandel kaum präsent. Produkte aus Betrieben, die nach GQ gefördert werden, werden auch über das bundesweite QS-System ohne staatliche Subventionen vermarktet. Dieses Nebeneinander von Prüfzeichen legt es nach Ansicht des ORH nahe, die staatliche Förderung baldmöglichst zu beenden.

27.3 Bayerisches Umstellungsprogramm für artgerechte Tierhaltung (ByPaT)

27.3.1 Förderziele

Mit ByPaT sollten bestehende Haltungssysteme tier- und artgerecht ausgestattet und Verbesserungen beim Tierschutz, der Tierhygiene und beim Umweltschutz erreicht werden. Damit sollte das Vertrauen der Verbraucher in die einheimische Nahrungsmittelproduktion wiedergewonnen werden. Das Programm war befristet und ist zwischenzeitlich ausgelaufen.

27.3.2 Feststellungen

Die Haltungsbedingungen für die Tiere wurden kaum verbessert. Lediglich 2 % der Milchkühe bekamen mit Hilfe von ByPaT einen verbesserten Tierplatz. Trotz ByPaT haben noch immer 70 % der bayerischen Landwirte ihre Milchkühe in Anbindeställen stehen. Die Milch der Kühe mit verbesserten Haltungsbedingungen wurde nicht separat erfasst, untersucht und vermarktet, sondern mit der Milch von 98 % der Kühe vermischt. Somit war kein Nutzen für den Verbraucher erkennbar.

Finanziell leistungsfähige Unternehmen waren nach der Richtlinie nicht förderfähig. Weil das Programm nur zögerlich angenommen wurde, hat das Staatsministerium auch leistungsfähige Betriebe gefördert. Der ORH fand bei seiner Prüfung 30 besonders leistungsfähige Betriebe mit Vermögen von bis zu 1,5 Mio €. Diese hätten nach der Richtlinie Zuwendungen von 770 000 € nicht erhalten dürfen.

27.3.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass

- während der Laufzeit des ByPaT im Bereich der Milchviehhaltung im Jahre 2002 48 % und im Jahre 2003 74 % aller Maßnahmen der investiven Förderungen über ByPaT abgewickelt worden seien,
- die mit dem ByPaT ausgearbeiteten fachlichen Leitlinien für die besonders artgerechte Tierhaltung ab Sommer 2002 auf Bundesebene im Wesentlichen inhaltsgleich Eingang in die Investitionsförderung nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gefunden hätten und
- damit dauerhaft eine Anreizförderung für über die allgemeinen Anforderungen des Tierschutzes und der Tierhygiene hinausgehende besonders tiergerechte Haltungsformen initiiert worden sei.

27.3.4 Auffassung des ORH

Für ein zeitlich befristetes zusätzliches Förderprogramm bestand aus der Sicht des ORH kein Bedarf. Die Investitionen hätten auch mit den bestehenden Investitionsförderprogrammen unterstützt werden können. Kurz nach Veröffentlichung des ByPaT bot der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ eine erhöhte Förderung für besonders tiergerechte Haltungsverfahren an.

Das bayerische Programm für artgerechte Tierhaltung hatte für den Verbraucher keinen konkreten Nutzen, da die Produkte nicht als solche aus artgerechter Tierhaltung gekennzeichnet waren.

28 Verbände für Ländliche Entwicklung

(Kap. 08 03 Tit. 893 87 und Kap. 08 04 Tit. 892 88)

Das Staatsministerium gewährte in den Jahren 2004 und 2005 den Verbänden für Ländliche Entwicklung Zuschüsse aus Investitionsmitteln von 7,5 Mio €, obwohl die Verbände über hohes Vermögen verfügten.

Daneben legten die Verbände vom Staat zinslos ausgereichte Landerwerbsdarlehen zum Teil als Festgeld am Kapitalmarkt an und setzten die Mittel so zum Vermögensaufbau ein. Auf die Forderung des ORH hin erhebt das Staatsministerium derzeit das erwirtschaftete Eigenvermögen der Verbände. Die Mittel sind an den Staatshaushalt zurückzuführen.

28.1 Sachverhalt

Die Neuordnung von ländlichem Grundbesitz (Flurbereinigung) wird in einem behördlich geleiteten Verfahren durch die Ämter für Ländliche Entwicklung unter Beteiligung der Grundstückseigentümer (Teilnehmer am Verfahren) durchgeführt. Für die gemeinschaftlichen Angelegenheiten aller Teilnehmer (z. B. Kontoführung) ist die Teilnehmergeinschaft zuständig. Die Teilnehmergeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts. Zu ihren Aufgaben gehören insbesondere die Planung und Ausführung von Maßnahmen zur Flurneuordnung und Dorferneuerung wie die Erstellung von Wegen, Straßen und sonstiger Anlagen, die der gemeinschaftlichen Nutzung dienen.

Zur Durchführung dieser Aufgaben haben sich die Teilnehmergeinschaften innerhalb des Dienstbezirks eines Amtes für Ländliche Entwicklung zu einem Verband für Ländliche Entwicklung (VLE) zusammengeschlossen. Der VLE ist ebenfalls eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und übernimmt für die Teilnehmergeinschaften insbesondere die Kassenführung, die Ausschreibung von Baumaßnahmen und die Bauleitung.

Hierzu wurde in den sieben Regierungsbezirken je ein VLE an den Standorten der Ämter für Ländliche Entwicklung eingerichtet. Darüber hinaus gibt es für gemein-

same und übergeordnete Verbandsaufgaben in München einen Landesverband für Ländliche Entwicklung.

28.2 Feststellungen des ORH

28.2.1 Finanzierung der Verbände

Die VLE finanzieren ihre Verwaltungskosten (vor allem Personalausgaben) im Wesentlichen aus einer Umlage von 12 % aus den Baukosten der Teilnehmergemeinschaften. Da das Bauvolumen stark rückläufig war, entstand ein Defizit bei den VLE. Um eine Erhöhung der Umlage bei den Teilnehmergemeinschaften zu vermeiden, begrenzte die Verwaltung die Umlage und gewährte einen Defizitausgleich. Deshalb wurden in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 zusätzliche Zuschüsse für Verwaltungskosten zulasten der Investitionsmittel von 7,5 Mio € gewährt.

Das bei den Verbänden erwirtschaftete Eigenvermögen wurde nicht zur Finanzierung der Fehlbeträge herangezogen. Die zusätzlichen Zuschüsse wären nicht erforderlich gewesen.

28.2.2 Personelle Ausstattung

Im landesweiten Vergleich bearbeitete im Haushaltsjahr 2000 jeder Beschäftigte in den Bereichen Planung/Ausbau und Landschaftspflege im Durchschnitt eine Bau- summe von 609 000 €. Das betreute Bauvolumen sank bis zum Haushaltsjahr 2005 um 43 % auf 348 000 €.

Der ORH hält es für unumgänglich, das Personal bei allen VLE auf einen zur Aufrechterhaltung des Betriebs erforderlichen Umfang zurückzuführen. Etwaige Arbeitsspitzen könnten an private Ingenieurbüros vergeben werden.

Grundsätzlich sollten daher die freien und künftig frei werdenden Stellen nicht wieder besetzt und ein sozialverträglicher Personalabbau angestrebt werden.

28.2.3 Vermögen der Verbände

Im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren werden zum Zwecke der Verfahrens- abwicklung Grundstücke erworben. Zur Finanzierung des Landerwerbs erhielten die Verbände in den 80er-Jahren zinslose öffentliche Darlehen.

Diese Darlehen überschritten den Finanzierungsbedarf bei Weitem. Die nicht benötigten Mittel wurden am Kapitalmarkt als Festgeld angelegt. So waren zum 6. August 2001 von den ausgereichten öffentlichen Darlehen (48,7 Mio €) mindestens 14,6 Mio € auf Festgeldkonten angelegt.

Beim Verkauf von Grundstücken am Ende eines Flurbereinigungsverfahrens (Land-zwischenerwerb) wurde häufig ein Gewinn erwirtschaftet. Mit Hilfe zinsloser Darlehen erzielte „Mehrerlöse“ wurden zum Teil nicht an die Staatskasse abgeführt, sondern bei den Verbänden vereinnahmt.

Das auf diese Weise erwirtschaftete Vermögen ist nach Auffassung des ORH an den Staatshaushalt zurückzuführen.

Das Staatsministerium veranlasste aufgrund dieser Feststellungen eine Überprüfung der Kassenführung aller VLE mit dem Ziel, das aus staatlichen Mitteln erwirtschaftete Vermögen aktuell zu ermitteln.

28.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass bei der Ausreichung der Zuschüsse an die VLE von 2,5 Mio € für das VLE-Haushaltsjahr 2004 und von 5 Mio € für das VLE-Haushaltsjahr 2005 die Vermögenssituation der VLE nicht ausreichend berücksichtigt worden sei. Die für die Finanzierung der Verbände in den beiden Jahren eingesetzten Fördermittel würden deshalb nunmehr - entsprechend der Mittelsituation der Verbände - durch Rücklagen der Verbände ersetzt und für die Förderung von Verfahren der Ländlichen Entwicklung verwendet. Gleichzeitig werde das Staatsministerium sicherstellen, dass das erwirtschaftete Eigenvermögen der VLE auf ein für die Erfüllung der Aufgaben der VLE erforderliches Niveau reduziert werde. Hinsichtlich der personellen Ausstattung teilt das Staatsministerium die Auffassung des ORH, dass der Personalbestand der VLE zurückgeführt werden müsse. Die Ämter für Ländliche Entwicklung seien vom Staatsministerium bereits angewiesen worden, frei werdende Stellen bei den VLE bis auf Weiteres nicht wieder zu besetzen. Das Staatsministerium weist jedoch gleichzeitig darauf hin, dass bereits in den zurückliegenden Jahren erhebliche Anstrengungen zur Einsparung von Personal unternommen worden seien. So habe der Personalstand der VLE 1996 noch 293,5 Stellen umfasst. Bis 2006 sei er auf 197,9 Stellen reduziert worden.

Im Zusammenhang mit der Verwendung öffentlicher Mittel weist das Staatsministerium darauf hin, dass

- es bereits Ende 2002 die vorzeitige Tilgung von öffentlichen Darlehen veranlasst habe und in den Jahren 2003 und 2004 von den Verbänden öffentliche Darlehen von insgesamt 16,3 Mio € zurückgezahlt worden seien. Die bei den Verbänden verbliebenen öffentlichen Darlehen würden - sofern eine zweckentsprechende Verwendung nicht mehr gegeben sei - ebenfalls zurückgezahlt,
- das aus den öffentlichen Darlehen erwirtschaftete Eigenvermögen der Verbände derzeit erhoben und in gebotenum Umfang an den Staatshaushalt abgeführt werde,
- das aus den öffentlichen Darlehen erwirtschaftete Eigenvermögen der Verbände letztlich den Teilnehmergeinschaften zugute gekommen sei, denn das Eigenvermögen habe dazu beigetragen, den Prozentsatz der Umlage zu stabilisieren und die Zwischenfinanzierung der Maßnahmen der Teilnehmergeinschaften zu erleichtern.

28.4 Auffassung des ORH

Unbestritten ist, dass staatliche Zuschüsse von 7,5 Mio € gewährt wurden, ohne die Vermögenssituation der VLE und damit die Erforderlichkeit zu prüfen. Der ORH fordert, dass das Vermögen der VLE transparent gemacht wird. Das Staatsministerium muss zügig das aus öffentlichen Darlehen erwirtschaftete Eigenvermögen (Zinserträge und Gewinne aus Landzwischenwerb) ermitteln. Der ORH fordert, daraus die notwendigen förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Dies wird zu einer Entlastung des Staatshaushalts führen.

Um eine defizitfreie Finanzierung und die Leistungsfähigkeit der Verbände auch bei sinkenden Fördermitteln für den ländlichen Raum zu gewährleisten, ist eine deutliche Reduzierung der Verwaltungsausgaben erforderlich. Nennenswerte Einsparungen müssen deshalb im Bereich der Organisation der Verbände ansetzen. Zur nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Situation hält der ORH deshalb die Rückführung des Personalbestands und eine damit einhergehende Neuorganisation für vordringlich. Der ORH empfiehlt daher, weitere grundlegende organisatorische Maßnahmen (z. B. Zusammenlegungen) zu prüfen.

29 Ämter für Landwirtschaft und Forsten, Sachgebiete Tierzucht

(Kap. 08 40)

Der ORH fordert, die staatliche Betätigung in der Verbandsarbeit einzustellen. Im Bereich der Tierzucht sieht er weitere Einsparmöglichkeiten von bis zu 79 Stellen, wenn die Staatsaufgaben konsequent auf die Kernbereiche konzentriert werden.

29.1 Allgemeines

Ziele der Tierzucht sind

- Erhalt und Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Tiere unter Berücksichtigung der Vitalität,
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, insbesondere Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Erzeugung,
- Sicherstellung der qualitativen Anforderungen an die von den Tieren gewonnenen Erzeugnisse und
- Erhalt der genetischen Vielfalt.

Nach dem bisherigen Tierzuchtrecht hatte der Staat bestimmte Pflichtaufgaben, die zum Teil auf Verbände und Selbsthilfeeinrichtungen übertragen wurden. Die neue Rechtslage (gültig seit 28. Dezember 2006) sieht vor, dass ein erheblicher Teil der bisherigen Staatsaufgaben (z. B. Leistungsprüfung) originär den Zuchtverbänden obliegt. Der Staat hat aber die Möglichkeit, die Aufgaben wieder an sich zu ziehen.

Der ORH prüfte in den Jahren 2005/2006 die Aufgaben und die Zuständigkeiten der staatlichen Tierzuchtberatung bei den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten, Sachgebiete Tierzucht, in den Bereichen

- Rinderzucht,
- Schweinezucht und -haltung,
- Schafe und Kleintiere - Zucht und Haltung.

Ziel der Prüfung war, den konkreten Personalbedarf zu ermitteln.

29.2 Strukturreform der Tierzuchtsachgebiete

Zum 1. Juli 2005 waren in den Tierzuchtsachgebieten bei den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten 159,5 in Vollzeitkräfte umgerechnete Beschäftigte vorhanden. Im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ begann die Landwirtschaftsverwaltung ab Herbst 2005 die Tierzuchtsachgebiete neu zu strukturieren. Die Umsetzung soll bis zum 31. Dezember 2007 abgeschlossen sein. Bis dann sollen 28 Stellen eingespart werden. Dies führt zu Minderausgaben von jährlich 2,1 Mio €.

29.3 Aufgabenteilung zwischen Staat und Zuchtverbänden

29.3.1 Voraussetzung für die staatliche Anerkennung einer Zuchtorganisation ist ein für die Zuchtarbeit Verantwortlicher. In Bayern stellt der Staat den Zuchtorganisationen Beamte des höheren Dienstes der Landwirtschaftsverwaltung für die Zuchtleitung zur Verfügung. Sie nehmen diese Aufgabe im Hauptamt wahr.

Zuchtorganisationen mit staatlicher Zuchtleitung

Zahlenübersicht

Zuchtorganisationen	Anzahl der staatlichen Zuchtleiter
17 Rinderzuchtverbände	14
1 Schweinezuchtverband	2
1 Schafzuchtverband zusammen mit 1 Ziegenzuchtverband	1

Aus der staatlichen Anerkennung der Zuchtorganisationen folgt keine Rechtspflicht für den Staat, die Zuchtverbände mit einem Zuchtleiter auszustatten. Ein „staatlicher Zuchtleiter“ bei den Zuchtorganisationen ist im Tierzucht recht nicht vorgesehen. Er kann auch nicht mit den Aufgaben einer „angemessenen Beratung“ begründet werden. Er ist eine Schöpfung der Landwirtschaftsverwaltung.

Bei konsequenter Beachtung der Grundsätze der Reform „Verwaltung 21“ (Reduzierung auf Kernaufgaben) besteht aus Sicht des ORH keine Notwendigkeit, Beamte als Zuchtleiter einzusetzen.

Der ORH fordert, die Ausstattung der Zuchtverbände mit einem staatlichen Zuchtleiter zu beenden.

29.3.2 Die starke Einbindung eines Beamten als Zuchtleiter in das Verbandsgeschehen der Rinderzuchtverbände dokumentiert sich vor allem in den Satzungen, Sitzungs-

niederschriften und dem Schriftverkehr dieser Verbände. Faktisch übernimmt er die Aufgaben eines „Verbandsgeschäftsführers“. So entscheidet zum Beispiel der Zuchtleiter in den überwiegenden Fällen über die Anträge auf Erwerb der Vereinsmitgliedschaft.

Der ORH hat festgestellt, dass neben den Zuchtleitern weitere Beamte für die Zuchtverbände tätig sind. So befassen sich Beamte als Berater oder Fachberater z. B. mit der Auswahl von Zuchttieren für den Export und mit Ausstellungen (Zusammenstellung von Katalogen, Organisation des Ablaufs, Auf- und Abbau). Der ORH sieht hierin eine originäre Aufgabe der Zuchtverbände, was in den Satzungen der Verbände so auch geregelt ist.

Der ORH fordert, die staatliche Betätigung in der Verbandsarbeit einzustellen.

- 29.3.3** Zudem verursacht die Vielzahl der Rinderzuchtverbände in Bayern hohe Kosten. Von daher sollten bei den Rinderzuchtverbänden die staatlichen Anstrengungen weiter verstärkt werden, auf eine Fusionierung hinzuwirken.

Das Staatsministerium hat erklärt, die Zuchtverbände zu mehr Kooperation bzw. zu Zusammenschlüssen anzuhalten.

29.4 **Staat - Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e. V. (LKV)**

Zu den satzungsgemäßen und vom Staat übertragenen Aufgaben des LKV zählen im Wesentlichen die Durchführung der Milchleistungs- und der Fleischleistungsprüfung.

Das LKV wird als Selbsthilfeeinrichtung vom Staat mit 20 Mio € (2005) gefördert. Darüber hinaus ist staatliches Personal eng in die Geschäftsabläufe eingebunden (u. a. bis hin zur Genehmigung von Urlaubsanträgen der Beschäftigten).

Der ORH hält die Einbindung staatlichen Personals in die Vereinsarbeit nicht für vertretbar. Das Staatsministerium hat die Beendigung dieser Aktivitäten inzwischen zugesichert.

29.5 Gesamtergebnis der Prüfung

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Beschäftigten in den Tierzuchtsachgebieten in erheblichem Umfang Verbandsarbeit leisten.

Über die bisherigen Reformen hinaus sind zusätzliche Personaleinsparungen bei den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten von bis zu 79 Vollzeitkräften möglich. Dies entspricht einem jährlichen Einsparvolumen von 6 Mio €. Damit würden immer noch 52,5 Stellen für die Tierzucht verbleiben.

29.6 Rechtslage nach Neufassung des Tierzuchtgesetzes

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage sind mit der Neufassung des Tierzuchtgesetzes die anerkannten Zuchtorganisationen für die Durchführung der Leistungsprüfungen und der Zuchtwertschätzung zuständig. Bisher oblag diese Aufgabe den Staatsbehörden, die sie aber delegieren konnten.

Nach Auffassung des ORH sollte von der Ermächtigung im Tierzuchtgesetz (n. F.), die Leistungsprüfungen und die Zuchtwertschätzung weiterhin von den zuständigen Staatsbehörden durchführen zu lassen, nicht Gebrauch gemacht werden.

Mit der staatlichen Anerkennung von Zuchtvereinigungen wird deren Fachkompetenz hinreichend dokumentiert. Diese Kompetenz und der hohe Organisationsgrad in der Rinderzucht bieten Gewähr, dass die Zuchtvereinigungen die Leistungsprüfungen und die Zuchtwertschätzung nach den Maßstäben des Tierzuchtrechts durchführen. In gleichem Maße kann sich der Staat aus diesen Tätigkeiten zurückziehen.

29.7 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat auf Folgendes hingewiesen:

In den vergangenen Jahren seien im Tierzuchtbereich weitreichende Reformen und massive Stelleneinsparungen durchgeführt worden. Allein in der Rinderzucht habe man im Zeitraum von 1990 bis 2004 die Stellen von 153 auf 88,5 reduziert. Im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ würden im Bereich der Rinderzucht derzeit weitere 18 Stellen abgebaut, sodass nach Umsetzung der Reform allein im Bereich der Rinderzucht 82,5 von ursprünglich 153 Stellen entfallen würden. Gleichzeitig sei die finanzielle Förderung der im Zuchtbereich tätigen Selbsthilfeeinrichtungen deut-

lich gekürzt worden. So habe sich der Haushaltsansatz für die Tierzuchtförderung von 3,4 Mio € im Jahr 2000 auf 1,4 Mio € im Jahr 2007 vermindert. Die Förderung des LKV sei von 32,5 Mio € im Jahr 1994 auf 19,4 Mio € im Jahr 2007 reduziert worden.

Bayern habe sich bei der Beratung des TierZG nachdrücklich für die staatliche Verantwortung für neutrale Leistungsprüfungen und eine objektive Zuchtwertschätzung eingesetzt, weil diese für eine bäuerlich geprägte Tierzucht unverzichtbar sei. Auf die Ausstattung der Zuchtverbände mit staatlichen Zuchtleitern könne aus Sicht des Staatsministeriums nicht verzichtet werden. Mit der Reduzierung der Zahl der Rinderzuchtsachgebiete an den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ von 15 auf 10 habe das Staatsministerium jedoch eine Straffung der staatlichen Strukturen vorgenommen, der die Zuchtverbände mit ihren 22 000 Betrieben und 725 000 Zuchttieren nach Möglichkeit folgen sollten.

Die staatlichen Berater seien nur insoweit in die Verbandsarbeit eingebunden, als es ihrem Aufgabenbereich als Zuchtleiter entspreche. Vom ORH vereinzelt festgestellte nicht zulässige Tätigkeiten würden künftig strikt unterbunden. Gleichzeitig werde das Staatsministerium im Zuge der Umsetzung des Bayerischen Agrarwirtschaftsgesetzes eine neue Aufgabenbeschreibung für die staatlichen Berater erstellen sowie die Einbindung von staatlichem Personal in die internen und organisatorischen Geschäftsabläufe der Erzeugerringe des LKV beenden.

Die staatliche Beratung an den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten für die Tierzucht sei mit den Entscheidungen der Reform „Verwaltung 21“ auf einen angemessenen Umfang von insgesamt 131,5 Stellen reduziert worden. Das Staatsministerium gehe davon aus, dass die Personalausstattung bei den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten im Rahmen der fachlichen Erfordernisse und entsprechend der personalrechtlichen Möglichkeiten in den kommenden Jahren auf 113 Stellen zurückgeführt werden könne, was einer Einsparung von weiteren 18,75 Stellen entspreche. Dagegen seien die vom ORH gesehenen Einsparmöglichkeiten von bis zu 79 Vollzeitärbeitskräften im Bereich der Tierzucht nicht zu realisieren, weil sonst die Funktionsfähigkeit des staatlichen Beratungsangebotes sowie der Hoheitsvollzug insgesamt gefährdet würden.

29.8 Auffassung des ORH

Bei den Tierhaltern und Züchtern sind hohe Fachkompetenz und langjährige Erfahrung vorhanden. Der Staat sollte daher nur die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zuchtarbeit schaffen (z. B. Aufsicht) und eine angemessene Beratung bereitstellen. Damit würde die Tätigkeit auf die Kernaufgabe des Staates reduziert.

Der ORH erkennt an, dass das Staatsministerium die Zuchtverbände auffordern wird, ihre Satzungen hinsichtlich des Einsatzes von Beamten anzupassen. Die auch in Zukunft beabsichtigte Ausstattung der Zuchtverbände mit staatlichen Zuchtleitern ist allerdings nicht mehr zeitgemäß und geht über eine „Beratung“ weit hinaus.

Die Absicht der Verwaltung, die Einbindung von staatlichem Personal in die internen und organisatorischen Geschäftsabläufe der Erzeugerringe des LKV zu beenden, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Die vom Staatsministerium vorgesehenen zusätzlichen Personalreduzierungen sind angesichts der vom ORH vorgenommenen Analyse und Bewertung der einzelnen von Beamten wahrgenommenen Aufgaben, die weder mit dem gesetzlichen Auftrag der Beratung noch mit Hoheitsaufgaben begründet werden können, nicht ausreichend.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

30 Leistungen aus der Ausgleichsabgabe

(Kap. 10 03 TG 87)

Auf Anregung des ORH hat die Verwaltung Maßnahmen ergriffen, um einen sparsameren sowie effektiveren Einsatz der Fördermittel zu erreichen.

30.1 Förderung schwerbehinderter Menschen

Für die Förderung schwerbehinderter Menschen stellt der Staatshaushalt Mittel aus mehreren Förderprogrammen zur Verfügung (2007: 270 Mio €), u. a. aus dem Dritten Bayerischen Landesplan für Menschen mit Behinderung sowie der Ausgleichsabgabe.

Die Ausgleichsabgabe haben jene Arbeitgeber zu entrichten, die die Pflichtquote von 5 % der Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen nicht erfüllen. Mit den Mitteln hieraus sollen vor allem das Arbeits- und Ausbildungsplatzangebot verbessert und Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeitsleben gewährt werden. Dementsprechend werden die Mittel zum Teil an die Arbeitgeber, teilweise aber auch an die schwerbehinderten Menschen selbst ausgereicht.

In den Jahren 2003 bis 2005 haben sich die Einnahmen und Ausgaben bei der Ausgleichsabgabe unterschiedlich entwickelt. Nach den notwendigen Abführungen an den Ausgleichsfonds des Bundes und an andere Integrationsämter¹ standen 2003 bis 2005 für schwerbehinderte Menschen Mittel zwischen 50,5 und 68,9 Mio € zur Verfügung.²

1 Zwischen den Integrationsämtern im Bundesgebiet wird ein Ausgleich herbeigeführt, damit jedem Integrationsamt annähernd gleiche Beträge zur Verfügung stehen.

2 Gesamteinnahmen 2003 bis 2005: durchschnittlich 100 Mio €.

30.2 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH hat zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Leistungen aus der Ausgleichsabgabe und deren Erhebung geprüft.³ Bis 31. Juli 2005 waren hierfür die Integrationsämter bei den Regierungen zuständig. Zum 1. August 2005 hat das Staatsministerium sie zu einem Integrationsamt beim Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) zusammengefasst, das über sieben Regionalstellen verfügt.

In einigen Fällen hätten die Mittel sparsamer verwendet werden können. Beispielsweise wurden

- erhebliche Beträge für die Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben, wobei allein der Aufwand für die Präsentation auf verschiedenen Messen (z. B. Handwerksmesse München, Consumenta Nürnberg, Mainfrankenmesse Würzburg) in den Jahren 2000 bis 2005 knapp 2 Mio € betrug;
- in den Jahren 1996 bis 2005 mindestens 3 Mio € für letztlich nicht - oder zumindest nicht dauerhaft - eingesetzte Software aufgewendet.

Ferner war die Sachbearbeitung der einzelnen Bewilligungsstellen sehr unterschiedlich; Ermessensentscheidungen waren teilweise nicht ausreichend dokumentiert.

Die Verwaltung hat die Möglichkeit, Maßnahmen der Arbeitgeber anstelle von Zuschüssen mittels Darlehen zu fördern, nur in geringem Umfang genutzt. Der Anteil an Fördermitteln, der als Darlehen an Arbeitgeber ausgereicht wurde, betrug nur etwas mehr als 1 % der Gesamtförderung an Arbeitgeber.⁴ Lediglich drei bzw. vier von sieben Integrationsämtern griffen in den Jahren 2003 und 2004 auf dieses Förderinstrument zurück.

Auffällig war auch, dass den Integrationsämtern die Fördermittel in sehr unterschiedlicher Höhe zur Verfügung standen. Das Staatsministerium hat die vorhandenen Mittel nicht nach objektiven Kriterien an die Integrationsämter verteilt. Dies führte dazu, dass die rein rechnerischen Ausgaben für einen behinderten Menschen in den Regierungsbezirken erheblich voneinander abwichen, z. B. zwischen 19 und 91 € im Jahr 2004.⁵

3 Vgl. bereits ORH-Bericht 1998 TNr. 32.

4 2003: Darlehen über 295 000 € und Zuschüsse von 23 Mio €.

5 Ausgaben für laufende Zwecke, ohne Zuschüsse für größere Investitionen.

Der ORH hat vorgeschlagen, die Erhebung der Ausgleichsabgabe bei nur einer Regionalstelle für ganz Bayern zu konzentrieren, weil dadurch sowohl die Arbeitsabläufe als auch der Personaleinsatz optimiert werden könnten. Nach seiner Einschätzung würde dies den Personalbedarf von bisher 10,7 Vollzeitkräften um mindestens 2 Vollzeitkräfte verringern. Ferner würde eine vermehrte Gewährung von Darlehen gegenüber Zuschüssen den Vorteil bieten, dass weitere Projekte aus den eingehenden Zins- und Tilgungszahlungen bedient werden könnten.

30.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass vor der Eingliederung der Integrationsämter unter das Dach des ZBFS eine zum Teil unterschiedliche Sachbehandlung und Ermessensausübung bestanden habe. Zwischenzeitlich seien diverse Maßnahmen eingeleitet worden, die schrittweise zu einem einheitlicheren Verwaltungsvollzug, einer gleichmäßigeren Mittelverteilung und einer häufigeren Bewilligung von Darlehen anstelle von Zuschüssen führen würden.

Die Präsentation auf Messen sei bereits auf das unbedingt Notwendige reduziert worden, auf eigene Software-Entwicklungen werde künftig verzichtet.

Die Erhebung der Ausgleichsabgabe werde zunächst auf drei Regionalstellen konzentriert, die Möglichkeit einer weiteren Bündelung auf nur eine Regionalstelle im Rahmen einer umfassenderen Organisationsuntersuchung geprüft.

30.4 Schlussbemerkung des ORH

Der eingeschlagene Weg sollte zügig weiter beschritten werden, um die vorhandenen Mittel möglichst effektiv einzusetzen.

31 Bewirtschaftung der Mittel für Verpflegung und Betreuung von Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen

(Kap. 10 50 und 10 53)

Bei der Verpflegung und Bewachung der Unterkünfte hat die Verwaltung auf die stark rückläufigen Zahlen an Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen nicht ausreichend reagiert. Seit Jahren blieben auch Vergabevorschriften unbeachtet. Insgesamt entstanden dadurch vermeidbare Mehrkosten in Millionenhöhe.

31.1 Allgemeines

Die Landesaufnahmestelle in Nürnberg war von Juli 1994 bis Ende 2004 für die zentrale Erstbetreuung aller nach Bayern verteilten 182 000 Spätaussiedler zuständig. Seit 2005 weist die Erstaufnahmeeinrichtung des Bundes im Grenzdurchgangslager Friedland die Spätaussiedler unmittelbar in die Übergangswohnheime ein.

Zur Unterbringung der Asylbewerber und sonstigen Flüchtlinge nutzt der Freistaat die Aufnahmeeinrichtungen in Zirndorf (Zentrale), München und Würzburg sowie landesweit 175 staatliche Gemeinschaftsunterkünfte.

Der ORH hatte 2004 die Unterbringung und Betreuung von Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen querschnittsmäßig geprüft.⁶ Im Anschluss daran hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt die Ausgaben für Verpflegung und Betreuung bei den Regierungen, der Landesaufnahmestelle des Freistaats Bayern in Nürnberg und der Zentralen Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber in Zirndorf näher untersucht. Von den Ausgaben der Jahre 1998 bis 2005 von insgesamt mehr als 200 Mio € entfielen 158,7 Mio € auf Verpflegung und 36,8 Mio € auf die externen Pforten- und Bewachungsdienste.

31.2 Prüfungsergebnisse

Die Rechnungsprüfung hat schwerwiegende Mängel im Vergabewesen, insbesondere fehlenden Wettbewerb, festgestellt. Ausgaben waren zum Teil nicht notwendig. Der Bedarf an Essenspaketen wurde nur unzureichend ermittelt.

⁶ ORH-Bericht 2005 TNr. 35.

31.2.1 Vergaberechtliche Mängel

31.2.1.1 Allgemeines

Nach Haushalts- und Vergaberecht muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine Öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erfordern regelmäßig Beschaffungen unter Wettbewerbsbedingungen. Selbst wenn ausnahmsweise eine Freihändige Vergabe zulässig ist, müssen mehrere Vergleichsangebote eingeholt werden.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat die Verwaltung seit 1982 Ausgaben in hohem Umfang außerhalb jeden Wettbewerbs geleistet. Zwingende europarechtliche und nationale Vergabevorschriften blieben über Jahre unbeachtet. Drei von neun Vergabestellen haben die Ausgaben für die Verpflegungsleistungen erst ab 2004 bzw. 2005 EU-weit ausgeschrieben.

Die Dokumentation der Vergabeverfahren war mangelhaft, oftmals fehlte der vorgeschriebene Vergabevermerk.

31.2.1.2 Einzelfälle

Bis 2002 bezog eine große Einrichtung die Verpflegung vom jeweiligen Pächter ihrer Kantine. Der Preis wurde ohne Ausschreibung und ohne Vergleichsangebote so bemessen, dass dem Pächter eine „Handelsspanne“ von 35 % verblieb. Auf dieser Grundlage wurden von 1996 bis 2002 jährlich zwischen 120 800 € (1999) und 81 900 € (2001) bezahlt. Seit 2003 hat die Verwaltung die Lieferungen im Wettbewerb vergeben und dadurch 20 000 € jährlich eingespart.

Zwei Regierungen erteilten jeweils den Zuschlag für Pforten- und Bewachungsdienste nicht an den preisgünstigsten Bieter. Sachliche Gründe hierfür waren den Vergabeunterlagen nicht zu entnehmen. Unabhängig von den sonstigen vergaberechtlichen Mängeln entstanden in einem Fall Mehrkosten von über 324 000 € (1998 bis 2005), in einem anderen Fall von rd. 1 Mio € (1993 bis 2007).

Eine Regierung gab jährlich über 1 Mio € für den Erwerb von Hygieneartikeln und für Reinigungskosten aus, ohne diese Beschaffungen öffentlich bzw. EU-weit auszuschreiben.

Für Pforten- und Bewachungsdienste wendeten zwei Regierungen allein von 1998 bis 2005 insgesamt 14,2 Mio € auf, ohne bei der Vergabe der Leistungen die Vorschriften ausreichend zu beachten.

31.2.2 Unnötige Ausgaben

31.2.2.1 Pforten- und Bewachungsdienst bei der Landesaufnahmestelle

Im Jahr 1997 kamen 21 200 Personen bei der Landesaufnahmestelle an; 2004 waren es 10 600, 2005 lediglich 850. Im Jahr 2006 trafen sogar nur noch 187 Personen in der Landesaufnahmestelle ein,⁷ davon lediglich 33 außerhalb der regulären Dienstzeit.

Diese Entwicklung war vorhersehbar. Sie hat den bisherigen Umfang des extern vergebenen Pforten- und Bewachungsdienstes weitgehend entbehrlich werden lassen. Auch das eigene staatliche Personal war immer weniger ausgelastet, so dass es bereits seit 2005 für den Pfortendienst hätte eingesetzt werden können. Die externen Dienste haben faktisch leere Betten und Büroräume „bewacht“.

Die Landesaufnahmestelle hat es versäumt, die Verträge mit Dritten entsprechend anzupassen bzw. zu kündigen. Sie zahlte 2005 mehr als 780 000 € und 2006 knapp 620 000 € an Firmen für deren überwiegend unnötige Leistungen aus.

31.2.2.2 Essensausgabe durch Fremdfirmen

Durch die deutlich rückläufige Zahl an Asylbewerbern war vielfach staatliches Personal nicht mehr voll ausgelastet. Die meisten Einrichtungen haben deshalb das vorhandene Personal für die Essensausgabe eingesetzt. In zwei Städten wurden hierfür Fremdfirmen beauftragt, obgleich auch hier freie Kapazitäten vorhanden waren. Dies führte 2006 zu vermeidbaren Mehrausgaben von 69 000 €.

31.2.3 Mangelnde Überwachung des Verbrauchs

Bei mehreren Regierungen war die Überwachung der angelieferten, ausgereichten und überzähligen Essenspakete nicht geregelt. Deshalb war oft nicht feststellbar, ob bzw. in welchem Umfang Asylbewerber die vom Staat bezahlten Essens-

⁷ Es handelte sich um jüdische Zuwanderer sowie um Spätaussiedler, die der Landesaufnahmestelle vorübergehend zugewiesen wurden.

pakete in Anspruch genommen hatten. Diese Regierungen konnten deshalb auch keine bedarfsgemäßen Verträge mit den Essenslieferanten abschließen.

31.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass es bereits jetzt durch den konsequenten Abbau nicht mehr benötigter Unterbringungskapazitäten sowie die Schließung von Unterkünften die notwendigen Konsequenzen aus den rückläufigen Zugangszahlen ziehe. Soweit im Rahmen bestehender Verträge möglich, werde die Auflösung nicht mehr benötigter Unterkünfte weiterhin mit Nachdruck betrieben.

31.4 Schlussbemerkung des ORH

Die Verwaltung hat auf die festgestellten Mängel bisher nur zum Teil reagiert. Hinsichtlich der Beschaffung von Lebensmitteln hat sie erste Schritte zu mehr Wettbewerb eingeleitet, teilweise Verträge über Pforten- und Bewachungsdienste gekündigt bzw. ganz darauf verzichtet. Der ORH hält es für dringend erforderlich, dass die Verwaltung umfassend die gebotenen Folgerungen aus den aufgezeigten Mängeln zieht. Insbesondere muss sie die zwingenden europarechtlichen und nationalen Vergabevorschriften in allen Beschaffungsfällen beachten und umsetzen.

Staatsministerium für Umwelt Gesundheit und Verbraucherschutz

32 Mitwirkung von privaten Ingenieuren bei der staatlichen Wasserwirtschaft

(Kap. 12 77)

Die staatliche Wasserwirtschaftsverwaltung hat bei der Beauftragung privater Ingenieurbüros vergaberechtliche Vorschriften nicht beachtet. Um finanzielle Nachteile für den Staat zu vermeiden, sind zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen des staatlichen Personals erforderlich.

32.1 Allgemeines

Im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ hat die Staatsregierung beschlossen, bei der Vorbereitung und Durchführung von staatlichen Wasserbauvorhaben verstärkt private Ingenieurbüros einzusetzen. Ziel war es, Aufgaben, die der Staat nicht selbst erledigen muss, auf Private zu übertragen.

Die Verwaltung ist daher in den letzten Jahren dazu übergegangen, in zunehmendem Umfang projektabhängige Ingenieurleistungen an freiberuflich Tätige zu vergeben. Die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung der Planungs- und Durchführungsleistungen sowie die Bauherrenleistungen verbleiben bei der staatlichen Verwaltung. Private Ingenieure haben 2005 und 2006 Aufträge von jeweils 6 Mio € erhalten.

32.2 Vertragsgestaltung und Honorarermittlung

Der ORH hat stichprobenweise geprüft, ob die Ingenieuraufträge ordnungsgemäß vergeben und abgerechnet wurden.

32.2.1 Auftragsvergabe

32.2.1.1 Seit 1997 ist für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure, Landschaftsarchitekten usw. oberhalb des Schwellenwerts von 200 000 € die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) zwingend anzuwenden. Nach § 5 Abs. 1 VOF sind solche Leistungen grundsätzlich im Verhandlungsverfahren nach vorheriger Vergabebekanntmachung zu vergeben. Dennoch wurden Aufträge an Ingenieure und Architekten ohne weitere Begründung selbst dann freihändig ohne Wettbewerb vergeben, wenn das Nettohonorar mehr als 200 000 € betrug.

Auch wurde das Verbot der Stückelung von Aufträgen nicht beachtet.¹ Nach Vergaberecht ist es nicht zulässig, ein und demselben Auftragnehmer freihändig Teilaufträge unterhalb des Schwellenwerts zu erteilen, um auf diese Weise den leistungsbezogenen Wettbewerb zu vermeiden.

Ein Ingenieurbüro wurde z. B. zunächst mit vermessungstechnischen Leistungen und Baugrunduntersuchungen beauftragt. Anschließend erhielt es ohne vorangegangenen Wettbewerb zwei Folgeaufträge für alle Planungs- und Bauleistungsaufgaben. Insgesamt betrachtet wurde so der Schwellenwert überschritten.

32.2.1.2 Bei mehreren zu beauftragenden Ingenieurbauwerken ist auf den funktionellen Zusammenhang abzustellen, insbesondere wenn das ganze Bauvorhaben örtlich und zeitlich zusammenhängend ausgeführt wird.

Durch die Zusammenlegung kleinerer Bauabschnitte ist eine Reduzierung der Ausgaben möglich, weil die für jedes Teilprojekt ermittelten Honorare nach der HOAI-Systematik² in der Summe ein höheres Honorar ergeben, als wenn das Honorar nach den gesamten anrechenbaren Kosten für das Projekt ermittelt wird.

So wurde ein Projekt mit Gesamtkosten von 4,4 Mio € in 23 Teilprojekte mit einzeln anrechenbaren Kosten zwischen 50 000 und 600 000 € gegliedert. Eine rechtliche oder technische Notwendigkeit für die Aufgliederung, die im Ergebnis höhere Kosten verursachte, bestand nicht.

¹ Die Ermittlung der Schwellenwerte bei der Bildung von Teilaufträgen ist in § 3 VOF geregelt.

² HOAI = Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

32.2.2 Fehlerhaft angewandte Honorargrundlagen, Honorarminderungen

Bei Prüfungen in den vergangenen Jahren wurden insbesondere folgende Fehler und Mängel festgestellt:

- Die für den Hochwasserschutz erforderlichen mobilen Schutzelemente wurden nach den Grundleistungen für technische Ausrüstungen vereinbart. Sie sind aber den Leistungen bei Ingenieurbauwerken zuzurechnen. Die Entgeltsätze verringern sich dadurch um etwa 50 %.
- Honorarmindernde Bestimmungen der HOAI bzw. der HIV-Was³ wurden bei der Honorarermittlung unzureichend beachtet. Soweit das Berechnungshonorar nach der HOAI beispielsweise nicht in einem ausgewogenen Verhältnis zur Leistung steht, dürfen die Mindestsätze durch schriftliche Vereinbarung unterschritten werden wie bei Bauwerken mit erheblichen Längenabmessungen oder bei mehreren gleichartigen Bauwerken. Dies gilt u. a. für Ingenieurbauwerke und Verkehrsanlagen, Tragwerksplanung und technische Ausrüstung.
- Angemessene Honorarminderungen sind angezeigt, wenn die Wasserwirtschaftsverwaltung dem beauftragten Planer eigene Vorleistungen zur Verfügung stellt wie z. B. den Richtlinien-Entwurf nach umfangreichen Erhebungen einschließlich wasserrechtlicher Behandlung.
- Honorarabschläge wurden bei der gemeinsamen Beauftragung von Umweltverträglichkeitsprüfung und landschaftspflegerischer Begleitplanung oder bei Ingenieurbauwerken, die eine Tragwerksplanung erfordern, nicht realisiert.
- Nicht gerechtfertigte Erhöhungsfaktoren wurden vereinbart wie etwa ein Umbauzuschlag für Neubauten.
- Zusatzhonorare über die Höchstwerte der HOAI-Bewertung hinaus wurden nachträglich vereinbart, obwohl die ingenieurmäßigen Aufgaben und Verpflichtungen insgesamt bereits bei Vertragsabschluss bekannt waren und keine sonstigen Begründungen vorlagen.
- Planung und örtliche Bauüberwachung wurden entgegen den Vorschriften zusammen mit der Bauoberleitung demselben Auftragnehmer übertragen. Bei gemeinsamer Beauftragung der Leistungen ist ein vermindertes Honorar für die Bauoberleitung zu vereinbaren.

3 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten in der Wasserwirtschaft.

- Nebenkosten werden regelmäßig pauschal auf die Ingenieurhonorare aufgeschlagen. Nachweise über die Angemessenheit der vereinbarten Pauschale in Form einer nach Einzelansätzen aufgeschlüsselten Vorausberechnung werden nicht geführt. Durch die Vereinbarung einer Obergrenze würde verhindert werden, dass die Nebenkosten bei jeder Honorarerhöhung anteilig mitsteigen.
- Ein Honorar für „Besondere Leistungen“, die zu den Grundleistungen hinzutreten, wurde berechnet, obwohl die Leistungen im Verhältnis zu den Grundleistungen einen unwesentlichen Arbeits- und Zeitaufwand erfordern. Ohne schriftliche Vereinbarung sind „Besondere Leistungen“ nicht zu honorieren.

32.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium sieht es als sinnvoll an, diese Kritikpunkte den Wasserwirtschaftsämtern mitzuteilen, um sie für künftige Vergaben zu sensibilisieren.

Entsprechende Regelverstöße könnten nicht generell ausgeschlossen werden. Es sei jedoch festzustellen, dass entsprechende Prüfbemerkungen im Rahmen von Einzelprüfungen in deren Kontext abschließend abgearbeitet würden. Nirgends sei erkennbar, dass deren Anzahl ein grundsätzliches Problem darstelle. Im Übrigen würden die Sachbearbeiter vor Ort durch zentrale Hilfestellungen bei ihrer schwierigen Aufgabe unterstützt.

32.4 Auffassung des ORH

Die Fehler und Mängel machen deutlich, dass sich die Wasserwirtschaftsverwaltung noch besser auf die veränderten Anforderungen einzustellen hat. Die VOF- und HOAI-Bestimmungen sind strikt einzuhalten. Die bestehenden Vertrags- und Honorierungsregelungen sind anzuwenden. Um finanzielle Nachteile für den staatlichen Haushalt zu verhindern, sind beim Einsatz privater Ingenieurbüros eine dauerhafte Qualitätsprüfung und -sicherung der vertraglich vereinbarten Leistung und eine konsequente Überwachung durch fach- und sachkundiges Personal in der Wasserwirtschaftsverwaltung unerlässlich. Die Mitarbeiter müssen außerdem besser qualifiziert werden, um die technischen, rechtlichen und verwaltungsmäßigen Anforderungen sowie die Bauherrenaufgaben und -ansprüche definieren und gegenüber allen am Bauprozess Beteiligten vertreten zu können.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

33 Vollzug des Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetzes

(Kap. 15 03 Tit. 681 03)

Die Zahl der Förderfälle würde sich ohne finanzielle Nachteile für die Leistungsempfänger um 40 % verringern, wenn Überschneidungen mit Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe gesetzlich bereinigt würden. Zudem könnte in weiteren 20 % der Fälle die Förderung von Tagesheimkosten aufgegeben werden, da sie ausbildungsbedingt nicht notwendig ist. Insgesamt würde der Staatshaushalt um rd. 1 Mio € entlastet. Der mit dem Vollzug verbundene Aufwand würde mehr als halbiert.

33.1 Allgemeines

Beim Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetz (BayAföG) handelt es sich um ein landesrechtliches Leistungsgesetz, wonach Schülern Ausbildungsförderung für den Besuch der Klassen 5 bis 10 von Realschulen und Gymnasien sowie für den Besuch der Klassen 7 bis 9 von Wirtschaftsschulen gewährt werden kann. Wesentliche Voraussetzung ist, dass die Schüler von der Wohnung der Eltern aus keine entsprechende zumutbare Ausbildungsstätte erreichen können (Art. 6 Abs. 1 BayAföG) oder ein Tagesheim besuchen, das einer privaten Schule organisatorisch angegliedert ist (Art. 6 Abs. 2 BayAföG). Der Vollzug des BayAföG obliegt den Kreisverwaltungsbehörden.

Die Ausgaben im Vollzug des BayAföG belaufen sich auf 2,1 Mio € jährlich. Je Schuljahr werden durchschnittlich 700 Schüler gefördert.

33.2 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben den Vollzug des BayAföG geprüft. Ermittlungs- und Festsetzungsfehler mit finanziellen Auswirkungen fanden sich nur in 2 % der geprüften Fälle. Erhebliche Einsparungen und eine

Reduzierung des Verwaltungsaufwands könnten aber mit den nachfolgend ange-regten Änderungen des BayAföG erreicht werden.

33.3 Überschneidung mit anderen Leistungsgesetzen

In 40 % aller BayAföG-Fälle werden zu den Kosten der Heimunterbringung oder der Vollzeitpflege¹ des Schülers auch Leistungen der Jugendhilfe oder Sozialhilfe oder Leistungen nach Art. 25 Abs. 3 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) gewährt. Hierfür müssen teilweise zwei Anträge gestellt, in jedem Fall aber die Nachweise für zwei unterschiedliche Rechtsansprüche erbracht werden. Zwei Verwaltungsstellen müssen über die Anträge entscheiden.

Die Förderung nach dem BayAföG wird in diesen Fällen vollständig auf die weite-ren öffentlichen Leistungen angerechnet. Im Schuljahr 2005/2006 beliefen sich die in 225 Fällen auf die kommunalen Jugend- und Sozialhilfeleistungen angerechneten BayAföG-Leistungen auf 840 000 €. Um diesen Betrag wurden die Jugend- und Sozialhilfeträger durch den Staat entlastet. In weiteren 31 Fällen wurden BayAföG-Leistungen auf die Leistungen nach dem BaySchFG angerechnet. Diese sind kos-tenneutral, da es sich bei den Ausgaben nach dem BaySchFG ebenfalls um staat-liche Ausgaben handelt. Sie verursachen aber unnötigen Verwaltungsaufwand.

Nach Auffassung des ORH sollte der Anspruch auf Leistungen nach dem BayAföG in den Fällen ausgeschlossen werden, in denen zu den Kosten der Heimunterbrin-gung, der Vollzeitpflege oder der Unterbringung in einer Tagesstätte dem Grunde nach auch ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB VIII oder XII oder nach Art. 25 Abs. 3 BaySchFG besteht. Vergleichbar findet sich eine entsprechende Regelung in Art. 25 Abs. 3 BaySchFG. Den Betroffenen entstünde hierdurch kein finanzieller Nachteil; sie und die Vollzugsbehörden würden allerdings von büro-kratischem Aufwand entlastet.²

33.4 Förderung der Kosten von Tagesheimen

Schüler von privaten Schulen, die bei den Eltern wohnen, allerdings den Nachmit-tag in einem der Schule angegliederten Tagesheim verbringen, erhalten als Aus-bildungsförderung die Betreuungskosten bis zu maximal 77 € monatlich ersetzt. Im Schuljahr 2005/2006 wurden solche Förderungen in 148 Fällen (21 %) gewährt.

¹ § 33 SGB VIII.

² So bereits ORH-Bericht 2006 TNr. 35 und Landtagsbeschluss vom 17. April 2007 (LT-Drucksache 15/7950 Nr. 2 Buchstabe q).

Diese Förderung geht über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus. Der Besuch des Tagesheims ist nämlich nicht Voraussetzung für den Schulbesuch. Es handelt sich hier um eine zusätzliche Betreuung. Gefördert wird nicht die Ausbildung, sondern eine vom Schulbesuch unabhängige Tagesbetreuung, die an sich im Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz geregelt ist.

Nach den Feststellungen des ORH führt diese Regelung zu unbefriedigenden Ergebnissen. Zum einen wird nur der Besuch von Tagesheimen privater, nicht aber öffentlicher Schulen gefördert. Zum anderen erscheint es inkonsequent, dass Schüler, bei denen in den Tagesheimkosten auch Verpflegungsaufwendungen enthalten sind, eine um 20 € monatlich geringere Förderung erhalten als Schüler, bei denen der Pflegesatz lediglich die Betreuungskosten umfasst.³ Ferner fällt der Förderungsbetrag bei einem nur tageweisen Heimaufenthalt höher aus als beim Besuch an allen Wochentagen.⁴

Der ORH regt daher an, Art. 6 Abs. 2 BayAföG ersatzlos zu streichen.

33.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat zu den angeregten Rechtsänderungen keine inhaltlichen Einwände vorgetragen. Es beabsichtigt, den angeregten Leistungsausschluss bei gleichzeitig bestehenden Ansprüchen auf Leistungen der Jugendhilfe, der Sozialhilfe oder nach Art. 25 Abs. 3 BaySchFG eingehend zu prüfen.

3 Beispiel: Pflegesatz inkl./exkl. Verpflegungskosten 210 bzw. 140 €. Schüler mit Verpflegungskosten erhalten den Höchstbetrag von 77 € abzüglich Verpflegungspauschale (für 4 Wochen) von 20 € = monatlich 57 €; bei Schülern ohne Verpflegungskosten unterbleibt der Pauschalabzug, sodass diese monatlich 77 € erhalten.

4 Monatlicher Förderungsbetrag bei wöchentlich drei bzw. fünf Tagen: Höchstbetrag 77 € abzüglich Verpflegungspauschale (für 4 Wochen) von 12 bzw. 20 € = 65 bzw. 57 €.

34 Organisation und Zuschusswesen bei den staatlich geförderten Einrichtungen der Laienmusik

(Kap. 15 05 TG 75 und 80)

Der ORH hat Vorschläge zur Verbesserung der Organisationsstrukturen und zur effizienten Verteilung der staatlichen Fördermittel im Bereich der Musikverbände und -einrichtungen unterbreitet. Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat daraufhin eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Anregungen des ORH im Wesentlichen befürwortet hat. Eine konkrete Umsetzung steht aber bislang aus.

34.1 Laienmusikpflege in Bayern

34.1.1 In der Vergangenheit ist es gelungen, in Bayern ein vielfältiges und von hohem Engagement zahlreicher Musikliebhaber getragenes Laien- und Volksmusikwesen zu schaffen. Zur Anerkennung und Förderung dieses ehrenamtlichen Einsatzes und in Verwirklichung des Kulturauftrags gewährt der Staat jährlich Fördermittel von über 3 Mio €.

Der ORH führte 2006 eine Querschnittsuntersuchung hierzu durch, da sich ihm der Eindruck vermittelte, dass die im Bereich der Sportverbände bereits vorgenommene Professionalisierung der Verwaltungsstrukturen und Serviceleistungen im Musikwesen noch erheblich nachhinkt. Effizientere und leistungsorientierte Gestaltungen könnten aber auch hier finanzielle Freiräume schaffen, die für verstärkte Aktivitäten im musikalischen Bereich genutzt werden könnten.

34.1.2 Organisation des Musikwesens in Bayern

Als Dachverband des Musikwesens wurde 1977 der Bayerische Musikrat gegründet. Er vertritt die Interessen von 10 960 Vereinen mit über 325 000 Mitgliedern, die sich wie folgt verteilen:

Mitglieder in Vereinigungen der Laienmusikpflege

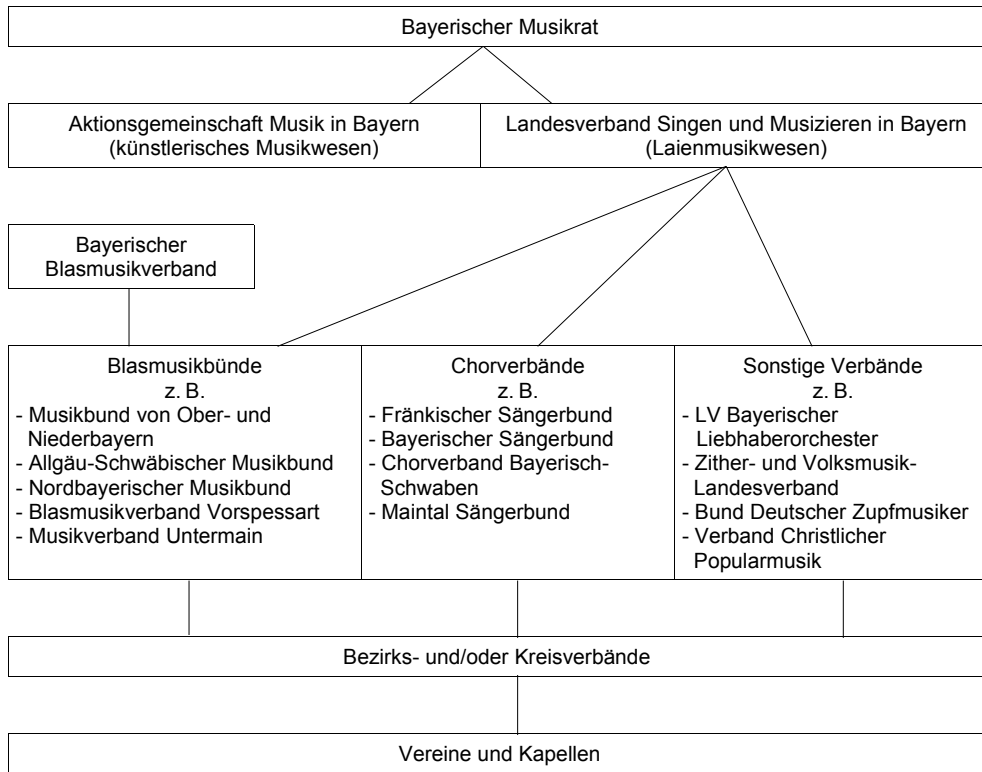
Zahlenübersicht 1

	Vereine	aktive Mitglieder
regionale Blasmusikbünde	2 267	101 966
regionale Chorverbände	3 184	93 640
sonstige Verbände	5 509	129 395
Summe	10 960	325 001

Das Musikwesen ist in Bayern wie folgt organisiert:

Musikwesen in Bayern

Übersicht



34.1.3 Aufgaben

Sowohl der Bayerische Musikrat (Musikrat) als auch der Landesverband Singen und Musizieren (Landesverband) nehmen die bei Dachverbänden übliche parlamentarische Beratung und Öffentlichkeitsarbeit wahr. Weiter sollen sie den angeschlossenen Verbänden und Einrichtungen in fachlichen und organisatorischen Fragen als Beratergremium dienen, zur Sicherung und Entwicklung der musikalischen Einrichtungen beitragen und einzelne Projekte durchführen.

Die regionalen Blasmusikbünde und Chorverbände sehen den Schwerpunkt ihrer Aufgaben in der Erhaltung, Pflege, Verbreitung und Förderung des Laienmusikwesens und in der Gewinnung der Jugend zur musikalischen Bildung.

Hinzu kommen Serviceleistungen für ihre Vereine, die je nach Größe und Struktur sowie der Besetzung der Geschäftsstellen unterschiedlich sind. Üblicherweise füh-

ren sie Mitgliedsübersichten für die Vereine und Kapellen und unterstützen diese in steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Fragen sowie bei der Planung, Organisation und Durchführung von Veranstaltungen und Wertungen.

34.2 Finanzierung der Laienmusik

Alle Einrichtungen im Laienmusikwesen werden im Wesentlichen über Mitgliedsbeiträge und staatliche Zuschüsse finanziert. Geringe Einnahmen werden auch über Spenden und Sponsorenbeiträge sowie Einnahmen aus Konzerten und Veranstaltungen erzielt. Der Musikrat erhebt vom Landesverband einen Beitrag von 25 000 €. Auch die Aktionsgemeinschaft Musik in Bayern leistet einen Beitrag in dieser Höhe.

Der Landesverband wiederum erhebt von den Blasmusikbünden und Chorverbänden einen Beitrag von 3 % des jeweiligen staatlichen Pauschalzuschusses. Hierzu teilt ihm das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) die an die Einrichtungen geleisteten Zuschüsse mit.

34.2.1 Staatliche Zuwendungen

Der Staat förderte die Geschäftsstellen des Musikrats, Landesverbands und Blasmusikverbands mit unmittelbaren Zuschüssen von 354 000 €. ⁵ Die Blasmusikbünde und Chorverbände erhielten Pauschalzuschüsse von 1,9 Mio €. An Sonderzuschüssen für verschiedene Maßnahmen wurden insgesamt 805 000 € ausgereicht. Die Geschäftsstellen der Blasmusikbünde und Chorverbände werden nicht unmittelbar gefördert, allerdings können diese jeweils 10 % der Zuschüsse als Verwaltungskostenanteil zur Finanzierung der Geschäftsstellen verwenden. Ein Teil der Zuschüsse wird den Vereinen und Kapellen gewährt.

34.2.2 Verteilung der Mittel

Die Zuschüsse werden in einem mehrstufigen Verfahren verteilt:

- a) Die Zuschüsse für die Geschäftsstellen der drei Dachverbände sowie die Pauschalzuschüsse an die Blasmusikbünde und Chorverbände werden vom StMWFK direkt an die Empfänger ausgereicht. Gleiches gilt für die Zuschüsse für die Ensembleleiter an die Blasmusikbünde und Chorverbände.

⁵ Ist-Zahlen 2004, Förderungen aus Kap. 15 05 TG 75 und 80.

Die Blasmusikbünde und Chorverbände verwenden einen Teil der Zuschüsse zur Finanzierung eigener Maßnahmen. Den Rest reichen sie auf Antrag an die Mitgliedsvereine weiter.

- b) Zur Förderung der überregionalen Ensembles erhalten die Regionalverbände die Zuschüsse unmittelbar vom StMWFK. Die Blasmusikbünde erhalten die Zuschüsse allerdings vom Blasmusikverband, nachdem das StMWFK im Bewilligungsbescheid an den Blasmusikverband die Einzelzuschüsse vorgegeben hat.
- c) Die Sonderzuschüsse für die Lehrgänge „Staatlich anerkannter Dirigent“ werden vom StMWFK direkt an den Blasmusikverband und die Chorverbände ausgereicht, die sie nach den vom StMWFK vorgegebenen Kriterien weiterverteilen.

34.2.3 Antrags- und Bewilligungsverfahren

Die Kapellen und Vereine müssen beim jeweiligen Blasmusikbund oder Chorverband Anträge stellen. Dort werden die Anträge geprüft, die Zuschüsse bewilligt und ausbezahlt.

Im Jahr 2004 wurden vom StMWFK, dem Landesverband und dem Blasmusikverband 67 Zuschüsse ausgereicht. Nach Abschluss der Maßnahmen musste die gleiche Anzahl an Verwendungsnachweisen erstellt und von den Bewilligungsstellen geprüft werden. Der größte Teil der Verwaltungsarbeit wurde jedoch von den Blasmusikbünden und Chorverbänden mit der Weiterleitung von Teilen der Pauschalzuschüsse an die einzelnen Kapellen und Vereine geleistet.

34.3 Empfehlungen des ORH zur Laienmusikpflege

Bei seinen Untersuchungen kam der ORH zu dem Ergebnis, dass das bisherige System äußerst bürokratisch ist und erhebliche Mittel für den Unterhalt und den Betrieb von Geschäftsstellen auf mehreren Ebenen bindet. Zudem ist das Zuschusswesen nicht leistungsorientiert ausgestaltet und benachteiligt damit die Einrichtungen, die mit hohem Engagement erhebliche Leistungen erbringen.

Aus der Sicht des ORH sollte dies geändert und dafür Sorge getragen werden, dass künftig schwerpunktmäßig die fachliche Arbeit und weniger die Funktionärs-tätigkeit gefördert wird. Hierzu wird Folgendes empfohlen:

34.3.1 Organisationsverbesserungen

Vier bis sechs Hierarchieebenen (vgl. TNr. 34.1.2) sind nach Ansicht des ORH im Laienmusikwesen zu viel. Betrachtet man den Leistungsbereich, ist festzustellen, dass von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Leistungen von Einrichtungen der unteren zwei Ebenen (Kapellen und Vereine sowie Blasmusikbünde und Chorverbände) erbracht werden. Hinzu kommt, dass es den übergeordneten Einrichtungen bisher offensichtlich nicht gelang, eine überzeugende und wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Die fehlenden oder nur in sehr geringem Umfang fließenden Sponsorenbeiträge bestätigen, dass die guten Leistungen der aktiven Laienmusiker in der Öffentlichkeit nicht ausreichend präsentiert und dargestellt wurden.

Der ORH regte daher an, die Projekt GmbH des Musikrats als zentrale Servicestelle zu nutzen. Es ist ineffizient, dass jeder Verband für sich gleiche oder ähnliche Aufgabenstellungen bearbeitet, wenn die Vereine von den gleichen Problemen betroffen sind (z. B. steuer- und sozialversicherungsrechtliche Fragen, Buchhaltungssystematik, Veranstaltungsmanagement, Mitgliederverwaltung).

Die Weiterleitung der staatlichen Zuschüsse könnte wesentlich effizienter und kostengünstiger ebenfalls von dieser Stelle wahrgenommen werden, die bereits über entsprechende Erfahrungen verfügt und sich auf eine voll eingerichtete Geschäftsstelle mit entsprechend qualifiziertem Personal stützen kann. Damit könnten die vom Landesverband benötigten Mittel für Geschäftsstellen, die durch Staatszuschüsse und Mitgliedsbeiträge finanziert werden, zu einem erheblichen Teil eingespart oder für die unmittelbare Laienarbeit eingesetzt werden. Soweit nach Ansicht der Mitglieder diese Einrichtungen weiter bestehen sollen, könnten sie ehrenamtlich und ohne eigene Finanzausstattung fortgeführt werden.

34.3.2 Staatliche Förderung

Der Bemessung der Pauschalzuschüsse liegen keine eindeutigen Kriterien zugrunde. Die Zuschüsse sind historisch gewachsen. Um die Arbeit der leistungsorientierten Blasmusikbünde und Chorverbände zu stärken und um den anderen Einrichtungen entsprechende Anreize zu geben, sollten die Staatszuschüsse neben einer Basisfinanzierung künftig leistungsbezogen bemessen werden. Hierbei könnten die Anzahl der Lehrgänge, die Teilnehmerzahlen sowie die Veranstaltungen berücksichtigt werden. Die Sonderzuschüsse (vgl. TNr. 34.2.2 c) könnten in eine leistungsbezogene Mittelvergabe der Pauschalzuschüsse einbezogen werden.

Das StMWFK teilt diese Auffassung, weist aber darauf hin, dass die Umsetzung noch einige Zeit in Anspruch nehmen werde.

34.4 Empfehlungen des ORH zum Bayerischen Musikrat

Der Musikrat erarbeitete in den Jahren 2005 und 2006 neben den üblichen Verbandsleistungen zwar Vorschläge und Konzepte und wirkte in verschiedenen Gremien mit, hatte aber in den letzten Jahren trotz jährlicher Kosten von mehr als 220 000 € kaum evaluierbare Ergebnisse eigener Leistungen vorzuweisen. Beispielsweise befassten sich Vertreter des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (StMUK), des StMWFK und des Musikrats in einer Arbeitstagung im Oktober 2005 intensiv mit den Möglichkeiten einer besseren Zusammenarbeit der Einrichtungen des Musiklebens. Es wurde eine Entschließung verabschiedet, in der u. a. gefordert wurde, ein Netzwerk für Musik in Bayern zu entwickeln.

Daraufhin erarbeitete der Musikrat ein Konzept für eine künftige „Landesstelle für Musik und musikalische Bildung“, die mit erheblichem Personal- und Sachaufwand der Geschäftsstelle des Musikrats angegliedert werden sollte. Dies wurde aus organisatorischen und finanziellen Gründen vom StMUK abgelehnt. Anstatt nun Alternativen zu ergreifen, um das erforderliche Netzwerk unter Einbeziehung der allgemeinbildenden Schulen und der Einrichtungen des Musikwesens mit einem vertretbaren Ressourceneinsatz zu bilden, blieb der Musikrat weitgehend untätig. Für den ORH ist dieses Verhalten auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil im Zuge der Untersuchungen offensichtlich wurde, dass insbesondere im Bereich der Chorverbände die Mitgliederzahlen rückläufig sind. So sank die Anzahl der Mitglieder bei sechs dem Musikrat angehörenden Chorverbänden von 97 757 Mitgliedern im Jahr 2002 um 10,5 % auf 88 485 Mitglieder im Jahr 2005.

Aufgrund dieser Ergebnisse wird auch bei den Mitgliedern Handlungsbedarf gesehen, um die Effektivität des Musikrats zu verbessern und zu steigern. Beispielsweise könnte die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Präsidiums überdacht werden. Dieses besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und acht weiteren Präsidiumsmitgliedern, die nach dem „Delegiertenprinzip“ aus den Mitgliedsorganisationen gewählt werden. Dabei haben alle Mitglieder gleiches Stimmrecht, ohne dass Größe, Bedeutung und Beitragsleistungen der Mitgliedsorganisation zur Geltung kämen. Üblicherweise sind in entsprechenden Gremien die größten Beitragszahler vertreten und haben je nach Beitrag und Mitgliederzahl unterschiedliche Stimmrechte, sodass deren Anliegen vorrangig umgesetzt werden können. Der ORH regt an, die Satzungen unter diesen Gesichtspunkten zu prüfen.

34.5 Verfahren

Der ORH hat seine Untersuchungsergebnisse mit Bericht vom 3. Juli 2006 dem StMWFK übermittelt. Daraufhin wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, sich mit den Feststellungen des ORH zu befassen, Stellungnahmen des Landesverbands sowie der Bünde und Verbände einzuholen und Empfehlungen für die künftigen Strukturen zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe hat ihre Tätigkeit im Januar 2007 abgeschlossen und ihre Empfehlungen dem StMWFK vorgelegt. Die Arbeitsgruppe hat im Wesentlichen den Vorschlägen des ORH zugestimmt. Das StMWFK hat darauf hingewiesen, der Denkprozess sei angestoßen; das Ergebnis stehe aber derzeit noch aus. Der Staatsminister habe sich inzwischen persönlich eingeschaltet und in einem Schreiben vom 27. Juli 2007 an den Landesverband eine ernsthafte sachliche Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Rechnungsprüfung angemahnt. Er erwarte bis zum Herbst 2007 konkrete Empfehlungen. Man wolle nicht im „Hauruck-Verfahren“ entscheiden, sondern das Ganze, auch in Abstimmung mit den Verbänden, möglichst zukunftsgerichtet und effizient ausgestalten.

35 Personalkosten im ärztlichen Dienst der Universitätsklinika

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

Bei der Untersuchung der Personalkosten des ärztlichen Dienstes an den fünf Universitätsklinika wurden erhebliche Unterschiede festgestellt. Der ORH sieht Wirtschaftlichkeitsreserven und empfiehlt verschiedene Verbesserungsmaßnahmen.

Der ORH hat sich in den vergangenen Jahren schwerpunktmäßig mit den Personalkosten der Hochschulklinika befasst, da es sich hierbei um den größten Kostenblock dieses Bereichs handelt. In den ORH-Berichten 2004 bis 2006 wurden die Querschnittsprüfungen für die Bereiche Verwaltung, Pflegedienst und medizinisch-technischer Dienst dargestellt.⁶ Im Jahr 2006 waren die Kosten des ärztlichen Dienstes, in dem etwa 24,7 % (272 Mio €) der gesamten Personalaufwendungen entstehen, Gegenstand einer vergleichenden Untersuchung. Als Stichtag wurde der 31. Dezember 2005 ausgewählt, da in diesem Zeitpunkt die kostenre-

⁶ Vgl. ORH-Berichte 2004 TNr. 40, 2005 TNr. 40 und 2006 TNr. 39.

levante Abschaffung des Ausbildungsabschnitts „Arzt im Praktikum“ vollzogen war und auch keine Beeinflussung durch Streiks erfolgt ist.

Wie in den o. g. ORH-Berichten bereits näher ausgeführt, befinden sich die Hochschulklinika wegen des eingeführten und ab 1. Januar 2009 in vollem Umfang verbindlichen neuen Vergütungssystems (DRG⁷) in einer finanziell schwierigen Situation.

Ab 2007 kamen als weitere belastende Einflussfaktoren hinzu:

- Mehrkosten aus den Tarifabschlüssen mit ver.di und Marburger Bund,
- Mehrwertsteuererhöhungen im Sachkostenbereich,
- Beteiligung an der Anschubfinanzierung für die integrierte Versorgung,
- Ablauf der Übergangsfristen des Arbeitszeitgesetzes und
- Anstieg der Energiekosten.

Allein beim Klinikum der LMU wird die dadurch entstehende Mehrbelastung auf über 30 Mio € geschätzt. Die gesetzlich vorgesehene Veränderungsrate für 2007 von + 0,28 % deckt von diesen Mehrkosten nur 0,8 Mio € ab. Inwieweit die Mehrkosten in die DRG-Kalkulation späterer Jahre einfließen werden, ist derzeit völlig offen.

Die Universitätsklinika müssen daher alle Optimierungsmöglichkeiten nutzen, um künftig ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.

35.1 Gegenstand der Querschnittsuntersuchung

Der Personaleinsatz und die Personalkosten des ärztlichen Dienstes an den fünf Universitätsklinika wurden in Form eines Benchmarking gegenübergestellt. Die Ärzte der Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie waren nicht Gegenstand dieser Untersuchung, da dieser Bereich bereits früher durch den ORH untersucht wurde.⁸ Eine Aufteilung der Personalkosten auf die verschiedenen Aufgabenbereiche der Ärzte (Krankenversorgung, Forschung und Lehre) erfolgte nicht, da die Tren-

7 Diagnosis Related Groups.

8 ORH-Bericht 2006 TNr. 40.

nungsrechnung noch nicht bei allen Hochschulkrankenhäusern so weit fortgeschritten ist. Erfasst wurde ferner das ärztliche Drittmittelpersonal.

35.2 Personalsituation

Gegenstand der Erhebungen waren die tatsächlichen Personalkosten des ärztlichen Dienstes für das Jahr 2005. Angesetzt wurden auch die Kosten für fremde Dienstleistungen im ärztlichen Bereich (Klinikum LMU/Augustinum). Die Personalkostenerstattungen anderer Krankenhäuser für die Inanspruchnahme von ärztlichen Leistungen der Hochschulklinika wurden in Abzug gebracht (Klinikum LMU). Nicht berücksichtigt wurden die Ärzte, die aufgrund von Kooperationsvereinbarungen zwar vom Universitätsklinikum bezahlt werden, aber ihre Arbeitsleistung im kooperierenden Krankenhaus erbringen (Klinika Regensburg und Erlangen).

Im Interesse einer einheitlichen Vergleichsbasis blieben ferner ärztliche Mitarbeiter der Institute für Humangenetik, für Medizinische Informatik, des Instituts Arbeits- und Umweltmedizin und der Abteilungen Krebs-/Tumorzentrum sowie Ärzte, die als Medizincontroller bzw. im betriebsärztlichen Dienst arbeiten, unberücksichtigt. Diese Abteilungen und Mitarbeiter sind nicht einheitlich den Universitätsklinika bzw. dem ärztlichen Dienst zugeordnet.

Die tatsächlichen Personalkosten (einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung und 30%iger Versorgungszuschlag für Beamte) für den ärztlichen Dienst betragen 2005 insgesamt 292 Mio €. Sie gliedern sich wie folgt auf:

Gesamtpersonalkosten (Mio €)

Zahlenübersicht 2

	Würzburg	Erlangen	Regensburg	TUM	LMU
Gesamtpersonalkosten der Ärzte, die durch Krankenhauserlöse und Staatszuschuss finanziert werden	47,2	47,9	29,9	47,2	99,8
Gesamtpersonalkosten der Ärzte, die durch Drittmittelprojekte finanziert werden	2,1	4,1	1,2	2,9	9,8
gesamt	49,3	52,0	31,1	50,1	109,6

In den Hochschulklinika waren zum Stichtag 31. Dezember 2005 umgerechnet insgesamt 3 979 Vollzeitkräfte im ärztlichen Dienst beschäftigt.

Vollzeitkräfte im ärztlichen Dienst

Zahlenübersicht 3

	Würzburg	Erlangen	Regensburg	TUM	LMU
Anzahl der Ärzte, die durch Krankenhauserlöse und Staatszuschuss finanziert werden	626	692	426	596	1 288
Anzahl der Ärzte, die durch Drittmittelprojekte finanziert werden	44	69	23	41	174
Anzahl der Vollzeitkräfte gesamt	670	762	449	636	1 462
davon Beamte	337	390	238	95	504
davon Angestellte	333	372	211	542	958

Bei den nachfolgenden Vergleichen bleiben die aus Drittmitteln finanzierten Ärzte außer Betracht.

35.3 Personalaufwandsquoten

Wegen der unterschiedlichen Größe der Hochschulkrankenhäuser ist ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich. Um eine Gewichtung zu erreichen, werden heute die tatsächlichen Personalkosten zu den Erlösen aus stationären und ambulanten Leistungen sowie dem Staatszuschuss für Forschung und Lehre in Relation gesetzt. Unter Einbeziehung der Anzahl der Ärzte ergeben sich weitere Benchmarks wie Lohnniveau und Arbeitsproduktivität.

Personalaufwandsquoten

Zahlenübersicht 4

	Würzburg	Erlangen	Regensburg	TUM	LMU
Erlöse aus stationären und ambulanten Leistungen (Mio €) ¹	232,4	262,4	155,3	184,2	469,6
Staatszuschuss für Forschung und Lehre (Mio €)	69,1	68,1	42,6	63,4	142,2
Anteil Personalkosten Ärzte an Erlösen aus stationären und ambulanten Leistungen und Staatszuschuss (%)	15,7	14,5	15,1	19,1	16,3
Lohnniveau je Vollzeitkraft in €	75 473	69 184	70 140	79 215	77 499
Arbeitsproduktivität ² je Vollzeitkraft in €	371 522	379 131	364 710	309 193	364 552

1 Einschließlich Abführungen für Privatliquidationen und Erlöskorrekturen für sog. Überlieger.
 2 Erlöse aus stationären und ambulanten Leistungen geteilt durch Anzahl der Ärzte, die durch Krankenhauserlöse und Staatszuschuss finanziert werden.

Die Personalaufwandsquoten weichen zum Teil erheblich voneinander ab. Die Spannweite zwischen dem Klinikum Erlangen und der TUM beträgt 32 %. Das hohe Lohnniveau in den Münchner Kliniken ist u. a. die Folge einer größeren Anzahl von Überstunden bzw. Mehrarbeit und des geringeren Anteils an Beamten.

35.4 Überstunden/Mehrarbeit

Im Rahmen dieser Querschnittsuntersuchung wurden nur die angeordneten und bezahlten Überstunden erfasst. Hinsichtlich eventuell geleisteter, aber nicht vergüteter Überstunden, auf die gerade von Ärzten im Beamtenverhältnis immer wieder hingewiesen wird, verfügen die Klinika über keine Aufzeichnungen.

Ist-Personalkosten 2005 (Tsd €)

Zahlenübersicht 5

	Würzburg	Erlangen	Regensburg	TUM	LMU
Hauptbezug	42 360	43 975	27 079	41 279	88 013
Überstunden/Mehrarbeit ¹	4 859	3 905	2 778	5 910	11 828
Quote	11,5 %	8,9 %	10,3 %	14,3 %	13,4 %

¹ Einschließlich Rufbereitschaft und Bereitschaftsdienst.

Der Vergleich der Kosten von Überstunden mit dem Hauptbezug zeigt auch hier deutliche Abweichungen von mehr als 60 %. Eine Beeinflussung der Überstundenzahl erfolgt durch unterschiedliche Wochenarbeitszeiten bei Angestellten und Beamten sowie durch die Begrenzung der Mehrarbeit bei Beamten. Der ORH hat bereits 1993 auf die Überstundenproblematik im ärztlichen Bereich hingewiesen.⁹

Die Zahl der Überstunden wird mit Ausnahme von Erlangen vom Leiter der Klinik oder dessen Beauftragten bestätigt und ohne weitere Prüfung von der Verwaltung übernommen. Nur beim Hochschulklinikum Erlangen gibt es eine elektronische Zeiterfassung für die Ärzte.

35.5 Personaleinsatz je Fall

Bei der Überprüfung des Personaleinsatzes wurden sowohl voll- und teilstationäre als auch ambulante Fälle unter Beachtung der Fallschwere verglichen.

⁹ ORH-Bericht 1993 TNr. 34.

Fälle je Vollzeitkraft

Zahlenübersicht 6

	Würzburg	Erlangen	Regensburg	TUM	LMU
stationäre Fälle	57 661	69 348	30 462	52 177	112 375
ambulante Fälle	155 593	142 663	72 041	169 090	351 602
voll- und teilstationäre Fälle je Vollzeitkraft	92	100	72	88	87
ambulante Fälle je Vollzeitkraft	249	206	169	284	273
Case-Mix-Index ¹	1,266	1,224	1,693	1,160	1,408

¹ Der Case-Mix-Index gibt die durchschnittliche Schwere aller behandelten Fälle eines Krankenhauses an. Er berechnet sich durch Division des Case-Mix durch die Zahl der voll- und teilstationären Fälle. Der Case-Mix ist die Summe aller Kostengewichte aller in einem Jahr in einem Krankenhaus behandelten Patienten (= Leistungsvolumen eines Krankenhauses).

Unter Berücksichtigung der Fallschwere ergibt sich beim Klinikum der TUM der zweithöchste Personaleinsatz beim niedrigsten Case-Mix-Index. Bezieht man die vorhergehenden Vergleiche mit ein, so hat dieses Universitätsklinikum die höchste Personalaufwands- und Überstundenquote bei geringstem Fallschweregrad.

35.6 Personalbemessung

Im Gegensatz zum Pflegedienst gibt es beim ärztlichen Dienst mit Ausnahme der Psychiatrie-Personalverordnung kein allgemein gültiges Personalbemessungssystem. Die Arztstellen wurden bisher nach der Bettenzahl zugeteilt. Eine Änderung erfolgte nur bei Leistungsausweitung und Strukturveränderungen. Ansonsten wurde die Zahl der ärztlichen Mitarbeiter nur mit dem Vorjahr verglichen. Im Rahmen der Querschnittsuntersuchung ergab sich, dass einige Hochschulkrankenhäuser eigene Personalbedarfsberechnungen erstellt bzw. Gutachter zur Ermittlung des Personalbedarfs beauftragt haben. Eine Umsetzung des dabei errechneten Personalbedarfs erfolgte mit Ausnahme von Erlangen aber nicht.

35.7 Potenzial für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen

Legt man die Erlöse als maßgeblichen Leistungsparameter zugrunde und vergleicht man mit dem Besten, so ergäbe sich insgesamt ein Optimierungsvolumen von 34 Mio € bei den Personalkosten des ärztlichen Dienstes. Orientiert man sich nur am Mittelwert, führt dies zu Wirtschaftlichkeitspotenzialen bei den Klinika der TUM von 8,8 Mio € und der LMU von 1,9 Mio €.

35.8 Empfehlungen des ORH

35.8.1 Entlastung der Ärzte

Wegen der Einführung des DRG-Systems zur Abrechnung von stationären Leistungen in den Krankenhäusern nimmt die Dokumentationsarbeit immer mehr zu. Überwiegend wird diese Tätigkeit durch das ärztliche Personal erledigt. Zur Entlastung der Ärzte von Dokumentationsarbeit empfiehlt der ORH, bei den Kliniken Kodierkräfte und Dokumentationsassistenten einzusetzen. Diese sollten zentral dem Medizinischen Controlling oder der Patientenverwaltung zugeordnet werden.

Wird die Dokumentationsarbeit bei den Ärzten angesiedelt, ist der Schulungsbedarf durch den häufigen Wechsel in der Ärzteschaft sehr hoch. Ferner müsste auf die Schichtdienste Rücksicht genommen werden. Die Arbeitsstunde von Kodierkräften ist zudem erheblich kostengünstiger als die von Medizinern. Die ärztlichen Mitarbeiter könnten sich außerdem ihren originären Aufgaben widmen.

35.8.2 Zeiterfassung der Ärzte

Der ORH schlägt die Einführung der elektronischen Zeiterfassung für die ärztlichen Mitarbeiter vor.

Eine Kontrolle der Arbeitszeit und damit auch der Überstunden seitens der Verwaltung oder Dritter war nur in Erlangen möglich, da dort eine elektronische Zeiterfassung auch für die Ärzte existiert. Hierbei muss die Mehrarbeit unter Angabe des Zeitraums und des Grunds im Voraus angeordnet werden. Überstunden wären vorrangig durch Freizeitausgleich abzubauen. Nach Auffassung des ORH sind das Zeiterfassungssystem und die Vorgehensweise hinsichtlich der Überstunden ursächlich für die niedrige Quote beim Vergleich Mehrarbeit/Überstunden zum Hauptbezug in Erlangen.

35.8.3 Leistungsorientierte Erlösbudgetierung

Das Universitätsklinikum Erlangen führte Ende 2004 die leistungsorientierte Erlösbudgetierung für die Krankenversorgung ein (Erlanger Modell).¹⁰ Danach verfügt der jeweilige Klinikleiter über die selbst erwirtschafteten Krankenhauserlöse abzüglich diverser Gemeinkostenanteile und Kosten der internen Leistungsverrechnung.

¹⁰ Näher dargestellt in der Fachzeitschrift „Krankenhaus Umschau“ 6 und 7/2007.

Mittlerweile ist die leistungsorientierte Erlösbudgetierung am Klinikum Erlangen so weit fortgeschritten, dass sämtliche Erlöse aus Krankenversorgung, Forschung und Lehre den einzelnen Kliniken nach bestimmten Leistungsparametern zugeordnet werden können. Der Klinikdirektor entscheidet im Rahmen seiner Ausgabebefugnis auch darüber, wie viele Ärzte in seiner Abteilung eingesetzt und wie viele Überstunden geleistet werden.

Der ORH sieht in dem „Erlanger Modell“ eine Regelung, die auch von den anderen Hochschulkrankenhäusern übernommen werden könnte.

36 Beschaffung einer Bodenrinne

(Kap. 15 12)

Für einen Lehrstuhl der Technischen Universität München wurde ein Großgerät (Bodenrinne) für 1,5 Mio € hergestellt. Es war nur einen Tag für die technische Abnahme durch den TÜV in Betrieb. Seit 2003 ist die Anlage in einer Scheune eingelagert.

36.1 Ausgangslage

Im Jahr 1997 stimmte das damalige Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst der Beschaffung einer neuen Bodenrinne für den Lehrstuhl für Landmaschinen bei der Technischen Universität München (TUM) zu. Bei einer Bodenrinne handelt es sich um ein gebäudegebundenes Großgerät für wissenschaftliche Bodenuntersuchungen. Die neue Anlage sollte breiter und länger als die vorhandene Bodenrinne sowie mit einer vollelektronischen Steuerung und einer hochauflösenden Messtechnik für Datenaufzeichnungen ausgerüstet sein.

Im Jahr 1998 wurde unter dem damaligen Lehrstuhlinhaber mit der Konstruktion begonnen; im Jahr 2003 war die Bodenrinne in einer Versuchshalle in Garching fertiggestellt worden. Die Herstellungskosten werden mit 1,5 Mio € beziffert.

Am 16. Juli 2003 wurde die Anlage wegen der Abnahme durch den TÜV für einen Tag in Betrieb genommen und bereits am nächsten Tag wieder stillgelegt.

Mit Ablauf des 30. September 2003 emeritierte der Lehrstuhlinhaber. Sein Lehrstuhl für Landmaschinen wurde umgewidmet und wird seither als Lehrstuhl für Fahrzeugtechnik geführt. Der neue Ordinarius hatte wegen eines anderen Forschungs-

schwerpunkts keine Verwendung für die Bodenrinne. Er benötigte jedoch die Versuchshalle, in der das Gerät eingebaut war.

36.2 Umsetzung der Bodenrinne

Im Juli 2003 bekundete der Lehrstuhl für Agrarsystemtechnik in Weihenstephan Interesse an einer Nutzung des Geräts. Die Bodenrinne sollte gemeinsam mit der Fachhochschule Weihenstephan und der Landesanstalt für Landwirtschaft Freising-Weihenstephan verwendet werden. Die Anlage wurde daraufhin im Herbst 2003 in Garching abgebaut und nach Weihenstephan transportiert. Dort ist sie seither in einer Scheune eingelagert. Abbau und Transport verursachten Personal- und Sachkosten von 31 000 €. Das Gerät ist nach wie vor der TUM zuzuordnen. Um die Bodenrinne in Weihenstephan nutzen zu können, wären umfangreiche bauliche Maßnahmen erforderlich, deren Kosten 2003 auf 600 000 € geschätzt wurden. Wegen fehlender Mittel kam jedoch bisher keine Inbetriebnahme zustande. Nach Auskunft des Lehrstuhls für Agrarsystemtechnik im Mai 2006 würde die Bodenrinne bei einer erneuten Inbetriebnahme ca. zwei Wochen im Jahr genutzt.

Vorgespräche mit der Universität Hohenheim in Baden-Württemberg, die Bodenrinne zu übernehmen, führten bisher zu keinem Ergebnis.

36.3 Haltung des Staatsministeriums und der Technischen Universität München

Aus Sicht des Staatsministeriums lag das eigentliche Problem in der überlangen und so nicht vorhersehbaren Bauzeit begründet. Die unerfreuliche Verzögerung habe auf einer Verkettung unglücklicher Umstände beruht, wie der Überforderung der beauftragten Unternehmen durch die Komplexität der Anlage oder der fehlenden Software, die aus Kostengründen zu einem entscheidenden Anteil erst durch studentische Abschlussarbeiten habe entwickelt werden müssen. Die Verzögerung liege allenfalls zu einem untergeordneten Teil im Verantwortungsbereich der Hochschule.

Die im Jahr 2000 erstmals angestellten Überlegungen, die Fakultät für Maschinenwesen nicht wieder zu besetzen und den Lehrstuhl umzuwidmen, hätten der Profilschärfung der Fakultät gedient. Den Bau des Geräts zu diesem Zeitpunkt zu stoppen, wäre aber unwirtschaftlich gewesen. Im Jahr 1997 sei nicht absehbar gewesen, dass durch die Neuausrichtung des Lehrstuhls die Nutzung der Bodenrinne vereitelt werden würde. Dass das Gerät auch am neuen Standort Weihenstephan bisher nicht zum Einsatz gekommen sei, beruhe auf der längeren Vakanz

des Lehrstuhls für Landtechnik. Seine Besetzung werde nach Abschluss eines nicht unkomplizierten Berufungsverfahrens nun zeitnah erfolgen. Das Staatsministerium gehe zuversichtlich davon aus, dass der neue Lehrstuhlinhaber die Bodenrinne nun endlich einer ihrem Zweck entsprechenden Nutzung zuführen werde. Würde dies wider Erwarten nicht der Fall sein, solle das Gerät ohne weitere Folgekosten an die Universität Hohenheim veräußert werden.

Bevor weitere Gespräche mit der Universität Hohenheim aufgenommen werden, möchte die TUM abwarten, wie sich der neue Lehrstuhlinhaber experimentell positionieren wird. Eine Nutzung der Bodenrinne, ggf. auch in gemeinsamen Forschungsvorhaben mit der Fachhochschule Weihenstephan und der Landesanstalt für Landwirtschaft, sei vorstellbar.

36.4 Schlussbemerkung des ORH

Die lange und bisher erfolglose Suche nach Möglichkeiten, die Bodenrinne überhaupt einer Nutzung zuzuführen, belegt, dass deren Bedarf und die technische Realisierbarkeit bei der Anschaffung nicht sorgfältig genug geprüft worden war. Insbesondere vor dem Hintergrund der Emeritierung des Lehrstuhlinhabers und der langen Dauer der Baumaßnahme hätte eine derart hohe Investition nicht getätigt werden dürfen.

Solange der Bedarf für die Nutzung der Bodenrinne nicht belegt ist, hält der ORH weitere Ausgaben nicht für gerechtfertigt.

37 Energieeinsparpotenzial bei der Universität Erlangen-Nürnberg

(Kap. 15 21)

Durch den Einbau von Wärmerückgewinnungsanlagen bei Gebäuden der Universität könnten jährlich 800 000 € an Energiekosten eingespart werden. Die Kosten für CO₂-Kontingente sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Der ORH fordert, Maßnahmen zur Wärmerückgewinnung bei geeigneten Gebäuden möglichst zügig durchzuführen.

37.1 Ausgangssituation

Im Rahmen der Querschnittsprüfung „Wärmeenergieerzeugung bei öffentlichen Gebäuden“ hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt Gebäude der Universität Erlangen-Nürnberg untersucht. Die Bauten aus den 70er Jahren waren nach den damaligen Wärmeschutzvorschriften errichtet und mit raumlufttechnischen Anlagen ausgestattet. Ein Heiz- und Kühlregister im Zuluftkanal erwärmt oder kühlt die angesaugte Außenluft je nach Bedarf. Um die hygienischen Anforderungen sicherzustellen, ist eine stetige Lüfterneuerung erforderlich. Die verbrauchte Raumluft wird über Abluftkanäle nach außen geleitet. Dabei bleibt das darin vorhandene Energiepotenzial ungenutzt (im Winter Wärme-, im Sommer Kälteenergie). Wegen der zusätzlichen Kosten und der niedrigen Energiepreise wurden damals Wärmerückgewinnungsanlagen (WRG-Anlagen) nicht vorgesehen.

37.2 Verbesserungsvorschlag des ORH

Durch den Einbau von WRG-Anlagen wäre es möglich, bis zu 80 % des in der Luft enthaltenen Energiepotenzials zu nutzen. Bei der Prüfung wurden elf Gebäude untersucht, bei denen der Einbau solcher Anlagen aus technischer Sicht möglich und auch kurzfristig umsetzbar ist. Diese Gebäude haben eine räumlich getrennte Zu- und Abluftführung. Deshalb können hier aus wirtschaftlicher Sicht nur sog. Kreislaufverbundsysteme eingebaut werden. Die WRG-Anlagen leiten die in der Abluft enthaltene Energie über ein Wasserumlaufsystem in den Zuluftkanal, wodurch die Außenluft im Winter erwärmt und im Sommer gekühlt wird.

37.3 Einsparungen

37.3.1 Energiekosten

Nach überschlägiger Kostenermittlung entstehen beispielsweise bei einer häufig vorzufindenden Lüftungsanlage mit 50 000 m³/h Luftvolumenstrom Investitionskosten von 150 000 €. Die jährlichen zusätzlichen Stromkosten liegen bei 5 000 €. Dem stehen jährliche Einsparungen bei der Wärmeerzeugung von 35 000 € gegenüber. Daraus errechnet sich eine Amortisationsdauer von fünf Jahren; nach den bisherigen Erfahrungen geht man von einem Zeitraum von vier bis höchstens acht Jahren aus.

Nach Einschätzung des ORH können allein bei den untersuchten Gebäuden jährlich bis zu 20 Mio kWh oder 2 Mio Liter Heizöl eingespart werden. Unter Berücksichtigung der Investitionskosten und der aktuellen Energiepreise entspricht dies jährlich 800 000 €, bezogen auf die 20jährige Nutzungsdauer der Anlagen 16 Mio €.

37.3.2 CO₂-Emission

Die Verminderung der CO₂-Emission ist eine der wichtigsten Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Treibhauseffektes. Sie hat aber auch direkte wirtschaftliche Auswirkungen.

Die Universität als Betreiberin einer Feuerungsanlage von mehr als 20 MW benötigt eine Genehmigung zum Freisetzen von Treibhausgasen und nimmt am Emissionshandelssystem teil. Für die CO₂-Handelsperiode 2005 bis 2007 wurden für das Fernheizwerk Süd insgesamt Emissionen von 28 824 t CO₂ zugeteilt. Nach derzeitigem Stand wird das Heizwerk voraussichtlich 34 050 t CO₂ emittieren, also 5 226 t mehr als zugewiesen. Zukünftig werden die Kontingente noch restriktiver vergeben werden.

Für die Universität bedeutet dies den entsprechenden nachträglichen Zukauf von Kontingenten oder die Zahlung einer Strafe für die Überschreitung. Der Preis für die Kontingente ist witterungs- bzw. marktabhängig. Derzeit beträgt er wegen des zurückliegenden milden Winters noch 0,18 €/t CO₂. Es gibt jedoch Prognosen, die von einem Anstieg auf bis zu 50 €/t ausgehen. Bei Überschreiten der Kontingente würde für 2007 eine Strafe von 40 €/t CO₂ und ab 2008 von 100 €/t CO₂ fällig werden.

Durch den Einbau der WRG-Anlagen könnten jährlich 4 000 t CO₂ eingespart werden. Dadurch würden die steigenden Kosten für den CO₂-Ausstoß gemindert. Zudem würde ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz geleistet.

37.4 Empfehlung des ORH

Der ORH hält es für dringend geboten, bei der Universität Erlangen-Nürnberg die durch WRG-Anlagen möglichen Energieeinsparpotenziale zu nutzen. Der Einbau solcher Anlagen sollte bei geeigneten Gebäuden baldmöglichst erfolgen.

Bei Gebäuden anderer Universitäten, die ebenfalls in den 70er- und 80er-Jahren erbaut wurden, liegen nach Auffassung des ORH ähnliche Verhältnisse vor. Die Verwaltung sollte deshalb prüfen, inwieweit auch dort ein Einbau von WRG- oder anderen Anlagen wirtschaftlich ist und in welchem Zeitraum er umgesetzt werden kann.

37.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hält eine Nachrüstung geeigneter Universitätsbauten mit WRG-Anlagen für sinnvoll, weist aber auf die knappen Haushaltsmittel hin. Mit einem Betrag von 150 000 € aus den zentralen Ansätzen des Staatsministeriums werde ein Pilotprojekt realisiert, um die Einspareffekte zu untersuchen.

Die Oberste Baubehörde (OBB) befürwortet im Hinblick auf die drastisch gestiegenen Energiepreise ebenfalls den Einbau von WRG-Anlagen. Die Bauämter wurden mit Schreiben vom 18. September 2007 bereits um entsprechende ressortübergreifende Untersuchungen bis 15. Februar 2008 gebeten.

Im Übrigen verweist die OBB auf den Klimaaktionsplan 2020, der ein Sonderprogramm zur energetischen Sanierung staatlicher Gebäude mit einem Kostenrahmen von voraussichtlich 200 Mio € enthalte.

37.6 Schlussbemerkung des ORH

Die Reaktionen des Staatsministeriums und der OBB tragen dem Anliegen des ORH Rechnung. Insgesamt sollte die Durchführung der Maßnahmen zur Wärmerückgewinnung möglichst zügig erfolgen.

38 Förderung des Glasmuseums Frauenau

(Kap. 15 70, 15 74, 13 08)

Der Anreiz erheblicher Mittel der EU (3,0 Mio €) sowie des Staats und sonstiger Zuwendungsgeber (3,4 Mio €) hat die Gemeinde Frauenau veranlasst, ihr seit 1975 bestehendes Glasmuseum neu zu bauen. Von staatlicher Seite wurde trotz unzureichender Planung und Kostenschätzung der vorzeitige Maßnahmebeginn genehmigt. Die Gesamtkosten sind von 6,9 auf 8,3 Mio € gestiegen.

Die finanzschwache Gemeinde sieht sich außerstande, diese Belastung zu tragen.

38.1 Glasmuseum Frauenau

Das 1975 eröffnete Glasmuseum der Gemeinde Frauenau (2 900 Einwohner) wurde in den Jahren 2003/2004 durch einen Neubau ersetzt. Die Hauptnutzfläche (HNF) des wiedereröffneten Museums verteilt sich wie folgt:

- Museum (HNF 2 126 m², Anteil 75,5 %)
- Fremdenverkehrsamt (HNF 596 m², Anteil 21,1 %)
- Nationalparkausstellung (HNF 95 m², Anteil 3,4 %)

38.2 Fördermittel

Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG III A (finanziert aus dem EFRE) für den bayerisch-tschechischen Grenzraum betrug der Anteil Bayerns an EU-Fördermitteln in der Programmperiode 2000 bis 2006 insgesamt 67,8 Mio €. ¹¹ Die Mittel werden der jeweiligen Regierung über die zuständigen Ressorts zur Bewirtschaftung zugewiesen. Die Regierung berät zugleich die Antragsteller, bearbeitet und prüft die Förderanträge und erlässt die Zuwendungsbescheide (ggf. mit Auflagen).

Das Glasmuseum wurde auf Antrag der Gemeinde im Oktober 2001 in das Programm INTERREG III A Bayern - Tschechien aufgenommen. Gemeinsam mit den EU-Ziel-2-Mitteln standen EU-Mittel von 3,0 Mio € zur Verfügung; die Landesmittel betragen 3,3 Mio €. Unter den bayerischen Museen erhielt dieses Projekt die mit Abstand höchsten Zuwendungen der EU.

¹¹ Kap. 07 04 Tit. 346 18 und 883 18.

Der Gemeinde Frauenau wurden insgesamt folgende Zuschüsse bewilligt:

Zuschüsse (€)

Zahlenübersicht 7

INTERREG III A	2 380 000
Naturschutzfonds	2 045 168
Bayerische Landesstiftung	562 421
Kulturfonds	255 646
Landesstelle für nichtstaatliche Museen	186 761
Bezirk Niederbayern	20 000
Landkreis Regen	51 129
Sparkassenstiftung	26 250
EU-Ziel-2-Mittel	633 000
Landesmittel (Reg. Wirtschaftsförderung, Fremdenverkehrsamt)	190 000
Schäfer Stiftung	8 400
Förderverein Glas	8 400
Arbeitsamt Deggendorf	5 671
gesamt	6 372 846

38.3 Kostenentwicklung

Der Förderantrag vom April 2001 enthielt Baukosten für das Glasmuseum inkl. Verkehrsamt und Nationalparkausstellung von 6,9 Mio €. Bis Mai 2007 erhöhten sich die Kosten um 1,4 auf 8,3 Mio € (Steigerung um 20,4 %).

Die Übernahme der Mehrkosten bzw. eine Nachfinanzierung durch die Zuwendungsgeber waren im Juli 2007 noch offen.

Die Betriebskosten für das Museum, die nicht durch Eintrittsgelder gedeckt werden können, sind von der Gemeinde Frauenau zu tragen. Im Jahr 2006 waren dies 65 000 €. Eine Verbesserung dieser Situation ist nicht zu erwarten, zumal die Besucherzahlen bei jährlich 25 000 stagnieren.

38.4 Betreuung durch die Landesstelle für nichtstaatliche Museen

Der Landesstelle für nichtstaatliche Museen obliegt nach Art. 12 Abs. 2 Bayerisches Denkmalschutzgesetz bei musealen Fragen eine Beratungs- und Betreuungsfunktion. Gemäß dem vorgelegten Konzept befürwortete sie im März 2000 die Erweiterung des Glasmuseums Frauenau und die Neuaufstellung der Samm-

lung, wies aber gleichzeitig auf die Probleme der Betriebsträgerschaft hin. Diese Bedenken wurden jedoch von den anderen Zuwendungsgebern und Fachbehörden nicht beachtet.

38.5 Zuwendung aus dem Bayerischen Naturschutzfonds

Im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern II“ wurde ein Kapitalstock von 51,5 Mio € errichtet, dessen Kapitalerträge (anfangs jährlich 3,6 Mio €) dem Bayerischen Naturschutzfonds, einer 1983 gesetzlich errichteten Stiftung des öffentlichen Rechts, zufließen. Von den Kapitalerträgen waren haushaltsgesetzlich bis zu 2,6 Mio € für drei Einrichtungen im Nationalparkvorfeld Bayerischer Wald bestimmt, um die natur-schutzpolitisch erwünschte Akzeptanz der Nationalparkerweiterung zu steigern. Auf die Erweiterung des Glasmuseums Frauenau entfielen davon 2,05 Mio €.

Am 8. Februar 2000 beschloss der Stiftungsrat des Naturschutzfonds, gemäß der haushaltsgesetzlichen Zweckbindung die Erweiterung des Glasmuseums zu fördern. Die Regierung gewährte am 27. April 2005 der Gemeinde aus dem Naturschutzfonds eine Zuwendung von 2,05 Mio € als Festbetragsfinanzierung zur Verstärkung ihrer geringen Eigenmittel.

38.6 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Der vorzeitige Maßnahmebeginn wurde am 18. Juni 2001 bei der Regierung beantragt und bereits drei Tage später genehmigt. Zu diesem Zeitpunkt lagen noch keine detaillierten Planungen vor, weshalb auch keine substantiierte Kostenschätzung möglich war. Auch innerhalb der zuständigen Sachgebiete der Regierung hatte noch keine Abstimmung stattgefunden.

Das Staatsministerium weist dazu darauf hin, dass im Hinblick auf den zeitlich langen Vorlauf des Projekts, die vorliegenden Unterlagen und die vielen Gespräche, die zur Maßnahme bereits stattgefunden hatten, nicht von unrealistischen Kostenschätzungen auszugehen gewesen sei. Zwei Monate vor Einweihung des Museums sei von 1,4 Mio € Mehrkosten nicht annähernd die Rede gewesen. Die Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn habe daher nicht ursächlich zu den Mehrkosten führen können.

Mangels einer detaillierten Planung und Kostenschätzung hätte nach Auffassung des ORH kein vorzeitiger Maßnahmebeginn genehmigt werden dürfen. Dies führte zusammen mit späteren Planungsänderungen zu Mehrkosten. Die Kostengrup-

pen 2 (Erschließung) und 5 (Außenanlagen) waren z. B. in keinem Förderantrag enthalten, da hierfür Städtebaufördermittel beantragt werden sollten. Tatsächlich mussten diese Leistungen aber durch Einsparungen in der Kostengruppe 3 (Bauwerk) finanziert werden, was nicht gelang. Eine wesentliche Ursache für die Kostensteigerung waren das museale Konzept und die Museumsausstattung, die nicht der Kostenkontrolle des Architekten unterlagen. Die Kosten waren daher von Anbeginn an zu niedrig angesetzt.

38.7 Auffassung des ORH

38.7.1 Der Anreiz für die Verwirklichung dieses Projekts lag in der hohen EU-Förderung und einer staatlichen Zuwendung in Zusammenhang mit der Erweiterung des Nationalparks Bayerischer Wald. Das Projekt Glasmuseum Frauenau war von Anfang an ein verwaltungsmäßig schwieriges Unterfangen, weil zahlreiche Fördermöglichkeiten nebeneinander in Anspruch genommen worden sind. Nach Ansicht des ORH hat es die Verwaltung versäumt, die Gesamtsteuerung einem Zuschussgeber zu übertragen. Wegen fachlicher Kompetenz im Baubereich und Ortsnähe wäre es nahe liegend gewesen, die Regierung mit dieser Aufgabe zu betrauen.

Ferner hätte die Regierung zur Kostenkontrolle sowie zur Koordination von Museumskonzeption und -ausstattung für eine Projektsteuerung sorgen müssen. Im Hinblick auf die Komplexität des Bauvorhabens wäre dabei die Einsetzung eines Projektmanagements geboten gewesen. Damit hätte eine wirksame Begrenzung der Gesamtkosten erreicht werden können.

Eine Nachfinanzierung aus EU-Mitteln scheidet nunmehr aus. Bei einer realistischen Schätzung der Gesamtkosten hätte der später aufgetretene Nachfinanzierungsbedarf von 1,4 Mio € aber seinerzeit in die EU-Förderung einbezogen werden können. Im Zuwendungsbescheid für die Naturschutzfondsmittel wurde eine Nachfinanzierung etwaiger Mehrkosten ausgeschlossen. Die Prüfung, inwieweit in den anderen Bereichen eine Förderung der Kostensteigerungen möglich ist, wurde noch nicht vorgenommen.

38.7.2 Nach Auffassung des ORH sollte bei anspruchsvollen Projekten die Landesstelle für nichtstaatliche Museen auch bei der Bauplanung einbezogen werden. Ihre Stellungnahmen zum Museumskonzept sollten künftig durch andere Fördergeber und von den zuständigen Fachbehörden berücksichtigt werden. Die von der Landesstelle herausgegebenen Richtlinien für die Planung und Förderung von Museumsprojekten sollten für alle Zuwendungsgeber und Fachstellen für allgemein ver-

bindlich erklärt werden, um bereits im Vorfeld finanziell nicht abgesicherte Projekte von einer staatlichen Förderung auszuschließen.

38.7.3 Angesichts der Vorgeschichte steht der Staat nach Ansicht des ORH in einer besonderen Verantwortung, an einem tragfähigen Konzept für die Betriebsträgerschaft des Glasmuseums mitzuwirken.

Staatskanzlei

39 Bayerische Medienförderung - Zuwendungen zur Bambi-Verleihung 2005

(Kap. 02 03 Tit. 686 84)

Der Staat hat die Bambi-Preisverleihung 2005 in München mit 200 000 € (rd. 5 % der Gesamtkosten) bezuschusst. Der ORH sieht darin einen typischen Mitnahmeeffekt.

39.1 Förderung der Bambi-Verleihung 2005 durch die Staatskanzlei

Der Bambi ist ein vom Verleger Prof. Dr. Hubert Burda gestifteter Medienpreis, der traditionell an wechselnden Veranstaltungsorten verliehen wird. Die 57. Bambi-Preisverleihung fand am 1. Dezember 2005 im ICM München statt (2004 in Hamburg, 2006 in Stuttgart, 2007 in Düsseldorf). Die Gesamtkosten der Veranstaltung lagen bei über 4 Mio €.

In einem Vermerk der Staatskanzlei vom 12. September 2005 ist u. a. ausgeführt, dass der Medienpreis „Bambi“ erstmals wieder seit 1995 in München verliehen werden würde und eine finanzielle Unterstützung erbeten worden sei. Der Preis würde in München verliehen werden, um WM-Stimmung zu produzieren und im Zeitalter der digitalen Kommunikation ein Zeichen für München als Hauptstadt der digitalen Technologie in Deutschland zu setzen. Die Staatskanzlei sei unter Hintanstellung anderer Projekte in der Lage, statt der erbetenen 500 000 €, einen Betrag von 200 000 € zur Verfügung zu stellen. Es erscheine möglich, Bambi wieder enger an München zu binden. Die Veranstaltung schmücke sowohl München als auch den gesamten Medienstandort Bayern. Es ergäbe sich die Chance auf eine längerfristige Zusammenarbeit mit Bambi.

Die Staatskanzlei hat aufgrund des Antrags des Veranstalters aus der Burda-Gruppe vom 21. November 2005 mit Bescheid vom 28. November 2005 eine Zuwendung in Form einer Projektförderung als Fehlbedarfsfinanzierung von 200 000 € aus dem

Kap. 02 03 Tit. 686 84 „Veranstaltungen im Medienbereich“ bewilligt. Dazu mussten Mittel aus einem anderen Titel umgeschichtet werden.¹

39.2 Bewertung durch den ORH

Nach Ansicht des ORH fehlte es an den rechtlichen Voraussetzungen für eine Zuwendung. Art. 23 BayHO fordert ein erhebliches staatliches Interesse an der geförderten Maßnahme, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Vorgenannte Zuwendung hat zu keinem zusätzlichen Effekt geführt. München stand schon vor dem Zuwendungsverfahren als Veranstaltungsort fest, wie einer Presseerklärung des Unternehmenssprechers der Hubert Burda Media vom 17. Juni 2005 zu entnehmen war. Eine längerfristige Bindung der Preisverleihung an München ist nicht erkennbar. Der bisherigen Praxis zufolge und nach Zitaten aus der Burda-Gruppe findet die Preisverleihung weiterhin an wechselnden Veranstaltungsorten statt. Die Zuwendung lag bei 5 % der Gesamtkosten. Es handelt sich hier nach Ansicht des ORH um einen typischen Mitnahmeeffekt. Eine Notwendigkeit der Förderung der Veranstaltung vermag der ORH nicht zu erkennen.

39.3 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei hat ausgeführt, dass die Frage eines erheblichen staatlichen Interesses eine Ermessensentscheidung sei, bei der auch langfristige und mittelbare Effekte berücksichtigt werden könnten. Für die Prioritätensetzung bei der Verwendung knapper Haushaltsmittel bestünde ein Einschätzungsspielraum der fördernden Stelle. Die Förderpraxis der Länder sei Ursache für die wechselnden Veranstaltungsorte. München drohte als Veranstaltungsort auszuschneiden, was als medienpolitischer Verlust angesehen worden wäre. Für die Förderentscheidung sei auch der mittelbare Effekt der Zusage im Hinblick auf die zahlreichen anderen Medienaktivitäten des Veranstalters am Standort München relevant gewesen. Die Bambi-Verleihung sei eine gute Werbung für den Medienstandort München gewesen. Das erhebliche staatliche Interesse ergäbe sich aus der langfristigen Wirkung.

¹ Kap. 02 03 Tit. 893 86 „Zuschüsse für Investitionen und investitionsfördernde Maßnahmen von Einrichtungen im Medienbereich“.

39.4 Auffassung des ORH

Der tatsächliche Verlauf und die Aktenlage sprechen dagegen, dass die Zuwendung einen Einfluss auf die Festlegung für München als Veranstaltungsort hatte. Der ORH vertritt nach wie vor die Auffassung, dass es sich bei der Zuwendung um einen reinen Mitnahmeeffekt handelte und eine Förderung nicht notwendig gewesen wäre. Ferner ging die Bereitstellung der Mittel zulasten der 2005 aufgrund der schwierigen Haushaltssituation drastisch gekürzten Ansätze im Medienbereich, die damit den niedrigsten Wert seit Jahren erreicht haben.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 25. Oktober 2007



Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident