

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht  
1998**





## INHALTSVERZEICHNIS

|  | Seite |
|--|-------|
| Verzeichnis der Abkürzungen  | 6     |
| Vorbemerkung   | 7     |
| <br><b>I. Allgemeine Feststellungen<br/>zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug</b><br><br> |       |
| <b>1</b> Haushaltsplan 1996  | 9     |
| <b>2</b> Haushaltsrechnung 1996  | 10    |
| <b>3</b> Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben  | 12    |
| <b>4</b> Haushaltswirtschaftliche Daten  | 14    |
| <b>5</b> Kreditermächtigung  | 18    |
| <b>6</b> Finanzierungssaldo  | 19    |
| <b>7</b> Haushaltsüberschreitungen   | 21    |
| <b>8</b> Ausgabereste  | 23    |
| <b>9</b> Veranschlagung und Nachweis der Mittel  | 25    |
| <b>10</b> Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO   | 26    |
| <b>11</b> Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1996                             | 27    |
| <b>12</b> Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1997   | 27    |
| <b>13</b> Transferleistungen 1997  | 33    |
| <b>14</b> Staatsschulden 1997  | 37    |
| <b>15</b> Staatsbürgschaften 1997  | 39    |
| <b>16</b> Verwendung der Privatisierungserlöse   | 41    |
| <b>17</b> Automatisierte Mittelbewirtschaftung   | 45    |
| <br><b>II. Prüfungsergebnisse</b><br><br><b>A. Ressortübergreifende Ergebnisse</b><br><br>         |       |
| <b>18</b> Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen                                       | 49    |

**B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen**

**Staatsministerium des Innern**

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <b>19</b> | Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten           | 57 |
| <b>20</b> | Ungenügende Bestandserhaltung von Staatsstraßen | 62 |

**Staatsministerium für Unterricht, Kultus,  
Wissenschaft und Kunst<sup>1</sup>**

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| <b>21</b> | Bettenreduzierung und Strukturplanung an den Universitätsklinika | 69 |
| <b>22</b> | Labor- und Untersuchungsleistungen an den Universitätsklinika    | 77 |
| <b>23</b> | Automation des Kartenvertriebs der Bayerischen Staatstheater     | 88 |

**Staatsministerium der Finanzen**

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| <b>24</b> | Lohnsteuer-Außenprüfung                             | 91 |
| <b>25</b> | Messturm der Neuen Messe München                    | 96 |
| <b>26</b> | Verkauf eines landwirtschaftlichen Versuchsbetriebs | 98 |

**Staatsministerium für Wirtschaft,  
Verkehr und Technologie**

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| <b>27</b> | Zuwendung für ein „Haus des Gastes“                                    | 102 |
| <b>28</b> | Mitnahmeeffekte bei der Wirtschaftsförderung                           | 104 |
| <b>29</b> | Zuweisungen für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) | 110 |

**Staatsministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft und Forsten**

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| <b>30</b> | Förderung der Dorfhelferinnen und Betriebshelfer | 119 |
| <b>31</b> | Bereinigung der Waldweide im Bergwald            | 126 |

---

1) Für den ORH-Bericht 1998 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

|   | Seite  |
|---|--|
| <b>Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie,<br/>Frauen und Gesundheit</b> |  |
| <b>32</b>   | Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz aus der Ausgleichsabgabe 132                                       |
| <b>33</b>   | Verbesserungsmaßnahmen in Alten- und Pflegeheimen 137  |
| <b>34</b>   | Kosten der Jugendhilfe in stationären Einrichtungen (Heimerziehung) oder in sonstigen betreuten Wohnformen 140 |
| <b>35</b>   | Bau von Kindergärten 143   |
| <b>Staatsministerium für Landesentwicklung<br/>und Umweltfragen</b>                       |  |
| <b>36</b>   | Beteiligung der Energiewirtschaft an den Kosten des Wasserüberleitungs-Systems Donau-Main 150                  |
| <b>37</b>   | Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen 154   |
| <b>C. Juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>                                    |  |
| <b>38</b>   | Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung 159  |

## Verzeichnis der Abkürzungen

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

## Vorbemerkung

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1996, 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 1998 beziehen.

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

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

2. Auf Ansuchen der Staatsregierung gemäß Art. 88 Abs. 3 BayHO hat der ORH von Mitte 1997 bis März 1998 die Organisation und den Personalbedarf der Inneren Dienste bei der Staatskanzlei und den Staatsministerien des Innern, der Justiz, der Finanzen, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit sowie bei der Staatsministerin für Bundesangelegenheiten geprüft. Die Inneren Dienste der Staatsministerien für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst und für Landesentwicklung und Umweltfragen, deren Organisation zeitgleich von privaten Beratungsunternehmen untersucht wurde, wurden lediglich in Teilbereichen in die Prüfung einbezogen.





## I.

# Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

## 1 Haushaltsplan 1996

- 1.1 Der Haushaltsplan 1996 ist durch das Haushaltsgesetz 1995/1996 vom 26. Juli 1995 in der Fassung des 2. Nachtragshaftungsgesetzes 1996 vom 11. Juli 1996 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 62 762 083 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 6,1 % gestiegen (Vorjahr 7,9 %). Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats<sup>1</sup> **bereinigte** Ausgabensoll hat sich um 6,0 % erhöht (Vorjahr 7,7 %).<sup>2</sup> Der Anstieg ist vor allem auf die im 2. Nachtragshaftung 1996 veranschlagte Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern II“ (1,3 Mrd DM - vgl. auch TNr. 16) und die erstmals veranschlagten Ausgaben für die Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) zurückzuführen. Ohne diese Positionen errechnet sich ein Anstieg um 1,5 % gegenüber 1995.

- 1.2 Im Haushalt 1996 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 800 Mio DM **Minder Ausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben - wie im Vorjahr - 1,3 % des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.<sup>3</sup>

---

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1996 insgesamt 410,5 Mio DM).

2) Der starke Anstieg 1995 war vor allem auf die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs (2,9 Mrd DM) und die geplante Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern I“ (1 Mrd DM) zurückzuführen.

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

## 2 Haushaltsrechnung 1996

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1996 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 6. November 1997 (LT-Drucksache 13/9751, Sen-Drucksache 327/97) übersandt.<sup>4,5</sup> Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassemäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefaßt folgendes Bild:

### Haushaltsabschluß 1996

### Zahlenübersicht 1

| <b>Soll</b>   | <b>Einnahmen</b>            | <b>Ausgaben</b>             |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| - nach dem Haushaltsplan  | 62 762 083 100,00 DM        | 62 762 083 100,00 DM        |
| - aus dem Haushaltsjahr 1995 übertragene Einnahme- und Ausgabereste | 5 639 711 895,80 DM         | 2 478 757 115,93 DM         |
| <b>insgesamt (Rechnungssoll)</b>                                    | <b>68 401 794 995,80 DM</b> | <b>65 240 840 215,93 DM</b> |
| <b>Ist</b>  | <b>Einnahmen</b>            | <b>Ausgaben</b>             |
| - nach der Haushaltsrechnung  | 62 808 587 577,96 DM        | 61 409 500 437,96 DM        |
| - in das Haushaltsjahr 1997 übertragene Einnahme- und Ausgabereste  | 4 632 311 759,87 DM         | 2 870 444 120,00 DM         |
| <b>insgesamt</b>  | <b>67 440 899 337,83 DM</b> | <b>64 279 944 557,96 DM</b> |
| <b>Unterschied Soll/Ist</b>   | <b>-960 895 657,97 DM</b>   | <b>-960 895 657,97 DM</b>   |

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

---

4) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1996 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 20. Januar 1998 (LT-Drucksache 13/9956, Sen-Drucksache 111/98) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

5) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1996 wurden am 18. April 1997 abgeschlossen.

**Deckung der auf das Haushaltsjahr 1997  
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

| <b>Die Ausgabereste waren gedeckt durch</b>                              | <b>Betrag</b>              |
|--|----------------------------|
| - den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1996        | 1 399 087 140,00 DM        |
| - Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr                   | - 3 160 954 779,87 DM      |
| - die in das Haushaltsjahr 1997 übertragenen Einnahmereste <sup>1)</sup> | 4 632 311 759,87 DM        |
| <b>Ausgabereist</b>  | <b>2 870 444 120,00 DM</b> |

1) darunter 4 249 325 020,96 DM **Kreditermächtigungen** und 382 986 738,91 DM nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“

Die hohen **Einnahmereste** sind erforderlich, weil die zunächst beim Grundstock „ausgeliehenen“ Gelder dem Grundstockvermögen wieder zugeführt und dazu auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden müssen<sup>6</sup> (vgl. hierzu auch TNrn. 5 und 14.1 sowie ORH-Bericht 1996 TNr. 2). Die Einnahmereste wären um 2,6 Mrd DM niedriger, wenn anstelle des internen Kredits beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre. Zu den Ausgaberesten vgl. TNr. 8.

---

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

### 3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Die Einnahmen und Ausgaben haben sich seit 1993 wie folgt entwickelt:

#### Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

| Jahr | Einnahmen |                    |                         |                    | Ausgaben |                    |                         |                    |
|------|-----------|--------------------|-------------------------|--------------------|----------|--------------------|-------------------------|--------------------|
|      | formal    |                    | bereinigt <sup>1)</sup> |                    | formal   |                    | bereinigt <sup>1)</sup> |                    |
|      | Mio DM    | %                  | Mio DM                  | %                  | Mio DM   | %                  | Mio DM                  | %                  |
| 1993 | 54 490,5  | 3,6                | 52 681,7                | 4,1                | 54 171,4 | 4,6                | 53 179,0                | 3,3                |
| 1994 | 53 311,0  | -2,2 <sup>2)</sup> | 54 047,1                | 2,6                | 55 622,0 | 2,7                | 54 377,7                | 2,3                |
| 1995 | 56 094,1  | 5,2 <sup>3)</sup>  | 55 482,8                | 2,7 <sup>3)</sup>  | 58 517,2 | 5,2 <sup>3)</sup>  | 57 972,0                | 6,6 <sup>3)</sup>  |
| 1996 | 62 808,6  | 12,0 <sup>4)</sup> | 57 411,2                | 3,5 <sup>4)</sup>  | 61 409,5 | 4,9 <sup>4)</sup>  | 60 930,4                | 5,1 <sup>4)</sup>  |
| 1997 | 60 819,8  | -3,2 <sup>5)</sup> | 57 211,3                | -0,4 <sup>5)</sup> | 60 445,2 | -1,6 <sup>5)</sup> | 60 070,6                | -1,4 <sup>5)</sup> |

- 1) **Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.** Hierbei bleiben außer Betracht:  
Bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen usw., interne Verrechnungen.  
Bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen usw., interne Verrechnungen.
- 2) Die formalen Einnahmen sind deshalb niedriger als im Vorjahr, weil zur Finanzierung der Ausgaben anstelle einer Kreditaufnahme auf dem Kreditmarkt Privatisierungserlöse (2,5 Mrd DM) eingesetzt wurden. Einschließlich dieses „internen Kredits beim Grundstock“ errechnet sich eine Steigerungsrate von 2,4 % (vgl. hierzu auch TNrn. 2 und 5).
- 3) Ohne Privatisierungserlöse und deren Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern, ohne die Steigerung der Zahlungspflicht Bayerns durch die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und unter Berücksichtigung der Herausnahme von 800 Mio DM an EU-Mitteln aus der Veranschlagung im Staatshaushalt errechnen sich folgende Steigerungsrate: - bei den formalen Einnahmen 5,5 % , - bei den bereinigten Einnahmen 3,7 % , - bei den formalen Ausgaben 0,9 % und bei den bereinigten Ausgaben 2,1 %.
- 4) Ohne Berücksichtigung der Privatisierungserlöse und deren Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern, der Bahnregionalisierung und der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs errechnen sich folgende Steigerungsrate: formale Einnahmen 4,7 % , bereinigte Einnahmen 3,9 % , formale Ausgaben 0,2 % , bereinigte Ausgaben 0,3 %.
- 5) Ohne Berücksichtigung der Privatisierungserlöse und deren Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern und nach Bereinigung der Zahlen durch die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung errechnen sich folgende Steigerungsrate: formale Einnahmen -0,4 % , bereinigte Einnahmen 0,1 % , formale Ausgaben 1,1 % , bereinigte Ausgaben 1,3 %.

Seit 1994 werden die Einnahmen und Ausgaben durch die Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen und deren Verwendung im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ zum Teil erheblich beeinflusst. Darüber hinaus sind ab 1995 weitere Sonderfaktoren gegeben, so daß die Werte nicht mehr ohne weiteres vergleichbar sind:

Der starke Anstieg der Ausgaben **1995** ist vor allem auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (Steigerung um 2,6 Mrd DM auf 2,9 Mrd DM) zurückzuführen. Andererseits sind die Ausgaben (und entsprechend die Einnahmen) um 800 Mio DM niedriger, weil die bisher bei Kap. 08 03 Tit. 980 06 und 980 07 ge-

buchten EU-Mittel ab 1995 unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet werden.<sup>7</sup>

Die hohe Steigerungsrate **1996** bei den formalen Einnahmen ergibt sich vor allem durch die Kreditaufnahmen zur Finanzierung der „Offensive Zukunft Bayern“ (vgl. hierzu die Anmerkung bei Zahlenübersicht 6 zur Hauptgruppe 3). Bei den Einnahmen und Ausgaben ist ferner zu berücksichtigen, daß in diesem Jahr erstmals Erstattungsleistungen des Bundes im Rahmen der Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) eingingen. Umgekehrt sind 220 Mio DM Kindergeldzahlungen des Freistaats Bayern und entsprechende Erstattungsleistungen des Bundes weggefallen, weil der **Familienleistungsausgleich** neu geregelt wurde. Das Kindergeld wird seitdem aus dem Lohnsteueraufkommen bezahlt und mindert damit die Einnahmen, die zu 42,5 % dem Bund und zu 57,5 % Land und Gemeinden zustehen. Um die bisherige Lastentragung von 74 % durch den Bund (volles Kindergeld und anteilig steuerliche Kinderfreibeträge) und von **26 % durch die Länder** (nur anteilige steuerliche Kinderfreibeträge) beizubehalten, wurde der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen 1996 und 1997 um 5,5 Prozentpunkte erhöht. Tatsächlich haben die Mehreinnahmen in den Ländern bei der Umsatzsteuer die Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer jedoch nicht ausgeglichen, wie die Zahlenübersicht 4 zeigt.

#### Zahlungen Bayerns im Familienleistungsausgleich

Zahlenübersicht 4

|   | 1996<br>Mio DM | 1997<br>Mio DM | zusammen<br>Mio DM |
|---|----------------|----------------|--------------------|
| Lohnsteuerverrechnungen/-erstattungen der Finanzämter                                       | 3 041,0        | 3 532,6        | 6 573,6            |
| Kindergeldzahlungen der Familienkassen  | 3 306,4        | 3 821,5        | 7 127,9            |
| Familienleistungsausgleich insgesamt  | 6 347,4        | 7 354,1        | 13 701,5           |
| Anteil Bayerns am Familienleistungsausgleich insgesamt<br>(42,5 % Staat und 15 % Gemeinden) | 3 649,7        | 4 228,6        | 7 878,3            |
| Ausgleich über erhöhte Umsatzsteueranteile  | - 1 926,3      | - 1 932,3      | - 3 858,6          |
| Tatsächliche Belastung Bayerns im Familienleistungsausgleich                                | 1 723,4        | 2 296,3        | 4 019,7            |
| vorgesehener Anteil der Länder<br>(einschließlich Gemeinden) 26 %                           | - 1 650,3      | - 1 912,1      | - 3 562,4          |
| <b>Mehrbelastung Bayerns gegenüber der angestrebten Verteilung von 74 zu 26 %</b>           | <b>73,1</b>    | <b>384,2</b>   | <b>457,3</b>       |

7) Inzwischen werden 1,2 Mrd DM an EU-Mitteln unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet.

Damit hat Bayern **statt 26 %** in diesen Jahren **27,2 %** bzw. **31,2 %** des Familienleistungsausgleichs getragen. Dies entspricht in etwa der auch in den anderen Ländern festzustellenden Mehrbelastung.

**1997** wurde die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung neben der „Offensive Zukunft Bayern“ durch die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung beeinflusst.

**3.2** Die Zuwachsrate war sowohl bei den bereinigten Einnahmen als auch bei den bereinigten Ausgaben höher als beim Bruttoinlandsprodukt für Bayern und für die alten Länder. Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen und Ausgaben stärker gestiegen (vgl. Zahlenübersicht 5).

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1996 gegenüber 1995**

Zahlenübersicht 5

| <b>Bereich</b>   | <b>Anstieg<br/>%</b> |
|--|----------------------|
| Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern<br>- bei den alten Ländern <sup>1)</sup>                      | 3,5<br>3,4           |
| Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern<br>- bei den alten Ländern <sup>1)</sup>                       | 5,1<br>3,1           |
| Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen)<br>- in Bayern<br>- bei den alten Ländern <sup>1)</sup> | 2,9<br>2,2           |

1) ohne Berlin

## **4 Haushaltswirtschaftliche Daten**

### **4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben**

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

**Einnahmen und Ausgaben**

**Zahlenübersicht 6**

| Hauptgruppe      | 1995  | 1996            |                 |                     | 1997            |                 |
|------------------|---|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|
|                  | Ist   | Ist             | Soll            | Abweichung Ist/Soll | Ist             |                 |
|                  | Mio DM  | Mio DM          | Mio DM          | Mio DM              | Mio DM          |                 |
| <b>Einnahmen</b> |   |                 |                 |                     |                 |                 |
| 0                | Steuern und steuerähnliche Abgaben  | 43 869,0        | 45 311,5        | 46 351,5            | -1 040,0        | 45 257,1        |
| 1                | Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst  | 5 736,5         | 5 224,1         | 5 518,4             | - 294,3         | 4 937,1         |
| 2                | Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen  | 3 303,7         | 4 132,4         | 3 857,3             | 275,1           | 4 818,9         |
| 3                | Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen | 3 185,0         | 8 140,5         | 7 034,9             | 1 105,6         | 5 806,7         |
|                  | <b>zusammen</b>   | <b>56 094,1</b> | <b>62 808,6</b> | <b>62 762,1</b>     | <b>46,5</b>     | <b>60 819,8</b> |
| <b>Ausgaben</b>  |   |                 |                 |                     |                 |                 |
| 4                | Personalausgaben  | 23 998,2        | 24 534,6        | 24 814,7            | - 280,1         | 24 557,1        |
| 5                | Sächliche Verwaltungsausgaben   | 3 350,2         | 3 377,1         | 3 567,4             | - 190,3         | 3 208,4         |
|                  | Ausgaben für den Schuldendienst   | 2 097,4         | 1 911,4         | 2 223,3             | - 311,9         | 2 114,2         |
| 6                | Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen  | 18 123,6        | 19 561,3        | 20 145,6            | - 584,3         | 20 346,7        |
| 7                | Baumaßnahmen  | 1 523,3         | 1 779,3         | 2 053,1             | - 273,8         | 1 977,6         |
| 8                | Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen                         | 8 879,3         | 9 766,8         | 10 347,5            | - 580,7         | 7 866,6         |
| 9                | Besondere Finanzierungsausgaben   | 545,2           | 479,1           | - 389,5             | 868,6           | 374,6           |
|                  | <b>zusammen</b>   | <b>58 517,2</b> | <b>61 409,5</b> | <b>62 762,1</b>     | <b>-1 352,6</b> | <b>60 445,2</b> |

Differenzen in den Summen durch Runden.

**Anmerkung zu 1996:**

**- zur Hauptgruppe 0:**

Die Steuereinnahmen waren um 1 Mrd DM niedriger als geplant.

**- zur Hauptgruppe 3:**

Die große Abweichung gegenüber 1995 ist darauf zurückzuführen, daß 1995 anstelle einer externen Kreditaufnahme ein „interner Kredit beim Grundstock“ von 2,2 Mrd DM aufgenommen wurde, der in der Haushaltsrechnung nicht als Einnahme erscheint, während 1996 vom „internen Kredit beim Grundstock“ 2 Mrd DM durch zusätzliche Kreditaufnahme für die Ausgaben im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ getilgt wurden (vgl. hierzu auch TNrn. 2 und 14.1).

**- zur Hauptgruppe 9:**

Die Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß die globalen Minderausgaben (800 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1996 S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

## 4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

### Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 7

| Quote                                  | Bayern    |           |           | Flächenländer <sup>1)</sup> |           |           |           |           |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  |           |           |           | West <sup>2)</sup>          |           |           | Ost       |           |
|  | 1995<br>% | 1996<br>% | 1997<br>% | 1995<br>%                   | 1996<br>% | 1997<br>% | 1996<br>% | 1997<br>% |
| Steuerdeckungsquote                    | 75,3      | 74,0      | 75,0      | 72,1                        | 71,6      | 70,4      | 43,1      | 44,0      |
| Kreditfinanzierungsquote <sup>3)</sup> | 3,4       | 1,5       | 3,5       | 7,2                         | 6,8       | 7,3       | 10,7      | 9,2       |
| Personalausgabenquote                  | 41,4      | 40,3      | 40,9      | 40,7                        | 40,3      | 40,7      | 24,7      | 25,4      |
| Sachaufwandsquote                      | 5,8       | 5,5       | 5,3       | 5,2                         | 5,2       | 5,2       | 4,5       | 4,5       |
| Zinsausgabenquote                      | 3,3       | 2,9       | 3,2       | 8,5                         | 8,4       | 8,6       | 4,0       | 4,7       |
| Zinssteuerquote                        | 4,4       | 3,9       | 4,3       | 11,7                        | 11,7      | 12,2      | 9,3       | 10,7      |
| Investitionsquote                      | 17,9      | 18,9      | 16,4      | 11,9                        | 11,5      | 10,9      | 28,1      | 27,8      |

1) Zahlen für 1997 nur vorläufig

2) ohne Bayern

3) **einschließlich** „interner Kredite beim Grundstock“ und deren Tilgung (1994 wurden 2,5 Mrd DM und 1995 2,2 Mrd DM der Einnahmen aus den Privatisierungserlösen zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet, 1996 wurden 2 Mrd DM und 1997 0,5 Mrd DM der „internen Darlehen“ durch zusätzliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt getilgt - vgl. TNrn. 2 und 14.1). Ohne die interne Kreditaufnahme und deren Tilgung errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0 % für 1995 bzw. 4,9 % für 1996 und 4,3 % für 1997.

Steuerdeckungsquote = Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben

Kreditfinanzierungsquote = Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben

Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben

Sachaufwandsquote = Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben

Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben

Zinssteuerquote = Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen

Investitionsquote = Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben



Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen; für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend. Vor allem im Ländervergleich ist insbesondere wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten; dies verdeutlichen auch die großen Abweichungen zwischen den Flächenländern West und Ost (vgl. Zahlenübersicht 7).

Die Aussagekraft der Quoten ist aber auch deshalb begrenzt, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen und nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte einfließen.<sup>8</sup> Dies gilt auch für die **Investitionsquote**. In ihr werden rein formell alle nach dem Gruppierungsplan in HGr. 7 und 8 veranschlagten Ausgaben erfaßt, ohne daß sie nach ihrer volkswirtschaftlichen Produktivität gewertet und differenziert werden. Auch gehen sogenannte Investorenmodelle nicht in die Investitionsquote ein. Die Ausgaben anderer Hauptgruppen werden von den Investitionen losgelöst als rein konsumtive Ausgaben gesehen, selbst wenn sie zum sinnvollen Betrieb bzw. zur Wertehaltung der Investitionen nötig sind (Folgeausgaben wie z.B. Bauunterhaltskosten für den Hochbau, die bei HGr. 5 veranschlagt sind).<sup>9</sup> Wie zweifelhaft die Überbewertung der Investitionsquote wäre, zeigen die folgenden Überlegungen:

Die zusätzlichen Investitionsausgaben im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ heben die Investitionsquote zunächst an. In sie fließen aber nur die einmaligen Anschaffungskosten ein. Weder die Folgekosten noch der Wertverzehr sind berücksichtigt. Folgekosten entstehen vor allem durch zusätzlich erforderliches Personal und höhere Betriebskosten (z.B. bei den neu errichteten Fachhochschulen und Museen) und belasten den Haushalt unmittelbar und dauerhaft. Aber auch die künftigen Ausgaben für den Substanzerhalt der Gebäude und Anlagen dürfen nicht außer acht gelassen werden. Diese Ausgaben werden nicht nur wegen der Neu- baumaßnahmen erheblich ansteigen, sondern auch wegen der Defizite, die in der Vergangenheit entstanden sind. So wurden bisher für den Bauunterhalt der staatlichen Gebäude zuwenig Mittel eingesetzt mit der Folge, daß zum Teil erhebliche Schäden entstanden sind (vgl. TNr. 18). Auch die Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs bei staatlichen Gebäuden waren nicht ausreichend (vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 20).<sup>10</sup>

---

8) vgl. auch ORH-Bericht 1997 TNr. 4.2, ORH-Bericht 1995 TNr. 4.2

9) Die Mittel für den Bauunterhalt der Staatsstraßen sind in der Hauptgruppe 7 veranschlagt.

10) vgl. ergänzend auch TNr. 20 - ungenügende Bestandserhaltung von Staatsstraßen

Die Vernachlässigung der Substanzerhaltung führt zu einem Wertverlust der Investitionen. Im Interesse der Erhaltung staatlichen Vermögens wird bei gleichbleibendem Finanzvolumen eine Verschiebung zum Bauunterhalt und zur Sanierung gegenüber weiteren Neubaumaßnahmen erfolgen müssen, auch wenn dies zu einem Absinken des Neubauvolumens bzw. der Investitionsquote nach dem gegenwärtigen Berechnungsschema führen wird. Eine höhere Wertung von Neubauvolumen bzw. Investitionsquote zu Lasten der Bauunterhaltsmittel als vermeintlich konsumtive Ausgabe ergäbe eine unrichtige haushaltswirtschaftliche Beurteilung, weil die Bauunterhaltsmittel für den Werterhalt staatlichen Vermögens wesentlich sind.

## 5 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1996 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

### Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 8

|   | Mio DM          |
|---|-----------------|
| - Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG  | 1 986,10        |
| - aus dem Haushaltsjahr 1995 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)   | 5 243,43        |
| <b>Gesamtermächtigung</b>   | <b>7 229,53</b> |
| Davon wurden beansprucht für  |                 |
| - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt <sup>1)</sup>   | 2 980,17        |
| - auf das Haushaltsjahr 1997 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) <sup>2)</sup> | 4 249,33        |
| <b>insgesamt beansprucht</b>  | <b>7 229,50</b> |
| Im Haushaltsjahr 1996 wurden nicht beansprucht  | 0,03            |

1) Unter Berücksichtigung einer Rückzahlung des internen Kredits beim Grundstock von 2 043,3 Mio DM ergibt sich eine Schuldenaufnahme von 936,9 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 4 632,3 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 382,9 Mio DM auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“.

## 6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1996 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt werden.

### Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 9

|   | 1995<br>Mio DM  | 1996<br>Mio DM  | 1997<br>Mio DM  |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Isteinnahmen</b>                                       | 56 094,1        | 62 808,6        | 60 819,8        |
| davon ab  |                 |                 |                 |
| - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt                         | - 174,9         | 2 980,2         | 2 586,8         |
| - Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>1)</sup> | 475,0           | 2 280,0         | 902,5           |
| - haushaltstechnische Verrechnungen                       | 311,2           | 137,2           | 119,3           |
| <b>bereinigte Isteinnahmen</b>                            | <b>55 482,8</b> | <b>57 411,2</b> | <b>57 211,3</b> |
| <b>Istaussgaben</b>                                       | <b>58 517,2</b> | <b>61 409,5</b> | <b>60 445,2</b> |
| davon ab  |                 |                 |                 |
| - Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>2)</sup>  | 234,1           | 349,3           | 258,2           |
| - haushaltstechnische Verrechnungen                       | 311,0           | 129,7           | 116,4           |
| <b>bereinigte Istaussgaben</b>                            | <b>57 972,0</b> | <b>60 930,4</b> | <b>60 070,6</b> |
| <b>Finanzierungssaldo - Ist</b>                           | <b>-2 489,2</b> | <b>-3 519,2</b> | <b>-2 859,3</b> |
| Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan                 | -2 545,3        | -3 929,1        | -3 110,0        |

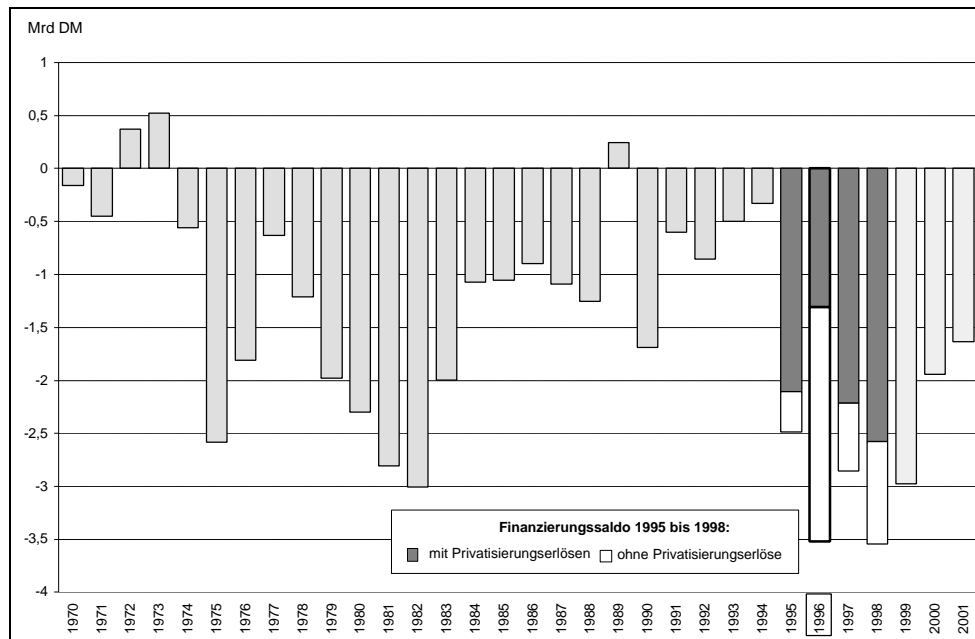
Differenzen in den Summen durch Runden.

- 1) 1995: darunter 380,9 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse)  
 1996: darunter 2 209,9 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 16,5 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“  
 1997: darunter 642,7 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 188,2 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“
- 2) 1995/1997: darunter 1995 200 Mio DM, 1996 272,5 Mio DM und 1997 77,5 Mio DM Sonderrücklage zur Verwendung ersparter Haushaltsmittel im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“

Das hohe Finanzierungsdefizit der Jahre 1995 bis 1997 ist einerseits auf die Steuerausfälle gegenüber der Haushaltsplanung (1995: 1,2 Mrd DM, 1996: 1,1 Mrd DM, 1997: 1,3 Mrd DM)<sup>11</sup> und andererseits auf die Verwendung der Privatisierungserlöse zurückzuführen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats sind zwar die Ausgaben im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ in den bereinigten Ausgaben enthalten, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen aus den Privatisierungserlösen, da diese als Entnahme aus einem Fonds (Grundstock) gelten (vgl. Anmerkung 1 zur Zahlenübersicht 9). Rechnet man die Privatisierungserlöse bei den bereinigten Einnahmen hinzu, betragen die Finanzierungssalden 1995: - 2 108 Mio DM, 1996: - 1 309 Mio DM und 1997: - 2 217 Mio DM.

### Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 1



Anmerkung: Bis 1997: Istzahlen; 1998: Sollzahlen nach dem HG; 1999 bis 2001: Finanzplan 1997

**Auch 1996 wurde also mehr ausgegeben als eingenommen;** eine Trendwende ist nicht in Sicht. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 14.

11) vgl. hierzu TNr. 12.2

## **7 Haushaltsüberschreitungen**

**7.1** In der Haushaltsrechnung 1996 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 348 722 546,27 DM ausgewiesen, und zwar:

|   |                   |
|---|-------------------|
| - überplanmäßige Ausgaben   | 240 009 945,36 DM |
| - außerplanmäßige Ausgaben  | 70 372 223,40 DM  |
| - Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen) | 38 340 377,51 DM  |

Zum Soll des Haushaltsplans 1996 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,55 % (Vorjahr: 0,45 %).

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 13. Dezember 1996 und vom 2. September 1997).

**7.2** Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In zwei Fällen mit zusammen 773 584,97 DM (Vorjahr sieben Fälle mit 2 391 603,15 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. In einem Fall hat das Staatsministerium bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. Teilweise nicht zugestimmt hätte es in folgendem Fall:

Bei Kap. 15 83 (Staatstheater am Gärtnerplatz) sind bei TitGr. 73 (Betriebsausgaben) überplanmäßige Ausgaben von 771 704,52 DM entstanden. Einem Teilbetrag von 429 104,52 DM hat das Staatsministerium der Finanzen nachträglich zugestimmt. Für den Restbetrag von 342 600 DM für tarifvertraglich festgelegte Abfindungen aufgrund des Intendantenwechsels hat es die Zustimmung verweigert, weil die Mehrausgaben nicht unvorhergesehen und bereits Gegenstand der Haushalts-

verhandlungen zum Nachtragshaushalt 1996 gewesen seien. Die zusätzlichen Ausgaben hätten frühzeitig berechnet und bei der Bewirtschaftung berücksichtigt werden können.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst ist der Auffassung, daß bei der Aufstellung des Nachtragshaushalts 1996 die Ausgaben zwar dem Grunde nach, nicht jedoch hinsichtlich ihrer tatsächlichen Höhe vorhersehbar waren; die tatsächlichen Zahlungsverpflichtungen hätten erst im Dezember 1996 abschließend festgestellt werden können. Auch wäre zum Jahresanfang 1996 nicht absehbar gewesen, daß die verfügte Zusatzsperre von 5 % auf alle Sachtitel den Ausgaberesultat von 250 000 DM aufzehren würde; eine konsequente Steuerung der Haushaltsmittel werde durch Maßnahmen wie die Zusatzsperre unmöglich gemacht.

Nach Auffassung des ORH war bereits zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung kalkulierbar, in welcher Größenordnung Abfindungen zu zahlen sein werden, zumal der Vertrag mit dem Intendanten bereits am 20. Dezember 1994 geschlossen wurde. Auch stand bereits im November 1995 fest, wie hoch die Ende 1996 zu leistenden Abfindungen maximal sein werden. Die Verwaltung hätte daher diese Zahlungsverpflichtungen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1996 berücksichtigen können und müssen. Auch der Hinweis auf die Zusatzsperre kann die überplanmäßigen Ausgaben nicht begründen. Eine Zusatzsperre zum Ausgleich des Haushalts ginge ins Leere, wenn die Einsparbeträge durch überplanmäßige Ausgaben wieder ausgeglichen werden könnten.

### 7.3

Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1996 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden:

- Zur Erfüllung der gesetzlichen **Wohngeldzahlungen** sind bei Kap. 03 63 Tit. 681 01 überplanmäßige Ausgaben von **14,3 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 370 Mio DM).
- Für **Vormünder und Betreuer** mittelloser Mündel und Betreuer wurden bei Kap. 04 04 Tit. 681 02 überplanmäßig **10,6 Mio DM** ausgegeben (Haushaltsansatz 39 Mio DM). Auf den Ersatz der Aufwendungen haben die Vormünder und Betreuer einen Rechtsanspruch.

- Zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten im öffentlichen Personennahverkehr (**Ausbildungsverkehr**) gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Ausgaben von **42,9 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 125 Mio DM).
- Ende 1996 waren in Bayern 45 500 **Asylbewerber** untergebracht. Für die Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Städte gemäß Art. 4 Asylbewerberaufnahmegesetz sind bei Kap. 10 53 Tit. 643 01 überplanmäßige Ausgaben von **42,8 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 128,4 Mio DM).
- Bei Kap. 13 06 Tit. 911 01 wurden **50 Mio DM** gemäß Art. 25 Abs. 2 BayHO der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** zugeführt.

## 8 Ausgabereste

- 8.1 Am Ende des Haushaltsjahres 1996 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 4 196 284 020,02 DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 870 444 120,00 DM in das Haushaltsjahr 1997 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

### Ausgabereste

Zahlenübersicht 10

|   | Mio DM         |
|---|----------------|
| Rechnerischer Ausgaberest   | 4 196,2        |
| zuzüglich abschließende Willigungen   | 134,3          |
| abzüglich   |                |
| - Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)  | - 1 023,3      |
| - sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge | - 436,8        |
| <b>in das Jahr 1997 übertragene Ausgabereste</b>  | <b>2 870,4</b> |

Der Anteil der Ausgabereste am Haushaltsvolumen beträgt 4,6 % (Vorjahr 4,2 %). Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von

über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Für das Sonderprogramm „Maßnahmen zum Aufbau in den neuen Ländern“ wurde 1996 bei Kap. 13 03 TitGr. 95 - 96 ein Ausgaberes von 44,5 Mio DM übertragen; 1997 wurde er auf 7,7 Mio DM reduziert. Nachdem seit 1. Januar 1995 die Entsendungskosten für Bedienstete grundsätzlich von den neuen Ländern zu tragen sind, ist nach Auffassung des ORH ein Ausgaberes grundsätzlich nicht mehr erforderlich.

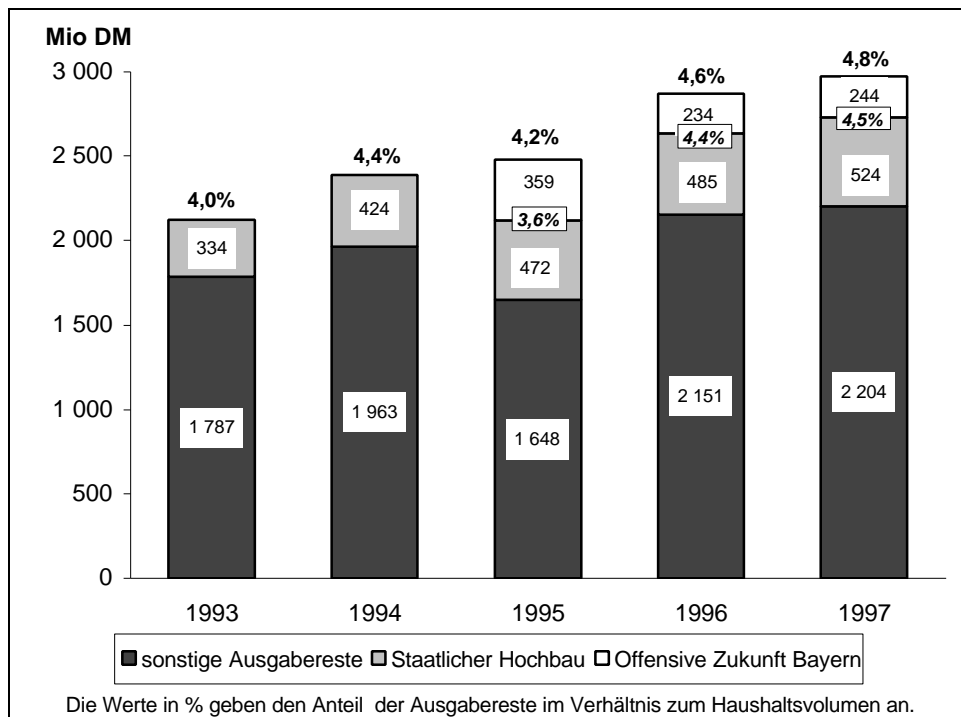
Beim Zuschuß für den laufenden Betrieb der Universitätsklinik (Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20 und 15 22 jeweils Tit. 682 01) sind 1996 Ausgaberes von 136,1 Mio DM und 1997 von 96,7 Mio DM gebildet worden. Nach Auffassung des ORH könnten sie weiter reduziert werden. Im Hinblick auf den großen Sanierungsbedarf der Klinik (vgl. TNr 21.2.3) sollten verfügbare Mittel hierfür verwendet werden. Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat 1998 bereits 21 Mio DM zugunsten des Bauunterhalts umgeschichtet.

## 8.2

Die Ausgaberes und deren Anteil im Verhältnis zum Haushaltsvolumen haben sich in den letzten fünf Jahren wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Ausgaberes

Schaubild 2





Der Anstieg der Ausgabereste in den Jahren 1995 bis 1997 ist zum Teil auf die zusätzlichen Projekte im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ zurückzuführen.

Ab dem Haushaltsjahr 1998 gilt die **dezentrale Budgetverantwortung** flächendeckend (vgl. Nr. 12 DBestHG 1998). Um eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zu fördern, sind künftig die Ansätze für sächliche Verwaltungsausgaben weitgehend, die Ansätze für Sachinvestitionen der Obergruppen 81 und 82 vollständig und ein geringer Teil der Ansätze für Personalausgaben übertragbar. Es ist vorgesehen, daß bei einem gewissen Kontingent (z.B. 80 % der Sachinvestitionen, im übrigen 50 %) der entstandenen Ausgabereste deren Übertragung zugesagt wird. Dies kann zeitweise zu einem Anstieg der Ausgabereste führen.

## 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 Rechnung nachgewiesen worden. In diesem Zusammenhang sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt. In einem Fall sind durch eine versehentliche Buchung bei einem unzutreffenden Titel überplanmäßige Ausgaben von 70 030,23 DM entstanden; zusätzliche Haushaltsmittel sind dadurch allerdings nicht ausgegeben worden.

Beim **Bayerischen Landesvermessungsamt** (Kap. 06 21) wurden 1993 bis 1998 vom Staatsministerium der Finanzen absehbare Einnahmen von 18,6 Mio DM aus einem über mehrere Jahre laufenden und vertraglich abgesicherten Großauftrag zur Lieferung digitaler Karten nicht in den Haushaltsvoranschlag und demgemäß auch nicht in den vom Landtag verabschiedeten Haushaltsplan aufgenommen. Auch wurden die tatsächlich erzielten Einnahmen bei einer unzutreffenden Haushaltsstelle (Tit. 271 01) verbucht, die mit einem Ausgabebetitel (Tit. 534 99) in der Weise gekoppelt ist, daß Mehreinnahmen die Ausgabebefugnis erhöhen. Bei Tit. 271 01 waren lediglich 3 000 DM jährlich für die Teilnahme Dritter an der Kantinenverpflegung veranschlagt. Durch diese über Jahre aufrecht erhaltene unzutreffende Buchung der Einnahmen wurde bis einschließlich 1997 für 16,5 Mio DM eine (formale) Ausgabebefugnis in Anspruch genommen, die der Haushaltsplan nicht vorgesehen hatte. Indem die Vermessungsverwaltung zu erwartende Einnahmen nicht offenlegte, hat sie in Verbindung mit dem Koppelungsvermerk das vereinnahmte Geld ohne die ausdrückliche Bewilligung durch den Landtag wieder

ausgegeben. Sie hat es zwar auch für die Abwicklung des Großauftrags eingesetzt, einen beträchtlichen Teil aber für andere Zwecke verwendet, für die auch der Koppelungsvermerk nicht vorgesehen war.

So wurden

- für den **Fortführungsvermessungsdienst** (Vermessungsämter Kap. 06 22) DV-Geräte im Wert von 4,5 Mio DM beschafft,
- einem Berufsbildungszentrum für die Ausbildung von Katastertechnikern 10 000 DM für DV-Geräte überlassen,
- externe Berater zur Entwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung bezahlt (90 000 DM) und
- 280 000 DM zur Entwicklung und Umsetzung eines neuen Leitbilds sowie zur Umstrukturierung des Landesvermessungsamts verwendet.

Damit wurde gegen wesentliche Haushaltsgrundsätze verstoßen, nach denen die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe zu veranschlagen sind (Art. 11 Abs. 2, Art. 15 Satz 1 und Art. 17 Abs. 1 BayHO), alle Einnahmen mit ihrem vollen Betrag beim zutreffenden Titel zu buchen sind (Art. 35 Abs. 1 BayHO) und grundsätzlich nur Ausgaben geleistet werden dürfen, die im Haushaltsplan veranschlagt sind (Art. 3 Abs. 1 BayHO).

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

Die in der Haushaltsrechnung 1996 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

Soweit Zahlungen in automatisierten Verfahren gebucht werden, prüft der ORH die Übereinstimmung mit den Büchern regelmäßig durch Stichproben; Beanstandungen haben sich dabei nicht ergeben. Gesondert geprüft wurden die automatisierten Mittelbewirtschaftungssysteme (vgl. TNr. 17) und der Kartenvertrieb der Bayerischen Staatstheater (vgl. TNr. 23).

## 11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1996

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

## 12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1997

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

### Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

| Steuerarten                                 | 1993            | 1994            | 1995            | 1996             | 1997             | Veränderungen<br>1997<br>gegenüber 1996<br>Mio DM |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|---|
|   | Mio DM          | Mio DM          | Mio DM          | Mio DM           | Mio DM           |   |
| <b>a) Gemeinschaftsteuern</b>               |                 |                 |                 |                  |                  |   |
| Lohnsteuer                                  | 42 331,4        | 43 274,2        | 45 530,6        | 44 439,3         | 45 091,9         | + 652,6   |
| Lohnsteuerzerlegung                         | 861,6           | 881,7           | 107,9           | 552,4            | 515,3            | - 37,1  |
| Veranlagte Einkommensteuer                  | 5 967,9         | 4 718,9         | 2 590,6         | 2 619,9          | 1 786,9          | - 833,0   |
| Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag          | 2 620,9         | 3 859,4         | 3 340,9         | 2 801,8          | 3 065,2          | + 263,4   |
| Zinsabschlag                                | 1 779,8         | 2 510,4         | 2 129,3         | 2 068,8          | 1 974,3          | - 94,5  |
| Zinsabschlagzerlegung                       | -12,4           | -0,2            | 117,0           | 88,4             | 78,5             | - 9,9   |
| Körperschaftsteuer                          | 4 871,7         | 3 149,4         | 3 578,2         | 5 804,6          | 7 799,2          | + 1 994,6   |
| Körperschaftsteuerzerlegung                 | 196,0           | 507,1           | 156,4           | 368,4            | -49,5            | - 417,9   |
| Umsatzsteuer                                | 28 235,1        | 30 970,9        | 31 923,0        | 31 945,2         | 30 760,3         | - 1 184,9   |
| Gewerbesteuerumlage                         | 542,2           | 754,6           | 739,6           | 761,6            | 788,7            | + 27,1  |
| <b>Summe a</b>                              | <b>87 394,2</b> | <b>90 626,4</b> | <b>90 213,5</b> | <b>91 450,4</b>  | <b>91 810,8</b>  | <b>+ 360,4</b>                                    |
| <b>b) Landessteuern</b>                     |                 |                 |                 |                  |                  |   |
| Vermögensteuer                              | 1 175,4         | 1 249,4         | 1 471,7         | 1 669,1          | 270,8            | - 1 398,3   |
| Erbschaftsteuer                             | 566,6           | 764,6           | 807,4           | 802,0            | 857,9            | + 55,9  |
| Grunderwerbsteuer                           | 1 148,5         | 1 244,1         | 963,5           | 983,9            | 1 404,8          | + 420,9   |
| Kraftfahrzeugsteuer                         | 2 250,6         | 2 263,4         | 2 231,2         | 2 231,9          | 2 373,8          | + 141,9   |
| Rennwett- und Lotteriesteuer                | 456,2           | 469,0           | 475,6           | 466,9            | 468,7            | + 1,8   |
| Feuerschutzsteuer                           | 108,4           | 162,4           | 54,3            | 129,3            | 115,0            | - 14,3  |
| Biersteuer                                  | 397,1           | 393,1           | 373,2           | 355,3            | 350,5            | - 4,8   |
| <b>Summe b</b>                              | <b>6 102,8</b>  | <b>6 546,0</b>  | <b>6 376,9</b>  | <b>6 638,4</b>   | <b>5 841,5</b>   | <b>- 796,9</b>                                    |
| <b>Summe a und b</b>                        | <b>93 497,0</b> | <b>97 172,4</b> | <b>96 590,4</b> | <b>98 088,8</b>  | <b>97 652,3</b>  | <b>- 436,5</b>                                    |
| <b>c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer</b> | 1 675,1         | 1 430,9         | 2 352,1         | 2 391,1          | 2 662,9          | + 271,8   |
| <b>Gesamtaufkommen (Summe a bis c)</b>      | <b>95 172,1</b> | <b>98 603,3</b> | <b>98 942,5</b> | <b>100 479,9</b> | <b>100 315,2</b> | <b>- 164,7</b>                                    |

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1997** somit um insgesamt 164,7 Mio DM (- 0,2 %) gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Zu diesen beim Gesamtaufkommen erstmals seit 1975 zu verzeichnenden Mindereinnahmen gegenüber dem Vorjahr hat neben dem Wegfall der Vermögensteuer ab dem 1. Januar 1997 mit einer Einbuße von 1398,3 Mio DM, die nicht durch erwartete Mehreinnahmen aus der Reform der Erbschaftsteuer und der Erhöhung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer kompensiert werden konnte, der starke Rückgang der veranlagten Einkommensteuer und der von den Finanzämtern erhobenen Steuern vom Umsatz beigetragen.

**12.2** Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) **verblieben dem Freistaat Bayern** nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 1993 bis 1997 folgende Steuereinnahmen:

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

Zahlenübersicht 2

| Jahr        | Soll laut<br>Haushalts-<br>plan<br>Mio DM | Ist-<br>Einnahmen<br>Mio DM | Veränderung der Ist-Einnahmen<br>gegenüber dem |              | Steuer-<br>deckungs-<br>quote <sup>2)</sup><br>% |
|-------------|---|-----------------------------|--|--------------|--|
|             |   |                             | Haushaltsplan<br>%                             | Vorjahr<br>% |  |
| 1993        | 41 294,9                                  | 41 545,8                    | + 0,6  | + 4,7        | 78,1   |
| 1994        | 42 143,1                                  | 42 544,5                    | + 1,0  | + 2,4        | 78,2   |
| 1995        | 44 840,0                                  | 43 626,3                    | - 2,7  | + 2,5        | 75,3   |
| 1996        | 46 140,0                                  | 45 070,5                    | - 2,3  | + 3,3        | 74,0   |
| <b>1997</b> | <b>46 395,0</b>                           | <b>45 054,6</b>             | <b>- 2,9</b>                                   | <b>0,0</b>   | <b>75,0</b>                                      |

1) ohne Spielbankabgabe

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates stagnieren mit einem geringfügigen Rückgang von 15,9 Mio DM auf dem Vorjahresniveau, blieben aber wiederum mit 1340,4 Mio DM (- 2,9 %) wie bereits in den Vorjahren unter den Haushaltsansätzen (1995: - 1 213,7 Mio DM = - 2,7 %, 1996: - 1 069,5 Mio DM = - 2,3 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1997 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen  
des Freistaats Bayern 1997 gegenüber 1996**

Zahlenübersicht 3

|  | Veränderung gegenüber 1996 |            |
|--|----------------------------|------------|
|  | Mio DM                     | %          |
| <b>Gemeinschaftsteuern</b>                         |                            |            |
| Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil         | + 42,6                     | + 0,2      |
| Veranlagte Einkommensteuer                         | - 365,6                    | - 34,1     |
| Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag                 | + 107,1                    | + 9,2      |
| Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil       | - 46,0                     | - 4,8      |
| Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil | + 740,0                    | + 25,4     |
| Steuern vom Umsatz                                 | + 271,4                    | + 2,0      |
| Gewerbsteuerumlage                                 | + 31,5                     | + 2,6      |
| zusammen   | + 781,0                    | + 2,0      |
| <b>Landessteuern</b>                               |                            |            |
| Vermögensteuer                                     | - 1 398,3                  | - 83,8     |
| Erbschaft- und Schenkungssteuer                    | + 55,9                     | + 7,0      |
| Grunderwerbsteuer                                  | + 420,9                    | + 42,8     |
| Kraftfahrzeugsteuer                                | + 141,9                    | + 6,4      |
| Rennwett- und Lotteriesteuer                       | + 1,8                      | + 0,4      |
| Feuerschutzsteuer                                  | - 14,3                     | - 11,1     |
| Biersteuer   | - 4,8                      | - 1,4      |
| zusammen   | - 796,9                    | - 12,0     |
| <b>Mindereinnahmen insgesamt</b>                   | <b>- 15,9</b>              | <b>0,0</b> |

Die nachfolgenden Zahlenübersichten 4 und 5 sowie das Schaubild zeigen, wie sich die Einnahmen aus den **wichtigsten Steuerarten** entwickelt haben:

**Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten**

Zahlenübersicht 4

| Jahr        | Lohnsteuer<br>einschließlich<br>Zerlegung | Veranlagte<br>Einkommen-<br>steuer | Körperschaft-<br>steuer einschl.<br>Zerlegung | Steuern vom<br>Umsatz | Kraftfahr-<br>zeugsteuer | Vermögen-<br>steuer |
|-------------|---|------------------------------------|---|-----------------------|--------------------------|---------------------|
|             | Mio DM                                    | Mio DM                             | Mio DM  | Mio DM                | Mio DM                   | Mio DM              |
| 1993        | 18 357,1                                  | 2 499,3                            | 2 476,7                                       | 9 743,7               | 2 250,6                  | 1 175,4             |
| 1994        | 18 766,3                                  | 1 968,5                            | 1 652,2                                       | 10 071,5              | 2 263,3                  | 1 249,4             |
| 1995        | 19 396,3                                  | 1 052,3                            | 1 719,4                                       | 11 505,7              | 2 231,2                  | 1 471,7             |
| 1996        | 17 716,3                                  | 1 071,4                            | 2 910,8                                       | 13 431,1              | 2 231,9                  | 1 669,1             |
| <b>1997</b> | <b>17 758,9</b>                           | <b>705,8</b>                       | <b>3 650,8</b>                                | <b>13 702,5</b>       | <b>2 373,8</b>           | <b>270,8</b>        |

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

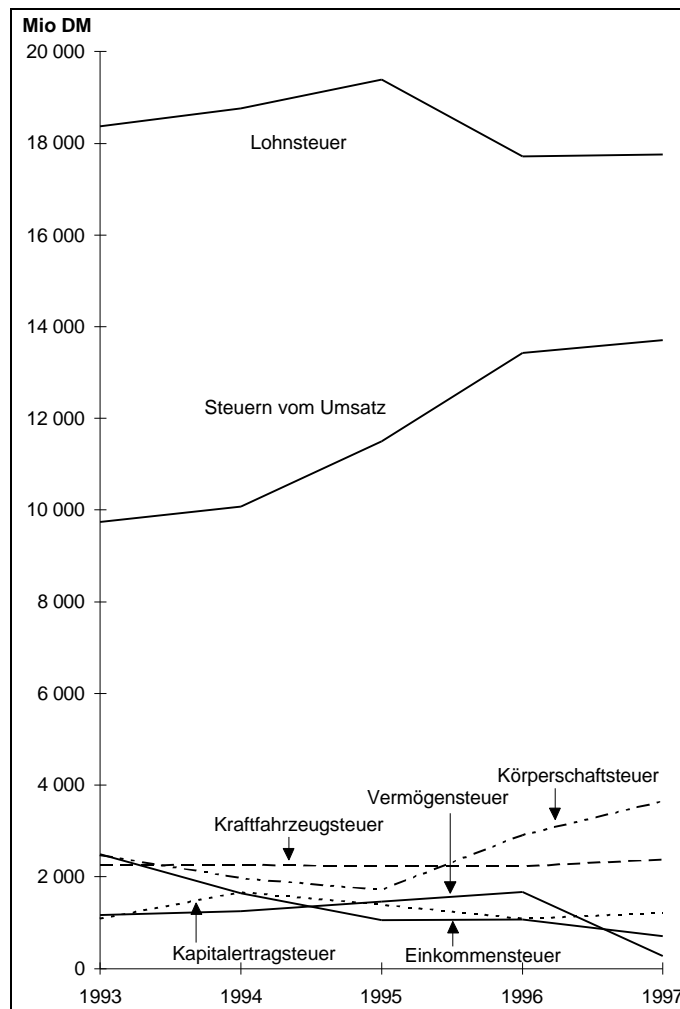
Zahlenübersicht 5

| Jahr        | nichtveranlagte Steuern vom Ertrag <sup>1)</sup> |  | Zinsabschlag einschließlich Zerlegung<br>Mio DM |
|-------------|--|--|---|
|             | Mio DM   | darunter Kapitalertragsteuer<br>Mio DM |   |
| 1993        | 1 107,0  | 1 087,1                                | 777,6   |
| 1994        | 1 699,2  | 1 673,0                                | 1 104,5   |
| 1995        | 1 425,2  | 1 392,1                                | 988,4   |
| 1996        | 1 163,8  | 1 097,7                                | 949,2   |
| <b>1997</b> | <b>1 270,9</b>                                   | <b>1 211,9</b>                         | <b>903,2</b>                                    |

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

**Entwicklung der Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten**

Schaubild



Im einzelnen läßt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

- a) Bei der **Lohnsteuer** sind die Einnahmen nur geringfügig um 42,6 Mio DM angestiegen.

Die Beschäftigungslage und der geringe Anstieg der Durchschnittsverdienste haben die Entwicklung des Lohnsteueraufkommens gedämpft. Insbesondere aber haben sich erhöhte Kindergeldzahlungen mindernd auf die Lohnsteuer ausgewirkt. Der Steigerung des Landesanteils am Steueraufkommen der Finanzämter aus der Lohnsteuer von 470,6 Mio DM stand eine Erhöhung der von den Arbeitgebern und Familienkassen ausgezahlten Kindergeldbeträge von 428 Mio DM gegenüber (zur Mehrbelastung Bayerns durch den Familienleistungsausgleich vgl. TNr. 3.1).

- b) Die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** sind 1997 erheblich um 365,6 Mio DM (- 34,1 %) auf 705,8 Mio DM zurückgegangen. Neben den auch in den Vorjahren gegebenen Einnahmeminderungen aus der Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern sowie der Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag auf die Einkommensteuer, die jedoch eher stagnierten oder rückläufig waren, haben sich 1997 erstmals verstärkt die Erstattungen aus der Eigenheimzulage mit einem Landesanteil von 194,3 Mio DM (Vorjahr 29,3 Mio DM) ausgewirkt.

Wesentliche Ursache für das niedrige Ergebnis 1997 dürfte jedoch das Fortwirken der hohen Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Ländern sein. Diese haben 1997 zu einem deutlichen Rückgang der Nachzahlungen/Ab-schlußzahlungen aus den Veranlagungen der Vorjahre geführt.

- c) Die **Kapitalertragsteuer** hat sich 1997 infolge höherer Ausschüttungen der Kapitalgesellschaften um 114,2 Mio DM auf 1 211,9 Mio DM (+ 10,4 %) erhöht.

Die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** sind dagegen - bedingt durch eine weiter gesunkene Durchschnittsrendite - 1997 gegenüber dem Vorjahr um 46,0 Mio DM (- 4,8 %) auf 903,2 Mio DM gefallen.

- d) Bei der **Körperschaftsteuer** haben sich die Einnahmen nach dem deutlichen Anstieg im Jahr 1996 auch 1997 nochmals deutlich um 740,0 Mio DM (+ 25,4 %) auf einen bisher nicht erreichten Stand von 3 650,8 Mio DM verbessert. Der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommen ist dabei gegenüber dem Vorjahr um 948,9 Mio DM (+ 34,8 %) angestiegen.

gestiegen, während der Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer um 208,9 Mio DM (- 113,4 %) gesunken ist.

Im Anstieg der Körperschaftsteuer zeigt sich die verbesserte Ertragslage der Unternehmen. Bemerkenswert ist die Höhe des Anstiegs auch deshalb, weil sich die in der gestiegenen Kapitalertragsteuer widerspiegelnden erhöhten Ausschüttungen der Gesellschaften auf die Körperschaftsteuer einnahmемindernd auswirken.

- e) Die dem Staat verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** sind insgesamt um 271,4 Mio DM (+ 2 %) auf 13 702,5 Mio DM angestiegen.

Die von den Finanzämtern erhobene Umsatzsteuer ist 1997 um 3,7 % zurückgegangen, während die vom Bund (Zoll) erhobene und anteilig überwiesene Einfuhrumsatzsteuer um 11,4 % gestiegen ist.

Der Rückgang der im Inland erhobenen Umsatzsteuer beruht darauf, daß die Konjunkturerholung vor allem von den umsatzsteuerfreien Exporten getragen wird, während der private Verbrauch und die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungsbau und von seiten des Staates sich vergleichsweise schwach entwickelten.

- f) Bei den **Landessteuern** sind die Einnahmen aus der ab 1. Januar 1997 weggefallenen Vermögensteuer um 1398,3 Mio DM zurückgegangen, die in 1997 erfolgten Zahlungen für 1996 und früher lagen aber noch deutlich um 167,8 Mio DM über dem Haushaltsansatz.

Den Veranschlagungen im Haushaltsplan nicht entsprochen hat die Einnahmewicklung bei der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer. Einer geringfügigen Erhöhung der **Erbschaftsteuer** von 55,9 Mio DM (+ 7 %) auf lediglich 857,9 Mio DM steht eine Veranschlagung von 1 195,0 Mio DM, der Erhöhung der **Grunderwerbsteuer** von 420,9 Mio DM (+ 42,8 %) auf insgesamt 1 404,8 Mio DM ein Haushaltssoll von 1 695,0 Mio DM gegenüber.



## 13 Transferleistungen 1997

Aus dem Staatshaushalt wurden 1997 an öffentliche oder private Dritte nahezu **26 Mrd DM** ohne unmittelbare marktmäßige Gegenleistung (Transfer- oder Übertragungsleistungen) gezahlt. Sie sind der größte Ausgabenblock und höher als die Personalausgaben (24,6 Mrd DM). Die Zahlenübersichten 1 und 2 zeigen den wesentlichen Mittelabfluß. Erfasst sind dabei sowohl Zuweisungen an die Länder (insbesondere Länderfinanzausgleich) und die Kommunen (wie z.B. allgemeine Finanzzuweisungen, Zuweisungen zum Bau von Schulen und Kindergärten, zum Bau von Straßen, Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, zum Öffentlichen Personennahverkehr und zur Städtebauförderung) als auch Leistungen in den privaten Bereich wie Wohngeld, Wohnungsbauförderung, Landeserziehungsgeld, Förderung der Berufsbildung, der Landwirtschaft und der Forschung sowie die allgemeine Wirtschaftsförderung.

Von den 26 Mrd DM Transferleistungen sind Ausgaben in der Größenordnung von 18 Mrd DM dem Grunde und der Höhe nach durch Bundes- oder Landesgesetz festgelegt (gesetzliche Leistungen); auf sie besteht ein unmittelbarer gesetzlicher Anspruch. Die übrigen Transferleistungen sind entweder durch Veranschlagung im Haushalt - ggf. in Verbindung mit Richtlinien - bestimmt oder beruhen zwar auf Gesetz, hängen aber in der Höhe ebenfalls von der jeweiligen Ermächtigung im Haushaltsplan ab (sog. freiwillige Leistungen).

### Transferquoten 1997 (Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben)<sup>1</sup>

Zahlenübersicht 1

| Leistungen        | öffentlicher Bereich <sup>2</sup> |             | privater Bereich |             | zusammen     |             |
|-------------------|-----------------------------------|-------------|------------------|-------------|--------------|-------------|
|                   | Mrd DM                            | %           | Mrd DM           | %           | Mrd DM       | %           |
| <b>gesetzlich</b> | 13,81                             | 23,0        | 4,27             | 7,1         | 18,08        | 30,1        |
| <b>freiwillig</b> | 3,39                              | 5,7         | 4,46             | 7,4         | 7,85         | 13,1        |
| <b>insgesamt</b>  | <b>17,20</b>                      | <b>28,7</b> | <b>8,73</b>      | <b>14,5</b> | <b>25,93</b> | <b>43,2</b> |

1) Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt (vgl. TNr. 3.1 Zahlenübersicht 3)

2) Hier sind überwiegend Leistungen an Kommunen erfasst, die sie erhalten, um ihre Aufgaben auch gegenüber Privaten zu erfüllen.

Transferleistungen nach Einzelplänen (1997)

Zahlenübersicht 2

| Epl.             | Haushalt<br>(Ist)<br>Mio DM | darunter Transferleistungen <sup>1)</sup> |      |                |      |                 |      |
|------------------|-----------------------------|---|------|----------------|------|-----------------|------|
|                  |                             | gesetzlich                                |      | freiwillig     |      | zusammen        |      |
|                  |                             | Mio DM                                    | %    | Mio DM         | %    | Mio DM          | %    |
| 01               | 112,5                       | 5,7                                       | 5,1  | 2,6            | 2,3  | 8,3             | 7,4  |
| 02               | 74,4                        | -   |      | 3,4            | 4,6  | 3,4             | 4,6  |
| 03A              | 3 775,5                     | 33,0                                      | 0,9  | 49,4           | 1,3  | 82,4            | 2,2  |
| 03B              | 2 942,8                     | 501,2                                     | 17,0 | 1 196,0        | 40,6 | 1 697,2         | 57,7 |
| 04               | 2 156,2                     | -   |      | 1,0            | 0,0  | 1,0             | 0,0  |
| 05               | 9 899,1                     | 2 020,8                                   | 20,4 | 276,8          | 2,8  | 2 297,6         | 23,2 |
| 06               | 2 404,8                     | 250,4                                     | 10,4 | 0,1            | 0,0  | 250,5           | 10,4 |
| 07               | 2 803,7                     | 1 628,8                                   | 58,1 | 1 014,0        | 36,2 | 2 642,8         | 94,3 |
| 08               | 1 862,4                     | 27,5                                      | 1,5  | 1 209,3        | 64,9 | 1 236,8         | 66,4 |
| 09               | 287,3                       | 190,5                                     | 66,3 | 67,1           | 23,4 | 257,6           | 89,7 |
| 10               | 3 411,9                     | 1 416,3                                   | 41,5 | 424,7          | 12,4 | 1 841,0         | 54,0 |
| 11               | 30,9                        | -   |      | -              |      | -               |      |
| 12               | 25,7                        | -   |      | -              |      | -               |      |
| 13               | 23 197,2                    | 11 622,2                                  | 50,1 | 2 405,2        | 10,4 | 14 027,4        | 60,5 |
| 14               | 1 043,1                     | 3,7                                       | 0,4  | 337,4          | 32,3 | 341,1           | 32,7 |
| 15               | 6 417,6                     | 375,2                                     | 5,8  | 864,1          | 13,5 | 1 239,3         | 19,3 |
| <b>insgesamt</b> |                             | <b>18 075,3</b>                           |      | <b>7 851,1</b> |      | <b>25 926,4</b> |      |

1) Die Daten sind anhand der Gruppen des Bayerischen Gruppierungsplans der Staatshaushaltsrechnung 1997 entnommen.

Die Transferleistungen enthalten eine Vielzahl unterschiedlicher Vorgänge, die nicht pauschal in Zweifel gezogen werden sollen. Auch wenn sie grundsätzlich geändert werden können - jedenfalls soweit es sich um landesgesetzliche Leistungen oder die Veranschlagung im Staatshaushalt handelt -, sind sowohl die sog. gesetzlichen als auch die sog. freiwilligen Leistungen in beachtlichem Umfang durch politische Zwangsläufigkeiten bestimmt; dazu gehören auch Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund und der EU. Insgesamt umfassen sie ein Volumen, das den Haushalt in erster Linie mit hohen Ausgaben, aber auch mit erheblichem Verwaltungsaufwand belastet. Diese Ausgaben sind daher immer wieder im einzelnen zu untersuchen.

Zwar werden bei einigen gesetzlichen Leistungen große Volumina mit relativ geringem zentralen Rechen- und Verteilungsaufwand umgesetzt (z.B. Länderfinanzausgleich, pauschale Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich). Für einen großen Teil der Transferleistungen ist aber ein erheblicher **Personalaufwand** er-

forderlich, um eine Vielzahl von Einzelfällen zu bewältigen (vgl. hierzu TNrn. 29, 32, 34 und 37).

Die Projektgruppe Verwaltungsreform hat in einem Teilbereich der Transferleistungen, dem Förderwesen, Reformen in Angriff genommen und dabei auch Vereinfachungen erreicht. Allerdings hat die Praxis gezeigt, daß auf diesem Weg die Verwaltung noch nicht wesentlich entlastet worden ist. Nach einer Untersuchung der Regierung von Mittelfranken für alle Regierungen ergibt sich aus den Maßnahmen der Projektgruppe Verwaltungsreform eine Entlastung von **0,7 % des Gesamtpersonals** der Regierungen. Auch die vom ORH immer wieder vorgeschlagenen pauschaleren Regelungen für bestimmte Programme (vgl. hierzu TNrn. 29, 34 und 37)<sup>12</sup> können den Verwaltungsaufwand nicht auf Null reduzieren. Pauschalen setzen zudem voraus, daß Abstriche bei der Einzelfallgenauigkeit hingenommen werden, was allerdings häufig erheblichen Widerständen begegnet.

Insgesamt hat die Projektgruppe Verwaltungsreform die Transferleistungen (383 Förderprogramme) im Jahr 1997 um 60 Mio DM reduziert. Entscheidende Fortschritte beim **Abbau der Transferleistungen** und des damit verbundenen Verwaltungsaufwands können jedoch nur erzielt werden, wenn diese insgesamt nachhaltig zurückgeführt werden. Eine wesentliche Hilfe für die dazu notwendigen politischen Entscheidungen ist eine ausreichende **Erfolgskontrolle**. Trotz des Landtagsbeschlusses von 1991<sup>13</sup> fehlt eine solche Programmeffizienzkontrolle aber in weiten Bereichen nach wie vor. Die Förderziele sind teilweise so wenig konkret festgelegt, daß eine solche Erfolgskontrolle in der Praxis kaum möglich ist und statt dessen der Mittelabfluß als Erfolgsindikator gesehen wird (vgl. hierzu TNrn. 29 und 32).<sup>14</sup> Auch wenn die Fixierung konkreter Vorgaben und Effekte schwierig bleibt, darf sich die Verwaltung nicht damit begnügen, die bereitgestellten Mittel auszureichen, sondern muß jedenfalls die durch die Förderung tatsächlich erreichten Wirkungen konkret feststellen und für die politische Bewertung von Notwendigkeit und Umfang des jeweiligen Förderprogramms verfügbar machen.<sup>15</sup> Zu

---

12) weitere Beispiele: **ORH-Bericht 1997** TNrn. 35, 36 und 39;

**ORH-Bericht 1996** Vorbemerkung S. 8 ff. sowie TNrn. 18, 34 und 38;

**ORH-Bericht 1995** TNrn. 22, 33 und 37

13) vgl. Beschluß des Landtags vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638)

14) weitere Beispiele: **ORH-Bericht 1997** TNrn. 27, 30 und 37; **ORH-Bericht 1996** TNrn. 21, 22 und 39

15) Zum gleichen Ergebnis kommt für den Bundesbereich die Präsidentin des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, vgl. Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, BWV Schriftenreihe Band 2, Kohlhammer 1998, S. 45

Recht weist das Staatsministerium der Finanzen für bestimmte Subventionen darauf hin, daß damit

- der marktwirtschaftliche Steuerungsprozeß über den Preis verzerrt werden kann,
- der Wettbewerb zu Lasten jener gestört werden kann, die sich ohne staatliche Hilfe am Markt behaupten,
- die Gefahr besteht, verkrustete Strukturen zu erhalten und
- der unternehmerische Selbstbehauptungswille geschwächt werden kann.<sup>16</sup>

Die Programmeffizienz wird wesentlich beeinträchtigt, wenn **Mitnahmeeffekte** auftreten, weil dadurch dringlicheren Projekten Mittel entzogen werden. Immer wieder sind jedoch bei den Förderungen Mitnahmeeffekte festzustellen. Nicht nur in Einzelfällen werden Mittel an Empfänger ausgereicht, die genügend Eigeninteresse haben und genügend finanzkräftig sind bzw. bei denen das Projekt sich selbst trägt. Damit führt die Förderung entweder dazu, die Finanzausstattung anlässlich eines Vorhabens, das ohnehin durchgeführt wird, über den Programmwitz hinaus zu verbessern oder unwirtschaftliche Vorhaben durchzuführen. Das eigentliche Programmziel wird damit beeinträchtigt. Zuwendungen für Zwecke, für die der Empfänger ein ausreichendes eigenes Interesse hat und die er aus eigener Kraft finanzieren kann, sollten deshalb grundsätzlich nicht gewährt werden.<sup>17</sup> Beispiele für solche Mitnahmeeffekte sieht der ORH in den unter TNrn. 28, 29, 32, 33 und 35 aufgeführten Fällen.<sup>18</sup>

Der ORH hat in seinen Prüfungen zunehmend die Einzelfallkontrolle auf eine Programmeffizienzkontrolle ausgeweitet. Er hat in den genannten Fällen nicht nur Hinweise gegeben, wie die Programmdurchführung wirtschaftlicher zu gestalten und Mißbräuche auszuschließen wären, sondern auch Möglichkeiten aufgezeigt, Transferleistungen abzubauen. Freilich stehen einer Rückführung von Finanzhilfen vielfach widerstreitende Gruppeninteressen entgegen. So vermerkt auch der Bayerische Subventionsbericht, daß trotz vielseitiger Kritik ein Abbau schwierig sei,

---

16) Subventionsbericht 1997/1998 des Staatsministeriums der Finanzen, S. 6

17) Vgl. dazu Art. 23 BayHO, wonach der Staat Zuwendungen nur für Zwecke gewähren darf, an deren Erfüllung er ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

18) weitere Beispiele: **ORH-Bericht 1997** TNrn. 29, 32 und 33; **ORH-Bericht 1996** TNr. 27; **ORH-Bericht 1995** TNrn. 26, 32 und 42

weil er immer eine Entscheidung gegen Begünstigte bedeute. Wegen des Gesamtinteresses an einem ausgeglichenen Staatshaushalt und an einer niedrigeren Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger ist aber eine ständige Überprüfung der Transferleistungen unverzichtbar.

## 14 Staatsschulden 1997

(Kap. 13 06)

14.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1997 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

### Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

| Art der Schuld   | 1993<br>Mio DM             | 1994<br>Mio DM             | 1995<br>Mio DM             | 1996<br>Mio DM             | 1997<br>Mio DM             |
|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>A. Ausgleichsforderungen</b> <sup>1)</sup><br>der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen   | 455,7                      | 401,2                      | -                          | -                          | -                          |
| <b>B Schulden am Kreditmarkt</b><br>Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sozialversicherungsträgern usw.<br><i>nachrichtlich:</i><br>interner Kredit beim Grundstock | 30 997,8                   | 29 158,8                   | 29 010,9                   | 31 991,1                   | 34 577,9                   |
| Kreditmarktschulden einschl. interner Kredit beim Grundstock   |                            | (2 499,5)                  | (4 663,2)                  | (2 619,9)                  | (2 115,1)                  |
|  |                            | (31 658,3)                 | (33 674,1)                 | (34 611,0)                 | (36 693,0)                 |
| <b>C Schulden im öffentlichen Bereich</b><br>beim Bund   | 5 163,1                    | 5 141,8                    | 5 095,1                    | 5 086,0                    | 5 024,7                    |
| <b>Summe der Staatsschuld (A bis C)</b>  | <b>36 616,6</b>            | <b>34 701,8</b>            | <b>34 106,0</b>            | <b>37 077,1</b>            | <b>39 602,6</b>            |
| <b>D Schulden Dritter,</b><br>für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)   | 202,2                      | 167,2                      | 138,6                      | 113,2                      | 91,8                       |
| <b>Gesamt Schuldenstand</b><br>(darunter Rahmenkredite) <sup>2)</sup>  | <b>36 818,8</b><br>(1 600) | <b>34 869,0</b><br>(1 500) | <b>34 244,6</b><br>(1 500) | <b>37 190,3</b><br>(1 300) | <b>39 694,4</b><br>(1 100) |

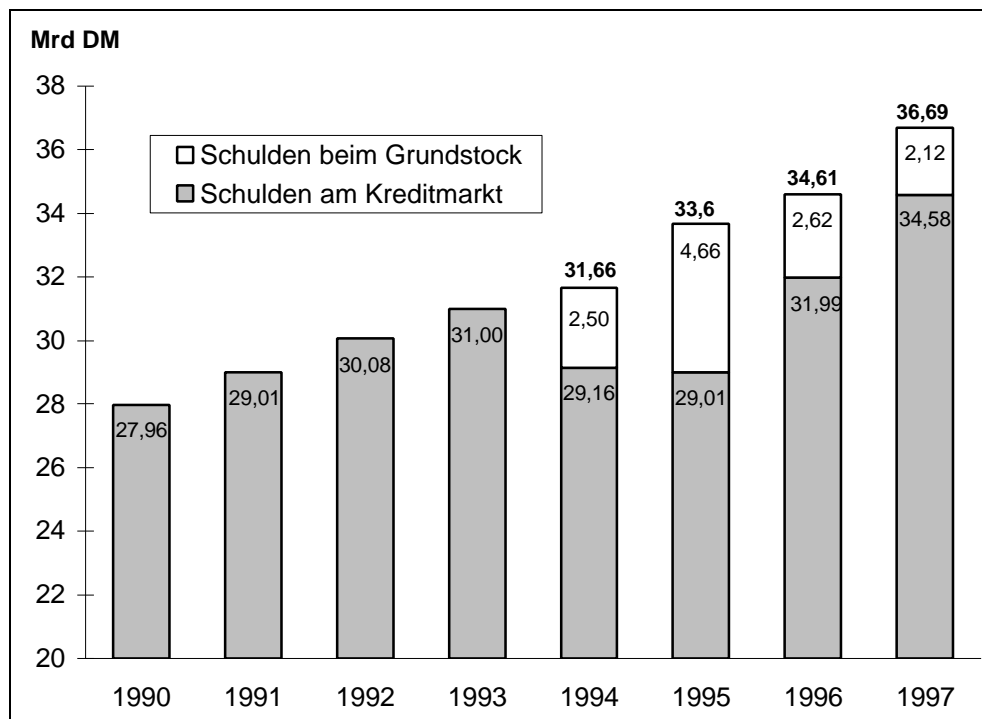
1) Die Ausgleichsforderungen wurden 1995 getilgt (vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 12.1).

2) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nur 1993 mit 204 Mio DM in Anspruch genommen.

Die **Schulden am Kreditmarkt** sind 1997 um 2 586,8 auf 34 577,9 Mio DM angestiegen. Während die Neuverschuldung 1990 bis 1993 jährlich um etwa 1 Mrd DM angestiegen ist, wird ihre Höhe seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst, da die Privatisierungserlöse zur Zwischenfinanzierung von Haushaltsausgaben verwendet werden (interner Kredit beim Grundstock, vgl. TNrn. 2 und 5). Unter Einschluß dieses internen Kredits betragen die Kreditmarktschulden 36 693 Mio DM (vgl. Schaubild).

### Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild



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

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

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

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

| Haus-<br>haltsjahr | Bruttokredit-<br>einnahme <sup>2)</sup> | Nettokredit-<br>einnahme | Tilgung | Zinsaufwand | Schuldendienst<br>insgesamt |
|--------------------|---|--------------------------|---------|-------------|-----------------------------|
|                    | Mio DM                                  | Mio DM                   | Mio DM  | Mio DM      | Mio DM                      |
| 1990               | 4 109,9                                 | 1 152,6                  | 2 957,3 | 1 917,8     | 4 875,1                     |
| 1991               | 3 752,1                                 | 1 056,0                  | 2 696,1 | 2 048,4     | 4 744,5                     |
| 1992               | 4 628,5                                 | 1 063,3                  | 3 565,2 | 2 048,5     | 5 613,7                     |
| 1993               | 3 980,0                                 | 921,6                    | 3 058,4 | 2 081,3     | 5 139,7                     |
| 1994               | 1 979,2                                 | - 1 839,0                | 3 818,2 | 2 058,6     | 5 876,8                     |
| 1995               | 4 945,4                                 | - 147,9                  | 5 093,3 | 1 920,4     | 7 013,7                     |
| 1996               | 8 495,4                                 | 2 980,2                  | 5 515,2 | 1 779,5     | 7 294,7                     |
| 1997               | 7 890,7                                 | 2 586,8                  | 5 303,9 | 1 951,0     | 7 254,9                     |
| 1998 <sup>1)</sup> | 7 011,2                                 | 2 467,8                  | 4 543,4 | 2 388,9     | 6 932,3                     |
| 1999 <sup>1)</sup> | 5 389,0                                 | 1 858,5                  | 3 530,5 | 2 627,7     | 6 158,2                     |
| 2000 <sup>1)</sup> | 5 370,0                                 | 1 777,0                  | 3 593,0 | 2 804,5     | 6 397,5                     |

1) Nachtragshaushalt 1998, Finanzplan 1999 bis 2000

2) einschließlich Kreditrahmenverträge

Die Kreditmarktzinsen sind 1997 um 171,5 Mio DM angestiegen. Dies beruht auf der hohen Nettokreditaufnahme 1996 von knapp 3 Mrd DM. Auch 1997 und 1998 bewegt sich der Kreditbedarf u.a. durch die Verwendung der Privatisierungserlöse auf einem hohen Niveau. Wie die Finanzplanung zeigt, wird die Zinsbelastung entsprechend ansteigen.

**15 Staatsbürgschaften 1997**

- 15.1** Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 1997 Kredite von 3 143 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 329 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 6 185 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zu Lasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten.

**Staatsbürgschaften 1997**

Zahlenübersicht

| Bereich  | Bestand am 31. Dezember 1997 |                             |                          |                               |
|--|------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|
|  | Anzahl                       | verbürgter Betrag<br>Mio DM | Haftungsbetrag<br>Mio DM | Ermächtigungsrahmen<br>Mio DM |
| Gewerbliche Wirtschaft                               | 2 388                        | 1 169,3                     | 231,2                    | 4 500                         |
| Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich | 62                           | 8,0                         | 4,0                      | 100                           |
| Wohnungsbau  | 47 265                       | 1965,1                      | 1 092,7                  | 1500                          |
| Land- und Forstwirtschaft                            | 2                            | 0,5                         | 0,4                      | 50                            |
| Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen                  | 4                            | 0,4                         | 0,3                      | 35                            |
| <b>zusammen</b>                                      | <b>49 721</b>                | <b>3 143,3</b>              | <b>1 328,6</b>           | <b>6 185</b>                  |

An Ausfallzahlungen waren 1997 insgesamt 21 000 DM zu leisten; an Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 42 000 DM vereinbart.

**15.2**

Außer den in TNr. 15.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1997 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,7 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998); bisherige Zusage 1 Mio DM;
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994;



- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 80 Mio DM über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft gegenüber der Pesl-Stiftung von jährlich bis zu 960 000 DM (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 1997/1998).

## 16 Verwendung der Privatisierungserlöse

### 16.1 Offensive Zukunft Bayern I und II

(Kap. 13 07 und 13 08)

Für die Programme der Offensive Zukunft Bayern I und II sind **insgesamt 6 142 Mio DM veranschlagt**. Sie verteilen sich auf grundstockskonforme und nicht-grundstockskonforme Maßnahmen.<sup>19</sup>

Für die **grundstockskonformen** Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, Darlehen und Geldfonds) werden die **Privatisierungserlöse** aus dem Verkauf von Anteilen an der Bayernwerk AG, der Bayerischen Versicherungskammer, der Rhein-Main-Donau AG, der Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrt mbH (DASA), der Energieversorgung Ostbayern AG, der Lechelektrizitätswerke AG, der Contigas Deutsche Energie AG und der Bayerischen Lloyd AG eingesetzt. Dafür sind 5 204 Mio DM eingegangen und 3 275 Mio DM verwendet worden, also etwa zwei Drittel.

Für die **nichtgrundstockskonformen** Teile (Zuschüsse usw.) sind 992 Mio DM veranschlagt. Sie werden aus Haushaltsmitteln, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München und von Hochschulbauten vorgesehen waren (690 Mio DM), aus Einnahmen abgelöster Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-Donau AG (ca. 217 Mio DM) und aus Zinserträgen von den in Geldfonds angelegten Privatisierungserlösen finanziert. Im Programm sind allerdings nur die Vorzugsdividende im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH und die Zinserträge aus dem Kapitalstock „Meisterpreis“ von zusammen 90 Mio DM (mehrjähriger Ertrag) konkret veranschlagt; bis Ende 1997 sind 46 Mio DM eingegangen. Die

---

19) vgl. hierzu auch ORH-Bericht 1996 TNr. 14

übrigen „Fondserträge“ sind nicht veranschlagt; die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Einnahmen. Die Erträge aus diesen Fonds (bis Ende 1997: 94 Mio) erhöhen das Programmvolumen entsprechend; die daraus finanzierten Ausgaben sind in den Zahlenübersichten 1 bis 3 dargestellt. Bis Ende 1997 sind für die nicht-grundstockskonformen Teile des Programms insgesamt 520 Mio DM ausgegeben worden.

Im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 1997 **insgesamt knapp 3,8 Mrd DM** ausgegeben worden. Wie sich dieser Betrag im einzelnen verteilt, ist in den Zahlenübersichten 1 bis 3 dargestellt.

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

Zahlenübersicht 1

| Zweckbestimmung  | Programm-<br>volumen<br><br>Mio DM | Einnahmen aus<br>Privatisierungserlösen<br>(grundstockskonform) |                         |                       | Erträge und<br>Haushaltsmittel<br>(nicht grundstockskonform) |                 |
|--|------------------------------------|---|-------------------------|-----------------------|--|-----------------|
|  |                                    | veran-<br>schlagt   | ver-<br>wendet          | noch<br>offen         | veran-<br>schlagt  | ausge-<br>geben |
|  |                                    | Mio DM  | Mio DM                  | Mio DM                | Mio DM   | Mio DM          |
| Außeruniversitäre Forschung<br>(Tit. 893 01)                   | 50                                 | -   | -                       | -                     | 50,0   | 49,7            |
| Ausbau der Fachhochschulen<br>und Universitäten (TitGr. 71-73) | 1 510                              | 1 510,0   | 718,2                   | 791,8                 | -  | -               |
| Berufliche Bildung<br>(TitGr. 74-75)                           | 260                                | 150,0   | 150,0                   | -                     | 110,0 <sup>1)</sup>  | 56,3            |
| Förderung junger<br>Unternehmer (TitGr. 76-77)                 | 225                                | 173,0   | 173,0                   | -                     | 52,0 <sup>2)</sup>   | 31,5            |
| Technologieförderung<br>(TitGr. 78-79)                         | 610                                | 245,0   | 119,8                   | 125,2                 | 365,0 <sup>3)</sup>  | 175,2           |
| Markterschließung<br>(TitGr. 81-85)                            | 575                                | 575,0   | 575,0                   | -                     | <sup>4)</sup>  | 10,2            |
| Soziale und humane<br>Innovation (TitGr. 86-90)                | 325                                | 200,0   | 120,0                   | 80,0                  | 125,0  | 88,4            |
| <b>insgesamt</b>   | <b>3 555</b>                       | <b>2 853,0</b>  | <b>1 856,0</b><br>(65%) | <b>997,0</b><br>(35%) | <b>702,0</b>   | <b>411,3</b>    |

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) darunter 60 Mio DM Zinserträge aus dem Kapitalstock „Meisterpreis“ (Tit. 161 01 - Mehrjahresbetrag)
- 2) Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die Vorzugsdividende aus der Kapitalzuführung im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH (Tit. 121 02).
- 3) darunter 30 Mio DM Vorzugsdividende aus der Kapitalzuführung im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH (Tit. 121 01 - Mehrjahresbetrag)
- 4) Die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Erträgen aus dem Kapitalstock im Zusammenhang mit der Gründung der Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH (Tit. 162 02).

Offensive Zukunft Bayern II (Kap. 13 08)

Zahlenübersicht 2

| Zweckbestimmung                                 | Programm-<br>Volumen<br><br>Mio DM | Einnahmen aus<br>Privatisierungserlösen<br>(grundstockskonform) |                          |                         | Erträge und<br>Haushaltsmittel<br>(nicht grundstockskonform) |                           |
|---|------------------------------------|---|--------------------------|-------------------------|--|---------------------------|
|   |                                    | veran-<br>schlagt<br>Mio DM                                     | ver-<br>wendet<br>Mio DM | noch<br>offen<br>Mio DM | veran-<br>schlagt<br>Mio DM                                  | ausge-<br>geben<br>Mio DM |
| Arbeitsmarkt und Sozialfonds<br>(TitGr. 51-53)  | 400                                | 400,0   | 400,0                    | -                       | 1)   | 14,5                      |
| Regionale Infrastruktur<br>(TitGr. 54-56)       | 150                                | 150,0   | 97,6                     | 52,4                    | 1)   | -                         |
| Pakt für Arbeit (TitGr. 57-59)                  | 250                                | 55,0 <sup>2)</sup>  | 25,0                     | 30,0                    | 195,0  | 56,7                      |
| Innovationen (TitGr. 60-65)                     | 235                                | 145,0 <sup>2)</sup>   | 20,7                     | 124,3                   | 90,0   | 18,0                      |
| Gesundheit (TitGr. 66-68)                       | 190                                | 190,0   | 9,4                      | 180,6                   | -  | -                         |
| <b>Beschäftigung und Soziales<br/>zusammen</b>  | <b>1 225</b>                       | <b>940,0</b>  | <b>552,7</b>             | <b>387,3</b>            | <b>285,0</b>   | <b>89,2</b>               |
| Kulturfonds (TitGr. 70)                         | 300                                | 300,0   | 300,0                    | -                       | 1)   | 6,5                       |
| Museen in Bayern (TitGr. 71-72)                 | 334                                | 329,0   | 56,9                     | 272,1                   | 5,0  | 1,8                       |
| Internat. Künstlerhaus<br>Bamberg (TitGr. 73)   | 25                                 | 25,0  | 24,8                     | 0,2                     | 1)   | 0,7                       |
| Gedenkstätten und Symbole<br>(TitGr. 74-75)     | 13                                 | 13,0  | 1,0                      | 12,0                    | -  | -                         |
| <b>Kultur zusammen</b>                          | <b>672</b>                         | <b>667,0</b>  | <b>382,7</b>             | <b>284,3</b>            | <b>5,0</b>   | <b>9,0</b>                |
| Umweltfonds (TitGr. 77)                         | 140                                | 140,0   | 140,0                    | -                       | 1)   | 0,7                       |
| Altlastenfinanzierungsfonds<br>(TitGr. 78)      | 100                                | 100,0   | 100,0                    | -                       | 1)   | 5,2                       |
| Naturschutzfonds (TitGr. 79)                    | 100                                | 100,0   | 100,0                    | -                       | 1)   | 5,0                       |
| Ökologische Infrastruktur<br>(TitGr. 80-81)     | 60                                 | 60,0  | 1,1                      | 58,9                    | -  | -                         |
| <b>Ökologie zusammen</b>                        | <b>400</b>                         | <b>400,0</b>  | <b>341,1</b>             | <b>58,9</b>             | <b>-</b>   | <b>10,9</b>               |
| <b>Hochschulbaumaßnahmen<br/>(TitGr. 87-88)</b> | <b>290</b>                         | <b>290,0</b>  | <b>142,1</b>             | <b>147,9</b>            | <b>-</b>   | <b>-</b>                  |
| <b>insgesamt</b>                                | <b>2 587</b>                       | <b>2 297,0</b>  | <b>1 418,6</b><br>(62%)  | <b>878,4</b><br>(38%)   | <b>290,0</b>   | <b>109,1</b>              |

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den jeweiligen Fondserträgen.
- 2) Bei einem Teilbetrag von 15 Mio DM für die Technologie-Leitprojekte (TitGr. 57) und bei 55 Mio DM zur Sonderfinanzierung von Bau und Erstausrüstung der Zentralverwaltung der Fraunhofer Gesellschaft e.V. (TitGr. 62) ist noch unklar, wie die Maßnahmen grundstockskonform abgewickelt werden sollen.

**Offensive Zukunft Bayern I und II (Kap. 13 07 und 13 08)**

Zahlenübersicht 3

| Zweckbestimmung             | Programm-Volumen<br>Mio DM | Einnahmen aus Privatisierungserlösen<br>(grundstockskonform) |                         |                         | Erträge und Haushaltsmittel<br>(nicht grundstockskonform) |                      |
|-----------------------------|----------------------------|--|-------------------------|-------------------------|---|----------------------|
|                             |                            | veranschlagt<br>Mio DM                                       | verwendet<br>Mio DM     | noch offen<br>Mio DM    | veranschlagt<br>Mio DM                                    | ausgegeben<br>Mio DM |
| Offensive Zukunft Bayern I  | 3 555                      | 2 853,0  | 1 856,0                 | 997,0                   | 702,0   | 411,3                |
| Offensive Zukunft Bayern II | 2 587                      | 2 297,0  | 1 418,6                 | 878,4                   | 290,0   | 109,1                |
| <b>insgesamt</b>            | <b>6 142</b>               | <b>5 150,0</b><br>1)   | <b>3 274,6</b><br>(64%) | <b>1 875,4</b><br>(36%) | <b>992,0</b><br>2)  | <b>520,4</b>         |

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Über die Differenz zu den Privatisierungserlösen ist noch nicht entschieden.
- 2) Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die nicht veranschlagten Fondserträge.

**16.2 Offensive Zukunft Bayern III - 1. Teil**

(Kap. 13 03 TitGr. 66 bis 70)

Im Nachtragshaushalt 1998 wurde ein Programm zur rationellen und umweltfreundlichen Erzeugung und Nutzung von Energie (150 Mio DM) und für Investitionen im Straßenbau (40 Mio DM) veranschlagt. Es ist vorgesehen, hierfür die Erträge aus der Veräußerung folgender Staatsanteile einzusetzen:

**Privatisierungserlöse**

Zahlenübersicht 4

| Unternehmen/Beteiligung   | voraussichtliche Einnahmen<br>Mio DM | eingekommen<br>(Stand: Juli 1998)<br>Mio DM |
|---|--------------------------------------|---|
| Fränkisches Überlandwerk AG, Nürnberg                             | 6,20                                 | 6,20  |
| Bayerische Wasserkraftwerke AG, München                           | 65,00                                | 50,00                                       |
| Bayernwerk Wasserkraft AG, München                                | 0,65                                 | 0,65  |
| Bayerngas GmbH, München   | 70,50                                | 70,50                                       |
| Bayerischer Schulbuchverlag GmbH, München                         | 10,00                                | 2,00  |
| Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern mbH, München | 38,50                                | 34,70                                       |
| <b>Erlös</b>  | <b>190,85</b>                        | <b>164,05</b>                               |

Die in den Programmen enthaltenen grundstockskonformen Maßnahmen (48 Mio DM) werden unmittelbar aus Privatisierungserlösen finanziert, die nicht-grundstockskonformen Teile (142 Mio DM) aus Haushaltsmitteln, die dadurch frei werden, daß im Haushalt bereits veranschlagte Hochbaumaßnahmen durch Privatisierungserlöse bestritten werden.

### **16.3 Weitere Veräußerungen und Programme**

Die Staatsregierung wird in den Doppelhaushalt 1999/2000 voraussichtlich die Verwendung weiterer Privatisierungserlöse für Vorhaben der Inneren Sicherheit und für Maßnahmen im kulturellen Bereich einbringen. Zur Finanzierung sollen die Erlöse aus dem Verkauf von Anteilen an der DG-Bank Deutsche Genossenschaftsbank, Frankfurt und der Österreichisch-Bayerischen Kraftwerke AG, Simbach a. Inn eingesetzt werden.

## **17 Automatisierte Mittelbewirtschaftung**

**Für den Vollzug des Staatshaushalts werden automatisierte Mittelbewirtschaftungssysteme eingesetzt, die insbesondere in der Einführungsphase noch Mängel aufgewiesen haben. Die Dienststellen haben auch nicht immer die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen eingehalten. Die Verwaltung hat mitgeteilt, daß die Mängel vor dem flächendeckenden Einsatz behoben worden seien.**

**Durch die Automatisierung werden bei den Kassen und den Anordnungsstellen erhebliche Einsparungen möglich.**

### **17.1 Allgemeines**

Die im Haushaltsplan für die einzelnen Geschäftsbereiche vorgesehenen Haushaltsmittel werden von den obersten Dienstbehörden auf die nachgeordneten Dienststellen verteilt. Diesen wird gleichzeitig die Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnis übertragen, d.h. sie können die zuständige Kasse schriftlich oder elektronisch anweisen, Zahlungen zu leisten oder anzunehmen. Diese Zahlungen werden von sieben Staatsoberkassen, einer Landesjustizkasse, 252 Zahlstellen und 105 Amts- und Finanzkassen abgewickelt. Jährlich werden 8 Mio Buchungen bei den Kassen durchgeführt, darunter 5,5 Mio bei den Staatsoberkassen.

Ende 1997 setzten 800 der insgesamt 1 500 Dienststellen mit Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnis (ohne Institute im Lehrbereich) ein DV-gestütztes Mittelbewirtschaftungssystem (MBS) ein. Bei den Staatsoberkassen wurden 1997 bereits 3,1 Mio Buchungen (über 60 %) über das MBS abgewickelt. Nach den Planungen der Verwaltung sollen möglichst alle Anordnungsstellen bis Ende 1998 mit einem solchen System ausgestattet werden, so daß künftig nur noch ausnahmsweise manuelle Kassenanordnungen erteilt werden.

## **17.2 Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit**

Der Übergang von der manuellen zur elektronischen Anordnung hat bei der Sachbearbeitung insbesondere auch zur Folge, daß künftig die begründenden Unterlagen nicht mehr der Kasse zugeleitet, sondern nur noch bei der bewirtschaftenden Dienststelle aufbewahrt werden. Die Kasse kann somit nicht mehr feststellen, ob die Unterlagen manipuliert oder Auszahlungen ohne begründende Unterlagen angeordnet wurden. Um Fehler und Mißbrauch auszuschließen, müssen deshalb bei den anordnenden Dienststellen zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden; immerhin sollen jährlich Haushaltsmittel von mehr als 40 Mrd DM mit MBS bewirtschaftet werden.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer Querschnittsprüfung bei den Staatsoberkassen und bei 65 Bewirtschaftungs- und Anordnungsstellen (das sind etwa 8 % der Dienststellen, die bereits ein MBS einsetzen) geprüft, ob

- durch die Automatisierung die Gefahr einer mißbräuchlichen Verwendung von Haushaltsmitteln gewachsen ist und beispielsweise Haushaltsmittel unerkannt auf private Konten überwiesen werden könnten und
- die Verwaltungsvorschriften, die Manipulationen verhindern sollen, eingehalten werden.

Bei den Kassen mußten die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der Verfahrensabläufe nicht beanstandet werden. Bei den Bewirtschaftungs- und Anordnungsstellen hingegen wurde festgestellt, daß die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit nicht immer uneingeschränkt gewährleistet ist. Einerseits wiesen die Verfahren selbst noch einige wesentliche Mängel auf:

- Eingaben wurden in der Haushaltsüberwachungsliste und der Tagesabschlußliste nicht immer vollständig wiedergegeben, so daß die Gefahr von Doppelerfassungen besteht.
- Offene Rechnungen wurden nicht immer vollständig nachgewiesen, so daß der Eingang der Zahlungen nicht überwacht werden kann.
- Kostenrechnungen wurden teilweise unvollständig ausgedruckt.
- Bei einigen Dienststellen wurden Auszahlungsanordnungen durch das System doppelt weitergegeben.

Andererseits wurden die Vorschriften für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen teilweise nicht eingehalten. Hier ist es vor allem erforderlich, daß künftig

- dem Zugriffsschutz und der Sicherung der Daten gegen Verlust sowie dem Schutz vor Viren ein höherer Stellenwert eingeräumt wird,
- die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche genauer abgegrenzt werden,
- DV-gestützte Stichprobenprüfungen als Präventivmaßnahmen gegen Manipulationen vorgesehen und nur von den dafür bestimmten Personen durchgeführt werden, so daß niemand sicher sein kann, daß seine Anordnungen ungeprüft bleiben,
- die begründenden Unterlagen die vorgeschriebenen Bescheinigungen enthalten und revisionsfähig und gesichert abgelegt werden.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß die Fehler vor dem flächendeckenden Einsatz des neuen Verfahrens behoben worden seien.

### 17.3 Wirtschaftlichkeit

Durch das MBS lassen sich die staatlichen Zahlungsvorgänge beschleunigen und vereinfachen. Bei den **Kassen** kann dadurch Personal eingespart werden, weil insbesondere die Datenerfassung und -kontrolle sowie die Belegkontrolle und -aufbewahrung entfallen. Die Verwaltung geht davon aus, daß bei den Staatsoberkassen von den derzeit noch vorhandenen 275 Beschäftigten weitere 50 eingespart werden können, wenn die **Anordnungsstellen** nur noch elektronische Kassenanordnungen übermitteln.

Mit der Einführung des MBS sollen bei der Anordnungsstelle insbesondere folgende zeitaufwendigen Tätigkeiten entfallen:

- das mehrfache Schreiben der Kassenanordnungen (Entwurf und Reinschrift),
- das Schreiben wiederkehrender Daten (Zahlungspartnerdaten),
- die manuelle Führung von Haushaltsüberwachungslisten,
- die Überwachung von Titelgruppen und deckungsfähigen Titeln,
- ein Großteil der Jahresabschluß- bzw. -übernahmearbeiten.

Die Zeitersparnis gegenüber dem manuellen Verfahren kann bis über 50 % betragen, wenn die Aufbau- und Ablauforganisation im Anordnungsbereich entsprechend angepaßt wird. Der ORH hat allerdings festgestellt, daß viele Dienststellen die notwendigen organisatorischen Anpassungen nicht vorgenommen haben. So wurden zwar keine Kassenanordnungen mehr in Entwurf und Reinschrift erstellt, statt dessen aber dafür neue Buchungs- und Anordnungsbelege eingeführt, die so viele Eintragungen vorsehen, daß sie der bisherigen Kassenanordnung weitgehend gleichkommen. Dieser Umstand führt dazu, daß

- die Daten nach wie vor zweimal, nämlich beim Anordnungsbefugten (Ausfüllen des Buchungs- und Anordnungsbelegs) und bei der Datenerfassungsstelle geschrieben werden müssen und
- die Haushaltsüberwachungslisten zusätzlich manuell geführt werden.

Dadurch werden mögliche Einsparungspotentiale des MBS aufgezehrt. Es wäre ausreichend, die begründenden Unterlagen mit einfachen Stempelaufdrucken zu versehen, auf denen die notwendigen Bescheinigungen abzugeben sind. Außerdem sollten die elektronischen Kassenanordnungen möglichst unmittelbar von den Anordnungsbefugten selbst erstellt werden (ganzheitliche Sachbearbeitung).

Da ein ordnungsgemäßer Einsatz des MBS einen bestimmten Betreuungsaufwand erfordert, wäre zu untersuchen, ob bei kleinen Dienststellen mit wenig Buchungen das MBS wirtschaftlich eingesetzt werden kann.

Insgesamt bestehen nach Auffassung des ORH durch das neue MBS auch bei den Anordnungsdienststellen Einsparpotentiale, die zügig realisiert werden sollten.



## II. PRÜFUNGSERGEBNISSE

### A. Ressortübergreifende Ergebnisse

#### 18 Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen

(Tit. 519 ..)

**Für die Unterhaltung seiner Grundstücke und baulichen Anlagen gibt der Staat jährlich 330 Mio DM aus. Im Hinblick auf das zunehmende Alter und den hohen Technikanteil der Bausubstanz reichen die Bauunterhaltungsmittel nicht aus. Um den Wert der Gebäude langfristig zu sichern und aufwendige Sanierungen zu vermeiden, müssen neue Grundlagen zur Ermittlung des notwendigen Bauunterhalts geschaffen und entsprechend Mittel veranschlagt werden.**

##### 18.1 Grundlagen für den Bedarf an Bauunterhaltungskosten

Die Bausubstanz des Staates hat sich von 1975 bis 1997 von 52,6 auf 66,4 Mio m<sup>3</sup> (26 %) erhöht; sie wird sich durch die im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ vorgesehenen Bauvorhaben<sup>1</sup> weiter erhöhen.

Alle Gebäude und Bauteile sind einer natürlichen Alterung und Abnutzung ausgesetzt. Massive und als stabil geltende Bauteile, wie Wände, Decken und Dächer, haben eine durchschnittliche Lebensdauer von 80 bis 100 Jahren, Ausbauten und Installationen von 30 Jahren; bei technischen Anlagen liegt sie deutlich darunter.<sup>2</sup> Hinzu kommen Schäden durch Umwelteinflüsse und unerprobte oder falsch angewandte Werkstoffe und Konstruktionen<sup>3</sup> sowie Materialien, die sich nachträglich als gesundheitsgefährdend herausgestellt haben.<sup>4</sup>

---

1) z.B. neue Museen und Fachhochschulen

2) vgl. Anlage 5 der Wertermittlungs-Richtlinien 91 vom 11. Juni 1991, BAnz Nr. 182a vom 17. September 1991 (Technische Lebensdauer von baulichen Anlagen und Bauteilen)

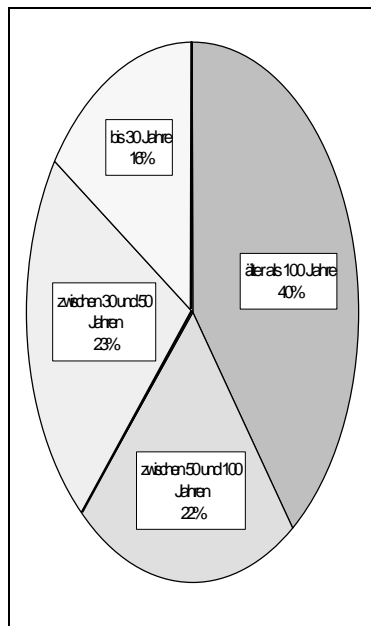
3) Flachdächer, mangelnde Betonüberdeckung von Bewehrungseisen, Kunststoffe

4) z.B. Asbest (Staatsbibliothek, Leibniz-Rechenzentrum) und Lindan (Forsthäuser)

Von den 13 105 staatlichen Gebäuden sind 5 322 älter als 100 Jahre, 2 867 zwischen 50 und 100 Jahre, 2 965 zwischen 30 und 50 Jahre und 2 051 bis 30 Jahre alt.<sup>5</sup>

Alter der Gebäude

Schaubild 1



Ein weiterer wesentlicher Faktor für die Bemessung der Bauunterhaltsmittel ist der Anteil der technischen Anlagen. Ist er sehr hoch (z.B. Hochschulkliniken, Laborgelände), ist wegen der kurzen Lebensdauer der technischen Anlagen (12 bis 30 Jahre) auch der Bauunterhalt sehr hoch.<sup>6</sup>

Über die Hälfte der staatlichen Gebäude haben einen hohen Technikanteil. Rund 35 % der Kubatur entfällt auf Gebäude mit 18 bis 30 % Technikanteil an den Gebäudekosten (z.B. Institute für Mathematik, Wirtschaftswissenschaften, Architektur und Bibliotheken) und rund 20 % der Kubatur auf Gebäude mit mehr als 30 %

5) Quelle: Grundstücks- und Gebäudedatei der Staatsbauverwaltung

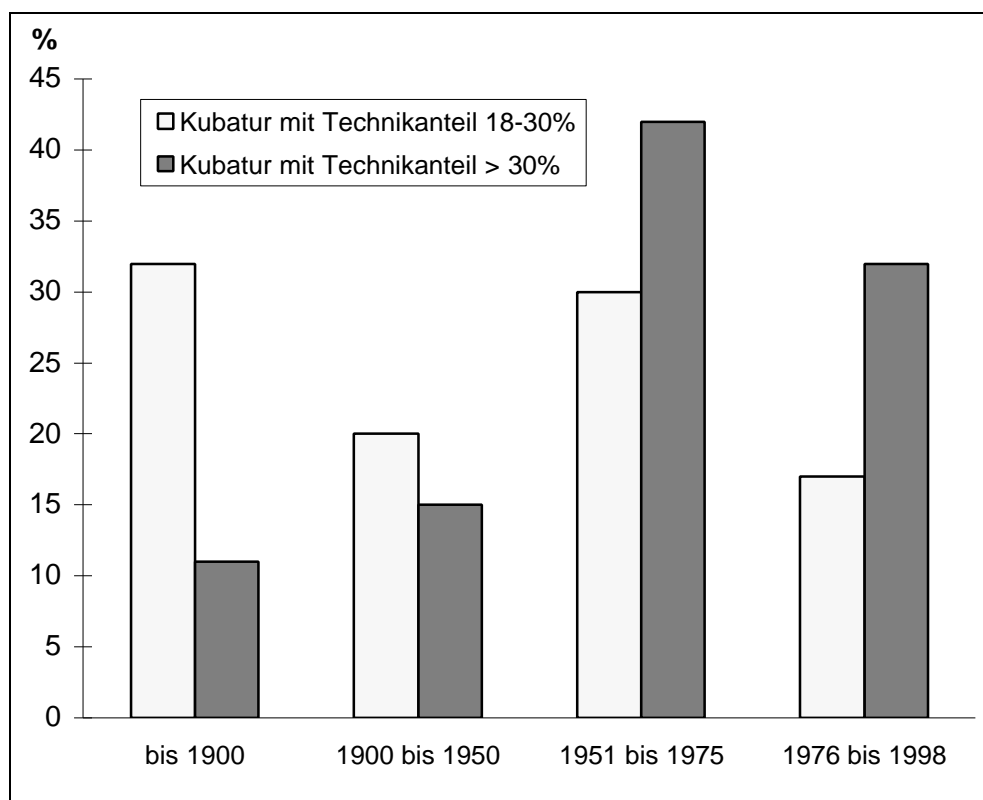
6) Nach einer Auswertung des Landesinstituts für Bauwesen und angewandte Bauschadensforschung Nordrhein-Westfalen (LBB) bei 30 Pilotprojekten fallen bei Gebäuden mit hohem Technikanteil 67,3 % der Bauunterhaltskosten auf die Technik (Installationen und betriebstechnische Anlagen). Nach einer Auswertung von neun Objekten der LBB ergaben sich hier jährlich 71 DM/m<sup>2</sup> HNF bzw. 9 DM/m<sup>3</sup> Kubatur.

Technikanteil (z.B. Institute für sonstige Naturwissenschaften, Bauingenieurwesen, Informatik, Maschinenbau, Elektrotechnik, Vorklinische Medizin, Kliniken usw.).

Die Hälfte aller Gebäude mit einem Technikanteil von 18 bis 30 % und drei Viertel aller Gebäude mit einem Anteil von mehr als 30 % sind ab 1950 errichtet worden. Auch haben die mit der „Offensive Zukunft Bayern“ vorgesehenen Gebäude überwiegend einen sehr hohen Technikanteil. Daher muß in Zukunft für den Unterhalt der technischen Anlagen mehr als bisher aufgewendet werden.

### Errichtung der Gebäude mit hohem Technikanteil

Schaubild 2



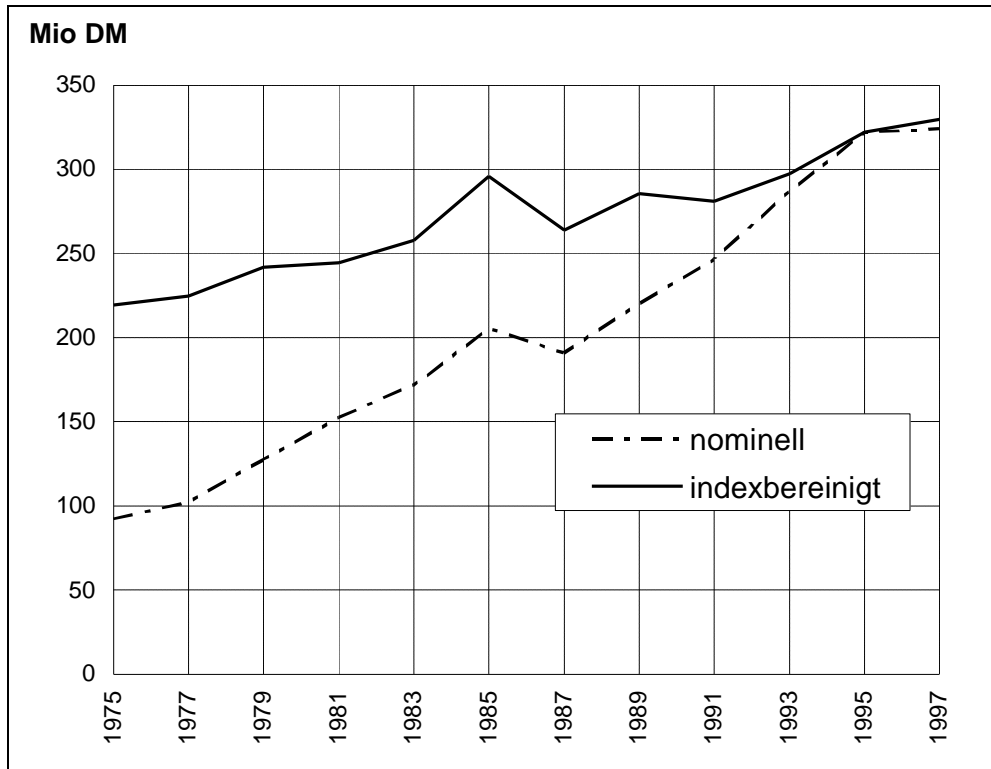
### 18.2 Entwicklung der Ausgaben für den Bauunterhalt

Die Ausgaben für den Bauunterhalt haben sich von 1975 bis 1997 nominell mehr als verdreifacht; indexbereinigt<sup>7</sup> sind sie allerdings nur um 50 % angestiegen.

7) 1995 = 100

**Ausgaben für den Bauunterhalt (Tit. 519 ..)  
von 1975 bis 1997**

Schaubild 3



Nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen lasse die Tatsache, daß die Bauunterhaltsausgaben im Verhältnis zur Gebäudebestandsvermehrung etwa doppelt so stark gestiegen sind und sich damit überproportional entwickelt haben, das Bemühen des Staates um eine ausreichende Bauunterhaltung erkennen.

### 18.3 Bemessung der Bauunterhaltungsmittel

Mit der Bemessung von Bauunterhaltungsmitteln haben sich schon mehrere Institutionen beschäftigt und Richtsätze von 1 bis 1,5 % des Neubauwerts ermittelt.<sup>8</sup>

Die OBB hatte bereits 1980 eine Methode erarbeitet, nach der ein Orientierungswert DM/m<sup>3</sup> und Jahr aufgrund von fünf Einflußfaktoren ermittelt wird: Gebäudealter, Nutzung, Technikanteil, Verhältnis Bruttorauminhalt zu Hauptnutzfläche, Bruttorauminhalt. Danach ergaben sich Werte von 1,0 bis 1,2 % des Neubauwerts.

8) Hochschul-Informations-System 1 bis 1,05 %; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1,2 %; Bundesbauministerium 1,5 %; LBB 1 %

Wenn man die jährlichen Ausgaben für den Bauunterhalt bei Tit. 519 .. mit dem Gebäudealter und -volumen in Beziehung setzt, ergibt sich, daß im Durchschnitt indexbereinigt<sup>9</sup> **5,90 DM/m<sup>3</sup>** für den Bauunterhalt ausgegeben wurden (vgl. Zahlenübersicht). Dabei wurden jeweils die Gebäude nicht berücksichtigt, die bis zehn Jahre alt oder in diesem Zeitraum generalsaniert worden sind, da in den ersten zehn Jahren kaum Bauunterhaltsarbeiten anfallen:

**Ausgaben für den Bauunterhalt (Tit. 519 ..)**

Zahlenübersicht

| Gebäudebestand      |                        | Ausgaben für den Bauunterhalt |             |                   |   |
|---------------------|------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------|---|
| Baujahr bis         | Kubatur m <sup>3</sup> | Jahr                          | DM          | DM/m <sup>3</sup> | indexbereinigt <sup>1</sup> DM/m <sup>3</sup> |
| 1960                | 33 018 154             | 1970                          | 57 226 800  | 1,73              | 5,42  |
| 1970                | 40 004 480             | 1980                          | 145 727 979 | 3,64              | 6,21  |
| 1980                | 48 539 814             | 1990                          | 235 385 740 | 4,85              | 5,89  |
| 1990                | 54 565 619             | 1998                          | 326 800 000 | 5,99              | 6,09  |
| <b>Durchschnitt</b> |                        |                               |             |                   | <b>5,90</b>                                   |

1) 1995 = 100

Im Jahr 1995 kostete der Kubikmeter umbauten Raums (nur Bauwerkskosten und Außenanlagen) durchschnittlich 768 DM (Neubauwert 1995).<sup>10</sup> Vergleicht man die 5,90 DM/m<sup>3</sup> mit den Kosten pro m<sup>3</sup> umbauten Raum, ergibt sich, daß jährlich nur **0,77 %** des Neubauwerts für den Bauunterhalt nach Tit. 519 .. ausgegeben bzw. bereitgestellt wurden. Auch wenn sich die Bauunterhaltungsmittel indexbereinigt in den letzten Jahren um 50 % erhöht haben und Bauunterhaltsmaßnahmen auch im Rahmen von Sanierungen<sup>11</sup> mit abgedeckt worden sind, zeigt der große Unterschied zu den o.g. Meßzahlen, daß insgesamt zu wenig Mittel für den Bauunterhalt eingesetzt wurden.

Auch konkrete Prüfungserfahrungen des ORH belegen, daß die Mittel für den Bauunterhalt in der Tendenz zu gering sind:

9) 1995 = 100

10) Ermittlung auf der Grundlage des „Ergebnisberichts zur Untersuchung der Kostenflächenratemethode“ der OBB vom März 1996 (S. 20 und 21), umgerechnet auf den Preisstand 1995

11) Die jährlich in der Anlage S enthaltenen Sanierungsmaßnahmen umfassen 1 bis 1,5 % des Gebäudebestands.

- Schon seit zwölf Jahren ist bei einer Fachhochschule der bauliche Zustand der Fassade so mangelhaft, daß seither ein Schutzdach und ein Absperrzaun errichtet sind, um die Fassade zu sichern und Gefahren von Passanten abzuwenden. Bauunterhaltungsmittel standen bisher nicht zur Verfügung.

Das in den folgenden Jahren immer größer werdende Defizit zwischen Bedarf und tatsächlich verfügbaren Mitteln im Bereich Bauunterhalt führte 1996 dazu, daß der Schutzbereich des Gerüsts erweitert werden mußte. Mittlerweile war eine „große Baumaßnahme“ daraus geworden. Diese wurde jedoch 1997 unter Hinweis auf „die derzeit ungesicherte Finanzierung im Landeshaushalt sowie auf die noch fehlende Einstufung der Baumaßnahme in Kategorie I des Rahmenplans“ wiederum zurückgestellt. Erst 1998 - nach zwölf Jahren - sollen dem Vernehmen nach Mittel für eine erste Teilmaßnahme bereitgestellt werden.

- Bei einer Universität mußten große Teile von begehbaren Flachdächern des Universitätsforums für jeglichen Verkehr gesperrt werden, weil die Beläge schadhaft waren und ein Sicherheitsrisiko darstellten.
- Bei einem Regierungsgebäude mußte mit großem Kostenaufwand auf dem Hauptzugangsweg ein Metallzaun aufgestellt werden, weil die dringend sanierungsbedürftige Fassade ebenfalls ein Sicherheitsrisiko wegen herabfallender Fassadenteile darstellt.
- Bei einem historisch bedeutsamen Gebäude in zentraler städtebaulicher Lage mußte über ein schadhaftes Dach ein Schutzgerüst aufgestellt werden, damit es nicht weiter Schaden nimmt. Die Mittel für die Sanierung von 4,7 Mio DM standen nicht zur Verfügung. Am gleichen Gebäudekomplex wurde die Fassade nach aufwendigen Gerüstarbeiten nur notdürftig repariert. Erst als ein Tragwerksplaner Zweifel an der Standfestigkeit des Dachstuhls äußerte, wurden die für eine Sanierung erforderlichen Mittel bereitgestellt. Die restliche Sanierung soll nun durch einen Investor erfolgen.
- Nach einer Untersuchung des ORH verbrauchen 25 bis 30 % aller staatlichen Gebäude zuviel Energie.<sup>12</sup> Dies liegt insbesondere auch bei alten Gebäuden an veralteter Technik, z.B. bei Heiz- und Regelungsanlagen. Nach dem Energiebericht der Staatsbauverwaltung gibt es noch hunderte von Heizkesseln, die älter als 20 Jahre sind. Gerade Anlagen mit großer Leistung sind überaltert. Energiesparmaßnahmen scheiterten regelmäßig daran, daß hierfür, teilweise auf Grund anderer Prioritätensetzung, Haushaltsmittel nicht zur

---

12) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 20

Verfügung gestellt wurden. Nach Erhebungen der Energieerfassungsstelle sind für den notwendigen Austausch vor 1978 gebauter Kesselanlagen allein 28,5 Mio DM zusätzlich erforderlich. Der Landtag hat hierzu beschlossen, mit Nachdruck Energiesparmaßnahmen aus den allgemeinen Bauunterhaltsmitteln zu verwirklichen.<sup>13</sup> Die HvR 1997/1998 wurden entsprechend ergänzt. Ferner sind inzwischen sog. Energie-Contracting-Modelle (private Vorfinanzierungen)<sup>14</sup> zur Energieeinsparung allgemein zugelassen worden.

- Bereits 1990 hat die Verwaltung einen Sanierungsbedarf von 2,4 Mrd DM für die alten Universitätsklinik feststellt, der bis heute nur zu einem Viertel (0,6 Mrd DM) befriedigt werden konnte (vgl. TNr. 21.3.1). In Erwartung großer Baumaßnahmen wurde der notwendige Bauunterhalt zurückgestellt, so daß sich im Vergleich zu den sonstigen Krankenhäusern der bauliche und technische Bestand ständig verschlechtert hat. Nach Ausführungen des Staatsministeriums für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst vom September 1998 stellt die zum Teil „äußerst marode Bausubstanz“, insbesondere in den sog. Altkliniken, vielfach eine Gefährdung der Patienten und der Betriebssicherheit dar. Aber auch beim Klinikum Großhadern, das mittlerweile gut 25 Jahre in Betrieb ist, wächst der Bedarf an Bauunterhaltsmitteln in zunehmendem Maß.

#### **18.4 Feststellung des notwendigen Bauunterhalts**

Die notwendigen Bauunterhaltsarbeiten und deren Kosten sollen von der grundbesitzverwaltenden Dienststelle und dem Staatlichen Hochbauamt gemeinsam für zwei Jahre im voraus festgestellt werden (Baubedarfsnachweise). Nach den Erhebungen des ORH wird der notwendige Baubedarf im einzelnen sehr unterschiedlich ermittelt.

Zum Teil enthalten die Baubedarfsnachweise, wie gefordert, alle notwendigen Einzelmaßnahmen, die konkret veranschlagt werden, zum Teil werden aber ohne Nachweise im einzelnen hohe Pauschalbeträge von bis zu 8 Mio DM aufgrund von Erfahrungswerten der vorausgegangenen Jahre angesetzt. Nur in seltenen Fällen werden die Kosten für den Baubedarf aufgrund der von der OBB erarbeiteten Methode ermittelt.

---

13) vgl. Nr. 2 b des Beschlusses vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947)

14) zu den grundsätzlichen Bedenken des ORH gegen die private Vorfinanzierung vgl. ORH-Berichte 1994 TNr. 17 und 1997 TNr. 23

Gegenüber den beantragten Bauunterhaltsmitteln war der Umfang der bewilligten und zur Bewirtschaftung zugewiesenen Mittel sehr unterschiedlich. Die Bandbreite beträgt 50 bis 100 % der angeforderten Mittel. Dabei fällt auf, daß insbesondere die für die Instandhaltung von Universitäten notwendigen Bauunterhaltsmittel nicht im beantragten Umfang zugewiesen worden sind.

Der ORH leitet aus den in TNr. 18.3 genannten Meßzahlen seine Forderung ab, neue Grundlagen für die bedarfsgemäße Bemessung und Zuteilung der Bauunterhaltsmittel zu schaffen. Dies auch vor dem Hintergrund, daß insbesondere die starke Zunahme des Gebäudebestands der letzten zehn Jahre, die bisher keine Bauunterhaltsmittel erforderten, die Zunahme des Gebäudealters und der hohe Anteil der Technik in Zukunft den Bedarf an Bauunterhaltsmitteln über die bisherige Entwicklung hinaus steigern werden. Er bedauert, daß die von der OBB 1980 erarbeitete Methode nicht weiterentwickelt und eingeführt wurde und sieht wegen der großen wirtschaftlichen Bedeutung eines angemessenen und zeitgerechten Bauunterhalts Handlungsbedarf. Für eine gezielte Instandhaltung müssen die Grunddaten der Gebäude (z.B. Länge, Breite, Fläche, Belastungsmöglichkeit, Fußboden-, Wand- und Deckenbeläge, Gebäudeausrüstung) zur Verfügung stehen. Die Staatsbauverwaltung hat 1992 begonnen, diese Daten zu erfassen. Der ORH warnt dabei angesichts des großen Umfangs der staatlichen Gebäude jedoch vor allzu großem Perfektionismus. Die für den späteren Bauunterhalt notwendigen Daten sollten schon bei jedem Neubauvorhaben dokumentiert werden und in die Fachdatenbank Hochbau einfließen.

## **18.5 Zusammenfassung**

Die Ausgaben für den Bauunterhalt sind seit 1975 indexbereinigt um 50 % gestiegen. Nach Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen lasse dies das Bemühen des Staates um einen ausreichenden Bauunterhalt erkennen. Die Erkenntnisse des ORH zeigen allerdings, daß die bereitgestellten Bauunterhaltsmittel auch unter Berücksichtigung der in der Anlage S als große Maßnahmen enthaltenen Sanierungsvorhaben zumindest teilweise zu gering sind. Um den Wert der staatlichen Gebäude langfristig zu sichern, müssen für die Ermittlung des notwendigen Bauunterhalts neue Grundlagen geschaffen und ausreichend Mittel ggf. auch durch Umschichtungen (vgl. TNr. 4.2) veranschlagt sowie die Verfahren zur Veranschlagung und Zuteilung verbessert werden. Nicht wirtschaftlich ist es, wenn durch Vernachlässigung des Bauunterhalts aufwendige Sanierungsmaßnahmen notwendig werden.



## **B. Ergebnisse**

### **aus den Geschäftsbereichen**

#### **Staatsministerium des Innern**

##### **19 Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten**

(Kap. 03 17, 03 18, 03 19, 03 20 und 03 21)

**Mehr als 20 % der prüfungsfrei in den gehobenen Polizeivollzugsdienst aufgestiegenen Beamten nehmen überwiegend oder ausschließlich Verwaltungsaufgaben bzw. technische Aufgaben wahr, die von Verwaltungsbeamten, Angestellten oder Arbeitern erledigt werden können. Dadurch entstehen Mehrkosten von jährlich 6,5 Mio DM.**

**Das Staatsministerium sollte für den prüfungsfreien Aufstieg der Polizeivollzugsbeamten, die im Verwaltungs- und Technikbereich sog. Innendienstaufgaben wahrnehmen, die Funktionen genau festlegen, bei denen Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Polizeivollzugsdienst erforderlich sind.**

##### **19.1 Allgemeines**

Bis 31. Dezember 1990 war der Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst ausschließlich in § 11 der Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Polizeivollzugsbeamten (LbVPol) geregelt. Danach durfte ein solches Amt erst verliehen werden, wenn die Aufstiegsprüfung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst oder eine vom Landespersonalausschuß als gleichwertig anerkannte Prüfung bestanden war.

Ab 1991 wurde erstmals von diesem Grundsatz abgewichen und eine Bestimmung in die LbVPol aufgenommen, wonach Polizei- bzw. Kriminalhauptmeister (BesGr. A 9) mit Amtszulage, die das 55. Lebensjahr vollendet haben, sich zum Zeitpunkt der Ernennung auf einem Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes im **Außen-**

**dienst** befinden und sich unmittelbar vorher mindestens neun Monate ununterbrochen auf diesem Dienstposten bewährt haben, ohne Aufstiegsprüfung unmittelbar zum Polizei- bzw. Kriminaloberkommissar (BesGr. A 10) befördert werden können.

Diese Bestimmung wurde 1992 dahingehend geändert, daß lediglich eine **allgemeine dreijährige Bewährungszeit** im Amt eines Polizei- bzw. Kriminalhauptmeisters mit Amtszulage gefordert wird. Außerdem wurde 1993 das Alter für eine Ernennung vom 55. auf das 46. Lebensjahr herabgesetzt.

1994 wurde der prüfungsfreie Aufstieg in den gehobenen Polizeivollzugsdienst (§ 14 LbVPol) so erweitert, daß eine Beförderung bis zum Polizei- bzw. Kriminalhauptkommissar (BesGr. A 11) möglich ist.

## 19.2 Prüfungsfeststellungen

In der Vergangenheit hat der ORH bereits mehrfach den Einsatz von Polizeivollzugsbeamten im Verwaltungsbereich geprüft und wegen der damit verbundenen Kosten gefordert, hiervon abzusehen und Verwaltungsbeamte, Angestellte und Arbeiter mit diesen Aufgaben zu betrauen.<sup>1</sup> Das Problem hat sich dadurch verschärft, daß nach der LbVPol nun auch im Verwaltungsbereich beschäftigte Polizeivollzugsbeamte prüfungsfrei befördert werden können.

Deshalb wurde untersucht, ob in den Bereichen, in denen überwiegend Verwaltungsaufgaben bzw. Aufgaben, für die keine Vollzugskennntnisse erforderlich sind, prüfungsfrei aufgestiegene Polizeivollzugsbeamte eingesetzt sind. Bei Präsidien, Direktionen und Inspektionen wurde folgendes festgestellt:

Zum 1. April 1997 waren 78 % der nach § 14 LbVPol bereits zu Ober- bzw. Hauptkommissaren ernannten 3464 Beamten mit Vollzugsaufgaben im Außen- und Innendienst betraut. 22 % (790 Beamte) nahmen überwiegend bzw. ausschließlich Verwaltungsaufgaben wahr. Davon wurden mehr als 500 Beamte im wesentlichen als Mitarbeiter in Direktionsbüros, Geschäftszimmern und Versorgungseinrichtungen eingesetzt. Weitere 200 wurden in den technischen Diensten (Fernmeldewesen, DV, Krafffahrzeuge, Waffen- und Kriminaltechnik) sowie bei der Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten beschäftigt.

---

1) vgl. ORH-Berichte 1993 TNr. 17 und 1996 TNr. 16

Der ORH hat darüber hinaus ein Flächen- und ein Ballungsraumpräsidium mit insgesamt 250 prüfungsfrei aufgestiegenen Beamten, die Verwaltungsaufgaben bzw. technische Aufgaben wahrnehmen, näher untersucht. Dabei ist aufgefallen, daß 20 % dieser Beamten, also hochgerechnet 4 % aller prüfungsfrei aufgestiegenen Beamten, mindestens seit ihrem 36. Lebensjahr, also bereits zehn Jahre oder länger mit Verwaltungsaufgaben oder technischen Tätigkeiten betraut sind. In den technischen Diensten (Fernmelde-, Kraftfahrzeug-, Waffen- und Gerätewesen) ist der Anteil der bereits in jungen Jahren hier beschäftigten Polizeivollzugsbeamten besonders hoch. So werden z.B. auch Aufgaben eines Bestandsbuchhalters, Pförtners oder Kraftfahrers von Polizeivollzugsbeamten im Beförderungsamte eines Hauptkommissars (BesGr. A 11) wahrgenommen. In zwei Fällen sind Polizeivollzugsbeamte bereits seit ihrem 23. Lebensjahr als Mitarbeiter in der allgemeinen Verwaltung eingesetzt. Ein weiterer Beamter war seit seinem 26. Lebensjahr als Sachbearbeiter für Waffen und Geräte tätig und wurde in dieser Funktion bis zum Polizeihauptkommissar befördert. Auch als Sachbearbeiter für Verkehrsordnungswidrigkeiten sind Polizeivollzugsbeamte, die bereits seit rd. 30 Jahren diese Verwaltungstätigkeiten ausüben, prüfungsfrei aufgestiegen.

### 19.3 Auffassung des ORH

Das politische Ziel, den Polizeivollzugsdienst - insbesondere den mittleren Dienst und die dort mit **originären Vollzungsaufgaben** (mit Schwerpunkt „Außendienst“) betrauten Beamten - durch Strukturverbesserungen zu stärken und attraktiver zu gestalten, wurde durch die Einführung der Ernennung zum Polizei- bzw. Kriminaloberkommissar ohne Aufstiegsprüfung, die spätere Herabsetzung der Altersgrenze auf das 46. Lebensjahr und die Beförderungsmöglichkeit bis zum Polizei- bzw. Kriminalhauptkommissar der BesGr. A 11 umgesetzt.

Das zunächst eingeführte Kriterium, „sich zum Zeitpunkt der Ernennung auf einem **Dienstposten des Polizeivollzugsdienstes im Außendienst** zu befinden und sich unmittelbar vorher **mindestens neun Monate** ununterbrochen **auf diesem Dienstposten** bewährt zu haben,“ wurde zu Gunsten einer **allgemeinen dreijährigen Bewährungszeit** im Amt eines Polizei- bzw. Kriminalhauptmeisters mit Amtszulage aufgegeben. Dadurch wurde allerdings eine generelle Öffnung der Laufbahn des mittleren Dienstes zum gehobenen Dienst geschaffen, von der nunmehr auch Polizeivollzugsbeamte erfaßt werden, die überwiegend bzw. ausschließlich Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Nach Ansicht des ORH sind die Besserstellung dieser Polizeibeamten gegenüber anderen Verwaltungsbeamten des mittleren Dienstes mit gleichen Aufgaben und die damit verbundenen Mehrkosten sachlich nicht gerechtfertigt. Im übrigen sind technische und nichttechnische Verwaltungsaufgaben nicht von Polizeivollzugsbeamten, sondern von Verwaltungsbeamten bzw. von vergleichbaren Angestellten und Arbeitern wahrzunehmen (Art. 129 Abs. 2 BayBG) und dementsprechend Planstellen für Polizeivollzugsbeamte in dem Umfang, in dem diese ständig für Verwaltungsaufgaben eingesetzt sind, in kostengünstigere Stellen für Verwaltungsbeamte, Angestellte und Arbeiter umzuwandeln. Die prüfungsfrei aufgestiegenen polizeidienstfähigen 790 Polizeivollzugsbeamten, die für Verwaltungstätigkeiten verwendet werden, verursachen jährlich 6,5 Mio DM Mehrkosten.

Der ORH hat deshalb gefordert, den prüfungsfreien Aufstieg auf die Intention, den originären Polizeivollzugsdienst attraktiver zu gestalten, zurückzuführen.

#### **19.4 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium bringt vor, die ursprüngliche Regelung des prüfungsfreien Aufstiegs habe sich nicht bewährt, weswegen das Erfordernis der Außendienstfunktion aus der Verordnung genommen wurde. Für eine sachgerechte Abwicklung der polizeilichen Aufgaben sei es aber unverzichtbar, erfahrene und leistungsstarke Polizeivollzugsbeamte in Stabsfunktionen (Innendienst) zu verwenden, die dort ihren Erfahrungsschatz in die Entscheidungsfindung und in die Gestaltung von Regelungen oder Abläufen einbringen. Regelmäßig handele es sich hierbei um Beamte, die sich in ihren originären Vollzugsdienstaufgaben besonders bewährt hätten.

Das Staatsministerium geht dabei davon aus, daß zum Innendienst, für den polizeivollzugsdienstlicher Erfahrungsschatz notwendig ist, sowohl die technischen Dienste, die Personal- und Wirtschaftsverwaltung als auch die Tätigkeiten als Pfortner und Kraftfahrer zählten.

Daneben sei zu berücksichtigen, daß Polizeivollzugsbeamte, die in solchen Funktionen im Innendienst eingesetzt sind, für die Mitwirkung an polizeilichen Einsätzen unverzichtbar seien und im übrigen als Reservekräfte für Spitzenbelastungen innerhalb der polizeilichen Aufgaben dringend benötigt würden, weil der Personalansatz der Bayerischen Polizei nicht auf Spitzenbelastungen ausgerichtet sei. Deshalb handele es sich bei den vom ORH geschilderten Fällen um Einzelfälle,

die es zwar künftig abzustellen gelte, gleichzeitig aber nicht verallgemeinert werden dürften.

Insgesamt werde die Umwandlung von Stellen des Polizeivollzugsdienstes in Stellen des Verwaltungsdienstes oder in Angestellten- und Arbeiterstellen zu Defiziten bei der Kriminalitätsbekämpfung sowie bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen, wenn nicht gleichzeitig zusätzliche Stellen für den Polizeivollzugsdienst geschaffen würden.

### **19.5 Schlußbemerkung des ORH**

Der ORH wendet sich nicht dagegen, daß das Staatsministerium auch solchen Polizeivollzugsbeamten den prüfungsfreien Aufstieg ermöglichen will, die sich im originären Vollzug besonders bewährt haben und nunmehr mit Aufgaben im Innendienst betraut werden, bei deren Erledigung Kenntnisse und Erfahrungen aus dem originären Vollzugsdienst notwendig sind (z.B. in den Sachgebieten „Einsatz“ der Präsidien und Direktionen). Dies hat der ORH bei seinen Erhebungen bereits berücksichtigt.

Es wurde jedoch festgestellt, daß in vielen „Einzelfällen“ prüfungsfrei aufgestiegene Polizeivollzugsbeamte im Innendienst Aufgaben wahrnehmen, für die keine Kenntnisse und kein Erfahrungsschatz aus dem Vollzugsdienst notwendig sind und auch zahlreiche Verwaltungsbeamte bzw. vergleichbare Angestellte und Arbeiter mit denselben Aufgaben betraut sind. Im übrigen konnten viele solcher prüfungsfrei aufgestiegenen Polizeivollzugsbeamten im originären Polizeivollzugsdienst kaum Erfahrung sammeln, weil sie nur für einen kurzen Zeitraum solche Aufgaben wahrgenommen haben.

Der ORH wendet sich entschieden gegen die Begründung des Staatsministeriums, polizeivollzugsdienstliche Kenntnisse im Innendienst seien notwendig, da Polizeivollzugsbeamte im Innendienst als Reservekräfte für Spitzenbelastungen vorgehalten werden müssen. Nach dieser Betrachtungsweise könnten nahezu alle Innendienstaufgaben Polizeivollzugsbeamten und somit auch denen, die prüfungsfrei aufsteigen, übertragen werden. Damit würde sowohl gegen Art. 129 Abs. 2 BayBG wie auch gegen Beschlüsse des Landtags<sup>2</sup> und der Staatsregierung<sup>3</sup> verstoßen. Hiernach sind Verwaltungsaufgaben nicht von Polizeivollzugsbeamten,

---

2) Beschluß vom 21. Oktober 1993 (LT-Drucksache 12/13018)

3) Beschluß vom 14. Januar 1994 zur Inneren Sicherheit

sondern von Verwaltungsbeamten, vergleichbaren Angestellten und Arbeitern wahrzunehmen bzw. solche Funktionen von teildienstfähigen oder nicht mehr polizeivollzugsdiensttauglichen Kräften, zumindest aber von lebensälteren Beamten zu besetzen.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die Sicherheit und Ordnung nur aufrecht erhalten werden könne, wenn neben der Umwandlung von Stellen des Polizeivollzugsdienstes in Stellen des Verwaltungsdienstes auch gleichzeitig zusätzliche Stellen für den Polizeivollzugsdienst geschaffen würden. Dem ist entgegenzuhalten, daß sich der Ist-Zustand nicht ändert und es auch nicht zu Defiziten bei der Kriminalitätsbekämpfung kommen wird, wenn die Stellen, auf denen Polizeivollzugsbeamte Verwaltungsaufgaben erledigen, in kostengünstigere Stellen des Verwaltungsdienstes oder in Angestellten- oder Arbeiterstellen umgewandelt werden, da die betroffenen Beamten bereits jetzt de facto nicht mit Vollzugsaufgaben betraut sind.

Nach Auffassung des ORH sollte das Staatsministerium unter Beachtung des Art. 129 Abs. 2 BayBG und der genannten Beschlüsse für den prüfungsfreien Aufstieg der Polizeivollzugsbeamten, die im Verwaltungs- und Technikbereich sog. Inendienstaufgaben wahrnehmen, die Funktionen genau festlegen, bei denen Kenntnisse und Erfahrungen aus dem Polizeivollzugsdienst erforderlich sind.

## 20 Ungenügende Bestandserhaltung von Staatsstraßen

(Kap. 03 76 Tit. 750 00)

**Die für die Staatsstraßen insgesamt verfügbaren Mittel werden in immer geringerem Umfang für die Bestandserhaltung verwendet. 1997 erreichten sie nur noch ein Drittel des rechnerischen Mindestbetrags. Dadurch steigen künftige Belastungen überproportional an. Die für die Bestandserhaltung erforderlichen Mittel sollten daher entsprechend umgeschichtet und anhand eines optimierten Erhaltungsmanagements wirtschaftlich eingesetzt werden.**

### 20.1 ORH-Bericht 1995

Der ORH hatte in TNr. 20 seines Jahresberichts 1995 u.a. gefordert, daß die zurückgehenden Haushaltsmittel für die Staatsstraßen nicht dazu führen dürfen, die Bestandserhaltung zu vernachlässigen.

Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, der Bestandserhaltung der Staatsstraßen Priorität einzuräumen und die Anregungen des ORH hierzu möglichst rasch umzusetzen.<sup>4</sup>

## 20.2 Längenbezogene Betrachtung

Zum Stichtag 1. Januar 1998 betrug die Länge der Staatsstraßen in der Baulast des Staates 13 633 km. Die durchschnittliche Lebensdauer der Fahrbahndecke einer Staatsstraße beträgt etwa 15 Jahre. Demzufolge müßten jedes Jahr auf gut 900 km Staatsstraßendecken in geeigneter Weise erneuert werden, entweder durch Ausbau, Erneuerung des Oberbaus oder nur der Decke bzw. durch eine Oberflächenbehandlung. In den zurückliegenden sieben Jahren gab es nach einer Auswertung der OBB bauliche Aktivitäten auf folgenden Längen:

**Bestandserhaltung im staatlichen Straßenbau** Zahlenübersicht 1

| Jahr             | Erneuerung <sup>1)</sup><br>km | Deckenbau<br>km | Oberflächen-<br>behandlung<br>und<br>Spurrinnen<br>km | zusammen     |                 |
|------------------|--------------------------------|-----------------|---|--------------|-----------------|
|                  |                                |                 |   | km           | % <sup>2)</sup> |
| 1991             | 285                            | 211             | 103   | 599          | 67              |
| 1992             | 245                            | 220             | 109   | 574          | 64              |
| 1993             | 143                            | 162             | 56  | 361          | 40              |
| 1994             | 141                            | 267             | 157   | 565          | 63              |
| 1995             | 103                            | 126             | 101   | 330          | 37              |
| 1996             | 76                             | 170             | 53  | 299          | 33              |
| 1997             | 93                             | 121             | 80  | 294          | 33              |
| <b>insgesamt</b> | <b>1 086</b>                   | <b>1 277</b>    | <b>659</b>  | <b>3 022</b> | <b>48</b>       |

1) einschließlich der Strecken des Um- und Ausbaus

2) im Verhältnis zum Bedarf von 900 km/Jahr

Von 1991 bis 1997 wurde der Erhaltungsbedarf für jährlich 900 km nur zur Hälfte erfüllt. Bei einer Fortsetzung dieser Vorgehensweise könnte jede Fahrbahndecke

4) Nr. 2 Buchst. d des Beschlusses vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685)

nur alle 30 Jahre erneuert werden. Nimmt man die letzten drei Jahre (1995 bis 1997) als Maßstab für die Zukunft, so erhöht sich die Frequenz sogar auf 45 Jahre.

### 20.3 Flächenbezogene Betrachtung

Die Straßenfläche der Staatsstraßen beträgt bei einer durchschnittlichen Fahrbahnbreite von 6,3 m rd. 86 Mio m<sup>2</sup>. Der Finanzbedarf für die Bestandserhaltung von Straßen liegt nach wissenschaftlichen Untersuchungen je nach Bauweise, Alter, Zustand und Verkehrsbelastung zwischen 1 und 4 DM/m<sup>2</sup> und Jahr (Preisstand 1995).<sup>5</sup> Für die Staatsstraßen läßt sich dieser Wert wohl auch bei einem optimierten Erhaltungsmanagement kaum unter 2 DM/m<sup>2</sup> drücken. Damit wäre jedoch - auch nach Abzug der durch Ausbau erneuerten Abschnitte - ein jährlicher Mittlereinsatz von 160 Mio DM erforderlich. Tatsächlich investiert wurden dagegen für die Bestandserhaltung folgende Beträge:

**Ausgaben für die Bestandserhaltung (Mio DM)**

Zahlenübersicht 2

| Bereich  | Jahr        |             |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | 1991        | 1992        | 1993        | 1994        | 1995        | 1996        | 1997        |
| <b>Bestandserhaltung</b>                               | <b>94,3</b> | <b>85,2</b> | <b>70,3</b> | <b>93,8</b> | <b>63,0</b> | <b>63,2</b> | <b>55,3</b> |
| <i>zum Vergleich:<br/>Um- und Ausbau <sup>1)</sup></i> | 281,2       | 272,7       | 223,5       | 186,5       | 172,6       | 156,5       | 192,9       |

1) einschließlich Sondermittel (Privatisierungserlöse, EU-Mittel usw.)

Der Siebenjahresdurchschnitt von 75 Mio DM/Jahr bzw. 0,94 DM/m<sup>2</sup> liegt damit bei knapp der Hälfte und der Durchschnitt der letzten drei Jahre von 60 Mio DM/Jahr bzw. 0,75 DM/m<sup>2</sup> nur noch bei gut einem Drittel des rechnerischen Mindestbetrags von 160 Mio DM/Jahr bzw. 2 DM/m<sup>2</sup>.

### 20.4 Bedarfsermittlung anhand des Anlagevermögens

Das Anlagevermögen der Staatsstraßen wird von der OBB mit 20 Mrd DM veranschlagt, was einem durchaus realistischen Mittelwert von 1,5 Mio DM/km Staatsstraße entspricht.

5) vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 20.2



Bedarfsprognosen des Bundes sowie in- und ausländischer Institutionen gehen davon aus, daß bei einer Reinvestitionsrate von 1 bis 1,5 % des Bruttoanlagevermögens die Straßeninfrastruktur langfristig auf dem für erforderlich erachteten Zustand gehalten werden kann. Der in TNr. 20.3 dargestellte Jahresbedarf von 160 Mio DM liegt mit 0,8 % des Anlagevermögens sogar noch unterhalb der Bandbreite von 1 bis 1,5 %.

## **20.5 Handhabung der Straßenbauämter**

Eine bauamtsbezogene Auswertung der Ausgaben für die Bestandserhaltung von 1995 bis 1997 weist starke Unterschiede aus. Bei einem bayerischen Dreijahresmittelwert von 0,75 DM/m<sup>2</sup> und Jahr gegenüber dem „Mindestwert“ von 2 DM/m<sup>2</sup> liegen die Werte der Bauämter zwischen 0,34 und 1,12 DM/m<sup>2</sup>. Die ORH-Prüfungen bei einigen Straßenbauämtern ergaben hierzu, daß generell dem Ausbau von nichtausgebauten Staatsstraßen Vorrang vor der Bestandserhaltung eingeräumt wird. Vielfach bestehen neben finanziellen Bindungen aus Baumaßnahmen des Vorjahres „Verpflichtungen“ aus Zusagen eines Baubeginns neuer Projekte, die teilweise auch mit anderen Vorhaben zusammenhängen, wie z.B. solche des Städtebaus, der Dorferneuerung oder anderer Baulastträger.

Da eine Trennung der Haushaltsmittel für den Um- und Ausbau einerseits und für die Bestandserhaltung andererseits nicht besteht, beschränkt sich die Erhaltung häufig auf den Umfang, den die nach Abzug der Gelder für den Um- und Ausbau verbleibenden Haushaltsmittel noch zulassen.

In allen Schlußbesprechungen wurde dem ORH bestätigt, daß aus fachlicher Sicht der Bestandserhaltung zu wenig Bedeutung beigemessen wird und Versäumnisse zu immer größeren Schäden führen. Allerdings fehlten in der Vergangenheit auch generelle fachliche Vorgaben für ein wirtschaftliches Vorgehen.

## **20.6 Zustandserfassung**

Die Anregung des ORH, nach den Bundesfernstraßen auch den Zustand der Staatsstraßen zu erheben und zu bewerten, hat die OBB inzwischen aufgegriffen. 1997 wurde das gesamte Staatsstraßennetz in den Regierungsbezirken Ober-, Mittel- und Unterfranken sowie Schwaben, 1998 das in Oberbayern, Niederbayern und der Oberpfalz meißtechnisch erfaßt. Die Auswertung für die 1997 aufgenommenen Staatsstraßen ergab im wesentlichen folgendes:

- Bei 29 % ist der sog. Schwellenwert für den Gebrauchs- und Substanzwert überschritten, weshalb dort in aller Regel bauliche Maßnahmen notwendig sind oder werden,
- bei weiteren 28 % ist der sog. Warnwert überschritten; dort sind intensivere Beobachtungen erforderlich mit dem Ziel, rechtzeitig geeignete Maßnahmen zur Minimierung des Erhaltungsaufwands zu ergreifen bzw. einzuplanen.

Diese Zahlen belegen, daß der Zustand der Staatsstraßen - wie erwartet - deutlich schlechter ist als der der Bundesfernstraßen und demzufolge der Erhaltungsbedarf - trotz geringerer Anforderungen an den Ausbaustandard - besonders hoch ist. Aufgabe der OBB muß es sein, nach der Auswertung des 1998 erfaßten 2. Teils des Staatsstraßennetzes ein optimiertes Erhaltungsmanagement zu entwickeln.

## **20.7 Zweckbindung der Haushaltsmittel**

Die Haushaltsmittel für den Um- und Ausbau der Staatsstraßen wurden bisher zusammen mit denen für die Bestandserhaltung im Tit. 750 00 veranschlagt und sind gegenseitig deckungsfähig.

Es wäre zu erwarten gewesen, daß der vorgenannte Landtagsbeschluß vom April 1996, wonach der Bestandserhaltung Priorität einzuräumen ist, zumindest ab 1997 umgesetzt worden wäre. Aus der Zahlenübersicht 2 geht jedoch hervor, daß 1997 die Ausgaben gegenüber 1996 von 63,2 auf 55,3 Mio DM zurückgegangen sind. Damit wurde ein neuer Tiefstand erreicht, der nur noch bei einem Drittel des rechnerischen Mindestbetrags von 160 Mio DM liegt, wogegen die Ausgaben für den Um- und Ausbau von 156,5 auf 192,9 Mio DM stiegen.<sup>6</sup>

Der ORH hat deshalb angeregt, im neuen Doppelhaushalt 1999/2000 die bisherige gemeinsame Mittelveranschlagung aufzuteilen in

- Bestandserhaltung der Staatsstraßen und
- Um- und Ausbau der Staatsstraßen

und mehr Mittel für die Bestandserhaltung einzusetzen. Damit könnte erreicht werden, daß wenigstens ab 1999 die dringend notwendigen Zustandserhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen durchgeführt und nur die „Restmittel“ für Um- und Ausbaumaßnahmen verwendet werden.

---

6) Ohne Privatisierungserlöse wären diese Ausgaben von 126,8 auf 121,2 Mio DM zurückgegangen.

## 20.8 Stellungnahme der Verwaltung

Zu den Anregungen des ORH hat die OBB mitgeteilt, der Landtag habe mit Beschluß vom 19. April 1996 die Staatsregierung zwar ersucht, der Bestandserhaltung Priorität einzuräumen. Gleichzeitig sei die Staatsregierung aber auch ersucht worden, dafür zu sorgen, daß der Ausbauplan landesweit einheitlich erfüllt werde.

Mit den zur Zeit zur Verfügung stehenden Mitteln - 1998 verbleiben von dem Haushaltsansatz von 267 Mio DM gerade noch 146 Mio DM<sup>7</sup> für den Um- und Ausbau sowie die Bestandserhaltung - sei es jedoch nicht möglich, den Bestand der Staatsstraßen langfristig zu erhalten und gleichzeitig den in weiten Teilen schlechten Ausbauzustand und damit das Sicherheitsniveau der Staatsstraßen spürbar zu verbessern. Es müßten deshalb in absehbarer Zeit entweder insgesamt mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, um den Ausbauplan planmäßig abzuarbeiten und die Straßenerhaltung zu gewährleisten, oder es müsse die Umsetzung des Ausbauplanes noch weiter eingeschränkt und zeitlich gestreckt werden, um den Bestand des Netzes zu sichern.

Auch die OBB hielte es für erforderlich und im Interesse der Haushaltsklarheit und -wahrheit für sinnvoll, die Haushaltsansätze getrennt nach Maßnahmen der Bestandserhaltung (**unverzichtbare** Ausgaben zur Substanzerhaltung) sowie Um- und Ausbaumaßnahmen (abhängig vom Haushaltsvolumen und der Dringlichkeit der Maßnahmen) auszuweisen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat allerdings bisher in den Haushaltsverhandlungen eine getrennte Veranschlagung abgelehnt, weil es der Ansicht ist, daß eine verstärkte Bestandserhaltung auch ohne Aufsplittung in zwei Straßenbautitel möglich ist, wenn die OBB im Haushaltsvollzug entsprechende Prioritäten beim Einsatz der verfügbaren Mittel setzt.

## 20.9 Folgerungen

Nicht nur der Ausbau, sondern auch die Bestandserhaltung (z.B. Beseitigen von Spurrinnen) kann der Sicherheit dienen. Außerdem kann ein schlechter Ausbauzustand auch auf eine versäumte Bestandserhaltung zurückzuführen sein. Jedes weitere Jahr, in welchem die Bestandserhaltung vernachlässigt wird, erhöht die auf den Staat zukommenden Kosten überproportional. Der insbesondere in den

---

7) nach Freigabe gesperrter Mittel knapp 180 Mio DM

letzten Jahren immer weiter verringerte Mitteleinsatz auf zuletzt ein Drittel des „Mindestwertes“, der einen Stau an dringend notwendigen Erhaltungsmaßnahmen verursacht hat, muß als unwirtschaftlich gewertet werden.

Mit der inzwischen durchgeführten Zustandserfassung verfügt die Verwaltung erstmals über gesicherte und vergleichbare Daten, auf deren Basis eine längst fällige optimierte Erhaltungsstrategie für unterschiedliche Fallgruppen erstellt werden kann. Die praktische Umsetzung erfordert allerdings, daß aus den insgesamt für den Staatsstraßenbau verfügbaren Mitteln der für die Bestandserhaltung notwendige Betrag als nichtdisponible Größe festgelegt wird. Der ORH geht davon aus, daß damit mittel- und langfristig die gebotene Wirtschaftlichkeit beim Einsatz der Haushaltsmittel am besten erreichbar ist.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Unterricht, Kultus,**  
**Wissenschaft und Kunst<sup>1</sup>**

**21 Bettenreduzierung und Strukturplanung an den Universitätsklinika**

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

**Nachdem das Klinikum Regensburg den vollen Betrieb aufgenommen hat, ist ein rascher und drastischer Abbau der Planbettenzahlen an den übrigen Universitätsklinika überfällig. Für deren Sanierungs- und Neubaumaßnahmen ist eine am finanziellen Rahmen orientierte Strukturplanung notwendig, bei der auch die Möglichkeit der Einbeziehung in die allgemeine Krankenhausfinanzierung und die Zusammenlegung der Universitätsklinika in München zu prüfen ist.**

**21.1 Entwicklung der Bettenzahlen; Empfehlungen des Wissenschaftsrats**

Die Zahl der Krankenhausplanbetten in Bayern hat sich in den letzten zwölf Jahren, insbesondere aufgrund der kürzeren durchschnittlichen Verweildauer (z.B. infolge neuer Operationstechniken, vor- und nachstationärer Behandlung) um 9 % vermindert. Die Zahl der Planbetten in den Hochschulklinika hat sich demgegenüber von 1987 bis 1998 um rd. 7,3 % auf 7919 erhöht. Die Zunahme um rd. 540 Betten ist vor allem auf die Inbetriebnahme des Klinikums der Universität Regensburg zurückzuführen.

Der Wissenschaftsrat, der im Rahmen der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau als unabhängiges Expertengremium zu Bau- und Planungsmaßnahmen von Universitätsklinika Stellung zu nehmen hat, forderte bereits 1988, daß bis zur Inbetriebnahme des 3. Bauabschnitts am Klinikum Regensburg die Bettenzahl an den übrigen bayerischen Universitätsklinika um 600 gegenüber

---

1) Für den ORH-Bericht 1998 wurde die bisherige Ressortbezeichnung beibehalten.

dem Stand von 1987 abgebaut sein muß. Der Planbettenabbau sollte nach einer „Zusage“ des Staatsministeriums von 1990 wie folgt aufgeteilt werden:

**Abbau von Planbetten**                      Zahlenübersicht 1

| <b>Hochschulklinik</b>  | <b>Abbau von Planbetten</b> |
|-------------------------|-----------------------------|
| Universität München     | 200                         |
| München rechts der Isar | 50                          |
| Würzburg                | 160                         |
| Erlangen-Nürnberg       | 190                         |
| <b>zusammen</b>         | <b>600</b>                  |

Tatsächlich wurden jedoch bislang an den bestehenden Klinika insgesamt nur knapp 300 Betten abgebaut, davon rund 120 in München.

Das Staatsministerium weist hierzu darauf hin, daß der Abbau von 600 Betten nur bei einer Vollinbetriebnahme des ursprünglich geplanten Klinikums Regensburg mit 1022 Betten, nicht aber bei der jetzigen reduzierten Zahl von 818 Betten vorgesehen sei.

Demgegenüber hat aber der Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme zur Entwicklung der Münchner Klinika noch im Januar 1995, als das jetzt realisierte Konzept bereits beschlossen war, ausdrücklich bestätigt, daß die Errichtung eines vollständigen Klinikums in Regensburg nur dann zu rechtfertigen sei, wenn die Zahl der Hochschulklinikbetten in Bayern insgesamt den Stand des Jahres 1987 beibehält. Ferner vertrat er 1995 die Auffassung, daß in München über den Planbettenabbau zum Ausgleich für Regensburg hinaus erheblicher zusätzlicher Spielraum bestehe, um den Umfang der universitären Krankenversorgung zu vermindern. Er forderte deshalb einen weiteren Abbau von 470 Betten allein an den Hochschulklinika in München bis 2005.

Der Wissenschaftsrat hat sich 1995 auch generell zur Situation der Hochschulmedizin vor dem Hintergrund der Gesundheitsstrukturreform und des großen ungedeckten Investitionsbedarfs der Hochschulklinika geäußert. Er hat es dabei für möglich erachtet, daß die bisher für notwendig gehaltene Richtzahl von mindestens 1350 Betten pro Universitätsklinikum auch unterschritten werden könne. Da

bei sei die über den universitären Bedarf hinausgehende Kapazität der Regel- und Maximalversorgung außerhalb der Universitätsklinik bereitstellen.

## **21.2 Bettenreduzierung an den Hochschulklinika**

Die Zahl der Planbetten ist an den Hochschulklinika von entscheidender Bedeutung sowohl für die laufenden Kosten als auch für den Investitionsbedarf. Immerhin werden 30 % der Aufwendungen für den laufenden Betrieb nicht durch Behandlungsentgelte gedeckt, sondern vom Staat getragen. 1997 betrug dieser Staatszuschuß 755 Mio DM, das sind pro Planbett 100 000 DM.

**21.2.1** Bei den laufenden Kosten der Hochschulklinika liegt der Schwerpunkt im Personalbereich (70 % der Gesamtkosten). Die Zahl der Personalstellen (Soll) bei den Hochschulklinika ist von 1987 bis 1998 bei einem Planbettenzuwachs von 7,3 % um über 33 % angestiegen. Zwar vermindert ein Planbettenabbau nicht in gleichem Umfang den Personalbedarf. Es sind jedoch erhebliche Personaleinsparungen möglich, insbesondere wenn der Bettenabbau mit der Schließung ganzer Stationen (15 bis 30 Betten) einhergeht.

Das Staatsministerium bringt demgegenüber vor, daß ein Abbau von Planbetten keinesfalls zu nennenswerten Kosteneinsparungen führe. Nur wenn zugleich medizinische Leistungen abgebaut würden, könnten damit Kosten reduziert werden. Ungeachtet dessen hätten auch die Krankenkassen im Zusammenhang mit der jetzigen Inbetriebnahme weiterer Betten in Regensburg angekündigt, daß sie an den übrigen Universitätsklinik Budgetkürzungen vornehmen würden. Das Staatsministerium werde diese Kürzungen zur Kompensation der neuen Budgetforderungen aber nicht akzeptieren, da sich die Budgets nach Leistungen bestimmten.

Dem ORH ist die Argumentation, daß zwar der Aufbau von Planbetten erhebliche Personal- und Sachkosten mit sich bringe, der Abbau aber zu keinen nennenswerten Kostenreduzierungen führe, nicht nachvollziehbar. Auch die drohenden Budgetkürzungen der Kassen als Kompensation für den Ausbau Regensburg machen den weiteren Bettenabbau an den sonstigen Hochschulklinika dringend.

**21.2.2** Mit einem Bettenabbau kann zugleich die insgesamt unbefriedigende Belegungsquote an den bayerischen Hochschulklinika verbessert werden.

**Auslastung der Planbetten an  
den Hochschulklinika (1997)**

Zahlenübersicht 2

| <b>Hochschulklinik</b>  | <b>Belegung der Planbetten<br/>%</b> |
|-------------------------|--------------------------------------|
| Universität München     |                                      |
| - Großhadern            | 75,2                                 |
| - Innenstadt            | 77,4                                 |
| München rechts der Isar | 78,5                                 |
| Erlangen-Nürnberg       | 79,5                                 |
| Regensburg              | 86,0                                 |
| Würzburg                | 79,1                                 |

Auf alle Hochschulklinika in Bayern bezogen, betrug die Auslastung 1997 damit lediglich 78,7 %, während sie bei den nichtuniversitären Krankenhäusern der obersten (IV.) Versorgungsstufe in Bayern bei 84,5 % lag. Würde man bei den Hochschulklinika den gleichen Bettennutzungsgrad erreichen, wären allein hierdurch 522 Planbetten entbehrlich. Um einen solchen wirtschaftlich gebotenen Nutzungsgrad der Planbetten erreichen zu können, wäre es aber erforderlich, die Planbetten an den Universitäten als Bettenpool in übergeordneten Funktionsbereichen zu führen und von dem bisherigen Bettenbesitzdenken und einer fixen Aufteilung der Gesamtbettenzahl auf eine Vielzahl von einzelnen Kliniken abzugehen.

Das Staatsministerium betont, daß - ungeachtet der vom ORH genannten Belegungszahlen - sämtliche Universitätsklinika in der Vergangenheit eine deutlich steigende Leistungsdichte durch komplexere Behandlung, multimorbide Patienten, kürzere Verweildauer und eine stetig steigende Zahl an teilstationären Patienten verzeichneten. Allein der Grad der Auslastung der Planbetten sei kein ausreichender Gradmesser, um Unwirtschaftlichkeiten festzustellen. Würde man ferner statt auf die Planbetten, auf die tatsächlich aufgestellten Betten abstellen, ergäben sich deutlich höhere Auslastungsgrade.

Der Verweis auf die von den Klinika jederzeit veränderbare Bezugsgröße der tatsächlich aufgestellten Betten überzeugt den ORH nicht. In der Krankenhausplanung, bei den Empfehlungen des Wissenschaftsrats und auch im Staatshaushalt sind die Planbetten als eindeutig festgelegte Größe der entscheidende Bezugspunkt. Es erstaunt im übrigen, warum das Staatsministerium so erheblichen Widerstand gegen eine Reduzierung der Planbettenzahl vorbringt, wenn diese Größe ohnedies von untergeordneter Bedeutung sein soll.



**21.2.3** Besonders wichtig ist die Zahl der Planbetten für die künftigen Investitionskosten. Die Gesamtinvestitionen pro Bett bei Neubauten hat der Wissenschaftsrat 1992 bereits auf 1 Mio DM geschätzt. Die OBB kam 1993 pro Bett zu einem Mittelbedarf für Sanierung und Neubau von rechnerisch 1,7 Mio DM. Ein Abbau bereits um 600 Planbetten könnte nach diesen Zahlen den Finanzbedarf um etwa 1 Mrd DM vermindern.

Das Staatsministerium hält den Einspareffekt durch einen Bettenabbau für weitaus geringer, da die Bettenreduzierung wesentlich im Altbaubereich im Zusammenhang mit der Sanierung und Modernisierung, z.B. von Mehrbettzimmern, erfolgen soll. Der ORH weist hierzu darauf hin, daß auch Sanierungsmaßnahmen im Durchschnitt nicht preisgünstiger sind als Neubaumaßnahmen. Dies entspricht auch den Feststellungen der OBB.

Eine drastische Reduzierung der Planbetten zur Entlastung der künftig erforderlichen Investitionen ist aus folgenden Gründen geboten:

- Allein für die in der Anlage S des Staatshaushalts enthaltenen Hochbaumaßnahmen für Hochschulklinika werden ab 1999 noch mehr als 3 Mrd DM benötigt. Hinzu kommt ein erheblicher Bedarf für wichtige Sanierungsmaßnahmen, die bislang in den Haushalt noch nicht aufgenommen wurden. Die OBB hat 1993 den gesamten Sanierungsbedarf für Hochschulklinika auf 5 Mrd DM geschätzt. Auch wenn neuere Ermittlungen hierzu nicht existieren, hat die OBB auf Rückfrage erklärt, daß ein Sanierungsbedarf in dieser Höhe bei der bestehenden Planbettenzahl auch jetzt noch anzunehmen sei.
- Der Bund übernimmt im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau 50 % der Ausgaben; er sieht aber in seiner Finanzplanung 1998 bis 2001 für **alle Länder** und für den **gesamten Hochschulbereich** (nicht nur Klinika) jährlich nur einen Gesamtbetrag von 1,8 Mrd DM vor. Nimmt man den Bevölkerungsanteil als Maßstab, würden davon auf Bayern lediglich 300 Mio DM entfallen.

Der Staat hat in den letzten drei Jahren 158,5 Mio DM (1995), 147,9 Mio DM (1996) und 126,4 Mio DM (1997) für Klinikhochbaumaßnahmen (ohne Zahlungen aus Privatisierungserlösen) ausgegeben. Würden diese Ansätze fortgeführt, könnten bei dem geschätzten Finanzierungsbedarf von 5 Mrd DM gerade die jährlichen Baupreissteigerungen aufgefangen werden. Die alten Klinika könnten mit diesen Mitteln nicht saniert werden.

**21.2.4** Auch der Wissenschaftsrat kommt in seinen Empfehlungen von 1995 zu dem Ergebnis, daß in den alten Ländern mittlerweile eine finanzielle Situation entstanden ist, in der umfangreichere Neubauvorhaben sowie größere Altbausanierungen immer weniger realisiert werden können. Da der Investitionsbedarf der hochschulmedizinischen Einrichtungen auf absehbare Zeit nicht in ausreichendem Maß gedeckt werden könne, sprach sich der Wissenschaftsrat für eine komplementäre Schwerpunktbildung innerhalb und zwischen medizinischen Fakultäten aus und regte an, auch die Gesamtzahl medizinischer Fakultäten neu zu bedenken. Nach Ansicht des ORH wird hiervon in Zukunft besonders der Standort München betroffen sein, an dem sich drei Universitätsklinika befinden, von denen vor allem der Innenstadtbereich ganz erheblichen Sanierungsbedarf haben wird.

### **21.3 Struktur- und Finanzierungskonzept für den Hochschulklinikbereich**

**21.3.1** Die Staatsregierung hat im September 1990 ein Programm zur Generalsanierung der vier alten Universitätsklinika gebilligt. Nach Feststellungen der OBB wurden in den letzten acht Jahren bisher für die in dieses Programm aufgenommenen vorranglichen Maßnahmen (Gesamtvolumen 2,4 Mrd DM, darunter 1,5 Mrd DM festgesetzt) nur 0,6 Mrd DM ausgegeben (vgl. TNr. 18.3). Dies zeigt den enormen Nachholbedarf bei Sanierungsmaßnahmen, der auch dadurch bestätigt wird, daß dem ORH bei der Beanstandung zu geringer Bettenauslastungsquoten immer wieder entgegengehalten wird, der bauliche und technische Zustand der Universitätsklinika werde im Vergleich zu den sonstigen Krankenhäusern immer schlechter. Der Staatsminister erklärte dementsprechend bei einer gemeinsamen Sitzung mit Vertretern der Kassen und des Sozialministeriums am 20. Mai 1998, daß die Universitätsklinika nur neidvoll auf die für den allgemeinen Krankenhausbau vorgesehenen Mittel blicken könnten.

**21.3.2** Nachdem der Wissenschaftsrat 1995 zur weiteren Entwicklung der medizinischen Fakultäten in München gefordert hat, daß die Staatsregierung möglichst im Lauf der nächsten zwei Jahre die Entscheidung über den Abbau von 470 (zuzüglich 130 zum Ausgleich für Regensburg) universitären Planbetten in München treffen sollte, hat der Staatsminister 1996 eine Strukturkommission für die Münchner Hochschulmedizin eingesetzt. Diese hat im Mai 1997 ein Bettenabbaukonzept über 415 Planbetten bis zum Jahr 2002 bei den zwei Klinika der Universität München und über 185 Planbetten bis 2005 beim Klinikum rechts der Isar vorgelegt. Das Staatsministerium hat diesen Bericht der Strukturkommission zwar als „wichtige Diskussionsgrundlage“ bezeichnet, konkrete Entscheidungen über die Umsetzung dieses Berichts sind bis heute aber weitgehend unterblieben. Gegenüber den Vor-

stellungen des Wissenschaftsrats befindet sich die Staatsregierung bereits jetzt in deutlichem Zeitverzug.

Das Staatsministerium erklärt hierzu, daß es den vorgesehenen Bettenabbau schrittweise bis 2005 umsetzen werde. Allerdings müsse hinsichtlich der konkreten Abbauzahlen - nicht hinsichtlich der Gesamtzahl - ein Abweichen von den Vorschlägen der Kommission möglich bleiben.

Der ORH hat auch für die Hochschulklinika in Erlangen-Nürnberg und Würzburg ein Strukturkonzept gefordert. Das Staatsministerium hält dies für überflüssig, da eine mit München vergleichbare Situation (drei Universitätsklinika an einem Standort) dort fehle. Hier richte man sich hinsichtlich der Zielzahlen nach den jeweiligen früheren Empfehlungen des Wissenschaftsrats. Der ORH sieht in den Empfehlungen des Wissenschaftsrats aus den Jahren 1990 (Erlangen-Nürnberg) und 1992 (Würzburg) keinen Ersatz für die geforderten Strukturplanungen, zumal die darin enthaltenen Zielzahlen durch die neuere Entwicklung und die generelle Stellungnahme des Wissenschaftsrats zum Medizinbereich aus dem Jahr 1995 überholt sind, in der auch überregionale Kooperationen und Schwerpunktbildungen gefordert werden.

**21.3.3** Angesichts der mit einem Bettenabbau verbundenen Sparmöglichkeiten und der absehbaren großen Probleme einer längerfristigen Finanzierbarkeit der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen an den Hochschulklinika hält der ORH folgende Schritte für dringend notwendig:

- Umgehender Abbau der noch offenen 300 Planbetten als Ausgleich für die inzwischen erfolgte Inbetriebnahme des 3. Bauabschnitts des Klinikums Regensburg. Dazu bieten sich insbesondere die Bereiche an, bei denen der Bettennutzungsgrad von 85 % nicht erfüllt wird. Der dort bestehende Bettenüberhang kann durch Kürzung der Planbetten i.d.R. ohne große finanzielle Aufwendungen abgebaut werden.
- Billigung des von der Strukturkommission Hochschulmedizin für München vorgeschlagenen Abbaus von 600 Planbetten und Umsetzung spätestens bis zu den Jahren 2002 bzw. 2005.
- Einsetzung von Strukturkommissionen nach dem Vorbild in München für die Klinika in Würzburg und Erlangen-Nürnberg und rasche Umsetzung der vorgelegten Ergebnisse.

- In Abstimmung mit dem für die landesweite Krankenhausplanung zuständigen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (StMAS) sollte mit Hilfe einer Prognose über die Auswirkungen des neuen Entgeltsystems (z.B. Fallpauschalen) und der neuen Angebotsstrukturen ( z.B. ambulantes Operieren, vor- und nachstationäre Behandlung) der hieraus künftig zu erwartende weitere Bettenüberhang ermittelt werden. Hinzu käme, daß darüber zu entscheiden ist, inwieweit, entsprechend den Vorgaben des Wissenschaftsrats, ein Bettenbedarf für Zwecke der Wissenschaft und Forschung oder lediglich für die maximale Krankenversorgung besteht. Der ORH sieht hier weitere Möglichkeiten, um rd. 10 % der Planbettenzahlen abzubauen.
- Überarbeitung und Aktualisierung des 1990 beschlossenen Programms zur Generalsanierung der Universitätsklinika unter Abstimmung der finanziellen Machbarkeit, des unverzichtbaren Bettenbedarfs und der Dringlichkeit. Einzubeziehen wäre dabei auch die Frage, inwieweit in München auf längere Sicht drei Universitätsklinika noch finanzierbar sind.
- Die bisherige Art der Finanzierung der Universitätsklinika aus dem Hochschuletat sollte dahingehend überprüft werden, ob der primär für die Krankenversorgung notwendige Anteil der Universitätsklinika in die allgemeine Krankenhausfinanzierung nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und dem Bayerischen Krankenhausgesetz (BayKrG) einbezogen werden kann. Das StMAS verweist hierzu darauf, daß eine solche Einbeziehung eine Gesetzesänderung auf Bundesebene erfordere und im Krankenhausfinanzierungsetat ebenfalls ein erheblicher Antragsstau für Investitionsmaßnahmen herrsche.
- Ähnlich wie im fachlichen Prüfungsverfahren bei den sonstigen Krankenhäusern (Art. 11 BayKrG) sollten künftig auch bei den Hochschulklinika vor jeder Investitionsentscheidung der Bedarf im gesamten Klinikumfeld und die Einpassung in die landesweite Klinikzielplanung geklärt werden, wobei die anderen von der Vergabe der knappen Finanzmittel betroffenen Hochschulklinika zu beteiligen wären.

#### **21.3.4**

Das Staatsministerium hat mittlerweile einen Planungsausschuß für die Hochschulklinika konstituiert, der Ende Oktober 1998 erstmals tagen soll. Dieses Gremium, in dem neben dem StMAS auch die Krankenkassen und die Hochschulklinika vertreten sind, sollte, ähnlich dem Krankenhausplanungsausschuß, einmal oder zweimal im Jahr einberufen werden, um Maßnahmen bei den Hochschulklinika abzustimmen.

Der ORH sieht darin zwar einen ersten Schritt, hält aber weiterhin ein eingehendes fachliches Prüfungsverfahren entsprechend Art. 11 BayKrG für erforderlich.

## 22 Labor- und Untersuchungsleistungen an den Universitätsklinika

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20, 15 22, 15 07, 15 12, 15 17, 15 19, 15 21)

**Die Labor- und Untersuchungsleistungen an den Universitätsklinika sind mit 227 Mio DM ein erheblicher Kostenfaktor. Nach Ansicht des ORH bestehen durch Begrenzung der Verrechnungspreise der klinisch-theoretischen Institute, bessere Kosten- und Leistungstransparenz, Zentralisierung der Laborleistungen und stärkere Marktorientierung für den Staat Einsparungsmöglichkeiten in zweistelliger Millionenhöhe.**

Durch die Aufhebung des Selbstkostendeckungsprinzips und die Kostendeckelung für die Krankenversorgung infolge der Gesundheitsreformgesetzgebung der letzten Jahre sind die Universitätsklinika besonders gefordert, nach Einsparungsmöglichkeiten zu suchen. Nur hierdurch kann ein weiterer Anstieg des staatlichen Zuschußbedarfs, der 1997 ohne Hochbau- und Investitionskosten bei 755 Mio DM lag, vermieden werden.

Einen Kostenfaktor von erheblicher Bedeutung stellen die Labor- und Untersuchungsleistungen an den Universitätsklinika dar. Diese werden zu 75 % des Kostenvolumens von eigenen Labors (z.B. Klinische Chemie, Hämatologie, vgl. TNr. 22.3) und zu 25 % von separaten klinisch-theoretischen Instituten (Pathologie, Mikrobiologie, Virologie, vgl. TNr. 22.2) erbracht. Die insgesamt entstandenen Kosten betragen 1997 allein für die Krankenversorgung 227 Mio DM.

Der ORH hat gemeinsam mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern querschnittsweise diesen Bereich untersucht und ist dabei im wesentlichen zu folgenden Ergebnissen gekommen:

## 22.1 Unterschiedliche Labor- und Untersuchungskosten

Die Labor- und Untersuchungskosten pro stationärer Fall<sup>2</sup> bzw. Belegungstag unterscheiden sich bei den einzelnen Universitätsklinika erheblich (vgl. Zahlenübersicht 1).

### Labor- und Untersuchungskosten 1997

Zahlenübersicht 1

| Klinikum                        | Gesamtkosten <sup>*)</sup> |                        |
|---------------------------------|----------------------------|------------------------|
|                                 | pro stationärer Fall<br>DM | pro Belegungstag<br>DM |
| Großhadern<br>(LMU München)     | 858                        | 98                     |
| Innenstadt<br>(LMU München)     | 933                        | 127                    |
| rechts der Isar<br>(TU München) | 635                        | 76                     |
| Würzburg                        | 747                        | 82                     |
| Erlangen-Nürnberg               | 828                        | 96                     |
| Regensburg                      | 1 150                      | 161                    |

\*) klinikumsinterne Labors, Untersuchungen durch klinisch-theoretische Institute der Universitäten sowie externe Anbieter

Das Staatsministerium weist hierzu auf das unterschiedliche Behandlungsspektrum der Universitätsklinika hin. Nach Ansicht des ORH kann damit die erhebliche Variationsbreite der Kosten von über 80 % pro Fall und über 110 % pro Belegungstag nicht erklärt werden, zumal die Hauptfachrichtungen an allen Klinika vorhanden sind. Hinzu kommt, daß z.B. das Klinikum Großhadern mit einem traditionell erheblichen Anteil schwieriger und auch im Laborbereich aufwendiger Krankheitsbilder mit den Labor- und Untersuchungskosten sogar im mittleren Bereich des Vergleichsrahmens liegt.

Nach den Feststellungen des ORH haben die gravierenden Kostendifferenzen vor allem folgende Ursachen:

---

2) Die auf die ambulanten Behandlungen entfallenden Labor- und Untersuchungskosten konnten wegen fehlender Daten nicht ermittelt werden; sie bleiben außer Betracht, da sie im Verhältnis zu den Kosten für stationäre Patienten nur von geringer Bedeutung sind.

- unterschiedliche Verrechnungspreise der klinisch-theoretischen Institute der Universitäten gegenüber den Universitätsklinik,ä,
- mangelnde Kosten- und Leistungstransparenz und deshalb zu geringes Kostenbewußtsein sowohl beim Sach- und Personaleinsatz als auch beim Anforderungsverhalten von Labor- und Untersuchungsleistungen durch die Ärzte,
- differierende Produktionsbedingungen infolge unterschiedlich starker Zentralisierung der Laborleistungen.

Der Bereich der Labor- und Untersuchungskosten enthält erhebliche Einsparungspotentiale. Würden alle Universitätsklinik,ä den Wert des Klinikums rechts der Isar der Technischen Universität München (TU München) erreichen, würde dies rechnerisch jährlich 50 Mio DM einsparen.

## **22.2 Klinisch-theoretische Institute der Universitäten**

Bei den klinisch-theoretischen Instituten handelt es sich um Einrichtungen der Universität, die haushaltsmäßig im Kapitel der Universität und nicht des Klinikums geführt werden. Sie werden als Dienstleister für das entsprechende Universitätsklinikum tätig; die Vergütungen der Universitätsklinik,ä stellen Betriebseinnahmen der Institute dar. Ihr Anteil an den gesamten Betriebseinnahmen des jeweiligen Instituts liegt i.d.R. bei über 95 %.

### **22.2.1 Unterschiedliche Verrechnungspreise**

Für Labor- und Untersuchungsleistungen im Krankenhausbereich gibt es einen bundesweit einheitlichen Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG-NT) auf der Basis von Punkten, der vor dem Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes auch generell bei der Abrechnung zwischen den klinisch-theoretischen Instituten und den Universitätsklinik,ä in Bayern angewandt wurde. Um in der Folge der Reformgesetzgebung im Gesundheitsbereich die Ausgaben bei den Hochschulklinik,ä eindämmen zu können, hat das Staatsministerium Ende 1992 den Universitäten die Möglichkeit eingeräumt, einvernehmlich geringere Verrechnungssätze als den DKG-NT festzulegen. Neben prozentualen Nachlässen wurde eine Pauschalierung der Entgelte zugelassen. Zu Vergleichszwecken sollten auch Vergütungen bei der Inanspruchnahme privater Labors herangezogen werden.

Wegen erheblicher Rationalisierungsfortschritte und Kostensenkungen im Laborbereich wurde zum 1. Januar 1997 der Vollkostenpunktwert für mikrobiologische

und virologische Leistungen nach DKG-NT halbiert und beträgt seither 9,05 Pf pro Punkt. Für die Pathologie beträgt der Punktwert unverändert 18,1 Pf.

Nach den Prüfungsfeststellungen des ORH bestehen, wie nachfolgende Zahlenübersicht 2 zeigt, ganz erhebliche Unterschiede bei der Abrechnung der Institute mit den Klinika, nämlich bei der Mikrobiologie von bis zu 39 %, bei der Virologie bis zu 98 % und bei der Pathologie bis zu 63 %.

**1997 berechnete Punktwerte der klinisch-theoretischen Institute (Pfennig/Punkt)**                      Zahlenübersicht 2

| Universität              | Mikrobiologie       | Virologie           | Pathologie                          |
|--------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------------|
| <b>LMU München</b>       |                     |                     |                                     |
| - Großhadern             |                     | 9,48                |                                     |
| - Innenstadt             |                     | 12,55               | 16,83                               |
| <b>TU München</b>        | 9,22                | 7,31                | 11,10                               |
| <b>Würzburg</b>          | 9,05                | 9,05                | 18,10                               |
| <b>Erlangen-Nürnberg</b> | 9,05 <sup>1)</sup>  | 14,48 <sup>1)</sup> | 18,10                               |
|                          | 11,40 <sup>2)</sup> | 13,11 <sup>2)</sup> | für Chirurgie,<br>Urologie:<br>9,05 |
| <b>Regensburg</b>        |                     | 9,05                | 18,10                               |

1) bis 31. März 1997

2) ab 1. April 1997

Die für das Klinikum rechts der Isar vergleichsweise günstigen Verrechnungspreise sind darauf zurückzuführen, daß dieses Klinikum bereits 1993 die Budgetdeckung durch das Gesundheitsstrukturgesetz zum Anlaß genommen hat, auch das Kostenvolumen für die klinisch-theoretischen Institute zu begrenzen. Diese Einführung von pauschalen Obergrenzen ist ein geeignetes Verfahren, um Kosten- und Leistungsausweitungen entgegenzutreten. Nach Ansicht des ORH sollte diese Deckelung generell bei allen Klinika eingeführt werden.

### 22.2.2 Marktorientierung der Verrechnungspreise

Bei der Prüfung eines staatlichen Klinikums der höchsten Versorgungsstufe, das kein Universitätsklinikum ist, wurde festgestellt, daß ein breites Spektrum an mikrobiologischen und virologischen Leistungen von einem **privaten** Labor mit einem Nachlaß von rd. 75 %, d.h. für 2,3 Pf je Punkt erbracht wird. Nach der vom



ORH eingeholten Auskunft des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands bieten Fremdlabors kommunalen Krankenhäusern ihre Leistungen i.d.R. zu einem Punktwert von 3,4 bis 5,7 Pf an. Für pathologische Untersuchungen ist im kommunalen Bereich ein Punktwert von 11,4 statt 18,1 Pf je Punkt nach DKG-NT üblich. Auch die Fa. Arthur Andersen hat in ihrer im September 1995 vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Klinika Großhadern und Erlangen-Nürnberg bezüglich des Verrechnungssatzes der klinisch-theoretischen Institute eine Orientierung an marktwirtschaftlichen Preisen bzw. einen Vergleich mit privaten Anbietern angeregt.

Obwohl es das Staatsministerium bereits Ende 1992 zugelassen hat, zu Vergleichszwecken auch Vergütungssätze privater Labors heranzuziehen, haben die Klinikleitungen bislang keine entsprechenden Angebote von Fremdfirmen eingeholt.

Eine „Marktorientierung“ fand lediglich insoweit statt, als einige Institute der nord-bayerischen Universitäten anderen Krankenhäusern z.T. erheblich günstigere Tarife für Untersuchungen gewährt haben als dem eigenen Universitätsklinikum. Nach Ansicht des ORH wird sich besonders angesichts der bevorstehenden Umwandlung der Universitätsklinik in Staatsbetriebe und der damit verbundenen wirtschaftlichen Selbständigkeit der Bezug von Dienstleistungen von den klinisch-theoretischen Instituten stärker an externen Anbietern orientieren müssen.

### **22.2.3 Kosten- und Leistungstransparenz, Integration in die Klinika**

Bei den klinisch-theoretischen Instituten herrscht nur eine sehr begrenzte Transparenz bezüglich der internen Kosten und Leistungen. Die Einnahmen und Ausgaben der Institute werden weitgehend pauschal nach Titelgruppen zugeordnet. Mit Ausnahme eines Instituts der TU München werden Leistungspunkte auf der Basis des DKG-NT zumindest nicht für das Gesamtuntersuchungsspektrum der Institute erfaßt. Die Kosten der einzelnen Untersuchungsleistung bzw. wenigstens die effektiven Kosten pro Leistungspunkt können daher nicht bestimmt werden.

Der ORH hält hier Verbesserungen für dringend erforderlich, um eine wirtschaftlichere Betriebsführung in den klinisch-theoretischen Instituten zu ermöglichen. Es sollte daher bei den Instituten eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden, die auch ein konsequentes Erfassen der Leistungen in Form von Punkten enthält. Nach Auffassung des ORH wäre es eine schnelle und wirksame Lösung, die Institute vollständig in das entsprechende Universitätsklinikum zu integrieren.

Dies entspricht der Praxis in allen anderen Ländern. Vorteilhaft wäre dies, da die Institute damit dem Budget des Klinikums und den davon ausgehenden Sparzwängen sowie der kaufmännischen Buchführung und der Kosten- und Leistungsrechnung unmittelbar unterliegen würden.

Auch das Staatsministerium hält eine Verbesserung der Kosten- und Leistungstransparenz für unabdingbar. Es handle sich um eine zentrale Aufgabe, der sich sowohl die Klinika als auch die klinisch-theoretischen Institute insbesondere in der Umsetzung des Hochschulreformgesetzes zu stellen hätten. Eine Integration der klinisch-theoretischen Institute in die Hochschulklinika sei nicht zwingend, da Sparzwänge, denen die Klinika unterliegen, von diesen auch an externe Universitätsinstitute weitergegeben werden könnten. Durch das Hochschulreformgesetz wäre im übrigen eine Einbeziehung derartiger Einrichtungen in das Klinikum möglich.

#### **22.2.4 Nebentätigkeit**

Die konsequente und vollständige Erfassung der internen Kosten und Leistungen ist auch von wesentlicher Bedeutung für die Höhe des abzuführenden Nutzungsentgelts<sup>3</sup> für die relativ umfangreichen Nebentätigkeiten der Institutsvorstände (Nebeneinkünfte 1997 insgesamt 25,6 Mio DM). Stellt man die Bruttobetriebeinnahmen des einzelnen Instituts, d.h. die Vergütung für Untersuchungsleistungen im Hauptamt, den Bruttoeinnahmen des jeweiligen Institutsvorstands aus der Nebentätigkeit gegenüber, liegt der Anteil der Nebentätigkeitseinnahmen im Durchschnitt bei 33 %, in Spitzenfällen bei bis zu 54 %. Im Hauptamt werden Leistungen für Kassenpatienten lediglich bayerischer Universitätsklinika erbracht, alle übrigen Untersuchungsleistungen als Nebentätigkeit. Aus Sicht des ORH sollte der Katalog der Dienstaufgaben in Anlehnung an den klinikumsinternen Laborbereich ausgeweitet werden.

Die Abführungssätze der liquidationsberechtigten Institutsvorstände bezogen auf die Bruttoliquidationserlöse differieren nicht unerheblich (Zahlenübersicht 3).

---

3) gemäß § 24 Hochschullehrernebentätigkeitsverordnung

**Durchschnittliche Abführungssätze 1997 (effektiv)<sup>1)</sup>**

Zahlenübersicht 3

| <b>Universität</b> | <b>Mikrobiologie</b><br>%          | <b>Virologie</b><br>% | <b>Pathologie</b><br>% |
|--------------------|------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| LMU München        | Bakteriologie: 20<br>Virologie: 36 |                       | 28                     |
| TU München         | 39                                 | 19                    | 29                     |
| Würzburg           | 24                                 | 21                    | 23                     |
| Erlangen-Nürnberg  | 40                                 | 31                    | 32                     |
| Regensburg         | 23                                 |                       | 22                     |

1) nach Abzug von Personal- und sonstigen Kosten

Demgegenüber liegt der tatsächliche durchschnittliche Abführungssatz beim klinikumsinternen Laborbereich bei 34 %. Der gesetzliche Pauschsatz für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material durch die Vorstände der klinisch-theoretischen Institute beträgt 24 % des Nettoliquidationserlöses. Von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit der Spitzabrechnung wird nur in begrenztem Umfang Gebrauch gemacht.

Spitz gerechnet wird bislang bei einzelnen Instituten allenfalls bezüglich der Inanspruchnahme von Personal auf der Grundlage von kaum nachprüfbareren Angaben des Institutsvorstands. Lediglich in einem Fall erfolgte eine echte Spitzberechnung bezüglich Einrichtungen, Personal und Material auf der Basis in Nebentätigkeit erbrachter Leistungen in Punkten. Bei diesem Institut lag der tatsächliche Abführungssatz bei 39 %.

Dieses Beispiel zeigt, daß die im wesentlichen pauschalen Abführungssätze weitgehend zu gering sein dürften. Der ORH ist daher der Auffassung, daß das Nutzungsentgelt nur über eine echte Spitzberechnung sachgerecht bestimmt werden kann und auch deshalb eine verbesserte Kosten- und Leistungserfassung notwendig ist.

**22.3 Klinikumsinterner Laborbereich**

Etwa 75 % des Kostenvolumens für Labor- und Untersuchungsleistungen an den Universitätsklinika entfallen auf klinikumsinterne Labors. Nach den Untersuchungen des ORH besteht auch hier dringender Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

### **22.3.1 Kosten- und Leistungstransparenz**

Das Klinikum München Innenstadt verfügt nicht über eine interne Leistungsverrechnung. Es werden lediglich die Kosten der einzelnen Labors erfaßt (Personalkosten erst seit 1997), nicht jedoch diagnostische Leistungen in Form von DKG-NT-Punkten. Bei den anderen Universitätsklinika besteht zwar eine interne Leistungsverrechnung, jedoch sind hierin nur einzelne größere Labors einbezogen. Den übrigen Labors werden dagegen allenfalls Personal- und Sachkosten ohne Bezug zu einzelnen diagnostischen Leistungen zugeordnet. Den nordbayerischen Universitätsklinika bereitet schon die Ermittlung der laborbezogenen Personalkosten erhebliche Probleme.

Der äußerst unterschiedliche Stand der Kosten- und Leistungsrechnung an den Universitätsklinika erlaubte dem ORH daher keinen Vergleich der Laborkosten auf der Basis der DKG-NT-Punkte. Daß eine aussagekräftige betriebswirtschaftliche Kosten- und Leistungsrechnung sogar als Kostenträgerstückrechnung, die die genaue Bestimmung der Kosten der einzelnen Laboruntersuchungen erlaubt, möglich ist, zeigen dagegen die Verhältnisse im Laborbereich des Deutschen Herzzentrums München.

Der ORH hält es übereinstimmend mit dem Staatsministerium für erforderlich, eine differenzierte Kostenrechnung mit konsequenter Erfassung der Leistungen für den gesamten klinikumsinternen Laborbereich schnellstmöglich einzuführen. Dabei sollte bayernweit ein einheitliches Verfahren angewandt werden, um sowohl klinikumsintern als auch zwischen den Universitäten einen Vergleich zu ermöglichen.

### **22.3.2 Marktorientierung**

Die oben unter TNr. 22.2.2 geschilderte Fremdvergabe bei einem staatlichen Klinikum der höchsten Versorgungsstufe im nichtuniversitären Bereich mit einem Nachlaß von rd. 75 % betrifft zu einem erheblichen Teil auch die Leistungen der klinikumsinternen Labors. Im kommunalen Bereich sind bei Fremdvergaben von Laborleistungen Abschläge von 40 bis 60 % üblich.

Derzeit liegt der Anteil von Laborleistungen von privaten Auftragnehmern bei den Universitätsklinika im Durchschnitt lediglich bei 1 %. Nach Ansicht des ORH sollte sich hier auch der klinikumsinterne Bereich durch verstärkte Angebotseinforderung mehr am Markt orientieren.

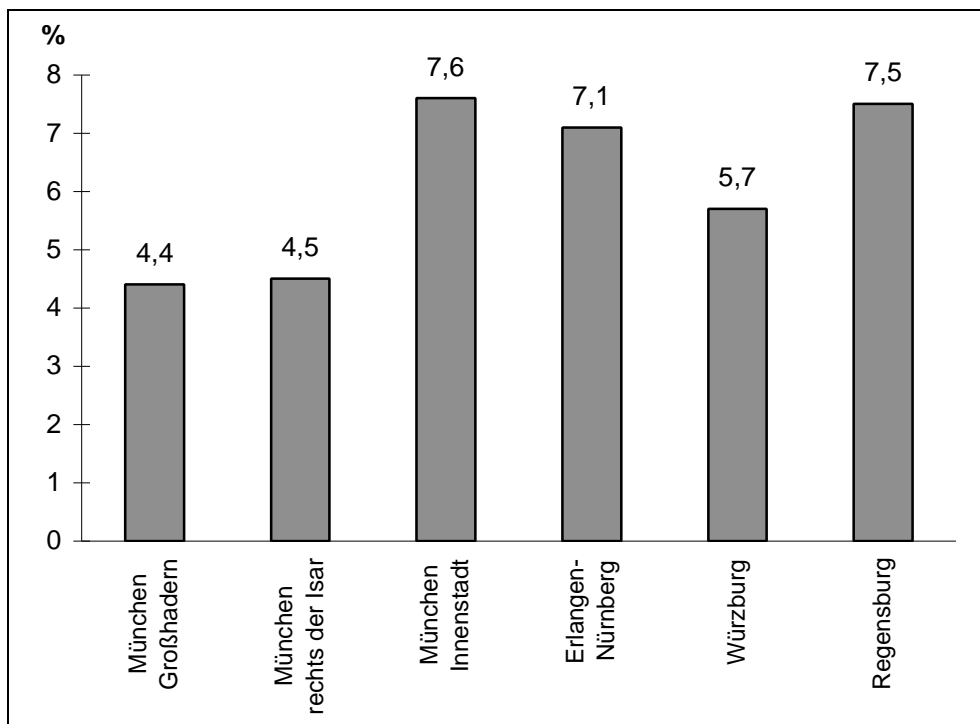
### 22.3.3 Zentralisierung der Laborleistungen

Der Grad der Zentralisierung der klinikumsinternen Labors und damit der Produktionsbedingungen ist bei den Universitätsklinika stark unterschiedlich. Drei Universitätsklinika (Großhadern, rechts der Isar und Regensburg) verfügen über ein echtes Zentrallabor, in dem die wesentlichen Untersuchungsleistungen für die Krankenversorgung erbracht werden (Institut für Klinische Chemie). Bei den übrigen Universitätsklinika werden Untersuchungen in dezentralen Labors in den einzelnen Kliniken bzw. Polikliniken durchgeführt. So verfügt das Klinikum München Innenstadt über 13, Würzburg über 16 und Erlangen-Nürnberg über 18 Labors für die Krankenversorgung.

Der Anteil der Laborkosten an den Gesamtkosten des jeweiligen Klinikums ist bei stärkerer Zentralisierung mit einer Ausnahme niedriger (vgl. Schaubild).

**Anteil der Kosten der klinikumsinternen Labors an den Gesamtkosten des Klinikums (1997)**

Schaubild



Diese Ausnahme stellt das Klinikum der Universität Regensburg dar. Hier liegen die Laborkosten pro Fall (832 DM) und pro Belegungstag (117 DM) weit über dem Durchschnitt der übrigen bayerischen Universitätsklinika (593 bzw. 71 DM).

Das Staatsministerium verweist hier auf die Sondersituation als Teilklinikum mit einem im Vergleich zu den übrigen Universitätsklinika deutlich höheren Anteil an operativen Fächern und einer 1997 (in der Aufbauphase) noch geringen Zahl von 500 Betten. Zugleich sei es die einzige Einrichtung der Maximalversorgung im ostbayerischen Raum. Ungeachtet dessen sehe auch das Klinikum Regensburg bezüglich der Labor- und Untersuchungskosten einschließlich des Anforderungsverhaltens der Kliniken Handlungsbedarf. Die Direktion des Klinikums habe deshalb einen Arbeitskreis eingesetzt, der die Ursache für die hohen Kosten prüfen solle.

Der ORH wird die Kostensituation nach der 1998 erfolgten Inbetriebnahme von rd. 300 Betten weiterverfolgen.

Selbst wenn eine Konzentration der Laborleistungen an einer Stelle nach dem Vorbild Großhadern aus räumlichen Gründen nicht überall durchführbar ist, bietet nach Ansicht des ORH eine Zentralisierung der Laborleistungen, zumindest auf wenige Labors, klare wirtschaftliche Vorteile, da hierdurch

- der Personalbedarf durch bessere und kontinuierlichere Auslastung tendenziell niedriger wird,
- bei größerem Auftragsvolumen die zunehmenden Möglichkeiten der Automatisierung im Laborbereich besser genutzt werden können,
- der Investitionsbedarf niedriger liegt, da ein kleinerer und standardisierter Gerätepark benötigt wird und entsprechend die Wartungs- und Instandhaltungskosten sinken,
- die Kostentransparenz durch einheitliches Erfassen besser gewährleistet ist und
- der Aufwand für Qualitätssicherung, zur Koordinierung der Untersuchungen und Vergleichbarkeit der Werte im Klinikum zurückgeht.

Auch die vom Staatsminister eingesetzte Strukturkommission hat in ihrem Bericht zur „Hochschulmedizin München“ vom Mai 1997 aus wirtschaftlichen Gründen nachdrücklich die Einrichtung eines Zentrallabors im Klinikum Innenstadt unter

Leitung des Lehrstuhlinhabers der Klinischen Chemie am Klinikum Großhadern empfohlen. Die Kommission hat ferner eine verstärkte Kooperation und Schwerpunktbildung bei sehr aufwendigen und mit hohen Kosten verbundenen diagnostischen Methoden zwischen den Zentrallabors am Standort München angeregt.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, daß eine Verringerung der Zahl von Labors bei den Klinika München Innenstadt, Würzburg und Erlangen-Nürnberg und Konzentration auf Bereiche mit großer Kompetenz erforderlich ist.

Nach Ansicht des ORH sollte auch im Verhältnis der klinisch-theoretischen Institute zu den jeweiligen Klinika eine Zentralisierung der Leistungen beim Institut erreicht werden. Es ist weder unter Qualitätsgesichtspunkten noch unter Einsparungsaspekten zweckmäßig, z.B. pathologische Untersuchungen jeweils an den Frauenkliniken vorzunehmen, obwohl diese Leistungen jederzeit in den hierfür spezialisierten pathologischen Instituten durchgeführt werden könnten.

Der Weg zu einer stärkeren Zentralisierung der Laborleistungen kann auch deshalb erschwert sein, weil nach der Gebührenordnung für Ärzte lediglich der Leistungserbringer für Leistungen an Privatpatienten abrechnungsberechtigt ist. Eine prozentuale Beteiligung des Anforderers an den Liquidationserlösen des Zentrallaborleiters ist daher nicht möglich. Nach Ansicht des ORH sollte dieser Aspekt der im Interesse der Klinika und des Staatshaushalts gebotenen Zentralisierung der Laborleistungen nicht länger im Wege stehen, zumal die Liquidationsmöglichkeiten für die eigentlichen ärztlichen Leistungen im Klinikbereich durchaus ausreichend erscheinen.

Das Staatsministerium sieht keinen Anhaltspunkt, daß eine Zentralisierung an Liquidationsfragen scheitern sollte, und würde dies auch nicht dulden.

## 23 Automation des Kartenvertriebs der Bayerischen Staatstheater

(Kap. 15 80)

**Obwohl über das automatisierte Verfahren für den Kartenvertrieb der Bayerischen Staatstheater jährlich mehr als 40 Mio DM an Vorstellungseinnahmen verarbeitet werden, weist das Verfahren noch gravierende Mängel hinsichtlich der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit auf.**

Der ORH hatte in seinem Jahresbericht 1992 (TNr. 40) eine Neuorganisation des Kartenverkaufs bei den Bayerischen Staatstheatern für dringend erforderlich erachtet. Aufgrund der Hinweise des ORH hat der Landtag 1993 die Staatsregierung u.a. aufgefordert, den Kartenvertrieb für die Staatstheater kundenfreundlich zu automatisieren.<sup>4</sup>

Der ORH hat den Stand der Automation und den Betrieb des Kartenvertriebssystems beim Zentralen Dienst der Bayerischen Staatstheater (ZD) Ende 1996 geprüft und 1998 eine Erfolgskontrolle durchgeführt.

Zu Beginn der Spielzeit 1993/94 war der Einsatz eines gemeinsamen Kartenvertriebssystems vorgesehen. Dieser Termin wurde zwar eingehalten, obgleich das ausgewählte System im Betrieb eine Reihe von Schwachstellen aufwies; sie sind aber nach Ansicht der Verwaltung inzwischen weitestgehend behoben.

Bei dem Kartenvertriebssystem handelt es sich um ein Verfahren, mit dem kassenwirksame Vorgänge in der Größenordnung von 40 Mio DM bearbeitet werden. An die Sicherung der Systeme und Verfahren müssen daher entsprechende Anforderungen gestellt werden. Bei der Prüfung traten folgende gravierende Sicherheitsmängel zutage:

- Die Vorkehrungen gegen einen Virenbefall sind ungenügend. Das Staatsministerium hält diesen Vorwurf für unberechtigt, weil die Server der Bayerischen Staatstheater virenfrei seien. Es kann jedoch nicht ausschließen, daß die im Netzwerk integrierten PC von Viren befallen werden können, wenn einzelne Anwender private Disketten einsetzen. Daß eine solche Sicherheitslücke tatsächlich besteht, hat sich erst jüngst bestätigt: Eine dem ORH bei der Prüfung 1998 zur Verfügung gestellte Diskette mit Haushaltsdaten aus dem im Netzwerk eingebundenen Mittelbewirtschaftungssystem enthielt einen Virus.

---

4) Nr. 2 Buchst. m des LT-Beschlusses vom 17. Juni 1993 (LT-Drucksache 12/11732)



- Die Benutzerrechte des Kartenvertriebssystems werden nicht umfassend und übergreifend kontrolliert. Nach den Feststellungen des ORH bestanden verschiedene Zugangsberechtigungen, die entweder längst hätten gelöscht sein müssen oder gar nicht hätten gewährt werden dürfen.

Das Staatsministerium verweist darauf, daß der Umfang der jeweiligen Berechtigungen in den Verkaufsprogrammen von bestimmten Sachbearbeitern der Theaterverwaltungen in eigener Zuständigkeit eingegeben werde und meint, daß eine Dokumentation über die zugelassenen Anwender beim ZD geführt werde und alle Nichtberechtigten gelöscht seien. Auch 1998 lag aber keine übergreifende Dokumentation aller vergebenen Zugriffsrechte für das Verkaufssystem vor. Nach Ansicht des ORH kann die Möglichkeit der unzulässigen Ausübung von Verkaufsrechten somit weder geprüft noch ausgeschlossen werden.

- Bei der Zugriffskontrolle von außen bestehen erhebliche Lücken. Für die Fernwartung von Software sowie für die Möglichkeit, im Notfall von zu Hause aus auf die Rechnersysteme zugreifen zu können, wurde für externes und eigenes Personal ein Zugang über Wählleitung zum DV-Netzwerk des ZD eingerichtet. Eine Aufzeichnung darüber, wem zu welchem Zeitpunkt und mit welchen Rechten der Zugang zum DV-Netzwerk eingerichtet wurde, gibt es nicht. Auch eine Auswertung von Protokoll Daten über berechtigte Zugänge oder unberechtigte Zugangsversuche findet nicht oder nur unzureichend statt. Was letztlich von außerhalb auf den Rechnern des ZD veranlaßt wird, bleibt im wesentlichen unkontrolliert.
- Wiederholt traten jeweils am Spielzeitende Differenzen nach oben und unten in der Abrechnung zwischen den tatsächlichen Kasseneinnahmen und den in den Vorstellungsabrechnungen ausgewiesenen Einnahmen auf. So blieben bei der Staatsoper für die Spielzeit 1995/1996 die Kasseneinnahmen um 162 000 DM unter dem Betrag, der nach den Vorstellungsabrechnungen hätte eingenommen werden müssen; auch beim Staatsschauspiel und beim Staatstheater am Gärtnerplatz gab es Abweichungen. Bei der Prüfung der Vorstellungs- und Kassenabrechnungen zum Ende der Spielzeit 1996/1997 wurden wiederum bei allen drei Staatstheatern Abweichungen festgestellt. Die Ursachen konnten bisher trotz der Mitarbeit des Softwareherstellers nicht aufgeklärt werden. Das Staatsministerium hat gleichwohl an der Richtigkeit der Kassiererabrechnung und damit an der Kassensicherheit keinen Zweifel. Es vermutet, daß insbesondere der Abrechnungsmodus für nichteingelöste Wertgutscheine sowie für zusätzliche Erlöse bei Wertgutschein-Aufzahlungen Abweichungen der Vorstel-

lungsabrechnungen verursache. Es bestehe ein Verbesserungsbedarf bei der buchhalterischen Bearbeitung der Einnahmen aus dem Eintrittskartenverkauf. Das gegenwärtig praktizierte Verfahren erscheine in zahlreichen Einzelheiten umständlich und bedürfe einer Umstellung. Bisher sei es nicht gelungen, durch geeignete buchungstechnische Verfahren eine Übereinstimmung zu erzielen. Dazu sei ein individuell herzustellendes EDV-Programm erforderlich, das die Eigenheiten des Verkaufssystems und die Modalitäten der Abonnement-, Haushalts- und Sachbuchführung miteinander koordiniere. Derzeit prüfe die Innenrevision die Vorgänge am Beispiel des Spielzeitabschlusses 1997/1998. Sollte auch das Ergebnis dieser Prüfung erneut keinen entsprechenden Abgleich ermöglichen, bestünde die Absicht, eine Fachfirma mit der Erstellung eines Abstimmungsprogrammes zu beauftragen. Im übrigen weist das Staatsministerium darauf hin, daß ein Spielzeitabgleich grundsätzlich nicht vorgeschrieben sei.

Nach Auffassung des ORH ist es mit den Anforderungen an die Sicherheit eines haushaltswirksamen Verwaltungssystems nicht vereinbar, Abrechnungsdifferenzen unaufgeklärt zu lassen. Durch Vertrauen auf die Zuverlässigkeit des Personals kann die objektive Richtigkeit nicht ersetzt werden.

Das Staatsministerium hat die Feststellung, auch 1998 bestünden noch gravierende Sicherheitsmängel, insgesamt als gegenstandslos zurückgewiesen.

Weil auch bei der Erfolgskontrolle 1998 die wesentlichen Mängel, insbesondere die Differenzen bei der Abrechnung, immer noch nicht beseitigt waren, hält es der ORH weiterhin für erforderlich, daß das Staatsministerium energischer auf Abhilfe dringt.

## Staatsministerium der Finanzen

### 24 Lohnsteuer-Außenprüfung

Die Außenprüfung bei den 488 000 Arbeitgebern in Bayern dient dazu, die Lohnsteuer vollständig zu erheben. Sie kann dabei mehr als bisher durch Beamte des mittleren Dienstes erfolgen. Die bisher nur manuell geführte Arbeitgeberkartei sollte durch eine maschinelle Unterstützung so verbessert werden, daß die notwendigen Informationen abgerufen werden können, um die Betriebe vollständig erfassen und ihre Prüfungswürdigkeit beurteilen zu können.

#### 24.1 Allgemeines

Am 1. Januar 1998 betrug in Bayern die Zahl der zum Lohnsteuerabzug verpflichteten und von den bayerischen Finanzämtern erfaßten Arbeitgeber 487 902. Diese werden nach der Zahl der Arbeitnehmer in Größenklassen eingestuft; dies hat Bedeutung für die Intensität der Prüfungen.

Betriebe nach Größenklassen

Zahlenübersicht 1

| Anzahl der Arbeitnehmer | Betriebe       |              | Größenklasse |
|-------------------------|----------------|--------------|--------------|
|                         | Anzahl         | %            |              |
| 500 und mehr            | 1 306          | 0,3          | A1-Betriebe  |
| 100 bis 499             | 5 501          | 1,1          | A2-Betriebe  |
| 20 bis 99               | 31 061         | 6,4          | A3-Betriebe  |
| 6 bis 19                | 98 778         | 20,2         | A4-Betriebe  |
| weniger als 6           | 351 256        | 72,0         | B-Betriebe   |
| <b>zusammen</b>         | <b>487 902</b> | <b>100,0</b> |              |

Die einbehaltene Lohnsteuer wird von den Arbeitgebern beim Finanzamt angemeldet, ohne daß im Regelfall ein Bescheid erteilt wird. Die übernommene Anmeldung gilt kraft Gesetzes als Steuerfestsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Für die Vollständigkeit der Lohnsteuererhebung hat die Lohnsteuer-Au-

ßenprüfung deshalb zentrale Bedeutung. Hierzu gehört seit 1996 auch die Prüfung der Auszahlung und Verrechnung des Kindergeldes mit der abzuführenden Lohnsteuer durch den Arbeitgeber.

Für die Prüfung der Lohnsteuer beim Arbeitgeber waren in Bayern zum Stichtag 1. März 1998 insgesamt 375,4 Lohnsteuerprüfer vorhanden (Personalzuteilungsoll 1997: 398,2 Arbeitskräfte). Davon gehörten 73,6 dem gehobenen und 301,8 dem mittleren Dienst an. Das steuerliche Mehrergebnis der Lohnsteueraußenprüfung in Bayern beläuft sich auf etwa 180 Mio DM im Jahr und liegt damit bei etwa 500 000 DM je Prüfer und Jahr.

## **24.2 Organisation und Durchführung der Lohnsteueraußenprüfung**

Die Aufgaben in der Lohnsteuer-Außenprüfung sind zwischen gehobenem und mittlerem Dienst so abgegrenzt, daß im Oberfinanzbezirk München dem gehobenen Dienst grundsätzlich nur die Prüfung von A1-Betrieben, im Oberfinanzbezirk Nürnberg dagegen auch die von A2-Betrieben vorbehalten ist, während die anderen Betriebe im allgemeinen vom mittleren Dienst geprüft werden. Die Abgrenzung hat insoweit auch verwaltungsorganisatorische Bedeutung, als die Lohnsteuerprüfer des gehobenen Dienstes wegen ihrer vergleichsweise geringeren Zahl nur bei den größeren Finanzämtern konzentriert sind mit zum Teil regional übergreifender Zuständigkeit für mehrere Finanzämter.

Der ORH hat geprüft, welche Gründe die unterschiedliche Aufgaben- und Zuständigkeitsabgrenzung in den Oberfinanzbezirken München und Nürnberg rechtfertigen und dem Staatsministerium mitgeteilt, daß er die Prüfung durch den gehobenen Dienst und die damit verbundene Konzentration auf wenige überregional zuständige Finanzämter nur bei den A1-Betrieben für notwendig und sinnvoll erachtet, da nach seinen Prüfungserfahrungen nur bei diesen Betrieben die größere Vielfalt lohnsteuerlich schwieriger Sachverhalte zu vermuten ist. Aus den örtlichen Prüfungen im Oberfinanzbezirk München haben sich bisher keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß der mittlere Dienst für die Prüfung von A2-Betrieben nicht ausreichend qualifiziert wäre.

Nach Auffassung des ORH können im Oberfinanzbezirk Nürnberg rd. 20 Prüferstellen vom gehobenen auf den mittleren Dienst und davon rd. 10 Stellen von den überregional zuständigen auf die örtlich zuständigen Finanzämter verlagert werden.

Das Staatsministerium hat dazu mitgeteilt, die zwischen den Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg bestehenden Unterschiede im Personaleinsatz seien „historisch“ bedingt. Im Zuteilungssoll 1998 werde diese unterschiedliche Behandlung korrigiert. Künftig werde auch im Oberfinanzbezirk Nürnberg die Lohnsteuer bei A2-Betrieben grundsätzlich durch Beamte des mittleren Dienstes geprüft. Die Zentralisierung der Lohnsteueraußenprüfung für A2-Betriebe solle rückgängig gemacht werden, dies sei für die nächste Änderung der Finanzamtszuständigkeitsverordnung vorgemerkt.

### 24.3 Prüfungsauswahl und Arbeitgeberkartei

Von den erfaßten Arbeitgebern gehörten 28 % zu den A-Betrieben und 72 % zu den B-Betrieben. Während es für die B-Betriebe keine Vorgaben gibt, sollen Betriebe der Größenkategorie A möglichst in einem Turnus von vier Jahren, jedenfalls aber innerhalb der Festsetzungsverjährung so geprüft werden, daß kein Lohnsteueranmeldungszeitraum ohne Prüfung verjährt (sog. Anschlußprüfung). Diese Vorgabe ist zwar im Durchschnitt aller Finanzämter mit Ausnahme bei den A4-Betrieben weitgehend erreicht worden. Bei einzelnen Finanzämtern bestehen jedoch deutliche Defizite. Die Prüfungsquoten in den einzelnen Größenklassen erreichen (ohne Berücksichtigung vereinzelter Extremfälle) folgende Bandbreiten:

#### Prüfungsdichte

#### Zahlenübersicht 2

| Betriebsgröße | Zahl der Arbeitgeber<br>(Stand<br>1. Januar 1998) | darunter<br>geprüft<br>(1994<br>bis 1997) | Prüfungs-<br>quote<br>% | Bandbreite<br>% |
|---------------|---|---|-------------------------|-----------------|
| A1-Betrieb    | 1 306   | 1 354                                     | 104                     | 93 bis 138      |
| A2-Betrieb    | 5 501   | 5 570                                     | 101                     | 62 bis 137      |
| A3-Betrieb    | 31 061  | 29 366                                    | 95                      | 67 bis 125      |
| A4-Betrieb    | 98 778  | 60 460                                    | 61                      | 30 bis 98       |

Die Prüfungsfälle werden nach bestimmten Prioritäten ausgewählt, auf die die Oberfinanzdirektionen in regelmäßigen Abständen hinweisen, z.B. Zahl der Arbeitnehmer, drohende Verjährung, größere Nachforderungen bei der letzten Prüfung, Erstprüfung nach Betriebseröffnung, Hinweise aus anderen Arbeitsgebieten. Bei Arbeitgebern, bei denen die letzte(n) Prüfung(en) keine oder keine wesentli-

chen Nachforderungen ergeben haben, kann die Prüfung auch für einen Prüfungs-  
turnus ausgesetzt werden.

Der ORH hat bei sechs Finanzämtern des Oberfinanzbezirks München sowie vier  
Finanzämtern des Oberfinanzbezirks Nürnberg eine Querschnittsuntersuchung zur  
Höhe der Mehrergebnisse mit folgendem Ergebnis durchgeführt:

### Mehrergebnisse nach Betriebsgrößen

Zahlenübersicht 3

| Prüfungen<br>1995 bis 1997 | Ergebnisfälle lt. Ergebnislisten (%) |             |             |             |            |
|----------------------------|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
|                            | A1-Betriebe                          | A2-Betriebe | A3-Betriebe | A4-Betriebe | B-Betriebe |
| Nullfälle                  | 9                                    | 17          | 21          | 32          | 48         |
| > 0 bis < 500 DM           | 4                                    | 7           | 15          | 24          | 19         |
| <b>zusammen</b>            | <b>13</b>                            | <b>24</b>   | <b>36</b>   | <b>56</b>   | <b>67</b>  |
| 500 bis < 2 500 DM         | 9                                    | 21          | 28          | 27          | 21         |
| 2 500 bis < 10 000 DM      | 25                                   | 27          | 25          | 13          | 10         |
| 10 000 bis < 50 000 DM     | 31                                   | 23          | 10          | 4           | 2          |
| 50 000 DM und mehr         | 22                                   | 5           | 1           | 0           | 0          |
| <b>insgesamt</b>           | <b>100</b>                           | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b> |

Die relativ hohen Zahlen der Prüfungen ohne oder mit geringem Mehrergebnis  
sprechen dafür, daß die Auswahl der Prüffälle vom Innendienst besser überwacht  
und gesteuert werden muß.

Die technische Grundlage für die Prüfungsauswahl bildet die Arbeitgeberkartei, in  
der alle Arbeitgeber erfaßt sind. Diese wurde 1976 angelegt, sie wird seither aus-  
schließlich manuell geführt und gewartet. Der Bestand der Arbeitgeber-Kartei-  
karten ist jährlich festzustellen, d.h. manuell zu zählen und zu prüfen. Folglich muß  
auch die Prüfungsauswahl und die Erstellung der Prüfungspläne manuell erfolgen.  
Um die halbjährlichen Prüfungspläne sorgfältig zu erstellen, müssen in den Arbeit-  
geberstellen der Finanzämter zweimal jährlich zumeist mehrere Tausend Kartei-  
karten gesichtet und einzeln ausgewertet werden. Dies ist nicht nur äußerst zeit-  
aufwendig, sondern führt nach unseren Feststellungen auch zu vermeidbaren  
Mängeln, z.B.:

- Betriebe werden in der Arbeitgeberkartei mangels Abgleich mit dem nur zur  
Überwachung der Abgabe der Lohnsteueranmeldungen maschinell geführten

Bestand an Arbeitgebern nicht erfaßt. Als Folge werden notwendige LSt-Prüfungen nicht durchgeführt. Bei einem vom ORH geprüften Finanzamt waren über 100 Arbeitgeber, zumeist A3- und A4-Betriebe, in der Arbeitgeberkartei nicht erfaßt, so daß vielfach über mehrere Jahre ohne LSt-Außenprüfung Festsetzungsverjährung eingetreten ist.

- Für LSt-Anmeldungszeiträume (bis zu mehreren Jahren) tritt Festsetzungsverjährung ohne Durchführung einer Außenprüfung ein, weil DV-Auflistungen über drohende Verjährungen nicht möglich sind.
- Mangels aktueller Verwertung der Angaben über die Zahl der Arbeitnehmer werden Betriebe in unzutreffende Größenklassen eingestuft.
- Gründe für die dringende oder auch fehlende Prüfungswürdigkeit werden nicht ausreichend berücksichtigt (z.B. Ergebnis der letzten Prüfung, Betriebseröffnung, unregelmäßige Zahlungen, stark schwankende Anmeldebeträge), so daß eine gezielte Prüfungsauswahl nicht gewährleistet ist.

Die fehlende DV-Unterstützung ist auch deshalb zu beanstanden, weil mehrere der vorgenannten Angaben bzw. Werte zwar bereits maschinell erfaßt und damit vorgehalten werden, aber dennoch eine Auswertung für o.g. Zwecke technisch nicht möglich ist, z.B. Zahl der Arbeitnehmer lt. LSt-Anmeldung, Beginn der Arbeitgeberbereitschaft, letzter Prüfungszeitraum, Höhe der Steuernachforderung aufgrund der letzten Prüfung, Unregelmäßigkeiten bei der Abgabe der LSt-Anmeldungen.

Eine DV-Unterstützung zum Führen der Arbeitgeberkartei und Erstellen der Prüfungspläne ist dringend erforderlich. Damit ist eine rationellere und effizientere Arbeitsweise möglich; es werden Prüfungslücken vermieden. Durch eine gezieltere Prüfungsauswahl könnten die Zahl der Prüfungen ohne Ergebnis verringert und die durchschnittlichen Mehrergebnisse pro Prüfungsfall verbessert werden.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, auch von ihm werde die maschinelle Führung der Arbeitgeberkartei für dringend erforderlich gehalten. Es sei deshalb bereits im August 1996 eine Arbeitsgruppe u.a. damit beauftragt worden, hierzu ein Fachsollkonzept zu erarbeiten. Dieses Konzept liege vor. Nach Fertigstellung des Feinkonzepts, die voraussichtlich im September/Oktober 1998 erfolgen werde, könne die Realisierung der DV-Unterstützung grundsätzlich in Angriff genommen werden.

Es sei beabsichtigt, die maschinelle Arbeitgeberkartei im Rahmen von UNIFA<sup>1</sup> (Stufe 2) zu verwirklichen. Angesichts der vielen anderen vordringlichen Aufgaben im Automationsbereich sei eine genaue Zeitangabe für die Einführung der DV-Unterstützung derzeit allerdings nicht möglich.

Der ORH hält daran fest, daß es ohne großen Aufwand möglich sein müßte, die bereits vorliegenden Daten für eine maschinelle Unterstützung auszuwerten. Die DV-Unterstützung sollte deshalb vordringlich realisiert werden.

## 25 Messeturm der Neuen Messe München

(Kap. 13 05 Anlage D)

**Die Kosten für den Messeturm sind gegenüber der ursprünglichen Konzeption auf das Vierfache gestiegen. Der ORH hält Ausgaben von mindestens 25 Mio DM für ein wenig funktionales und kostenträchtiges Prestigeobjekt nicht für vertretbar.**

An der Neuen Messe München (NMM) ist der Staat mit 49,9 % beteiligt.<sup>2</sup> Der ORH hat während des Baus der NMM ab 1996 zeitnah Zwischenprüfungen durchgeführt. Die Anregungen des ORH - die sich hauptsächlich auf eine transparente übersichtliche Bauabrechnung bezogen - wurden berücksichtigt.

Die Messe konnte termingerecht im Februar 1998 in Betrieb gehen. Aufgrund der konjunkturbedingt günstigen Preisentwicklung wird voraussichtlich der ursprüngliche Kostenrahmen von 2,3 Mrd DM um 300 Mio DM unterschritten. Dies war u.a. auch ausschlaggebend dafür, daß Planungsaufträge für zwei weitere Ausstellungshallen (Baukosten 150 Mio DM) erteilt wurden. Kurz vor Baufertigstellung wurde im Mai 1997<sup>3</sup> auch über ein **neues Konzept** des Messeturms entschieden, der nun statt der ursprünglich vorgesehenen 6 Mio DM etwa 25 Mio DM kosten wird. Anstelle des bis Ende 1996 geplanten durchaus anspruchsvollen Wahrzei-

---

1) Rahmenplan für die Weiterentwicklung des dezentralen Automationseinsatzes im Veranlagungsbereich der Bayerischen Steuerverwaltung

|   |        |
|---|--------|
| 2) Freistaat Bayern                                     | 49,9 % |
| Landeshauptstadt München                                | 49,9 % |
| Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern | 0,1 %  |
| Handwerkskammer für München und Oberbayern              | 0,1 %  |

3) ca. acht Monate vor Beginn der 1. Messe (BAUMA)



chens mit 30 m Höhe in unmittelbarer Nähe zum Haupteingang West wurde festgelegt, ein 85 m hohes „Multimediales Kunstwerk“ im Osten zu errichten, das

- Werbespots über Großdisplays und
- die Vermarktung des Messeturms als „künstlerische Einmaligkeit“ ermöglichen sowie
- zum städtischen „Kunsthappening“ beitragen sollte.

Die Planungs- und Bauabwicklung erfolgte unter großem Zeitdruck. Die Aufträge von mehr als 20 Mio DM wurden im Ergebnis - nach Aufhebung einer beschränkten Ausschreibung und anschließender Verhandlung mit zwei Bietern - freihändig vergeben.

Zwischenzeitlich sind bereits Probleme hinsichtlich der Statik des Messeturms festgestellt worden, die zu weiteren Kostensteigerungen führen können. Der Messeturm ist ein Gebilde, das seine Stabilität durch ein kompliziertes Zusammenspiel von horizontalen, diagonalen und vertikalen beweglichen Spannseilen gewinnen soll, durch die die einzelnen Ringe des Messeturms mit dem Schaft verbunden sind. Ein Teil der Ringe ist durch die Ringklemmen gerutscht, was aufwendige Sanierungsmaßnahmen erforderlich macht.

Auch war abzusehen, daß die für Werbezwecke eingesetzten Teile des Messeturms, wie die Großdisplays und das Infoband (5 Mio DM), wegen baurechtlicher Auflagen nicht optimal vermarktet werden können. Denn die Großdisplays mit den Lichteffekten dürfen nur während einer Messe (einschließlich Aufbauzeit und erstem Abbautag) zwischen 7 und 22 Uhr betrieben und auch nicht nach Süden ausgerichtet werden, um die umliegende Wohnbebauung und die Autobahn nicht durch Lichteffekte zu beeinträchtigen.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß die vom ORH monierte Kostenexplosion die Ursache darin habe, daß der Turm mit 85 m Höhe wesentlich höher als zunächst geplant sei, zusätzliche Kunstelemente enthalte und für Marketingzwecke voll ausgestattet worden sei. Damit sei ein anderer Turm entstanden als ursprünglich geplant. Deshalb könnten die anfänglichen Kostenschätzungen mit 6 Mio DM nicht der Maßstab für die Beurteilung der endgültigen Kosten sein. Auch müsse sich der Ausstattungsgrad des neuen Messegeländes an der Wettbewerbssituation zwischen den deutschen Messestädten orientieren. Der Messeturm sei dazu ein signifikantes Wahrzeichen der NMM; andere Messeplätze hätten ähnlich signifikante Bauten (z.B. Leipzig die große Eingangshalle; Berlin und Köln jeweils einen Messeturm).

Auch die aufgetretenen statischen Probleme seien nicht Folge der Planung, sondern der Bauabwicklung und -ausführung. Im Rahmen einer beschränkten Ausschreibung seien die Unterlagen an 16 Unternehmen versandt worden, zum Eröffnungstermin hätten aber lediglich zwei Angebote vorgelegen, die in technischer und vertraglicher Hinsicht beide nicht annehmbar gewesen wären. Aus diesem Grunde sei die Ausschreibung aufgehoben und mit beiden Bietern verhandelt worden. Mit Blick auf die nötige Terminalsicherung und das Risikopotential sei eine Gesamtvergabe an einen Unternehmer durchgeführt worden.

Der ORH ist der Auffassung, daß es im Wettbewerb der Messen zunächst auf ein nutzergerechtes Leistungsangebot für die Aussteller und Besucher oder auch auf die architektonisch überzeugende Gestaltung der Messehallen selbst ankommt. Deshalb hätte es eines weiteren signifikanten Bauwerks über den anfangs geplanten Turm hinaus nicht bedurft. Auch zeigen die Ausführungen des Staatsministeriums, daß die kurzfristig geänderte Planung in der Praxis sehr schwierig auszuführen und die Ausschreibung des Messeturms in der Hektik der Endphase der Bauarbeiten unausgereift war.

Zusammenfassend hält der ORH die Ausgaben von mindestens 25 Mio DM für ein wenig funktionales und kostenträchtiges Prestigeobjekt nicht für vertretbar.

## 26

### **Verkauf eines landwirtschaftlichen Versuchsbetriebs**

(Epl. 13 Anlage B Sondervermögen 2 A)

**Beim Verkauf eines landwirtschaftlichen Versuchsbetriebs wurde im Vorlagebericht an den Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen das um 500 000 DM höhere Angebot eines Mitbieters nicht erwähnt mit der Folge, daß der Ausschuß dem billigeren Verkauf an eine Tierzuchtorganisation zustimmte.**

Der Staat beabsichtigte 1991, einen knapp 79 ha großen, entbehrlich gewordenen landwirtschaftlichen Versuchsbetrieb zu verkaufen. Er bot das Objekt deshalb freihändig einer Tierzuchtorganisation zum amtlichen Schätzwert von 4,9 Mio DM an. Dieser Verein hatte bereits den größten Teil des Betriebs gepachtet und 2 Mio DM in die Gebäude investiert. Hierfür hatte er staatliche Zuschüsse von 1,15 Mio DM

erhalten.<sup>4</sup> Die auch im Staatsinteresse liegende Tätigkeit beim Vollzug des Tierzuchtgesetzes ermöglichte einen Verkauf ohne Ausschreibung (Freihandverkauf).<sup>5</sup>

Der Verein war zunächst nicht bereit, den amtlichen Schätzwert von 4,9 Mio DM als Kaufpreis zu bezahlen. In der Annahme, daß sich kein anderer Kaufinteressent finden werde, regte er vielmehr an, das Objekt öffentlich auszuschreiben. Auf die überregionale Ausschreibung gingen fünf Angebote ein, die mit Beträgen zwischen 2,4 und 5,45 Mio DM weit über dem Angebot des Vereins von 1,9 Mio DM lagen.

Der daraufhin vom Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen gebilligte Verkauf an den Meistbietenden wurde zurückgestellt, nachdem bekannt wurde, daß zwei Kommunen beabsichtigten, Gewerbeflächen auf dem Betriebsgelände auszuweisen. Für diesen Fall hätten die Grundstücke neu bewertet werden müssen. Nach der Aufgabe dieser Absichten durch die Kommunen sprangen mit einer Ausnahme alle Bewerber ab. Dieser Bieter, der als landwirtschaftlicher Betriebsleiter des Vereins angestellt war und sein Kaufinteresse bei einem Preis von 4,5 Mio DM aufrecht hielt, bot dem Staat ausdrücklich an, die weitere Nutzung der Liegenschaft durch den Verein im Kaufvertrag festzuschreiben.

Das Staatsministerium der Finanzen entschied im Oktober 1994, das Objekt nach Aktualisierung der Wertermittlung erneut ausschreiben zu lassen. Bevor es jedoch dazu kam, bewarb sich der Verein nochmals - wiederum unterstützt vom Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - um das Objekt, diesmal ohne Ausschreibung zum neu ermittelten amtlichen Schätzwert von nur noch 4,01 Mio DM. Das Staatsministerium der Finanzen wies die Bezirksfinanzdirektion daraufhin im November 1994 an, dem Verein den Betrieb zu diesem Preis anzubieten und nur dann auszuschreiben, wenn dieser den Preis nicht bezahlen könne. Das noch bestehende und darüber liegende Angebot des anderen Kaufinteressenten wurde vom Staatsministerium ignoriert. Zwei Tage nachdem die Bezirksfinanzdirektion mit dem Verein besprochen hatte, ob der dort beschäftigte Mitbewerber nicht - ggf. nach dem Angebot eines neuen Arbeitsvertrags - zur Zurücknahme seines Angebots bewegt werden könne, nahm dieser sein Angebot zugunsten des Vereins zurück; er hielt es aber für den Fall aufrecht, daß ein Verkauf an diesen nicht zustande kommen sollte.

---

4) Der Verein wurde darüber hinaus durch je einen Beamten des höheren und des gehobenen Dienstes (zu 30 bzw. 50 % ohne Bezügeausgleich) unterstützt.

5) vgl. Beschluß des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 13. März 1974 (Grundsätze für den Verkauf staatlicher Grundstücke)

Am 27. April 1995 stimmte der Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen aufgrund eines Berichts des Staatsministeriums der Finanzen dem Verkauf an den Verein zum Preis von 4,01 Mio DM zu. Im Bericht vom 4. April 1995 wurde zwar mitgeteilt, daß alle Interessenten, die auf die Ausschreibung vom Mai 1992 bezifferte Gebote abgegeben hatten, diese nicht aufrechterhalten hätten; mit keinem Wort wurde jedoch erwähnt, daß ein Käufer nach wie vor bereit war, 4,5 Mio DM zu zahlen, falls der Verein nicht den Zuschlag erhalten sollte.

Das Staatsministerium hat dem Ausschuß den Fall nicht vollständig dargelegt und damit den Landtag unzureichend informiert. Die Folge war, daß der Verkauf an den Verein unter Verzicht auf einen marktkonformen Erlös zustande kam. Dieses Vorgehen verstößt gegen Art. 63 Abs. 3 BayHO, wonach Vermögensgegenstände des Staates nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden dürfen. Das Staatsministerium durfte nicht auf zusätzliche Einnahmen von 500 000 DM verzichten.

Ein solches Verhalten ist um so unverständlicher, als mit der vom Mitbieter angebotenen Weiterverpachtung die Nutzung des Betriebs für den Verein auch weiterhin gesichert gewesen wäre. Der Betrieb hätte an den Betriebsleiter mit der angebotenen Weiternutzungsklausel zugunsten des Vereins verkauft oder es hätte vom Verein der Einstieg in dieses Gebot verlangt werden müssen. Es entspricht nicht den Grundsätzen über den Verkauf staatlicher Grundstücke,<sup>5</sup> einem zum Freihandkauf Berechtigten die Wahl der für ihn günstigeren Alternative - Ausschreibungsergebnis oder Wertgutachten - zu überlassen.

Nach Stellungnahmen des Staatsministeriums vom November 1997 und vom September 1998 habe auf das Angebot des Mitbieters nicht eingegangen werden können, weil dessen Angebot aus der aufgehobenen Ausschreibung von 1992 nicht mehr bestanden und der Freihandverkauf an den Verein Vorrang gehabt habe. Im übrigen habe die angebotene Verpachtung eine dauernde Sicherung der Interessen des Vereins nicht gewährleisten können. Nachdem eine neuerliche Ausschreibung nicht mehr durchgeführt worden sei, habe an den Verein auf der Grundlage der Wertermittlung verkauft werden dürfen. Das höhere Kaufangebot sei Ausfluß eines persönlich bedingten, außergewöhnlichen Erwerbsinteresses und deshalb nach bewertungs- und haushaltsrechtlichen Vorschriften unbeachtlich gewesen. Nachdem das Angebot nach der Kaufentscheidung der Vereinsversammlung zurückgenommen worden sei, wäre es unbillig gewesen, vom Verein den Eintritt in das um 500 000 DM höhere Konkurrenzangebot zu verlangen. Dies habe um so mehr gegolten, als das Staatsministerium davon ausgegangen sei, daß der Verein mit 4 Mio DM an der Grenze seiner finanziellen Leistungskraft angekommen

men war und es nicht zumutbar erschien, die im amtlichen Gutachten vorhandene Bewertungstoleranz nach oben auszuschöpfen.

Die Darstellung des ORH, der Landtag sei unzutreffend informiert worden, weist das Staatsministerium nachdrücklich zurück. Das Schreiben des Betriebsleiters vom Februar 1995 mit dem unter der Bedingung aufrechterhaltenen Kaufangebot, daß „der Ankauf durch die Rinderzüchter nicht zustande kommen sollte,“ sei in der Landtagsvorlage vom April 1995 deshalb nicht erwähnt worden, weil der Eintritt dieser Bedingung allein vom Verhalten der späteren Käuferin abhängig gewesen sei. Nachdem diese ihre Erwerbsabsicht in eindeutiger Weise zum Ausdruck gebracht habe, hätte das Konkurrenzangebot keiner Erwähnung mehr bedurft.

Die vom Staatsministerium vorgetragenen Gründe sind nicht überzeugend; sie belegen vielmehr, daß die Verwaltung den von Anfang an beabsichtigten Verkauf an den Verein durch das höhere Angebot behindert sah. Ein durch ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse beeinflusstes und deshalb auszuschließendes Angebot lag schon deshalb nicht vor, weil es weder unter Zwang oder aus Not oder besonderer Rücksichtnahme abgegeben wurde noch - wie in Literatur und Rechtsprechung zusätzlich verlangt - ein weit überhöhtes Angebot („Ausreißerprinzip“) darstellte; es lag vielmehr durchaus noch im Rahmen der üblichen Bewertungstoleranz. Vor allem aber hing der Eintritt der vom Anbieter genannten Bedingung ohne Frage nicht nur von der späteren Käuferin, sondern in erster Linie vom Willen des Verkäufers und letztlich vom Votum des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen ab. Hätte das Staatsministerium nach den in der Vergangenheit bei Grundstücksgeschäften sowohl der Finanz- wie auch der Forstverwaltung unbestrittenen Grundsätzen gehandelt, so hätte es dem auf ein Angebot gestützten Verkehrswert höhere Beweiskraft beimessen müssen als einem Sachverständigengutachten.

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

**27**      **Zuwendung für ein „Haus des Gastes“**

(Kap. 07 04 TitGr. 71)

**Ein Zweckverband erhielt eine Zuwendung von 600 000 DM für ein „Haus des Gastes“, hat aber statt dessen eine gewerbliche Gaststätte errichtet. Die durch die Rechnungsprüfung ausgelöste Rückforderung hat sich schließlich über zehn Jahre hingezogen mit der Folge, daß mehr als die Hälfte des zurückzufordernden Betrages von 1 Mio DM aus Zinsen besteht.**

**Wegen der mittlerweile verschlechterten Finanzlage des Zuwendungsempfängers ist ein völliger Ausfall der Forderung zu befürchten.**

Im September 1977 wurde einem Zweckverband in einem Fremdenverkehrsgebiet aus Mitteln des Programms „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eine Zuwendung von 600 000 DM gewährt, um beim Bau einer Freibadeanlage ein ganzjährig nutzbares „Haus des Gastes“ mit Aufenthaltsraum, Spielzimmer usw. zu errichten.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat 1985 festgestellt, daß der Zuwendungsempfänger anstelle der Fremdenverkehrsräume eine reine Gaststätte errichtet hat, die von den Feriengästen nur mittelbar - als Besucher des Bades - genutzt werden kann. Er hat diese Änderung nicht mitgeteilt und begründet sie damit, daß das „Haus des Gastes“ wegen zu hoher Betriebskosten nicht habe realisiert werden können; man sei zu der Auffassung gelangt, daß es wegen seiner Abgelegenheit von den Gästen nicht angenommen würde.

Die Regierung hat aufgrund der Beanstandung durch das Rechnungsprüfungsamt im **August 1986** die volle Fördersumme von 600 000 DM zurückgefordert. Der Zuwendungsempfänger hat hiergegen Widerspruch eingelegt und diesen im wesentlichen damit begründet, daß ursprünglich die Absicht bestanden habe, im Rahmen eines zunächst vorgesehenen Hallenzentrums ein „Haus des Gastes“ zu er-

richten, und diese Gesamtkonzeption aus finanziellen Gründen nicht habe realisiert werden können. Das Rechnungsprüfungsamt hat allerdings festgestellt, daß diese Erkenntnis schon vor Antragstellung vorgelegen hatte. Die Regierung wies den Widerspruch zehn Jahre später im **September 1996** zurück und reduzierte nach Verrechnung mit anderen Positionen den Rückforderungsbetrag auf 487 500 DM. Die ungewöhnlich lange Dauer des Widerspruchsverfahrens ist darauf zurückzuführen, daß der Zuwendungsempfänger seinen Widerspruch vom August 1986 erst im Januar 1995 begründete. Die Behandlung des Widerspruchs war einvernehmlich zurückgestellt worden, weil sich der Zuwendungsempfänger im Rahmen des Gesamtverwendungsnachweises (einschließlich der ebenfalls mit 4,6 Mio DM geförderten Freibadeanlage) wegen nachzufinanzierender Mehrkosten weitere Fördermittel erhoffte, die ggf. aufzurechnen gewesen wären.

Die gegen den Widerspruchsbescheid im Oktober 1996 erhobene Klage begründete der Zuwendungsempfänger neben verfahrensrechtlichen Einwendungen im wesentlichen mit seiner derzeitigen prekären finanziellen Situation. Das Verwaltungsgericht hat die Klage als unbegründet abgewiesen und sein Unverständnis darüber geäußert, daß sich der Kläger über die ungewöhnlich lange Zeitdauer bis zur Erledigung seines Widerspruchs beklagte, nachdem gerade auf sein Bitten hin die außergewöhnlich lange Frist von neun Jahren zur Begründung des Widerspruchs eingeräumt worden sei.

Das lange Verfahren hat dazu geführt, daß die aufgelaufenen Zinsen den Rückforderungsbetrag von 487 500 DM inzwischen weit übersteigen. Wegen der mittlerweile verschlechterten Finanzlage des Zuwendungsempfängers ist ein völliger Ausfall der Forderung zu befürchten.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die Angelegenheit noch nicht entschieden sei und der beantragte Erlaß noch geprüft werde.

## 28 **Mitnahmeeffekte bei der Wirtschaftsförderung**

(Kap. 07 04 TitGr. 71, 72)

**Bei der Regionalförderung gewährt die Verwaltung auch solchen Unternehmen Zuwendungen, deren Eigeninteresse und finanzielle Leistungsfähigkeit eine staatliche Unterstützung nicht erfordert. Dies sind klassische Fälle des Mitnahmeeffekts.**

### 28.1 **Regionalförderung und Haushaltsrecht**

Das Staatsministerium gewährt sowohl aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) als auch nach den Richtlinien zur Durchführung der Bayerischen regionalen Förderungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft Zuwendungen für erwünschte oder notwendige Investitionen, wie z.B. Erweiterung oder auch Rationalisierung des Betriebs. Dabei ist der Grundsatz des Art. 23 BayHO zu beachten, wonach ein erhebliches Interesse des Staates an der Förderung bestehen muß, das ohne die Zuwendung nicht befriedigt werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Um einen bloßen Mitnahmeeffekt zu verhindern, ist bei der Bemessung einer Zuwendung sowohl das Eigeninteresse als auch die finanzielle Leistungskraft des Zuwendungsempfängers zu berücksichtigen, bevor staatliche Fördermittel gewährt oder belassen werden. Die speziell für diese Förderverfahren erlassenen Verwaltungsvorschriften folgen diesen Grundsätzen. Deshalb sind auch wesentliche (mehr als 20 %) Änderungen des gebilligten Investitions- und Finanzierungsplans anzeigepflichtig und bedürfen der Zustimmung der bewilligenden Stelle. Bei Nichtbeachtung ist eine Rückforderung zu prüfen.

Der ORH hat den Eindruck gewonnen, daß diese Grundsätze nicht immer ausreichend beachtet werden. Beispielhaft seien folgende Einzelfälle erwähnt:

### 28.2 **Erweiterungsinvestitionen eines Elektronikunternehmens**

Das im ehemaligen Zonenrandgebiet ansässige Unternehmen hatte rechtzeitig vor dem Ausscheiden seines Sitzes aus dem Fördergebiet 1991 Antrag auf Förderung von geplanten Erweiterungsinvestitionen von 84 Mio DM mit einem Zuschuß von 17,7 Mio DM gestellt. Das Staatsministerium lehnte diesen Antrag im Mai 1992 mit der Begründung ab, daß die Bewilligung die verfügbaren Haushaltsmittel in einer gegenüber anderen Antragstellern unververtretbaren Weise erschöpfen würde. Auch ließ es sich von der Überlegung leiten, daß die beabsichtigten Investitionen angesichts der Ertragslage und Finanzkraft des überwiegend von international tätigen



Konzerngesellschaften und deutschen Großbanken gehaltenen Unternehmens aus eigenen Mitteln erbracht werden könnten.

Nachdem die Firma darauf hingewiesen hatte, daß ein Ausbleiben der Förderung erhebliche Kürzungen bei den Investitionen und damit bei den Arbeitsplätzen zur Folge haben würde, stellte sie nach einer Besprechung im Staatsministerium im September 1992 einen neuen Antrag mit reduzierten Erweiterungsinvestitionen von rd. 50 Mio DM. Diesem wurde im November 1992 durch Erlaß eines Zuwendungsbescheids über 5 Mio DM stattgegeben, obwohl eine Änderung in der finanziellen Leistungskraft des Unternehmens auch nach Einschätzung des Staatsministeriums in der Zwischenzeit nicht eingetreten war.

Dem Einwand des ORH, daß der erste Antrag durch die Ablehnung erledigt und der zweite vom September 1992 wegen Ausscheidens aus dem Fördergebiet verspätet gewesen sei, hielt das Staatsministerium entgegen, daß es sich hierbei lediglich um eine aktualisierte Zusammenfassung der seit der ursprünglichen Antragstellung vorgenommenen inhaltlichen Änderungen des Vorhabens und nicht um einen neuen Antrag handle. Die Förderfähigkeit der Maßnahme stehe deshalb auch fast zwei Jahre nach der Änderung der „Förderkulisse“ nicht in Frage.

Der ORH hält die ursprüngliche Ablehnung des Antrags für zutreffend, zumal eine Zuwendung - unabhängig von der Zugehörigkeit zum Fördergebiet - schon wegen der offensichtlich vorhandenen Finanzkraft des Unternehmens nicht erforderlich war. Es handelt sich um einen Mitnahmeeffekt, der von vornherein erkennbar war.

### **28.3 Erweiterung eines Textilunternehmens**

Ein Unternehmen hat 1990 einen Zuschuß von 3,75 Mio DM für beabsichtigte Investitionen von 27 Mio DM erhalten. Der Finanzierungsplan für die Maßnahme sah neben dem Zuschuß ein Bankdarlehen von 16,25 Mio DM und Eigenkapital von 7 Mio DM vor. Tatsächlich wurde aber kein Darlehen in Anspruch genommen, sondern die Erweiterung allein mit Eigenmitteln von 23,27 Mio DM finanziert. Offensichtlich hätte das Unternehmen die Förderung nicht benötigt. Im übrigen wurde die grundlegende Änderung des Finanzierungsplans der Verwaltung erst im Rahmen des Verwendungsnachweises bekannt. Förderrechtliche Konsequenzen wurden nicht gezogen; nach Auffassung des ORH liegt ein klassischer Fall von Mitnahme vor.

#### **28.4 Betriebserweiterung eines Herstellers von Präzisionsteilen**

Für eine geplante Betriebserweiterung für 8,5 Mio DM erhielt der Zuwendungsempfänger 1992 einen Zuschuß von 680 000 DM zugesagt. Daneben waren Eigenmittel von 3,5 Mio DM sowie ein Ergänzungsdarlehen der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) von 4,3 Mio DM eingeplant, das aber u.a. wegen der endgültig deutlich geringeren Investitionen und der Finanzierung durch die Hausbank des Unternehmens nicht in Anspruch genommen wurde.

Der im Oktober 1992 ausgezahlte Zuschuß wurde nicht für die Betriebserweiterung verwendet, sondern bis Juli 1993 bzw. März 1994 unmittelbar als Festgeld angelegt. Auf eine diesbezügliche Anfrage der LfA hat der Zuwendungsempfänger mitgeteilt, daß bis zum 31. Dezember 1992 ca. 3,5 Mio DM und 1993 weitere 1,8 Mio DM investiert worden seien. Diese Investitionen seien bis zum Eingang des Zuschusses vorfinanziert worden. Aufgrund dieser Sachverhaltsdarstellung kamen die Regierung und die LfA zu der Auffassung, die Mittel seien fristgerecht verwendet worden.

Der ORH ist der Auffassung, daß das Unternehmen ausweislich seiner Finanzkraft nicht auf einen Zuschuß angewiesen war, sondern die Investitionen im Rahmen seiner Planung ohnehin vorgenommen hätte. Die öffentlichen Mittel wurden lediglich als „Zubrot“ vereinnahmt. Die von der Verwaltung hingenommene Anlage des Zuschusses als Festgeld über einen Zeitraum von über 16 Monaten spricht für sich.

#### **28.5 Rationalisierungsmaßnahme eines Textilveredelungsunternehmens**

Der Zuwendungsempfänger hatte bereits 1991 einen Zuschuß aus GA-Mitteln von 1,2 Mio DM für Rationalisierungsmaßnahmen erhalten. Im Rahmen eines Antrags auf erneute Förderung stellte die Regierung fest, daß es sich dabei wieder um eine Rationalisierungsinvestition handelte. Sie teilte dem Antragsteller mit, daß zwischen verschiedenen Rationalisierungsmaßnahmen mindestens ein Zeitraum von sechs Jahren liegen müsse und somit kein Zuschuß, sondern allenfalls eine Darlehensförderung aus dem Bayerischen Regionalen Förderungsprogramm möglich sei.

Im Oktober 1994 wurde dennoch ein erneuter Investitionszuschuß von 1,2 Mio DM bewilligt, weil das Staatsministerium zu der Ansicht gelangt war, daß die vorgenannte Frist nicht in jedem Fall für bayerische Fördermittel gelte. Aus den Akten

des Staatsministeriums ergibt sich, daß es zwar selbst Zweifel an dieser Auffassung hegte; eine Begründung für den Sinneswandel konnte in den Förderakten allerdings auch nicht gefunden werden.

Im Bewilligungsbescheid waren zur Finanzierung der geplanten Gesamtkosten von 15 Mio DM neben dem Investitionszuschuß Eigenmittel von 2,8 Mio DM, ein Ergänzungsdarlehen der LfA von 7,5 Mio DM und sonstige Fremdmittel von 3,5 Mio DM vorgesehen. Tatsächlich wurden aber zur Finanzierung der Gesamtkosten von 17,7 Mio DM Eigenmittel von 10,5 Mio DM eingesetzt. Das Ergänzungsdarlehen wurde um 3,5 Mio DM und die sonstigen Fremdmittel um 1,5 Mio DM verringert. Die LfA erfuhr erst im Juli 1996 aus dem Verwendungsnachweis von der geänderten Finanzierung, der sie nach Rücksprache mit dem Staatsministerium kommentarlos zustimmte.

Die grundlegende Änderung der Finanzierung hätte zu einer völlig neuen Beurteilung der Förderung führen müssen. Die Tatsache, daß trotz einer beträchtlichen Erhöhung der Investitionskosten die Fremdmittel erheblich reduziert werden konnten, läßt den Schluß zu, daß der Zuwendungsempfänger auf den staatlichen Zuschuß von 1,2 Mio DM nicht angewiesen war. Diese von der Rechnungsprüfung geäußerte Meinung wurde im übrigen von der Geschäftsleitung des Unternehmens beim Abschlußgespräch bestätigt.

## **28.6 Erweiterung einer Metallwarenfabrik**

Die Zuwendungsempfängerin erhielt für eine von 1991 bis 1995 durchgeführte Betriebserweiterung mit geplanten Investitionen von 27 Mio DM Zuschüsse von insgesamt 3,375 Mio DM. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, daß die tatsächliche Finanzierung sowohl vom Finanzierungsplan als auch vom Verwendungsnachweis erheblich abweicht (vgl. Zahlenübersicht).

**Finanzierung der Maßnahme**

Zahlenübersicht

| <b>Finanzmittel</b>    | <b>Finanzierungsplan</b> | <b>Finanzierung lt. Verwendungsnachweis</b> | <b>tatsächliche Finanzierung</b> |
|------------------------|--------------------------|---|----------------------------------|
|                        | TDM                      | TDM   | TDM                              |
| Eigenmittel            | 8 850                    | 10 235                                      | 18 659                           |
| Hausbankdarlehen       | 4 275                    | 3 100                                       | 0                                |
| Zuschuß                | 3 375                    | 3 375                                       | 3 375                            |
| Zusatzprogramm LfA     | 2 000                    | 2 000                                       | 2 000                            |
| Ergänzungsdarlehen LfA | 8 500                    | 8 500                                       | 8 500                            |
| <b>zusammen</b>        | <b>27 000</b>            | <b>27 210</b>                               | <b>32 534</b>                    |

Angesichts des Einsatzes von zusätzlich 10 Mio DM Eigenkapital ist der ORH der Auffassung, daß zur Finanzierung der Maßnahme anstelle der Förderung mit 3,3 Mio DM das vorgesehene Hausbankdarlehen hätte beansprucht werden müssen, das in Wirklichkeit gar nicht ausgereicht wurde.

**28.7 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium teilt zwar die Ansicht des ORH, daß bei Zuwendungen für die Regionalförderung das Subsidiaritätsprinzip des Art. 23 BayHO zu beachten sei, vertritt aber den Standpunkt, daß in keinem der vom ORH herangezogenen Fälle von einem „Mitnahmeeffekt“ gesprochen werden könne, die getroffenen Ermessensentscheidungen fehlerfrei seien und die genannten Fälle angesichts der Vielzahl von Bewilligungen keine Verallgemeinerung rechtfertigten. Insbesondere seien die Zuwendungsbescheide bestandskräftig und könnten nur ausnahmsweise widerrufen werden.

Es verweist auf die Notwendigkeit, bei der Regionalförderung Standortnachteile strukturschwacher Gebiete auszugleichen, die gewünschten Arbeitplatzeffekte in diesen Regionen zu erzielen und betont besonders, daß die Anreizwirkung für Investitionen nicht durch Unwägbarkeiten in Form eines späteren Widerrufs unterlaufen werden dürfe. Eine Rückforderung wegen der erfolgreichen Geschäftsentwicklung eines Unternehmens würde der Zielsetzung der Regionalförderung zuwiderlaufen. Daher habe ein verstärkter Eigenmitteleinsatz des Zuwendungsempfängers nach ständiger Verwaltungspraxis noch nie zu einem Widerruf der Förderung geführt.

Das Staatsministerium verweist darauf, daß weder das Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz noch die Besonderen Nebenbestimmungen für Zuwendungen an die gewerbliche Wirtschaft die Erhöhung des Eigenmitteleinsatzes ausdrücklich als Rückforderungsgrund anführten. Es komme daher zu dem Ergebnis, daß die Ermessensausübung bei nachträglicher Änderung des Investitions- und Finanzierungsplans regelmäßig zugunsten des Zuwendungsempfängers ausfallen müsse, da nach seiner Ansicht die Verbesserung der finanziellen Situation der geförderten Unternehmen im Interesse der Sicherheit der Arbeitsplätze sogar positiv zu werten sei und gerade nicht zu einer Minderung der Zuwendung führen solle. Ebenso wenig rechtfertige die Verletzung der Mitteilungspflicht bei einer Änderung der Finanzierung für sich allein einen vollständigen oder teilweisen Widerruf der Förderung. Es sehe deshalb bei keinem der geschilderten Fälle Veranlassung, einen bestandskräftigen begünstigenden Verwaltungsakt auch nur teilweise zu widerrufen, weil es in allen Fällen die „kontinuierliche und nachvollziehbare Förderpraxis“ als gewichtiger ansehe als die Einhaltung der im Zuwendungsbescheid enthaltenen Pflichten des Zuwendungsempfängers. Dies um so mehr, als nach seiner Ansicht die Pflicht zur Mitteilung grundsätzlich zustimmungsbedürftiger Änderungen der Investitions- und Finanzierungspläne vorrangig auf die Sicherung der Vorhabensfinanzierung ziele, die wegen des verstärkten Eigenmitteleinsatzes in den vom ORH angesprochenen Fällen gerade nicht gefährdet gewesen sei. Das Staatsministerium sehe einen Rückforderungsgrund allenfalls dann gegeben, wenn bei der Antragstellung bewußt falsche Angaben über die wirtschaftlichen Verhältnisse gemacht würden.

## **28.8      Schlußbemerkung des ORH**

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, daß eine dem Grundsatz der Subsidiarität und damit dem sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln entsprechende Ermessensausübung zu einem anderen als dem vom Staatsministerium getroffenen Ergebnis kommen müßte. Die vom Staatsministerium als hochrangig eingestufte Berechenbarkeit der Förderpraxis steht dazu in keinem Widerspruch, da den begünstigten Unternehmen aus den Nebenbestimmungen zum Förderbescheid von Anfang an die Auswirkungen von Änderungen des Finanzierungsplans bekannt waren und ihre finanzielle Leistungskraft offensichtlich für die Bemessung der Zuwendung von Bedeutung war. Deshalb erscheint die Behauptung, die Zuwendungsempfänger müßten eine Erhöhung ihrer Eigenfinanzierung in erster Linie „im Interesse einer Sicherung der Vorhabensfinanzierung“ mitteilen, geradezu widersinnig, weil gerade im Falle eines finanziellen Engpasses Fördermittel wohl erst recht nicht zurückgefordert werden. Die Ausführungen des

Staatsministeriums zur Bestandskraft von begünstigenden Verwaltungsakten sind in diesem Zusammenhang nicht zutreffend.

In allen genannten Fällen kann angenommen werden, daß die finanzielle Leistungskraft der Unternehmen nicht unvorhergesehen während der Investitionsphase, in der die neuen Investitionen noch gar keinen Ertrag abwerfen konnten, so erheblich gesteigert wurde; vielmehr muß sie schon von vornherein begründet und bei gründlicher Unternehmensbeurteilung auch erkennbar gewesen sein. Insbesondere haben die geförderten Unternehmen zum Teil ihr Eigeninteresse durch vermehrten Einsatz eigener Mittel demonstriert. Der ORH meint, daß das Staatsministerium bereits bei der Antragsbearbeitung dem Grundsatz der Subsidiarität wesentlich mehr Gewicht als bisher beimessen sollte, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, mit denen wertvolle staatliche Fördermittel für andere Staatsaufgaben verlorengehen; allein in den angeführten Beispielfällen wurden Unternehmen mit ausreichender eigener finanzieller Leistungskraft Haushaltsmittel von über 14 Mio DM gewährt bzw. belassen.

## 29 Zuweisungen für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

(Kap. 13 10 Tit. 653 81)

**Die seit 1994 zusätzlich ausgereichten Fördermittel für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr von jährlich 125 Mio DM wurden nicht immer wirtschaftlich und auch nicht immer für eine bessere Verkehrsbedienung verwendet. Der ORH regt an, die Bemessungsgrundlagen und die Berechnungsverfahren zu vereinfachen.**

### 29.1 Gesetzliche Grundlagen

Am 1. Januar 1994 trat das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) in Kraft. Es wurde am 30. Juli 1996 mit einer Ergänzung zum Schienenpersonennahverkehr neu gefaßt und gliedert den öffentlichen Personennahverkehr in

- den **allgemeinen** öffentlichen Nahverkehr (Omnibusse und Kraftfahrzeuge im Linienverkehr, Straßen- und Untergrundbahnen usw.) und
- den Schienenpersonennahverkehr (Züge der Eisenbahnen).

Durch das BayÖPNVG wurde die Planung, Organisation und Sicherstellung des **allgemeinen** öffentlichen Personennahverkehrs den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis als freiwillige Aufgabe übertragen.<sup>1</sup> Sie erhalten vom Staat neben den bisher schon gewährten Finanzhilfen

- zur Förderung von Investitionen (Infrastruktur, Fahrzeugbeschaffung) mit GVFG- und FAG-Mitteln und
- zur Förderung von Verkehrskooperationen

seit 1994 zusätzlich

- Zuweisungen für Zwecke des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs, die insbesondere für die vollständige oder teilweise Übernahme von Vorhaltekosten und für Zahlungen wegen gemeinwirtschaftlicher Leistungen verwendet werden sollen (ÖPNV-Zuweisungen).

Für die Festsetzung dieser ÖPNV-Zuweisungen an die einzelnen Aufgabenträger sind nach dem Gesetz insbesondere zu berücksichtigen:

- die Zahl der im Gebiet des Aufgabenträgers gefahrenen **Nutzplatzkilometer**,<sup>2</sup>
- die finanzielle **Leistungskraft** des Aufgabenträgers,
- der für diese Verkehrsbedienung erforderliche **Aufwand**,
- der Umfang, in dem der Aufgabenträger die **allgemeinen Anforderungen** und den **Bedienungsstandard** erfüllt.

Der ORH hat zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Verteilung und Verwendung der ÖPNV-Zuweisungen der letzten Jahre stichprobenweise in insgesamt 22 Landkreisen aus allen Regierungsbezirken geprüft, bei denen der im Verwendungsnachweis ausgewiesene Aufwand die ÖPNV-Zuweisungen nicht oder nur geringfügig überstieg.

---

1) Vgl. Art. 8 BayÖPNVG. Für den Schienenpersonennahverkehr ist der Freistaat Bayern Aufgabenträger (Art. 15 BayÖPNVG).

2) Das Gesetz unterscheidet dabei nicht zwischen rentierlichen und nichtrentierlichen Strecken.

## 29.2 Mittelverteilung durch das Staatsministerium

Seit Inkrafttreten des BayÖPNVG im Jahr 1994 hat der Staat jährlich 125 Mio DM ÖPNV-Zuweisungen zur Verfügung gestellt. Diese Mittel unterteilte das Staatsministerium aufgrund eines Beschlusses der Staatsregierung ohne Anwendung der o.g. differenzierten Bemessungsgrößen pauschal in zwei Kontingente:

- 40 % als Städtekontingent für München, Augsburg, Regensburg, Würzburg sowie die Städteachse Nürnberg-Fürth-Erlangen, wo insgesamt etwa 60 % der angebotenen Nutzplatzkilometer anfallen,
- 60 % als Flächenkontingent für die 71 Landkreise und 18 verbleibenden kreisfreien Städte, auf die etwa 40 % der Nutzplatzkilometer entfallen.

Danach wurden den Regierungen folgende Mittel zugeteilt:

### ÖPNV-Zuweisungen (Mio DM)

Zahlenübersicht

| Regierungsbezirk              | 1994         |      | 1995         |      | 1996         |      | 1997         |      |
|-------------------------------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
|                               | F            | S    | F            | S    | F            | S    | F            | S    |
| <b>Oberbayern</b> - Fläche    | 18,5         |      | 19,4         |      | 18,3         |      | 18,1         |      |
| - München                     |              | 23,0 |              | 23,0 |              | 22,5 |              | 22,5 |
| <b>Niederbayern</b> - Fläche  | 8,6          |      | 9,3          |      | 9,5          |      | 9,7          |      |
| <b>Oberpfalz</b> - Fläche     | 6,6          |      | 7,3          |      | 7,2          |      | 8,2          |      |
| - Regensburg                  |              | 3,0  |              | 3,0  |              | 3,0  |              | 3,0  |
| <b>Oberfranken</b> - Fläche   | 7,2          |      | 7,7          |      | 8,3          |      | 9,6          |      |
| <b>Mittelfranken</b> - Fläche | 10,7         |      | 6,8          |      | 6,9          |      | 7,5          |      |
| - Nürnberg-Fürth-Erlangen     |              | 15,0 |              | 15,0 |              | 14,7 |              | 14,7 |
| <b>Unterfranken</b> - Fläche  | 13,0         |      | 13,1         |      | 12,6         |      | 11,1         |      |
| - Würzburg                    |              | 3,0  |              | 3,0  |              | 3,0  |              | 3,0  |
| <b>Schwaben</b> - Fläche      | 10,2         |      | 10,8         |      | 11,7         |      | 11,1         |      |
| - Augsburg                    |              | 7,0  |              | 7,0  |              | 6,8  |              | 6,8  |
| <b>zusammen</b>               | 74,8         | 51,0 | 74,4         | 51,0 | 74,5         | 50,0 | 75,3         | 50,0 |
| <b>Bayern insgesamt</b>       | <b>125,8</b> |      | <b>125,4</b> |      | <b>124,5</b> |      | <b>125,3</b> |      |

F = Flächenkontingent; S = Städtekontingent

Das Staatsministerium hat dazu ausgeführt, es gehe bei der Berechnung der ÖPNV-Zuweisungen insbesondere bei den Großstädten nicht ausschließlich nach



dem Rechenergebnis vor, das sich bei Multiplikation der einzelnen Parameter ergibt. Vielmehr werde dieses Ergebnis auf der Basis der Insbesondereregelung in Art. 28 Abs. 2 BayÖPNVG korrigiert, um bayernweit eine ausgewogene Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen erreichen zu können und allzu gravierende Abweichungen zu den Vorjahreswerten zu vermeiden. Dabei werde insbesondere berücksichtigt, daß im Ballungsraum München ganz erhebliche Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz für den U-Bahn-, S-Bahn- und Straßenbahnausbau fließen. Der für die Landeshauptstadt München errechnete Zuweisungsbetrag werde daher zugunsten der anderen Städte korrigiert. Die Berechnung der ÖPNV-Zuweisung für die Fläche werde weitgehend anhand des Berechnungsschemas (Nutzplatzkilometer/finanzielle Leistungsfähigkeit/Aufwand) vorgenommen. Korrekturen würden nur vorgenommen, wenn die errechneten ÖPNV-Zuweisungen zu den Vorjahreswerten allzu gravierend abweichen und die Förderkontinuität andernfalls nicht gewährleistet werden könnte.

Tatsächlich sind innerhalb des **Städtekontingents** die einzelnen Städtezuweisungen nahezu unverändert geblieben, obwohl sich die Bemessungsgrundlagen zwischen 1994 und 1997 von - 7 bis + 24 % verändert haben. Daneben ergab die generelle Verringerung des rechnerischen Anteils für München<sup>3</sup> um rd. ein Viertel, für andere Städte ein Plus zwischen 15 und 136 % gegenüber der Bemessungsgrundlage.

Demgegenüber veränderten sich innerhalb des **Flächenkontingents** alle Zuweisungen, wobei die Beträge dennoch nicht dem rechnerischen Ergebnis entsprachen, sondern von diesem mit mehr als einer Million DM abwichen.

### 29.3 Mittelverteilung durch die Regierungen

Den Regierungen hat das Staatsministerium für die Weiterverteilung des 60%-Flächen-Kontingents drei Faktoren (1,1 bis 1,3) für den erforderlichen Aufwand einer angemessenen Verkehrsbedienung vorgegeben. Nach den Feststellungen des ORH verwendeten fünf Regierungen alle drei Werte, eine Regierung nur zwei und eine andere Regierung zusätzlich einen vierten Faktor (1,4).

Für die allgemeinen Anforderungen und den Bedienungsstandard bleibt es den Regierungen überlassen, den weit gesetzten Verteilungsmaßstab selbst zu finden.

---

3) Nach Angaben des Staatsministeriums erbringt München 37 % der Nutzplatzkilometer ganz Bayerns, erhält aber nur 18 % der ÖPNV-Zuweisungen.

Drei Regierungen differenzieren insoweit überhaupt nicht, eine Regierung nur gering; die übrigen gewichten den Bedienungsstandard mit unterschiedlichen Faktoren zwischen 1 und 4, wobei eine Regierung zusätzlich noch einen weiteren Faktor für den sog. Nettoaufwand je Einwohner eingeführt hat und eine andere zunächst Unterkontingente bildet, um auch den sog. Primärbedarf sowie kostenintensive Stadtverkehre zu berücksichtigen.

Vielen Landkreisen bereitete die zweckentsprechende Verwendung der 1994 erstmalig zugewiesenen Mittel erhebliche Schwierigkeiten; es hätte einer besseren und längerfristigen Vorbereitung durch das Staatsministerium bedurft. Im übrigen sieht das Staatsministerium auch jetzt noch keinen Anlaß, die Regierungen zu einem einheitlichen Vollzug anzuhalten.

#### 29.4 **Nutzplatzkilometer**

Ausgangsgröße für die Ermittlung der Zuweisungen sind die vom Aufgabenträger innerhalb eines Jahres angebotenen **Nutzplatzkilometer** (Multiplikation der zurückgelegten **Nutzwagenkilometer** mit den verfügbaren **Nutzplätzen** in den eingesetzten Fahrzeugen). Die in den Verwendungsnachweisen angegebenen Werte waren in vielen Fällen nicht nachprüfbar. Offenbar werden die von den einzelnen Unternehmern pauschal gemeldeten Zahlen meistens weder vom Aufgabenträger noch von den Regierungen geprüft.

Erhebungen der Rechnungsprüfung zu den **Nutzplatzkilometern** ergaben z.T. deutliche Abweichungen. Beispielsweise waren in einem Landkreis die pauschal angegebenen Kilometer auf fast die Hälfte zu kürzen, weil der Unternehmer seine An- und Abfahrten zur Linie eingerechnet hatte.

Im übrigen beklagten viele Verkehrsunternehmen den erheblichen Aufwand zur Ermittlung der **Nutzplatzkilometer**. Bei flexiblem Einsatz unterschiedlicher Fahrzeuge ist es mühsam, jeweils die Zahl der **Nutzplätze** festzuhalten oder gar zu prüfen. Deshalb regt der ORH an, auf **Nutzwagenkilometer** oder gleich auf **Fahrplankilometer** umzustellen. Dieser von der jeweils eingesetzten Wagengröße unabhängige Wert läßt sich einfacher ermitteln und beseitigt zudem den Anreiz, unnötig große und damit weniger ausgelastete Fahrzeuge einzusetzen oder zumindest im Verwendungsnachweis anzugeben.

Eine dafür erforderliche Änderung des Art. 28 BayÖPNVG hat das Staatsministerium jedoch bisher nicht in Angriff genommen, sondern Anfang 1998 einen Arbeitskreis eingerichtet und die Regierungen um einen Erfahrungsbericht gebeten.

Der ORH weist im übrigen darauf hin, daß dieser Änderungsvorschlag im wesentlichen der Verfahrensvereinfachung dient. Nicht gelöst wird dadurch das Problem, daß in der Bemessungsgrundlage nicht zwischen rentierlichen und defizitären Linien unterschieden wird. Staatliche Zuwendungen dürften aber nur dazu verwendet werden, ÖPNV-Angebote zu ermöglichen, die wegen ihres Defizits ansonsten unterbleiben würden, gleichwohl im allgemeinen Interesse aber als notwendig zu bewerten sind.

Das Staatsministerium hat sich hierzu nicht geäußert und im übrigen nicht zu erkennen gegeben, wenigstens die Verfahren vereinfachen zu wollen.

## **29.5 Fehlende Angebotsverbesserungen und unwirtschaftliche Mittelverwendung**

**29.5.1** Die seit 1994 zusätzlich bereitgestellten ÖPNV-Zuweisungen sollten vor allem das ÖPNV-Angebot verbessern.<sup>4</sup> Mitnahmeeffekte sollten ausgeschlossen sein. Tatsächlich waren sie in den meisten der geprüften Fälle festzustellen. So überstieg in einem Fall die Zuweisung den im Verwendungsnachweis angegebenen Aufwand um 5 %, in drei Fällen waren geltend gemachter Aufwand und Zuweisungen völlig gleich, in fünf Fällen hatte der Landkreis weniger als 1 % des Aufwands zu tragen, in sieben Fällen weniger als 10 %, obwohl vielfach bereits Kosten eingerechnet waren, die nach Ansicht des ORH nicht angesetzt werden dürften.

Beispielsweise wurden in mehreren Landkreisen Ausgaben für das eigene, vorhandene Personal geltend gemacht, obwohl sie nicht selbst Betreiber oder Unternehmer der Linienverkehre sind. Es wurden sogar Personalkosten von Staatsbeamten angesetzt, die ohnehin der Staat trägt. Auf diese Weise deckte z.B. ein Landkreis über 60 000 DM, ein anderer nahezu 90 000 DM, ein dritter über 170 000 DM eigene Personalausgaben mit ÖPNV-Zuweisungen. Teilweise wurden auch Mittel für Büroausstattung im Verwendungsnachweis aufgeführt.

Ähnlich verhält es sich mit Eigenmitteln von Landkreisen bei Investitionen, die mit GVFG- und FAG-Zuwendungen bereits gefördert wurden. So erhielt ein Landkreis

---

4) vgl. Antwort des Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 7. Februar 1995 auf eine schriftliche Anfrage (LT-Drucksache 13/467 vom 10. Februar 1995)

für die Anschaffung von Wartehäuschen mit Gesamtkosten von 650 000 DM projektbezogene Zuwendungen von 450 000 DM. Seinen zu erbringenden Eigenanteil von 200 000 DM ersetzte er dann voll mit ÖPNV-Zuweisungen, weshalb insoweit das ÖPNV-Angebot nicht weiter verbessert wurde. Ein anderer Landkreis ersetzte seine Eigenmittel von fast 100 000 DM für den Bau einer Park-and-Ride-Anlage ebenfalls aus den ÖPNV-Zuweisungen.

Der ORH hat das Staatsministerium darauf hingewiesen, daß das erste BayÖPNVG die Verwendung der ÖPNV-Zuweisungen nur für Vorhaltekosten der Verkehrsunternehmen und für Zahlungen an Unternehmen wegen gemeinwirtschaftlicher Leistungen im ÖPNV zuließ. Da mit der Änderung des BayÖPNVG von 1996 durch Einfügen des Wortes "insbesondere" keine abschließende Nennung der Mittelverwendung mehr besteht,<sup>5</sup> hat der ORH dem Staatsministerium vorgeschlagen, eindeutige Festlegungen in der Weise zu treffen, daß für eigene Personal- und Verwaltungsausgaben sowie für Eigenanteile aus anderweitig geförderten Projekten keine ÖPNV-Zuweisungen mehr verwendet werden dürfen.

Inzwischen hat das Staatsministerium die Regierungen gebeten, verstärkt darauf zu achten, daß der eigene Personalausgabenanteil maximal 5 % der Zuweisung beträgt und etwa bis zum Jahr 2000 sukzessive gegen Null geführt wird.

Bezüglich des Eigenanteils bei Investitionsförderungen hält es das Staatsministerium grundsätzlich für zulässig, daß ÖPNV-Zuweisungen zur Minimierung des Eigenanteils verwendet werden, der jedoch mindestens 10 % der zuwendungsfähigen Kosten betragen muß. Der ORH hält demgegenüber daran fest, daß diese Art der Mehrfachförderung den Fördergrundsätzen<sup>6</sup> widerspricht; zum einen bemißt sich bei den bereits anderweitig geförderten Projekten der Zuwendungssatz auch nach der zumutbaren Eigenleistung, zum anderen sind die ÖPNV-Zuweisungen für zusätzliche Angebotsverbesserungen gedacht, weshalb ihre Verwendung für bereits anderweitig geförderte Projekte generell ausgeschlossen werden sollte.

### 29.5.2

Abgesehen von Feststellungen zur Verrechnung von kleineren Beträgen nichtförderfähiger Kosten, z.B. für Eigenregieleistungen, Fortbildungsveranstaltungen, einen Betriebsausflug oder Sonderfahrten mit historischer Lokomotive, fiel bei der Rechnungsprüfung eine Reihe unwirtschaftlicher Maßnahmen auf:

---

5) vgl. Art. 23 BayÖPNVG 1994 und Art. 27 Abs. 1 Satz 2 BayÖPNVG 1996

6) vgl. z.B. Nr. 4.7 der Fördergrundsätze der Staatsregierung von 1982

- Ein Landkreis kaufte für über 270 000 DM aus ÖPNV-Mitteln 28 Fahrschein-drucker, die dann von den Verkehrsunternehmern nicht eingebaut wurden. Auch die Geräte und Software zur Datenauswertung dieser Drucker für weitere mehr als 80 000 DM wurden deshalb nicht eingesetzt.
- Ein anderer Landkreis förderte den Kauf von 73 Fahrscheindruckern für 700 000 DM. 49 dieser Drucker waren nach über zwei Jahren noch nicht in Gebrauch.
- Ein weiterer Landkreis hat zwei Anruf-Sammeltaxi-Linien eingerichtet, deren eine täglich von etwa zwei Personen, die andere monatlich von etwa vier Personen genutzt wurde. Bei einem Defizit von bis zu 40 DM pro beförderten Fahrgast erscheint die daraufhin vorgenommene Erweiterung auf 16 solcher Linien besonders fragwürdig. Das Staatsministerium hat die Regierungen in-zwischen gebeten, in solchen Fällen auf die sinnvolle Mittelverwendung zu achten.

### 29.5.3

Um ein wirtschaftliches Gebaren zu veranlassen, hält es der ORH für erforderlich, daß die Zuwendungsempfänger einen angemessenen Anteil des Defizits selbst tragen. Bei der Festlegung dieses Anteils wäre zu berücksichtigen, daß in vielen der vom ORH nicht geprüften Fälle der Eigenanteil am Aufwand (Defizit) bei über 50 %, in einigen Fällen sogar bei über 90 % liegt. Deshalb ist es nicht vertretbar, an andere Zuwendungsempfänger so hohe Zuweisungen zu gewähren, daß ihr Eigenanteil unter 10 %, in einigen Fällen sogar auf 0 % sinkt. Denn es sollen ja finanzielle Anreize dafür geschaffen werden, das Leistungsangebot unter Inkaufnahme evtl. Defizite zu verbessern oder trotz bestehender Defizite zumindest im bisherigen Umfang beizubehalten.

### 29.6

#### Zusammenfassende Wertung

Die Querschnittsprüfung des ORH und zweier Rechnungsprüfungsämter hat ergeben, daß ein ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis insbesondere wegen der Vorgaben für die Ermittlung der Nutzplatzkilometer aufwendig ist; die mangelnde klare Abgrenzung der zuwendungsfähigen Kosten führt teilweise auch zu einer Mittelverwendung, die der eigentlichen Zielsetzung nicht entspricht. Um einerseits den Zielen der ÖPNV-Förderung nach Art. 2 BayÖPNVG besser gerecht zu werden, andererseits aber den Verwaltungsaufwand zu verringern, regt der ORH an,

- für die Bemessung und für den Nachweis nicht mehr die Nutzplatzkilometer, sondern die Nutzwagenkilometer oder besser die **Fahrplankilometer** zu ver-

wenden; Voraussetzung hierfür ist die entsprechende Änderung des Art. 28 BayÖPNVG,

- festzulegen, daß die ÖPNV-Zuweisungen nicht für Personal- und Verwaltungsausgaben der Landkreise und nicht zur Finanzierung von Eigenanteilen bereits anderweitig geförderter Investitionen verwendet werden dürfen,
- den Regierungen sachgerechte Verteilungsmaßstäbe für einen gleichmäßigen Vollzug vorzugeben und die Zuweisungen nicht an der Förderkontinuität auszurichten, sondern an der Anreizwirkung für eine Verbesserung des ÖPNV-Angebots sowie
- eine ausreichend hohe Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger sicherzustellen.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

**30 Förderung der Dorfhelferinnen und Betriebsshelfer**

(Kap. 08 03 Tit. 684 94)

**Der Staat fördert den Einsatz von Dorfhelferinnen und Betriebsshelfern in landwirtschaftlichen Betrieben bei sozialen Notlagen mit Zuschüssen von jährlich mehr als 13 Mio DM.**

**Der ORH hat bei einer geförderten Einrichtung Unregelmäßigkeiten aufgedeckt, die für die Jahre 1989 bis 1996 zu Rückforderungen von 10 Mio DM geführt haben. Außerdem wurde eine über den gesetzlichen Förderzweck weit hinausgehende Förderpraxis des Staatsministeriums festgestellt.**

**Haushalts- und Betriebshilfe gehören inzwischen auch zu den Pflichtleistungen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung für Landwirte. Die Förderung, die auf eine Zeit zurückreicht, in der diese soziale Absicherung noch nicht gegeben war, hätte somit angepaßt werden sollen.**

**30.1 Zweck der staatlichen Förderung**

Der Staat fördert gemäß Art. 13 des Gesetzes zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft (LwFöG) vom 8. August 1974, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Juli 1998, im wesentlichen zwei Landeskuratorien, zu deren satzungsgemäßen Aufgaben die Ausbildung, die Anstellung und der rationelle Einsatz hauptberuflicher Dorfhelferinnen und Betriebsshelfer in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gehören. Die Zahl der beschäftigten Dorfhelferinnen und Betriebsshelfer wurde mit Billigung des Staatsministeriums in den vergangenen Jahrzehnten stetig ausgeweitet, von 315 Stellen im Jahr 1977 auf 411 Stellen im Jahr 1992. Seit 1992 sind, worauf das Staatsministerium in seiner Stellungnahme ausdrücklich hinweist, bei den zwei Kuratorien keine neuen förderfähigen Stellen mehr genehmigt worden.

Die Entwicklung der staatlichen Fördermittel ergibt sich aus der Zahlenübersicht; 1994 bis 1996 betragen sie durchschnittlich 13,5 Mio DM.

**Entwicklung der staatlichen Förderung (Mio DM)**      Zahlenübersicht

| 1986 | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 |
|------|------|------|------|------|------|
| 8,9  | 9,4  | 10,4 | 12,0 | 13,2 | 14,1 |

Die Förderung hat den Zweck, in Notfällen in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben die Weiterführung des Haushalts oder des Betriebs zu gewährleisten. Gefördert werden 80 % der Personal- und 50 % der Geschäftskosten, soweit sie für die satzungsgemäßen Aufgaben im Sinne des LwFöG anfallen, notwendig sind und nicht durch Zahlungen Dritter gedeckt werden. Solche Zahlungen sind die Vergütungen, die die Kuratorien von den gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherungskassen dafür erhalten, daß sie im Auftrag der Kassen Haushalts- und Betriebshilfe leisten (vgl. TNr. 30.6).

Der ORH hat die Verwendung der Zuschüsse der Jahre 1994 bis 1996 geprüft und u.a. folgendes festgestellt:

**30.2 Unregelmäßigkeiten**

Einem Kuratorium wurden von 1989 bis 1996 Zuschüsse von insgesamt 10 Mio DM rechtswidrig bewilligt, weil es die Vergütungen der Sozialversicherungsträger nicht vollständig von den Personal- und Geschäftskosten abgesetzt und dies in den Förderunterlagen nicht deutlich gemacht hat.

Das Staatsministerium hat die Förderbescheide aufgrund der Feststellungen des ORH inzwischen korrigiert. Einen Teilbetrag von 2,23 Mio DM hat es bei der Auszahlung der Zuschüsse für 1997 einbehalten und den Restbetrag von 7,74 Mio DM im Mai 1998 zurückgefordert. Die Rückzahlung steht noch aus. Das Schadensrisiko für den Staat liegt einschließlich Zinsen bisher bei 10 Mio DM. Gegen den Geschäftsführer der Einrichtung wurde Strafanzeige wegen Subventionsbetrugs gestellt.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die Unregelmäßigkeiten aus den vorgelegten Verwendungsnachweisen nicht ersichtlich und ihm somit nicht bekannt gewesen seien. Da die festgestellte Abrechnungspraxis des Kuratoriums schon einmal 1980 vom ORH beanstandet, vom Staatsministerium daraufhin eine Rückforderung veranlaßt und der Geschäftsführer auch belehrt worden sei, seien erneute Verfehlungen nicht mehr anzunehmen gewesen.



Nach Auffassung des ORH hat es das Staatsministerium allerdings versäumt, auch die vom Steuerberater erstellten Jahresabschlüsse des Kuratoriums zur Prüfung heranzuziehen, die nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zwingender Bestandteil des Verwendungsnachweises sind. Das Staatsministerium hat statt dessen einen vom Kuratorium selbst erstellten zahlenmäßigen Nachweis gelten lassen. Bei der Prüfung des eigentlichen Jahresabschlusses des Steuerberaters wären die Unregelmäßigkeiten und ein auch anderweitig unwirtschaftliches Ausgabeverhalten des Kuratoriums frühzeitig erkannt worden. Zum Beispiel wäre auch aufgefallen, daß für den Geschäftsführer in Abständen von nur drei Jahren (1993 und 1996) Dienstfahrzeuge mit Anschaffungskosten von 114 000 bzw. 127 000 DM erworben wurden, die nicht gefördert wurden und deshalb vom Kuratorium in voller Höhe aus eigenen Mitteln zu finanzieren waren. Bei einer Einrichtung, die sich fast ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert, hätte sich die Frage der Herkunft der erforderlichen Mittel dann aufgedrängt.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse wäre auch deswegen veranlaßt gewesen, weil dem Staatsministerium aus den vorgelegten Unterlagen bekannt war, daß das Kuratorium erheblich mehr Personal beschäftigt (zu 319 genehmigten Stellen zusätzliche 45 Einsatzkräfte) und auch mehr Personal übertariflich bezahlt hat, als vom Staatsministerium im Stellenplan genehmigt war. Aus den Jahresabschlüssen wäre erkennbar gewesen, daß die Mehrausgaben von rd. 1,4 Mio DM zu Unrecht aus Erstattungen der Sozialversicherungsträger und nicht aus Spenden und Stationsbeiträgen finanziert wurden, wovon das Staatsministerium nach seinen Angaben ausgegangen ist.

### **30.3 Einsätze von Dorfhelferinnen in Haushalten außerhalb der Landwirtschaft**

Der ORH hat festgestellt, daß Dorfhelferinnen in weit größerem Umfang als vom Staatsministerium bei der Förderung angenommen<sup>1</sup> in Haushalten außerhalb land- und forstwirtschaftlicher Betriebe eingesetzt werden. Bei dem einen Kuratorium, bei dem vom Staatsministerium 188 Dorfhelferinnen gefördert werden, betrug der Anteil der Einsätze außerhalb der Land- und Forstwirtschaft fast die Hälfte (47 %) und bei dem anderen mit 45 geförderten Dorfhelferinnen fast ein Viertel (22 %) aller geleisteten Einsatzstunden. Bei beiden Kuratorien zusammen werden durch diese Einsätze 100 der 233 in die staatliche Förderung einbezogenen Dorfhelferinnen gebunden. Dies entspricht staatlichen Zuschüssen von jährlich 2,7 Mio DM.

---

1) vgl. Bayerischer Agrarbericht 1996 S. 159

Die Einbeziehung der Kosten für die Einsätze außerhalb land- und forstwirtschaftlicher Betriebe war nach Auffassung des ORH durch das Gesetz nicht gedeckt, weil Art. 13 LwFöG in der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung die Förderung im Sinne der Zielsetzungen des LwFöG auf Einsätze in der Land- und Forstwirtschaft beschränkt hat.

Die inzwischen geänderte Fassung des Art. 13 LwFöG vom 7. Juli 1998 setzt nunmehr voraus, daß sich die Tätigkeit der Dorfhelferinnen „vorrangig“ auf land- und forstwirtschaftliche Betriebe erstreckt. Das Staatsministerium ist bemüht, entsprechend dem Ministerratsbeschluß vom 26. Mai 1998 den Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Einsätze auf 25 bis 30 % zu begrenzen.

Soweit die Kuratorien künftig ihre satzungsgemäßen Aufgaben auch weiterhin auf Haushaltshilfe im außerlandwirtschaftlichen Bereich ausdehnen, kommt für sie insoweit eine Förderung aus dem Haushalt des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit nach dem Förderprogramm „Bayerisches Netzwerk Pflege“ in Betracht.<sup>2</sup> Die beiden Förderungen sind bisher nicht aufeinander abgestimmt.

#### **30.4 Überbrückungseinsätze**

Überbrückungseinsätze sind Einsätze, die nicht durch soziale Notlagen bei den Einsatzbetrieben bzw. -familien veranlaßt sind, sondern mit denen von den Kuratorien Zeiten überbrückt werden, in denen keine Anforderungen für soziale Einsätze bestehen. Das Staatsministerium ist davon ausgegangen, daß derartige Einsätze bis zu einem Anteil von 5 % organisationsbedingt hingenommen werden müssen und in diesem Umfang nicht förderschädlich sind.

Der ORH hat festgestellt, daß der Anteil der Überbrückungseinsätze tatsächlich doppelt so hoch ist (10 %). Die für den Staat entstandenen Mehrausgaben belaufen sich auf jährlich 2 Mio DM. Diese hohen Überbrückungseinsätze sind Folge eines erheblichen Personalüberhangs. Auch insoweit muß daher Personal abgebaut bzw. aus der landwirtschaftlichen Förderung herausgenommen werden. In Übereinstimmung mit dem ORH vertritt auch das Staatsministerium die Auffassung, daß beschäftigungslose Zeiten zwischen Sozialeinsätzen durch organisatorische

---

2) Grundsätze für die Förderung im „Bayerischen Netzwerk Pflege“ vom 27. Oktober 1997 (AllMBl 1997 S. 793)

Maßnahmen, insbesondere durch die Vernetzung benachbarter Einsatzstationen zur Bildung größerer Einsatzgebiete, wesentlich verringert werden können.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es habe beim Kuratorium veranlaßt, im Sinne des ORH ab 1998 einen sozialverträglichen Abbau der nicht genehmigten Stellen durchzuführen und eine deutliche Einschränkung der Überbrückungseinsätze vorzunehmen. Nach Auswertung der inzwischen obligatorischen Arbeitsberichte könne festgestellt werden, daß die Überbrückungseinsätze bereits jetzt unter 5 % lägen. Bis zu einem Anteil von 5 % werden die Überbrückungseinsätze mit derzeit 70 bzw. 40 % der Personal- und Sachkosten gefördert.

### **30.5 Übertarifliche Eingruppierungen**

Nach den vom Staatsministerium erlassenen Förderbedingungen werden Personal- und Geschäftskosten als notwendiger Aufwand anerkannt, wenn sie vergleichbare Aufwendungen staatlicher Stellen nicht übersteigen und nach Art und Umfang den Aufgaben der Landeskuratorien angemessen sind. Bei den Personalkosten sind für die Förderung maßgeblich die Aufwendungen für Angestellte, die nach den in Anlehnung an den BAT geschlossenen Arbeitsverträgen bezahlt werden.

Der ORH hat festgestellt, daß das Staatsministerium seit 1991 bei 202 der 411 genehmigten Stellen eine übertarifliche Eingruppierung (nach VergGr. V c) fördert, was staatliche Mehrausgaben von jährlich 1,3 Mio DM erfordert. Das Staatsministerium der Finanzen hat der übertariflichen Eingruppierung im Hinblick auf geltend gemachte Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneter Nachwuchskräfte und wegen des Erhalts der Konkurrenzfähigkeit der Einrichtungen zugestimmt, auch im Vorgriff auf eine angestrebte Änderung des BAT, zu der es bis heute allerdings nicht gekommen ist.

Nachdem sich die personellen Erfordernisse der Kuratorien nach dem Ergebnis der Rechnungsprüfung tatsächlich anders darstellen als vom Staatsministerium angenommen, sich die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt verändert haben und der Staat auch beim eigenen Personal zu drastischen Einsparungen gezwungen ist, spricht sich der ORH für eine Korrektur der übertariflichen Förderpraxis aus.

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, daß im Hinblick auf das Prüfungsergebnis des ORH an der übertariflichen Eingruppierung der Dorfhelferinnen

und Betriebsshelfer nicht mehr festgehalten werden könne und diese künftig entsprechend den tarifvertraglichen Regelungen einzugruppieren seien.

### **30.6 Einsätze für die gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenkassen bei gesetzlichen Leistungspflichten**

Der ORH hat festgestellt, daß die Kuratorien im Durchschnitt drei Viertel<sup>3</sup> der geleisteten Einsätze (dies entspricht dem Bedarf von 300 Jahresarbeitskräften) im Auftrag der gesetzlichen Kassen nach den mit diesen vertraglich vereinbarten Vergütungen erbringen.

Haushalts- und Betriebshilfe sind seit vielen Jahren (auch für die in den landwirtschaftlichen Kassen Versicherten) Bestandteil der Pflichtleistungen der gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung.<sup>4</sup> Die Kassen können die hierzu benötigten Personen entweder selbst anstellen oder dafür andere geeignete Personen, Einrichtungen oder Unternehmen einsetzen, mit denen sie dann über Inhalt, Umfang, Vergütung sowie die Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Dienstleistungen Verträge zu schließen haben.<sup>5</sup> Da die Kassen nicht ausreichend eigenes Einsatzpersonal beschäftigen, arbeiten sie u.a. mit den beiden Kuratorien zusammen.

Soweit die Kuratorien die Vergütungen, die sie von den Kassen für die Einsätze erhielten, im Verwendungsnachweis angegeben haben (vgl. TNr. 30.2), wurden sie vom Staatsministerium vom förderfähigen Aufwand rechnerisch korrekt abgesetzt. Allerdings hat es sich nicht darum gekümmert, ob die zwischen den Kuratorien und den Kassen in getrennten Verhandlungen jährlich vereinbarten Leistungen die Kosten gedeckt haben. Dies war, wie der ORH errechnet hat, u.a. auch deswegen nicht der Fall, weil die Kuratorien für die Verhandlungen ihre Personal- und Sachkosten nicht vollständig ermittelt und geltend gemacht haben. Zum Beispiel betrug 1996 die Kosten einer Einsatzstunde einer Dorfhelferin bei den Kuratorien 36,25 bzw. 39,62 DM, die in getrennten Verhandlungen vereinbarten Vergütungen 28,75 bzw. 29,50 DM. Damit ergaben sich Unterdeckungen von 7,50 bzw. 10,12 DM pro Einsatzstunde. Bei den Betriebsshelfern betrug die Unterdeckungen 8,50 bzw. 13,50 DM. Bezogen auf alle für die Kassen durchgeführten Einsätze

---

3) bei dem einen Kuratorium 68 %, bei dem anderen 89 %

4) vgl. §§ 9 ff. des Zweiten Gesetzes über die Krankenversicherung der Landwirte vom 20. Dezember 1988 (KVLG 1989), § 54 SGB VII vom 7. August 1996, § 10 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte vom 29. Juli 1994, § 38 SGB IV, § 29 SGB, § 54 SGB VII

5) vgl. z.B. § 132 SGB V; § 16 KVLG

belaufen sich damit die nicht gedeckten Kosten auf jährlich 5 Mio DM (1996: 5,2 Mio DM).

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß es keine Möglichkeit sehe, in die Verhandlungen zwischen Kuratorien und Kassen direkt einzugreifen oder sich sogar an derartigen Verhandlungen zu beteiligen. Den beiden Kuratorien sei empfohlen worden, künftig gemeinsam mit den Kassen zu verhandeln und auf eine Erhöhung der Erstattungssätze zu drängen. Es sei hinreichend bekannt, daß kaum Verhandlungsspielraum gegeben ist, weil der Bund die Ausgaben der Kassen gedeckelt habe. Die Ausgabendeckelung der Kassen habe bei einer Erhöhung der Tagessätze zur Folge, daß die Anzahl der erstattungsfähigen Einsatzzeiten reduziert werden müsse. Dies führe vermehrt zu sozialoffenen Einsätzen mit entsprechend höherer Finanzierung nach dem LwFöG. Im Hinblick auf diese Probleme habe die Landwirtschaftliche Krankenkasse das Staatsministerium gebeten, auf den Bund einzuwirken, daß die Deckelung aufgehoben werde. Einem solchen Vorstoß messe das Staatsministerium keine Erfolgchance bei.

Der ORH weist darauf hin, daß der Aufbau und die staatliche landwirtschaftliche Förderung der Dorfhelferinnen- und Betriebshelferdienste auf die 50er Jahre und damit noch auf eine Zeit zurückgeht, in der keine ausreichende soziale Absicherung der Landwirte und ihrer Familien gewährleistet war. Durch die landwirtschaftliche Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung ist sie inzwischen gegeben. Diese Entwicklung wie auch der Strukturwandel in der Landwirtschaft, der in den vergangenen 20 Jahren zu einer Verringerung der Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe um 100 000 auf jetzt noch 175 000 geführt hat, hätte das Staatsministerium dazu veranlassen müssen, auch über die Konsequenzen aus den veränderten Rahmenbedingungen nachzudenken. Es hätte verlässliche Daten zu Anlaß, Zweck und Art der Einsätze und dem bei den Kuratorien tatsächlich vorhandenen Bedarf erheben und die Förderung darauf abstellen müssen.

Das Staatsministerium hat es auch versäumt, sich Klarheit über den tatsächlichen Umfang der für die gesetzlichen Kassen geleisteten Einsätze und deren Kostendeckung zu verschaffen. Wenn im Ergebnis, wie vom ORH festgestellt, der Großteil aller von den Kuratorien durchgeführten Einsätze ausschließlich für die gesetzlichen Kassen, jedoch ohne volle Kostendeckung geleistet wird, drängt sich die Frage auf, warum es gleichwohl einen von Jahr zu Jahr wachsenden Stellenplan genehmigt und über die eigenen Förderbedingungen hinaus eine übertarifliche Bezahlung unterstützt und gefördert hat. Anstatt die Ursachen für den hohen Förderbedarf zu analysieren und im Interesse des Staatshaushalts bei den Kura-

torien entweder auf die Vereinbarung kostendeckender Vergütungen oder auf eine Verringerung ihrer Personalkosten hinzuwirken, hat es die in den Verwendungsnachweisen angegebenen Zahlungen der Kassen ungeprüft der Förderung zugrunde gelegt. Dies hat dazu geführt, daß die Kuratorien als Zuwendungsempfänger mit den leistungspflichtigen Kassen letztlich auch über die Höhe der staatlichen Förderung bestimmt haben.

Im Ergebnis hat damit das Staatsministerium nicht nur in der Vergangenheit vermeidbare Ausgaben für den Staatshaushalt von mehreren Millionen DM jährlich verursacht, sondern auch dazu beigetragen, daß die Kuratorien jetzt mit personellen Überkapazitäten belastet sind. Nach Auffassung des ORH erfordern die veränderten Rahmenbedingungen eine grundlegende Neuorganisation der bestehenden Dorfhelferinnen- und Betriebshelferdienste mit dem Ziel einer Zusammenführung zu einer wirtschaftlich tragfähigen Einrichtung, in die auch die Sozialversicherungsträger als die maßgeblichen Leistungspflichtigen einbezogen werden müssen.

## 31 **Bereinigung der Waldweide im Bergwald**

(Kap. 08 03 Tit. 892 92, Kap. 09 10 und Epl. 13 Anlage B Sondervermögen 2 B)

**Die zum Schutz des Bergwaldes erforderliche Ablösung der Waldweiderechte kommt nur langsam voran und beschränkt sich im wesentlichen auf den Staatswald. Die 1960 eingerichtete Weiderechtskommission kann diese Aufgabe nicht allein bewältigen. Deshalb muß die Trennung von Wald und Weide wieder zu einem Arbeitsschwerpunkt vor allem der Forstämter werden.**

**Um die vom Landtag geforderte Intensivierung der Waldweidebereinigung konsequent zum Erfolg zu führen, sollte auch die Förderung almwirtschaftlicher Maßnahmen gezielt vom Ergebnis der Trennung von Wald und Weide abhängig gemacht werden.**

Der ORH hat geprüft, wie sich die Trennung von Wald und Weide im Bergwald, an der ein besonderes öffentliches Interesse besteht, in den vergangenen Jahren entwickelt hat und ob die im Zusammenhang damit bewilligten Fördermittel wirtschaftlich verwendet wurden.

## **31.1 Trennung von Wald und Weide**

### **31.1.1 Öffentliches Interesse an der Ablösung der Waldweiderechte**

Die Staatswaldfläche des Gebirges (135 000 ha) ist fast noch zur Hälfte mit dem Recht belastet, Vieh im Wald während der Vegetationsperiode weiden zu lassen. Auf über einem Viertel der Fläche (35 000 ha) wird die Waldweide derzeit tatsächlich noch ausgeübt. Im Privat- und Körperschaftswald mit 115 000 ha existieren ebenfalls Weidebelastungen. Genaue Zahlen liegen dazu nicht vor.

An der Trennung von Wald und Weide besteht ein erhebliches öffentliches Interesse. Der Aufbau und die Bestandsentwicklung eines gesunden, schutzfähigen Bergwaldes wird nicht nur durch eine zu hohe Wilddichte beeinträchtigt - darauf hat der ORH in der Vergangenheit wiederholt aufmerksam gemacht<sup>6</sup> -, sondern auch durch Waldweide. Durch Verbiß-, Tritt- und Lagerschäden verbunden mit Wurzelverletzungen, Zuwachsverlusten, Baumartenentmischung und durch ihren Einfluß auf die Bodenstruktur und Wasserführung sind Beweidungen im Wald schädlich. Sie verursachen zudem erhebliche Folgekosten, weil die natürliche Verjüngung des Waldes ausbleibt und diese durch kostenintensive Maßnahmen zu Lasten des Staatshaushalts ersetzt werden muß.

Die Aufhebung der Waldweiderechte wurde dementsprechend schon frühzeitig gesetzlich verankert. Gemäß Art. 17 des Gesetzes über die Forstrechte (FoRG) von 1958 sind Waldweiderechte im Bergwald auf Antrag der Berechtigten oder des Verpflichteten unter Belassen des Weiderechts auf einer zu rodenden Fläche aufzuheben (Trennung von Wald und Weide). Zuständig für die Entscheidung über entsprechende Anträge sind die Forstrechtsstellen bei den Regierungen.

Die Trennung von Wald und Weide ist zudem rechtsverbindliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung im Landesentwicklungsprogramm sowie in den Wald funktions- und Regionalplänen. Ferner hat sich die Bundesrepublik Deutschland im sogenannten Bergwaldprotokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 verpflichtet, die Waldweide einzustellen. Landesplanerisches Ziel und staatliche Verpflichtung erstrecken sich dabei auf den gesamten Bergwald, also auch auf den Privat- und Körperschaftswald.

---

6) vgl. ORH-Berichte 1990 TNr. 26 und 1995 TNr. 24

Auch der Landtag hat sich in regelmäßigen Abständen mit der Waldweide befaßt und einen raschen Vollzug der Trennung von Wald und Weide gefordert.<sup>7</sup> Diese Beschlüsse umfassen umfangreiche Maßnahmen zur Intensivierung der Waldweidebereinigungen.

### **31.1.2 Schleppende Bereinigung**

Der ORH hat festgestellt, daß von der Staatsforstverwaltung in den letzten Jahren jährlich nur 1 000 ha Waldweide bereinigt wurden. Von 1992 bis 1996 wurden insgesamt 77 Bereinigungsfälle des Staatswaldes mit einer Gesamtfläche von 14 132 ha bearbeitet. Die Prüfung dieser Maßnahmen hat ergeben, daß in 16 Fällen mit zusammen 6 651 ha der Wald vollständig von Weiderechten freigestellt wurde. Für 5 672 ha Wald wurden die Rechte hingegen fortgeschrieben. Auf weiteren 1 809 ha konnte nur eine Verringerung der Auftriebszahlen erreicht werden.

Die Staatsforstverwaltung hat in der Vergangenheit von den rechtlichen Möglichkeiten des FoRG, die Weiderechte einseitig auf Antrag aufheben zu lassen, keinen Gebrauch gemacht. Vielmehr hat sie ausschließlich auf eine einvernehmliche Lösung mit den Berechtigten gesetzt.

1960 hat das Staatsministerium eine ihm zugeordnete, mit je einem Bediensteten der Landwirtschafts- und der Forstverwaltung besetzte Weiderechtskommission (WrK) berufen. Der Landwirtschaftsbedienstete ist allerdings noch mit der Hälfte seiner Arbeitszeit mit anderen Aufgaben befaßt, so daß für die Tätigkeit in der WrK insgesamt 1,5 Vollzeitkräfte zur Verfügung stehen.

Die WrK hat die Aufgabe, ihr bekanntwerdende freiwillige Weidefreistellungen vorzubereiten. Sie hat die Rechtsverhältnisse zu erfassen, mit den Berechtigten zu verhandeln und Regelungen für die Trennung von Wald und Weide auszuarbeiten.

Um die Forstbehörden von den Weidebereinigungen zu entlasten, wurden sie mit der Einrichtung der WrK gleichzeitig angewiesen, alle bei ihnen gestellten Anträge an die WrK weiterzuleiten. Dementsprechend haben sich die Forstämter selbst nur noch ausnahmsweise um Waldweiderechtsbereinigungen bemüht. Die vielfältigen, auch in den Landtagsbeschlüssen angesprochenen Maßnahmen zur Unterstützung der Trennung von Wald und Weide, wie etwa der Einsatz staatlicher Grundstücke

---

7) vgl. Beschlüsse vom 5. Juni 1984 (LT-Drucksache 10/3978), 19. Februar 1986 (LT-Drucksache 10/9398), 20. Juli 1989 (LT-Drucksache 11/1269) und vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685)



oder der Ankauf geeigneter Ersatzgrundstücke mit Mitteln des Forstgrundstocks, blieben so weitgehend ungenutzt.

### **31.1.3 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Demgegenüber erklärt das Staatsministerium, daß die Forstämter auch in eigener Regie Weiderechtsbereinigungen durchführen und verweist auf eine 1998 abgeschlossene „beispielhafte Regelung“ der Schafweide in Garmisch. Es wird aber eingeräumt, daß die Forstämter zwar 40 % aller Fälle im Prüfungszeitraum bearbeitet, aber nur mit 5 % zur von der Weide freigestellten Waldfläche beigetragen haben. Die Forstämter seien angewiesen worden, die Zusammenarbeit mit der WrK weiter zu verbessern. Im übrigen würden bei der Entwicklung von Bereinigungslösungen alle mit dem FoRG zu vereinbarenden Alternativen geprüft und zu maßgeschneiderten Lösungen kombiniert. Der begrenzende Faktor für eine erfolgreiche Trennung von Wald und Weide sei jedoch die vielfach fehlende Rodungsmöglichkeit oder der Mangel an geeigneten (Grünland-)Ersatzflächen.

### **31.1.4 Forderung des ORH**

Es liegt auf der Hand, daß die WrK allein nur wenige Bereinigungen im Jahr erreichen kann. Um diese unbefriedigende Situation zu verbessern, hält der ORH ein gezieltes Zusammenwirken aller mit der Weidefreistellung und der Almwirtschaft befaßten Behörden und eine Koordinierung sämtlicher staatlicher Fördermaßnahmen in diesem Bereich für geboten. Insbesondere muß die Trennung von Wald und Weide wieder zu einem Arbeitsschwerpunkt der Forstämter werden. Nach Auffassung des ORH sollte weiterhin bei der Suche nach Bereinigungsalternativen aufgrund des öffentlichen Interesses an der Waldweideablösung insbesondere im Schutzwald abgewogen werden, ob sich die Bemühungen um Weidefreistellung wie bisher ausschließlich am Erhalt der Almbetriebe und dem Grundsatz einvernehmlicher Lösungen orientieren sollen. Die von der Verwaltung in Betracht gezogene Abhilfe, wie z.B. in Österreich Waldweide- in Holznutzungsrechte umwandeln zu können, scheidet derzeit noch an den Regelungen des FoRG.

## **31.2 Unwirtschaftliche Förderung almwirtschaftlicher Maßnahmen**

### **31.2.1 Feststellungen**

Die Almwirtschaft wird mit jährlich über 3 Mio DM aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm - Teil B - durch die Ämter für Landwirtschaft und Ernährung gefördert. Neben dem durch die Trennung von Wald und Weide veranlaßten Aus-

gleich durch Ersatzland oder in Geld können als zusätzlicher finanzieller Anreiz bei förderfähigen Maßnahmen, die Folge einer Trennung von Wald und Weide sind (z.B. Zäunungen, Tränken, Hirtenunterkünfte, Anschlußwege), Zuwendungssätze bis zur doppelten Höhe bzw. angehobene Höchstbeträge gewährt werden (z.B. Neubau eines Almgebäudes bis zu 115 000 DM). Der ORH und zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben über 200 almwirtschaftliche Fördermaßnahmen geprüft und einen teilweise fehlerhaften, vielfach auch unwirtschaftlichen Vollzug des Förderprogramms festgestellt.

So wurden in vielen Fällen Unterhaltsmaßnahmen, Sanierungen und selbst Neubauten mit erhöhten Zuschußbeträgen bis zu 100 000 DM gefördert, ohne daß sie als Folge der Trennung von Wald und Weide notwendig waren. Hier war die erhöhte Förderung nicht gerechtfertigt. In den vom ORH beanstandeten 31 Fällen waren so 716 000 DM Fördermittel fehlgeleitet.

Erhöhte Förderung erhielten außerdem vielfach Maßnahmen als Folge von Teilbereinigungen, bei denen die staatliche Zuwendung in einem Mißverhältnis zu der Größe und dem wirtschaftlichen Wert der freigestellten Fläche stand. Die zum Anreiz gewährten erhöhten Zuschüsse reichten von 100 DM/ha freigestellter Waldweide bis zu 19 000 DM/ha.

### **Beispiel**

Ein Amt für Landwirtschaft und Ernährung hat für Investitionen auf einer privaten Alm, die u.a. die Grundrenovierung des Almgebäudes, einen Anschlußweg und die Wasserversorgung umfassen, Zuschüsse von 205 000 DM gewährt. Davon wurden 90 000 DM als erhöhter Satz wegen der Trennung von Wald und Weide gewährt, obwohl nur etwa die Hälfte der 12 ha großen Waldweide freigestellt wurde und der Eigentümer den Auftrieb von Jungvieh (15 Stück) nicht verringerte. Dies entspricht einer Förderung von 15 000 DM/ha freigestellter Waldweide. Insgesamt übersteigt die Förderung den wirtschaftlichen Ablösewert der freigestellten Fläche um mehr als das zehnfache. Diese Förderung ist um so weniger begründet, als noch 4,5 ha der verbliebenen Waldweide Schutzwald betreffen und die Freistellung rechtlich nicht auf Dauer gesichert wurde.

### **31.2.2 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Nach Auffassung des Staatsministeriums handelt es sich bei dem vom ORH angeführten Beispiel um einen extremen Fall von relativ geringer Waldweidefreistel-

lung und hoher Förderung. Auch sei die vom ORH vorgenommene Verknüpfung zwischen der Höhe der Zuwendung und der Größe und dem wirtschaftlichen Wert der freigestellten Fläche unverständlich. Ferner werde ein zwingender Zusammenhang zwischen einer anstehenden Investition und der Trennung von Wald und Weide in jedem Einzelfall für überzogen gehalten, da dies die tatsächlichen Gegebenheiten außer Acht lassen würde. Das Staatsministerium spricht deshalb in den vom ORH beanstandeten Fällen lediglich von einer teilweise großzügigen Förderpraxis.

### **31.2.3 Forderung des ORH**

Der ORH hält es für einen grundsätzlich geeigneten Weg, als Anreiz für die freiwillige Trennung von Wald und Weide über eine zu stellende Ersatzfläche oder zu leistende Entschädigung hinaus notwendige almwirtschaftliche Folgemaßnahmen mit höheren Sätzen zu fördern. Dabei muß aber das Ergebnis einer Weiderechtsbereinigung (Umfang der Freistellung) in einem angemessenen Verhältnis zum staatlichen Mitteleinsatz stehen und die Trennung von Wald und Weide auch im Grundbuch gesichert sein.

Grundsätzlich sollte die Waldweidebereinigung bei jeder Förderung almwirtschaftlicher Maßnahmen stärker beachtet werden. Neben den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung bestehen noch Zuständigkeiten der Direktionen für Ländliche Entwicklung für den Alm- und Alpwegebau und der Forstämter für Beihilfen zur Sicherung des Schutzwaldes. Zwischen all diesen Behörden muß künftig eine wirksamere, auf die Trennung von Wald und Weide abgestimmte Förderung almwirtschaftlicher Maßnahmen stattfinden.

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

**32 Leistungen nach dem Schwerbehindertengesetz aus der Ausgleichsabgabe**

(Kap. 10 03 TitGr. 87)

**Der Freistaat Bayern gewährt aus Mitteln der Ausgleichsabgabe auch Zuschüsse an Arbeitgeber zur Förderung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Schwerbehinderte und zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben. In vielen Fällen wurden Leistungen gewährt ohne zu prüfen, ob die Förderung erforderlich war. Auch wurden Fördergelder nicht zweckentsprechend verwendet oder für Personen gewährt, deren Schwerbehinderung nach dem Schwerbehindertengesetz nicht nachgewiesen war.**

**Für die Vergangenheit sind die förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen und ggf. Zuschüsse zurückzufordern. Für die Zukunft ist es erforderlich, die Förderverfahren zu verbessern, auf einen gesetzeskonformen und wirksamen Vollzug zu achten und Mitnahmeeffekte auszuschließen.**

**32.1 Allgemeines**

Nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG) sind die Arbeitgeber verpflichtet, wenigstens 6 % ihrer Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen. Solange sie diese Quote nicht erreichen, müssen sie für jeden unbesetzten Pflichtplatz eine Ausgleichsabgabe von derzeit 200 DM/Monat entrichten. Die nach den Abführungen an den Ausgleichsfonds und einem bundesweiten Ausgleichsverfahren zwischen den Hauptfürsorgestellen in Bayern verbleibenden Einnahmen (in den letzten Jahren jährlich 130 Mio DM) dürfen nur für Zwecke der Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie für Leistungen zur begleitenden Hilfe im Arbeits-

und Berufsleben verwendet werden. Zuständig für die Gewährung der Leistungen sind die Regierungen (Hauptfürsorgestellen).

## **32.2 Feststellungen des ORH**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1997 die Zuschüsse an Arbeitgeber aus der Ausgleichsabgabe für Schwerbehinderte mit folgenden Verwendungsschwerpunkten geprüft:

Schaffung und/oder behindertengerechte Einrichtung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen, Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und psychosoziale Betreuung bei der Beschäftigung von Schwerbehinderten, Finanzierung von Arbeitsassistenten.

Der Mitteleinsatz hierfür betrug 1995: 22,5 Mio DM, 1996: 28,5 Mio DM und 1997: 29 Mio DM; weitere erhebliche Mittel werden für die Investitionsförderung (z.B. für Behindertenwerkstätten) eingesetzt.

### **32.2.1 Mangelnde Prüfung im Zuwendungsverfahren**

In vielen Fällen ist die Prüfung des Eigeninteresses und der Leistungskraft des Zuwendungsempfängers unterblieben, und es wurde einfach unterstellt, daß der beantragte Zuschuß zur Zweckerreichung notwendig sei. Selbst bei den Projekten, bei denen nur Zuwendungen von geringem finanziellen Umfang beantragt wurden, ging die Bewilligungsbehörde davon aus, daß der Antragsteller das Vorhaben nicht aus eigener Kraft und in eigenem Interesse durchgeführt hätte. Eine Regierung hat z.B. in 30 % aller Fälle Zuwendungen von weniger als 1000 DM bewilligt. Die Bewilligungsakten über solche sogenannten Bagatellförderungen sind zum Teil sehr umfangreich. So erhielt ein Großunternehmen, das in einem lärmintensiven Bereich taube Mitarbeiter beschäftigt, für Kontrollspiegel einen Zuschuß von 455,15 DM. Der Bewilligungsakt mißt mehrere Zentimeter und enthält mehrseitige Anträge, Verdienstbescheinigungen, Arbeitsverträge, Bescheinigungen über die Schwerbehinderteneigenschaft, eine Stellungnahme des technischen Beraters, einen Aktenvermerk von vier Seiten, den Bewilligungsbescheid mit fünf Seiten, einen Auszahlungsantrag mit Belegen und einen Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis mit abschließender Berechnung des Zuschusses.

Solche Bagatellförderungen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand und sind oftmals als Mitnahmeeffekte zu werten. So wurde ei-

nem Konzern, der im übrigen seine Beschäftigungspflicht nach dem SchwbG nicht erfüllt, zur Beschaffung eines orthopädischen Bürodrehstuhls ein Zuschuß von 512 DM gewährt. Ein Bezirk erhielt zum Kauf eines Telefons mit Freisprecheinrichtung 197 DM. Für die Reparatur einer Blindenschreibmaschine erhielt eine kreisfreie Stadt eine Zuweisung von 165 DM.

### **32.2.2 Zweckwidrige Verwendung**

Vielfach wurden die staatlichen Zuschüsse nicht zweckentsprechend verwendet. Ein Arbeitgeber erhielt z.B. zur Beschaffung eines Fahrzeugs 32 500 DM mit der Auflage, zwei schwerbehinderte Maler einzustellen. Die Auflage wurde nicht erfüllt. Die Regierung wurde gebeten, die Zuwendung zurückzufordern.

Auch wurde in etlichen Fällen auf den für eine Förderung zwingend vorgeschriebenen Nachweis der Schwerbehinderteneigenschaft nach dem SchwbG verzichtet. Es wurden sog. Ersatzkriterien, z.B. fachärztliche Gutachten zum Nachweis der Schwerbehinderteneigenschaft in den Fällen anerkannt, in denen psychisch Beeinträchtigte es ablehnten, die Schwerbehinderteneigenschaft amtlich feststellen zu lassen.

### **32.2.3 Uneinheitliches Förderverfahren**

Die sieben Regierungen wickeln das Verfahren jeweils nach eigenen Kriterien ab. Dies führt zu erheblichen Unterschieden

- bei der Antragsprüfung (Prüfung des Eigeninteresses und der Leistungskraft des Antragstellers, Wahl der Finanzierungsart, vorzeitiger Maßnahmebeginn, Antragsprüfungsvermerk),
- beim Inhalt der Bescheide (Art und Höhe der Zuwendung, Bezeichnung des Zuwendungszwecks, Finanzierungsart, Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben, Bewilligungszeitraum, Nebenbestimmungen, wie z.B. Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Mitteilungspflichten, Beachtung der Vergabebestimmungen, Vorlage des Verwendungsnachweises),
- bei der Höhe der bewilligten Zuschüsse (Zur behindertengerechten Einrichtung bereits bestehender Arbeits- und Ausbildungsplätze wurden von einigen Bewilligungsbehörden höhere Zuschüsse gewährt als zur Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze für Schwerbehinderte. Damit kann allein durch Verschieben des Antrags auf den Zeitpunkt nach Einstellung des Schwerbehinder-

ten eine höhere Förderung erreicht werden. Eine Begründung hierfür haben die Bewilligungsbehörden nicht.),

- bei der Verwendungsnachweisprüfung und
- der Prüfung etwaiger Rückforderungsansprüche.

### **32.3 Forderung des ORH**

Der ORH hält es für geboten,

- für die Vergangenheit die förderrechtlichen Konsequenzen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen und ggf. auch Rückforderungsansprüche geltend zu machen;
- künftig die Mittel der Ausgleichsabgabe nur für den Personenkreis einzusetzen, der die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, d.h., daß nicht mehr auf die sog. Ersatzkriterien abgestellt wird;
- das Subsidiaritätsprinzip zu beachten, also zu prüfen, ob Arbeitgeber ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Arbeits- und Ausbildungsplätze für Schwerbehinderte zu schaffen und/oder behindertengerecht auszustatten, auch ohne Förderung nachkommen, um damit auch Mitnahmeeffekte auszuschließen;
- Bagatellförderungen wegen des unverhältnismäßigen Verhältnisses zwischen Zuschuß und Verwaltungsaufwand auf Geber- und Nehmerseite einzustellen;
- das Förderverfahren dadurch zu vereinfachen, daß von den unterschiedlich hohen Fördersätzen - z.B. bei der gleichwertigen Schaffung bzw. Einrichtung von Arbeitsplätzen vor und nach der Einstellung eines Schwerbehinderten - abgesehen wird;
- den Bewilligungsbehörden einheitliche Kriterien für die Förderverfahren vorzugeben. Dabei sollte insbesondere auf die Prüfung des Eigeninteresses und der Finanzkraft der Leistungsempfänger, die Abgrenzungsprobleme und die zweckentsprechende Verwendung eingegangen werden.

### **32.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß die Hauptfürsorgestellen überregionale Qualitätszirkel bilden werden, die sich mit den Arbeitsergebnissen, Arbeitsabläufen und Arbeitsweisen bei den Hauptfürsorgestellen auseinandersetzen, um die Qualität der Arbeit zu verbessern, die Förderverfahren zu vereinheitlichen und ggf. bin-

dende Förderrichtlinien und Musterbescheide für alle Hauptfürsorgestellen zu erarbeiten. Das Staatsministerium werde in den Qualitätszirkeln mitarbeiten und sie koordinieren. Außerdem würden die Hauptfürsorgestellen darauf hingewiesen, daß Zweckbindungen zu überprüfen und ggf. förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen seien.

Das Staatsministerium hat die Auffassung vertreten, daß bei der Gewährung einer Leistung in aller Regel nicht die Höhe der Förderung das entscheidende Kriterium sei, sondern die Kontaktaufnahme mit dem Arbeitgeber des Schwerbehinderten bzw. der symbolische Wert im Sinne einer Anerkennung im Mittelpunkt stehe. Die Einführung einer Bagatellgrenze werde daher nicht für sinnvoll erachtet. Es werde allerdings prüfen, inwieweit das Förderverfahren bis zu einer bestimmten Obergrenze vereinfacht werden könne.

Das Staatsministerium hat eingeräumt, daß die Anerkennung von „Ersatzkriterien“ durch das geltende Schwerbehindertenrecht nicht gedeckt sei. Die Verfahrensweise sei lediglich als Übergangslösung bis zur angestrebten Einführung einer neuen gesetzlichen Regelung vorgesehen gewesen. Gleichzeitig hat es mitgeteilt, daß derzeit eine Neuregelung zur Betreuung psychisch Behinderter erarbeitet werde, die sogar ausdrücklich den Nachweis der Schwerbehinderteneigenschaft durch „Ersatzkriterien“ ohne Einschaltung der zuständigen Fachbehörden enthält.

### **32.5 Schlußbemerkung des ORH**

Die Anerkennung von Ersatzkriterien zum Nachweis bzw. zur Glaubhaftmachung der Schwerbehinderteneigenschaft verstößt gegen geltendes Recht und ist daher einzustellen.

Leistungen aus der Ausgleichsabgabe können nicht unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Arbeitgebers als „Anerkennungsprämien“ gewährt werden. Auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Staat darf nur dort Zuschüsse gewähren, wo finanzielle Hilfe notwendig ist, um den Zweck zu erreichen.



### 33 Verbesserungmaßnahmen in Altenpflegeheimen

(Kap. 10 07 TitGr. 71)

**Der Staat gewährt den Trägern von Altenpflegeheimen Zuschüsse für Verbesserungsmaßnahmen. 1997 haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter 51 Fördermaßnahmen geprüft und festgestellt, daß in erheblichem Umfang gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wurde. So wurden Maßnahmen gefördert, obwohl die Träger über erhebliche Mittel verfügten oder die Maßnahmen über Pflegesätze finanzierbar waren.**

#### 33.1 Allgemeines

Der Staat gewährt im Rahmen des Bayerischen Landesplans für Altenhilfe u.a. Zuwendungen für Verbesserungsmaßnahmen in Altenpflegeheimen mit dem Ziel, die Heime baulich und technisch den neuzeitlichen Bedingungen anzupassen. Der Haushaltsansatz hierfür betrug 1997 und 1998 jeweils 9 Mio DM (Vorjahre: 12,5 Mio DM).

Nach den Förderrichtlinien von 1982 konnten die Zuwendungen als Anteilfinanzierung im Rahmen einer Projektförderung als Darlehen oder als Zuschuß bis zu 50 % der förderfähigen Kosten gewährt werden. Als förderfähig waren exemplarisch u.a. benannt die Schaffung von Pflegestationen, Gemeinschafts- und Gymnastikräumen, Umbauten zur Gewinnung von Einzelzimmern, Verbesserung der Küchen-, Sanitär- und Heizungsanlagen sowie Einbau und Verbesserung von Aufzugsanlagen. Als nichtförderfähig waren herausgestellt bereits begonnene Maßnahmen, Aufwendungen für Personalwohnungen sowie Instandsetzungsaufwendungen, die bereits mit den Pflegesätzen abgegolten sind.

Die örtlich zuständigen Regierungen prüften die Förderanträge und erstellten Vorschlagslisten. Auf deren Grundlage plante das Staatsministerium die Fördermaßnahmen ein und wies den Regierungen die erforderlichen Mittel zur weiteren Bewirtschaftung zu.

Ab 1997 werden Maßnahmen zur Modernisierung von bedarfsgerechten Altenpflegeheimen auf der Grundlage des Bayerischen Ausführungsgesetzes und der Ausführungsverordnung zum Pflegeversicherungsgesetz nach weitgehend identischen Voraussetzungen gefördert. Die Zuschüsse werden nach Maßgabe der im Staatshaushalt bereitgestellten Mittel bis zu 30 % der förderfähigen Aufwendungen ge-

währt. Wegen der Pflicht der Kommunen, die notwendige pflegerische Infrastruktur vorzuhalten, wird nun deren Beteiligung in Höhe des Staatszuschusses vorausgesetzt. Die Regierungen sind weiterhin Bewilligungsbehörde. Sie erstellen anhand der von den Landkreisen und kreisfreien Städten geprüften und mit Förderzusage bestätigten bedarfsgerechten Modernisierungsvorhaben Prioritätslisten, die im Staatsministerium in Abstimmung mit allen Beteiligten in ein Jahresförderprogramm münden. Die Abwicklung der eingeplanten Fördermaßnahmen obliegt wiederum den örtlich zuständigen Regierungen.

### **33.2 Ergebnisse der Prüfungen**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in einer Querschnittsprüfung 51 Verbesserungsmaßnahmen in Altenpflegeheimen aus den Jahren 1991 bis 1996 mit einem Fördervolumen von 13 Mio DM geprüft. In 41 Fällen ergaben sich Beanstandungen. Im wesentlichen wurde folgendes festgestellt:

#### **33.2.1 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger**

Die Bewilligungsbehörden haben in keinem der geprüften Förderfälle die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers ermittelt. Sie haben grundsätzlich unterstellt, daß der beantragte staatliche Zuschuß notwendig ist. Bei nicht ausreichenden Haushaltsmitteln wurden die Zuschüsse gleichmäßig bei allen Zuwendungsempfängern gemindert, ohne nach der Notwendigkeit zu differenzieren.

Die Auswertung der Jahresabschlüsse der Pflegeeinrichtungen ergab sehr unterschiedliche finanzielle Verhältnisse. Neben Einrichtungen, die fortlaufend mit Verlusten abschlossen, fand sich auch eine Vielzahl von Heimen, die jährlich Überschüsse von 100 000 bis 600 000 DM erwirtschafteten und Bankguthaben in Millionenhöhe ansparen konnten. Angesichts der Finanzkraft der Heime wären in zahlreichen Fällen die gewährten Zuwendungen von 200 000 bis 300 000 DM nicht oder zumindest nicht in dem ausgereichten Umfang erforderlich gewesen.

#### **33.2.2 Förderung von Instandsetzungsarbeiten**

Ausgaben für notwendige Instandsetzungsarbeiten und Ersatzbeschaffungen werden über die im Pflegegesetz berücksichtigten Instandsetzungspauschalen und Abschreibungen erwirtschaftet. Um eine Doppelfinanzierung durch Heimbewohner und Staat zu vermeiden, sind diese Ausgaben nicht förderfähig. Gleichwohl diffe-

renzierten die Regierungen in zwölf der geprüften Maßnahmen nicht zwischen Verbesserungsmaßnahme, Instandsetzung und Ersatzbeschaffung. So wurden unzulässigerweise als förderfähig anerkannt die Erneuerung über 20 Jahre alter Kücheneinrichtungen, die Instandsetzung alter Aufzugsanlagen, die Sanierung veralteter, dringend erneuerungsbedürftiger Heizungsanlagen und der Ersatz von Notrufanlagen. Diese Ausgaben hätten, soweit sie über den Pflegesatz finanzierbar waren, bei der Antrags- bzw. Verwendungsnachweisprüfung abgesetzt und die Zuwendungen entsprechend verringert werden müssen.

### **33.2.3 Vorzeitiger Baubeginn und vorzeitiger Mittelabruf**

Die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, daß bereits begonnene Maßnahmen nicht gefördert werden dürfen und abgerufene Fördermittel innerhalb von zwei Monaten zweckentsprechend verwendet werden müssen, wurden häufig nicht beachtet. In drei Fällen wurden Zuwendungen für bereits in Auftrag gegebene bzw. bereits erbrachte und bezahlte Leistungen beantragt und bewilligt. In neun Fällen wurden Fördermittel zu früh abgerufen.

### **33.2.4 Verstöße gegen Vergabevorschriften**

Die Zuwendungsempfänger sind nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet, beim Erteilen von Aufträgen die staatlichen Vergabevorschriften zu beachten. In neun Fällen lagen schwere Verstöße dagegen vor. So wurde anstelle der erforderlichen öffentlichen Ausschreibung nur beschränkt und regional begrenzt ausgeschrieben sowie durch nachträgliche Herausnahme von Leistungen aus dem Leistungsverzeichnis die Rangfolge der Bieter verändert; auch wurden unzulässige Doppelangebote mit Rechenfehlern zur Verringerung der Angebotssumme und Änderung der Rangfolge nicht ausgeschlossen.

### **33.3 Bewertung durch den ORH**

Von den genannten Einzelverstößen abgesehen dürfen Zuwendungen nur subsidiär gewährt werden. Auch wenn ein erhebliches staatliches Interesse an der Durchführung der Maßnahmen besteht, darf eine Finanzhilfe nur dann und in dem Umfang geleistet werden, soweit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Maßnahmeträgers (Zuwendungsempfängers) nicht ausreicht, um die Maßnahme zu verwirklichen (Grundsatz der Subsidiarität). Deshalb ist vor jeder Entscheidung über eine Förderung die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers zu prüfen. In Anbetracht der unterschiedlichen Struktur der Heimträger (Verbände der

freien Wohlfahrtspflege, Stiftungen, Kommunen, private Träger) hält es der ORH für ausreichend, dabei die Jahresabschlüsse der zu fördernden Einrichtungen zugrunde zu legen, zumal alle Einrichtungen nach der Pflege-Buchführungsverordnung vom 22. November 1995 zur kaufmännischen Buchführung verpflichtet sind.

Soweit sich die Regierungen, um Doppelprüfungen zu vermeiden, bei der Abwicklung des Förderverfahrens an die Prüfungsergebnisse und Förderzusagen der Landkreise und kreisfreien Städte halten, muß sichergestellt werden, daß bei der dortigen Prüfung die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen insbesondere hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger beachtet werden.

## **34 Kosten der Jugendhilfe in stationären Einrichtungen (Heimerziehung) oder in sonstigen betreuten Wohnformen**

(Kap. 13 10 Tit. 653 09)

**Die gesetzlichen Vorschriften für die Beteiligung des Staates an den Kosten der Jugendhilfe in stationären Einrichtungen und sonstigen betreuten Wohnformen sind in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß vollzogen worden. Das komplizierte und verwaltungsaufwendige Verfahren sollte vereinfacht und in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen werden.**

### **34.1 Allgemeines**

Kinder, Jugendliche und junge Volljährige haben Anspruch auf Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Die Jugendhilfe umfaßt u.a. die Hilfe zur Erziehung in einer stationären Einrichtung (Heimerziehung) oder in einer sonstigen betreuten Wohnform, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche sowie Hilfe für junge Volljährige im Rahmen einer Heimerziehung. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (71 Landkreise und 25 kreisfreie Gemeinden) tragen die Kosten der Erziehungshilfe in stationären Einrichtungen oder sonstigen betreuten Wohnformen (1996 rd. 445 Mio DM). Der Staat und die Bezirke beteiligen sich nach Art. 39 Bayerisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (BayKJHG) jeweils mit einem Festbetrag von 33 Mio DM/Jahr und 55 Mio DM/Jahr an den Kosten der Unterbringung, die nach Abzug der von den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden zu tragenden Grundbeträge und der Einnahmen der Jugendämter verbleiben.

Für das Erstattungsverfahren müssen die Jugendämter nach der Kostenbeteiligungsverordnung den Regierungen jährlich die Daten (Kosten, Einnahmen, Grundbeträge) melden, die von den Regierungen dann den Staatsministerien des Innern (StMI), der Finanzen (StMF) und für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (StMAS), den Bezirken und dem Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) übermittelt werden. Anschließend wird der erstattungsfähige Anteil (jährlich) vom StMF festgesetzt und dem StMI, dem StMAS, den Bezirken und den Regierungen bekanntgegeben.

Die Bezirke setzen aufgrund der Mitteilung des StMF die auf die einzelnen Jugendämter entfallenden Erstattungsleistungen des Staates und der Bezirke fest und überweisen die Gesamtbeträge an die Jugendämter. Die Bezirke teilen nach Abschluß des Verfahrens den Regierungen die Höhe der auf die einzelnen Jugendämter entfallenden Erstattungsleistungen mit. Die Regierungen ersetzen den Bezirken die Beträge, die auf den Staat entfallen, und übermitteln je eine Aufstellung der an die Jugendämter gezahlten Erstattungsleistungen den o.g. Staatsministerien und dem LfStaD.

### **34.2 Feststellungen des ORH**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1997 den Vollzug des Art. 39 BayKJHG in einer Querschnittsprüfung bei 17 Landratsämtern und sechs kreisfreien Gemeinden (24 % der örtlichen Träger der Jugendhilfe) untersucht. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 1995 und 1996, in Teilbereichen auch auf die Haushaltsjahre 1993 und 1994 und umfaßte 1900 Fälle. Es wurde festgestellt, daß die Landratsämter und kreisfreien Gemeinden Art. 39 BayKJHG in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß vollzogen haben.

Elf örtliche Träger der Jugendhilfe haben Kosten für die Erziehungshilfe in Heimen, die nicht erstattungsfähig i.S. der Kostenbeteiligungsverordnung oder bereits mit dem Pflegesatz abgegolten sind, als erstattungsfähige Aufwendungen geltend gemacht. Einnahmen der Jugendämter von 1,7 Mio DM wurden in fünf Fällen nicht von den Kosten der Heimunterbringung abgesetzt mit der Folge, daß den Regierungen überhöhte Gesamtaufwendungen in dieser Höhe gemeldet wurden. Die Zahl der Unterbringungstage und somit die von den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden zu tragenden Grundbeträge (40 DM je Unterbringungsfall und Kalendertag) wurden bei keinem örtlichen Träger zutreffend ermittelt. Hierdurch wurden in die Berechnungen der Kostenbeteiligung des Staates und der Bezirke

ca. 30 000 Unterbringungstage, das entspricht 1,2 Mio DM, als nichterstattungsfähiger Aufwand eingebracht. Kostenerstattungen an andere Jugendämter von 5,2 Mio DM wurden, entgegen den Vorschriften der Kostenbeteiligungsverordnung, von nahezu allen Jugendämtern ebenfalls als erstattungsfähige Aufwendungen geltend gemacht. Von zwei örtlichen Trägern wurde andererseits 1 Mio DM erstattungsfähiger Aufwand (insbesondere für sonstige betreute Wohnformen) nicht in die Kostenbeteiligung einbezogen. In drei Fällen wurden erhebliche Versäumnisse bei der Verfolgung von Ansprüchen gegenüber Verpflichteten (Kind/Jugendlicher und dessen Eltern) festgestellt, wodurch Einnahmerückstände von mindestens 250 000 DM entstanden sind. In einem Fall stimmte die Abrechnung des Jugendamtes mit der Regierung und den Ist-Ergebnissen der Sachbücher um 100 000 DM nicht überein.

Insgesamt wurden durch den fehlerhaften Vollzug 8,1 Mio DM nichterstattungsfähiger Aufwand in die Kostenbeteiligung einbezogen, was zu überhöhten Erstattungsleistungen des Staates von 887 000 DM und der Bezirke von 1,5 Mio DM geführt hat.

Der nichtbestimmungsgemäße Vollzug hat wegen der gesetzlich geregelten Festbeträge des Staates und der Bezirke keine Auswirkungen auf den Staatshaushalt. Er führt aber zu einer Verteilung der staatlichen Mittel und der Zuweisungen der Bezirke zu Lasten derjenigen örtlichen Träger, die um einen korrekten Vollzug der komplizierten Vorschriften bemüht sind.

### **34.3 Anregung des ORH**

Die Prüfung hat ergeben, daß das Verfahren nach Art. 39 BayKJHG und der Kostenbeteiligungsverordnung kompliziert, verwaltungsaufwendig und damit fehlerträchtig ist. Der ORH regt deshalb an, das Verfahren entscheidend zu vereinfachen und die staatlichen Mittel nach einem bedarfsgerechten Schlüssel über den Finanzausgleich zu verteilen.

## **35 Bau von Kindergärten**

(Kap. 13 10 Tit. 883 47 und 13 07 Tit. 883 86)

**Zum Bau von Kindergärten gewährte der Staat von 1992 bis 1997 über 630 Mio DM Zuwendungen. Häufig wurden zu aufwendige Baumaßnahmen gefördert.**

**In einzelnen Regionen ist der Bedarf an Kindergartenplätzen gedeckt; punktuell sind bereits Überkapazitäten vorhanden. Die Förderung sollte sich darauf beschränken, Versorgungslücken zu schließen.**

### **35.1 Fördergrundsätze**

Der Staat fördert Neu- und Erweiterungsbauten anerkannter Kindergärten nach Art. 23 Bayerisches Kindergartengesetz. Danach hat der Träger wenigstens ein Drittel von den notwendigen Kosten aufzubringen. Zu den restlichen zwei Dritteln der notwendigen Kosten gewährt der Staat Finanzhilfen im Rahmen der jährlich im Staatshaushalt für den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Mittel.

Die notwendigen Kosten werden dabei aus dem erforderlichen Raumbedarf als zuwendungsfähige Hauptnutzfläche (ZHNF) ermittelt. Dafür maßgebend sind die „Verordnung über Bau, Beschaffenheit und Ausstattung anerkannter und sonstiger Kindergärten“ (6. DVBayKiG) und der in den „Richtlinien über die Zuwendungen des Freistaats Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich“ (FA-ZR) festgesetzte Kostenrichtwert je m<sup>2</sup> ZHNF (bis 1989: zuwendungsfähige Kosten je Kindergartenplatz).

### **35.2 Zuwendungen zum Bau von Kindergärten**

Für die Förderung von Kindergartenbaumaßnahmen wurden folgende Mittel bereitgestellt:

**Förderleistung des Staates** Zahlenübersicht  
(1992 bis 1998)

| Jahr | Ausgaben <sup>1)</sup> |            |
|------|------------------------|------------|
|      | Soll<br>TDM            | Ist<br>TDM |
| 1992 | 100 000                | 111 759    |
| 1993 | 100 000                | 85 979     |
| 1994 | 100 000                | 87 925     |
| 1995 | 125 000                | 112 520    |
| 1996 | 120 000                | 102 386    |
| 1997 | 115 000                | 122 076    |
| 1998 | 110 000                |            |

1) bei Kap. 13 10 Tit. 883 47; ab 1995 einschließlich „Offensive Zukunft Bayern“ bei Kap. 13 07 Tit. 883 86

Zusätzlich wurde über die Landesbank 1996 ein zinsverbilligtes Darlehensprogramm von 200 Mio DM mit einem Zuschußwert von 9,7 Mio DM aufgelegt (Zinssatz effektiv: 2,3 %), um die Vorfinanzierungsbelastungen der Träger beim Bau von anerkannten Kindergärten zu mildern.

Bis 1989 wurden die staatlichen Zuwendungen nach dem Kostenrichtwert „förderfähige Kosten je Kindergartenplatz“ bemessen, der zuletzt 20 000 DM (hochgerechnet auf 1995: 24 800 DM) betrug.

Ab 1. Januar 1990 wurde der Kostenrichtwert auf „DM/m<sup>2</sup> ZHNF“ umgestellt, um damit die individuelle Situation des Kindergartens besser zu berücksichtigen; er betrug nach dem Stand 1995 5 490 DM/m<sup>2</sup> ZHNF.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei 108 Baumaßnahmen aus den Jahren 1992 bis 1997 die Förderung des Baus von Kindergärten geprüft und dabei den Verfahrensablauf, die Kosten und die Flächenstandards einbezogen. Bei fast der Hälfte der Maßnahmen, die in jeder Hinsicht den Ansprüchen an Kindergärten genügten, lagen die Kosten unterhalb der jeweiligen Kostenrichtwerte. Diese reichen daher aus, um nach den fachlichen Vorgaben des Kindergartengesetzes entsprechende Kindergärten zu errichten.

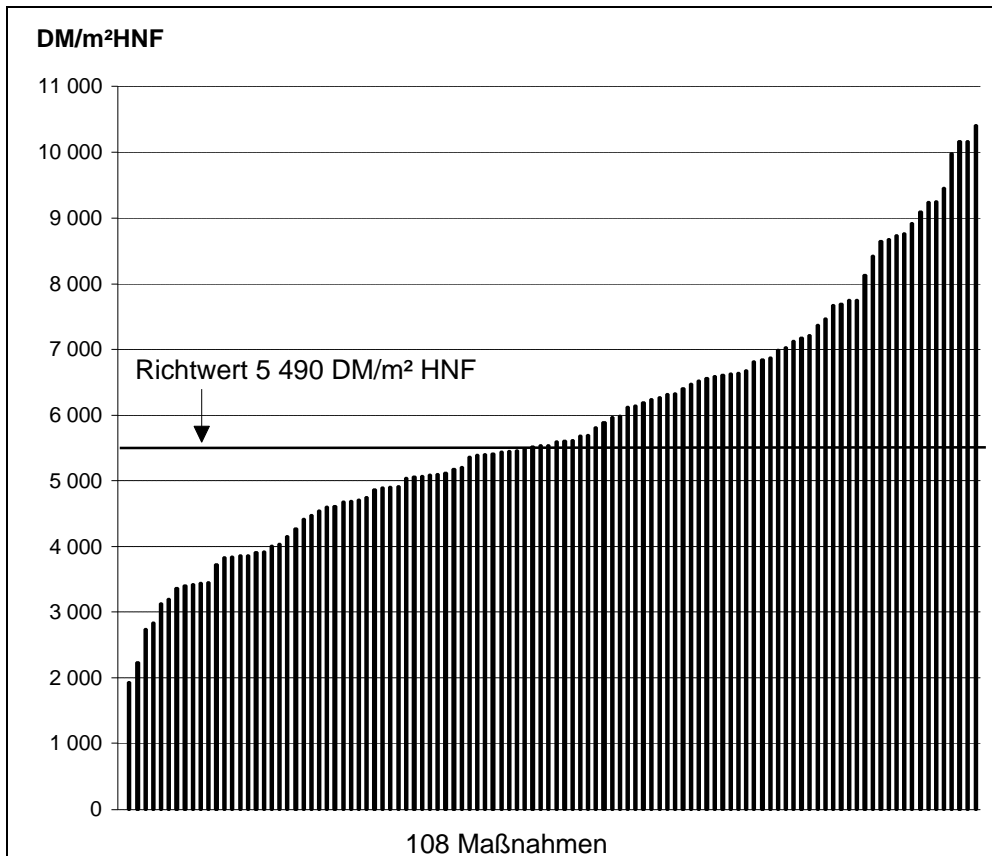


Der niedrigste vorgefundene Wert betrug 1927 DM/m<sup>2</sup> HNF für einen zweigruppigen Kindergarten in Pavillonbauweise; der höchste Wert lag bei 10 411 DM/m<sup>2</sup> HNF für einen eingruppigen Kindergarten in Massivbauweise (vgl. Schaubild 1).

**Baukosten pro m<sup>2</sup> HNF**

Schaubild 1

(KGr. 3, 5, 7 DIN 276, indexbereinigt, Kostenstand 1995)



Bezogen auf die Kosten pro Kindergartenplatz ergab sich eine Bandbreite von 8 800 bis 57 500 DM.

Bei der Prüfung hat sich ergeben, daß bei rd. einem Drittel der in die Untersuchung einbezogenen Kindergärten die an sich ausreichend bemessenen Richtwerte um mehr als 20 % überschritten wurden.

Hierfür war bei der Mehrzahl der Kindergärten ein ungewöhnlich hoher Bauaufwand ursächlich. Bei dem Kindergarten, der mit 10 411 DM/m<sup>2</sup> HNF den höchsten Kostenwert der untersuchten Objekte aufweist, waren die Räume und Wände zwei

Stockwerke hoch, Galerien waren eingezogen und das Verhältnis von Bruttorauminhalt zu HNF lag z.T. doppelt so hoch wie bei den Kindergärten, die im Rahmen der Richtwerte blieben.

Weitere aufwendige Konstruktionen, die den durch die Richtwerte vorgegebenen Kostenrahmen sprengten, waren festzustellen bei Metall-/Holzfassaden, Dachverglasungen, architektonischen Formen wie Rundbau und bogenförmigen Dachbindern, Galeriekonstruktionen und Außenanlagen.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß die Kosten auch dann besonders hoch waren, wenn über den notwendigen Raumbedarf hinaus gebaut wurde. So hat ein Kindergartenträger für einen dreigruppigen Kindergarten ein Bauwerk von insgesamt 626 m<sup>2</sup> HNF für 3,22 Mio DM bei einem staatlichen Zuschuß von 918 000 DM errichtet. Ein Rechnungsprüfungsamt stellte fest, daß die maximale ZHNF nach den Richtlinien nur 376 m<sup>2</sup> beträgt und somit um 66 % überschritten wurde.

### **35.3 Auffassung des ORH**

Staatlich geförderte Kindergärten sollen den pädagogischen und architektonischen Anforderungen entsprechen und wirtschaftlich gebaut werden. Hierzu hat die Prüfung des ORH ergeben, daß Kindergärten mit Kosten (Bauwerkskosten, Außenanlagen, Baunebenkosten) etwa im Rahmen der Kostenrichtwerte den gesteckten Zielen gerecht werden können. Auch die von der OBB 1994 herausgegebene Informationsschrift „Kindergärten Planen und Bauen“, die eine Sammlung von 38 praktischen Beispielen enthält, bestätigt, daß die vom ORH als wirtschaftlich angesehenen Werte einen vielgestaltigen, funktionalen und wirtschaftlichen Kindergarten ermöglichen. Die in die Mustersammlung aufgenommenen Kindergärten liegen überwiegend beim Richtwert.

Die Förderbehörden haben die vom ORH untersuchten Baumaßnahmen nach den jeweils maßgeblichen Kostenrichtwerten (DM/Kindergartenplatz bis 1989 und DM/m<sup>2</sup> ZHNF ab 1990) gefördert, ohne der Frage nachzugehen, ob es sich um einen besonders aufwendigen Kindergarten handelt. Der ORH begrüßt es zwar, wenn aus Vereinfachungsgründen einheitlich nach Kostenrichtwerten gefördert wird, er hat aber Bedenken gegen eine staatliche Förderung auch besonders aufwendiger Bauvorhaben. Der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt nicht nur für eigene Maßnahmen des Staates, sondern auch für die Bewilligung an Dritte, so daß überzogene Vorhaben nicht gefördert werden dürfen.

Die staatliche Verwaltung ist auch gegenüber dem steuer- und abgabenpflichtigen Bürger dafür verantwortlich, daß die knappen Haushaltsmittel des Staates den erforderlichen Nutzen bewirken. Selbst wenn der Staat durch die Festlegung von Kostenrichtwerten keine höheren Zuwendungsbeträge leistet als für wirtschaftliche Vorhaben, ist die Förderung völlig überzogener Lösungen nicht zu rechtfertigen. Kann ein Kindergartenträger eine Baumaßnahme finanzieren, die weit über dem notwendigen Kostenrahmen liegt, so ist er nach Auffassung des ORH so leistungsfähig, daß er bei wirtschaftlicher Ausführung keinen staatlichen Zuschuß benötigt. Die Zuwendungen des Staates zu Einzelmaßnahmen sollten für notwendige Kindergärten nur noch gewährt werden, wenn die zuwendungsfähigen Investitionskosten einen festzulegenden Höchstwert (z.B. 20 % über den Kostenrichtwerten) nicht übersteigen.

Bei Förderanträgen, die von vornherein kostenmäßig aus dem Rahmen fallen, sollte deshalb von der Förderbehörde auf eine wirtschaftliche Planung und Bauausführung eingewirkt werden. Diese Prüfung verursacht auch keinen nennenswerten Verwaltungsaufwand, weil lediglich eine Gegenüberstellung der im Antrag vorhandenen voraussichtlichen Kosten und der ohnehin zu ermittelnden zuwendungsfähigen Kosten erforderlich ist.

#### **35.4 Bedarf**

Im übrigen verweist der ORH auf seinen Jahresbericht 1994 (TNr. 28), in dem er den zukünftigen Bedarf an Kindergartenplätzen behandelt hat. Nach der neuesten Statistik 1998 stieg das Raumangebot an Kindergartenplätzen von 311 000 im Jahre 1994 auf 363 000 im Jahre 1998.<sup>1</sup> Damit wurde das Ziel, bis Ende 1998 rd. 350 000 Plätze zur Verfügung zu stellen, rechnerisch bereits Anfang 1997 überboten. In vier Regierungsbezirken (Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken und Schwaben) steht rein rechnerisch nahezu für jedes Kind räumlich ein Kindergartenplatz zur Verfügung. Dies schließt nicht aus, daß es örtlich bisweilen einen Nachfrageüberhang geben kann.

Die Statistiken zeigen, daß es zwar gelungen ist, die Nachfrage nach Kindergartenplätzen schnell und in großem Umfang zu decken, sie verstärken allerdings auch die bereits 1994 geäußerten Bedenken des ORH, daß erhebliche Finanzmittel zur Schaffung von mittelfristig nicht mehr benötigten Kapazitäten eingesetzt

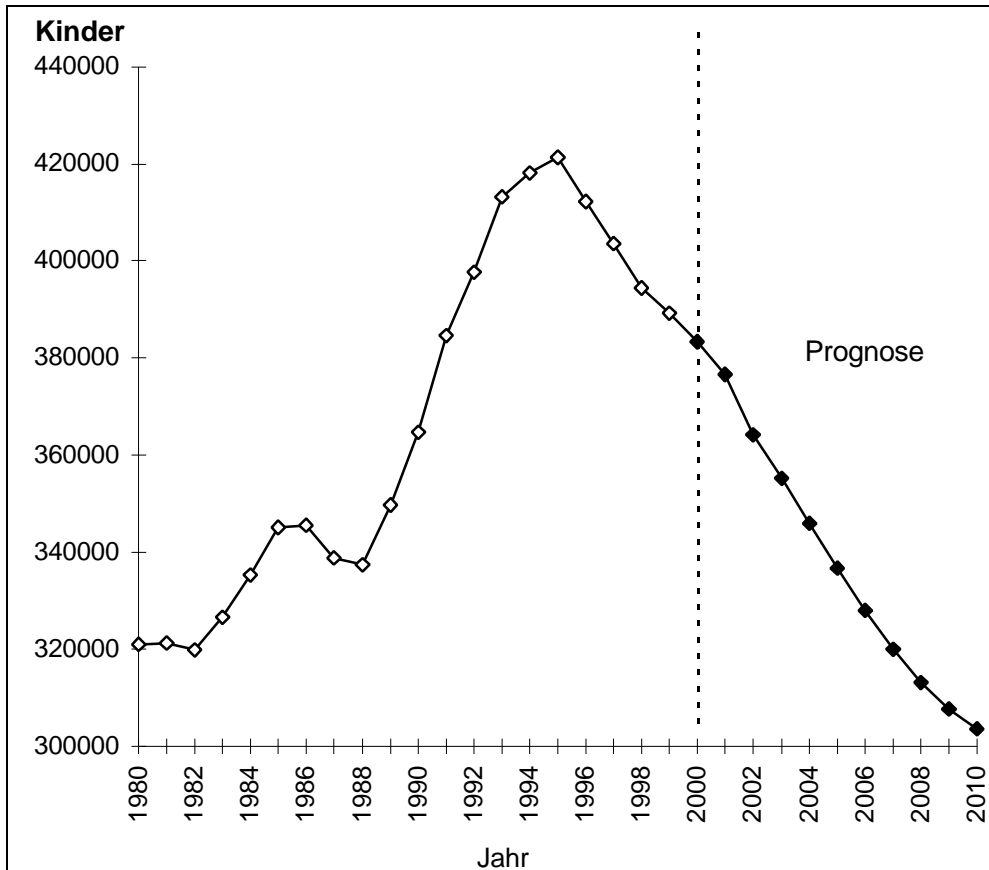
---

1) in 5 671 Kindergärten

werden. Wie sich aus Schaubild 2 ergibt, ist in Zukunft mit weiter rückläufigen Kinderzahlen zu rechnen.

**Zahl der drei- bis fünfjährigen Kinder in Bayern bis 2010 (Stand 1998)**

Schaubild 2



Quelle: 8. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des LfStaD (Variante mit größter Wahrscheinlichkeit) 1998

Zur Frage evtl. Überkapazitäten bemerkt das Staatsministerium, daß der Landtag entscheidende Weichenstellungen vorgenommen habe, um freie Raumkapazität in Kindergärten effizient zu nutzen. Aufgrund des Beschlusses vom 20. Juli 1995<sup>2</sup> zur flexibleren Nutzung der Nachmittagskapazitäten würden an Kindergärten zunehmend auch Grundschüler der 1. und 2. Klasse betreut. Zum 1. Januar 1998 waren dies 1 058 Schüler.

2) LT-Drucksache 13/2374

Ferner würden viele Träger die Anregung des Landtags aufgreifen, Sozialeinrichtungen mehrfach zu nutzen.<sup>3</sup> So seien die Aufsichtsbehörden über die Möglichkeit informiert worden, insbesondere die Mehrzweckräume für eine Unterbringung einer Krabbelgruppe, einer Mutter-Kind-Gruppe, eines Spielkreises oder eines Müttertreffs zu nutzen. In diesem Zusammenhang sei auch die Empfehlung des Staatsministeriums an die Träger zu sehen, bei Rückgang der Kinderzahlen zu prüfen, ob in freien Räumlichkeiten eine Hortgruppe oder eine Krippe einziehen könnte.

Im übrigen habe das Angebot an integrativen Einrichtungen aufgrund geringerer Gruppenstärken erheblich ausgeweitet werden können (1. Januar 1996: 213 Gruppen; 1. Januar 1998: 341 Gruppen). Insgesamt seien zum 1. Januar 1998 2 703 behinderte Kinder in Regelkindergärten betreut worden.

Ferner würde das Staatsministerium die Träger in zahlreichen Dienstbesprechungen wiederholt auffordern, sich mehr zu profilieren, um die Attraktivität des Angebots der Einrichtung insbesondere am Nachmittag zu erhöhen. Es würden immer wieder Wünsche der Eltern nach einer intensiveren Schulvorbereitung, nach einem spielerischen Einstieg in eine Fremdsprache oder nach einer musisch-kreativen Schwerpunktsetzung herangetragen. Zuspruch fänden auch Einzelgespräche oder Gesprächskreise über die kindliche Entwicklung, zu Fördermöglichkeiten und zum Abbau von Erziehungsunsicherheiten.

Der ORH sieht hierin Bemühungen, bereits vorhandene räumliche Überkapazitäten in Kindergärten einer neuen Nutzung zuzuführen. Nicht vertretbar ist es, aus Kindergartenmitteln von vornherein Überkapazitäten zu schaffen.

Wegen der Prognose des Bedarfs bis 2010 sollte die Einzelförderung stufenweise zurückgeführt werden. Für noch notwendige Anpassungen stehen Pauschalmittel nach Art. 12 FAG zur Verfügung.

---

3) vgl. Beschluß des Landtags vom 9. Mai 1996 (Drucksache 13/4863)

**Staatsministerium**  
**für**  
**Landesentwicklung und Umweltfragen**

**36 Beteiligung der Energiewirtschaft an den Kosten des Wasserüberleitungs-Systems Donau-Main**

(Kap. 14 77 Tit. 341 52)

**Der Staat baute mit Projektkosten von 1,75 Mrd DM das Wasserüberleitungs-System Donau-Main, mit dem auch Kühlwasser für drei Kraftwerke auf der Mainseite bereitgestellt wird. Den Kraftwerksbetreibern sind 10 % der Überleitungskapazität zuzurechnen. Obwohl sie zur Kostenbeteiligung verpflichtet sind und das System seit Januar 1994 in Betrieb ist, wurde bisher noch nichts bezahlt, sondern nur verhandelt. Die jetzt vorgesehene vertragliche Regelung ist für den Staat immer noch ungünstig.**

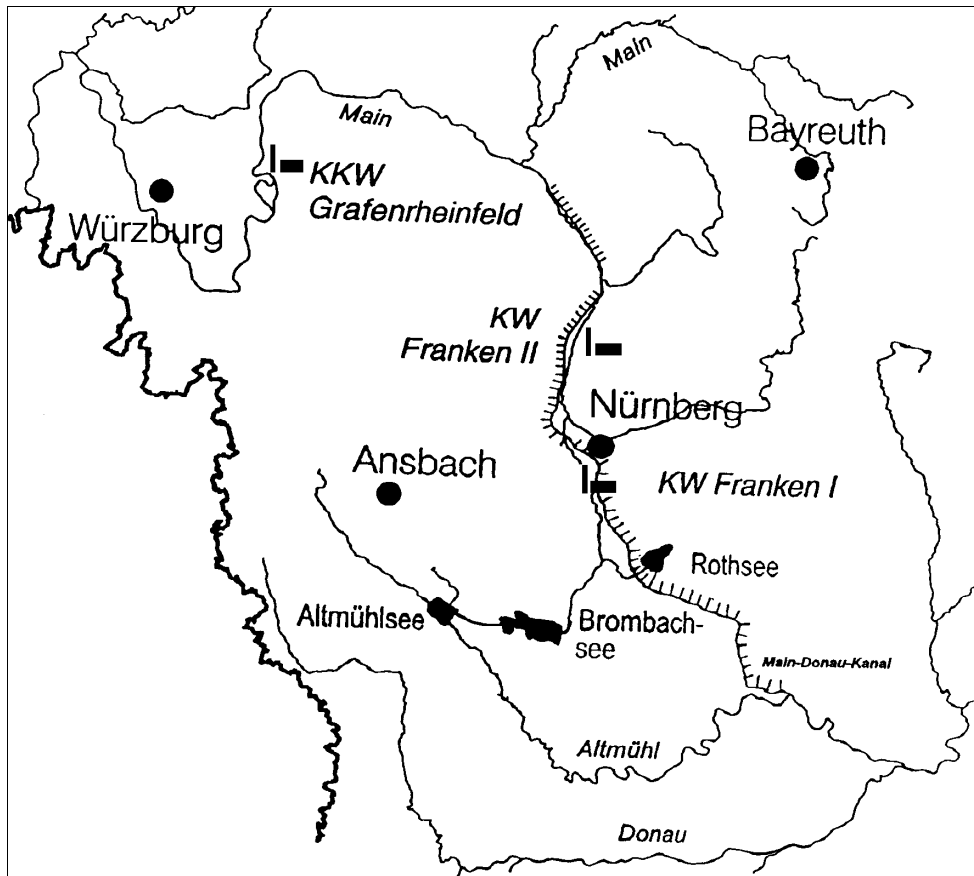
**36.1 Ausgangssituation**

Der Staat hat ein Überleitungssystem gebaut, das Wasser auf zwei unterschiedlichen Wegen aus dem Donau- in das Maingebiet überleitet, nämlich über den Main-Donau-Kanal und die Talsperre Rothsee (Kanalüberleitung) sowie über den Altmühl- und Brombachsee (Speicherüberleitung).

Das allgemeine Ziel des Projekts besteht darin, durch ausgewogenere wasserwirtschaftliche Verhältnisse die regionale Wirtschafts- und Agrarstruktur zu verbessern. Die Wasserüberleitung stellt auch Kühlwasser für die Kraftwerke auf der Mainseite bereit. Das Überleitungssystem ist daher so bemessen, daß Verdunstungsverluste durch die Kraftwerke Franken I, Franken II und Grafenrheinfeld - insbesondere in Zeiten niedriger Abflüsse - ausgeglichen und dadurch betriebliche Einschränkungen bei der Stromerzeugung weitestgehend vermieden werden können. Die Kraftwerksbetreiber und das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gehen davon aus, daß derzeit 10 % der Überleitungskapazität dem Betrieb der Kraftwerke zuzurechnen sind.

Wasserüberleitungs-System Donau-Main

Schaubild



Von 1971 bis 1997 sind für die Überleitung Gesamtausgaben von nominal 900 Mio DM angefallen.<sup>1</sup> Unter Einrechnung der Bauzeitinsen betragen die Projektkosten zum Beginn der Überleitung (1. Januar 1994) 1,75 Mrd DM.

Aufgrund einer früheren Rechnungsprüfung enthalten die bestandskräftigen Wasserrechtsbescheide seit den achtziger Jahren für die Kraftwerksbetreiber die Auflage, sich dem Grunde nach an den Projektkosten zu beteiligen. Bezogen auf die Projektkosten von 1,75 Mrd DM würde dieser Anteil 175 Mio DM betragen. Da die Höhe der Kostenbeteiligung in den Wasserrechtsbescheiden selbst aber nicht geregelt ist, muß sie durch Leistungsbescheide der Verwaltung oder auf dem Vertragswege festgelegt werden.

1) Ausgaben für den Main-Donau-Kanal sind hierin nicht enthalten.

## 36.2 Vertragsverhandlungen

Unter Berufung auf das Kooperationsprinzip zwischen Staat und Wirtschaft und um ein Prozeßrisiko zu vermeiden, entschied sich die Verwaltung für den Versuch, die Kostenbeteiligung der Kraftwerksbetreiber vertraglich zu lösen. Seit 1992 führte die damals noch zuständige OBB auf Drängen des ORH mit den Kraftwerksbetreibern Verhandlungen über die Höhe der Kostenbeteiligung.

Im Frühjahr 1995 übersandte das inzwischen zuständige Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen für die drei Kraftwerke Vertragsentwürfe, die ein Entgelt mit einem Kapitalwert zum 1. Januar 1994 von 18,1 Mio DM vorsahen und von der Betreiberseite bereits unterzeichnet waren, und bat das Staatsministerium der Finanzen sowie den ORH mitzuteilen, ob dagegen Bedenken bestünden. Der ORH und das Staatsministerium der Finanzen hielten die Vertragsentwürfe u.a. aus folgenden Gründen für unbefriedigend:

- Für die Ermittlung des Barwerts der Investitionskosten wurden Bauzeitinsen nicht für die gesamten Baukosten angesetzt, sondern nur für den Teil, der im Haushaltsplan formal als kreditfinanziert bezeichnet ist; die haushaltsinterne Zuordnung ändert aber nichts am Wert der insgesamt eingesetzten staatlichen Finanzmittel.
- Statt einer sofortigen Einmalzahlung waren zunächst lediglich Ratenzahlungen vereinbart, für die jedoch keine marktgerechten Zinsen vorgesehen waren.

Im übrigen waren die Zahlungsverpflichtungen nicht für die angenommene Gesamtnutzungsdauer des Überleitungssystems von 90 Jahren, sondern nur zeitannteilig für die Restlaufzeit der wasserrechtlichen Bewilligungen der drei Kraftwerke von zunächst 6, 13 und 26 Jahren<sup>2</sup> vertraglich vorgesehen.

Der ORH hat deshalb angeregt, mit den Kraftwerksbetreibern neu zu verhandeln und darauf hingewiesen, daß nach wie vor die Möglichkeit bestehe, die dem Staat zustehenden Ansprüche durch Kostenbescheide festzusetzen.

Die **neuen Vertragsentwürfe** von 1997 enthielten keine Ratenzahlungen mehr, sondern sahen ein Entgelt mit einem Kapitalwert zum 1. Januar 1994 von 21,6 Mio DM vor, setzten jedoch die Bauzeitinsen wiederum nur teilweise an. Nach nochmaligen Darlegungen des ORH erreichte das Staatsministerium in wei-

---

2) gerechnet ab 1. Januar 1994



teren Verhandlungen, daß zwar einerseits den Forderungen des ORH nach einer vollen Verzinsung des eingesetzten Kapitals (Bauzeitinsen) entsprochen wurde. Insgesamt führte dies zu einer voraussichtlichen zeitanteiligen Kostenbeteiligung für die Laufzeit der gegenwärtigen wasserrechtlichen Bewilligungen von 28,6 Mio DM. Andererseits schließt der Entwurf aber eine Verzinsung der Investitionskosten über den 31. Dezember 1993 hinaus - sowohl für diesen Kostenanteil als auch für künftige Nutzungen nach Ablauf der gegenwärtigen wasserrechtlichen Bewilligungen - aus. Wirtschaftlich betrachtet handelt es sich dabei um Beträge, die weit höher sind als die angebotene Kostenbeteiligung.

Gegenüber dem eigentlichen Zahlungszeitpunkt (vereinbarter Beginn der Überleitung: 1. Januar 1994) ist für den Staat wegen des zögerlichen Vorgehens der Verwaltung bis 1998 bereits ein Zinsverlust von 8 bis 9 Mio DM entstanden, weil die zeitanteilige Kostenbeteiligung von 28,6 Mio DM erst mit dem jetzt anstehenden Vertragsabschluß entrichtet werden soll. Darüber hinaus werden bei künftigen wasserrechtlichen Bewilligungen weitere Zinsverluste in Millionenhöhe anfallen.

Richtigerweise hätten schon baubegleitend entsprechende Teilbeträge von den Kraftwerksbetreibern verlangt werden sollen, wie es wasserrechtlich möglich gewesen wäre. Damit wäre auch das Problem der Bauzeitinsen nicht oder nicht in diesem Umfang entstanden.

### **36.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat angekündigt, den Vertrag so, wie er nunmehr vorliege, mit den Kraftwerksbetreibern abzuschließen. Er enthalte für den Freistaat Bayern vorteilhafte Regelungen, die nach seiner Auffassung in gleicher Weise auf dem Bescheidsweg nicht zu realisieren gewesen wären.

### **36.4 Schlußbemerkung des ORH**

Die Verwaltung hat es im vorliegenden Fall trotz bestandskräftiger Wasserrechtsbescheide und nachhaltigen Drängens der Rechnungsprüfung über Jahre hinweg versäumt, die Kraftwerksbetreiber rechtzeitig, ggf. auch über Abschlagszahlungen, an den Kosten zu beteiligen. Damit wurden staatliche Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben. Ursächlich für die Verzögerung war dabei nicht zuletzt die frühzeitige und gegenüber den Kraftwerksbetreibern erklärte Festlegung auf eine Regelung ausschließlich im Vertragsweg. Die Finanzierungslast für die restliche Kostenbeteiligung von fast 150 Mio DM trägt ausschließlich der Staat.

## **37 Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen**

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

**Trotz eines seit langem hohen Fördervolumens hat sich der Förderstau bei Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen weiter erhöht. Es ist deshalb dringend notwendig, nicht nur berechnete Rückzahlungen einzufordern, sondern vor allem die Förderung durch eine überfällige Vereinfachung und Veränderung der Förderrichtlinien den verfügbaren Mitteln anzupassen.**

### **37.1 Kein Abbau des Förderstaus**

Der ORH hatte sich bereits in den Jahresberichten 1993 (TNr. 32) und 1996 (TNr. 38) mit dem Förderprogramm für kommunale Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen befaßt und u.a. darauf hingewiesen, daß 50 Jahre nach Beginn der Förderung dieses Programm nicht etwa ausläuft, sondern im Gegenteil einen Antragsstau von 4000 Bauvorhaben mit 10 Mrd DM Baukosten aufweist. Allein die Abfinanzierung dieses Bauvolumens dauert bei den derzeit gültigen Fördersätzen und dem jährlichen Fördervolumen von 750 Mio DM sieben bis acht Jahre. Da Jahr für Jahr neue Vorhaben hinzukommen, ist weder ein Ende des Programms noch der Abbau des Förderstaus in Sicht.

Inzwischen hat sich der Antragsstau sogar auf 4800 Bauvorhaben mit einem Bauvolumen von 10,3 Mrd DM erhöht. Trotzdem wurden aber bisher keine Maßnahmen getroffen, Umfang und Höhe der Zuwendungen den verfügbaren Haushaltsmitteln besser anzupassen. Auch bei der Rückforderung oder Aufrechnung von ungerechtfertigt ausgereichten Zuwendungen vertritt die Wasserwirtschaftsverwaltung zu wenig die staatlichen Interessen und damit indirekt auch die der wartenden Zuwendungsempfänger. Folgendes Beispiel soll dies verdeutlichen:

### **37.2 Beispiel**

Einem Abwasserzweckverband wurden für den Bau eines Klärwerks und eines Hauptsammlers im Einklang mit einem Landtagsbeschuß<sup>3</sup> erhebliche zusätzliche Fördermittel bewilligt, um die mit Anlage und Betrieb eines Großprojektes verbundenen strukturellen Entwicklungen so zu steuern, daß die bestmöglichen Lösungen verwirklicht werden. Darüber hinaus wurde aber auch noch aufgrund der Förderrichtlinien ein um 4,3 Mio DM erhöhter Zuschuß gewährt. Diese Ausnahmeförde-

---

3) Beschluß vom 26. November 1975 (LT-Drucksache 8/1715)

rung war unter der Bedingung zulässig, daß der Fördervorteil in einem nachfolgenden Fördervorhaben wieder angerechnet wird. Weil jedoch im Zuwendungsbescheid nicht auf diese Aufrechnung hingewiesen worden war, verzichtet die Verwaltung auf einen entsprechenden Vollzug.

Überdies will sie auch weitere 2,8 Mio DM nicht anrechnen, die eine Nachbargemeinde für die Mitentsorgung an den Abwasserzweckverband gezahlt hat. Sie begründet dies mit der Vermutung einer seinerzeitigen Zusage von weiteren Sonderkonditionen. Damit wurden auch noch diese Einnahmen, die der Zuwendungsempfänger bereits von einem Dritten erhalten hat, in die zuwendungsfähigen Kosten eingerechnet und hierfür zusätzliche Zuwendungen von nahezu 2 Mio DM gewährt.

Der ORH hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Verfahrensweise weder durch den Landtagsbeschluß noch durch die Zuwendungsrichtlinien gedeckt ist und elementaren Fördergrundsätzen widerspricht. Die sich hieraus ergebende Rückforderung von etwa 2 Mio DM würde die Abwassergebühr im übrigen nur um 5 Pf/m<sup>3</sup> erhöhen und den durchschnittlichen Verbraucher mit 0,20 DM im Monat zusätzlich belasten.

Zu dem Hinweis der Verwaltung, dieser Sonderfall sei kein typisches Beispiel für das Förderwesen in der Wasserwirtschaftsverwaltung, ist festzustellen, daß derartige „Begründungen“ auch in anderen vom ORH aufgegriffenen Fällen geltend gemacht werden. Der ORH wendet sich nicht gegen die Berücksichtigung von Besonderheiten, hält es allerdings für sehr problematisch, wenn in sog. Sonderfällen auch elementare Fördergrundsätze außer Acht gelassen werden.

### **37.3 Fragwürdige Bemessungsgrundlagen**

Der ORH hatte bereits im Jahresbericht 1996 (TNr. 38.2) die Probleme der in den RZWas<sup>4</sup> vorgegebenen Bemessungsgrundlagen dargelegt. Weitere Erhebungen der Rechnungsprüfung bestätigten die nach wie vor bestehenden erheblichen Vollzugsdefizite:

- Mehrfach wurden für die Ermittlung der Zuschußhöhe zu hohe anrechenbare Kosten angegeben; z.B. wurden in den anerkannten (Alt-)Investitionskosten

---

4) Richtlinien für die Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben

teilweise auch Aufwendungen für das Erschließen von Neubaugebieten geltend gemacht.

- Die Angaben über Einwohnerzahlen, zu denen auch die aus Baulücken zu erwartenden Einwohner, die umgerechneten Fremdübernachtungen sowie die aus Zweitwohnsitzen ermittelbaren Einwohner zählen, waren häufig unvollständig und/oder lückenhaft.
- In Einzelfällen wurde nicht beachtet, daß ein bauabschnittsweiser Wechsel in der Förderbetrachtung zwischen Gesamtanlage und Gemeindeteil unzulässig ist.

Die genannten Fälle führen bei Prüfungen zu einer Verringerung der Fördersätze gegenüber der Bewilligung und damit zu Zuwendungskürzungen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Die anrechenbaren Kosten bei einer gemeindlichen Abwasseranlage waren für den Vorherzeitraum (Altinvestition) zu hoch angegeben. Die Berichtigung führte zu einer Zuwendungsrückforderung von 120 000 DM.
- Ein Wasserversorgungszweckverband hatte die Investitionskosten für mehrere Bauabschnitte teilweise falsch zugeordnet und damit - als Folge der sog. Ortsteilregelung - 468 000 DM zu viel Fördermittel erhalten.
- In den Angaben zum Zuwendungsantrag eines Zweckverbandes zum Bau der Abwasseranlage blieben wesentliche Anteile der Einwohnerzahl (Fremdübernachtungen, Zweitwohnsitze) unberücksichtigt, weshalb eine um 5,5 Mio DM zu hohe Zuwendung bewilligt wurde.

Nach Ansicht der Verwaltung ist bei den angeführten Vollzugsdefiziten zu berücksichtigen, daß

- derzeit 5 000 geförderte Bauabschnitte abgewickelt werden,
- ein jährliches Zuschußvolumen von 750 Mio DM zu bewältigen ist und
- die derzeitige Richtlinie einen möglichst genauen Belastungsausgleich anstrebt, was zwangsläufig mit detaillierten Zuwendungsangaben und Abrechnungsproblemen verbunden ist.

Die Vollzugsdefizite würden mit der Neufassung der RZWas beseitigt.

Die subventionserheblichen Daten würden jeweils vom kommunalen Vorhabens-träger mit Zuwendungsantrag mitgeteilt; Falschangaben seien vorrangig vom An-tragsteller zu verantworten, sie seien bei keinem Fördersystem auszuschließen.

Dazu ist zu bemerken, daß es selbstverständlich Aufgabe der Förderverwaltung ist, für einen sachgerechten Vollzug zu sorgen. Gerade die Richtigkeit subventi-onserheblicher Daten ist bei der Bewilligung und der Abrechnung zu prüfen. Ein Anliegen des ORH ist es jedoch, den Aufwand hierfür durch Vereinfachung der Bemessungsgrundlagen zu minimieren.

#### **37.4 Neufassung der Förderrichtlinien**

Angesichts der aufgezeigten Mängel bei Anwendung und Vollzug der Förderrichtli-nien für wasserwirtschaftliche Vorhaben hält der ORH eine grundlegende Reform für überfällig. Zum einen sollten klare und vollzugsfreundliche Regelungen den Verwaltungsaufwand und die Fehleranfälligkeit erheblich verringern. Zum anderen setzt ein ordnungsgemäßer Programmvollzug voraus, daß der Förderstau nicht aufgebaut, sondern durch Anpassung an die verfügbaren Haushaltsmittel abge-baut wird.

Die sich nun schon über viele Jahre hinziehenden Diskussionen haben inzwischen zur Bereitschaft der Verwaltung geführt, die vom ORH bereits im Jahresbericht 1993 (TNr. 32.6) vorgeschlagene Umstellung auf Festbetragsfinanzierung anzu-streben.

Nach wie vor nicht oder nur unzureichend vorgesehen ist dagegen, Sondervergünstigungen abzuschaffen, wie dies vor allem die Regelungen für Ortsteile oder für Industrie und Gewerbe darstellen, die einen Großteil der Förderanträge ausma-chen.<sup>5</sup> Außerdem wird auch in den aktuellen Vorarbeiten nicht das vom ORH vor-geschlagene Fördersystem favorisiert, das die Förderung auf die Fälle konzentrie-ren soll, bei denen ohne staatliche Zuwendungen die Beitrags- und Gebührenbe-lastung unzumutbar hoch würde.

Statt dessen hält die Verwaltung bisher an einer Berechnung fest, die einen grundlegenden, den Fördergrundsätzen widersprechenden Systemfehler enthält, weil in sie als finanzielle Vorbelastung nicht nur die in einem festgelegten Vorher-

---

5) vgl. ORH-Bericht 1993 TNr. 32.4

zeitraum angefallenen Eigenleistungen, sondern auch die schon einmal erhaltenen Zuwendungen eingehen.

Der ORH regt deshalb nochmals an, in einer neuen RZWas für die Zuwendungs-bemessung eine Regelung zu schaffen, die sich stärker an der Nutzerbelastung orientiert. Diese ergibt sich ausschließlich aus den Kosten, die - nach Abzug von Zuwendungen oder sonstigen Beiträgen Dritter - auf die Nutzer umzulegen sind.

## **C. Juristische Personen des öffentlichen Rechts**

### **38 Bayerische Landesanstalt für Aufbaufinanzierung**

**Die LfA hat eine 10%ige Beteiligung am Aktienkapital einer bayerischen Privatbank erworben und hierfür einen um mehrere Millionen DM überhöhten Kaufpreis bezahlt. Sie hatte hieran kein originäres Geschäftsinteresse. Der ORH bezweifelt außerdem, ob sie damit im Rahmen ihres Förderauftrags handelte.**

Der ORH hat die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) sowie einige ihrer Tochtergesellschaften 1996/1997 örtlich geprüft. Der Schriftwechsel zu den Feststellungen des ORH ist noch nicht abgeschlossen. Über ein Engagement aus dem Beteiligungsbereich kann aber bereits berichtet werden.

#### **38.1 Beteiligung an einer Privatbank**

Eine bayerische Privatbank (Bank) hatte ihr Geschäftsvolumen und ihr Filialnetz zu Beginn der 90er Jahre stark ausgeweitet. Aufgrund dessen und wegen verschärfter EU-rechtlicher Eigenkapitalanforderungen wurde 1992 ihr Eigenkapital durch Ausgabe von Aktien verstärkt.

Ausscheidende Gesellschafter hatten die Absicht, ihre Anteile an eine Großbank zu veräußern, was u.U. die Selbständigkeit der Bank tangiert hätte. Um dies zu verhindern, haben Mitglieder der Gründerfamilie Anteile von ihren Mitgesellschaftern erworben und dann ihrerseits versucht, einen Teil dieser Aktien an einen neuen Erwerber weiterzuveräußern, der die Geschäftspolitik der Bank mittragen würde.

Nach mehreren Vorgesprächen im Staatsministerium der Finanzen über eine mögliche Beteiligung der LfA nahmen Gesellschafter der Bank Ende 1993 offiziell mit dem Vorstand der LfA Kontakt auf und boten die Übernahme von 10 % des Aktienkapitals an. Der LfA-Vorstand machte seinerseits deutlich, daß für ein Engagement der LfA die Rendite ein wesentliches Entscheidungskriterium darstelle.

In einer LfA-Vorlage an Vorstand und Verwaltungsrat wurde im Januar 1994 die Übernahme von 10 % des Aktienkapitals durch die LfA oder deren 100%-Tochter LfA-Gesellschaft für Vermögensverwaltung mbH (LfA-GV) zu einem Kaufpreis vorgeschlagen, der auf der Grundlage eines noch zu erstellenden Wertgutachtens zu ermitteln sei, ein bestimmtes Limit aber nicht übersteigen dürfe. Begründet wurde der Erwerb im wesentlichen damit, daß dies „ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der Selbständigkeit einer bayerischen Privatbank“ wäre.

Der Vorstand der LfA faßte am 25. Januar 1994 einen entsprechenden Beschluß, dem der Verwaltungsrat am 31. Januar 1994 zustimmte. Neben ordnungspolitischen Vorbehalten wegen der grundsätzlichen Wettbewerbsneutralität der LfA wurden im Verwaltungsrat allerdings auch Bedenken hinsichtlich der Rendite aus diesem Engagement geäußert.

In einem von der LfA-GV bei einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Auftrag gegebenen Bewertungsgutachten wurde der Wert der Aktien (Basis-Wert) festgestellt. Nur für den Fall, daß auf Erwerberseite wirtschaftliche Sonderinteressen (z.B. Kooperationsvorteile im Vertrieb) gegeben wären, könnten gewisse Kaufpreiszuschläge in Betracht kommen. Die Gutachter stützten sich sowohl auf die Prüfberichte der letzten Geschäftsjahre als auch auf Planungsrechnungen der Bank für 1994 bis 1996 (die sich als sehr optimistisch herausstellten; vgl. unten).

Die Veräußerer zeigten sich jedoch mit diesem Ergebnis nicht zufrieden und wiesen auf voraussichtliche weitere Ergebnisverbesserungen hin. Allerdings waren in einer LfA-internen Analyse Ende 1993 die Chancen schon für ein Halten des damaligen Ergebnisniveaus der Bank skeptisch beurteilt worden; um so mehr galt dies für eine dauerhafte Ergebnisverbesserung.

Dennoch hat die LfA schließlich im Juni 1994 das Aktienpaket von zwei Gesellschaftern über die LfA-GV zu einem Preis von 13 % über dem Basis-Wert übernommen, wie die Veräußerer vorgeschlagen hatten. Der Kaufpreis lag damit um mehrere Millionen DM über dem vom Gutachter ermittelten Anteilswert; wirtschaftliche Sonderinteressen im o.g. Sinn waren nicht gegeben.

Entgegen den optimistischen Planungsrechnungen der Bank, die - wenngleich mit gewissen Abstrichen - in die Unternehmensbewertung eingeflossen sind, gingen die Jahresüberschüsse der Bank 1994 und 1995 (nach Abzug der Gewinnanteile für die persönlich haftenden Gesellschafter) drastisch zurück.



Die LfA-GV erhielt aus ihrer Beteiligung an der Bank bisher erst für 1995 eine Dividende von lediglich 1 % und für 1997 von 5 %, insgesamt 565 000 DM. Allein für die Finanzierung der Beteiligung hat sie in den ersten vier Jahren dagegen 5,8 Mio DM aufgewendet.

Nach Zuführung stiller Einlagen und Einbringung einer weiteren Bank durch die Gesellschafter wurde aus den Reihen des Verwaltungsrats der LfA angeregt, die Anteile an der Bank wieder „zurückzugeben“. Der Vorstand erklärte dazu, die LfA werde solange an ihrem Engagement festhalten, bis eine andere unternehmerische Lösung gefunden sei. Der Verwaltungsrat hat hierzu keinen Beschluß gefaßt.

## **38.2 Beteiligungsgrundsätze und Auffassung des ORH**

**38.2.1** Im Rahmen ihres gesetzlichen Förderauftrags kann sich die LfA selbst oder über dafür gegründete Tochtergesellschaften auch an privatrechtlichen Unternehmen beteiligen. Nach Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO - der nach Art. 105 Abs. 1 BayHO entsprechend anzuwenden ist - kommt eine Beteiligung an einem privatrechtlichen Unternehmen nur in Betracht, wenn ein unmittelbares, wichtiges Interesse des Staates (bzw. der LfA) vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht ebenso gut oder besser auf andere Weise erreichen läßt. Da das Haushaltsrecht eine unternehmerische Betätigung des Staates (hier: der LfA) in privater Rechtsform als äußerstes Mittel ansieht, um ein staatliches Ziel zu erreichen, muß auch im Bereich der Wirtschaftsförderung stets geprüft werden, ob nicht auch andere, weniger gravierende Instrumente mit Aussicht auf Erfolg eingesetzt werden können.

Die LfA arbeitet bei der Abwicklung der staatlichen Darlehensprogramme mit den Hausbanken der Darlehensempfänger eng zusammen. Die strikte Wettbewerbsneutralität gegenüber den Geschäftsbanken ist für die LfA von essentieller Bedeutung.

**38.2.2** Schon aus den eben genannten Erwägungen hätte eine direkte Beteiligung an einer Geschäftsbank vermieden werden müssen.

Sollte der angestrebte Zweck tatsächlich im Rahmen der Aufgabenstellung der LfA gelegen haben (was der ORH bezweifelt) und hätte er wirklich nur durch Zuführung von haftendem Kapital erreicht werden können, so wäre für die LfA auch die Möglichkeit einer stillen Beteiligung an der Bank gegeben gewesen, die überdies eine angemessene Verzinsung geboten hätte.

Gegenüber Gesellschaftern der Bank machte der LfA-Vorstand zunächst deutlich, für ihn stelle die Rendite der Aktien ein wesentliches Entscheidungskriterium dar. Dieses Ziel wurde offensichtlich verfehlt (vgl. oben).

Auch war eine etwaige Gefährdung der Selbständigkeit der Bank durch die Anteilsübernahmen innerhalb des bisherigen Gesellschafterkreises bereits abgewendet. Der dominierende Einfluß der Gesellschafterfamilie auf die Geschäftspolitik wäre danach selbst bei anderweitiger Veräußerung der 10%-Beteiligung erhalten geblieben. Wollte man im vorliegenden Fall überhaupt eine finanzielle Förderung seitens der LfA gemäß § 3 Abs. 1 LfA-Gesetz sehen, so wäre diese jedenfalls nicht der Bank zugeflossen.

**38.2.3** Die Geschäfte der Anstalt sind nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (§ 15 LfA-Gesetz). Der Vorstand hätte daher nur einen Kaufpreis unter dem vom Gutachter festgestellten Basis-Wert akzeptieren dürfen. Schließlich basierte das Gutachten weitgehend auf Geschäftsplänen und Erwartungen des Bankmanagements, die von der Vergangenheitsentwicklung nicht gestützt und mit erheblicher Unsicherheit behaftet waren. Auch hatte eine LfA-interne Analyse vor zu optimistischen Erwartungen gewarnt. Subjektive Interessen, die lt. Gutachten ein Abweichen vom Basiswert hätten rechtfertigen können, lagen nicht bei der LfA vor, sondern vielmehr auf Verkäuferseite.

Ungeachtet dessen einigte man sich schließlich auf einen Preis, der sogar um mehrere Millionen DM über dem Wert des Gutachtens liegt.

Nach Auffassung des ORH bestand für die LfA keine Notwendigkeit, sich an der Bank zu beteiligen. Im Ergebnis hat sie für eine Beteiligung, die nicht in ihrem originären Geschäftsinteresse liegt und eher geeignet war, Zweifel an ihrer Wettbewerbsneutralität zu wecken, einen viel zu hohen Preis gezahlt. In den ersten vier Jahren hat die LfA-GV zur Finanzierung zusätzlich netto über 5 Mio DM aufwenden müssen.

### **38.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Während sich die Beteiligung an der Bank für den ORH bislang nicht als finanzielle Förderungsmaßnahme von Vorhaben gewerblicher Unternehmen (§ 3 Abs. 1 LfA-Gesetz) darstellte, betonen das Staatsministerium und die LfA in einer gemeinsamen Stellungnahme, auch im vorliegenden Fall sei dem gesetzlichen Förderauftrag entsprochen worden.

Zur Alternative einer stillen Beteiligung mit fester Vergütung wird eingewendet, aufgrund des Wertgutachtens habe man sich aus dem Aktienkauf eine weit höhere Rendite versprochen.

Nun hoffe man auf den Erfolg der eingeleiteten Konsolidierung. Nach Ansicht des Bankmanagements werde sich eine verbesserte Gewinnsituation in einem höheren Unternehmenswert niederschlagen. Das Staatsministerium geht davon aus, daß die von der LfA-GV gehaltenen Anteile so in einigen Jahren wieder ihren ursprünglichen Wert erreichen könnten. Solange wolle die LfA mit der nach wie vor beabsichtigten Privatisierung warten.

#### **38.4      Schlußbemerkung des ORH**

Der ORH ist der Meinung, daß sich hohe Renditeerwartungen als Motiv für den Aktienerwerb und die angebliche Notwendigkeit einer staatlichen Förderung nicht miteinander vereinbaren lassen. Ob die Übernahme von 10 % des Aktienkapitals durch die LfA überhaupt dazu beitragen konnte, die Selbständigkeit der Bank zu stärken, bleibt letztlich dahingestellt. Fest steht jedoch, daß die LfA durch die Wahl der Mittel, nämlich den Kauf eines Aktienpakets, jedenfalls nicht die Eigenkapitalsituation der Bank verbessert hat. Tatsächlich wurde sie erst verbessert durch eine stille Einlage und eine Sacheinlage in Form einer Bank.



Vom Großen Kollegium beschlossen  
am 22. Oktober 1998

Dr. Vaitl  
Präsident

