

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2005**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 2003	9
2	Haushaltsrechnung 2003	9
3	Haushaltsüberschreitungen	11
4	Haushaltsreste	16
5	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	17
6	Haushaltswirtschaftliche Daten	19
7	Kreditemächtigung	22
8	Finanzierungssaldo	23
9	Veranschlagung und Nachweis der Mittel	24
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	25
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2003	25
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2004	26
13	Staatsschulden 2004	30
14	Staatsbürgschaften 2004	33

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

15	Externe Beratung und externes Controlling der regionalen Technologiekonzepte der High-Tech-Offensive Bayern	36
----	---	----

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

16	Dienstsport bei der Polizei	43
17	Fahrzeug- und Gerätedienste der Straßenbauverwaltung	49
18	High-Tech-Offensive Bayern - Projekt „Media@Komm - RegioSignCard“	51

Staatsministerium der Justiz

19	IuK-Einsatz in der Justiz	59
20	Ausgaben für die Medikamentenversorgung der Gefangenen	66

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21	Mängel bei staatlich verwalteten Stiftungen	69
22	Staatliche Baupflicht an kirchlichen Gebäuden	72

Staatsministerium der Finanzen

23	Bayerische Landesstiftung	78
24	Umsatzsteuer-Sonderprüfung	83
25	Betriebsprüfung	87
26	Vollstreckungsstellen der Finanzämter	93

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

27	Förderung einer außeruniversitären Forschungseinrichtung	100
28	Förderung der Erschließung von Industriegelände	103
29	Förderungen im öffentlichen Personennahverkehr	107

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

30	Agrarinvestitionsförderprogramm	112
31	Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörige aus dem Europäischen Sozialfonds	126
32	Förderung von Aquakultur- und Binnenfischereimaßnahmen	131

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

33	Landesprüfungsamt für Sozialversicherung	135
34	Förderung der vollstationären Altenpflegeeinrichtungen	137
35	Unterbringung und Betreuung von Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen	140
36	Krankenhausfinanzierung	143

**Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit
und Verbraucherschutz**

37	Entgelte für die Wasserlieferung aus Trinkwasserspeichern	149
38	Altlastensanierung eines Industriegeländes	151

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

39	Einnahmen der Hochschulen durch Weiterbildung	155
40	Personalkosten im Pflegedienst der Universitätsklinika	158
41	Leistungsbezogene Mittelverteilung an den Staatlichen Museen und Sammlungen	164
42	Thurn und Taxis Museum	171

Verzeichnis der Abkürzungen

AGBGB	=	Gesetz zur Ausführung des BGB
AGGVG	=	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen des Bundes
AGSGB	=	Gesetz zur Ausführung des SGB
AVBayStG	=	Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Stiftungsgesetzes
BayBlindG	=	Bayerisches Blindengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayHSchG	=	Bayerisches Hochschulgesetz
BayÖPNVG	=	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BayStG	=	Bayerisches Stiftungsgesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	=	Bundesgesetzblatt
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BVG	=	Bundesversorgungsamt
EG	=	Europäische Gemeinschaften
EGBGB	=	Einführungsgesetz zum BGB
Epl.	=	Einzelplan
EStG	=	Einkommensteuergesetz
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GVBl	=	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
IT	=	Informationstechnik
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Bayerischer Landtag
LT-Drucksache	=	Landtagsdrucksache
ÖPNV	=	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	=	Sozialgesetzbuch
StGB	=	Strafgesetzbuch
StPO	=	Strafprozessordnung
StVZO	=	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
UStG	=	Umsatzsteuergesetz
VwVfG	=	Verwaltungsverfahrensgesetz

Vorbemerkung

1. 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.

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

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 2003, 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 2005 beziehen.

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

2. Der ORH hat Anfang Juli 2005 den Landtag gemäß Art. 13 Abs. 4 des Bayerischen Rundfunkgesetzes über die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks unterrichtet. Ende Oktober 2005 hat er dem Landtag und der Staatsregierung gemäß Art. 99 BayHO einen Bericht über die Behinderung seiner Prüfungstätigkeit durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vorgelegt.

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 2003

1.1 Der Haushaltsplan 2003 ist durch das Haushaltsgesetz 2003/2004 vom 24. Dezember 2002 in Einnahmen und Ausgaben auf 35 293 340 700 € festgestellt worden.

Gegenüber 2002 ist das **formale** Haushaltsvolumen um 0,25 % zurückgegangen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** **Ausgabensoll** ist um 1,2 % gestiegen. Ohne die veranschlagten Ausgaben nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz (insbesondere Zuführung an den Fonds „Aufbauhilfe“) zur Behebung der Hochwasserschäden vom August 2002 von 791,9 Mio € wären die Ausgaben um 1,1 % zurückgegangen.

1.2 Im Haushalt 2003 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 553,0 Mio € **Minderausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,6 % des Haushaltsvolumens betragen (Vorjahr 1,4 %) und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.²

2 Haushaltsrechnung 2003

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2003 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (2003 insgesamt 270,9 Mio €).

2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG 2003/2004 vom 30. Juli 2002 im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 3. Dezember 2002.

vom 2. November 2004 (LT-Drucksache 15/1938) übersandt.^{3,4} Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefasst folgendes Bild:

Haushaltsabschluss 2003 (€)

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
nach dem Haushaltsplan	35 293 340 700,00	35 293 340 700,00
aus dem Haushaltsjahr 2002 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 896 068 226,31	3 045 210 097,70
insgesamt (Rechnungssoll)	39 189 408 926,31	38 338 550 797,70
Ist	Einnahmen	Ausgaben
nach der Haushaltsrechnung	35 249 449 144,92	35 200 180 868,99
in das Haushaltsjahr 2004 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 063 886 099,67	2 262 296 246,99
insgesamt	38 313 335 244,59	37 462 477 115,98
Unterschied Soll/Ist	876 073 681,72	876 073 681,72

Nach dem Haushaltsabschluss 2003 übersteigt das **Gesamt-Soll** das **Gesamt-Ist** bei den Einnahmen und Ausgaben um jeweils 876 073 681,72 €. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist somit ausgeglichen.

Bei einem ausgeglichenen Haushalt müssen die in das nächste Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste durch einen entsprechenden Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben und soweit dies nicht ausreicht, durch nicht beanspruchte Kreditermächtigungen oder andere Einnahmereste gedeckt werden.

-
- 3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2003 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 29. November 2004 (LT-Drucksache 15/2327) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).
- 4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 2003 wurden am 12. Mai 2004 abgeschlossen.

3 Haushaltsüberschreitungen

3.1 Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2003 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 356 555 657,21 € ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	284 335 720,65 €
- außerplanmäßige Ausgaben	39 686 890,11 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	32 533 046,45 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2003 ins Verhältnis gesetzt betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,0 % (Vorjahr 1,4 %).

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung des StMF (Anlage I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio € sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlussbericht des StMF dargestellt. Darüber hinaus hat das StMF dem Landtag nach Art. 37 Abs. 4 BayHO i.V.m. Art. 5 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 250 000 € überstiegen haben (Schreiben vom 8. August 2003 und vom 16. April 2004).

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

- Für das **Wohngeld**, das je zur Hälfte von Bund und Land getragen wird, wurden 13,35 Mio € überplanmäßig geleistet (Kap. 03 63 Tit. 681 02).
- Die Ausgaben für die **Planung und Durchführung von Bauaufgaben des Bundes** sind unvorhergesehen um 18,09 Mio € gestiegen (Kap. 03 72 Tit. 526 80). Der Bund erstattet diese Kosten aufgrund einer besonderen Entschädigungsvereinbarung.
- An **Entschädigungen für Rechtsanwälte und Patentanwälte bei Prozesskostenhilfe** (Kap. 04 04 Tit. 526 21) sind 5,17 Mio € überplanmäßig geleistet worden. Die Ausgaben beruhen auf gerichtlichen Entscheidungen.
- Bei den **Entschädigungen für Sachverständige in gerichtlichen Verfahren** sind 7,27 Mio € überplanmäßige Ausgaben angefallen (Kap. 04 04 Tit. 526 24). Die Sachverständigen werden durch Gerichte beauftragt.

- Die an die Verkehrsbetriebe zu erstattenden Fahrgeldausfälle für die **unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr** haben unvorhergesehen zugenommen. Dadurch entstanden bei Kap. 10 03 Tit. 682 01 Mehrausgaben von 6,20 Mio €.
- Die Pflichtleistungen nach dem **Unterhaltsvorschussgesetz** sind unvorhergesehen angestiegen. Bei Kap. 10 03 Tit. 681 71 wurden 5,14 Mio € überplanmäßig geleistet.
- Durch unerwartet hohe Personalkostenzuschüsse für das **pädagogische Personal an Kindergärten** (Art. 24 BayKiG) ergaben sich 27,01 Mio € überplanmäßige Ausgaben (Kap. 10 07 TitGr. 90).
- Zur Finanzierung des bayerischen Anteils an den Kosten für die **Vorratshaltung von Pockenimpfstoff** mussten bei Kap. 12 08 Tit. 631 95 außerplanmäßige Ausgaben von 9,69 Mio € geleistet werden (LT-Beschluss vom 29. Januar 2003).
- Die Mittel für die **Personalausgaben** mussten um 146,77 Mio € über den Haushaltsansatz bei Kap. 13 03 Tit. 461 01 hinaus verstärkt werden. Die Ergebnisse der Tarif- und Besoldungsrunde lagen erst nach der Haushaltsaufstellung vor.
- Die **Erstattungen an die Rentenversicherungsträger für Aufwendungen nach Maßgabe der Versorgungsausgleichs-Erstattungsverordnung** (Kap. 13 20 Tit. 681 71) nahmen unvorhergesehen stark zu und überstiegen den Haushaltsansatz um 5,41 Mio €.

3.3

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In zwei Fällen mit zusammen 21 353,59 € haben es die betroffenen Ressorts versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. Im nachfolgenden Fall hat das StMF zwar zugestimmt, die Voraussetzungen des Art. 37 Abs. 1 BayHO lagen aber nicht vor.

3.4 Zuwendung an die Tierseuchenkasse zu den Kosten der Tierkörperbeseitigung

3.4.1 Haushaltsreste bei Kap. 12 05 Tit. 671 72 „Beteiligung an den Kosten für BSE-Schnelltests bei Schlachtrindern“

Um die wirtschaftlichen Folgen zu mildern, die für die Rinderhalter mit dem Auftreten von BSE⁵ in Bayern verbunden waren, beschloss die Staatsregierung im Dezember 2000 ein BSE-Sofortprogramm mit umfangreichen finanziellen Hilfen. Sie bestanden insbesondere aus einer staatlichen Beteiligung an den Kosten der BSE-Schnelltests. Daneben wurde ab 1. Oktober 2001 den Rinderhaltern eine Direktbeihilfe von 25 € pro geschlachtetem Rind ausbezahlt.⁶ Außerdem hat sich der Staat bis Ende 2002 an den Entsorgungskosten für Tiermehl beteiligt.⁷

Da die Europäische Kommission gegen die Direktzahlungen an die Tierhalter EU-rechtliche Bedenken erhob,⁸ musste deren Auszahlung vom zuständigen Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (StMGEV) ab April 2002 eingestellt werden. Insbesondere deswegen waren zum Ende dieses Haushaltsjahres bei dem maßgeblichen Haushaltstitel Kap. 12 05 Tit. 671 72 Ausgabe-
reste von 17,3 Mio € entstanden. Sie wurden in das nächste Haushaltsjahr zur „Resteabwicklung der BSE-Hilfen“ übertragen. Nachdem aber die Bedenken der Kommission auch in der Folgezeit nicht ausgeräumt werden konnten, wurde das Ziel, die Beihilfen fortzuführen, im April 2003 endgültig aufgegeben. Die Haushaltsreste waren deshalb für den vom Landtag bewilligten Zweck auch in diesem Haushaltsjahr nicht mehr verwendbar.

3.4.2 Zuwendungen an die Tierseuchenkasse

Zur Entlastung der Tierhalter hat das StMGEV auch der Tierseuchenkasse erhebliche Zuwendungen gewährt. Im Haushaltsjahr 2002 beteiligte es sich mit 5,2 Mio €⁹ und im Jahr 2003 mit 4,4 Mio €¹⁰ an den Kosten für die Bekämpfung der Rinderseuche BHV-1¹¹.

5) Bovine Spongiforme Enzephalopathie

6) Die Kostenbeteiligung an den BSE-Schnelltests und Direktbeihilfen wurden veranschlagt bei Kap. 12 05 Tit. 671 72 „Beteiligung an den Kosten für BSE-Schnelltests für Schlachtrinder“.

7) veranschlagt bei Kap. 12 05 Tit. 671 71 „Beteiligung an den Entsorgungskosten für Tiermehl“

8) Unvereinbarkeit mit Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag

9) Bescheide vom 7. Oktober 2002

10) Bescheide vom 13. Oktober 2003

11) Bovine Herpesvirus Typ 1

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2003 bot es der Tierseuchenkasse außerdem an, sich wegen der BSE-bedingten Mehrbelastungen an den von der Tierseuchenkasse getragenen Beseitigungskosten von Falltieren durch Gewährung einer zusätzlichen freiwilligen Leistung von 5,0 Mio € zu beteiligen. Das Angebot erfolgte mit der Maßgabe, dass sich die Tierseuchenkasse vertraglich verpflichtet, die Zuwendung ausschließlich für eine Absenkung der Rinderhalterbeiträge für einen Zeitraum von drei Jahren zu verwenden.

3.4.3 Einwilligung zur Inanspruchnahme überplanmäßiger Ausgaben

Nachdem sich die Tierseuchenkasse mit den Bedingungen für die Zuwendung einverstanden erklärt hatte - vorgesehen war eine Senkung der Beiträge in den Jahren 2004, 2005 und 2006 um jeweils 70 Cent pro Rind von 5,00 auf 4,30 € -, hat das StMGEV die 5,0 Mio € am 20. Oktober 2003 zulasten von Kap. 12 08 Tit. 685 09 „Erstattungen an die Tierseuchenkasse für die Tierkörperbeseitigung“ ausgezahlt. Bei diesem Titel wird der Anteil der Tierkörperbeseitigungskosten veranschlagt, den der Staat an die Tierseuchenkasse gesetzlich zu erstatten hat (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 AGTierKBG¹²). Der Ansatz für 2003 betrug 6 624 200 €.

Durch die Zuwendung wurde der Haushaltsansatz um 3 270 001 € überschritten. Das StMF hat seine Zustimmung in eine überplanmäßige Ausgabe gegen Einsparung bei Kap. 12 05 Tit. 671 72 „Beteiligung an den Kosten für BSE-Schnelltests für Schlachtrinder“ erteilt. Die zur Einziehung vorhandenen Ausgabereste (Art. 45 Abs. 3 BayHO) wurden um diesen Betrag verringert.

3.4.4 Verwendung durch die Tierseuchenkasse, Rücklagensituation

Die 5,0 Mio € hat die Tierseuchenkasse nach Erhalt für die beabsichtigte Beitragsenkung in eine Sonderrücklage gebucht. Ein erster Teilbetrag von 1,66 Mio € wurde 2004 für die beschlossene Beitragssenkung um 70 Cent pro Rind entnommen.

Gemäß § 20 Abs. 4 ihrer Anstaltssatzung hat die Tierseuchenkasse bestimmte Rücklagen zu bilden. Während in den Jahren 2000 und 2001 die in der Rinderkasse vorhandene Rücklage die Sollrücklage nur geringfügig überstieg, ist sie in den Jahren 2002 und 2003 trotz des gestiegenen Aufwands für die Tierkörperbe-

12) Bis zum 31. Dezember 2004 geltende Fassung. Durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Tierkörperbeseitigungsgesetzes vom 7. Dezember 2004 (GVBl S. 499) wurde das AGTierKBG mit Wirkung zum 1. Januar 2005 geändert und umbenannt in das Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes (AGTierNebG).

seitigung deutlich angewachsen; sie lag 2002 um 36,6 % und 2003 sogar um 70,6 % über der nach der Satzung vorgesehenen Sollrücklage.

Entwicklung der Rücklagen in der Rinderkasse

Zahlenübersicht 2

Jahr	2000	2001	2002	2003
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
Höhe der Rücklage	26,6	26,0	33,2	40,1
Sollrücklage	25,4	25,3	24,3	23,5
Über Soll	4,7 %	2,8 %	36,6 %	70,6 %

3.4.5 Rechtliche Beurteilung des ORH

Der ORH hat gegen diese Zuwendung grundsätzliche Bedenken erhoben. Seiner Auffassung nach steht einer solchen freiwilligen Leistung die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 AGTierKBG getroffene gesetzliche Kostenregelung entgegen.

Jedenfalls lagen im Oktober 2003 aber die Voraussetzungen für eine Einwilligung des StMF in die Inanspruchnahme einer über- oder außerplanmäßigen Ausgabe nicht vor. Sie darf gemäß Art. 37 Abs. 2 BayHO nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Hierfür reicht es nicht aus, dass Haushaltsreste für gleichartige Ausgaben innerhalb desselben Einzelplans vorhanden sind. Um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem der Verfassung nur subsidiären „Notkompetenz“ des StMF rechtfertigen zu können, muss, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1) klargestellt hat, das Moment des Zeitdrucks hinzukommen: Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis (BVerfGE 45, 1, 36 f.). Bei dem dargestellten zeitlichen Ablauf der Mittelverwendung und angesichts des Bestands der in der Rinderkasse vorhandenen Rücklagen kann davon hier keine Rede sein.

3.4.6 Argumentation der Staatsministerien, Auffassung des ORH

Die Staatsministerien halten die Voraussetzungen des Art. 37 Abs. 2 BayHO für erfüllt. Durch die Zuwendung sei ein direkter Ausgleich der BSE-bedingten Folgekosten an die bayerischen Tierhalter sichergestellt worden, nachdem der ursprünglich vorgesehene Weg der Direktbeihilfen an die Rinderhalter am Widerstand der

EU-Kommission gescheitert sei. Eine Zurückstellung bis zur Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2004¹³ sei insbesondere im Hinblick auf die Beschränkungen staatlicher Beihilfen durch den ab 1. Januar 2004 geltenden EU-Gemeinschaftsrahmen¹⁴ nicht vertretbar erschienen.

Diese Argumentation geht fehl: Rechtliche Veränderungen, die dazu führen, dass eine bislang nach EU-Recht zulässige staatliche Beihilfe in Zukunft erschwert oder sogar unzulässig wird, mögen einen politischen Handlungsdruck für die vollziehende Verwaltung erzeugen; unaufschiebbar im haushaltsrechtlichen Sinn, dass dafür Haushaltsmittel über- oder außerplanmäßig in Anspruch genommen werden dürften, wird eine Ausgabe wegen solcher bevorstehenden Änderungen freilich nicht. Die geänderten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben wurden durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Tierkörperbeseitigungsgesetzes vom 7. Dezember 2004 (GVBl S. 499) umgesetzt.

Was das staatliche Interesse an einer zusätzlichen Kostenbeteiligung des Staates anbelangt, ist zudem Folgendes zu berücksichtigen:

Mit den ab April 2002 eingestellten Direktbeihilfen an die Tierhalter war nur ein Teil der staatlichen Hilfen weggefallen, hingegen sind die Kostenübernahmen für Tiermehl (bis 31. Dezember 2002) und für die BSE-Schnelltests davon unberührt geblieben. Insgesamt hat der Staat die Tierhalter von 2001 bis 2003 mit über 40,5 Mio € allein aus den BSE-Hilfen (Kap. 12 05 TitGr. 71 und 72) entlastet.

Andererseits hatten sich die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2003/2004 erheblich zuungunsten des Staates verändert. Das StMF hat deswegen am 20. Oktober 2003, am Tag der Auszahlung der Zuwendung von 5 Mio €, eine Haushaltssperre erlassen.¹⁵

4 Haushaltsreste

Zur Deckung der Ausgabereste und zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2003 wurden 3 063,9 Mio € **Einnahmereste** auf das Haushaltsjahr 2004 übertragen. Davon entfallen 2 333,6 Mio € auf **Kreditermächtigungen** und 730,3 Mio € auf

13) Verabschiedung durch den Landtag am 17. März 2004

14) Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Rahmen von TSE-Tests, Falltieren und Schlachtabfällen (Amtsblatt der EG vom 24. Dezember 2002, Nr. C 324, S. 2)

15) Schreiben vom 20. Oktober 2003 Gz. 11-H1200-001-42847/03

noch nicht verwendete Einnahmen aus Privatisierungserlösen, die im Grundstock „Privatisierungserlöse“ bzw. in der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ der Offensive Zukunft Bayern nachgewiesen sind.

An **Ausgaberesten** verblieben am Ende des Haushaltsjahrs 2003 nach Abzug der Vorgriffe rechnerisch 3 581,7 Mio €. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 262,3 Mio € in das Haushaltsjahr 2004 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 2003

Zahlenübersicht 3

	Mio €
Rechnerischer Ausgabereist	3 581,7
zuzüglich abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	75,1
Zwischensumme	3 656,8
abzüglich	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	700,3
- 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)	272,1
- vom StMF eingezogen	422,1
in das Jahr 2003 übertragene Ausgabereiste	2 262,3

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Ausgabereiste gingen gegenüber 2002 um 782,9 Mio € zurück. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 6,4 % (Vorjahr 8,6 %).

Die Ausgabereiste ab 5 Mio € und deren Begründungen sind im Einzelnen in der Beilage 1.2 des Abschlussberichts zur Gesamtrechnung 2003 aufgeführt.

5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

5.1 Die nach dem Schema des Finanzplanungsrats **bereinigten Einnahmen** gingen 2003 gegenüber dem Vorjahr um 1,0 % zurück. Dies liegt in erster Linie an den seit nunmehr drei Jahren rückläufigen Steuereinnahmen, die 2003 um 1,1 % unter dem Vorjahresniveau lagen (vgl. TNr. 12.2).

Die **bereinigten Ausgaben** 2003 stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,0 %. Dies entspricht den Empfehlungen des Finanzplanungsrats. Ohne die Ausgaben zur Behebung der Schäden des Augusthochwassers 2002 (insbesondere Zuführung

an den Fonds „Aufbauhilfe“) von 435,7 Mio € wären die Ausgaben um 0,3 % zurückgegangen.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 4

Jahr	Bereinigte Einnahmen ¹⁾		Bereinigte Ausgaben ¹⁾	
	Mio €	%	Mio €	%
1996	29 353,9	3,5	31 153,2	5,1
1997	29 251,7	- 0,3	30 713,2	- 1,4
1998	30 523,4	4,3	31 077,9	1,2
1999	31 833,2	4,3	31 677,3	1,9
2000	33 343,9	4,7	32 409,7	2,3
2001	32 331,2	- 3,0	33 227,2	2,5
2002	32 435,8	0,3	34 481,3	3,8
2003	32 106,9	- 1,0	34 816,3	1,0
2004	32 816,3	2,2	34 249,4	- 1,6

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

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

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

5.2

Die Einnahmen der alten Länder (ohne Berlin) gingen 2003 um 0,2 % zurück (darunter Steuereinnahmen - 0,6 %). Die Ausgaben dieser Länder stiegen um 1,1 % an, wobei auch hier die Beiträge an den Fonds „Aufbauhilfe“ das Ergebnis beeinflussten.

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2003 gegenüber 2002

Zahlenübersicht 5

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	- 1,0
- in den alten Ländern ¹⁾	- 0,2
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	+ 1,0
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,1
Bruttoinlandsprodukt - in Bayern	+ 1,1
(in jeweiligen Preisen) - in den alten Ländern ¹⁾	+ 0,8

1) einschließlich Bayern, aber ohne Berlin

6 Haushaltswirtschaftliche Daten

6.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben (Mio €)

Zahlenübersicht 6

Hauptgruppe	2002	2003			2004
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	25 447,4 25 299,3	25 156,8 25 030,0	26 406,4 26 264,8	- 1 249,6 - 1 234,8	26 035,4 25 915,4
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2 839,2	2 706,9	2 541,9	165,0	2 740,9
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 997,0	3 057,0	3 074,7	- 17,7	2 921,9
3 Schuldaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i> <i>Entnahme aus der Rücklage</i>	4 691,9 1 018,9 1 307,0	4 328,7 1 123,0 1 145,2	3 270,4 350,7 844,0	1 058,3 772,3 301,2	3 035,1 935,0 0,1
zusammen	35 975,4	35 249,4	35 293,3	- 43,9	34 733,3
Ausgaben					
4 Personalausgaben	14 103,6	14 491,1	14 298,2	192,9	14 533,2
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für den Schuldendienst	1 909,5 1 038,0	1 917,1 1 099,1	1 932,1 1 130,9	- 15,0 - 31,8	1 897,4 1 106,9
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12 474,6	12 203,5	12 694,4	- 490,9	12 707,0
7 Baumaßnahmen	916,8	938,0	950,9	- 12,9	848,6
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen <i>Investitionsausgaben (Nrn. 7 und 8)</i>	4 038,8 4 955,7	4 167,5 5 105,5	4 630,1 5 581,0	- 462,6 - 475,5	3 156,3 4 004,9
9 Besondere Finanzierungsausgaben	877,7	383,9	- 343,3	727,2	444,3
zusammen	35 359,0	35 200,2	35 293,3	- 93,1	34 693,7

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Steuereinnahmen lagen um 269,3 Mio € unter dem Vorjahresaufkommen und um 1 234,8 Mio € unter der Haushaltsplanung. Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist unter TNr. 12 dargestellt.

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst** und dgl. verminderten sich gegenüber 2002 um 132,3 Mio € oder 4,7 %. Dies ist insbesondere auf gesunkene Zinseinnahmen aus Girobeständen und Sondervermögen sowie auf außergewöhnlich hohe Darlehensrückflüsse im Jahr 2002 zurückzuführen.

Die **Nettokreditaufnahme** 2003 betrug 1 123,0 Mio €. Davon entfallen 350,7 Mio € auf die Kreditermächtigung im Haushaltsjahr 2003 (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2003/2004) und 772,3 Mio € auf nicht ausgeschöpfte und übertragene Kreditermächtigungen der Vorjahre (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2003/2004).

Die **Personalausgaben** sind gegenüber 2002 um 387,5 Mio € bzw. 2,7 % angestiegen. Dabei nahmen die Angestelltenvergütungen mit 3,9 % und die Versorgungsausgaben mit 3,7 % überdurchschnittlich zu. Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter erhöhten sich um 2,5 %, die Beihilfeausgaben nur um 1,4 %.

Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** sind gegenüber 2002 geringfügig um 7,6 Mio € oder 0,4 % gestiegen. In den Jahren 2001 und 2002 gab es bei den Ausgaben - insbesondere durch die Entwicklung bei den Hochschulen - noch wesentlich höhere Zuwächse von 5,7 bzw. 4,5 %.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** haben sich 2003 um 271,1 Mio € oder 2,2 % vermindert. Die Zahlungen im **Länderfinanzausgleich** gingen um 533,5 Mio € auf 1 774,2 Mio € zurück. Dagegen erhöhten sich die Personalkostenzuschüsse für Kindergärten und Schulen um 33,8 bzw. 42,0 Mio €. Dem Fonds „Aufbauhilfe“ des Bundes zur Behebung der Hochwasserkatastrophe vom August 2002 wurden 135,0 Mio € zugeführt.

Die **Investitionsausgaben** der Hauptgruppen 7 und 8 haben sich um 149,8 Mio € oder 3,0 % erhöht. Die Mehrausgaben sind mit 270 Mio € auf die Zuführungen an den Fonds „Aufbauhilfe“ des Bundes zurückzuführen. Für den Bau von Abwasseranlagen wurden 105,7 Mio € mehr als 2002 aufgewendet (Resteabbau s. auch TNr. 4). Dagegen sind die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung um 87,8 Mio €, die Zuweisungen im Rahmen der Bahnregionalisierung um 68,2 Mio € und die Ausgaben für den Schulhaus- und Krankenhausbau um 118,0 Mio € zurückgegangen.

In den **besonderen Finanzierungsausgaben** sind enthalten:

	Ist 2003 Mio €	Ist 2002 Mio €
- Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	256,1	767,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	127,8	110,2

2002 wurden die Erlöse aus dem Verkauf der E.ON-Anteile von 479,6 Mio € dem Bayern-Fonds zugeführt.

Die Abweichungen der Ist-Ausgaben 2003 zum Haushaltssoll sind insbesondere auf die globalen Minderausgaben von 553 Mio € zurückzuführen (vgl. TNr. 1.2). Diese wurden für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niedergeschlagen haben.

6.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

Haushaltswirtschaftliche Quoten (%)

Zahlenübersicht 7

	Bayern			Flächenländer ¹⁾					
				West ²⁾			Ost		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Steuerdeckungsquote	73,4	71,9	75,7	68,5	67,7	68,3	42,7	43,1	45,1
Kreditfinanzierungsquote	3,0	3,2	2,7	9,8	11,2	9,6	8,6	7,8	6,3
Personalausgabenquote	40,9	41,6	42,4	40,4	40,2	40,7	26,1	25,9	26,2
Sachaufwandsquote	5,5	5,5	5,5	6,0	5,8	5,9	4,4	4,2	4,4
Zinsausgabenquote	2,8	2,9	3,0	8,5	8,7	8,8	6,2	6,3	6,6
Zinssteuerquote	3,8	4,1	3,9	12,4	12,9	12,9	14,4	14,7	14,7
Investitionsquote	14,4	14,7	11,7	9,3	9,8	8,9	22,2	22,3	21,5

1) Zahlen für 2004 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2) ohne Bayern

Steuerdeckungsquote	= Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben
Kreditfinanzierungsquote	= Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben
Personalausgabenquote	= Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
Sachaufwandsquote	= Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinsausgabenquote	= Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinssteuerquote	= Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
Investitionsquote	= Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staats plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

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

7 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2003 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 8

	Mio €
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	350,7
- aus dem Haushaltsjahr 2002 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 105,9
Gesamtermächtigung	3 456,6
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 123,0
- auf das Haushaltsjahr 2004 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen	2 333,5
insgesamt beansprucht	3 456,6

Geringe Differenzen in den Summen durch Runden

8 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 2003 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dazu werden Isteinnahmen und Istaussgaben gegenübergestellt, bereinigt nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (Art. 13 Abs. 4 BayHO).

Der Haushaltsplan 2003 sah einen negativen Finanzierungssaldo von 1,6 Mrd € vor. Im Haushaltsvollzug ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 2,7 Mrd €, weil die Steuereinnahmen um rd. 1,2 Mrd € unter dem Haushaltsansatz blieben (vgl. nachfolgende Zahlenübersicht 9 und Schaubild 1).

Finanzierungssaldo (Mio €)

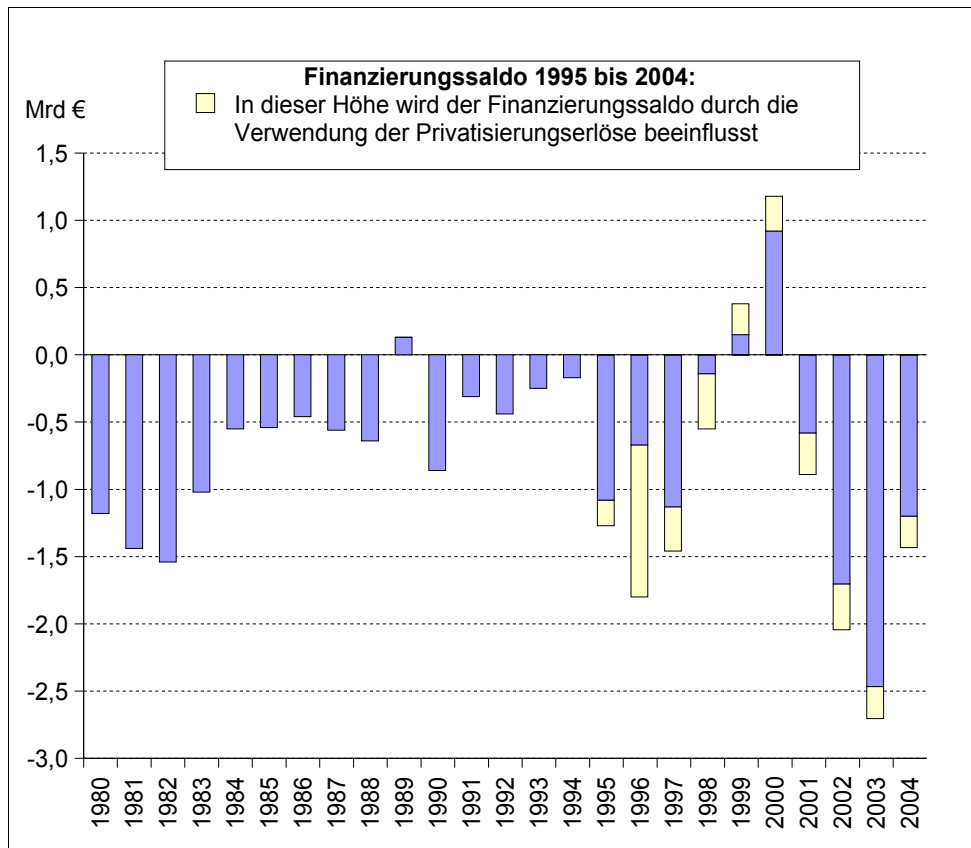
Zahlenübersicht 9

	2002	2003	2004
Isteinnahmen	35 975,4	35 249,4	34 733,3
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 018,9	1 123,0	935,0
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	2 407,8	1 888,0	858,7
<i>darunter Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage</i>	1 307,0	1 145,2	0,0
- haushaltstechnische Verrechnungen	112,9	131,5	123,3
bereinigte Isteinnahmen	32 435,8	32 106,9	32 816,3
Istaussgaben	35 359,0	35 200,2	34 693,7
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	767,4	256,1	322,1
- haushaltstechnische Verrechnungen	110,2	127,8	122,2
bereinigte Istaussgaben	34 481,3	34 816,3	34 249,4
Finanzierungssaldo - Ist	- 2 045,5	- 2 709,4	- 1 433,1
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 2 068,8	- 1 626,9	- 1 219,9

Differenzen in den Summen durch Runden

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 1



9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

In einigen Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Haushaltsrechnung nachgewiesen worden. Dabei sind 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.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2003 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.

Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt (Art. 89 Abs. 2 BayHO).

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2003

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2004

12.1 Steueraufkommen in Bayern

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio €)

Zahlenübersicht 10

Steuerarten	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderungen 2004 gegen- über 2003
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	27 353,3	27 339,8	27 492,3	27 645,9	26 164,2	- 1 481,7
Lohnsteuerzerlegung	24,2	5,0	41,4	57,0	59,7	+ 2,7
Veranlagte Einkommensteuer	3 118,4	2 683,6	2 447,5	1 960,3	2 114,5	+ 154,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 188,4	4 503,4	2 974,8	2 344,2	2 003,2	- 341,0
Zinsabschlag	1 277,6	1 589,9	1 462,8	1 222,3	1 108,6	- 113,7
Zinsabschlagzerlegung	32,3	25,8	42,7	194,9	215,7	+ 20,8
Körperschaftsteuer	5 047,8	- 99,6	1 042,2	1 040,3	3 598,7	+ 2 558,4
Körperschaftsteuerzerlegung	- 1,7	866,0	207,9	154,0	- 371,0	- 525,0
Umsatzsteuer	16 897,2	15 623,7	15 798,9	14 949,5	14 698,4	- 251,1
Gewerbesteuerumlage	533,3	620,3	661,9	864,0	578,9	- 285,1
erhöhte Gewerbesteuerumlage	449,1	426,6	359,7	401,5	458,6	+ 57,1
Summe a)	56 919,9	53 584,5	52 532,1	50 833,9	50 629,5	- 204,4
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	70,8	40,2	59,6	28,8	15,7	- 13,1
Erbschaftsteuer	620,7	612,1	660,4	769,7	1 123,8	+ 354,1
Grunderwerbsteuer	958,3	927,8	867,3	889,1	856,9	- 32,2
Kraftfahrzeugsteuer	1 154,7	1 385,1	1 264,4	1 224,9	1 298,0	+ 73,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	283,1	296,3	268,1	293,0	274,2	- 18,8
Feuerschutzsteuer	54,9	43,5	51,1	59,5	66,7	+ 7,2
Biersteuer	165,9	166,5	168,3	170,4	170,1	- 0,3
Summe b)	3 308,4	3 471,4	3 339,2	3 435,4	3 805,4	+ 370,0
Summe a) und b)	60 228,3	57 055,9	55 871,3	54 269,3	54 434,9	+ 165,6
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer						
	2 015,3	2 093,2	1 971,1	2 078,6	2 077,9	- 0,7
Gesamtaufkommen						
Summe a) bis c)	62 243,6	59 149,1	57 842,4	56 347,9	56 512,8	+ 164,9

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 2004** somit geringfügig um 164,9 Mio € (+ 0,3 %) gegenüber dem Vorjahr (2003: - 1 494,5 Mio € = - 2,6 %) angestiegen. Bei

der **Körperschaftsteuer** waren aufkommenserhöhend neben einer günstigen Gewinnentwicklung die Einschränkung der Verlustverrechnung und die Aussetzung der Verrechnung von Körperschaftsteuerguthaben. Bei der **Lohnsteuer** wirkte dagegen aufkommensmindernd die ab 2004 geltende Tarifsenkung, die ungünstige Lage am Arbeitsmarkt sowie der Abbau von Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld). Die Steigerung bei der Erbschaftsteuer ist auf Sondereinflüsse zurückzuführen.

12.2 Steuereinnahmen des Freistaats Bayern

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 2000 bis 2004 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾

Zahlenübersicht 11

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist- Einnahmen	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote ²⁾
			Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio €	Mio €	%	%	%
2000	25 370,3	26 672,5	+ 5,1	+ 4,8	82,3
2001	25 327,7	25 433,3	+ 0,4	- 4,6	76,5
2002	25 882,1	25 299,3	- 2,3	- 0,5	73,4
2003	26 264,8	25 030,0	- 4,7	- 1,1	71,9
2004	25 671,2	25 915,4	+ 1,0	+ 3,5	75,7

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

2) zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 6.2

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind 2004 gegenüber dem Vorjahr damit um 885,4 Mio € (+ 3,5 %) angestiegen und lagen mit 244,2 Mio € (+ 1,0 %) über dem Haushaltsansatz gegenüber einer Unterdeckung in 2003 von 1 234,8 Mio € = - 4,7 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2004 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 2004 gegenüber 2003**

Zahlenübersicht 12

	Veränderung gegenüber 2003	
	Mio €	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 640,6	- 6,4
Veranlagte Einkommensteuer	+ 66,0	+ 7,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 111,6	- 12,3
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 40,9	- 6,6
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 1 018,2	+ 170,9
Steuern vom Umsatz	+ 305,0	+ 3,9
Gewerbsteuerumlage	-80,7	- 9,3
insgesamt	515,4	+ 2,4
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 13,1	- 45,5
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 354,1	+ 46,0
Grunderwerbsteuer	- 32,2	- 3,6
Kraftfahrzeugsteuer	+ 73,1	+ 6,0
Rennwett- und Lotteriesteuer	- 18,8	- 6,4
Feuerschutzsteuer	+ 7,2	+ 12,1
Biersteuer	- 0,3	- 0,2
insgesamt	+ 370,0	+ 10,8
Mehreinnahmen insgesamt	885,4	3,5

Differenzen in den Summen durch Runden

Die nachfolgenden Zahlenübersichten 13 und 14 sowie das Schaubild 2 zeigen, wie sich die Einnahmen aus den **wichtigsten Steuerarten** entwickelt haben:

Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio €)

Zahlenübersicht 13

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Erbschaft- steuer	Grund- erwerb- steuer	Kraftfahr- zeugsteuer
2000	10 060,0	1 289,1	2 397,2	7 387,0	620,7	958,3	1 154,7
2001	10 017,6	1 075,7	206,9	7 179,0	612,1	927,8	1 385,1
2002	9 900,2	1 032,7	602,9	7 818,2	660,4	867,3	1 264,4
2003	9 972,5	832,5	595,6	7 793,0	769,7	889,1	1 224,9
2004	9 332,0	898,5	1 613,8	8 098,0	1 123,8	856,9	1 298,0

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

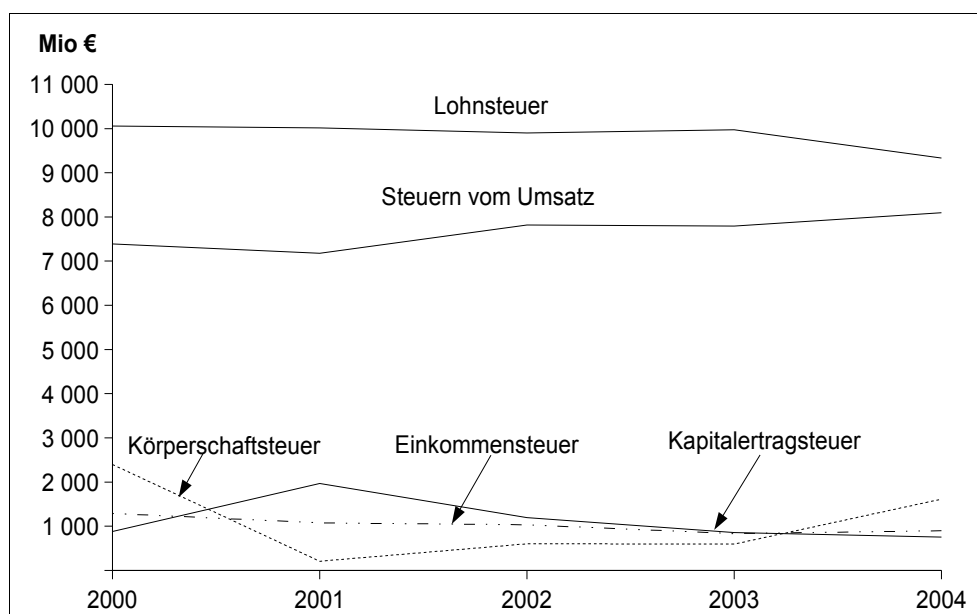
Zahlenübersicht 14

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
2000	897,2	878,3	576,4
2001	2 000,5	1 967,5	711,0
2002	1 223,0	1 193,1	662,4
2003	910,4	857,1	623,8
2004	798,8	754,8	582,7

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

Einnahmenentwicklung wichtiger Steuerarten (2000 bis 2004)

Schaubild 2



13 Staatsschulden 2004

(Kap. 13 06)

13.1 Von 2000 bis 2004 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenstand am Jahresende (Mio €)

Zahlenübersicht 15

Art der Schuld	2000	2001	2002	2003	2004
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/ -schatzanweisungen	17 964,4	18 163,6	19 182,5	20 305,5	21 240,5
„interner Kredit“ beim Grundstock	437,5	809,9	250,2	216,8	187,6
insgesamt	18 401,9	18 973,5	19 432,7	20 522,3	21 428,1
B Schulden beim Bund ¹⁾	2 338,6	2 265,9	2 131,4	1 997,3	1 885,6
Summe der Staatsschuld (A und B)	20 740,5	21 239,4	21 564,1	22 519,6	23 313,7
C Schulden Dritter ²⁾	14,5	7,2	2,9	1,1	0,0
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite ³⁾)	20 755,0 (562,4)	21 246,6 (562,9)	21 567,0 (304,5)	22 520,7 (454,5)	23 313,7 (250,0)

1) Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

2) Abgeschlossene Förderprogramme für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus, für die der Freistaat Bayern die Tilgung und Verzinsung übernommen hat (Verrentungsschulden).

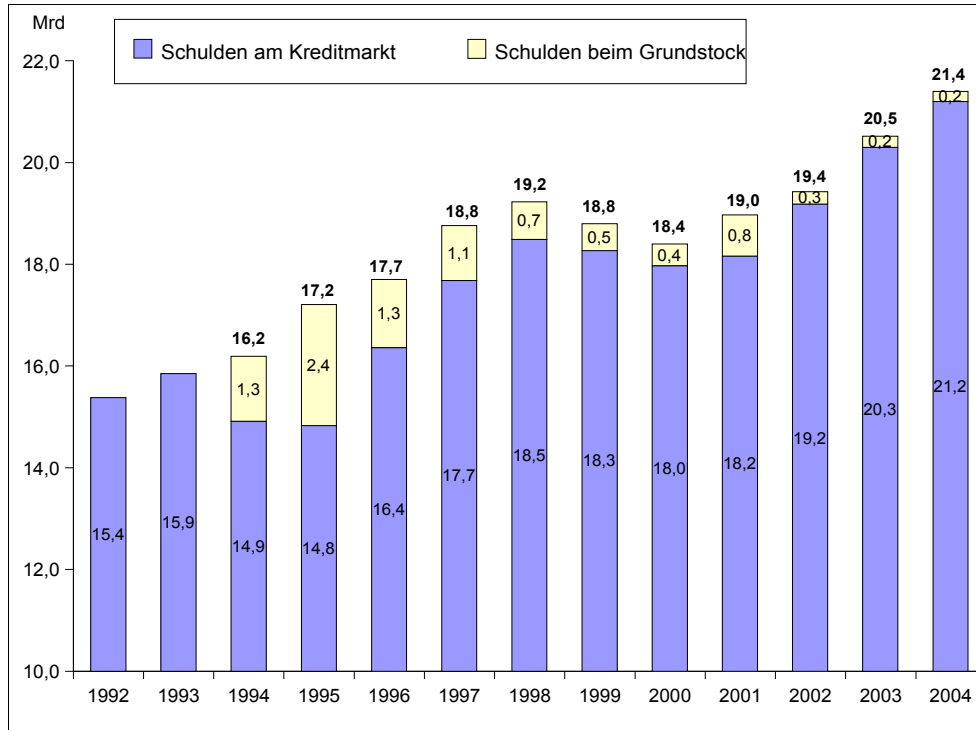
3) Ende 2004 waren Rahmenkredite von 200 Mio € in Anspruch genommen.

Die Kreditmarktschulden stiegen im Haushaltsjahr 2004 um 935,0 Mio € auf 21 240,5 Mio € an. Davon entfallen 750 Mio € auf die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Haushaltsplans und 185 Mio € auf nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen der Vorjahre.

Von 2001 bis 2004 sind die Schulden am Kreditmarkt besonders stark gestiegen. In nur drei Jahren hat sich die Neuverschuldung um mehr als 3 Mrd € erhöht.

Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock

Schaubild 3



Die **Neuverschuldung am Kreditmarkt** wurde von 1994 bis 1998 sehr stark von den Privatisierungserlösen beeinflusst. Die Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II wurden zunächst bis zu ihrer Verwendung in der allgemeinen Kassendisposition als „interner Kredit“ des Haushalts beim Grundstock eingesetzt.¹⁶ Der Staat konnte dadurch die Aufnahme von Mitteln am Kreditmarkt zeitlich strecken. Inzwischen ist der interne Kredit bis auf 187,6 Mio € getilgt (vgl. Zahlenübersicht 15).

Der Haushalt 2005 sieht eine weitere Kreditmarktverschuldung von 1,3 Mrd € vor. Auch der Haushalt 2006 weist ein Finanzierungsdefizit von mehr als 700 Mio € aus, welches im Wesentlichen durch eine Kreditaufnahme beim Grundstock gedeckt werden soll. Damit werden zwar Kreditzinsen vermieden, die Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben bleibt aber bestehen.

16) Im Gegensatz dazu wurden die Erlöse aus dem Verkauf der VIAG- und E.ON-Anteile (Offensive Zukunft Bayern III und IV) unmittelbar dem Bayern-Fonds zugeführt.

13.2 Die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes (Kreditmarkt) stellt sich wie folgt dar:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Mio €) Zahlenübersicht 16

Haushalts- jahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto ¹⁾	Netto	Tilgung	Zinsaufwand	insgesamt
1993	2 034,9	471,2	1 563,7	1 064,2	2 627,9
1994	1 012,0	- 940,3	1 952,2	1 052,6	3 004,8
1995	2 528,5	- 75,6	2 604,2	981,9	3 586,0
1996	4 343,6	1 523,8	2 819,9	909,8	3 729,7
1997	4 034,5	1 322,6	2 711,8	997,5	3 709,4
1998	3 130,5	806,9	2 323,7	1 049,7	3 373,4
1999	1 218,5	- 208,0	1 426,5	1 048,3	2 474,7
2000	1 103,3	- 313,8	1 417,1	1 010,7	2 427,8
2001	1 654,8	199,2	1 455,6	964,7	2 420,3
2002	2 488,7	1 018,9	1 469,8	952,1	2 421,9
2003	2 895,5	1 123,0	1 772,5	1 019,9	2 792,4
2004	2 907,7	935,0	1 972,7	1 018,2	2 990,9
2005 ²⁾	3 426,0	1 337,7	2 088,3	1 081,1	3 169,4
2006 ²⁾	2 641,5	0,0	2 641,5	1 140,5	3 782,0

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Soll-Zahlen nach dem Haushaltsgesetz 2005/2006

Seit 1993 beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um fast 6 Mrd € angestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren ist dies vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei neu aufgenommenen Krediten und bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (in 2004 insgesamt 2,0 Mrd €) zurückzuführen. Wenn das Zinsniveau wieder ansteigt, werden sich die Zinsausgaben bereits im Zuge von Anschlussfinanzierungen erhöhen, ohne dass das Kreditvolumen insgesamt zunimmt.

13.3 Neben den im Staatshaushalt ausgewiesenen Schulden bestehen noch erhebliche Belastungen für die künftigen Haushaltsjahre. Hierbei ist insbesondere der Anstieg der Versorgungslasten zu nennen, der nur zu einem kleinen Teil durch die Versorgungsrücklage abgedeckt ist. Aber auch zurückgestellte Instandhaltungsmaßnahmen an staatlichen Gebäuden und Straßen zehren an der Vermögenssubstanz und werden zu überproportionalen Aufwendungen führen (s. ORH-Bericht 2004 TNr. 22).

14 Staatsbürgschaften 2004

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2004 Kredite von 3 703 Mio € mit einem Haftungsbetrag von 1 652,4 Mio € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 Abs. 1 BÜG (insgesamt 5 475 Mio €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten. Nach Abzug des Haftungsbetrages von 1 652,4 Mio € und des Anrechnungsbetrages von 76,0 Mio €¹⁷ ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3 746,6 Mio €.

Staatsbürgschaften 2004

Zahlenübersicht 17

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2004				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
Gewerbliche Wirtschaft	2 252	634,1	23,7	74,6	2 250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	-	-	-	-	50
Wohnungswesen	66 006	3 068,6	1 628,5	1,3	3 000
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	-	-	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	12	0,2	0,2	0,1	150
zusammen	68 271	3 703,0	1 652,4	76,0	5 475

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft war kein Ausfall zu verzeichnen. Aus der Verwertung von Sicherheiten wurden in diesem Bereich Regresseinnahmen von 591 365 € erzielt.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 39 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 498 818 €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 20 974 € vereinnahmt.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahrs 2004 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

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

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio € gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadenersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 58,39 Mio € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantieverklärung des Bundes gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. von 511 000 €. Der auf den Freistaat entfallende Anteil beläuft sich auf 51 100 € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantieverklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V. von 15,34 Mio €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf voraussichtlich weniger als 1,53 Mio € (in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel, Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 3,07 Mrd € gegenüber der Bayerischen Landesbank (Ermächtigung: Art. 3 Zweckvermögensgesetz);
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 40,9 Mio € über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH bis zu 15 Mio € für notwendige Tilgungsstreckungen und Anschlussfinanzierungen von Krediten gegenüber Gläubigerbanken (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2003/2004);
- Bürgschaft von maximal 63 Mio € zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Erfüllung der Verpflichtungen aus § 19 der Deponieverordnung. Die Bürgschaft ist begrenzt auf die Zeit, solange der Freistaat Mehrheitsgesellschafter der GSB ist (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2003/2004 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2004);
- Patronatserklärung gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH im Zusammenhang mit eventuellen Rückzahlungsverpflichtungen von maximal 19,25 Mio € aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004).

14.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

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

Bürgschaften der LfA

Zahlenübersicht 18

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2004		
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag
		Mio €	Mio €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	2 045	486,0	314,7
Sonstige Bürgschaften und Garantien	103	1 525,5	231,7
Haftungsfreistellungen	8 754	565,7	352,3
Ausfallgarantien Export	211	57,4	35,7
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹⁾	824	267,7	56,9
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1 730	300,8	61,0
Banken	2	0,4	0,2
zusammen	13 669	3 203,5	1 052,5

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 1 052,5 Mio € vermindert sich durch Rückgarantien um 14,6 Mio € (Bund 10,7 Mio € und Geschäftsbanken 3,9 Mio €).

Die in der Zahlenübersicht 18 erfassten Bürgschaften der LfA sind teilweise auch in der Zahlenübersicht 17 enthalten. Hierbei handelt es sich um 824 Rückbürgschaften gegenüber der BGG über 267,7 Mio € und 1 417 Rückbürgschaftsfälle gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften mit einem Kreditbetrag von 292,2 Mio €.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortsübergreifende Ergebnisse

15 Externe Beratung und externes Controlling der regionalen Technologiekonzepte der High-Tech-Offensive Bayern

(Kap. 13 12 Tit. 526 81, 546 81)

Im Rahmen der High-Tech-Offensive-Bayern wurden auch regionale Technologiekonzepte gefördert. Externe Sachverständige waren bei der Auswahl der regionalen Projekte und dem begleitenden Controlling beteiligt. Vergabe, Vertragsgestaltung sowie haushaltmäßige Abwicklung waren jedoch mangelhaft. Vor allem aber wurden die mit der Einschaltung der Externen angestrebten Ziele trotz Kosten von fast 4 Mio € nicht erreicht.

15.1 Allgemeines

Mit den Privatisierungserlösen aus dem Verkauf von Anteilen der VIAG AG in Höhe von rd. 1,2 Mrd € wurden ab dem Jahr 2000 Mittel für die „High-Tech-Offensive-Bayern“ (HTO) bereitgestellt. Erklärtes Ziel der Staatsregierung war es, mit dieser Initiative dem technologischen Fortschritt in Bayern einen landesweiten Schub zu geben.¹

Ein erheblicher Teil der Mittel, nämlich rd. 183 Mio €, sollte dabei in regionale Technologiekonzepte fließen. Auswahlkriterien der Staatsregierung für die Projekte waren dabei die forschungs- und technologiepolitische Bedeutung, die Stärkung des Forschungs- und Technologienetzwerks, die Arbeitsplatzrelevanz und die Kosten-Nutzen-Relation.

Bereits bei der Vorbereitung der HTO war durch den Ministerrat bestimmt worden, dass die regionalen Technologiekonzepte selbständig durch die Regierungen erstellt, mit der regionalen Wirtschaft und den Kommunen abgestimmt sowie intermi-

1) vgl. Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 12. Oktober 1999

nisteriell koordiniert werden sollten. Dabei wurde auch festgelegt, externe Berater einzuschalten. Entsprechend einer Abstimmung mit den Regierungspräsidenten war vorgesehen, für jeden Regierungsbezirk einen eigenen Berater auszuwählen.

Die Aufträge an die Beratungsunternehmen im Gesamtumfang von 1 Mio € wurden nach vorangegangener Vergabebekanntmachung freihändig im Verhandlungsverfahren vergeben. Allerdings wurde insgesamt nur mit fünf Unternehmen verhandelt, obwohl sieben Lose (pro Regierungsbezirk ein Berater) zu vergeben waren. Im Ergebnis hat jeder Anbieter, obwohl deutliche Preisunterschiede in den Angeboten vorlagen, mindestens einen Auftrag erhalten.

Nach den Vorgaben der Staatsregierung sollte das gesamte Fördervolumen der regionalen HTO von 183 Mio € in einem Zug vergeben werden. Die Gutachter hatten darauf hingewiesen, dass es aufgrund der großen Eile und der unpräzisen Vorgaben erhebliche Probleme mit der Qualität der Projektvorschläge gebe und das vorgegebene Fördervolumen kaum ausgeschöpft werden könne, wenn die Auswahlkriterien ernst genommen würden. Die „dürftige Qualität vieler Projekte“ fiel zwar auch der Verwaltung auf, gleichwohl hielt sie daran fest, die verfügbaren Mittel bereits 1999 vollständig festzulegen. Bis Februar 2005 wurden 44 der rd. 160 im Nachtragshaushalt 2000 aufgeführten Projekte (27 %) zurückgezogen.

15.2 Externes Controlling

15.2.1 Vertragsgestaltung und -abwicklung

Nach einem Verhandlungsverfahren mit vorangegangener Vergabebekanntmachung schloss das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT) im Juli 2000 einen Vertrag mit einem Beratungsunternehmen über das externe Controlling der regionalen HTO. Die Leistung der Controllerin sollte aus vier Teilen bestehen:

- Finanzcontrolling,
- fachliche Prüfung einzelner Projekte, insbesondere Nachrückerprojekte,
- fachliche Begleitung und Coaching einzelner Projekte,
- Aufbau und Ausarbeitung eines internen Berichtswesens.

Im August 2004 wurde die Laufzeit des Vertrags bis Ende März 2006 verlängert. Insgesamt wird der Vertrag nach derzeitigem Stand rd. 2,9 Mio € kosten.

Der ORH hat festgestellt, dass die zu erbringenden konkreten Leistungen primär durch den Gutachter selbst bestimmt worden sind oder durch die Bezugnahme auf verschiedene, nicht widerspruchsfreie Dokumente der Auftragnehmerin (z.T. lediglich in Form von Präsentationsunterlagen) definiert sind.

Über die Einordnung der Vereinbarung als Werk- oder Dienstvertrag wurde kein Einvernehmen erzielt. Deshalb wurde generell von entsprechenden Vertragsbestimmungen abgesehen. Nicht einmal die Anzahl der zu leistenden Bearbeitertage - obwohl entscheidendes Kriterium bei der Auftragsvergabe - wurde ausdrücklich in den Vertrag aufgenommen. Mangels vertraglicher Regelungen wurden weder die werkvertraglichen Teilleistungen abgenommen noch die dienstvertraglichen Teilleistungen effektiv kontrolliert. Eine ordnungsgemäße Bewertung der Leistung der Auftragnehmerin als vertragsgemäß ist damit nicht möglich.

Das StMWIVT hält dem entgegen, die Leistungen der Auftragnehmerin seien immer in Abstimmung mit der Auftrag gebenden Verwaltung erbracht und - soweit es sich um werkvertragliche Leistungen handele - konkludent abgenommen worden. Insofern sei sichergestellt, dass die Leistungsinhalte nicht von der Auftragnehmerin selbst bestimmt wurden. Nach Auffassung des ORH ändert dies jedoch nichts an der Tatsache, dass der Vertragsinhalt primär durch Dokumente der Auftragnehmerin spezifiziert worden ist. Diese Dokumente waren zudem außer dem StMWIVT keiner Stelle, die Leistungen der Auftragnehmerin abrufen konnte, bekannt. Deshalb konnte die Verwaltung die konkret erbrachten Leistungen der Auftragnehmerin auch nicht an diesem Maßstab messen.

Später machte die Auftragnehmerin Aufwandsüberschreitungen geltend, da die Zahl der zu begutachtenden Projekte deutlich höher lag als bei Vertragsschluss angenommen. Außerdem berief sie sich auf erhöhten Aufwand bei der Pflege der Controlling-Datenbank. Dies führte dazu, dass wichtige Teilleistungen aus den Bereichen Finanzcontrolling und Fachliche Begleitung/Coaching reduziert oder fallen gelassen und das eigentliche Projektcontrolling damit massiv entwertet wurde. Das StMWIVT wendet ein, es habe sich lediglich um temporäre Leistungsreduzierungen und zeitliche Verschiebungen gehandelt, die ohne reale Folge geblieben seien. Wenn dies zutreffen würde, stellt sich allerdings die Frage, wie dadurch die geltend gemachten Aufwandsüberschreitungen bei der Auftragnehmerin hätten aufgefangen werden sollen.

Im Dezember 2002 standen den Zahlungen des Staates von fast 2 Mio € nur Gegenleistungen der Auftragnehmerin im Wert von rd. 1,7 Mio € gegenüber, ob-

wohl sich die Zahlungen an den erbrachten Leistungen orientieren sollten. Diese Vorleistung war nicht von Art. 56 Abs. 1 BayHO gedeckt.

15.2.2 Mängel des externen Controllings

Die Ergebnisse des externen Controllings weisen aus der Sicht des ORH insbesondere folgende Mängel auf:

- Die Bewertungen für die Auswahl der Nachrückerprojekte sind z.T. inkonsistent und mangels Begründung nicht nachvollziehbar.
- Für ein effektives Controlling fehlte mit der Festlegung, die Daten im Regelfall nur zweimal jährlich zu aktualisieren, bereits die wichtigste Grundlage. Der formulargebundene Rückmeldeprozess war bürokratisch und aufwendig, die Meldungen kamen deshalb lange Zeit auch unzuverlässig. Dies führte zu einem Controlling auf Basis z.T. veralteter Daten.
- Die Controllerin beschäftigte sich in erheblichem Umfang mit der Datenerfassung, was zu Einschränkungen der eigentlichen Controllingaktivitäten führte (vgl. TNr. 15.2.1). Die Erfassung der projektbezogenen Informationen von allen an der Förderung beteiligten Stellen, deren zentrale Speicherung und die Aufbereitung für Auswertungen hätte mit eigenem Personal durchgeführt werden können.
- Die Validität der gemeldeten Daten sollte in einem Stichprobenverfahren vor Ort untersucht werden. Dies ist jedoch in viel zu geringem Umfang geschehen.
- Aufgabe des Controllings wäre es gewesen, Plan-Ist-Abweichungen zu erkennen und dadurch Projektrisiken frühzeitig zu identifizieren. Tatsächlich mussten bei der regionalen HTO die Projektverantwortlichen bzw. die beteiligten staatlichen Stellen die Risiken selbst erkennen und dann an die Controllerin melden. In keinem Fall konnte die Controllerin bei Projekten, die abgebrochen werden mussten, das hierfür verantwortliche Risiko vorher selbst identifizieren. Versuche, die Projektrisiken mit Hilfe der Controllerin zu beherrschen, sind nicht dokumentiert.
- Projekte mit aktuellen Problemen wurden anhand einer Ampelbewertung mit „gelb“ oder „rot“ gekennzeichnet. Diese Projekte sollten besonders intensiv beobachtet werden. Bislang erhielten lediglich 5 % der Projekte eine entsprechende Einstufung. Zu Empfehlungen für eine verbesserte Projektsteuerung durch die Controllerin kam es dabei kaum.

- Fachliche und methodische Unterstützungsleistungen sowie Leistungen im Rahmen eines Projektcoachings bewegten sich nach eigenen Angaben der Controllerin auf sehr geringem Niveau. Soweit solche Leistungen erbracht wurden, sind sie wegen fehlender Dokumentation nicht nachvollziehbar und haben sich zudem ganz überwiegend auf die Phase vor dem Projektstart bezogen. Eine verbesserte Projektsteuerung ist somit nicht erreicht worden.

15.2.3 Auffassung der Verwaltung

Nach der Stellungnahme des StMWIVT, die mit der Staatskanzlei abgestimmt ist, war ein Projektcontrolling in dem Sinne, wie es der ORH verstehe, von der Staatsregierung weder beabsichtigt noch mit den eingesetzten Ressourcen leistbar. Die Sichtweise des ORH weiche in diesem Punkt diametral von der Auftrag gebenden Verwaltung ab. Das Controlling sollte sich darauf beziehen, den Gesamterfolg des Programms sicherzustellen. Diese vertraglich geschuldete Leistung habe die Auftragnehmerin in vollem Umfang erbracht. Ein auf die Einzelprojekte bezogenes Projektcontrolling falle allein in die Zuständigkeit des Zuwendungsnehmers. Wäre damit die externe Controllerin beauftragt worden, hätte dies schlicht Doppelarbeit bedeutet, was vor dem Hintergrund der Notwendigkeit und Effizienz nicht zu verantworten gewesen wäre.

Zu den einzelnen angesprochenen Punkten bemerkt das StMWIVT, dass eine aus sich heraus nachvollziehbar transparente Projektauswahlbewertung einen mindestens dreifachen Zeitaufwand verursacht hätte, ohne inhaltlich eine Verbesserung zur Folge zu haben. Aus dem Ruder laufende Projekte seien mit einem Programmcontrolling, das allein vertraglich geschuldet gewesen sei, nicht unmittelbar und kurzfristig zu erkennen. Bei den Problemprojekten habe die Auftragnehmerin ihr Know-how, z.B. durch Kontakte mit den zuständigen Stellen und die Teilnahme an Sitzungen, eingebracht. Fachliche oder methodische Unterstützungsleistungen seien in der Umsetzungsphase i.d.R. nicht erforderlich gewesen, weil Antragsteller mit ungenügenden Managementfähigkeiten bereits durch die Projektauswahl ausgesondert worden seien.

Das StMWIVT bewertet das externe Controlling außerordentlich positiv. Es habe eine große Entlastung und Unterstützung bedeutet. Immer habe ein zeitnahe Überblick über den exakten Realisierungsstand bestanden, alle steuerungsrelevanten Informationen seien erkannt und dargestellt worden und die Mitglieder der Staatsregierung hätten für ihre Berichte und zahlreichen Termine aktuelle Datenlieferungen erhalten.

alle Ressorts

15.2.4 Auffassung des ORH

Den Gegenstand des externen Controllings nur auf ein Programmcontrolling zu beschränken, lässt sich nach Auffassung des ORH nicht mit den Vorgaben vereinbaren. Bereits im Ministerratsbeschluss vom 5. Oktober 1999 heißt es: „Für die Projekte der Regionalkonzepte werden eine fachliche Projektbegleitung und ein externes Controlling durch einen Gutachter installiert“. Der Landtag bat mit seinem Beschluss vom 12. Oktober 1999 „... einmal jährlich über die Umsetzung der einzelnen Projekte zu berichten. Dabei ist insbesondere auf den Mitteleinsatz, die Ausgestaltung der Erfolgskontrolle sowie die Zielerreichung bei dem jeweiligen Projekt einzugehen“.² Nach den Erläuterungen des Haushaltsplans³ sollten die Mittel für externe Sachverständige eingesetzt werden, um die Projekte, soweit dies erforderlich erscheint, über den gesamten Förderzeitraum zu begleiten und zu evaluieren. Insbesondere sollte durch ein „Projekt-Controlling“ der Erfolg der Maßnahmen sichergestellt werden. Eindeutig ist auch die Beschreibung des Leistungsgegenstands Finanzcontrolling im Rahmen des Vergabeverfahrens. Darin heißt es: „Alle Projekte müssen, neben der subventionsrechtlichen Kontrolle durch Verwendungsnachweise ... einem Controlling unterworfen werden. Die Vermeidung von Folgekosten muss sichergestellt und die Einhaltung der Meilensteine überprüft werden. Bei Abweichungen sind mit den Antragstellern Gegenmaßnahmen zu erarbeiten“.⁴ Schließlich wurden auf die einzelnen Projekte bezogene Controllingleistungen auch vertraglich mit der Auftragnehmerin festgelegt:

- „Erkennung und Begrenzung der für die einzelnen Entwicklungsprojekte und für das gesamte Vorhaben zu erwartenden Risiken“,
- „Schaffung von Transparenz von Mängeln und Defiziten ... für die Einzelprojekte“,
- „frühzeitige Aufdeckung von Fehlentwicklungen in den einzelnen Projekten zur rechtzeitigen Gegensteuerung“,
- „Validierung der internen Projektabläufe der Einzelprojekte“.⁵

Vertragsgegenstand war somit keineswegs ein nur auf die regionalen Technologiekonzepte als Programm beschränktes Controlling. Die Erwartungen der Staats-

2) TNr. 4 des Beschlusses des Bayerischen Landtags vom 12. Oktober 1999, LT-Drucksache 14/1815

3) Nachtragshaushalt 2000, Kap. 13 12 Tit. 526 81

4) Schreiben des StMWIVT vom 28. Januar 2000 Gz. 3600 - VIII/1 d - 3148, Anlage Ausschreibungsunterlagen TNr. II

5) Angebot der Auftragnehmerin vom 24. Februar 2000 TNr. 5.1.1

regierung, des Haushaltsgesetzgebers und auch des ORH an das Projektcontrolling wurden deshalb zum großen Teil nicht erfüllt.

15.3 Zusammenfassende Bewertung

Aus Sicht des ORH ist abschließend Folgendes zu bemerken:

- Die Tätigkeit der externen Berater konnte wegen der ungünstigen Rahmenbedingungen nicht zu einer zufriedenstellenden Auswahl der zu fördernden Projekte führen.
- Bei der Gestaltung, Auslegung und Abwicklung des Vertrags über das laufende Controlling sind die staatlichen Interessen nicht ausreichend gewahrt worden.
- Eine frühzeitige Erkennung von Risiken sowie eine verbesserte Steuerung laufender Förderprojekte ist mit der Einschaltung der externen Controllerin nicht erreicht worden. Die Leistungen der externen Controllerin wurden im Einvernehmen mit der Verwaltung im Wesentlichen auf den Aufbau und die Pflege einer zentralen Datensammlung beschränkt. Damit wurde die für das externe Controlling zugrunde gelegte Zielsetzung praktisch aufgegeben.

B. Ergebnisse

aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

16 Dienstsport bei der Polizei

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

Von den vorgeschriebenen vier Stunden Dienstsport werden durchschnittlich nur zwei Stunden pro Monat geleistet. Die Teilnahme ist außerordentlich unterschiedlich; sie ist weitgehend in das Ermessen der einzelnen Beamten gestellt. Leistungsüberprüfungen finden nicht statt.

Der ORH hat eine grundlegende Überprüfung des Dienstsports gefordert.

16.1 Allgemeines

Voraussetzung für die Bewältigung der besonderen Anforderungen im Vollzugsdienst der Polizei ist ein überdurchschnittliches körperliches Leistungsvermögen. Dienstherr und Bürger haben einen Anspruch darauf, dass diese Grundvoraussetzung jederzeit erfüllt ist. Daraus ergibt sich für alle Polizeivollzugsbeamten die Pflicht, sich dieses überdurchschnittliche körperliche Leistungsvermögen anzueignen und durch regelmäßige sportliche Betätigung zu erhalten. Der Staat als Dienstherr unterstützt die Beamten dabei im Rahmen seiner Fürsorgepflicht durch die „Anordnung, Ermöglichung und Förderung von regelmäßigem Dienstsport“.¹

Polizeivollzugsbeamte sind gemäß Nr. 7.4 des Dienstsporterlasses unabhängig von der Art der ihnen übertragenen Aufgaben verpflichtet, am allgemeinen Dienstsport nach Lehr- und Dienstplan vier Stunden pro Monat teilzunehmen, wenn nicht Belange des polizeilichen Einsatzes vorgehen. Da in einem Monat ausgefallene

1) Nr. 1 des sog. Dienstsporterlasses des StMI vom 28. Februar 2001

Stunden nicht in spätere Monate übertragen werden und aufgrund von Urlaub und Krankheit die Teilnahme am Sport i.d.R. in 2 von 12 Monaten nicht möglich ist, hat das Staatsministerium seinen internen Berechnungen bisher als Soll 40 Dienstsportstunden pro Jahr zugrunde gelegt.²

Auf dieser Basis beträgt bei zusammen 27 315 Polizeivollzugsbeamten das Jahressoll bei der Bayerischen Polizei insgesamt rd. eine Million Dienstsportstunden (2003: 1 092 604 Stunden). Dies entspricht bezogen auf die seit 1. September 2004 geltende 42 Stunden-Woche für Beamte der Arbeitszeit von rd. 700 Vollzeitkräften (Planstellen). Zusätzlich wird Personal gebunden durch die Aus- und Fortbildung sowie den Einsatz von Sportübnungsleitern (50 Stellen) und durch den Verwaltungs- und Organisationsaufwand (25 Stellen) für die Durchführung des Dienstsports.

16.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat geprüft, wie der Dienstsport in der Praxis vollzogen wird und Folgendes festgestellt:

16.2.1 Geringe Teilnahme

Die Teilnahme am Dienstsport bleibt weit hinter den Vorgaben zurück. Tatsächlich wird nur durchschnittlich die Hälfte des Jahressolls erfüllt. Im Jahr 2002 wurden 549 027 Dienstsportstunden (50 %) nachgewiesen, 2003 waren es 570 851 Dienstsportstunden (52 %).

16.2.2 Große Bandbreite

Die Erfüllungsquote ist bei den einzelnen Polizeiverbänden unterschiedlich. Sie reicht von 108 % bei der Bereitschaftspolizei (ohne Beamte in Ausbildung) bis zu nur 36 % beim Polizeiverwaltungsamt (vgl. Zahlenübersicht 1).

2) Aufgrund der Prüfungsmittelungen des ORH vom 6. Mai 2005 hat das Staatsministerium mit Schreiben vom 12. September 2005 die Zahl der zu berücksichtigenden Dienstsportstunden auf 20 Stunden pro Jahr reduziert.

Erfüllungsquote bei den Polizeiverbänden

Zahlenübersicht 1

Polizeiverband	Zahl der Polizeivollzugsbeamten	Erfüllungsquote 2003
Landespolizei	24 008	47 %
Bereitschaftspolizei	2 267	108 %
Landeskriminalamt	930	62 %
Polizeiverwaltungsamt	110	36 %
insgesamt	27 315	52 %

Bei der **Landespolizei** entfallen 1 879 Polizeivollzugsbeamte auf „Sonderdienststellen“ wie Einsatzzüge, Unterstützungskommandos, Zivile Einsatzgruppen, OK-Dienststellen³ und Spezialeinheiten. Deren Dienstspporterfüllung von durchschnittlich knapp 45 Stunden im Jahr (112 %) erklärt sich aus der besonderen Aufgabenstellung und Dienstgestaltung dieser Einheiten. Sie sind mit den Verhältnissen der anderen Dienststellen der Landespolizei nicht vergleichbar. Ohne sie beträgt die Erfüllungsquote bei der Landespolizei nur 41 % (statt 40 Stunden nur 16,4 Stunden im Jahr bzw. pro Woche nicht einmal 20 Minuten).

Die Bandbreite der Erfüllungsquoten ist auch innerhalb der Landespolizei erheblich. In der nachfolgenden Zahlenübersicht 2 sind jeweils die höchsten und die niedrigsten Werte von untereinander vergleichbaren Dienstbereichen gegenübergestellt.

Erfüllungsquoten innerhalb der Landespolizei (%)

Zahlenübersicht 2

Bereiche	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Durchschnitt
Polizeipräsidien 1)	59	22	41
Polizeidirektionen 1)	82	17	41
Polizeidirektionen	95	3	34
Polizeiinspektionen	99	6	42
Polizeiinspektionen Fahndung	80	37	56
Verkehrspolizeiinspektionen	112	11	45
Grenzpolizeiinspektionen	67	40	57
Kriminalpolizeidienststellen	90	6	34

1) einschließlich der nachgeordneten Dienststellen

Diese Unterschiede haben vielfältige Ursachen. So ist z.B. von Bedeutung, welche Sportarten als Dienstsport anerkannt sind, zu welchen Zeiten Dienstsport im

3) Organisierte Kriminalität

Dienstplan festgesetzt und ob nur Gemeinschaftssport oder auch eine individuelle Sportausübung zugelassen wird. Einen wesentlichen Anteil hat aber die Einstellung der Polizeiführung. Misst diese dem Dienstsport eine hohe Priorität zu, erreichen auch Dienststellen mit überdurchschnittlich hoher Belastung gute Werte. Häufig bleibt aber die Entscheidung, am Dienstsport teilzunehmen, in das Ermessen der einzelnen Beamten gestellt. Ob im Einzelfall vorrangige polizeiliche Einsatzbelange die Teilnahme am Dienstsport begründet ausschließen, wird i.d.R. nicht überprüft.

16.2.3 Keine Leistungsüberprüfungen

Leistungsüberprüfungen sind gemäß Nr. 1.5 des Leitfadens 290 „Sport in der Polizei“ zwar vorgesehen, finden aber nicht statt. Deshalb fehlt ein objektiver Überblick über den Leistungsstand der Beamten. Eine Erfolgskontrolle, ob die mit dem Dienstsport verfolgten Ziele erreicht werden, ist nicht möglich.

16.2.4 Unwirtschaftlicher Einsatz von Sportübnungsleitern

Nach den derzeitigen Vorgaben ist der allgemeine Dienstsport für Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich unter der Leitung und Aufsicht eines Sportlehrers, Sport- oder Fachübnungsleiters oder eines Gesundheitstrainers durchzuführen. In Ausnahmefällen kann der Dienstvorgesetzte andere geeignete Beamte zur Durchführung einteilen. Nach den Feststellungen des ORH werden für den allgemeinen Dienstsport i.d.R. Sportübnungsleiter mit A-Lizenz, in geringem Umfang Übungsleiter ohne Lizenz und nur in Einzelfällen sonst geeignete Polizeivollzugsbeamte eingesetzt.

Die Aus- und Fortbildung der Sportübnungsleiter obliegt dem Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei (BPFi). Die Lizenz wird in einem dreiwöchigen Lehrgang mit Kosten von 4 200 € pro Teilnehmer erworben. Zum Erhalt der Lizenz ist alle vier Jahre ein Fortbildungslehrgang erforderlich; die Kosten hierfür betragen 840 € (zusätzlich Reisekosten). Nach den Ausbildungszahlen der letzten 14 Jahre haben beim BPFi jährlich durchschnittlich 100 Polizeivollzugsbeamte die A-Lizenz erworben und 200 Sportübnungsleiter an einem Fortbildungsseminar zur Verlängerung der A-Lizenz teilgenommen. Die jährlichen Kosten für die Aus- und Fortbildung betragen 600 000 €.

Im Jahr 2003 waren insgesamt 1 620 Sportübungsleiter, davon 1 489 mit sog. A-Lizenz (92 %) und 131 ohne Lizenz vorhanden. Von 1 294 Sportübungsleitern⁴ mit A-Lizenz wurden insgesamt 50 298 und von 116 Übungsleitern ohne Lizenz 1 975 Dienstsportstunden geleitet.

Die Zahl der von Sportübungsleitern mit A-Lizenz geleiteten Sportstunden war sehr unterschiedlich. 223 Sportübungsleiter (17 %) haben 2003 überhaupt keine und 502 Sportübungsleiter (39 %) pro Monat im Durchschnitt nur eine Sportstunde geleitet. 161 Sportübungsleiter (12 %) waren weder 2002 noch 2003 als Übungsleiter eingesetzt. Dieser Einsatz ist unbefriedigend und rechtfertigt die Kosten für Erwerb und Erhalt der Lizenz nicht.

16.3 Folgerungen des ORH

Regelmäßiger Sport ist für alle Polizeivollzugsbeamten erforderlich, um sich die für ihren Beruf notwendige körperliche Leistungsfähigkeit anzueignen und zu erhalten. Vier Stunden Dienstsport pro Monat reichen dazu allerdings nach sportwissenschaftlichen Erkenntnissen nicht aus und können nur ein Anreiz zu einer entsprechenden Lebensführung sein. Die schlechten Teilnahmequoten, der geringe Stellenwert des Dienstsports bei Führung und Vollzug trotz Dienstpflicht und fehlende Leistungsüberprüfungen wecken Zweifel an dessen Nutzen.

Der ORH hat eine detaillierte Analyse der festgestellten Mängel und Maßnahmen gefordert, die einen effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der Haushaltsmittel sicherstellen. Hierzu müssen andere Modelle geprüft und auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Analyse bewertet werden. Als Alternativen kommen in Betracht z.B. die Umstellung auf ein auf Freiwilligkeit basierendes System mit Anreiz- und Motivationselementen, wie es etwa in Österreich eingeführt wurde, die Verlagerung des Sports in dienstfreie Zeiten mit entsprechenden Zeitgutschriften und entsprechend dem Training für polizeiliches Einsatzverhalten die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen. Der ORH hält es jedenfalls für erforderlich, dass die für den Erhalt der polizeilichen Leistungsfähigkeit geeigneten Sportarten verbindlich vorgegeben, Standards bestimmt und Verfahren zur Leistungsüberprüfung festgelegt werden. Auch darf nicht von vornherein ausgeschlossen werden, den Erhalt der für den Polizeiberuf erforderlichen Leistungsfähigkeit der privaten Lebensfüh-

4) Die Abweichung zur Gesamtzahl der Übungsleiter (1 620) beruht darauf, dass eine Reihe von Dienststellen für insgesamt 210 Übungsleiter keine Aufzeichnungen geführt hat und somit eine Zuordnung von Stunden nicht möglich ist.

rung der Beamten ohne einen vom Dienstherrn finanzierten „Anreiz“ zu überantworten (wie z.B. in der Schweiz).

16.4 Stellungnahme des Staatsministeriums und Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium bestreitet die vom ORH aufgezeigten Mängel nicht und erkennt die Notwendigkeit von Maßnahmen an. Einen völligen Verzicht auf den Dienstsport sieht es aber als nicht sinnvoll und zielführend an. Die speziellen Anforderungen im Polizeiberuf erfordern nach seiner Auffassung auch aus sportlicher Sicht ein abgestimmtes Training, das nur unter fachlicher Anleitung erfolgen kann. Eine Durchführung des Dienstsports von monatlich vier Stunden als Anreiz für die Erhaltung der notwendigen körperlichen Leistungsfähigkeit im Polizeiberuf unter Anleitung eines ausgebildeten Fachübungsleiters erscheine daher auch künftig zwingend notwendig.

Um eine höhere Teilnahme am Dienstsport zu erzielen und eine effiziente Ausgestaltung des Dienstsports zu erreichen, würde die Dienstsportregelung durch eine Arbeitsgruppe überarbeitet. Dabei sollen u.a. Ziele definiert und die Forderungen des ORH nach Leistungsüberprüfungen und stärkerer Erfolgskontrolle geprüft werden. Auch die Ausbildung weiterer Sportübungsleiter habe das Staatsministerium bis auf weiteres ausgesetzt.

ORH und Verwaltung sind sich in der Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung des Dienstsports bei der Polizei einig. Sie muss allerdings ergebnisoffen durchgeführt werden. Entscheidungen zu dessen künftiger Gestaltung sind auf der Grundlage einer Nutzen-Kosten-Untersuchung zu treffen. Vor dem Hintergrund der erheblichen haushaltswirtschaftlichen Herausforderungen darf dabei auch nicht von vornherein ausgeschlossen werden, den Dienstsport in seiner bisherigen Form ganz in Frage zu stellen.

17 Fahrzeug- und Gerätedienste der Straßenbauverwaltung

(Kap. 03 75 TitGr. 82)

Die Verwaltung hat Anregungen des ORH zu organisatorischen Veränderungen und Vergaben an Private aufgegriffen. Dies führt zu Einsparungen im Staatshaushalt.

17.1 Ausgangslage

Der ORH hatte 1997 die Fahrzeug- und Gerätedienste der Straßenbauverwaltung geprüft, die wie folgt organisiert waren:

- Bauhof für den Winterdienst beim Straßenbauamt (SBA) Traunstein, Grundstück und Gebäude in Inzell, 33 Bedienstete
- Gerätedienst bei der Autobahndirektion (ABD) Südbayern, Grundstück und Gebäude in München-Riem, 12 Bedienstete
- Gerätedienst bei der ABD Nordbayern, Grundstück und Gebäude in Nürnberg, 9 Bedienstete

Hauptpunkte der Prüfung waren die Rationalisierung von Tätigkeiten, die Notwendigkeit von baulichen Erneuerungen und die Veräußerung von frei werdenden Anlagen und Grundstücken.

17.2 Bauhof für den Winterdienst

Entsprechend der Anregung des ORH (s. Jahresbericht 1999 TNr. 22) hat die Verwaltung das Aufgabenspektrum und damit auch den Personalbedarf verringert. So werden anstelle der früher selbst hergestellten großen Schneeschleudern nunmehr die Fahrzeuge gekauft und kostengünstiger für die speziellen Bedürfnisse des Winterdienstes umgerüstet. Der mit der Umorganisation verbundene Personalabbau von inzwischen 17 Bediensteten bedeutet eine Einsparung von jährlich 740 000 €. ⁵ Anstelle des ursprünglich geplanten 7 Mio € teuren Neubaus in Inzell wurde die Straßenmeisterei in Traunstein für nur 1 Mio € erweitert und der verbleibende Teil des Bauhofs dort integriert. Das frei gewordene Grundstück in Inzell wurde verkauft.

5) Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (OBB) strebt bis 2007 eine weitere Reduzierung um 5,5 Stellen an.

17.3 Gerätedienste bei den Autobahndirektionen

Die Gerätedienste waren u.a. zuständig für Beschaffungen von staatseigenen Fahrzeugen innerhalb der Staatsbauverwaltung, für die periodische Untersuchung staatseigener Fahrzeuge nach § 29 StVZO und für Gutachten über deren Aussonderung und Verwertung sowie für Schadensgutachten.

Der ORH hatte die Kosten der Fahrzeuguntersuchungen analysiert und festgestellt, dass eine generelle Vergabe an private Prüfdienste wirtschaftlicher ist. So hätte die Untersuchung der 7 119 Fahrzeuge z.B. durch den TÜV Bayern-Sachsen e.V. 1995 insgesamt knapp 300 000 € gekostet, während die staatlichen Ausgaben für das eingesetzte Personal, deren Reisekosten und die anteiligen Betriebskosten für die Gebäude insgesamt 335 000 € betragen (Mehrkosten rd. 12 %). Dabei enthält diese Berechnung noch nicht einmal die kalkulatorischen Kosten für die Gebäude.

Der ORH hatte vorgeschlagen, Fahrzeuguntersuchungen und auch Zustandsbegutachtungen zu privatisieren sowie aufgrund der inzwischen geschlossenen Rahmenverträge Fahrzeugbeschaffungen zu dezentralisieren, soweit es sich nicht um Spezialfahrzeuge und -geräte handelt. Dagegen sollten grundsätzliche Angelegenheiten des Straßenbetriebsdienstes in Bayern auch weiterhin zentral gesteuert werden.

Die OBB hat die Anregungen des ORH schrittweise aufgegriffen. Seit 1998 werden die handelsüblichen Fahrzeuge dezentral beschafft. Die Tätigkeit der Gerätedienste für Behörden außerhalb der Staatsbauverwaltung wurde eingestellt. Die Fahrzeuguntersuchung nach § 29 StVZO sowie Wert- und Aussonderungsgutachten für Dienstfahrzeuge werden an Private vergeben. Die OBB hat die beiden Gerätedienste zum 1. Januar 2004 aufgelöst, nachdem u.a. die baulichen Voraussetzungen geschaffen worden waren, um die verbliebenen Bediensteten in die Autobahnmeistereien einzugliedern. Künftig ist die „Zentralstelle für den Betriebsdienst“ bei der ABD Nordbayern für ein zentrales Controlling des gesamten Straßenbetriebsdienstes in Bayern zuständig.

17.4 Schlussbemerkung des ORH

Die organisatorischen Änderungen führen zu entsprechenden Personaleinsparungen. Bei den ABDen sind für den Bereich der bisherigen Gerätedienste insgesamt 14 Bedienstete und damit 7 weniger als 1995 tätig. Zusammen mit dem Personal-

abbau beim Bauhof für den Winterdienst in Inzell (17 Bedienstete), ergibt das insgesamt eine Einsparung von 24 Bediensteten. Weitere finanzielle Vorteile für den Staatshaushalt entstehen durch die nicht mehr benötigten Liegenschaften in München und Nürnberg. Die ABD Südbayern hat die Anlagen des bisherigen Gerätedienstes in München-Riem zum 31. Dezember 2004 geräumt und der Bezirksfinanzdirektion München (jetzt Landesamt für Finanzen) übergeben. In Nürnberg ist die Verwertung der Liegenschaft ab 2007/2008 geplant.

18 High-Tech-Offensive Bayern - Projekt „Media@Komm - RegioSignCard“

(Kap. 13 12 Tit. 883 63)

Für ein bereits laufendes und durchfinanziertes Förderprojekt des Bundes zum Einsatz der elektronischen Signatur für kommunale Online-Anwendungen gewährte der Staat eine Zuwendung von 10,2 Mio €. Diese zusätzliche Förderung war nicht erforderlich und hat ihr Ziel nicht erreicht.

18.1 Bundesförderung

Im März 1998 initiierte das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie den Städtewettbewerb Media@Komm. Damit sollte modellhaft aufgezeigt werden, wie Dienstleistungen der Kommunen für die Bürger und die Wirtschaft rechtsverbindlich voll elektronisch ohne Medienbrüche erbracht werden können. An diesem Wettbewerb hatte sich neben 130 Kommunen auch der Städteverbund Nürnberg, Fürth, Erlangen, Bayreuth, Schwabach mit seinem Projekt „RegioSignCard“ beteiligt. Neben Bremen und Esslingen erhielt der Städteverbund für die Umsetzung seines Projekts einen Bundeszuschuss von 8,4 Mio €.

18.2 Landesförderung

18.2.1 Sachverhalt

Im Hinblick auf die etwa zeitgleich beginnende High-Tech-Offensive Bayern (HTO) bemühte sich der Städteverbund auch um Landesmittel. Im Nachtragshaushaltsgesetz 2000 wurde daraufhin ein Betrag von 10,2 Mio € für das Media@Komm-Projekt aufgenommen.

Es stellte sich heraus, dass eine Kofinanzierung des Projekts aus Landesmitteln zu einer Kürzung des Bundeszuschusses führen würde. Um dies zu umgehen, bewilligte das Staatsministerium Ende 2000 nicht der Projekt-GmbH, die Empfängerin der Bundesförderung war, sondern den Städten als Gesellschafter der Projekt-GmbH Zuwendungen von 10,2 Mio € zur Unterstützung des Media@Komm-Projekts - RegioSignCard. Das Bundesministerium wurde vom Staatsministerium hiervon erst auf Veranlassung des ORH im Juli 2005 informiert und teilte daraufhin mit, dass das Projekt nach den ihm vorliegenden Unterlagen ausschließlich mit Bundesmitteln gefördert worden sei; abschließend hat es sich zur Sachlage noch nicht geäußert.

Im Ergebnis finanzierte der Staat 45 % der Kosten des vom Bund begonnenen Projekts, der Bund nur 36 %. Die Städte mussten deshalb nicht wie in der Bundesförderung vorgesehen 63 %, sondern nur noch 19 % der Projektkosten von 22,6 Mio € tragen.

18.2.2 Wertung des ORH

Voraussetzung für eine staatliche Förderung ist, dass diese nur gewährt werden darf, wenn das erhebliche staatliche Interesse an der Erfüllung des Zwecks ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Art. 23 und 44 BayHO). Die Kommunen hatten sich aber bereits ohne eine Finanzierungszusage des Staates an dem mehrstufigen Projektauswahlverfahren beteiligt und gegenüber dem Bundesministerium erklärt, den Eigenanteil von 14,7 Mio € selbst finanzieren zu können. Die Einschätzung des Staatsministeriums, die Städte wären ohne die Landesförderung nicht in der Lage gewesen, das Projekt durchzuführen, ist vor diesem Hintergrund nicht überzeugend.

Bei der Förderung handelt es sich um eine zusätzliche Finanzierung des Projekts. Das Staatsministerium hätte nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen vor der Bewilligung mit dem Bundesministerium Einvernehmen herstellen müssen. Die Städte haben die Landesmittel dazu verwandt, der Projekt-GmbH Eigenkapital zuzuführen. Im Finanzierungsplan für die Bundesförderung sind solche Mittel nicht aufgeführt. Die Geschäftstätigkeit der Projekt-GmbH beschränkte sich während des Bewilligungszeitraums ausschließlich darauf, das Projekt Media@Komm - RegioSignCard umzusetzen. Die Landesmittel wurden folglich in vollem Umfang zur Finanzierung des vom Bund bereits geförderten Projekts herangezogen.

Für den ORH ist es angesichts der tatsächlichen Verwendung der Fördermittel unerheblich, dass die Zuwendungen nicht der Projekt-GmbH, sondern den Städten als Gesellschaftern bewilligt worden sind. In den Zuwendungsbescheiden des Staatsministeriums wurden zudem unmittelbare Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und der Projekt-GmbH hergestellt.

Die zusätzliche Förderung war nicht erforderlich, um - wie das Staatsministerium meint - allen Kommunen die Ergebnisse des Media@Komm-Projekts zugänglich machen zu können. Nach den Förderbestimmungen des Bundes hat dieser bei einem besonderen öffentlichen Interesse ein unentgeltliches, übertragbares Benutzungs- und Nutzungsrecht an den Projektergebnissen. Von diesem Recht hat der Bund bereits Gebrauch gemacht und das zentrale Projektergebnis des Media@Komm-Projekts Bremen, die eGovernment-Plattform Governikus, für sich beansprucht und das Nutzungsrecht über die Länder an die Kommunen weitergegeben. Nach Ansicht des Staatsministeriums sei es nicht zu erwarten, dass der Bund Nutzungsrechte an den im Städteverbund entstandenen Projektergebnissen frei gibt; es hat sich darum aber auch nicht bemüht. Anhaltspunkte dafür, dass der Bund sich beim Media@Komm-Projekt des Städteverbunds anders verhalten würde als beim Bremer Media@Komm-Projekt oder bei anderen Online-Entwicklungen (z.B. Bund Online), liegen nicht vor. Die Befürchtung des Staatsministeriums, der Bund würde beim bayerischen Media@Komm-Projekt anders verfahren, erscheint dem ORH unrealistisch. Die Zusatzförderung war dafür jedenfalls nicht notwendig.

Im Gegensatz zu Bremen und Esslingen wurde das Media@Komm-Projekt des Städteverbunds ohne nennenswerte Finanzierungsbeteiligung der Wirtschaft umgesetzt. Nach Auffassung des ORH kam eine Public-Private-Partnership auch deshalb nicht zustande, weil durch die zusätzlichen Landesmittel keine Notwendigkeit mehr bestand, Unternehmen als Partner in das Projekt einzubeziehen.

18.3 Projektcontrolling

Die Steuerung der laufenden Förderung durch das Staatsministerium war unzureichend.

- Drei der fünf Städte erhielten zeitweise mehr Fördermittel, als ihrem Eigenanteil an den Projektkosten entsprach (2000 und 2001 erhielten sie sogar mehr Zuwendungen als überhaupt Kosten angefallen waren).
- Die Projekt-GmbH legte aufgrund der Überfinanzierung erhebliche Teile der Fördermittel als Termingeld an und erzielte hieraus Kapitalerträge.

- Mehrere, z.T. für die bayerische Zusatzförderung wesentliche Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide wurden nicht erfüllt (z.B. Sicherung der Rechte an den Projektergebnissen, Verpflichtungsübertragung auf Projekt-GmbH, Nennung der HTO bei allen Projektdarstellungen).

Das Staatsministerium verweist darauf, dass das Projektcontrolling in erster Linie durch den Bund erfolgt sei. Die Nebenbestimmung zu den Benutzungs- und Nutzungsrechten habe sich auf das Projektende bezogen, so dass während der Projektlaufzeit hierzu nichts zu veranlassen gewesen sei. Dies werde aber schnellstmöglich nachgeholt. Auf Anforderung des Staatsministeriums hätten die Städte inzwischen weitere Kosten, die im Verwendungsnachweis zunächst nicht angegeben worden waren, nachgemeldet. Eine zeitweilige Überfinanzierung habe es deshalb nur bei drei Städten gegeben. Von diesen werde das Staatsministerium Zinsen von insgesamt 155 000 € verlangen. Von der Projekt-GmbH könnten dagegen aus Rechtsgründen keine Zinsen verlangt werden. Mit den Kapitalerträgen, die die Projekt-GmbH aus den Fördermitteln erzielt hat, könnten aber nach Projektende die vom ORH bemängelte unzureichende Dokumentation nachgeholt und die Anwendungen weiter entwickelt werden.

Ein einheitliches Projektcontrolling der beiden Zuwendungsgeber wäre sicher sinnvoll gewesen. Dazu hätte aber die gemeinsame Förderung mit dem Bund konkret abgestimmt werden müssen. Nur so hätte der vom Bundesministerium eingeschaltete Projektträger auch die bayerischen Ziele der Förderung, die Erfüllung der Nebenbestimmungen, die Mittelverwendung und die Gesamtfinanzierung des Projekts überwachen können. Wie sich aus der Stellungnahme des Bundesministeriums ergibt, geht dieses aber immer noch von einer Förderung des Projekts ausschließlich durch den Bund aus.

Eineinhalb Jahre nach Projektende sind die Benutzungs- und Nutzungsrechte immer noch nicht übertragen worden. Dies ist erstaunlich, weil es für die zusätzliche Förderung von zentraler Bedeutung war (vgl. TNr. 18.2.2). Das Staatsministerium macht hierzu geltend, wegen der Beteiligung der Projekt-GmbH keine unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten zu haben.

Inwieweit die auf Anforderung des Staatsministeriums nachträglich gemeldeten Kosten der Städte tatsächlich mit dem Projekt zu tun haben, lässt sich durch den ORH nun nicht mehr feststellen. Tatsache ist jedoch, dass die Städte schon vorher über 2,1 Mio € an eigenen Personal- und Sachkosten über das Projekt abgerechnet hatten.

18.4 Ergebnisse des Förderprojekts

Mit dem Media@Komm-Projekt - RegioSignCard wurden folgende Ziele verfolgt:

- Entwicklung von medienbruchfreien Online-Anwendungen kommunaler Dienstleistungen für die Bürger und die Wirtschaft,
- Einbindung und Nutzung der elektronischen Signatur in diese Online-Anwendungen,
- Verbesserung der Effizienz der kommunalen Geschäftsprozesse durch den Einsatz dieser Online-Anwendungen.

Speziell durch die Zusatzförderung sollten der Staat und die Kommunen von dem Projekt profitieren, indem sie ohne Einschaltung des Bundes ein unentgeltliches Benutzungsrecht an den Projektergebnissen erhalten können.

18.4.1 Wesentliches Ergebnis der Förderung ist die im Städteverbund entstandene eGovernment-Plattform CuriaWORLD. Dieses Softwareprodukt steht allerdings in Konkurrenz zu der im Rahmen des Bremer Media@Komm-Projekts entwickelten eGovernment-Plattform Governikus. Die Produkte basieren auf unterschiedlichen Softwarearchitekturen. Dies hat zur Folge, dass die in Bremen entstandenen Online-Anwendungen nicht mit CuriaWORLD und die im Städteverbund entstandenen Online-Anwendungen nicht mit Governikus betrieben werden können. Governikus wird vom Bund für dessen virtuelle Poststelle sowie u.a. auch von Bayern beim Online-Mahnverfahren genutzt. Der Kooperationsausschuss Bund/Länder/Kommunaler Bereich hat Governikus Ende 2003 (bei Stimmenthaltung des Vertreters des Staatsministeriums) als einheitlichen Intermediär⁶ für eGovernment-Anwendungen empfohlen. Bisher haben sich zwölf Länder zu einem Pflegeverbund für Governikus zusammengeschlossen.

Nach Auffassung des ORH war schon der Ansatz des Bundes problematisch, zwei funktional identische Produkte zu fördern. Das Staatsministerium hätte aber wenigstens im Projektverlauf dafür sorgen müssen, die Interoperabilität von CuriaWORLD zu Governikus herzustellen. Dass dies nicht erfolgte, ist ein entscheidendes Manko, weil Governikus sich zunehmend am Markt etabliert. Die

6) Ein Intermediär ist eine Software, die rechtsverbindliche Nachrichten in Empfang nimmt, sie ohne Kenntnisnahme des Inhalts weiterleitet, die Gültigkeit von Zertifikaten prüft und bestätigt, Eingangsquittungen erstellt und den Weg der einzelnen Dokumente belegt.

Projekt-GmbH hat selbst darauf hingewiesen, dass die Investitionen des Staates in das Media@Komm-Projekt verloren wären, wenn für CuriaWORLD und die darauf aufsetzenden Online-Anwendungen kein Markt mehr existieren würde.

Nach Ansicht des Staatsministeriums dürfe man das Vorhaben nicht nur als reines Softwareentwicklungsprojekt definieren. Es habe sich in der Region Nürnberg ein Schwerpunkt an Erfahrungen und Kenntnissen für den Bereich der elektronischen Signatur gebildet, auf dem aufgebaut werden könne und der auch in den staatlichen Bereich zurückfließen würde. So seien z.B. die Projekterfahrungen aus dem Städteverbund in die Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingeflossen, mit dem die elektronische Unterschrift der händischen Unterschrift gleichgestellt worden ist. Der ORH kann diese Auffassung nicht nachvollziehen.

18.4.2 Bei Projektbeginn wurde angenommen, dass eine rechtswirksame und rechtssichere Kommunikation nur mit Verwendung der zertifizierten elektronischen Signatur zu realisieren sei. Erst im Laufe des Projekts wurde erkannt, dass tatsächlich nur sehr wenige Verwaltungsverfahren eine elektronische Signatur erfordern und das Ziel, mit dem Projekt bis zu 400 000 Signaturkarten in der Region Nürnberg auszugeben, illusorisch war. Nur in neun Online-Verfahren ist die Nutzung der elektronischen Signatur überhaupt vorgesehen, tatsächlich verwendet wird sie kaum.

Bei richtiger Analyse der rechtlichen Anforderungen hätte der Schwerpunkt der Entwicklungsarbeit schon früher auf die formfreien Verwaltungsverfahren verlagert und der Aufwand vermieden werden können. Insbesondere hätte das Staatsministerium Ende 2000 beim Erlass seiner Zuwendungsbescheide nicht mehr die überholte Projektkonzeption aus dem Jahr 1999 übernehmen dürfen, deren Zielsetzung von der Projekt-GmbH selbst schon in Frage gestellt worden war.

18.4.3 Die unentgeltlichen Nutzungsrechte wurden bisher nur in sehr wenigen Fällen auf andere Kommunen übertragen. Dies war aber eines der wesentlichen Ziele der Zusatzförderung. Auch der Staat selbst hat das ihm zustehende Nutzungsrecht an der eGovernment-Plattform CuriaWORLD noch nicht in Anspruch genommen.

Das Staatsministerium hat angekündigt, die Übertragung der Nutzungsrechte auf weitere Kommunen zu betreiben. Ein über den Charakter einer Empfehlung hinausgehendes Tätigwerden der Staatsregierung verbiete aber das Prinzip der Kommunalen Selbstverwaltung. Im eigenen Bereich zwingt das Vergaberecht das Staatsministerium zu einer Auftragsvergabe für die virtuelle Poststelle im Wettbe-

werb. Es sei jedoch zu begrüßen, dass es durch die parallele Entwicklung wenigstens einen kleinen Markt gebe.

Ein Erfolg dieser Bemühungen ist nach Auffassung des ORH mehr als zweifelhaft.

18.5 Wirtschaftlichkeit

Bislang sind erst wenige der im Städteverbund entstandenen eGovernment-Anwendungen auf andere Kommunen übertragen worden (vgl. TNr. 18.4.3). Geht man gleichwohl davon aus, dass etwa 20 % der Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern die eGovernment-Plattform und die darauf aufbauenden Online-Anwendungen übernehmen, dann sparen diese Kommunen Lizenzgebühren von 1 Mio €. Allerdings ist die Übernahme der Online-Anwendungen für die Kommunen mit erheblichen, in der Praxis abschreckend wirkenden Kosten für erforderliche Dienstleistungen der Projekt-GmbH, notwendige Basissoftware sowie für Lizenzen von Fremdprodukten verbunden. Hinzu kommen die laufenden Kosten für die Pflege. Der Fördermitteleinsatz von 10,2 Mio € hat damit sein Ziel nicht erreicht.

Das Staatsministerium wendet ein, dass sich der Wert der Ergebnisse nicht allein auf den Marktwert der Nutzungsrechte beschränke. Es müsse auch der Wert aller gewonnenen Erkenntnisse technischer, rechtlicher und organisatorischer Art berücksichtigt werden. Das Geschäftsmodell der Projekt-GmbH, das neben der Verwertung der entwickelten Softwareprodukte eine Vermarktung des gewonnenen Know-how vorsieht, sei ebenfalls ein Gegenwert der Förderung.

Der ORH hält gleichwohl an seiner Beurteilung fest. Die zusätzliche Förderung durch den Staat wurde ausdrücklich mit der unentgeltlichen Nutzungsmöglichkeit der Software für die Kommunen begründet. Das Geschäftsmodell der Projekt-GmbH ergab sich bereits aus der Bundesförderung, die eine wirtschaftliche Verwertung der Projektergebnisse vorschreibt.

18.6 Fazit

Die Erfahrungen bei der Umsetzung der eGovernment-Initiative des Staates zeigen, dass eine interoperable IT-Infrastruktur und der Einsatz von einheitlichen Basis-komponenten Grundvoraussetzung für ein funktionierendes eGovernment sind. Nach Auffassung des ORH wäre es deshalb zielführender gewesen, auch im kommunalen Bereich zunächst die Interoperabilität der Hard- und Softwaresysteme zwi-

schen Staat und Kommunen herzustellen sowie Standards für kommunale eGovernment-Basiskomponenten zu definieren.

Das Staatsministerium kann sich diesem Fazit anschließen. Gleichwohl sei das Media@Komm-Projekt des Städteverbands umfassend und erfolgreich in Zeit und Budget abgeschlossen worden. Inzwischen hätten die Regionen Nürnberg und Moskau im Rahmen des deutsch-russischen Strategischen Arbeitstreffens eine Kooperation im Bereich eGovernment, IT und Telekommunikation abgeschlossen, so dass das Projekt bereits international Früchte trage. Zugleich räumt es jedoch ein, dass der Bund die im Städteverbund entstandenen Projektergebnisse nicht unterstützt.

Staatsministerium der Justiz

19 luK-Einsatz in der Justiz

(Kap. 04 04)

Mit dem Projekt bajTECH2000 sollen 12 000 Arbeitsplätze mit neuen luK-Verfahren und PCs ausgestattet werden. Dafür waren bis 2010 Haushaltsmittel von 350 Mio € vorgesehen. Die Wirtschaftlichkeit dieses Vorhabens ist bislang nicht nachgewiesen.

Der ORH ist der Auffassung, dass das mit den bisherigen und künftigen DV-Verfahren verbundene Einsparpotential um ein Mehrfaches höher liegt als vom Staatsministerium angegeben. Der ORH schätzt es auf mehr als 750 Stellen.

19.1 luK-Ausstattung und luK-Verfahren der bayerischen Justiz

Ende 2003 waren in der ordentlichen Gerichtsbarkeit und in den Staatsanwaltschaften in Bayern mit etwa 14 000 Bediensteten rd. 12 000 Bildschirmarbeitsplätze eingerichtet. Die Beschäftigten werden in ihren Aufgabenbereichen durch mehr als 40 justizspezifische Fachanwendungen unterstützt. Schwerpunktmäßig erfolgt dies für die Mitarbeiter der Geschäftsstellen und Schreibkanzleien bzw. der Serviceeinheiten bei ihren Routine- und Massentätigkeiten (z.B. Erstellung des Schreibwerks, Vorgangsverwaltung, Fristenverwaltung, Statistik, Protokollführung). Die Arbeitsplätze der Rechtspfleger sind in einigen Aufgabenbereichen vollständig (z.B. Grundbuchamt, Handelsregister) und in den anderen Bereichen ganz überwiegend (z.B. Vormundschaftsgerichte) mit luK ausgestattet. Einige luK-Anwendungen unterstützen auch die Richter und Staatsanwälte (z.B. Berechnungsprogramm für Familienrichter).

Die in den einzelnen Aufgabenbereichen eingesetzten luK-Verfahren zeigt die folgende Übersicht:

luK-Verfahren bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften

Übersicht

luK-unterstützter Aufgabenbereich	luK-Verfahren (Kurzbezeichnung)	Bildschirmarbeitsplätze ¹⁾		
		AG	LG	OLG
Staatsanwaltschaften	Sijus-Straf-StA, EDV-Geldstrafenvollstreckg., MIREG, TV-StA, STARIS u.a.	-	2 139	-
Strafsachen	STRAFTEXT, ErmTEXT, ErzwiTEXT u.a.	916	83	2
	PROJUS	25	-	-
Zivilsachen	Sijus-ZIVIL	663	571	-
	ZIVTEXT, C-TEXT, WEG-TEXT u.a.	252	11	88
Familien­sachen	FAMTEXT, Verfahren Gutdeutsch	733	-	-
Vollstreckungssachen	Sijus-VOLLSTRECKUNG, VOLLTEXT, M-TEXT	336	-	-
	INKA	240	-	-
Mahnsachen	AUGEMA	176	-	-
Grundbuchsachen	SOLUM-STAR, AGLB, SOLKOST	1 270	-	-
Registersachen	RegisSTAR, VRTEXT	256	-	-
Nachlasssachen	NACHTEXT, NACHKOST	390	-	-
Vormundschafts- und Betreuungssachen	VORMTEXT	574	-	-
Verwaltung	VEWA, EDV-RaDatei, AZUBI, VISA, ZEUS u.a.	44	25	-
	PERSV, STELLA, REFDAT, Seminaris	-	-	-
	BayMBS, BayRKS,	111	37	16
Bewährungshelfer	RESODAT	-	431	-
Sonstiges	JURIS, NJW-Kartei, GV-Vert, KLR, RAK u.a.	146	46	21

1) Anzahl Bildschirmarbeitsplätze im Jahr 2003, bei denen die luK-Verfahren im Einsatz sind. Dabei sind Mehrfachnennungen möglich, weil auf einem Bildschirmarbeitsplatz mehrere luK-Verfahren zum Einsatz kommen können.

Neben diesen Fachverfahren kommen auf den meisten Bildschirmarbeitsplätzen noch das Textsystem HIT und auf allen PCs das Office-Paket von Microsoft zum Einsatz. Die meisten Verfahren laufen noch auf UNIX-Mehrplatzanlagen ohne eigene Verarbeitungsfunktionalität (sog. Terminals). Bei den Verfahren SOLUM-STAR (Grundbuchsachen), RegisSTAR (Registersachen) und RESODAT (Bewährungshelfer) wird die Client-/Server-Technologie (rd. 2 000 Bildschirmarbeitsplätze) eingesetzt.

19.2 luK-Projekt bajTECH2000

Das Staatsministerium entschied im Jahr 1999, die bisher eingesetzten terminalbasierten Mehrplatzsysteme und die darauf betriebenen DV-Verfahren möglichst zügig durch PC-Client-/Server-Systeme mit multifunktionalen, gerichtsübergreifend vernetzten PC-Arbeitsplätzen und neuen Fachanwendungen (bezeichnet als forum-STAR-Verfahren) zu ersetzen. Das Vorhaben soll mit dem Projekt bajTECH2000 umgesetzt werden, mit dem insgesamt rd. 12 300 PC-Arbeitsplätze bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften eingerichtet werden sollen. Der ORH hat das Projekt geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

StMJ

19.2.1 Teilprojekt PROJUS

Die Umstellung der Verfahren von den UNIX-Mehrplatzanlagen auf die Client-/Server-Technologie sollte zunächst mit dem Projekt PROJUS herbeigeführt werden. PROJUS sah die Automationsunterstützung für Strafsachen vor und sollte das Leitverfahren für weitere luK-Verfahren bilden. Entsprechend der Ausschreibung sollten zunächst 400 Arbeitsplätze bei sieben Gerichten mit dem Verfahren ausgestattet werden. PROJUS ist nach vier Jahren Entwicklungszeit im Jahr 2000 eingestellt worden und verursachte Kosten von rd. 3,1 Mio €. Die Projektziele (insbesondere die erwarteten Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen Euro) wurden nicht erreicht.

Die Ursachen dafür sieht der ORH in einer Reihe von Mängeln bei der Projektdurchführung:

- Eine Voruntersuchung mit näherer Alternativenprüfung wurde nicht durchgeführt.
- Die Anwendungskomponente „Textverarbeitung“ wurde viel zu gering gewichtet.
- Die Ansprüche gegenüber dem externen Entwickler wurden nicht ausreichend geltend gemacht.

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass bei PROJUS keine Mängel in der Projektdurchführung vorgelegen hätten. Die Laufzeitprobleme der Anwendungskomponente „Textverarbeitung“ seien nicht vorhersehbar gewesen. Mit der Integration in das neue Großprojekt bajTECH2000, bei der die für PROJUS gezahlte Vergütung angerechnet worden sei, sei auch die günstigste und wirtschaftlichste Lösung herbeigeführt worden.

Diese Meinung ist durch die Projektunterlagen nicht belegt.

19.2.2 Projektdurchführung

Die Alternativen zu bajTECH2000 wurden sowohl generell als auch bei Einzelmaßnahmen nicht in dem notwendigen Umfang untersucht. Als Alternative zu dem groß angelegten Projekt bajTECH2000 wäre vor allem in Betracht gekommen, den ohnehin schon hohen Ausstattungsgrad (10 500 luK-Arbeitsplätze im Jahr 1998) kontinuierlich und schrittweise auszubauen bzw. die Geräte zu modernisieren und

schwerpunktmäßig Fachverfahren neu und/oder weiter zu entwickeln. Der Haushaltsmittelbedarf wäre bei diesem kontinuierlichen Ausbau der IT-Technik mit Client-/Server-Systemen im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2010 schätzungsweise bei etwa 180 Mio € und somit gegenüber dem Bedarf für bajTECH2000 von rd. 350 Mio € wesentlich niedriger gelegen. Außerdem hat die umfassende Heranziehung externer Dienstleister zu erheblichen Mehrkosten gegenüber der Erledigung durch eigene Kräfte geführt. Trotzdem wird das Projekt nach den derzeitigen Kenntnissen erst im Jahr 2007 und somit drei Jahre später als geplant abgeschlossen werden können.

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass Alternativen bei allen Teilprojekten von bajTECH2000 untersucht worden seien. Es hätte keine echte Alternative zu dem eingeschlagenen Weg gegeben, ohne ein nicht vertretbares Risiko von Totalausfällen der IT bei der Justiz in Kauf zu nehmen. Die Projektverzögerung könne bei der Größe des Projekts als normal eingestuft werden. Der Kostenbetrag von 350 Mio € würde nicht zuletzt wegen veränderter Rahmenbedingungen (z.B. Konsolidierung der staatlichen Rechenzentren) bei weitem nicht erreicht werden.

Demgegenüber stellt der ORH fest, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Alternativen nicht dokumentiert sind. Die Projektverzögerung hat bereits zu erheblichen Mehrkosten geführt. Die erforderliche Fortschreibung der Gesamtkosten des Projekts ist durch das Staatsministerium bisher nicht erfolgt.

19.2.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die erstellte Wirtschaftlichkeitsrechnung kommt zwar zu einem positiven Ergebnis. Sie weist aber erhebliche Mängel auf und ist deshalb für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht geeignet. Dies liegt insbesondere daran, dass als Nutzen die Einsparungen der bereits vorhandenen luK-Verfahren nochmals angesetzt wurden und dass die Wirtschaftlichkeit nicht getrennt für die einzelnen Verfahren ausgewiesen wird. In die Berechnungen können nur die Einsparungen Eingang finden, die auf die neuen Verfahren von bajTECH2000 zurückzuführen sind.

Das Staatsministerium hält es für methodisch falsch, einzelne Verfahren aus dem Gesamtpaket herauszunehmen und gesondert zu betrachten. Alle Einzelentscheidungen müssten im Kontext mit dem Gesamtprojekt gesehen werden. Die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsrechnung wird als methodisch vertretbar und bezüglich der Ansätze zu Kosten und Nutzen als durchwegs richtig eingestuft.

Der ORH kann diese Auffassung nicht teilen. Würde man die positiven Auswirkungen früherer luK-Verfahren auch bei späteren neueren luK-Vorhaben als Nutzen ansetzen, ließe sich im Grunde genommen jede derartige Verfahrensumstellung wirtschaftlich positiv darstellen. Deshalb ist es nach Auffassung des ORH unabdingbar, dass das Staatsministerium nunmehr eine methodisch korrekte Wirtschaftlichkeitsrechnung durchführt und dabei sowohl die Wirtschaftlichkeit der einzelnen luK-Verfahren wie auch des Gesamtprojekts durch entsprechende Zielvorgaben und Erfolgskontrollen sicherstellt.

19.3 Personaleinsparungen durch luK-Einsatz

Vom Staatsministerium wird nicht bestritten, dass mit der Einführung der DV-Verfahren Personaleinsparungen verbunden sein müssen, die den hohen Aufwand rechtfertigen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch über den Umfang der abzubauenen Stellen.

Das Staatsministerium geht von den für seinen Geschäftsbereich angewandten Personalbedarfsberechnungen aus, nach denen derzeit 180 Stellen abgebaut werden können. Es verweist dabei u.a. auf das neue, von einem externen Unternehmensberater im Auftrag der Justizverwaltungen aller Länder erarbeitete Personalbedarfsberechnungssystem „PEBB§Y“.

Der ORH hat die möglichen Einsparungen geschätzt. Grundlage dafür waren interne Vermerke des Staatsministeriums zur Wirtschaftlichkeit einzelner DV-Verfahren, zusätzliche örtliche Erhebungen bei ausgewählten Gerichten und Staatsanwaltschaften zum IT-Einsatz und Prüfungserfahrungen aus Personalbedarfsberechnungen in Grundbuch- und Zivilsachen (vgl. Zahlenübersicht).

Personaleinsparpotentiale durch luK-Einsatz
(mittlerer Dienst und Schreibdienst)

Zahlenübersicht

Aufgabenbereiche	Personaleinsparpotential bei derzeitigem luK-Einsatz	zusätzliches Personaleinsparpotential nach Abschluss des Projekts bajTECH2000
	mindestens	mindestens
Staatsanwaltschaften	84	36
Strafsachen	95	69
Zivilsachen (einschließlich Mahn- und Vollstreckungssachen)	-	54
Familiensachen	-	16
Grundbuchsachen	52	13
Registersachen	37	3
Nachlasssachen	58	6
Vormundschafts- und Betreuungssachen	98	8
Verwaltung (AG, LG, StA, OLG)	95	29
Summe	519	234

Das haushaltswirksame Einsparvolumen liegt danach bei bisherigem luK-Einsatz im mittleren Dienst und Schreibdienst bei mindestens 500 Stellen. Nach vollständiger Realisierung von bajTECH2000 können zusätzlich mindestens weitere 230 Stellen eingespart werden.

Die unterschiedlichen Auffassungen zum Einsparpotential sind u.a. darauf zurückzuführen, dass der vom Staatsministerium ermittelte Personalbedarf z.T. wesentlich höher liegt als das in den verschiedenen Bereichen tatsächlich eingesetzte Personal.

Der ORH hält den vom Staatsministerium ermittelten Personalbedarf für zu hoch. Er hat dies für den Grundbuchbereich festgestellt (vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 21). Hier hat das Staatsministerium auf der Grundlage des festgestellten Zeitbedarfs nach Einsatz von SOLUM/SOLUM-STAR den Personalbedarf ermittelt und die Differenz zum Ist-Personal bei den einzelnen Grundbuchämtern dann auch weitgehend abgebaut. Das führte dazu, dass statt rd. 700 nur mehr rd. 300 Bedienstete eingesetzt werden. Nach den damaligen Personalbedarfsberechnungen wären aber rd. 1 000 Stellen notwendig gewesen.

Das Staatsministerium legt Wert auf die Feststellung, dass bei Einsparungen in der Größenordnung von 750 Stellen die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege nicht

nur gefährdet, sondern beseitigt würde. Es betont, dass gerade im Funktionsbereich des mittleren Justizdienstes/Justizangestelltendienstes nach wie vor erhebliche Bearbeitungsengpässe bestünden, die auch durch Qualifikations- und Motivationsprobleme der Mitarbeiter, hohe Fallzahlen sowie der erheblichen Fluktuation dieses Personalkörpers verursacht würden. Es sieht daher keinen Raum für Personaleinsparungen in dem vom ORH geschätzten Umfang.

Fundierte Aussagen zum Personalbedarf in den einzelnen Bereichen der Justiz sind angesichts der teilweise veränderten Aufgabenstellungen (Justiz-Entlastungsgesetze, aber auch Aufgabenzuwachs) nach Auffassung des ORH letztlich nur möglich, wenn die zu erledigenden Arbeitsmengen und die Bearbeitungszeiten unter Berücksichtigung der veränderten Arbeitsbedingungen mit anerkannten Methoden erhoben werden. Dies ist z.B. im Rahmen einer Prüfung des ORH für den Bereich der Zivilgerichtsbarkeit bei den Amtsgerichten 1998 in enger Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium geschehen.¹ Solange solche belastbaren Personalbedarfsberechnungen nicht vorliegen, ist nach Auffassung des ORH bei durch luK-Einsatz ausgelösten Rationalisierungsgewinnen grundsätzlich vom tatsächlich eingesetzten Personal auszugehen.

Der ORH hat in seine Ermittlungen noch nicht alle Bereiche einbezogen, bei denen ein luK-Einsatz bereits erfolgt ist (z.B. Oberlandesgerichte, Generalstaatsanwaltschaften, Justizkasse) bzw. durch bajTECH2000 noch erfolgen wird. Auch in diesen Bereichen bewirkt der luK-Einsatz eine Reduzierung des Arbeitsaufwands. Bei den Rechtspflegern sind bei einzelnen Geschäften durch den derzeitigen und künftigen luK-Einsatz ebenfalls Arbeitsentlastungen möglich. Nach Auffassung des ORH gilt dies vor allem für die Strafvollstreckung (EDV-Geldstrafenvollstreckung), für die Nachlasssachen und für die Verwaltungssachen. Hier und auch für den Bereich der Staatsanwälte und Richter müssen die Auswirkungen des luK-Einsatzes noch näher untersucht werden.

Das Staatsministerium legt Wert auf die Feststellung, dass nach seiner Rechtsauffassung die richterliche Unabhängigkeit bzw. die sachliche Unabhängigkeit des Rechtspflegers eine Anordnung der luK-Nutzung seitens der Justizverwaltung verbiete. Das Staatsministerium verweist insbesondere darauf, dass bei Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern mögliche Erleichterungen infolge luK-Einsatz durch erhöhte eigene Schreib- und Eingabeleistungen, durch personalintensive

1) Beratung der Bayerischen Staatsregierung gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO „Messzahlen in Zivilsachen der Amtsgerichte“ vom 19. Oktober 1998 (vgl. auch ORH-Bericht 2001 TNr. 25)

Rechtsänderungen der letzten Zeit und durch neue, zusätzliche Tätigkeiten im Interesse der Rechtssuchenden (z.B. Opferschutz, Zeugenbetreuung) vollständig aufgezehrt würden.

Das Staatsministerium hat die Notwendigkeit von Nacherhebungen in denjenigen Bereichen anerkannt, in denen modernste EDV zum Einsatz kommt. Es hat sich bereit erklärt, den Personalbedarf insbesondere im Funktionsbereich des mittleren Justizdienstes/Justizangestelltendienstes schrittweise methodisch zu untersuchen und dabei die Abläufe einschließlich der Schnittstellen zu den Entscheidungsträgern (Richter, Staatsanwälte, Rechtspfleger) mit einzubeziehen. Es will den ORH beratend hinzuziehen und sich an den Ergebnissen dieser Erhebungen messen lassen.

Der ORH begrüßt die Bereitschaft des Staatsministeriums, ein nachvollziehbares und fortschreibbares Kennzahlensystem für den Personaleinsatz schaffen zu wollen.

20 Ausgaben für die Medikamentenversorgung der Gefangenen

(Kap. 04 05 Tit. 514 71)

Der ORH hat bei der notwendigen Medikamentenversorgung der Gefangenen erhebliche Wirtschaftlichkeitspotentiale festgestellt.

Nach umfangreichen Analysen hat die Verwaltung Maßnahmen ergriffen, die ab 2005 zu jährlichen Einsparungen von 1 Mio € bzw. 40 % der bisherigen Ausgaben führen.

20.1 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Für Medikamente der Gefangenen wurden in den zurückliegenden Jahren jährlich 2,5 Mio € ausgegeben. Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben diese Ausgaben wiederholt (zuletzt in einer Querschnittsprüfung in den Jahren 2002 und 2003) bei verschiedenen Justizvollzugsanstalten geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Justizvollzugsanstalten² haben ihre Medikamente bislang ausschließlich bei örtlichen Apotheken und überwiegend ohne Wettbewerb beschafft. Nur in wenigen Fällen wurden günstigere Sonder- oder Festpreise vereinbart.

2) Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden 36 Justizvollzugsanstalten mit 12 000 Gefangenen.

- Die Einkaufspreise für gleiche Medikamente unterschieden sich erheblich. Die Abweichungen zwischen dem jeweils billigsten und dem teuersten Einkaufspreis betragen z.T. mehr als 100 %.
- Obwohl die Gewährung von Skonti und Naturalrabatten branchenüblich ist, wurden lediglich von zwei kleinen Justizvollzugsanstalten 2 % Skonto und von vier Justizvollzugsanstalten Naturalrabatte vereinbart.
- Es wurden in erheblichem Umfang Markenpräparate von den Ärzten verordnet, obwohl preisgünstigere wirkungsgleiche Präparate (Generika) zur Verfügung standen.
- Erhebliche Einsparungen wären möglich, wenn eine pharmazeutische Beratung durch die Apotheken verbunden mit einer indikations- und kostenbezogenen Auswertung der Verordnungen erfolgen würde. Ein Controlling dahingehend haben nur drei Anstalten praktiziert.
- Die Justizvollzugsanstalten haben auch ihren Bedarf an apothekenfreien Medikamenten ausschließlich bei ihren jeweiligen Lieferapotheken gedeckt. Freiverkäufliche Arzneimittel und Impfstoffe hätten aber direkt vom Hersteller oder Großhändler günstiger bezogen werden können. Diese Einsparmöglichkeiten blieben ungenutzt.
- Nach dem Strafvollzugsgesetz haben die Gefangenen Anspruch auf Versorgung mit Arzneimitteln, wobei sich Art und Umfang nach den Vorschriften des SGB V richten. Danach sind beispielsweise Arzneimittel bei Erkältungskrankheiten oder Mund- und Rachentherapeutika von der kostenfreien Versorgung ausgenommen; für Festbetragsarzneimittel bestehen Leistungsbeschränkungen. Der ORH hat festgestellt, dass sich unter den abgegebenen Arzneimitteln auch nicht erstattungsfähige Präparate befanden.

20.2 Maßnahmen der Verwaltung

Das Staatsministerium hat noch im Laufe der Querschnittsprüfung eine Arbeitsgruppe eingesetzt und u.a. damit beauftragt, Vorschläge zur Kostenoptimierung bei der Medikamentenversorgung der Gefangenen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat eine zentrale Belieferung der Justizvollzugsanstalten mit Arzneimitteln, Medizinprodukten, ärztlichem Verbrauchsmaterial sowie die Bereitstellung der damit verbundenen Beratungs- und administrativen Leistungen empfohlen. Nachdem zum 1. Januar 2004 die rechtlichen Voraussetzungen für den Arzneimittelversand in Kraft getreten sind, erfolgte eine europaweite Ausschreibung im ersten Halbjahr

2004. Seit April 2005 werden nunmehr alle Justizvollzugsanstalten von einer Apotheke beliefert.

Das Staatsministerium hat außerdem eine Arzneimittelkommission für den bayerischen Justizvollzug eingerichtet, die sich vor allem mit den Fragen einer wirtschaftlichen Therapie und der Arzneimittelverordnung befasst. In der Ausschreibung wurde bereits eine „Positiv-Liste“ besonders wirtschaftlicher Medikamente und pharmazeutischer Beratungsleistungen gefordert. Bestellsoftware, Lieferscheine und Rechnungen werden nunmehr so gestaltet, dass bei den von der Liste abweichenden Verordnungen entsprechende Hinweise gegeben werden.

Zur Verordnung nicht erstattungsfähiger Präparate hat das Staatsministerium mitgeteilt, dass es rechtlich nicht eindeutig sei, ob die Gefangenen an den Kosten beteiligt werden könnten. Mit den anderen Ländern sei vereinbart worden, zur Wahrung bundeseinheitlichen Handelns und zur Beseitigung bestehender Rechtsunsicherheiten eine entsprechende Gesetzesinitiative über den Bundesrat einzubringen.

Das Staatsministerium erwartet aufgrund der eingeleiteten bzw. bereits getroffenen Maßnahmen ab 2005 geringere Ausgaben von bis zu 1 Mio €, das ist eine Einsparung um 40 %.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21 Mängel bei staatlich verwalteten Stiftungen

Bei verschiedenen staatlich verwalteten Stiftungen des öffentlichen Rechts wurden erhebliche Mängel festgestellt.

Der ORH fordert, Stiftungen aus der staatlichen Verwaltung zu entlassen, wenn der Stiftungszweck nicht zu den staatlichen Aufgaben gehört.

21.1 Staatlich verwaltete Stiftungen

Öffentliche Stiftungen sind die rechtsfähigen Stiftungen des bürgerlichen Rechts, die nicht ausschließlich private Zwecke verfolgen, und die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts. Beide unterliegen grundsätzlich nur der Rechtsaufsicht des Staates. Es gibt aber auch rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts, die vom Staat (z.B. den Regierungen) verwaltet werden.

Bei den staatlich verwalteten Stiftungen des öffentlichen Rechts prüft der ORH nach Art. 111 Abs. 1 BayHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung, auch wenn sie keine Zuwendungen des Staates erhalten.

Das Stiftungsvermögen ist in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten sowie sicher und wirtschaftlich zu verwalten (Art. 11 BayStG). Die Mitglieder der Stiftungsorgane sind zur gewissenhaften und sparsamen Verwaltung der Stiftung verpflichtet. Die Stiftungen haben ordnungsgemäß Buch zu führen.

21.2 Feststellungen

Im Jahr 2004 hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt drei staatlich verwaltete Stiftungen geprüft, deren satzungsgemäßer Zweck jeweils der Betrieb von Heimen für Schüler und Studenten bzw. die Tagesbetreuung von auswärtigen Schülern ist. Die Ursprünge dieser Stiftungen gehen auf Klöster oder kirchliche Bildungseinrichtungen zurück. Deren Schulen bzw. Internate fielen nach der Säkularisierung auf

das Königreich Bayern und wurden sodann als staatlich verwaltete Stiftungen weitergeführt. Heute bieten diese Stiftungen nur noch Unterbringung bzw. Tagesbeaufsichtigung für Jugendliche an, die die umliegenden Ausbildungsstätten besuchen. Die Stiftungen werden von den Regierungen verwaltet.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat u.a. Folgendes festgestellt:

- Alle drei geprüften Stiftungen verfügen über keine aktuelle Vermögensübersicht. Sie ist Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse und dient dem Nachweis, dass das Stiftungsvermögen ungeschmälert erhalten wurde. Eine dieser Stiftungen erstellt bereits seit 1996 keine derartige Übersicht mehr.
- Eine Stiftung legte seit mindestens 1998 erhebliche Teile ihrer Rücklagen in risikobehaftete Aktien- und Geldmarktfonds an. Wegen finanzieller Probleme in den Geschäftsjahren ab 2001/2002 war die Stiftung gezwungen, Aktien in einer Phase niedriger Kurse zu verkaufen. Allein für ein im Dezember 2002 noch vorhandenes Aktiendepot ging die Stiftungsleitung von einem Wertverlust von 20 000 € aus. Da allerdings zur Vermögensverwaltung keine ausreichenden Aufzeichnungen vorliegen, ist der Verlust nicht zu beziffern.
- Zwei Stiftungen wenden eine Buchführung an, die weder den für sie geltenden Grundsätzen der BayHO noch denen einer kaufmännischen Buchführung entspricht. Eine Überprüfung der Buchführung war deshalb für mehrere Geschäftsjahre nicht möglich.
- Die Gebäude einer Stiftung sind dringend und erheblich sanierungsbedürftig. Ohne Beschluss des Kuratoriums und ohne Abstimmung mit der Regierung gab die Stiftungsleitung Planungsleistungen für Umbau und Sanierung im Wert von 66 000 € in Auftrag. Da diese Planung nicht den Fördervoraussetzungen entsprach und überdimensioniert war, war sie wertlos. Ihre Kosten wären vermeidbar gewesen. Im Übrigen ist die Finanzierung schon des ersten Bauabschnitts nach wie vor nicht gesichert.
- Diese Stiftung nahm in einem Jahr wesentlich mehr Heimschüler auf als vorher, teilweise auch mit psychotherapeutischem Betreuungsbedarf. Damit wurden die räumlichen und pädagogischen Kapazitäten der Einrichtung erheblich überschritten. Da eine Wirtschaftlichkeitsberechnung überhaupt fehlte und außerdem die Kosten für die betreuungsintensiven Schüler unterschätzt wurden, entstand ein erhebliches finanzielles Defizit.

- Das ungünstige Bild dieser Einrichtung in der Öffentlichkeit führte in den Folgejahren zu einem erheblichen Rückgang der Schülerzahlen und brachte die Einrichtung an den Rand des Ruins. Die Stiftung erwirtschaftet seit Jahren Defizite in folgender Höhe:

Defizite der Stiftung (€)

Zahlenübersicht

Geschäftsjahr	Einnahmen	Ausgaben	Defizit
2000/01	658 998	667 481	8 483
2001/02	449 428	814 744	365 316
2002/03	619 838	785 182	165 944
2003/04	769 015	814 683	72 668

Die Stiftung verfügte im Mai 2005 noch über liquide Mittel von ca. 100 000 € zur Abdeckung der monatlichen Defizite von ca. 10 000 €.

21.3 Auffassung des ORH

Der ORH hat gravierende Fehler insbesondere bei der zuletzt genannten Stiftung festgestellt. Er ist der Auffassung, dass es an einer ordnungsgemäßen staatlichen Verwaltung durch die Regierung mangelt und dadurch schwerwiegende Fehlentwicklungen eingetreten sind.

Der Erhalt des Stiftungsvermögens ist von großer Bedeutung, da im Falle einer Zahlungsunfähigkeit einer staatlich verwalteten Stiftung Haftungsansprüche auf den Staat zukommen können, z.B. der Arbeitnehmer auf Insolvenzgeld und Altersversorgung (vgl. § 12 Abs. 2 Insolvenzordnung i.V.m. Art. 25 AGGVG).

Der ORH ist der Auffassung, dass der Stiftungszweck - Betrieb von Schüler- und Tagesheimen - außerhalb des unmittelbaren staatlichen Aufgabenbereichs liegt. Deshalb bedarf es keiner staatlichen Verwaltung. Es sollte deshalb geprüft werden, ob die Stiftungen aus der staatlichen Verwaltung entlassen werden können.

21.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die letztgenannte Stiftung weist darauf hin, ein früherer Stiftungsdirektor habe eine völlig heruntergewirtschaftete Einrichtung hinterlassen. Für die Zukunft würden geordnete Strukturen geschaffen, ein wirtschaftlich tragfähiger Betrieb etabliert und eine zeitgemäße Pädagogik eingeführt. Zur Sanierung der Gebäude sei

eine nicht benötigte Grundstücksfläche verkauft worden, aus deren Erlös aber auch Bankschulden von ca. 1 Mio € zurückgezahlt werden müssten. Außerdem seien bereits Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB) in Aussicht gestellt. Die Mängel hinsichtlich des Vermögensnachweises und der Buchführung würden baldmöglichst bereinigt.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde die vom ORH festgestellten Mängel aufgreifen und die Regierungen, die seit dem 1. Januar 1996 für die staatlich verwalteten Stiftungen zuständig sind, insbesondere an ihre Pflicht, die Jahresrechnungen und die Vermögensübersicht regelmäßig zu überprüfen (Art. 25 BayStG, § 4 AVBayStG), erinnern. Das Staatsministerium sei selbstverständlich auch bereit zu prüfen, ob Stiftungen aus der staatlichen Verwaltung entlassen werden können, wenn der Stiftungszweck nicht zu den staatlichen Aufgaben gehört. Mit Blick auf die Vielzahl staatlich verwalteter Stiftungen und den damit verbundenen Besonderheiten solle zunächst festgelegt werden, welche Stiftungen in die Prüfung einbezogen werden sollen.

22 Staatliche Baupflicht an kirchlichen Gebäuden

(Kap. 05 53 Tit. 710 00, 791 01, 791 03, 519 11, 519 12, 519 13)

Für die staatliche Baupflicht an kirchlichen Gebäuden gibt der Staat jährlich 22 Mio € aus. Die Verfahrensabläufe sind äußerst kompliziert und arbeitsaufwendig und binden zu viel staatliches Personal. Kurzfristig könnte die Baupflicht für die Pfarrhöfe durch die jährliche Zahlung einer Pauschalsumme erfüllt werden. Langfristig hält der ORH eine Ablösung der gesamten staatlichen Baupflicht für die beste Lösung.

22.1 Grundlagen der staatlichen Baupflicht

Der Staat hat die Baulast an Kirchen und sonstigen kirchlichen Gebäuden (Pfarrgebäude etc.)¹ infolge der Säkularisierung 1803 übernommen. Die maßgeblichen Festlegungen gehen z.T. zurück auf das Konzil von Trient (1545 bis 1563), auf die Ansbacher Konsistorialordnung von 1594, auf das Bayerische Landesrecht oder das Preußische Allgemeine Landrecht. Zum Teil sind örtliches Gewohnheitsrecht

1) Kirchenbaulast bedeutet „die rechtliche Verpflichtung einer natürlichen oder juristischen Person, ein zum Gottesdienst gewidmetes Gebäude oder ein sonstiges, kirchlichen Zwecken dienendes Gebäude (insbesondere Pfarrhaus) zu erbauen oder zu erhalten“ (Dr. Zängl, BayVBl 1988, S. 609).

(Observanzen), gerichtliche Vergleiche/Entscheidungen oder spezielle Regelungen früherer Landesherrn zu beachten.²

In den überwiegenden Fällen hat der Staat für die Kosten der Baumaßnahmen unmittelbar aufzukommen (primäre Baupflicht). In allen anderen Fällen wird er zur Übernahme der Kosten nur bei Leistungsunfähigkeit (sog. Insuffizienz) des primär baupflichtigen (kirchlichen) Rechtsträgers, z.B. Pfarrfründestiftung herangezogen (subsidiäre Baupflicht).

Grundlage für die staatliche Baupflicht an Pfarrgebäuden ist die 1963 zwischen dem Freistaat und den sieben katholischen Diözesen sowie der evangelisch-lutherischen Landeskirche geschlossene Baupflichtvereinbarung mit den hierzu gültigen Richtlinien (für den Bereich der evangelisch-lutherischen Landeskirche im Jahr 1994 neu vereinbart). Vieles ist nicht eindeutig geregelt, über 700 Schreiben und Erlasse sind deshalb bisher ergangen.

22.2 Prüfung des ORH

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer Querschnittsuntersuchung die Ausgaben des Staates für kirchliche Gebäude (ohne Klöster) und die Verfahrensabwicklung geprüft. Die Prüfung fand bei den Erzdiözesen, der evangelisch-lutherischen Landeskirche und den Pfarrämtern statt und schloss alle mit der Baupflicht betrauten Bauämter, Regierungen, Bezirksfinanzdirektionen (jetzt Dienststellen des Landesamtes für Finanzen) und Staatsministerien ein. Sie ergab Folgendes:

22.2.1 Umfang der staatlichen Baupflicht

Insgesamt unterliegen 1 783 kirchen- und 126 staatseigene Gebäude der staatlichen Baupflicht. Darunter sind 649 Kirchen, 648 Pfarrhöfe sowie sonstige kirchliche Gebäude wie Mesnerhäuser, Dekanatsgebäude, Nebengebäude und Garagen einschließlich Einfriedungen. Die Gebäude umfassen eine Nutzfläche von rd. 600 000 m² und einen umbauten Raum von rd. 7 000 000 m³.

2) Baulasten haben sich auch im Zusammenhang mit der Neuorganisation der Pfarreien nach der Säkularisierung ergeben. Weil eine einheitliche Kodifizierung des Baulastrechts nicht erfolgte, bestehen die unterschiedlichen alten Baulastvorschriften nach wie vor fort (Art. 132 EGBGB, Art. 1 AGBGB).

22.2.2 Ausgaben

Die bisherigen Ausgaben für die staatliche Baupflicht bewegen sich seit 1995 in einer Bandbreite zwischen 18,5 und 22,1 Mio € jährlich.

Ausgaben 1995 bis 2004 (Tsd €)

Zahlenübersicht

Titel	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
517 11 Bewirtschaftung von Grundstücken und Räumen	191,8	172,6	195,0	234,6	221,9	220,6	191,0	200,9	192,3	207,1
519 11 Unterhaltung der kirchlichen Gebäude einschl. des staatlichen Baukanons	11 177,1	10 769,2	10 177,7	9 191,2	9 666,9	9 596,5	8 670,1	8 837,4	9 216,5	10 151,7
519 13 Instandhaltung der Dome	2 149,9	2 130,0	2 158,6	2 008,8	2 242,9	2 029,8	2 025,9	1 857,3	2 506,1	2 259,6
684 01 Ablösungen von Bauverpflichtungen des Staates	18,7	112,0	271,4	329,1	520,7	124,4	78,6	41,5	301,1	341,9
710 00 Hochbaumaßnahmen bei staats-eigenen kirchlichen Gebäuden	2 551,7	2 631,1	2 750,1	2 101,8	1 747,1	3 266,9	4 514,3	4 433,8	5 581,7	4 632,0
791 01 Bauverpflichtungen an einzelnen kirchlichen Gebäuden aufgrund besonderer Rechtsverhältnisse	4 829,4	4 296,4	5 734,5	5 395,5	4 028,6	4 827,9	4 238,5	4 729,9	4 259,5	3 218,6
791 02 Außeninstandsetzung des Doms in München	197,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
791 03 Instandsetzung des Doms in Freising	331,4	49,9	163,6	79,2	71,6	87,4	75,1	133,3	58,3	117,1
Summe	21 447,3	20 161,2	21 450,9	19 340,2	18 499,7	20 153,5	19 793,5	20 234,1	22 115,5	20 928,0

22.2.3 Personalaufwand des Staates

Mit Aufgaben der staatlichen Baupflicht waren 2001 bei den Bauämtern 358, den Regierungen 35 und den Bezirksfinanzdirektionen 7 Bedienstete (ohne die Mitarbeiter an den kirchlichen Stellen) befasst. Der Arbeitsumfang entspricht insgesamt 78 Vollzeitkräften und ist deutlich höher als bei den sonstigen staatlichen Baumaßnahmen. Eine Vollzeitkraft betreut durchschnittlich 380 000 € an Bauausgaben³ gegenüber 500 000 € im sonstigen staatlichen Bereich.

3) staatlicher Anteil einschließlich kirchlichem Anteil und Zuschuss für Denkmalpflege

Ursächlich für die hohen Personalkosten sind vor allem die komplexe Materie sowie die aufwendigen Verfahrensabläufe mit vielen Beteiligten. Bei seiner Prüfung hat der ORH Folgendes festgestellt:

- Rechtspositionen über Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen und über die Kostenaufteilung zwischen Staat und Kirche sind strittig. Maßgeblich sind hier die Kirchengesetze, das Bayerische bzw. Preußische Landrecht, das Gemeine Recht, das BGB, die Kirchengemeinerverordnung und Diözesanobservanzen, die Baupflichtrichtlinien, Vorschriften, Verordnungen und Empfehlungen zum Vollzug.
- Planungen werden auf kirchlichen Wunsch häufig geändert oder kommen aufgrund mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten gar nicht zur Ausführung.
- Baumaßnahmen werden wegen fehlender Mittel oftmals gestückelt, zurückgestellt oder aufgrund der lang hingezogenen Bauzeit mehrmals überplant. Aus kleinen Sanierungen werden oft Generalsanierungen. Dadurch wird zu viel Personal gebunden und es entstehen höhere Kosten.
- Bei Planung, Ausführung und Abrechnung sind viele Beteiligte zu hören:
 - auf kirchlicher Seite
 - Diözese, Bistum
 - Kirchenstiftung
 - sonstige Beauftragte
 - Pfarrer
 - auf staatlicher Seite
 - vorgesetzte Dienstbehörden (Regierungen, Landesamt für Finanzen, Oberste Baubehörde, Staatsministerium für Unterricht und Kultus, Staatsministerium der Finanzen)
 - Kommunen
 - Landesamt für Denkmalpflege
 - sonstige Gutachter, Ingenieure und Restauratoren

22.2.4 Problembereiche der Baupflicht

22.2.4.1 Ablösung der staatlichen Baupflicht

Nach § 2 der Vereinbarungen von 1963 und 1994 ist die Ablösung der staatlichen Baupflicht insbesondere bei leerstehenden Pfarrgebäuden (Vakanzen) möglich. Dies ist auch angezeigt, weil sich bei diesen Gebäuden die Bausubstanz stärker

verschlechtert als bei bewohnten Gebäuden und bei Wiederbesetzung der Pfarrstellen erhöhte Sanierungskosten auf den Staat zukommen würden. Trotz vorhandener Haushaltsmittel konnte der Staat von der Ablösung bisher nur wenig Gebrauch machen. Verantwortlich hierfür dürften vor allem die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen mit den Kirchen zu den ermittelten Ablösebeträgen sein sowie bei Sanierungen die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zu Fragen der Kostentragung.

22.2.4.2 Prüfung der Leistungsunfähigkeit

Sofern ein kirchlicher Rechtsträger leistungsunfähig (insuffizient) wird, übernimmt der Staat die Kosten der Baumaßnahmen (subsidiäre Baupflicht). Die Prüfung der Leistungsunfähigkeit ist sehr arbeitsaufwendig.⁴ Ungeklärt ist insbesondere, inwieweit bei der Feststellung der Leistungsunfähigkeit die Einnahmen der Kirche (Mieteinnahmen, Einnahmen aus Kirchenkonzerten, Spenden usw.) sowie die vereinnahmten Kirchensteuern zu berücksichtigen sind.

22.2.4.3 Baupflicht für kirchliche Nebengebäude

Die Fachdatenbank Hochbau der Bauverwaltung weist noch 184 sog. Nebengebäude auf, die früher als Waschhäuser, Stallungen, Holzlegen usw. dienten. Sie werden heute als Lagerräume genutzt. Obwohl sie für die Nutzung als Pfarrdienststelle entbehrlich sind, weil ihre früheren Funktionen bereits in den Pfarrhäusern vorhanden sind, werden die Nebengebäude teilweise noch vom Staat unterhalten.

22.2.4.4 Hand- und Spanndienste

Nach den Baupflichtrichtlinien besteht bei kirchlichen Rechtsträgern die Verpflichtung, z.T. Hand- und Spanndienste zu erbringen. Zur Abgeltung dieser Verpflichtung tragen die Kirchen 5 % der Baukosten selbst. Auf staatlicher Seite ist teilweise nicht bekannt, bei welchen Objekten diese Verpflichtung besteht. Unnötige Ausgaben für den Staat sind die Folge.

22.2.4.5 Besondere Leistungen des Staates

Neben den Ausgaben für die rein baulichen Leistungen entstehen dem Staat aufgrund von Vereinbarungen auch noch Versicherungsprämien, Kaminkehrergebüh-

4) Im Bereich der evangelisch-lutherischen Landeskirche besteht eine Generalregelung (Pauschalabzug).

ren, Wassergeld, Kanalgebühren usw. Der ORH hat festgestellt, dass in diesem Bereich besondere Unsicherheit über die Kostentragung besteht. Zum Beispiel wurden häufig Zahlungen für Sturmschäden vom Staat getätigt, die von der Versicherung des kirchlichen Rechtsträgers zu übernehmen gewesen wären. Die Kirchen haben in diesen Fällen allerdings oftmals eine gegenteilige Auffassung.

22.3 Folgerungen des ORH

Ursachen für die vorgenannten Feststellungen sind im Wesentlichen veraltete Richtlinien, unklare Regelungen für einzelne Gebäude, uneinheitliche Vorgehensweisen und unterschiedlicher Kenntnisstand von Beteiligten. Da das Baulastrecht zu den verwickeltesten und bestrittensten Rechtsgebieten gehört, hat der ORH angeregt, zusammen mit den kirchlichen Rechtsträgern nachhaltige Vereinfachungen zu erarbeiten.

Die weitreichendste Vereinfachung wäre die Ablösung der gesamten staatlichen Baupflicht. Hierfür spräche die klare Aufgabentrennung und die daraus resultierende Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands.

Wenn eine derartige Lösung nicht oder jedenfalls nicht kurzfristig erreichbar ist, so sollte sich die Tätigkeit des Staates im Einzelfall nur noch auf die 649 Kirchen erstrecken. Die dafür notwendigen Verfahren gilt es dann grundlegend zu vereinfachen.

Zumindest für die 648 Pfarrhöfe einschließlich der sonstigen kirchlichen Gebäude sollte eine Ablösung der staatlichen Baupflicht angestrebt und als Übergangsregelung ggf. die Zahlung einer jährlichen Pauschale zur Erfüllung der staatlichen Baupflicht⁵ vereinbart werden.

Die Verwaltung hat bereits damit begonnen, zusammen mit Vertretern der kirchlichen Rechtsträger die Anregungen des ORH aufzugreifen. Unter dem Thema „Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung auf dem Gebiet der Staatsbaulast“ finden mit den Kirchen seit Herbst 2004 Erörterungen statt.

5) sog. „Baukanon“ gemäß § 2 der Vereinbarung vom 5., 6. und 28. Februar 1963

Staatsministerium der Finanzen

23 Bayerische Landesstiftung

Das Vermögen der Bayerischen Landesstiftung besteht immer noch im Wesentlichen aus Aktien eines einzigen Unternehmens. Durch den Ausfall der Dividendenausschüttungen seit 2003 gingen die jährlichen Einnahmen der Stiftung von 24 auf 3 Mio € zurück. Der ORH empfiehlt, wie schon in seinem Jahresbericht 1996, diese risikoreiche Vermögensanlage so umzuschichten, dass sie die erforderliche Sicherheit wie auch einen stetigen Ertrag gewährleistet.

23.1 Aufgaben und Vermögen der Stiftung

Die Bayerische Landesstiftung wurde durch Gesetz mit Wirkung vom 1. April 1972 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Die Stiftung verfolgt gemäß Art. 2 des Errichtungsgesetzes ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige und mildtätige Zwecke auf sozialem und kulturellem Gebiet. Dazu gewährt sie Zuschüsse und Darlehen und übernimmt Bürgschaften. Sie erfüllt ihre Aufgaben im Wesentlichen aus den laufenden Erträgen ihres Stiftungsvermögens.

Die Stiftung wurde bei ihrer Errichtung mit vinkulierten Namensaktien der Bayerischen Vereinsbank (jetzt HypoVereinsbank) zum damaligen Kurswert von 141,1 Mio € und einem Geldbetrag von 7,7 Mio € ausgestattet. Dies war insgesamt der Gegenwert, den der Freistaat Bayern im Jahr 1970 aus dem Zusammenschluss der Bayerischen Staatsbank mit der Bayerischen Vereinsbank erhalten hat. Abgesehen von der Erstaussstattung der Stiftung trifft das Errichtungsgesetz weiter keine Festlegungen hinsichtlich der Art der Vermögensanlage. In der Gesetzesbegründung wird allerdings auf mögliche Umschichtungen aufgrund der Verpflichtung des Vorstands hingewiesen, das Stiftungsvermögen sicher und ertragreich anzulegen.¹

Im Fusionsvertrag verpflichtete sich die Bank dann auch, einer beabsichtigten unmittelbaren Veräußerung durch den Staat (bzw. durch die Stiftung) zuzustimmen, sofern ihre Platzierungsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Sie verpflichtete

1) Begründung zu Art. 10 Errichtungsgesetz

sich außerdem, bei der Erteilung der Zustimmung zu Veräußerungen, Übertragungen und Umwandlung der Namensaktien in Inhaberaktien großzügig und loyal zu verfahren. Somit ergibt sich weder aus dem Fusionsvertrag noch aus dem Errichtungsgesetz eine dauerhafte Bindung der Stiftung an die Bank.

Das Vermögen einer Stiftung ist sicher und wirtschaftlich zu verwalten (Art. 11 Abs. 2 BayStG). Dazu ist es notwendig, das Vermögen so anzulegen, dass der Bestand gesichert und gleichzeitig stetige Einnahmen gewährleistet sind. Dem widerspricht es, wenn der größte Teil des Vermögens in risikoreiche Anlagen investiert wird, noch dazu in Aktien eines einzigen Unternehmens. Die Stiftung hat bis 1995 noch Aktien der Bayerischen Vereinsbank hinzugekauft - zunächst zu dem Zweck, sich an Kapitalerhöhungen zu beteiligen und damit ihre Beteiligungsquote aufrecht zu erhalten. Insgesamt hat sie dafür 164 Mio € aufgewendet. Die Mittel stammten mit 101 Mio € aus dem Staatshaushalt und mit weiteren 63 Mio € aus Rücklagen und Zustiftungen.

Mit ihrem Anlageverhalten ist die Stiftung ein extrem hohes Risiko eingegangen und hat ihr Schicksal bezüglich des Vermögens und der laufenden Erträge vollständig an die wirtschaftliche Entwicklung der Bank geknüpft. Der ORH hat dies bereits in seinem Jahresbericht 1996 (TNr. 31) kritisiert und eine Neuorientierung der Anlagepolitik angeregt. Er hat nicht nur auf die relativ geringen laufenden Erträge hingewiesen, sondern auch auf das hohe Risiko. Sicherheit und Ertragskraft sollten im Vordergrund stehen und nicht die Mehrung des Vermögens.

Diesem Vorschlag ist die Stiftung nicht gefolgt. Sie hat insbesondere auf den hohen Vermögenszuwachs durch gestiegene Kurse abgestellt, der mit festverzinslichen Wertpapieren nicht erreichbar gewesen wäre. Die Ausstattung der Stiftung mit Aktien der Bayerischen Vereinsbank habe zu den Grundentscheidungen des Gesetzgebers bei der Stiftungerrichtung gehört. Die Beteiligung diene im Übrigen auch der Sicherung des Standorts Bayern, der Wirtschaftskraft und der Arbeitsplätze.

Die Stiftung hat sich somit bei ihrer Anlagepolitik weniger von ihrem satzungsmäßigen Interesse an sicheren und kontinuierlichen Einnahmen zugunsten ihrer Fördertätigkeit leiten lassen als vom Streben nach möglichst hohen Vermögenswerten und gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten.²

2) 1996 hielten die Landes- und die Forschungsstiftung zusammen 5,1 % des stimmberechtigten Aktienkapitals an der Vereinsbank. Nach der Fusion mit der Hypobank waren es 3,2 %.

1997 wollte die Stiftung ihre Stammaktien in einem Paket an einen Interessenten verkaufen. Sie ließ dazu für rd. 250 000 € ein Wertgutachten erstellen. Kurz vor Vertragsabschluss ließ der Interessent seine Kaufabsicht aber wieder fallen. Danach beschloss der Stiftungsrat erst wieder Ende 2000, einen Teil des Aktienvermögens schrittweise in ertragreichere Anlageformen umzuschichten. Da aber der Verkauf an ein hohes Kurslimit geknüpft wurde und die Aktienkurse kurze Zeit später einbrachen, kamen keine nennenswerten Verkäufe zustande.

Nach Abspaltung der Hypo Real Estate AG von der HypoVereinsbank im Jahr 2003 erhielt die Stiftung auch Aktien dieser Gesellschaft. Einen Teil der neuen Aktien hat sie 2003 und 2004 verkauft und den Erlös von rd. 39 Mio € in festverzinslichen Wertpapieren angelegt. Der Anteil an Aktien betrug Ende 2004 immer noch mehr als 80 %.

23.2 Erträge aus dem Stiftungsvermögen

Besonders nachteilig wirkte sich die versäumte Umschichtung auf die Stiftungserträge aus.

Von 1997 bis 2002 erhielt die Stiftung jährlich rd. 20 Mio € an Dividenden aus den Aktien der HypoVereinsbank. Sie hat in diesem Zeitraum jedes Jahr zwischen 18 und 25 Mio € an Fördermitteln bewilligt. Durch den Ausfall der Aktiendividende verbleiben der Stiftung seitdem nur noch geringe Einnahmen. Nahezu der gesamte Vermögensbestand blieb ab 2003 ertraglos. Die Zinserträge aus dem nicht in Aktien angelegten Grundstockvermögen betragen 2003 und 2004 nur 1,4 bzw. 1,5 Mio €. Dazu kommen noch Zinseinnahmen aus bewilligten, aber noch nicht ausgezahlten Fördermitteln, Ablieferungen aufgrund des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung und eine einmalige Optionsprämie. So betragen die Einnahmen der Stiftung in den Jahren 2003 und 2004 insgesamt rd. 5 bzw. 3 Mio € (vgl. Zahlenübersicht). Nachdem zusätzlich Reserven aufgelöst und Mittel aus früheren Bewilligungen frei geworden waren, konnten schließlich 10 bzw. 4 Mio € für Fördermaßnahmen bewilligt werden.

Entwicklung der Einnahmen (Mio €)

Zahlenübersicht

Jahr	aus Grundstockvermögen			sonstige Einnahmen	Gesamteinnahmen
	Dividenden	Zinsen	Summe		
1995	17,8	0,4	18,2	1,9	20,0
1996	18,7	0,4	19,0	2,3	21,3
1997	19,8	0,7	20,5	2,0	22,6
1998	19,8	1,4	21,2	2,4	23,6
1999	19,8	1,3	21,2	2,2	23,4
2000	20,6	1,6	22,2	2,3	24,5
2001	20,5	1,5	22,0	3,1	25,1
2002	20,5	1,5	22,0	2,2	24,2
2003	0,0	1,4	1,4	3,9 ¹⁾	5,3
2004	0,0	1,5	1,5	1,6	3,2

Differenzen in den Summen durch Runden

1) darunter eine Optionsprämie von 1 Mio €

Demgegenüber verfügt die Bayerische Forschungsstiftung, die bei ihrer Errichtung im Jahr 1991 ebenfalls mit Aktien der Bayerischen Vereinsbank ausgestattet wurde, über laufende Zinseinnahmen von rd. 10 Mio € jährlich, obwohl sie nur gut die Hälfte des Vermögens der Landesstiftung hat. Sie ist der Empfehlung des ORH wenigstens insoweit gefolgt, als sie nach 1995 ihre zum Vermögensaufbau bestimmten Mittel nur noch in festverzinslichen Wertpapieren angelegt hat und daher nicht mehr allein von den Dividendenzahlungen der Bank abhängig ist.³

Aufgrund der unbefriedigenden Ertragslage kann die Landesstiftung ihren satzungsmäßigen Auftrag nur noch sehr eingeschränkt erfüllen. Um nicht eine Vielzahl von Förderanträgen ablehnen zu müssen, hat sie die Zuschüsse teilweise auf minimale Beträge herabgesetzt. Bei 45 der 151 Bewilligungen des Jahres 2004 belaufen sich die Förderbeträge auf nicht einmal 5 000 €. Der Stiftungsrat, der sich aus Mitgliedern der Staatsregierung, Landtagsabgeordneten und hochrangigen Vertretern der beteiligten Ressorts zusammensetzt, hat sich insofern auch mit vielen Bagatellförderungen befasst.

23.3 Stellungnahme der Stiftung

Die Landesstiftung weist die Kritik des ORH zurück. Ihre Teilnahme an Kapitalerhöhungen der Bank bis 1995 sei im Sinne einer langfristigen Wertentwicklung des

3) ORH-Bericht 1993 TNr. 24

Stiftungsvermögens erfolgt und habe sich als richtig erwiesen. Gleichzeitig betont sie, die Diversifizierung des Stiftungsvermögens sei seit langem wichtiger Bestandteil ihrer Anlagepolitik. Deshalb habe sie sich seit 1996 nicht mehr an derartigen Kapitalerhöhungen beteiligt. In der Folgezeit und nach der Beratung des ORH-Berichts 1996 im Landtag sei die Streuung des Vermögens im Interesse der Anlagesicherheit mehr in den Mittelpunkt gerückt. Nach Bekanntwerden der Bankenfusionspläne habe man 1997 sogar sämtliche Stammaktien an einen Interessenten verkaufen wollen. Dieser habe seine Kaufabsicht jedoch kurz vor Vertragsabschluss fallen lassen.

1999 habe der Stiftungsrat dann erneut Überlegungen diskutiert, neben dem Aktienanteil ein „zweites Standbein“ zu stärken. Schließlich habe man im Dezember 2000 beschlossen, bis Ende 2003 ein Viertel der Stammaktien über die Börse abzugeben. Infolge des gesetzten Kurslimits hätten lediglich im Februar 2001 insgesamt 120 000 Aktien mit einem Erlös von rd. 8 Mio € verkauft werden können. Das Kurslimit von 65 € sei damals aber keineswegs unrealistisch gewesen.

Die Stammaktien der Hypo Real Estate AG seien mit erheblichem Gewinn verkauft und die Vorzugsaktien auf Antrag der Stiftung 2005 in Stammaktien umgewandelt worden.

Dies alles belege, dass die Stiftung in den letzten Jahren erfolgreiche Schritte zur Streuung des Vermögens eingeleitet habe. Mittelfristiges Ziel sei, den Aktienanteil auf unter 50 % zu verringern. Damit werde der Intention des ORH, sich in einem kontinuierlichen Prozess von den Aktien zu trennen, Rechnung getragen. Ein Verkauf richte sich nach dem Börsenkurs und den Rahmenbedingungen nach der Übernahme der HypoVereinsbank durch die italienische Unicredit Bank.

Der mehrmalige Dividendenausfall sei nicht vorhersehbar gewesen. Durch Einnahmen aus festverzinslichen Wertpapieren und die Auflösung von Reserven habe die Fördertätigkeit bei ohnehin konjunkturell bedingtem Rückgang der Antragszahlen fortgeführt werden können.

23.4 Zusammenfassende Würdigung

Der ORH sieht sich in seiner Kritik an der auf Aktien eines einzigen Unternehmens fokussierten Anlagepolitik der Landesstiftung durch die Einnahmeentwicklung in den letzten Jahren bestätigt und bekräftigt seine Empfehlung, das Vermögen allein nach den Interessen der Stiftung sicher und ertragbringend anzulegen. Dabei lässt

das Kriterium der Sicherheit durchaus eine gewisse Beimischung von Aktien zu, allerdings bei sorgfältiger Risikoselektion und breiter Streuung.⁴ Die bisherige Kumulation von Anlagerisiken gefährdet sowohl den für die Erfüllung des Stiftungszwecks notwendigen Einnahmefluss als auch die Vermögenssubstanz.

Deshalb hätte die Stiftung ihre Absicht, wesentliche Teile ihrer Bankaktien zu verkaufen, viel entschlossener und konsequenter verfolgen müssen. Der Verkauf eines Teils der Hypo Real Estate-Aktien war nach Auffassung des ORH ein Schritt in die richtige Richtung. Der notwendige Umschichtungsprozess sollte jetzt nicht durch neuerliche Kursspekulationen im Zuge der Übernahme durch die Unicredit Bank oder durch stiftungsfremde Erwägungen einer Banken-Strukturpolitik hinausgezögert werden. Schließlich benötigt die Stiftung für ihre Förderaufgaben stetige Einnahmen.

24 Umsatzsteuer-Sonderprüfung

(Kap. 06 05)

Die derzeitige Mehrergebnisstatistik der Umsatzsteuer-Prüfungstellen ist für eine effiziente Arbeitssteuerung nicht differenziert genug und führt zu Fehlsteuerungen. Die Zahl der Prüfungen, die keine oder nur geringe Mehreinnahmen erbringen, muss verringert werden.

Die Prüfungsdichte ist insgesamt zu erhöhen. Die von der Verwaltung beabsichtigte Personalverstärkung sollte möglichst bald erfolgen.

24.1 Allgemeines

Neben der Lohnsteuer ist die Umsatzsteuer die bedeutendste Einnahmequelle für die Haushalte von Bund und Ländern. Im Jahr 2004 wurden von den Finanzämtern in Bayern 14,7 Mrd € an Umsatzsteuern vereinnahmt.

Die Umsatzsteuer wird vom Unternehmer selbst berechnet und beim Finanzamt angemeldet. Dabei können sich systembedingt hohe (Vorsteuer-)Erstattungsan-

4) Beispielsweise liegt die Aktienquote deutscher Lebensversicherungs-Unternehmen derzeit bei knapp unter 10 %. Beim Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Freistaates Bayern“ liegt der Aktienanteil aktuell ebenfalls bei 10 % (Zusammensetzung und Gewichtung entsprechend Dax 30 und Euro Stoxx 50).

sprüche ergeben. Diese Konstellation sowie die teilweise schwierigen oder unübersichtlichen Sachverhalte, die der Besteuerung zugrunde liegen, erfordern eine permanente und zeitnahe Überwachung der Fälle, die der Innendienst nur begrenzt leisten kann. Für kurzfristig notwendige Ermittlungen vor Ort sind bei 41 Finanzämtern besondere Umsatzsteuer-Prüfungsstellen eingerichtet. Der ORH hat die Organisation, Arbeitsweise und Effektivität dieser Stellen untersucht.

24.2 Leistungs- und Erfolgsmessung/Arbeitssteuerung

Zur Leistungs- und Erfolgsmessung werden bundeseinheitliche Statistiken über den Personaleinsatz, die Fallzahlen und die finanziellen Gesamtergebnisse der Prüfungen erstellt. Sie bilden die Grundlage für die Arbeitssteuerung.

In der Mehrergebnisstatistik werden auch Prüfungsergebnisse erfasst, die zu keinen zusätzlichen Steuereinnahmen führen (unechte Mehrergebnisse). So werden kaum oder nicht realisierbare Mehrsteuern aus Insolvenzen voll berücksichtigt. Das gleiche gilt für Steuern, bei denen lediglich der Fälligkeitszeitpunkt vorgezogen wird. Steuererhöhungen, die systembedingt entsprechende Erstattungsansprüche (Vorsteuerabzug) zur Folge haben, sind ebenfalls in voller Höhe enthalten.

Bei seiner Untersuchung der statistischen Prüfungsergebnisse 2004 hat der ORH festgestellt, dass von der Gesamtsumme von 442 Mio € nach überschlägiger Berechnung nur rd. 150 Mio € echte Mehrergebnisse für den Staatshaushalt darstellen. Diese liegen damit wie in anderen Ländern bei rd. einem Drittel des statistisch ausgewiesenen Mehrergebnisses.

Wegen des großen Unterschieds zwischen dem statistischen Ergebnis und den tatsächlichen Mehreinnahmen ist die aktuelle Ergebnismessung für eine effiziente Arbeitssteuerung ungeeignet. Die fiskalisch bedeutsamen echten Mehreinnahmen werden bisher nicht gesondert ausgewiesen.

Die derzeitige Statistik führt aufgrund der undifferenzierten Erfassung von Mehrergebnissen zu deutlichen Fehlsteuerungen. Sie fordert geradezu ein Prüfungsverhalten heraus, das auf eine möglichst hohe Fallzahl und ein möglichst hohes statistisches Ergebnis ausgerichtet ist. So wurden Fälle zur Statistikverbesserung bevorzugt geprüft, die ein hohes, aber unechtes Mehrergebnis erbrachten. In einigen Finanzämtern wurden sogar 50 % der Gesamtergebnisse aus der Prüfung von Insolvenzfällen erzielt, wo die Steuernachforderungen kaum realisierbar sind.

Nach Auffassung des ORH sollten die Statistikgrundsätze möglichst auf Bundesebene so angepasst werden, dass die für eine risikoorientierte Arbeitssteuerung erforderliche Transparenz und Aussagekraft entsteht. Hierfür ist eine Unterscheidung zwischen lediglich statistischen und echten Mehrsteuern erforderlich. Letztere können für die Statistik anhand von Fallgruppen pauschal ermittelt werden. Auf diese Weise ist mit geringem Aufwand eine wesentlich größere Aussagekraft zu erreichen.

Die notwendigen Änderungen sollten bereits jetzt bei der bundesweiten Überarbeitung der Statistikgrundsätze berücksichtigt werden. Falls dies nicht möglich ist, ist es für die praktische Arbeit zwingend geboten, die Mehrergebnisse jedenfalls für Bayern zu untergliedern.

24.3 Effizienz der Prüfungen

Die Umsatzsteuer ist komplex und betrugsanfällig. Bei 950 000 in Bayern erfassten Unternehmen kommt einer effektiven Fallauswahl unter Risikogesichtspunkten entscheidende Bedeutung zu. Hierdurch wird auch die Präventivwirkung der Prüfungen noch gesteigert. Um Anhaltspunkte für mögliche Verbesserungen zu gewinnen, hat der ORH die Prüfungsergebnisse näher untersucht und Folgendes festgestellt:

Das Gesamtergebnis wird von relativ wenigen Großfällen geprägt. Bei 5 % der Fälle wird ein Ergebnis von mehr als 50 000 € erzielt; sie erbringen zusammen fast 90 % des gesamten statistischen Ergebnisses. Allerdings ist bei diesen Fällen mit hohen Mehrsteuern auch der Anteil der unechten Mehrergebnisse höher. Bei rd. der Hälfte der Prüfungen, die teilweise auf Einzelpunkte beschränkt sind, werden statistische Mehrsteuern von weniger als 500 € erzielt, bei etwa 40 % der Prüfungen ergibt sich überhaupt kein Mehrergebnis.

Insgesamt erreichen die Stellen aber einen beachtlichen Wirtschaftlichkeitsgrad. Überschlägig gerechnet stehen den 150 Mio € echten Mehreinnahmen Personalkosten von rd. 13 Mio € gegenüber.

Ein gewisser Anteil von Prüfungen ohne oder mit nur geringem Ergebnis lässt sich systembedingt nicht vermeiden. So stellen hohe Erstattungsansprüche ein Risikofeld für den Fiskus dar und müssen vor der Auszahlung zeitnah überprüft werden, obwohl sich häufig keine Beanstandungen ergeben. Dennoch sollten weitere Verbesserungen angestrebt werden. Dass dies möglich ist, zeigt schon die Band-

breite der geprüften acht Stellen, bei denen 2004 zwischen 20 und 50 % der Fälle ohne Mehrergebnis waren.

Nach Ansicht des ORH ist für eine effiziente Fallauswahl und -bearbeitung die Betrachtung der bisherigen Mehrergebnisse unverzichtbar. Eine betragsmäßige Schichtung der Ergebnisse kann wichtige Erkenntnisse liefern und das Bewusstsein für eine nicht nur an der Fallzahl, sondern am Steuerausfallrisiko orientierte Arbeitsweise erhöhen. Zumindest die Fälle ohne oder mit nur geringem Mehrergebnis müssen hierzu gesondert ausgewiesen werden. Auch dies ist mit geringem Aufwand möglich.

24.4 IT-Einsatz

Für die Verwaltungsarbeiten im Prüfungsdienst werden die IT-Möglichkeiten noch zu wenig genutzt. Das sog. Auftragsbuch, aus dem u.a. der Stand und das Ergebnis der einzelnen Prüfungsverfahren ersichtlich sind, wird noch in Papierform geführt. Die aktuelle Arbeitslage ist aus dem Auftragsbuch nicht ohne weiteres erkennbar. Eine sachgerechte Arbeitssteuerung und ein modernes Qualitätsmanagement erfordern aber einen ständigen Überblick über den jeweiligen Arbeitsstand. Dazu ist es dringend notwendig, dass das Auftragsbuch in elektronischer Form geführt wird.

24.5 Personaleinsatz

Die im Verhältnis zur Zahl der steuerlich erfassten Unternehmer gemessene Prüfungsdichte ist in Bayern geringer als im Bundesdurchschnitt. Die im Jahr 2004 von der Verwaltung beschlossene Personalverstärkung um rd. 50 auf 290 Prüfer ist bislang nur z.T. erfolgt. Der ORH empfiehlt, das Personal mindestens im vorgesehenen Umfang aufzustocken.

24.6 Sonderprüfgruppen

Im Jahr 2003 wurde auch bei zwei bayerischen Finanzämtern eine Sondergruppe eingerichtet, die unter der Koordination des Bundesamtes für Finanzen besondere überörtliche Sachverhalte prüfen soll. Damit wurde ein zwischen Bund und Ländern vereinbartes Konzept für die Prüfungen überregionaler und grenzüberschreitender Sachverhalte in Betrugsverdachtsfällen umgesetzt. Dazu hat der ORH festgestellt, dass die Arbeitsweise des Verbundes noch nicht ausgereift ist. Die Ablauforganisation und die Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Fallbearbei-

tung sollte verbessert werden. Darüber hinaus hält der ORH zur Erhöhung der Effizienz eine möglichst bundesweite Evaluierung für erforderlich.

24.7 Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des ORH - soweit noch nicht geschehen - aufgreifen wird.

Die Finanzminister streben einen grundsätzlichen Systemwechsel bei der Umsatzsteuer an, der den organisierten Umsatzsteuerbetrug weitgehend verhindern soll. Unabhängig davon kann die Steuerverwaltung aber auch künftig nicht auf eine effektive Fallauswahl unter Risikogesichtspunkten verzichten. Der ORH wird die weitere Entwicklung beobachten.

25 Betriebsprüfung

(Kap. 06 05)

Für eine effiziente Arbeitssteuerung und ein wirksames Risikomanagement in der Betriebsprüfung müssen die Aussagekraft der Statistiken erhöht und der IT-Einsatz verbessert werden.

Bei den Sachgebietsleitern sind Einsparpotentiale vorhanden. Diese können genutzt werden, um die Unterbesetzung bei den Betriebsprüfern zu reduzieren. Auch die Zahl der Schreibkräfte kann verringert werden.

Die zeitliche Abwicklung der Prüfungen sollte gestrafft werden.

25.1 Prüfungsanlass

Eine risikoorientierte Fallauswahl sowie eine Arbeitssteuerung, die sich am möglichen Steuerausfall orientiert, sind für die Betriebsprüfung (Bp) von zentraler Bedeutung. Die Mehrergebnisse sind hierfür ein entscheidender Faktor. Deshalb hat der ORH zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt bei acht Finanzämtern untersucht, inwieweit die Statistiken aussagekräftige Daten über die Mehrergebnisse liefern, die bei der Bp erzielt wurden. Weiter wurde geprüft, ob Verbesserungen bei der Auswahl der Prüfungsfälle erreicht werden können und ob durch neue Entwicklungen bei IT und Organisation Personaleinsparungen bzw. Personalumschichtungen möglich sind; auch die zeitliche Abwicklung der Bp wurde untersucht.

25.2 Untersuchung der Mehrergebnisse

25.2.1 Echte - unechte Mehrergebnisse

Ziel der Querschnittsuntersuchung des ORH war es, u.a. festzustellen, in welchem Umfang in den statistischen Auswertungen über die Mehrergebnisse Steuern enthalten sind, die ohne Bp ausgefallen wären (echte Mehrsteuern), und inwieweit es sich nur um ein kurzfristiges Vorziehen der Besteuerung handelt (Verlagerung). Die aktuelle bundeseinheitliche Statistik sieht eine Aufgliederung nicht vor.

Der ORH hat 843 Bp-Fälle mit bestandskräftigen Mehrergebnissen von 63 Mio € ausgewertet. Damit wurden rd. 25 % der innerhalb eines Jahres von acht Finanzämtern geprüften Großbetriebe und Konzerne (G-Betriebe) sowie der Mittelbetriebe (M-Betriebe) untersucht.

Bei den geprüften 322 G-Betrieben und 521 M-Betrieben betrug der Anteil an echten Mehrergebnissen bei den

G-Betrieben	49 % (Bandbreite von 42 bis 69 %) und bei den
M-Betrieben	72 % (Bandbreite von 45 bis 94 %).

Insgesamt liegt der Anteil an echten Mehrergebnissen damit bei rd. 52 %.

Die Erhebungen decken sich weitgehend mit dem Ergebnis einer bereits früher durchgeführten Prüfung.⁵

Der ORH hat im Rahmen der Querschnittserhebungen auch untersucht, auf welche Sachbereiche die Mehrergebnisse im Einzelnen zurückzuführen sind. Hierbei ergaben sich erhebliche Unterschiede zwischen den G- und den M-Betrieben.

25.2.2 Mehrergebnisse bei gemeldeten Fällen - Fallauswahl

Gegenstand der Erhebungen war auch, ob Fälle, die vom Innendienst zur Bp gemeldet waren, zu einem höheren Prüfungserfolg führten als die übrigen Fälle, die turnusgemäß geprüft werden. Von den 521 M-Betrieben waren 117 (22,5 %) vom Innendienst zur Prüfung gemeldet worden. Dabei wurde ein durchschnittliches Mehrergebnis (22 000 €) erzielt, das um rd. 30 % (5 000 €) höher lag als

5) vgl. ORH-Bericht 1984 TNr. 29

bei den sonstigen, nicht gemeldeten Fällen. Dieses Ergebnis zeigt die Bedeutung einer risikoorientierten Fallauswahl. Dem Informationsfluss zwischen der Bp und dem Innendienst kommt dabei erhebliche Bedeutung zu. Hierzu wurden bereits entsprechende Regelungen durch die Oberfinanzdirektionen (jetzt Landesamt für Steuern) vorgegeben (z.B. Informationsaustausch zwischen Bp-Stelle und dem Veranlagungsbereich, Aktensichtung durch erfahrene Betriebsprüfer, Auswahl von branchenbezogenen Risikogruppen mit hohem Bargeldumsatz, Prüfungen bisher ungeprüfter oder seit langen Jahren nicht mehr geprüfter M-Betriebe). Diese Maßnahmen sind bisher in der Praxis nicht ausreichend umgesetzt worden.

Nach Auffassung des ORH sollte versucht werden, IT-unterstützte Risikofilter zu entwickeln, um die Auswahl der Prüfungsfälle zu verbessern. Auch sollte geprüft werden, inwieweit schon jetzt mit den bereits vorhandenen Werten aus dem zentralen Datenbestand (z.B. Ergebnis der Vorprüfung) eine stärkere DV-Unterstützung möglich ist.

25.3 Personalausstattung

25.3.1 Gesamtpersonal

Die Personalausstattung der Bp in Bayern stellt sich 2005 wie folgt dar (Stand 1. März 2005):

Personalausstattung

Zahlenübersicht 1

	Soll	Ist	Unterbesetzung
Sachgebietsleiter	210	190	9,7 %
Betriebsprüfer	2 111	1 820	13,8 %
Kanzleikräfte	167	141	15,4 %

Nach Auffassung des ORH ist das für Bp-Kanzlei und Sachgebietsleiter ausgewiesene Personalzuteilungssoll (ZuSo)⁶ zu hoch, weil sich die Grundlagen für die Berechnung verändert haben. Dies wurde bislang nicht berücksichtigt.

6) Das ZuSo stellt nicht den ermittelten Personalbedarf dar, sondern lediglich eine auf dem Ergebnis der Personalbedarfsberechnung basierende Verteilung der vorhandenen Haushaltsstellen.

25.3.2 Bp-Kanzlei

Das ZuSo sieht für die Bp-Kanzlei seit 1998 für je 15 Betriebsprüfer eine Schreibkraft vor. Es wurde seitdem nicht mehr angepasst. Insbesondere aufgrund der Ausstattung der Betriebsprüfer mit PC und Notebooks haben sich die Schreibarbeiten in der Kanzlei erheblich reduziert. Die Schreibkräfte sind nun im Wesentlichen noch für die anfallenden Formatierungs-, Statistik- und Ergänzungsarbeiten zuständig. Nach Auffassung des ORH ist auch zu berücksichtigen, dass die Zahl der tatsächlich eingesetzten Prüfer aufgrund von Ausfallzeiten (z.B. bp-fremden Tätigkeiten wie Unterricht, Fortbildung, Einsatz in anderen Arbeitsgebieten) deutlich unter dem ZuSo-Ausgangswert liegt.

Eine Anpassung des ZuSo ist daher dringend erforderlich. Beispielsweise ergäbe sich bei einer Reduzierung der Kanzleikräfte um 25 % eine rechnerische Einsparung von über 40 Vollzeit-Schreibkräften (Vergütungsgruppe BAT VII). Dies entspräche jährlich 1,9 Mio €. ⁷

25.3.3 Sachgebietsleiter

Nach dem ZuSo sind den Sachgebietsleitern zwischen acht und zwölf Prüfer zugeteilt (sog. variable Leitungsspanne). Der ORH hat bei den untersuchten Bp-Stellen eine Bandbreite von sechs bis zwölf Prüfern festgestellt. Die durchschnittliche Ist-Zuteilung belief sich auf 9,6 Arbeitskräfte. Dies ist teilweise auch auf die nicht besetzten Prüferstellen zurückzuführen. Durch das 1999 erweiterte Zeichnungsrecht der Betriebsprüfer und die Einführung der maschinellen Fallverwaltung (Programm „bp-intern“) werden die Sachgebietsleiter spürbar entlastet. Daher ist eine Neufestlegung der Leitungsspanne geboten, wobei auch hier die Prüferausfallzeiten zu berücksichtigen sind. Das genaue Einsparvolumen hängt vom Ergebnis der Neubewertung durch die Verwaltung ab. Bei einer Erhöhung der durchschnittlichen Leitungsspanne um 25 % wäre beispielsweise rechnerisch eine Einsparung von mindestens 30 Sachgebietsleitern (Besoldungsgruppe A 13) erreichbar. Dies entspräche einem Volumen von 2,5 Mio € jährlich (s. Fußnote 7), das zur Personalverstärkung bei den Betriebsprüfern genutzt werden sollte.

7) durchschnittliche Personalvollkosten 2004 lt. Anlage zum FMS Gz. 23 - P - 1509 - 001/14066/04

25.4 Zeitliche Abwicklung der Bp

Bei den insgesamt 843 ausgewählten Fällen hat der ORH auch den zeitlichen Prüfungsablauf vom Beginn der Bp bis zum Erlass der Steuerbescheide untersucht. Die dabei ermittelte Zeitspanne vom Beginn der Außenprüfung bis zur Abgabe des Prüfungsberichts wurde dem Betriebsprüfer, der Zeitraum zwischen Berichtsabgabe bis zur Versendung des Prüfungsberichts der Bp-Kanzlei sowie die verbleibende Zeitspanne bis zum Erlass der Steuerbescheide der Allgemeinen Verwaltung zugeordnet.

Abwicklungszeitraum (in Tagen)

Zahlenübersicht 2

	Betriebsprüfer	Bp-Kanzlei	Allgemeine Verwaltung	insgesamt
G-Betriebe				
Durchschnitt	222	50	51	323
Bandbreite	4 bis 1 002	1 bis 254	1 bis 393	44 bis 1 101
M-Betriebe				
Durchschnitt	150	47	39	236
Bandbreite	1 bis 970	1 bis 422	1 bis 497	18 bis 1 042

Der tatsächliche Arbeitszeitanfall wurde nach den Aufschreibungen der Betriebsprüfer ermittelt. Er beträgt bei den G-Betrieben durchschnittlich 21 Arbeitstage (Bandbreite bei den geprüften Finanzämtern: 15 bis 30) und bei den M-Betrieben 10 Arbeitstage (Bandbreite bei den geprüften Finanzämtern: 8 bis 13).

Die Auswertungen ergeben, dass vom Beginn der Bp bis zum Erlass der Steuerbescheide ein Zeitraum von durchschnittlich rd. elf Monaten bei den G-Betrieben und rd. acht Monaten bei den M-Betrieben liegt. Dies ist z.T. auch auf die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der Steuerpflichtigen zurückzuführen, z.T. liegen die Ursachen auch bei der Verwaltung.

Die Bp verfolgt Prüfungshandlungen nicht immer mit dem notwendigen Nachdruck. Vermeidbare Prüfungsunterbrechungen verursachen unnötige Mehrarbeit, da häufig ein wiederholtes Einarbeiten in einen Fall erforderlich wird. Gründe für eine längere Prüfungsunterbrechung sind in den Akten nicht nachvollziehbar dokumentiert. Prüfungsfälle werden nicht abgeschlossen, obwohl weitere Prüfungshandlungen keine Änderungen des Ergebnisses mehr erwarten lassen. Mit der Abfassung der Bp-Berichte wird häufig bis zum Jahresende gewartet. Dies führt zu Belastungsspitzen und unnötig langen Durchlaufzeiten in der Bp-Kanzlei.

25.5 Folgerungen des ORH

- Die Statistik über die Mehrergebnisse ist wegen des hohen Anteils von Gewinnverlagerungen nicht geeignet, detailliertere Erkenntnisse für die Arbeitssteuerung und insbesondere für ein Risikomanagement zu gewinnen. Der ORH hält deshalb eine Aufteilung der Mehrergebnisse in echte Steuern und Verlagerungen für zwingend erforderlich. Dabei lässt sich eine zwar nicht 100 %ige, aber ausreichend genaue Aufteilung mit vertretbarem Aufwand erzielen. Sollte eine bundeseinheitliche Weiterentwicklung der Statistik in absehbarer Zeit nicht erreichbar sein, ist eine eigenständige bayerische Lösung geboten.
- Die Auswahl der zu prüfenden Betriebe muss weiter optimiert werden. Hierzu ist insbesondere ein verbesserter IT-Einsatz sowie ein verstärkter Informationsaustausch zwischen Innendienst und Prüfungsdienst erforderlich.
- Nach Ansicht des ORH bestehen Einsparpotentiale bei den Kanzleikräften und den Sachgebietsleitern. Wegen der Entwicklungen in der IT und der Organisation ist es erforderlich, das ZuSo für Bp-Kanzlei und Sachgebietsleiter anzupassen. Die Einsparungen bei den Sachgebietsleitern sollten genutzt werden, um die Unterbesetzung bei den Betriebsprüfern zu reduzieren.
- Die Verwaltung sollte eine schnellere Abwicklung der Bp auf allen Ebenen anstreben, um unnötige Mehrarbeit zu vermeiden und Steueransprüche zeitnah zu realisieren.

25.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat keine Einwände erhoben; die Empfehlungen des ORH würden aufgegriffen.

26 Vollstreckungsstellen der Finanzämter

(Kap. 06 05)

Bei der Bearbeitung gewichtiger Vollstreckungsfälle hat der ORH erhebliche Mängel festgestellt. Die Vollstreckung ist zeitnah und konsequent durchzuführen. Hierfür muss ausreichend Personal zur Verfügung gestellt werden.

In Insolvenzverfahren entstehen aufgrund der derzeitigen unbefriedigenden Rechtslage hohe Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer und durch Anfechtungen.

26.1 Gegenstand der Prüfung

Der ORH untersuchte bei seiner Prüfung der Vollstreckungsstellen die personelle Besetzung, die Entwicklung der Steuerrückstände und die Bearbeitung der Rückstandsfälle.

Hierzu wurden Statistiken und Erhebungsdaten für ganz Bayern ausgewertet und bei zehn Finanzämtern örtliche Prüfungen vorgenommen.

26.2 Besetzung der Vollstreckungsstellen

Zum 1. März 2005 arbeiteten in den Vollstreckungsstellen der Finanzämter insgesamt 1 175 Arbeitskräfte. Das bedeutet gegenüber 1998 einen Personalabbau um 57 Bearbeiter und - verglichen mit dem Personalzuteilungssoll von 1 319 Arbeitskräften - eine Unterbesetzung von 11 %. Beim bedeutendsten Vollstreckungsfinanzamt, dem Zentralfinanzamt München, fällt sie mit 15 % deutlich höher aus. Dieses Finanzamt erhebt rd. ein Drittel des Steueraufkommens und bearbeitet rd. zwei Fünftel der gesamten Rückstände in Bayern.

Bei den anderen geprüften Finanzämtern reichte das Spektrum von einer knapp 1 %igen Überbesetzung bis zu einer 15 %igen Unterbesetzung.

26.3 Arbeitsanfall

Gegenüber 1998 verringerten sich die Rückstandsfälle bei der Kraftfahrzeugsteuer und die Vollstreckungsersuchen anderer Behörden um rd. 18 %, während die

bearbeitungsintensiveren Fälle aus dem Veranlagungssteuerbereich⁸ um rd. 16 % zunahmen.

26.4 Steuerrückstände

Zum 30. April 2005 befanden sich insgesamt 1,0 Mrd € Veranlagungssteuern in Beitreibung, weitere 4,5 Mrd € waren in den zurückliegenden Jahren niedergeschlagen⁹ worden, wurden jedoch noch überwacht. Pro Vollstreckungsfall beträgt der beizutreibende Rückstand (ohne das Zentralfinanzamt München) rd. 9 500 €, der niedergeschlagene Betrag rd. 19 500 €. Beim Zentralfinanzamt München erhöhen sich diese Durchschnittsbeträge deutlich auf 13 000 bzw. 26 000 €.

26.5 Niederschlagungen

Die Höhe der Niederschlagungen allein lässt keine belastbaren Rückschlüsse auf die Bearbeitungsqualität zu, weil in bestimmten Fällen (z.B. Insolvenzen) von Anfang an keine Vollstreckungsmöglichkeiten bestehen.

Niederschlagungen führen i.d.R. zu Steuerausfällen. Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass der Anteil der Umsatz- und Einkommensteuer an den beizutreibenden Rückständen bei jeweils rd. 45 % liegt. Bei den niedergeschlagenen Steuerbeträgen steigt der Anteil der Umsatzsteuer auf 58 % (2,6 Mrd €), während die Einkommensteuer auf 30 % zurückgeht. Die Vollstreckung der Umsatzsteuer ist überproportional erfolglos.

Dies beruht zumindest auch auf der besonderen Problematik, die die Umsatzsteuer in Insolvenzverfahren aufwirft. Hier kommen zu den üblichen Fehlbeträgen noch die Ausfälle durch Vorsteuerberichtigungen und die Fortführung der Unternehmen mit vorläufigen „schwachen“ Insolvenzverwaltern (s. TNr. 26.5.2) hinzu.

26.5.1 Vorsteuerberichtigung

Die Vorsteuerberichtigung betrifft im Insolvenzfall folgende Fallkonstellation:

-
- 8) Lohn-, Einkommen-, Umsatz-, Körperschaft-, Grunderwerb- und Erbschaftsteuer ohne Nebenleistungen wie beispielsweise Verspätungs- und Säumniszuschläge
 - 9) Rückstände werden niedergeschlagen, wenn die Verwaltung die Vollstreckung als aussichtslos beurteilt. Niedergeschlagene Beträge werden jedoch bis zur Verjährung überwacht, um ggf. neue Vollstreckungsmöglichkeiten wahrnehmen zu können.

Ein Unternehmer bezieht von seinem Lieferanten umsatzsteuerpflichtige Warenlieferungen oder sonstige Leistungen. Die in der Rechnung ausgewiesene Umsatzsteuer kann er - auch wenn er den Lieferanten noch nicht bezahlt hat - als Vorsteuer beim Finanzamt geltend machen. Der Lieferant muss den in der Rechnung ausgewiesenen Betrag als Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Bezahlt der Unternehmer die Rechnung (wegen Insolvenzeröffnung) nicht, kann der Lieferant die abgeführte Umsatzsteuer vom Finanzamt zurückfordern. Im Gegenzug verlangt das Finanzamt vom insolventen Unternehmer die Vorsteuer zurück. Diese Forderung ist jedoch wegen der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmers wirtschaftlich wertlos und nicht beizutreiben. Sie wird daher niedergeschlagen.

Diese Fälle sind derzeit nicht zu vermeiden, weil sie auf der gesetzlichen Regelung beruhen, dass die Vorsteuererstattung nicht von der Bezahlung der Umsatzsteuer abhängt. Diese Systematik machen sich auch Umsatzsteuerbetrüger zu Nutze.

26.5.2 Vorläufiger „schwacher“ Insolvenzverwalter

Das Gericht hat bis zu einer endgültigen Entscheidung über die Eröffnung des Insolvenzverfahrens alle Maßnahmen zu treffen, um eine den Gläubigern nachteilige Veränderung der Vermögenslage des Schuldners zu verhindern. Die Gerichte setzen hierzu einen vorläufigen Insolvenzverwalter ein. In der Regel wird ein sog. „schwacher“ Insolvenzverwalter bestellt. Dieser hat selbst keine Verwaltungs- oder Verfügungsbefugnis, die Verfügungen des Schuldners bedürfen aber seiner Zustimmung.

Führt der insolvente Unternehmer unter Aufsicht des vorläufigen „schwachen“ Insolvenzverwalters sein Unternehmen fort, stellt er wie jeder Unternehmer seinen Kunden Umsatzsteuer in Rechnung. Die vereinnahmte Umsatzsteuer muss er an das Finanzamt abführen. Hierfür benötigt er die Zustimmung des Insolvenzverwalters. Diese wird aber in vielen Fällen nicht erteilt. Der vorläufige „schwache“ Insolvenzverwalter ist hierzu nicht verpflichtet.

Diese vereinnahmten und nicht an das Finanzamt abgeführten Umsatzsteuern reichen so die Insolvenzmasse an und werden - falls es zu einer Verteilung kommt - an alle Insolvenzgläubiger quotaal ausbezahlt.

In 2004 und den ersten drei Monaten in 2005 summierten sich derartige Rückstände in Bayern auf insgesamt 22,6 Mio €, die größtenteils nicht realisiert werden können.

Das Bundesjustizministerium hat im Juni 2005 einen Gesetzentwurf zur Änderung der Insolvenzordnung erarbeitet, um diese Steuerausfälle zu verhindern.

26.6 Bearbeitungsqualität

Die Qualität der Vollstreckung lässt sich daran messen, ob eine effiziente, zeitnahe und konsequente Bearbeitung erfolgt. Hierzu gehört es, dass die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner ausreichend ermittelt, vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten zeitnah genutzt werden und das Ansteigen der Verbindlichkeiten möglichst vermieden wird.

Erfahrungsgemäß ist die Vollstreckung bei niedrigeren Beträgen deutlich erfolgreicher als bei höheren. Obwohl Rückstände unter 50 000 € pro Vollstreckungsfall 39 % der beizutreibenden Steuern ausmachen, beträgt ihr Anteil bei den niedergeschlagenen Rückständen nur 26 %. Höhere Beträge werden dagegen überproportional häufig niedergeschlagen.

Die beiden Oberfinanzdirektionen (jetzt Landesamt für Steuern) haben bereits während der Prüfung die Vollstreckungsgrundsätze in Richtung einer zeitnahen und konsequenten Vollstreckung weiterentwickelt.

Der ORH hat 950 Vollstreckungsfälle mit unterschiedlicher Rückstandshöhe und Vollstreckungsdauer untersucht, um festzustellen, ob die Bearbeitungsweise den o.g. Anforderungen entspricht. Gleichzeitig sollten evtl. Fehlerschwerpunkte aufgezeigt werden. Der ORH hat festgestellt, dass über die Hälfte der geprüften Vollstreckungsfälle unzureichend bearbeitet war. Diese Fallauswahl ist jedoch nicht repräsentativ für alle Vollstreckungsfälle.¹⁰

10) Schwierige und unzureichend bearbeitete Fälle weisen häufig eine längere Verfahrensdauer auf; sie sind deshalb in den noch laufenden Verfahren, aus denen die Prüfungsfälle ausgewählt wurden, überproportional oft vertreten.

Fehlerschwerpunkte

- Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Vollstreckungsschuldner wurden in einem Drittel der Fälle nicht ausreichend ermittelt; in 16 % der Fälle wurden nicht einmal die Steuerakten ausgewertet.
- Vollstreckungsmaßnahmen, die nach dem Inhalt der Akten möglich gewesen wären, unterblieben in 10 % der Fälle.
- In der Regel wurde zwar zeitnah mit der Vollstreckung begonnen, in 25 % der Fälle waren aber während des Verfahrens unbegründete Bearbeitungspausen, z.T. über Jahre hinweg, festzustellen.
- In 17 % der Fälle wurden Vollstreckungsaufschübe gewährt, obwohl die Steuerrückstände nicht zurückgeführt wurden, sondern sich sogar weiter erhöht haben. Die durchschnittliche Laufzeit betrug 34 Monate, die Rückstände waren um durchschnittlich mehr als 30 000 € gestiegen.
- Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist gerade im Bereich der Vollstreckung zu beachten. Dennoch sollten in bedeutenden Vollstreckungsfällen einschneidende Maßnahmen nicht ausgeschlossen sein. Hierbei ist auch zu sehen, dass eine inkonsequente Vollstreckung den säumigen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Steuer zahlenden Konkurrenten verschafft.
- Von der Möglichkeit, in bedeutenden Fällen die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung zu verlangen, wurde zu wenig Gebrauch gemacht.
- Ebenso unterblieben rückstandsunterbindende Maßnahmen, wie der Antrag auf Untersagung des Gewerbes oder der freiberuflichen Tätigkeit bzw. die Stellung eines Insolvenzantrags. In den beanstandeten Fällen waren die Rückstände - i.d.R. Umsatzsteuer - um 72 000 € pro Fall angestiegen, die durchschnittliche Vollstreckungsdauer lag bei über fünf Jahren.
- Durchschnittlich befanden sich die geprüften Fälle 29 Monate in der Vollstreckung. Bei einzelnen Finanzämtern war der Zeitraum mit 46 Monaten deutlich höher.

26.7 Insolvenzanfechtungen

Eine konsequente Vollstreckung ist auch erforderlich, um Insolvenzanfechtungen auszuschließen.

Voraussetzung für eine Anfechtung ist u.a., dass das Finanzamt von der (drohenden) Zahlungsunfähigkeit des Vollstreckungsschuldners wusste. Diese Kenntnis wird umso wahrscheinlicher, je länger das Vollstreckungsverfahren erfolglos betrieben wird. Dies gilt insbesondere bei weiter steigenden Rückständen. In der Praxis sind bislang vor allem freiwillige Zahlungsvereinbarungen mit dem Finanzamt im Rahmen eines Vollstreckungsaufschubs betroffen. Es ist zu befürchten, dass auch die Tätigkeit der Liquiditätsprüfer¹¹, die seit 2005 flächendeckend eingesetzt sind, Ansatzpunkte für Anfechtungen bieten wird.

Anfechtbar sind sowohl Vollstreckungsmaßnahmen des Finanzamts als auch freiwillige Zahlungen des Schuldners. Diese können sogar rückwirkend für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren angefochten werden.

Bei erfolgreicher Anfechtung müssen die entsprechenden Beträge zugunsten der Insolvenzmasse ausbezahlt werden. Im Jahr 2004 und den ersten drei Monaten in 2005 zahlten die bayerischen Finanzämter bereits insgesamt 10,4 Mio € wieder zurück.

Mit dem oben erwähnten Gesetzentwurf des Bundesjustizministeriums soll auch diese Problematik entschärft werden.

26.8 Bewertung des Ergebnisses und Folgerungen

Die Höhe der Veranlagungssteuerrückstände erfordert eine effiziente, zeitnahe und konsequente Vollstreckung.

Die Bearbeitungsqualität in den Vollstreckungsstellen muss verbessert werden. Hierzu müssen die Vorgaben der Oberfinanzdirektionen (jetzt Landesamt für Steuern) für eine effiziente, zeitnahe und konsequente Vollstreckungstätigkeit in der Praxis umgesetzt werden.

Die deutliche Unterbesetzung wird der Bedeutung der Vollstreckungsstelle nicht gerecht. Es muss ausreichendes und geeignetes Personal zur Verfügung gestellt werden. Bei der Personalverteilung muss auf eine ausgeglichene Besetzung geachtet werden.

In Insolvenzverfahren entstehen hohe Umsatzsteuerausfälle. Diese sind nach der gegenwärtigen Rechtslage systembedingt nicht zu vermeiden.

11) Liquiditätsprüfer sollen in bedeutenderen Fällen die wirtschaftliche Lage der Schuldner klären.

Die Bestellung von vorläufigen „schwachen“ Insolvenzverwaltern verursacht erhebliche Steuerausfälle. Auch Insolvenzanfechtungen führen zu hohen Steuerrückzahlungen. Diese Gefahr kann durch eine zeitnahe und konsequente Vollstreckung reduziert werden.

Diese Steuerausfälle ließen sich durch eine Änderung der Insolvenzordnung bezüglich der vorläufigen „schwachen“ Insolvenzverwalter sowie der Anfechtung vermeiden. Auch der von den Finanzministern befürwortete Systemwechsel bei der Umsatzsteuer (Reverse-Charge-Modell) könnte die Steuerausfälle deutlich reduzieren.

26.9 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung wird, soweit noch nicht geschehen, die Anregungen des ORH umsetzen. Das Staatsministerium weist darauf hin, dass - wie auch vom ORH ausgeführt - die Auswahl der Fälle bei der Untersuchung der Bearbeitungsqualität nicht repräsentativ sei. Darüber hinaus sollten bei den Niederschlagungen nur die im aktuellen Jahr niedergeschlagenen Beträge betrachtet werden. Die von Bayern mitgetragene Gesetzesinitiative, mit der die Insolvenzordnung bezüglich der vorläufigen „schwachen“ Insolvenzverwalter sowie der Anfechtungsmöglichkeiten geändert werden sollte, sei im Bundesrat gescheitert.

26.10 Schlussbemerkung des ORH

Gerade auch im Hinblick auf das Scheitern der Gesetzesinitiative hat eine konsequente und effiziente Vollstreckungstätigkeit besondere Bedeutung. Der ORH wird daher verfolgen, ob die Maßnahmen der Verwaltung ausreichen, um die festgestellten Mängel wirksam zu bekämpfen.

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

27 Förderung einer außeruniversitären Forschungseinrichtung

(Kap. 07 03 TitGr. 60 und 72)

Der Staat fördert eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung institutionell und bezahlt bei Drittmittelprojekten erneut Personalkosten, die bereits in der Förderung enthalten sind. Dies ist unzulässig.

27.1 Sachverhalt

Der Staat fördert gemeinsam mit dem Bund institutionell den Stammbaushalt einer außeruniversitären gemeinnützigen und unabhängigen Forschungseinrichtung in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins mit über 7 Mio € jährlich. Darüber hinaus zufließende Einnahmen aus Aufträgen sowie zweckfreie Spenden (Drittmittelhaushalt) werden vom Staatsministerium nicht zuwendungsmindernd auf die institutionelle Grundfinanzierung angerechnet.

Für den Verein wurde nach einem kritischen Votum des Wissenschaftsrats aus dem Jahr 1998 ein neues Konzept beschlossen, das insbesondere eine stärkere Politikorientierung, die Hinwendung zum internationalen Institutenvergleich und die Schaffung eines europäischen Forschungsnetzwerks enthielt. Damit verbunden war eine Kürzung der Fördermittel um 25 % (1,75 Mio € jährlich).

Im Zusammenhang mit seiner Neustrukturierung gründete der Verein Anfang 1999 zusammen mit einer Universität die Gesellschaft zur Förderung der Wirtschaftswissenschaften mbH. Zweck der Gesellschaft sind die wissenschaftliche Forschung, die Schaffung von Stiftungsprofessuren (die GmbH stiftet der Universität drei C3-Professuren) und die Forschungskooperation mit internationaler Ausrichtung.

Die GmbH, die 2002 zehn Mitarbeiter beschäftigte (davon vier hauptamtlich), wird vom Freistaat Bayern allein institutionell zu 100 % mit 1,75 Mio € jährlich gefördert.

Ziel der bayerischen Bemühungen und Finanzierungshilfen war und ist es, den neu strukturierten Verein wirtschaftlich zu konsolidieren und wieder zu einer renommierten Forschungseinrichtung aufzubauen.

27.2 Prüfung durch den ORH

27.2.1 Doppelfinanzierungen

Bei der Prüfung von Drittmittelprojekten, die der Staat beim Verein in Auftrag gegeben und zusätzlich bezahlt hat, wurden teilweise Kosten für das Stammpersonal (vor allem Wissenschaftler, aber auch wissenschaftliche Mitarbeiter) in die Berechnung des Finanzbedarfs einbezogen, die bereits institutionell zu 100 % gefördert worden waren.

Um solche Doppelfinanzierungen künftig zu vermeiden, sollte auf eine exakte Zuordnung und Abgrenzung der Kosten zwischen Stammhaushalt und Drittmittelhaushalt geachtet werden. Institutionell geförderte Kosten dürfen bei staatlich geförderten Projekten nicht erneut in Ansatz gebracht werden, bei staatlichen „Aufträgen“ müssen sie sich mindernd auf die institutionelle Förderung auswirken.

27.2.2 Gründung einer GmbH

Aus Sicht des ORH überschneiden sich die Aufgaben der GmbH mit denen des Vereins bzw. der Universität. Sie hätten ohne großen zusätzlichen Aufwand von diesen Einrichtungen mit wahrgenommen werden können. Dafür spricht auch, dass der Geschäftsführer und die vier Direktoren der GmbH zugleich im Verein oder an der Universität tätig sind. Dies verursacht zudem über die GmbH nochmals nicht unerhebliche Personalkosten, die aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden.

27.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium vertritt die Auffassung, dass ein Anreiz für die geförderte Forschungseinrichtung, Mittel Dritter einzuwerben, nur dann bestehe, wenn sich Einnahmen aus Aufträgen und öffentlichen Fördervorhaben beim Zuwendungsempfänger nicht zuwendungsmindernd auf die institutionelle Grundfinanzierung

auswirkten. Dies gelte auch bei anderen Forschungseinrichtungen und Hochschulen. Art und Umfang der Drittmittel-Einwerbung gälten als Qualitätsmaßstab und wichtiger Indikator bei Evaluierungen. Der Leistungsaustausch zwischen institutionell grund- und drittmittelfinanzierten Kapazitäten sei rechtlich zulässig und in der Praxis unentbehrlich. Eine Aufteilung der Aufgaben zwischen diesen Bereichen sei nicht möglich, die Aufteilung der Kosten sehr wohl.

Die gemeinsame Finanzierung von Bund und Ländern beschränke sich auf die Forschungseinrichtung, das neue Konzept sei aber von Anfang an auf den Forschungsstandort München insgesamt ausgerichtet gewesen und habe auf eine Bündelung der Potentiale gezielt. Demzufolge sei die Gründung einer Tochter-GmbH nur gemeinsam mit der Universität sinnvoll und erfolgversprechend gewesen. Die hierfür neu eingesetzten Mittel kämen nicht nur der Forschungseinrichtung, sondern allen Partnern zugute und dienten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung am Standort insgesamt. Aus der Tatsache, dass GmbH und Verein in Personalunion geführt würden und Mitarbeiter im Nebenamt dort tätig seien, könne angesichts des nötigen Aufwands nicht geschlossen werden, dass die Aufgaben auch durch Universität oder Verein erledigt werden könnten.

Erst die Aktivitäten der eigens gegründeten GmbH hätten den schnellen Erfolg und die internationale Sichtbarkeit der wissenschaftlichen Forschung ermöglicht. Auf anderem Wege hätte diese Wirkung nicht erreicht werden können.

27.4 Schlussbemerkung

Der ORH ist der Auffassung, dass wie bei anderen Forschungseinrichtungen und Hochschulen in Bayern bei Bemessung öffentlicher Drittmittel grundsätzlich nur zusätzlich entstehende Kosten berücksichtigt und bereits vom Staat getragene Aufwendungen nicht nochmals in die Förderung einbezogen werden dürfen. Die der Forschungseinrichtung gewährte Sonderstellung lässt sich mit der gewünschten Anreizwirkung nicht begründen und führt zur Überfinanzierung, die gegen den Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstößt. Der ORH fordert deshalb eine kritische Überprüfung des staatlichen Finanzierungsbeitrags.

Er ist unverändert der Auffassung, dass die fachliche Neuausrichtung des Vereins nicht von der GmbH abhängt, sondern von Universität und Verein gemeinsam hätte kostengünstiger gestaltet werden können. Die infolge der Neueinstufung des Vereins frei gewordenen Haushaltsmittel hätten dann dem Staatshaushalt zugute kommen können.

28 Förderung der Erschließung von Industriegelände

(Kap. 07 04 Tit. 883 72)

Bei der Förderung von Industriegelände wurden Millionenbeträge fehlgeleitet. Die Kommunen haben die staatlichen Zuschüsse als Einnahme behalten und nur zu einem geringen Teil an die Betriebe weitergegeben. Mehrfach wurde die überwiegende Ansiedlung von Betrieben mit Primäreffekt nicht erreicht. In einem Fall standen nicht einmal die erschlossenen Flächen als Gewerbegebiet zur Verfügung, weil sie weiterhin landwirtschaftlich genutzt werden.

28.1 Allgemeines

Der Staat fördert seit 1983 aus den regionalen Wirtschaftsförderungsprogrammen die Erschließung von Industrie- und Fremdenverkehrsgelände.¹ Die Förderung soll der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur dienen und dadurch Maßnahmen erleichtern, die die gewerbliche Struktur dieser Gebiete verbessern, ihre Wirtschaftskraft stärken und zur Herausbildung einer ökonomisch sinnvollen agrargewerblichen Mischstruktur in Bayern beitragen.

Die Förderung war mit der Auflage verbunden, dass „überwiegend Betriebe angesiedelt werden, in denen überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig oder tatsächlich überregional abgesetzt werden (Betriebe mit Primäreffekt)“. Deshalb hatten die Kommunen als Zuwendungsempfänger „die Subventionsvorteile zumindest zum überwiegenden Teil an diese Betriebe weiterzugeben“. Dies hatte der Maßnahmeträger in geeigneter Weise sicherzustellen, etwa im Wege der (teilweisen) Freistellung von Erschließungsbeiträgen, der Ermäßigung des Grundstückspreises u.a.

28.2 Prüfungsfeststellungen

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat eine Reihe von Förderfällen geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt. Zum Beispiel wurden in den geförderten Gewerbegebieten nicht überwiegend Betriebe mit Primäreffekt angesiedelt bzw. die Gemeinden haben die Vorteile aus der Förderung entweder gar nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang an diese Betriebe weitergegeben. Auch wur-

1) Richtlinien des Staatsministeriums vom 28. November 1983; neugefasst am 29. Mai 1996 mit Wirkung ab 1. Januar 1996

den Flächen in die Erschließung einbezogen, die weiter landwirtschaftlich genutzt werden und deshalb nicht zur Ansiedlung neuer Betriebe zur Verfügung standen.

28.2.1 Stadt B.

Seit 1978 wurde von der Stadt B. sukzessive ein Gewerbegebiet durch mehrere staatlich geförderte Maßnahmen erschlossen. Dabei wurde bei einer Maßnahme eine Teilfläche von 43 000 m² für die Ansiedlung von Unternehmen bereitgestellt. Die Regierung bewilligte hierfür im Dezember 1993 Zuschüsse von 600 000 € sowie zinsverbilligte Darlehen über 207 000 €.

Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2004 waren nur 17 % der zuletzt geförderten Maßnahme mit Betrieben mit Primäreffekt belegt. Die Regierung ging von einer überwiegenden Belegung aus. Sie stellte bei ihrer Berechnung nicht auf die zuletzt geförderte Einzelmaßnahme ab, sondern auf alle geförderten Maßnahmen des Gewerbegebiets. Sie bezog deshalb auch die bereits früher dort angesiedelten Betriebe mit Primäreffekt in ihre Rechnung ein. Auf diese Weise ergibt sich eine Belegungsquote von 58 %.

Subventionsvorteile wurden bisher nicht weitergegeben.

28.2.2 Markt L.

Die Marktgemeinde L. hat 1995 für die Erschließung eines Gewerbegebiets einen Zuschuss von 213 700 € und ein zinsverbilligtes Darlehen von 106 800 €, insgesamt einen Subventionsvorteil von 240 400 € erhalten. Aus diesem Vorteil reichte die Gemeinde 61 300 € an die angesiedelten Betriebe weiter, wobei auf Betriebe mit Primäreffekt nur 29 700 € (12,4 %) entfielen. Auch die notwendige überwiegende Belegung mit förderfähigen Betrieben wurde bis 2002 mit 48,4 % nicht erreicht.

28.2.3 Markt R.

Die Marktgemeinde R. erhielt 1994/95 für die Erschließung eines Industriegeländes, auf dem überwiegend Betriebe mit Primäreffekt angesiedelt werden sollten, einen Zuschuss von 262 800 €.

An die förderfähigen Betriebe hat die Marktgemeinde bisher keinen Subventionsvorteil weitergereicht. Bei den erhobenen Erschließungsbeiträgen wurde nicht

zwischen Betrieben mit Primäreffekt und nicht förderfähigen Betrieben unterschieden. Bei der Veräußerung des Grund und Bodens an die Betriebe war keine Preisabstufung erkennbar.

Das Industriegelände ist zu 43 % an Betriebe mit Primäreffekt veräußert. Damit wurde die notwendige überwiegende Belegung mit förderfähigen Betrieben verfehlt.

Bereits für eine frühere Maßnahme hatte der Markt 1989 Zuschüsse von 820 000 € erhalten. Ein Subventionsvorteil wurde auch hier nicht weitergegeben; die Belegungsquote beträgt 40,5 %.

28.2.4 Stadt W.

Zusammen mit den Stadtwerken erhielt die Stadt W. in den Jahren 1994/95 Zuschüsse von 2,9 Mio € und zinsverbilligte Darlehen von 0,5 Mio €. Von dem erhaltenen Subventionsvorteil von 3,0 Mio € wurden nach den Feststellungen der Rechnungsprüfung lediglich 685 000 € an förderfähige Betriebe weitergereicht. In zwei Fällen wurden Subventionsvorteile von insgesamt 235 000 € weitergeleitet an Unternehmen, die sich bereits auf einem früher erschlossenen Gewerbegebiet angesiedelt hatten.

28.2.5 Stadt P.

Eine Regierung bewilligte 1990 für ein Gewerbegebiet der Stadt P. mit rd. 306 000 m² Nettobelegungsfläche Zuschüsse von 5,3 Mio € und zinsverbilligte Darlehen von 3,2 Mio €, insgesamt ein Subventionsvorteil von 6,3 Mio €. Die Erschließung erstreckte sich über die Jahre 1990 bis 1995.

Etwa ein Drittel der Nettobelegungsfläche wird weiterhin vom Eigentümer genutzt, dessen landwirtschaftlicher Betrieb sich dort befindet. Die anteiligen Zuschüsse von 2 Mio €, die auf die landwirtschaftlichen Flächen dieses Betriebs entfallen, sind deshalb zurückzufordern. Die Stadt kann sich nicht auf den Tatbestand des Vertrauensschutzes berufen.

28.3 Auffassung der Bewilligungsbehörden

Eine Regierung hat Rückforderungen gegenüber den Kommunen abgelehnt mit der Begründung, dass bei der Feststellung der Belegungsquote mit förderfähigen

Betrieben auch weitere Unternehmen zu berücksichtigen seien, die nicht im konkret geförderten Gebiet ansässig sind. Es sei nicht auszuschließen, dass diese Betriebe künftig weitere Investitionsvorhaben durchführen würden. Ferner beruft sich die Regierung auf die ständige Verwaltungspraxis. Sie räumt ein, dass es sich aus heutiger Sicht um eine sehr großzügige Auslegung der Richtlinien handelt. Sie halte aber die damalige Handlungsweise für gerechtfertigt, weil Belegungsfristen in den Förderrichtlinien nicht vorgegeben worden seien und damit verbunden auch keine zeitliche Vorgabe zur Weitergabe von Subventionsvorteilen existiert hätte. Das Staatsministerium hat die Auffassung der Regierung im Interesse der betroffenen Betriebe und der Erhaltung und Sicherung der dort bestehenden Arbeitsplätze für vertretbar gehalten.

28.4 Auffassung des ORH

Die Weitergabe der Zuwendung durch die Kommune und eine damit angestrebte hohe Belegungsquote mit Betrieben mit Primäreffekt waren wesentlicher Bestandteil und wesentliche Voraussetzung der Förderung. Dies darf bei der Entscheidung über eine Rückforderung nicht außer Betracht bleiben. Mit dem Verzicht auf jegliche Rückforderung unterlassen Staatsministerium und Regierungen die notwendige Erfolgskontrolle und akzeptieren sanktionslos reine Mitnahmeeffekte bei den Kommunen in beträchtlicher Höhe.

Das Staatsministerium hat mit der Neufassung der Richtlinien im Jahre 1996 den Ansiedlungserfolg deutlich in den Vordergrund gestellt: Danach wird die Zuwendung anteilig zurückgefordert, wenn die geförderte Fläche nicht spätestens nach fünf Jahren vollständig mit förderfähigen Betrieben belegt ist. Der ORH hält es für erforderlich, dass in den dargestellten Fällen Rückforderungen geltend gemacht werden.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass der Fördererfolg derzeit umfassend geprüft werde. Dies schließe die Fördersystematik und die Modalitäten der Rückforderung ein; eine abschließende Stellungnahme sei deshalb nicht möglich.

29 Förderungen im öffentlichen Personennahverkehr

(Kap. 07 07 Tit. 883 01, 892 05, Kap. 13 10 Tit. 883 03, 883 09 und TitGr. 81)

Die Rechnungsprüfung hat bei den Förderungen im Bereich des ÖPNV erhebliche Fehlsteuerungen festgestellt:

Eine mit 2,4 Mio € geförderte Beschleunigung einer Buslinie führte zu einer Fahrzeitverkürzung von lediglich einer Minute.

Parkplätze entlang des Schienenpersonennahverkehrs, die der Staat zu 100 % bezuschusste, sind teilweise beträchtlich überdimensioniert.

Fehlender Wettbewerb bei Lichtsignalanlagen und Verkehrsrechnern verhindert kostengünstigere Beschaffungen.

Der ORH und zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben den Bau von zwei Straßenbahnlinien, zwei Busbeschleunigungen und in einer Querschnittsuntersuchung den Bau von Parkplätzen an Bahnhöfen des Schienenpersonennahverkehrs geprüft.

29.1 Verfahrensdauer

Die wiederholt vom ORH vorgetragene Forderung nach einem zeitnahen Abschluss der Fördervorhaben (zuletzt ORH-Bericht 2004 TNr. 32) wird noch immer nicht ausreichend beachtet. Zeiträume zwischen der Inbetriebnahme und dem Schlussbescheid für zwei neu gebaute Straßenbahnlinien von sieben bzw. zehn Jahren sind für alle Beteiligten unbefriedigend. Diese lange Dauer erschwert die ordnungsgemäße Prüfung des Verwendungsnachweises und belastet zudem den Zuwendungsempfänger bei Rückforderungen mit hohen Zinsen. Eine Regierung beabsichtigt deshalb, das Verfahren bei neuen Vorhaben durch Kostenpauschalen zu beschleunigen.

29.2 Neubau von Straßenbahnlinien

29.2.1

Die Fördervoraussetzungen einer bau- und verkehrstechnisch einwandfreien sowie wirtschaftlichen und sparsamen Planung wurden beim Neubau einer Straßenbahnlinie teilweise nicht beachtet. Auf mangelhafter Planung basierende Ausschreibungen führten ebenso wie z.T. schwere Verstöße gegen die Vergabegrundsätze zu vermeidbaren Mehrkosten. Aufgrund dieser Feststellungen musste der Zuwendungsempfänger Fördermittel von 480 000 € und Zinsen von 100 000 € zurückzahlen.

29.2.2 Eine andere Straßenbahnneubaustrecke wurde mit knapp 1,2 Mio € gefördert. Hier hat der Zuwendungsempfänger nach den Feststellungen des ORH nicht belegte Kosten geltend gemacht. Zum Teil wichen die als zuwendungsfähig bewerteten Beträge von den einzelnen Rechnungen ab. Der Zuwendungsempfänger hat zudem Kosten für einen Teil der Maßnahme als förderfähig abgerechnet, obwohl diese bereits beim früheren, ebenfalls geförderten U-Bahnbau angefallen sind. Aufgrund dieser Feststellungen und eines schweren Verstoßes gegen das Vergaberecht hat die zuständige Regierung Fördermittel von 330 000 € zurückgefordert.

29.3 Beschleunigungsmaßnahmen

29.3.1 Nutzen-Kosten-Analyse

Nach dem GVFG können die Länder Beschleunigungsmaßnahmen für den ÖPNV, insbesondere rechnergestützte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Steuerung von Lichtsignalanlagen fördern, wenn u.a. das Vorhaben nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich sowie bau- und verkehrstechnisch einwandfrei und wirtschaftlich und sparsam geplant ist (§§ 2, 3 GVFG). Die Förderung setzt zunächst ein positives Ergebnis einer Nutzen-Kosten-Analyse voraus.

Während die Kosten relativ sicher ermittelt werden können, lässt sich der mit einer Beschleunigungsmaßnahme erreichte Nutzen nur schwer nachvollziehbar quantifizieren. Dafür fehlen sowohl im Gesetz als auch in den Zuwendungsrichtlinien konkrete Kriterien. Einem Rundschreiben des Staatsministeriums zufolge soll bei Buslinien grundsätzlich ein Fahrzeitgewinn von mindestens 10 % erreicht werden. Unklar ist, ob ein geringerer Beschleunigungseffekt förderschädlich ist.

29.3.2 Beschleunigung einer Buslinie

Die zuwendungsfähigen Kosten zur Beschleunigung einer 5,8 km langen Buslinie betragen laut Verwendungsnachweis 2,8 Mio €² und die Zuwendung 2,4 Mio €. Die Fahrzeit wurde von jetzt 16 Minuten (stadtauswärts) bzw. 17 Minuten (stadteinwärts) gegenüber dem früheren Zustand um eine Minute verkürzt und die Pünktlichkeit verbessert. Eine wesentliche Ursache für die nur um 6 % verkürzte Fahrzeit liegt darin, dass der Zuwendungsempfänger nach Abschluss der geför-

2) darunter 1,4 Mio € für einen Verkehrsrechner, der auch spätere Beschleunigungsmaßnahmen ermöglicht hat

dernten Busbeschleunigung eine 600 m lange Teilstrecke zur verkehrsberuhigten Zone umgebaut und durch künstliche Engstellen den Verkehrsfluss zusätzlich verlangsamt hat. Damit wurde ein Teil der mit hohem Aufwand ermöglichten Fahrzeitverkürzung zunichte gemacht. Das Staatsministerium verweist insoweit darauf, dass es mit der Bezuschussung von Beschleunigungsmaßnahmen nicht nur Fahrzeiten verkürzen, sondern auch die Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Anschlussicherung erhöhen will. Der ORH bezweifelt dennoch, dass so geringe Fahrzeitgewinne den Einsatz von erheblichen Fördermitteln rechtfertigen können.

29.3.3 Mangelnder Wettbewerb bei der Beschaffung von Verkehrsrechnern und Lichtsignalanlagen

Der Einsatz frei programmierbarer Rechner als Steuergeräte von Lichtsignalanlagen und die zentrale Steuerung von Verkehrsnetzen über Verkehrsrechner ermöglichen verkehrsabhängige Schaltungen und ÖPNV-Beschleunigungen. Um Lichtsignalanlagen, Verkehrsrechner, Testplätze und andere Komponenten unabhängig voneinander öffentlich ausschreiben zu können und damit echten Wettbewerb zu ermöglichen, müssten alle äußeren und inneren Schnittstellen normiert sein. Trotz Bemühungen der Städte lehnt dies die Herstellerseite bisher ab.

So scheiterte der Versuch einer Stadt, im Rahmen einer Beschleunigungsmaßnahme eine Schnittstelle offen zu legen, um damit die Monopolstellung eines Anbieters aufzubrechen und die Lichtsignalsteuergeräte im Wettbewerb zu beschaffen. Da der Hersteller die erforderliche Entwicklungsarbeit für die Hard- und Software nicht leistete, konnten nur einfache Lichtsignalanlagen ohne ÖPNV-Beeinflussung angeschlossen werden. Damit ließ sich das Förderziel „Beschleunigung des ÖPNV“ nicht erreichen. Die Regierung hat deshalb die hierfür verwendeten Haushaltsmittel von knapp 304 000 € aufgrund der Feststellungen der Rechnungsprüfung als nicht zuwendungsfähig gewertet.

Dass die Wirtschaft hier einen echten Wettbewerb verhindert, ist schon aus ordnungspolitischen Gründen nicht akzeptabel. Fehlender Wettbewerb führt zu ungünstigeren Preisen und belastet damit auch den Steuerzahler erheblich, zumal es sich um ein wesentlich von öffentlicher Nachfrage abhängiges Marktsegment handelt. Abhilfe ist deshalb dringend notwendig.

Das Staatsministerium sieht hier den Normgeber gefordert, erwägt aber in seiner Eigenschaft als Kartellbehörde den Fall zu untersuchen.

29.4 P+R-Anlagen an Bahnhöfen des Schienenpersonennahverkehrs

Für die Errichtung von Parkplätzen (P+R) im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) standen von 1998 bis 2002 insgesamt 140 Mio € Fördermittel zur Verfügung. 55 Mio € entfielen auf die Zahlungen aufgrund der Rahmenverträge mit der DB AG im Bereich der großen Verkehrsverbünde und 85 Mio € auf das Schnittstellenprogramm für die übrigen Bereiche.

29.4.1 Rahmenverträge mit der DB AG

Das Staatsministerium hat für den Freistaat Rahmenverträge mit der DB AG u.a. über den Bau und Ausbau von P+R-Anlagen für die Gebiete der großen Verkehrsverbünde (München, Regensburg, Nürnberg, Würzburg und Augsburg) abgeschlossen. Vertragsgemäß stellt die DB AG ihre Grundstücke für die Baumaßnahmen zur Verfügung, bleibt aber Eigentümerin. Der Freistaat fördert die Baukosten zu 100 % (60 % GVFG-Mittel und 40 % nach dem BayÖPNVG) und zuzüglich 7 % für Planungskosten.³ Die Gemeinden unterhalten die fertig gestellten Anlagen.

29.4.2 Auslastung der Parkplätze

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei einer stichprobenweisen Erhebung auf 32 Anlagen im Jahr 2003⁴ Folgendes festgestellt: Insgesamt waren 772 Stellplätze belegt und damit die gesamte Kapazität von 1 624 Parkplätzen im Durchschnitt nur zu 48 % genutzt. Die meisten Anlagen (66 %) waren zu weniger als 50 %, viele (28 %) sogar unter 20 % ausgelastet. Im Regelfall hatten die Verkehrsverbünde selbst den Bedarf für die Abstellplätze und deren Umfang für die nach den Rahmenverträgen vereinbarten Ausbaumaßnahmen festgestellt.

29.4.3 Bewertung

Die vielfach ermittelte mangelhafte Auslastung belegt, dass über den tatsächlichen Bedarf hinaus gebaut und gefördert wurde. Wesentliche Ursache für viele Überdimensionierungen war auch ein Fördersatz von 100 %.⁵ Der ORH hält es für problematisch, wenn die Anlagengröße von der Wertung durch die DB AG oder

3) Ausnahme insoweit im Gebiet des RVV Regensburg

4) Untersucht wurden P+R-Plätze in der Oberpfalz, in Oberfranken, Mittelfranken und Unterfranken.

5) zuzüglich 7 % für Planungskosten und die Unterhaltslast der Gemeinden

den jeweiligen Verkehrsverbund abhängt, die keinen Beitrag zu den Investitionskosten leisten müssen, aber von einem Zuwachs an Fahrgästen profitieren.

29.4.4 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Ansicht des Staatsministeriums ist der Bedarf mit der möglichen Sorgfalt, z.T. sogar mit wissenschaftlichen Methoden ermittelt worden. Die tatsächliche Belegung zeige aber, dass sich verlässliche Prognosen kaum treffen ließen, weil das Verhalten der potentiellen Umsteiger (vom Individualverkehr zum SPNV) nicht kalkulierbar sei. Im Übrigen habe eine Zählung im Frühjahr 2005 eine mit durchschnittlich 67 % bessere Auslastung der Plätze ergeben. Das Staatsministerium will aber bei der künftigen Förderung größerer Anlagen prüfen, ob eine Ausführung in Bauabschnitten zweckmäßig ist, um auf die Bedarfsentwicklung flexibel reagieren zu können. Eine höhere Eigenbeteiligung der DB AG über die Bereitstellung der Grundstücke und die Übernahme der restlichen Planungskosten hinaus sei nicht erreichbar gewesen. Die Bahn hätte unter anderen finanziellen Bedingungen nicht gebaut. Um den ÖPNV insgesamt attraktiver zu machen, bedürfe es aber auch ausreichender Parkplätze.

29.4.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Auch wenn sich die Belegung verbessert hat, bleibt sie in vielen Bereichen dennoch unbefriedigend. Nach wie vor wird die Hälfte der erfassten 32 P+R-Plätze nur zu weniger als 50 % genutzt. Der ORH sieht in der 100 %igen Förderung die Hauptursache für bestehende Überkapazitäten. Da die höhere Attraktivität des SPNV gerade auch im Interesse der DB AG liegen muss, sollte künftig wenigstens eine Mindestbeteiligung an den Baukosten vereinbart werden.

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

30 Agrarinvestitionsförderprogramm

(Kap. 08 03 Tit. 663 03, 862 93, 892 07, 892 93, 893 93; Kap. 13 03 Tit. 894 92)

Die Landwirtschaftsverwaltung hat es unterlassen, gebotene Rückforderungen in Millionenhöhe geltend zu machen. Selbst bei Subventionsbetrug mussten Zuwendungsempfänger häufig nichts oder nur geringe Beträge zurückzahlen.

30.1 Einleitung

Der ORH hat das staatliche Agrarinvestitionsförderprogramm in der Landwirtschaft (Milchvieh- und Schweinehaltung, Gartenbau) für den Zeitraum von 1995 bis 2001 geprüft (Fördervolumen insgesamt rd. 885 Mio €). Die Maßnahmen wurden aus Mitteln des Bundes (60 %) und des Landes (40 %) finanziert. Die EU erstattete im Regelfall jeweils 25 % der Ausgaben.

Die Prüfung ergab, dass die Förderabwicklung durch die Verwaltung zahlreiche Mängel aufwies und auch die Geförderten ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Die Feststellungen wurden im ORH-Bericht 2003 (TNr. 27) veröffentlicht. In 2004 wurde im Rahmen einer Nachschau geprüft, ob und in welchem Umfang die Mängel erledigt wurden. Ferner wurde der Behandlung der 75 Fälle mit Anfangsverdacht auf Subventionsbetrug nachgegangen.

30.2 Anfangsverdacht auf Subventionsbetrug

Der Straftatbestand des Subventionsbetrugs (§ 264 StGB) ist erfüllt, wenn der Antragsteller vorsätzlich oder leichtfertig falsche Angaben zu Fragen macht, die im Antragsformular des Agrarinvestitionsförderprogramms ausdrücklich als „subventionserheblich“ bezeichnet werden. Geschädigter beim Subventionsbetrug ist der Staat.

30.2.1 Ergebnis der Nachschau (Stand: 1. August 2005)

Die Staatsanwaltschaften haben in 75 Fällen Ermittlungen eingeleitet. Der Stand der Verfahren stellt sich wie folgt dar:

- a) In 18 Verfahren sind die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen noch nicht abgeschlossen. Davon sind in 16 Fällen die Ermittlungen im Frühjahr 2005 aufgenommen worden.
- b) Die Staatsanwaltschaft Augsburg hat in acht Fällen von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens nach § 152 Abs. 2 StPO abgesehen, weil die im Antragsverfahren vorgesehene Erklärung zum Vorsteuerabzug nach § 15 UStG von der Verwaltung nicht gefordert worden sei.
- c) In 13 Fällen mussten die Verfahren von den Staatsanwaltschaften nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt werden, weil die Antragsteller in den Beschuldigtenvernehmungen glaubhaft darstellen konnten, dass die Mitarbeiter der Landwirtschaftsämter bzw. die Betreuer über subventionserhebliche Tatsachen wie die Vermögenslage oder die Art der Besteuerung in den Beratungsgesprächen informiert waren. Nach Aussage von beschuldigten Landwirten sollen Berater der Landwirtschaftsämter oder Betreuer sogar zu dem „Angabeverhalten“ geraten haben. Die Staatsanwaltschaften sahen in diesen Fällen den subjektiven Tatbestand des Subventionsbetrugs als nicht gegeben an.
- d) In 36 Fällen gelangten die Staatsanwaltschaften zu der Auffassung, dass der Tatbestand des Subventionsbetrugs erfüllt ist. 21 Verfahren wurden gemäß § 153 Abs. 1 StPO (die Schuld des Täters ist als gering anzusehen) bzw. § 153 a Abs. 1 StPO (Auflage, einen Geldbetrag zu zahlen) eingestellt. In 14 Verfahren wurden von Amtsgerichten Strafbefehle erlassen bzw. Urteile gefällt. Dabei kam es zu Auflagen bzw. Geldstrafen von 1 000 € bis 16 800 € je Förderfall und Freiheitsstrafen bis zu neun Monaten auf Bewährung. Ferner ist eine Selbstanzeige erledigt (Freiheitsstrafe von einem Jahr auf Bewährung und eine Geldstrafe von 14 400 €).

Häufig haben die Landwirtschaftsbehörden gegenüber den Strafverfolgungsbehörden erklärt, dass durch die unzutreffenden Angaben bzw. durch die Verletzung der Mitteilungspflichten kein Schaden für den Freistaat Bayern eingetreten sei. Unrichtige bzw. unvollständige Angaben der Antragsteller hätten keinen Einfluss auf die Vergabe und Höhe der Zuwendung gehabt. In Stellungnahmen gegenüber den Staatsanwaltschaften lassen Ämter sogar erkennen, dass sie von Anfang an darüber informiert waren, dass subventionserhebliche Angaben falsch sind.

Das Staatsministerium hat inzwischen zumindest in einem Fall die Regierung aufgefordert, die rechtfertigenden Äußerungen zur Vergabe der Fördermittel und Bewertung des Verdachts auf Subventionsbetrug gegenüber der Staatsanwaltschaft als unzutreffend zurückzunehmen und für eine entsprechende Richtigstellung zu sorgen.

30.2.2 Haltung des ORH

Die Verwaltung hat offensichtlich das Bestreben, möglichst umfassend zu fördern, über das Interesse des Staates an der Subsidiarität der Förderung und der Korrektheit der dazu nötigen Angaben gestellt.

Auch im Hinblick auf die Zuwendungsempfänger, die korrekte Angaben gemacht haben, können Straftaten nicht toleriert oder gar entschuldigt werden, die zu einer überhöhten Förderung führen.

30.3 Investitionsförderung in der Schweinehaltung

Nach Art. 6 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 950/97 (Effizienzverordnung) darf „eine Investitionsbeihilfe nicht gewährt werden, wenn sie zu einer Erhöhung der Zahl der Schweineplätze führt“. Diese Förderrestriktion ist seit dem Jahr 1994 gültig und für die Förderabwicklung an den Landwirtschaftsämtern maßgeblich. Ein Ermessensspielraum besteht nicht. Entscheidend für die Beurteilung, ob und ggf. wie stark die Produktionskapazität erhöht wurde, ist die Festlegung des Ausgangsbestands. Förderfähig sind nur Investitionen, die einer nachhaltig bewirtschafteten Anzahl an Schweinen entsprechen.

Der ORH hat in seinem Jahresbericht 2003 festgestellt, dass in 66 von 100 geprüften Förderfällen die Zuwendungsempfänger mit Hilfe der Fördermittel durch bauliche Veränderungen und Erweiterungen zusätzliche Produktionskapazitäten geschaffen haben. Auf diese Weise führten die Investitionsbeihilfen zu erheblichen Bestandserhöhungen. Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, Verstöße gegen Förderrecht zügig abzuwickeln und im Interesse der Landwirte einen korrekten Vollzug des Förderprogramms zu gewährleisten.

Die EU überlässt es den Mitgliedstaaten, wie lange ein bestimmter Schweinebestand im Betrieb vorhanden sein muss (Nachhaltigkeit), um förderfähig zu sein. Das Staatsministerium hat die Landwirtschaftsämter bereits auf einer Dienstbesprechung im Jahr 1996 und in mehreren Schreiben (1998 und 2003) auf eine mindes-

tens zweijährige Haltungsdauer als Voraussetzung für die Gewährung von Investitionsbeihilfen hingewiesen und hat dies auch noch im März 2004 mit ausführlicher fachlicher Begründung festgehalten.

Der ORH hat bei seiner Nachschau 2004 Folgendes festgestellt:

30.3.1 Vorgehensweise des Staatsministeriums bei den Rückforderungen

Das Staatsministerium hat zunächst im März 2003 aufgrund der vorgegebenen Berechnungsmethode Regelungen getroffen, die in den meisten beanstandeten Fällen zu hohen Rückforderungen geführt hätten. Diese Regelungen wurden bereits im Juli 2003 wieder aufgehoben und durch eine modifizierte Berechnungsmethode ersetzt. Als diese immer noch zu hohen Rückforderungen führte, wurde nach den Feststellungen des ORH das Förderkriterium „Nachhaltigkeit“ neu definiert.

Mit Schreiben vom November 2004 wurde schließlich rückwirkend geregelt, dass bei der Bewertung der „Nachhaltigkeit“ eine nur noch „mindestens einjährige Haltungsdauer ausreichend ist“. Damit konnten die Rückforderungen nochmals drastisch reduziert werden.

Das Staatsministerium hält seine Einschätzung vom März 2004 zur Nachhaltigkeit inzwischen so nicht mehr für richtig. Als Begründung wird auch angeführt, dass in Unterfranken ein Richtwert von einem Jahr für den Nachweis der nachhaltigen Schweineproduktion ausreichend gewesen sei. Die Regierung von Unterfranken hat jedoch bereits 1995 Auslegungshilfen erlassen. Darin heißt es u.a.: *„Der Bestand muss eine Zeit lang ernsthaft betrieben sein. Die Produktionsdauer von einem Jahr oder ein bis zwei 'billige' Sommermasten sind eine klare Umgehung.“*

30.3.2 Haltung des ORH

Die rückwirkende Änderung der Fördervoraussetzungen diene vorrangig dem Ziel, Rückforderungen zu vermeiden. Dies ist nicht zulässig und außerdem ungerecht gegenüber Landwirten, deren Antrag abgelehnt wurde bzw. die gar keinen Antrag gestellt haben.

Bei den 66 vom ORH beanstandeten Fällen hätten zum Zeitpunkt der Antragstellung die beabsichtigten Aufstockungen offen gelegt werden müssen. Wegen der bestehenden Förderrestriktion hätten Zuschüsse von 2,79 Mio € und zinsverbilligte Darlehen von 12,07 Mio € nicht bewilligt werden dürfen.

Die wiederholten Bemühungen des Staatsministeriums, die Zahl der Rückforderungen zu minimieren, führten zu folgendem Ergebnis:

- Bei Anwendung der Berechnungsmethode nach der Regelung vom März 2003 wäre eine Rückforderung der Zuschüsse von 1,78 Mio € und der zinsverbilligten Darlehen von 7,96 Mio € erforderlich gewesen.
- Nach der Berechnungsmethode vom Juli 2003 reduzierte sich die Rückforderung grundsätzlich auf den zu Unrecht erlangten Teil der Förderung. Bei einer korrekten Umsetzung dieser Regelungen hätten immer noch Zuschüsse von 1,25 Mio € und zinsverbilligte Darlehen von 5,63 Mio € zurückgefordert werden müssen.
- Mit der in 2004 eingebrachten nachträglichen Absenkung der Nachhaltigkeit auf ein Jahr wurden die Rückforderungen nochmals drastisch verringert. Nach dem Stand vom 1. August 2005 werden nur in 29 von 66 Fällen noch Zuschüsse von 450 000 € und zinsverbilligte Darlehen von 1,9 Mio € zurückgefordert.

Die zuletzt noch für notwendig gehaltenen Kürzungen stehen in einem krassen Widerspruch zu den von der Verwaltung nach ihren eigenen Maßstäben zunächst tatsächlich eingeleiteten Rückforderungen.

30.3.3 Einzelergebnisse der Nachschau

In Unterfranken waren von der Rechnungsprüfung 53 von 60 Fällen beanstandet worden. Zur Abarbeitung der Feststellungen wurde dort eine verwaltungsinterne „Arbeitsgruppe Rechnungsprüfung“ eingerichtet. Im November 2003 wurden die ersten Rückforderungsbescheide erlassen. Die Rückforderungen lösten Unruhe bei den betroffenen Zuwendungsempfängern aus. Die Arbeitsgemeinschaft Landwirtschaftliche Gebäude Unterfranken (rd. 120 führende Schweinehalter) organisierte in der Folgezeit Beratungen mit der Landesvertretung und Rechtsanwälten, um *„der immer größer werdenden Zahl an beratungsgeschädigten Landwirten“* zu helfen.

Während der Tätigkeit der Arbeitsgruppe kam es zu umfassenden Personalwechseln. Damit verbunden änderte sich auch die Sachbearbeitung. Von den zuständigen Mitarbeitern wurden mittels Herleitungen und Plausibilitätsberechnungen in 34 Fällen die Aufstockungen heruntergerechnet. So wurde z.B. aus einer 100 %igen Aufstockung eine 12 %ige, aus einer 49 %igen Aufstockung eine 8,5 %ige. Aus dem Aktenvermerk eines Abteilungsleiters an der Regierung geht hervor, dass

seitens des Staatsministeriums darauf hingewirkt wurde, entgegen der fachlichen Ansicht der Mitarbeiter notwendige Rückforderungen zu verhindern:

„Am 27.1.2005 führte Unterzeichneter ein Telefonat mit MR [...], StMLF, wegen der Rückforderung im Fall [...]. Unterzeichneter teilte MR [...] mit, dass die Regierung von Unterfranken Probleme damit habe, die Gründe des Staatsministeriums für eine Teilrückforderung mit zu tragen. Die Regierung von Unterfranken sei nach wie vor der Auffassung, dass nach den Vorgaben der Bayerischen Haushaltsordnung eine Vollrückforderung angezeigt sei. MR [...] wies unmissverständlich darauf hin, dass die in den o.g. Schreiben vorgetragene Rechtsauffassung einhellige Meinung der Abteilungen B und R im StMLF ist und auch von [...] mitgezeichnet wurde. Das Schreiben liege nun drei Monate bei der Staatskanzlei, ohne dass eine Beantwortung in irgendeiner Weise erfolgt sei. OAR [...] war als Mithörer Zeuge des Telefonats.“

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass im o.g. Fall keine Weisung an die Regierung gegeben worden sei und sieht keine Anhaltspunkte für die Interpretation des Vermerks durch den ORH.

Zwei Beispiele für die unzureichende Sachbearbeitung:

Fall A

In diesem Förderfall wurde auf Rückforderungen der gewährten Zuschüsse von 67 000 € und der zinsverbilligten Darlehen von 296 000 € verzichtet (gesamter Subventionsvorteil rd. 185 000 €).

Ein mit dem Rückforderungsfall betrauter Landwirtschaftsdirektor hatte im Mai 2004 auf der Grundlage von Daten, die zeitnah zum Förderantrag vom Landwirtschaftsamt erhoben worden waren, eine förderrechtliche Bewertung mit dem Ergebnis durchgeführt, dass *„im vorliegenden Fall kein ordnungsgemäßer Förderungsvollzug stattgefunden hat und die Richtlinien in einem nicht mehr vertretbaren Umfang umgangen worden sind. Da es sich nach meiner Meinung um einen Umgehungstatbestand handelt, ist die Förderung zurückzufordern und eine Teilrückforderung unter Anwendung der von mir oben hergeleiteten Rationalisierungsgröße nicht zulässig“*.

Es wurden jedoch keine Konsequenzen aus dieser förderrechtlichen Bewertung gezogen. Vielmehr wurde von der Regierung festgestellt, dass es in diesem För-

derfall zu keiner Erhöhung der Produktionskapazität gekommen sei. Diese hatte die Bearbeitung des Förderfalls durch den Landwirtschaftsdirektor als nicht vertretbar eingestuft. Das Staatsministerium akzeptiert diese Haltung.

Fall B

In einem Förderfall wurde die Rückforderung im Widerspruchsverfahren deutlich reduziert. Dennoch hat der Zuwendungsempfänger Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Gericht hielt die ursprüngliche vollständige Rückforderung für sachlich richtig, konnte prozessrechtlich aber nur über die angefochtene Teilrückforderung entscheiden. In der Urteilsbegründung führt das Gericht u.a. aus:

„Der ursprüngliche Bescheid des Landwirtschaftsamts vom 1.8.2003, mit dem der Zuwendungsbescheid rückwirkend und in vollem Umfang zurückgenommen wurde, war inhaltlich rechtmäßig. ... Auf Vertrauensschutz kann sich der Kläger nicht berufen, denn nach Überzeugung des Gerichts kannte er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts (Art. 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BayVwVfG). Der Kläger ist keineswegs der ahnungslose Schweinemäster, der keine Kenntnis von Förderrichtlinien hatte, wie ihn sein Bevollmächtigter darzustellen versucht. Er hat die landwirtschaftliche Meisterprüfung abgelegt und der Verfahrensablauf zeigt, dass er informiert war über die Förderrichtlinien; insbesondere beweist der Zeitpunkt der Antragstellung am 28.12.1990, dass hierdurch versucht wurde, die günstigeren Möglichkeiten sich zu erhalten. ... Dem Kläger kann allenfalls zugute gehalten werden, dass das Landwirtschaftsamt bzw. der Sachbearbeiter sich bereitwillig zeigte, die Pläne zu unterstützen und 'mitspielte'.“

Das Staatsministerium wendet ein, das Gericht habe den Sachverhalt nicht ausreichend gewürdigt.

30.3.4 Zusammenfassung zur Investitionsförderung in der Schweinehaltung

30.3.4.1 Haltung des Staatsministeriums

Die neuen Berechnungen im Jahr 2004 werden vom Staatsministerium u.a. darauf zurückgeführt, dass grundlegende Auffassungsunterschiede bei der Beurteilung der zulässigen Produktionskapazität auch innerhalb der Landwirtschaftsverwaltung bestanden. Im Hinblick auf die z.T. über zehn Jahre zurückliegenden Vorgänge seien die Sachverhalte auch kaum mehr mit hinreichender Sicherheit zu

klären. In einzelnen Fällen kommt das Staatsministerium zum Ergebnis, dass insgesamt gesehen auch restriktivere Ermessensentscheidungen vertretbar gewesen wären. Im Rahmen eines mehrstufigen Verwaltungsaufbaus, bei dem Ermessensentscheidungen auf nachgeordnete Behörden delegiert sind, müssten aber die vor Ort getroffenen Abwägungen respektiert werden.

Aufgrund der vom Staatsministerium in den genannten Einzelfällen vorgenommenen Überprüfungen sei einzuräumen, dass die Fördervorhaben vor Ort im Hinblick auf Datenerhebung, Dokumentation, Plausibilitätsprüfungen und Nachvollziehbarkeit erhebliche Defizite aufweisen. Insoweit könne dem Vorwurf einer unzureichenden Überwachung nicht mit überzeugenden Argumenten begegnet werden. Aus heutiger Sicht mit einem zeitlichen Abstand von z.T. über zehn Jahren ließen sich keine verlässlichen (gerichtsfesten) Nachweise über ein entsprechendes Fehlverhalten von damaligen Vorgesetzten führen. Das Staatsministerium räumt ein, dass es bei der Förderberatung und Begleitung der Investitionsmaßnahmen in dem vom ORH überprüften Berichtszeitraum zu rechtswidrigen Bewilligungen gekommen ist, deren Aufhebung unter Berücksichtigung der Mitverantwortung der Behörde nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht mehr zu Vollrückforderungen führen konnte. Das Staatsministerium ist allerdings nicht der Meinung, dass durch die im Rahmen der sachgerechten Ermessensausübung beschränkten Rückforderungsmöglichkeiten ein Schaden in Millionenhöhe entstanden sei. Die Fördergelder seien entsprechend ihrer Zweckbestimmung in Strukturverbesserungsmaßnahmen eingesetzt worden. Das Staatsministerium müsse jedoch ebenfalls einräumen, dass der zu wenig koordinierte Verwaltungsvollzug eine echte Gleichbehandlung aller an Investitionsvorhaben interessierten Landwirte nicht sichergestellt hat. Es sollte dabei aber nicht übersehen werden, dass bei der Vielschichtigkeit der unterschiedlichen Betriebssituationen eine durchgängige Gleichbehandlung kaum erreicht werden könne.

30.3.4.2 Haltung des ORH

Das Staatsministerium ist seiner Rolle als oberste Dienstbehörde nicht gerecht geworden. Dem Staat ist durch zu viel gewährte Fördermittel und unterlassene Rückforderungen ein Schaden in Millionenhöhe entstanden. Zugleich werden durch den mangelhaften Verwaltungsvollzug Landwirte, die sich korrekt verhalten haben, benachteiligt.

Die selbstkritischen Äußerungen des Staatsministeriums bleiben bei allgemeinen Eingeständnissen stehen, sie führen jedoch in keinem konkreten Fall zu Konsequenzen.

30.4 Investitionsförderung in der Milchviehhaltung

Der ORH hat in seinem Jahresbericht 2003 aus einer Stichprobe von 190 Fällen 53 Fälle beanstandet. Nach dem Prüfergebnis wären Zuschüsse in Höhe von über 440 000 € zurückzufordern und zinsverbilligte Darlehen um 1,7 Mio € zu reduzieren gewesen. In 33 Fällen wurde keine Korrektur, in 20 Fällen wurde eine geringfügige Korrektur der zu Unrecht gewährten Fördermittel vorgenommen. Es wurden Zuschüsse von rd. 93 000 € zurückgefordert und zinsverbilligte Darlehen in einem Umfang von 596 000 € reduziert. Damit ist das Staatsministerium deutlich hinter den nach Auffassung des ORH notwendigen Rückforderungen zurückgeblieben.

30.5 Berücksichtigung der eigenen Leistungskraft bei den Förderungen nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm

In allen Förderbereichen hat der ORH festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger z.T. über erhebliches außerlandwirtschaftliches Vermögen verfügten. Nach Art. 44 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 23 BayHO dürfen staatliche Stellen nur dann Zuwendungen gewähren, wenn das hinter der Verwirklichung des Vorhabens stehende erhebliche staatliche Interesse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden könnte. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass das Eigeninteresse und die Möglichkeit des Geförderten, angemessene Eigenmittel einzubringen, berücksichtigt werden. Es ist deshalb erforderlich, dass die Bewilligungsbehörden das Vermögen des Zuwendungsempfängers vollständig ermitteln. Erst dann können sie abwägen, in welcher Höhe Vermögenswerte zur Finanzierung des geförderten Projekts herangezogen werden müssen und in welcher Höhe Rückbehalte als finanzielle Reserven angemessen sind.

30.5.1 Ergebnis der Nachschau

In der Nachschau wurde festgestellt, dass die Zuwendungsempfänger z.T. über erheblichen außerlandwirtschaftlichen Grundbesitz (z.B. Mietobjekte) oder Kapitalvermögen (z.B. Bankguthaben, Wertpapiere) verfügten.

In 26 Fällen wurden Zuschüsse in Höhe von 296 000 € zurückgefordert und ausgereichte zinsverbilligte Darlehen um rd. 2,8 Mio € gekürzt. Bei weiteren 33 geförderten Maßnahmen wurden aber das festgestellte Vermögen von über 3,3 Mio € sowie Zins- und Mieteinnahmen nicht ausreichend berücksichtigt. Die Eigenmittel wurden für Geldanlagen oder für private Investitionen im Antragszeitraum verwendet (z.B. für Kauf oder Errichtung von Mietobjekten).

Nach unseren überschlägigen Berechnungen wären trotz angemessener Rückbehalte weitere Korrekturen bei den zinsverbilligten Darlehen in einem Umfang von rd. 2,5 Mio € erforderlich gewesen. Auf drei Fälle wird beispielhaft hingewiesen:

Fall A

Der Antragsteller hat im Förderantrag zu seinen Vermögensverhältnissen falsche Auskünfte erteilt. Ein Amtsgericht hat den Tatbestand des Subventionsbetrugs bestätigt und das Verfahren gegen Zahlung von 1 500 € eingestellt. Der Antragsteller verfügte tatsächlich über ein Kapitalvermögen von umgerechnet 60 000 € und ein vermietetes Reiheneckhaus. Nach Auffassung des Landwirtschaftsamts sei es nicht zumutbar, „*die zur Antragstellung vorhandenen Finanzmittel voll in die Finanzierung einzustellen*“. Die gewährten Fördermittel werden „*somit nicht gekürzt*“. Das Landwirtschaftsamt hatte der Rechnungsprüfung mitgeteilt, dass nach Aussage des Zuwendungsempfängers das Landwirtschaftsamt gewusst habe, dass ein Barguthaben von umgerechnet 60 000 € zur Verfügung stehe.

Die zuständige Regierung stimmte dem Vorgehen zu und erklärte den von der Rechnungsprüfung vorgelegten Fall kurzerhand für abgeschlossen.

Trotz der erheblichen Vermögenswerte und der falschen Angaben des Zuwendungsempfängers haben weder das Landwirtschaftsamt noch die Regierung eine Korrektur der Förderbeträge für erforderlich gehalten.

Fall B

Für Investitionen im Milchviehbereich sind Aufwendungen von 222 000 € angefallen. Das Landwirtschaftsamt gewährte Zuschüsse von 42 000 € und zinsverbilligte Darlehen von 104 000 €. Zum Zeitpunkt der Antragstellung verfügte der Zuwendungsempfänger über ein Kapitalvermögen von 274 000 €, das aber im Förderantrag verschwiegen wurde. Über die noch vor der Bewilligung gemachte Erbschaft mit einem Vermögenswert von 100 000 € wurde das Landwirtschaftsamt ebenfalls nicht informiert. Schließlich verfügte der Zuwendungsempfänger noch über ein Mehrfamilienhaus (Verkehrswert: 307 000 €).

Bei einem tatsächlich vorhandenen Kapitalvermögen von 274 000 € und einem Immobilienvermögen von über 400 000 € wäre der Zuwendungsempfänger in der Lage gewesen, die Investition ohne staatliche Förderung zu tätigen. Obwohl der Zuwendungsbescheid trotz falscher Antragsangaben erfolgte, nahm das Landwirt-

schaftsamt die Zuwendung nicht in vollem Umfang zurück, sondern kürzte lediglich das zinsverbilligte Darlehen um 37 800 €. Im Widerspruchsverfahren reduzierte die Regierung von Oberbayern die Kürzung auf 25 300 €. Auf Vertrauensschutz kann sich der Zuwendungsempfänger wegen unrichtiger Angaben bei der Antragstellung nicht berufen (Art. 48 Abs. 2 VwVfG). Die Staatsanwaltschaft stellte ein Vergehen des Subventionsbetrugs fest und beantragte beim zuständigen Amtsgericht eine Geldstrafe.

Fall C

Neben offen gelegten 46 016 € wurde ein Kapitalvermögen von 182 726 € verschwiegen. Vom Amtsgericht wurden die Angeklagten wegen Subventionsbetrugs jeweils zu einer Geldstrafe von 8 400 € (120 Tagessätze zu je 70 €) verurteilt. Zur Strafzumessung wurde vom Gericht u.a. ausgeführt: *„Zugunsten der Angeklagten wurde jedoch vom Gericht gewertet, dass das Landwirtschaftsamt [...] zumindest gegenüber den Angeklagten nach Auffassung des Gerichts in grob fahrlässiger Weise die Vermögensverhältnisse der Angeklagten nicht aufklärte. Zunächst ist zu sehen, dass schon aus dem vom Angeklagten [...] vorgelegten Einkommensteuerbescheid für die Jahre 1995 und 1996 ersichtlich ist, dass Kapitalvermögen bei beiden Angeklagten vorhanden sein muss.“*

30.5.2 Haltung des Staatsministeriums

Die allgemeinen Ausführungen des ORH zur eigenen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und zum Subsidiaritätsprinzip werden in rechtlicher Hinsicht nicht in Zweifel gezogen. Bei den vom ORH angeführten Beispielfällen akzeptiert das Staatsministerium jedoch die von den Regierungen vertretene Auffassung. Danach seien die Vermögensverhältnisse den Behörden zwar rechtzeitig bekannt gewesen; aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt gegebenen unsicheren Vorgaben über die Obergrenze für betriebsnotwendige Rückbehalte hätten die seinerzeit getroffenen Entscheidungen aber hinsichtlich der notwendigen Einbeziehung in die Finanzierung nicht aufsichtlich beanstandet werden können.

30.5.3 Haltung des ORH

Der ORH hat festgestellt, dass die Verwaltung die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit häufig gar nicht geprüft hat. Wie in solchen Fällen das pflichtgemäße Ermessen ohne sorgfältige Einzelfallprüfung ausgeübt worden sein soll, ist für den ORH nicht nachvollziehbar. Weil die Leistungsfähigkeit des Zuwendungs-

empfängers nicht hinreichend berücksichtigt worden ist, sind erhebliche Fördermittel fehlgeleitet worden. Soweit dies auf „unsicheren Vorgaben“ beruht, trägt das Staatsministerium dafür die Verantwortung.

30.6 Vorsteuerabzug nach § 15 UStG

55 (15 %) der 2002 geprüften 365 landwirtschaftlichen Betriebe hatten den Vorsteuerabzug in Anspruch genommen. Bei 49 Fällen wurde beanstandet, dass nur knapp 10 % (213 500 €) der vom Finanzamt erstatteten Vorsteuer (2,2 Mio €) in die Finanzierung der Förderprojekte einbezogen wurden. Im Übrigen blieb die erstattete Vorsteuer bei der Finanzierung der Projekte vollständig unberücksichtigt.

Im Rahmen der Nachschau wurde festgestellt, dass die Verwaltung bei der Bearbeitung der beanstandeten Fälle von den erzielten Vorsteuererstattungen (rd. 2,2 Mio €) lediglich weitere 350 000 € (insgesamt 570 000 €) als zusätzliche Deckungsmittel in die Finanzierung der geförderten Projekte einbezogen hat.

Die finanzielle Bedeutung dieser Frage zeigt folgende Hochrechnung:

In der Förderperiode 1995 bis 2001 wurden 8 191 Förderfälle mit Zuschüssen von 330 Mio € und mit auf 20 Jahre verteilten Zinsverbilligungen im Wert von 530 Mio € gefördert. Bei Hochrechnung der Stichprobe des ORH kann von rd. 1 200 Fällen mit Vorsteuererstattung ausgegangen werden. Bei einer erstatteten Vorsteuer von 40 000 € je Förderfall (= Durchschnitt der geprüften Fälle) ergeben sich zusätzliche Deckungsmittel von rd. 48 Mio €. Bei einem konsequenten Vollzug haushaltsrechtlicher Bestimmungen hätten erhebliche Fördermittel eingespart werden können.

30.6.1 Haltung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium vertritt die Auffassung, dass es sich um eine sehr komplexe und unsichere Rechtslage handele. Die Notwendigkeit für Rückforderungen sah es zunächst nur in geringem Umfang. Im August 2005 wurde nunmehr die Bayerische Führungsakademie für Landwirtschaft (FüAK) beauftragt, die Geltendmachung von weiteren Erstattungsansprüchen zu überprüfen.

30.6.2 Haltung des ORH

An welche Fälle das Staatsministerium denkt, ist unklar. Nach Ansicht des ORH war die Frage der Umsatzsteuerrückerstattung weder kompliziert noch rechtlich

unsicher. Die Vorsteuererstattung ist in die Förderprojekte einzubringen und bei der Förderung anzurechnen. Diese Haltung vertritt auch das StMF. Der ORH hält es für erforderlich, entsprechende Rückforderungen einzuleiten.

30.7 Zusammenfassung

30.7.1 Haltung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass die Bearbeitungsfehler der Bewilligungsbehörden aus heutiger Sicht auf unzureichende Vollzugsvorgaben der Aufsichtsbehörden zurückzuführen sind. Es habe sich gezeigt, dass zunehmend Unklarheiten bei der Ermittlung der Produktionskapazität, der Bewertung der förderrechtlichen Prosperität und deren Auswirkungen auf die Einzelfallentscheidungen entstanden. Das Staatsministerium kann daher nicht ausschließen, dass es zu ungleichen Bewertungen kommen konnte und sich solche Ungleichbewertungen auch in der Abarbeitung der beanstandeten Prüfungsfälle fortsetzten.

Das Staatsministerium räumt auch ein, dass es zu rechtswidrigen Bewilligungen gekommen ist. Unter Berücksichtigung der Mitverantwortung der Behörde hätten diese nicht zu Vollrückforderungen führen können. Da auch die zu viel ausgereichten Fördergelder entsprechend ihrer Zweckbestimmung für Strukturverbesserungsmaßnahmen eingesetzt worden seien und die Teilrückforderungen in Höhe der zu viel errichteten Plätze den Zuwendungsempfänger so stellen, wie er ohne fehlerhafte Beratung stehen würde, könne durch die beschränkten Rückforderungsmöglichkeiten kein Schaden in Millionenhöhe entstanden sein.

Das Staatsministerium teilt auch wesentliche Teile der Kritik des ORH an der Förderpraxis und an der Abarbeitung der beanstandeten Fälle. Seit 1. Juli 2005 ist die FÜAK zentral für die Bewilligung von Fördermitteln nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm zuständig. Davon erhofft sich das Staatsministerium einen verbesserten Fördervollzug. Darüber hinaus sagt es zu, die Mitarbeiter entsprechend zu schulen.

Zu den konkreten Forderungen des ORH nach Konsequenzen in den Einzelfällen führt das Staatsministerium jedoch aus, dass bei einem mehrstufigen Verwaltungsaufbau mit delegierten Entscheidungsbefugnissen im Ermessensbereich die Bescheide der beauftragten Behörden akzeptiert werden müssen, solange sie sich im Rahmen einer sachgerechten Abwägung am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientieren. Dies gelte insbesondere dann, wenn sich die nachträgliche Sach-

verhaltsermittlung sowohl in der Sache als auch in der rechtlichen Bewertung nicht als eindeutig erweise. Daraus folgert das Staatsministerium:

„Hiervon ausgehend lassen sich die Ergebnisse der Abarbeitungsfälle nicht pauschal mit dem Hinweis, dass die Aufsichtsbehörden ggf. auch eine andere Abwägung vorgenommen hätten, als rechtswidrig qualifizieren. Insoweit erscheint die Haltung des ORH, den mit der Abarbeitung der Prüffälle betrauten Bediensteten das Bemühen um einen angemessenen und rechtlich vertretbaren Interessenausgleich abzusprechen und zusätzlich dienst- und haftungsrechtliche Konsequenzen zu fordern, wenig verständlich.“

30.7.2 Haltung des ORH

Von einem „angemessenen“ Interessenausgleich zwischen den Interessen des Staates und der Zuwendungsempfänger bei der Abarbeitung der Prüffälle zu sprechen, stellt die vorgefundenen Zustände auf den Kopf. Der ORH hat festgestellt, dass die Verwaltung auf allen Ebenen vor allem bestrebt war, erforderliche Rückforderungen zu vermeiden, die Zuwendungsempfänger zu entschuldigen und dabei die Verantwortung so weit zu übernehmen, wie es rechtlich gerade noch ohne Konsequenzen möglich erschien.

Bei der Förderung der Landwirtschaft muss ein ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher und sparsamer Umgang mit Haushaltsmitteln sichergestellt werden. Dazu ist eine geänderte Einstellung insbesondere des Staatsministeriums zum Haushaltsrecht erforderlich. Der Hinweis des Staatsministeriums auf die Verantwortung nachgeordneter Behörden geht deshalb an der Sache vorbei.

Zuwendungsempfänger, die aufgrund von Falschangaben nicht mit Sanktionen, ja nicht einmal mit der vollständigen Rückforderung der zu Unrecht erhaltenen Förderung rechnen müssen, werden auch in Zukunft in ihren Anträgen nur die Angaben machen, die ihnen die höchstmögliche Förderung sichern. Damit verschaffen sie sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den ehrlichen Landwirten.

31 Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörige aus dem Europäischen Sozialfonds

(Kap. 08 03 Tit. 681 63)

Der Freistaat Bayern fördert als Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte und deren Familienangehörige Seminare mit starkem Bezug zur Freizeitgestaltung oder mit häufig allgemein bildendem Charakter. Um dafür 633 000 € aus dem Europäischen Sozialfonds abzurufen, muss er rd. 1,3 Mio € aus seinem Haushalt aufwenden. Aus der Sicht des ORH sind die geförderten Maßnahmen nur von geringem Nutzen. Er empfiehlt, aus dieser Förderung auszusteigen.

31.1 Grundlage der Förderung

Die Entwicklung des ländlichen Raums wird u.a. mit Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Dafür hat die EU für den Zeitraum 2000 bis 2006 u.a. ein Förderprogramm aufgelegt, das national kofinanziert werden muss und dessen Ziel es ist, Landwirte und deren Familienangehörige so zu qualifizieren, dass sie sich zusätzliche Einkommensmöglichkeiten schaffen können. Auf diese Weise soll ein Verbleib in der Land- und Forstwirtschaft ermöglicht und gleichzeitig der Arbeitsmarkt entlastet werden. Schwerpunkte der Qualifizierungsmaßnahmen sollen die Bereiche Betriebsmanagement und neue Erwerbsfelder durch Diversifizierung und Angebot von Dienstleistung sein.

31.2 Feststellungen

Im Jahr 2003 wurden für das Förderprogramm 949 960 € (633 015 € EU-Mittel, 316 945 € Landesmittel) ausgegeben. Für die Organisation, Durchführung und Abrechnung der ESF-Qualifizierungsmaßnahmen wurden 13,4 Bedienstete eingesetzt (5,4 höherer Dienst, 3,6 gehobener Dienst, 4,4 Verwaltungskräfte und mittlerer Dienst). Damit kostet die Programmabwicklung den Staat mindestens weitere 995 000 € an Personalkosten.¹ Um also rd. 633 000 € an EU-Mitteln zu binden, sind 1,3 Mio € aus dem Staatshaushalt erforderlich.

Im Jahr 2003 wurden insgesamt 1 189 Kurse abgerechnet. Schwerpunkte waren:

- Internetqualifizierungsoffensive (677 Kurse; 493 600 € Förderung)
- Freizeit und Erholung (131 Kurse; 149 300 € Förderung)

1) Personalvollkosten 2003

- Natur- und Umweltschutz (13 Kurse; 27 311 € Förderung)
- Direktvermarktung (125 Kurse; 85 103 € Förderung)
- Betriebsmanagement, Unternehmerschulung (113 Kurse; 90 600 € Förderung)
- Dienstleistung (54 Kurse; 65 639 € Förderung)

Die Internetqualifizierungsoffensive bestand überwiegend aus Kursen, die Grundlagenwissen (Betriebssystem, Internet) oder die Anwendung von Textverarbeitungs- und Kalkulationsprogrammen aus dem MS-Office-Paket vermittelten.

Im Bereich Freizeit und Erholung wurden u.a. die Kurse „Frau sein heute“, „Frau zeigt Profil“, „Gutes Benehmen“, „Integrale Entspannungstherapie“, „Märchenstunde für Gästekinder“, „Stress Workshop“, „Pferd-Mensch-Kommunikation“ und „Open Space - Blühender Tourismus in der Oberpfalz“ gefördert. Auch eine Radl-Tour wurde als Qualifizierungsmaßnahme mit 1 624 € bezuschusst.

Im Bereich Natur- und Umweltschutz wurde vor allem die Ausbildung zur „Kräuterpädagogin“ unterstützt. Ein Landwirtschaftsamt hat lt. Statistik 226 Kräuterpädagoginnen ausgebildet. Tatsächlich wurden 41 Frauen geschult. An der Abschlussprüfung nahmen nur 16 Frauen teil. Die hohe Teilnehmerzahl in der Statistik erklärt sich daraus, dass hier jeder einzelne Kurstag als eigene Maßnahme abgerechnet wurde.

Die Kurse für Direktvermarkter hatten nur wenig mit der Direktvermarktung als Einkommensalternative oder der Verbesserung der Unternehmensführung zu tun. Vielmehr erhielten langjährige Direktvermarkter Informationen und Anregungen zu Themen wie „Dekoration und Produktpräsentation“, „Veranstaltung von Festen“, „Brot backen“ oder „Kuchen und Torten verzieren“. Mit dem Programmteil „Direktvermarktung“ wurde auch die Persönlichkeitsschulung von Weinprinzessinnen gefördert.

Als Betriebsmanagement- und Unternehmerschulung wurden Einführungsseminare für den ökologischen Landbau durchgeführt. Auch wurden zahlreiche Vortragsveranstaltungen mit produktionstechnischen Themen (z.B. Homöopathische Tierbehandlung, Fortbildungstage für Rinderhalter, Schweinehalter, Bienenhalter) bezuschusst.

Im Rahmen der Fortbildung für spezielle Dienstleistungen wurden Mitarbeiterinnen des Hauswirtschaftlichen Fachservices (z.T. Meisterinnen) hauswirtschaftlich und

allgemein geschult. Ihnen wurde z.B. gezeigt, wie man kalte Platten „top stylt“ und wie das „Frauenprofil“ gestärkt werden kann.

31.3 Haltung des Staatsministeriums

Grundsätzliches

Die Förderung trage dazu bei, den Strukturwandel sozialverträglich abzufedern. Die Einstellung der Förderung würde die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und die Position Bayerns schwächen. Nach Ansicht des Staatsministeriums könne die Wirkung einer Qualifizierungsmaßnahme nicht an den Kosten gemessen werden, sondern würde erst später im Erhalt des Arbeitsplatzes oder im zusätzlichen Einkommen sichtbar.

Die Haltung des Staatsministeriums dürfe jedoch nicht als Festlegung auf das aktuelle Spektrum der Qualifizierungsmaßnahmen verstanden werden. Die Fortsetzung der Förderung in der Programmperiode 2007 bis 2013 würde das Ergebnis einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung sein.

Internetqualifizierung

Ziel der Qualifizierung im Bereich IuK sei es, den Rückstand der Teilnehmer gegenüber anderen Berufsgruppen und insbesondere gegenüber den Ballungsgebieten abzubauen. Dieses Ziel würde weitgehend erreicht, so dass dieser Programmteil in der nächsten Förderperiode deutlich zurückgefahren werden kann.

Freizeit und Erholung

Kurse wie „Frau sein heute“, „Frau zeigt Profil“ und „Gutes Benehmen“ würden zur Bildung der Unternehmerpersönlichkeit bei den Bäuerinnen beitragen. Dies sei unabdingbar für Einstieg und Entwicklung von Erwerbskombinationen. Der Erfolg für einen Betrieb hänge davon ab, wie sich der Bauer oder die Bäuerin als unternehmerische Persönlichkeit präsentiert. Kurse wie „Märchenstunde für Gästekinder“ und „Pferd-Mensch-Kommunikation“ würden der treffgenauen Ausrichtung der Angebotsgestaltung auf bestimmte Gästezielgruppen dienen. Die Radl-Tour sei ein praktisches Beispiel einer Qualifizierungsveranstaltung gewesen, bei der die Teilnehmer alle Stufen der Durchführung gemeinsam erarbeitet hätten.

Natur- und Umweltschutz

Die Anzahl der Teilnehmer, deren Erhebung von der EU gefordert wird, sei eine rein statistische Größe und habe keine finanziellen Auswirkungen. Die Zählweise gehe auf die verschiedenen Bausteine zur Ausbildung zur Kräuterpädagogin zurück. Ursprünglich seien diese Bausteine als eigenständige Einheiten gewertet worden. Die Zusammenfassung zu einem Ausbildungslehrgang habe sich erst während der laufenden Maßnahme herauskristallisiert.

Direktvermarktung

Alle vom ORH kritisierten Kurse hätten sehr wohl mit der Direktvermarktung zu tun. So könnten Produkte nur bei entsprechender Dekoration ansprechend für die Kunden präsentiert werden. Brot backen sowie Kuchen und Torten verzieren gehörten zur bäuerlichen Backtradition (Stichworte: Bauernbrot, Zwetschgendatschi, Schmalzgebäck). Weinprinzessinnen seien wichtige Multiplikatoren zur Förderung des Absatzes von Frankenwein und könnten nur mit entsprechendem persönlichen Auftreten ihr Produkt und ihre Region erfolgreich vermarkten.

Betriebsmanagement, Unternehmerschulung

Die Maßnahmen würden nicht in Konkurrenz zum staatlichen Beratungsangebot stehen, sondern würden dieses ergänzen und vertiefen.

Spezielle Dienstleistung

Neben der fachlichen Weiterbildung der Mitarbeiterinnen des Hauswirtschaftlichen Fachservices habe die Maßnahme der Weiterbildung zur Unternehmerpersönlichkeit gedient.

Personaleinsatz

Die breite Palette und konkrete Ausrichtung der Fortbildungsveranstaltungen auf die Anforderungen der Zielgruppen würden bei der Planung, Koordinierung und Umsetzung den gehobenen und höheren Dienst erfordern. Die Aufgaben könnten nur in einem sehr eingeschränkten Maß delegiert werden.

31.4 Haltung des ORH

Der ORH sieht in den geprüften Maßnahmen überwiegend keine zielgerichtete Qualifizierung zur Unterstützung der Landwirte und deren Familienangehörigen im Betriebsmanagement bzw. beim Erschließen neuer Einkommensquellen. Die Schulung allgemeiner EDV-Kenntnisse ist mit den speziellen Förderzielen des ESF nicht vereinbar, zumal viele andere Bildungsträger solche Kurse anbieten. Die Inhalte zahlreicher Seminare hatten überwiegend allgemein bildenden Charakter und vor allem einen starken Bezug zur Freizeitgestaltung. Dafür bedarf es keiner staatlichen Förderung. Eine Qualifizierung im Betriebsmanagement oder zur Hinführung in neue Erwerbsfelder wurde kaum vorgefunden.

Die hohe Zahl von Bediensteten des höheren und gehobenen Dienstes für reine Verwaltungs- und Organisationsaufgaben ist nicht akzeptabel.

Unabhängig von diesem Förderprogramm gewährt der Staat durch sein Personal in der Landwirtschaftsverwaltung den Landwirten flächendeckend und kostenlos eine fachliche Beratung.

Vor dem Hintergrund des zweifelhaften Nutzens des Programms empfiehlt der ORH trotz der Möglichkeit, Mittel der EU abzurufen, auf die weitere Teilnahme an diesem Programm zu verzichten, um Landesmittel zu sparen und das staatliche Personal abzubauen. Denn letztlich kostet ein „europäischer“ Euro den Staat mindestens 2 € aus seinem Haushalt.

Die grundsätzliche Haltung des Staatsministeriums lässt nicht erkennen, dass die schwierige Situation des Staatshaushalts dort zur Kenntnis genommen wird. Ebenso wie im Bereich der FIAF-Förderung (s. TNr. 32) wird mit unverhältnismäßig hohem finanziellen und personellen Aufwand nahezu jede nur denkbare Maßnahme im ländlichen Umfeld gefördert.

32 Förderung von Aquakultur- und Binnenfischereimaßnahmen

(Kap. 08 03 Tit. 892 13 und 892 14)

Für die Förderung der Erwerbsfischerei wurden in den Jahren 2002 und 2003 aus dem Staatshaushalt und aus EU-Mitteln 4,5 Mio € bewilligt. Bei 75 % der Fälle handelte es sich um Förderungen von weniger als 5 000 €. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller blieb unberücksichtigt.

Der ORH empfiehlt, das Förderprogramm aufzugeben und künftig auf die EU-Mittel zu verzichten. Damit könnten staatliche Haushaltsmittel (einschließlich der Personalkosten) in einer Größenordnung von jährlich mehr als 1 Mio € eingespart werden.

32.1 Förderprogramm

Die Erwerbsfischerei wird von der EU in Bayern aus dem Strukturfonds „Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)“ gefördert. Die Gemeinsame EU-Fischereipolitik will vor allem Maßnahmen der Strukturverbesserung (Schutz der aquatischen Ressourcen, Aquakultur, Binnenfischerei, Verkaufsförderung, innovative Maßnahmen und technische Hilfe) unterstützen. Die EU-Mittel aus dem FIAF werden vom Staat kofinanziert. Teichwirtschaft wird in Bayern zu 98 % im Nebenerwerb (z.T. mit Hobbycharakter) betrieben. In den Jahren 2002 und 2003 wurden rd. 4,5 Mio € Fördermittel bewilligt (davon 2,3 Mio € EU und 2,2 Mio € Staat). Von diesen Mitteln flossen 70 % (3,2 Mio €) als Aquakulturmaßnahmen fast ausschließlich in den Teichbau oder in Teichsanierungen. Für Maßnahmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden 20 % (0,95 Mio €) bewilligt.

32.2 Prüfungsfeststellungen

Personaleinsatz

Die FIAF-Anträge wurden 2004 von vier Vollarbeitskräften des gehobenen und des höheren Dienstes bearbeitet. Besondere Schwierigkeiten, die solche hochwertigen Stellen rechtfertigen, sind mit dieser Aufgabe nach Ansicht des ORH nicht verbunden. Die Bearbeitung dieser Förderanträge gehört grundsätzlich zum Aufgabenprofil des mittleren Dienstes. Mitarbeiter des höheren Dienstes mit wissenschaftlicher Ausbildung sind hierfür jedenfalls nicht adäquat eingesetzt, nicht notwendig und vor allem zu teuer.

Höhe der Förderungen

Der ORH hat die Bewilligungen in den geprüften Jahren ausgewertet und festgestellt, dass sich die bewilligten Fördermittel von 4,5 Mio € (EU und Staat) auf 867 Antragsteller verteilen. Im Durchschnitt wurden je Antrag 5 190 € bewilligt. Drei Viertel der Bewilligungen (649) waren Förderungen unter 5 000 €.

Finanzielle Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfänger

Nach den Feststellungen des ORH wird gefördert, ohne dass die Einkommens- und Vermögenssituation der Antragsteller geprüft wird (Art. 23, 44 BayHO). So wurden z.B. einem Antragsteller trotz eines Jahreseinkommens von rd. 360 000 € (2001) für Teichbausanierungen 20 280 € bewilligt. Die Einkommenssituation des Zuwendungsempfängers war der Verwaltung bekannt.

32.3 Haltung des Staatsministeriums

Nach Ansicht des Staatsministeriums begründet die Komplexität der Fördermaterie, die Bandbreite der Fördertatbestände und die Notwendigkeit der intensiven Zusammenarbeit der Fachbehörden den Einsatz des höheren und gehobenen Dienstes. Nicht zuletzt die Beanstandungen des ORH hätten gezeigt, dass der Fördervollzug eine anspruchsvolle Tätigkeit darstelle.

Grundsätzlich ist das Staatsministerium der Auffassung, dass die Förderung schwerpunktmäßig dazu dient, einen Anreiz zu bieten, damit die Fischteiche weiter bewirtschaftet werden und die 10 000 Familienbetriebe in strukturschwachen Regionen einen Beitrag zu ihrem Einkommen erhalten. Vor dem Hintergrund dieser Strukturen sei eine breite Streuung der Förderung zielführend und gewollt.

Nur mit finanziellem Anreiz könne die Realisierung der Vorhaben sichergestellt werden. Die geförderten Vorhaben würden Belange des öffentlichen Gemeinwohls in besonderer Weise stärken. Als Beispiele nennt das Staatsministerium

- den positiven Einfluss der Teichwirtschaft auf den Naturhaushalt und die Erhaltung des Lebensraums für gefährdete Pflanzen- und Tierarten,
- den regulierenden Einfluss auf den Wasserhaushalt als Wasserspeicher im Sommer, aus dem das Wasser beim Abfischen im Herbst wieder abgegeben wird,
- die Erhaltung kleinteiliger Strukturen aus landeskulturellen Gründen.

Da die Anreizwirkung im Vordergrund stehe, bleibe die finanzielle Leistungsfähigkeit der Antragsteller ohne Einfluss auf den Fördervollzug. Bei der genannten Förderung trotz eines Jahreseinkommens von rd. 360 000 € handele es sich um einen Einzelfall, der - zugegebenermaßen - aus verwaltungsökonomischen Gründen in Kauf genommen worden sei. Bei der nächsten Programmperiode 2007 bis 2013 werde man die Frage der Prosperität erneut überprüfen, um solche Fälle mit vertretbarem Verwaltungsaufwand auszuschließen.

32.4 Haltung des ORH

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 2003 die Förderung von Investitionen landwirtschaftlicher Selbsthilfeeinrichtungen (Trocknungsgenossenschaften), die über Barvermögen in Millionenhöhe verfügten, beanstandet.² Der Landtag hat daraufhin in seinem Beschluss vom 17. März 2004 festgestellt, dass das Staatsministerium die finanzielle Leistungsfähigkeit der Trocknungsgenossenschaften hätte berücksichtigen müssen.³

Der ORH hat das Staatsministerium bei der Prüfung der Fischereiförderung auf diesen Beschluss hingewiesen. Das Staatsministerium lehnte eine entsprechende Anwendung dieses Beschlusses auf das geprüfte Programm ab und stellte eine Überprüfung dieser Frage für die nächste Programmperiode in Aussicht.

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass staatliche Zuwendungen grundsätzlich nicht zur Förderung von Vorhaben bestimmt sind, zu deren Ausführung und Finanzierung der Antragsteller auch ohne staatliche Hilfe in der Lage ist. Das Staatsministerium hat die BayHO zu beachten und noch in der laufenden Programmperiode umzusetzen. Ankündigungen, man werde diese Frage in der Zukunft prüfen, genügen nicht. Nicht zuletzt die Haushaltslage erfordert, dass das Staatsministerium seine Praxis der großzügigen und breit gestreuten Förderung ändert. Die Höhe der Förderung im Einzelfall zeigt, dass die Förderung zwar gern mitgenommen wird, aber für die gewerbliche Teichwirtschaft eher von nachgeordneter Bedeutung ist. Der ORH hat erhebliche Zweifel an der vom Staatsministerium vorgebrachten ökologischen und wasserwirtschaftlichen Bedeutung der Teichwirtschaft.

Angesichts des hohen Anteils staatlicher Haushaltsmittel, der notwendig ist, um die EU-Mittel zu binden, angesichts der Personalkosten für die Verteilung und Kon-

2) ORH-Bericht 2003 TNr. 26

3) siehe Nr. 3 Buchstabe b des Landtagsbeschlusses vom 17. März 2004 (LT-Drucksache Nr. 15/648)

trolle der Mittel und angesichts der geringen Bedeutung für die Teichwirtschaft empfiehlt der ORH, in der nächsten Förderperiode (2007 bis 2013) auf die FIAF-Förderung zu verzichten und gleichzeitig die Förderung aus dem staatlichen Haushalt einzustellen. Neben den so eingesparten Fördermitteln würden gleichzeitig Personalkosten von jährlich 300 000 € wegfallen.

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

33 Landesprüfungsamt für Sozialversicherung

(Kap. 10 04)

Die Kosten des Landesprüfungsamts werden nach einer 1960 erlassenen Verwaltungsregelung zu 70 % von den Sozialversicherungsträgern und zu 30 % vom Freistaat Bayern getragen. Die maßgeblichen Verhältnisse für diese Pauschalierung haben sich verändert. Der ORH hält allenfalls noch einen staatlichen Kostenanteil von 10 % für angemessen. Der Staatshaushalt würde jährlich um mehr als eine halbe Million Euro entlastet.

33.1 Allgemeines

Die Vorschriften der BayHO finden auf die landesunmittelbaren Träger der gesetzlichen Sozialversicherungen einschließlich deren Verbände und Vereinigungen keine Anwendung (Art. 112 Abs. 1 BayHO). Deshalb werden diese Einrichtungen auch nicht vom ORH, sondern vom Landesprüfungsamt für Sozialversicherung im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen geprüft (§ 274 SGB V, Art. 4 AGSGB). Mit den Aufgaben sind 1 Abteilungsleiter (zu 50 %), 3 Referatsleiter, 27 Prüfungsbeamte und 6 sonstige Bedienstete betraut. 2004 betragen die Personal- und Sachkosten 2,8 Mio €.

33.2 Kostenaufteilung

Die Kosten der Prüfung sind nach näherer Regelung durch das Staatsministerium von den geprüften Einrichtungen zu tragen (§ 274 Abs. 2 SGB V, Art. 4 Abs. 5 AGSGB). In einer 1960 ergangenen Verwaltungsvorschrift wurde festgelegt, dass zulasten der Staatskasse diejenigen Kosten verbleiben, die über die kostenpflichtige Prüfung der Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführung der Sozialversicherungsträger hinaus im Staatsinteresse entstehen, ferner die Kosten der Prüfung

von solchen Einrichtungen in der Sozialversicherung, die keine Versicherungsträger sind¹ und schließlich auch die Kosten von Dienstaufsichtsprüfungen innerhalb der Staatsverwaltung. Der Anteil des Staates an den Prüfungskosten der Sozialversicherungsträger wurde aufgrund von Erfahrungssätzen pauschal mit 30 % festgelegt.

33.3 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH hat festgestellt, dass sich die für die Kostenaufteilung maßgeblichen Verhältnisse seit 1960 wie folgt verändert haben:

- Die Auftragsprüfung der Jahresabschlüsse der Berufsförderungswerke München und Nürnberg ist infolge des Bilanzrichtliniengesetzes von 1988 weggefallen.
- Die Rechnungsprüfung des Blindengeldes nach dem BayBlindG ist infolge der Verlagerung der Vollzugszuständigkeit von den Landesversicherungsanstalten auf das Landesamt für Versorgung und Familienförderung und die Ämter für Versorgung und Familienförderung² zum 1. Januar 1989 entfallen.
- Die Prüfungen als „Vorprüfungsstelle“ von Bundesausgaben für die Sozialversicherung (z.B. Mutterschaftsgeld, Leistungen nach dem BVG usw.) sind infolge der Auflösung der Vorprüfungsstellen durch den Bund seit 1998 entfallen.
- Das Volumen der von den Sozialversicherungsträgern zu zahlenden Prüfungen hat zugenommen. Seit dem In-Kraft-Treten des § 274 SGB V zum 1. Januar 1990 haben die Landesverbände der gesetzlichen Krankenkassen und die Kassenärztlichen Vereinigungen die Kosten ihrer Prüfung selbst zu tragen.

Der staatliche Kostenanteil ist anpassungsbedürftig.

33.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Einführung des Risikostrukturausgleichs (§ 266 SGB V) die dafür seit 2003 anfallenden Prüfungskosten vollständig von den Krankenversicherungsträgern getragen werden und deshalb der Kostenanteil des Staates, bezogen auf die gesamten Kosten, faktisch bereits etwas weniger als 30 % beträgt. Im Übrigen will es an der getroffenen Kostenaufteilung festhalten, weil die Prüfungstätigkeit des Landesprü-

1) Landesverbände der gesetzlichen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen

2) jetzt Zentrum Bayern Familie und Soziales

fungsamts auch der dem Staatsministerium obliegenden Rechtsaufsicht über die sozialversicherungsrechtlichen Einrichtungen zugute kommt und die dafür zuständige Abteilung bei einer Beschränkung der Prüfung des Landesprüfungsamts auf den Haushaltsbereich personell verstärkt werden müsste.

33.5 **Auffassung des ORH**

Die dem Landesprüfungsamt zugewiesenen Prüfungen der Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführung dienen selbstverständlich, allerdings in nicht bezifferbarem Umfang, auch der Rechtsaufsicht; eine Kostenbeteiligung des Staates sehen die gesetzlichen Vorschriften deswegen nicht vor. Bei den Prüfdiensten des Bundes und der anderen Länder werden die Prüfungskosten dementsprechend auch in voller Höhe auf die geprüften Institutionen umgelegt. Zulasten der Staatskasse verbleiben lediglich die Kosten für zeitlich und sachlich konkret abgrenzbare Tätigkeiten, die nicht der Prüfung der Geschäfts-, Betriebs- und Rechnungsführung zugeordnet werden können. Diese sind nach dem Ergebnis der Prüfung gering und beschränken sich im Wesentlichen auf die jährliche Prüfung der Haushaltspläne der Landesversicherungsanstalten.

Der ORH hält zusammenfassend einen Kostenanteil des Staates von mehr als 10 % nicht für gerechtfertigt. Für die Staatskasse ergäben sich dadurch jährliche Einsparungen von über einer halben Million Euro.

34 **Förderung der vollstationären Altenpflegeeinrichtungen**

(Kap. 10 07 TitGr. 71 und Kap. 03 64 Tit. 863 69)

Der Grundbedarf an Pflegeplätzen ist zwischenzeitlich gedeckt. Der ORH hat deshalb angeregt, neue Pflegeplätze nicht mehr staatlich zu fördern. Die Staatsregierung hat die Förderung von Neubauten daraufhin eingestellt und fördert nur noch bereits genehmigte Objekte. Künftig können jährlich 20 Mio € allein an Fördermitteln eingespart werden. Ob Ersatzneubauten und Modernisierungen weiterhin gefördert werden, sollte aufgrund der weiteren Entwicklung des stationären Altenpflegebereichs entschieden werden.

34.1 **Allgemeines**

Nach § 9 SGB XI sind die Länder für eine leistungsfähige, zahlenmäßig ausreichende und wirtschaftliche Versorgung der Bevölkerung mit vollstationären Alten-

pflegeeinrichtungen verantwortlich. Diese Aufgabe wurde 1996 den Landkreisen und kreisfreien Städten als Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises übertragen. Der Staat beteiligt sich nach Maßgabe der im Staatshaushalt bereitgestellten Mittel an der Finanzierung vollstationärer Pflegeeinrichtungen (Art. 7, Art. 8 Abs. 2 AGPflegeVG³).

Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern den Neubau⁴ von 38 geförderten vollstationären Altenpflegeeinrichtungen geprüft und Folgendes festgestellt:

34.2 Bedarf

Seit der Übertragung der Zuständigkeiten 1996 fehlt ein landesweiter Überblick über den Bedarf an Altenpflegeplätzen. Bedarfsermittlungen beschränken sich auf die jeweilige Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte, die meist externe Gutachten in Auftrag gegeben haben.

Anhand der vorliegenden Gutachten hat der ORH die Bedarfssituation bei allen Regierungen und einigen großen Städten überprüft. Danach ist der Grundbedarf an Pflegeplätzen weitgehend gedeckt. Nachholbedarf besteht noch an Modernisierungsmaßnahmen von 25 bis 30 Jahre alten Heimen der Altenhilfe.

34.3 Staatliche Förderung von 1996 bis 2004

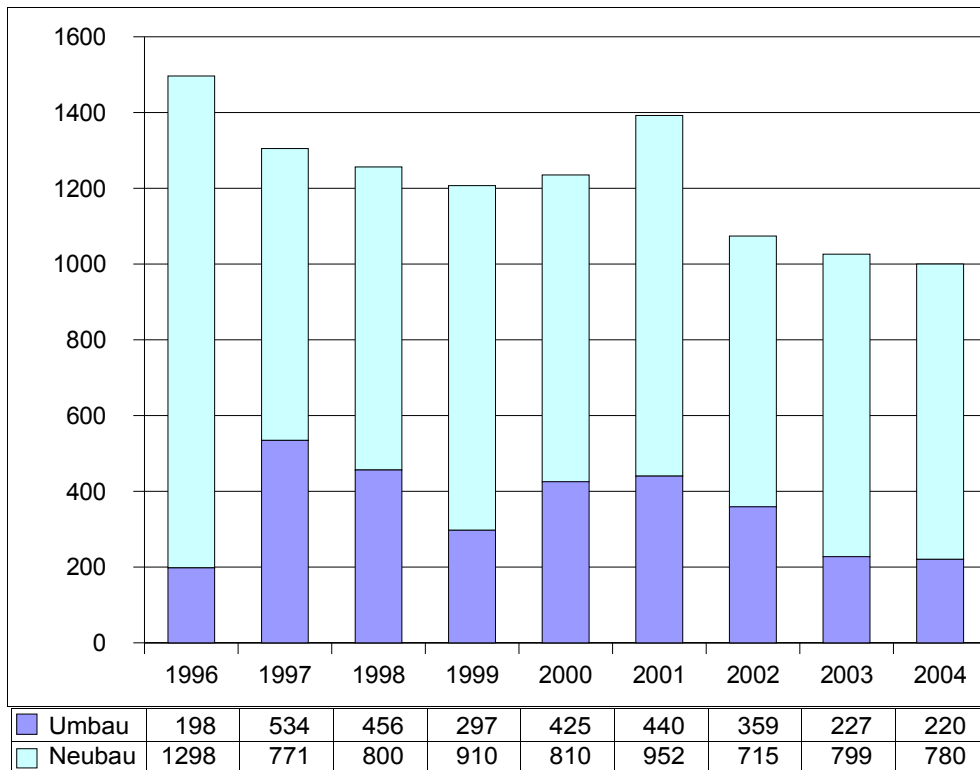
Seit 1996 hat der Staat nur noch Altenpflegeheime gefördert und dafür bis 2004 240 Mio € für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau von insgesamt 12 300 Altenpflegeplätzen zur Verfügung gestellt (s. Schaubild).

3) Gesetz zur Ausführung des Elften Buchs (XI) SGB - Soziale Pflegeversicherung

4) Modernisierungsmaßnahmen waren nicht Gegenstand der Prüfung

Zahl der geförderten Altenpflegeplätze (1996 bis 2004)

Schaubild



Parallel dazu entstanden ab 1997 etwa doppelt so viele freifinanzierte Pflegeplätze pro Jahr. Dies entspricht der gewünschten Schaffung eines „Pflegermarktes“ (§ 72 SGB XI), wonach neuen, innovativen Leistungsanbietern der Zugang zum Pflegemarkt offen gehalten und so der Wettbewerb unter den Einrichtungen gefördert werden soll.

34.4 Auswirkungen der staatlichen Förderung und Folgerungen des ORH

Vom Tagespflegesatz (durchschnittlich 78 €/Tag) entfallen 80 % (63 €/Tag) auf Pflegeleistungen einschließlich Verpflegung und 20 % (15 €/Tag) auf Investitionskosten für Bau und Abschreibungen. Die staatliche Investitionsförderung ergibt für neue Pflegeplätze eine Entlastung von durchschnittlich 4 € pro Tagessatz (5 %). Die in den letzten Jahren errichteten freifinanzierten Heime haben z.T. geringere Pflegesätze als die staatlich geförderten Objekte.

Aufgrund seiner Feststellungen hat der ORH angeregt, die Förderung von Altenpflegeeinrichtungen zu überprüfen. Bei Wegfall der Förderung können künftig jähr-

lich mindestens 20 Mio € eingespart werden. Hinzu kommen noch Personaleinsparungen durch den Wegfall der Förderverwaltung.

Die Staatsregierung hat u.a. auch aufgrund der Prüfungsmitteilungen des ORH inzwischen beschlossen, die staatliche Investitionsförderung für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten, die zu einer Erhöhung der Zahl der Pflegeplätze führt, einzustellen. Sie wird nur noch im Rahmen eines Übergangsmodells für bereits bewilligte oder durch vorzeitigen Maßnahmebeginn anerkannte Projekte in Höhe von 37,7 Mio € fortgeführt.

Die Modernisierung bestehender Altenpflegeeinrichtungen hat der ORH nicht geprüft. Auch hier wäre auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen zu untersuchen, inwieweit sich der Staat weiter an den Kosten beteiligt.

Über die Förderung von Ersatzneubauten und Modernisierungsmaßnahmen im stationären Altenpflegebereich soll nach einem noch zu erstellenden Bericht über die weitere Entwicklung des stationären Altenpflegebereichs entschieden werden.

35 Unterbringung und Betreuung von Aussiedlern, Asylbewerbern und sonstigen Flüchtlingen

(Kap. 10 50 und 10 53)

Die Zahl der Aussiedler, Asylbewerber und sonstigen Flüchtlinge, die vom Freistaat Bayern unterzubringen sind, ist in den vergangenen zehn Jahren stark zurückgegangen. Die Unterkunftskapazitäten und das eingesetzte Personal wurden aber nicht entsprechend abgebaut. Das vom ORH ermittelte Einsparvolumen beläuft sich auf über 200 Stellen mit Personalkosten von 10 Mio € und 20 Mio € Sachkosten jährlich und kann mittelfristig umgesetzt werden.

35.1 Gegenstand der Prüfung

Der ORH hat zusammen mit drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern im Jahr 2004 die Einnahmen und Ausgaben für die staatliche Unterbringung und Betreuung der Spätaussiedler, jüdischen Emigranten, Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge geprüft.

Bei den zuständigen Behörden⁵ waren zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt rechnerisch 714 Vollzeitkräfte mit Personalvollkosten von jährlich 36,8 Mio € eingesetzt, die sonstigen Ausgaben betragen 163,1 Mio €. Bei den Einnahmen von 22,7 Mio € handelt es sich im Wesentlichen um Unterkunftsgebühren, die zu einem erheblichen Teil von den Sozialhilfeträgern erstattet werden und deshalb ebenfalls aus öffentlichen Kassen stammen.

35.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der Zustrom der Spätaussiedler, jüdischen Emigranten, Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge ist in den vergangenen Jahren stark zurückgegangen. Während im Jahr 1990 insgesamt 64 201 Spätaussiedler übernommen wurden, waren es 2003 nur 10 470. Bei den Asylbewerbern ist die Entwicklung ähnlich. Hier wurde 1992 mit 59 337 zugeteilten Personen die höchste Zugangszahl erreicht; 2003 waren es nur noch 6 854 Asylbewerber und damit 88 % weniger. Die Tendenz ist in allen Bereichen weiter fallend.

Die Verwaltung hatte auf diese Entwicklung zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht ausreichend reagiert. Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass die Unterkunftsverwaltung durch Mietverträge gebunden ist und ggf. nur zeitverzögert auf kurzfristige Rückgänge bei den Zugangszahlen reagieren kann, wurden zu viele Unterkunftsplätze vorgehalten, die nur unzureichend ausgelastet waren.

- Im Mai 2004 waren in den 205 Gemeinschaftsunterkünften (GU) 23 579 Plätze und in den 178 Übergangwohnheimen (ÜWH) - davon 46 Emigrantenwohnheime - 18 095 Plätze verfügbar; belegt waren aber nur 15 871 GU- bzw. 12 940 ÜWH-Plätze. Dies entspricht einer Auslastung von nur 67,3 bzw. 71,5 %. Bei den drei zentralen Aufnahmeeinrichtungen lag die Auslastung im Mai 2004 unter 50 %, bei der Landesaufnahmestelle sogar unter 10 %.

Um eine angemessene Auslastung zu erreichen, hat der ORH den Abbau von mindestens 10 000 Plätzen gefordert.

- Aufgrund des Rückgangs der unterzubringenden Personen ist die Zahl der Verwaltungsentscheidungen (Einweisungs- und Verteilungsentscheidungen, Ge-

5) Im Wesentlichen sind dies die sieben Bezirksregierungen, außerdem (zum Zeitpunkt der Prüfung) drei dem Staatsministerium unmittelbar unterstellte Landesbeauftragte und die der Regierung von Mittelfranken nachgeordnete Landesaufnahmestelle Nürnberg, die für die zentrale Erstbetreuung der in den Freistaat übernommenen Spätaussiedler und jüdischen Emigranten zuständig ist.

bührenbescheide u.Ä.) ebenfalls stark gesunken. Die Personalausstattung wurde dieser Entwicklung nicht im notwendigen Umfang angepasst.

- An der Aufnahme der Spätaussiedler waren insgesamt vier Stellen⁶ beteiligt. Es wäre möglich und wesentlich kostengünstiger gewesen, die wenigen noch nach Bayern kommenden Personen direkt in die Übergangswohnheime einzuweisen.
- Ein Kostencontrolling hat gefehlt. Deshalb wurde auf die Entwicklung der z.T. erheblichen Unterschiede der Bewirtschaftungskosten für die Unterkünfte vielfach nicht oder zu spät reagiert.
- Das Beschaffungswesen war nicht optimal organisiert, Wirtschaftlichkeitspotentiale blieben ungenutzt. Die erforderlichen Güter wurden weitgehend auf der Ebene der Unterkünfte in entsprechend kleinen Mengen und Stückzahlen beschafft. Soweit Ausschreibungen erfolgten, wurden diese von den jeweiligen Regierungen nur für ihren Bereich durchgeführt. Gemeinsame, landesweite Beschaffungen würden den erheblichen Verwaltungsaufwand bei Ausschreibungen verringern.
- Die DV-Unterstützung ist unzureichend. Insbesondere fehlt eine zentrale Datenhaltung, auf die alle beteiligten Stellen und Sachbearbeiter zugreifen können. Daten müssen deshalb mehrfach erfasst werden. Dies führt zu erheblichem Mehraufwand auch bei der Datenübermittlung. Durch eine verbesserte DV-Unterstützung könnten die Verfahrensabläufe wesentlich beschleunigt, kostengünstiger gestaltet und die Gefahr von Fehlern bei der Datenerfassung und -übermittlung verringert werden.
- Die Abrechnung der Krankheitskosten der Asylbewerber ist verwaltungsaufwendig. Trotzdem kann nicht geprüft werden, ob die im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegten Einschränkungen der ärztlichen Versorgung beachtet werden und die abgerechneten Leistungen tatsächlich erstattungsfähig sind. Der ORH hat vorgeschlagen zu prüfen, ob die ärztliche Versorgung durch Amts- und Vertragsärzte kostengünstiger und weniger verwaltungsaufwendig erfolgen kann.

Der ORH hat bezogen auf die Verhältnisse im Jahr 2004 errechnet, dass 200 Stellen mit Personalkosten von 10 Mio € und Sachkosten von 20 Mio € jährlich eingespart werden können.

6) zwei Landesbeauftragte, die Landesaufnahmestelle Nürnberg und die jeweilige Regierungsaufnahmestelle

35.3 Maßnahmen und Planungen des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat die Feststellungen des ORH im Wesentlichen anerkannt und mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen. Der Vorschlag, die Spätaussiedler direkt in die Unterkünfte einzuweisen, wurde durch Änderung der Übernahmeverordnung zum 1. Januar 2005 vollzogen. Eine der drei Aufnahmeeinrichtungen (Würzburg) wurde zum 30. Juni 2005 geschlossen. Für die künftige Nutzung der Räumlichkeiten der Landesaufnahmestelle für die Spätaussiedler wird nach Mitteilung des Staatsministeriums gerade ein tragfähiges Nutzungskonzept entwickelt. Da bei den Unterkünften bis 2007 die Mietverträge für über 20 000 Plätze enden, hält es auch das Einsparziel des ORH von 10 000 Plätzen mittelfristig für erreichbar. So sind seit dessen Erhebungen im Mai 2004 bis Ende Juli 2005 bereits 3 350 Plätze abgebaut worden.

Zu den Forderungen eines nachhaltigen Personalabbaus hat es mitgeteilt, dass das betroffene Personal weitgehend unkündbar sei und ein Abbau nur über eine große Zeitspanne sozialverträglich im Rahmen der Fluktuation oder durch anderweitige Verwendung erfolgen könne. Es legt hierfür einen Zeitraum bis 2019 zugrunde. Das Staatsministerium geht von weiter rückläufigen Zugangszahlen aus und will ab 2006 von 712 Stellen insgesamt 500 Stellen mit Personalkosten von 20 Mio € und Sachkosten von insgesamt 85,5 Mio € einsparen.

Der ORH erwartet, dass seine Vorschläge zügig umgesetzt werden.

36 Krankenhausfinanzierung

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Die Prüfung von Krankenhausbaumaßnahmen führte zu Rückforderungen von 15 Mio €. Anregungen des ORH zur Festbetragsförderung werden weitgehend im Entwurf zum neuen Bayerischen Krankenhausgesetz berücksichtigt. Die Festbeträge sind vor Ausführung der Baumaßnahmen möglichst realistisch festzulegen. Die verwaltungsaufwendige Indexfortschreibung sollte entfallen.

36.1 Allgemeines

Nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und dem Bayerischen Krankenhausgesetz (BayKrG) haben alle Krankenhäuser in Bayern, die in den Kran-

kenhausbedarfsplan aufgenommen sind, Anspruch auf staatliche Förderung ihrer notwendigen Investitionen.

Seit Beginn der Förderung im Jahr 1972 haben Staat und Kommunen⁷ fast 17 Mrd € investiert. 2004 wurden für die Einzelförderung von Investitionen nach Art. 11 BayKrG 252 Mio € bereitgestellt, 2005 sind 264 Mio € eingeplant.

Die Förderung erfolgt als Festsetzungs-, Festbetrags- oder Höchstbetragsförderung. Bei der **Festsetzungsförderung** wird die Höhe der Förderung aufgrund der im Verwendungsnachweis (VN) enthaltenen Einzelnachweise endgültig ermittelt und festgesetzt. Bei der **Festbetragsförderung** wird ein fester Betrag vereinbart, der nach Steigerungen von amtlichen Indizes fortgeschrieben wird. Bei Kostenunterschreitungen verbleibt der Differenzbetrag (einschließlich Indexanteil) beim Krankenhausträger. Die **Höchstbetragsförderung** unterscheidet sich von der Festbetragsförderung insoweit, als der Unterschiedsbetrag zurückzuerstatten ist, falls die nachgewiesenen Kosten den festgelegten Höchstbetrag nicht erreichen.

36.2 Prüfungsfeststellungen

Der ORH hat bereits früher die Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen geprüft⁸ und u.a. angeregt, statt der üblichen Festsetzungsförderung möglichst Festbeträge zu vereinbaren. Dadurch sollte neben einem Anreiz zum sparsamen Mitteleinsatz das Verfahren vereinfacht und insbesondere die Vorlage und Prüfung des VN erheblich beschleunigt werden.

Die Verwaltung hat inzwischen bei rd. 30 % aller Maßnahmen Festbeträge vereinbart. Dabei konnten die erwarteten Vereinfachungen und Verkürzungen der Verfahren erreicht werden. So betrug seit 1997 hier die durchschnittliche Zeit für die Vorlage der VN nur noch 14 Monate, während bei der Festsetzungs- bzw. Höchstbetragsförderung noch 26 Monate, im Einzelfall bis zu 66 Monate benötigt wurden.

Die Prüfung der VN durch die Regierungen dauerte bei den Festbetragsfinanzierungen im Durchschnitt 10 Monate, bei den Festsetzungsförderungen immer noch 18 Monate.

Die Festbetragsförderung soll nach dem im Juli 2005 im Landtag in erster Lesung

7) Krankenhausumlage nach Art. 10 b Abs. 3 FAG/örtliche Beteiligung nach Art. 10 Abs. 2 FAG

8) vgl. ORH-Berichte 1991 TNr. 41, 1997 TNr. 36

behandelten Gesetzentwurf zur Änderung des BayKrG⁹ nunmehr als einzige Förderart verbleiben.

36.3 Einzelfeststellungen

Seit 1997 haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter 20 Fördermaßnahmen geprüft. 15 Mio € waren bisher zurückzuzahlen; über weitere Rückzahlungen von etwa 3 Mio € sind die Verfahren noch nicht abgeschlossen. Die Prüfungen erstreckten sich sowohl auf Maßnahmen mit Festsetzungsförderungen, die bei der Abrechnung noch den überwiegenden Teil ausmachen, als auch auf Festbetragsförderungen, die künftig als einzige Förderart verbleiben soll.

36.3.1 Beispiele mit Festsetzungsförderung

Beispiel 1

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat die Sanierung eines Klinikums geprüft. Insgesamt wurden 1 786 370 € Fördermittel und 1 283 805 € Zinsen zurückgefordert. Von den Kosten für die Sanierung der Heizzentrale war der Anteil für das Personalgebäude von 303 707 € nicht abgezogen worden. Im VN war ein Parkplatz (Kosten: 163 600 €) aufgeführt, der nicht dem Krankenhaus dient. 170 440 € für die Ausstattung waren bereits in einer Festbetragsförderung für die Kostengruppen 3.4 und 4.0 (Betriebliche Einbauten und Einrichtung) enthalten. Für nicht förderfähige Versicherungsleistungen waren 234 480 € abzusetzen. In den Rohbauarbeiten waren nicht förderfähige Kostenanteile von 200 780 € enthalten. Schließlich mussten bei mehr als 500 Regiearbeiten 348 420 € wegen Verstößen gegen die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit abgezogen werden. Nach dem KHG dürfen nur Investitionsausgaben gefördert werden, die für einen wirtschaftlichen Krankenhausbetrieb notwendig sind.

Beispiel 2

Zu den Baumaßnahmen eines Bezirkskrankenhauses gehört auch eine Tiefgarage, die als Zivilschutzraum ausgebaut wurde. Dafür erhielt der Krankenhausträger vom Bund einen Zuschuss. Die Regierung hat deshalb 647 116 € von den förderfähigen Kosten abgesetzt. Die Prüfung durch den ORH ergab, dass noch weitere 245 000 € abzusetzen waren, weil sonst die Mehrkosten für den Schutzraum

9) LT-Drucksache 15/3794

doppelt gefördert worden wären. Weitere nicht förderfähige Kosten von 417 000 € wurden bei den Baunebenkosten der Gesamtmaßnahme festgestellt, so dass sich insgesamt ein Absetzungsbetrag von 662 000 € ergab.

Beispiel 3

Die Prüfung der Sanierung und Erweiterung eines Krankenhauses führte zu einer Kürzung der förderfähigen Kosten von 656 121 €. Im Wesentlichen war diese darin begründet, dass Aufwendungen für nicht förderfähige Versicherungsleistungen und Baunebenkosten geltend gemacht wurden. Außerdem wurden in erheblichem Umfang Bauleistungen ohne Beachtung der Vergabegrundsätze freihändig vergeben.

36.3.2 Beispiele mit Festbetragsförderung

Beispiel 4

Ein Krankenhausträger hatte für den Neubau eines Krankenhauses 37 662 463 € veranschlagt und hierfür eine Festbetragsförderung von 34 302 981 € erhalten, die offensichtlich viel zu hoch war.

Nach Feststellungen eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts hat der Träger für knapp 4 Mio € rd. 800 m² Nutzfläche über die gebilligte Fläche hinaus gebaut, ohne dass dies insgesamt zu Mehrkosten führte. Da er auch sonst von der fachlichen Billigung abgewichen war, muss der Festbetrag neu festgesetzt werden. Dies führte nachträglich zu aufwendigen Abklärungen zwischen Regierung und Krankenhausträger, die noch immer nicht abgeschlossen sind. Nach Auffassung des ORH sollte es gerade Sinn und Zweck von Festbeträgen sein, einen derartigen Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung von Fördermitteln zu vermeiden.

Beispiel 5

Für die Sanierung der Energiezentrale eines Krankenhauses wurde ein Festbetrag von 4 125 103 € vereinbart. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte fest, dass einzelne Teilmaßnahmen (z.B. Rohrtrenner der Feuerlöschleitungen) nicht oder wesentlich kleiner (z.B. Edelstahlschornstein) ausgeführt worden waren. Da diese Teile bei der Kostenermittlung berücksichtigt worden waren, musste der Festbetrag insoweit ermäßigt und auf 4 057 316 € festgesetzt werden. Keine weiteren Auswirkungen hatte es dagegen, dass die Sanierung tatsächlich nur

3 663 894 € kostete. Der Differenzbetrag von 393 422 € verblieb beim Krankenhaussträger.

Beispiel 6

Bei einem anderen Krankenhaus blieben die tatsächlichen förderfähigen Kosten um 586 669 € (= 13 %) unter dem gewährten Festbetrag von 4 444 844 €. Darin ist auch ein Anteil von 96 107 € enthalten, der dem vereinbarten Festbetrag als Kostensteigerung aus den amtlichen Indizes hinzugerechnet wurde. Dies führt zu dem unverständlichen Ergebnis, dass trotz Kostensenkung beim Träger noch mehr verbleibt.

Ähnliche Feststellungen wie bei den Beispielen 4 bis 6 hat der ORH auch bei anderen Maßnahmen getroffen.

36.4 Zusammenfassende Wertung durch den ORH

- Die derzeit bei der VN-Prüfung noch vorherrschende Festsetzungsförderung verursacht aufgrund des notwendigen detaillierten Nachweises der abgerechneten Kosten sowohl beim Krankenhaussträger als auch bei den prüfenden Stellen erheblichen Verwaltungsaufwand (TNr. 36.2). Da jede förderfähige Ausgabe beinahe zu 100 % erstattet wird, fehlt der Anreiz zur Sparsamkeit, wie die Beispiele 1 bis 3 zeigen. Die künftig vorgesehene Festbetragsförderung als einzige Förderart ist deshalb grundsätzlich richtig.
- Die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Festbetragsförderung die erwartete Vereinfachung und Beschleunigung bei der Abrechnung bringt. Sie zeigen aber auch, dass die Festbeträge z.T. zu hoch festgelegt wurden, so dass erhebliche Differenzbeträge beim Krankenhaussträger verblieben. Allein bei den Beispielen 5 und 6 wurde insgesamt ein Betrag von 1 Mio € festgestellt. Ähnliche Ergebnisse ergaben sich bei mehreren anderen Maßnahmen.
- Auch bei Festbeträgen sind Abweichungen von den genehmigten Unterlagen (wie Raumprogramme, Pläne, Grundlagen der Kostenberechnungen, Bauumfangsänderungen) vor der Ausführung förderrechtlich zu behandeln (Beispiele 4 und 5), damit bei der Abrechnung der Verwaltungsaufwand gering bleibt.
- Geprüft werden sollte zudem, ob auf die nachträgliche Änderung aller Festbeträge durch Indexfortschreibung verzichtet werden kann.

36.5 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung teilt grundsätzlich die Auffassung des ORH.

Zu den Feststellungen des ORH, dass die Festbeträge teilweise zu hoch vereinbart waren, gibt sie zu bedenken, dass deren punktgenaue Festlegung angesichts der Unwägbarkeiten einer Krankenhausbaumaßnahme faktisch nicht erreichbar sei. Die ausgewogene Risikoverteilung zwischen dem Staat als Fördermittelgeber und dem Krankenhausträger als Fördermittelempfänger sei das Charakteristikum des Festbetrags. Eine Auswertung von 50 Maßnahmen habe gezeigt, dass sich die positiven und negativen Unterschiedsbeträge in der Gesamtsumme ausgleichen. Im Entwurf des BayKrG sei vorgesehen, dass die Krankenhausträger übersteigende Beträge künftig den pauschalen Fördermittel¹⁰ zuführen müssen. Damit sei sichergestellt, dass ein etwaiger Differenzbetrag ebenfalls zweckentsprechend verwendet werde. Soweit fachlich gebilligte Teilmaßnahmen nicht durchgeführt werden, sei der Festbetrag entsprechend herabzusetzen. An der Indexfortschreibung müsse festgehalten werden, weil der Krankenhausträger einen gesetzlichen Anspruch auf Ersatz der notwendigen Investitionskosten habe.

36.6 Abschließende Feststellung des ORH

Generell muss gerade bei der Festlegung des Festbetrags große Sorgfalt auf ein bedarfsgerechtes Raumprogramm, eine wirtschaftliche Planung und eine realistische Kostenberechnung gelegt werden. Die beabsichtigten Änderungen des BayKrG zur Festbetragsförderung sind geeignet, die künftigen Förderverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dazu sollte aber auch der angeregte Verzicht auf eine Indexfortschreibung nochmals geprüft werden, damit nicht jeder Festbetrag nach VN-Vorlage angepasst werden muss. Eine Neufestsetzung von Festbeträgen würde sich dann vor allem auf die Fälle beschränken, bei denen

- unzutreffende Angaben im Bewilligungsantrag die Höhe des Festbetrags beeinflusst haben,
- die Projektausführung unvollständig ist, so dass erheblich von der genehmigten Planung abgewichen wird und
- gegen Auflagen verstoßen wurde.

10) Art. 12 BayKrG

**Staatsministerium
für Umwelt, Gesundheit und
Verbraucherschutz**

37 Entgelte für die Wasserlieferung aus Trinkwasserspeichern
(Kap. 12 77 Tit. 237 91)

**Der Staat legt seine Kosten für die Wasserlieferung aus zwei
Trinkwassertalsperren nur unzureichend auf die Zweckverbände
um.**

37.1 Bau und Betrieb staatlicher Trinkwasserspeicher

Der Staat hat in den 70er und 80er Jahren zwei Talsperren gebaut, um die Trinkwasserversorgung in den niederbayerischen, ober- und unterfränkischen Grundwassermangelgebieten langfristig zu sichern. Mit Investitionskosten (ohne Bauzeitinsen) von 93 Mio € wurde ein Speichervolumen von 42,2 Mio m³ geschaffen. Davon entfallen 94 % auf das Vorhalten von Rohwasser zur Fernwasserversorgung durch kommunale Zweckverbände.

Der Staat betreibt und unterhält die beiden Talsperren, er schützt die Flächen des Wassereinzugsgebiets und überprüft die Wasserqualität. Hierfür hält er eigenes Personal, einen umfangreichen Fahrzeug- und Gerätepark sowie Werkstätten und betriebliche Einrichtungen vor.

37.2 Feststellungen des ORH

37.2.1 Laufende Ausgaben und Einnahmen

In den Jahren 2000 bis 2004 hat der Staat 4,84 Mio € für Vergütungen, Löhne, Materialien u.a. für das Vorhalten von Rohwasser zur Fernwasserversorgung ausgegeben.¹ Darin sind die Zuschläge für Personalkosten und kalkulatorische Kos-

1) ohne Erstattungen für die aus einem Teil des Rohwassers gewonnene Energie

ten (Abschreibung und Verzinsung) der Anlage nicht enthalten. Im gleichen Zeitraum erstatteten die Zweckverbände dem Staat für die Bereitstellung von Rohwasser aufgrund vertraglicher Verpflichtungen 2,62 Mio € und damit lediglich 54 % der Ausgaben. Bezogen auf das anteilige Speichervolumen von 94 % ergibt dies einen Fehlbetrag von jährlich etwa 400 000 € im Staatshaushalt, dem eine Entlastung des Endverbrauchers um lediglich 2 Cent/m³ entspricht.² Die Verträge haben eine Laufzeit von jeweils drei Jahren.

37.2.2 Vollkostenrechnung

Bei einer Vollkostenrechnung sind die Zuschläge für Personalkosten und kalkulatorische Kosten der Anlage einzubeziehen. Danach würde sich der Preis der Rohwasserabgabe um etwa 25 Cent/m³ erhöhen. Der Endverbraucher hätte 1 € monatlich zusätzlich zu zahlen.³ Die jährlichen Einnahmen des Staates würden sich um 5 Mio € erhöhen. Würden nur die Zuschläge für Personalkosten und die anteiligen Unterhaltsaufwendungen berücksichtigt, erhöhte sich das Entgelt lediglich um 3 Cent/m³ und die jährlichen Einnahmen des Staates stiegen um 600 000 €.

37.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt mit, dass die anteiligen Unterhaltsaufwendungen inzwischen entsprechend den ORH-Anregungen errechnet würden. Ein Vertrag werde zum 1. Januar 2006 entsprechend angepasst. Darüber hinaus erscheine es vertretbar, künftig die bei einer Vollkostenrechnung üblichen Zuschläge für Personalkosten anzusetzen. Abschreibung und Verzinsung der Anlagekosten sollen jedoch nicht berücksichtigt werden, weil die Endverbraucher damit die damaligen Herstellungskosten nachträglich finanzieren müssten. Diese zusätzlichen Belastungen widersprächen den Zielen im Landesentwicklungsprogramm, gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen.

37.4 Bewertung durch den ORH

Das Staatsministerium bezieht aufgrund der Anregungen des ORH nunmehr die anteiligen Unterhaltsaufwendungen in das vertragliche Entgelt ein. Darüber hinaus ist es erforderlich, auch die Zuschläge für Personalkosten zu berücksichtigen.

2) bei einer derzeitigen Abgabe von 20 Mio m³ im Jahr

3) bei einem durchschnittlichen Verbrauch von 4 m³ Wasser/Monat

Im Übrigen bleibt der ORH bei seiner Auffassung, dass für die Wasserlieferung angemessene Kostendeckung erreicht werden muss, um den Staatshaushalt zu entlasten. Hierzu gehört auch, künftig die Nutzer an den staatlichen Kosten für Erneuerungen zu beteiligen.

38 Altlastensanierung eines Industriegeländes

(Kap. 13 10 Tit. 883 42)

Für die Altlastensanierung einer ehemaligen Zellstofffabrik hat der Staat 15 Mio € aufgewendet. Die Wertsteigerung der wieder nutzbaren Gewerbefläche kommt einer kommunalen Entwicklungsgesellschaft zugute, ohne dass der Staat daran beteiligt ist.

38.1 Ausgangslage

Auf einem ca. 40 ha großen Gelände einer in Insolvenz gegangenen Zellstofffabrik mussten in den Jahren 1998 bis 2001 umfangreiche Altlasten mit einem Gesamtaufwand von 16 Mio € beseitigt werden. Bei einer Ersatzvornahme müssen die Landkreise die Kosten für die Sanierung der Altlasten tragen, erhalten dafür aber vom Staat ergänzende Finanzzuweisungen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Kosten nicht von Dritten, insbesondere vom Störer ersetzt werden können (Art. 7 Abs. 4 FAG). Auf dieser Grundlage hat der Staat einem Landkreis 15 Mio € erstattet.

38.2 Feststellungen des ORH

Vor Beginn der Altlastensanierung haben der Landkreis und die Stadt, in der das Industriegelände liegt, sowie die Kreissparkasse eine Entwicklungsgesellschaft als GmbH gegründet und diese mit einem Eigenkapital von 500 000 € ausgestattet. Aus dem Verkauf beweglicher Anlagegüter durch den Insolvenzverwalter floss der kommunalen Entwicklungsgesellschaft ein Anteil von 1,25 Mio € zu. Grundlage dafür war eine Abmachung zwischen der Staatsregierung und den Gläubigerbanken. Die GmbH hat das gesamte Gelände der insolventen Firma zum symbolischen Preis von 1 DM abgekauft. Im Kaufvertrag wurde vereinbart, dass das Eigentum erst nach abgeschlossener Altlastensanierung übergeht. Diese Vertragsgestaltung hatte das Staatsministerium den Beteiligten in einer Besprechung sogar nahe gelegt. Die Vereinbarungen hatten zur Folge, dass der Landkreis Anspruch auf ergänzende Finanzzuweisungen nach Art. 7 Abs. 4 FAG hatte. Denn

während der Sanierungsphase blieb das vermögenslose Industrieunternehmen Eigentümerin der kontaminierten Flächen. Weil es als Störer insolvent und nicht leistungsfähig war, musste das Landratsamt im Wege der Ersatzvornahme die Sanierungsarbeiten in Auftrag geben und finanzieren. Nach Abschluss der Sanierung im Jahr 2001 wurde die kommunale Entwicklungsgesellschaft als Eigentümerin der Grundstücke in das Grundbuch eingetragen.

Das früher mit Schadstoffen belastete Gelände ist im Flächennutzungsplan teilweise als Gewerbegebiet, teilweise als Sonder- und als Mischgebiet ausgewiesen. Es hat durch die Sanierung, die im Wesentlichen der Staat finanzierte, einen beachtlichen Verkehrswert erreicht. Davon profitiert allerdings nunmehr ausschließlich die Entwicklungsgesellschaft. Diese preist auf ihren Internetseiten 38,5 ha als Wirtschaftsraum an, auf dem sich bereits sechs Unternehmen und der Tourismusverband des Landkreises angesiedelt haben. Ihre Bilanz weist zum 31. Dezember 2003 insgesamt mehr als 3,2 ha verkaufte Flächen und einen Veräußerungsgewinn für die Zeit von 1999 bis 2003 von insgesamt 2,5 Mio € aus. Dazu kommen noch Gewinne von knapp 2 Mio €, die ein Tochterunternehmen beim Verkauf von Werkwohnungen auf dem sanierten Gelände erzielt hat.

Die Altlastensanierung enthielt im Wesentlichen fünf Schwerpunkte, die das Landratsamt anordnete. Dabei hat es zwei Bescheide vor dem 1. März 1999 erlassen, drei später. Erst mit Wirkung ab dem 1. März 1999 ermöglichen BBodSchG⁴ und Wasserrecht einheitlich einen Wertausgleich. Vor diesem Zeitpunkt regelte das Wasserrecht bei öffentlich finanzierten Sanierungen das Erheben von Kostenbeiträgen vom Grundeigentümer. In beiden Fällen handelt es sich um öffentliche Lasten, die vorrangig auf den Grundstücken ruhen. Trotz des hohen Wertzuwachses infolge der Altlastensanierung wurden im geprüften Fall weder Kostenbeiträge erhoben noch wurde ein Wertausgleich zugunsten des Staates durchgeführt.

38.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hält den Sanierungsfall für modellhaft gelungen. Gerade mit der vom ORH gerügten Konstellation habe man erreicht, dass nicht nur die von den Kontaminationen ausgehenden Gefahren beseitigt wurden, sondern zugleich auch ein brachliegender Standort wieder genutzt werden konnte. Für ein solches Flächenrecycling, dem angesichts der zunehmenden Versiegelung der Landschaft große Bedeutung zukäme, bedürfe es Entwicklungsgesellschaften, die

4) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz)

mit eigenen Mitteln die Lücke zwischen sanierter Industriebrache und baureifen Gewerbeflächen schließen. Dagegen hätte es eine solche Gesellschaft mit dem Ziel, kontaminierte Flächen zu erwerben und auf eigene Kosten zu sanieren, nie gegeben.

Die bis 28. Februar 1999 bestehende Möglichkeit, nach der damaligen Fassung des Bayerischen Wassergesetzes Kostenbeiträge zu erheben, habe tatsächlich nicht bestanden, weil die beiden fraglichen Bescheide nicht auf dem Wasserrecht, sondern auf dem BImSchG⁵ beruhten, das keinen dem Wasserrecht vergleichbaren Wertausgleich kenne. Für drei, unter geänderter Rechtslage ergangene Sanierungsanordnungen sei zwar ein hierauf beschränkter Wertausgleich möglich. Da Gewerbebetriebe auf den sanierten Flächen angesiedelt werden sollen und die Erhebung eines Ausgleichsbeitrags das Erreichen dieses Ziels gefährden würde, habe die Verwaltung aber vom Wertausgleich absehen können. Das Ermessen sei zudem zugunsten einer von der öffentlichen Hand mitgetragenen Gesellschaft ausgeübt worden.

38.4 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH teilt die Einschätzung des Staatsministeriums, dass idealerweise von Altlasten befreite Gewerbe- und Industrieflächen wieder entsprechend genutzt werden sollten. Er sieht auch, dass die Entscheidungsträger damals angesichts der Umweltgefahren, die von den Altlasten ausgingen, und der Größenordnung des Sanierungsfalls unter einem gewissen Erwartungsdruck handeln mussten. Aus heutiger Sicht bleibt aber das finanzielle Gesamtergebnis unbefriedigend. Die kommunale Entwicklungsgesellschaft, die durchaus in bestimmtem Umfang liquid war, erwarb zu einem symbolischen Kaufpreis im Wesentlichen auf Kosten des Staates sanierte Industrieflächen; sie hatte eine gesicherte Anwartschaft, ohne sich an der Altlastensanierung beteiligen zu müssen. Der Staat musste hierfür 15 Mio € und damit 94 % der 16 Mio € Gesamtkosten aufbringen.

Der ORH kann die Ansicht, ein Wertausgleich würde die Ansiedlung von Gewerbebetrieben gefährden und habe deshalb im öffentlichen Interesse unterbleiben können, nicht nachvollziehen. Denn der Ausgleichsbetrag hätte zunächst die kommunale Entwicklungsgesellschaft als Eigentümerin der sanierten Flächen belastet. Sie hätte den Ausgleich jeweils aus den Erlösen bei Weiterveräußerungen bestreiten und damit die auf den verkauften Grundstücken ruhende öffentliche Last tilgen

5) Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)

können. Auf diese Weise wäre der Staat am Wertzuwachs der Flächen beteiligt, die im Wesentlichen erst durch seine Leistungen wieder einen Verkehrswert erlangt haben. Der ORH hält es jedenfalls für erforderlich, bestehende Ansprüche auf Wertausgleich künftig nicht nur abzusichern, sondern auch durchzusetzen.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

39 Einnahmen der Hochschulen durch Weiterbildung

(Epl. 15)

Die Hochschulen könnten mit Weiterbildung zusätzliche Einnahmen erzielen. Dazu wären die Angebote auszuweiten und alle Kosten in die Ermittlung der Teilnehmerbeiträge einzubeziehen.

39.1 Allgemeines

Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayHSchG zählt auch die Weiterbildung zu den Aufgaben der Hochschulen. Sie kann im Rahmen von Weiterbildungsstudiengängen, sonstigen Weiterbildungsangeboten sowie postgradualen Zusatz-, Ergänzungs- und Aufbaustudiengängen betrieben werden. Für die Teilnahme von Studenten am weiterbildenden Studium werden Gebühren, von sonstigen Teilnehmern privatrechtliche Entgelte erhoben.¹ Für postgraduale Studiengänge besteht Gebührenfreiheit. Seit 2002 verbleiben die Einnahmen vollständig den Hochschulen. Der ORH hat 2004 in zwei Querschnittsprüfungen die Weiterbildung an zehn Universitäten und 13 staatlichen Fachhochschulen untersucht.

Auch nach Ansicht der internationalen Expertenkommission „Wissenschaftsland Bayern 2020“ (sog. Mittelstraß-Kommission) wird sich die Hochschule in Zukunft nicht darauf verlassen können, Finanzierungsdefizite allein durch zusätzliche staatliche Mittel zu decken. Unabhängig von der Erhebung von Studienbeiträgen u.a. werden die Hochschulen selbst neue Ressourcen eröffnen müssen. Mit dem steigenden Bedarf an Angeboten der lebensbegleitenden Neu- und Weiterbildung wird den Hochschulen die Erschließung neuer Einnahmequellen möglich, die allerdings auch neue Anforderungen an die Hochschulen, speziell an die Lehre, bedeuten.²

1) vgl. Art. 85 Abs. 4 BayHSchG

2) TNr. 2.1.1 Demographischer Wandel und TNr. 2.1.4 Finanzielle Ressourcen der Empfehlungen der internationalen Expertenkommission „Wissenschaftsland Bayern 2020“

39.2 Feststellungen des ORH

39.2.1 Angebote

Sieben Universitäten haben im WS 2004/05 je ein bis drei, drei Universitäten keine eigenen Weiterbildungsstudiengänge durchgeführt. An allen 13 Fachhochschulen wurden in diesem Semester jeweils bis zu 5, insgesamt 34 Weiterbildungsstudiengänge angeboten oder waren bereits so konkret geplant, dass eine Prüfung der Kalkulation möglich war.

In vielen Fächern wurden sonstige Weiterbildungsveranstaltungen abhängig vom Know-how der Professoren oder des übrigen Lehrpersonals angeboten. Meist gab es weder ein Konzept oder eine Planung noch wurden diese Angebote in ein Gesamtkonzept der Hochschule einbezogen. Bedarfsfeststellungen und Marktorientierungen erfolgten häufig nicht. Deshalb fielen viele Veranstaltungen aus und es wurden nur geringe Einnahmen erzielt.

Die Einnahmen aus Gebühren und Entgelten für das weiterbildende Studium haben sich bei den staatlichen Universitäten in fünf Jahren zwar fast verdoppelt (2000 bis 2004: von 1,11 auf 2,20 Mio €). Von den Gesamteinnahmen entfielen aber bis zu 75 % allein auf die Universität Augsburg. Für sie ist als Einzige eine eigene Titelgruppe für die Abwicklung der Weiterbildungsangebote im Haushaltsplan eingerichtet. Die Einnahmen der Fachhochschulen aus dem weiterbildenden Studium haben sich in diesem Zeitraum mehr als vervierfacht (von 601 000 auf 2 588 000 €). Allein die Fachhochschule Neu-Ulm erzielte in den letzten beiden Jahren jährliche Einnahmen von 875 000 und 920 000 €. Vier staatliche Universitäten und fünf Fachhochschulen hatten dagegen nur geringe Einnahmen.

39.2.2 Festsetzung der Teilnehmerbeiträge

Die Höhe der Gebühr oder des Entgelts hat nach den vom Staatsministerium erlassenen Bestimmungen³ dem Aufwand der Hochschulen zu entsprechen sowie der Bedeutung der Leistung für den Teilnehmer, der an einem weiterbildenden Studium teilnimmt. Nur bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses besteht die Möglichkeit, für spezielle Weiterbildungsangebote allgemein von der Beitragserhebung abzusehen oder die Beiträge zu ermäßigen.

3) Hochschulgebührenverordnung vom 7. März 1994 (GVBl S. 165) und Bekanntmachung des StMUKWK über die Erhebung von privatrechtlichen Entgelten vom 9. März 1994 (KWMBI I S. 114) für das weiterbildende Studium

Bei der Festsetzung der Teilnehmerbeiträge wurden die Kosten der Studienangebote aber nicht in vollem Umfang, z.T. sogar gar nicht berechnet, oder nicht umfassend erhoben. Vernachlässigt wurde häufig der Aufwand für Ressourcen, die an der Hochschule ohnehin anfallen (sog. Eh'da-Kosten). Dies sind z.B. Gehälter für Lehr- und Verwaltungspersonal im Hauptamt, Lehraufträge, Hausbewirtschaftungsmittel, Raum- und Gerätekosten, die der Hochschule außerhalb der Mittel für Forschung und Lehre (TitGr. 73) aus dem Haushalt zur Verfügung stehen. Auf diese Weise können Studiengänge aus der Sicht des jeweiligen Fachbereichs zwar auskömmlich sein, da seine Ausgaben bei TitGr. 73 durch die Teilnehmerbeiträge gedeckt werden. Insgesamt entstehen aber wirtschaftliche Verluste und den Hochschulen erhebliche Einnahmeausfälle, wenn nicht alle anfallenden Kosten abgerechnet werden. Damit lassen sich die Hochschulen Einnahmen entgehen, die ihnen finanzielle Spielräume eröffnen könnten.

Der ORH hat eigene Berechnungen für die Teilnehmerbeiträge der Fachhochschulen angestellt und alle Personal-, Sach-, Gemein- und kalkulatorischen Kosten einbezogen. Die so ermittelten Teilnehmerbeiträge waren i.d.R. immer noch niedriger, als die privater Weiterbildungseinrichtungen. Voraussetzung hierfür sind allerdings mindestens 18 bis 20 Teilnehmer. Ausgesprochen hohe Teilnehmerbeiträge ergeben sich in erster Linie bei Studiengängen mit einer extrem niedrig kalkulierten Teilnehmerzahl zusammen mit einem sehr hohen Lehranteil im (teuren) Hauptamt.

39.3 Auffassung des ORH

Die Hochschulen können sich zusätzliche Finanzierungsquellen aus dem Sektor Weiterbildung nur erschließen, wenn insbesondere die Hochschulen mit derzeit geringen Einnahmen das Weiterbildungsangebot marktgerecht und kostendeckend ausweiten. Dabei sollten sich die Hochschulen an ihrem Profil ausrichten und vergleichbare Angebote nahegelegener Universitäten oder Fachhochschulen berücksichtigen. Die gesamten Kosten jedes Weiterbildungsstudiengangs bzw. sonstiger Weiterbildungsveranstaltungen wären bei der Festlegung der Teilnehmerbeiträge einzurechnen. Zumindest nach einer Anlaufphase von z.B. zwei Durchführungszyklen sollten die Weiterbildungsveranstaltungen nur weitergeführt werden, wenn sie kostendeckend sind. Ferner sollte, wie bei der Universität Augsburg, eine eigene Titelgruppe im Haushaltsplan jeder Hochschule für das Weiterbildungsangebot geschaffen werden. Überschüsse sollten möglichst flexibel auch für andere Zwecke der Hochschule einsetzbar sein. Können Weiterbildungsveranstaltungen auf Dauer nicht kostendeckend angeboten werden, wären sie einzustellen, es sei denn, es besteht ein besonderes öffentliches Interesse an speziellen Weiterbildungsangeboten.

Die sonstigen Weiterbildungsveranstaltungen müssen zielgerichtet am Bedarf ausgerichtet werden und transparent in ein Gesamtkonzept der Hochschule eingebunden sein.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH. Es werde Aufgabe des Staatsministeriums sein, den vom ORH monierten Defiziten im Rahmen der anstehenden Zielvereinbarungen mit den Hochschulen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

40 Personalkosten im Pflegedienst der Universitätsklinika

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

Eine Untersuchung der Kosten des Pflegepersonals an den fünf Universitätsklinika hat erhebliche Unterschiede ergeben. Nach Ansicht des ORH besteht in diesem Bereich ein beträchtliches Potential zur Kostensenkung.

Alle bayerischen Hochschulklinika haben inzwischen das neue, auf Fallpauschalen basierende Vergütungssystem (DRG⁴) eingeführt. Vor allem wegen der für alle Krankenhäuser Bayerns ab 2005 geltenden einheitlichen Basisfallwerte sind die Universitätsklinika in Zukunft einem erheblich stärkeren Wettbewerb ausgesetzt, der sie zu weiteren Einsparungen zwingen wird.

Für das Pflegepersonal haben die Hochschulklinika 259 Mio € (2004) aufgewendet. Eine Querschnittsuntersuchung des ORH hat in diesem Bereich erhebliche Unterschiede zwischen den Klinika aufgezeigt.

Das neue Vergütungssystem wird zu einem deutlichen Rückgang der Verweildauer führen. Eine Umfrage eines Beratungsunternehmens⁵ hat ergeben, dass sich die Mehrheit der Krankenhausmanager deshalb sicher ist, in den nächsten Jahren weniger Pflegepersonal aber mehr Ärzte zu benötigen. Auch die Hochschulklinika werden von diesem Trend nicht ausgenommen bleiben.

40.1 Gegenstand der Querschnittsuntersuchung

Zum Pflegedienst zählt nach den Vorgaben der Krankenhausbuchführungsverord-

4) Diagnosis Related Groups

5) vgl. www.mummert-consulting.de

nung die Pflegedienstleitung sowie das Pflege- und Pflegehilfpersonal im stationären Bereich einschließlich der Pflegekräfte in Intensivpflege- und -behandlungseinheiten sowie Dialysestationen. Ferner wurden dem Pflegedienst entsprechend der Fachliteratur folgende Bereiche zugeordnet: klinisches Hauspersonal, Zivil- und Ersatzdienstleistende, Helferinnen des freiwilligen sozialen Jahres, Praktikanten, Stationshilfen, Stations- und Sitzwachen, Mentoren, Schüler/innen in Krankenpflege, Kinderkrankenpflege und Krankenpflegehilfe, Stationssekretärinnen.

40.2 Gesamtvergleich

40.2.1 Bedarfsermittlung

Der Pflegepersonalbedarf wird im Bereich der Allgemeinpflege (rd. 90 % der aufgestellten Betten) von allen Universitätsklinika auf der Basis der Pflegepersonalregelung (PPR)⁶ ermittelt. Diese zum 2. Januar 1993 in Kraft getretene Bundesverordnung wird als Hilfe zur Bedarfsermittlung weiterhin angewendet, obwohl sie wegen der damit verbundenen, finanziellen Mehrbelastung des Gesundheitswesens zum 1. Juli 1997 wieder aufgehoben wurde. Weil die PPR-Vorgaben seitdem unverbindlich waren, haben sich bei der klinikinternen Umsetzung erhebliche Differenzen ergeben. Im Rahmen der Prüfungen wiesen die Pflegedirektionen auch darauf hin, dass die Soll-Werte zu hoch liegen und die Personalbemessungssysteme primär zur Verteilung des vorhandenen Personals auf die verschiedenen Fachrichtungen genutzt werden. Der ORH geht deshalb von den Ist-Werten aus. Hiernach ergibt sich für 2001 (Stichtag 31. Dezember 2001) nachfolgender Vergleich:

Kr-Stellen¹⁾ je aufgestelltem Bett nach klinikinterner Ist-Besetzung (Vollzeitkräfte)

Zahlenübersicht 1

Hochschulklinik	Ist
Würzburg (WÜ)	0,74
Erlangen-Nürnberg (ER)	0,77
Regensburg (R)	0,74
Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU)	
- Großhadern (GH)	0,69
- Innenstadt (INN)	0,73
Technische Universität München (TUM)	0,66

1) für den Krankenpflegedienst zugewiesene Stellen

6) PPR vom 21. Dezember 1992 (BGBl I S. 2316 ff.)

Bei diesem Vergleich ergeben sich die niedrigsten Zahlen bei der TUM und Großhadern. Hier dürfte sich der frühere Pflegepersonalmangel in München und die damals eingeschränkte Besetzungsmöglichkeit auswirken. In den Folgejahren hat die knappe Finanzlage eine Aufstockung des Personals verhindert.

Das Staatsministerium hat hierzu darauf hingewiesen, dass derzeit beim Klinikum der LMU 331 Kr-Stellen unbesetzt sind, was sich mit Einführung der DRG sicherlich positiv auswirken werde.

40.2.2 Pflegepersonalquoten

Wegen der unterschiedlichen Größe der Universitätsklinika ist ein unmittelbarer Vergleich der Pflegepersonalkosten nicht sinnvoll. Legt man als Vergleichsparameter die stationären Krankenhauserlöse (einschließlich Abführungen für Privatliquidationen) zugrunde, so ergibt sich für 2001 und 2004 Folgendes:

Erlöse, Pflegepersonalkosten und -quoten

Zahlenübersicht 2

Hochschul- klinik	2001			2004		
	Erlöse	Pflege- personal- kosten	Verhältnis Pflegeperso- nalkosten zu Erlösen	Erlöse	Pflege- personal- kosten	Verhältnis Pflegeperso- nalkosten zu Erlösen
	Tsd €		%	Tsd €		%
Würzburg	186 228	53 856	28,9	202 451	58 214	28,8
Erlangen	213 921	57 298	26,8	236 079	57 439	24,3
TUM	152 769	36 278	23,7	168 033	35 382	21,1
LMU	396 648	80 835	20,4	404 341	80 132	19,8
Regensburg	129 884	25 529	19,7	142 428	27 536	19,3
insgesamt	1 079 450	253 796	23,5	1 153 332	258 703	22,4

Von 2001 auf 2004 ist das Verhältnis der Pflegepersonalkosten zu den Erlösen geringfügig zurückgegangen. Die höchsten Pflegepersonalkosten hatte in beiden Jahren das Klinikum Würzburg. Der Unterschied der Pflegepersonalquote im Jahr 2004 zwischen den Hochschulklinika LMU (19,8 %) und Würzburg (28,8 %) beträgt 45 %.

Das Klinikum Regensburg mit der niedrigsten Pflegepersonalquote sollte nicht Vergleichsbasis sein. Es führt als Rumpfklinikum verschiedene Fachrichtungen nicht (Kinderheilkunde, Kinderchirurgie, Frauenheilkunde, Psychiatrie und Psychotherapie, Neurologie, Urologie und Orthopädie) und ist insoweit nur über Kooperationsverträge mit Krankenhäusern anderer Träger verbunden. Das volle Leistungs-

spektrum und eine hohe Zahl von Patienten mit höchst komplizierten Krankheitsbildern finden sich aber beim Klinikum der LMU mit der zweitniedrigsten Pflegepersonalquote.

Legt man das Klinikum der LMU als Maßstab zugrunde, so würde sich vor allem in Würzburg und Erlangen ein erhebliches Einsparpotential ergeben, das auch genutzt werden muss, um nach Einführung der DRG künftig Defizite zu verringern.

40.3 Vergleich der Fachrichtungen

Neben einer Gesamtbetrachtung (vgl. Zahlenübersicht 2) hat der ORH für 2001 auch die Fachrichtungen aller einzelnen Universitätskliniken untersucht (Stichtag 31. Dezember 2001). Um eine Beeinflussung durch individuelle Besonderheiten (z.B. Altersstruktur) zu vermeiden, wurden dem Ist-Personal die jeweiligen Personaldurchschnittskosten⁷ zugrunde gelegt. Auszubildende, die wegen ihres Durchlaufs durch verschiedene Stationen einer bestimmten Klinik nicht zuordenbar waren, blieben außer Betracht, ebenso Beschäftigte im Erziehungsurlaub, Drittmittelpersonal und Dauerkranke. Die Kosten für Gestellungsschwestern (LMU) und Leihkräfte sind enthalten. Mitarbeiter in Altersteilzeit sind entsprechend ihrer Arbeitsleistung erfasst.

Anders als beim Gesamtvergleich konnten die Erlöse als Maßstab nicht herangezogen werden, da bei den meisten Kliniken die Kosten- und Leistungsrechnungen noch nicht bis auf Fachrichtungsebene verfeinert sind. Der ORH hat daher als Leistungsparameter die jeweilige Zahl der voll- und teilstationären Berechnungs- und Belegungstage⁸ zugrunde gelegt.

Ein Vergleich der wichtigsten Fachrichtungen zeigt erhebliche Unterschiede zur jeweils kostengünstigsten Klinik:

7) gemäß jährlicher Bekanntmachung des StMF

8) gemäß § 14 Abs. 2 und 7 der Bundespflegesatzverordnung i.d.F. vom 27. April 2001

**Pflegepersonalkosten je vollstationärem
Berechnungs-/Belegungstag nach Fachrichtungen**

Zahlenübersicht 3

Fachrichtung		WÜ	R	ER	TUM	LMU	
						GH	INN
Med. Kliniken¹⁾	(€)	107	115	136	133	109	98
Abweichung	(%)	9,2	17,3	38,8	35,7	11,2	
Anteil Intensivbetten	(%)	4,3	9,9	13,7	16,5	12,1	6,6
Chirurgie allgemein	(€)	100	98	107	120	91	102
Abweichung	(%)	9,9	7,7	17,6	31,9		12,1
Anteil Intensivbetten	(%)	4,3	12,5	-	10,1	12,7	9,7
Neurochirurgie	(€)	142	123	116	73	108	
Abweichung	(%)	94,5	68,5	58,9		47,9	
Anteil Intensivbetten	(%)	14,9	19,2	13,0	10,5	17,9	
Frauenheilkunde	(€)	118		102	97	88	79
Abweichung	(%)	49,4		29,1	22,8	11,4	
Anteil Intensivbetten	(%)	-		-	4,9	8,0	
HNO-Klinik	(€)	77	60	70	77	55	44
Abweichung	(%)	75,0	36,4	59,1	75,0	25,0	
Anteil Intensivbetten	(%)	7,9	-	4,4	-	-	
Anästhesie (alles Intensivbetten)	(€)	411	413	490	362	486	503
Abweichung	(%)	13,5	14,1	35,4		34,3	39,0
Urologie	(€)	114		101	62	64	
Abweichung	(%)	83,9		62,9		3,2	
Anteil Intensivbetten	(%)	-		-	3,0	-	
Nuklearmedizin	(€)	88	90	133	74	132	
Abweichung	(%)	18,9	21,6	79,7		78,4	
Strahlentherapie	(€)	122	95	59	68	50	
Abweichung	(%)	144,0	90,0	18,0	36,0		

1) einschließlich Interdisziplinäre Notaufnahmestation und Hämatologie/Onkologie

Basis: - Personaldurchschnittskosten des Krankenpflagedienstes (Kr-Stellen)

Stand 2001

- Abweichung zum jeweils kostengünstigsten Klinikum
- Anteil der Intensivbetten an den aufgestellten Betten

Es ergeben sich z.T. erhebliche Abweichungen bei den Pflegepersonalkosten gleicher Fachrichtungen.

Das Staatsministerium hat speziell zum Vergleich der Fachrichtungen ausgeführt, dass dieser interessante Hinweise auf den Personaleinsatz an den einzelnen

Standorten ergäbe. Nicht berücksichtigt seien aber das jeweils unterschiedliche Leistungsspektrum sowie wissenschaftliche und klinische Schwerpunkte und bauliche Strukturen.

Der ORH weist hierzu darauf hin, dass alle Universitätskliniken in gleicher Weise der Forschung und Ausbildung von Medizinstudenten dienen sowie die Krankenversorgung der höchsten Versorgungsstufe gewährleisten. Die Kosten wissenschaftlicher Schwerpunkte sind aus dem Landeszuschuss zu tragen. Im Übrigen entsteht hier kaum ein besonderer Bedarf im Bereich der Pflegekräfte, sondern bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern. Der ORH vermag daher keine wesentlichen Gesichtspunkte zu erkennen, die einem Vergleich entgegenstünden.

40.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium teilt grundsätzlich die Ansicht des ORH, dass mit der Einführung des DRG-Systems und einem damit erheblich verstärktem Wettbewerb die Universitätsklinika gezwungen sein werden, Kostenreduzierungen vorzunehmen. Nachdem die Leistungen ausschließlich auf der Basis der landesweit einheitlichen Fallpauschalen vergütet werden, sei es notwendig, die Kosten pro Behandlungsfall so niedrig wie möglich zu halten und Einsparpotentiale zu identifizieren. Dabei komme aufgrund des hohen Personalanteils der Hochschulklinika der Steuerung des Personalbedarfs eine besondere Bedeutung zu.

Wie die ausgeglichenen Jahresergebnisse 2004 der bayerischen Universitätsklinika mit Ausnahme von Würzburg belegten, würden die Klinika aber alle Anstrengungen unternehmen, im Rahmen des geltenden Krankenhausfinanzierungssystems ihre bisherige Wirtschaftlichkeit zu erhalten. Dabei seien die Untersuchungen des ORH für den Vorstand eine Aufforderung zu einer ergebnisorientierten Planung, Steuerung und Überwachung des Unternehmens sowie zur Überprüfung der Unternehmensstrategien. Unterschiedliche Leistungsspektren, die baulichen und organisatorischen Voraussetzungen der Klinika bzw. einzelner Fachbereiche müssten dabei jedoch berücksichtigt werden.

Ungeachtet der gesetzlichen Verpflichtung der Klinikumsvorstände zur „eigenverantwortlichen“ Leitung der Geschäfte (Art. 52 g Abs. 1 Satz 1 BayHSchG) beabsichtige das Staatsministerium, die Entwicklung der Pflegepersonalkosten in künftigen Aufsichtsratssitzungen auf die Tagesordnung zu nehmen.

41 Leistungsbezogene Mittelverteilung an den Staatlichen Museen und Sammlungen

(Kap. 15 70)

Der ORH empfiehlt, künftig neben einer Basisfinanzierung einen Teil der Staatsfinanzen für die Staatlichen Museen und Sammlungen nach Leistungskriterien zu verteilen, um Wirtschaftlichkeitsreserven besser zu erschließen.

Der ORH hat die Finanzierung, Leistungsstruktur und Organisation aller Staatlichen Museen und Sammlungen untersucht und hieraus eine Reihe von Empfehlungen abgeleitet.

41.1 Wirtschaftliche Situation der Staatlichen Museen und Sammlungen

Eine Gesamtbetrachtung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung vermittelt folgendes Bild:

Ist-Ergebnisse, staatlicher Zuschussbedarf und Deckungsanteil (2001 bis 2004)

Zahlenübersicht 1

	2001	2002	2003	2004	Veränderung 2001 bis 2004
	Tsd €	Tsd €	Tsd €	Tsd €	
Einnahmen	5 421	5 513	10 928	7 289	34,5 %
Ausgaben	38 796	46 076	47 014	46 278	19,3 %
Zuschuss Freistaat Bayern (ohne Investitionen)	33 375	40 563	36 086	38 989	16,8 %
Deckungsanteil der Einnahmen	14,0 %	12,0 %	23,2 %	15,8 %	12,7 %

Von 2001 bis 2004 sind die Einnahmen um 34,5 %, die Ausgaben um 19,3 % angestiegen; der Zuschuss des Staates musste um 16,8 % erhöht werden. Der Deckungsanteil der Einnahmen ist von 14 auf 15,8 % gestiegen. Allerdings ist diese Entwicklung im Wesentlichen auf den mit einem Investitionsvolumen von 110 Mio € im September 2002 eröffneten Neubau der Pinakothek der Moderne zurückzuführen, der zu einer starken Zunahme der Besucherzahlen führte:

Besucherzahlen (ohne Zweigmuseen)

Zahlenübersicht 2

	Besucher 2001	Besucher 2002	Besucher 2003	Besucher 2004
Pinakothek der Moderne ¹⁾	0	678 496	808 543	626 980
Kunst+Design Nürnberg ²⁾	115 422	94 814	88 577	70 053
Alte Pinakothek	474 996	304 523	246 377	273 061
Neue Pinakothek	290 515	308 088	223 624	254 478
Bayerisches Nationalmuseum	108 602	103 279	83 991	104 544
Sonstige Staatliche Museen und Sammlungen	410 607	356 107	324 483	318 143
Gesamt	1 400 142	1 845 307	1 775 595	1 647 259

1) Eröffnung 16. September 2002

2) Eröffnung 15. April 2001

Wie die rückläufige Besucherzahl in der Pinakothek der Moderne von 678 000 in den ersten 3 ½ Monaten nach Eröffnung im Jahr 2002 auf 627 000 im Jahr 2004 zeigt, dürfte sich in den nächsten Jahren durch einen deutlichen Rückgang der Einnahmen bei weitgehend gleichbleibenden Betriebskosten eine erhebliche Verschlechterung der finanziellen Situation ergeben. Gleiches gilt für das 2001 eröffnete Museum Kunst+Design in Nürnberg. Hier hat sich die Besucherzahl innerhalb von vier Jahren bereits um 40 % reduziert. Auch bei allen anderen Museen und Sammlungen sind z.T. deutlich rückläufige Besucherzahlen zu verzeichnen.

Voraussichtlich ab 2007 werden die Ausstellungsflächen durch die Fertigstellung des Textilmuseums in Augsburg (Hauptnutzfläche rd. 3 500 m²) und des Museums Brandhorst in München (Hauptnutzfläche 5 318 m²) kräftig steigen. Nach den Erfahrungen bei der Pinakothek der Moderne erwartet die Verwaltung allein für das Museum Brandhorst zusätzliche laufende Personalausgaben von 2,1 Mio € (53 Stellen, davon 40 für Aufsicht und Sicherheit) sowie Hausbewirtschaftungskosten von rd. 700 000 € jährlich. Selbst wenn beim Museum Brandhorst ein vergleichbarer „Anfangserfolg“ wie bei der Pinakothek der Moderne eintreten sollte, werden allenfalls 35 % dieser Mehrkosten durch zusätzliche Einnahmen finanziert werden können. Schon hierdurch zeichnet sich ab 2007 ein zusätzlicher Zuschussbedarf von 1,8 Mio € ab. Dabei sind eventuelle Tarifierhöhungen nicht eingerechnet.

Die Einnahmen z.B. aus Eintrittsgeldern, Publikationen und Spenden, die 2004 einen Deckungsanteil von 15,8 % des Etats erreichten, werden diese Ausgabensteigerungen nicht ausgleichen können. Andererseits werden auch die Staatlichen Museen und Sammlungen in Zukunft ihren Beitrag zur Sanierung des Haushalts und zum Abbau der Staatsverschuldung erbringen müssen.

41.2 Empfehlungen des ORH

Angesichts dieser Situation hält es der ORH für erforderlich, rechtzeitig Maßnahmen zur Verringerung der Kosten und Verbesserung der Einnahmen zu ergreifen. Er hat hierzu folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

41.2.1 Leistungsbezogene Vergabe der staatlichen Mittel

Der Staatszuschuss für die Staatlichen Museen und Sammlungen richtet sich bislang nach den „historisch gewachsenen“ Haushaltsansätzen. Wirtschaftlichkeitsreserven müssen im Wesentlichen durch interne Maßnahmen der einzelnen Häuser erschlossen werden. Hierzu sollte künftig neben einer Basisfinanzierung der Häuser ein Teil des bisherigen Zuschussvolumens nach Leistungskriterien verteilt werden. Vergleichbares wurde vor einigen Jahren bei den Hochschulen (Art. 7 BayHSchG) eingeführt. In diesem Bereich orientiert sich die Höhe eines Teils der staatlichen Mittel u.a. an eingeworbenen Drittmitteln, Absolventenzahlen und Erfolgen der Nachwuchsförderung. Auch bei den Universitätsklinika werden inzwischen 10 bis 15 % des Gesamtzuschusses leistungsbezogen vergeben; für die nähere Zukunft sind in allen Ländern stark steigende Quoten vorgesehen.

Überträgt man dieses Modell auf die Museen und Sammlungen, so sind als leistungsbezogene Kriterien denkbar z.B.

- die Zahl der Besucher,
- eingeworbene Sponsoren- und Spendengelder,
- sonstige Drittmittel für Forschungszwecke und
- der Anteil der Eigeneinnahmen.

Zusätzlich sollten die Museen ihre Leistungsfähigkeit mit einem standardisierten Kennziffersystem messen, das neben dem Leistungsvergleich auch interne Zielvorgaben und eine darauf aufbauende Steuerung erlaubt. Zu nennen sind hier z.B. Zuschuss pro Besucher, Deckungsbeiträge der Besuchereinnahmen, Erlöse aus den Museumsshops pro Besucher, Krankheitsquoten des Personals. Die vom ORH bei seiner Querschnittsuntersuchung festgestellten erheblichen Defizite bei der Datenlage würden damit - schon aus eigenem Interesse der Häuser - bald abgebaut werden.

Bei der Basisfinanzierung müssten begründete Personal- und Sachausstattungen, die Betriebskosten, der Umfang der Sammlungen und Depots sowie die zusätzli-

chen Leistungen (z.B. Einrichtung und Betreuung von Zweigmuseen, Forschung, Zahl der wissenschaftlichen Volontäre, Publikationen) berücksichtigt werden.

Das Staatsministerium hat hierzu ausgeführt, dass ein standardisiertes Kennziffernsystem das Erkennen von Problemen und Schwachstellen im Einzelfall zwar erleichtern würde, ein „Messen oder gar Vergleich“ der Leistungsfähigkeit der einzelnen Museen oder Sammlungen jedoch auf der Basis eines solchen Systems nicht möglich sei. Bei einem „Wettbewerb“ um staatliche Ausgabemittel hätten kleinere Museen keine Chance gegen das erdrückende Übergewicht der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen. Benchmarking sei als Instrument des Museumsmanagements nur dann erfolgversprechend, wenn es sich um halbwegs vergleichbare Institutionen handle. Dies sei bei den völlig unterschiedlichen staatlichen Museen und Sammlungen gerade nicht der Fall. Das Staatsministerium stimmt jedoch dem ORH zu, dass Leistungsanreize bei der staatlichen Mittelvergabe zu einer Effizienzsteigerung führen können.

Der ORH hält eine leistungsbezogene Vergabe eines Teils der staatlichen Mittel an die Museen und Sammlungen weiterhin für notwendig. Trotz aller Unterschiede ist es in den letzten Jahren in dem stark diversifizierten Hochschulbereich gelungen, entsprechende einheitliche Verteilungskriterien festzulegen. Auch im Kultur- und Museumsmanagement wurden in den letzten Jahren Methoden des Benchmarking verstärkt eingeführt.⁹ Der ORH sieht darin eine Möglichkeit, bei sinkender finanzieller Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand Verbesserungspotentiale aufzufinden und auszuschöpfen. Nur so können die Museen bei sinkender finanzieller Ausstattung noch gewisse Gestaltungsspielräume erhalten.

41.2.2 Vergabe der Mittel für Sonderausstellungen im Wettbewerb; zeitweiser Verzicht auf Neuerwerbungen

Für Sonderausstellungen und für Neuerwerbungen werden den Museen separat Mittel zugewiesen. Im Nachtragshaushalt 2004 wurden die Mittel für Sonderausstellungen um 500 000 €, im Haushalt 2005/2006 um weitere 300 000 € auf nunmehr 1,37 Mio € gekürzt. Mit diesen Mitteln können aber auch Neuerwerbungen getätigt werden. So haben die Staatlichen Museen und Sammlungen 2004 rd. 44,5 % der Mittel für Sonderausstellungen für Erwerbungen ausgegeben.

9) vgl. z.B. Benchmarking im Museum (Band 69 der Zeitschrift Museumskunde, 2004) und Neustrukturierung der staatlichen Museen und Kultureinrichtungen in Sachsen, August 2004, unter www.rechnungshof.sachsen.de

Sonderausstellungen sind von großer Bedeutung für den Publikumszuspruch. Die Einnahmen aus Eintrittsgeldern für die regulären Dauerausstellungen sind erfahrungsgemäß nach einem wenige Jahre dauernden Boom nach der Neueröffnung eines Museums stark rückläufig.

Sonderausstellungen sichern ferner, dass ein Museum als erfolgreiche „Marke“ im Veranstaltungssektor etabliert bleibt. Darüber hinaus sind sie meist auch finanziell erfolgreicher als Dauerausstellungen, wie ein Ausgabendeckungsgrad von durchschnittlich 64,6 % in den Jahren 2001 bis 2004 belegt.

Angesichts knapper Mittel werden Sonderausstellungen künftig verstärkt mit vorhandenen Objekten durchgeführt werden müssen. Dies kann trotzdem zu finanziell erfolgreichen Ausstellungen führen (z.B. „Die Geburt des Theaters“ im Deutschen Theatermuseum, Rubens „Löwenjagd“ in der Neuen Pinakothek).

Nach Ansicht des ORH ist es erforderlich, die vorhandenen Mittel künftig auf (einnahmewirksame) Sonderausstellungen zu konzentrieren und Erwerbungen für einen gewissen Zeitraum auszusetzen. Ferner sollte ein Wettbewerb der Häuser um die Mittel vorgesehen werden, um unter den eingereichten Vorschlägen die erfolversprechendsten auszuwählen und die noch verfügbaren Gelder auf kreative und publikumswirksame Vorschläge konzentrieren zu können. Der ORH sieht hier gerade für Ausstellungskonzeptionen kleinerer Häuser besondere Chancen.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es stimme nachdrücklich der Empfehlung des ORH im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage zu, dass die Staatlichen Museen und Sammlungen Sonderausstellungen künftig verstärkt mit eigenen Objekten und ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Museen durchführen müssen.

41.2.3 Abstimmung von Besuchernachfrage und Öffnungszeiten

Der ORH hat im Rahmen seiner Untersuchung die Öffnungszeiten der Museen mit der Zahl der Besucher verglichen.

Öffnungszeiten und Besucherfrequenz 2004

Zahlenübersicht 3

Museum	Besucher			Gesamt- öffnungszeit	Gesamt- besucher pro Std.
	insgesamt	Eintritt			
		regulär	ermäßigt/frei	Std. (einschl. Abendöffnung)	
Archäologische Staatssammlung	48 785	34 082	14 703	2 295	21
Antikensammlung	18 761	4 723	14 038	2 298	8
Glyptothek	79 216	27 302	51 914	2 298	34
Ägyptische Kunst	59 583	10 312	49 271	2 246	27
Alte Pinakothek	273 061	71 355	201 706	2 298	119
Neue Pinakothek	254 478	63 567	190 911	2 298	111
Pinakothek der Moderne	626 980	137 601	489 379	2 454	255
Schackgalerie	13 970	3 071	10 899	2 142	7
Bayerisches Nationalmuseum	104 544	15 902	88 642	2 451	43
Deutsches Theatermuseum ¹⁾	4 454	1 694	2 760	1 080	4
Völkerkundemuseum	45 152	7 757	37 395	2 142	21
Münzsammlung	4 659	470	4 189	2 142	2
Bayerisches Armeemuseum	43 563	9 072	34 491	2 372	18
Kunst+Design Nürnberg	70 053	13 056	56 997	2 864	24
	1 647 259	399 964	1 247 295 ²⁾	31 380	52

1) nur geöffnet bei Sonderausstellungen

2) Die Zahl ist stark beeinflusst durch den freien Eintritt am Sonntag; ab 1. Januar 2005 Sonntageintritt 1 € für Personen über 18 Jahre.

Wie Zahlenübersicht 3 zeigt, liegt in über der Hälfte der Staatlichen Museen und Sammlungen die Besucherzahl je Stunde unter 25.

Museen werden, außer durch Schulklassen, von der Bevölkerung meist in der Freizeit besucht. Trotzdem korrespondieren die Öffnungszeiten der Häuser nicht mit der Hauptfreizeit (Wochenenden, Ferienzeiten und Abendstunden). Die meisten Museen öffnen wochentags entsprechend den Dienststunden von Behörden.

Hier sollten nach Ansicht des ORH das Nachfrageprofil der verschiedenen Nutzergruppen ermittelt und die Öffnungszeiten entsprechend angepasst, ggf. auch reduziert werden. Hinzu kommt, dass als Folge des vermehrten Ganztagsunterrichts auch Schulklassen künftig weniger auf den Vormittag angewiesen sein dürften. Eine Kennziffer für entsprechende Überlegungen wäre z.B., die Einnahmen aus Eintrittsgeldern je Stunde mit den Kosten des Aufsichtspersonals in Relation zu setzen.

Bei einer Optimierung von Öffnungszeiten und Kosten/Erlösen sollte auch überlegt werden, ob künftig an nachfrageschwachen Tagen ein Nachlass gewährt und in den Hauptbesuchszeiten ein Zuschlag erhoben werden sollte.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es befinde sich zur Eindämmung der Kosten seit Jahren im Dialog mit den Häusern, um Möglichkeiten zu eruieren, das Aufsichtspersonal - ggf. durch Verkürzung der Öffnungszeiten - zu reduzieren. Es werde weiterhin bemüht sein, Einsparpotentiale durch eine besucherverträgliche Anpassung der Öffnungszeiten zu erschließen.

41.2.4 Sponsoring

Die erheblichen Spenden der Bevölkerung für Museumsneubauten zeigen, dass eine grundsätzliche Unterstützungsbereitschaft für diese Institutionen besteht. Die Spenden sind aber meist mit einzelnen Vorhaben (z.B. Erwerbungen, Sonderausstellungen) verbunden. Außerdem ist für die Akquisition von Sponsoren eine individuelle Ansprache erforderlich. Ein Förderkreis allein reicht nicht aus. Auch die Themenauswahl von Sonderausstellungen spricht spendenbereite Unternehmen und Personen unterschiedlich stark an. Die verschiedenen Segmente potentieller Unterstützer müssten daher gezielt erschlossen werden. Eine Möglichkeit für privates Engagement zur Förderung und finanziellen Unterstützung eines Museums hat z.B. das Metropolitan Museum of Art entwickelt und auch im Internet angeboten.¹⁰ Im Theaterbereich geht man erfolgreich den Weg, Mäzenen besondere Vorteile und Betreuungen zukommen zu lassen (z.B. Premium-Circle-Modell der Staatsoper, Einnahmen aus Sponsoring über 1 Mio €/Jahr). Der ORH sieht auch bei den Museen gute Entwicklungsmöglichkeiten, zumal im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 über 50 % der Spenden allein auf die Staatsgemäldesammlungen entfallen, der Anteil der übrigen Häuser dagegen nur zwischen 0 und 12,7 % liegt.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde die Staatlichen Museen und Sammlungen verstärkt anhalten, Spenden einzuwerben. Bei den Staatsgemäldesammlungen sei eine Stelle befristet zur Sponsorengewinnung geschaffen worden. Nach einem Jahr soll anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse entschieden werden, ob dieser Weg erfolgversprechend ist und weiter verfolgt werden soll.

10) The Metropolitan Museum of Art - Membership unter www.metmuseum.org/member

42 Thurn und Taxis Museum

(Kap. 15 70)

In Regensburg wurde 1998 ein Zweigmuseum des Bayerischen Nationalmuseums eröffnet, in dem die 1993 vom Freistaat Bayern für 22 Mio € erworbenen Kunstgegenstände des Fürstenhauses Thurn und Taxis ausgestellt sind. Die Besucherzahlen sind von über 40 000 im Jahr 1999 auf nur noch 635 im Jahr 2004 zurückgegangen, weil die Stadt Regensburg ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

Der ORH hält es für erforderlich, der Bevölkerung diesen seit Jahrzehnten größten Kunsterwerb besser darzubieten.

42.1 Allgemeines

Das Kultur- und Stiftungsförderungsgesetz¹¹ ermöglicht es, nach dem Vorbild anderer europäischer Länder, auch in Deutschland Erbschaftsteuerschulden mit bedeutendem Kunstbesitz zu begleichen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes hat der Freistaat Bayern 1993 mehr als 2 200 Kunstgegenstände für 22 Mio € vom Fürstenhaus Thurn und Taxis erworben. Ein so hoher Betrag stand für einen Ankauf bisher in keinem deutschen Museum zur Verfügung.

Mit dem Ankauf, dem eine gutachterliche Schätzung zugrunde lag, sollten die Kunstschatze vor einer Zerstreuung und Abwanderung gerettet und ihre Präsentation im historischen Umfeld des Fürstlichen Schlosses gesichert werden.

Die Sammlung wurde in einem Nebengebäude des Marstalls untergebracht, das die Stadt Regensburg vom Fürstenhaus angemietet und mit Baukosten von 1,1 Mio € hergerichtet hat. Von verschiedenen öffentlichen Institutionen erhielt die Stadt hierzu Zuschüsse von insgesamt 470 000 €. Für die Einrichtung der Schauräume hat das Bayerische Nationalmuseum, dem die Sammlung als Zweigmuseum zur konservatorischen und fachlichen Betreuung zugeordnet wurde, weitere 1,1 Mio € ausgegeben.

Die Einnahmen aus Eintrittsgeldern stehen der Stadt Regensburg zu.

42.2 Besucherentwicklung

Seit seiner Eröffnung Ende November 1998 verzeichnet das Zweigmuseum nach anfänglich großem Publikumszuspruch einen drastischen Rückgang der Besu-

11) BGBl I 1990 S. 2775 bis 2778

cherzahlen. Zum Vergleich sind in nachfolgender Übersicht die Besucherzahlen des Fürstlichen Schlosses angegeben, das sich in unmittelbarer Nachbarschaft befindet.

Besucherzahlen 1998 bis 2004

Zahlenübersicht

Museum	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Zweigmuseum ¹⁾	7 866	43 614	20 453	16 802	11 695	9 695	635
Fürstl. Schloss	89 643	88 041	85 107	95 259	80 944	52 636	71 534

1) Eröffnung 23. November 1998

Wie der hohe Besucherzuspruch des Fürstlichen Schlosses zeigt, ist der Rückgang der Besucherzahlen beim Zweigmuseum um rd. 97 % nicht auf mangelndes Publikumsinteresse zurückzuführen.

42.3 Verpflichtungen der Stadt Regensburg

42.3.1 Öffnungszeiten

Nach dem Vertrag zur Errichtung des Zweigmuseums hat sich die Stadt gegenüber dem Staat verpflichtet, das Museum an mindestens sechs Tagen in der Woche jeweils für mindestens fünf Stunden offen zu halten und hierfür ausreichend Personal zur Verfügung zu stellen. In den Wintermonaten wird eine etwaige Schließung mit dem Bayerischen Nationalmuseum und dem Fürstlichen Haus abgesprochen.

Tatsächlich wurde das Zweigmuseum im Dezember 2003 weitgehend geschlossen und war auch im ganzen Jahr 2004 abgesehen von wenigen Ausnahmen, wie z.B. angemeldete Führungen, für das Publikum nicht zugänglich. Das Bayerische Nationalmuseum hat sich mit der Schließung nicht einverstanden erklärt. Abgesehen von Führungsterminen ist das Museum im Jahr 2005 vom 1. April bis 31. Oktober nur an Samstagen, Sonn- und Feiertagen von 13.00 bis 17.00 Uhr geöffnet.

Diese Regelung entspricht nicht annähernd den vertraglich vereinbarten Öffnungszeiten. Die nachmittags angebotene Führung überschneidet sich im Übrigen mit der Führung durch das Fürstliche Schloss, so dass sie i.d.R. mangels Teilnehmern entfällt.

42.3.2 Werbung, Publikationen

Die Stadt ist vertraglich verpflichtet, „für eine wirksame und dauerhafte Werbung insbesondere in den Dienststellen und Einrichtungen ihres unmittelbaren Zuständigkeitsbereichs (z.B. Schulen, Verkehrsämter) und in benachbarten Fremdenverkehrsgebieten Sorge zu tragen“. Tatsächlich beschränken sich die Werbemaßnahmen der Stadt auf die Vorstellung des Zweigmuseums in Broschüren, die das Kulturreferat für alle Museen herausgibt. Sonderaktionen und eine gezielte Werbung finden nicht statt. Ein mit Mitteln des Bayerischen Nationalmuseums hergestellter Museumsprospekt liegt noch in über 8 000 Exemplaren im Depot des Museums.

Das Bayerische Nationalmuseum hat ferner für 95 000 € einen Katalog herausgegeben (Auflage 10 000 Exemplare), der aber im Museumsshop nicht mehr zum Kauf angeboten wird. In einem Lagerraum der Stadt sind noch über 8 400 Restexemplare vorhanden.

42.4 Auffassung des ORH

Der ORH hält es für nicht hinnehmbar, dass ein mit großem staatlichen Finanzaufwand eingerichtetes Zweigmuseum nahezu brach liegt. Um die vom Staat erworbenen Kunstschatze dem Publikum besser darzubieten und damit höhere Besucherzahlen zu erreichen, sollte das Staatsministerium nachdrücklich die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Öffnungszeiten und wirksame Werbemaßnahmen durch die Stadt verlangen. Bessert sich die Situation nicht, wäre der Vertrag mit der Stadt zu kündigen und das Zweigmuseum in die Führungslinie des Schlossmuseums einzubeziehen. Der Stadt Regensburg, die mangels Besuchern bereits jetzt kaum Einnahmen aus dem Museum erzielt, entstünde hierdurch kein wesentlicher Nachteil.

Das Staatsministerium hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 26. Oktober 2005



Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident