

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2010**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

Abschnitt A **Bericht gemäß Art. 97 BayHO**

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen **zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug**

1	Haushaltsrechnung 2008	9
2	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo	17
3	Steuereinnahmen und Steueraufkommen	21
4	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	24
5	Personalausgaben	25
6	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	28
7	Investitionen	28
8	Rücklagen und Fonds	30
9	Verschuldung	32
10	Staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	36
11	Prüfung von Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz	44

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

A. Verwaltungsreform

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Alle Ressorts

12	Energieeinsparung bei Serverräumen bisher kein Thema	46
13	Unwirtschaftlicher Mehrfachbetrieb der E-Mail-Systeme	50

Staatskanzlei

14	Filmförderung in Bayern	56
----	-------------------------	----

Staatsministerium des Innern

15	Verwaltungsreform in der Bauverwaltung	67
16	Überörtliche Rechnungsprüfung der kleinen Gemeinden neu organisieren	74
17	Unzureichende Bestandserhaltung der Staatsstraßen und Brücken	80

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

18	Unterrichtsausfall an Realschulen	87
----	-----------------------------------	----

Staatsministerium der Finanzen

19	Umsatzsteuerhinterziehung: Karussellgeschäfte ausbremsen	97
20	Grundbesitzbewertung durch die Finanzämter	102
21	Veranlagungsstellen für Personengesellschaften neu strukturieren	107
22	Häufige Fehler bei der Festsetzung der Einkommensteuer	111
23	ABS-Portfolio der Bayerischen Landesbank	116

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

24	Bayerisches Technologieförderungs-Programm	124
25	Zentrum ohne Gründer?	128
26	Staatliche Förderung landet auf der hohen Kante	133

**Staatsministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten**

27	Waldbauförderung effektiver und effizienter gestalten	137
28	Einsatz staatlicher Beamter im Kommunalwald	142

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

29	Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“	148
----	--	-----

**Staatsministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kunst**

30	Leistungsbezogene Verteilung des Staatszuschusses an die Universitätsklinik	154
31	Mängel in der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitätsklinik	159

**Abschnitt B
Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung
gemäß Art. 99 BayHO**

32	Bayerisches Rotes Kreuz	166
----	-------------------------	-----

Verzeichnis der Abkürzungen

AIIMBI	=	Allgemeines Ministerialblatt
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayVersRücklG	=	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BRK	=	Bayerisches Rotes Kreuz
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
Epl.	=	Einzelplan
EU	=	Europäische Union
GVBl	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	=	Haushaltsgesetz
HGrG	=	Haushaltsgrundsätze-gesetz
IT	=	Informationstechnologie
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
KLR	=	Kosten- und Leistungsrechnung
KommZG	=	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
LfA	=	Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
LKA	=	Landeskriminalamt
LT	=	Bayerischer Landtag
MABl	=	Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung
NHG	=	Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RLBau	=	Richtlinien für die Durchführung von Hochbauaufgaben des Freistaates Bayern
RZ	=	Rechenzentrum
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TG	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VV	=	Verwaltungsvorschriften

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.

Vorbemerkung

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.

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. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden im internen Prüfungsschriftwechsel auf Behördenebene erledigt.

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2008. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2008. Unter TNr. 1 sind die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2008 enthalten. Die TNrn. 2 bis 10 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. Unter TNr. 9.4 wird auf die Schuldenregel nach der Neuregelung der Art. 109, 109a und 115 des Grundgesetzes eingegangen. Nachfolgend sind einzelne Prüfungsergebnisse enthalten, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2010 beziehen.

Der Staatskanzlei und den Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und werden mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

Der Bericht enthält wegen der besonderen Bedeutung in der TNr. 32 die Ergebnisse der Prüfung des Bayerischen Roten Kreuzes (Art. 99 BayHO).

Abschnitt A

Bericht gemäß Art. 97 BayHO

I. Prüfungsergebnis

Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2008 insgesamt geordnet war.

II. Allgemeine Feststellungen

zur Haushaltsrechnung

und

zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsrechnung 2008

Die Haushaltsrechnung 2008 schließt ausgeglichen ab. Die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste war zulässig. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2008 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt.

- 1.1** Die Bücher für das Haushaltsjahr 2008 wurden am 14.04.2009 abgeschlossen. Mit Schreiben vom 16.10.2009¹ hat das Finanzministerium dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2008 vorgelegt.²

¹ LT-Drucksache 16/2339.

² Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und 114 Abs. 1 BayHO.

Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2007/2008 vom 22.12.2006³ aufgestellt und enthält die in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

1.2 Haushaltsabschluss

Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz der Haushaltsreste, die aus 2007 nach 2008 und von 2008 nach 2009 übertragen wurden.

Für das Jahr 2008 weist die Haushaltsrechnung folgende Beträge auf:

Kassenmäßiges Jahresergebnis (€)

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben 2008	
Ist-Einnahmen	41.101.917.630,85
Ist-Ausgaben	- 44.094.588.244,76
Kassenmäßiges Jahresergebnis	- 2.992.670.613,91

Saldo der Haushaltsreste (€)

Tabelle 2

Haushaltsreste	Einnahmereste	Ausgabereste
Von 2007 nach 2008 übertragen	1.678.147.724,58	2.541.410.069,41
Von 2008 nach 2009 übertragen	12.166.676.273,33	10.037.268.004,25
Saldo	10.488.528.548,75	7.495.857.934,84
Unterschied zwischen den Salden		2.992.670.613,91

Erläuterungen zu den hohen nach 2009 übertragenen Haushaltsresten enthalten die TNrn. 1.3.1 und 1.3.2.

³ GVBI S. 1056, geändert durch das NHG 2008 vom 23.04.2008 (GVBI S. 139) und durch das 2. NHG 2008 vom 17.12.2008 (GVBI S. 958).

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (€)

Tabelle 3

Kassenmäßiges Jahresergebnis	- 2.992.670.613,91
Saldo der Haushaltsreste	2.992.670.613,91
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „Null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2008 ausgeglichen.

Gegliedert nach den Hauptgruppen ergeben sich bei den Einnahmen und Ausgaben folgende Abweichungen des Ist vom Soll:

Einnahmen und Ausgaben - Vergleich Ist/Soll (Mio. €)

Tabelle 4

Haupt-/Obergruppen		2008		
		Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	33.368,2	31.936,8	1.431,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.423,5	2.653,5	770,0
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3.082,4	2.787,0	295,4
31-32	Schuldaufnahmen	- 648,6	9.800,2	- 10.448,8
33-38	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.876,4	1.849,3	27,1
Zusammen		41.101,9	49.026,8	- 7.924,9
Ausgaben				
4	Personalausgaben	15.825,1	16.051,2	- 226,1
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.313,6	2.285,1	28,5
55-58	Ausgaben für den Schuldendienst	988,9	1.048,1	- 59,2
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	14.499,8	14.023,9	475,9
7	Baumaßnahmen	1.085,1	1.083,0	2,1
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (einschl. Bayerische Landesbank)	6.516,4	14.021,9	- 7.505,5
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.865,7	513,6	2.352,1
Zusammen		44.094,6	49.026,8	- 4.932,2

Der Unterschied zwischen Soll und Ist bei den Ausgaben für Investitionen (HGr. 8) resultiert insbesondere daraus, dass von der im 2. Nachtragshaushalt 2008 veranschlagten kreditfinanzierten Kapitalzuführung an die BayernLB in Höhe von 10 Mrd. €

im Haushaltsjahr 2008 nur 3 Mrd. € geleistet worden sind. Die restlichen 7 Mrd. € wurden im 1. Quartal 2009 gezahlt.

1.3 Haushaltsreste

Wenn die tatsächlichen Einnahmen oder Ausgaben hinter den Ansätzen im Haushaltsplan zurückbleiben, können insoweit Haushaltsreste entstehen. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

1.3.1 Ausgabereste

Ausgabereste dürfen nur mit Einwilligung des Finanzministeriums übertragen werden (Art. 45, 19 BayHO). Bei den vom ORH durchgeführten Prüfungen ergaben sich keine Anhaltspunkte dahingehend, dass die Voraussetzungen für eine Übertragung nicht vorgelegen hätten.

Es wurden insgesamt 10.037,3 Mio. € Ausgabereste nach 2009 übertragen. Davon entfallen 6.999,7 Mio. € auf Kap. 13 60 Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB. Die Differenz zur Kapitalzuführung an die BayernLB von 7.000 Mio. € beruht auf Vorgriffen auf das Haushaltsjahr 2009 für Geldbeschaffungskosten und Gebühren. Im allgemeinen Haushalt wurden Ausgabereste von 3.037,6 Mio. € übertragen. Gegenüber dem Vorjahr haben sich letztere um 496,2 Mio. € erhöht.

Abgesehen von der Kapitalzuführung an die BayernLB haben sich die Ausgabereste in folgenden Bereichen besonders erhöht:

- Bund und Länder haben am 01.06.2007 ein Verwaltungsabkommen geschlossen, das den rechtlichen Rahmen für den Aufbau und Betrieb eines bundesweit einheitlichen **digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** schafft. Die Gesamtkosten 2007 bis 2021 wurden mit 772,6 Mio. € geschätzt. In den Jahren 2007 und 2008 wurden je 75 Mio. € Ausgabemittel veranschlagt. Das Projekt hat sich verzögert. Der Ausgaberest 2007 von 72,8 Mio. € hat sich dadurch 2008 auf 113 Mio. € erhöht.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat Bayern den Aufgabenträgern Finanzhilfen. Die Haushaltsmittel sind zu einem Großteil durch Verträge mit der Deutschen Bahn AG über den Ausbau der S-Bahnnetze in München und Nürnberg gebunden. Die Deutsche Bahn AG erreichte seit Jahren nicht den erwarteten Baufortschritt. Die Ausgabereste haben

sich dadurch von 21,9 Mio. € im Jahr 2006 über 63,3 Mio. € im Jahr 2007 auf nunmehr 107,3 Mio. € erhöht.

Weitere Ausgabereste von 210,4 Mio. € (Vorjahr: 106,4 Mio. €) verblieben beim **Schienepersonennahverkehr**. Sie werden in den nächsten Jahren für größere Investitionen benötigt, wie behindertengerechter Ausbau von Bahnhöfen im S-Bahnnetz, Bau einer zweiten Stammstrecke in München, Ringschluss vom Flughafen München nach Erding, zweigleisiger Ausbau der Strecke Markt Schwaben - Erding, viergleisiger Ausbau der Strecke München-Ost - Markt Schwaben sowie Verlängerung der S 7 nach Geretsried.

- Beim **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)** verblieben 75,6 Mio. € Ausgabereste (Vorjahr: 11,9 Mio. €). In Höhe von 50,1 Mio. € handelt es sich um Vorschüsse der EU, die nach Abschluss des Programms bereinigt werden. In Höhe von 25,5 Mio. € verblieben Ausgabereste aus bereits bestehenden Verpflichtungen zur Kofinanzierung von ELER-Maßnahmen.
- Im Nachtragshaushalt 2008 wurde das Investitions- und Zukunftsprogramm „**Zukunft Bayern 2020**“ mit den Schwerpunkten Kinder, Bildung, Arbeit und Klimaschutz neu veranschlagt. In verschiedenen Bereichen haben sich Projekte verzögert. Dadurch entstanden Ausgabereste von 138,5 Mio. €, die auf das Haushaltsjahr 2009 übertragen wurden.
- Beim **Wissenschaftsministerium** erhöhten sich die Ausgabereste insbesondere für **Universitäten** um insgesamt 83,8 auf 783,3 Mio. €. Die Reste wurden zur Erfüllung eingegangener Verpflichtungen übertragen, vor allem für zweckgebundene Drittmittel, laufende Hochbaumaßnahmen und Beschaffungen von Großgeräten und Ersteinrichtung.

1.3.2 Einnahmereste

Es wurden 12.166,7 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2009 übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Einnahmereste:

Übertragene Einnahmereste (Mio. €)

Tabelle 5

Kreditermächtigungen	11.741,3
Davon:	
- Allgemeiner Haushalt	3.248,3
- Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	8.493,0
Andere Einnahmereste	425,4
Davon:	
- Offensive Zukunft Bayern I - IV und Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“	286,9
- Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm	138,5
Summe der auf 2009 übertragenen Einnahmereste	12.166,7

Die Programme der „Offensive Zukunft Bayern“ und das Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“ werden aus Privatisierungserlösen finanziert. Soweit nicht alle geplanten Mittel abgeflossen sind, sondern als Ausgabereste auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wurden, mussten auch die vorgesehenen Entnahmen aus dem Grundstock und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zurückgestellt werden. Dazu wurden Einnahmereste von 286,9 Mio. € übertragen. Entsprechendes gilt für das aus Rücklagemitteln finanzierte Programm „Zukunft Bayern 2020“ einschließlich Klimaprogramm. Hierbei sind Ausgabereste von 138,5 Mio. € verblieben, denen entsprechende Einnahmereste gegenübergestellt werden.

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von insgesamt 12.166,7 Mio. € war zulässig, da diese insoweit zur Deckung der Ausgabereste (10.037,3 Mio. €) und zur Abdeckung der Mehrausgaben gegenüber den Einnahmen (2.992,7 Mio. €), saldiert mit dem Kassenbestand am Jahresanfang (863,3 Mio. €), benötigt wurden.⁴

1.4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Art. 18 Abs. 3 BayHO regelt i. V. m. Art. 2 HG 2007/2008 und NHG 2008 sowie Art. 2a des 2. NHG 2008, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen (Kreditermächtigung) bzw. Kreditermächtigungen übertragen darf.

Die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung wurde wie folgt beansprucht:

⁴ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008.

Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 2008 (Mio. €)

Tabelle 6

a) Allgemeiner Haushalt	
Kreditermächtigung für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2007/2008)	0,0
aus dem Haushaltsjahr 2007 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008)	1.292,5
Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2007/2008)	3.108,9
Nettotilgung nach Art. 2 Abs. 3a NHG 2008	- 200,0
Zusammen	4.201,4
davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2008	953,1
= verbleibende Kreditermächtigung	3.248,3
b) Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	
Kreditermächtigung nach Art. 2a Abs. 1 des 2. NHG 2008	10.000,0
davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2008	1.507,0
= verbleibende Kreditermächtigung	8.493,0
= Summe der insgesamt verbleibenden Kreditermächtigung	11.741,3
./. auf das Haushaltsjahr 2009 übertragene Kreditermächtigung	
- zur Nachholung der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen	1.955,8
- zum Abgleich der Haushaltsrechnung	1.292,5
- Restbetrag Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	8.493,0
= Summe der nach 2009 übertragenen Kreditermächtigungen	11.741,3
= nicht beanspruchte Kreditermächtigung	0,0

Im allgemeinen Haushalt hat das Finanzministerium 953,1 Mio. € Kredite aufgenommen und 3.108,9 Mio. € getilgt; somit verblieben Kreditermächtigungen von 2.155,8 Mio. €. Nach Abzug der im Nachtragshaushalt 2008 vorgesehenen Nettotilgung von 200 Mio. € konnten noch 1.955,8 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen werden.

1.5 Überschuss/Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO

Ein Überschuss oder Fehlbetrag i. S. des Art. 25 BayHO ist 2008 nicht entstanden. Um dieses Ergebnis zu erzielen, wurden 11.741,3 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist, oder die Ansätze im Haushalt überschritten werden sollen (Art. 37 Abs. 1 BayHO). Die Einwilligung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Mittel sollen möglichst

innerhalb desselben Einzelplans eingespart werden. Für Haushaltsüberschreitungen ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio. € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO).

Das Finanzministerium hat den Landtag gem. Art. 37 Abs. 4 BayHO über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe, die 250.000 € übersteigen, zu unterrichten.

1.6.1 Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2008 weist Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 649.873.814,69 € aus; davon entfallen auf:

- Überplanmäßige Ausgaben	621.600.464,92 €
- Außerplanmäßige Ausgaben	15.916.679,42 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden)	12.356.670,35 €

Gegenüber 2007 haben sich die Haushaltsüberschreitungen um 544,5 Mio. € erhöht. Dies beruht vor allem auf einer überplanmäßigen Zahlung im Länderfinanzausgleich (vgl. TNr. 6).

1.6.2 Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist erfolgt. Die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums lag jeweils vor.

1.6.3 Im Haushaltsjahr 2008 gab es zwei Haushaltsüberschreitungen über 5 Mio. €.

Bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege (Kap. 10 07 Tit. 633 89) wurden 20,1 Mio. € überplanmäßig geleistet (Haushaltsbetrag: 605,7 Mio. €). Der Mehrbedarf ist auf den unvorhergesehen starken Ausbau der Betreuungsplätze, die Verbesserung des Mindestanstellungsschlüssels sowie auf Tarifierhöhungen zurückzuführen. Es handelt sich um Pflichtleistungen nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz.

Das Steueraufkommen in Bayern hat sich besser als erwartet entwickelt. Im Vollzug des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mussten daher 571,4 Mio. € mehr als veranschlagt entrichtet werden, obwohl der Haushaltsansatz im Nachtragshaushalt 2008 um 190 Mio. € erhöht worden war.

In beiden Fällen waren Rechtsansprüche zu erfüllen. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es deswegen nicht.

1.7 Veranschlagung und Nachweis der Mittel nach Art. 35 BayHO

Soweit der ORH festgestellt hat, dass Einnahmen und Ausgaben nicht an der für sie vorgesehenen Haushaltsstelle gebucht waren, wurde dies beanstandet. Für die Gesamtrechnung hatte dies keine Auswirkung.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2008 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind - von wenigen Fällen abgesehen - ordnungsgemäß belegt. Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo

Im Jahr 2008 sind die Einnahmen um 6,2 %, die Ausgaben um 16,1 % gestiegen. Die bereinigten Einnahmen erhöhten sich um 6,8 %, die bereinigten Ausgaben um 14,9 %. Der Finanzierungssaldo weist ein Defizit von 139,3 Mio. € aus.

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

In den letzten Jahren haben sich die Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickelt:

Entwicklung der unbereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 7

Jahr	Unbereinigte Einnahmen		Unbereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2003	35.249,4	- 2,0	35.200,2	- 0,4
2004	34.733,3	- 1,5	34.693,7	- 1,4
2005	35.665,3	2,7	34.903,3	0,6
2006	36.283,4	1,7	36.129,6	3,5
2007	38.693,2	6,6	37.983,8	5,1
2008	41.101,9	6,2	44.094,6	16,1
2009	46.371,4	12,8	47.768,1	8,3

Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Einnahmen und Ausgaben (TNr. 1.2) enthalten auch Kreditaufnahmen, Tilgungen, Änderungen bei den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats werden die Einnahmen und Ausgaben um diese Positionen bereinigt.

Entwicklung der bereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 8

Jahr	Bereinigte Einnahmen		Bereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2003	32.106,9	- 1,0	34.816,3	1,0
2004	32.816,3	2,2	34.249,4	- 1,6
2005	33.152,0	1,0	34.382,7	0,4
2006	35.467,9	7,0	34.990,5	1,8
2007	38.459,7	8,4	35.892,0	2,6
2008	41.089,6	6,8	41.228,9	14,9
2009	39.370,1	- 4,2	47.334,9	14,8

Der Anstieg der Ausgaben von 2007 auf 2008 um 5.336,9 Mio. € beruht insbesondere auf einer Kapitalzuführung an die BayernLB von 3 Mrd. €, weiteren höheren Investitionsausgaben sowie höheren Zahlungen im Länderfinanzausgleich (vgl. TNr. 6). Im Jahr 2009 wurden der BayernLB weitere 7 Mrd. € zugeführt.

Die Differenz zwischen den bereinigten und den unbereinigten Ausgaben von 2.865,7 Mio. € im Jahr 2008 rührt insbesondere daher, dass der Rücklage für das

Programm „Zukunft Bayern 2020“ 480 Mio. € und der Haushaltssicherungsrücklage 2.126 Mio. € zugeführt wurden.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Dieser zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen bzw. Entnahmen aus Rücklagen auskommt.

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Mio. €)

Tabelle 9

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2003	- 1.626,9	- 2.709,4
2004	- 1.219,9	- 1.433,1
2005	- 1.786,9	- 1.230,7
2006	- 723,7	477,5
2007	- 87,9	2.567,6
2008	- 9.423,2	- 139,3
2009	- 1.841,0	- 7.964,8

Ohne „Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ hätte sich für 2008 ein positiver Finanzierungssaldo von 2.861 Mio. € und für 2009 ein negativer Saldo von 911,2 Mio. € ergeben.

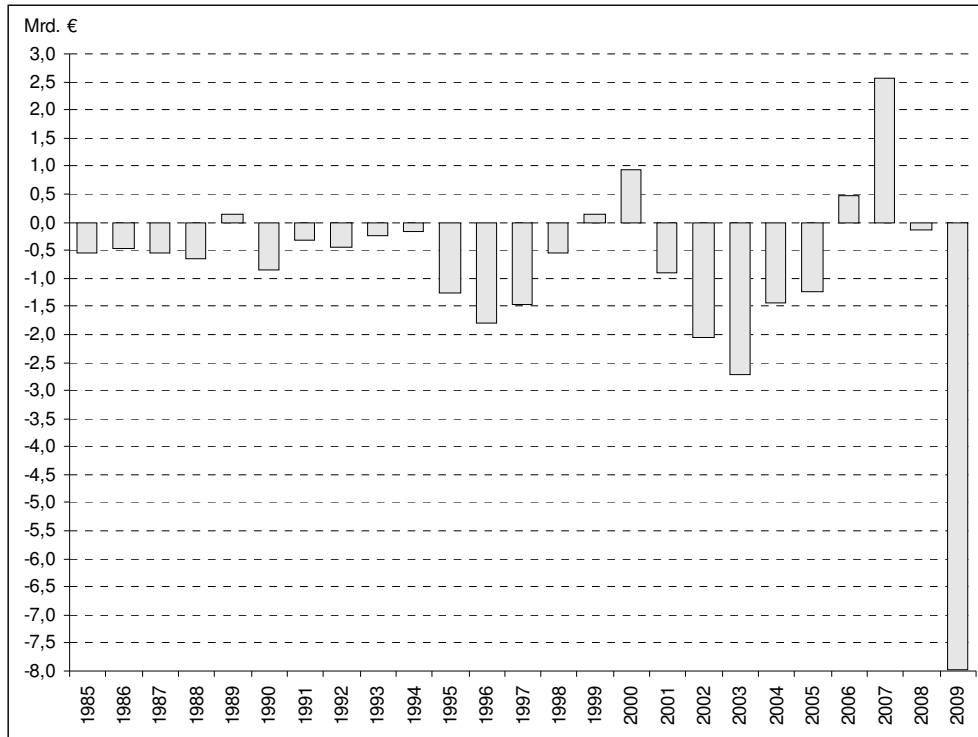
Der hohe negative Finanzierungssaldo nach der Haushaltsplanung 2008 von rd. 9,4 Mrd. € beruht auf der kreditfinanzierten Kapitalzuführung von 10 Mrd. € an die BayernLB. Weil von dieser Kapitalzuführung im Jahr 2008 nur 3 Mrd. € abgeflossen sind und die restlichen 7 Mrd. € im 1. Quartal 2009 geleistet wurden, beeinflusst dieser Umstand im Istergebnis hauptsächlich das Haushaltsjahr 2009.

Die Haushaltslage 2009 hat sich auch ohne die direkten Zahlungen an die BayernLB drastisch verschlechtert. Während 2008 noch ein positiver Finanzierungssaldo von knapp 2,9 Mrd. € erzielt wurde, ergab sich für 2009 ein Finanzierungsdefizit von 0,9 Mrd. €. Dies liegt vor allem daran, dass die Steuereinnahmen 2009 um rd. 2,3 Mrd. € niedriger lagen als 2008 und im Länderfinanzausgleich knapp 0,5 Mrd. € mehr gezahlt werden mussten.

Die langfristige Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Abbildung:

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Ist)

Abbildung 1



2.3

Ausblick

Der Nachtragshaushalt 2010 kommt zwar ohne Neuverschuldung aus. Zum Ausgleich mussten jedoch knapp 3,6 Mrd. € durch Rücklagen und einen internen Kredit beim Grundstock finanziert werden. Im Einzelnen handelt es sich um:

- Entnahme aus der Haushaltssicherungsrücklage 2,9 Mrd. €
- Entnahme aus der Sonderrücklage „Finanzierung von Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern“ 0,2 Mrd. €
- Rückzahlbare Ablieferung des Grundstocks 0,5 Mrd. €

3 Steuereinnahmen und Steueraufkommen

Im Jahr 2008 sind die Steuereinnahmen des Staates um 7,2 % gestiegen, in 2009 sind sie dagegen um 6,9 % gesunken.

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer - früher Zinsabschlag - sowie dem bayerischen Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer) und
- Landessteuern (z. B. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer). Die Ertragshoheit für die Kraftfahrzeugsteuer steht seit 01.07.2009 dem Bund zu. Zur Kompensation erhält Bayern vom Bund Zuweisungen, in 2009 haben diese 787,2 Mio. € betragen.

Das Steueraufkommen stellt sich nach Angaben des Finanzministeriums wie folgt dar:

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)

Tabelle 10

Steuerarten	2007	2008	2009
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	29.349,7	31.408,5	31.217,5
Veranlagte Einkommensteuer	5.832,5	6.786,9	5.975,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.950,3	4.047,3	3.030,8
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	2.011,2	2.371,8	2.592,7
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	3.508,7	2.636,6	1.862,9
Umsatzsteuer	16.478,0	16.758,8	20.361,0
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.422,2	2.612,1	2.024,8
Gewerbsteuerumlage	1.293,0	1.318,6	984,4
Summe	63.845,6	67.940,6	68.049,8
Landessteuern			
Vermögensteuer	4,9	- 4,0	- 0,5
Erbschaftsteuer	813,3	1.088,4	988,8
Grunderwerbsteuer	1.146,0	1.015,3	914,6
Kraftfahrzeugsteuer	1.521,2	1.522,8	762,6
Rennwett- und Lotteriesteuer	235,2	218,1	225,0
Feuerschutzsteuer	51,7	52,6	52,3
Biersteuer	161,7	159,1	157,2
Summe	3.934,0	4.052,4	3.100,1
Steueraufkommen	67.779,6	71.993,0	71.149,8

Das Steueraufkommen in 2008 ist gegenüber dem Vorjahr um 4.213,4 Mio. € (6,2 %) angestiegen, in 2009 ist es um 843,2 Mio. € (1,2 %) gesunken.

3.2 Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen im Freistaat Bayern verbleibt dem Freistaat Bayern aber nur zum Teil, da es sich u. a. um Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder handelt.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €)

Tabelle 11

Steuerarten	2007	2008	Veränderung 2008 zu 2007 in %	2009	Veränderung 2009 zu 2008 in %
Gemeinschaftsteuern					
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	10.568,4	11.442,9	8,3	11.075,9	- 3,2
Veranlagte Einkommensteuer	2.478,8	2.884,4	16,4	2.539,8	- 11,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.178,7	1.745,4	48,1	1.187,8	- 31,9
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	884,9	1.043,6	17,9	1.140,8	9,3
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.754,3	1.318,2	- 24,9	931,4	- 29,3
Umsatzsteuer	6.822,7	7.122,8	4,4	8.203,3	15,2
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.422,2	2.612,1	7,7	2.024,8	- 22,5
Gewerbsteuerumlage	1.010,0	1.073,0	6,2	781,6	- 27,2
Summe	27.120,0	29.242,4	7,8	27.885,2	- 4,6
Landessteuern					
Vermögensteuer	4,9	- 4,0	- 181,6	- 0,5	- 87,5
Erbschaftsteuer	813,3	1.088,4	33,8	988,8	- 9,2
Grunderwerbsteuer	1.146,0	1.015,3	- 11,4	914,6	- 9,9
Kraftfahrzeugsteuer	1.521,2	1.522,8	0,1	762,6	- 49,9
Rennwett- und Lotteriesteuer	235,2	218,1	- 7,3	225,0	3,2
Feuerschutzsteuer	51,7	52,6	1,7	52,3	- 0,6
Biersteuer	161,7	159,1	- 1,6	157,2	- 1,2
Summe	3.934,0	4.052,4	3,0	3.100,1	- 23,5
Steuereinnahmen	31.054,0	33.294,8	7,2	30.985,3	- 6,9

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2008 gegenüber dem Vorjahr um 2.240,8 Mio. € (7,2 %) angestiegen, in 2009 sind sie um 2.309,5 Mio. € (6,9 %) gesunken. Die Steuereinnahmen 2009 im Freistaat Bayern sind damit deutlich stärker gesunken als das Steueraufkommen (- 1,2 %). Diese ungleiche Entwicklung beruht auf den Verteilungsmechanismen bei den Gemeinschaftsteuern.

4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse erhöhten sich gegenüber 2007 insgesamt um 349,8 Mio. € oder 11,4 % auf 3.423,5 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und Sonstige (Mio. €)

Tabelle 12

	2007	2008	Veränderung 2008 zu 2007		2009
			absolut	in %	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.995,2	2.208,6	213,4	10,7	1.892,6
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien, Mieten und Pachten)	640,5	630,7	- 9,8	- 1,5	575,0
Zinseinnahmen	234,5	374,6	140,2	59,7	173,2
Darlehensrückflüsse	196,8	203,9	7,1	3,6	215,4
Sonstige	6,7	5,7	- 1,0	- 14,9	28,2
Summe	3.073,7	3.423,5	+ 349,8	11,4	2.884,4

Die hohen Einnahmen bei den Gebühren und Geldstrafen resultieren vor allem aus zwei großen Strafverfahren.

Infolge der guten Liquiditätsslage sind insbesondere die Zinseinnahmen aus Girobeständen und Festgeldanlagen in 2008 um 97,2 auf 220,8 Mio. € gestiegen.

5 Personalausgaben

5.1 Entwicklung der Personalausgaben

Die Personalausgaben sind gegenüber 2007 um insgesamt 485,5 Mio. € (3,2 %) auf 15.825,1 Mio. € angestiegen.

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)

Tabelle 13

	2007	2008	Veränderung 2008 zu 2007		2009
			absolut	in %	
Bezüge der Beamten und Richter (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	7.951,2	8.083,3	132,1	1,7	8.366,0
Arbeitnehmerentgelte	2.813,0	2.905,8	92,8	3,3	3.168,2
Versorgungsbezüge (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	3.124,5	3.275,1	150,5	4,8	3.489,6
Beihilfen und Unterstützungen (ohne Versorgungsempfänger)	514,9	540,0	25,1	4,9	550,5
Beihilfen für Versorgungsempfänger	546,0	595,0	49,0	9,0	621,3
Sonstige Personalausgaben	302,3	320,9	18,6	6,2	266,7
Versorgungsrücklage	87,6	105,0	17,4	19,9	104,6
Insgesamt	15.339,6	15.825,1	485,5	3,2	16.566,9

Die Versorgungsbezüge haben sich gegenüber 2007 um 4,8 % und die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger um 9,0 % erhöht. 2008 stieg die Zahl der Versorgungsempfänger um 3.000 (2,9 %) auf über 108.000. Ursächlich hierfür sind die höhere Lebenserwartung und die Personalmehrungen in früheren Jahren.

Seit 1999 wird eine Versorgungsrücklage (Sondervermögen) aufgebaut.⁵ Das reale Niveau der Versorgungsausgaben wird bis zum Jahr 2017 kontinuierlich anwachsen. Die Versorgungsrücklage soll ab 2018 bis mindestens 2033 die Belastung des Haushalts dämpfen. 2009 wurden der Versorgungsrücklage 104,6 Mio. € zugeführt. Zum 31.12.2009 betrug der Anteil des Freistaates Bayern am Sondervermögen 884,4 Mio. €.

Neben der Versorgungsrücklage wurde ein Versorgungsfonds eingerichtet.⁶ In diesen Fonds werden für neu eingestellte Beamte und Richter seit 01.01.2008 500 €, seit

⁵ § 14a Bundesbesoldungsgesetz i. V. m. BayVersRücklG.

⁶ Art. 1 und 13 ff. BayVersRücklG.

01.03.2009 520 € monatlich einbezahlt.⁷ 2008 wurde der Mindestbetrag von 35 Mio. € zurückgelegt, 2009 wurden 88,4 Mio. € zugeführt. Einschließlich Zinsen und Kursveränderungen beläuft sich das Vermögen Ende 2009 auf 132,1 Mio. €. Entnahmen aus diesem Sondervermögen sind ab 2023 zulässig.⁸

Mit der Verwaltung der Mittel der vorgenannten Sondervermögen ist die Deutsche Bundesbank betraut.

Der ORH hat im Jahresbericht 2007⁹ auf der Basis des Versorgungsberichts der Staatsregierung vom August 2007 dargestellt, dass die Versorgungsausgaben ansteigen und voraussichtlich 2034 ihren Höhepunkt erreichen werden.

Die Zahlen für 2008 und 2009 bewegen sich im Rahmen dieser Prognose. Wie sich die im Juli 2010 vom Landtag beschlossene Dienstrechtsreform auf die Entwicklung der Versorgungsausgaben auswirken wird, kann derzeit nicht mit ausreichender Sicherheit prognostiziert werden. Die Staatsregierung wird voraussichtlich 2011 dem Landtag einen aktualisierten Versorgungsbericht vorlegen.

5.2 Personalverwaltungs- und Bezügeabrechnungsverfahren VIVA

Das für die gesamte Staatsverwaltung einheitliche Personalverwaltungs- und Bezügeabrechnungsverfahren VIVA kann nur dann wirtschaftlich und sicher betrieben werden, wenn die Organisation der Personalverwaltungen und die entsprechenden Verwaltungsabläufe in den Ressorts an das Verfahren angepasst werden und nicht umgekehrt.

Für die Bezügeabrechnung der 375.000 Beamten und Arbeitnehmer des Freistaates sowie der 112.000 Versorgungsempfänger wird seit 2004 ein neues Verfahren (VIVA) eingesetzt. Der Ministerrat beschloss am 09.05.2005 und am 15.05.2007, auch die Personal- und Stellenverwaltung ressortübergreifend mit diesem IT-Programm (integriertes Verfahren) durchzuführen.¹⁰ Die Migration erfolgt schrittweise und wird voraussichtlich bis Ende 2011 dauern.

⁷ Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayVersRückIG.

⁸ Art. 17 Abs. 1 BayVersRückIG.

⁹ ORH-Bericht 2007 TNr. 14.

¹⁰ ORH-Bericht 2004 TNr. 16.

Der ORH weist auf der Grundlage seiner Prüfungen auf folgende Erkenntnisse hin, die für die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens wesentlich sind und von den Ressorts beachtet werden müssen:

- Die Lizenzgebühren decken nur solche Leistungen ab, die auf dem Programmstandard beruhen. Modifikationen sind sowohl in der Entwicklung als auch in der Qualitätssicherung zeitaufwendig und kostenintensiv. Die Verwaltungsabläufe müssen deshalb so gestaltet werden, dass möglichst viele Anwendungen im Programmstandard umgesetzt werden können.
- Die Zugriffsmöglichkeiten der Benutzer auf Systemdaten werden über sog. Rollen und Berechtigungen gesteuert. Deren Verwaltung erfordert einen beträchtlichen Aufwand. Die Zuständigkeiten der Sachbearbeiter in den einzelnen Personalverwaltungen der Ressorts müssen deshalb so festgelegt bzw. vereinheitlicht werden, dass die Rollen und Berechtigungen mit geringst möglichem Aufwand verwaltet werden können. Sonst besteht die Gefahr, dass im Endausbau ein erheblicher Personal- und Kostenaufwand entsteht.
- Das neue Verfahren stellt höhere Anforderungen an die Verfahrenssicherheit, weil nunmehr auch die von den personalverwaltenden Stellen in das System eingegebenen Daten unmittelbar zur Zahlung von Dienstbezügen bzw. Arbeitsentgelt führen. Diese Anforderungen können wirtschaftlich nur umgesetzt werden, wenn diese Stellen ausreichend groß sind.

Unabhängig davon sind größere Organisationseinheiten auch deshalb anzustreben, weil ausschließlich als Personalsachbearbeiter tätige Bedienstete in der Lage sind, höhere Fallzahlen zu erledigen. Auch dies erhöht die Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung und des gesamten Verfahrens.

Nach Auffassung des ORH ist das Verfahren in seiner jetzigen Ausprägung für eine integrierte Personal- und Stellenverwaltung einschließlich Bezügeabrechnung geeignet. Das für die gesamte Staatsverwaltung einheitliche System kann jedoch nur dann wirtschaftlich und sicher betrieben werden, wenn die Organisation der Personalverwaltungen und die entsprechenden Verwaltungsabläufe in den Ressorts an das Verfahren angepasst sind und nicht umgekehrt das Verfahren an die hergebrachte Organisation.

6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) haben sich 2008 um 1.282,0 Mio. € oder 9,7 % erhöht.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich lagen mit 3.142,4 Mio. € um 813,4 Mio. € (34,9 %) über denen des Vorjahres. Im Jahr 2009 erhöhten sich die Zahlungen um weitere 458,8 auf 3.601,2 Mio. €. Nach der Abrechnung für das Jahr 2009 entfällt auf Bayern mit 3.354,0 Mio. € knapp die Hälfte des Gesamttransfers von 6.847,8 Mio. €.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches (Kap. 13 10) erhöhten sich 2008 um 324,5 auf 5.074,4 Mio. €.

7 Investitionen

Die Investitionsausgaben lagen 2008 mit 7.601,5 Mio. € um 3.429,3 Mio. € über dem Vorjahresniveau (4.172,2 Mio. €).

Investitionsausgaben 2007 bis 2009 (Mio. €)

Tabelle 14

	2007	2008	2009
Eigeninvestitionen	1.274,7	1.401,8	1.519,9
Investitionsförderungen	2.897,5	6.199,7	10.264,9
Summe Investitionsausgaben	4.172,2	7.601,5	11.784,8

In den Ausgaben 2008 ist eine Kapitalzuführung zur Rettung der BayernLB von 3 Mrd. € enthalten. Im Jahr 2009 wurden der BayernLB weitere 7 Mrd. € zugeführt. Daraus erklärt sich der starke Anstieg der Investitionsausgaben. Die Zuführung von 10 Mrd. € wird haushaltssystematisch als Investition in eine Beteiligung behandelt. Inwieweit aus diesen Kapitalmaßnahmen Rückflüsse an den Haushalt erfolgen werden, bleibt abzuwarten. Die übrigen Investitionsausgaben haben sich 2008 um 429,3 Mio. € (10,3 %) und 2009 um weitere 183,3 Mio. € (4 %) erhöht.

Größere Veränderungen haben sich in den nachfolgenden Bereichen ergeben:

Investitionsausgaben (Mio. €)

Tabelle 15

	2007	2008	Veränderung 2008 zu 2007		2009
			absolut	in %	
Eigeninvestitionen					
Bauausgaben	994,3	1.085,1	90,8	9,1	1.141,6
Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen	280,4	316,7	36,3	12,9	378,2
Investitionsförderungen					
Investitionsprogramm Ganztagschulen	158,9	81,5	- 77,4	- 48,7	82,8
Regionale u. strukturelle Wirtschaftsförderung	173,0	247,4	74,4	43,0	211,3
Investitionszuschüsse Schienenpersonen-nahverkehr	111,2	47,9	- 63,3	- 56,9	93,9
Investitionsförderung allgemeine Landwirtschaft	119,2	75,7	- 43,5	- 36,5	94,9
Abwasserbeseitigung und Abwasserabgabe	125,2	160,8	35,6	28,4	153,0
Sonderprogramm zur schnelleren Abfinanzierung im Bereich der staatlichen Förderung von Baumaßnahmen von Kommunen oder Dritten	0,0	149,0	149,0	--	36,5
Kapitalzuführung an die BayernLB	0,0	3.000,0	3.000,0	--	7.000,0

8 Rücklagen und Fonds

Die Haushaltssicherungsrücklage wird fast vollständig zur Deckung des Doppelhaushalts 2009/2010 benötigt. Alle anderen Rücklagen sind zweckgebunden.

Rücklagen (Mio. €)
(ohne Grundstock)

Tabelle 16

	2007	2008	2009
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	1.889,6	4.015,1	3.096,7
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	1.220,0	1.574,3	1.342,6
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	203,3	173,3	172,4
Sonderrücklage „Erlöse aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan“	2,6	2,3	2,2
Rücklage Folgekosten „Offensive Zukunft Bayern“	128,7	206,5	223,2
Versorgungsrücklage	613,5	708,1	884,4
Versorgungsfonds	0,0	35,4	132,1
Summe der Rücklagen	4.057,7	6.715,0	5.853,6

Mit der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Infolge der gestiegenen Steuereinnahmen in den Jahren 2006 bis 2008 ist diese Rücklage bis Ende 2008 auf rd. 4 Mrd. € angewachsen. Ende 2009 betrug sie noch 3,1 Mrd. €. Davon wurden 2,9 Mrd. € im Nachtragshaushalt 2010 verplant (2,6 Mrd. € für den allgemeinen Haushalt und 0,3 Mrd. € für die Zinsen aus dem 10 Mrd. €-Kredit für die BayernLB).

Die Rücklage „Zukunft Bayern 2020“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets bis 2011. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinder, Bildung und Arbeit sowie Klimaschutz.

Mit den Privatisierungserlösen werden auch grundstockskonforme Maßnahmen finanziert, für die im Haushalt bereits Mittel eingeplant waren. Diese Mittel werden dafür nicht mehr benötigt und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zugeführt. Daraus werden nicht grundstockskonforme Maßnahmen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ finanziert.

Soweit der Erlös aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan auf Warenvorräte und andere Wirtschaftsgüter entfiel, die nicht zum Grundstockvermögen gehören, wurde er einer Sonderrücklage zugeführt. Damit werden Maßnahmen im Agrarbereich finanziert (Kap. 13 03 TG 92).

Zur Finanzierung der Folgekosten (z. B. Personalkosten) der „Offensive Zukunft Bayern“ wurde die gleichnamige Rücklage gebildet.

Zur Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds wird auf TNr. 5.1 verwiesen.

Fonds (Mio. €)

Tabelle 17

	2007	2008	2009
Denkmalschutzfonds	54,0	50,8	52,0
Unterstützungsfonds Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien	19,7	22,8	20,9
Sonstige	9,4	12,3	17,9
Summe der Fonds	83,1	85,9	90,8

Aus dem Denkmalschutzfonds, der vom Staat und den Gemeinden finanziert wird, werden Entschädigungsleistungen für die Erhaltung von Baudenkmalern gewährt.

Der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien wird vom Staat und den Gemeinden finanziert.

Weitere Fonds und Sondervermögen außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Coburger Domänenfonds und das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern.

9 Verschuldung

Die Gesamtverschuldung betrug zum 31.12.2009 29 Mrd. €. Zur Einhaltung der Schuldenregel des Grundgesetzes sollten die Regelungen zur Kreditermächtigung kritisch überprüft werden.

Von 2005 bis 2009 hat sich der Schuldenstand des Freistaates Bayern wie folgt entwickelt:

Schulden am Jahresende (Mio. €)

Tabelle 18

	2005	2006	2007	2008	2009
A Kreditmarktschulden					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen					
1. Allgemeiner Haushalt	23.076,6	23.071,6	22.765,7	20.609,9	19.106,7
<i>Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen</i>				(1.955,8)	(3.459,0)
<i>Summe allgemeiner Haushalt</i>				(22.565,7)	(22.565,7)
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB				1.507,0	8.460,8
Summe Kreditmarktschulden	23.076,6	23.071,6	22.765,7	22.116,9	27.567,5
B Interner Kredit beim Grundstock	128,1	100,6	83,8	68,1	64,0
C Schulden beim Bund	1.820,5	1.700,4	1.583,5	1.484,9	1.404,4
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	25.025,2 (555,0)	24.872,6 (555,0)	24.433,0 (700,0)	23.669,9 (500,0)	29.035,9 (805,0)

9.1 Kreditmarktschulden

In den letzten 20 Jahren haben sich die Kreditmarktschulden verdoppelt (1989: 13,5 Mrd. €).

Durch Rücklagen und noch nicht abgeflossene Privatisierungserlöse hatte der Freistaat 2008 und 2009 hohe liquide Geldbestände. Nach Art. 8 Abs. 10 des NHG 2008 können Rücklagenbestände bis zu ihrer Inanspruchnahme bei der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden. Das Finanzministerium hat hiervon Gebrauch gemacht und Anschlussfinanzierungen für fällige Altschulden in Höhe von 1.955,8 Mio. € im Jahr 2008 sowie in Höhe von 1.503,2 Mio. € im Jahr 2009 auf künftige Haushaltsjahre verschoben. Lediglich 200 Mio. € wurden - wie im Haushaltsgesetz vorgesehen - tatsächlich getilgt (Art. 2 Abs. 3a Nachtragshaushalt 2008). Die

zurückgestellten Anschlussfinanzierungen von zusammen 3.459,0 Mio. € werden entsprechend den Liquiditätsbedürfnissen in künftigen Jahren nachgeholt.

Zur Beschaffung der Mittel für die Kapitalerhöhung der BayernLB wurde im 2. Nachtragshaushaltsplan 2008 eine Kreditermächtigung von 10 Mrd. € bewilligt. Davon wurden bis Ende 2009 insgesamt 8.460,8 Mrd. € aufgenommen; die restlichen 1.539,2 Mrd. € im Jahr 2010.

Der Schuldenstand Ende 2009 ist nur eine Momentaufnahme. Mit einer Inanspruchnahme der übertragenen Kreditermächtigungen und der vollständigen Kreditaufnahme für die Kapitalzuführung an die BayernLB werden sich die Kreditmarktschulden um rd. 5 Mrd. € auf mehr als 32 Mrd. € erhöhen. Der ORH hatte im Jahresbericht 2009 unter TNr. 12.2 zur Rückführung der Kredite für die Stabilisierung der BayernLB einen Tilgungsplan gefordert. Der Landtag hat die Staatsregierung ersucht, darauf zu achten, dass die Hilfen des Freistaates wieder zurückgeführt werden.¹¹

Der ORH weist auch darauf hin, dass durch die Ermächtigung nach Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 mit jeder Schuldentilgung eine gleich hohe Kreditermächtigung entsteht, die auf künftige Jahre übertragen werden kann, wenn Rücklagenbestände für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite genutzt werden. Dies führt dazu, dass eine endgültige Schuldentilgung unterbleibt. Nicht in Anspruch genommene Anschlussfinanzierungen können ohne zeitliche Begrenzung nachgeholt werden, und zwar auch dann, wenn durch konjunkturell bedingte Haushaltsverbesserungen hierfür kein Bedarf mehr besteht. Die nicht beanspruchte Kreditermächtigung könnte dann dazu genutzt werden, die Rücklage mit Krediten wieder aufzufüllen. Der ORH empfiehlt, bei jeder Haushaltsaufstellung zu prüfen, ob diese Kreditermächtigung noch benötigt wird oder zumindest - wie im Nachtragshaushalt 2008 - vermindert werden kann. Im Nachtragshaushalt 2008 wurde die aufgrund der Tilgungsleistungen entstehende Kreditermächtigung um 200 Mio. € gemindert (Nettotilgung).

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die Regelung nach Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 ausschließlich der wirtschaftlichen Nutzung vorhandener Liquidität dient und einer dauerhaften Schuldentilgung nicht im Wege steht. Der Empfehlung des ORH werde bereits gefolgt.

Auch nach Auffassung des ORH ist es wirtschaftlich sinnvoll, vor einer Anschlussfinanzierung zuerst liquide Geldbestände zur Schuldentilgung zu verwenden. Aller-

¹¹ LT-Drucksache 16/4894 Nr. 2 b.

dings sollten diese Kreditermächtigungen nicht „automatisch“ von Jahr zu Jahr fortgeführt werden. Künftige Haushaltsüberschüsse sollten sich gem. Art. 25 Abs. 2 BayHO auch in einer Verminderung des Kreditbedarfs niederschlagen. Der Landtag sollte bei der Aufstellung des Haushalts jeweils prüfen und entscheiden, in welcher Höhe Kreditermächtigungen notwendig sind.

9.2 Andere Schulden

Beim internen Kredit handelt es sich um Privatisierungserlöse aus den Jahren 1994 und 1995, die zunächst zur Finanzierung von Haushaltsausgaben verwendet wurden. Die Mittel wurden bis auf einen kleinen Rest dem Grundstock im Rahmen der Programme der Offensiven Zukunft Bayern I und II zugeführt (Art. 81 BV).

Die Schulden beim Bund sind Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

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

9.3 Zinsaufwand für die Schulden am Kreditmarkt

Für die Schulden am Kreditmarkt mussten in den letzten Jahren folgende Zinsen bezahlt werden:

Zinsaufwand (Mio. €)

Tabelle 19

Haushaltsjahr	2005	2006	2007	2008	2009
Zinsaufwand	1.039,2	1.068,3	981,7	930,8	888,1

Der Zinsaufwand ist in den letzten 20 Jahren nahezu konstant geblieben. Dies ist vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite zurückzuführen. Ab 2010 werden die Kreditmarktzinsen aber wegen der Neuverschuldung von 10 Mrd. € für die BayernLB voraussichtlich um mehr als 300 Mio. € ansteigen.

9.4 Schuldenregel

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹² wurden in Art. 109, 109a und 115 GG neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme geschaffen. In Begleitgesetzen wurde u. a. die Errichtung eines Stabilitätsrates geregelt. Dieser besteht aus den Bundesministern der Finanzen, für Wirtschaft und Technologie sowie den 16 Finanzministern der Länder. Er soll die Entwicklung der Haushalte überwachen und bei Haushaltsnotlagen Sanierungsprogramme vereinbaren.

Im Zentrum der Verfassungsänderung steht eine neue Schuldenregel: Zum Ausgleich der Haushalte der Länder ist ab 2020 grundsätzlich keine Neuverschuldung zugelassen. Durch eine besondere Verschuldungskomponente können konjunkturbedingte Veränderungen berücksichtigt werden. In Ausnahmesituationen, wie bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, darf ein besonderer Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten gedeckt werden. Für die Rückführung dieser Schulden muss ein Tilgungsplan aufgestellt werden.

Der ORH merkt an, dass die neue Schuldenregel nur dann ihre Wirkung entfalten kann, wenn sie strikt angewendet wird. Ausweichstrategien, wie überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis 2019 oder extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen), müssen für die Anwendung der neuen Schuldengrenze ausgeschlossen werden. Eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung kann nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturelle Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mit Hilfe eines konkreten Tilgungsplans zurückgeführt werden.

Die Umsetzung der Grundgesetzänderung im Freistaat hält das Finanzministerium derzeit nicht für vordringlich, weil mit Art. 18 BayHO bereits seit 2006 eine strenge Regelung gelte, die - wie nun auch das Grundgesetz - im Regelfall die Aufnahme von Schulden verbiete. Die Anpassung an die Details bedürfe noch einer sorgfältigen Abwägung der Argumente der gerade erst in Gang kommenden wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Umsetzung der Regelung in Landesrecht, insbesondere zur Konjunkturkomponente.

Nach der grundgesetzlichen Schuldenregelung müssen Kredite, die in Ausnahmesituationen aufgenommen wurden, im Rahmen eines Tilgungsplans wieder zurückgeführt werden. Eine solche Tilgungsverpflichtung sieht das bayerische Recht nicht vor. Im

¹² BGBl I 2009, S. 2248, 2249.

Rahmen der Haushaltsgesetzgebung im 2. Nachtragshaushalt 2008 wurde Art. 18 Abs. 1 und 2 BayHO insoweit für nicht anwendbar erklärt,¹³ als Kredite in Höhe von 10 Mrd. € für die Kapitalzufuhr an die BayernLB erforderlich waren, da dieser Mittelbedarf nicht aus den regulären Einnahmen erwirtschaftet, sondern nur durch Kredite gedeckt werden konnte. Die Rückzahlung dieser 10 Mrd. € ist nicht geregelt. Der ORH empfiehlt, die haushaltsgesetzlichen Bestimmungen zur Kreditaufnahme der grundgesetzlichen Regelung anzupassen.

Das Neuverschuldungsverbot kann im Übrigen nur eingehalten werden, wenn Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte frühzeitig und konsequent umgesetzt werden.

10 Staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Der Staat hat seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen erneut um 700 Mio. € auf 12 Mrd. € ausgeweitet. Daneben wurde der Ermächtigungsrahmen um 2 Mrd. € erweitert. Das Bürgschafts- und Garantievolumen sowie der freie Ermächtigungsrahmen von derzeit 4,5 Mrd. € sollten reduziert werden.

10.1 Gewährte Bürgschaften und Garantien

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zu Lasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) - als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts - im Rahmen ihres eigenen Förderauftrags sowie im Auftrag und nach näherer Weisung des Finanzministeriums Bürgschaften aus. Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften.

Der maximale Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) belief sich Ende 2009 einschließlich der in TNrn. 10.1.2, 10.1.3 und 10.1.5 dargestellten Garantien auf rd. 12 Mrd. €. Hiervon sind 1,625 Mrd. € für die Garantie der BayernLB bereits als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 10.1.3). Daneben besteht insgesamt noch ein freier Ermächtigungsrahmen von rd. 4,5 Mrd. € (TNrn. 10.1.1 4.383,4 Mio. € und 10.1.5 125,3 Mio. €).

¹³ Art. 2a des 2. NHG 2008 vom 17.12.2008 (GVBl S. 958).

10.1.1 Bürgschaften nach dem BÜG

Nach dem BÜG können Staatsbürgschaften für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft, im sozialen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, im Bereich des Wohnungswesens, für Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft sowie im Rahmen von Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen gewährt werden. Die Ansätze sind gegenseitig deckungsfähig.

Der bisherige Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften von 5.475 Mio. € wurde 2009 um 2.000 Mio. € (36,5 %) aufgestockt und beträgt jetzt 7.475 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat Bayern aus Bürgschaften bereits in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnet einen Haftungsbetrag von 2.833,5 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 113,8 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 144,3 Mio. €. Damit verbleibt hier ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.383,4 Mio. €.

Staatsbürgschaften 2009

Tabelle 20

Bereich	Bestand am 31.12.2009				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrech- nungsbetrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	3	23,7	13,6	102,0	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	32	15,4	14,8	0,0	50,0
Wohnungswesen	68.551	4.289,6	2.801,9	11,8	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	1	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Natur- katastrophen	141	3,4	3,2	0,0	150,0
Zusammen	68.728	4.332,1	2.833,5	113,8	7.475,0

10.1.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates Bayern, der als Gewährträger für die Bank haftet. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags. Darüber hinaus hat sie die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürg-

schaftsbank Bayern GmbH (Bürgschaftsbank) übernommen hat. Dabei handelt es sich insgesamt um 696 Rückgarantien gegenüber der BGG über 236 Mio. € und 1.638 Fälle gegenüber der Bürgschaftsbank über 366 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 118,4 Mio. €.

Bürgschaften der LfA

Tabelle 21

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31.12.2009		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungs- betrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.713	584,9	329,1
Ausfallgarantien Export	133	27,1	13,7
Ausfallgarantien Inlandsaval	244	49,7	22,2
Vorfinanzierung Inlandsauftrag	46	18,0	9,0
Vorfinanzierung Auftragsgarantien	12	4,2	2,2
Bayerisches Beteiligungsprogramm Verlängerungsfälle	12	5,3	2,0
Bayerisches Beteiligungsprogramm Wachstumsfälle	8	7,4	2,9
Sonstige Bürgschaften und Garantien	243	1.182,2	243,3
Haftungsfreistellungen	14.603	886,9	560,1
Rückgarantien gegenüber der BGG	696	236,0	51,6
Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank	1.638	366,5	66,8
Zusammen	19.348	3.368,2	1.302,9

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA beläuft sich auf 1.302,9 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wird durch Rückgarantien des Bundes um 84,2 Mio. € vermindert.

10.1.3 Bürgschaften gegenüber der Bayerischen Landesbank (BayernLB)

Außerhalb des BÜG wurden der BayernLB durch spezialgesetzliche Regelungen folgende Garantien und Bürgschaften gewährt:

- Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008¹⁴ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wird das ABS-Portfolio der Bank in Höhe von rd. 21 Mrd. € (lt. Begründung zum 2. NHG 2008), Stand Dezember 2008, durch einen Garantievertrag von bis zu 4,8 Mrd. € abgesichert. Die Garan-

¹⁴ 2. NHG 2008 vom 17.12.2008, GVBl S. 958.

tie umfasst alle tatsächlichen Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Ausfälle bis zu 1,2 Mrd. € werden von der BayernLB getragen (Selbstbehalt). Der ORH hatte in seinem Jahresbericht 2009 ausführlich über die Stützungsmaßnahmen für die BayernLB berichtet.¹⁵

Basis für die damalige Haushaltsaufstellung war eine tatsächliche Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario von 2,825 Mrd. €. Nach Abzug des Selbstbehalts der BayernLB wären vom Freistaat 1,625 Mrd. € zu tragen. Nachdem davon auszugehen war, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen wird, wurde gem. Art. 38 BayHO in dieser Höhe eine Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht. Zahlungen aus dieser Garantie sind frühestens ab 2011 zu leisten (TNr. 23.3).

In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € hat das Finanzministerium gem. § 1 Nr. 3b des 2. NHG 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB übernommen.

- Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen der Landesbodenkreditanstalt auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang hat das Finanzministerium zulasten des Freistaates für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von bis zu 3 Mrd. € übernommen.

Bislang wurde der Freistaat aus dieser Ausfallbürgschaft mit rd. 2 Mio. € in Anspruch genommen.

10.1.4 Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB

Unabhängig von Bürgschaften besteht noch die Gewährträgerhaftung des Freistaates Bayern für die BayernLB. Er haftet gemeinsam mit dem Sparkassenverband Bayern als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Bank - einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Die EU-Kommission sah darin einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, wurde am 17.07.2001 mit der EU-Kommission die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart. Im Einzelnen wurde Folgendes festgelegt:

¹⁵ ORH-Bericht 2009 TNr. 21.

- Vor dem 18.07.2001 eingegangene Verpflichtungen unterliegen vollständig der Gewährträgerhaftung.
- In einer Übergangszeit vom 18.07.2001 bis 18.07.2005 eingegangene Verpflichtungen mit einer Laufzeit bis maximal 31.12.2015 unterliegen der Gewährträgerhaftung.
- Für alle übrigen Verbindlichkeiten haften Freistaat Bayern und Sparkassenverband Bayern künftig nicht mehr.

Die durch die Gewährträgerhaftung von Freistaat Bayern und Sparkassenverband Bayern gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne Landesbodenkreditanstalt und Landesbausparkasse) betragen zum Jahresende 2009 insgesamt rd. 89,7 Mrd. € (einschließlich offener Kreditzusagen und Avale). Bis Ende 2015 wird die Gewährträgerhaftung voraussichtlich auf 1,9 Mrd. € (Stand 30.06.2010) abgebaut sein.

Bislang musste der Freistaat Bayern keine Zahlungen aufgrund der Gewährträgerhaftung leisten.

10.1.5 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2009 aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen noch folgende weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg.¹⁶
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,69 Mio. €. ¹⁷
- Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorgeverordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 250.000 €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich auf 3.300 €. ¹⁸
- Garantieerklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich in Ab-

¹⁶ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

¹⁷ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

¹⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

hängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €.¹⁹

- Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €.²⁰
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 10,95 Mio. € zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €.²¹
- Patronatserklärung von 17,97 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln.²²
- Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 6,6 Mio. €.²³
- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz.²⁴
- Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA in Höhe von jeweils 100 Mio. € in den Jahren 2009 und 2010 für Bürgschaften der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (Bayerischer Mittelstandsschirm).²⁵ Von der Ermächtigung für 2009 wurden rd. 74,7 Mio. € tatsächlich in Anspruch genommen. Für 2010 wurde im Nachtragshaushalt die Ermächtigung entsprechend um 25,3 auf 125,3 Mio. € erhöht.

10.2 Absicherung der Risiken im Haushalt

Für Risiken künftiger Haushalte hat der Freistaat eine Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage gebildet (Epl. 13, Anlage B, Kap. 80 01). Die Mittel dieser Rücklage können auch zur Abwendung von Schadens-

¹⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010.

²⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010; siehe auch ORH-Bericht 2009 T Nr. 12.1.4.

fällen und zur Realisierung von Sicherheiten für staatsverbürgte Kredite verwendet werden (Kap. 13 06 Tit. 870 01 - 6).

Im Nachtragshaushalt 2010 wurde diese Rücklage fast vollständig für andere Ausgaben verplant. Damit sind im Haushalt kaum noch Rücklagen vorhanden, wenn der Staat aus Bürgschaften, Garantien oder Gewährleistungen in Anspruch genommen wird. Die hierfür benötigten Mittel müssen dann aus dem laufenden Haushalt geleistet werden.

Nach Aussage des Finanzministeriums ist eine belastbare Abschätzung, ob und inwieweit der Staat ggf. in Anspruch genommen wird, nicht möglich. Soweit absehbar sei, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Staates gerechnet werden muss, würden keine Bürgschaften oder Garantien übernommen, sondern im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Im Falle der BayernLB wurde deshalb eine Verpflichtungsermächtigung von 1,625 Mrd. € in den Haushalt eingebracht (TNr. 10.1.3).

Der ORH hatte im Jahresbericht 2009 gefordert, die Risiken des Bürgschafts-, Garantie- und Gewährleistungsvolumens in künftigen Haushalten klarer strukturiert darzustellen. Der Landtag hat diese Forderung des ORH unterstützt und die Staatsregierung gebeten,²⁶ bis Ende November 2010 einen entsprechenden Vorschlag zu erarbeiten.

Das Finanzministerium hat mittlerweile erklärt, dass es die Anlage F zum Epl. 13 erweitern werde. Die vorgesehene künftige Struktur der Anlage F wurde einvernehmlich festgelegt, um die Risiken an dieser Stelle des Haushalts strukturiert und zusammengefasst darzustellen.

Der ORH weist im Übrigen darauf hin, dass für Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts eine Insolvenz ausgeschlossen ist und sich daraus verdeckte Risiken für die Haushalte ergeben können.

10.3 Stellungnahme des Finanzministeriums und Wertung des ORH

Der bisherige Ermächtigungsrahmen von 5,5 Mrd. € wurde um 2 Mrd. € erhöht, obwohl er bei Weitem nicht ausgeschöpft war. Es besteht derzeit ein freier Ermächtigungsrahmen von rd. 4,5 Mrd. €.

²⁶ LT-Drucksache 16/4894 Nr. 2 a.

Das Finanzministerium hat ausgeführt, dass im Sinne der gewünschten Klarheit der Rechnungslegung und Transparenz des staatlichen Bürgschaftswesens im HG 2009/2010 der Teilbürgschaftsrahmen für Wohnungswesenbürgschaften erhöht wurde.

Zum 31.12.2009 habe der Haftungsbetrag des Freistaates aus übernommenen Wohnungswesenbürgschaften 2,802 Mrd. € betragen. Für 2010 seien bislang Globalbürgschaften von insgesamt 385 Mio. € ausgereicht worden. Diese Ausreichung wäre ohne die vorgenommene Erhöhung des Teilermächtigungsrahmens nicht mehr im Rahmen des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BÜG möglich gewesen. Man hätte damit bereits derzeit für andere Vorhaben vorgesehene Teilermächtigungsrahmen (gewerblicher Bereich, Hilfsaktionen) zugunsten von Wohnungswesenbürgschaften belasten müssen. Dies, so das Finanzministerium, erschien im Interesse der gebotenen Klarheit nicht sachgerecht.

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass der bisherige Ermächtigungsrahmen - auch über das Jahr 2009 hinaus - ausreichend Handlungsspielraum gewährleistet hätte. Die gebotene Transparenz wäre besser durch eine - auch haushaltsmäßig zulässige - Umwidmung zu erreichen gewesen. Im Bereich Gewerbliche Wirtschaft bestand Ende 2009 ein freier Ermächtigungsrahmen von über 2 Mrd. €; dieser hätte aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit problemlos für den Bereich Wohnungswesen genutzt werden können. Zur Erhöhung des Ermächtigungsrahmens um 2 Mrd. € bestand jedenfalls kein sachlicher Grund.

Das Bürgschafts- und Garantievolumen wurde im Haushaltsjahr 2009 um weitere 700 Mio. € auf nunmehr rd. 12 Mrd. € ausgeweitet. Dieses Volumen sowie der freie Ermächtigungsrahmen von derzeit 4,5 Mrd. € sollten reduziert werden.

11 Prüfung von Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz

Nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen für bestimmte Investitionsmaßnahmen zur Verfügung. Das Gesetz sieht vor, dass der Bundesrechnungshof Erhebungen bei Ländern und Kommunen durchführen kann. Auf die Klage Bayerns und fünf weiterer Länder hin hat das Bundesverfassungsgericht am 07.09.2010 (2 BvF 1/09) beschlossen, dass diese Regelung aufgrund fehlender Bundeskompetenz mit dem Grundgesetz teilweise unvereinbar ist.

Von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleiben die den Landesrechnungshöfen zugewiesenen Prüfungsaufgaben unberührt. Der ORH stellt die gesetzlich vorgesehene Kontrolle der Mittel im Freistaat sicher. Er prüft seit 2009 die ordnungsgemäße Durchführung verschiedener Maßnahmen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz. Über Prüfungserkenntnisse wird er den Landtag, soweit veranlasst, unterrichten.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

A. Verwaltungsreform

Der ORH hat seine Schwerpunktprüfungen zur Verwaltungsreform „Verwaltung 21“ fortgesetzt.²⁷ Die Ergebnisse hierzu sind in TNrn. 15 und 28 dargestellt.

²⁷ ORH-Bericht 2009 TNrn. 13 bis 16.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Alle Ressorts

12 Energieeinsparung bei Serverräumen bisher kein Thema

Für die über 1.100 Serverräume in staatlichen Gebäuden müssen 5 Mio. € jährlich an Stromkosten alleine für die Kühlung aufgewendet werden.

Der ORH hat einfach umzusetzende Maßnahmen aufgezeigt, mit denen sich jährlich 2 Mio. € Stromkosten sparen und so der Ausstoß von 7.000 t Kohlendioxid (CO₂) vermeiden ließen.

Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben 2009 untersucht, ob bei den über 1.100 dezentralen Serverräumen Energieeinsparpotenziale bestehen. Dazu wurden örtliche Erhebungen bei 50 Serverräumen in den Bereichen der Bau-, Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Gewerbeaufsicht, der Justiz sowie der Polizei durchgeführt.

12.1 Ausgangslage

In den Serverräumen entsteht durch den Betrieb der IT-Technik Wärme. Damit Server und Netzkomponenten nicht überhitzen, müssen sie gekühlt werden; sonst drohen Betriebsausfälle und Datenverluste. Die Kühlung der über 1.100 Serverräume in staatlichen Gebäuden verbraucht jährlich Strom für 5 Mio. € und verursacht den Ausstoß von 17.500 t CO₂.

Nach dem Ministerratsbeschluss vom 07.03.2006 sollen die dezentralen IT-Betriebszentren sukzessive in die Rechenzentren (RZ Süd und RZ Nord) eingegliedert werden. Bei den bisher eingegliederten Stellen hat sich gezeigt, dass IT-Technik (u. a. Fileserver, Domain Controller) einstweilen vor Ort bleibt. Darüber hinaus sind in den Dienststellen auch noch lokale IT-Systeme zu betreiben (z. B. Netzwerkkomponenten, Telefon- und Zeiterfassungsserver).

12.2 Feststellungen und Empfehlungen

12.2.1 Möglichkeiten zur Energieeinsparung blieben ungenutzt

Zur Kühlung der Serverräume in den geprüften 50 IT-Betriebszentren wurde Folgendes festgestellt:

- Die Serverräume wurden auf 19 bis 22°C abgekühlt. Die Temperaturen lagen damit deutlich unter den Vorgaben in den Planungsrichtlinien für die IT-Betriebszentren der Finanzämter von 24 und 26°C und für die Rechenzentren (RZ Süd, RZ Nord und LKA) von 25°C.
- Die IT-Systeme waren zumeist in geschlossenen Schränken (Racks) untergebracht. Dadurch bildet sich an den gefährdeten Stellen ein Wärmestau. Diesem wurde mit einer verstärkten Kühlung begegnet.
- Die über Kühlanlagen eingebrachte kühle Luft war häufig auf Bauteile wie Fenster, Wände oder Decken gerichtet.
- Selbst nachts und in der kalten Jahreszeit liefen die Kühlaggregate. Die Freie Kühlung (Zuführung gefilterter Frischluft) wurde nirgends praktiziert.
- Teilweise waren unnötigerweise zusätzliche Geräte in den Serverräumen untergebracht (z. B. Drucker, PCs), die an sich nicht gekühlt werden müssen. Da diese Geräte ebenfalls Wärme abgeben, wird zusätzliche Kühlleistung im Serverraum notwendig.

Die Feststellungen zeigen, dass die Verwaltung selbst einfache Maßnahmen zur Energieeinsparung nicht ergriff. Der ORH hat angeregt:

- Die Temperatur in den Serverräumen auf ca. 25°C anzuheben, um die Kühllast deutlich zu verringern.
- Die Türen der Serverschränke sollten geöffnet, demontiert oder - falls sicherheitstechnisch erforderlich - durch luftdurchlässige Gitter ersetzt werden.
- Die Kühlluft sollte direkt auf die Geräte gerichtet werden.
- Durch Freie Kühlung könnte bei niedrigen Außentemperaturen die Kühlung reduziert oder abgeschaltet werden.

Nach einer überschlägigen Hochrechnung könnten allein durch Anhebung der Kühltemperatur auf 25 °C und Nutzung der Freien Kühlung die Stromkosten um 2 Mio. € und der CO₂-Ausstoß um 7.000 t jährlich reduziert werden.

Der ORH hält es darüber hinaus für notwendig, die Bediensteten der IT-Betriebszentren für das Thema Energieeinsparung zu sensibilisieren, ihnen konkrete Handlungsanleitungen für den Betrieb und die Wartung der IT-Technik und der Kälteanlagen vorzugeben und deren Einhaltung zu überwachen.

12.2.2 Planung von Serverräumen oft nicht energiebewusst

Zur Planung der Serverräume wurde festgestellt:

- Die wenigsten Serverräume waren nordseitig ausgerichtet. Dadurch entsteht mehr Wärme durch Sonneneinstrahlung, was eine höhere Kühlleistung erfordert.
- Die Außengeräte (Verflüssiger bzw. Kondensatoren) wurden in den geprüften Fällen auf Flachdächern oder in ungedämmten Spitzböden installiert. Diese Flächen heizen sich in den Sommermonaten auf über 50 °C auf. Dadurch benötigt das Kühlsystem weit mehr Energie als im Vergleich zu kühleren Aufstellungsorten.
- Nirgends wurde die Freie Kühlung vorgesehen.
- Die warme Raumluft wurde nicht zum Heizen anderer Gebäudeteile genutzt.

Nach Auffassung des ORH war die Planung der Serverräume in der Vergangenheit oft nicht energiebewusst. Dies ist unverzichtbar, um später einen wirtschaftlichen und ökologischen Betrieb der IT-Anlagen zu gewährleisten.

Der ORH hat angeregt, die „Planungsrichtlinie für Kommunikationsnetze (KomNet)“ um folgende Punkte zu ergänzen:

- Unterbringung der Serverräume auf der Nordseite,
- Aufstellung der Außengeräte an einem möglichst kühlen Ort,
- Nutzung der Abwärme,
- Nutzung der Freien Kühlung.

Eine besondere planerische Herausforderung ist der sukzessive Aufbau der Rechenzentren Nord und Süd. Durch hocheffiziente Server-/Rack-Systeme, Bündelung der

Server und Erhöhung des Server-Nutzungsgrades mittels Virtualisierung kann die Zahl der Server verringert werden. Damit sinkt der Kühl- und Energieaufwand. Gleichzeitig kann die zentral anfallende, gebündelte Betriebsenergie besser rückgewonnen und nutzbar gemacht werden.

12.2.3 Zuständigkeiten für Energieverbrauch unkoordiniert

Die Zuständigkeiten für Planung und Betrieb der Serverräume sind wie folgt festgelegt:

- Die Bauverwaltung plant und errichtet die Serverräume und die Kühlsysteme.
- Die jeweilige Hausverwaltung schließt Strom- und Wartungsverträge über die Klimaanlage ab und stellt die Temperatur ein.
- Die zentralen IT-Organisationseinheiten (Rechenzentren, Mittelbehörden und Oberste Dienstbehörden) betreiben eigenverantwortlich Systeme in den dezentralen Serverräumen und geben teilweise auch Richtlinien für die Kühltemperaturen vor.
- Die IT-Organisationseinheiten sind für den Betrieb der IT-Technik vor Ort zuständig.

Nach Ansicht des ORH fehlt bislang eine klare Zuständigkeit für den Energieverbrauch von Serverräumen. Um den Energiebedarf und den CO₂-Ausstoß wirksam zu reduzieren, muss die Verantwortung koordiniert und gebündelt werden.

12.3 Stellungnahme des IT-Beauftragten und Schlussbemerkung des ORH

Die Empfehlungen des ORH hat der IT-Beauftragte der Staatsregierung positiv aufgenommen. Sie würden auch von der Staatskanzlei und den Ressorts breit unterstützt.

Vielfältige Aktivitäten seien nach Vorliegen der Prüfungsfeststellungen des ORH bereits unternommen worden. So hätten die Staatskanzlei und einige Ressorts Klimaschutzbeauftragte bestimmt und Anregungen zum energieeffizienten Betrieb umgesetzt bzw. eingeleitet, wie die fallbezogene Anhebung der Raumtemperatur auf 25 °C und den Einsatz der Freien Kühlung. Die Ergänzung der Planungsrichtlinie sei vorgesehen, die Verlagerung von Servern in die zentralen Rechenzentren solle bis Ende 2013 weitestgehend abgeschlossen sein.

Das Anliegen der Energieeinsparung bei Serverräumen könne insbesondere durch die Konsolidierung der Rechenzentren und IT-Betriebszentren mit einer entsprechenden Servervirtualisierung unterstützt werden. Die Stabsstelle des IT-Beauftragten werde diese Aufgabe weiter vorantreiben.

Damit die Idee „Green-IT“ zügig und erfolgreich umgesetzt wird, sollten nach Auffassung des ORH neben der Bündelung der Server in Rechenzentren

- die Verantwortlichkeiten für Klimaschutz und Green-IT strategisch übergreifend und vor Ort geregelt,
- die Bediensteten für das Thema Energieeinsparung sensibilisiert sowie
- die Fülle der Möglichkeiten zur Energieeinsparung, vom effizienten System-Betrieb bis zur Rückgewinnung von Betriebsenergie, weiterhin konsequent verfolgt und überwacht werden.

13 Unwirtschaftlicher Mehrfachbetrieb der E-Mail-Systeme

Seit 2005 haben die Rechenzentren (RZ Süd, RZ Nord und LKA) unabhängig voneinander eigene E-Mail-Systeme aufgebaut. Derzeit werden noch mehr als 160 E-Mail-Server außerhalb der Rechenzentren betrieben.

Der Mehrfachbetrieb der E-Mail-Systeme verursacht jährlich Mehrkosten von 1 Mio. €. Er sollte aufgegeben und die Betriebsverantwortung nur einem Rechenzentrum übertragen werden.

Der ORH sieht sich in seinem 2008 erstellten Gutachten zur IT-Konsolidierung bestätigt, dass die Konkurrenzsituation von zwei Rechenzentren den Erfolg der IT-Strategie behindert. Er empfiehlt erneut, ein organisatorisches „Rechenzentrum Bayern“ unter Steuerung des IT-Beauftragten der Staatsregierung zu schaffen.

Der ORH hat im Jahr 2008 auf Ansuchen der Staatsregierung ein Gutachten zur Optimierung der strategischen Steuerung der IT und des Rechenzentrumsbetriebs erstellt. Dabei wurde festgestellt, dass die Abgabe der E-Mail-Server an ein Rechenzentrum nur zögerlich verläuft. Daraufhin hat der ORH 2009 die Zusammenführung der E-Mail-Server bei den Rechenzentren Nord und Süd sowie beim Rechenzentrum des LKA näher geprüft.

13.1 Ausgangslage

Für die medienbruchfreie, elektronische Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürger sind IT-Infrastruktursysteme erforderlich. Hierzu gehören die E-Mail-Server. Sie übermitteln E-Mails von PC zu PC und speichern sie zentral in Nutzer- und Funktions-Postfächern ab. Bislang wurden landesweit über 400 unterschiedliche E-Mail-Server mit 167.000 Postfächern für staatliche Bedienstete betrieben (ohne Hochschulen, Kliniken und Staatsbetriebe). Zum funktionsfähigen E-Mail-Betrieb sind neben den E-Mail-Servern noch weitere systemnahe Elemente erforderlich, die wechselseitig in Beziehung stehen; dazu gehören z. B. Netzwerk-, Firewall-, Mail-Relay-, Virenschutz-, Verzeichnisdienst-, Speicher-, Überwachungs-, Sicherungs- und weitere Server für den Internet- oder mobilen Zugriff (E-Mail-System). Die Betriebsverantwortung lag jeweils bei den Ressorts, die eine Vielfalt an Produkten und Versionen einsetzten.

Die Staatsregierung verfolgt seit 2002 das Ziel, die heterogene IT-Landschaft stark zu vereinheitlichen und den IT-Betrieb in zwei Rechenzentren zu bündeln. 2006 hat der Ministerrat die Einrichtung der Rechenzentren Nord und Süd beschlossen. Grundsätzlich sollen die beiden Rechenzentren im Wettbewerb zueinander stehen und ihren jeweiligen Kunden alle IT-Dienstleistungen anbieten. Ausnahmen gelten jedoch für zentrale Anwendungen (Basiskomponenten) und Infrastruktursysteme. Diese sollen grundsätzlich nur in einem Rechenzentrum betrieben werden. Ein Betrieb von zentralen Infrastruktursystemen an zwei Rechenzentren kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn rechtliche oder wirtschaftliche Gründe dies erfordern.²⁸

13.2 Feststellungen des ORH

13.2.1 Mehrfach-Konzeption und Parallelbetrieb zentraler Exchange-Systeme bei drei Rechenzentren

Ab 2005 begannen das RZ Süd und das Rechenzentrum des LKA damit, jeweils eigene E-Mail-Systeme aufzubauen. Sie bestehen im Kern aus Exchange-Servern in den Versionen 2003 und 2007. Dem folgte 2008 der Aufbau eines dritten Exchange-Systems in der Version 2003 beim RZ Nord.

Ein Auswahlverfahren im Wettbewerb oder ein Wirtschaftlichkeitsvergleich wurde nicht durchgeführt. Die technischen Konzepte erstellten die Rechenzentren jeweils

²⁸ Ministerratsbeschluss vom 07.03.2006 i. V. m. Anlage 2 zur Ministerratsvorlage vom 01.01.2006.

mit unterschiedlicher externer Beratung. Vor allem die systemnahen Elemente unterscheiden sich zum Teil erheblich.

Die Sachausgaben für den Aufbau der drei Exchange-Systeme betragen von 2005 bis Mitte 2009 3,4 Mio. €. Hinzu kommen erhebliche Ausgaben für die systemnahen Elemente.

Die Rechenzentren Süd und Nord planen derzeit unabhängig voneinander die Umstellung auf die Exchange-Version 2010. Einbezogen werden dabei weitere kostenträchtige Infrastruktursysteme, die eng mit den Exchange-Systemen verzahnt sind (Sharepoint und Office-Communication).

Vier Jahre nach Beginn der Zentralisierung werden Exchange-Systeme in drei Rechenzentren parallel betrieben und weiter ausgebaut. Eine Bündelung dieser zentralen IT-Infrastruktursysteme bei nur einem Rechenzentrum war bisher nicht geplant.

13.2.2 Zentralisierung und Vereinheitlichung der noch dezentralen Server und Postfächer

Das Rechenzentrum des LKA hat alle 42.000 Postfächer aus dem Polizeibereich übernommen. Es hat damit bereits einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung geleistet.

Das RZ Süd übernahm aus seinem Kundenkreis bereits 37.000 von 40.000 Postfächern. Die Staatskanzlei und die OBB betreiben weiterhin ihre eigenen Server.

Das RZ Nord übernahm bislang etwa 2.000 Postfächer auf sein zentrales Exchange-System. In seinem Kundenkreis werden noch 161 unterschiedliche E-Mail-Server mit 83.000 Postfächern betrieben.

Insgesamt wurden mittlerweile 81.000 Postfächer von den Rechenzentren vereinheitlicht und zentralisiert. 240 dezentrale E-Mail-Server einschließlich des entsprechenden Betriebsaufwands sind entfallen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren damit 166 dezentrale E-Mail-Server mit 86.000 Postfächern noch nicht in einem Rechenzentrum gebündelt.

13.3 Bewertung und Folgerungen

Dass alle drei Rechenzentren Exchange-Systeme betreiben, steht im Widerspruch zur IT-Strategie. Wirtschaftliche Gründe, die einen Mehrfachbetrieb rechtfertigen würden, konnte die Verwaltung nicht nachweisen. Rechtliche Gründe hat selbst die Justiz nicht gesehen; sie lässt ihre Postfächer bis zur Integration in das RZ Nord von einem externen Dienstleister betreiben.

Aus Sicht des ORH hätte der Betrieb in durchgängiger Verantwortung eines Rechenzentrums folgende Vorteile:

- Bei der System- und Anwenderbetreuung entstehen Synergieeffekte.
- Bei der Beschaffung von Systemkomponenten lassen sich Vorteile insbesondere durch eine Harmonisierung der Technik (Server-/Rack-Systeme) und Lizenzen erreichen.
- Bei einer optimierten Betriebszusammenführung sind insgesamt weniger Rechenzentrums-Betriebsflächen erforderlich, die mit rd. 17.000 € pro Quadratmeter allein für die Errichtung sehr teuer sind; hinzu kommen noch hohe Betriebskosten (vgl. TNr. 12).
- Die Kosten pro Postfach verringern sich mit zunehmender Anzahl der Postfächer auf einem E-Mail-System (Skalierungseffekt). Dieser Skalierungseffekt wird bei verteilter Zuständigkeit nicht genutzt, obwohl E-Mail-Systeme grundsätzlich eine hohe Anzahl von Postfächern zentral verwalten können.
- Es müssen weniger Schnittstellen zu den systemnahen Elementen und den künftig hinzukommenden Infrastruktursystemen geschaffen und gepflegt werden.
- Die Ausfallsicherheit muss nicht von jedem Rechenzentrum für sich alleine mit hohem Aufwand sichergestellt werden.
- Der mehrfach anfallende Betriebsaufwand von zusammen jährlich rd. 3 Mio. € bietet hohes Einsparpotenzial. Dieses schätzt der ORH auf mehr als 1 Mio. € pro Jahr.

Der derzeitige unwirtschaftliche Mehrfachbetrieb der Exchange-Systeme sollte beendet und die Betriebsverantwortung nur einem Rechenzentrum übertragen werden.

Durch die bisherige Übernahme der E-Mail-Server und Verlagerung der Postfächer wurden zwar schon erhebliche Einsparungen realisiert. Nach Auffassung des ORH

darf nach diesen ersten Erfolgen aber kein Stillstand eintreten. Das RZ Süd und das Rechenzentrum des LKA haben gezeigt, dass sich die Zentralisierung in einem angemessenen Zeitrahmen umsetzen lässt. Die restlichen dezentralen E-Mail-Server sollten daher nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten unter der Verantwortung eines Rechenzentrums zügig zentralisiert werden.

13.4 Stellungnahme der IT-Stabsstelle

Die IT-Stabsstelle räumt ein, dass die Rechenzentren „auf unterschiedlichen Spurbreiten“ unterwegs seien. Sie kündigte einen Umsetzungsplan zur Harmonisierung der Systeme an. Aus Gründen der IT-Sicherheit und der „Kritikalität“ von E-Mails müssten rein wirtschaftliche Argumente kritisch gegen die Schutzbelange, z. B. in den Bereichen Steuerverwaltung und Justiz, abgewogen werden. In einem ersten Schritt sollen die von den Rechenzentren erbrachten Infrastrukturleistungen evaluiert werden. Die Ministerratsbeschlüsse sähen eine Zuordnung der Ressorts zu zwei organisatorisch getrennten Rechenzentren vor. Für einen künftig effizienteren Betrieb habe daher die Staatsregierung im August 2010 beschlossen, Schwerpunkte für bestimmte Themenfelder zwischen den Rechenzentren zu bilden. Für die E-Mail-Dienste sei das RZ Süd mit der Federführung und Betriebsverantwortung für Microsoft Exchange-Systeme (mit Ausnahme der Steuerverwaltung wegen Bund-Länder-übergreifender Projekte wie z. B. KONSENS), das RZ Nord mit der Federführung und Betriebsverantwortung für Open-Source-Mailsysteme beauftragt. Dies solle zügig umgesetzt werden.

13.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Wirkungen der angekündigten Maßnahmen bleiben abzuwarten. In dem Umsetzungsplan sollten die von der IT-Stabsstelle genannten schutzbedürftigen Belange abgewogen werden.

Der ORH bleibt bei seiner Forderung, den unwirtschaftlichen Mehrfachbetrieb der Exchange-Systeme zu beenden und die noch dezentralen E-Mail-Server zügig zu bündeln. Die Schwerpunktbildung zwischen den Rechenzentren geht in die richtige Richtung und sollte zügig umgesetzt werden. Der ORH sieht hierin allerdings nur einen ersten Schritt.

Anhand der Prüfung der E-Mail-Systeme werden die Schwächen der organisatorischen Trennung der Rechenzentren Nord und Süd deutlich. Hierzu hat der ORH in seinem Gutachten 2008 festgestellt, dass die Konkurrenzsituation der Rechenzentren

nicht zu mehr Wettbewerb führt. Vielmehr wurden partiell mehrfache und damit zusätzliche kostenverursachende Strukturen aufgebaut. Dieses Nebeneinander behindert den Erfolg der Strategie und ist auch unwirtschaftlich. Der ORH sieht sich nach der Prüfung der E-Mail-Systeme in seiner Empfehlung aus dem Gutachten bestätigt, die bestehenden Rechenzentren zu einem organisatorischen „Rechenzentrum Bayern“ unter der Steuerung des IT-Beauftragten der Staatsregierung zusammenzuführen.

Staatskanzlei

14 Filmförderung in Bayern

(u. a. Kap. 02 03 Tit. 861 70, 892 70, 861 80)

Die Konkurrenz unter den deutschen Filmstandorten nimmt zu. Um die Effizienz der bayerischen Filmförderung zu erhöhen, hat der ORH eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet.

Die öffentlich-rechtlichen Sender profitieren von der Filmförderung als zusätzliche Finanzierungsquelle für Auftrags- und Koproduktionen.

Der ORH hat 2009 die Filmförderung durch die FilmFernsehFonds Gesellschaft zur Förderung der Medien in Bayern mbH (FFF Bayern) für die Jahre 2004 bis 2008 geprüft. Seit der letzten Prüfung 2003²⁹ haben sich die Rahmenbedingungen der Filmförderung in Deutschland durch die Absenkung der staatlichen Filmförderbeiträge in Bayern, die stärkere Konkurrenz der deutschen Filmstandorte untereinander und die Einführung des Deutschen FilmFörderFonds verändert. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen hat der ORH den FFF Bayern erneut geprüft und besonderes Gewicht auf die Fernsehförderung gelegt.

14.1 Ausgangslage

Der FFF Bayern wurde 1996 gegründet. Ziel ist, zur Steigerung der Qualität der Film- und Fernsehproduktion und der Leistungsfähigkeit der bayerischen Produktionswirtschaft beizutragen und eine vielfältige Kulturlandschaft zu gewährleisten. Der FFF Bayern ist ein Zusammenschluss von öffentlichen und privaten Gesellschaftern, an dem der Freistaat Bayern mit 55 % als Mehrheitsgesellschafter beteiligt ist. Die übrigen Gesellschafter setzen sich aus den öffentlich-rechtlichen Sendern BR und ZDF sowie den privatrechtlichen Sendern ProSiebenSat.1 und RTL sowie der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien zusammen. Die Mitgründer des FFF Bayern, die Kirch-Gruppe und die Tele München Gruppe, sind 2004 bzw. 2006 aus der Gesellschaft ausgeschieden. Die frei gewordenen Anteile hat der FFF Bayern übernommen. Sie sollen Dritten angeboten werden.

²⁹ ORH-Bericht 2004 TNr. 19.

14.1.1 Finanzierungsquellen der Filmförderung in Bayern

Die bayerische Filmförderung finanziert sich aus den Mitteln des FFF Bayern und des Bayerischen Bankenfonds (BBF). Dieser wurde im Jahr 2000 als ergänzendes Finanzierungsinstrument von den vier Geldinstituten Bayerische Landesbank, LfA Förderbank Bayern, HypoVereinsbank und Bankhaus Reuschel & Co. geschaffen. Nach einer Förderempfehlung des FFF Bayern können Filme, die einen besonderen wirtschaftlichen Erfolg erwarten lassen, aus Mitteln des BBF mitfinanziert werden. Die beteiligten Banken stellten im Gründungsjahr einmalig einen Gesamtbetrag von 9,97 Mio. € bereit. Aus diesen Mitteln sowie aus den Rückzahlungen früherer Finanzierungen geht jährlich im Durchschnitt ein Finanzvolumen von etwa 2 Mio. € in die Produktion und den Verleih von Kinofilmen. Im April 2010 wurde die Fortführung des BBF um weitere zehn Jahre beschlossen.

Die Fördergelder werden allesamt von der LfA Förderbank Bayern ausgereicht, die die Auszahlungen und Rückzahlungen kontrolliert und überwacht.

14.1.2 Filmförderung in Deutschland

Bund und Länder stellten für Zwecke der Filmförderung in den letzten Jahren folgende Beträge zur Verfügung:

Filmförderung in Deutschland (Mio. €)

Tabelle 22

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2004 bis 2008 in %
Bund	99,60	115,04	127,28	109,06	169,20	171,48	49
Länderförderer ¹							
FFF	32,39	29,08	22,57	23,43	27,35	26,92	- 7
FSNRW	36,55	36,08	36,01	34,55	34,69	35,67	- 1
MBB	17,22	21,22	21,34	26,06	29,75	29,26	38
MDM	13,95	11,69	14,62	13,90	17,66	16,49	41
Nordmedia	8,75	9,11	9,07	7,46	10,57	10,50	15
FFHSH	9,73	10,30	7,02	7,18	10,83	10,34	0
MFG	10,30	9,45	8,44	8,38	8,47	8,32	- 12
Gesamt Länder	128,89	126,93	119,07	120,96	139,32	137,50	8

1 FFF = FilmFernsehFonds Bayern; FSNRW = Filmstiftung Nordrhein-Westfalen; MBB = Medienboard Berlin-Brandenburg; MDM = Mitteldeutsche Medienförderung; Nordmedia = Die Mediengesellschaft Niedersachsen/Bremen; FFHSH = Filmförderung Hamburg-Schleswig-Holstein; MFG = Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg.

Nachdem der Bund 2005 die Steuersparmodelle in Form von Film- bzw. Medienfonds abgeschafft hatte,³⁰ startete er Anfang 2007 zusätzlich zur Filmförderung durch die Filmförderanstalt den Deutschen FilmFörderFonds. Dieser reicht jährlich 60 Mio. € an deutsche Kinofilmproduktionen oder -koproduktionen aus. Der zunächst auf drei Jahre begrenzte Förderfonds wurde inzwischen um weitere drei Jahre bis 2012 verlängert.

Beim Vergleich der Länderfördermittel nimmt der FFF Bayern hinter der Filmstiftung Nordrhein-Westfalen und der Medienboard Berlin-Brandenburg GmbH (MBB) die dritte Position ein. Rechnet man die Ausgaben der MBB für Standortmarketing, wofür in 2004 und 2005 jeweils 2 Mio. € und ab 2006 jährlich 3 Mio. € ausgegeben wurden, aus der Fördersumme heraus, so hält der FFF Bayern unter den Länderförderern den zweiten Platz.

Bayern nahm im Prüfungszeitraum allerdings die stärksten Mittelkürzungen bei der Filmförderung vor. Von 2003 auf 2005 wurden 30 % der staatlichen Mittel gestrichen. Auch wenn die Mittel bis 2008 wieder deutlich angehoben wurden, hat Bayern unter den „großen Länderförderern“ den deutlichsten Rückgang im Zeitraum 2004 bis 2008 zu verzeichnen. Berlin hingegen erhöhte seine Mittel um über ein Drittel. Zudem ist es dort in den letzten Jahren gelungen, mehrere große Hollywood-Produktionen in den Babelsberger Filmstudios zu realisieren.

14.2 Feststellungen des ORH

14.2.1 Mittelverteilung

Für die einzelnen Förderbereiche wurden in den Jahren 2004 bis 2008 vom Vergabeausschuss des FFF Bayern Förderungen in folgender Höhe bewilligt:

³⁰ Vgl. ORH-Bericht 2004 TNr. 19.

Filmförderung durch FFF (€)

Tabelle 23

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produktion Kinofilm	19.761.378	13.645.003	11.501.944	13.074.311	16.670.170	14.266.288
Produktion TV-Film	6.276.600	8.252.649	5.281.964	4.688.191	5.064.900	6.244.695
Verleih und Vertrieb	2.651.332	3.537.735	2.196.742	2.791.400	2.679.500	3.117.115
Nachwuchsförderung	1.436.419	1.252.000	1.674.000	1.051.000	1.733.000	1.485.587
Drehbuch	365.000	360.000	570.000	282.000	273.000	397.000
Projektentwicklung	130.000	505.334	254.000	324.060	221.000	397.538
Kinoinvestitionen	978.957	934.739	304.723	405.183	183.597	465.127
Filmtheaterprämien	497.500	258.500	257.500	310.000	304.000	305.000
Kopienförderung	130.000	83.000	90.000	105.038	80.000	68.400
Sonstiges: Werbung f. dt. Film im Ausland, Veranstaltungen, Festivalkopien	166.295	252.550	443.000	396.693	135.881	171.734
Gesamtförderung FFF	32.393.481	29.081.510	22.573.873	23.427.876	27.345.048	26.918.484
BBF	1.530.000	2.025.000	1.325.000	1.975.000	1.950.000	1.995.000
Summe FFF und BBF	33.923.481	31.106.510	23.898.873	25.402.876	29.295.048	28.913.484

Die Kinofilmförderung ist der mit den höchsten Finanzmitteln ausgestattete Förderbereich. Seit 2004 werden rund die Hälfte der Fördermittel Kinofilmproduktionen zugesprochen. In 2007 lag der Förderanteil sogar bei rd. 61 %.

14.2.2 Rückzahlungen

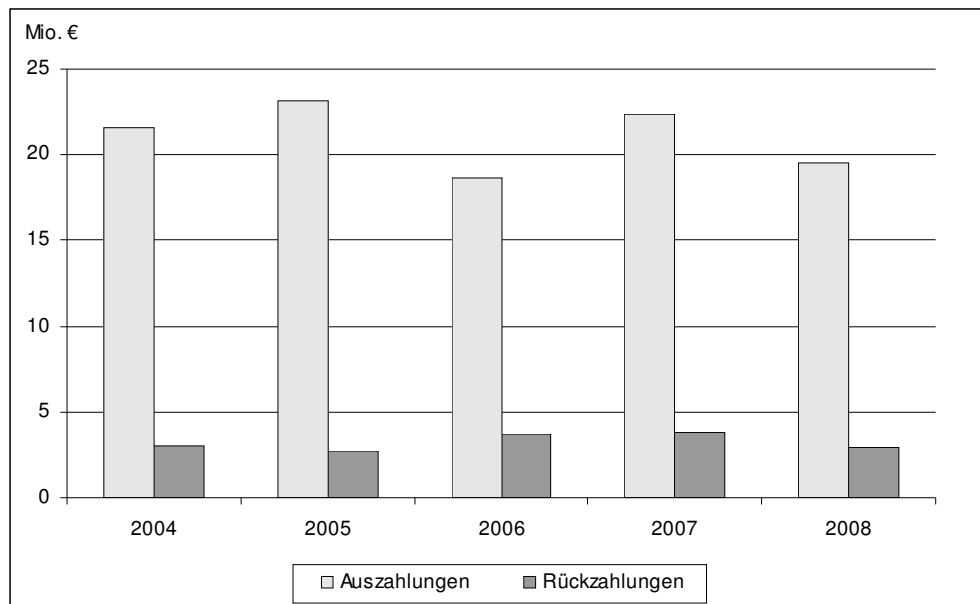
Die Fördermittel werden überwiegend als bedingt rückzahlbare und verzinsliche Darlehen, zum Teil aber auch als zinslose Darlehen ausgereicht. Im Nachwuchsbereich werden sie in der Regel als reine Zuschüsse vergeben.

Sind Fördermittel als Darlehen ausgereicht, so sind diese aus den in- und ausländischen Verwertungserlösen des geförderten Films zu tilgen, nachdem der Produzent seine Eigenmittel und seine noch offenen Eigenleistungen gedeckt hat. Danach stehen die zurückgezahlten Darlehen samt Zinstilgungen dem geförderten Produzenten innerhalb von drei Jahren in voller Höhe als Erfolgsliehen für ein neues Filmprojekt zur Verfügung.

Das Verhältnis der Rückzahlungen zu den Auszahlungen stellt sich für 2004 bis 2008 wie folgt dar:

Verhältnis von Auszahlungen zu Rückzahlungen

Abbildung 2



Quelle: Auszahlungen der Staatsoberkasse; Rückzahlungen lt. LfA-Unterlagen.

Im Prüfungszeitraum hat sich die durchschnittliche Rückzahlungsquote in Bezug auf die ausgereichten Fördermittel von 14 % in 2004 auf 15,5 % in 2008 erhöht. Diese Zahlen nehmen sich gegenüber den Auszahlungen jedoch nach wie vor gering aus und zeigen, dass nur wenige Projekte so erfolgreich sind, dass Rückzahlungen in größerem Umfang möglich werden.

14.2.3 Bayerneffekt und Drehtage

Die Förderempfänger müssen einen Regionaleffekt (sog. Bayerneffekt) nachweisen, wonach mindestens das Eineinhalbfache des gewährten Darlehensbetrages in Bayern zu verwenden ist (z. B. Drehtage, Postproduktion). Im Zeitraum von 2004 bis 2008 ist der Regionaleffekt um 8 % angestiegen. Nach Angaben des FFF Bayern wurden für jeden Förder-Euro durchschnittlich zusätzlich 2,11 € in Bayern ausgegeben. Den größten Teil des Bayerneffekts erwirtschafteten dabei die Bereiche Kinoproduktion und Verleih/Vertrieb. Im Bereich der Filmtechnik und Postproduktion nimmt Bayern mit mehr als 75 hier ansässigen Firmen einen Spitzenplatz in Deutschland ein.

Demgegenüber hat die Anzahl der in Bayern geplanten Drehtage bei den FFF-geförderten Produktionen von 2006 auf 2008 um 24 % abgenommen. 39 % der in diesem Zeitraum geförderten Projekte sahen keinen einzigen Drehtag in Bayern vor.

Der Umstand, dass der Bayereffekt trotz sinkender Drehtage in Bayern zunimmt, zeigt, dass er unabhängig vom Drehort hauptsächlich durch Gagen und Honorare sowie durch die filmtechnischen Betriebe erreicht wird.

14.2.4 Wesentliche Förderbereiche

14.2.4.1 Förderung der Herstellung von Kinofilmen

Im Prüfungszeitraum wurden insgesamt etwa 69 Mio. € an Kinoprojekte vergeben. Der Erfolg deutscher Kinofilmproduktionen wird an ihrem Kinomarktanteil gemessen. In den Spitzenjahren 2004, 2006 und 2008 entschieden sich über 20 % der Kinobesucher für deutsche Produktionen, 2008 war dabei das erfolgreichste Kinojahr für den deutschen Film mit einem Marktanteil von 26,6 %. Im Vergleich dazu lagen die Marktanteile in den Jahren 2005 und 2007 nur bei 17,1 und 18,9 %. Die hohen Marktanteile sind auf einzelne Besuchermagnete zurückzuführen, denen es gelang, ein Mehrfach-Millionenpublikum ins Kino zu ziehen. So erzielten 2004 die Komödie „(T)Raumschiff Surprise“ 9,15 Millionen Besucher, 2006 der Film „Das Parfum“ 5,48 Millionen Besucher und 2008 der Film „Keinohrhasen“ 6,28 Millionen Besucher. In den Jahren 2005 und 2007 erreichten die Spitzenreiter nur ein Publikum von gut 2 Millionen Besuchern.

Unter den Kinokassenerfolgen deutscher Produktionen, die die Grenze von 1 Million Besuchern überschritten haben, waren in den Jahren 2007 und 2008 vier bzw. neun vom FFF Bayern unterstützte Produktionen. Der überwiegende Teil der FFF-geförderten Filme, die in den Jahren 2007 und 2008 im Kino anliefen, blieb unter 500.000 Besuchern. In diesen Fällen ist es für die Produzenten in der Regel schwierig, Gewinne zu erzielen und die Förderdarlehen zurückzuzahlen. Die Anzahl der Filme mit weniger als 50.000 Kinobesuchern lag in beiden Jahren bei einem Viertel. Darunter sind einige Produktionen mit äußerst geringer Publikumsresonanz: So erreichte z. B. eine Produktion aus dem Jahr 2007 nur 1.409 Besucher. Bei einer Fördersumme von 730.000 € wurde damit jede Kinokarte mit über 500 € subventioniert.

14.2.4.2 Förderung der Herstellung von Fernsehfilmen

Mit dem Einstieg von Fernsehsendern als Gesellschafter in den FFF Bayern im Jahr 1996 wurde die Fernsehfilmproduktionsförderung zu einer festen Säule der bayerischen Filmförderung. Die TV-Förderung bildete mit einem Anteil von 23 % an den Fördergeldern und einem Betrag von 29 Mio. € im Prüfungszeitraum 2004 bis 2008 den zweitgrößten Förderbereich des FFF Bayern. Die Produzenten können bei der

Herstellung von Fernsehfilmen mit bis zu 30 % der angemessenen Herstellungskosten gefördert werden. Die Sender als Auftraggeber tragen in der Regel 60 % der Kosten. In dieser Förderrubrik sollen hauptsächlich „Leuchtturmprojekte“ gefördert werden, die sich herausgehobenen Themen widmen und nicht von den Sendern allein finanziert werden können. In der Mehrzahl entstehen mit der TV-Förderung des FFF Bayern aufwendige Spielfilme als Zwei- oder Mehrteiler. Beim Fernsehpublikum besonders erfolgreiche Filme waren im Prüfungszeitraum z. B. die vom FFF Bayern mitgeförderten Zweiteiler „Dresden“, „Die Flucht“, „Die Gustloff“ und „Mogadischu“.

Bei den Darlehensrückzahlungen bleibt die Fernsehfilmförderung deutlich hinter den anderen Förderbereichen zurück. Im Zeitraum 2004 bis 2008 lag die durchschnittliche Rückzahlungsquote nur bei 5,3 %. Die Entwicklung der Quote weist ab 2003 einen deutlichen Anstieg auf. Bei den seit 1996 geförderten Fernsehfilmen blieben bis 2003 Rückzahlungen nahezu vollständig aus, weil sich die Sender in der Regel für sieben Jahre umfängliche Filmrechte an den Produktionen sichern. Erst nach diesem Zeitraum fallen die Rechte an den Produzenten zurück und geben ihm die Möglichkeit, weitere Erlöse für sich zu erzielen und ggf. das Darlehen zurückzuzahlen. Der Anstieg der Rückzahlungsquote ist aber auch darauf zurückzuführen, dass der FFF Bayern einen früher einsetzenden Rückzahlungsmodus eingeführt hat (sog. Rückzahlungskorridor).

14.2.4.3 Nachwuchsförderung

Die Nachwuchsförderung steht - wie aus Tabelle 23 hervorgeht - nach der Förderung von Fernsehfilmproduktionen und von Verleih und Vertrieb an vierter Stelle.

Für Nachwuchsförderung stellte der FFF Bayern von 2004 bis 2008 etwa 7 Mio. € zur Verfügung. Im Durchschnitt wurden damit 5,6 % des Gesamtförderetats für den Nachwuchs aufgewendet. Die Nachwuchsförderung wird für Abschluss- und Erstlingsfilme von Studenten bzw. Absolventen der Hochschule für Film und Fernsehen München und der Athanor Akademie Burghausen in der Regel in Form von Zuschüssen, in Einzelfällen jedoch auch als bedingt rückzahlbare Darlehen gewährt.

14.2.5 Vorteile der Fernsehsender aus der FFF-Förderung

Etwa 60 % der Fördermittel aus den Bereichen Kinofilm, Fernsehfilm und Nachwuchs wurden 2004 bis 2008 an Projekte ausgereicht, an denen öffentlich-rechtliche oder private Fernsehsender als Auftraggeber oder Koproduzenten beteiligt waren. Diese

Fördergelder verteilen sich zu zwei Drittel auf Produktionen mit Beteiligung öffentlich-rechtlicher und zu einem Drittel auf Produktionen mit Beteiligung privater Sender.

Die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender verfügen mit der Filmförderung neben ihren Gebühreneinnahmen über eine weitere Finanzierungsquelle, um Filmprojekte zu realisieren. Zwar zahlen ZDF und BR als Gesellschafter des FFF Bayern Beiträge in den Fördertopf ein und die Sender müssen Senderechte der Produktionen erwerben. Dennoch ist festzuhalten, dass den öffentlich-rechtlichen Sendern etwa 182 % der eingezahlten Gesellschafterbeiträge durch Förderungen ihrer Auftrags- oder Ko-produktions-Projekte wieder wirtschaftlich zugute kommen.

14.2.6 Förderung des Filmpreises „Die Brücke“

Die Staatskanzlei hat in den Jahren 2007 und 2008 die Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Films „Die Brücke“ mit Beträgen von 23.000 und 25.000 € gefördert. Im Doppelhaushalt 2009/2010 wurde ein eigener Haushaltstitel eingerichtet, dessen jährlicher Haushaltsansatz 167.000 € beträgt. Damit erhöhte sich die Unterstützung der Veranstaltung in 2009 auf das Sechsfache. Bei der Veranstaltung 2009 konnte der ORH weder eine wesentliche Konzeptänderung gegenüber den Vorjahren noch den Einsatz von Eigenmitteln seitens des Veranstalters erkennen.

14.3 Würdigung des ORH

Der ORH schlägt folgende Maßnahmen vor, um die Effizienz des Einsatzes der staatlichen Mittel zu steigern:

- Der ORH weist auf die rückläufige Entwicklung der Drehtage hin und hält diese für bedenklich. Die Filmkreativen und auch die filmtechnischen Betriebe werden sich zunehmend dort ansiedeln, wo am meisten gedreht und produziert wird. Dies wird mittelfristig zum Rückgang des Bayerneffekts führen. Deshalb sollte verstärkt Wert darauf gelegt werden, dass die geförderten Projekte mehr Drehtage in Bayern erbringen. Wie es z. B. eine andere Filmförderung praktiziert, sollte auch in Bayern im Darlehensvertrag eine verbindliche Anzahl von Drehtagen festgelegt werden.
- Die Vergabe von Erfolgsdarlehen ist nicht sinnvoll. Die Rückzahlungen samt Zinsen sind für Folgeprojekte des Produzenten reserviert, ohne dass eine weitere qualitative Prüfung durch den Vergabeausschuss stattfindet. Faktisch verhält sich das bedingt rückzahlbare Förderdarlehen daher wie ein verlorener Zuschuss: Entweder die Bedingung tritt nicht ein, dass Erlöse in einer bestimmten Höhe erzielt

werden - dann entfällt zehn Jahre nach der Erstaufführung oder der Erstausstrahlung die Rückzahlungspflicht. Oder es wird zurückgezahlt - dann kann der Produzent die Rückzahlungssumme innerhalb von drei Jahren ab Beginn der Rückzahlungsphase wieder für sich beanspruchen. In beiden Fällen kommt der Betrag also dem Förderempfänger zugute und kann nicht frei für andere Projekte disponiert werden. Daher empfiehlt der ORH, die zurückgezahlten Darlehen nicht mehr erneut dem geförderten Produzenten als Erfolgslarlehen zur Verfügung zu stellen.

- Um die Rückzahlungsquote bei der Fernsehfilmförderung zu erhöhen, sollten neue rechtliche Rahmenbedingungen zur adäquaten Rechteverteilung zwischen Produzent und Sender entwickelt werden. Da sich die Sender an dem von ihnen in Auftrag gegebenen Film umfängliche Rechte auf mehrere Jahre sichern, kann der Produzent erst nach Ablauf dieser Lizenzzeit Erlöse für sich verbuchen und dementsprechend spät erst in die Rückzahlungsphase eintreten.

Außerdem sollte der FFF Bayern weitere Anstrengungen unternehmen, um die Rückzahlungsquote in diesem Förderbereich zu erhöhen.

- Die Unterstützung des Filmmachwuchses sollte in der bayerischen Filmförderung eine größere Rolle spielen. Um die Attraktivität und auch die Kreativität des Filmstandortes Bayern zu stärken, genügt es nicht, etablierte und erfolgreiche Filmemacher zu fördern. Der ORH regt an, die bei einem Entfall der Erfolgslarlehen frei werdenden Rückzahlungen - zumindest teilweise - auf die Nachwuchsförderung umzuschichten.
- Bei der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Films „Die Brücke“ sollte die Förderung wieder auf das Niveau früherer Jahre zurückgeführt und der Einsatz von Eigenmitteln des Veranstalters in angemessener Höhe eingefordert werden.

14.4 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei weist in ihrer Stellungnahme insbesondere auf folgende Aspekte hin:

- Die vom ORH gegenüber den Auszahlungen als gering bezeichnete Rückzahlungsquote sei vor allem darauf zurückzuführen, dass die Filmförderung auf das kulturelle Film- und Fernsehchaffen Bayerns abziele und nicht vorrangig die Erwirtschaftung von hohen Einnahmen beabsichtigt sei.
- Der Bayerneffekt unterliege natürlichen Schwankungen, übertreffe aber auch in seinem niedrigsten Wert sehr deutlich den Richtlinienwert von 150 %. Bezüglich

der Drehtage in Bayern teile die Staatskanzlei die Auffassung des ORH. Seit Beginn des Jahres 2010 nehme der FFF Bayern auch die vorgesehenen Drehtage in die Förderempfehlung auf.

- Bei der Kinoproduktionsförderung weist die Staatskanzlei auf die sowohl in kommerzieller wie auch in künstlerischer Hinsicht höchst erfolgreiche Arbeit des FFF Bayern hin. Dies stelle die Bilanz des Kinojahres 2009 eindrucksvoll unter Beweis: 23 Millionen Kinobesucher hätten mit Mitteln des FFF Bayern geförderte Filme gesehen, zudem bildeten 11 Besuchermillionäre die bisher beste Bilanz seit Bestehen des FFF Bayern.
- Der Anregung des ORH, die Förderung des Nachwuchses stärker zu berücksichtigen, pflichtet die Staatskanzlei bei. Durch Beschluss des Aufsichtsrates des FFF Bayern vom 07.06.2010 seien die Mittel für die Nachwuchsförderung bereits um ein Drittel von 1,2 auf 1,6 Mio. € pro Jahr angehoben worden.
- Die Kostenerhöhungen für die Veranstaltung des „Friedenspreises des Deutschen Films“ führte die Staatskanzlei im Wesentlichen auf die Konzeptänderung zurück, u. a. durch die stärkere internationale Ausrichtung und den Mehraufwand bei der technischen Ausstattung im Cuvillies Theater. Auch könnten nun mehr Preise als bisher vergeben werden.
- Die Auffassung des ORH, dass die Vergabe von Erfolgsdarlehen nicht sinnvoll sei, teilt die Staatskanzlei nicht. Die Erfolgsdarlehen seien nicht mit verlorenen Zuschüssen vergleichbar. Vielmehr haben sie dazu geführt, dass mit einem einmaligen Mitteleinsatz ggf. mehrere Filme eines erfolgreichen Produzenten hintereinander gefördert werden könnten. Dies würde auch den allgemeinen Fördertopf entlasten. Das System diene darüber hinaus der Bindung von erfolgreichen Produzenten an den Filmstandort Bayern.

14.5 Abschließende Äußerung des ORH

Bezüglich der in Bayern vorgesehenen Drehtage und der Stärkung der Nachwuchsförderung sind die Empfehlungen des ORH bereits umgesetzt worden.

Der ORH bleibt weiterhin bei seiner Auffassung, dass die Erfolgsdarlehen abgeschafft werden sollten. Es bedarf dieses Systems nicht, um erfolgreiche Produzenten mit guten Projekten an den Filmstandort Bayern zu binden. Die automatische Förderung von Nachfolgeprojekten ohne fundierte qualitative Prüfung durch den Vergabeausschuss hält der ORH nicht für zielführend.

Bei der Fernsehfilmförderung sollten neue rechtliche Rahmenbedingungen entwickelt werden. Dies gilt insbesondere für die Verträge mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten, die neben ihren Einnahmen aus der Rundfunkgebühr von der Filmförderung zusätzlich profitieren.

Die Förderung des „Friedenspreises des Deutschen Films“ sollte wieder auf das frühere Niveau zurückgeführt werden.

Staatsministerium des Innern

15 **Verwaltungsreform in der Bauverwaltung**

(Epl. 03 B)

Durch die Reform der Bauverwaltung sind einzelne Ämter mit ungünstigen Strukturen entstanden. Dies ist vor allem bei den Ämtern in Aschaffenburg und Krumbach der Fall. Der ORH regt an, im Hochbaubereich alle Möglichkeiten einer Konzentration der Standorte nochmals zu überdenken.

Der „Stellenabbau durch Aufgabenabbau“ muss in allen Reformbereichen mit Nachdruck verfolgt werden. Spätestens 2012 sollte eine „Halbzeitbilanz“ gezogen werden, um festzustellen, wie sich die Verwaltungsreform ausgewirkt hat.

Der ORH hat in den Jahren 2007 und 2008 die Reform „Verwaltung 21“ des Landwirtschaftsministeriums, der Regierungen und der Landespolizei geprüft und die wesentlichen Ergebnisse im Jahresbericht 2009 dargestellt.³¹ 2009 und 2010 hat er die Umsetzung der Reform in der Bauverwaltung geprüft.

15.1 **Ausgangslage**

15.1.1 **Aufgaben der Staatsbauverwaltung**

Die Staatsbauverwaltung hat im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Erarbeiten der rechtlichen Rahmenbedingungen des Bauens,
- Planen und Steuern aller Hochbauaufgaben für die Landesressorts, den Bund, die NATO, die Gaststreitkräfte und andere Bauherren (Volumen einschließlich Bauunterhalt und Baunebenkosten 2004: 1,2 Mrd. €, 2009: 1,5 Mrd. €),
- Bauunterhalt für über 30.100 Gebäude in 7.700 Liegenschaften für Land und Bund,
- Förderungen im Wohnungswesen und Städtebau (Bevilligungsrahmen über 350 Mio. € jährlich),

³¹ ORH-Bericht 2009, TNrn. 13 bis 16.

- Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt der überörtlichen Straßen (Netzlänge über 25.000 km, Volumen - einschließlich Betrieb und Bundesautobahnen - 2004: 1,2 Mrd. €, 2009: 1,6 Mrd. € jährlich),
- Förderung des kommunalen Straßenbaus (Volumen: 220 Mio. € jährlich).

15.1.2 Festlegungen des Ministerrats

Der Ministerrat hat für den Geschäftsbereich der OBB 2004 im Wesentlichen folgende Maßnahmen und Kriterien festgelegt:

15.1.2.1 Neustrukturierung Bauämter

- Die bestehenden 23 Staatlichen Hochbauämter und 5 Hochschulbauämter sowie die 23 Straßenbauämter (einschließlich Straßen- und Wasserbauamt Pfarrkirchen) sind in 22 Staatliche Baubehörden zusammenzuführen und die Zuständigkeitssprengel mit denen der 24 Wasserwirtschaftsämter abzustimmen. Es soll nur noch 17 für beide Verwaltungen einheitliche Amtsbezirke geben.
- Bis 2019 können an bestimmten Standorten noch „Servicestellen“ belassen werden.
- Die Neuordnung soll bis 2008 umgesetzt werden.
- Durch diese Neustrukturierung sollen 153 Stellen eingespart werden.

15.1.2.2 Abbau von Aufgaben

- 127 Stellen sollen eingespart werden, weil das Bauvolumen weiter rückläufig sein werde.
- Im Hochbau soll der Vergabeanteil bei den Großen Baumaßnahmen (über 1 Mio. €) von 70 auf 80 % erhöht werden. Baumaßnahmen mit mindestens 5 Mio. € (ohne Umsatzsteuer) sollen an Generalunternehmer vergeben werden (Einsparvolumen zusammen: 101 Stellen).
- Im Straßenbau soll ein Verhältnis 70 % Vergabeanteil zu 30 % Eigenplanung erreicht werden. Die Aufgaben der Labore in Kronach, Augsburg und Weiden sind zu privatisieren (Einsparvolumen: 215 Stellen).
- Im Straßenbetriebsdienst sollen der Personalanteil sowie der Fahrzeugbestand weiter reduziert und damit der Vergabeanteil an private Unternehmer erhöht wer-

den (Einsparvolumen: 265 Stellen). Den Landkreisen soll eine engere Zusammenarbeit angeboten werden.

- Es sind noch weitere Maßnahmen zu ergreifen, wie z. B. keine Baumaßnahmen mehr für Dritte durchführen, die Wertermittlung für die Steuerverwaltung und den Bund verringern, Kleinarbeiten beim Bauunterhalt an die den Grundbesitz bewirtschaftenden Behörden verlagern, die RLBau novellieren, die Förderaufgaben bei den Regierungen konzentrieren (Einsparvolumen insgesamt: 134 Stellen).

15.1.2.3 Stelleneinsparungen

Bis 2019 sind insgesamt 995 Stellen einzusparen. Bis 2010 mussten nach einer Absprache zwischen OBB und Finanzministerium fast ausschließlich im Straßenbetriebsdienst Stellen abgebaut werden, weil die dem Stellenabbau zugrunde liegenden Prognosen zu den Bauaufgaben nicht eingetreten sind (vgl. hierzu TNr. 15.2.2.1).

15.2 Feststellungen und Empfehlungen des ORH

15.2.1 Neustrukturierung der Bauämter

Die Hochbau- und Straßenbauämter wurden bis zum 30.06.2007 in drei Stufen aufbauorganisatorisch zusammengeführt. Die Neustrukturierung ist grundsätzlich abgeschlossen.

Der ORH hat Folgendes festgestellt:

- Die Zuständigkeiten der staatlichen Bauämter sind in zwei Fällen nicht deckungsgleich mit denen der Wasserwirtschaft. Für die Amtsbezirke Aschaffenburg und Donauwörth wurden jeweils zwei Bauamtsbezirke (Aschaffenburg und Würzburg bzw. Krumbach und Augsburg) eingerichtet.
- Die einheitlichen Amtsbezirke werden dem regional unterschiedlichen Aufgabenanfall im Hoch- und im Straßenbau nicht ausreichend gerecht und führten teilweise zu ungünstigen Ämterstrukturen.

Im Hochbaubereich betreute das Bauamt Aschaffenburg im Mittel der Jahre 2006 bis 2008 mit 21 Mitarbeiterkapazitäten eine Nutzfläche von nur rund einem Drittel des bayernweiten Durchschnittswertes aller Ämter. Das finanzielle Bauvolumen betrug im Mittel nur ein Zehntel. Beim Bauamt in Krumbach lag die betreute Nutzfläche bei gut einem Fünftel, das Bauvolumen bei nur etwas mehr als einem Drittel

des bayernweiten Durchschnitts. Bei beiden Ämtern werden sich auch zukünftig betreute Nutzfläche und Bauvolumen auf niedrigem Niveau weit unter dem Durchschnitt bewegen.

- Von den 22 (neuen) Bauämtern sind 7 „einhäusig“, d. h. alle Mitarbeiter sind auf derselben Liegenschaft oder zumindest auf benachbarten Liegenschaften untergebracht. An 3 Standorten stehen größere Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von 17 Mio. € an, um die Einhäusigkeit zu erreichen.
- An 6 Ämtern gibt es noch sog. „Servicestellen“ (München, Landsberg, Deggendorf, Pfarrkirchen, Weiden, Kronach). Es ist vorgesehen, diese bis Ende 2019 aufzulösen.

Der ORH regt an, die Notwendigkeit der Hochbaustandorte nochmals zu überprüfen und eine Konzentration der Zuständigkeiten an den Arbeitsschwerpunkten anzustreben. Dies gilt insbesondere für die Standorte in Aschaffenburg und Krumbach. Für einzelne Aufgaben könnten wegen der Nähe zu den betreuten Objekten an den bisherigen Standorten Servicestellen verbleiben. Damit könnte im Hochbau die Zahl der Amtsbezirke weiter reduziert und die Organisation insgesamt effizienter gestaltet werden. Die generelle Überprüfung sollte spätestens dann geschehen, wenn Neu- oder Umbaumaßnahmen geplant sind.

Der ORH hält es ferner für notwendig, künftig in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Einhäusigkeit wirtschaftlich ist. Vor der Entscheidung über die Verlegung oder Zusammenlegung von Behörden bzw. von Behördenteilen muss deshalb methodisch untersucht werden, welche Kosten z. B. für Neubau- oder Umbaumaßnahmen anfallen werden und in welcher Höhe Personaleinsparungen möglich sind.

15.2.2 Aufgaben

15.2.2.1 Entwicklung des Bauvolumens 2004 bis 2008

Im Hochbau ist das Bauvolumen nominal um 16 %, indexbereinigt um 1,6 % gestiegen.

Im Straßenbau (ohne Betrieb und Bundesautobahnen) sind die Bauausgaben nominal um 70 %, indexbereinigt um 43 % gestiegen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass 2004 die Bauausgaben seit 1995 den niedrigsten Stand hatten.

Insgesamt betrachtet ist - entgegen der Annahme des Ministerrats - das Aufgabenvolumen zwischen 2004 und 2008 nicht zurückgegangen. 2009 sind die Bauausgaben wegen des Konjunkturprogramms II und der Sonderprogramme im Hochbau und Straßenbau weiter gestiegen. Allerdings ist künftig mit einem Rückgang der Bauausgaben besonders für Maßnahmen des Bundes zu rechnen. Auch das Auslaufen des Konjunkturprogramms und des Programms „Zukunft Bayern 2020“ wird einen Rückgang der Bauausgaben ab 2011 bewirken.

15.2.2.2 Erhöhung des Vergabeanteils

Der Vergabeanteil von Baumaßnahmen an freiberuflich Tätige hat sich im Jahr 2009 im Hochbau bei großen Baumaßnahmen auf 82 % erhöht. Im Straßenbau lag der Vergabeanteil bei 42 %.

Der ORH weist darauf hin, dass durch einen höheren Vergabeanteil zwar der Bedarf an Eigenpersonal und damit die Personalausgaben reduziert werden können. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei der Vergabe von Baumaßnahmen für den sog. „Begleitaufwand“ noch Personalausgaben anfallen. Dieser beträgt im Hochbau rd. 15 % der Honorarsumme und im Straßenbau 9 % der Vergabesumme. Zudem stehen den eingesparten Personalausgaben höhere Sachausgaben für die Baumaßnahmen gegenüber, weil im Landesbereich die Honorare der freiberuflich Tätigen aus diesen Ansätzen bezahlt werden müssen.

Ein höherer Vergabeanteil wirkt sich somit im Landesbereich auch auf die verfügbaren Mittel im Bauunterhalt aus. Damit besteht sowohl im Hochbau als auch im Straßenbau die Gefahr, dass sich der dringend notwendige Substanzerhalt noch weiter in die Zukunft verschiebt (vgl. TNr. 17).

Bisher wurden aus rechtlichen Gründen keine Baumaßnahmen an Generalunternehmer vergeben. Die Vorgabe des Ministerrats sollte deshalb nochmals überprüft werden.

15.2.2.3 Laboraufgaben (Straßenbau)

Die Labore wurden den Vorgaben des Ministerrats entsprechend aufgelöst.

15.2.2.4 Straßenbetriebsdienst

Im Straßenbetriebsdienst wurde und wird das Personal kontinuierlich verringert. Der Vergabeanteil an private Unternehmer wurde erhöht und die Zusammenarbeit mit den Landratsämtern im Winterdienst verbessert.

Der Stellenabbau im Straßenbetriebsdienst beruht jedoch in erster Linie auf dem Einsatz leistungsfähigerer Maschinen und Geräte sowie neuer Techniken.

15.2.2.5 Weitere Aufgabenabbau- und Rationalisierungsmaßnahmen

Im Bereich der Baumaßnahmen für Dritte ist es bei den staatlichen Kirchenbaulasten verstärkt gelungen, die Kosten zu pauschalieren oder mittels einmaliger Zahlungen abzugelten. Auch der Umfang an Wertermittlungen ist zurückgegangen. Sie werden in gewissem Umfang jedoch nach wie vor benötigt und erstellt. Bei den übrigen vom Ministerrat vorgegebenen Maßnahmen hat sich der Umfang der Aufgaben nur geringfügig verändert.

Der Aufgabenabbau und Rationalisierungsgewinn ist bei allen diesen Maßnahmen bisher nur sehr gering. Nach Auffassung des ORH sind in diesen Bereichen noch erhebliche Anstrengungen aller beteiligter Stellen erforderlich, um den angestrebten Abbau von 134 Stellen zu erreichen.

15.2.3 Stelleneinsparungen

In der Bauverwaltung wurden von 2005 bis 2009 von den festgelegten 995 Stellen insgesamt 200 Stellen abgebaut.

15.3 Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH

15.3.1 Amtsbezirke und Unterbringung der Behörden

Die Verwaltung steht einer erneuten Umorganisation zum gegenwärtigen Zeitpunkt ablehnend gegenüber. Sie stoße während des noch laufenden Integrationsprozesses und der Bemühungen in den Ämtern, eine gemeinsame starke Identität von Hoch- und Straßenbau aufzubauen, auf Unverständnis und sei nicht vermittelbar. Nach dem Ende des Personalabbaus werde jedoch im Rahmen der Überlegungen zur inneren Struktur der Staatlichen Bauämter auch geprüft, ob an jedem Standort das gesamte Leistungsspektrum vorgehalten werden müsse.

Die Bauverwaltung nehme den Bericht des ORH auch zum Anlass, die Standorte Aschaffenburg und Krumbach detailliert zu untersuchen und im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung zu optimieren. Es werde vorgesehen, durch zusätzliche Aufgabenübertragung im Rahmen sog. Auftragsbörsen das Bauvolumen an diesen Standorten zu erhöhen, um so zu einer ausgewogenen Ämterstruktur zu kommen.

Ferner werde angestrebt, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel am neuen Standort nach und nach eine einhäusige Unterbringung der Ämter zu erreichen. Betrachtungen der Wirtschaftlichkeit hierzu seien im Kontext zu den durch die Reform entstehenden erheblichen Personaleinsparungen zu sehen. Selbstverständlich werde zusammen mit der Immobilien Freistaat Bayern für den jeweiligen Standort eine wirtschaftliche Unterbringungsmöglichkeit entwickelt.

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass alle Möglichkeiten einer Konzentration der Hochbaustandorte nochmals zu überdenken sind und es effizienter wäre, die Zuständigkeit für den Hochbaubereich Aschaffenburg nach Würzburg und die für den Hochbaubereich Krumbach nach Augsburg zu verlagern, als nur im Rahmen einer Auftragsbörse korrigierend einzugreifen.

Nach Auffassung des ORH muss jedes Neu- oder Umbauprojekt für sich betrachtet und dabei methodisch ermittelt werden, ob sich die jeweilige Maßnahme auch unter Berücksichtigung der dadurch konkret erzielbaren Personaleinsparungen wirtschaftlich rechnet.

15.3.2 Aufgaben- und Stellenabbau

Die Verwaltung stellt klar, dass sie den gesetzlich vorgegebenen Stellenabbau erbringen werde.

Der ORH hält es für erforderlich, das Reformziel „Stellenabbau durch Aufgabenabbau“ in allen Reformbereichen mit Nachdruck zu verfolgen.

16 Überörtliche Rechnungsprüfung der kleinen Gemeinden neu organisieren

(Kap. 03 09)

Die überörtliche Rechnungsprüfung der kleinen Gemeinden durch die 71 Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen weist zahlreiche Mängel auf. Es bestehen erhebliche Rückstände und Prüfungsdefizite, in Einzelfällen bleiben Gemeinden über zehn Jahre ungeprüft. Die Aufsicht durch die Regierungen ist unzureichend.

Die zersplitterte Aufbauorganisation erschwert einen effizienten Personaleinsatz. Die Prüfungsansätze sind unzureichend.

Der ORH fordert, die überörtliche Rechnungsprüfung beim Kommunalen Prüfungsverband zusammenzufassen. Sie würde dadurch deutlich effektiver und effizienter.

Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben 2009 geprüft, ob die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen bei den Landratsämtern die überörtliche Rechnungsprüfung ordnungsgemäß und wirtschaftlich durchführen. Dazu sind in zwei Regierungsbezirken die Rechnungsprüfungsstellen näher untersucht worden. Ferner sind die Gebühreneinnahmen für Prüfungsleistungen³² landesweit analysiert worden.

16.1 Ausgangslage

Die überörtliche Rechnungsprüfung umfasst die gesamte Wirtschaftsführung der Kommunen einschließlich der Bauausgaben und ihrer unternehmerischen Betätigung. Geprüft werden dabei auch andere Einrichtungen der Kommunen, wie z. B. Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände (insbesondere für Schulen und Abwasserbeseitigung) und Stiftungen.

Für die überörtliche Rechnungsprüfung sind die Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen bei den Landratsämtern oder der Kommunale Prüfungsverband zuständig.³³ 1.509 Gemeinden mit in der Regel weniger als 5.000 Einwohnern werden von den Rechnungsprüfungsstellen geprüft. Die übrigen 547 Gemeinden sind Mitglieder des Kommunalen Prüfungsverbandes und werden von diesem geprüft.

Die Rechnungsprüfungsstellen bei den 71 Landratsämtern setzen jeweils einen oder mehrere Prüfungsbeamte ein, die meist durch Prüfungsgehilfen unterstützt werden.

³² Nach der Verordnung über Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter (RPrGV) vom 01.01.1983.

³³ Art. 105 Gemeindeordnung.

Der Personaleinsatz beträgt nach den Angaben in den Tätigkeitsberichten insgesamt rd. 160 Vollzeitkräfte. Der Landrat entscheidet im Rahmen seiner Organisationshoheit, mit wie viel Personal die Rechnungsprüfung besetzt ist.

Bereits 1999 wurden vom ORH Mängel und Leistungsunterschiede zwischen den Rechnungsprüfungsstellen festgestellt und gegenüber dem Innenministerium allgemein organisatorische Änderungen angeregt. Außerdem hat der ORH Gebührenerhöhungen gefordert. Das Innenministerium hat sich im Rahmen einer Arbeitsgruppe (unter Beteiligung des Kommunalen Prüfungsverbandes, der Regierungen und Prüfer der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen) mit der Situation der Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen bzw. den Prüfungsfeststellungen befasst und außerdem die Gebühren erhöht.

Im Jahr 2005 wurde anlässlich der Verwaltungsreform „Verwaltung 21“ die Möglichkeit geprüft, die Aufgaben von den Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen auf den Kommunalen Prüfungsverband zu verlagern. Die Überlegungen wurden bisher nicht weiterverfolgt, weil

- die kommunalen Spitzenverbände Vorbehalte angemeldet hatten und
- vor der Schaffung neuer Organisationsstrukturen abgewartet werden sollte, inwieweit die Doppik künftig den Prüfungsstoff bestimmt.

16.2 Feststellungen des ORH

16.2.1 Hohe Rückstände bei der überörtlichen Rechnungsprüfung

Die Jahresrechnungen der Gemeinden sind nach der Prüfungsverordnung³⁴ alle drei bzw. vier Jahre überörtlich zu prüfen. Dieser Turnus wird nach den Feststellungen des ORH von der Mehrzahl der Rechnungsprüfungsstellen in den beiden untersuchten Regierungsbezirken nicht eingehalten. Fehlt Personal, werden Prüfungen nur zu besonderen Anlässen oder auf Anforderung der Gemeinden durchgeführt (z. B. bei Bürgermeisterwechsel). Dabei weisen einige Landratsämter sehr hohe Rückstände auf. In Einzelfällen bleiben Gemeinden bis zu zehn Jahre und mehr überörtlich ungeprüft. Dazu drei besonders instruktive Beispiele:

- Im Landkreis Fürstentumbrunn wurden von 2005 bis 2008 nur 1 Gemeinde und 1 Zweckverband geprüft, die übrigen 27 Einrichtungen (davon 15 Gemeinden und

³⁴ Verordnung über das Prüfungswesen zur Wirtschaftsführung der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke (KommPrV) vom 01.01.1983.

Verwaltungsgemeinschaften) blieben ungeprüft. Die Rückstände reichen bis 1995 zurück.

- Im Landkreis Tirschenreuth wurden 2008 3 Gemeinden geprüft. Betroffen waren hierbei insgesamt 38 Rechnungsjahre, jeweils zurückliegend bis zum Jahr 1995. Die ungeprüften Rechnungsjahre vor 1995 wurden durch einen oberflächlichen Abgleich von Messzahlen erledigt.
- Im Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen blieben alle 31 Einrichtungen (davon 17 Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften) über einen Zeitraum von 10 Jahren ungeprüft.

Insgesamt ist festzustellen, dass die vom ORH geprüften Rechnungsprüfungsstellen überwiegend weder ordnungsgemäß noch zeitnah prüfen. Die unbefriedigende Situation wird sich in den beiden Regierungsbezirken künftig sogar noch verschärfen, weil das laufende Prüfungssoll nicht erreicht wird. Aus der landesweiten Analyse der Gebühreneinnahmen ergibt sich, dass bei einzelnen Landratsämtern Gebühren überhaupt nicht oder nur in ganz geringer Höhe erhoben worden sind. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass auch in den anderen Regierungsbezirken vergleichbare Defizite bestehen.

16.2.2 Andere Aufgaben werden vorrangig erledigt

Die Rechnungsprüfungsstellen dürfen nur in dem Maß mit anderen Aufgaben betraut werden, in dem eine zeit- und ordnungsgemäße Erledigung der Prüfungsaufgaben sichergestellt bleibt.³⁵

Der ORH hat festgestellt, dass 2008 die Rechnungsprüfungsstellen in Oberbayern und der Oberpfalz 1.707 Gutachten und 519 Stellungnahmen gefertigt haben. Im Wesentlichen ging es um die Beurteilung von kommunalen Haushalten. Diese Aufgaben erledigten die Prüfer auf Ersuchen der Kommunalaufsicht oder aufgrund ausdrücklicher Zuweisung in der jeweiligen Geschäftsverteilung des Landratsamtes. Den Prüfern wurden dazu oft in erheblichem Umfang weitere Aufgaben zugewiesen (z. B. Leitung der Kommunalaufsicht und Kreisrevision, Vollzug des Gewerberechts, Neues Steuerungsmodell). Die Prüfungstätigkeit kam dadurch vereinzelt ganz zum Erliegen.

³⁵ VV zu §§ 9 und 10 KommPrV (VVKommPrV vom 26.11.1981, MABl 1981, S. 740).

Nach Auffassung des ORH muss die Rechnungsprüfung grundsätzlich Vorrang haben. Die Landräte haben einen ordnungsgemäßen Vollzug der Prüfungsaufgaben sicherzustellen.

16.2.3 Regierungen führen die Aufsicht unzureichend

Die Regierungen haben darüber zu wachen, dass die Rechnungsprüfungsstellen ordnungsgemäß, zeitnah und wirksam prüfen.³⁶ Sie haben u. a. die Aufgaben,

- bei größeren Rückständen mit dem Landratsamt Kontakt aufzunehmen, eine Niederschrift über die Gründe zu fertigen und diese dem Innenministerium zuzuleiten sowie
- zusätzliche Aufgaben der Rechnungsprüfer zu genehmigen.

Der ORH hat festgestellt, dass den Regierungen die Rückstände und deren Ursachen aufgrund der vorgelegten Tätigkeitsberichte weitgehend bekannt sind. Die Versuche der Regierungen, z. B. durch die Anforderung von Konzepten zum Abbau von Prüfungsrückständen und durch die Anmahnung der Nachbesetzung von Prüferstellen, eine zeitnahe Prüfung zu sichern, waren nur teilweise erfolgreich. Sie duldeten auch, dass einige Rechnungsprüfungsstellen ohne Genehmigung prüfungsfremde Aufgaben wahrgenommen haben.

Nach Auffassung des ORH hätten die Regierungen die Aufsicht konsequenter ausüben müssen. Insbesondere im Fall von Rückständen hätten sie die Zuweisung anderer Aufgaben unterbinden müssen.

16.2.4 Unzureichende Prüfungsansätze

Nach den Feststellungen des ORH werden mit großem Aufwand Daten zur Finanzlage erhoben; sehr umfangreich sind auch die Ordnungsmäßigkeitsprüfungen. Dagegen werden Prüfungen zur Wirtschaftlichkeit und zum Personalbedarf nur vereinzelt durchgeführt.

Nach Auffassung des ORH werden aufgrund der fehlenden inhaltlichen Prüfungsplanung wesentliche Prüfungsthemen unzureichend geprüft. Auffallend war dies vor allem für die Bereiche Organisation, Personalwesen, IT und die Vergabe von Liefer- und Bauleistungen. Das für diese Prüfungsansätze notwendige breitgefächerte Spe-

³⁶ § 10 Abs. 4 KommPrV und VV Nrn. 7 bis 15 zu §§ 9 und 10 KommPrV.

zialwissen kann von dem einzelnen Prüfer in der Rechnungsprüfungsstelle kaum vorgehalten werden. Seit Jahren werden die Prüfungsbeamten mit außerordentlich hohem Aufwand im kaufmännischen Rechnungswesen fortgebildet. Die notwendige Fortbildung in anderen Bereichen ist dagegen nicht ausreichend. In den bestehenden Strukturen ist eine Qualifizierung auf bestimmte Themen wenig effizient.

16.2.5 Zersplitterte Aufbauorganisation erschwert den Personaleinsatz

Die 71 Rechnungsprüfungsstellen bei den Landratsämtern sind eigenständige Organisationseinheiten. Aufgrund ihrer geringen Größe wird die Kontinuität der Rechnungsprüfung bereits durch kurzfristige Ausfälle beeinträchtigt. Weil nicht immer ausreichend geeignetes Personal zur Verfügung steht, werden ausscheidende Prüfer teilweise nicht oder nur zögerlich ersetzt. Vereinzelt wird auch nicht ausreichend qualifiziertes oder wenig erfahrenes Personal für den Prüfdienst bestellt.

Nach Auffassung des ORH ist die zersplitterte Aufbauorganisation eine wesentliche Ursache dafür, dass die überörtliche Prüfung nicht ordnungsgemäß, zeitnah und wirksam erfolgt.

16.2.6 Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern und kaufmännischem Rechnungswesen dem Kommunalen Prüfungsverband zuweisen

Das Innenministerium hat bei der Zuweisung von Gemeinden an den Kommunalen Prüfungsverband den Umfang und die Schwierigkeit der Prüfungsaufgaben zu berücksichtigen. Weil größere Gemeinden nur mit hohem Aufwand zu prüfen sind, sind Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern in der Regel dem Kommunalen Prüfungsverband zuzuweisen.³⁷

In Bayern sind dennoch insgesamt 130 Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern nicht Mitglied des Kommunalen Prüfungsverbandes.

Der ORH hält es für geboten, dass sich das Innenministerium stärker am Gesetz orientiert, wonach Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern dem Kommunalen Prüfungsverband zugewiesen werden sollen. Umfang und Schwierigkeit der Prüfungsaufgaben übersteigen in diesen Fällen häufig die Möglichkeiten der Rechnungsprüfungsstellen. Dies gilt im Übrigen auch für Kommunen mit kaufmännischem Rechnungswesen.

³⁷ Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über den Kommunalen Prüfungsverband - PrVbG.

16.3 Folgerungen und Empfehlungen des ORH

Angesichts der Probleme und Mängel der derzeitigen Prüfungsorganisation empfiehlt der ORH, die gesetzlichen Bestimmungen zur Kommunalprüfung zeitnah zu ändern. Es sollte für die überörtliche Prüfung eine einheitliche Prüfungszuständigkeit geschaffen und diese beim Kommunalen Prüfungsverband konzentriert werden. Dadurch würde die überörtliche Prüfung insgesamt deutlich effektiver und effizienter:

- Der Kommunale Prüfungsverband verfügt über eine breitgefächerte Fach- und Methodenkompetenz, um den komplexer gewordenen Anforderungen gerecht zu werden.
- Die Aufgaben der Rechnungsprüfung und der Kommunalaufsicht wären auch organisatorisch klar voneinander abgegrenzt.
- Die Prüfungsaufgaben würden einheitlich wahrgenommen und die Regierungen entlastet werden.

Bis zur vollständigen Umsetzung dieses Vorschlags sollten in einem ersten Schritt Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern sowie mit kaufmännischem Rechnungswesen dem Kommunalen Prüfungsverband als Mitglied zugewiesen werden. Dies wäre auch ohne gesetzliche Änderung möglich.

16.4 Stellungnahme des Innenministeriums und Schlussbemerkung des ORH

Das Innenministerium hat angekündigt, die Empfehlung des ORH aufzugreifen. Es will versuchen, die Prüfungszuständigkeit beim Kommunalen Prüfungsverband zu konzentrieren. Dies lasse sich aber wegen des erforderlichen Aufbaus von Kapazitäten beim Kommunalen Prüfungsverband und der Notwendigkeit von Rechtsänderungen nicht in einem Schritt umsetzen.

Das Innenministerium will rasch erste Verbesserungen erreichen. Es plane, 2011 alle Gemeinden über 5.000 Einwohner einschließlich der Verwaltungsgemeinschaften, denen sie angehören, die von ihnen mitverwalteten Zweckverbände und Stiftungen und die Gemeinden mit kaufmännischem Rechnungswesen dem Kommunalen Prüfungsverband zuzuweisen.

Anschließend sollen auch die übrigen Gemeinden dem Kommunalen Prüfungsverband zugewiesen werden. Hierzu müsse aber mit diesem ein Zeitplan abgestimmt und Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG entsprechend geändert werden.

Der ORH begrüßt, dass das Innenministerium seine Empfehlungen aufgreifen will und entsprechende Maßnahmen angekündigt hat. Für die Umsetzung der einzelnen Schritte muss das Innenministerium bei den betroffenen kommunalen Spitzenverbänden wohl noch Überzeugungsarbeit leisten. Nach Auffassung des ORH sollte dies auch gelingen, weil es insbesondere im vitalen Interesse der Kommunen selbst liegt, wenn die überörtliche Rechnungsprüfung effektiv, gleichmäßig und sachbezogen ausgeübt wird.

17 **Unzureichende Bestandserhaltung der Staatsstraßen und Brücken**

(Kap. 08 30 Tit. 750 00-8 Anlage A)

Der Landtag hat in den Jahren 2005 und 2006 die Staatsregierung aufgefordert, die Bestandserhaltung von Staatsstraßen vorrangig zu berücksichtigen. Für den Neu-, Um- und Ausbau von Staatsstraßen wird aber weiterhin - mit Ausnahme 2009 - mehr Geld ausgegeben als für die Bestandserhaltung. Der Zustand der Staatsstraßen und Brücken hat sich weiter verschlechtert.

17.1 **Ausgangssituation**

Der ORH hat bereits in den Jahren 1995, 1998, 2001 und zuletzt 2004 auf die unzureichenden Maßnahmen zur Erhaltung der Staatsstraßen hingewiesen.³⁸ Aufgrund des ORH-Berichts 2004 hat der Landtag höchste Priorität der Bestandserhaltung gegenüber Neubaumaßnahmen gefordert.³⁹ Der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen hat mit Beschluss vom 22.02.2006 die Staatsregierung erneut ersucht, der Bestandserhaltung von Staatsstraßen und Brücken insbesondere wegen des Zustandsniveaus besondere Priorität einzuräumen und die Haushaltsmittel bedarfsgerecht einzusetzen.

Der ORH hat die Umsetzung dieser Beschlüsse geprüft.

³⁸ ORH-Berichte 1995 TNr. 20, 1998 TNr. 20, 2001 TNr. 24, 2004 TNr. 22.

³⁹ LT-Drucksache 15/3393 Nr. 2 g.

17.2 Feststellungen

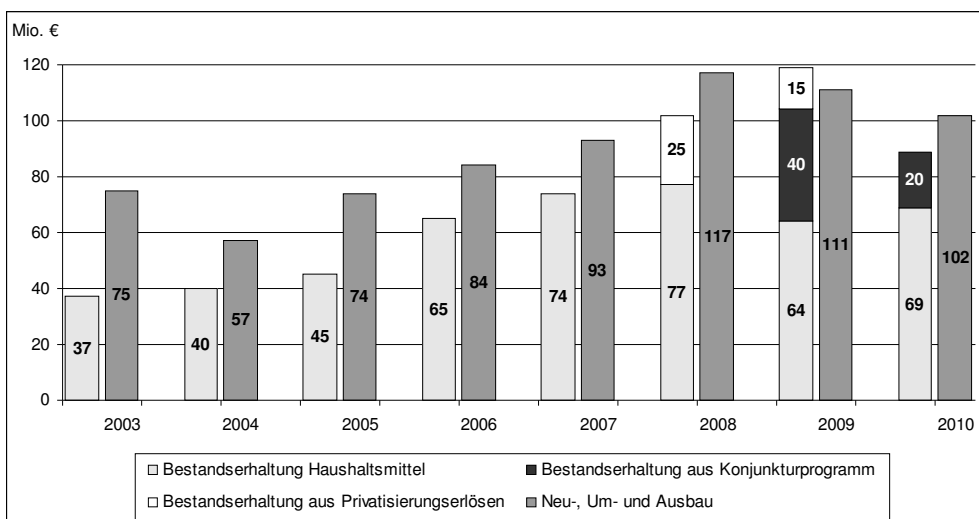
17.2.1 Ausgaben für die Bestandserhaltung unzureichend

Zunächst wurde im Doppelhaushalt 2005/2006 der Ansatz für die Bestandserhaltung um 8 Mio. € und dann für den Doppelhaushalt 2007/2008 um weitere 10 auf 70 Mio. € erhöht. Die Aufstockung in den Jahren 2008 und 2009 konnte nur mit Mitteln des Konjunkturpaketes und aus Privatisierungserlösen erreicht werden. Für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen insgesamt wurden im Haushalt für 2008 110 Mio. €, für 2009 115 Mio. € und für 2010 89 Mio. € veranschlagt.

Nur im Jahr 2009 überschritten die tatsächlichen Ausgaben für die Bestandserhaltung die Mittel für Neu-, Um- und Ausbau.

Ausgaben für die Staatsstraßen in Bayern
(ohne PPP-Projekte, für 2010 Ansatz des Nachtragshaushalts)

Abbildung 3



Da Ende 2009 der Mittelzufluss aus Privatisierungserlösen eingestellt wurde und ab 2011 aus dem Konjunkturprogramm keine Mittel mehr zur Verfügung stehen, werden zukünftig keine zusätzlichen Mittel mehr den regulären Haushalt verstärken. Die damit einhergehende Reduzierung der Mittel und die von der Straßenbauverwaltung unverändert praktizierte höhere Gewichtung des Neu-, Um- und Ausbaus lassen nicht erkennen, dass der Bestandserhaltung der Staatsstraßen höchste Priorität eingeräumt wird.

Unterbleiben Maßnahmen zum Bestandserhalt (z. B. weil wegen fehlender Haushaltsmittel nur akute Straßenschäden oberflächlich behandelt werden), ist ein fortschreitender Substanzverlust die Folge. Es wächst die Gefahr, dass die Straße vorzeitig grundlegend erneuert werden muss. Dies verursacht im Vergleich zur fachgerechten Bestandserhaltung überproportional höhere Kosten.

17.2.2 Zustand der Staatsstraßen und Brücken verschlechtert sich weiter

In den Jahren 1996/1998, 2002/2003 und 2007 hat die Staatsbauverwaltung eine messtechnische Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) der rd. 13.000 km Staatsstraßen durchgeführt. Aus den Messdaten wird ein sog. Substanzwert ermittelt. Dieser beschreibt den baulichen Straßenzustand mit den Zustandsnoten von „Eins“ für „sehr gut“ bis „Fünf“ für „schlecht“ und liefert die relevanten Informationen für die Straßenerhaltung.

Nach der ZEB 2007 hat sich der Substanzwert gegenüber der ZEB 2002/2003 erheblich von 3,07 auf 3,46 verschlechtert, gegenüber der ZEB 1996/1998 sogar noch deutlicher, nämlich von 2,88 auf 3,46.⁴⁰

Die Beurteilung erforderlicher Sanierungsmaßnahmen orientiert sich an sog. Warn- und Schwellenwerten. Der Warnwert (Note 3,5) beschreibt einen Zustand, der Anlass zur intensiven Beobachtung und ggf. zur Planung von Erhaltungsmaßnahmen gibt. Beim Erreichen des Schwellenwertes (Note 4,5) muss die Einleitung von baulichen oder verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geprüft werden.

Mittlerweile wird bei über einem Drittel der Staatsstraßen der Schwellenwert von 4,5 überschritten.

Im Rahmen der ZEB werden nur die Fahrbahnen erfasst und bewertet. Eine Bewertung der Standsicherheit und Dauerhaftigkeit der Brücken- und Ingenieurbauwerke findet dabei nicht statt. Diese Bewertungen werden in gesonderten regelmäßigen Bauwerksprüfungen durchgeführt. Auch diese Bauwerksprüfungen zeigen, dass sich der Zustand der rd. 4.700 Brücken im Zuge der Staatsstraßen in Bayern zunehmend verschlechtert. Ein Grund dafür ist, dass fast die Hälfte der Brücken älter als 30 Jahre ist. Somit ist auch bei der Bauwerkserhaltung in den kommenden Jahren mit einem erheblich steigenden Finanzbedarf zu rechnen.

⁴⁰ OBB 2009 (Hrsg.): Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern, bau intern Sonderheft.

17.2.3 Zustand der Staatsstraßen im bundesweiten Vergleich

Um den Zustand der Staatsstraßen im bundesweiten Vergleich beurteilen zu können, hat der ORH eine Umfrage bei den Rechnungshöfen der deutschen Flächenländer durchgeführt. Die Vergleichsdaten liegen nur für den Gesamtwert vor. Der Gesamtwert ergibt sich in Bayern aus der jeweils schlechteren Note von Gebrauchswert (Oberflächenbeschaffenheit des Straßenbelages) und Substanzwert und betrug gem. ZEB 2007 3,61. Den Vergleichsdaten kommt in erster Linie orientierender Charakter zu, auch wegen der bisher nicht bundesweit einheitlich verwendeten Transformationsfunktionen für die Ableitung der Zustandsnoten bei Landesstraßen (Tabelle 24). Auch hier liegt der Warnwert bei 3,5 und der Schwellenwert bei 4,5.

Häufigkeitsverteilung des Gesamtwertes der Landesstraßen einiger deutscher Flächenländer im Vergleich zu Bayern

Tabelle 24

Land	Netzlänge	Letzte ZEB	Wert $\geq 4,5$	Wert 3,5 bis 4,5	Wert $< 3,5$
	km		%	%	%
Baden-Württemberg	9.400	2008	17,0	27,0	56,0
Brandenburg	5.807	2006	26,2	30,2	43,6
Hessen	6.946	2008	25,1	29,1	45,8
Nordrhein-Westfalen	12.773	2004	18,0	24,0	59,0
Rheinland-Pfalz	6.969	2007	31,9	26,4	41,7
Sachsen-Anhalt	3.885	2007	40,6	18,5	40,9
Schleswig-Holstein	3.554	2005	17,5	17,9	64,6
Thüringen	4.737	2008	28,0	21,1	51,8
Bayern	13.500	2007	35,6	27,5	37,0

63 % der Staatsstraßen in Bayern überschreiten Warn- bzw. Schwellenwerte für den Gesamtwert und sind damit in einem so schlechten Zustand, dass Beobachtung bzw. unverzügliches Handeln notwendig sind. Aus keinem anderen Bundesland, aus dem Daten vorliegen, wurde ein höherer Anteil in dieser Kategorie gemeldet. Der Anteil von Landesstraßen, die den Schwellenwert von 4,5 überschreiten, ist nur in Sachsen-Anhalt noch höher als in Bayern.

Nach Auffassung der Staatsregierung sind „leistungsfähige und optimal vernetzte Verkehrswege eine wichtige Voraussetzung für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft“. Sie forderte daher Ende 2009 vom Bund mehr Investitionen für den Erhalt und weiteren Ausbau der Verkehrswege.⁴¹

⁴¹ Pressemeldung der Staatskanzlei vom 19.11.2009.

Diese Notwendigkeit gilt jedoch nicht nur für Bundesstraßen und Autobahnen, sondern auch für Staatsstraßen. Der direkte Vergleich der Ergebnisse der ZEB 2007 bei den bayerischen Staatsstraßen und den Bundesstraßen in Bayern ergibt ein ähnliches Bild wie der Vergleich mit anderen Flächenländern. Sowohl der Substanzwert (2,61) als auch der Gesamtwert (2,98) sind deutlich besser als die entsprechenden Werte der bayerischen Staatsstraßen (3,46 bzw. 3,61).⁴²

17.2.4 Mittelbedarf für Bestandserhaltung

Im Jahr 2004 hat der ORH auch darauf hingewiesen, dass die Erhaltung der Staatsstraßen und Brücken nach wie vor vernachlässigt wird. Für die kalkulierte Nutzungsdauer einer Straße von rd. 35 Jahren sind ausreichende Erhaltungsmaßnahmen z. B. durch Deckenerneuerung notwendig. Seinerzeit hatte der ORH abgeschätzt, dass für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen jährlich rd. 85 Mio. € nötig sind.⁴³ Die OBB hat basierend auf diesen Berechnungen den aktuellen Finanzbedarf auf 100 Mio. € jährlich hochgerechnet.⁴²

Weiterhin muss berücksichtigt werden, dass durch die Zurückstellung der Bestandserhaltung in den letzten Jahren nach Kalkulation der OBB ein Nachholbedarf von rd. 720 Mio. € entstanden ist. Insgesamt sind 4.800 km Staatsstraßen bei der ZEB 2007 als dringend sanierungsbedürftig eingestuft worden (Schwellenwert überschritten). Tatsächlich wurden aber in den Jahren 2008 und 2009 lediglich auf 813,5 km Sanierungsarbeiten durchgeführt. Wollte man diesen Nachholbedarf innerhalb von zehn Jahren abarbeiten, ergäbe sich ein zusätzlicher jährlicher Finanzbedarf von 70 Mio. €, sodass 170 Mio. € jährlich allein für die Bestandserhaltung bereitgestellt werden müssten. Das entspricht 89 % der für 2010 insgesamt für Staatsstraßen vorgesehenen Mittel. Selbst die in 2009 für die Bestandserhaltung bereitgestellten Mittel in Höhe von 119 Mio. € reichen daher nicht aus, um den bestehenden Nachholbedarf bei der Straßenerhaltung spürbar zu reduzieren. Weil der Großteil jedoch weiterhin für den Straßenneubau eingesetzt wird, wird sich der Mittelbedarf für die Bestandserhaltung noch weiter erhöhen. Auch durch den Neubau von Straßen entstehen nämlich Folgekosten.

Die Staatsregierung hat im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ beschlossen, bei den Staatlichen Bauämtern den Vergabeanteil bei Planungen im Straßenbau auf 70 % zu erhöhen (TNr. 15.1.2). Die OBB geht nach aktuellen Berechnungen auf der

⁴² OBB 2009 (Hrsg.): Erhaltungsmanagement an Straßen in Bayern, bau intern Sonderheft.

⁴³ ORH-Bericht 2004 TNr. 22.

Grundlage der Feststellungen des ORH⁴⁴ davon aus, dass sich durch die zusätzlichen Vergaben Mehrkosten von 8,2 Mio. €/Jahr ab dem Jahr 2020 ergeben. Auch dieser Betrag steht in den kommenden Jahren - abhängig vom Fortschritt beim Stellenabbau - nicht für Straßenbaumaßnahmen zur Verfügung.

17.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Der Zustand der Staatsstraßen hat sich weiter verschlechtert. Ein Drittel ist mittlerweile sanierungsbedürftig, sodass bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen notwendig sind.

Nachdem nur im Jahr 2009 für die Bestandserhaltung mehr Mittel als für den Neu-, Um- und Ausbau eingesetzt wurden, überschritten in den übrigen Jahren die Ausgaben für den Neu-, Um- und Ausbau deutlich die Ausgaben für die Bestandserhaltung. Nach Auffassung des ORH ist dem Landtagsbeschluss und dem Beschluss des Haushaltsausschusses nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Die Verwaltung hat der Bestandserhaltung nach wie vor nicht den notwendigen Stellenwert eingeräumt, um dem Substanzverlust angemessen entgegenzuwirken. Es ist an der Zeit, die vorhandenen Mittel künftig vorrangig für die Bestandserhaltung zu verwenden. Dafür ist es notwendig, den Neu-, Um- und Ausbau von Staatsstraßen auf dringende Fälle einzugrenzen und einen Großteil der Mittel für die Bestandserhaltung einzusetzen.

Um dies zu erreichen, sollte bei dem Haushaltstitel „Bestandserhaltung der Staatsstraßen“ die Deckungsfähigkeit zugunsten anderer Titel aufgehoben werden.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Die OBB weist darauf hin, dass Ansätze und Ausgaben für die Bestandserhaltung kontinuierlich gesteigert wurden (Ausgaben von 44,5 Mio. € in 2005 auf 118,7 Mio. € in 2009). So wurden in den Jahren 2006 bis 2009 für die Bestandserhaltung im Durchschnitt 90 Mio. € pro Jahr ausgegeben, für reine Neubaumaßnahmen nur 32,5 Mio. € pro Jahr.

Weiterhin wendet sich das Ministerium gegen eine Veranschlagung der Mittel für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen in einem eigenen nicht deckungsfähigen Titel. Dadurch werde die erforderliche Flexibilität im Haushaltsvollzug eingeschränkt. Diese

⁴⁴ ORH-Bericht 1999 TNr. 21.

sei notwendig, um auf Unabwägbarkeiten in der Bauabwicklung sowie unvorhergesehene Ereignisse, wie z. B. den witterungsbedingten Mittelbedarf des Betriebsdienstes, reagieren zu können.

17.5 Schlussbemerkung des ORH

Der Landtag hat 2005 die Staatsregierung aufgefordert, der Bestandserhaltung von Staatsstraßen gegenüber Neubaumaßnahmen höchste Priorität einzuräumen. Die besondere Priorität der Bestandserhaltung bestätigte der Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen erneut mit seinem Beschluss vom 22.02.2006.

Der Einsatz der Mittel für Um- und Ausbau hat keinen bestandserhaltenden Charakter und ist deshalb aus Sicht des ORH nicht der Bestandserhaltung zuzurechnen.

Der ORH verkennt nicht, dass ein gewisses Maß an Flexibilität im Haushaltsvollzug vorhanden sein muss, um auf Unwägbarkeiten und unvorhergesehene Ereignisse reagieren zu können. Dafür können sämtliche für die Staatsstraßen vorgesehenen Mittel herangezogen werden, nicht jedoch die Mittel für die dringend notwendige Bestandserhaltung. Der ORH bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass beim Titel „Bestandserhaltung“ die Deckungsfähigkeit zugunsten anderer Titel aufgehoben werden sollte. Die Priorisierung der Bestandserhaltung muss in der Dotierung dieses Titels zulasten von Neu-, Um- und Ausbaumaßnahmen zum Ausdruck kommen.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

18 Unterrichtsausfall an Realschulen

(Kap. 05 18)

Im Schuljahr 2007/2008 sind bei den staatlichen Realschulen 11 % der Unterrichtsstunden nicht planmäßig gehalten worden. Das entspricht hochgerechnet 855.000 Stunden. Davon sind 283.000 Unterrichtsstunden ersatzlos entfallen.

Ein erheblicher Teil des Unterrichtsausfalls könnte durch organisatorische Maßnahmen vermieden werden. Der ORH fordert, im Rahmen der Schulaufsicht dafür zu sorgen, dass weniger Unterricht ausfällt.

Der ORH hat 2009 gemeinsam mit vier Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern den Unterrichtsausfall an 12 ausgewählten staatlichen Realschulen im Schuljahr 2007/2008 untersucht. Überprüft wurden dabei 407.000 Lehrerstunden, die diesen Schulen für das gesamte Schuljahr zugewiesen waren. Dabei blieben der erste und letzte Schultag sowie die Stunden der 10. Klassen ab dem Tag nach der letzten schriftlichen Prüfung unberücksichtigt. Die Art und der Umfang der Erhebung wurden so festgelegt, dass die Ergebnisse auf alle staatlichen Realschulen hochgerechnet werden können.

18.1 Ausgangslage

Der Staat finanzierte im Schuljahr 2007/2008 an den 220 staatlichen Realschulen 9.600 Lehrerstellen mit rd. 450 Mio. € im Jahr.

18.1.1 Sollstunden nach Stundentafel

Die Stundentafeln der Realschulordnung⁴⁵ (RSO) regeln Art und Umfang des zu erteilenden Unterrichts. Sie sehen für die 6 Jahrgangsstufen grundsätzlich 180 Gesamtstunden vor, das entspricht 28 bis 32 Wochenstunden pro Klasse. Seit Einführung der sechsstufigen Realschule im Jahr 2000 ist die Gesamtstundenzahl jedoch

⁴⁵ Realschulordnung vom 18.08.2007 (GVBl S. 458, berichtigt S. 585).

„vorübergehend“ auf 177 gekürzt worden. Zusätzlich können gemäß Stundentafel in jeder Jahrgangsstufe noch 2 Stunden (insgesamt also 12 Stunden) Erweiterter Basissportunterricht (EBSU) in den Jahrgangsstufen 5 und 6 bzw. Differenzierter Sportunterricht (DSU) in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 angeboten werden.

18.1.2 Sporadischer Unterrichtsausfall

Gegenstand der Untersuchung des ORH war der sog. sporadische Unterrichtsausfall. Darunter ist der Unterricht zu verstehen, der im Stundenplan zwar vorgesehen war, jedoch unvorhersehbar nicht planmäßig gehalten wurde.

Der sporadische Unterrichtsausfall umfasst damit

- den Unterricht, der überhaupt nicht erteilt wird (ersatzloser Unterrichtsausfall) und
- die Unterrichtsstunden, die durch Ersatzmaßnahmen zwar stattfinden, jedoch nicht von der im Stundenplan vorgesehenen Lehrkraft erteilt werden.

18.1.3 Jahressollstunden und struktureller Unterrichtsausfall

Basis für die Ermittlung des sporadischen Unterrichtsausfalls sind die Jahressollstunden. Dabei handelt es sich um die den Schulen zugewiesenen und auf das Schuljahr hochgerechneten Lehrerwochenstunden.

Die Jahressollstunden berücksichtigen bereits die vor Schuljahresbeginn feststehenden Kürzungen des Unterrichts, den sog. strukturellen Unterrichtsausfall. Gründe hierfür sind z. B. die „vorübergehende Kürzung“ des Unterrichts der Stundentafel von 180 auf 177 Stunden, aber auch fehlende Lehrerkapazitäten in einzelnen Unterrichtsfächern an den einzelnen Schulen.

18.1.4 Erhebungen des Kultusministeriums

Das Kultusministerium hatte im Auftrag des Landtags⁴⁶ bis 30.09.1999 ein Konzept vorzulegen, wie der sporadische Unterrichtsausfall des Schuljahres 1999/2000 erfasst werden kann. Dies sollte die Grundlage für eine bedarfsgerechte Berechnung der Lehrerreserve sein und der Sicherung des stundenplanmäßigen Unterrichts dienen. Seit dem Schuljahr 2005/2006 führt das Kultusministerium deshalb eine Stichprobenerhebung durch. Dazu werden an staatlichen Schulen die entsprechenden

⁴⁶ LT-Drucksache 14/1546.

Daten zum Unterrichtsausfall für einen Zeitraum von zwei Wochen des ersten Halbjahres und zwei Wochen des zweiten Halbjahres ermittelt. Die Kalenderwochen werden jedes Jahr neu festgelegt und den betroffenen Schulen vorab mitgeteilt. Die Schulen, bei denen die Daten erhoben werden, werden alle zwei Jahre neu ausgewählt. Der strukturelle Unterrichtsausfall wird nicht erhoben.

Für das Schuljahr 2007/2008 hat das Kultusministerium die Daten von 65 Realschulen der Regierungsbezirke Schwaben und Unterfranken für die 48. und 49. Kalenderwoche 2007 und die 15. und 16. Kalenderwoche 2008 abgefragt und 230.000 Lehrerstunden überprüft. Dabei hat es Folgendes festgestellt:

- 7,9 % der lt. Stundenplan vorgesehenen Lehrerstunden sind nicht planmäßig erteilt worden.
- 1,3 % der lt. Stundenplan vorgesehenen Lehrerstunden sind ersatzlos entfallen.
- Hauptursachen für den nicht planmäßig erteilten Unterricht (sporadischer Unterrichtsausfall) sind Krankheit (47 %), Klassenfahrten (22 %) sowie Fortbildungen (15 %) gewesen.

Damit weist der ersatzlose Unterrichtsausfall bei den Realschulen eine rückläufige Entwicklung auf (von 3,6 % im Schuljahr 1999/2000 auf 1,3 % 2007/2008).

18.2 Feststellungen des ORH

18.2.1 Sporadischer Unterrichtsausfall

Die Erhebungen des ORH führten zu folgendem Ergebnis:

- Der Anteil des nicht planmäßig gehaltenen Unterrichts an den staatlichen Realschulen betrug im Schuljahr 2007/2008 11 % der Jahressollstunden.
- Der Anteil des ersatzlos ausgefallenen Unterrichts lag im Schuljahr 2007/2008 bei 3,6 % der Jahressollstunden.

Hochgerechnet auf die 220 staatlichen Realschulen bedeutet dies, dass im Schuljahr 2007/2008 von den rd. 7,8 Millionen Lehrerstunden 855.000 Unterrichtsstunden nicht planmäßig gehalten wurden, 283.000 Stunden davon sogar ersatzlos entfielen. Ein Großteil des ersatzlos ausgefallenen Unterrichts trat in den 6. Stunden auf. In mehr als drei Viertel der Fälle wurde auf eine Vertretung verzichtet und der Ausfall der 6. Stunden weitgehend akzeptiert.

18.2.2 Gründe für die Abweichung

Nach Ansicht des ORH sind die Unterschiede zu den Zahlen des Kultusministeriums auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Der Ausfall von Unterrichtsstunden verteilt sich nicht gleichmäßig auf das Schuljahr, sondern tritt zu bestimmten Zeiten und Anlässen vermehrt auf.
- Der Erhebungszeitraum wird vom Kultusministerium jedes Jahr neu ausgewählt; ausfallträchtige Zeiträume werden dabei eher nicht berücksichtigt.
- Die gemeldeten Daten sind oft nicht aussagekräftig, weil die Definition des Begriffs „Abwendung von Unterrichtsausfall“ unzureichend ist und dessen Abgrenzung zum „ersatzlosen Unterrichtsausfall“ fehlt.
- Nicht alle Maßnahmen, die von den Schulen unternommen wurden, um Unterrichtsausfall abzuwenden, sind im Erhebungsbogen und damit in der Statistik des Kultusministeriums vorgesehen.

Die Erhebungsmethode des Kultusministeriums führt aus der Sicht des ORH somit zu Ergebnissen, die nicht die Verhältnisse eines gesamten Schuljahres an den Schulen widerspiegeln.

18.2.3 Ursachen für den sporadischen Unterrichtsausfall

Die Erhebungen des ORH ergaben, dass Erkrankungen von Lehrkräften die Hauptursache (32,2 %) dafür darstellten, dass Unterricht nicht planmäßig gehalten wurde. Mehr als die Hälfte des krankheitsbedingten, nicht planmäßigen Unterrichts entfielen auf Langzeiterkrankungen weniger Lehrkräfte.⁴⁷

Aktivitäten außerhalb der Schule sind Teil des pädagogischen Konzepts und im Lehrplan vorgesehen. Sie stellen eine besondere Form des Unterrichts dar. Für die Schüler der teilnehmenden Klasse gilt der Unterricht als gehalten. Im Schuljahr 2007/2008 differierten bei den 12 geprüften Schulen Art und Umfang der durchgeführten Aktivitäten erheblich. So bewegten sich die durchschnittlichen Abwesenheitstage pro Klasse in einer Bandbreite von 5 bis 12 Schultagen. Aber auch innerhalb einer Schule gab es Abweichungen unter den einzelnen Klassen zwischen 1 und 18 Schultagen. Die Lehrer, die die jeweiligen Klassen begleiten, können allerdings in dieser

⁴⁷ Vgl. ORH-Bericht 1997, TNr. 18.

Zeit keinen Unterricht bei den in der Schule verbleibenden Klassen halten. Dies ist eine wesentliche Ursache (17,5 %) für den sporadischen Unterrichtsausfall.

Als weitere Ursachen für den sporadischen Unterrichtsausfall wurden sonstige dienstliche Veranstaltungen (11,0 %), die anderweitige Verwendung der Lehrkraft (10,7 %), Fortbildungen (8,2 %) und das vorzeitige Unterrichtsende vor den Ferien und vor Konferenzen (5,9 %) ermittelt.

Nach den Feststellungen des ORH hat auch der dreitägige Probeunterricht beim Übertritt an die Realschule erhebliche Auswirkungen auf den Unterrichtsausfall. Neben den Unterrichtsstunden, die ersatzlos ausfielen, weil ganze Klassen vom Unterricht befreit waren, entfielen auch noch die Stunden in den Klassen ersatzlos, deren Lehrkräfte für den Probeunterricht abgestellt waren. Der Probeunterricht ist Ursache für 3,6 % der nichtplanmäßigen und 6,5 % der ersatzlos ausfallenden Stunden.

18.2.4 Ersatzmaßnahmen bei sporadischem Unterrichtsausfall

18.2.4.1 Fachgerechte und fachfremde Vertretungen

Die geprüften Schulen decken einen Großteil des nicht planmäßigen Unterrichts durch fachgerechte (12 %) oder fachfremde (44 %) Vertretungen ab. Ob es sich um eine fachgerechte oder fachfremde Vertretung handelt, wurde bei der Erhebung des ORH durch die Lehrbefähigung der Vertretungslehrkraft in Bezug zum ursprünglich im Stundenplan vorgesehenen Fach bestimmt.

18.2.4.2 Aufhebung der Klassenteilung

Die in den Stundenplänen eingeplante Teilung der Klasse in mehrere Unterrichtsgruppen (Differenzierung) wurde im Bedarfsfall wieder aufgehoben und die Klasse im Klassenverband unterrichtet (Aufhebung der Klassenteilung). So musste entweder keine weitere Lehrkraft für eine Vertretung eingesetzt oder eine Lehrkraft konnte für einen anderweitigen Vertretungsbedarf freigesetzt werden. Die Prüfung hat ergeben, dass es an einer konsequenten Durchführung dieser Maßnahme mangelt, insbesondere in der 6. Stunde.

18.2.4.3 Mitführung von Klassen und Aufsichten

Das Kultusministerium sieht bei seiner jährlichen Erhebung als organisatorische Maßnahme zur Abwendung von Unterrichtsausfall die „Mitführung von Klassen“ vor. De-

finiert wird die Mitführung als zusätzliche Betreuung einer Klasse oder Lerngruppe im gleichen oder einem anderen Raum.

Eine Mitführung von Klassen wurde vom ORH nur dann als Maßnahme zur Abwendung von Unterrichtsausfall gewertet, wenn die Schüler im gleichen Raum mitbetreut wurden, also am Unterrichtsgeschehen teilgenommen haben. Wurden die Klassen nur über die offene Klassentür beaufsichtigt, kommt die Schule hier nur ihrer Aufsichtspflicht nach, es wird aber kein Unterricht ersetzt.

Das Kultusministerium sieht in seiner Statistik die von den Schulen eingesetzte Maßnahme „Aufsicht“ nicht vor.

18.2.5 Weitere Abweichungen vom Unterrichtssoll

18.2.5.1 Struktureller Unterrichtsausfall

Der strukturelle Unterrichtsausfall ist nicht Gegenstand der Stichprobenerhebung des Kultusministeriums. Nach Ansicht des ORH sind aber auch die strukturell vorgenommenen Kürzungen für die Gesamtbetrachtung des Unterrichtsausfalls von Bedeutung, da sie sich direkt auf das Unterrichtsangebot auswirken. Bezöge man den strukturellen Unterrichtsausfall in die Gesamtbetrachtung mit ein, erhöhte sich der Anteil des ersatzlos ausgefallenen Unterrichts im Jahr 2007/2008 sogar von 3,6 auf 4,5 % der Jahressollstunden.

18.2.5.2 Erweiterter Basissportunterricht bzw. Differenzierter Sportunterricht

Neben dem Basissportunterricht sieht die Studentafel zusätzlich EBSU bzw. DSU vor.

Der ORH hat festgestellt, dass an den untersuchten Schulen der EBSU in den 5. und 6. Jahrgangsstufen nur zum Teil, der DSU (7. bis 10. Jahrgangsstufe) überhaupt nicht angeboten wurde.

Bei den Sportstunden steht vielfach von vornherein fest, dass sie aufgrund raumtechnischer Probleme und fehlender Lehrerkapazitäten nicht gehalten werden können. Insofern enthalten die Studentafeln der RSO ein derzeit nicht realisierbares Unterrichtsangebot.

18.3 Vorschläge des ORH

Nach Ansicht des ORH müssen verstärkt organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, um den nichtplanmäßigen Unterricht insgesamt zu verringern, insbesondere aber den ersatzlos ausfallenden Unterricht zu reduzieren. Daneben hält es der ORH für erforderlich, die Datenerhebung zu verbessern.

18.3.1 Datenerhebung verbessern

Für die Stichprobe sollten die Daten nicht nur für jeweils zwei Kalenderwochen des Schulhalbjahres, sondern für das ganze Schuljahr erhoben werden, um bessere Erkenntnisse über den Unterrichtsausfall zu erlangen.

Die IT-Programme vieler Schulen ließen dies ohne wesentlich höheren Aufwand zu. Spätestens mit Einführung des neuen amtlichen Schulverwaltungsprogramms sollte eine ganzjährige Erhebung möglich sein. Damit wären belastbarere Grundlagen für eine bedarfsgerechte Berechnung der Lehrerreserve und der Sicherung des stundenplanmäßigen Unterrichts gewährleistet.

18.3.2 Organisatorische Maßnahmen verstärken

Das Kultusministerium hat „Tipps und Erfahrungsberichte zur Vermeidung von Unterrichtsausfall“ veröffentlicht, um die Schulleitungen zu unterstützen. Nach den Erkenntnissen aus der Untersuchung durch den ORH sind diese Möglichkeiten jedoch noch nicht voll ausgeschöpft.

Um den Unterrichtsausfall allgemein zu reduzieren, regt der ORH Folgendes an:

- Bei der Planung von Klassenfahrten und Exkursionen sollten die Schulen verstärkt darauf achten, welcher Unterrichtsausfall in den anderen Klassen damit verbunden ist. Für den Umfang sollten einheitliche Standards gelten. Bei Exkursionen bis zu einem Tag sollte, wenn es nach Alter und Reifegrad der Schüler möglich ist, als zweite Begleitperson keine Lehrkraft eingesetzt werden.
- Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer sollten grundsätzlich in die unterrichtsfreie Zeit gelegt werden.
- Der Einsatz von Lehrkräften für sonstige dienstliche Aufgaben sollte vermieden oder wenigstens so organisiert werden, dass hierdurch möglichst kein Unterricht ausfällt.

- Die Schulen sollten darauf achten, dass sowohl Theater-, Chor- und Orchesterproben als auch die Aus- bzw. Abgabe der Schulbücher zu geringst möglichem Unterrichtsausfall führen.
- Lehrerkonferenzen und Elternsprechtage sollten so terminiert werden, dass kein Unterricht ausfällt.
- In Zeiten des Probeunterrichts sollten die Schulen durch bessere organisatorische Planungen Alternativen (z. B. Betriebspraktikum, Exkursionen, Sporttage) anbieten oder durch den Einsatz von externen Anbietern (z. B. Erste-Hilfe-Kurse, Berufsberatung) Unterrichtsausfall vermeiden.
- Die Schulleitung sollte vermehrt die Anwesenheitspflicht von Lehrern auch außerhalb ihrer Unterrichtsverpflichtung in die Stundenplanung aufnehmen. Damit stünde im Bedarfsfall eine Lehrkraft zur Verfügung und der Unterrichtsausfall vor allem in der 1. und 6. Stunde könnte vermieden werden.
- Die Schulen sollten auf einen höheren Anteil an fachgerechter Vertretung hinwirken.
- Der Unterrichtsausfall sollte durch eine konsequente Durchführung der Maßnahme „Aufhebung der Klassenteilung“ - auch in der 6. Stunde - verringert werden.
- Die Schulen sollten der Verschiebung der nicht planmäßig gehaltenen Stunden auf die 6. Stunde (Verschiebung von Randstunden), um sie dann ersatzlos ausfallen zu lassen, entgegenwirken.

Das Kultusministerium hat die Schulen hierbei noch stärker anzuleiten und zu unterstützen, aber auch zu überwachen.

18.4 Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium geht wegen der unterschiedlichen Messergebnisse insbesondere zum ersatzlosen Unterrichtsausfall ausführlich auf seine Stichprobenmethode und die des ORH ein. Sie unterschieden sich zwar bei der räumlichen (Anzahl der Schulen) und zeitlichen (geprüftes Zeitfenster) Erhebung, aber Gründe für die Abweichungen ließen sich letztlich nicht daraus herleiten. Gleichwohl sollte die festgestellte Diskrepanz Anlass sein, das eigene Stichprobenkonzept kritisch zu evaluieren und die Datenbasis maßvoll zu erweitern.

Bei einer zeitlichen und räumlichen Vollerhebung bei allen Realschulen fiel erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand an. Das Kultusministerium will die bisherige Erhebung ab dem Schuljahr 2010/2011 um eine ganzjährige Erfassung wichtiger Kenngrößen zum Unterrichtsausfall ergänzen, und das nicht nur bei den Realschulen, sondern bei neun Schularten. Die Stichprobenauswahl solle künftig zufällig nach Schulgröße und regionaler Lage erfolgen. Außerdem sei bereits für die Frühjahrserhebung 2010 eine Konkretisierung der Ausfüllhinweise vorgenommen und eine Datenverantwortlichkeit des Schulleiters eingeführt worden. In der zukünftigen Architektur der beiden interagierenden Systeme ASV (Amtliche Schulverwaltung) und ASD (Amtliche Schuldaten) seien zusätzliche Importmöglichkeiten und Schnittstellenlösungen vorgesehen, die zusätzliche Belastungen der Schulen auf ein vertretbares Maß beschränken.

Das Kultusministerium sieht es als nicht sachgerecht an, die Unterrichtsstunden, die durch die Kürzung der Stundentafel von 180 auf 177 Stunden von vornherein nicht stattgefunden haben, als „strukturellen Ausfall“ zu werten. Für die Bemessung des strukturellen Ausfalls dürfe nur auf die rechtlich verbindliche Gesamtwochenstundenzahl von 177 abgestellt werden.

Auch der EBSU bzw. DSU sei nur ein mögliches Zusatzangebot und dürfe daher nicht in die Betrachtung einfließen.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass es den Schulen bereits einen umfassenden Katalog mit Hinweisen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall an die Hand gegeben habe. Das Kultusministerium hebt hervor, dass rund zwei Drittel des nicht planmäßig gehaltenen Unterrichts durch Ersatzmaßnahmen von den Schulen aufgefangen werden können; das stelle einen hohen Wert dar. Es werde aber bei den nächsten Schulleiterbesprechungen die vom ORH festgestellten Schwachpunkte ansprechen und die Maßnahmen zur Vermeidung von Unterrichtsausfall erneut ausführlich erläutern. Dabei werde insbesondere darauf eingegangen, dass Lehrerkonferenzen oder Elternsprechtage grundsätzlich nicht zu Unterrichtsausfall führen dürfen. Auch die Vertretungspraxis hinsichtlich der 6. Stunde werde deutlich zur Sprache kommen. Im Übrigen sei zur Erhebung im Herbst 2009 bereits darauf hingewiesen worden, dass eine reine Beaufsichtigung der Klassen ohne unterrichtliche Beschäftigung als ersatzloser Unterrichtsausfall zu werten sei.

Das Kultusministerium betont, dass schulische Aktivitäten außerhalb der Klassenzimmer wesentlicher Teil des Unterrichts seien und dies die moderne Unterrichts-

situation auch hinsichtlich der Herausbildung von Schlüsselkompetenzen widerspiegeln.

Im Unterschied zum ORH erhebe das Kultusministerium bei der Beurteilung der Vertretungsstunden klasseneigene und klassenfremde Vertretungskräfte sowie Kräfte der mobilen Reserve. Nur so könnten die unterschiedlichen Verhältnisse an den verschiedenen Schularten adäquat abgebildet werden.

18.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält es für richtig und zielführend, dass das Kultusministerium die Stichprobenauswahl rein zufällig nach Schulgröße und regionaler Lage durchführen, wichtige Kenngrößen ganzjährig erheben und so die Belastbarkeit der Ergebnisse der Stichprobe verbessern will.

Der ORH hat entgegen den Ausführungen des Kultusministeriums bei seinen Feststellungen zum „sporadischen Unterrichtsausfall“ auf 177 Gesamtwochenstunden abgestellt. Er hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Stundentafel immer noch 180 Stunden ausweist und die „Kürzung“ seit Einführung der sechsstufigen Realschule im Jahr 2000 nur „vorübergehend“ sein sollte.

Ebenso ist es aus Sicht des ORH von Bedeutung aufzuzeigen, dass der EBSU bzw. DSU überwiegend nur ein theoretisches Angebot ist.

Bei den Aktivitäten außerhalb der Klassenzimmer fällt auf, dass dieses pädagogische Instrument sehr unterschiedlich von den Schulen genutzt wird. Es sollte jedoch nicht vom Standort der Schule abhängen, ob mehr oder weniger Schlüsselkompetenzen vermittelt werden. Außerdem könnte Unterrichtsausfall vermieden werden, wenn die Zahl der begleitenden Lehrkräfte auf das notwendige Maß reduziert würde.

Der ORH ist sich mit dem Kultusministerium darin einig, dass die Qualität einer Vertretungsstunde statistisch nicht zu ermitteln ist. Allerdings hält er die von ihm gewählte Unterscheidung zwischen fachfremder und fachgerechter Vertretung als Hilfsmittel zur Beurteilung der Gesamtsituation für hilfreich.

Der ORH fordert, dass das Kultusministerium die aufgezeigten organisatorischen Maßnahmen ergreift. Dadurch kann der Unterrichtsausfall deutlich verringert werden. Das Kultusministerium sollte auch bei den anderen Schularten seine Datenbasis überprüfen und in eigener Verantwortung dort den Unterrichtsausfall untersuchen.

Staatsministerium der Finanzen

19 Umsatzsteuerhinterziehung: Karussellgeschäfte ausbremsen

(Kap. 06 05)

Durch Umsatzsteuerhinterziehung mit kriminellen Karussell- oder Kettengeschäften gehen in Deutschland jährlich mindestens 2 Mrd. € verloren.

Diese Machenschaften können im derzeitigen Umsatzsteuersystem von den Steuer- und Strafverfolgungsbehörden nicht wirksam bekämpft werden. Eine Reform des Umsatzsteuersystems ist überfällig.

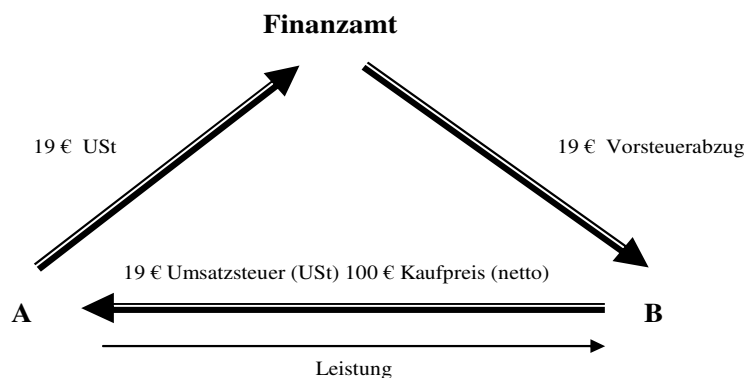
19.1 Ausgangslage

Die Umsatzsteuer (oft Mehrwertsteuer genannt) ist mit einem bundesweiten Steueraufkommen von 180 Mrd. € jährlich die aufkommenstärkste Steuer.

Gleichzeitig ist das System der Umsatzsteuer sehr betrugsanfällig. Das systembedingte Risiko, das die Umsatzsteuer von anderen Steuerarten unterscheidet, liegt im Vorsteuerabzug. Anhand des nachfolgenden Beispiels wird die Grundsystematik der Umsatzsteuer erläutert.

19.1.1 Systematik des Vorsteuerabzugs bei der Umsatzsteuer

Abbildung 4



Ein Unternehmer A liefert an einen Unternehmer B Waren im Wert von 100 €. Hierfür fallen zusätzlich 19 € Umsatzsteuer an. Der Unternehmer B bezahlt den Kaufpreis und die Umsatzsteuer, also 119 €, an den Unternehmer A. Dieser muss die 19 € Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Verwendet B die Leistung für sein Unternehmen, kann er die Umsatzsteuer in Höhe von 19 € vom Finanzamt zurückfordern (Vorsteuerabzug). Dieser Vorsteuerabzug hängt nicht davon ab, dass der Unternehmer A die Umsatzsteuer tatsächlich ans Finanzamt abgeführt hat. Erforderlich sind lediglich eine umsatzsteuerpflichtige Leistung und eine entsprechende Rechnung hierüber.

19.1.2 Funktionsweise eines Umsatzsteuerkarussells

Dies machen sich Kriminelle zunutze. Im Beispielsfall kann sich der Unternehmer B die Vorsteuer vom Finanzamt auszahlen lassen, obwohl der Unternehmer A die entsprechende Umsatzsteuer nicht an das Finanzamt abgeführt hat.

Um den Steuerbehörden die Aufdeckung dieser Betrugsfälle zu erschweren, konstruieren kriminelle Banden sog. Ketten- oder Karussellgeschäfte.

Hierzu werden Firmengeflechte mit Strohmännern, Scheinfirmen und tatsächlich im Geschäftsleben aktiven Firmen aufgebaut. So werden Wirtschaftsgüter zum Teil über mehrere Staaten hinweg gehandelt. Die Vorsteuer wird beim Finanzamt geltend gemacht, die zu zahlende Umsatzsteuer aber von einem oder mehreren Unternehmern in der Lieferkette nicht an das Finanzamt abgeführt. Ist die Vorsteuer ausbezahlt worden, ist das Geld für den Staat in der Regel verloren. Es ist daher erforderlich, diese Fälle von Steuerhinterziehung bereits vorher zu erkennen. Wie jahrelange Erfahrungen zeigen, ist dies selbst mit hohem Personal- und Technikeinsatz nicht zu gewährleisten.

Die Banden sind im Allgemeinen gut informiert und organisiert. Sie nutzen die Schwachstellen im System gezielt aus und versuchen, bekannte Betrugsmuster zu vermeiden. So werden längst nicht mehr nur Handys oder Computerteile bei den Kettengeschäften gehandelt, die Palette reicht von Kartoffeln bis hin zu Emissionsrechten.

Allein die Masse der drei Milliarden Rechnungen (Schätzung für 2004), aus denen jährlich Vorsteuererstattungen beantragt werden, macht es für die Behörden sehr schwer, davon die Fälle der Steuerhinterziehung rechtzeitig zu erkennen. Weiter erschwert wird die Aufdeckung dadurch, dass sich die zum Betrug benutzten Lieferketten zum Teil über mehrere Staaten erstrecken. Das erfordert eine internationale

Zusammenarbeit auch der Behörden. Diese ist aber innerhalb der EU nicht schlagkräftig und schnell genug, um Betrügereien zuverlässig rechtzeitig erkennen zu können. Die Einschaltung von Strohmännern, die Gründung von Scheinfirmen und der Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der EU erschweren die Aufdeckung zusätzlich.

Nicht nur das Erkennen der Fälle ist schwierig, auch die Strafverfolgung ist sehr aufwendig. Häufig sind staatenübergreifend koordinierte zeitgleiche Durchsuchungen bei einer Vielzahl von Firmen notwendig. In einem in Bayern aufgedeckten Fall waren am Durchsuchungstag 1.700 Ermittler im Einsatz. Dennoch werden oft nur die mittellosen Strohmänner gefasst. Die Drahtzieher und das Geld bleiben verschwunden.

19.2 Auswirkungen der kriminellen Kettengeschäfte

Die Steuerausfälle aufgrund der oben geschilderten kriminellen Umsatzsteuer-Kettengeschäfte sind nicht genau bezifferbar. Experten schätzen, dass sich der jährliche Schaden auf mindestens 2 Mrd. € beläuft. Setzt man das bundesweite Umsatzsteuerertrag auf das bayerische Einnahmeverhältnis zu den bayerischen Einnahmen aus der Umsatzsteuer, würden hiervon rd. 90 Mio. € auf Bayern entfallen. Hinzu kommt, dass sich die Banden durch die Umsatzsteuerhinterziehung Wettbewerbsvorteile verschaffen. Redliche Unternehmer sind nicht mehr konkurrenzfähig, Arbeitsplätze werden vernichtet.

Der derzeitige Zustand ist nicht hinnehmbar. Sind die kriminellen Strukturen erst einmal vorhanden, gelingt es den Tätern immer wieder, sich neue Betätigungsfelder zu erschließen. So wurden z. B. beim Handel mit CO₂-Emissionsrechten in erheblichem Umfang Hinterziehungsfälle aufgedeckt. Die europäische Polizeibehörde Europol schätzt den Schaden durch den betrügerischen Handel mit CO₂-Emissionsrechten Ende 2009 in Europa auf über 5 Mrd. €. In einigen Staaten könnten bis zu 90 % des Volumens im Markt für Verschmutzungsrechte auf Betrug zurückgehen. Die Ermittlung in diesen Fällen ist besonders schwierig, da die Emissionsrechte ohne Warenbewegung nur über den Computer gehandelt werden. Innerhalb kürzester Zeit kann so ein Verkauf über mehrere Ländergrenzen hinweg erfolgen. Bei den Tätern handelt es sich oft um Personen, die sich nur gelegentlich in Deutschland aufhalten und Büroserviceunternehmen in Flughafennähe für ihre Geschäfte benutzen. Zahlungen erfolgen häufig an den Vorlieferanten im Ausland und sind dadurch dem Zugriff der deutschen Behörden entzogen.

Dies zeigt, dass eine wirksame Bekämpfung der Hinterziehung bereits vorbeugend erfolgen muss. Der Prävention sind aber Grenzen gesetzt. Redliche Unternehmer

dürfen nicht über Gebühr mit Nachweispflichten oder Einschränkungen überzogen werden. Zudem soll die ihnen zustehende Vorsteuer zeitnah ausbezahlt werden. Bei der internationalen Zusammenarbeit ist auch der Datenschutz zu beachten.

19.3 Bisherige Gegenmaßnahmen

Gesetzgebung und Vollzugsorgane haben, nachdem die finanziellen Dimensionen des Steuerausfalls erkennbar wurden, mit umfangreichen und aufwendigen Maßnahmen auf die Hinterziehungen reagiert.

Auf Ebene der EU befinden sich Strukturen zur Bekämpfung des internationalen Umsatzsteuerbetrugs erst im Aufbau. Bei der Steuerverwaltung des Bundes und der Länder bildet die Betrugsbekämpfung dagegen mittlerweile einen Arbeitsschwerpunkt. Im Rahmen des Risikomanagements wurden z. B. Zentralstellen für Unternehmensgründungen eingerichtet, Risikomanager installiert und die maschinelle Fallüberwachung verfeinert.

Vom Bundesgesetzgeber wurde u. a. ein eigenes Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und anderen Steuern⁴⁸ erlassen. Wegen europarechtlicher Vorgaben sind die Vorgehensmöglichkeiten auf nationaler Ebene allerdings eingeschränkt. Deutschland hatte eine grundlegende Änderung des Systems für notwendig erachtet. Auf EU-Ebene ist dieses Vorhaben bisher gescheitert. Mit der Rechtsänderung sollte die Abführungspflicht für die Umsatzsteuer auf den Erwerber übergehen (sog. Reverse-Charge-Verfahren). Beim Reverse-Charge-Verfahren hat derselbe Unternehmer - nämlich der Erwerber - die Verpflichtung, die Umsatzsteuer abzuführen, und zugleich die Berechtigung, die Vorsteuer beim Finanzamt geltend zu machen. Da die Höhe der Umsatzsteuerschuld der des Vorsteuerabzugs entspricht, entfällt die Vorsteuererstattung, eine Steuerhinterziehung ist so nicht mehr möglich.

Die EU hat das Reverse-Charge-Verfahren 2006 für bestimmte betrugsanfällige Bereiche wie den Altmetallhandel und die Leistungen von Gebäudereinigern zugelassen. Mittlerweile hat sie den Mitgliedstaaten das Reverse-Charge-Verfahren auch für den Handel mit CO₂-Emissionsrechten eingeräumt. In den Niederlanden, die bereits im Alleingang diese Regelung eingeführt hatten, sowie in Frankreich und Großbritannien, die ebenfalls national eine Steuerbefreiung für diese Umsätze eingeführt

⁴⁸ Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz - StVBG - vom 19.12.2001, BGBl 2001 Teil I, Seite 3922.

hatten, ist seitdem das Handelsvolumen mit CO₂-Emissionsrechten spürbar zurückgegangen.

Auch Deutschland hat das Reverse-Charge-Verfahren für den Handel mit CO₂-Emissionsrechten zum 01.07.2010 eingeführt. Zudem ist im Entwurf des Jahressteuergesetzes 2010 vorgesehen, das Verfahren auch auf den Altmetallhandel und die Leistungen von Gebäudereinigern auszudehnen. Der ORH hatte bereits 2007 gefordert, für Gebäudereiniger dieses Verfahren einzuführen.⁴⁹

19.4 Empfehlungen des ORH

Der ORH hält im Hinblick auf die erheblichen Steuerausfälle, das enorme Betrugs Potenzial und den erheblichen Verfolgungsaufwand bei Steuerverwaltung, Polizei und Justiz eine Reform des Umsatzsteuersystems für überfällig. Dies kann wirksam nur auf EU-Ebene erfolgen. In Anbetracht der Schwierigkeiten bei der Bekämpfung von betrügerischen Kettengeschäften sollten in Deutschland die Möglichkeiten zur Einführung des Reverse-Charge-Verfahrens in betrugsanfälligen Bereichen ausgeschöpft und erweitert werden.

Angesichts der hohen Steuerausfälle hält es der ORH für dringend erforderlich, alle Optionen zu prüfen und weiterzuverfolgen. So sollte auch die Einführung einer „Generellen Ist-Versteuerung mit cross-check“ im Auge behalten werden. Dabei reicht das bloße Vorliegen einer Rechnung nicht mehr für den Vorsteuerabzug aus. Der Vorsteuerabzug kann erst erfolgen, wenn die Rechnung auch tatsächlich bezahlt worden ist. Um diese Voraussetzung sicherzustellen, ist ein Kontrollverfahren (cross-check) vorgesehen.

Der ORH sieht vor allem das Finanzministerium in der Pflicht. Es hat gegen die Darstellung des ORH keine Einwendungen erhoben.

⁴⁹ ORH-Bericht 2007 TNr. 23.

20 Grundbesitzbewertung durch die Finanzämter

(Kap. 06 05)

Die bereits seit 15 Jahren angestrebte Reform der Grundsteuer ist überfällig. Die aktuellen Reformbemühungen müssen zügig und konsequent vorangetrieben werden. Ziel muss ein einfaches und rechtssicheres Verfahren sein, das wenig Kosten verursacht und von den Gemeinden selbst vollzogen werden kann.

Der ORH hat in den Jahren 2009 und 2010 mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt in vier Finanzämtern Arbeitsorganisation und Verfahrensweisen bei der Grundstücksbewertung untersucht.

20.1 Ausgangslage

Die Finanzämter stellen für inländischen Grundbesitz Einheitswerte nach den Wertverhältnissen des Jahres 1964 fest. Ursprünglich dienten diese bei verschiedenen Steuerarten als einheitliche Bemessungsgrundlage, insbesondere bei der Grundsteuer, der Erbschaft- und Schenkungsteuer, der Vermögensteuer oder der Grunderwerbsteuer.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde für die Erbschaft- und Schenkungsteuer ab 1996 sowie für besondere Fälle der Grunderwerbsteuer ab 1997 ein völlig neues Bewertungsverfahren eingeführt, die sog. Bedarfsbewertung. Es orientiert sich grundsätzlich an den aktuellen Wertverhältnissen. Bedarfswerte werden nur ermittelt, wenn sie für Steuerfestsetzungen benötigt werden.

Durch das Erbschaftsteuerreformgesetz 2008 wurde die Grundstücksbewertung für die Erbschaft- und Schenkungsteuer ab 2009 erneut tiefgreifend geändert. Inzwischen kann also ein Grundstück - abhängig von der Steuerart - nach drei verschiedenen Methoden zu bewerten sein. Die Einheitswerte von 1964 werden im Wesentlichen nur noch für die Grundsteuer benötigt.

Das Finanzamt stellt den Einheitswert fest, berechnet den Steuermessbetrag und teilt diesen der Gemeinde mit. Anhand ihres Hebesatzes berechnet diese die Grundsteuer, die sie auch selbst erhebt.

Bereits 1995 beschloss die Finanzministerkonferenz, die Grundsteuerfestsetzung zu reformieren und eine Aufgabenverlagerung auf die Gemeinden zu prüfen. Mehrere

Arbeitsgruppen der Länder entwickelten danach Reformvorschläge, die bisher jedoch zu keiner Gesetzesänderung führten.

Das auf den Einheitswerten basierende Grundsteueraufkommen der Gemeinden betrug 2008 in Bayern 1,6 Mrd. €. Die Bedarfsbewertung dagegen dient ausschließlich Steuern, die dem Land zustehen. 2008 wurden Erbschaft- und Schenkungsteuern von 1,1 Mrd. € und Grunderwerbsteuern von insgesamt 1 Mrd. € vereinnahmt.

Sowohl für die Einheits- als auch die Bedarfsbewertung sind in den Finanzämtern die Bewertungsstellen zuständig. Das Personalzuteilungssoll sah für die Einheitsbewertung 344 und für die Bedarfsbewertung 86 Arbeitskräfte vor. Tatsächlich waren Anfang 2010 insgesamt 411 Arbeitskräfte eingesetzt. Grundsätzlich hat jedes Finanzamt eine eigene Bewertungsstelle. Bei ca. 40 Finanzämtern hatte sie weniger als vier Mitarbeiter.

20.2 Prüfungsfeststellungen

20.2.1 Einheitsbewertung

Für die Einheitsbewertung entstehen dem Freistaat Bayern allein Personalkosten von mindestens 25 Mio. € jährlich. Hinzu kommen Aufwendungen z. B. für die IT sowie die Lagerung der umfangreichen Einheitswertakten. Die Gemeinden beteiligen sich nicht an den Kosten.

In den Finanzämtern sind knapp sechs Millionen Einheitswerte zu verwalten. Für jeden Einheitswert ist eine Papierakte angelegt, die zum Teil auch dann noch aufbewahrt wird, wenn der Einheitswert bereits seit vielen Jahren aufgehoben ist. Der Umfang der Akten führt zu erheblichen Raum- und Lagerungsproblemen in den Finanzämtern. Versuche, den Akteninhalt einzuscannen, wurden wegen der hohen Kosten wieder aufgegeben.

Eine allgemeine Wertfeststellung für alle Grundstücke (Hauptfeststellung) fand seit 1964 wegen des enormen Aufwands für die Finanzämter nicht mehr statt. Die Einheitswerte blieben auf dem Wertniveau von 1964 stehen und unterschreiten die derzeit realen Marktwerte bei Weitem. Daher liegen 96 % der Einheitswerte unter 50.000 € und 79 % sogar unter 25.000 €. Pro Einheitswert fallen im Durchschnitt jährlich nur 280 € Grundsteuer an.

Die Finanzämter führen jährlich 400.000 Einheitswertfeststellungen durch. Etwa die Hälfte ist durch reine Eigentümerwechsel veranlasst (Zurechnungsfortschreibung). Bei den Übrigen haben sich die tatsächlichen Verhältnisse des Grundstücks geändert, z. B. durch einen Neubau oder Modernisierungsmaßnahmen. Ein Einheitswert ist dabei bereits dann zu ändern, wenn er um mehr als 10 % und mindestens 2.556 € nach oben bzw. um mehr als 10 % und mindestens 256 € nach unten abweicht. Eine Wertfortschreibung von 2.556 € z. B. wirkt sich auf die Grundsteuer nur mit 35 € pro Jahr aus (angenommen: Steuermesszahl 3,5 ‰, Hebesatz 400 ‰).

17 % der Grundstücke konnten nicht im sonst üblichen Ertragswertverfahren bewertet werden, weil z. B. keine Miete ermittelt werden konnte. Diese mussten in einem besonderen Verfahren (Sachwertverfahren) bewertet werden, das häufig detaillierte und zeitaufwendige Ermittlungen von Bearbeitern des gehobenen Dienstes erfordert. Relativ aufwendig ist auch die Bewertung land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögens. Hier stehen 880.000 Einheitswerten nur Grundsteuern von jährlich 80 Mio. € gegenüber; das sind 90 € pro Einheitswert.

Eine den aktuellen Standards entsprechende IT-Unterstützung wurde erst 2010 pilotiert (Automatisierte Einheitsbewertung und Grundsteuermessbetragsveranlagung AUTBEG). Es bleiben aber Medienbrüche: Veräußerungsmitteilungen der Notare und Baufallanzeigen der Gemeinden liegen dort in der Regel bereits elektronisch vor. Dennoch müssen sie den Finanzämtern weiterhin in Papierform übermittelt und dann von den Bearbeitern neu eingegeben werden.

20.2.2 Bedarfsbewertung

In anderen Bereichen der Steuerverwaltung wird seit Langem eine nach der steuerlichen Bedeutung gewichtende Arbeitsweise praktiziert. Bei der Bedarfsbewertung war eine solche nicht feststellbar. Die Fälle wurden in der Regel auf die gleiche Art und Weise und nach dem gleichen Schema bearbeitet, unabhängig von der Höhe des Grundbesitzwerts oder anderen Hinweisen auf den Risikogehalt. Die Abweichungen von den Angaben der Eigentümer resultierten überwiegend aus einfachen Abgleichen mit unmittelbar zugänglichen Datenquellen. Auf weitergehende Ermittlungen und die Beschaffung zusätzlicher Informationen wurde auch bei sehr hohen Grundbesitzwerten in zwei- und dreistelliger Millionenhöhe meist verzichtet. In mehreren dieser Fälle gingen die Bewertungsstellen auch klaren Hinweisen auf unzutreffende Mietansätze oder anderen Unschlüssigkeiten nicht nach.

20.3 Anregungen des ORH

20.3.1 Grundsteuerreform vorantreiben

Die Grundidee, zur Steuervereinfachung nur einen Grundstückswert für viele Steuerarten zu ermitteln, ist durch die Rechtsentwicklung überholt. Seit 1997 dienen die Einheitswerte nur noch der Bemessung der Grundsteuer. Angesichts ihrer verbliebenen steuerlichen Bedeutung verursacht die Einheitsbewertung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand. Hinzu kommt, dass der Bundesfinanzhof bei der geltenden Rechtslage aus verfassungsrechtlichen Gründen eine allgemeine Neubewertung des Grundvermögens für erforderlich hält.⁵⁰ Dies würde zusätzlich eine Vielzahl von Arbeitskräften binden.

Die bereits seit 15 Jahren angestrebte Reform der Grundsteuer ist überfällig. Die aktuellen Reformbemühungen müssen zügig und konsequent vorangetrieben werden. Ziel muss ein einfaches und rechtssicheres Verfahren sein, das weniger Kosten verursacht und von den Gemeinden selbst vollzogen werden kann.

Da die Grundsteuer allein den Gemeinden zusteht, sollte ihnen auch das Verfahren vollständig übertragen werden. Außerdem würden sich Synergien aufgrund der ihnen vorliegenden Grundstücksdaten und Bauakten ergeben.

20.3.2 Elektronischen Workflow entwickeln

Solange noch Einheitswerte festzustellen sind, muss die Steuerverwaltung die Verfahren weiter optimieren und rationalisieren. Die bisherigen Medienbrüche sollten beseitigt werden. Der ORH fordert, zunächst für Zurechnungsfortschreibungen Möglichkeiten elektronischer Datenübertragungen, z. B. von den Grundbuchämtern oder aus dem IT-Verfahren bei der Grunderwerbsteuer, zu schaffen. Dadurch könnten bei vielen Grundstücksübertragungen Zurechnungsfortschreibungen automatisch - ohne Zutun eines Bearbeiters in der Bewertungsstelle - ausgelöst werden. Da etwa die Hälfte aller Geschäftsvorfälle Zurechnungsfortschreibungen betreffen, wären so erhebliche Personaleinsparungen möglich. Bei einer geschätzten Bearbeitungszeit von 20 Minuten je Zurechnungsfortschreibung könnten 40 Arbeitskräfte bzw. 2,6 Mio. € jährlich eingespart werden.

⁵⁰ BFH-Urteil vom 30.06.2010 Az. II R 60/08.

20.3.3 Bedarfsbewertung stärker am Risiko ausrichten und Kommunikation verbessern

Der ORH fordert, bei der Bedarfsbewertung Grundsätze für eine risikoorientierte Arbeitsweise und insbesondere eine Intensivprüfung bedeutender Wertfeststellungen einzuführen. In den Anfragen der Erbschaft-, Schenkung- und Grunderwerbsteuerstellen sollte ausdrücklich darauf hingewiesen werden, wenn es sich um einen bedeutenden Steuerfall handelt. Die Bearbeitung muss durch geeignete Arbeitshilfen, z. B. Checklisten, besser unterstützt werden.

Daneben müssen Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Bewertungsstellen und den Betriebsprüfungsstellen verbessert werden. Bei einer Außenprüfung in Erbschaft- oder Schenkungsteuerfällen mit Grundbesitz sollte gemeinsam abgeklärt werden, ob Bedarfswertfeststellungen einzubeziehen sind.

20.3.4 Bewertungsstellen regional zentralisieren

Die Zusammenlegung mehrerer, teils sehr kleiner Bewertungsstellen hätte entscheidende Vorteile: Größere Einheiten können flexibler auf unvorhergesehene Schwankungen beim Arbeitsanfall oder krankheitsbedingte Arbeitsausfälle reagieren und Arbeiten entsprechend umverteilen. Sie fördern den Austausch von Fachwissen und die Vermittlung bewährter Arbeitsmethoden. Der ORH regt daher eine regionale Zentralisierung von Bewertungsstellen mit bisher weniger als vier Arbeitskräften an.

20.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Die Finanzministerkonferenz hat im Januar 2010 eine Arbeitsgruppe zur Reform der Grundsteuer eingesetzt. Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe hat im Juli 2010 stattgefunden. Konkrete Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Die Überlegungen des Finanzministeriums gehen dahin, das Verfahren so einfach zu gestalten, dass die Besteuerungsgrundlagen von den Kommunen ohne nennenswerten Aufwand selbst ermittelt werden könnten. Dies sei realistischerweise Voraussetzung für die Übertragung auf die Gemeinden.

Zur Umsetzung der übrigen Anregungen des ORH werde auf Ebene des Landesamts für Steuern eine Projektgruppe „Neuorganisation der Bewertungsstellen“ eingesetzt.

20.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Staatsregierung muss mit Nachdruck die überfällige Reform der Grundsteuer vorantreiben. Falls die Abstimmung auf Bund-Länder-Ebene scheitert, sollte eine Bundesratsinitiative zur Übertragung der Gesetzgebungskompetenz vom Bund auf die Länder ergriffen werden.

Vorrangiges Ziel der Reform muss eine deutliche Vereinfachung des Verfahrens sein, um den Vollzugsaufwand zu reduzieren. Wünschenswert wäre dabei auch, dass die Besteuerungsgrundlagen auf Daten basierten, die den Gemeinden ohnehin zur Verfügung stehen. Hierdurch ergäben sich bei einer Übertragung auf die Kommunen Synergieeffekte.

Die Steuer steht ausschließlich den Gemeinden zu. Ziel der Reform sollte deshalb eine vollständige Kommunalisierung auch der für die Steuererhebung nötigen Grundstücksbewertung sein.

Kurzfristig kann der Personalaufwand durch verbesserte IT-Unterstützung und Arbeitsabläufe verringert werden.

21 Veranlagungsstellen für Personengesellschaften neu strukturieren

(Kap. 06 05)

Durch eine Neustrukturierung der Veranlagungsstellen für Personengesellschaften könnten mindestens 40 Arbeitskräfte für die Betriebsprüfung gewonnen werden. Dadurch könnten Steuermehreinnahmen im zweistelligen Millionenbereich erzielt werden.

Der ORH hat in den vergangenen Jahren bereits mehrfach angemahnt, dass die Steuerverwaltung ihre personellen Ressourcen gezielter einsetzen muss.⁵¹ Der ORH hat nunmehr in den Jahren 2008 und 2009 mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt an fünf Finanzämtern die Organisation und den Personaleinsatz in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften geprüft.

⁵¹ Zuletzt im ORH-Bericht 2009 TNr. 26 zu den Körperschaftsteuerstellen und LT-Drucksache 16/4894.

21.1 Ausgangslage

Für die Personengesellschaften (z. B. KG, OHG, Gesellschaft bürgerlichen Rechts) sind eigene Veranlagungsstellen zuständig. Der Gewinn dieser Gesellschaften wird dabei in einem besonderen Verfahren festgestellt und auf die Gesellschafter verteilt.

Die Arbeitseinheiten dieser Veranlagungsstellen setzen sich regelmäßig aus je einem Bearbeiter des gehobenen und einem Bearbeiter des mittleren Dienstes zusammen. Die Veranlagung von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben übernimmt in der Regel der gehobene Dienst. Für die Kleinbetriebe und Einkommensteuerveranlagungen von Gesellschaftern ist - abgesehen von bestimmten Sonderfällen (z. B. GmbH & Co. KG, Auslandssachverhalte) - der mittlere Dienst zuständig.

Anfang 2010 waren in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften 177 Beamte des gehobenen und 174 Beamte des mittleren Dienstes eingesetzt.

21.2 Feststellungen des ORH

21.2.1 Personaleinsatz und Mehrergebnisse

Die Veranlagungsstellen für Personengesellschaften korrigierten 2009 in 10,7 % der Feststellungsfälle und in 22,8 % der Einkommensteuerfälle die Angaben in den Steuererklärungen. Die Einkünfte wurden dabei insgesamt um 253,9 Mio. € erhöht. Bei einem angenommenen Steuersatz von 35 % ergeben sich hierdurch Mehrsteuern von 88,9 Mio. €. Die Korrekturen bei den Einkommensteuerveranlagungen führten zu weiteren Mehrsteuern von 10,6 Mio. €. Im Durchschnitt erzielte demnach ein Bearbeiter Mehrsteuern von 283.000 €. Neben der Veranlagungstätigkeit haben die Bearbeiter allerdings auch eine Reihe anderer, insbesondere verwaltungstechnischer Arbeiten zu erledigen, die zu keinem messbaren Mehrergebnis führen.

Zum Vergleich: 2009 stellten 1.731 Betriebsprüfer Mehrsteuern von 4,5 Mrd. € fest. Jeder Betriebsprüfer erzielte durchschnittlich Mehrsteuern von 2,6 Mio. €. Mehr als 80 % der Mehrsteuern stammten aus der Prüfung großer Betriebe, die in der Regel lückenlos geprüft werden. Aber auch Betriebsprüfer, die überwiegend kleinere Betriebe zu prüfen hatten, erwirtschafteten im Durchschnitt Mehrsteuern von immerhin rd. 500.000 €.

Trotz deutlich höherer Mehrergebnisse war die Betriebsprüfung wesentlich schwächer besetzt als die Veranlagungsstellen für Personengesellschaften. Nach dem

Personalzuteilungssoll des Landesamts für Steuern betrug der Personalfehlbestand hier 1,6 %. Dagegen war die Betriebsprüfung mit 15 % unterbesetzt. Anfang 2010 fehlten in der Betriebsprüfung bezogen auf das Personalzuteilungssoll 319 Prüfer.

21.2.2 Aufgabenverteilung zwischen gehobenem und mittlerem Dienst

Im Finanzamt München erledigen die Bearbeiter des mittleren Dienstes sämtliche Vorbehaltsveranlagungen, die Auswertung von Betriebsprüfungsberichten für Mittel- und Kleinbetriebe und die Veranlagung von Kleinstbetrieben auch in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG. Hier bearbeitete der mittlere Dienst 62 % aller Feststellungsfälle. In den übrigen Finanzämtern, in denen der mittlere Dienst auch für die Einkommensteuerveranlagung der Gesellschafter zuständig ist, betrug der Anteil im Durchschnitt nur 30 %. Nach den Feststellungen des ORH bereiteten die zusätzlichen Aufgaben den Bearbeitern des mittleren Dienstes beim Finanzamt München keine besonderen Schwierigkeiten.

21.2.3 Risikofelder im Feststellungsverfahren für Personengesellschaften

Die Verteilung der Steuerfälle in den Veranlagungsstellen für Personengesellschaften zwischen gehobenem und mittlerem Dienst richtet sich primär nach der Betriebsgrößenklasse. Diese stellt ein relativ grobes Raster für die Unterscheidung nach Bearbeitungsschwierigkeit und Risikogehalt dar. Der ORH hat über 400 Stichproben aus den Feststellungsfällen gezogen, in denen von der Steuererklärung abgewichen wurde, um den Risikogehalt einzelner Sachverhalte zu erkennen. Danach entfielen 39 % der Mehrsteuern auf Tatbestände im Zusammenhang mit der Veräußerung von Gesellschafteranteilen (§ 16 EStG). Daneben hatten Teilwertabschreibungen, Sondervergütungen an Gesellschafter, Betriebsausgaben nach erfolgloser Beleganforderung und Ansparabschreibungen einen bedeutenden Anteil an den Korrekturen.

21.3 Anregungen des ORH

21.3.1 Aufgaben auf den mittleren Dienst verlagern

Die im Finanzamt München praktizierte und bewährte Übertragung von Aufgaben vom gehobenen auf den mittleren Dienst bei den Personengesellschaften sollte auch von den übrigen Finanzämtern übernommen werden. Dadurch könnte ein deutlich höherer Anteil von Feststellungsfällen durch den mittleren Dienst erledigt werden. Durch eine entsprechende Neustrukturierung der Veranlagungsstellen außerhalb

Münchens könnten nach Einschätzung des ORH mindestens 40 Stellen des gehobenen Dienstes frei werden. Die Zahl der Bearbeiter des mittleren Dienstes muss dabei nicht zwangsläufig erhöht werden. Das Risikomanagement und die fortschreitende IT-Unterstützung werden die Bearbeiter weiter entlasten.

21.3.2 Steuerfälle durch besseres Risikomanagement zielgenauer zuteilen

Ziel muss auch sein, dass der gehobene Dienst seine Tätigkeiten stärker als bisher auf die schwierigen und risikoreichen Fälle konzentriert, um hier eine hohe Qualität zu erreichen. In diesen Prozess sollten auch die Feststellungen des ORH zu den Risikofeldern bei den Personengesellschaften einbezogen werden. Für Veranlagungszeiträume bzw. Wirtschaftsjahre ab 2011 müssen Feststellungserklärungen und Bilanzen elektronisch übermittelt werden.⁵² Mit Hilfe einer IT-gestützten Auswertung sollten eine differenziertere Risikobewertung und eine zielgenauere Zuteilung der Steuerfälle möglich sein.

21.3.3 Betriebsprüfung durch die frei werdenden Kapazitäten verstärken

Die so freigesetzten Personalkapazitäten könnten den stark unterbesetzten Prüfungsdiensten, insbesondere der Betriebsprüfung, zugeführt werden. Wegen des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung und zur Sicherung des Steueraufkommens sollte deren Prüfungstätigkeit verstärkt werden.

21.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium beabsichtigt zwar, die Empfehlungen für eine Aufgabenverlagerung auf den mittleren Dienst aufzugreifen, will aber vorerst an der gegenwärtigen Aufbauorganisation festhalten. Derzeit seien verschiedene Projekte zum Risikomanagement in der Entwicklung, deren personelle Auswirkungen frühestens 2015 absehbar seien. Erst daraus gewonnene Erkenntnisse würden eine zuverlässige Festlegung der günstigsten Organisationsstrukturen für die Veranlagung betrieblicher Einheiten ermöglichen. Derzeit würden Personalkapazitäten des mittleren Dienstes fehlen, die eine kurzfristige Umschichtung des gehobenen Dienstes in die Betriebsprüfung ausgleichen könnten. Die zeitgerechte Bearbeitung der Steuererklärungen habe Priorität. Die vorhandenen Arbeitskräfte müssten daher vordringlich im Innendienst eingesetzt werden.

⁵² Steuerbürokratieabbaugesetz vom 20.12.2008.

21.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Finanzverwaltung muss ihre Personalressourcen so effizient wie möglich auf die Bereiche konzentrieren, in denen höhere Steuerausfälle drohen. Dazu gehört, das Personal dem Risikogehalt entsprechend einzusetzen.

Die Veranlagungsstellen für Personengesellschaften müssen zügig umstrukturiert werden. Das Risikomanagement und der IT-Einsatz müssen weiter verbessert werden. Dadurch wäre eine Umorganisation auch ohne zusätzliche Arbeitskräfte des mittleren Dienstes möglich. Die zeitgerechte Bearbeitung der Steuererklärungen würde nicht beeinträchtigt.

Dringend benötigte Personalkapazitäten des gehobenen Dienstes könnten für die Betriebsprüfung gewonnen und Mehrsteuern im zweistelligen Millionenbereich erzielt werden.

22 Häufige Fehler bei der Festsetzung der Einkommensteuer

(Kap. 06 05)

Bei der Festsetzung der Einkommensteuer häufen sich bestimmte Fehler. Dauersachverhalte werden nicht ausreichend geprüft, Steuervorauszahlungen zu spät angepasst. Dies führt zu jährlichen Steuerausfällen im dreistelligen Millionenbereich.

Der ORH fordert, die Arbeitsqualität zu verbessern und Dauersachverhalte insbesondere im ersten Jahr intensiv zu prüfen sowie Steuervorauszahlungen zeitnah anzupassen.

Der ORH hat 2008 und 2009 mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern bei 21 Finanzämtern 8.100 Einkommensteuerfälle in den Allgemeinen Veranlagungsstellen untersucht. Diese sind für Gewinneinkünfte und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung von natürlichen Personen zuständig. Eventuell daneben erzielte Arbeitslöhne oder andere Einkünfte werden dort auch veranlagt.

22.1 Ausgangslage

Bei 7.300 Fällen wurde geprüft, ob die Einkommensteuer zutreffend festgesetzt wurde. Hierbei handelte es sich vor allem um Intensivprüffälle aus dem Bereich der Gewinneinkünfte sowie um Fälle mit sog. Dauersachverhalten. Intensivprüffälle werden gezielt maschinell ausgewählt und sind umfassend zu prüfen. Dauersachver-

halte wirken sich auch in den Folgejahren aus. 550.000 der in den Allgemeinen Veranlagungsstellen bearbeiteten Fälle sind derartige Intensivprüffälle oder weisen Dauer Sachverhalte auf.

800 Fälle mit Steuernachzahlungen von mindestens 50.000 € wurden daraufhin untersucht, warum die Steuern nicht zeitgerecht vereinnahmt worden waren. Jeder hundertste Einkommensteuerfall führte zu solchen Nachzahlungen.

22.2 Prüfungsfeststellungen

In den 7.300 untersuchten Steuerfestsetzungen stellte der ORH 8 % Rechtsfehler und 19 % Ermittlungsdefizite fest. Die Rechtsfehler führten zu einem Steuerausfall von durchschnittlich 4.400 € je Fall und zu insgesamt 2,5 Mio. €. Die nicht ausreichend ermittelten Sachverhalte bergen ein Ausfallrisiko von durchschnittlich 12.000 € je Fall. Der landesweit wirklich eingetretene Steuerausfall kann nicht beziffert werden, da der tatsächliche Sachverhalt nachträglich nicht mehr aufgeklärt werden konnte; er liegt aber im dreistelligen Millionenbereich.

Auch bei den Intensivprüffällen, die umfassend zu prüfen sind, waren die Beanstandungsquoten nicht wesentlich niedriger als bei den anderen untersuchten Steuerfestsetzungen. Der Steuerausfall und das Ausfallrisiko je Fall wichen ebenfalls nur unwesentlich ab.

30 % der untersuchten Nachzahlungen wären durch eine zeitgerechte Festsetzung oder Anpassung von Vorauszahlungen vermeidbar gewesen. Hierdurch entstand ein Zinsausfall von 2,7 Mio. €. Den landesweiten jährlichen Zinsausfall hat der ORH bei einem angenommenen Refinanzierungszinssatz von 3 % überschlägig mit 20 Mio. € berechnet.

Folgende Fehlerschwerpunkte wurden festgestellt:

22.2.1 Privatfahrten von Unternehmern steuerlich geltend gemacht

Die private Nutzung betrieblicher Fahrzeuge darf steuerlich nicht geltend gemacht werden. Häufig haben Unternehmer eine private Nutzung betrieblicher Fahrzeuge offenkundig nicht oder zu niedrig angegeben. Dies wurde nicht hinterfragt. Dadurch konnten Privatfahrten zu Unrecht abgesetzt werden.

22.2.2 Unzulässiger Abzug von Schuldzinsen

Schuldzinsen können grundsätzlich nicht in voller Höhe als Betriebsausgaben abgezogen werden, wenn der Unternehmer übermäßig Geld aus dem Unternehmen entnimmt. Obwohl aus den Steuererklärungen solche sog. Überentnahmen und beträchtliche Schuldzinsen erkennbar waren, stellten die Bearbeiter oftmals keine Nachforschungen an. Derartige Schuldzinsen minderten entgegen § 4 Abs. 4a EStG die Steuer.

22.2.3 Steuerfreiheit von ausländischen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit nicht ausreichend geprüft

Arbeiten in Deutschland ansässige Steuerpflichtige im Ausland, sind die dort bezogenen Löhne unter gewissen Voraussetzungen im Inland steuerfrei. Hierzu muss der Steuerpflichtige nachweisen, dass

- die Voraussetzungen für die Steuerfreiheit vorliegen und
- eine Besteuerung dieser Einkünfte im Ausland durchgeführt wurde oder dort darauf verzichtet wurde.

Die Bearbeiter werden elektronisch auf die beiden Voraussetzungen für die Steuerfreistellung hingewiesen. Zusätzlich steht eine sog. Checkliste zur Verfügung, die verpflichtend anzuwenden ist.

Der ORH stellte fest, dass in vielen Fällen trotzdem nicht überprüft wurde, ob die Einkünfte im Inland tatsächlich steuerfrei waren. Oftmals wurde nur auf den Nachweis der Besteuerung im Ausland abgestellt. Außerdem wurde dieser in vielen Fällen nur oberflächlich geprüft. Zum Teil wurden die Checklisten nicht herangezogen oder offensichtlich unzutreffende Voraussetzungen nur abgehakt. Deshalb ist nicht sichergestellt, dass ausländische Arbeitslöhne ordnungsgemäß besteuert werden.

Derartige Steuerfälle sind dem Sachgebietsleiter vorzulegen. In über einem Drittel der Fälle war eine Beteiligung des Sachgebietsleiters nicht feststellbar.

22.2.4 Überhöhte Werbungskosten bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit

Werbungskosten mindern die Steuerbelastung. Hohe Werbungskosten bei Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit resultieren hauptsächlich aus Fahrtkosten und Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung.

In vielen Fällen wurden Fahrtkosten von Arbeitnehmern mit teilweise weit über 10.000 € ohne jegliche Ermittlungen anerkannt. Es wurde nicht nachgefragt, ob ein Firmenwagen zur Verfügung stand oder die Fahrtkosten vom Arbeitgeber steuerfrei ersetzt wurden.

Bei einer doppelten Haushaltsführung können die Kosten für eine Unterkunft am Arbeitsort und die Heimfahrten zum Lebensmittelpunkt unter bestimmten Voraussetzungen steuerlich berücksichtigt werden. Die Unterkunftsstellen am Arbeitsort können nur in angemessener Höhe abgezogen werden. Aufwendungen für Familienheimfahrten können nicht geltend gemacht werden, wenn diese mit einem Firmenwagen durchgeführt wurden. Sogar Aufwendungen von über 30.000 € wurden ohne Prüfung der Voraussetzungen anerkannt, obwohl deutlich ersichtlich war, dass überhöhte Unterkunftsstellen erklärt wurden oder ein Firmenwagen zur Verfügung stand. Nicht abzugsfähige Wohnungskosten und nicht entstandene Fahrtkosten haben die Steuer gemindert.

Werden Aufwendungen für eine doppelte Haushaltsführung erstmals geltend gemacht, ist eine Checkliste abzu prüfen. Diese Prüfung war nur selten feststellbar.

22.2.5 Unzureichende Besteuerung der Versorgungsleistungen

Zahlungen für eine Vermögensübergabe (z. B. Übertragung eines Unternehmens von den Eltern auf das Kind) können unter bestimmten Voraussetzungen als Versorgungsleistungen steuerlich geltend gemacht werden. Im Gegenzug sind diese beim Empfänger zu versteuern. Um diese korrespondierende Besteuerung zu gewährleisten, sind die geltend gemachten Versorgungsleistungen dem Finanzamt des Empfängers mitzuteilen. Die Bearbeiter werden daher elektronisch zur Anfertigung einer entsprechenden Kontrollmitteilung aufgefordert.

Tatsächlich wurden nur in etwa 20 % dieser Fälle solche Kontrollmitteilungen erstellt.

22.2.6 Hohe Zinsausfälle wegen verspäteter Steuernachzahlungen

Steuernachzahlungen ergeben sich häufig bei Gewinnsteigerungen oder Gewinnen aus der Veräußerung von Anteilen an einer GmbH.

Gewinnsteigerungen sind oft an Umsatzsteigerungen aus den laufend abzugebenden Umsatzsteuervoranmeldungen erkennbar. Überschreiten die Steigerungen bestimmte Grenzen, werden die Bearbeiter elektronisch darauf hingewiesen. Anhand des Um-

satzanstiegs kann das Finanzamt für die Festsetzung von Vorauszahlungen den Gewinn schätzen. Dennoch wurden in vielen Fällen die Vorauszahlungen nicht angepasst.

Über die Veräußerung eines GmbH-Anteils werden die Finanzämter durch die Notare informiert, bei denen die Überlassung beurkundet wurde. Anhand dieser Mitteilung können die Bearbeiter den Veräußerungserlös mit den Anschaffungskosten vergleichen und einen eventuellen Gewinn errechnen.

In den beanstandeten Fällen hätten die Vorauszahlungen frühzeitig angepasst werden können. Nach der Aktenlage war erkennbar, dass die voraussichtliche Steuerschuld nicht durch Vorauszahlungen gedeckt war.

22.3 Würdigung und Anregungen des ORH

Die aufgezeigten Fehler führen zu erheblichen Steuerausfällen. Insbesondere bei der erstmaligen Veranlagung von Dauersachverhalten wirken sich Rechtsfehler oder Ermittlungsdefizite besonders schwerwiegend aus. In den Folgejahren findet oft keine umfassende Prüfung mehr statt. Eventuelle Fehler setzen sich in den weiteren Jahren fort. Eine umfassende Überprüfung im Erstjahr ist daher unverzichtbar. In den Folgejahren wäre dann eine überschlägige Prüfung ausreichend.

Zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität hält der ORH folgende Maßnahmen für erforderlich:

Die Verwaltung muss die Bearbeiter für die aufgezeigten Fehler sensibilisieren und zur besseren Beachtung der Arbeitsanweisungen anhalten. Die Sachgebietsleiter sollten die umfassende Prüfung und die Abarbeitung von Checklisten überwachen. Diese Überwachung müsste elektronisch gewährleistet werden. Eine zeitnahe Anpassung der Vorauszahlungen ist sicherzustellen, um die damit verbundenen Zinsausfälle für den Staat zu vermeiden.

22.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass sich die vom ORH aufgedeckten Fehlerquellen im Wesentlichen mit den Feststellungen der internen Geschäftsprüfung decken. Die vom ORH angeregten Maßnahmen seien bereits aufgegriffen worden. In der Praxis werde es immer schwieriger und würde einen unvertretbar hohen Auf-

wand verursachen, die Einhaltung komplizierter und an der Einzelfallgerechtigkeit ausgerichteter steuerrechtlicher Normen bei allen Veranlagungen zu überprüfen.

22.5 **Abschließende Wertung des ORH**

Der Hinweis auf die komplizierten Normen und den zu hohen Verwaltungsaufwand rechtfertigt es nicht, auf eine umfassende Prüfung zu verzichten. Der ORH fordert, die Arbeitsqualität zu verbessern und Dauersachverhalte insbesondere im ersten Jahr intensiv zu prüfen sowie Steuervorauszahlungen zeitnah anzupassen.

23 **ABS-Portfolio der Bayerischen Landesbank**

(Kap. 13 05, Anlage D, lfd. Nr. 3.2)

Der Freistaat hat zur Rettung der Bayerischen Landesbank (BayernLB) in den Jahren 2008 und 2009 neben Kapitalzuführungen von insgesamt 10 Mrd. € eine Garantie zur Absicherung von ABS-Wertpapieren von bis zu 4,8 Mrd. € übernommen. Insbesondere wegen der massiven Ratingverschlechterungen hat das Risiko einer höheren Inanspruchnahme aus der staatlichen Garantie zugenommen. Zudem könnte der Staatshaushalt durch die umfangreichen Laufzeitverlängerungen noch viele Jahre länger belastet werden.

Der ORH hat 2009 bei den Aufsicht führenden Ministerien, dem Finanz- und dem Innenministerium, die Auswirkungen der dramatischen Verluste bei der BayernLB auf den Staatshaushalt geprüft und hierüber dem Landtag berichtet.⁵³ 2010 hat er seine örtlichen Erhebungen bei der Bank fortgesetzt. Prüfungsschwerpunkt war u. a. das durch eine staatliche Garantie abgesicherte ABS-Portfolio (Asset Backed Securities) und das daraus für den Staatshaushalt bestehende Risiko.

23.1 **Vorbemerkung**

Die finanzielle Sanierung der BayernLB hat - wie bereits im Jahresbericht 2009 dargestellt - allein der Freistaat getragen. Er hat hierzu mit 7 Mrd. € das Eigenkapital der BayernLB-Holding erhöht, die diese Mittel an die BayernLB weitergeleitet hat, sowie eine stille Einlage von 3 Mrd. € bei der Bank geleistet. Darüber hinaus hat der

⁵³ ORH-Bericht 2009 TNr. 21.

Freistaat mit Vertrag vom 19.12.2008 für das ABS-Portfolio eine Garantie von bis zu 4,8 Mrd. € übernommen.

Die einseitigen Stützungsmaßnahmen des Freistaates führten zu einer grundlegenden Änderung der ursprünglichen Beteiligungsverhältnisse von je 50 %: Im neuesten Bewertungsgutachten vom Januar 2010 wurde unter Einbeziehung der vorgenannten Leistungen eine Beteiligung des Staates an der BayernLB in Höhe von 95,82 % und des Sparkassenverbandes von 4,18 % errechnet. Der Sparkassenverband hat diesem Ergebnis bereits im Februar 2010 zugestimmt. Der ORH hat dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags zu den Beratungen über den ORH-Bericht 2009 im April 2010 ergänzend mitgeteilt, dass der Freistaat seiner Auffassung nach bei den neu ermittelten Beteiligungsquoten erheblich benachteiligt werde. So wurden im Bewertungsgutachten u. a. nicht alle Verluste im Zusammenhang mit der Veräußerung der Anteile an der Hypo Group Alpe Adria (HGAA) berücksichtigt. Der Landtag hat deshalb mit Beschluss vom 19.05.2010⁵⁴ die Staatsregierung ersucht, mit dem Sparkassenverband einen Ausgleich für die einseitig vom Freistaat durchgeführten Stützungsmaßnahmen bei der BayernLB zu vereinbaren und hierzu sowie auch über den Sachstand und den Abschluss des laufenden EU-Verfahrens bis zum 30.11.2010 zu berichten. Inhalt des EU-Verfahrens ist insbesondere die Zulässigkeit der staatlichen Stützungsmaßnahmen und das künftige Geschäftsmodell der BayernLB.

23.2 Staatliche Garantie für das ABS-Portfolio

Zweck der staatlichen Garantie von bis zu 4,8 Mrd. € ist, das ABS-Portfolio bis zur vollständigen Veräußerung bzw. Abwicklung abzusichern und Verluste der BayernLB über den vereinbarten Selbstbehalt von 1,2 Mrd. € hinaus bis zu einem Höchstbetrag von 6 Mrd. € auszugleichen. Verluste im Sinne der Garantie sind nur tatsächlich realisierte Verluste, nicht rein bilanzielle Wertminderungen oder Wertberichtigungen.

Der Nominalwert des abgesicherten ABS-Portfolios der BayernLB ist von Ende 2008 auf Ende 2009 von 19,6 auf 17 Mrd. € zurückgegangen (Basis: Währungskurse zum 31.12.2008 bzw. 31.12.2009). Dies ist in erster Linie auf Tilgungen bei den Wertpapieren mit der besten Bonität zurückzuführen. Die tatsächliche Laufzeit der Garantie ist nicht begrenzt, sondern auf den Zeitpunkt des vollständigen Abbaus gemäß der wirtschaftlichen Laufzeit der Wertpapiere bzw. des Verkaufs des unter die Garantie fallenden Portfolios terminiert. Dem lag die Annahme zugrunde, dass das ABS-Port-

⁵⁴ LT-Drucksache 16/4894.

folio bis Ende 2014 auf knapp 5 Mrd. € abgeschmolzen sein wird (vgl. TNr. 23.2.3). Anschließend sollte das verbleibende ABS-Portfolio zeitnah veräußert werden.

Im 2. NHG 2008 wurden für mögliche Verluste aus der Risikoabschirmung des ABS-Portfolios eine Verpflichtungsermächtigung von 1,625 Mrd. € sowie eine Garantiermächtigung von 3,175 Mrd. € eingestellt. Der Verpflichtungsermächtigung wurde die tatsächliche Ausfallermittlung in einem mittleren Ausfallszenario (Base Case) von 2,825 Mrd. € zugrunde gelegt, die in Höhe von 1,2 Mrd. € von der BayernLB zu tragen ist.

Der Freistaat erhält für den Garantiehöchstbetrag derzeit noch eine Bürgschaftsgebühr von 0,5 %, das sind jährlich 24 Mio. €. Die EU-Kommission fordert allerdings eine deutliche Erhöhung des Gebührensatzes. Eine beihilferechtliche Abstimmung hierüber steht noch aus. Für etwaige Zahlungen des Freistaates aus der Garantie wurden die Stichtage 07.11.2011 und 07.11.2014 vereinbart.

23.2.1 Risiko des Freistaates aus der Garantie

Die realisierten Verluste aus dem ABS-Portfolio der BayernLB beliefen sich bis Mitte des Jahres 2010 auf rd. 380 Mio. €. Sie ergaben sich im Wesentlichen aus Kapitalabschreibungen, Zahlungsausfällen und Verkäufen. Die bilanziellen Wertminderungen liegen aber deutlich über dem vereinbarten Selbstbehalt der Bank in Höhe von 1,2 Mrd. €.

Im 2. NHG 2008 wurde als Basis für den Garantievertrag eine tatsächliche Ausfallermittlung (Base Case) von 2,825 Mrd. € zugrunde gelegt. Im Jahresabschluss zum 31.12.2009 haben die Wirtschaftsprüfer auf der Basis ökonomischer Analysen unabhängig von der bilanziellen Darstellung für den sog. Stress Case eine Ausfallermittlung von bis zu 5,3 Mrd. € ermittelt. Dies würde bis zum Ende der Garantielaufzeit eine Inanspruchnahme des Freistaates von bis zu 4,1 Mrd. € bedeuten.

Aktuell hat die BayernLB gemeinsam mit ihren Portfolioberatern eine Verlufterwartung für das abgeschirmte ABS-Portfolio von 2,8 Mrd. € errechnet. Die mögliche Inanspruchnahme des Freistaates würde sich damit auf 1,6 Mrd. € belaufen.

23.2.2 Bonität des ABS-Portfolios

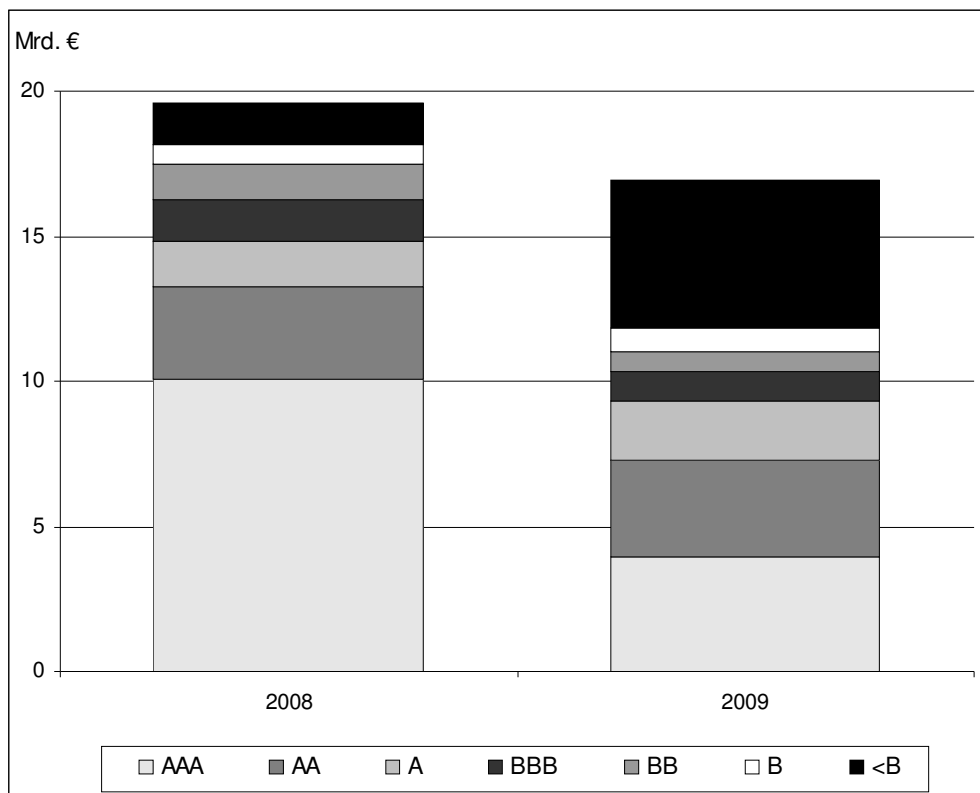
Für die tatsächliche Höhe der Inanspruchnahme des Staates aus der Garantie ist die Bonität der Wertpapiere von entscheidender Bedeutung. Für deren Einstufung hat

die BayernLB das jeweils niedrigste Rating durch die drei Agenturen Standard & Poor's, Moody's sowie Fitch herangezogen.

Gestaffelt nach der Ausfallwahrscheinlichkeit werden die Wertpapiere in einzelne Ratingklassen eingeteilt, die zwischen AAA für höchste Bonität und C oder D für die akut ausfallgefährdeten Wertpapiere liegen. Die Einstufung der ABS-Wertpapiere in die einzelnen Ratingklassen hat sich insgesamt signifikant verschlechtert, wie die nachfolgende Abbildung zeigt:

Ratingklassen

Abbildung 5



Markante Veränderungen haben sich insbesondere bei den ABS-Wertpapieren mit dem besten und dem schlechtesten Rating ergeben. Während zum 31.12.2008 der Anteil der mit AAA eingestufteten Wertpapiere am Nominal-Gesamtbestand 51,5 % betrug, lag er zum 31.12.2009 nur noch bei 23,1 %. Gleichzeitig stieg der Anteil der akut ausfallgefährdeten Wertpapiere (<B) von ursprünglich 7,4 auf 30,3 %, d. h. von 1,46 auf 5,13 Mrd. €. Hierbei handelt es sich in erster Linie um immobilienbesicherte Wertpapiere des US-Marktes (US-Subprimes).

Aufgrund der fortschreitenden Tilgungen, die hauptsächlich bei den gut bewerteten Wertpapieren stattfinden, wird sich die Qualität des gesamten ABS-Restportfolios zwangsläufig weiter verschlechtern.

23.2.3 Laufzeitverlängerungen

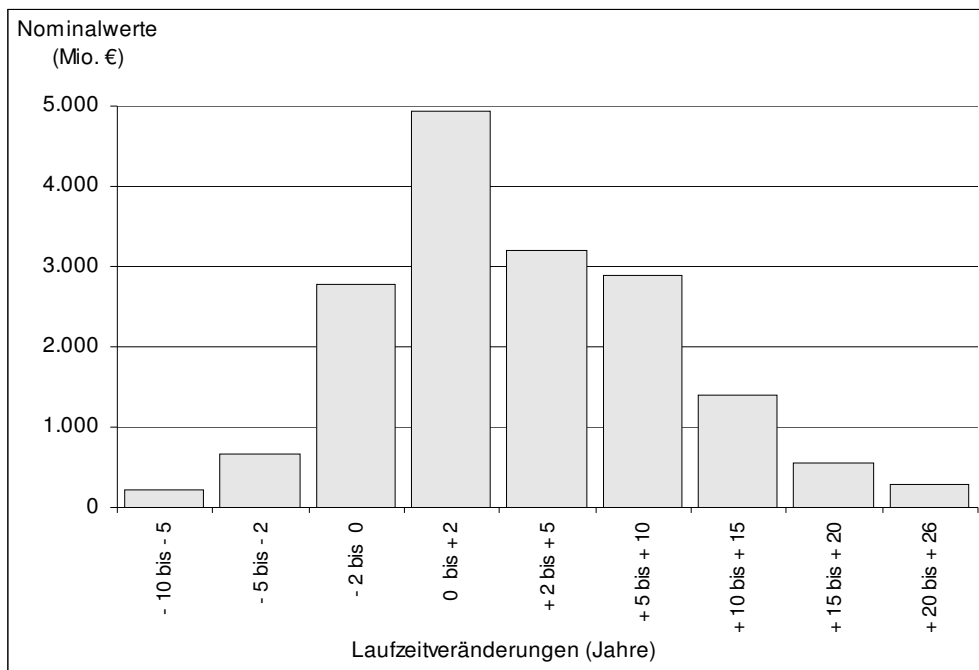
Bei Abschluss der Garantie zwischen dem Freistaat und der BayernLB im Dezember 2008 ging man noch davon aus, dass das Volumen im Wesentlichen bis Ende 2014 abgebaut sein wird. Aufgrund der negativen Marktentwicklung hat sich jedoch zwischenzeitlich eine Veränderung der erwarteten wirtschaftlichen Laufzeiten der ABS-Papiere ergeben: Einerseits Verkürzungen von bis zu 10 Jahren, andererseits Verlängerungen um mehr als 25 Jahre.

Den Laufzeitverlängerungen und -verkürzungen liegen insbesondere veränderte Prognosen der Portfolioperater der Bank über die voraussichtlichen Laufzeiten der ABS-Wertpapiere zugrunde. Bei diesen Finanzierungen gibt es im Gegensatz zu klassischen Finanzierungen (Hypotheken etc.) keine von vornherein genau festgelegten Laufzeiten und Tilgungsmodalitäten. Laufzeitverlängerungen beruhen aber auch auf der mangelnden Bereitschaft US-amerikanischer Banken, für Immobilienkredite bonitätsschwacher Kunden eine langfristige Anschlussfinanzierung zu übernehmen. Damit kommt es zu wesentlich längeren Darlehenslaufzeiten.

Die Laufzeitveränderungen stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Laufzeitveränderungen in Jahren

Abbildung 6



Bei gut drei Viertel des Gesamtvolumens von 17 Mrd. € hat sich die erwartete Laufzeit teilweise deutlich verlängert; 6,1 Mrd. € laufen jetzt zwischen 2 und 10 Jahren länger als geplant; 0,9 Mrd. € sogar mehr als 15 Jahre länger. Ohne diese Laufzeitverlängerungen wären Schuldner zum vereinbarten Rückzahlungstermin zahlungsunfähig gewesen.

23.3 Bewertung des ORH

Bei Abschluss der Garantie sind die Beteiligten noch von wesentlich günstigeren Rahmenbedingungen ausgegangen. Die massiven Ratingverschlechterungen bei ABS-Papieren lassen das Risiko aus der Garantie für den Staatshaushalt inzwischen wesentlich höher erscheinen. Zudem verlagern die erheblichen Laufzeitverlängerungen das Risiko auf künftige Jahre.

Der Garantievertrag sieht eine Barausgleichszahlung des Freistaates für Verluste aus dem ABS-Portfolio erstmals zum 07.11.2011 vor. Die bisher realisierten Verluste liegen noch weit unter dem vereinbarten Selbstbehalt der BayernLB von 1,2 Mrd. €, so dass nach Einschätzung der Bank zu diesem Zeitpunkt mit keiner Zahlungsverpflichtung des Staates zu rechnen ist.

Zum nächsten Barauszahlungstermin am 07.11.2014 ist eine erste Inanspruchnahme des Freistaates aus der Garantie in beträchtlicher Höhe zu erwarten. Aufgrund der Laufzeitverlängerungen wird Ende 2014 noch ein wesentlich größerer Restbestand an ABS-Papieren in den Bankbüchern stehen als ursprünglich angenommen. Deshalb kann sich auch die zeitliche Inanspruchnahme des Staates aus der Garantie wesentlich verlängern. Zudem ist eine höhere Inanspruchnahme des Staates als der bisher im Haushalt ausgebrachten Verpflichtungsermächtigung nicht ausgeschlossen.

23.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

23.4.1 Bonität des ABS-Portfolios

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass für die Beurteilung des Risikos aus der Garantie in erster Linie die Fundamentalwerte der abgeschirmten Wertpapiere bzw. die Verlustwartungen auf Basis der prognostizierten Zahlungsströme maßgeblich seien. Hierbei handele es sich nach Auffassung der beteiligten Experten um die verlässliche Prognosegröße. Die BayernLB habe zum 30.06.2010 gemeinsam mit ihren Portfolioperatoren nun auf Basis prognostizierter Zahlungsströme eine Verlustwartung für das abgeschirmte Portfolio von rd. 2,8 Mrd. € ermittelt. Dies würde bis zum Ende der Garantielaufzeit eine Inanspruchnahme des Freistaates von insgesamt rd. 1,6 Mrd. € bedeuten.

Die Ratings der einzelnen Wertpapiere könnten demgegenüber nur mittelbar in Verlustwartungen übersetzt werden und seien damit ein weniger geeigneter Indikator zur Verlustprojektion. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die modifizierten Annahmen der Ratingagenturen bereits zu einem großen Teil in die Fundamentalwerte der Portfolioperater der Bank eingepreist seien und damit Marktentwicklungen lediglich nachzeichnen. Somit lasse sich aus den bisherigen Ratingverschlechterungen überwiegend keine Risikoerhöhung im Vergleich zu den bereits vorliegenden Fundamentalwerten ableiten.

23.4.2 Laufzeitverlängerungen

Das Finanzministerium führt aus, dass nach den bei der EU-Kommission im Dezember 2008 notifizierten Unterlagen, die der Genehmigung der Stabilisierungsmaßnahmen des Freistaates als Rettungsbeihilfe zugrunde lagen, das abgeschirmte Wertpapierportfolio bis Ende 2014 auf knapp 5 Mrd. € hätte abgeschmolzen sein sollen. Ein vollständiger Abbau des Portfolios bis zu diesem Zeitpunkt sei demnach bei Unterzeichnung der Garantieverträge nicht anzunehmen gewesen. Auch ein Verkauf

der zu diesem Zeitpunkt noch im Bestand der BayernLB verbleibenden Papiere stehe keineswegs bereits fest, sondern müsse auf Grundlage der Ende 2014 herrschenden Rahmenbedingungen beurteilt werden.

Zudem sei zu berücksichtigen, dass mit der Verlängerung der Laufzeiten der abgeschirmten Wertpapiere im Vergleich zum Stand Dezember 2008 keine erhöhte Garantieanspruchnahme und damit kein zusätzliches Risiko für den Staatshaushalt einhergehe. Die Verlustprognosen würden den zu erwartenden Gesamtverlust ermitteln, unabhängig von seinem zeitlichen Auftreten. Folglich bedeute die Verlängerung der Laufzeiten der abgeschirmten Wertpapiere nicht, dass sich die Inanspruchnahme des Freistaates insgesamt erhöhe, sondern dass die den Selbstbehalt der BayernLB übersteigenden Gesamtverluste vom Freistaat ggf. zu einem späteren Zeitpunkt zu ersetzen seien.

23.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Nach Auffassung des ORH sind die massiven Ratingverschlechterungen im ABS-Portfolio aussagekräftige Indikatoren dafür, dass sich das Risiko einer Inanspruchnahme aus der Garantie erhöht hat. Die von den Wirtschaftsprüfern zum 31.12.2009 ermittelte maximale Ausfallerwartung des Freistaates von 4,1 Mrd. € (nach Abzug des Selbsthalts der Bank von 1,2 Mrd. €) stellt zwar den Stress Case dar. Allerdings bedeutet eine aktuell um mehr als 50 % niedriger geschätzte Ausfallerwartung nicht, dass die Annahmen des Stress Case für die Zukunft ausgeschlossen sind.

Die heute von der Bank angenommenen wirtschaftlichen Laufzeiten können auch dazu führen, dass sich die Inanspruchnahme aus der staatlichen Garantie über einen wesentlich längeren Zeitrahmen erstrecken und so den Staatshaushalt noch viele Jahre beeinträchtigen kann.

Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

24 Bayerisches Technologieförderungs-Programm

(Kap. 07 03 Tit. 893 65)

Das Wirtschaftsministerium sollte beim Vollzug des Bayerischen Technologieförderungs-Programms stärker auf das staatliche Förderinteresse achten, Mitnahmeeffekte vermeiden und Rückforderungsansprüche konsequent verfolgen.

Der ORH hat mit drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern im Jahr 2008 Maßnahmen im Rahmen des Bayerischen Technologieförderungs-Programms (BayTP) geprüft. Dazu wurden aus den Förderlisten des Wirtschaftsministeriums (in den beiden Vorjahren geprüfte Verwendungsnachweise) insgesamt zehn Unternehmen verschiedener Branchen und Regionen ausgewählt, denen Zuschüsse von insgesamt rd. 3,2 Mio. € bewilligt wurden. Dies entspricht einem Anteil von etwa einem Drittel der Fälle und der Hälfte des Fördervolumens. Die Prüfung sollte zeigen, ob und inwieweit beim Vollzug des Förderprogramms die Kriterien der Richtlinien angewendet und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten wurden.

24.1 Ausgangslage

Zur Förderung von einzelbetrieblichen Vorhaben mittelständischer Unternehmen, die der Entwicklung und dem Einsatz neuer Technologien in Produkten und in der Produktion dienen, gewährt der Staat Zuschüsse im Rahmen des BayTP. Das Programm ist im Haushalt 2010 mit 3,2 Mio. € und zusätzlich mit einer Verpflichtungsermächtigung von 2,7 Mio. € dotiert.

Die Förderung soll dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten, Wachstum und Beschäftigung zu sichern und die moderne Wirtschaftsstruktur in Bayern fortzuentwickeln. Dabei dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn der Staat an dem geförderten Zweck ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Art. 44,

23 BayHO). Bei dem geprüften Programm ist die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens ein wesentliches Kriterium.

24.2 Prüfungsfeststellungen

24.2.1 Mittelfristiger Erfolg am Markt

Das Vorhaben muss im Hinblick auf die Marktgegebenheiten zumindest mittelfristig wirtschaftlich Erfolg versprechend sein.

Zwei der geprüften Unternehmen sind im Bereich Biotechnik tätig. Sie analysieren Wirkungszusammenhänge und entwickeln Medikamente. Der ORH hat festgestellt, dass es sich bei beiden geförderten Vorhaben um längerfristig (d. h. auf jeweils mehr als zehn Jahre) ausgerichtete Entwicklungen handelt, deren Realisierungschancen und damit auch wirtschaftlichen Erfolgsaussichten schwer kalkulierbar sind.

Nach Auffassung des ORH handelt es sich bei den geförderten Vorhaben im Bereich Biotechnik um marktferne Entwicklungen. Sie lassen zumindest mittelfristig keinen wirtschaftlichen Erfolg erwarten. Die Vorhaben entsprechen damit nicht den Programmkriterien des BayTP. Für die Bio- und Gentechnik stehen spezifische Förderinstrumente zur Verfügung, wie z. B. Venture Capital und Zuschüsse zur Förderung der Biotechnologie (Kap. 07 03 Tit. 686 64).

24.2.2 Bayern-Effekt

Das Vorhaben muss in Bayern durchgeführt und im Wesentlichen hier auch umgesetzt werden (Bayern-Effekt).

Ob die Entwicklungsergebnisse (z. B. Patente und Lizenzen) in Bayern verwertet und damit die vom Staat gesetzten Ziele erreicht werden, wird vom Wirtschaftsministerium bisher in einem Zeitraum von drei Jahren beobachtet. Danach kann das geförderte Unternehmen über die Ergebnisse frei verfügen.

Im Rahmen dieser Prüfung hat der ORH angeregt, einen längeren Zeitraum festzulegen, weil schon das Patentverfahren mehr Zeit beanspruchen kann.

Das Wirtschaftsministerium ist bereit, diese Anregung aufzugreifen und bei der Förderung von Vorhaben des Bio- und Gentechnik-Bereiches im Rahmen des BayTP den Zeitraum auf fünf Jahre zu verlängern. Sollte während dieses Zeitraums eine Ver-

wertung außerhalb Bayerns stattfinden, so wäre dies ein Auflagenverstoß, der zu einem Widerruf des Zuwendungsbescheides führen kann.

Unabhängig davon, dass das Vorhaben des Bio- und Gentechnik-Bereiches nicht im Rahmen des BayTP gefördert werden kann, ist der ORH der Auffassung, dass der Zeitraum generell auf fünf Jahre erhöht werden sollte.

24.2.3 Subsidiarität

Zuwendungen dürfen nach Haushaltsrecht nur gewährt werden, wenn sie zur Erreichung des staatlichen Förderziels erforderlich sind. Gerade bei mittelständischen Programmen soll ein Ausgleich für die verminderte finanzielle Leistungsfähigkeit geboten werden.

Bei zwei Unternehmen hat die LfA Förderbank Bayern in ihrer Stellungnahme auf die gute wirtschaftliche Situation hingewiesen. Einem davon bewilligte das Wirtschaftsministerium einen Zuschuss von 220.000 €, obwohl es einen Jahresüberschuss von rd. 13 Mio. € und einen Cashflow von rd. 19,3 Mio. € auswies. Bei derart gut situierten Firmen muss auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geachtet werden. Es fehlte aber jede Aussage dazu, ob die Unternehmen ihre Vorhaben auch aus eigener Kraft finanzieren könnten.

Nach Auffassung des ORH muss sich die LfA hierzu künftig eindeutig äußern.

Den Aussagen zur Subsidiarität stimmt das Wirtschaftsministerium grundsätzlich zu; wegen anderer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und Investitionsmaßnahmen hätten den geprüften Unternehmen für Entwicklungsvorhaben aber nur begrenzt liquide Mittel zur Verfügung gestanden. Das Ministerium habe aufgrund der Prüfungsmitteilungen des ORH mit der LfA vereinbart, in ihren Gutachten zukünftig auch die Möglichkeiten des Unternehmens zur Eigenfinanzierung des Vorhabens darzustellen. Die Gesamtsituation des Unternehmens werde nach den Bestimmungen des europäischen Beihilferechts wie auch des bayerischen Haushaltsrechts geprüft und gewürdigt. Daneben sei aber auch die Erreichung des eigentlichen Förderzwecks, nämlich die Entwicklung und beschleunigte Einführung und Verbreitung moderner Technologien, zu beachten.

Der ORH sieht grundsätzlich keinen Gegensatz zwischen den technologieorientierten Förderzielen und dem Aspekt der Subsidiarität bei der Gewährung staatlicher Zuwendungen. Auch nach den europäischen Beihilfebestimmungen muss die Beihilfe not-

wendig sein, um einen Anreizeffekt zu erzielen. Das Eigeninteresse und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers müssen daher in jedem Fall berücksichtigt werden. Andernfalls werden lediglich Mitnahmeeffekte, aber kein zusätzlicher Erfolg erzielt.⁵⁵ Das Ministerium hat diese Aspekte durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen.

24.2.4 Projektstunden-Aufzeichnungen

Laut Zuwendungsbescheid sind die geförderten Unternehmen verpflichtet, die beim Projekt angefallenen Personalkosten durch tägliche Stundenaufzeichnungen nachzuweisen. Dabei sind auch Urlaubs- und Krankheitstage der Projektmitarbeiter zu erfassen. Personalkosten sind bei Entwicklungsvorhaben die weitaus bedeutendste Kostenart.

In einem Fall stellte der ORH bei einem Abgleich der Stundenaufschreibungen mit den im Zeiterfassungssystem der Firma festgehaltenen Urlaubs-, Zeitausgleichs- und Krankheitstagen diverse Ungereimtheiten fest. Mehr als 1.000 Projektstunden entfielen auf Abwesenheitszeiten beteiligter Mitarbeiter. Eine schlüssige Erklärung konnte auch die Leitung des Unternehmens nicht liefern.

Über die möglichen Folgen unzutreffender Angaben im Förderverfahren werden die Zuwendungsempfänger u. a. im Bewilligungsbescheid eingehend informiert. Aufgrund seiner möglichen strafrechtlichen Relevanz hat der ORH den Sachverhalt der zuständigen Staatsanwaltschaft angezeigt. Nachdem die Beschuldigten eine Geldauflage akzeptiert hatten, wurde das Strafverfahren schließlich eingestellt.

Erst nach wiederholter Aufforderung durch den ORH hat das Wirtschaftsministerium am 01.07.2010 schließlich einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid über 50 % der geltend gemachten Personalkosten erlassen. Um den Fortbestand des Unternehmens nicht zu gefährden und weil der Förderzweck erreicht worden sei, verzichtete es darauf, die Bewilligung vollständig zu widerrufen.

24.3 Empfehlungen des ORH

Der ORH empfiehlt,

- bei Vorhaben aus dem Bereich der Bio- und Gentechnik nur die speziell dafür geschaffenen Förderinstrumente einzusetzen,

⁵⁵ Vgl. ORH-Bericht 2006 TNr. 15.

- die Bewilligungen konsequent auf die Fälle zu konzentrieren, die den Zielen des Programms und den haushaltsrechtlichen Voraussetzungen entsprechen,
- Mitnahmeeffekte zu vermeiden und
- Rückforderungsansprüche konsequent zu verfolgen.

So ließe sich im Programmvollzug der gerade vom Wirtschaftsministerium häufig beklagten Fördermittelknappheit begegnen.

25 Zentrum ohne Gründer?

(Kap. 13 03 Tit. 892 68)

Bei der Förderung eines Gründerzentrums mit 1,4 Mio. € hat der ORH gravierende Mängel bei Konzeption, Abwicklung und Überwachung festgestellt. Bisher wurde nicht einmal geprüft, ob sich dort überhaupt Existenzgründer angesiedelt haben. Das Ministerium muss die Prüfung der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung nachholen, den Finanzierungsbedarf konkret ermitteln und auf dieser Grundlage Konsequenzen ziehen.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Auftrag des ORH 2009/2010 die Förderung eines Gründerzentrums für Energie und Telekommunikation geprüft.

25.1 Ausgangslage

Ein Immobilien-Konzern vermietete in Ottobrunn ein Gebäude mit rd. 5.000 m² Nutzfläche. Auf diesen Flächen sollte ein technologieorientiertes Gründerzentrum eingerichtet werden. Damit sollte mit staatlicher Hilfe am Standort vorhandenes Know-how genutzt und erhalten werden, nachdem ein großes Technikunternehmen Unternehmensteile verlagert hatte.

Die Grundstücke und Gebäude übertrug der Immobilien-Konzern auf ein Tochterunternehmen. Dieses Besitzunternehmen vermietete die Räumlichkeiten an ein weiteres Konzernunternehmen, das Betriebsunternehmen. Dieses wiederum sollte die Gewerbeflächen an verschiedene Gründerfirmen weitervermieten und zusätzliche Service-Leistungen anbieten. Die Vermietung an die Gründerfirmen sollte zu einem gegenüber der Marktmiete reduzierten Mietpreis erfolgen.

Das Wirtschaftsministerium förderte die Maßnahme mit einem Betriebskostenzuschuss von 1,4 Mio. € für die Jahre 1999 bis 2002. Der Zuschuss sollte den Fehlbedarf des Betriebsunternehmens als Differenz zwischen dessen gesamten Kosten und den Mieteinnahmen ausgleichen.

Im Doppelhaushalt 1999/2000 wurde dafür „eine Förderung für die Einrichtung eines von der Wirtschaft getragenen energietechnologischen Gründerzentrums in Ottonbrunn-Süd als ein überregional wirksames Projekt in Aussicht genommen“.

Mittlerweile wird die Immobilie für allgemeines Gewerbe genutzt.

25.2 Prüfungsfeststellungen

25.2.1 Fehlende Fördervoraussetzungen

Die Finanzierung des Gründerzentrums für die Bereiche Energie und Telekommunikation sollte jungen, innovativen Unternehmern ermöglichen, Räume zu vergleichsweise günstigen Bedingungen anzumieten und zum Aufbau einer eigenen Existenz zu nutzen.

Der ORH hat festgestellt, dass über diese allgemeine Zielsetzung hinaus kein schlüssiges Konzept vorlag. Es fehlten wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg technologieorientierter Gründerzentren, wie die Anbindung an ein wissenschaftlich-unternehmerisches Umfeld und belastbare Aussagen über potenzielle Interessenten aus der Gründerszene. Darüber hinaus gab es keine inhaltlichen Abgrenzungen und Abstimmungen mit bestehenden Einrichtungen. Diese Bedenken waren dem Wirtschaftsministerium bekannt, es hat sie aber nicht aufgegriffen.

25.2.2 Fehler bei der Bemessung der Förderung

Die Zuwendung sollte den Fehlbetrag ausgleichen, den die Zuwendungsempfängerin in der Anlaufphase tragen musste.

Das Wirtschaftsministerium hat jedoch gar nicht ermittelt, wie und durch welche Leistungen (Geschäftsführung, Gebäudemanagement, fiktive Darlehenszinsen und sonstige Leistungen verbundener Unternehmen etc.) der geltend gemachte Fehlbetrag zustande gekommen ist. Es hat nicht einmal versucht, Informationen über die Belegung und die Mieteinnahmen zu erhalten, obwohl die Höhe der Förderung direkt von den Einnahmen abhing (Fehlbedarfsfinanzierung). Die Bewilligung orientierte sich

stattdessen weitgehend am finanziellen Konzept der Zuwendungsempfängerin und am finanziellen Rahmen des Haushaltsplans.

25.2.3 Vernachlässigung des Förderzwecks

Um den Zuwendungszweck nachhaltig erreichen zu können, ist es erforderlich, im Bewilligungsbescheid eine Frist festzulegen, wie lange das Objekt mindestens als Gründerzentrum zu nutzen ist. Dies hat das Wirtschaftsministerium unterlassen.

Die Zuwendungsempfängerin war verpflichtet, dem Wirtschaftsministerium regelmäßig über den Projektfortschritt und über die Auslastung des Zentrums zu berichten. In der Auswahl der Existenzgründer war sie aber frei. Die Aufenthaltsdauer der Gründerfirmen war grundsätzlich auf einen Zeitraum von fünf Jahren begrenzt.

Die Zuwendungsempfängerin hat nur für das erste Förderjahr konkrete Angaben über ihre Mieter gemacht. Von den vier genannten Firmen waren zwei Ausgründungen aus dem früheren Mieter-Unternehmen. Ansonsten erfolgten eher vage Angaben zur Auslastung, nähere wurden auch nicht verlangt.

Das Wirtschaftsministerium hat auch nicht festgestellt, welche der Mieter förderfähige Gründerfirmen waren und welche sonstige gewerbliche Mieter. Auch die Einhaltung der maximalen Mietdauer von fünf Jahren ist nicht dokumentiert.

25.2.4 Mangelhafte Prüfung des Verwendungsnachweises

Spätestens sechs Monate nach Ablauf des Förderzeitraums hat ein Zuwendungsempfänger einen Verwendungsnachweis vorzulegen, der sodann unverzüglich zu prüfen ist.

Der Förderzeitraum endete 2002. Das Wirtschaftsministerium erhielt den Verwendungsnachweis im März 2007 und prüfte ihn im August 2008.

Das Ergebnis der Prüfung bestand aus folgenden drei Sätzen:

„Die Zuwendung wurde angewiesen, eine zeitnahe Verwendung ist gegeben. Die Prüfung bezieht sich nur auf die vorhandenen Unterlagen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Mittel zweckentfremdet wurden.“

Das Wirtschaftsministerium ermittelte auch bei der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht die konkreten Einnahmen und Ausgaben des Betriebsunternehmens. Differenzen zwischen dem Verwendungsnachweis und den Jahresabschlüssen klärte es nicht auf.

Ferner wurde nicht festgestellt, ob und inwieweit durch die Förderung Existenzgründer in den Bereichen Energie und Telekommunikation tatsächlich angesiedelt werden konnten.

25.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium bestätigt, dass der Zweck der Förderung die Übernahme des Fehlbedarfs (Mietausfall) aus der Vermietung an Gründerfirmen zu günstigen Konditionen in einer Anlaufphase bis zu vier Jahren war. Die Festlegung einer Bindungsfrist sei haushaltsrechtlich aber nicht zwingend erforderlich gewesen.

Hinsichtlich der Verwendungsnachweisprüfung räumt das Ministerium Versäumnisse ein; Grund sei ein Personalwechsel gewesen. Inzwischen seien aber organisatorische Änderungen vorgenommen worden, um vergleichbare Probleme künftig zu vermeiden.

Das Ministerium räumt ferner die Belegung des Gründerzentrums mit nichtförderfähigen Firmen ein, sah aber aufgrund der Berichte des Zuwendungsempfängers über eine (nahezu) vollständige Auslastung keinen Anlass zu weiteren Nachfragen. Derzeit prüfe es eine anteilige Rückforderung der Fördermittel und habe dazu vom Zuwendungsempfänger eine detaillierte Aufschlüsselung der Vermietflächen angefordert und auch den fehlenden Sachbericht angemahnt.

Aus Sicht des Ministeriums sei der Förderzweck zumindest zum Teil erreicht worden. Hervorzuheben sei die positive Entwicklung einer Gründerfirma, die bereits im Gründerzentrum 130 Arbeitsplätze geschaffen habe und jetzt Weltmarktführer für Methanol-Brennstoffzellen sei.

25.4 Zusammenfassende Würdigung des ORH

Das Wirtschaftsministerium hat bei der Förderung des Gründerzentrums über nahezu alle haushaltsrechtlichen Anforderungen an einen wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Fördervollzug großzügig hinweggesehen.

Nach Auffassung des ORH hätte eine Förderung angesichts der konzeptionellen Mängel des Vorhabens nicht erfolgen dürfen. So waren die Förderziele nicht klar definiert und wesentliche Fördervoraussetzungen für ein technologieorientiertes Gründerzentrum am vorgesehenen Standort nicht hinreichend abgeklärt. Auch der finanzielle Fehlbedarf wurde nicht konkret ermittelt.

Das Wirtschaftsministerium hat versäumt, im staatlichen Interesse den Betrieb des Gründerzentrums für eine angemessene Zeitspanne sicherzustellen und dies auch zu überwachen. Insbesondere hat es nicht hinterfragt, ob die vom Betriebsunternehmen ausgewählten Mieter den vorgegebenen Kriterien entsprachen.

Der Verwendungsnachweis wurde zu spät angefordert und mit großer Verzögerung geprüft. Den Förderzweck allein in der Anweisung und zeitnahen Verwendung der Mittel zu sehen, hält der ORH für völlig unzureichend. Bei der Prüfung des Verwendungsnachweises hätte der förderfähige Fehlbedarf aus den Einnahmen und anrechenbaren Kosten detailliert ermittelt werden müssen.

Insgesamt bleibt ungewiss, ob durch den Einsatz von 1,4 Mio. € Fördermitteln das angestrebte Ziel, ein technologieorientiertes Gründerzentrum zu schaffen, überhaupt erreicht wurde.

Das Wirtschaftsministerium will immerhin organisatorische Vorkehrungen treffen, um Fehler und Versäumnisse wie im vorliegenden Fall künftig zu vermeiden. Das Ministerium muss die Prüfung der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung nachholen, Auflagenverstöße bewerten, den Finanzierungsbedarf konkret ermitteln und auf dieser Grundlage Konsequenzen ziehen.

26 Staatliche Förderung landet auf der hohen Kante

(Kap. 07 03 Tit. 686 58)

Das Wirtschaftsministerium hat einem Institut der Industrie Fördermittel für den Ankauf einer Liegenschaft belassen, die dafür aber nicht verwendet wurden. Stattdessen stockte der Zuwendungsempfänger damit seine Rücklagen auf. Auch für die Finanzierung weiterer Investitionen waren diese Mittel nicht erforderlich. Der ORH hält Rückforderungen für veranlasst.

Der ORH hat im Jahr 2008 Zuwendungen geprüft, die vom Staat von 2000 bis einschließlich 2005 an ein Institut der Industrie gewährt wurden. Dabei handelt es sich um ein Fördervolumen von über 1,7 Mio. €.

26.1 Ausgangslage

Das Institut ist eine Gemeinschaftseinrichtung eines Industriezweigs und wird von einem Förderverein getragen. Es befasst sich im Wesentlichen mit Aufgaben der Forschung und Entwicklung, des Technologie-Transfers sowie der Aus- und Weiterbildung und erbringt zusätzliche Dienstleistungen vorwiegend für mittelständische Unternehmen. Für Maßnahmen der beruflichen Bildung bewilligte die Regierung dem Förderverein für 2000 und 2001 insgesamt rd. 660.000 € als institutionelle Förderung. Die staatlichen Mittel waren ausschließlich zur Deckung des Fehlbetrags bei Personal- und Sachausgaben bestimmt; Rücklagen durften nicht gebildet werden.

Ab 2002 wurde die berufliche Bildung auf eine Tochter - die Trainings-GmbH - übertragen, die von der Regierung weitere 1,1 Mio. € als Projektförderung für 2002 bis 2005 erhielt. Die Förderung wird bis heute weiter gewährt.

26.2 Feststellungen des ORH

Bei seiner Prüfung stellte der ORH fest, dass der Förderverein von 1999 bis 2001 erhebliche Überschüsse erwirtschaftete und zum Jahresende 2001 einen Betrag von 1,9 Mio. € seinen Rücklagen zuführte. Dadurch stiegen die Rücklagen insgesamt auf fast 4 Mio. € an.

Dies hatte die Regierung bei ihrer Prüfung des Verwendungsnachweises zwar erkannt; sie beließ dem Förderverein aber die Fördermittel für den geplanten Ankauf einer benachbarten Liegenschaft für Lehrgangszwecke. Auch das Wirtschaftsministerium hatte in der Vergangenheit die Zuführung von Überschüssen in eine zweck-

bestimmte Investitionsrücklage ausnahmsweise unter der Bedingung gebilligt, dass diese alsbald für investive Zwecke verwendet wird.

Im Prüfvermerk über den Verwendungsnachweis für das Jahr 2001 bestätigte die Regierung, dass der Förderverein den Kauf und die Bezahlung der Liegenschaft nachgewiesen hat. Der Kaufpreis habe 1.687.263 € betragen und die aus den belassenen Fördermitteln gebildete (Investitions-)Rücklage sei somit verbraucht.

Die Prüfung durch den ORH ergab aber folgenden Sachverhalt:

Die Liegenschaft, die ursprünglich der Förderverein erwerben sollte, wurde nicht von diesem selbst, sondern von einer Tochter, der Dienstleistungs-GmbH, gekauft. Zu diesem Zweck gewährte der Förderverein aus seiner Rücklage der Dienstleistungs-GmbH ein Darlehen über 1.780.000 € zu einem Zinssatz von 5,2 %. Die Laufzeit betrug von vornherein lediglich zwei Jahre. Danach erfolgte eine Umfinanzierung: Die Dienstleistungs-GmbH nahm ein Darlehen in gleicher Höhe bei einem Kreditinstitut auf (zu 4,95 % Zins und einer Laufzeit bis 30.04.2013) und zahlte das ursprüngliche Darlehen an den Förderverein zurück.

Somit hat der Förderverein die ihm bei der institutionellen Förderung belassenen Rücklagen letztlich nicht - wie gegenüber der Regierung angegeben - für den Ankauf der Liegenschaft verwendet. Er hat der Dienstleistungs-GmbH den Kaufpreis aus der Rücklage für zwei Jahre als Darlehen zur Verfügung gestellt und den Gesamtbetrag dann wieder der Rücklage zugeführt. Damit hat er dokumentiert, dass er die aus der staatlichen Förderung in 2000 und 2001 gebildete Rücklage nicht dauerhaft für diese Investition einsetzen wollte. Im Übrigen hat der Verein aus diesen Mitteln bis 30.06.2003 sogar noch Zinsen von 34.230 € jährlich eingenommen.

26.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium weist in seiner Stellungnahme zunächst auf den anerkannten Investitionsbedarf des Instituts hin. Dafür sei auch die Bildung von Eigenkapital erforderlich gewesen.

Das Ministerium habe dem Förderverein daher auf seinen Antrag hin gestattet, die Rücklagen aus Mitteln der institutionellen Förderung zu erhöhen und für anstehende Investitionsmaßnahmen einzusetzen. Dem Institut sei dabei eingeräumt worden, die Rücklage für den Kauf der Liegenschaft oder - alternativ - für den Bau eines Technikums sowie einer Forschungsstätte zu verwenden.

In den Jahren 2001 und 2002 habe vor allem die gemeinnützige Forschungs-GmbH - eine weitere Tochtergesellschaft des Fördervereins - Investitionen von 17,2 Mio. € getätigt. Dazu gewährte der Staat Zuschüsse von 8,1 Mio. €. An Eigenmitteln habe das Institut 1,4 Mio. € eingesetzt und damit die belassenen Fördergelder entsprechend den Vorgaben des Wirtschaftsministeriums verwendet. Rückblickend seien die Rücklagen nicht in den Erwerb der Liegenschaft, sondern in das Technikum und in die Forschungsstätte geflossen, was aus Sicht des Ministeriums aber unerheblich sei.

Mit dieser Vorgehensweise habe das Ministerium lediglich die - haushaltsrechtlich vorgeschriebene - Rückforderung und anschließende Wiederbereitstellung von Fördermitteln zusammengefasst.

26.4 Würdigung und Forderungen des ORH

Die „unbürokratische“ Vorgehensweise des Wirtschaftsministeriums verstößt nicht nur eklatant gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Sie ist auch im Ergebnis falsch, weil dem Zuwendungsempfänger mangels Fehlbedarfs zu Unrecht die institutionelle Förderung belassen wurde.

Der Förderverein hatte bereits im Jahr 2000 Überschüsse erwirtschaftet und hätte insofern einer institutionellen Förderung nicht (mehr) bedurft. Deshalb hätte er die Mittel gar nicht erst anfordern dürfen. Die Regierung hätte dies bei der Bewilligung berücksichtigen, spätestens aber nach der Prüfung der Verwendungsnachweise die zu viel ausgereichten Mittel zurückfordern müssen.

Mit Zustimmung des Wirtschaftsministeriums genehmigte sie dem Förderverein stattdessen, aus den nicht benötigten Fördermitteln eine Investitionsrücklage zu bilden und für anstehende investive Maßnahmen zu verwenden. Dabei verzichtete die Verwaltung auf eine konkrete Zweckbindung der Mittel und damit auf eine wichtige Steuerungsmöglichkeit. Die institutionellen Zuwendungsmittel wurden somit nach und nach in Eigenmittel des Vereins umgewandelt, was wirtschaftlich einer - unzulässigen - Schenkung gleichkommt. Ferner empfand es die Verwaltung als unerheblich, ob die belassenen Mittel letztlich vom Förderverein selbst oder seinen Tochtergesellschaften, zu denen der Staat als Zuwendungsgeber aber gar keine rechtlichen Beziehungen hatte, eingesetzt wurden.

In einer Gesamtbetrachtung ergibt sich für den ORH, dass das Institut von den Ende 2001 vorhandenen Rücklagen in Höhe von 4 Mio. € für die vom Staat mitfinanzierten Investitionen lediglich 1,4 Mio. € einsetzte. Die staatlichen Förderziele hätten daher

nach Einschätzung des ORH auch ohne Belassung der institutionellen Fördermittel erreicht werden können.

Im Kern hat die Verwaltung die zeitliche und sachliche Bindung der Haushaltsmittel an die einzelnen Haushaltsjahre umgangen. Sie hat die von ihr zuviel oder unzulässigerweise bewilligten Zuwendungen nicht - wie gesetzlich vorgeschrieben - zeitnah und verzinst zurückgefordert. Vielmehr hat sie diese Haushaltsmittel in Form von stillschweigend geduldeten Rücklagen beim Zuwendungsempfänger „geparkt“ und erklärt jetzt, sie seien über dessen Eigenanteil in andere Förderprojekte wieder eingeflossen. Ob und inwieweit dies überhaupt geschehen ist, kann nicht mehr nachvollzogen werden, denn in den Bewilligungsbescheiden für die späteren Investitionen findet sich kein entsprechender Hinweis. Es wurde bei den staatlichen Zuwendungen keine Anrechnung der belassenen institutionellen Fördermittel vorgenommen. Dieses Vorgehen widerspricht in jeder Hinsicht einem transparenten Förderverfahren.

Diese Mittel wurden dadurch dem Staatshaushalt entzogen und standen für andere (Förder-)Zwecke nicht zur Verfügung. Während der Staat Geld am Kapitalmarkt aufnehmen musste, konnte der Förderverein diese liquiden Mittel durch ein Darlehen an seine Dienstleistungs-GmbH zinsbringend anlegen.

Der ORH hält Rückforderungen für veranlasst.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

27 **Waldbauförderung effektiver und effizienter gestalten**

(Kap. 08 05 TG 97 und Kap. 13 31 TG 72)

Bis 2020 sollen 100.000 ha gefährdete Fichtenbestände in klimatolerante Mischwälder umgebaut werden. Dieser aktive Umbau wird mit jährlich rd. 7 Mio. € gefördert.

Der ORH hat festgestellt, dass der Verwaltungsaufwand bei fast 40 % der ausgereichten Fördermittel liegt. Die Empfänger der Förderung sind mit hohen Kosten für Zäune gegen Wildverbiss belastet. Es ist fraglich, ob das Umbauziel zeitgerecht erreicht werden kann.

Der ORH fordert, dass die Forstverwaltung ihre Verantwortung für den Waldumbau noch stärker wahrnimmt und den Verwaltungsaufwand bei den Fördermaßnahmen reduziert. Die Forstverwaltung muss die Jagdbehörden anhalten, ausreichende Abschüsse durchzusetzen. Nur dadurch können Belastungen der Waldbesitzer durch Kosten für zusätzliche Zäune zurückgeführt und Anreize für den Waldumbau erhöht werden.

Der ORH hat mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Wirksamkeit und Verwaltungsaufwand bei der Waldbauförderung geprüft. Untersucht wurden vor Ort 267 Wiederaufforstungsmaßnahmen im Privat- und Kommunalwald. Die Prüfung erfolgte an 16 Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) bei 42 Forstrevieren.

27.1 **Ausgangslage**

Aus den Programmen „Waldbauförderung“ und „Zukunft Bayern 2020“ wurden 2008 insgesamt rd. 7,5 Mio. € und 2009 rd. 6,8 Mio. € für Waldumbau einschließlich Wiederaufforstung an Privatwaldbesitzer und Kommunen ausgereicht. Davon stammen zu 50 % aus EU-Mitteln.

Gefördert werden

- Baumartengruppe 1 (Tanne, Eibe, sonstiges Laubholz) pro Hektar mit bis zu 2.100 €,

- Baumartengruppe 2 (Edellaubholz wie Esche, Ahorn, Ulme) pro Hektar mit bis zu 3.400 € und
- Baumartengruppe 3 (Buche, Eiche) pro Hektar mit bis zu 5.200 €.

Der Empfänger der Förderung muss dafür Sorge tragen, dass die Aufforstung gelingt.

Im „Klimaprogramm Bayern 2020“ hat die Staatsregierung 2007 für den Waldumbau konkrete Ziele vorgegeben. Von den insgesamt 260.000 ha akut gefährdeten Fichtenbeständen sollen danach rd. 100.000 ha bis 2020 in klimatolerante Mischwälder umgebaut werden. Es gibt Baumarten, die besser an das künftige Klima angepasst sind als die Fichte, wie z. B. Eiche, Buche, Esche, Ahorn, Tanne. Entscheidend ist, für jeden Standort die geeigneten Baumarten auszuwählen.

Die Forstverwaltung soll die 700.000 Privatwaldbesitzer und die Kommunen (über 3.000 Betriebe) dabei unterstützen, ihre Wälder fit für den Klimawandel zu machen.

27.2 Prüfungsfeststellungen

27.2.1 Hohe Zaunkosten belasten die Empfänger der Förderung

Von den 267 geprüften Aufforstungsmaßnahmen der Jahre 2003 bis 2006 war der größte Teil (74 %) gezäunt worden, um sicherzustellen, dass die Kulturen aufwachsen können, also nicht verbissen werden. Bei Annahme einer Zäunung von 74 %, einer Zaunlänge von 600 m je ha und Kosten von 7 € je laufendem Meter errechnen sich Zaunbaukosten von 6,2 Mio. € (bei 2.000 ha in 2008). Die Kosten müssen die Empfänger der Förderung selbst tragen. Bei aktiven Waldumbaumaßnahmen auf 100.000 ha ergäben sich somit bis 2020 für den Zaunbau und -unterhalt Ausgaben von rd. 300 Mio. €, wenn der Verbissdruck nicht sofort deutlich gesenkt werden kann.

Die restlichen Flächen (26 %) wurden bis auf wenige Ausnahmen mit Pflanzen über Verbisshöhe („Heister“) bestockt, was ebenfalls Mehrkosten bei den Empfängern der Förderung verursacht.

Die Zäunung von Laubbäumen und Tannen bzw. die Verwendung von (Laubbaum-) Heistern sind wegen des hohen Verbissdruckes notwendig. Die von der Forstverwaltung in den sog. „Vegetationsgutachten 2009“ ermittelte Zahl, wonach bei zwei Drittel der Waldflächen in Bayern die Verbissbelastung hoch bzw. deutlich zu hoch ist, wird hierdurch untermauert.

Wie der ORH bereits mehrfach in Jahresberichtsbeiträgen⁵⁶ dargelegt hat, muss das Ziel, den durch Wildverbiss verursachten Schaden zu vermeiden, durch die Jagd erreicht werden. Der Landtag hat die Staatsregierung ersucht, die eingeleiteten Maßnahmen zum Schutz des Waldes mit Nachdruck fortzuführen.⁵⁷

27.2.2 Zielerreichung fraglich

Um die Ziele des Klimaprogramms 2020 zu erreichen, müssen im Privat- und Kommunalwald jährlich 7.700 ha umgebaut werden.

2008 wurden rd. 2.000 ha mit Fördermitteln aktiv - ohne Naturverjüngung - umgebaut (2009 rd. 1.800 ha).

Die ÄELF gehen von einem jährlich realisierbaren Umbau von rd. 3.000 ha aus (ohne Naturverjüngung). Das Forstministerium sieht die Zielerreichung allerdings als gesichert an. Es rechnet nicht nur die tatsächlich geförderten aktiv umgebauten Flächen (mit Laubholz und Tanne), sondern auch geförderte Naturverjüngung und Nadelholzflächen (Nadelholznaturverjüngung) in die Zielhektarzahl ein („Mischwald“). Es hat jedoch keine Daten, ob die geförderten Naturverjüngungsflächen tatsächlich in den 100.000 ha umzubauenden Nadelholzbeständen (Fichten, Kiefern) liegen.

27.2.3 Verwaltungsaufwand hoch

Nach den Feststellungen des ORH bei den geprüften ÄELF betragen

- die durchschnittliche Fläche je Förderfall 0,28 ha und
- die dafür ausgereichte Fördersumme im Schnitt 1.464 €.

Der Zeitbedarf für die Abwicklung eines Zuwendungsfalles beim Amt betrug im Durchschnitt 13 Stunden. Dies entspricht Personalvollkosten von rd. 545 € je Förderfall (Sachbearbeiter in Besoldungsgruppe A 11); das sind 37 % der Fördersumme.

Der Aufwand entsteht durch

- das Besichtigen und Vermessen der geförderten Fläche sowie Beratung der Waldbesitzer durch den Revierleiter (6 Std.),

⁵⁶ ORH-Berichte, zuletzt 1995 TNr. 24, 1999 TNr. 41 und 2009 TNr. 28.

⁵⁷ LT-Drucksache 16/4894 Nr. 2 r.

- die Bearbeitung des Förderantrags durch den Sachbearbeiter (2,5 Std.) und
- die abschließende Prüfung und Vermessung der geförderten Fläche vor Ort durch den Qualitätsbeauftragten Förderung (4,5 Std.).

Die Ursache für den hohen Aufwand liegt auch an den von der EU vorgeschriebenen Regelungen für die Gewährung von staatlichen Beihilfen. Nach einschlägigen Verordnungen ist bei Investitionen (Waldbaumaßnahmen gelten als solche) mindestens eine Besichtigung der geförderten Vorhaben vorzusehen. Hinzu kommen noch Vor-Ort-Kontrollen durch Bereichsleiter der ÄELF auf 5 % der Flächen p. a.

27.3 Bewertung und Vorschläge

Nach den vorliegenden Zahlen steht infrage, ob die Ziele des Waldumbaus bis 2020 erreicht werden können. Gründe dafür sind lt. Umfragen bei den ÄELF u. a.

- hoher Verwaltungsaufwand,
- Wildverbiss und
- die fehlende Bereitschaft der Waldbesitzer.

Der ORH ist der Auffassung, dass der hohe Verwaltungsaufwand deutlich verringert werden muss. Eine deutliche Entlastung würde sich z. B. ergeben, wenn die Antragstellung nicht über den staatlichen Revierleiter, sondern über die Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse abgewickelt würde. Diese Zusammenschlüsse sind bereits nach der Gemeinsamen Erklärung zwischen Staatsregierung, Waldbesitzerverband und Bauernverband vom 28.09.2004 aufgefordert, effiziente und zukunftssichere Strukturen aufzubauen, um so u. a. auch die Beratung des Kleinprivatwaldes sicherzustellen.

Da dem hohen Personalaufwand zum großen Teil EU-Recht zugrunde liegt (verpflichtende 100 %-Vor-Ort-Einsichtnahme durch den Qualitätsbeauftragten Förderung), sollte angestrebt werden, bei der EU Erleichterungen im Vollzug zu erreichen. Der ORH hält dies für notwendig, da die Mitgliedstaaten aufgefordert sind, Vereinfachungen bei der Umsetzung der Regelungen für Beihilfen vorzuschlagen.⁵⁸

⁵⁸ Rahmenregelung der Gemeinschaft für Staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007 bis 2013 (2006/C319/01).

Die Prüfungsergebnisse untermauern auch die Forderung des Landtags, dass bei der Jagd deutlich mehr Steuerung durch die Oberste Jagdbehörde und die Regierungen erreicht werden muss. Ein geringerer Verbiss führt zu weniger Zäunungskosten. Für Waldbesitzer wird es wirtschaftlich interessanter, Waldumbaumaßnahmen durchzuführen, wenn sie nicht in hohem Umfang mit Zäunungskosten belastet werden. Außerdem wird die Akzeptanz zum aktiven Umbau größer, je geringer das Risiko des Misslingens wird und damit auch das Risiko zur Rückzahlung der Förderung.

Die Forstverwaltung muss ihre Anstrengungen verstärken, um die Bereitschaft der Waldbesitzer für den Umbau zu erhöhen. Das Forstministerium sollte insoweit vermehrt die Verbände einbeziehen, zumal der Bayerische Bauernverband, der Bayerische Waldbesitzerverband und die Forstwirtschaftlichen Vereinigungen in Bayern in einer Resolution zur forstlichen Förderung darauf hingewiesen haben, dass die Forcierung des Waldumbaus die zentrale Maßnahme zur Bewältigung des Klimawandels ist.

Laut Saatguterzeugern wird von den gewerblichen Forstbaumschulen im Wesentlichen Fichtensamen bestellt. Rund 70 % der verkauften Pflanzen sind Fichten (lt. Aussage der Erzeugergemeinschaft für Qualitätspflanzen Süddeutschland und des Zertifizierungsrings für überprüfbare forstliche Herkunft Süddeutschland e. V.). Dies zeigt, dass noch kein ausreichendes Problembewusstsein vorhanden ist.

Die Forstverwaltung muss belegen, inwieweit die geförderten Naturverjüngungsflächen tatsächlich in den 100.000 ha umzubauenden Nadelholzbeständen (Fichten, Kiefern) liegen. Denn nur mit der Einbeziehung dieser Flächen (3.000 ha in 2009) errechnet die Forstverwaltung derzeit das Erreichen der Ziele.

27.4 Stellungnahme der Verwaltung

Bei den Förderzielen (Gesamtumbaubedarf) handele es sich um Schätzzahlen. Die Realisierbarkeit dieses Umbaubedarfs hänge von zahlreichen Faktoren ab. Außerhalb chronischer Hauptschadensgebiete der Fichte müsse eine langjährige Überzeugungsarbeit erfolgen, die durch ungünstige Besitzstrukturen und mangelnde Walderschließung zusätzlich erschwert werde. Die Fortschritte beim Waldumbau seien beachtlich. Es sei eine deutlich steigende Tendenz der Akzeptanz erkennbar. Unter Berücksichtigung eines angemessenen Nadelholzanteils sei davon auszugehen, dass mithilfe staatlicher Förderung mindestens die doppelte Waldfläche als umgebaut zu betrachten sei. Die geförderte Naturverjüngung sei hinzuzurechnen. Im Übrigen

lägen dem Staatsministerium keine Zahlen vor, in welchem Umfang aufgrund staatlicher Beratung Waldumbau auch ohne Förderung erfolge.

Bezüglich der Erfolgswirksamkeit der Maßnahmen äußert sich das Forstministerium dahingehend, dass im Rahmen der Abschlussplanung an Kreisverwaltungsbehörden und Forstverwaltung appelliert worden sei, vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Generelles Verbesserungspotenzial sei im Rahmen von Dienstbesprechungen mit den höheren und unteren Jagdbehörden aufgezeigt worden.

Das Staatsministerium sei sich des relativ hohen Verwaltungsaufwands bewusst und suche nach Wegen, diesen Aufwand zu reduzieren. Man wolle z. B. Fördermaßnahmen aus der EU-Kofinanzierung herausnehmen, um den Aufwand zu verringern.

27.5 Erwidernng des ORH

Der ORH verkennt nicht die Schwierigkeiten (kleinteilige Besitzstruktur, Wunsch nach Fichte), die die Arbeit der Forstverwaltung zur Umsetzung des Klimaprogramms erschweren. Das Ziel ist erst dann erreicht, wenn sich der Umbau auf die gefährdeten Fichten-/Kiefernbestände konzentriert. Die Forstverwaltung muss auch ihre Verantwortung für den Waldumbau noch stärker wahrnehmen und bei Waldbesitzern und Jagdbehörden alle Anstrengungen unternehmen, die Ziele ohne teure Zäunungen und mit einem reduzierten Verwaltungsaufwand zu erreichen. Dabei muss auch versucht werden, zu EU-rechtlichen Erleichterungen zu kommen.

28 Einsatz staatlicher Beamter im Kommunalwald

(Kap. 08 40 Tit. 233 03 und 422 01)

Staatliche Beamte bewirtschaften nach wie vor Wälder der Kommunen.

Die unternehmerische Tätigkeit im Kommunalwald ist keine originäre Staatsaufgabe. Sie steht auch in Konkurrenz zur Privatwirtschaft und kostet den Staat jährlich mehr als 4 Mio. €.

Die Forstverwaltung muss ein Konzept vorlegen, wie entsprechend der Reform „Verwaltung 21“ der Rückzug aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes aktiv erfolgen soll.

Der ORH hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt 2009 die Betreuung des Kommunalwaldes durch staatliche Beamte geprüft. 13 Ämter für Ernährung, Land-

wirtschaft und Forsten (ÄELF) wurden untersucht und dort je 3 bis 5 Reviere örtlich geprüft.

28.1 Ausgangslage

Bis zur Forstreform hatte die Forstverwaltung die Verpflichtung, auf Wunsch einer Kommune die Bewirtschaftung ihres Waldes (Kommunalwald) gegen Erstattung eines Teiles der Personalkosten zu übernehmen.

Die Staatsregierung hat im Rahmen der Verwaltungsreform 2004 folgende Beschlüsse gefasst:

- Die staatliche Betätigung soll sich auf das strikt Notwendige und Unerlässliche beschränken.
- Es soll ein Ausstieg aus der Kommunalwaldbetreuung mit entsprechenden Übergangsfristen erfolgen.
- Es soll eine deutliche Anhebung der Entgelte für die staatliche Bewirtschaftung des Kommunalwaldes geben. Die Entgelte sollen Zug um Zug in Richtung Kostendeckung erhöht werden.

Der Landtag hat am 17.03.2004⁵⁹ u. a. beschlossen, dass die Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes in Zukunft vorrangig von seinen Eignern (Kommunen) durchgeführt werden soll. Die Forstverwaltung könne gleichwohl auch künftig die Bewirtschaftung übernehmen.

In einer „Gemeinsamen Erklärung zur Sicherung der vorbildlichen Waldbewirtschaftung im Kommunalwald“ der Staatsregierung und des Gemeindetags vom 16.11.2004 wurden einzelne Festlegungen konkretisiert:

„...Im Rahmen des Abbaus staatlicher Aufgaben wird die Verpflichtung der Forstverwaltung zur Übernahme der Betriebsleitung und Betriebsausführung im Kommunalwald abgeschafft.

Die Kommunen werden ihrerseits von dem Leistungsangebot der Forstbetriebsgemeinschaften zunehmend Gebrauch machen (z. B. Waldbewirtschaftungs- und Pflegeverträge).

⁵⁹ LT-Drucksache 15/666.

Im Bereich der Forstverwaltung ist ein Personalabbau in Höhe von 20 % über einen Zeitraum von 15 Jahren geplant. Die damit für die Kommunen verbundenen Auswirkungen verteilen sich über einen sehr langen Zeitraum. In diesem Zusammenhang wird angestrebt, besondere Härten insbesondere für Kommunen mit geringen Waldflächen bis zum Jahr 2010 zu vermeiden.

Für den Übergangszeitraum bis 01.01.2010 stellt die Forstverwaltung sicher, dass unbeschadet des Personalabbaus und anderweitiger staatlicher Einsatzmöglichkeiten auch weiterhin auf Wunsch der Kommunen vertraglich und gegen das jeweilig gültige Entgelt die Betriebsleitung und Betriebsausführung übernommen werden kann. Auch nach diesem Zeitpunkt kann die Forstverwaltung im Rahmen ihrer vorhandenen Personalkapazität diese Aufgabe wahrnehmen.

In 12 Jahren müssen die Entgelte ... kostendeckend sein. Bei der Errechnung dieser Vollkosten werden auch die vom Kommunalwald zu erbringenden Gemeinwohlfunktionen im Rahmen der vorbildlichen Waldbewirtschaftung entsprechend berücksichtigt. Die Vollkosten sind somit kostendeckend, wenn sie 60 % der für den Staat entstehenden Personalaufwendungen erreicht haben.“

28.2 Feststellungen

28.2.1 Tätigkeit staatlicher Beamter im Kommunalwald

Nach den Angaben der aktuellen Kommunalwalddatei (10/2009) gibt es in Bayern eine Fläche von 263.000 ha Holzboden (Produktionsfläche) im Kommunalwald, die von 3.019 Betrieben bewirtschaftet wird.

Bezogen auf alle Kommunalwaldflächen erfolgt die Betriebsleitung durch staatliche Beamte in 108 Betrieben mit 33.000 ha (13 % des Kommunalwaldes). Die Betriebsleitung umfasst u. a. die forstfachliche Leitung, forstbetriebliche Planung, Steuerung und Koordinierung, Aufsicht und Kontrolle der Betriebsausführung.

Neben der Betriebsleitung erfolgt auch die Betriebsausführung durch staatliche Beamte in weiteren 2.392 Betrieben mit 147.000 ha (56 % des Kommunalwaldes). Die Betriebsausführung beinhaltet u. a. den Bereich der Produktion (Kulturmaßnahmen, Bestandspflege, Wegebau und Unterhalt, Koordination des Unternehmereinsatzes usw.), die Planung (zusammen mit der Betriebsleitung) sowie die Nachweisung (Lohnrechnung für die Waldarbeiter, Betriebsbuchhaltung, Lohn- und Leistungsstatistik usw.).

Zur Betriebsausführung gehört auf Wunsch der Körperschaft auch die Holzaufnahme (Aufmessen, Güte- und Sortenbildung, Erstellen von Holzlisten als Verkaufsunterlage).

539 Kommunen haben einen Waldbesitz mit einer Fläche von mindestens 100 ha. Rund zwei Drittel dieser Kommunalwälder (358 mit einer Gesamtfläche von 108.595 ha) werden durch die ÄELF mit Betriebsleitung und Betriebsausführung bewirtschaftet.

28.2.2 Personaleinsatz

Das Forstministerium schätzt auf der Grundlage der KLR (lt. Schreiben vom 10.09.2010) den Personaleinsatz für 2010 auf derzeit 80 Mitarbeiterkapazitäten (MAK):

- 66 Revierleiter des gehobenen Dienstes für die Betriebsausführung,
- Beamte des höheren Dienstes für die Betriebsleitung und
- Sachbearbeiter an den ÄELF.

Der ORH hat bei den Revierleitern den Zeitaufwand für die Betriebsausführung im Kommunalwald erhoben. Daraus ergab sich, dass allein hierfür derzeit rd. 100 Beamte (gehobener Dienst) tätig sind, also deutlich mehr, als die von der Verwaltung angegebenen 66 Revierleiter.

Den Zeitaufwand für die Betriebsleitung konnten die ÄELF bei Umfragen vor Ort nicht schätzen.

Bei den Kommunalwäldern über 100 ha liegt nach Erhebungen des ORH der Zeitaufwand für einen Revierleiter im Schnitt bei einer Stunde pro Hektar und Jahr. Dies entspricht einem Personaleinsatz von 60 MAK für die Betriebsausführung.

28.2.3 Kostendeckung

Das Forstministerium hatte 2008 die Personalkosten für die Bewirtschaftung des Kommunalwaldes 2007 mit 6,9 Mio. € beziffert. Von den Kommunen wurden hierfür 2,7 Mio. € erstattet. Dies entspricht lediglich einer Kostendeckung von 39 %. Tatsächlich liegt die Kostendeckung noch niedriger, weil faktisch - wie vom ORH erhoben - mehr Personalkapazitäten gebunden sind.

28.2.4 Fehlendes Konzept

Das Forstministerium hat bislang kein Konzept vorgelegt, wie der Ausstieg aus der Kommunalwaldbewirtschaftung erfolgen soll.

28.3 Bewertung durch den ORH

Der ORH hält den Rückzug der Forstverwaltung aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes für eine geeignete Maßnahme zum Abbau von Staatsaufgaben. Die Forstverwaltung sollte nicht auf Dauer wie ein Forstunternehmen auf dem Markt tätig werden, sondern primär gemeinwohlorientierte Aufgaben, wie den Waldumbau (Förderung, Beratung), wahrnehmen.

Die Forstverwaltung muss ein Konzept vorlegen, wie der Rückzug aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes erfolgen soll.

Die Verwaltung muss hierbei eine klare und begründbare Linie finden, welche Kommunen im Rahmen ihrer vorhandenen Kapazitäten noch betreut werden sollen. Es wäre z. B. Kommunen mit Waldbesitz über 100 ha zumutbar, sich den Forstbetriebsgemeinschaften (Forstliche Zusammenschlüsse, Waldbesitzervereinigungen) anzuschließen bzw. eigenes Forstpersonal einzusetzen (ggf. gemeinsam mit anderen Kommunen).

Die KLR muss auch so gestaltet werden, dass sie Aussagen über den Einsatz des Personals in den verschiedenen Aufgabenbereichen ermöglicht. Die Forstverwaltung beruft sich zwar auf die Daten der KLR, entgegnet aber andererseits, wenn der ORH die KLR bei der Forstverwaltung prüfen will, dass die Daten noch nicht valide seien.

Bei der Anhebung des Bewirtschaftungsentgelts muss gegenüber Anbietern forstlicher Dienstleistungen des freien Marktes Chancengleichheit hergestellt werden. Der Verzicht auf ein Entgelt, das die dem Staat entstehenden Personalvollkosten vollständig deckt, führt zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten anderer Anbieter (z. B. freiberufliche Förster, eigenes Forstpersonal der Kommunen).

28.4 Äußerung der Forstverwaltung

Die Forstverwaltung hat in ihren Stellungnahmen angemerkt, dass sie ihren Personaleinsatz im Rahmen der staatlichen Betriebsleitung bzw. Betriebsausführung weiter-

hin dynamisch anpassen wird. Die Zahl der eingesetzten Mitarbeiter sei auch niedriger als vom ORH angenommen. Die Forstverwaltung arbeite bei der Frage der Rückführung dieser Tätigkeit durchaus konzeptionell. Bis 01.01.2010 sei den Kommunen die staatliche Dienstleistung allerdings zugesagt gewesen. Es sei letztlich auch kein Ausstieg aus der Betreuung des Kommunalwaldes beschlossen worden, sondern nur eine „Rückführung“. Neben dem fortschreitenden Weggang von Kommunen aus der „staatlichen Beförderung“ habe die Forstverwaltung Anträge mehrerer Kommunen auf Übernahme der Betriebsausführung durch die Forstverwaltung abgelehnt. Diese Entwicklung werde vermutlich anhalten. Dem ORH sei zuzugestehen, dass Kommunen mit kleinerem Waldbesitz ein höheres Interesse an staatlicher Betreuung hätten.

Eine Abkehr von der politisch festgesetzten stufenweisen Erhöhung der Entgelte auf 60 % bis 2016 der dem Staat entstehenden Personalaufwendungen sei nicht vorgesehen. Die Forstverwaltung sehe in der praktizierten Entgeltbemessung keine Wettbewerbsverzerrung.

28.5 Schlussbemerkung des ORH

Nur durch einen konsequenten Abbau von Staatsaufgaben können die Ziele der Reform „Verwaltung 21“ erreicht werden. Für ein Aufweichen des von der Staatsregierung ursprünglich beschlossenen Ausstiegs aus der Kommunalwaldbetreuung und dem damit verbundenen Stellenabbau gibt es angesichts der derzeitigen Haushaltslage keinen Spielraum. Die Forstverwaltung muss unverzüglich ein Konzept vorlegen, wie der Rückzug aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes umgesetzt wird. Hierbei soll auch dargelegt werden, in welchen Schritten die Deckung von 60 % der tatsächlichen Kosten erreicht wird.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

29 Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“

(Kap. 10 07 Tit. 685 84 und Kap. 10 20 Tit. 422 01)

Bei der staatlich verwalteten Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ wurden erhebliche Mängel festgestellt. Risikoreiche Geschäfte schmälerten das Grundstockvermögen um 4 Mio. €. Das Rechnungswesen war unvollständig und fehlerhaft. Die Landesstiftung erhielt staatliche Zuwendungen zu Unrecht.

Die Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen sind klar zu trennen. Das Sozialministerium muss seinen Aufgaben im Rahmen der Aufsicht künftig stärker nachkommen.

Das Sozialministerium und die Landesstiftung haben die Mängel eingeräumt und zum Teil aufgearbeitet.

Die Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ wurde in den Jahren 2009 und 2010 von einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt im Auftrag des ORH geprüft. Schwerpunkte waren die Verwaltung des Stiftungsvermögens, die Vergabe von Stiftungsleistungen sowie die zweckentsprechende Verwendung der gewährten staatlichen Mittel.

29.1 Ausgangslage

Die Stiftung unterstützt mit jährlich rd. 19 Mio. € etwa 15.000 Schwangere in Not; zusätzlich wird Familien in Not geholfen (0,4 Mio. €). Die Leistungen werden durch die staatlich anerkannten Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen vergeben.

Finanziert werden diese Hilfen durch den Bund, das Land, die Kirchen, einzelne Kommunen und aus Erträgen des Grundstockvermögens der Landesstiftung. Das Grundstockvermögen beträgt derzeit rd. 60 Mio. €.

Organe der Landesstiftung sind der Stiftungsvorstand und der Stiftungsrat. Mitglieder des Stiftungsrates sind u. a. die Staatsministerin und der Staatssekretär sowie die im Ministerium zuständige Abteilungsleiterin und die Leiterin des Fachreferats. Gleichzeitig führt das Fachreferat die Aufsicht über die Landesstiftung. Verwaltet wird die

Landesstiftung durch das Sozialministerium, das die Aufgabe auf die nachgeordnete Fachbehörde, das Zentrum Bayern Familie und Soziales, delegiert hat.

29.2 Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen

29.2.1 Grundstockvermögen um 4 Mio. € geschmälert

Wesentliche Aufgabe der Stiftungsorgane ist es, das Grundstockvermögen ungeschmälert in seinem realen Wert und in seiner Ertragskraft zu erhalten.⁶⁰ Durch Grundsatzbeschluss vom 11.04.2000 beschränkte der Stiftungsrat den Erwerb von Aktien auf maximal 20 % des Vermögens. Im Übrigen darf das Vermögen nur mündelsicher angelegt werden (z. B. Festgelder, Anleihen, Pfandbriefe). Die Landesstiftung bedient sich zur Verwaltung des Grundstockvermögens externer Vermögensverwalter.

Zum 31.12.2002 betrug das Grundstockvermögen 61,1 Mio. €. Obwohl dem Grundstockvermögen nach 2002 Rücklagen von 2,9 Mio. € zugeführt wurden, verringerte es sich bis zum 31.12.2008 auf 60 Mio. €. Seit 2002 ist das zu Anschaffungskosten bewertete Grundstockvermögen damit um 4 Mio. € geschmälert.

Ab dem Jahr 2004 wurde von den Vermögensverwaltern entgegen dem Grundsatzbeschluss des Stiftungsrates ein Teil des Vermögens in risikoreiche Finanzprodukte investiert. 2005 wurde die Anlagestrategie so geändert, dass Aktien und alternative Ertragskonzepte mit einem Anteil von 30 % möglich waren. Im Rahmen der alternativen Ertragskonzepte mit einem Anteil von 15 % konnten auch Options- und Termingeschäfte getätigt werden. Hedgefonds wurden allerdings ausdrücklich ausgeschlossen. Bei diesen Geschäften sind erhebliche Verluste entstanden.

In dem Grundstockvermögen von 60 Mio. € sind auch Wertpapiere enthalten, deren Zeitwert bei der Prüfung um 2,8 Mio. € unter dem Anschaffungswert lag. Ob tatsächlich Verluste eintreten, ist von der weiteren Marktentwicklung abhängig.

Durch den Wechsel der Anlagestrategie hat sich das Risiko von Verlusten stark erhöht. Um den Erhalt des Grundstockvermögens zu gewährleisten, sollte die Landesstiftung zu einer stärker sicherheitsorientierten Anlagestrategie zurückkehren. Die wesentlichen Grundsätze der Vermögensverwaltung sind vom Stiftungsrat vorzugeben.

⁶⁰ Art. 6 Abs. 2 Bayerisches Stiftungsgesetz.

Die eingesetzten Vermögensverwalter sollten vom Stiftungsvorstand stärker überwacht werden.

29.2.2 Rechnungswesen unvollständig und fehlerhaft

Ein ordnungsgemäßes, aussagefähiges Rechnungswesen ist Voraussetzung für die Vermögensverwaltung, die Vergabe der Stiftungsleistungen sowie die zweckentsprechende Verwendung und den Nachweis der staatlichen Mittel.

Der ORH hat festgestellt, dass in den Haushaltsplänen nicht alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlichen Ausgaben enthalten waren. Es lagen für die Haushaltsjahre 2006, 2007 und 2008 keine Genehmigungen durch das Sozialministerium vor.

Im Haushaltsvollzug 2008 wurden wesentliche Geschäftsvorgänge (insbesondere die Wertpapiergeschäfte der Vermögensverwalter) nicht bzw. fehlerhaft gebucht.

In den Jahren 1998 bis 2002 wurde das Grundstockvermögen nicht nachgewiesen. Ab 2002 wird zwar eine Übersicht „Bewertung des Grundstockvermögens“ erstellt. Diese konnte jedoch nicht aus dem Rechnungswesen abgeleitet werden. Die Übersicht entspricht damit nicht dem gesetzlich geforderten Nachweis des Vermögens nach Art. 73 BayHO. Außerdem wurden einzelne Ertragskonten erst in späteren Haushaltsjahren buchhalterisch erfasst.

Der ORH hat deutliche Verbesserungen bei der Haushaltsplanung, dem Haushaltsvollzug und der Buchführung sowie bei der Erstellung der Jahresrechnung angemahnt. Die Haushaltsrechnungen 2008 und 2009 sind zu überprüfen und zu berichtigen. Für das Haushaltsjahr 2010 sind die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.

29.2.3 Stiftungsleistungen an Schwangere in Not

Die Landesstiftung reicht über die Beratungsstellen für Schwangerschaftsfragen jedes Jahr rd. 19 Mio. € an Stiftungsleistungen aus.

15 Beratungsstellen wurden örtlich geprüft. Bei etwa einem Drittel der Hilfesuche war das Vorliegen der individuellen Notlage nicht ausreichend begründet bzw. dokumentiert. In diesen Fällen war nicht prüfbar, ob die Stiftungsleistungen zu Recht gezahlt wurden.

Die Bewilligungspraxis der einzelnen Stellen wird von der Stiftung bisher nicht systematisch mit dem Ziel einer sachgerechten Vergabe ausgewertet. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre fanden pro Jahr lediglich vier Vor-Ort-Prüfungen statt.

Die Stiftung sollte die Vergabe ihrer Mittel kritisch überprüfen. Als ersten Schritt hat die Landesstiftung die Beachtung der Vergabegrundsätze⁶¹ sicherzustellen. Erforderlich sind danach u. a.

- eine ausreichende Dokumentation der Entscheidungen durchzusetzen,
- die Anrechnung gesetzlicher Leistungen sowie die Vermögensprüfung besser zu regeln sowie
- die individuelle Leistungsfähigkeit bei der Zumessung der Hilfe stärker zu berücksichtigen.

29.2.4 Die Landesstiftung hat Zuwendungen zu Unrecht erhalten

Der Freistaat gewährt der Landesstiftung jährlich Zuschüsse zwischen 3 und 4 Mio. €. Die Mittel wurden als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt. Das Fachreferat im Sozialministerium ist für die Bewilligung und die Verwendungsnachweisprüfung verantwortlich.

Der ORH hat festgestellt, dass die Stiftung in den Verwendungsnachweisen einen Teil ihrer Einnahmen nicht angab, nicht zuwendungsfähige Ausgaben geltend machte und die gewährten Zuwendungen nicht fristgerecht einsetzte.

Entstandene Jahresüberschüsse wurden nicht an den Freistaat zurückgezahlt, sondern ins nächste Haushaltsjahr übertragen. Der Jahresüberschuss 2008 belief sich auf rd. 2,9 Mio. €.

Seit dem Jahr 2000 wurden rd. 3,5 Mio. € als Rücklage dem Grundstockvermögen zugeführt.

Die Übertragung des Jahresüberschusses und Zuführung zu Rücklagen sind bei einer Fehlbedarfsfinanzierung unzulässig. Die Landesstiftung hat Zuwendungen in entsprechender Höhe zu Unrecht erhalten. Dies ergibt sich aus der Natur einer Fehlbedarfsfinanzierung und ist so auch im Zuwendungsbescheid festgelegt. Außerdem

⁶¹ Vergabegrundsätze für die Gewährung von Leistungen der Landesstiftung „Hilfe für Mutter und Kind“ an Schwangere in Not vom 05.12.2008 (AllIMBI S. 869).

ergeben sich von 2006 bis 2008 Rückforderungsansprüche wegen unzutreffender Angaben in den Verwendungsnachweisen.

29.3 Stellungnahme der Landesstiftung

Die Landesstiftung hat die Feststellungen zum Rechnungswesen im Wesentlichen eingeräumt und umfassende Abhilfe zugesagt. In der Zwischenzeit sei beschlossen worden, die Buchführung ab dem Jahr 2010 extern zu vergeben und auf das kaufmännische Rechnungswesen umzustellen. Künftig sollen alle Konten erfasst und alle Geschäftsvorfälle gebucht werden. Damit würden die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit beachtet.

Mit einer speziellen Auswertungssoftware, die auch Banken und Vermögensverwalter zur Auswertung ihrer Depots nutzen, werde künftig die Überwachung der Vermögensentwicklung unterstützt. Alternative Ertragskonzepte sollen nicht mehr verfolgt werden. Der Stiftungsrat habe einen neuen Grundsatzbeschluss zur Anlagestrategie gefasst. Danach können nur noch bis zu 20 % Aktien erworben werden. Rücklagen sollen nur im zulässigen Rahmen gebildet werden.

Für das Jahr 2011 sei eine Überarbeitung der Vergabegrundsätze unter Einbeziehung der Vorschläge des ORH geplant.

29.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium habe das Rechnungswesen im bisherigen Umfang akzeptiert, weil es davon ausgegangen sei, die Landesstiftung würde das Grundstockvermögen ungeschmälert erhalten. Hierzu sei es ausreichend, wenn die Einnahmen aus der Veräußerung von Wertpapieren jeweils wieder angelegt werden. Wegen der Einschaltung der externen Vermögensverwalter seien die unvollständigen Haushaltsunterlagen nicht zu beanstanden gewesen. Wenn in risikoreiche Anlageformen investiert werde, sei die Erhaltung des Grundstockvermögens erst im Nachhinein abschließend zu überprüfen.

Die zwischenzeitlich geänderte Satzung sehe vor, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht künftig von einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen sind.

Die Vermögensverwalter seien gewechselt worden, der Stiftungsrat habe eine neue Anlagestrategie beschlossen.

Es sei beabsichtigt, die Erstattungsansprüche, die sich bislang auf 5,8 Mio. € zuzüglich Zinsen (1,3 Mio. €) beliefen, geltend zu machen. Die Stiftungsverwaltung werde derzeit zu der beabsichtigten Rückforderung angehört.

Die Problematik nicht zurückgezahlter Jahresüberschüsse sei zurückzuführen auf die Finanzierungsart (Fehlbedarfsfinanzierung). Diese soll ab 2010 auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt werden.

Außerdem sei die Stiftungssatzung mittlerweile so geändert worden, dass die Zuständigkeiten für die Fachaufsicht und die Vertretung im Stiftungsrat entflochten werden.

29.5 Schlussbemerkung des ORH

Das Grundstockvermögen einschließlich der Zuführungen ist ungeschmälert zu erhalten. Nur bei Beachtung dieses Grundsatzes kann die Stiftung ihre Aufgaben auf Dauer erfüllen. Die Rückkehr zu einer sicherheitsorientierten Anlagestrategie und der Aufbau eines ordnungsgemäßen und aussagefähigen Rechnungswesens sind zentrale Voraussetzungen für eine nachhaltige Stiftungs- und Vermögensverwaltung.

Die gesamten staatlichen Erstattungsansprüche gegen die Landesstiftung wegen der Jahresüberschüsse, der Rücklagen und der unzutreffenden Verwendungsnachweise sind zeitnah und vollständig geltend zu machen.

Die Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen sind klar zu trennen. Die behördeninternen Zuständigkeiten sollten neu organisiert werden. Das Sozialministerium muss seinen Aufgaben im Rahmen der Aufsicht künftig stärker nachkommen.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

30 Leistungsbezogene Verteilung des Staatszuschusses an die Universitätsklinika

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

Der Staatszuschuss wird zu 25 % in einem bayernweit einheitlichen Verfahren an die Universitätsklinika nach leistungsbezogenen Kriterien verteilt. Nach Ansicht des ORH ist eine weitere Erhöhung des Anteils der leistungsbezogenen Mittelvergabe sinnvoll.

Allerdings orientiert sich die klinikumsinterne Verteilung durch die Hochschulen zu wenig an den Leistungsparametern. Das Wissenschaftsministerium muss sowohl für die Definition der Leistungsparameter als auch der sonstigen Trägeraufgaben klare und einheitliche Kriterien vorgeben.

Der ORH hat für das Jahr 2007 die Verteilung des Staatszuschusses an die Universitätsklinika und beispielhaft die interne Verteilung bei den Fachrichtungen Dermatologie, Hals-Nasen-Ohrenheilkunde (HNO) und Neurochirurgie geprüft.

30.1 Ausgangslage

30.1.1 Verteilung des Staatszuschusses auf die einzelnen Universitätsklinika

Ursprünglich wurden durch den Staatszuschuss die Defizite aus der Krankenversorgung ausgeglichen. Die Höhe des Zuschusses bemaß sich de facto nach dem Fehlbetrag eines Wirtschaftsjahres. Seit dem Doppelhaushalt 2003/2004 jedoch wurde dieser Zuschuss nicht mehr für den laufenden Betrieb, sondern zweckgebunden als ein gemeinsamer Zuschuss für Forschung und Lehre (F+L) sowie für sonstige Trägeraufgaben (sTA) ausgereicht. Verbunden damit war auch die Verpflichtung zur Erstellung getrennter Wirtschaftspläne.

Auf Empfehlung der Kultusministerkonferenz und durch Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes⁶² wurde festgelegt, dass ein Anteil des Staatszuschusses nach leistungsbezogenen Kriterien zu verteilen ist (sog. Leistungsorientierte Mittelvergabe - LOM). Ziele der LOM sind vor allem die Förderung des Wettbewerbs unter den bzw. innerhalb der Hochschulklinika sowie die Profilbildung. Bayern verteilt derzeit 25 % des Staatszuschusses nach LOM-Kriterien. Dies erfolgt seit 1999 bayernweit nach einem einheitlichen Maßstab: 10 % für die Frauenförderung (Habilitationen, Anteil der Professorinnen), 58,5 % für Forschungsleistungen (verausgabte Drittmittel, Anzahl der Publikationen), 4,5 % für Nachwuchsförderung (Promotionen, Habilitationen) und 27 % für Lehrleistungen (erfolgreiche Examina).

Bei der Vergabe des Staatszuschusses an die Universitätsklinika behält das Wissenschaftsministerium zunächst einen Teilbetrag (sog. LOM-Anteil) ein, der später nach leistungs- und belastungsbezogenen Kriterien verteilt wird. Der LOM-Anteil am Staatszuschuss wurde für 1999 zunächst auf 2,5 % (10,2 Mio. €) mit jährlicher Steigerung festgelegt. Für 2007 betrug der Anteil 16,5 % (63,5 Mio. €); 2009 wurde ein Anteil von 25 % (101 Mio. €) erreicht. Dieser Wert wurde 2010 fortgeschrieben.

Staatszuschuss 2007 an die Universitätsklinika (€)
(lt. Trennungsrechnungen der Universitätsklinika)

Tabelle 25

	KUM ¹	MRI ²	Würzburg	Erlangen	Regensburg	Insgesamt
Zuschuss	143.931.213	61.508.477	70.550.173	70.807.692	37.404.000	384.201.555
davon LOM ³	20.382.872	10.550.051	11.502.844	12.923.054	8.141.179	63.500.000
in %	14,2	17,2	16,3	18,3	21,8	16,5

1 KUM: Klinikum der Universität München.

2 MRI: Klinikum rechts der Isar.

3 Nach Umverteilung.

Der Gesamtbetrag des Zuschusses hat sich bis 2007 kaum verändert; erst in 2008 wurde der Zuschuss um rd. 10 % erhöht. Seit Einführung der LOM hat sich eine Verschiebung zwischen den Universitätsklinika ergeben. Für das Jahr 2007 erzielte beispielsweise Regensburg einen Mehrbetrag von 2,2 Mio. €, während das KUM mit einem Kürzungsbetrag von 3,7 Mio. € belastet wurde, bezogen auf den durchschnittlichen LOM-Anteil von 16,5 %.

⁶² Art. 7 Abs. 1 Satz 2 BayHSchG vom 02.10.1998, jetzt: Art. 5 Abs. 2 in der Neufassung vom 23.05.2006. Ausgangspunkt war: Beschluss des Landtags vom 06.11.1996 „Die Bayerischen Universitätskliniken - Strukturen für die Zukunft“ (LT-Drucksache 13/6264).

30.1.2 Klinikumsinterne Verteilung des Staatszuschusses

Der Staatszuschuss wird den einzelnen Universitätsklinika vom Wissenschaftsministerium pauschal gewährt. Zu welchen Anteilen er für F+L sowie für sTA verwendet wird, hat der Dekan im Einvernehmen mit dem Klinikumsvorstand zu entscheiden.⁶³

Interne Aufteilung des Staatszuschusses 2007 (€) (lt. Trennungsrechnungen der Universitätsklinika)

Tabelle 26

	KUM	MRI	Würzburg	Erlangen	Regensburg	Insgesamt
Gesamtzuschuss	143.931.213	61.508.477	70.550.173	70.807.692	37.404.000	384.201.555
- F+L	117.297.388	46.887.594	55.472.449	45.282.995	32.472.000	297.412.426
- sTA	26.633.825	14.620.883	15.077.724	25.524.697	4.932.000	86.789.129
Anteil sTA (%)	18,5	23,8	21,3	36,0	13,2	22,6

30.2 Feststellungen des ORH

30.2.1 Zuschuss für Forschung und Lehre

Neben einer Grundausstattung für den Lehrstuhl sollen bei der klinikumsinternen Verteilung die jeweiligen Leistungen in F+L berücksichtigt werden. Anerkannte Maßstäbe für die Evaluierung von Forschungsaktivitäten sind die Drittmittelinwerbungen und die Analyse der Publikationsdaten wissenschaftlicher Beiträge in den einschlägigen Fachzeitschriften (Impact Faktoren). Der Querschnittsvergleich des ORH bei den drei ausgewählten Fachrichtungen ergab ein höchst unterschiedliches Bild:

- So setzte Regensburg als Grundausstattung für den Lehrstuhlinhaber einen Sockelbetrag von 150.000 € an, Erlangen hingegen 420.000 €. Die Anteile am Staatszuschuss entsprachen zum überwiegenden Teil nicht den Verhältnissen bei den Drittmitteln und den erreichten Impact Faktoren.
- Bei den Hautkliniken bewegten sich die Zuteilungen für F+L in einer Bandbreite von 382.200 € (Würzburg) bis 2.587.500 € (MRI). Obwohl die Hautklinik von Würzburg z. B. bei den Drittmitteln im Mittelfeld lag und bei den Impact Faktoren den höchsten Wert erreichte, erhielt sie einen vergleichsweise niedrigen Anteil am Staatszuschuss.

⁶³ Art. 13 Bayerisches Universitätsklinikagesetz.

- Die HNO Erlangen erzielte ein hohes Drittmittelaufkommen, während Würzburg sich sowohl bei Drittmitteln als auch Impact Faktoren im unteren Bereich bewegte. Der Zuschussanteil war jedoch nahezu gleich: In Erlangen 1.659.600 € und 1.594.100 € in Würzburg.

Die neurochirurgischen Fächer erhielten Zuteilungen von 358.400 € (Regensburg) bis zu 2.342.000 € (KUM). Auch hier ergab sich ein ähnliches Bild wie bei der Dermatologie und der HNO.

Generell ließ sich feststellen, dass sich die unterschiedlichen Leistungen bei der Zuschussverteilung nicht ausreichend widerspiegeln. Die vom Wissenschaftsministerium festgelegten Kriterien zur Verteilung der LOM-Anteile zwischen den Universitätsklinika werden damit faktisch durch die Verteilung innerhalb der Klinika konterkariert. Der Wettbewerb unter den Lehrstühlen wird durch eine solche Vergabepaxis nicht gefördert. Der ORH regt an, die interne Verteilung stärker an der Leistung auszurichten.

30.2.2 Zuschuss für sonstige Trägeraufgaben

Mit dem Zuschuss für die sTA sollen nichtentgeltfähige betriebsnotwendige Kosten abgedeckt werden, die nicht durch F+L verursacht sind. Nichtentgeltfähig sind: Kosten, die von den privaten und gesetzlichen Kostenträgern nicht übernommen werden.

Die Universitätsklinika und das Wissenschaftsministerium haben sich für den Anteil der sTA am gesamten Staatszuschuss auf eine Bandbreite von bis zu 25 % verständigt. Bis auf Erlangen halten alle Klinika diese Vorgaben ein. Erlangen allerdings überschreitet mit 36 % diese Vorgabe deutlich.

Für die sTA bestehen weder definierte noch annähernd vergleichbare Kriterien. Bis auf den Bauunterhalt, die Anmietungen und die ärztliche Fort- und Weiterbildung definieren die Klinika die sTA daher sehr unterschiedlich. So bezieht z. B. das MRI den Giftnotruf, den Betriebskindergarten, die Krankenhausseelsorge und die Patientenbücherei ein. Würzburg macht als sTA u. a. den Mehraufwand aufgrund der dezentralen Struktur des Klinikums geltend: Zusätzlich erforderliche Pforten, unwirtschaftliche Kleinstationen, Wärmeverluste infolge überalterter Bausubstanz. Erlangen hat auf Basis des Jahres 2004 für jede Klinik die Kosten der sTA ermittelt. Die Kosten werden seitdem fortgeschrieben, obwohl die damaligen Verhältnisse, wie z. B. Kleinstationen in der Neurochirurgischen Klinik, längst nicht mehr zutreffen.

Der ORH regt daher an, die unter den Begriff „sonstige Trägeraufgaben“ fallenden Kosten eindeutig zu bezeichnen und dabei einen engen Maßstab anzulegen. Mehraufwendungen z. B. aufgrund einer dezentralen Struktur des Klinikums finden sich auch bei nichtuniversitären Kliniken und stellen nach Ansicht des ORH keine den sTA zurechenbaren Kosten dar. Im Übrigen sollten nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrats vom 11.11.2005⁶⁴ die Mittel für F+L und sTA der Medizinischen Fakultät bzw. dem Universitätsklinikum gesondert zugewendet werden.

30.3 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Zur Zuschussverteilung äußerte das Wissenschaftsministerium, dass es die LOM-Anteile nach einem bayernweit einheitlichen Maßstab verteile und es den Fakultäten überlassen bleibe, wie die interne Verteilung vor Ort nach sachgerechten und erfolgversprechenden Parametern vorgenommen werde. Das Ministerium achte nur darauf, dass hinreichend viele Mittel nach Leistungskriterien vergeben und dabei auch die Lehraufgaben angemessen berücksichtigt würden. Dabei müsse die akademische Selbstverwaltung respektiert werden. Eine Erhöhung des prozentualen LOM-Anteils sei in den nächsten Jahren beabsichtigt.

Zu den sTA teilte das Wissenschaftsministerium mit, dass den Anregungen des ORH zur größeren Transparenz künftig Rechnung getragen werde. Insbesondere Erlangen werde die Kosten künftig genauer den verschiedenen Zwecken zuordnen. Das Ministerium wies darauf hin, dass die Universitätsklinik zugleich Aufgaben in F+L als auch in der Krankenversorgung zu erfüllen hätten. Deshalb unterliege die Zuordnung der Kosten stets einer gewissen Unschärfe.

30.4 Schlussbemerkung des ORH

In Bayern werden 25 % des Staatszuschusses leistungsbezogen an die Universitätsklinik vergeben. Der ORH hält einen höheren Anteil für sinnvoll und unterstützt die Absicht des Wissenschaftsministeriums, den LOM-Anteil zu steigern. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hält nach ihren Empfehlungen zu einer leistungsorientierten Mittelvergabe an den Medizinischen Fakultäten einen Anteil von bis zu 40 % der Zuschüsse für F+L für angemessen. Damit ließe sich der Zuschuss leistungsorientiert weiter differenzieren und die Schwerpunktbildung intensivieren. Das Wissenschaftsministerium kann sich nicht auf die „akademische Selbstverwaltung“ zurückziehen, wenn die Vorgaben bei der internen Verteilung unzureichend berücksichtigt werden.

⁶⁴ Stellungnahme zur weiteren Entwicklung der Medizinischen Einrichtungen der LMU München (Drs. 6901-05, Abschn. B.VII, S. 112).

Bei der klinikumsinternen Verteilung des Zuschusses auf die Fachrichtungen sollten sich neben der Basisausstattung des Lehrstuhls die Beträge in höherem Maß an den Leistungsparametern Drittmittel und Impact Faktoren orientieren.

Das Verfahren der Kostenzuordnung zu den sTA hält der ORH für nicht transparent. Er regt an, diese eindeutig und möglichst einheitlich zu definieren und den Zuschuss für F+L sowie für sTA auch gesondert zuzuteilen.

31 **Mängel in der Kosten- und Leistungsrechnung der Universitätsklinik**

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

Die allgemeinen Krankenhausleistungen werden nach landeseinheitlichen Fallpauschalen vergütet. Die Prüfung bei drei Fachbereichen hat ergeben, dass es nur teilweise Kostenträgerrechnungen gibt. Dort wurde deutlich, dass die erzielten Erlöse aus der Krankenversorgung vielfach nicht kostendeckend waren.

Um die Wirtschaftlichkeit und das Leistungsspektrum der Kliniken verbessern zu können, hält der ORH eine patientenorientierte Kostenträgerrechnung bzw. als Zwischenschritt eine Datenerhebung auf Basis der aktuellen Entgelt-Systematik für erforderlich.

Der ORH hat auf Basis der Zahlen des Jahres 2007 in einer Querschnittsprüfung untersucht, inwieweit einzelne Fachrichtungen der Universitätsklinik ihre Kosten durch erzielte Einnahmen decken konnten. In die Prüfung wurden die Hautklinik, Hals-Nasen-Ohrenklinik (HNO) und Neurochirurgische Klinik einbezogen, da diese bei allen fünf Universitätsklinik vorhanden sind.

31.1 **Ausgangslage**

Die Universitätsklinik erzielen ihre Einnahmen - neben staatlichen Zuschüssen für Forschung und Lehre sowie sonstige Trägeraufgaben (vgl. TNr. 30) - hauptsächlich aus Erlösen aus der stationären und ambulanten Krankenversorgung. Die Erlöse aus der stationären Krankenversorgung werden seit einigen Jahren im Wesentlichen von landeseinheitlichen leistungsbezogenen Fallpauschalen (DRG - Diagnosis Related Groups) bestimmt. Alle Krankenhäuser erhalten für gleichartige Leistungen somit gleiche Vergütungen. Dadurch sind die Kliniken einerseits gefordert, ihr Leistungsportfolio und die Kosten entsprechend zu steuern, andererseits bietet sich aber auch ein Vergleichsmaßstab für die Kliniken untereinander.

Vollständige Deckungsbeitragsrechnungen waren nicht möglich, da in wesentlichen Teilbereichen (Interne Leistungsverrechnung - ILV -, Gemeinkostenumlagen) keine vergleichbare Datenbasis vorlag. Kosten und Leistungen waren zum Teil nur im Buchungskreis für das Gesamtklinikum erfasst, nicht jedoch den Kostenstellen einzelner Fachkliniken zugeordnet. Ein aussagefähiger Vergleich der einzelnen Fachdisziplinen der jeweiligen Universitätsklinik war damit nicht möglich.

31.2 Feststellungen des ORH

31.2.1 Deckungsbeiträge

Aussagen über die Deckungsbeiträge einzelner Leistungen ließen sich zuverlässig nur treffen, soweit die Kliniken über eine patientenorientierte Kostenträgerrechnung verfügten. Dies war in dem der Prüfung zugrunde liegenden Jahr nur beim Klinikum der Universität München (KUM) der Fall. Bei den örtlichen Erhebungen zeigte sich allerdings, dass die Klinikvorstände lediglich über ihr Budget informiert wurden, nicht aber darüber, ob die jeweils erbrachte Leistung für sie kostendeckend oder mit einem Fehlbetrag verbunden war. Dieses Informationsdefizit sei nach Aussage des Wissenschaftsministeriums mittlerweile abgestellt worden.

31.2.1.1 Hautklinik der KUM

Das KUM erzielte ausschließlich Erlöse aus dem Betrieb der Ambulanz, da die stationäre Krankenversorgung bei der Städtischen Klinikum München GmbH liegt. Bereits die direkt zuordenbaren Personal- und Sachkosten - ohne Berücksichtigung der ILV und Gemeinkosten - in Höhe von 6,6 Mio. € überstiegen die Erlöse aus der ambulanten Krankenversorgung von 4,5 Mio. € deutlich. Bei einer vollständigen Kostenumlage wäre die Differenz noch erheblich größer. Die Hautklinik des KUM hatte keine Refinanzierungsmöglichkeit der großen dermatologischen Ambulanz aus dem stationären Bereich. Die Kostenverrechnung zwischen den beiden Parteien erfolgt im Wesentlichen noch auf der Grundlage des Kooperationsvertrags vom 21.05.1929. Seit Vertragsabschluss wurde in 2006 lediglich erreicht, dass das Städtische Klinikum München für Laborleistungen des KUM, die für den stationären (städtischen) Bereich erbracht wurden, einen jährlichen Kostenersatz von 270.550 € leistet. Um zu einem verursachungsgerechten Kostenausgleich zu kommen, hält es der ORH für dringend erforderlich, dass die Vertragsparteien eine umfassende interne Erfassung aller personellen und sachlichen Leistungen einführen. Auf dieser Basis sind dann die Vertragsbeziehungen neu zu regeln.

Das Wissenschaftsministerium hat Neuverhandlungen mit dem Städtischen Klinikum München für Ende 2010 angekündigt. Dabei soll die vom ORH geforderte detailliertere Verrechnung der erbrachten Leistungen für das Städtische Klinikum München umgesetzt werden.

31.2.1.2 HNO der KUM

Die Erlöse aus der ambulanten und stationären Krankenversorgung in Höhe von 13,5 Mio. € überstiegen die direkt zuordenbaren Personal- und Sachkosten von 10,8 Mio. €. Bei einer Betrachtung der 10 häufigsten DRG ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild: Deren Deckungsbeiträge bewegten sich in einer Bandbreite von 56,3 bis 109 %, der Durchschnitt lag bei 91,4 %. Der volle Deckungsbeitrag (100 bzw. 109 %) wurde nur bei 2 DRG erreicht. Die häufigste DRG mit 697 von insgesamt 4.752 Fällen in 2007 erreichte lediglich einen Deckungsgrad von 95,4 %. Bei den beiden DRG, die einen positiven Deckungsbeitrag erreichten, handelte es sich um komplexere Eingriffe. Kleinere Eingriffe im HNO-Bereich waren durchwegs nicht kostendeckend.

31.2.1.3 Neurochirurgie der KUM

Auch bei der Neurochirurgie übertrafen die Erlöse aus der ambulanten und stationären Krankenversorgung in Höhe von 16,6 Mio. € die direkt zuordenbaren Personal- und Sachkosten von 12,3 Mio. €. Allerdings ergibt sich bei der Betrachtung der Deckungsbeiträge der 10 häufigsten DRG ein ähnliches Bild wie im Bereich der HNO: Sie erreichten einen durchschnittlichen Deckungsgrad von 96,3 %. Der niedrigste Wert lag bei 70,8 % und der höchste Wert bei 113,7 %, wobei lediglich 3 DRG 100 % erreicht bzw. überschritten haben. Bei der häufigsten DRG mit 358 von insgesamt 2.537 Fällen betrug der Deckungsgrad immerhin 106 %; andererseits waren aber 60 % der 10 häufigsten DRG nicht kostendeckend.

31.2.2 Interne Leistungsverrechnung/Gemeinkosten

Die beispielhafte Berechnung der Deckungsbeiträge zeigt deutlich: Zur Steuerung der Wirtschaftlichkeit eines Klinikums ist es nicht ausreichend, lediglich die den einzelnen Kliniken direkt zuordenbaren Kosten zu erfassen. Dies ergibt ein völlig verzerrtes Bild. Nur bei einer vollständigen Umlage ist erkennbar, ob eine Leistung auch kostendeckend erbracht wurde, d. h. ob die Vergütung mit der einheitlichen Fallpauschale im Einzelfall ausgereicht hat.

Dazu ist eine detaillierte Verrechnung der Internen Leistungen und Umlage der Gemeinkosten im Rahmen einer Kostenträgerrechnung unabdingbar. Diese Steuerungsmöglichkeit nutzte im Prüfungszeitraum nur ein Klinikum, das KUM. Mittlerweile sind allerdings auch die Klinika Erlangen und Würzburg dabei, eine Kostenträgerrechnung aufzubauen.

Bei der ILV wurden hauptsächlich die Kosten für Röntgen-, Labor- und Anästhesieleistungen sowie Funktions- und Diagnostikleistungen auf die Fachabteilungen umgelegt. Während eine Klinik aber z. B. nur die Röntgen- und Laborleistungen belastete, erfolgte bei einer anderen Klinik hingegen eine Verrechnung bis hin zu den Kosten für die Speise- und Textilversorgung sowie die IT-Leistungen.

Bei den Gemeinkosten, d. h. Kosten, die nicht direkt einer Leistung bzw. einer Fachrichtung zuordenbar sind, war die Spanne ebenfalls sehr weit. In einem Fall wurden Kosten der Bereiche Grundstücke und Gebäude, Wirtschafts- und Versorgungsdienst, Kaufmännische Direktion und Verwaltung usw. nach festgelegten Parametern den Kostenstellen (Kliniken, Abteilungen und sonstige klinische Einrichtungen) zugeordnet. In einem anderen Fall wurden lediglich pauschal 3,68 % der Personalkosten für den Pflege- und Funktionsdienst (z. B. Personal im Operationssaal) der jeweiligen Fachrichtungen als Gemeinkosten umgelegt.

Auf diese Weise ist weder eine verlässliche Kalkulation noch ein Vergleich der einzelnen Kliniken untereinander möglich. Hier besteht aus Sicht des ORH dringender Handlungsbedarf. Ziel sollte daher in allen Kliniken die Einführung einer patientenorientierten Kostenträgerrechnung sein, auch wenn dies einen gewissen Umstellungsaufwand erfordert.

Ein möglicher und auch kurzfristig umsetzbarer Zwischenschritt wäre eine Kostenerhebung auf Basis der InEK-Kalkulationsmatrix. Das InEK - Institut für das Entgeltssystem im Krankenhaus - erhebt von einer Vielzahl von Referenzkrankenhäusern in Deutschland mit einer einheitlich nach Kostenstellen und Kostenarten aufgeteilten Matrix, der sog. InEK-Matrix, Kostendaten. In diesen Daten sind - wenn auch in pauschalierter Form - die internen Leistungsverrechnungen und Gemeinkosten enthalten. Das InEK ermittelt diese Daten deutschlandweit und errechnet daraus die Vergütungshöhe für die Fallpauschalen.

Das KUM war bereits im Prüfungszeitraum InEK-Kalkulationskrankenhause. Erlangen nimmt seit 2009 am InEK-System teil und Würzburg plant eine Teilnahme ab 2012. Wenn auch Regensburg und das Klinikum rechts der Isar (MRI) ihre Kostendaten

zumindest auf Basis der InEK-Systematik erheben würden, wäre ein erster konkreter Vergleich der Kliniken möglich. Zudem könnten die Kliniken dann eine relativ zuverlässige Nachkalkulation ihrer Leistungen durchführen und damit auch Erkenntnisse über die Kosten-/Erlösrelation einzelner Leistungen erlangen.

31.3 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium stimmt grundsätzlich den Ausführungen und dem Tenor zu.

Ergänzend zu den bereits o. g. Aspekten bei den einzelnen Fachrichtungen weist das Wissenschaftsministerium generell darauf hin, dass ein Leistungsvergleich nur begrenzt aussagefähig sei. Die Fächer wiesen örtlich unterschiedliche Patientenpopulationen auf. Hinzu kämen die bekannten strukturellen Unterschiede in der Führungs- und Haushaltssystematik der bayerischen Universitätsklinika.

Einheitliche Datenbasen seien nicht zu realisieren. Jeder Vorstand habe seine internen Steuerungselemente so einzurichten, wie es die besonderen Bedingungen seines Klinikums und die jeweilige Führungsphilosophie erfordern. Mit der rechtlichen Verselbstständigung seien solche Unterschiede in der Führungssystematik auch politisch bewusst in Kauf genommen worden.

Einer deckungsbeitragsorientierten Gestaltung des medizinischen Leistungsportfolios könne insofern zugestimmt werden, als damit Verbesserungen möglich seien. Die DRG-Erlöse seien in der Tat der relevanteste Benchmark.

31.4 Schlussbemerkungen des ORH

Mittlerweile wurden Fortschritte erzielt. Der ORH hält es jedoch weiterhin für wichtig, einheitliche Datenbasen zu schaffen und Kosten vollständig umzulegen. Nur so lassen sich die Fächer vergleichen und Defizite beheben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund landesweit einheitlicher Leistungsvergütungen sinnvoll, da sich damit gute Vergleichsmaßstäbe zur Steuerung der Kosten und ggf. auch des Leistungsportfolios ergeben. Trotz der vom Wissenschaftsministerium betonten Selbstverwaltung der Klinika sollte es allerdings seine Steuerungsaufgaben und -möglichkeiten über die Aufsichtsräte aktiv wahrnehmen, um die Universitätsklinika sowohl wirtschaftlich zu führen, als auch im Wettbewerb mit den privaten Klinikkonzernen optimal zu positionieren.

Zur (Nach-)Kalkulation der jeweils nach DRG vergüteten Leistungen sollte bei allen Universitätsklinika die patientenorientierte Kostenträgerrechnung eingeführt werden. Wie das Beispiel des KUM zeigt, ergab sich aufgrund dieses Steuerungssystems, dass eine Vielzahl an Behandlungsfällen nicht kostendeckend war. Nachdem inzwischen neben dem KUM auch Erlangen und in Kürze Würzburg zum Kreis der Kalkulationshäuser des InEK-Instituts gehören, könnte die einheitliche Datenerhebung nach der InEK-Systematik ein erster Zwischenschritt hin zu einer vollständigen Kostenträgerrechnung sein. Daher sollten auch die Universitätsklinika Regensburg und MRI kurzfristig die Datenerhebung nach der InEK-Systematik einführen.

Hinsichtlich der Hautklinik des KUM erwartet der ORH, dass in den für Ende 2010 angekündigten Verhandlungen mit dem Städtischen Klinikum München ein leistungsgerechter Erlös-/Kosten-Ausgleich zwischen stationärer und ambulanter Versorgung erreicht wird.

Abschnitt B
Unterrichtung des Landtags
und der Staatsregierung
gemäß Art. 99 BayHO

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bayerischen Roten Kreuzes

32 Bayerisches Rotes Kreuz

Das BRK wies in den Jahren 2000 bis 2007 erhebliche Verluste aus. Defizitär wirtschafteten die Landesgeschäftsstelle, 53 Alten- und Pflegeheime der Bezirks- und Kreisverbände sowie 20 Geschäftsstellen von Bezirks- bzw. Kreisverbänden. Das Eigenkapital hat sich um 85 Mio. € verringert.

Das BRK befindet sich in einem grundlegenden Reformprozess. Diesen muss es dazu nutzen, sich so zu reorganisieren, dass es künftig wieder eine werterhaltende Eigenkapitalrendite erzielen kann. Nur so kann das BRK auf Dauer seine wichtigen Aufgaben, die im allgemeinen Interesse liegen, erfüllen. Maßnahmen zu einer besseren Kostendeckung sind auf allen Ebenen und insbesondere bei Heimen erforderlich.

Der ORH hat dem BRK eine Vielzahl von Hinweisen zur Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben und auch satzungsrechtliche Vorschläge unterbreitet. Das Innenministerium muss als Rechtsaufsichtsbehörde diesen Reformprozess aktiv unterstützen und begleiten.

Der ORH hatte 1999 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft und seinerzeit auf allen Verbandsebenen eine Vielzahl von Mängeln festgestellt.⁶⁵ Sie reichten von Defiziten bei Buchführung, Rechnungslegung, Vergaben und Spenden bis hin zur Abrechnung von gar nicht entstandenen Kosten.

2008 und 2009 hat der ORH zusammen mit vier Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern erneut die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft (Art. 111 Abs. 1 BayHO). Örtliche Erhebungen fanden bei der Landesgeschäftsstelle, einem Bezirksverband und zwölf Kreisverbänden statt.

32.1 Ausgangslage

32.1.1 Verbandsgliederung

Das BRK ist ein bedeutender bayerischer Wohlfahrtsverband. 2007 hatte es über 116.000 ehrenamtliche Mitglieder, 13.700 hauptamtlich Beschäftigte und ein Haushaltsvolumen von 750 Mio. €. Das BRK ist einer der 19 Landesverbände des „Deutschen Roten Kreuzes e. V.“. Es ist bundesweit der einzige Landesverband, dem der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen ist (Art. 1 BRK-Gesetz). Der Landesverband untersteht der Rechtsaufsicht des Staates (Innenministerium).

⁶⁵ ORH-Bericht 2001 TNr. 47.

Das BRK gliedert sich in 5 Bezirks- und 73 Kreisverbände. Außerdem bestehen 4 Rotkreuz-Gemeinschaften (Bergwacht, Wasserwacht, Bereitschaften und Jugendrotkreuz) und 4 rechtlich selbstständige Schwesternschaften.

Nach der BRK-Satzung werden die Rotkreuz-Aufgaben grundsätzlich von den Kreisverbänden wahrgenommen. Dieser Grundsatz wird aber mehrfach durchbrochen. Insbesondere Alten- und Pflegeheime werden auch von einigen Bezirksverbänden, den Schwesternschaften und der gemeinnützigen Sozialservice Gesellschaft des BRK betrieben.

32.1.2 Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements

Nach dem Selbstverständnis des BRK kommt der ehrenamtlichen Tätigkeit besondere Bedeutung zu; sie ist auf allen Ebenen zu fördern (§ 5 Abs. 2 BRK-Satzung). Die Arbeit, die die ehrenamtlichen Helfer für die Allgemeinheit unentgeltlich und vielfach unter Verzicht auf Auslagenersatz leisten, verdient hohe Anerkennung und ist ungeachtet der vom ORH festgestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch finanziell ein bedeutsamer Beitrag zur Begrenzung der Kosten im Wohlfahrts- und Gesundheitswesen.

32.1.3 Finanzielle Entwicklung der Körperschaft

Die Körperschaft (ohne die getrennt bilanzierenden Tochtergesellschaften) hat in den Jahren 2000 bis 2007 erhebliche Verluste erzielt. Das Eigenkapital der Körperschaft hat sich im genannten Zeitraum nominal um 85 Mio. € verringert. Das verbleibende Eigenkapital liegt noch deutlich im dreistelligen Millionenbereich.

Insgesamt haben 53 der 80 von den Bezirks- und Kreisverbänden betriebenen Alten- und Pflegeheime sowie 20 Geschäftsstellen der Bezirks- und Kreisverbände defizitär gewirtschaftet. Hauptverursacher der Verluste ist jedoch die Landesgeschäftsstelle.

Sie ist ein gesondert bilanzierender Teilhaushalt des Körperschaftshaushalts und hat in den Jahren 2000 bis 2007 Verluste von insgesamt 98 Mio. € ausgewiesen. Ursächlich dafür waren im Wesentlichen zwei Fachkliniken und das Altenheim München-Kieferngrund. Die hohen Verluste hatten verbandsintern ein seit 2002 negatives Eigenkapital zur Folge, dessen Höhe sich Ende 2007 auf 48 Mio. € belief.

Um die Liquidität zu verbessern und ihre Schulden zu reduzieren, hat die Landesgeschäftsstelle in den Jahren 2004, 2006 und 2008 ihre Heime und Fachkliniken ver-

äußert. Nach den Immobilienverkäufen 2006 wurde deutlich, dass die bei einem Verkauf des verbleibenden Anlagevermögens erzielbaren Erträge nicht mehr zum Ausgleich des negativen Eigenkapitals ausreichen würden. Da das Vermögen wegen des Rechtsstatus des BRK als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Einheit bildet, stellt dies ein Problem der verbandsinternen Lastenverteilung dar. Insgesamt ist das BRK derzeit ausreichend finanziert.

32.1.4 Verbandsreform

Die Landesversammlung hat Ende 2007 einen Sanierungs- und Reformprozess eingeleitet. Unter anderem sollte der Finanzbedarf der Landesgeschäftsstelle sowohl hinsichtlich der Personalkosten als auch der Sachausgaben signifikant verringert werden. So wurden von den ehemals 240 Vollzeitkräften bis Ende 2008 bereits über 70 Vollzeitkräfte abgebaut. Bis Ende 2012 wird ein Personalstand von 122 Vollzeitkräften angestrebt. Parallel dazu wurden Aufgaben reduziert und sollen noch weiter reduziert werden. Außerdem sollen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine effizientere Aufgabenerfüllung geschaffen werden, u. a. durch eine neue Finanzbuchhaltung und ein zentrales Rechenzentrum (s. auch TNr. 32.2).

Im Februar 2009 beschloss die Landesversammlung zudem eine umfassende Entschuldung der Landesgeschäftsstelle bis 2020. Die Landesgeschäftsstelle sowie die Bezirksverbände verpflichteten sich, ihre Personal- und Sachkosten so weit zu reduzieren, dass der Umlagebedarf bei maximal 7,4 Mio. € jährlich liegt (s. auch TNr. 32.2.3).

Die Diskussionen über die Ausgestaltung der Reform dauern gegenwärtig noch an.

32.2 Haushalts- und Wirtschaftsführung

32.2.1 Genehmigung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen

Der Körperschaftshaushalt setzt sich aus 74 Teilhaushalten zusammen. So ist z. B. der Haushalt der Landesgeschäftsstelle ein Teil des Haushalts des Landesverbandes. Dazu gehören auch noch die Haushalte der fünf Bezirksverbände (die sich wiederum aus mehreren gesondert bilanzierenden Haushalten zusammensetzen) und der Bergwacht.

Das BRK hat als Voraussetzung für die Genehmigung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen u. a. festgelegt, dass ein Bilanzverlust nur in begründeten Ausnahmefällen

statthaft ist. In einem solchen Fall müssen die eingeleiteten oder vorgesehenen Maßnahmen den Ausgleich spätestens im übernächsten Haushaltsjahr erwarten lassen.

Diverse Haushalts- und Wirtschaftspläne des Landesverbandes und einiger Kreisverbände wiesen regelmäßige Bilanzverluste aus. Trotzdem wurden sie von den Haushaltsausschüssen genehmigt, obwohl sie nicht den Voraussetzungen entsprachen.

Nach Auffassung des ORH gründen die dennoch erfolgten Genehmigungen im Wesentlichen in dem Umstand, dass nach der Satzung jeder der 74 Teilhaushalte nur insgesamt genehmigt oder abgelehnt werden kann. Er hat deshalb dem BRK empfohlen, den Haushaltsausschüssen satzungsrechtlich die Möglichkeit zu eröffnen, jeden gesondert bilanzierenden Teilhaushalt separat genehmigen oder ablehnen zu können.

Nach Auffassung des BRK waren die Haushalte der Landesgeschäftsstelle in den Jahren vor 2008 genehmigungsfähig, weil Sanierungsplanungen vorgelegt und dem Haushaltsausschuss seitens der Landesgeschäftsführung versichert worden war, dass das jeweilige Defizit der Periode planbar abgebaut werden könne. Insbesondere seien Projekte mit erheblichen Einsparwirkungen vorgestellt worden, wie der sog. „Altlastenfonds“ oder der „Koordinierte Einkauf“ mit Einsparungsplanungen in Millionenhöhe. Die vom ORH empfohlene Möglichkeit der Teilgenehmigung von Einzelhaushalten werde geprüft.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass die Haushalte der Landesgeschäftsstelle spätestens nach der Ende 2006 objektiv erkennbaren verbandsinternen Überschuldung der Landesgeschäftsstelle (vgl. TNr. 32.1.3 letzter Absatz) nicht mehr genehmigungsfähig waren. Es hätte bereits seinerzeit der Herbeiführung des im Februar 2009 erwirkten Entschuldungsbeschlusses der Landesversammlung bedurft.

32.2.2 Genehmigung erheblicher Abweichungen vom Haushalts- und Wirtschaftsplan

Nach der Satzung obliegt den 74 Haushaltsausschüssen u. a. die Genehmigung (= nachträgliche Zustimmung) erheblicher Abweichungen vom Haushalts- und Wirtschaftsplan, die den Ausgleich des Haushalts gefährden. Wann eine erhebliche Abweichung anzunehmen ist, ist nicht definiert. Die Satzung ist damit auch dann eingehalten, wenn die Haushaltsausschüsse die Genehmigung im Zuge der Feststellung der Jahresabschlüsse erteilen. Dies wurde bei der Landesgeschäftsstelle in der Regel so praktiziert.

Die Landesgeschäftsstelle hat in den Jahren 2003 und 2005 trotz ihrer sich bereits abzeichnenden verbandsinternen Überschuldung erhebliche Mehrausgaben ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses getätigt.

Der ORH hält es nicht für vertretbar, dass die BRK-Satzung den Geschäftsführern eine uneingeschränkte Haushaltsüberschreitung und Beschaffung von Kreditmitteln gestattet. Erhebliche Abweichungen vom Haushaltsplan/Wirtschaftsplan, die voraussichtlich den Ausgleich des Haushalts gefährden, bedürfen der Einwilligung (= vorherige Zustimmung) des zuständigen Haushaltsausschusses. Die BRK-Satzung ist entsprechend zu ändern. Ferner muss konkretisiert werden, wann eine „erhebliche Abweichung“ vorliegt.

Das BRK möchte die geforderten Satzungskonkretisierungen im laufenden Reformprozess aufgreifen.

32.2.3 Verbandsumlage

Für die zentrale Wahrnehmung von Körperschaftsaufgaben (z. B. Vertretung nach außen) erhalten die Landesgeschäftsstelle und die Bezirksgeschäftsstellen von den Kreisverbänden eine Umlage (seit 2005 jährlich 7,4 Mio. €, hiervon erhält die Landesgeschäftsstelle 60 %). Die Landesgeschäftsstelle kritisiert seit Jahren den ihr zustehenden Anteil der Umlage als nicht ausreichend. Den tatsächlichen Mittelbedarf für die durch die Umlage zu finanzierenden Aufwendungen kann sie jedoch nicht benennen. Ferner weisen die umlagefinanzierten Geschäftsstellen die Verwendung der Umlage nicht nach.

Der ORH hält es für sinnvoll, dass die Umlage gedeckelt wird, um die Ausgaben der umlagefinanzierten Geschäftsstellen zu begrenzen. Die Regelung ist aber zu unflexibel gefasst. Um künftig die Verbandsumlage ausreichend zu bemessen, ihre Einhaltung zu gewährleisten und eine Überschuldung der Geschäftsstellen zu vermeiden, hat der ORH dem BRK Folgendes empfohlen:

- Die umlagefinanzierten Geschäftsstellen sollen Aufwendungen und Erträge für die umlagefinanzierten Aufgaben transparent darstellen und jährlich abrechnen.
- Den Landes- und Bezirksgeschäftsführern sowie dem Haushaltsausschuss des Landesverbandes soll ein begrenzter Handlungsspielraum eingeräumt werden, in dem diese über notwendige und unabwendbare über- und außerplanmäßige Aufwendungen, die die Einnahmen aus der Verbandsumlage übersteigen, selbstständig entscheiden können.

- Die umlagefinanzierten Geschäftsstellen sollen grundsätzlich ohne Kredite auskommen. Die Annuitäten sollten einen bestimmten Prozentsatz der Umlage nicht übersteigen dürfen.

32.2.4 Steuerungsdefizite in der Körperschaft

Der ORH hat festgestellt, dass in übergreifenden Fragen eine zentrale Haushaltssteuerung beim BRK fehlt. Ungeachtet der weitgehenden Selbstständigkeit der Gliederungen ist diese wegen der mit dem Rechtsstatus als Körperschaft des öffentlichen Rechts einhergehenden Vermögens- und Haftungseinheit unerlässlich. Nur so wird es in die Lage versetzt, negativen finanziellen Entwicklungen von Verbandseinheiten präventiv zu begegnen. Die BRK-Satzung sieht hierfür Zustimmungsvorbehalte für den Landesvorstand vor. Ferner können der Landesvorstand, die Bezirksvorstände sowie die Landes- und Bezirksgeschäftsführer unter bestimmten Voraussetzungen Weisungen erteilen.

In der Praxis sind diese Instrumentarien jedoch nicht ausreichend wirksam. Die Prüfung hat gezeigt, dass deren Anwendung aufgrund der weitgehenden Selbstständigkeit der Bezirks- und Kreisverbände auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Der ORH hat deshalb dem BRK empfohlen, die Steuerungsmöglichkeiten für den Landesvorstand und die Landesversammlung in der Satzung differenzierter zu regeln. Wichtig erscheint dem ORH insbesondere Folgendes:

- Eine Genehmigungspflicht der Landesversammlung und/oder des Landesvorstandes für Haushaltspläne von Gliederungen, die über einen bestimmten Zeitraum hinweg Verluste erwirtschaften oder bei denen eine interne Überschuldung droht oder eingetreten ist, sollte eingeführt werden.
- Die Gliederungen sollten zur Abgabe des Betriebs von defizitären Alten- und Pflegeheimen an die Sozialservice Gesellschaft des BRK oder zum Verkauf nicht verlustfrei zu betreibender Einrichtungen verpflichtet werden können.
- Ferner hat der ORH dem BRK nahegelegt, in wesentlich stärkerem Umfang als bisher für alle Gliederungen des Verbandes verbindliche und möglichst konkrete Vorgaben für den Haushaltsvollzug zu erlassen.

32.2.5 Betrieb von Alten- und Pflegeheimen

Ende 2007 betrieben die Bezirks- und Kreisverbände 80 Alten- und Pflegeheime. Im Zeitraum 2000 bis 2007 haben 27 Heime Gewinne von zusammen 17 Mio. € und 53 Heime Verluste von zusammen 34 Mio. € erzielt. Per Saldo haben diese 80 Heime demnach mit 17 Mio. € zu den Verlusten des Körperschaftshaushalts beigetragen. Zudem reichten die von den 27 Heimen erzielten Gewinne bei mindestens 10 Heimen nicht aus, um einen Inflationsausgleich für das eingesetzte Eigenkapital zu erwirtschaften.

Der ORH hält es für erforderlich, bei den defizitären Heimen sowie bei den Heimen, die keine ausreichende Kapitalrendite erwirtschaften, die Ursachen hierfür sowie etwaige Wirtschaftlichkeitspotenziale zu ermitteln. Hieraus erzielte Erkenntnisse sollten zeitnah durch geeignete Maßnahmen (Zentraler Einkauf, Renovierung, Veräußerung, Schließung, Pachtverhandlungen etc.) umgesetzt werden. Der ORH hat ferner empfohlen, den Betrieb insbesondere der defizitären Heime der auf den Heimbetrieb spezialisierten Sozialservice Gesellschaft des BRK zu übertragen.

Das BRK teilte hierzu mit, dass sich die Ursachenforschung für wirtschaftliche Fehlentwicklungen einzelner Einrichtungen in vollem Gange befände. Die bestehenden und zukünftigen Wirtschaftlichkeitsrisiken sollen durch diverse Maßnahmen (z. B. Renovierung, Teilschließung oder -verlagerung, Veränderung von Wohn- und Pflegekonzepten usw.) begrenzt werden. Die Genehmigung von Neu- und Ersatzneubauten unterlägen künftig einer strukturierteren und strengeren Überprüfung der Wirtschaftlichkeit.

32.2.6 Aufbauorganisation der Landesgeschäftsstelle

Die Landesgeschäftsstelle gliederte sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Oktober 2008 in 2 Dezernate, 8 Bereiche, 18 Abteilungen, mehrere Teams, 1 Gruppe, 3 Stabsstellen und die Interne Revision. Der Personalstand entsprach seinerzeit 179 Vollzeitkräften. Aus organisatorischer Sicht ist das Verhältnis von Vollzeitkräften zu Organisationseinheiten unbefriedigend. Die Kleinteiligkeit hat zu viele Führungspositionen zur Folge. Entsprechende Feststellungen ergaben sich schon anlässlich der Prüfung 1999.

Nach Auffassung des ORH gestattet die Stellung der Landesgeschäftsstelle innerhalb der Körperschaft, deren Aufgaben und die von der Landesgeschäftsstelle selbst angestrebte Personalreduzierung auf 122 Vollzeitkräfte allenfalls die Einrichtung von

15 Organisationseinheiten (inkl. Stabsstellen). Gegenüber dem Stand vom Oktober 2008 wären dies 14 Organisationseinheiten und damit auch 14 Führungskräfte weniger.

Das BRK lehnt eine starre Orientierung an bestimmten Relationen ab. Sie werde der Komplexität der Verbandsleitung und der Vielfalt der Geschäftsfelder in einem sich ständig wandelnden wirtschaftlichen Umfeld nicht gerecht.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest. Um sich in seinem Marktumfeld behaupten zu können, ist es für das BRK wichtig, dass die Landesgeschäftsstelle eine schlanke und effiziente Organisationsstruktur erhält.

32.2.7 Projekte Rechenzentrum und Finanzbuchhaltung

Die Landesgeschäftsstelle hat ab 2006 mit dem Aufbau eines zentralen Rechenzentrums begonnen, um den Gliederungen des BRK bis Ende 2009 alle IT-Dienstleistungen (Beschaffung, System- und Benutzerbetreuung, Netzwerkmanagement, Bereitstellung von Office- und Fachanwendungen) anzubieten. Die geschätzten IT-Gesamtkosten im Verband sollten so von rd. 16 Mio. € jährlich um 20 % gesenkt werden. Zur gleichen Zeit wurde das Projekt Finanzbuchhaltung vorangetrieben, mit dem Ziel, bis Ende 2008 ein neues konzernfähiges Rechnungswesen und effektives Controlling einzuführen.

Der ORH hat beide Projekte geprüft und Folgendes festgestellt:

- Dem Landesvorstand und der Landesgeschäftsführung fehlte die Kompetenz, die beiden Projekte mit Kosten von über 10 Mio. € zu beschließen und umzusetzen. Wegen der verbandsinternen Überschuldung der Landesgeschäftsstelle war von vornherein klar, dass die Gliederungen diese Kosten tragen müssen. Dies und die verpflichtende Nutzung des Rechenzentrums durch die BRK-Gliederungen stellt einen massiven Eingriff in die Finanz-, Organisations- und Personalhoheit der Bezirks- und Kreisverbände dar. Für Projekte mit so weitreichender Bedeutung ist nach der BRK-Satzung ein positives Votum der Landesversammlung notwendig.
- Die Landesgeschäftsstelle hat bei der Planung des Rechenzentrums keine Bestandsanalyse im Verband durchgeführt und ist ohne ausreichende Planung vorgegangen. Die vom Landesvorstand Anfang 2008 beschlossene Migration aller 60 Fachanwendungen der Kreisverbände für Heime, Hausnotruf etc. in das Rechenzentrum ist deshalb gescheitert.

- Die örtliche IT-Infrastruktur der migrierten Kreisverbände blieb parallel zum Rechenzentrum bestehen. Mit gravierenden Nachteilen:
 - Die Ziele, den IT-Einsatz zu optimieren und Defizite in der IT-Sicherheit (Virenschutz, Backups usw.) zu beseitigen, wurden verfehlt.
 - Die Investitionen für die Bereitstellung der Office-Produkte über CITRIX von 2,1 Mio. € waren mangels Nutzung unwirtschaftlich.
- Die Abstimmung zwischen der Projektleitung Finanzbuchhaltung und dem IT-Bereich in der Landesgeschäftsstelle war bis Ende 2008 mangelhaft. Die Projektrisiken hinsichtlich der IT wurden übersehen.
- Aufgrund der Planungsmängel haben sich beide Projekte stark verzögert. Ende 2008 waren erst 21 von 520 Standorten mit 614 von 3.800 PCs an das Rechenzentrum angeschlossen. Die Finanzbuchhaltung konnte erst 2010 eingeführt werden.
- Die von der Landesgeschäftsführung geplanten 10 Mio. € Projektkosten sind wenig belastbar. Wegen der mangelnden Wirtschaftsführung in der Landesgeschäftsstelle konnten zum Zeitpunkt der Prüfung die genauen Kosten der beiden Projekte nicht nachgewiesen werden. Dies gilt auch für die Einsparungen, die die Landesgeschäftsführung als Sanierungsbeitrag plant (z. B. sollen durch das Rechenzentrum 3,2 Mio. € eingespart werden).
- Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen waren für Projekte dieser Größenordnung unzureichend. Zum Zeitpunkt der Prüfung war das Projekt Rechenzentrum unwirtschaftlich.

Grundsätzlich ist der ORH auch der Auffassung, dass nur mit einem einheitlichen Rechnungswesen und einer zentralen und standardisierten IT effiziente Strukturen und Abläufe im BRK geschaffen werden können. Die Landesgeschäftsstelle muss das Projektmanagement, die Wirtschaftsführung und das Controlling aber deutlich verbessern und insbesondere künftig für Projekte dieser Größenordnung ein positives Votum der Landesversammlung einholen.

Das BRK hat die aufgezeigten Mängel eingeräumt. Die Landesgeschäftsführung habe aufgrund der fachlichen Mängel beide Projekte schnell überplanen und trotz Risiken sofort umsetzen müssen (Notgeschäftsführung).

Die Entscheidung über diese Projekte der Landesversammlung abzuverlangen, hält das BRK für nicht angemessen. Im Rahmen der Reformdiskussion werde derzeit nach geeigneten Führungs- und Aufsichtsstrukturen gesucht, die einerseits den Anforderungen eines großen mitgliederschaftlich organisierten Verbandes und andererseits den Zwängen wirtschaftlichen Handelns in Komplexität und Geschwindigkeit gerecht werden.

Der ORH hat die Projekte anhand der geltenden Satzung geprüft. Danach hätte die Landesversammlung über diese Projekte entscheiden müssen. Dies ist inzwischen auch Auffassung der Rechtsaufsicht.

32.2.8 Interne Revision

Das BRK ist der Empfehlung aus der letzten Prüfung des ORH nachgekommen und hat die Interne Revision entsprechend ihrer Bedeutung als zentrale Stabsstelle bei der Landesgeschäftsführung eingerichtet.

Die Prüfung der Internen Revision in den Jahren 2007 und 2008 hat sich im Wesentlichen auf die Einhaltung von Zuständigkeitsregelungen und Buchhaltungsvorschriften beschränkt. Dies hält der ORH inhaltlich und quantitativ für nicht ausreichend. Aufgrund der Problemstellungen im BRK hätte die Interne Revision insbesondere die Landesgeschäftsstelle, die defizitären Heime, den Personalbedarf und die Stellenwertigkeit prüfen müssen.

Der Personaleinsatz wurde von ehemals 15 auf weniger als 10 Vollzeitkräfte reduziert. Gemessen an dem zu prüfenden Personal- und Finanzvolumen (vgl. TNr. 32.1.1), hält der ORH die Anzahl der Revisoren für zu gering. Zudem ist die persönliche Unabhängigkeit der Revisoren zu stärken.

Die Gliederungen und Tochtergesellschaften des BRK können sich nach der BRK-Satzung einer Prüfung durch die bei der Landesgeschäftsstelle eingerichtete Interne Revision entziehen, wenn Sie eine eigene Revision unterhalten. Eine solche unterhalten derzeit der Kreisverband München und der Blutspendedienst. Nach Auffassung des ORH muss eine überörtliche Prüfung gewährleistet sein.

Das BRK beabsichtigt, seine Satzung entsprechend zu ändern.

Die nicht aus der Verbandsumlage zu finanzierenden Kosten der Internen Revision für die Durchführung von Jahresabschlussprüfungen wurden nicht verursachergerecht

umgelegt. Hierdurch wurden die auf Heime entfallenden Prüfungskosten von jährlich rd. 400.000 € nicht in die Pflegesatzverhandlungen mit den Kostenträgern eingebracht und dadurch nicht refinanziert.

Das BRK hat hierzu eine Prüfung eingeleitet, hält jedoch eine Refinanzierung der Prüfungskosten für wenig Erfolg versprechend.

Nach Auffassung des ORH erfordert schon eine ordnungsgemäße Kostenstellenrechnung die verursachergerechte Umlegung der Prüfungskosten auf die Heime. Die Frage der Refinanzierbarkeit der Prüfungskosten stellt sich erst danach.

32.2.9 Betriebe gewerblicher Art des Kreisverbandes München

Der Kreisverband München betreibt zur Finanzierung seiner satzungsgemäßen Aufgaben fünf Betriebe gewerblicher Art (Bewachungs- und Kontrolldienste, Immobilienverwertung und -verwaltung, Handel mit Waren aller Art, Dienstleistungen aller Art, Veranstaltungen). Diese Betriebe waren in den Jahren 2005 bis 2007 defizitär. Die ausgewiesenen Verluste beliefen sich auf insgesamt jährlich mehr als 1 Mio. €. Den Betrieben wurden die Verwaltungskosten des Kreisverbandes in Höhe von 40 % zugerechnet. Angemessen wären nach den eigenen Aussagen des Kreisverbandes lediglich 5 % gewesen. Allerdings hätte auch dies nur bei einem Betrieb zur Gewinnausweisung geführt.

Ende 2005 hat der Kreisverband München die Parkplatzbewirtschaftung beim Zentralen Omnibusbahnhof an der Hackerbrücke in München gepachtet, der 2009 eröffnet wurde. Der Pachtvertrag sieht eine feste Laufzeit von 25 Jahren vor. Nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung erwartet der Kreisverband einen jährlichen Gewinn im sechsstelligen Bereich. Dies setzt jedoch ein Verkehrsaufkommen von durchschnittlich 95 Bussen täglich voraus. Wegen des unsicheren tatsächlichen Verkehrsaufkommens und der 25-jährigen Bindungswirkung des Pachtvertrages stellt die Übernahme dieses Betriebs ein erhebliches finanzielles Risiko dar.

Für Verluste haftet in unbeschränkter Höhe das gesamte Körperschaftsvermögen des BRK. Damit dienen, zumindest mittelbar, auch Einnahmen aus Sammlungen, Spenden und Mitgliedsbeiträgen zur Deckung der Defizite.

Die gewerbliche Tätigkeit von öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist häufig und aus gutem Grund rechtlich beschränkt. So dürfen Gemeinden Eigenbetriebe und Unternehmen in Privatrechtsform nur errichten und betreiben, wenn diese öffentliche

Zwecke erfüllen und die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten, ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird (Art. 92 und 87 Gemeindeordnung).

Der ORH hat deshalb dem BRK empfohlen, die nach seiner Satzung gestatteten sonstigen Maßnahmen zur Mittelbeschaffung auf mittelbar noch mit den satzungsmäßigen Aufgaben im Zusammenhang stehende Tätigkeiten zu beschränken und die Haftung z. B. durch Gründung von Betreibergesellschaften-mbH zu begrenzen. Ferner wurde empfohlen, die aufgezeigten Risiken des langfristigen Pachtvertrages durch Nachverhandlungen zu begrenzen. Der Kreisverband München hat zwischenzeitlich einen defizitären Betrieb gewerblicher Art eingestellt.

Nach den Angaben des BRK hat der Kreisverband München mit seinen Betrieben gewerblicher Art in den vergangenen Jahrzehnten erhebliche Überschüsse zur Finanzierung seiner satzungsgemäßen Aufgaben erzielt. Die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung werde nicht erwogen, da auch bei Kapitalgesellschaften des Privatrechts über die Gewährträgerhaftung (Patronatserklärungen oder Bürgschaften) letztlich das Körperschaftsvermögen als Haftungsmasse dienen müsste.

Der ORH bemerkt hierzu abschließend, dass es keine gesetzliche Verpflichtung gibt, welche das BRK bei der Gründung von Tochtergesellschaften zur Abgabe von Patronatserklärungen oder Bürgschaften verpflichten würde. Soweit Patronatserklärungen oder Bürgschaften zur Aufnahme von Krediten durch die Tochtergesellschaft erforderlich sind, handelt es sich um eine beschränkte Haftung. Hiergegen bestehen keine Bedenken, soweit diese Haftung auf einen bestimmten, der Leistungsfähigkeit der Gliederung angemessenen Betrag begrenzt wird. Darüber hinaus hält der ORH nach wie vor eine Selbstbeschränkung des BRK in der Satzung für notwendig, um die gestatteten sonstigen Maßnahmen zur Mittelbeschaffung auf mittelbar noch mit den satzungsmäßigen Aufgaben im Zusammenhang stehende Tätigkeiten zu beschränken.

32.3 Rettungsdienst

Das BRK ist zusammen mit anderen Hilfsorganisationen mit der Durchführung des Rettungsdienstes in Bayern beauftragt.

Gegenstand der Prüfung durch den ORH war der Bereich Landrettung. Die Prüfung erstreckte sich vor allem darauf, ob die Kosten des Rettungsdienstes vom BRK korrekt ermittelt und abgerechnet wurden. 2007 betragen diese Kosten 238 Mio. €.

Gegenüber der Prüfung 1999 haben sich die Abrechnung der rettungsdienstlichen Kosten und die Erstellung des Jahresabschlusses wesentlich verbessert.

Der ORH weist jedoch auf die nachfolgend aufgezeigten Wirtschaftlichkeitsreserven bei den Kreisverbänden hin. Notwendig ist allerdings, dass die Landesgeschäftsstelle die Kreisverbände hierbei unterstützt und stärker steuernd eingreift. Das bislang noch mangelhafte Controlling muss konzeptionell aufbereitet und konsequent eingesetzt werden.

Das BRK sieht sich durch die Feststellungen des ORH in seinen ständigen Bemühungen um Prozessverbesserungen bestätigt und weist auf die Leistung der vielen ehren- und nebenamtlichen Helfer hin. Dadurch würden dem System Rettungsdienst jährlich Kosten von rd. 10 Mio. € erspart.

32.3.1 Einsparpotenziale bei den Personalkosten

32.3.1.1 Fachkraftquote

In der Notfallrettung sind mindestens ein Rettungsassistent als Fachkraft und ein Rettungssanitäter einzusetzen. Bei vielen Kreisverbänden fahren jedoch in der Regel zwei Rettungsassistenten mit. Würde der unnötig hohe Einsatz von Rettungsassistenten begrenzt, könnten die Personalkosten deutlich gesenkt werden.

Das BRK macht geltend, es habe die mit den Sozialversicherungsträgern vereinbarte Fachkraftquote von 60 % mit verbandsweit 58,6 % in 2009 bereits deutlich unterschritten.

Dies trifft zu, ändert jedoch nichts daran, dass bei elf Kreisverbänden eine Fachkraftquote von über 70 %, in einem Fall sogar 94,8 %, festgestellt wurde. Hier bestehen erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale.

32.3.1.2 Wochenarbeitszeit in der Notfallrettung

Bei geringer Auslastung im Krankentransport gilt für das Rettungsdienstpersonal eine Wochenarbeitszeit von 45 Stunden. Dies ist bei 45 Kreisverbänden der Fall. Ein Gutachter hat 2007 bei weiteren 19 Kreisverbänden eine geringe Arbeitsauslastung festgestellt. Dennoch wurde nur bei 1 Kreisverband die Wochenarbeitszeit auf 45 Stunden erhöht. Würde in den weiteren 18 Kreisverbänden die Arbeitszeit auf 45 Stunden erhöht, könnten die Rettungsdienstkosten jährlich um 1,4 Mio. € reduziert werden.

Das BRK hat eine Überprüfung der Auslastung und ggf. eine Anpassung der Arbeitszeiten zugesagt.

32.3.2 Verwendung der Mittel für ehren- und nebenamtliche Rettungsdienstkräfte

Für die nicht hauptamtlichen Rettungsdienstkräfte erhält das BRK von den Sozialversicherungsträgern einen pauschalen Ersatz. Dieser betrug 2007 rd. 9,6 Mio. €. Der Ersatz übersteigt die tatsächlichen Kosten. Dies ist beabsichtigt, um bei den Kreisverbänden einen Anreiz zu schaffen, einen möglichst hohen Anteil an ehren- und nebenamtlichen Kräften zu halten. 2007 wurden 6,1 Mio. € für das nicht hauptamtliche Personal und 1,6 Mio. € für sonstige rettungsdienstliche Zwecke ausgegeben. Die verbleibenden 1,9 Mio. € flossen in die Rücklagen.

Der ORH erhebt gegen dieses Verfahren keine grundsätzlichen Einwände. Bei der Abrechnung der Mittel ist jedoch darauf zu achten, dass diese nicht für rettungsdienstfremde Aufgaben oder eine unwirtschaftliche Verwaltung der Kreisverbände verwendet werden dürfen. Hiergegen haben mehrere Kreisverbände verstoßen.

So ist es unzulässig, dass 22 Kreisverbände zusätzlich zur pauschalen Erstattung der Verwaltungskosten ohne näheren Nachweis 600.000 € aus Rettungsdienstmitteln finanziert haben.

Das BRK wendet hiergegen ein, dass die Verwaltungsausgabenquote im Rettungsdienst 2007 lediglich 7,8 % betragen habe und damit deutlich günstiger als bei sechs anderen Leistungserbringern sei.

Die Feststellungen des ORH werden nicht dadurch entkräftet, dass das BRK lediglich seine Verwaltungsausgabenquote mit anderen Leistungserbringern vergleicht. Vielmehr muss die Abrechnung zusätzlicher Verwaltungskosten unter dem Gesichtspunkt der Zweckbindung und der Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Während 51 Kreisverbände mit ihrer pauschalen Verwaltungskostenerstattung auskommen, haben 22 Kreisverbände 40 % ihrer Pauschalen zusätzlich verrechnet.

32.3.3 Sachkosten

Die Kosten für Rettungsdienstfahrzeuge betragen in den Kreisverbänden zwischen 0,19 und 0,53 € pro km. Die Landesgeschäftsstelle hat bislang keine Erkenntnisse über eine etwaige unwirtschaftliche Betriebsführung in den Kreisverbänden. Das ge-

plante Flottenmanagement sollte rasch eingeführt werden, um unwirtschaftliches Verhalten aufzuzeigen.

Das BRK teilte mit, das Flottenmanagement werde bis Ende 2010 flächendeckend eingeführt sein.

Bei den eigenen Rettungswachen ist die ortsübliche Miete zuzüglich Nebenkosten erstattungsfähig. Teilweise fehlen Bestandspläne und Flächenberechnungen oder Unterlagen stimmen nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten überein. Es sind auch deutlich überdimensionierte Gebäude anzutreffen, die die Wirtschaftlichkeit stark belasten.

Das BRK hat die Mängel teilweise eingeräumt und eine Überprüfung zugesagt.

32.3.4 Projekte im Rettungsdienst

Für die mobile Erfassung der Einsatzdaten des Rettungsdienstes wurden Ende 2006 mobile Datenerfassungsgeräte (Mobidat) für rd. 1,3 Mio. € beschafft. Die notwendige Software (82.000 €) wurde jedoch erst Ende 2008 freigegeben. Die unwirtschaftliche frühe Beschaffung der Geräte wurde noch verstärkt, weil die Geräte zum Zeitpunkt des Einsatzes nicht mehr Stand der Technik waren. Der Nutzen wurde erst 2009 realisiert.

Das BRK führte zum 01.06.2004 die automatisierte externe Defibrillation (AED) ein. Die Einsatzkräfte füllen seitdem zur Datenerfassung ein sog. Reanimationsprotokoll aus. Die Datenbank soll die Ausbildung unterstützen und als Basis für ein Qualitätsmanagement dienen. Ziel war, die Daten wissenschaftlich auszuwerten. Das geschieht allerdings bislang nicht. Falls dies so bleiben sollte, würde die nach wie vor praktizierte Erfassung des Reanimationsprotokolls keinen Sinn machen.

Das BRK teilte mit, es werde die Daten aus dem Reanimationsprotokoll noch in 2010 an das deutsche Reanimationsregister zur wissenschaftlichen Auswertung abgeben.

32.4 Personalwesen

Die Personalaufwendungen des BRK betragen jährlich rd. 500 Mio. €. Sie sind mit Abstand die größte Ausgabeposition. Zur Konsolidierung der finanziellen Situation des BRK ist es deshalb unumgänglich, auch diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

32.4.1 Stellenplan und Stellenbewirtschaftung

Nach der Verwaltungsordnung des BRK sind für alle Mitarbeiter Stellenbeschreibungen vorzuhalten und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Sachgerechte Stellenbeschreibungen und darauf aufbauende Stellenbewertungen sind als Grundlage für Organisationsentscheidungen und für die Aufstellung bedarfsgerechter Stellenpläne unerlässlich.

Wie bereits bei der Prüfung 1999 hat der ORH auch diesmal festgestellt, dass Stellenbeschreibungen weitgehend fehlen oder erhebliche Mängel aufweisen. Anzahl und Wertigkeit der Stellen können nur in den Bereichen Rettungsdienst und Heime nachvollzogen werden. In den übrigen Bereichen sind die Stellenpläne im Ergebnis lediglich Übersichten für die Personalverwaltung. Sie werden nicht als bindend angesehen, weshalb beliebig von ihnen abgewichen wird. Als Instrument der Personalplanung und -steuerung sowie für Organisationsentscheidungen werden sie nicht genutzt.

Der ORH sieht es als erforderlich an, für alle Bereiche Stellenbeschreibungen zu erstellen. Sie müssen auf allen Verbandsebenen zur Organisationssteuerung genutzt werden können und als Grundlage für den Stellenplan sowie als zentrales Instrument der Personalbewirtschaftung geeignet sein. Ferner ist in diesem Zusammenhang auch der Bedarf an Arbeitskräften in allen Bereichen methodisch zu untersuchen.

Nach Mitteilung des BRK sei aufgrund der Umstrukturierung der Landesgeschäftsstelle im Rahmen der Sanierung und des damit verbundenen Personalabbaus die Vervollständigung der Stellenbeschreibungen zurückgestellt, in der Zwischenzeit aber wieder aufgenommen worden.

32.4.2 Bezahlung der Mitarbeiter

Wesentliche Grundlage für die Bezahlung der Mitarbeiter ist die Eingruppierung in eine Entgeltgruppe. Diese richtet sich bei den meisten Beschäftigten nach den in der Vergütungsordnung zum Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) festgelegten Tätigkeitsmerkmalen. Grundlage für die Eingruppierung ist die auszuübende Tätigkeit. Die Eingruppierungen müssen nachvollziehbar begründet werden.

Weil Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen fehlen oder unzureichend sind (vgl. TNr. 32.4.1), fehlt eine wesentliche Basis für eine tarifgerechte Eingruppierung der Mitarbeiter. Die Eingruppierungsentscheidungen waren häufig mit den Mitarbeitern „ausgehandelt“ und vielfach nicht begründet.

Vor allem in der Landesgeschäftsstelle entspricht die Eingruppierungspraxis nicht den tariflichen Erfordernissen; das Eingruppierungsgefüge ist hier - auch wegen der vielen Führungspositionen (vgl. TNr. 32.2.6) - insgesamt gesehen deutlich zu hoch. Hinzu kommt, dass dort in vielen Fällen das zu hohe Vergütungsniveau durch Zulagen und Sachleistungen zusätzlich angehoben ist.

Für die Eingruppierung sollte ein sachgerechtes und einheitliches Bewertungsverfahren festgelegt werden. Bei gleichartigen Arbeitsplätzen und Arbeitsvorgängen empfiehlt der ORH, anhand von Musterbewertungen einen „Eingruppierungskatalog“ zu entwickeln. Damit ließe sich der Verwaltungsaufwand in den Personalabteilungen verringern und eine einheitliche Eingruppierung erreichen.

Der ORH sieht es ferner für erforderlich an, das Eingruppierungsgefüge zu überprüfen und auf das tariflich vorgesehene Maß zu reduzieren.

32.4.3 Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter

Die Arbeitsverträge und die Vergütungsregelungen der Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter sind derzeit sehr unterschiedlich. Die Bezahlung wurde mit BRK-interner Regelung ab 2002 erheblich (zwischen 35 und 70 %) angehoben. Die Kreisgeschäftsführer waren bis 2002 dem gehobenen Dienst entsprechend eingruppiert (Entgeltgruppen E9 bis E13). Jetzt entspricht die Eingruppierung dem höheren Dienst (Entgeltgruppe E13 bis Besoldungsgruppe B3, in Ausnahmefällen auch höher).

Zusätzlich zu der festen Vergütung erhielten Geschäftsführer für besondere Leistungen noch Sonderzahlungen bis zu 12.500 € jährlich. Die Voraussetzungen hierfür lagen jedoch nicht immer vor. Zum Teil wurden Sonderzahlungen durch nachträgliche „Zielvereinbarungen“ gerechtfertigt.

Das Eingruppierungsgefüge und die übrigen Vertragsregelungen der Kreisgeschäftsführer und deren Stellvertreter bedürfen einer Überprüfung. Dabei sind auch die Höhe der Bezahlung und die Kriterien hierfür kritisch zu hinterfragen. Maßstab für die Eingruppierung und Bezahlung sollte auch nicht nur der Umsatz des Kreisverbandes sein, sondern z. B. auch die Zahl der Beschäftigten, die Anzahl der Geschäftsfelder und nicht zuletzt auch die fachliche und berufliche Qualifikation des Geschäftsführers.

Bei der Festlegung der Sonderzahlungen muss vor allem darauf geachtet werden, dass die vereinbarten Ziele deutlich über das hinausgehen, was von einem gut be-

zahlten Geschäftsführer ohnehin verlangt werden kann und auch muss. Hierzu gehören auch Maßnahmen, die eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kreisverbandes bewirken sollen. Ferner müssen künftig die in den Richtlinien festgelegten Grundsätze und Maßstäbe (z. B. vorherige und klare Zielvereinbarung, Überwachung der Zielerreichung) strikt beachtet werden.

32.4.4 Personalverwaltung und Bezügeabrechnung

Personalverwaltung und Bezügeabrechnung sind organisatorisch getrennt und arbeiten mit unterschiedlichen IT-Systemen. In der Bezügeabrechnung sind zwei verschiedene Abrechnungssysteme im Einsatz. Die Bezügedaten können für übergeordnete und personalwirtschaftliche Planungszwecke nur eingeschränkt und umständlich genutzt werden.

Nach Auffassung des ORH ist die bestehende Trennung der Personalverwaltung von der Lohn- und Gehaltsabrechnung sinnvoll. Er empfiehlt jedoch, die verschiedenen in der Personalverwaltung und Bezügeabrechnung eingesetzten IT-Systeme auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen und Synergien zu erschließen. Mittelfristig sollte ein einheitliches Bezügeabrechnungssystem mit integrierter Personalsachbearbeitung und mit Schnittstellen für die Finanzbuchhaltung angestrebt werden.

Für die Bezügeabrechnung sind zudem viele Abrechnungsstellen mit sehr unterschiedlichen Abrechnungsmengen zuständig. Dies ist nicht effizient. Es führt auch zu zeitaufwendigen Doppelerfassungen und -kontrollen und enthält Fehlerquellen.

Der ORH empfiehlt daher ferner, die Zahl der Abrechnungsstellen durch Angleichen der Abrechnungsmengen und der Bearbeitungsstrukturen auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren.

32.5 Beteiligungsmanagement

32.5.1 Aufsichtsgremien der BRK-Tochtergesellschaften

Das BRK war zum Zeitpunkt der Erhebungen an sieben Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH beteiligt. Bei den Tochtergesellschaften beschränkten sich die Prüfungshandlungen auf die Betätigung des BRK als Gesellschafter. Örtliche Erhebungen bei den Tochtergesellschaften selbst waren ohne weitergehende Prüfungsrechte nicht möglich.

Bei den Tochtergesellschaften waren in der Regel Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräte als Gesellschaftsorgane eingerichtet worden; in einem Einzelfall wurde die Aufsicht durch die Gesellschafterversammlung wahrgenommen.

Einige Vertreter des BRK in den Aufsichtsgremien nahmen von 2005 bis 2008 nur die Hälfte der Sitzungstermine wahr, einige davon sogar noch deutlich weniger. Beispielsweise besuchte ein BRK-Vertreter seit dem Jahr 2005 von 14 Sitzungen nur eine. Bei einer Sitzung war das Aufsichtsgremium aufgrund zu geringer Teilnahme nicht beschlussfähig.

32.5.2 Informationsfluss zwischen BRK und BRK-Vertretern

Das Beteiligungsmanagement nahm der Assistent der Geschäftsführung wahr. Es band auskunftsgemäß rd. 40 % seiner Arbeitskraft.

Die Berichte der Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften an das BRK folgten keinem einheitlichen Muster, sondern wurden individuell erstellt. Für die Vorbereitung von Gremiensitzungen fehlte es an Richtlinien, Arbeitsanweisungen oder ähnlichen Vorgaben.

Die Gremienvertreter des BRK informierten die Beteiligungsverwaltung nicht. Erkenntnisse über wirtschaftliche Entwicklungen einzelner Einrichtungen, insbesondere im Blutspendedienst oder bei einzelnen Pflegeeinrichtungen der BRK-Tochtergesellschaft, lagen dem BRK nicht vor. Selbst die Protokolle der Gremiensitzungen waren in den meisten Fällen beim BRK nicht verfügbar und mussten im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei den Töchtern angefordert werden.

32.5.3 Auffassung des ORH

Die Gremienvertreter des BRK müssen ihre Überwachungsaufgaben besser wahrnehmen. Allein die vielfach sehr lückenhafte Teilnahme an Gremiensitzungen ist ein Hinweis auf Defizite in diesem Bereich. Der ORH empfiehlt, die Bedeutung und die haftungsrechtlichen Risiken dieser Tätigkeit deutlicher zu machen und die Bestellung einzelner Gremienvertreter zu überdenken.

Der Informationsfluss zwischen den Gremienvertretern und dem BRK als Gesellschafter war völlig unzureichend. Ein regelmäßiger Austausch im Vorfeld von Gremiensitzungen über grundsätzliche Strategien und über zustimmungsbedürftige Ent-

scheidungen hat nicht stattgefunden. Vielfach haben dem BRK nicht einmal die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen der Tochtergesellschaften vorgelegen.

Nach Einschätzung des ORH ist in diesem Bereich, wie schon bei der Prüfung 1999 gefordert, ein grundsätzlicher Strategiewechsel im BRK erforderlich. Eine Orientierungshilfe können dabei die Leitlinien des Finanzministeriums für die Tätigkeit staatlicher Vertreter in Aufsichtsgremien geben. Diese stellen insbesondere einen ausreichenden und aktuellen Informationsfluss zwischen Gremienvertretern und Beteiligungsverwaltung sicher.

Es ist dringend erforderlich, bei der Landesgeschäftsstelle ein Beteiligungsmanagement mit deutlich professionellerem Zuschnitt als bislang zu installieren. Dieses sollte die Tätigkeit der BRK-Vertreter in den Überwachungsorganen der Tochtergesellschaften vereinheitlichen und insbesondere den Informationsfluss zwischen BRK und Gremienvertretern sicherstellen.

32.5.4 Mitgliedschaft des BRK in einem Zweckverband

Im Jahr 1977 errichteten das BRK, ein Landkreis und eine Gemeinde einen Zweckverband zur Förderung des gemeindlichen Kurbetriebs und des Fremdenverkehrs der Kommune. Der Zweckverband hat seitdem eine Vielzahl von Kur- und Fremdenverkehrseinrichtungen geschaffen.

Das BRK betrieb zum damaligen Zeitpunkt in der Gemeinde ein Fachkrankenhaus sowie eine Fachklinik für Rehabilitation. Aus seiner Mitgliedschaft im Zweckverband erwartete sich das BRK Vorteile für seine Kliniken. Konkrete Erhebungen der erwarteten wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft im Zweckverband wurden vom BRK entweder nicht vorgenommen oder nicht dokumentiert.

32.5.4.1 Beschlussfassung der Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung als beschließendes Organ des Zweckverbandes bestand ursprünglich aus zehn Verbandsräten. Das BRK stellte sechs, der Landkreis und die Gemeinde jeweils zwei Verbandsräte. Beschlüsse wurden mit drei Vierteln der abgegebenen Stimmen gefasst.

Im Jahr 1999 übertrug der Zweckverband Teilbereiche seiner Aufgaben zur unmittelbaren Erfüllung (und Finanzierung) auf das BRK und die Kommune. Auf das BRK entfielen insbesondere der Unterhalt des Kurparks, des Vogelhauses und der Park-

plätze. Dem am Zweckverband ebenfalls beteiligten Landkreis wurden keine Aufgaben übertragen. In der Folge wurde auch die Verbandssatzung neu gefasst. Das BRK stellte nun vier Verbandsräte, dem Landkreis und der Gemeinde standen unverändert jeweils zwei Verbandsräte zu. Beschlüsse der Verbandsversammlung wurden seitdem mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst.

Zu keiner Zeit konnten Beschlüsse gegen die Stimmen der Verbandsräte des Landkreises und der Kommune gefasst werden.

32.5.4.2 Finanzierung des Zweckverbandes

Der Finanzbedarf des Zweckverbandes wurde durch die Finanzumlage gedeckt. Diese wurde zu 70 % vom BRK und zu jeweils 15 % vom Landkreis und von der Gemeinde getragen. Daneben bestritt das BRK die ihm unmittelbar übertragenen Aufgaben aus eigenen Mitteln.

In welchem Umfang das BRK den Zweckverband finanziert hat, war nicht exakt ermittelbar. Auch die Aufwendungen für die auf das BRK unmittelbar übertragenen Aufgaben wurden nicht zentral erfasst. Das BRK selbst geht davon aus, seit der Gründung des Zweckverbandes Ende der siebziger Jahre jährlich bis zu 700.000 € allein an Verbandsumlage entrichtet zu haben. Dazu kam die Finanzierung der 1999 übertragenen Aufgaben. Für die Jahre 2005 und 2006 belief sich die auf das BRK entfallende Umlage auf jeweils über 300.000 €.

32.5.4.3 Beendigung der Mitgliedschaft und Vermögensauseinandersetzung

Im November 2004 verkaufte das BRK seine beiden Fachkliniken. Der Erwerber lehnte eine Beteiligung am Zweckverband ab. Daraufhin unternahm das BRK Anstrengungen, die Mitgliedschaft im Verband zu beenden. Von einer sofortigen Kündigung wurde jedoch abgesehen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden. Das BRK wollte eine gerichtliche Auseinandersetzung über die Beendigung der Mitgliedschaft und die Vermögensauseinandersetzung vermeiden. Letztlich wurde beschlossen, den Zweckverband zum 31.12.2006 aufzulösen.

Im Rahmen der Verhandlungen über die Vermögensauseinandersetzung wurden insbesondere die Werte für die Immobilien und die damit zusammenhängenden Schulden ermittelt. Danach beliefen sich die gesamten Vermögenswerte des Zweckverbandes auf 8,4 Mio. €. Nach Abzug von Verbindlichkeiten in Höhe von knapp 3,4 Mio. € ergab sich ein Vermögen von 5 Mio. €. Entsprechend der Aufteilung der

Zweckverbandsfinanzierung entfiel auf das BRK ein rechnerisches Vermögen von 70 % des Gesamtvermögens, also 3,5 Mio. €. Abweichende Verteilungsregelungen sah die Verbandssatzung nicht vor.

Die Gemeinde sah sich angesichts ihrer angespannten Haushaltslage außerstande, im Zuge der Auflösung des Zweckverbandes Ausgleichszahlungen zu leisten. Zur Vermeidung eines Verwaltungsrechtsstreits wurden von allen Beteiligten Vergleichsvorschläge unterbreitet.

Letztlich verpflichtete sich das BRK, der Gemeinde

- seinen Anteil am Vermögen des Zweckverbandes und
- den im BRK-Eigentum befindlichen Kurparkbereich zu überlassen sowie
- eine Abstandssumme von 1,5 Mio. € zu zahlen.

Die Vermögenswerte gingen zum 31.12.2006 auf die Kommune über. Die Ausgleichszahlung von 1,5 Mio. € wurde zum 01.01.2007 angewiesen.

32.5.4.4 Auffassung des ORH

Die Förderung des Kurbetriebs in einer Gemeinde war nicht unmittelbar mit den satzungsgemäßen Aufgaben des BRK zu vereinbaren. Die Attraktivität des gemeindlichen Umfelds ist allein Aufgabe der Kommune. Die Mitgliedschaft im Zweckverband hätte daher von vornherein nicht eingegangen werden dürfen.

Die Satzung hätte angesichts einer 70 %-Finanzierung durch das BRK zwingend eine Stimmenmehrheit für das BRK vorsehen müssen. Belastungen in erheblicher Höhe wären so vermeidbar gewesen. Auch die Übertragung von Aufgaben auf das BRK und die Gemeinde mit einer massiven Entlastung des Landkreises hätten für den Fall einer Stimmenmehrheit des BRK ausgeschlossen werden können.

Für die Vermögensauseinandersetzung sieht Art. 47 Abs. 4 KommZG zwingend eine Verteilung nach dem Umlageschlüssel vor. Die vom BRK angeführte Gefahr eines jahrelangen Rechtsstreits mit ungewissem Ausgang ist für den ORH angesichts dieser klaren gesetzlichen Regelung nicht nachvollziehbar. Keinesfalls hätte das BRK eigene Grundstücke übereignen und darüber hinaus noch eine „Ausgleichszahlung“ von 1,5 Mio. € leisten dürfen.

Das BRK bemerkt hierzu Folgendes: Die rechtliche Verpflichtung mit den beschriebenen negativen Auswirkungen sei bereits 1978 begründet worden. Es hätten seither keine rechtlichen Möglichkeiten seitens des BRK bestanden, einseitig eine Änderung herbeizuführen. Im Übrigen hätte das BRK bei seinen Bestrebungen, aus dem Zweckverband auszutreten, mit erheblichen Widerständen der beteiligten Kommune zu kämpfen gehabt und hätte nur geringe Unterstützung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde gefunden.

Der ORH bleibt - unabhängig von der Entwicklung in der Vergangenheit - bei seiner Auffassung, dass eine Vermögensauseinandersetzung nach den Bestimmungen des KommZG erforderlich gewesen wäre. Die wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der getroffenen Vereinbarungen mit Ausgleichszahlungen und Grundstücksübergaben wären vermeidbar gewesen.

32.5.5 Prüfungsrecht des ORH

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK gem. Art. 111 Abs. 1 BayHO durch den ORH umfasst auch die Prüfung der Betätigung des BRK bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das BRK unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (§ 44 HGrG). Der ORH kann sich bei den Tochtergesellschaften des BRK jedoch nur auf freiwilliger Basis unmittelbar unterrichten, da ihm weder gesetzlich noch vertraglich Prüfungsrechte im Sinne des § 54 Abs. 1 HGrG eingeräumt sind.

Seit der letzten ORH-Prüfung 1999 ist die Zahl der BRK-Tochtergesellschaften von zwei auf sieben gestiegen. Der Umsatz dieser Gesellschaften hat sich seit 1999 annähernd verdoppelt; der Anteil am Gesamtumsatz des BRK stieg im gleichen Zeitraum von 11 auf über 20 %.

Im Hinblick auf die gewachsene wirtschaftliche Bedeutung der Tochtergesellschaften und um die Prüfung gem. Art. 111 Abs. 1 BayHO ordnungsgemäß durchführen zu können, hat der ORH gefordert, dass es ihm entsprechend Art. 66 BayHO ermöglicht wird, sich bei den Tochtergesellschaften des BRK entsprechend § 54 HGrG nach seinem Ermessen zu unterrichten.

Beschluss über den Jahresbericht 2010

(Art. 8 Rechnungshofgesetz)

Den vorstehenden Jahresbericht nach Art. 97 der BayHO und die Unterrichtung nach Art. 99 der BayHO hat das Große Kollegium des ORH am 22. Oktober 2010 beschlossen. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des ORH; den Vorsitz führt der Präsident.

Für das Große Kollegium

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident