



München, 27.03.2012
PK - 1226 - 271/12

Jahresbericht 2012 - Kurzzusammenfassung

Staatshaushalt - Die Kasse muss stimmen

Finanzierungssaldo (TNr. 2)

Aus roten Zahlen schwarze machen

Die bereinigten Ausgaben des Freistaats waren 2010 um 1,2 Mrd. € höher als die bereinigten Einnahmen. Die gut laufende Konjunktur hat zu Steuermehreinnahmen geführt, sonst wäre der Fehlbetrag sogar noch deutlich höher ausgefallen. Das zeigt: Der Haushalt leidet an einem strukturellen Defizit. Dieses Defizit ist auch nicht allein auf die Finanzmarktkrise zurückzuführen, denn selbst ohne den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB würde fast 1 Mrd. € fehlen. Ausgeglichen wurde dieser Fehlbetrag durch Kreditaufnahmen und Entnahmen aus der Rücklage. Um dauerhaft Schulden tilgen zu können, muss der Finanzierungssaldo wieder positiv werden.

Verschuldung (TNr. 9)

Wie viele Rücklagen braucht das Land?

Zum Ende des Jahres 2010 beliefen sich die valuierten Schulden des Freistaats am Kreditmarkt auf insgesamt rd. 29,3 Mrd. €. Die Zinsen dafür haben den Haushalt mit rd. 1 Mrd. € belastet. Es ist eine Besonderheit des bayerischen Haushaltsrechts, dass durch die Tilgung von Krediten in gleicher Höhe Kreditermächtigungen - also die Erlaubnis des Haushaltsgesetzgebers an die Regierung, Kredite aufzunehmen - entstehen. Ende 2010 bestanden Kreditermächtigungen in Höhe von 3,3 Mrd. €. Diese Kreditermächtigungen erhöhen die Rücklagen. Wenn sie in Anspruch genommen werden, steigen die Kreditmarktschulden auf rd. 32,6 Mrd. €.

Wichtig ist, dass die Kredite tatsächlich getilgt werden. Durch die derzeitige Praxis, neue Kreditermächtigungen in den Rücklagen zu parken, können Ausgabensteigerungen problemlos kreditfinanziert werden. Der ORH hat bereits in der Vergangenheit gefordert, die Übertragung der Kreditermächtigungen zu begrenzen. Die Rücklagen sollten auf die Risikovorsorge für Konjunkturschwankungen beschränkt und darüber hinausgehende Kreditermächtigungen eingezogen werden. Der Landtag kann dies im Haushaltsgesetz festlegen.

Wirtschaftlichkeit - Es muss sich rechnen

Mieten ist nicht immer günstiger als bauen (TNr. 14)

Erst rechnen, dann entscheiden

Der doppelte Abiturjahrgang, die demographische Entwicklung und ein verstärktes Interesse am Studium führten ab dem Schuljahr 2010/2011 zu einem deutlichen Anstieg der Studierendenzahlen. 2007 hat die Staatsregierung beschlossen, den zusätzlichen Raumbedarf von 96.000 m² überwiegend durch Anmietung zu decken, da sie nur einen vorübergehenden Bedarf sah. An einigen Hochschulstandorten gab es indes am Immobilienmarkt keine geeigneten Mietobjekte, weshalb „Bestellbauten“ in Auftrag gegeben wurden. Diese „Bestellbauten“ lässt der Staat nach seinen Wünschen von einem Privaten errichten und mietet sie dann auf bestimmte Zeit an.

Ob diese Vorgehensweise tatsächlich wirtschaftlich ist, hat niemand geprüft. Der ORH jedoch hat nachgerechnet: Vier von fünf dieser Bestellbauten sind teurer als staatliche Neubauten, je nach Vertragslaufzeit insgesamt um 13 bzw. 26 Mio. €. Hinzu kommen ggf. Entschädigungsleistungen an die Vermieter in Millionenhöhe, wenn die Mietverträge nach der regulären Mietzeit (10 bis 15 Jahre) nicht verlängert werden. Das zeigt, dass die Vorstellung der Verwaltung, ein Neubau sei wegen des nur vorübergehenden Bedarfs unverhältnismäßig, keineswegs immer zutrifft. Die Wirtschaftlichkeit hätte deshalb in jedem Einzelfall geprüft und auch die zu erwartende unterschiedliche Entwicklung an den verschiedenen Standorten berücksichtigt werden müssen.

Hohe Wertverluste im Stiftungsvermögen (TNr. 15)

Seid verschlungen, Millionen

Die Bayerische Landesstiftung wurde 1972 gegründet, um soziale und kulturelle Projekte zu fördern. Das Stiftungsvermögen bestand seinerzeit ausschließlich aus Aktien der damaligen Bayerischen Vereinsbank. Vor den Risiken, das Vermögen in Aktien eines einzigen Unternehmens anzulegen, hat der ORH die Stiftung und das aufsichtsführende Finanzministerium bereits mehrfach gewarnt. Bis Ende 2006 hat die Stiftung den Anteil dieser Aktien am Stiftungsvermögen daraufhin auf 39 % reduziert. Zu diesem Zeitpunkt beschloss die Stiftung, die noch vorhandenen Aktien vollständig zu verkaufen. Doch durch eine Intervention des Finanzministeriums wurde der Verkauf schon bald wieder gestoppt. Damals lag der Kurs bei 7 € pro Aktie. Man hoffte auf Kurssteigerungen und wollte noch die Dividendenausschüttung mitnehmen. Auch als die Aktienkurse wieder sanken, wartete die Stiftung noch ab, statt zu reagieren. Ende 2007 lag der Kurs noch bei 5,60 €, Ende 2010 bei 1,56 €. Der Wertverlust im Stiftungsvermögen beläuft sich von Anfang 2007 bis Ende 2010 auf rd. 150 Mio. € - und seither ist der Kurs weiter gefallen.

Die Bayerische Landesstiftung muss ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Kapitalanlagen verbessern. Das Finanzministerium hat inzwischen die Entscheidungs- und Aufsichtsfunk-

tionen bei der Landesstiftung voneinander getrennt. Der ORH empfiehlt, auch bei anderen Stiftungen und Sondervermögen in gleicher Weise vorzugehen.

Optimierungspotenziale im Nationalpark Bayerischer Wald (TNr. 16)

Der Bayerische Wald - ein Ökosystem eigener Art

Der Nationalpark Bayerischer Wald ist der erste deutsche Nationalpark und bildet mit seinem tschechischen Nachbarn Šumava das größte Waldschutzgebiet Mitteleuropas. Bei der Verwaltung des Nationalparks gibt es allerdings vielfältige Defizite.

So fehlen oft klare Ziele für das Management und es gibt keine Indikatoren dafür, ob die Ziele erreicht wurden. Die Nationalparkverwaltung betreibt ein defizitäres Jugendwaldheim, vernachlässigt die Überwachung von Forschungsprojekten und trägt unnötige Risiken beim Betrieb eines Baumwipfelpfads. Pachtverträge sollte sie aktualisieren und ihre Ranger vor allem dann einsetzen, wenn sie gebraucht werden, nämlich am Wochenende. Kritisch sieht der ORH auch, dass die Mehreinnahmen aus dem Holzverkauf nicht in den allgemeinen Haushalt geflossen sind. Dabei handelte es sich von 2006 bis 2009 immerhin um rd. 9 Mio. €, über deren Verwendung der Landtag und nicht die Nationalparkverwaltung entscheiden sollte.

Akkreditierung von Studiengängen - Gütesiegel und Geschäftsmodell (TNr. 17)

Von Bologna nach Bayern

Mit dem Bologna-Prozess soll ein einheitlicher europäischer Hochschulraum geschaffen werden. Dazu stellte auch Bayern die bisherigen Diplom- und Magister-Studiengänge auf die neuen Abschlüsse Bachelor und Master um. Damit diese neuen Studiengänge den europäischen Qualitätsstandards entsprechen, werden sie von unabhängigen Agenturen akkreditiert.

Der ORH hat sich das Akkreditierungsverfahren genauer angesehen. Auffallend waren dabei vor allem die enormen Kosten, die durch dieses Verfahren entstehen. Die Hochschulen müssen die Agenturen bezahlen und auch umfangreiche Unterlagen für die Akkreditierung erstellen. Diese Selbstdokumentation verursacht hohe Personalkosten. Der ORH rechnet für die erstmalige Akkreditierung in Bayern mit Gesamtkosten von rd. 37 Mio. €. Nach fünf bzw. sechs Jahren muss das Ganze dann wiederholt werden.

Dieser Aufwand ist zu hoch! Er raubt den Hochschulen Kapazität für ihre originären Aufgaben: Forschung und Lehre. Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, die Anforderungen der Agenturen zu vereinheitlichen und den Umfang der Selbstdokumentation zu beschränken. Außerdem sollte der Schwerpunkt auf die weniger aufwendigen Systemakkreditierungen gelegt und der Zeitraum für die Wiederholungs-Akkreditierungen ausgedehnt werden. So

könnte der Aufwand für die Qualitätssicherung der Studiengänge deutlich verringert werden.

Apotheken der Universitätsklinik und Aspekte zur strukturellen Entwicklung am Standort München (TNr. 18)

Baustelle Apotheken - jetzt Synergien schöpfen

Große Veränderungen stehen bei den Apotheken der Münchener Universitätsklinik an. Beim Klinikum der Universität München ist die Apotheke in der Poliklinik an der Pettenkoferstraße in einem baulich desolaten Zustand und soll aufgegeben werden. In Großhadern läuft die Verbindung des künftigen Operationszentrums mit dem Bettenhaus durch die Räumlichkeiten der dortigen Apotheke, die deshalb umziehen soll. Beim Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München platzt die Apotheke aus allen Nähten, bauliche Änderungen sind auch hier unumgänglich. Angesichts dieser Umbruchsituation fordert der ORH, eine gemeinsame „Zentralapotheke“ ins Auge zu fassen. Das brächte nicht nur funktionale Verbesserungen mit sich. Bei einem Jahresumsatz von über 100 Mio. € wären mit einer gemeinsamen Apotheke ohne Parallelstrukturen auch wirtschaftliche Vorteile zu erwarten. Nicht zuletzt wäre dies auch ein bedeutender Schritt hin zu der strategischen Neuorientierung und Bündelung von Ressourcen im Bereich der Münchner Hochschulmedizin.

Unabhängig davon sieht der ORH Handlungsbedarf bei den Apotheken des Klinikums der Universität München. Im Verhältnis zu den Krankenhauserlösen liegen die Arzneimittelkosten dort um 38 % über dem Durchschnitt der anderen bayerischen Universitätsapotheken. Mit einem besseren Controlling wären erhebliche Einsparungen möglich.

Institute für Rechtsmedizin an den Universitäten (TNr. 19)

Hoheitliche Aufgaben - privat liquidiert

Die Institute für Rechtsmedizin widmen sich vor allem der Lehre. Daneben erbringen sie rechtsmedizinische Leistungen auf Anforderungen der Justiz oder der Polizei. Diese Leistungen können die Institutsleiter nach den Vorgaben der Universitätsverwaltung jedoch als Nebentätigkeit abrechnen - jährlich zwischen 0,9 und 6,4 Mio. €. Nur einen geringen Anteil hiervon müssen sie als Nutzungsentgelt an die Universitäten abführen. Dabei werden die Nutzungsentgelte von den Universitätsverwaltungen sehr uneinheitlich bemessen und nicht spitz abgerechnet.

Der ORH ist der Auffassung, dass rechtsmedizinische Untersuchungen zur Dienstaufgabe des Institutsleiters gehören sollten. Das Beispiel der Universität Würzburg, die 2009 bei der Neubesetzung des Institutsvorstands genau diesen Weg gegangen ist, zeigt, dass damit die Einnahmesituation der Institute fundamental verbessert werden kann. Solange die

anderen Universitäten diesem Beispiel nicht folgen, sollten sie zumindest die Nutzungsentgelte korrekt ermitteln und kostendeckend festsetzen.

Steuern - Was dem Staat gebührt

Personalmangel in der Steuerverwaltung (TNr. 12)

Wenn an der falschen Stelle gespart wird

In der Steuerverwaltung mehr Personal einzusetzen, ist eine Forderung, die der ORH für die verschiedenen Arbeitsbereiche der Finanzämter bereits vielfach erhoben hat. In seinem Jubiläumsbericht stellt er nun die prekäre Personalsituation der Steuerverwaltung zusammenfassend dar. Der massive Personalmangel wird durch einen bundesweiten Vergleich eindrucksvoll offengelegt. Danach landet Bayern bei nahezu allen Kennzahlen auf den letzten Plätzen. Der Personalbedarf übersteigt die im Haushalt ausgewiesenen rd. 16.500 Stellen erheblich. Auch von diesen waren 1.900 nicht besetzt. Die Konsequenz ist: relevante Fälle und Sachverhalte bleiben ungeprüft, was zu erheblichen Steuerausfällen führt. Allein bei der Betriebsprüfung waren mehr als 400 Stellen nicht besetzt. Selbst bei Klein- und Kleinstbetrieben erzielte jeder Prüfer durchschnittlich Mehrsteuern von über 400.000 € pro Jahr. Auch für die Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung wird zu wenig Personal eingesetzt, obwohl es hier um Milliardenbeträge geht.

Personal dahin umzuschichten, wo es gerade am meisten brennt, hilft nicht mehr weiter, weil dann die Lücken an anderen Stellen klaffen. In den nächsten Jahren wird die Steuerverwaltung schon wegen der Wiederbesetzungssperre nicht einmal die Kräfte ersetzen können, die altersbedingt ausscheiden. Der ORH hält es deshalb für erforderlich, den Personalmangel in den Finanzämtern endlich entschieden anzugehen. Hier wird an der falschen Stelle gespart. Mit mehr Mitarbeitern würden auch mehr Steuern eingenommen, weitaus mehr als das zusätzliche Personal kosten würde.

Mangelhafte Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkünfte (TNr. 13)

Mehr Informationen - mehr Einnahmen - mehr Gerechtigkeit

Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe entstehen, weil landwirtschaftlichen Einkünfte in Bayern nicht korrekt besteuert werden. Der ORH moniert vor allem, dass der Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke vielfach nicht richtig besteuert wird. Die Finanzämter akzeptieren auch, dass Landwirte unvollständige Steuererklärungen abgeben. Die Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft werden damit gegenüber anderen Einkommensarten begünstigt, das ist ungerecht. Weiterhelfen könnten hier Informationen, die bei anderen Behörden vorliegen, z.B. über Agrarsubventionen und die Veräußerung von Milchlieferrechten. Ein entsprechender Datenaustausch findet derzeit aber nicht statt.

Die Materie ist rechtlich komplex und die Sachverhalte sind für die Finanzämter oft schwierig zu ermitteln. Durch zentralisierte Stellen, die auf die Veranlagung der Landwirte spezialisiert sind, könnte die hohe Fehlerquote von über 30 % reduziert und die Qualität der Bearbeitung deutlich gesteigert werden. Die Steuereinnahmen für den Staat könnten so erheblich erhöht werden.

Sonstiges - Wo noch geprüft wurde

Umsetzung der Korruptionsrichtlinie (TNr. 11)

Vertrauen ist gut, Vorbeugen ist besser

Das Thema „Vorbeugung gegen Korruption“ gewinnt nicht nur bei Unternehmen, sondern auch bei der öffentlichen Hand zunehmend an Bedeutung. Auch wenn Deutschland im internationalen Vergleich immer wieder gut abschneidet, so ist die Prävention doch eine ständige Aufgabe, um das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung zu erhalten und Schaden abzuwenden. Die Staatsregierung hat bereits im Jahr 2004 eine Richtlinie dazu erlassen. Danach sind korruptionsgefährdete Bereiche zu analysieren, Innenrevisionen einzurichten und verschiedene personelle und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, wie z.B. Personalrotation oder das Vier-Augen-Prinzip.

Dieses Konzept zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption muss besser umgesetzt werden. Die Gefährdungsanalysen erfassen z.T. nicht alle relevanten Bereiche. Die Innenrevisionen sind personell nur schwach ausgestattet und prüfen zu wenig, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Häufig sind auch die Zuständigkeiten für Bedarfsermittlung, Auftragsvergabe und Auftragsabrechnung organisatorisch nicht hinreichend getrennt.

Staatliche Zuschüsse an die Fraktionen (TNr. 20)

Von Zuschüssen und Zulagen

Die Fraktionen im Bayerischen Landtag erhalten für ihre Arbeit Zuschüsse aus Steuermitteln. Zu Beginn der Legislaturperiode wurden sie um mehr als 50 % erhöht; derzeit betragen sie insgesamt rd. 14,7 Mio. € pro Jahr. Der ORH hat die Verwendung dieser Zuschüsse bei den fünf Fraktionen geprüft. Sein Augenmerk galt dabei vor allem den sog. Funktionszulagen an Fraktionsmitglieder mit besonderen Aufgaben sowie der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen.

Die Fraktionen zahlen Zulagen an Mitglieder mit besonderen Funktionen, wie Fraktionsvorsitzende, Fraktionsvorstandsmitglieder, Arbeitskreisvorsitzende etc. Sie handhaben dies sehr unterschiedlich, sowohl was den Empfängerkreis als auch die Höhe der Zulagen betrifft. Die Zulagen reichen betragsmäßig vom dreistelligen bis zum unteren fünfstelligen Bereich pro Monat und Empfänger. In der Summe belaufen sich die Zahlungen auf rd. 1,3 Mio. € im Jahr. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings recht enge Grenzen für

die Zulässigkeit solcher zusätzlichen Vergütungen gesetzt; Grenzen, an denen sich die Fraktionen überwiegend nicht orientieren. Der ORH mahnt hier eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung an und fordert, dabei strenge Maßstäbe anzulegen.

Auch bei der Öffentlichkeitsarbeit müssen die Fraktionen noch stärker darauf achten, dass die Ausgaben auch tatsächlich im Zusammenhang mit ihren Aufgaben stehen. Hier muss vor allem deutlicher zwischen den Interessen der Fraktionen und den Interessen der hinter ihnen stehenden Parteien und Wählervereinigungen unterschieden werden. Das gilt z.B. für Meinungsumfragen und Medienempfänge.

Insgesamt sieht der ORH deshalb Spielraum, die Zuschüsse an die Fraktionen zu reduzieren, ohne dass deren Arbeit darunter leiden müsste.