

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht  
1996**





## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 <b>I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug</b>  	
<b>1</b> Haushaltsplan 1994	11
<b>2</b> Haushaltsrechnung 1994	12
<b>3</b> Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	14
<b>4</b> Haushaltswirtschaftliche Daten	15
<b>5</b> Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	19
<b>6</b> Finanzierungssaldo	19
<b>7</b> Haushaltsüberschreitungen	21
<b>8</b> Ausgabereste	24
<b>9</b> Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	24
<b>10</b> Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1994	25
<b>11</b> Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1995	26
<b>12</b> Staatsschulden 1995	31
<b>13</b> Staatsbürgschaften 1995	36
<b>14</b> Verwendung der Privatisierungserlöse	38
 <b>II. Besondere Prüfungsergebnisse</b>  	
<b>A. Für alle Einzelpläne</b>	
<b>15</b> Prüfung der Personalausgaben	46
 <b>B. Für die Einzelpläne</b>  	
<b>Einzelplan 03 A</b> (Staatsministerium des Innern)	
<b>16</b> Altersgrenze für Beamte des Landesamts für Verfassungsschutz	50
<b>17</b> DV-unterstützte Sachbearbeitung bei der Bayerischen Landespolizei	53
<b>18</b> Förderung des Baus von Feuerwehrgerätehäusern und Feuerwachen sowie der Beschaffungen für die Feuerwehren	58

	Seite
<b>Einzelplan 03 B</b> (Staatsbauverwaltung)	
19	Ortsplanungsstellen der Regierungen 64
<b>Einzelplan 06</b> (Staatsministerium der Finanzen)	
20	Verwaltung staatlichen Grundbesitzes durch die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen 67
<b>Einzelplan 07</b> (Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie)	
21	Zuwendung nach dem Bayerischen Technologie-Einführungs- Programm 77
22	Designförderung in Bayern 80
23	Fortführung des Straßenrollertransportsystems von Steinbach a.W. nach Tettau 84
<b>Einzelplan 08</b> (Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) - Ernährung und Landwirtschaft -	
24	Zinsverbilligungszuschüsse zur Förderung von Vermarktungs- einrichtungen (Agrarkredit E) 89
25	Förderung einer Bodenbearbeitungshalle 91
26	Landesanstalten 94
27	Vollzug der Dorfneuerungsrichtlinien durch die Ämter für Land- wirtschaft und Ernährung 102
28	Organisation und Personalbedarf bei der Verwaltung für Länd- liche Entwicklung 105
29	Ämter für Landwirtschaft und Ernährung 108
<b>Einzelplan 13</b> (Allgemeine Finanzverwaltung)	
30	Gemeinnützigkeit - Spendenabzug 111
31	Bayerische Landesstiftung 118
32	Aufsicht über wirtschaftliche Unternehmen des Freistaats 124
33	Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung 127

	Seite
34 Förderung des Grunderwerbs im kommunalen Straßenbau und im öffentlichen Personennahverkehr	128
35 Auftragsvergaben bei Hochbaumaßnahmen staatlicher Unternehmen	135
36 Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Krankenhausgesetzes; Pauschalierung der Baunebenkosten	140

**Einzelplan 14**

(Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen)

37 Vollzug der Abwasserabgabengesetze	143
38 Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen	147

**Einzelplan 15**

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

39 Bayerische Filmförderung	154
40 Lehrverpflichtung an den Hochschulen	164
41 Unkonventionelle Verfahren bei der Abwicklung staatlicher Hochschulbaumaßnahmen	169
42 Prüfämter der Technischen Universität München	176
43 Deutsches Herzzentrum München des Freistaates Bayern - Klinik an der Technischen Universität München	181
44 Prähistorische Staatssammlung	187

## Verzeichnis der Abkürzungen

BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	=	Besoldungsgruppe
BayHSchG	=	Bayerisches Hochschulgesetz
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	=	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
HGrG	=	Haushaltsgrundsätzegesetz
HNF	=	Hauptnutzfläche
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Landtag
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RZWas	=	Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VergGr.	=	Vergütungsgruppe
VN	=	Verwendungsnachweis
VOL	=	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VOB	=	Verdingungsordnung für Bauleistungen

## Vorbemerkung

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1994, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 1996 beziehen.

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

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen. Politische Entscheidungen unterliegen dabei grundsätzlich nicht seiner Beurteilung; ggf. weist der ORH jedoch aufgrund von Prüfungserkenntnissen im Einzelfall auf finanzwirtschaftliche Voraussetzungen und Auswirkungen hin und bezieht dabei auch andere Verpflichtungen des Staates ein. So hat er z.B. 1993 zum Donauausbau ausführlich berichtet und insbesondere zum Ausbaustandard eine Untersuchung für erforderlich gehalten.

2. Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit des ORH liegen in Fragen der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung einschließlich der Personalausgaben, der Privatisierung, des Subventionsabbaus und der Vereinfachung des Zuwendungswesens.

In dem zur - öffentlichen - Diskussion im Parlament bestimmten ORH-Bericht werden vorwiegend gewichtige Prüfungsergebnisse dargestellt, bei denen Art und Um-

fang der Umsetzung sowie Konsequenzen aus Beanstandungen von parlamentarischen Entscheidungen abhängen. Die Bemühungen der Staatsregierung um die Verwaltungsreform haben mehr als bisher dazu geführt, daß wesentliche Prüfungsfeststellungen des ORH bereits vor einer parlamentarischen Behandlung durch Grundsatzentscheidungen der Staatsregierung aufgegriffen worden sind. In diesen Fällen konnte der ORH den Bericht deshalb kürzer fassen, als es dem teilweise erheblichen Umfang der Prüfung (z.B. Organisationsuntersuchung) und der sachlichen Auseinandersetzung mit der Verwaltung entsprochen hätte (vgl. TNrn. 19, 26.1, 27, 28, 29 und 36).

- Der ORH weist auf der Basis seiner Prüfungserfahrung regelmäßig auf die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Auswirkungen von Subventionen hin und zeigt Möglichkeiten auf, Subventionen abzubauen. Dies erspart Haushaltsmittel sowohl unmittelbar als auch über einen dann möglichen Abbau der Subventionsbürokratie.

Gerade der **Subventionsabbau** gewinnt angesichts der angespannten Haushaltslage besonderes Gewicht. Hier fällt es aber auch vielfach schwer, die eingefahrenen Gleise mit dem Ziel einer Haushaltskonsolidierung zu verlassen. So wurde die Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen (ORH-Berichte 1993 TNr. 32 und 1994 TNr. 41) noch nicht vereinfacht und immer noch nicht auf Härtefälle bei erstmalig zu errichtenden Anlagen beschränkt. Der ORH befaßt sich deshalb in diesem Jahresbericht erneut (vgl. TNr. 38) mit diesem Förderbereich. Auch die beim Epl. 07 und die in den TNrn. 24, 25, 27 und 39 dargestellten Fälle zeigen, wie notwendig es ist, bei der Gewährung von Zuwendungen einen strengen Maßstab anzulegen bzw. die Fortführung der Förderung kritisch zu überdenken. Rasch aufgegriffen wurde z.B. die Anregung des ORH, kommunale Parkplätze nicht mehr zu fördern (vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 32).

- Zur **Vereinfachung des Zuwendungswesens** hat der ORH vor allem ange-regt, Pauschalen und Festbeträge aufgrund von Kostenrichtwerten einzuführen, die Bagatellgrenzen zu erhöhen und Mehrfachförderungen abzubauen.

Das Parlament und die Staatsregierung haben die Vorschläge des ORH häufig aufgegriffen. So werden z.B. Festbeträge angewendet bei der Förderung von Omnibusbetriebshöfen (ORH-Bericht 1995 TNr. 33) sowie im kommunalen Hochbau und kommunalen Straßenbau (ORH-Berichte 1993 TNr. 27 und 1994 TNr. 39). Auch die Förderung von Winterdienstkosten der Kommunen (vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 30) wurde zunächst durch Pauschalen stärker vereinfacht; inzwischen wird erwogen, sie ganz einzustellen.



Zum Teil sind allerdings die Vorschläge des ORH bisher noch nicht verwirklicht, wie z.B. beim sogenannten Landratsamtskontingent im kommunalen Straßenbau (ORH-Bericht 1994 TNr. 39). Nach wie vor aufwendig und fehleranfällig ist auch die Ermittlung der Straßenunterhaltungszuschüsse an Kommunen (ORH-Bericht 1994 TNr. 38).

Weitere Möglichkeiten, das Zuwendungswesen zu vereinfachen, sind unter TNrn. 18, 34, 36 und 38 dargestellt.

- Zur Erhöhung der Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes ist eine wirksame **Erfolgskontrolle** anhand konkreter und meßbarer Zielvorgaben unerlässlich; bei Förderprogrammen ist sie auch eine wesentliche Voraussetzung für einen Subventionsabbau.

Der Landtag hat am 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638) aufgrund des ORH-Berichts 1990 TNr. 14 beschlossen, "das Instrument der Erfolgskontrolle zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns des Staates verstärkt zu nutzen und insbesondere bei Maßnahmen von finanziellem Gewicht grundsätzlich Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierauf soll schon bei der Einleitung von Maßnahmen durch klare Zieldefinitionen und Sammlung notwendiger Daten Rücksicht genommen werden."

Die im Jahresbericht 1991 (TNr. 23) geforderte Erfolgskontrolle im Straßenbau mit dem Ziel, die Mittel bedarfsgerechter einzusetzen, mußte der ORH im Jahresbericht 1995 (TNr. 20) erneut aufgreifen. Auch in diesem Jahresbericht ist festzustellen, daß entsprechende Instrumentarien fehlen oder nicht angewendet werden (vgl. TNrn. 17, 22 und 39) oder daß nicht ausreichend darauf geachtet wird, die Haushaltsmittel zielgerichtet zu verwenden (vgl. TNr. 27).

- Der ORH prüft entsprechend dem Auftrag der Bayerischen Haushaltsordnung, inwieweit vom Staat wahrgenommene Aufgaben über Private wirtschaftlich abgewickelt werden können. Dies muß allerdings auch aus der Sicht des Bürgers insgesamt wirtschaftlich sein und deshalb in jedem Fall sorgfältig geprüft werden. Der ORH hat auch in diesem Bericht wieder Möglichkeiten zur **Privatisierung** aufgezeigt (vgl. TNrn. 26, 42 und 43).

Der Vorschlag des ORH, die Ortsplanungsstellen der Regierungen aufzulösen und die planerischen Aufgaben Privaten zu überlassen, wurde inzwischen aufgegriffen (TNr. 19).

Zur Privatisierung staatlicher Unternehmen hat der ORH ebenfalls konkrete Vorschläge vorgelegt: Beim Verkauf der Bayerischen Versicherungskammer hat er 1994 durch eine Beratende Äußerung die Bemühungen um einen ange-

messenen Verkaufspreis unterstützt. Die Beteiligung am Bayerischen Lloyd ist auf Vorschlag des ORH (ORH-Bericht 1994 TNr. 37) zum 1. Mai 1995 verkauft worden. Im Jahresbericht 1994 (TNr. 45) hat er angeregt, die Orthopädische Klinik München zu veräußern. Derzeit sind Verkaufsverhandlungen im Gange. Vor einer Privatisierung steht auch der Bayerische Schulbuchverlag (ORH-Bericht 1995 TNr. 31). Demgegenüber konnte bei der Staatlichen Molkerei Weihenstephan eine Überführung in private Hände noch nicht erreicht werden (ORH-Bericht 1993 TNr. 26).

- Die Prüfung der **Wirtschaftlichkeit** der Verwaltung ist ein ständiges Anliegen des ORH.

Aufgrund von Organisationsprüfungen mit Modellrechnungen wurden Personaleinsparungen und organisatorische Verbesserungen bei den Grundbuchämtern (ORH-Bericht 1995 TNr. 21), bei der Verwaltung für Ländliche Entwicklung (vgl. TNr. 28) und bei den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung (vgl. TNr. 29) eingeleitet.

In einem von der Staatsregierung erbetenen Sondergutachten hat sich der ORH 1993 mit der Zusammenlegung der Staatsbauverwaltung und der Finanzbauverwaltung befaßt. Anstelle der bisherigen 40 Hochbauämter (26 Land- und Universitätsbauämter und 14 Finanzbauämter) waren darin nur noch 28 Staatliche Hochbauämter vorgesehen. Dieser Vorschlag wird bis 1. Januar 1997 umgesetzt sein. Bis Ende 1996 werden bereits rd. 250 Stellen sozialverträglich abgebaut, was einer jährlichen Personalkosteneinsparung von 20 Mio DM entspricht. Insgesamt sollen bis 2007 rd. 900 Stellen eingespart werden.

Die Anregung im ORH-Bericht 1994 (TNr. 30), bei der Neuorganisation der Bergverwaltung Aufgaben auf die Regierungen zu verlagern, wurde bisher nur in geringem Umfang umgesetzt; im Gegenteil wurde die bisher beim Oberbergamt angesiedelte Technologieförderung bis auf weiteres ins Staatsministerium übernommen, weil nach dessen Aussage eine kurzfristige Entscheidung nicht getroffen werden könne.

Die Darlegungen im ORH-Bericht 1995 (TNr. 43), wonach es bei der Staatsoper immer wieder zu Haushaltsüberschreitungen und aufwendigen Produktionen der Experimentierbühne gekommen ist, haben die Staatsregierung veranlaßt, am 1. Oktober 1996 zu beschließen, daß die Staatsoper eine Reihe von Einsparmaßnahmen vornehmen muß und vorrangig künftig die Einhaltung des Etats sicherzustellen hat.

I.

**Allgemeine Feststellungen  
zur Haushaltsrechnung  
und  
zum Haushaltsvollzug**

**1 Haushaltsplan 1994**

- 1.1 Der Haushaltsplan 1994 ist durch das Haushaltsgesetz 1993/1994 vom 28. Dezember 1992 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1993/1994 vom 8. Dezember 1993 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 54 799 995 700 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 2,7 % gestiegen (Vorjahr 5,6%).

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats<sup>1</sup> **bereinigte** Ausgabensoll hat sich ebenfalls um 2,7 % erhöht (Vorjahr 5,6 %).

- 1.2 Im Haushalt 1994 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 700 Mio DM **Min-  
derausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben - wie im Vorjahr - 1,3 % des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind (Beschluß der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 14. Juli 1992).

---

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1994 insgesamt 155,5 Mio DM).

## 2 Haushaltsrechnung 1994

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1994 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 27. November 1995 (LT-Drucksache 13/3665, Sen-Drucksache 422/95) übersandt.<sup>2,3</sup> Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassemäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

Zusammengefaßt zeigt der Abschluß für das Haushaltsjahr 1994 folgendes Bild:

### Haushaltsabschluß 1994

### Zahlenübersicht 1

<b>Soll</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach dem Haushaltsplan	54 799 995 700,00 DM	54 799 995 700,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1993 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	547 170 039,11 DM	2 120 301 788,55 DM
<b>insgesamt (Rechnungssoll)</b>	<b>55 347 165 739,11 DM</b>	<b>56 920 297 488,55 DM</b>

<b>Ist</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach der Haushaltsrechnung	53 310 973 735,33 DM	55 622 039 512,92 DM
- in das Haushaltsjahr 1995 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 125 146 297,37 DM	2 387 212 269,22 DM
<b>insgesamt</b>	<b>56 436 120 032,70 DM</b>	<b>58 009 251 782,14 DM</b>

<b>Unterschied Soll/Ist</b>	<b>1 088 954 293,59 DM</b>	<b>1 088 954 293,59 DM</b>
-----------------------------	----------------------------	----------------------------

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

2) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1994 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 8. Februar 1996 (LT-Drucksache 13/3997, Sen-Drucksache 39/96) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

3) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1994 wurden am 31. Mai 1995 abgeschlossen.

**Deckung der auf das Haushaltsjahr 1994  
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

<b>Die Ausgabereste waren gedeckt durch</b>	<b>Betrag</b>
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1994	- 2 311 065 777,59 DM
- die Einnahmeüberschüsse früherer Jahre (Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr)	1 573 131 749,44 DM
- die in das Haushaltsjahr 1995 übertragenen Einnahmereste (Kreditermächtigungen)	3 125 146 297,37 DM
<b>insgesamt</b>	<b>2 387 212 269,22 DM</b>

Nach der Haushaltsrechnung 1994 wurden **buchmäßig** um 2,3 Mrd DM weniger eingenommen als ausgegeben. Zur Finanzierung der Ausgaben wurden nämlich 2,5 Mrd DM aus den Privatisierungserlösen als "interner Kredit beim Grundstock" eingesetzt. Diese Gelder werden nicht im Haushalt, sondern beim Sondervermögen Grundstock gebucht. Sie stammen (lediglich) aus dem Kassenbestand und erscheinen deshalb nicht in der Haushaltsrechnung. Wäre anstelle des "internen Kredits beim Grundstock" ein Kredit auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden, wären in der Haushaltsrechnung die Einnahmen um 189 Mio DM höher als die Ausgaben.

Die hohen **Einnahmereste** (Übertragung der Kreditermächtigung) sind deshalb erforderlich, weil die zunächst beim Grundstock "ausgeliehenen" Gelder dem Grundstockvermögen wieder zugeführt und dazu auf dem Kreditmarkt entsprechend aufgenommen werden müssen<sup>4</sup> (vgl. hierzu auch TNrn. 5, 12.1 und 14). Die Einnahmereste wären um 2,5 Mrd DM niedriger (625 Mio DM), wenn anstelle des internen Kredits das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre.

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

### 3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Die Einnahmen und Ausgaben haben sich seit 1985 wie folgt entwickelt:

#### Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Einnahmenentwicklung				Ausgabenentwicklung			
	formal		bereinigt *)		formal		bereinigt *)	
	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%
1985	39 140,7	5,6	36 292,8	5,5	39 264,1	5,8	37 349,9	5,3
1986	41 306,4	5,5	38 061,2	4,9	41 107,5	4,7	38 954,7	4,3
1987	42 594,3	6,5 <sup>1)</sup>	38 741,2	5,4 <sup>1)</sup>	42 230,4	6,1 <sup>1)</sup>	39 830,6	5,8 <sup>1)</sup>
1988	43 635,8	2,4	39 703,5	2,5	43 736,0	3,6	40 957,0	2,8
1989	45 905,5	5,2	43 163,9	8,7	45 744,2	4,6	42 916,2	4,8
1990	47 910,5	4,4	43 511,0	0,8	48 390,7	5,8	45 200,8	5,3
1991	49 249,7	9,7 <sup>2)</sup> 3)	47 780,1	9,8 <sup>2)</sup> 3)	49 214,6	8,4 <sup>2)</sup> 3)	48 380,1	7,0 <sup>2)</sup> 3)
1992	52 588,5	6,8 <sup>3)</sup>	50 621,6	5,9 <sup>3)</sup>	51 796,8	5,2 <sup>3)</sup>	51 476,7	6,4 <sup>3)</sup>
1993	54 490,5	3,6	52 681,7	4,1	54 171,4	4,6	53 179,0	3,3
<b>1994</b>	<b>53 311,0</b>	<b>-2,2 <sup>4)</sup></b>	<b>54 047,1</b>	<b>2,6 <sup>5)</sup></b>	<b>55 622,0</b>	<b>2,7</b>	<b>54 377,7</b>	<b>2,3</b>
1995	56 094,1	5,2 <sup>4)</sup>	55 482,8	2,7 <sup>5)</sup>	58 517,2	5,2	57 972,0	6,6

\*) Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.

Hierbei bleiben außer Betracht:

Bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen usw.,  
interne Verrechnungen

Bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen usw., interne Verrechnungen

#### Erläuterungen:

- 1) Bereinigte Steigerungsraten - haushaltstechnische Änderungen, insbesondere Umstellung des Rechnungswesens der Hochschulkliniken auf die kaufmännische Buchführung.
- 2) Bereinigte Steigerungsraten - Nettoveranschlagung der Kreditaufnahme ab dem Haushaltsjahr 1991.
- 3) Ohne Berücksichtigung des An- und Verkaufs von Milchkontingenten (durchlaufende Gelder) betrug 1991 die Zunahme bei den Einnahmen 8,5 % und bei den Ausgaben 5,8 %; für 1992 errechnen sich auf dieser Grundlage bei den Einnahmen 7,2 % und bei den Ausgaben 7,7 %.
- 4) 1994 wurden 2,5 Mrd DM und 1995 2,2 Mrd DM der Privatisierungserlöse zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet und haushaltsmäßig als "interner Kredit beim Grundstock" behandelt. Hätte dieser Betrag auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden müssen, hätten sich die formalen Einnahmen gegenüber dem Vorjahr 1994 um 2,4 % auf 55 810,5 Mio DM und 1995 um 4,4 % auf 58 257,8 Mio DM erhöht.
- 5) Bei den bereinigten Einnahmen ergäbe sich auch dann keine andere Darstellung, wenn anstelle des internen Kredits der Betrag auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre. Denn bei den bereinigten Einnahmen bleiben die Schuldenaufnahmen außer Betracht.

**3.2** Die Zuwachsrate war bei den nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen und Ausgaben niedriger als die des Bruttoinlandsprodukts für Bayern und für die alten Länder.<sup>5</sup> Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder<sup>5</sup> sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben stärker gestiegen (vgl. Zahlenübersicht 4).

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1994 gegenüber 1993**

Zahlenübersicht 4

Bereich	Anstieg
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern - bei den alten Ländern <sup>5</sup>	2,6 % 1,7 %
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern - bei den alten Ländern <sup>5</sup>	2,3 % 1,5 %
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) - in Bayern - bei den alten Ländern <sup>5</sup>	5,2 % 4,5 %

**4 Haushaltswirtschaftliche Daten**

**4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben**

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

---

5) ohne Berlin

**Einnahmen und Ausgaben**

**Zahlenübersicht 5**

Hauptgruppe	1993	1994			1995	
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
<b>Einnahmen</b>						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	41 771,2	42 783,8	42 351,0	432,8	43 869,0
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	4 838,3	5 509,6	4 871,2	638,4	5 736,5
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3 316,1	3 202,2	2 902,7	299,5	3 303,7
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	4 564,8	1 815,4	4 675,1	-2 859,7	3 185,0
	<b>zusammen</b>	<b>54 490,5</b>	<b>53 311,0</b>	<b>54 800,0</b>	<b>-1 489,0</b>	<b>56 094,1</b>
<b>Ausgaben</b>						
4	Personalausgaben	22 435,3	22 942,3	23 459,2	-516,9	23 998,2
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	3 222,4	3 337,1	3 338,8	-1,7	3 350,2
	Ausgaben für den Schuldendienst	2 199,6	2 192,7	2 318,5	-125,8	2 097,4
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15 187,7	15 728,9	15 287,2	441,7	18 123,6
7	Baumaßnahmen	1 609,4	1 509,6	1 727,0	-217,4	1 523,3
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	8 524,6	8 667,2	9 213,8	-546,6	8 879,3
9	Besondere Finanzierungsausgaben	992,4	1 244,4	-544,6	1 789,0	545,2
	<b>zusammen</b>	<b>54 171,4</b>	<b>55 622,0</b>	<b>54 800,0</b>	<b>822,0</b>	<b>58 517,2</b>

Differenzen in den Summen durch Runden.

**Anmerkung zur Hauptgruppe 3:**

Die große Abweichung ist darauf zurückzuführen, daß anstelle einer externen Kreditaufnahme ein "interner Kredit beim Grundstock" von 2,5 Mrd DM aufgenommen wurde, der in der Haushaltsrechnung nicht als Einnahme erscheint (vgl. TNr. 2).

**Anmerkung zur Hauptgruppe 9:**

Die auffällige Abweichung vom Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß

- die globalen Minderausgaben (700 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen und
- Zuweisungen von 982 Mio DM der EU und des Bundes im Zusammenhang mit der Reform der EU-Agrarpolitik enthalten sind (veranschlagt als Leertitel; die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Zuweisungen).

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1994, S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 11.



## 4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

### Haushaltswirtschaftliche Quoten

### Zahlenübersicht 6

Haupt- gruppe	Quote	Bayern			Flächenländer *			
					West **			Ost
		1993 %	1994 %	1995 %	1993 %	1994 %	1995 %	1995 %
0	Steuerdeckungsquote	78,1	<b>78,2</b>	75,3	72,4	<b>71,1</b>	72,1	45,9
3	Kreditfinanzierungsquote ***	1,6	<b>1,1</b>	3,4	6,1	<b>6,8</b>	6,0	12,5
4	Personalausgabenquote	42,2	<b>42,2</b>	41,4	40,1	<b>40,6</b>	40,7	24,6
5	Sachaufwandsquote	6,1	<b>6,1</b>	5,8	5,3	<b>5,4</b>	5,2	4,6
5	Zinsausgabenquote	3,9	<b>3,8</b>	3,3	8,6	<b>8,7</b>	8,5	3,4
0/5	Zinssteuerquote	5,0	<b>4,9</b>	4,4	11,9	<b>12,2</b>	11,7	7,3
7/8	Investitionsquote	19,1	<b>18,7</b>	17,9	13,0	<b>12,2</b>	11,9	28,8

\*) Zahlen für 1995 nur vorläufig

\*\*) ohne Bayern

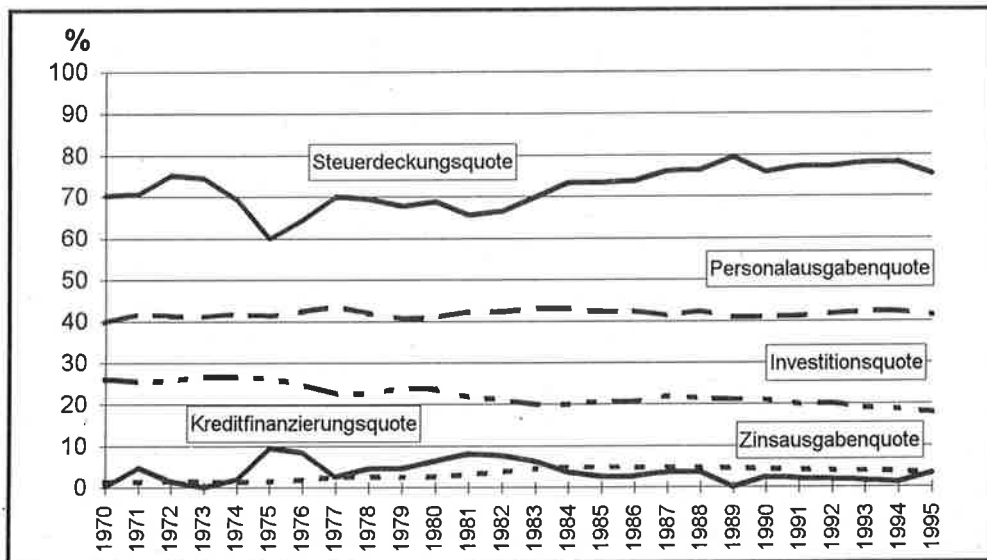
\*\*\*) **einschließlich** "interner Kredite beim Grundstock" (1994 wurden 2,5 Mrd DM und 1995 2,2 Mrd DM der Einnahmen aus den Privatisierungserlösen zur Finanzierung der Haushaltsausgaben verwendet - vgl. TNrn. 2 und 12.1). Legt man nur die externe Kreditaufnahme zugrunde, errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 0,0% für beide Jahre (vgl. auch Fußnote 4 zur Zahlenübersicht 3).

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

Die wichtigsten haushaltswirtschaftlichen Quoten in Bayern seit 1970 zeigt Schaubild 1:

Entwicklung der Quoten in Bayern

Schaubild 1



Die Sachaufwandsquote liegt seit 1970 bei etwa 6%.

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen; für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend. Vor allem im Ländervergleich ist insbesondere wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten; dies verdeutlichen auch die großen Abweichungen zwischen den Flächenländern West und Ost (vgl. Zahlenübersicht 6). Die Aussagekraft der Quoten ist vor allem auch deshalb begrenzt, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen und nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte einfließen. Im übrigen wird zur Aussagekraft der Quoten, insbesondere der Personalausgaben- und Investitionsquote, auf den ORH-Bericht 1995 TNr. 4.2 verwiesen.

## 5 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1994 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

**Kreditermächtigung** Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	1 953,6
- aus dem Haushaltsjahr 1993 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	547,2
<b>Gesamtermächtigung</b>	<b>2 500,8</b>
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt <sup>1) 2)</sup>	- 1 893,5
- auf das Haushaltsjahr 1995 zur teilweisen Deckung der Ausgabereiste übertragene Einnahmereste <sup>2)</sup>	3 125,1
<b>insgesamt beansprucht</b>	<b>1 231,6</b>
Im Haushaltsjahr 1994 wurden nicht beansprucht	1 269,2

1) Darunter 600 Mio DM Anfang 1995 aufgenommen und gemäß Haushaltsvermerk zu Kap. 13 06 TitGr. 51 bis 66 zugunsten des Haushaltsjahrs 1994 gebucht.

2) Unter Einbeziehung der "internen Kreditaufnahme beim Grundstock" (2,5 Mrd DM - vgl. im einzelnen TNrn. 2 und 12.1) errechnet sich eine Kreditaufnahme von 606,5 Mio DM. Die auf das Haushaltsjahr 1995 übertragenen Einnahmereste würden bei dieser Darstellungsweise nur noch 625,1 Mio DM betragen (vgl. TNr. 2).

## 6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1994 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dieser ist eine Gegenüberstellung der Isteinnahmen und Istaussgaben, die für diesen Zweck gemäß Art. 13 Abs. 4 BayHO nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen bereinigt werden.

**Finanzierungssaldo**

**Zahlenübersicht 8**

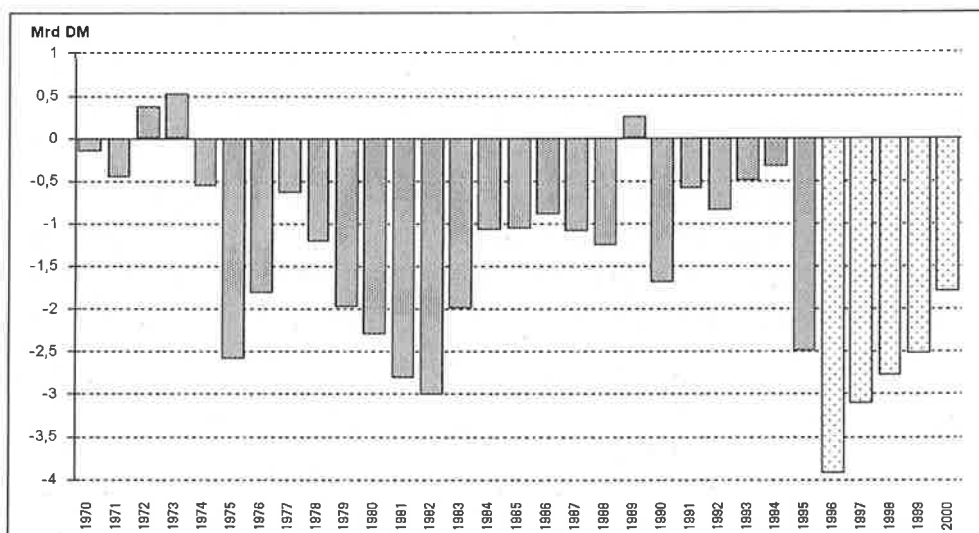
	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM
<b>Isteinnahmen</b>	54490,5	<b>53311,0</b>	56094,1
davon ab			
-Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	865,1	<b>-1893,5</b>	-174,9
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken *)	57,0	<b>56,2</b>	475,0
- haushaltstechnische Verrechnungen ***)	886,8	<b>1101,2</b>	311,2
<b>bereinigte Isteinnahmen</b>	52681,7	<b>54047,1</b>	55482,8
<b>Istausgaben</b>	54171,4	<b>55622,0</b>	58517,2
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke **)	102,3	<b>143,9</b>	234,1
- haushaltstechnische Verrechnungen ***)	890,2	<b>1100,5</b>	311,1
<b>bereinigte Istausgaben</b>	53179,0	<b>54377,7</b>	57972,0
<b>Finanzierungssaldo - Ist ****)</b>	-497,3	<b>-330,6</b>	-2489,2
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-1184,7	<b>-1979,8</b>	-2545,3

Differenzen in den Summen durch Runden.

- \*) 1995: Darunter 381 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse).
- \*\*\*) 1995: Darunter 200 Mio DM Sonderrücklage zur Verwendung ersparter Haushaltsmittel im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.
- \*\*\*\*) 1994: Darunter Zuweisungen von 982 Mio DM der EU und des Bundes im Zusammenhang mit der Reform der EU-Agrarpolitik. Die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Zuweisungen.
- \*\*\*\*\*) 1995: Das hohe Finanzierungsdefizit ist vor allem auf Steuerausfälle von 1,2 Mrd DM gegenüber der Haushaltsplanung zurückzuführen (vgl. T.Nr. 11.2).

**Entwicklung des Finanzierungssaldos <sup>1)</sup>**

**Schaubild 2**



1) bis 1995: Istzahlen; 1996: Sollzahlen nach dem HG; 1997 und 1998: Sollzahlen nach dem Entwurf des Haushaltsplans 1997/1998; 1999 und 2000: Finanzplan 1996

Es wird deutlich, daß auch 1994 und 1995 mehr ausgegeben als eingenommen wurde und sich diese Entwicklung fortsetzen wird. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 12.

## 7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1994 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 862 496 261,03 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	741 264 226,41 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	114 196 680,40 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	7 035 354,22 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1994 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,57 % und liegen damit im üblichen Rahmen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Gesamtrechnung S. 16) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 3. November 1994 und vom 4. Juli 1995).

7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In sechs Fällen mit zusammen 467 211,86 DM (Vorjahr fünf Fälle mit 543 661,11 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, sie rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

### 7.3

Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1994 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden:

- Zur Erfüllung der gesetzlichen **Wohngeldzahlungen** sind bei Kap. 03 63 Tit. 681 01 überplanmäßige Ausgaben von **14,4 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 330 Mio DM).
- Bei Kap. 05 03 Tit. 684 71 (Ersatz des notwendigen **Schulaufwands** privater Sonderschulen und schulvorbereitender Einrichtungen nach Art. 29 Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz) sind wegen allgemeiner Preissteigerungen und Erhöhung der Beförderungskosten, Klassenmehrungen aufgrund der Neuerrichtung bzw. des Ausbaus von privaten Volksschulen und der Erstausrüstung von neu errichteten Schulen überplanmäßige Ausgaben von **14 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 139,5 Mio DM).
- Wegen der hohen Zunahme der **Personalkostenzuschüsse** für das pädagogische Fach- und Hilfspersonal der **Kindergartenträger** (Pflichtleistungen nach Art. 24 Bayerisches Kindergartengesetz) sind bei Kap. 05 04 Tit. 684 95 überplanmäßige Ausgaben von **12 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 441 Mio DM).
- Die Zahl der **Lehrramtsanwärter** an den öffentlichen **Volksschulen** hat zugenommen. Ferner wurden die Anwärterbezüge erhöht. Dies hat im Rahmen des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes bei Kap. 05 12 Tit. 422 26 zu überplanmäßigen Ausgaben von **16,4 Mio DM** geführt (Haushaltsansatz 73,8 Mio DM).
- Zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten im öffentlichen Personenahverkehr (**Ausbildungsverkehr**) gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Ausgaben von **18 Mio DM** entstanden (Haushaltsansatz 126 Mio DM).
- Bei Kap. 10 03 Tit. 681 71 (Allgemeine Bewilligungen - Leistungen nach dem **Unterhaltsvorschußgesetz**) sind überplanmäßige Ausgaben von **34,7 Mio DM** geleistet worden (Haushaltsansatz 85 Mio DM). Der Mehrbetrag ist auf eine gesetzliche Ausweitung des Bezugszeitraums für die Leistungen und damit auf eine unvorhergesehene hohe Zunahme der Anspruchsberechtigten zurückzuführen. Es handelt sich um Pflichtleistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz.

Auf die zunehmende Ausgabenentwicklung hat der ORH im Jahresbericht 1995 (TNr. 25) hingewiesen.

- Ende 1994 waren in Bayern 62 640 **Asylbewerber**, davon 37 187 in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht. Hierfür sind folgende überplanmäßige Ausgaben von über 10 Mio DM entstanden:
  - für die **Anmietung staatlicher Gemeinschaftsunterkünfte** im Vollzug des Asylbewerberaufnahmegesetzes **38,4 Mio DM** (Kap. 10 53 Tit. 518 01 - Haushaltsansatz 34 Mio DM),
  - für die **Kostenerstattung an die Landkreise und kreisfreien Städte** gemäß Art. 4 Asylbewerberaufnahmegesetz **60,1 Mio DM** (Kap. 10 53 Tit. 643 01 - Haushaltsansatz 260 Mio DM).
- Mit der nach § 224 a Abgabenordnung möglichen Abgeltung von Erbschaft- und Vermögensteuerschulden durch Hingabe von Kunstgegenständen an Zahlungs Statt wurde eine neue Tilgungsmöglichkeit geschaffen. Um diese Werte auch bei der Berechnung des Länderfinanzausgleichs berücksichtigen zu können, werden sie als Einnahme gebucht, obwohl kein Geldfluß zugrunde liegt. Sie werden buchmäßig mit einer Ausgabebuchung in gleicher Höhe wieder ausgeglichen. Als **Ausgleichsbuchung** sind bei Kap. 13 01 Tit. 813 01 außerplanmäßige Ausgaben von **44 Mio DM** ausgewiesen. Es handelt sich dabei um einen beachtlichen Posten für den Ankauf von Kunstgegenständen. 1994 waren für die Erwerbungen der Staatlichen Museen und Sammlungen insgesamt 13 Mio DM veranschlagt.
- Der Freistaat Bayern wurde im Rahmen des **Länderfinanzausgleichs** nach Art. 107 GG erstmals in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 ausgleichspflichtig. Bei Kap. 13 03 Tit. 612 01 waren hierfür **328,2 Mio DM** außerplanmäßig zu zahlen. Mittel waren nicht veranschlagt, weil aufgrund der Steuerschätzung, die der Veranschlagung zugrunde lag, davon ausgegangen wurde, daß Bayern erst mit der Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ab dem Haushaltsjahr 1995 ausgleichspflichtig wird.
- Mit Zustimmung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 13. Dezember 1994 wurden den **Bezirken** nach Art. 15 FAG wegen der negativen Entwicklung der Bezirksfinanzen **80 Mio DM** überwiesen und überplanmäßig bei Kap. 13 10 Tit. 653 08 nachgewiesen (Haushaltsansatz 400,8 Mio DM).

## 8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1994 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 3 189,9 Mio DM verblieben. Von diesem Betrag sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 387,2 Mio DM in das Haushaltsjahr 1995 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

### Ausgabereste

Zahlenübersicht 9

	Mio DM	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest einschließlich abschließende Willigungen abzüglich		3 391,5
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	651,2	
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßiger Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge	353,1	1 004,3
in das Jahr 1995 übertragene <b>Ausgabereste</b>		<b>2 387,2</b>

Der Anteil der Ausgabereste an den Gesamtausgaben beträgt 4,3 % (Vorjahr 3,9 %). Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlußbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Übertragung der Ausgabereste auf das Haushaltsjahr 1995 waren, soweit geprüft, gegeben.

## 9 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO

### 9.1 Übereinstimmung der Haushaltsrechnung mit den Kassenbüchern

Die in der Haushaltsrechnung 1994 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Soweit Zahlungen in einem automatisierten Verfahren gebucht worden sind, hat der ORH davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im einzelnen



zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt.

## **9.2 Belegung der Einnahmen und Ausgaben**

Soweit die Einnahmen und Ausgaben geprüft wurden, sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

## **10 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1994**

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

## 11 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1995

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

### Entwicklung des Steueraufkommens

### Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1991	1992	1993	1994	1995	Veränderungen 1995 gegenüber 1994 Mio DM
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
<b>a) Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer	36 566,7	41 089,6	42 331,4	43 274,2	45 530,6	+ 2 256,4
Lohnsteuerzerlegung	607,6	492,7	861,6	881,7	107,9	- 773,8
Veranlagte Einkommensteuer	7 320,1	7 354,5	5 967,9	4 718,9	2 590,6	- 2 128,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 061,0	1 966,8	2 620,9	3 859,4	3 340,9	- 518,5
Zinsabschlag			1 779,8	2 510,4	2 129,3	- 381,1
Zinsabschlagzerlegung			-12,4	-0,2	117,0	+ 117,2
Körperschaftsteuer	5 323,0	4 421,0	4 871,7	3 149,4	3 578,2	+ 428,8
Körperschaftsteuerzerlegung	52,9	146,0	196,0	507,1	156,4	- 350,7
Umsatzsteuer	17 134,4	20 915,9	28 235,1	30 970,9	31 923,0	+ 952,1
Gewerbsteuerumlage	917,0	1 064,2	542,2	754,6	739,6	- 15,0
<b>Summe a</b>	<b>69 982,7</b>	<b>77 450,7</b>	<b>87 394,2</b>	<b>90 626,4</b>	<b>90 213,5</b>	<b>- 412,9</b>
<b>b) Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	1 174,8	1 262,5	1 175,4	1 249,4	1 471,7	+ 222,3
Erbschaftsteuer	467,0	499,1	566,6	764,6	807,4	+ 42,8
Grunderwerbsteuer	951,9	1 094,5	1 148,5	1 244,1	963,5	- 280,6
Kraftfahrzeugsteuer	1 811,5	2 114,1	2 250,6	2 263,4	2 231,2	- 32,2
Rennwett- und Lotteriesteuer	367,0	412,2	456,2	469,0	475,6	+ 6,6
Feuerschutzsteuer	96,6	109,9	108,4	162,4	54,3	- 108,1
Biersteuer	399,9	382,9	397,1	393,1	373,2	- 19,9
<b>Summe b</b>	<b>5 268,7</b>	<b>5 875,2</b>	<b>6 102,8</b>	<b>6 546,0</b>	<b>6 376,9</b>	<b>- 169,1</b>
<b>Summe a und b</b>	<b>75 251,4</b>	<b>83 325,9</b>	<b>93 497,0</b>	<b>97 172,4</b>	<b>96 590,4</b>	<b>- 582,0</b>
<b>c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer</b>	3 911,9	4 167,4	1 675,1	1 430,9	2 352,1	+ 921,2
<b>Gesamtaufkommen (Summe a bis c)</b>	<b>79 163,3</b>	<b>87 493,3</b>	<b>95 172,1</b>	<b>98 603,3</b>	<b>98 942,5</b>	<b>+ 339,2</b>

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1995** somit nur um insgesamt 339,2 Mio DM (+ 0,3 %) gegenüber dem Vorjahr gestiegen.

11.2

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden in den Haushaltsjahren 1991 bis 1995 folgende Steuereinnahmen:

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

**Zahlenübersicht 2**

Jahr	Soll laut Haushalts- plan Mio DM	Ist- Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote <sup>2</sup> %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1991	36 130,5	37 358,0	+ 3,4	+ 9,0	77,2
1992	39 168,9	39 695,5	+ 1,3	+ 6,3	77,1
1993	41 294,9	41 545,8	+ 0,6	+ 4,7	78,1
1994	42 143,1	42 544,5	+ 1,0	+ 2,4	78,2
<b>1995</b>	<b>44 840,0</b>	<b>43 626,3</b>	<b>- 2,7</b>	<b>+ 2,5</b>	<b>75,3</b>

1) ohne steuerähnliche Abgabe (insbesondere Spielbankabgabe)

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind zwar auch 1995 gestiegen; sie lagen um 1 081,8 Mio DM (+ 2,5 %) über dem Vorjahr, blieben aber mit 1 213,7 Mio DM (- 2,7 %) unter dem Haushaltsansatz.

Die bundesweit zu verzeichnenden Ausfälle gegenüber der Haushaltsplanung wurden erstmals in der Steuerschätzung vom Oktober 1995 beziffert, während die Steuerschätzung vom Mai 1995 noch von wesentlich günstigeren Daten ausgegangen war.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1995 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen 1995 gegenüber 1994**

**Zahlenübersicht 3**

	Veränderung gegenüber 1994	
	Mio DM	%
<b>Gemeinschaftsteuern</b>		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 630,0	+ 3,4
Veranlagte Einkommensteuer	- 916,2	- 46,5
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 274,0	- 16,1
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 116,1	- 10,5
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 67,2	+ 4,1
Steuern vom Umsatz	+ 1 434,2	+ 14,2
Gewerbsteuerumlage	+ 425,8	+ 57,8
zusammen	+ 1 250,9	+ 3,5
<b>Landessteuern</b>		
Vermögensteuer	+ 222,3	+ 17,8
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 42,8	+ 5,6
Grunderwerbsteuer	- 280,6	- 22,6
Kraftfahrzeugsteuer	- 32,2	- 1,4
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 6,6	+ 1,4
Feuerschutzsteuer	- 108,1	- 66,6
Biersteuer	- 19,9	- 5,1
zusammen	- 169,1	- 2,6
<b>Mehreinnahmen insgesamt</b>	<b>+ 1 081,8</b>	<b>+ 2,5</b>

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

**Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten**

**Zahlenübersicht 4**

Jahr	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahrzeugsteuer	Vermögensteuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1991	15 799,1	3 107,0	2 634,4	9 161,8	1 811,5	1 174,8
1992	17 672,5	3 122,5	2 219,3	9 378,2	2 114,1	1 262,5
1993	18 357,1	2 499,3	2 476,7	9 743,7	2 250,6	1 175,4
1994	18 766,3	1 968,5	1 652,2	10 071,5	2 263,3	1 249,4
<b>1995</b>	<b>19 396,3</b>	<b>1 052,3</b>	<b>1 719,4</b>	<b>11 505,7</b>	<b>2 231,2</b>	<b>1 471,7</b>

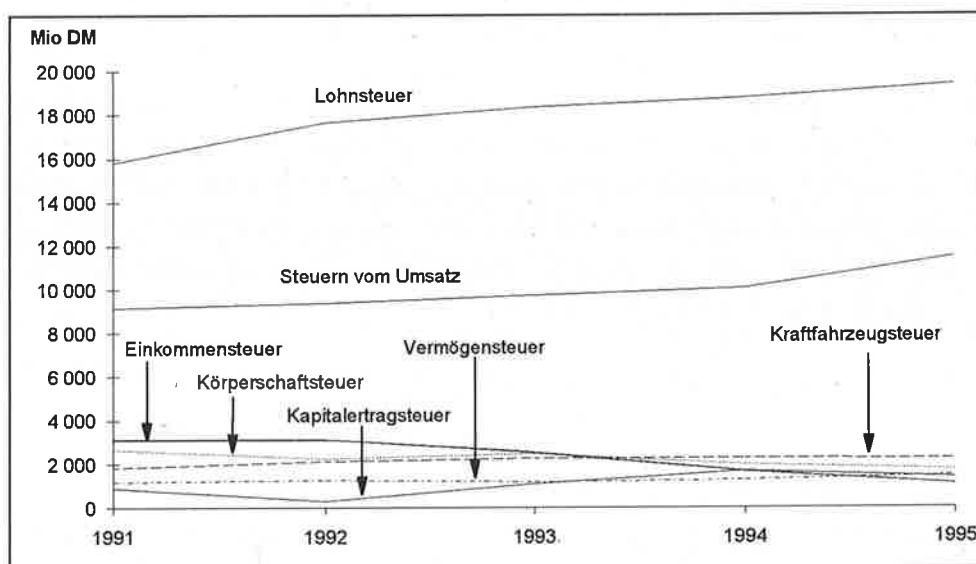
**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags**

Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung Mio DM
	Mio DM	darunter Kapitalertragsteuer Mio DM	
1991	891,9	875,8	-
1992	794,6	780,9	-
1993	1 107,0	1 087,1	777,6
1994	1 699,2	1 673,0	1 104,5
<b>1995</b>	<b>1 425,2</b>	<b>1 392,1</b>	<b>988,4</b>

**Entwicklung der Einnahmen des Freistaates Bayern aus den wichtigsten Steuerarten (1991 bis 1995)**

Schaubild



Im einzelnen läßt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

- a) Haupteinnahmequelle waren auch 1995 die Einnahmen des Staates aus der **Lohnsteuer** mit einem abermaligen Zuwachs von 630,0 Mio DM (+ 3,4 %) auf nunmehr 19 396,3 Mio DM.
- b) Die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** gingen 1995 nach den bereits in den Vorjahren zu verzeichnenden starken Minderungen nochmals um 916,2 Mio DM (- 46,5 %) auf 1 052,3 Mio DM zurück. Auch weiterhin wirken sich die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern

sowie die Anrechnung von Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag bei der Einkommensteuer immer stärker einnahmenmindernd aus. Die kassenmäßigen Einnahmen des Jahres 1995 aus der veranlagten Einkommensteuer sind dabei von den hohen Erstattungs- und Anrechnungsbeträgen geprägt, die sich aus den 1995 durchgeführten Veranlagungen für die Jahre 1993 und 1994 ergeben haben (Zahlenübersicht 5). Die Erstattung von Lohnsteuer bei der Veranlagung von Arbeitnehmern ist 1995 um 284,6 Mio DM (+ 9,3 %) auf 3 344,0 Mio DM gestiegen. Ferner dürften sich die hohen Sonderabschreibungen zur steuerlichen Förderung von Investitionen in den neuen Ländern stark aufkommensmindernd ausgewirkt haben.

- c) Die **Kapitalertragsteuer** hat sich nach den außergewöhnlichen Zuwächsen 1994 um 280,9 Mio DM auf 1 392,1 Mio DM (- 16,8 %) 1995 gemindert.

Die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** sind 1995 gegenüber dem Vorjahr um 116,1 Mio DM (- 10,5 %) auf 988,4 Mio DM abgefallen.

- d) Eine geringfügige Einnahmeverbesserung ist 1995 bei der **Körperschaftsteuer** mit 67,2 Mio DM (+ 4,1 %) zu verzeichnen, wobei der Anteil an dem von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommen gegenüber dem sehr niedrigen Wert des Vorjahres um 242,5 Mio DM (+ 17,3 %) angestiegen ist, während der Zerlegungsanteil an der Körperschaftsteuer um 175,3 Mio DM (- 69,2 %) abgesunken ist.

- e) Das von den bayerischen Finanzämtern erhobene Aufkommen an Umsatzsteuer ist von 30 970,9 Mio DM auf 31 923,0 Mio DM (+ 3,1 %) angestiegen.

Der dem Freistaat Bayern verbleibende Anteil aus den **Steuern vom Umsatz** (Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer) erhöhte sich von 10 071,5 Mio DM auf 11 505,7 Mio DM (+ 14,2 %).

Gegenzurechnen ist dieser Erhöhung jedoch auf der Ausgabenseite die Zahlung im Länderfinanzausgleich, die sich nach Einbeziehung der neuen Länder 1995 für Bayern auf 2,9 Mrd. DM erhöht hat (Vorjahr 328 Mio DM).

- f) Die Steigerung der Einnahmen aus der **Gewerbesteuerumlage** von 425,8 Mio DM (+ 57,8 %) ist auf die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage zur Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Fonds Deutsche Einheit zurückzuführen.

- g) Bei den **Landessteuern** wurden Mehreinnahmen erzielt bei der Vermögensteuer mit 222,3 Mio DM (+ 17,8 %) und bei der Erbschaftsteuer mit

42,8 Mio DM (+ 5,6 %), während die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um 280,6 Mio DM (- 22,6 %), der Kraftfahrzeugsteuer um 32,2 Mio DM (- 1,4 %) und der Feuerschutzsteuer um 108,1 Mio DM (- 66,6 %) abgesunken sind.

Bei der Feuerschutzsteuer wurde die für 1994 unter Einbeziehung der neuen Länder vorzunehmende Steuerverteilung insgesamt erst 1995 durchgeführt. Das Aufkommen 1995 wurde auf diese Weise zugleich um den für 1994 abzuführenden Betrag und um die Abschlagszahlungen auf die Abführung 1995 gemindert.

## 12 Staatsschulden 1995

(Kap. 13 06)

12.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1995 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

### Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	Stand am Schluß des Haushaltsjahres					
	1990 Mio DM	1991 Mio DM	1992 Mio DM	1993 Mio DM	1994 Mio DM	1995 Mio DM
<b>A. Ausgleichsforderungen</b> der Geldinstitute, Versicherungsunternehmen und Bausparkassen	620,1	567,1	512,3	455,7	401,2	-
<b>B. Schulden am Kreditmarkt</b> Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sparkassen, Sozialversicherungsträgern und dgl. <i>nachrichtlich:</i> interner Kredit beim Grundstock	27 956,9	29 012,8	30 076,1	30 997,8	29 158,8 (2 499,5)	29 010,9 (4 663,2)
<b>C. Schulden im öffentlichen Bereich</b> beim Bund	4 879,5	4 998,7	5 114,5	5 163,1	5 141,8	5 095,1
<b>Summe der Staatsschuld (A bis C)</b>	<b>33 456,5</b>	<b>34 578,6</b>	<b>35 702,9</b>	<b>36 616,6</b>	<b>34 701,8</b>	<b>34 106,0</b>
<b>D. Schulden Dritter,</b> für die der Freistaat Bayern den Schuldendienst übernommen hat (Verrentungsdarlehen)	436,6	336,2	256,3	202,2	167,2	138,6
<b>Gesamtschuldenstand</b> (darunter Rahmenkredite) <sup>1)</sup>	<b>33 893,1</b> (800)	<b>34 914,8</b> (1 200)	<b>35 959,2</b> (1 400)	<b>36 818,8</b> (1 600)	<b>34 869,0</b> (1 500)	<b>34 244,6</b> (1 500)

1) Die Rahmenkredite waren Ende 1994 und 1995 nicht valutiert, Ende 1993 waren 204 Mio DM in Anspruch genommen.

Die **Schulden am Kreditmarkt** sind 1994 formal um 1,8 Mrd DM auf 29,2 Mrd DM und 1995 um weitere 0,15 Mrd DM auf 29,0 Mrd DM zurückgegangen. Dies beruht darauf, daß die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstockvermögen (TNr. 14) vorübergehend zur Deckung der Haushaltsdefizite 1994 und 1995 verwendet worden sind. Da der Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens nach Art. 81 BV nicht im Haushalt vereinnahmt werden darf, sondern zu Neuerwerbungen dieses Vermögens verwendet werden muß, bestehen insoweit interne Schulden gegenüber dem Sondervermögen Grundstock (Abschnitt C - Privatisierungserlöse). 1994 betragen diese Schulden 2 499,5 Mio DM, 1995 erhöhten sie sich auf 4 663,2 Mio DM. Sie werden mit der Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern getilgt (vgl. TNr. 14).

Unter Einschluß der internen Verschuldung würden sich die Kreditmarktschulden 1994 um 660,5 Mio DM und 1995 um 2 015,8 Mio DM erhöhen und der Schuldenstand Ende 1995 auf 33 674 Mio DM ansteigen.

Bei der Währungsreform von 1948 wurden Kreditinstituten, Versicherungen und Bausparkassen **Ausgleichsforderungen** zugeteilt. Dies waren Schuldbuchforderungen gegen die öffentliche Hand als Ausgleich für den Wegfall der Forderungstitel gegen das Deutsche Reich nach Ende des 2. Weltkrieges und zur Wiederherstellung eines angemessenen Eigenkapitals. Insgesamt sind 22,2 Mrd DM Ausgleichsforderungen entstanden. Die Verzinsung lag je nach Art der Verbindlichkeiten zwischen 3 % und 4,5 %.<sup>6</sup>

In den Gesetzen zur Währungsumstellung blieb die Frage der Tilgung der Ausgleichsforderungen im wesentlichen ausgeklammert. Erst nach dem Tilgungsgesetz von 1956 wurden die Ausgleichsforderungen zu festen Annuitäten und halbjährlicher Zahlung von Bund und Ländern getilgt. Danach mußten die Ausgleichsforderungen bis zum Jahr 2002 endgültig getilgt sein.

Das Tilgungsgesetz von 1956 wurde 1959 vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt,<sup>7</sup> da nach Art. 120 GG der Bund die Kriegsfolgelasten zu tragen hat. Nach dem zweiten Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 30. Juli 1965<sup>8</sup> erstattet der Bund den Ländern die

---

6) Siehe Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom November 1995, S. 55 ff.

7) BVerfGE 9, 305

8) BGBl I S. 650



- Aufwendungen für die Tilgung der Ausgleichsforderungen voll und
- Aufwendungen für die Verzinsung der Ausgleichsforderungen zu 50 %.

Seit den 50er Jahren kaufte der Bund Ausgleichsforderungen an. Das 1953 verabschiedete Gewinnverteilungsgesetz sicherte die regelmäßige Bereitstellung von Mitteln aus dem Gewinn der Bank deutscher Länder - ab 1957 der Deutschen Bundesbank -, die dazu den "Fonds zum Ankauf von Ausgleichsforderungen" einrichtete. Die Laufzeiten der Ausgleichsforderungen wurden dadurch verkürzt. Mitte 1995 wurden alle noch bei den Kreditinstituten, Versicherungen und Bausparkassen befindlichen Ausgleichsforderungen in den Ankaufsfonds übernommen. Damit hat er seine Aufgabe erfüllt, die Gläubiger von diesen niedrig verzinslichen Forderungen vor ihrer planmäßigen Fälligkeit zu befreien, und wurde gemäß § 10 Tilgungsgesetz aufgelöst.

Das Kapitel "Ausgleichsforderungen" aus der Währungsreform 1948 ist abgeschlossen. Für den Freistaat Bayern bestehen keine Verpflichtungen aus den Ausgleichsforderungen mehr.

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

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

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

**Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt) <sup>1)</sup>**

**Zahlenübersicht 2**

Haus- haltsjahr	Bruttokredit- einnahme <sup>2)</sup>	Nettokredit- einnahme <sup>3)</sup>	Tilgung <sup>4)</sup>	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1988	3 744,0	1 528,6	2 215,4	1 889,6	4 105,0
1989	2 530,8	- 62,7	2 593,5	1 914,8	4 508,3
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	1 979,2 <sup>5)</sup>	- 1 839,0 <sup>5)</sup>	3 818,2	2 058,6	5 876,8
1995	4 945,4 <sup>5)</sup>	- 147,9 <sup>5)</sup>	5 093,3	1 920,4	7 013,7
1996	7 295,2	1 986,1	5 309,1	2 103,6	7 412,7
1997	7 394,6	2 090,9	5 303,7	2 273,6	7 577,3
1998	6 335,7	1 792,3	4 543,4	2 553,6	7 097,0

1) Nachtragshaushalt 1996, Entwurf des Haushaltsplans 1997/1998

2) einschließlich Kreditrahmenverträge

3) Die Beträge sind höher als die in TNrn. 5 und 6 genannten, weil dort entsprechend der Veranschlagung im Haushaltsplan die Tilgung für Ausgleichsforderungen der Geldinstitute berücksichtigt ist.

4) nur Kreditmarkt ohne Tilgung der Ausgleichsforderungen

5) ohne interne Verschuldung beim Grundstock (1994: 2,5 Mrd DM; 1995: zusätzlich 2,2 Mrd DM, zusammen 4,7 Mrd DM)

Wie die Zahlenübersicht 2 zeigt, sind die Kreditmarktzinsen 1995 um 138 Mio DM zurückgegangen. Dies beruht insbesondere auf dem vorübergehenden Einsatz der Privatisierungserlöse. In gleichem Maße wie die Veräußerungserlöse ihrem Verwendungszweck zugeführt werden, müssen jedoch die internen Kredite zurückgezahlt werden. Der Bruttokreditbedarf wird allein aus diesem Grunde um 4,7 Mrd DM ansteigen. Dies wird ab 1997/1998 zu jährlichen Zinsbelastungen von 300 Mio DM führen.

### 12.3 Steuerung von Zinsänderungsrisiken

Seit Mitte der 80er Jahre werden sog. derivative Finanzinstrumente in einer wachsenden Zahl von Varianten und Kombinationen genutzt, wobei keine einheitliche Definition existiert.<sup>9</sup> Im Kern handelt es sich um Wetten auf künftige Veränderungen bei Zinsen, Devisen- und Aktienkursen oder Indizes. Während dies ursprünglich vor allem der Ausschaltung von Zins- und Kursrisiken diente, haben sich in-

9) Einen Überblick gibt der Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom November 1995, S. 17 ff.

zwischen diese Finanzinstrumente an internationalen Finanzmärkten in großem Umfang verselbständigt, so daß sie nicht zwangsläufig an ein zugrundeliegendes Geschäft gebunden sind. Sie können daher auch spekulativ eingesetzt werden.

Für den Staat kommen diese rein spekulativen Finanzinstrumente nicht in Betracht. Dagegen gebietet es schon der Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die Zinsausgaben zu minimieren und Zinsrisiken zu begrenzen. Demgemäß wurde das Staatsministerium der Finanzen erstmals im Haushaltsgesetz 1994/1995 ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierungen Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken zu treffen.<sup>10</sup> Danach können beispielsweise variable Zinsen mit einer Begrenzung<sup>11</sup> nach oben und/oder nach unten vereinbart oder Kreditverträge mit einseitigen oder gegenseitigen Kündigungs- oder Wandlungsrechten ausgestattet werden. Die Ermächtigung im 1. Nachtragshaushalt 1996 erlaubt darüber hinaus sonstige Vereinbarungen zur Erzielung günstiger Konditionen auch bei **bestehenden** Schulden. Dies ermöglicht es z.B. durch einen Zinsswap<sup>12</sup> in eine andere Zinsform umzusteigen. Das Staatsministerium der Finanzen hat von diesen Möglichkeiten bisher nur in geringem Umfang und nur im Rahmen neuer Kreditverträge Gebrauch gemacht. 90 % der Kreditaufnahmen 1995 sind herkömmliche Festzinsdarlehen ohne Zusatzvereinbarungen.

Die Möglichkeiten, durch Finanzderivate Zinsvorteile zu erzielen, sind zurückhaltend zu beurteilen, da der Erfolg - von Ausnahmen abgesehen - von der zukünftigen Zinsentwicklung abhängt. Der Wert eines Finanzderivats ist nur so gut wie die zugrundeliegende Prognose über die Entwicklung des Finanzmarktes. Auch liegt es auf der Hand, daß Risikobegrenzungen und nachträgliche Verbesserungen bestehender Kreditverträge nicht kostenlos zu haben sind. Im übrigen liegt der herkömmlichen Kreditfinanzierung ebenfalls stets eine Prognose zugrunde. Sie äußert sich im Aufnahmezeitpunkt und in der Laufzeit des Darlehens, mit deren günstiger Wahl sich mehr Zinsvorteile erzielen lassen als mit nachträglichen Derivaten. In der derzeitigen Niedrigzinsphase hat das Staatsministerium überwiegend längere Laufzeiten gewählt. Während die effektive Verzinsung 1995 zurückgegangen ist, hat sich die durchschnittliche Laufzeit der 1995 aufgenommenen Kredite

---

10) Art. 2 Abs. 3 Satz 2 HG

11) Begriffe: **cap** = Zinsobergrenze, **floor** = Zinsuntergrenze; **collar** = Zinsober- und -untergrenze

12) Bei einem **Zinsswap** tauschen zwei Parteien ihre (unterschiedlich gestalteten) Zinsverbindlichkeiten über einen bestimmten Betrag und eine vereinbarte Laufzeit aus. Der Swap wird meist durch eine Bank vermittelt.

gegenüber 1994 von 6,7 auf 7,8 Jahre erhöht. Dies läßt eine auf Kontinuität und Risikobegrenzung ausgerichtete Krediteindeckung erkennen.

## 13 Staatsbürgschaften 1995

13.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) waren Ende 1995 Kredite von 2066 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 254 Mio DM verbürgt. Daneben bestanden Bürgschaften von 51 Mio DM für eine Kreditsumme von insgesamt 72 Mio DM aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen ("Altbürgschaften").

Die folgende Zahlenübersicht zeigt die Entwicklung des Bestands an verbürgten und teilverbürgten Krediten sowie die Haftungsbeträge im **Haushaltsjahr 1995**, gegliedert nach den Förderungsbereichen des BÜG; die Altbürgschaften sind in die jeweiligen Förderungsbereiche einbezogen.

### Entwicklung der Staatsbürgschaften 1995

### Zahlenübersicht

	Bestand am 31.12.1994			Bestand am 31.12.1995		
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM
<b>A. Gewerbliche Wirtschaft</b>						
Unternehmen der Energie- versorgung	51	468,9	352,5	47	408,8	303,3
Sonstige Unternehmen	22	86,5	56,3	17	17,4	8,1
zusammen	73	555,4	408,8	64	426,2	311,4
<b>B. Sozialer, kultureller oder wissenschaftlicher Bereich</b>						
Darlehen Junge Familie	3 290	2,6	5,0	1 022	0,4	5,0
Sonstige	2	0,2	0,1	2	0,2	0,0
zusammen	3 292	2,8	5,1	1 024	0,6	5,0
<b>C. Wohnungsbau</b>	46 198	1 684,4	961,4	51 984	1 710,8	988,5
<b>D. Land- und Forstwirtschaft</b>	2	0,6	0,4	2	0,6	0,4
<b>E. Hilfsaktionen bei Natur- katastrophen</b>	2	0,1	0,1	3	0,1	0,1
<b>Summe A bis E</b>	<b>49 567</b>	<b>2 243,3</b>	<b>1 375,8</b>	<b>53 077</b>	<b>2 138,3</b>	<b>1 305,4</b>

Der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften nach Art. 1 Abs. 1 BÜG beträgt 6 185 Mio DM.

#### Anmerkungen zur Zahlenübersicht

Zu A:

Für einen Bürgschaftsfall im Bereich gewerbliche Wirtschaft/sonstige Unternehmen waren Ausfallzahlungen von 36,2 Mio DM zu leisten.

Zu B:

Ausfälle aus dem Programm "Darlehen Junge Familie" werden aus dem hierfür bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung gebildeten Sicherungsfonds gedeckt. Dieser ist vom Freistaat Bayern mit 5 Mio DM rückgarantiert. Diese Garantie wurde bisher nicht in Anspruch genommen. Das Programm endete 1995; die Staatsbürgschaft ist zum 30. Juni 1996 erloschen.

Zu C:

Die Fallzahlen schließen auch die in Globalbürgschaften einbezogenen Kredite ein. Ausfallzahlungen für Wohnungsbaubürgschaften waren 1995 in Höhe von 19 000 DM zu leisten.

Zu A bis E:

An Rückerstattungen auf frühere Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 27 000 DM vereinnahmt.

#### 13.2

Außer den in TNr. 13.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1995 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1995/1996);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,7 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1995/1996);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1995/1996); bisherige Zusage 1 Mio DM.

## 14 Verwendung der Privatisierungserlöse

### 14.1 Einnahmen aus den Privatisierungserlösen

In den Haushaltsjahren 1994, 1995 und 1996 wurden für insgesamt 5 204 Mio DM Staatsanteile an Wirtschaftsbetrieben veräußert.

#### Privatisierungserlöse

Zahlenübersicht 1

Verkaufte Beteiligungen von 1994 bis 1996	veranschlagt	bisher vereinnahmt
	Mio DM	Mio DM
Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrtwerte mbH (DASA)	409	410
Bayernwerk AG	2 300	2 300
Rhein-Main-Donau AG	49	33 <sup>*)</sup>
Energieversorgung Ostbayern AG	19	20
Lechelektrizitätswerke AG	14	14
Contigas Deutsche Energie AG	57	57
Bayerischer Lloyd AG	-	1
Bayerische Versicherungskammer (Kaufpreis)	2 512	2 512
ab: Anteil des Landes Rheinland-Pfalz	- 140	- 140
ab: Rückstellung für das Gewährleistungsrisiko gemäß §13 Privatisierungsvertrag	- 75	
Veräußerungskosten	-	- 3
<b>Nettoerlöse insgesamt</b>	<b>5 145</b>	<b>5 204</b>

\*) Rückbehalt wegen ungeklärter Risiken aus Umsatzsteuer und Zahlungen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

Dazu kommen noch 217 Mio DM abgezinster Anteil aus der Ablösung von zinslosen Konzessionsdarlehen mit einem Nominalwert von 1 038 Mio DM, die an die Rhein-Main-Donau AG ausgereicht und spätestens 2009 bis 2029 zurückzuzahlen gewesen wären. Sie wurden nicht zu den Privatisierungserlösen gezählt, sondern als normale Haushaltseinnahmen behandelt.

### 14.2 Offensive Zukunft Bayern

Im Haushaltsplan 1995/1996 wurden eigene Kapitel gebildet, in denen sowohl die Einnahmen aus der Privatisierung als auch die Verwendung der erzielten Erlöse

und darüber hinaus die Finanzierung sonstiger Maßnahmen ausgewiesen sind (Offensive Zukunft Bayern I: Kap. 13 07; Offensive Zukunft Bayern II: Kap. 13 08).

**Offensive Zukunft Bayern I**

Zahlenübersicht 2

<b>Verwendung der Privatisierungserlöse</b>	<b>Baumaßnahmen</b>	<b>Kapitalausstattungen, Darlehen</b>	<b>Geldfonds</b>	<b>Zuschüsse u.a.</b>	<b>zusammen</b>
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
<b>Fachhochschulen und Universitäten</b>	<b>1 510</b>				<b>1 510</b>
Kapitalstock Meisterpreis Ausreichung Meisterpreis Berufsbildungs- und Technologiezentren			150	60 50	
<b>Berufliche Bildung</b>			<b>150</b>	<b>110</b>	<b>260</b>
<b>Außeruniversitäre Forschung</b>				<b>50</b>	<b>50</b>
Risikokapitalgesellschaft Biotechnisches Gründerzentrum kommunale Gründerzentren und Technologieparks		23	150	52	
<b>Junge Unternehmer</b>		<b>23</b>	<b>150</b>	<b>52</b>	<b>225</b>
Landesamt für Umweltschutz Technologieleitprojekte Kapitalstock Bayern Innovativ GmbH Zuschüsse an die Bayern Innovativ GmbH Bayerische Forschungsstiftung	145		100	235 30 100	
<b>Neue Technologien</b>	<b>145</b>		<b>100</b>	<b>365</b>	<b>610</b>
Messe München GmbH Nürnbergmesse GmbH Gründung der Ges. für internat. Wirtschaftsbeziehungen		400 75	100		
<b>Markterschließung</b>		<b>475</b>	<b>100</b>		<b>575</b>
Neue Siedlungsmodelle Kindergärten Wohn- u. Pflegeheimplätze für Schwerbehinderte		200		75 50	
<b>Soziale und humane Innovation</b>		<b>200</b>		<b>125</b>	<b>325</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern I insgesamt</b>	<b>1 655</b>	<b>698</b>	<b>500</b>	<b>702</b>	<b>3 555</b>

Offensive Zukunft Bayern II

Zahlenübersicht 3

<b>Verwendung der Privatisierungserlöse</b>	<b>Baumaßnahmen</b>	<b>Kapitalausstattungen, Darlehen</b>	<b>Geldfonds</b>	<b>Zuschüsse u.a.</b>	<b>zusammen</b>
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
<b>Arbeitsmarkt- und Sozialfonds</b>			<b>400</b>	-	<b>400</b>
Technologie-Leitprojekte				70 <sup>1)</sup>	
Kapitalzuführung Meisterpreis			10		
Kreditgarantiegemeinschaften		10			
Kapitalbeteiligungsgesellschaft für die mittelständische Wirtschaft			20		
Aufstockung Regionalförderung, kleine u. mittlere Unternehmen				140	
<b>Pakt für Arbeit</b>		<b>10</b>	<b>30</b>	<b>210</b>	<b>250</b>
Kapitalstock "Hochschule International"			20		
Hochleistungsrechenzentrum	60				
Mitfinanzierung Neubau der Zentralverwaltung der Fraunhofer Gesellschaft				55	
Telekommunikation				45	
Luft- und Raumfahrt				30	
Hochschule f. Fernsehen und Film	5				
Logistik-Kompetenz-Zentrum				5	
High-Tech-Parks				5	
Molekulare Medizin				10	
<b>Innovative Technologie</b>	<b>65</b>		<b>20</b>	<b>150</b>	<b>235</b>
Nichtoperatives Zentrum Erlangen	150				
Modernisierung Kopfklinik Würzburg	40				
<b>Gesundheit</b>	<b>190</b>				<b>190</b>
Staatsstraßen	100				
Sportstätten (Darlehen)		50			
<b>Regionale Infrastruktur</b>	<b>100</b>	<b>50</b>			<b>150</b>
<b>Beschäftigung und Soziales (insgesamt)</b>	<b>355</b>	<b>60</b>	<b>450</b>	<b>360</b>	<b>1 225</b>

1) Von den 70 Mio DM sind lt. Haushaltsvermerk 15 Mio DM grundstockskonform zu verwenden.



noch Zahlenübersicht 3

<b>Verwendung der Privatisierungserlöse</b>	<b>Baumaßnahmen</b>	<b>Kapitalausstattungen, Darlehen</b>	<b>Geldfonds</b>	<b>Zuschüsse u.a.</b>	<b>zusammen</b>
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
<b>Kulturfonds</b>			<b>300</b>	-	<b>300</b>
Pinakothek der Moderne München	180				
Museum für Kunst und Design Nürnberg	90				
Erweiterung Deutsches Museum	19				
Museum Schäfer Schweinfurt	28				
Museum der Phantasie (Sammlung Buchheim)	8			5	
Staatgalerien Burg Trausnitz und Augsburg	4				
<b>Museen in Bayern</b>	<b>329</b>			<b>5</b>	<b>334</b>
<b>Internationales Künstlerhaus Bamberg (Kapitalstock)</b>			<b>25</b>	-	<b>25</b>
<b>Gedenkstätten und Symbole</b>	<b>13</b>				<b>13</b>
<b>Kultur (zusammen)</b>	<b>342</b>		<b>325</b>	<b>5</b>	<b>672</b>
<b>Umweltfonds</b>			<b>140</b>	-	<b>140</b>
<b>Altlastenfinanzierungsfonds</b>			<b>100</b>	-	<b>100</b>
<b>Naturschutzfonds</b>			<b>100</b>		<b>100</b>
Nationalpark Bayerischer Wald	26				
Akademie f. Naturschutz in Laufen	29				
Biosphärenreservat Rhön	5				
<b>Ökologische Infrastruktur</b>	<b>60</b>			-	<b>60</b>
<b>Ökologie (zusammen)</b>	<b>60</b>		<b>340</b>		<b>400</b>
FH Rosenheim, Elektrotechnik	22				22
Uni München, Historische Institute und Institut für landwirtschaftlichen und gärtnerischen Pflanzenbau	26				26
FH Nürnberg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	41				41
FH Regensburg, Maschinenbau	30				30
Klinikum Regensburg	155				155
Uni Regensburg, Bibliotheks-erweiterung	16				16
<b>Hochschulbau</b>	<b>290</b>				<b>290</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern II insgesamt</b>	<b>1 047</b>	<b>60</b>	<b>1 115</b>	<b>365</b>	<b>2 587</b>

### 14.3 Verfassungsrechtliche Situation

#### 14.3.1 Grundstockvermögen

Art. 81 Satz 2 BV schreibt vor: "Der erzielte Erlös aus der Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens ist zu Neuerwerbungen für dieses Vermögen zu verwenden." Der Begriff des Grundstockvermögens ist durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu Art. 81 BV, die BayHO (insbesondere Art. 113) und eine Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen von 1974 umrissen: Danach umfaßt es im wesentlichen das in Sachwerten bestehende Verwaltungs- und Finanzvermögen des Staates, das nicht zum Verbrauch bestimmt ist, aber ebenso auch Rechte, Forderungen, Wertpapiere, Geschäftsanteile usw.

#### 14.3.2 Grundstock

Der - vorübergehend - in **Geld** bestehende Teil des Grundstockvermögens (wie z.B. die zur Zeit vorhandenen Privatisierungserlöse) bildet gemäß Art. 113 BayHO den sog. **Grundstock** und ist als Sondervermögen in einer Anlage zum Epl. 13 ausgewiesen. Der konkret durch Veräußerung von Bestandteilen des Grundstockvermögens erzielte Erlös muß dort solange gesondert nachgewiesen werden und unangetastet bleiben, bis er wieder in Werte, die in das Grundstockvermögen fließen, umgesetzt wird.

Nach o.a. Bekanntmachung zählt dieser Geldbestand zum allgemeinen Kassenbestand des Staates, der für Kassenbedürfnisse eingesetzt werden kann, solange er für Neuerwerbungen i.S. des Art. 81 Satz 2 BV nicht benötigt wird. Wie dies im vergangenen Berichtszeitraum die Kreditaufnahme beeinflusst hat (Rückgang um 1,8 Mrd DM), ist in TNr. 12.1 dargestellt.

Erträge des Grundstockvermögens (z.B. Zinsen) unterliegen nach o.a. Bekanntmachung nicht der Einschränkung des Art. 81 Satz 2 BV; sie werden als normale Haushaltseinnahmen betrachtet.

#### 14.3.3 Sinn und Zweck des Art. 81 BV

Die Bestimmung des Art. 81 BV über den Substanzerhalt des Staatsvermögens besitzt lange Tradition; schon die Verfassung von 1818 erklärt das Staatsgut für auf ewig unveräußerlich.

In seiner Entscheidung vom 3. November 1954<sup>1</sup> zu der Frage, ob der Erlös aus der Veräußerung der Staatsbeteiligung an der Maxhütte als Deckungsmittel für Haushaltsausgaben zu verwenden ist, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof neben den o.a. Grundsätzen unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte des Art. 81 BV festgestellt, daß der traditionelle Grundgedanke, daß der Erlös nicht für laufende Ausgaben verwendet werden dürfe, **sondern möglichst rasch wieder in echtes Grundstockvermögen zu verwandeln sei**, unangetastet bleiben sollte. "Die Gefahr, der Art. 81 begegnen will, liegt in erster Linie nicht in ... unentgeltlichen Verfügungen, sondern darin, daß ein Parlament Grundstockvermögen veräußert, um dadurch Geldmittel zur Deckung von Ausgaben des Haushalts zu beschaffen."

#### 14.4 Verwendung der Privatisierungserlöse

Wie oben dargestellt und auch in den Vorbemerkungen zu Kap. 13 07 im Haushaltsplan 1995/1996 niedergelegt, kommt nach Art. 81 Satz 2 BV die Verwendung der Privatisierungserlöse nur für

- den Erwerb von Grundstücken,
- Hochbaumaßnahmen und andere Eigeninvestitionen des Staates und
- neue Kapitalbeteiligungen und Darlehensvergaben

in Betracht. Andere Maßnahmen (z.B. Zuweisungen und Zuschüsse) dürfen folglich nicht aus Privatisierungserlösen finanziert werden.

In der Zahlenübersicht 4 sind die Projekte der Offensive Zukunft Bayern I und II (vgl. Zahlenübersichten 2 und 3) den oben genannten Kategorien zugeordnet:

**Verwendung der Privatisierungserlöse (Soll)** Zahlenübersicht 4

	grundstockskonform				Zuschüsse usw.	zusammen
	Baumaßnahmen	Kapitalausstattungen, Darlehen	Geldfonds	Summe		
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Offensive Zukunft Bayern I	1 655	698	500	2 853	702	3 555
Offensive Zukunft Bayern II	1 047	60	1 115	2 222	365	2 587
<b>insgesamt</b>	<b>2 702</b>	<b>758</b>	<b>1 615</b>	<b>5 075</b>	<b>1 067</b>	<b>6 142</b>
Erlöse und Erträge				5 145	307	5 452
Mehr-/Minderausgaben				- 70	760	690

1) BayVerfGHE 7,86 ff.

Die Darstellung zeigt, daß für 5 075 Mio DM der Privatisierungserlöse eine im Sinne der o.a. Bekanntmachung grundstockskonforme Verwendung vorgesehen ist. Bei der Sonderfinanzierung von Bau und Erstausrüstung der Zentralverwaltung der Fraunhofer Gesellschaft e.V. (55 Mio DM) und bei einem Teilbetrag von 15 Mio DM für die Technologie-Leitprojekte (zusammen 70 Mio DM) ist noch unklar, wie die Maßnahmen grundstockskonform abgewickelt werden sollen. Auch vom Staatsministerium wurde hierzu nichts mitgeteilt.

Die in **Geldfonds** angelegten Privatisierungserlöse haben ausschließlich den Zweck, Zinserträge zur Finanzierung von nichtgrundstockskonformen Projekten zu erzielen. Die Gelder wurden dem Grundstock entnommen und bilden eigene Sondervermögen. Die Kapitalstöcke der Fonds wurden bei der Bayerischen Landesbank und der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung angelegt. Durch die Anlage von rd. 1,1 Mrd DM als **Nachrangkapital** auf Schuldscheinbasis (davon 745 Mio DM bei der Landesbank und 345 Mio DM bei der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung) konnte für die Dauer von zehn bzw. zwölf Jahren ein über dem derzeitigen Kapitalmarktniveau liegender Zinssatz von 7 % erreicht werden. Die Vereinbarungen mit der Bayerischen Landesbank sehen darüber hinaus eine stufenweise Umwandlung der Schuldscheindarlehen von 600 Mio DM in Grundkapital bei gleichzeitiger Zuführung von Eigenkapital der Sparkassenseite vor. Aus den Zinserträgen der Fonds werden jährlich Ausgaben in der Größenordnung von 100 Mio DM finanziert. Auf Anregung des ORH wird das Staatsministerium der Finanzen den Stand der Fonds ab dem Haushaltsplan 1997/1998 in der Anlage B (Sondervermögen) zum Epl. 13 nachweisen.

#### 14.5 Finanzierung der nichtgrundstockskonformen Ausgaben

Die nichtgrundstockskonformen Zuweisungen und Zuschüsse werden wie folgt finanziert:

- 217 Mio DM durch Einnahmen aus abgelösten Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-Donau AG,
- 60 Mio DM aus den Zinserträgen des Kapitalstocks "Meisterpreis",
- 30 Mio DM durch eine Vorzugsdividende aus Kapitalzuführungen im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH,
- 690 Mio DM aus Haushaltsmitteln, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München (400 Mio DM) und von Hochschulbauten (290 Mio DM) im allgemeinen Haushalt veranschlagt waren. Die Messe München und die Hochschulbau-

ten werden dem Grundstockvermögen zugeführt. Dadurch werden in gleicher Höhe Mittel zur Finanzierung nichtgrundstockskonformer Ausgaben frei. Diese Ausgaben sind somit nicht durch die Privatisierungserlöse und deren Erträge gedeckt, sondern müssen aus allgemeinen Deckungsmitteln (Steuern, Kreditaufnahmen) aufgebracht werden.

## II.

### A. Für alle Einzelpläne

#### 15 Prüfung der Personalausgaben

**Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1995 fehlerhafte Personalausgaben von 14 Mio DM, davon 10 Mio DM Überzahlungen und 4 Mio DM Minderzahlungen festgestellt.**

**Eine von ihnen durchgeführte landesweite Untersuchung der Wechselschicht- und Schichtzulagen hat vor allem wegen der Kompliziertheit des Besoldungs- und Tarifrechts eine hohe Fehlerquote ergeben. Der ORH hält eine Vereinfachung dieser Zulagenregelungen für vorrangig.**

##### 15.1 Überblick

Die Personalausgaben für die 332 000 aktiven Bediensteten und 82 000 Versorgungsempfänger des Freistaats Bayern<sup>1</sup> (1995: 24 Mrd DM) werden von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern sowohl laufend und zeitnah "am Bildschirm" im Prüfungsamt als auch örtlich bei den Beschäftigungsbehörden, den personalverwaltenden Behörden und den Bezügestellen geprüft.

1995 wurden Überzahlungen von 10 Mio DM und Minderzahlungen von 4 Mio DM festgestellt und durch die zeitnahe Prüfung weitgehend verhindert. Die Fehler reichten von verfrühten Zahlungsaufnahmen und verspäteten Zahlungseinstellungen, unrichtigen Bezügen, insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten, überhöhten Eingruppierungen von Angestellten und Arbeitern, fehlerhaft gewährten Wechselschicht- und Schichtzulagen (s. TNr. 15.2), sonstigen Zulagen und Sonderzuwendungen (sog. Weihnachtsgeld) bis hin zu falschen Kostenerstattungen an Schulträger.

---

1) Stand: Juni 1996

Beispiele:

- Eine Bezügestelle hatte die Zahlung der Dienstbezüge drei Monate zu früh aufgenommen. In einem anderen Fall wurde bei der Wiederaufnahme der Zahlung nicht beachtet, daß die Zahlungsempfängerin nur mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit beschäftigt wird.
- In mehreren Fällen hatten die Bezügestellen bei der Zahlungseinstellung nicht festgelegt, daß das im Vorjahr gezahlte sog. Weihnachtsgeld zurückzuzahlen ist.
- Ein Bezügesachbearbeiter hatte das Besoldungsdienstalter falsch vorgegeben. Es wurde deshalb ein Grundgehalt nach der 14. anstatt der 5. Dienstaltersstufe gezahlt.
- Die Arbeitszeit einer Arbeitnehmerin, die für die Dauer der Mutterschutzfristen eine Angestellte zu vertreten hatte, wurde von Halbtags- auf Vollbeschäftigung erhöht. Die Bezügestelle versäumte es in diesem wie auch in sechs weiteren Fällen, die Bezahlung nach Beendigung der Vertretung wieder zu reduzieren.
- Ein Polizeihauptmeister (BesGr. A 9) wurde zum Polizeioberkommissar (BesGr. A 10) befördert. In dieser Besoldungsgruppe besteht kein Anspruch auf die Amtszulage, die der Beamte als Polizeihauptmeister erhielt. Die Bezügestelle hat übersehen, den Wegfall der Zulage vorzugeben.
- Eine Lehrkraft war mit Ende des Schuljahres 1990/91 beim Schulträger ausgeschieden. Dieser hat jedoch weiterhin die Kostenerstattungsbeträge erhalten. In einem anderen Fall wurden dem Kostenträger für eine nur mit sechs Wochenstunden eingesetzte Fachlehrerin die Kosten einer vollbeschäftigten Lehrkraft erstattet.

## 15.2 Prüfung von Wechselschicht- und Schichtzulagen

Der ORH hat wiederholt (vgl. zuletzt ORH-Bericht 1995 TNr. 15) auf die Kompliziertheit des Besoldungs- und öffentlichen Tarifrechts als eine maßgebliche Ursache für fehlerhafte Zahlungen aufmerksam gemacht. Die Forderung nach einer grundlegenden Vereinfachung findet in der Praxis bei der Abfassung der Vorschriften meist keinen entsprechenden Niederschlag. Ein Beispiel hierfür sind die Wechselschicht- und Schichtzulagen, die 1989 zunächst für Angestellte in Kranken-, Heil-, Pflege- und Entbindungsanstalten zum Ausgleich der mit Wechselschicht- und Schichtdiensten verbundenen Erschwernisse tarifvertraglich einge-

führt worden sind und mit Wirkung zum 1. April 1991 dann auch auf Beamte, Angestellte und Arbeiter in den übrigen Verwaltungsbereichen ausgedehnt wurden. Anspruchsberechtigt sind in Bayern 10 000 Arbeitnehmer (darunter etwa 80 % im Krankenpflagedienst) und 15 000 Beamte (darunter etwa 95 % im Polizeivollzugsdienst). Das finanzielle Volumen der Zulagen beträgt etwa 30 Mio DM jährlich.

Die Zulagen sind je nach Art und Umfang des Schichtdienstes gestaffelt in eine monatliche Wechselschichtzulage von 200 DM und in monatliche Schichtzulagen von 120 DM, 90 DM und 70 DM. Voraussetzungen für die Wechselschichtzulage sind beispielsweise, daß die oder der Bedienstete zum einen nach einem Schichtplan eingesetzt ist, der einen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Wechselschichten vorsieht (betriebliche Voraussetzung) und zum anderen in je fünf Wochen durchschnittlich mindestens 40 Arbeitsstunden in der dienstplanmäßigen oder betriebsüblichen Nachtschicht tatsächlich geleistet hat (persönliche Voraussetzung), was nur im nachhinein festgestellt werden kann. Die Schichtzulage von 120 DM wird an Stelle der Wechselschichtzulage gezahlt, wenn deren Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, weil entweder nach dem Schichtplan eine Unterbrechung der Arbeit am Wochenende von höchstens 48 Stunden vorgesehen ist oder weil die durchschnittlich erforderlichen 40 Arbeitsstunden in der Nachtschicht nur in je sieben Wochen geleistet werden. Für die übrigen Schichtzulagen gelten wiederum andere Zeitspannen.

Wegen der verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, wie z.B. "ständig nach einem Schichtplan eingesetzt" oder "regelmäßiger Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Wechselschichten" und der Anknüpfung an unterschiedliche Zeiträume, für die die geleisteten Schichtdienststunden durchschnittlich ermittelt werden müssen, werfen die Vorschriften in der Praxis zahlreiche Anwendungs- und Abgrenzungsprobleme auf, sind schwierig zu vollziehen und erfordern einen hohen Zeit- und Personalaufwand zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen.

Die Prüfung von 6 800 Zahlfällen durch die Rechnungsprüfungsämter hat dementsprechend eine hohe Fehlerquote mit Fehlzahlungen von 2 Mio DM aufgezeigt. Im Durchschnitt mußte jeder dritte Zahlfall als fehlerhaft beanstandet werden, was vor allem auch darauf zurückzuführen war, daß die Verwaltung vielfach auf die erforderliche nachträgliche Einzelfallprüfung verzichtet und die Zulagen mehr oder weniger pauschal angeordnet hat. So wurden z.B. ganze Bereiche (Einheiten der Polizei, Justizvollzugsanstalten, Klinika) bestimmten Zulagenbeträgen zugeordnet oder die Erfüllung bestimmter Anspruchsgrundlagen generell verfügt bzw. ausgeschlossen, ohne die tatsächliche Dienstleistung des einzelnen Beschäftigten zu



berücksichtigen. Bei einer Universitätsklinik wurden die Zulagen z.B. ausschließlich nach dem langfristig im voraus aufgestellten Rahmendienstplan errechnet und generell für die Dauer von drei Jahren ohne weitere Prüfung zur Zahlung angewiesen. Die tatsächliche Dienstleistung weicht von diesem Rahmendienstplan in der Praxis aber erheblich ab.

Teilweise erhielten so Bedienstete eine Zulage, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen tatsächlich nicht erfüllt waren, sie z.B. nicht ständig und vor allem nicht in Schichten "rund-um-die-Uhr" eingeteilt waren, keine 40 Dienststunden durchschnittlich in der dienstplanmäßigen Nachtschicht in je fünf bzw. sieben Wochen angefallen waren oder eine zulagenschädliche zeitlich zusammenhängende einmalige Unterbrechung des Dienstes von über 48 Stunden vorgelegen hat.

Als fehlerträchtig erwies sich auch, daß die Festsetzung der Wechselschicht- und Schichtzulagen vielfach nicht entsprechend ausgebildeten Verwaltungskräften, sondern z.B. im Klinikbereich Stationsschwestern übertragen war. Häufig war die zur Anwendung der Vorschriften inzwischen ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung nicht bekannt. Es wurde angeregt, die Bearbeitung der Zulagen zentral tariflich bzw. besoldungsrechtlich geschultem Personal in den Personalstellen zu übertragen. Damit wäre nicht nur eine geringere Fehlerhäufigkeit zu erwarten, sondern das Klinikpersonal würde zugleich von Verwaltungsarbeiten entlastet.

Vorrangig erscheint dem ORH eine kostenneutrale **Vereinfachung der Zulagenregelungen**, weil damit nicht nur die maßgebliche Quelle der Fehlzahlungen beseitigt, sondern vor allem auch zusätzliche Personalkosten, die mit einem ordnungsgemäßen Vollzug der Regelungen verbunden sind, vermieden werden können. Eine solche Vereinfachung wird auch vom Staatsministerium des Innern für den Bereich der Polizei ausdrücklich unterstützt.

## **Einzelplan 03A**

(Staatsministerium des Innern)

### **16 Altersgrenze für Beamte des Landesamts für Verfassungsschutz**

(Kap. 03 15)

**Der ORH ist der Auffassung, daß beim Landesamt für Verfassungsschutz die vorgezogene Altersgrenze von 60 Jahren nur für die Verwaltungsbeamten gelten sollte, die im Außen- und Sicherheitsdienst beschäftigt sind.**

#### **16.1 Ruhestandsregelungen**

Wann Beamte des Landesamts für Verfassungsschutz (LFV) in den Ruhestand treten, richtet sich nach deren Ausbildung bzw. danach, in welchen Bereichen sie eingesetzt sind. Beamte mit Polizeivollzugslaufbahn bzw. diejenigen, die kraft Beschlusses des Landespersonalausschusses Polizeibeamten gleichgestellt sind, treten mit 60 Jahren in den Ruhestand. Für Beamte mit Verwaltungslaufbahn gelten gemäß Art. 137 in Verbindung mit Art. 135 BayBG unterschiedliche Altersgrenzen. Verwaltungsbeamte, die in der Personal- und Wirtschaftsverwaltung verwendet werden, unterliegen der allgemeinen Altersgrenze (65. Lebensjahr). Alle übrigen Verwaltungsbeamten treten - wie Polizeivollzugsbeamte - grundsätzlich mit 60 Jahren in den Ruhestand.

Bei dieser Differenzierung ging der Gesetzgeber davon aus, daß von den Verwaltungsbeamten in der Personal- und Wirtschaftsverwaltung nicht die gleiche Einsatzfähigkeit verlangt wird, wie von den Verwaltungsbeamten im Außen- und Sicherheitsdienst, und sie nicht deren stärkeren physischen und psychischen Belastungen unterliegen.

Die derzeit geltende Regelung führt dazu, daß auch die Verwaltungsbeamten von der Privilegierung erfaßt werden, die im Stabsbereich, in der DV-Anwendung und -betreuung, in der Auswertung und in der Registratur eingesetzt sind.

Nach Auffassung des ORH sind diese Verwaltungsbeamten ebensowenig wie die Verwaltungsbeamten in der Personal- und Wirtschaftsverwaltung solchen Anforderun-

gen und Belastungen ausgesetzt, daß ein vorgezogener Ruhestand gerechtfertigt wäre. Wohl aus diesem Grund gilt bei den Verfassungsschutzämtern anderer Länder deshalb auch für diese Verwaltungsbeamte das 65. Lebensjahr als Altersgrenze.

Der ORH hält es für angezeigt, in Fortführung des gesetzgeberischen Gedankens, nach Anforderung und Belastung zu differenzieren, Art. 137 BayBG insoweit klarstellend zu ändern, daß die vorgezogene Altersgrenze von 60 Jahren nur für die im Außen- und Sicherheitsdienst beschäftigten Verwaltungsbeamten gilt, die den besonderen Anforderungen und Belastungen ausgesetzt sind.

## **16.2 Stellungnahmen der Staatsministerien der Finanzen und des Innern**

Das federführend für das Beamtenrecht zuständige Staatsministerium der Finanzen begrüßt aus grundsätzlichen dienstrechtspolitischen Erwägungen die Anregung des ORH, die vorgezogene Altersgrenze für Beamte beim LfV gemäß Art. 137 in Verbindung mit Art. 135 BayBG auf die Beamten im Außen- und Sicherheitsdienst zu beschränken.

Das Staatsministerium des Innern hält wegen der psychischen Dauerbelastungen, die sich aus der bloßen Zugehörigkeit zu einer Verfassungsschutzbehörde als einem geheimen Nachrichtendienst ergäben, eine vorgezogene Altersgrenze für **alle** Beamte des Landesamts, unabhängig von ihrer Laufbahnbefähigung und ihrer Verwendung und unabhängig von Innen- oder Außendienst, für sachgerecht.

Es erscheine nur möglich, die Verwaltungsbeamten in der Datenverarbeitung und in der Registratur von der Privilegierung des Art. 137 BayBG auszunehmen. An der vorgezogenen Altersgrenze für Verwaltungsbeamte im Stabsdienst und der Auswertung müsse festgehalten werden, weil zum einen Stabsdienst und Auswertung dem Sicherheitsdienst zuzuordnen seien, zum anderen ein Dualismus hinsichtlich der Altersgrenze bei den Bereichen Beschaffung und Auswertung im selben Sachgebiet schwerwiegende Personaleinsatz- und Personalgewinnungsprobleme zur Folge hätte. Die in der Vergangenheit sehr stark und zum Teil noch immer nachwirkende Abgrenzung der Beschaffer gegenüber den Auswertern würde wieder aufleben. Eine Umsetzung von der Beschaffung in die Auswertung würde von den Betroffenen mit allen Mitteln bekämpft werden. Dies liefe aber der durch die Organisationsänderung vom 1. April 1995 angestrebten und auch erreichten erhöhten Flexibilität im Verhältnis von Beschaffung und Auswertung zuwider und würde somit die Effizienz des Amtes erheblich beeinträchtigen.

### 16.3 Wertung durch den ORH

Der ORH ist der Auffassung, daß die Erschwernisse, die allein in der Zugehörigkeit zum Landesamt begründet sind, durch die Sicherheitszulage nach dem Bundesbesoldungsgesetz (333,13 DM im mittleren, 423,99 DM im gehobenen und 514,84 DM im höheren Dienst) ausreichend abgegolten werden. Außerdem hat der Gesetzgeber die in der Personal- und Wirtschaftsverwaltung eingesetzten Verwaltungsbeamten ausdrücklich von der für Polizeivollzugsbeamte geltenden vorgezogenen Altersgrenze ausgenommen.

Der ORH hält es für nicht gerechtfertigt, aus personalpolitischen Gründen die Bereiche Beschaffung und Auswertung einheitlich zu bewerten, obgleich dort unterschiedliche Anforderungen und Belastungen abverlangt werden. Die bisherige rein formale Zuordnung von Stabsdienst und Auswertung allein zum Sicherheitsdienst darf nicht mehr zu einer Privilegierung führen. Im übrigen ist die Auffassung des ORH - wie das Staatsministerium des Innern mitgeteilt hat - im Grundsatz bereits in die Verhandlungen und Beratungen zur Dienstrechtsreform eingegangen. Hierbei stehe unter anderen in der Diskussion, **Polizeivollzugsbeamte** dann von der besonderen Altersgrenze auszunehmen, wenn sie den spezifischen Belastungen und Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit nicht oder nicht mehr ausgesetzt sind. Dazu würden unter anderem Funktionen des im einzelnen noch abzugrenzenden "Innendienstes" gehören. Der ORH ist der Auffassung, daß diese Überlegungen auch für **Verwaltungsbeamte** des LfV gelten müssen, und hält daran fest, daß Art. 137 BayBG einer der Auffassung des ORH entsprechenden Änderung bedarf.

## 17 DV-unterstützte Sachbearbeitung bei der Bayerischen Landespolizei (Kap. 03 17 und 03 18)

Seit zehn Jahren verfolgt die Landespolizei das Ziel, die Verwaltungstätigkeiten der polizeilichen Sachbearbeiter durch den Einsatz dezentraler Datenverarbeitung zu unterstützen. Wie der ORH Mitte 1995 festgestellt hat, konnte jedoch noch keines der dafür bei den Präsidien eingesetzten unterschiedlichen DV-Verfahren die seit langem bekannten Anforderungen in vollem Umfang abdecken.

Weil der Ist-Zustand nicht festgehalten wurde, kann nachträglich nicht mehr konkret festgestellt werden, ob den Kosten von rd. 200 Mio DM im Zeitraum von 1990 bis 1994 ein adäquater monetärer Nutzen gegenübersteht. Bei künftigen DV-Investitionen muß das Erreichen der angestrebten Ziele durch Erfolgskontrollen nachgewiesen werden.

### 17.1 Ursprüngliche Planungen

Seit Anfang der siebziger Jahre setzt die Landespolizei DV-Anlagen ein. Entsprechend den damaligen technischen Gegebenheiten waren dies in erster Linie zentrale Großrechner, auf die über ein eigenes Datennetz mittels Terminals zugegriffen werden konnte. Ab 1984 wurde diese Ausstattung um Mehrplatzanlagen bei den Polizeidirektionen ergänzt. Damit konnten in den Ballungsräumen München und in Teilen von Mittelfranken sowie auf der Ebene der Polizeidirektionen einige arbeitsintensive Sekundärarbeiten der polizeilichen Sachbearbeiter, nämlich Vorgangsverwaltung, Kriminalaktennachweis und polizeiliche Kriminalstatistik, unterstützt werden.

1987 hielt das Staatsministerium dieses Konzept für soweit fertiggestellt, daß nun auch die Polizeiinspektionen einbezogen werden sollten. Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Landeskriminalamts legte Anfang 1988 ein Konzept vor, nach dem in der ersten Ausbaustufe der Fernschreibbetrieb, die Vorgangsverwaltung, die Strafanzeige mit Abwicklung vor allem der Funktionen zum Kriminalaktennachweis und zur Kriminalstatistik sowie die Textverarbeitung unterstützt werden sollten. Der Echteinsatz sollte bereits im Laufe des Jahres 1988 beginnen, 1990 sollten sämtliche Anwendungen fertig sein. Dazu kam es jedoch nicht, weil man in der Folgezeit das DV-technische Konzept mehrfach abänderte, obwohl die fachlichen Anforderungen seit 1988 unstrittig waren und im wesentlichen unverändert blieben.

## 17.2 Derzeitige Anwendungen

Die Mehrplatzanlagen, mit denen die Basisdienststellen ab 1988 ausgestattet wurden, konnten deshalb im wesentlichen zunächst nur für den Fernschreibbetrieb, einfache Textbearbeitung und als Zugang zu den zentralen Auskunftssystemen genutzt werden. Die Software für die **Vorgangsverwaltung**, der eine große Bedeutung für die Entlastung der polizeilichen Sachbearbeiter beigemessen wurde und die deshalb mit Vorrang entwickelt werden sollte, wurde nämlich nicht wie ursprünglich geplant im September 1988, sondern erst 4½ Jahre später bei den Dienststellen eingesetzt. Ursächlich für diesen Verzug und die Verdreifachung der angenommenen Realisierungsdauer war nach Auffassung des ORH neben dem verspäteten Projektauftrag das Fehlen einer Stelle, die die Gesamtverantwortung für das Projekt getragen hätte, der Verzicht auf ein ordnungsgemäßes Projektmanagement (meßbare Ziele, Arbeitsplanung, Termin- und Kostenkontrolle), der oben erwähnte Umstand, daß bis August 1991 keine Entscheidung über die Datenintegrationsebene getroffen worden war und daß die Pilotphase aufgrund einer Vielzahl von Fehlern und Änderungswünschen von sechs auf 21 Monate verlängert werden mußte.

Die **Automationsunterstützung der Anzeigenbearbeitung**, die nach dem ursprünglichen Konzept bis Anfang 1990 fertiggestellt werden sollte, wurde ganz aus der 1. Ausbaustufe herausgenommen und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, obwohl von diesem Verfahren noch mehr Rationalisierungsgewinne als von der Vorgangsverwaltung zu erwarten waren. Der Bedarf an DV-Unterstützung für die Anzeigenbearbeitung war aber offenbar so dringlich, daß einzelne Polizeivollzugsbeamte unabhängig voneinander die Initiative ergriffen und selbst innerhalb von wenigen Monaten mit einfachen Mitteln und neben ihren eigentlichen Dienstaufgaben zwei unterschiedliche Lösungen realisierten, die auch zu Effizienzsteigerungen geführt haben. Obwohl es sich hierbei nur um Übergangslösungen handeln sollte, werden diese bereits fünf Jahre eingesetzt.

Selbst zum Zeitpunkt der Prüfung (1995) waren zentrale Anforderungen - Einmal- erfassung der Daten, Beginn der Sachbearbeitung auch mit der Anzeige, Einbin- dung der Kriminalstatistik und des Kriminalaktennachweises - noch nicht erfüllt worden und es kam bei bestimmten Konstellationen der Vorgangsverwaltung noch zu Systemabstürzen. Auch über die reine Vorgangsverwaltung hinausgehende Recherchen, z.B. zur Gewinnung von Lagebildern, waren nur sehr eingeschränkt möglich. Obwohl die Staatsanwaltschaften mit Rechnern desselben Herstellers und desselben Typs ausgestattet sind und ein Datenaustausch für beide Seiten

positive Auswirkungen brächte, gab es keine automatisierte Datenübertragung zwischen diesen beiden Strafverfolgungsbehörden.

Das *Staatsministerium* räumt ein, daß bisher noch nicht alle fachlichen Anforderungen realisiert werden konnten, meint aber, daß daraus nicht auf eine unzureichende DV-Unterstützung geschlossen werden könne. Bei keiner anderen Polizei im Bundesgebiet und auch in der gesamten öffentlichen Verwaltung werde die Sachbearbeitung so weitgehend unterstützt wie bei der bayerischen Polizei. Die Einmalerfassung der Daten - mit Ausnahme derer für die polizeiliche Kriminalstatistik und den Kriminalaktennachweis - sowie die Möglichkeit, die Sachbearbeitung mit der Anzeige beginnen zu können, seien inzwischen verwirklicht. Der Datenaustausch mit den Staatsanwaltschaften werde derzeit in Angriff genommen. Auch in der Vorgehensweise bei der Entstehung der Anzeigenbausteine sieht das *Staatsministerium* keinen Nachteil. Es seien für die Polizeidienststellen extra Programmierwerkzeuge beschafft worden, um kreativen Beamten die Möglichkeit zu geben, Lösungen für anstehende Probleme zu finden.

Für den *ORH* hat die automatisierte Anzeigenbearbeitung eine Schlüsselfunktion bei der Unterstützung der polizeilichen Sachbearbeiter. Gerade diesen Bereich zurückzustellen und der individuellen Problemlösung durch einzelne Polizeivollzugsbeamte zu überlassen, erscheint dem *ORH* nicht sachgerecht, zumal das "Problem" bei allen Dienststellen weitgehend identisch ist. Im übrigen bleibt festzuhalten, daß selbst 1995, sieben Jahre nach Projektbeginn, noch zentrale Anforderungen nicht erfüllt waren und auch heute noch für gleiche Aufgaben unterschiedliche DV-Lösungen eingesetzt werden. Wenn auch ein objektiver Quervergleich mit anderen Behörden aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellungen nicht ohne weiteres möglich ist, so ist doch darauf hinzuweisen, daß nach den Erkenntnissen des *ORH* die Vorgangsverwaltung und das Erstellen von Schriftgut bei einer Vielzahl von Behörden und Einrichtungen z.T. schon länger und umfassender durch DV unterstützt werden als bei der Landespolizei.

### **17.3 Integrationsverfahren**

Während der Realisierung der o.g. Anwendungen (vgl. TNr. 17.2) einigte man sich 1991, das DV-Konzept auf eine neue Grundlage zu stellen. Danach sollten bis Ende 1992 die bisherigen Zwischenlösungen abgelöst und alle fachlichen Anforderungen durch die Neuentwicklung eines Integrationsverfahrens mit einheitlicher Benutzeroberfläche und gemeinsamer Datenhaltung auf einem zentralen Schwerpunktrechner abgedeckt werden. Bei diesem Vorhaben verwendete die Polizei viel

Aufwand für das Erstellen einer betriebssystemnahen Software (sog. Middleware<sup>1</sup>), die nicht auf spezifische polizeiliche Anforderungen ausgerichtet ist. Solch eine Software in Konkurrenz zur DV-Industrie zu entwickeln, gehört nach Auffassung des ORH nicht zu den Aufgaben der Polizei.

Weder die Middleware noch die übrigen Teile des Integrationsverfahrens waren zum Zeitpunkt der Prüfung (1995) fertiggestellt. Die Eigenentwicklung der Middleware rechtfertigt das Staatsministerium damit, daß es nach seiner Auffassung auch heute noch kein anderes Produkt gebe, das herstellerunabhängig und uneingeschränkt geeignet sei. Hierzu ist anzumerken, daß auch für die entstandene Middleware empfohlen wird, sie möglichst nur auf Geräten dieses Unternehmens einzusetzen.

Als sich durch ständigen Terminverzug, Kapazitäts- und Know-how-Probleme zeigte, daß das Landeskriminalamt mit diesem Entwicklungsvorhaben organisatorisch und personell überfordert war, wurde ab Oktober 1992 zur Unterstützung ein Unternehmen in das Projekt einbezogen, ohne daß dessen Leistungen und Preise vor Beginn der Arbeiten festgelegt und die Arbeitsleistungen fortlaufend dokumentiert worden wären. Erst Mitte 1995, nachdem das Unternehmen bereits begonnen hatte, das System in anderen Ländern zu vermarkten, wurde eine vertragliche Regelung getroffen, mit der die Verwertung der Rechte an dieser Software auf dieses Unternehmen übertragen wurden. Zwischen dem ORH und dem Staatsministerium bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie hoch die von der Polizei bis dahin erbrachten Eigenleistungen anzusetzen sind. Tatsache ist jedenfalls, daß das Landeskriminalamt noch im Juli 1994 als Gegenleistung für die Übertragung der Verwertung der Rechte neben einer unentgeltlichen Nutzung in Bayern eine Zahlung von mindestens 3 Mio DM für gerechtfertigt hielt; der dann abgeschlossene Vertrag enthält eine solche Zahlung nicht mehr.

Das Staatsministerium meint, daß bei diesem Vertrag trotzdem nicht von einem schlechten Geschäft gesprochen werden könne. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses habe es keine wirtschaftlicheren Alternativen mehr gegeben. Nach Auffassung des ORH hat sich die Polizei selbst in diese ungünstige Situation gebracht, weil sie es versäumt hat, die Mitarbeit des Unternehmens rechtzeitig zu regeln, und weil sie weder ihren eigenen Aufwand noch den des Unternehmens in

---

1) Software für eine orts- und transporttransparente Kommunikation von Objekten innerhalb einer verteilten Client/Server-Architektur



nachvollziehbarer Weise dokumentiert hat. Auch deshalb konnten die ursprünglich erwarteten, günstigeren Vertragsbedingungen nicht erreicht werden.

#### 17.4 Erfolgskontrolle

Obwohl der ORH das Staatsministerium bereits 1991 nachdrücklich darauf aufmerksam gemacht hat, daß durch eine Erfolgskontrolle<sup>2</sup> festgestellt werden muß, inwieweit der Polizeivollzugsdienst durch die DV tatsächlich zugunsten originärer polizeilicher Tätigkeit von Verwaltungsaufgaben entlastet wird und inwieweit bei Verwaltungskräften Stellen eingespart werden können, wurde eine ordnungsgemäße Untersuchung nicht durchgeführt. Damals wäre es noch möglich gewesen, durch Vergleich des bisherigen Arbeitsaufwandes für die verschiedenen Verwaltungstätigkeiten mit dem Aufwand nach Einsatz der dezentralen Mehrplatzanlagen den dadurch erzielten Nutzen zu ermitteln und den von 1990 bis 1994 angefallenen Kosten von 200 Mio DM gegenüberzustellen. Durchgeführt wurden aber lediglich Zeitvergleichsmessungen für die Bearbeitung einer einzelnen Strafanzeige bei drei Dienststellen und nur jeweils einem Sachbearbeiter. Würde man den besten Einzelwert dieser nicht repräsentativen Zeitvergleichsmessung auf alle Straf- und Verkehrsunfallanzeigen hochrechnen und auch die zusätzlichen Nutzen aus der Ablösung der Fernschreibgeräte und aus den erleichterten Abfragemöglichkeiten der zentralen Auskunftssysteme berücksichtigen, ergäben sich von 1990 bis 1994 nur monetär bewertbare Nutzen von 100 Mio DM. Das Kosten/Nutzen-Verhältnis ist nach Auffassung des ORH im Betrachtungszeitraum vor allem deshalb so ungünstig, weil sich die Entwicklung der Anwendungssoftware für die polizeilichen Sachbearbeiter beträchtlich verzögert hat und die Kosten für die DV-Unterstützung der Sachbearbeiter erheblich höher lagen als ursprünglich geplant.

Inzwischen hat das Staatsministerium einen Bericht zum Kosten/Nutzen-Vergleich vorgelegt. Danach sollen die monetär bewertbaren Nutzen fast das Dreifache des vom ORH hochgerechneten Wertes, nämlich 270 Mio DM, ausmachen. Das Staatsministerium räumt aber ein, daß es sich dabei um Schätzungen handelt. Eine exaktere Ermittlung, z.B. durch Zeitvergleichsmessungen, sei im Nachhinein nicht mehr möglich.

Nach Auffassung des ORH können nachträgliche Schätzungen die vorgeschriebene Erfolgskontrolle nicht ersetzen. Deshalb sollte wenigstens zukünftig vor neuen DV-Investitionen der Ist-Zustand festgehalten werden, damit eine projektbezogene

---

2) vgl. hierzu Vorbemerkung Nr. 2

Erfolgskontrolle ermöglicht wird und der Nutzen der Maßnahmen konkret beurteilt werden kann.

## **18 Förderung des Baus von Feuerwehrgerätehäusern und Feuerwachen sowie der Beschaffungen für die Feuerwehren**

(Kap. 03 23 und 13 10)

**Zur Verwaltungsvereinfachung sollten statt der Förderung von Einzelprojekten die Fördermittel für die Feuerwehren den Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden als zweckgebundene und bedarfsgerechte Pauschalen im kommunalen Finanzausgleich zugewiesen werden.**

### **18.1 Allgemeines**

#### **18.1.1 Rechtsgrundlagen**

Der abwehrende Brandschutz und der technische Hilfsdienst sind Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden und Landkreise (Art. 1 und 2 Bayerisches Feuerwehrgesetz - BayFwG). Zur Erfüllung dieser Aufgaben haben sie in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit Feuerwehren aufzustellen, auszurüsten und zu unterhalten.

Nach Art. 3 BayFwG ist es Aufgabe des Staates, den Brandschutz und den technischen Hilfsdienst zu fördern. Zu diesem Zweck gewährt er den Gemeinden und Landkreisen Zuwendungen zum Bau von Feuerwehrgerätehäusern und Feuerwachen und zur Beschaffung von Fahrzeugen und sonstigen Ausrüstungsgegenständen.

Die Förderung des **Baus** von Feuerwehrgerätehäusern und Feuerwachen (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) wird nach Art. 10 FAG<sup>3</sup> abgewickelt. Seit April 1995 werden Feuerwehrgerätehäuser nur noch gefördert, wenn die zuwendungsfähigen Kosten über 200 000 DM betragen (Bagatellgrenze).

---

3) in Verbindung mit den Richtlinien über Zuwendungen des Freistaates Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich und den Vorläufigen ergänzenden Richtlinien des Staatsministeriums der Finanzen für Zuwendungen des Freistaates Bayern an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung des Baues von Feuerwehrgerätehäusern und Feuerwachen vom 18. April 1986 (BauRL)

**Beschaffungen** werden außerhalb des FAG nach gesonderten Richtlinien<sup>4</sup> gefördert. Seit 1993 gilt eine Bagatellgrenze von 5 000 DM.

Die Feuerwehren werden ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gefördert. Bis 1984 wurden Zuwendungen sowohl zum Bau als auch für Beschaffungen aus den zweckgebundenen Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer<sup>5</sup> bestritten (Art. 29 BayFwG). Wegen des hohen Antragsvolumens wurde von 1985 bis 1994 der Bau von Feuerwehrgerätekäusern gesondert aus dem allgemeinen Steueraufkommen gefördert. Seit 1995 werden die dort ausgebrachten Mittel mit jährlich 5 Mio DM aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer verstärkt.

1985 bis 1995 hat der Staat bei einem Fördersatz von durchschnittlich 35 % 953,5 Mio DM an Zuwendungen gewährt, davon 470,6 Mio DM für Baumaßnahmen und 482,9 Mio DM für Beschaffungen; das ergibt jährlich für beide Bereiche 87 Mio DM.

### **18.1.2 Bestand an Feuerwehren**

Vor der Gebietsreform Anfang der siebziger Jahre gab es in den 7 010 Gemeinden insgesamt 7 847 Feuerwehren. Auch nach der Gebietsreform hat sich die Zahl der gemeindlichen Feuerwehren nur unwesentlich verringert, da Art. 5 Abs. 2 BayFwG eine Bestandsgarantie für Feuerwehren einzelner Ortsteile einer Gemeinde enthält. Deshalb gibt es nach dem Stand vom 1. Januar 1994 bei nurmehr 2 051 Gemeinden immer noch 7 835 Feuerwehren, d.h. die meisten Gemeinden verfügen über mehrere Feuerwehren, durchschnittlich über 3,8 - in Einzelfällen bis zu 20.

### **18.2 Förderverfahren**

Zuständig für die Abwicklung der Förderverfahren sind die Regierungen. Die Anträge auf Zuwendungen sind von kreisangehörigen Gemeinden über das Landratsamt, von kreisfreien Gemeinden und Landkreisen unmittelbar bei dieser einzureichen. Bei der Prüfung der Anträge haben das Landratsamt den Kreis- bzw. Stadtbrandrat, kreisfreie Gemeinden den Stadtbrandrat und ggf. den Leiter der Berufsfeuerwehr zu beteiligen. Mit der Bearbeitung der Anträge sind bei den Regie-

---

4) Richtlinien des Staatsministeriums des Innern für Zuwendungen des Freistaates Bayern an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung von Beschaffungen für die Feuerwehren vom 9. August 1993 (BeschRL)

5) vgl. TNr. 11.2 Buchstabe g sowie § 11 Feuerschutzsteuergesetz i.d.F. vom 10. Januar 1996 (BGBl I 16)

rungen mehrere Abteilungen befaßt (feuerwehrfachliche Bedarfsprüfung, baufachliche und bautechnische Prüfung, förderrechtliche Bearbeitung).

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in den letzten Jahren Zuwendungen zum Bau von Feuerwehrgerätehäusern und zur Beschaffung von Fahrzeugen, Geräten und Einrichtungen geprüft und in einer Querschnittsprüfung ergänzende Erhebungen durchgeführt. Dabei wurde u.a. festgestellt:

Im Erfassungszeitraum 1985 bis 1995 haben die Gemeinden und Landratsämter, ohne die bis 1993 zulässigen Bagatellförderungen, 12 500 Zuwendungsanträge für Beschaffungen und 2 500 Zuwendungsanträge für Baumaßnahmen gestellt, bearbeitet und an die Regierung weitergeleitet. Diese haben nach Einholen von Stellungnahmen ihrer Fachsachgebiete insgesamt 15 000 Zuwendungsbescheide erlassen. Bedingt durch die teilweise Auszahlung der Zuwendungen in Teilbeträgen waren bei den Regierungen 19 000 Auszahlungsanordnungen zu erstellen und von den Staatsoberkassen auszuführen.

Nach Abschluß der geförderten Bau- und Beschaffungsmaßnahmen waren, soweit es sich um Beschaffungen durch kreisangehörige Gemeinden handelte, von den Landratsämtern, im übrigen (Beschaffungen durch kreisfreie Gemeinden und für alle Baumaßnahmen) von den Regierungen die entsprechende Anzahl an Verwendungsnachweisen zu prüfen und in etlichen Fällen auch Rückforderungsverfahren durchzuführen.

### 18.3 Vorschlag des ORH

Der ORH schlägt vor, die Förderung des Baus von Feuerwehrgerätehäusern und der Beschaffungen für die Feuerwehren über die von der Verwaltung getroffenen Maßnahmen (z.B. Kostenrichtwerte, Bagatellgrenzen) hinaus weiter zu vereinfachen. Statt der bisherigen Einzelförderungen sollten die Mittel den kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen als **zweckgebundene Pauschalen** zugewiesen werden. Dazu wären die bisher bei Kap. 03 23 veranschlagten und für Beschaffungen vorgesehenen Fördermittel, wie die Mittel für die Förderung von Baumaßnahmen, ebenfalls bei Kap. 13 10 auszubringen. Für einen bedarfsgerechten Verteilerschlüssel, der sich an den Erfordernissen des abwehrenden Brandschutzes und des technischen Hilfsdienstes orientiert, könnten u.a. Kriterien wie Bevölkerungszahl und Fläche, Unfallstatistik und Brandversicherungswert herangezogen werden. Folgende Gründe sprechen für diesen Vorschlag:

- Die Eigenverantwortung würde gestärkt werden, da der abwehrende Brandschutz und der technische Hilfsdienst ohnehin Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise sind (vgl. TNr. 18.1.1).
- Die Kosten für diese Pflichtaufgaben werden überwiegend von den Gemeinden und Landkreisen selbst getragen. Die staatliche Zuwendung hat in den vergangenen Jahren durchschnittlich 35 % betragen. Durch die Absenkung der Regelfördersätze ab November 1993 für Beschaffungen auf 35 bis 40 % sowie die Einführung eines Regelfördersatzes für Baumaßnahmen von 25 % wird sich die staatliche Zuwendung künftig verringern.
- Die Kreisverwaltungsbehörden, die am derzeitigen Förderverfahren die Hauptlast tragen, und die Regierungen würden erheblich entlastet.

#### **18.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium führt aus, daß bei einer Streuung der verfügbaren Fördermittel auf 71 Landkreise, 25 kreisfreie Gemeinden und 2031 kreisangehörige Gemeinden die einzelne Finanzausweisung im Ergebnis so gering wäre, daß eine wirkungsvolle Förderung vor allem größerer Maßnahmen ernsthaft in Frage gestellt werde.

Im Gegensatz zur bisherigen zielgerichteten Förderung müßten für anstehende Investitionen Zuwendungen "angespart" oder vorfinanziert werden. Kommunen, die ihren Bedarf bereits gedeckt haben, würden auf Jahre hinaus Fördermittel erhalten, die sie nicht oder nicht in voller Höhe benötigen.

Die bisher praktizierte Einzelförderung ermögliche eine wirksame staatliche Kontrolle fachlicher Mindestanforderungen für die Ausrüstung der Feuerwehren. Dadurch werde erreicht, daß die staatlichen Fördergelder für wirtschaftliche und feuerwehreinsatztaktisch sinnvolle Beschaffungen der Kommunen eingesetzt werden. Ob dieses Ziel bei pauschalen Finanzausweisungen noch erreicht werden kann, müsse bezweifelt werden. Es stelle sich vor allem die Frage, wer den auf Gemeindeebene tatsächlich bestehenden Bedarf und damit einen sinnvollen Mitteleinsatz prüfen soll. Die nur ehrenamtlich tätigen Kreisbrandräte kämen hierfür nur sehr bedingt in Betracht.

Im übrigen gäbe es erhebliche Zweifel, ob sich ein ausgewogener, wichtigen Besonderheiten gerecht werdender und von den Kommunen akzeptierter Verteilungsschlüssel mit vertretbarem Aufwand finden und fortschreiben lasse.

## 18.5 Wertung durch den ORH

Die Erhebungen des ORH haben gezeigt, daß im Untersuchungszeitraum nahezu alle Kommunen (96 %) Fördermittel für Beschaffungen erhalten haben. Bei dem leistungsfähigen dichten Netz von Feuerwehren in Bayern ist davon auszugehen, daß bei den Erstbeschaffungen unter feuerwehrtaktischen Gesichtspunkten der Bedarf weitgehend gedeckt ist und künftig vornehmlich Ersatzbeschaffungen notwendig werden. Bei den Feuerwehrrätehäusern sind allein in den letzten zehn Jahren bei 66 % aller Kommunen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten gefördert worden. Angesichts des bisherigen - meist angesparten - Eigenanteils von durchschnittlich 65 % ist es vertretbar, den restlichen Teil ebenfalls aus den Zuweisungen "anzusparen" bzw. vorzufinanzieren.

Den Ausführungen des Staatsministeriums, daß nur bei der Einzelförderung kontrolliert werden könne, daß die staatlichen Fördergelder für wirtschaftliche und feuerwehreinsatztaktisch sinnvolle Beschaffungen der Kommunen eingesetzt werden, stehen die Prüfungsergebnisse des ORH entgegen. So wurde z.B. festgestellt, daß bei den Anträgen auf Beschaffungen entgegen den Förderrichtlinien i.d.R. die Ausstattung benachbarter Feuerwehren nicht angegeben war und damit bei der Förderung unberücksichtigt blieb. Bei der Förderung von Feuerwehrrätehäusern waren nach den Richtlinien benachbarte Feuerwehren gar nicht in die Bedarfsprüfung einzubeziehen. Aufgrund entsprechender Prüfungsmitteilungen des ORH hatte das Staatsministerium 1995 die Bewilligungsstellen gebeten, sicherzustellen, daß sowohl bei der Förderung von Beschaffungen als auch des Baus von Feuerwehrrätehäusern der Bedarf geprüft wird, d.h.

- die Ausstattung der Nachbarfeuerwehren,
- die Lage zum Schutzbereich,
- die Entfernung der Nachbarfeuerwehr,
- der günstige Zugang der Mehrheit der Feuerwehrdienstleistenden zum Gerätehaus,
- die Verkehrsanbindung sowie
- die allgemeine Situation (Hochwasser oder sonstige Gefährdungsbereiche)

ausreichend gewürdigt werden.

Der ORH ist der Auffassung, daß die Kommunen in der Lage sind, unter Berücksichtigung dieses Prüfungskatalogs eigenverantwortlich wirtschaftliche und feuerwehreinsatztaktisch sinnvolle Maßnahmen durchzuführen. Der Kreisbrandrat, der schon im bisherigen Einzelförderverfahren die Bedarfsnotwendigkeit feststellte,

und die bei den Regierungen im Brand- und Katastrophenschutz eingesetzten Fachberater, die bislang nur in Ausnahmefällen die Feststellungen des Kreisbrandrats in Frage stellten, könnten die Kommunen dabei beraten.

Der ORH verkennt nicht die Schwierigkeiten, einen ausgewogenen, wichtigen Besonderheiten gerecht werdenden und von den Kommunen akzeptierten Verteilungsschlüssel zu finden. Er ist allerdings der Auffassung, daß diese Schwierigkeiten ebenso überwindbar sind wie bei vielen anderen Verteilungsschlüsseln im kommunalen Finanzausgleich, zumal der Eigenanteil der Kommunen ohnehin sehr hoch ist.

## **EINZELPLAN 03 B**

(Staatsbauverwaltung)

### **19 Ortsplanungsstellen der Regierungen**

(Kap. 03 73)

**Der ORH hat vorgeschlagen, die Ortsplanungsstellen bei den Regierungen aufzulösen. Die Staatsregierung hat einen entsprechenden Beschluß gefaßt. Die planerischen Aufgaben sollen privaten Planungsbüros (Architekten und Ingenieuren) überlassen werden. Nach Auffassung des ORH ist darauf zu achten, daß die Landratsämter keine planerischen Aufgaben der bisherigen Ortsplanungsstellen übernehmen.**

#### **19.1 Aufgaben und Organisation der Ortsplanungsstellen**

Die Ortsplanungsstellen sind als eigenständige Sachgebiete 425 organisatorisch in die Regierungen eingegliedert. Ihre wesentlichen Aufgaben sind:

- Ausarbeitung und Überarbeitung von Bauleitplänen im Auftrag der Gemeinden,
- Beratung der Gemeinden in Fachfragen der Bauleitplanung, des Städtebaus und der Ortsplanung,
- ortsplanerische Gutachten für die Regierung und für die Kreisverwaltungsbehörden beim Vollzug baurechtlicher Vorschriften und bei sonstigen Verwaltungsverfahren.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Ausarbeitung und Überarbeitung von Bauleitplänen, die seit 1993 im wesentlichen nicht mehr von den Regierungen (Sachgebiete 420), sondern mit einigen Ausnahmen (z.B. Große Kreisstädte, verdichtete Stadt- und Umlandbereiche der Städte mit mehr als 100 000 Einwohner) von den Landratsämtern als untere Staatsbehörde genehmigt werden.

Das Thema Ortsplanungsstellen wurde im Zuge der Entstaatlichungsdiskussion bereits mehrfach parlamentarisch behandelt. Der Landtag hat mit Beschluß vom



20. Juli 1983<sup>1</sup> zur Entstaatlichung bei der Bauleitplanung die Staatsregierung u.a. ersucht, die Gemeinden hinsichtlich der Erarbeitung von Bebauungsplänen grundsätzlich an freiberuflich tätige Planfertiger zu verweisen. Staatliche Einrichtungen sollten Flächennutzungspläne im Auftrag von Gemeinden nur in den Fällen erarbeiten, in denen geeignete freiberufliche Planfertiger nicht zur Verfügung stehen.

## 19.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH hat die Ortsplanungsstellen zuletzt 1995 geprüft und dabei festgestellt, daß sich die Ortsplanungsstellen bei der Bearbeitung von Bebauungsplänen zwar zurückhielten (1994 waren bei allen sieben Ortsplanungsstellen zusammen lediglich 24 Bebauungspläne in Bearbeitung), der Anteil der Ortsplanungsstellen bei der Erarbeitung von Flächennutzungsplänen sich aber erhöht hat.

Für den größten Teil der Gemeinden liegen bereits Flächennutzungspläne vor (vgl. Zahlenübersicht). Schwerpunkt wird daher künftig die Fortschreibung und Änderung bestehender Flächennutzungspläne sein.

### Planungsstand Ende 1993

### Zahlenübersicht

Gemeinden	davon mit Flächennutzungsplan		davon ohne Flächennutzungsplan				
	vollständig	teilweise			in Auftrag gegeben		
2051	1629	79,4 %	169	8,2 %	253	12,4 %	153

Am 1. Januar 1995 waren bei den sieben Ortsplanungsstellen insgesamt 79 Beschäftigte eingesetzt. Unter Berücksichtigung von Teilzeittätigkeiten und dem Einsatz in anderen Bereichen ist rechnerisch von 74 Vollzeitkräften auszugehen. Diese Zahl wurde auch der finanziellen Betrachtung für 1994 zugrunde gelegt.

Bei den einzelnen Ortsplanungsstellen wird ein Teil des vorhandenen Personals für die Beratungs-, Gutachtens-, Aus- und Fortbildungstätigkeit eingesetzt. Auch wenn man dies berücksichtigt, errechnete sich für den planerischen Bereich, obwohl nach der Honorarordnung der Architekten und Ingenieure (HOAI) abgerechnet wird, ein Fehlbetrag von mindestens 3,2 Mio DM jährlich, weil zu umfangreiche Serviceleistungen geboten werden.

1) LT-Drucksache 10/1559

Der ORH schlug deshalb 1995 vor, die Ortsplanungsstellen aufzulösen. Der Staat sollte sich aus dem Bereich der reinen Planungstätigkeit zurückziehen. Flächennutzungs- und Bebauungspläne sollten nur noch von privaten Planern aufgestellt und überarbeitet werden. Durch den Wegfall der Planungsaufgaben würde sich mittelfristig der Fehlbetrag von mindestens 3,2 Mio DM jährlich vermeiden lassen. Außerdem wäre für die Erledigung der nichtplanerischen Aufgaben die Vorhaltung einer eigenen Organisationseinheit in Form der bisherigen Ortsplanungsstellen nicht mehr notwendig. Diese Tätigkeiten könnten von den Sachgebieten 420 der Regierungen, zuständig für Städtebau, Bauplanung und Bauordnung, und von den Landratsämtern übernommen werden.

### **19.3 Neuere Entwicklung**

Die Staatsregierung hat am 30. April 1996 die Auflösung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen beschlossen. Deren bisherige Aufgaben sollen privaten Planungsbüros (Architekten und Ingenieuren) überlassen werden. Die Beratungsaufgaben sollen die Bauabteilungen der Regierungen und die Landratsämter übernehmen. Das Staatsministerium des Innern wurde beauftragt, mit folgenden Vorgaben ein Konzept vorzulegen:

- Möglichst umgehender "Annahmestopp" für Planungsaufträge von Gemeinden,
- Abwicklung laufender Planungsaufträge innerhalb einer angemessenen kurzen Übergangszeit,
- Gutachtertätigkeit und Wahrnehmung bestimmter, unabweisbarer Beratungen insbesondere kleinerer Gemeinden in Fachfragen der Bauleitplanung, des Städtebaus und der Ortsplanung durch die Bauabteilungen der Regierungen und die Landratsämter sowie
- Abbau des freiwerdenden Personals in möglichst sozialverträglichem Rahmen (Fluktuation, Werbung für private Beschäftigungsmöglichkeiten, Umsetzung).

Der ORH sieht damit seine Vorschläge als erfüllt an. Allerdings sind bereits Tendenzen erkennbar, bei den Landratsämtern neue Planungseinheiten einzurichten. Er sieht es deshalb für erforderlich an, darauf zu achten, daß die Landratsämter keine der zu privatisierenden planerischen Aufgaben der Ortsplanungsstellen übernehmen.

## **EINZELPLAN 06**

(Staatsministerium der Finanzen)

### **20 Verwaltung staatlichen Grundbesitzes durch die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen**

(Kap. 06 16)

**Die Verfahrensweise des Bauamts der Schlösserverwaltung und des Staatsministeriums der Finanzen hat dazu geführt, daß dem Staat Bauunterhaltsausgaben von 1,825 Mio DM entstehen, obwohl der Bauunterhalt vertraglich einem Dritten obliegt.**

**Die Schlösserverwaltung hat für die Renovierung einer 106 m<sup>2</sup> großen Dienstwohnung 503 000 DM aufgewandt.**

**An einem dem Staat gehörenden Areal sind zahlreiche Erbbaurechte bestellt, die zum größten Teil demnächst auslaufen. Obwohl sich das Gelände nach heutigem Stand schon wegen seines außerordentlich hohen Wohnwerts und der weit überdurchschnittlichen Grundstücksgrößen nicht zu einer Vergabe im Erbbaurecht eignet, sieht das Staatsministerium in erster Linie die Bestellung neuer Erbbaurechte vor, wobei das finanzielle Interesse des Staats nicht voll gewahrt wird.**

#### **20.1 Bauunterhalt bei einer Verpachtung**

Die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (SV) hat einen Teil eines von ihr verwalteten Schloßareals an einen Gewerbebetrieb verpachtet. Nach dem Pachtvertrag ist der Bauunterhalt vom Pächter zu tragen, der aber dieser Verpflichtung nicht voll nachkam. Beim Übergang des Gewerbebetriebs Ende 1975 auf einen anderen Betreiber mußte auf Drängen dieses künftigen Pächters der aufgelaufene und noch vom alten Pächter zu tragende Rückstand an Bauunterhaltsmaßnahmen vom Bauamt der SV ermittelt werden. Zwar hatte noch im Mai 1973 das Bauamt mitgeteilt, daß kein Bauunterhaltsrückstand bestehe, aber im Juni 1975 seine Auffassung anläßlich der Pachtübergangsverhandlungen dahingehend korrigiert, daß neben Mauerwerkssanierungen im Umfang von 150 000 DM weitere 60 000 DM Reparaturleistungen anstünden. Auf Widerspruch des künftigen Pächters erfolgte 1976 eine neue Kostenschätzung des Bauamts, die einschließlich der Mauerwerkssanierung (unverändert 150 000 DM) auf insgesamt 415 000 DM, verteilt auf 76 Einzelpositionen, beziffert wurde.

Auch diese Kostenschätzung wurde vom neuen Pächter als unrealistisch niedrig zurückgewiesen. Daraufhin wurde zwischen dem neuen Pächter und dem Staatsministerium vereinbart, daß die 415 000 DM übersteigenden Kosten vom Staat getragen werden sollten, soweit sie nicht auf vom Pächter gewünschte Wertverbesserungen entfielen. 1982 war diese vom alten Pächter übernommene Summe durch das Bauamt, unter dessen Leitung die Arbeiten stehen, ausgegeben; seither werden die Bauunterhaltsmaßnahmen mit jährlich 80 000 DM vom Staat getragen.

Grundsätzlich aber hat nach dem Vertragstext der neue Pächter ebenso den Bauunterhalt zu tragen wie der frühere. Nach einer Aufstellung des Bauamts vom Januar 1996 sind derzeit noch immer Restarbeiten auszuführen, die nach heutigen Preisen etwa 825 000 DM erfordern und bis 1999 abgebaut werden sollen. Stellt man alte und neue Aufstellung gegenüber, setzt sich dieser Betrag wie folgt zusammen:

- 210 000 DM Restarbeiten aus der Aufstellung 1976 (dort mit 93 000 DM angesetzt),
- 615 000 DM aufgrund einer Vergrößerung des Umfangs einzelner Positionen durch Leistungen (z.B. Spenglerarbeiten für rd. 300 000 DM), die erstmals erhalten sind.

Die von der Verwaltung hingenommenen Unterlassungen des ursprünglichen Pächters, die unzureichende Ermittlung des Bauunterhaltsrückstands beim Pächterwechsel, das vom Staatsministerium gegenüber den Pächtern gezeigte Entgegenkommen und schließlich die schleppende Abwicklung der Bauunterhaltsmaßnahmen haben dazu geführt, daß dem Staat seit 1982, als der vom Bauamt geschätzte Betrag von 415 000 DM überschritten war, jährlich 80 000 DM, insgesamt bis einschließlich 1995 über 1 Mio DM an Ausgaben entstanden sind. Wegen der noch offenen Restarbeiten wird der Betrag auf 1,825 Mio DM steigen.

Verhandlungen zwischen dem Staatsministerium und dem Pächter haben zu einer Reihe von komplizierten Überlegungen und Absprachen geführt. Im Ergebnis übernimmt der Pächter durch Erklärung vom Juni 1996 300 000 DM aus dem o.g. Betrag von 825 000 DM. Zuvor hatte allerdings das Staatsministerium die Pacht, die 1989 bis 1993 durchschnittlich 210 000 DM betrug, wegen der schlechten Ertragslage des Betriebs für die Jahre 1994 bis 1996 abweichend von den vertraglichen Vereinbarungen auf jährlich 100 000 DM reduziert, was dem Pächter 300 000 DM ersparte.

Der ORH ist der Auffassung, daß der Staat mit dem Pachtverzicht, der den Betrag der Restarbeiten von 1976 übersteigt, der seinerzeit übernommenen Verpflichtung Genüge getan hat. Dies um so mehr, als die Steigerung des Bauunterhalts sowohl von den Kosten als auch vom Umfang her die ursprünglich zugrundeliegenden Relationen weit überschreitet. Für die vom Staatsministerium ins Auge gefaßte Verlängerung der Pachtermäßigung ist deshalb ebenso kein Raum mehr wie für die Fortführung der Baumaßnahmen auf Staatskosten bis 1999.

Das Staatsministerium der Finanzen räumt zwar ein, daß die anlässlich des Pächterwechsels im Jahre 1976 nur durch Augenschein ermittelten Bauunterhaltsarbeiten - wie übrigens vom neuen Pächter bereits damals geltend gemacht - viel zu niedrig angesetzt waren. Es bestreitet auch nicht, daß die - bedingt durch knappe Haushaltsmittel - schleppende Erledigung zu einer Erhöhung des Schadensgrades und damit zu einem finanziellen Mehraufwand geführt hat. Es weist aber den Vorwurf zurück, im Laufe der Zeit sei der Überblick über den Stand der rückständigen Bauunterhaltsarbeiten verlorengegangen. Das Staatsministerium der Finanzen ist unverändert der Auffassung, daß die Fortführung der Bauunterhaltsmaßnahmen auf Kosten des Staats wegen seiner Mitverantwortung als Eigentümer gerechtfertigt sei und hat angekündigt, die noch offenen Positionen in den nächsten Jahren zügig abzuwickeln. Eine über 1996 hinausgehende Pachtzinsermäßigung sei nicht mehr beabsichtigt. Der ORH nimmt zur Kenntnis, daß ab 1997 wieder die ungekürzte Pacht erhoben werden soll.

Die Tatsache, daß der Staat zu keinem Zeitpunkt einen klaren Überblick über die Sachlage hatte und sich damit in eine ungünstige Vertragsposition gegenüber dem Pächter begeben hat, ergibt sich schon daraus, daß das Bauamt der Schlösserverwaltung erst im Januar 1996 eine bereits im August 1993 vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt angeforderte aktualisierte Liste des noch auf Staatskosten abzuwickelnden Bauunterhalts vorlegen konnte.

## **20.2 Umbau bzw. Sanierung einer Wohnung**

Eine in einem Schloßbereich gelegene, 106 m<sup>2</sup> große Wohnung wurde nach Auszug des Mieters im Juli 1987 ab Mitte 1990 für insgesamt 503 000 DM saniert und war zum 1. Juni 1991 wieder bezugsfertig. Nach Einzug des derzeitigen Mieters zum 1. Januar 1992 war im September/Dezember 1994 eine weitere Teilsanierung wegen Hausschwammbefalls notwendig, die insgesamt nochmals 55 000 DM kostete.

Der ursprüngliche Sanierungsaufwand von 503 000 DM ist außergewöhnlich hoch und steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum derzeitigen Mietwert, der von der Bezirksfinanzdirektion mit monatlich 1 140 DM angegeben wird. Neben den überzogenen Sanierungskosten gehen auch die durch das lange Leerstehen verursachten Mietausfälle zu Lasten der Staatskasse.

Die Schlösserverwaltung hält angesichts der schlechten Bausubstanz den Aufwand von 5 260 DM/m<sup>2</sup> für die Sanierung, die nach ihrer Ansicht einen teilweisen "Neubau" im historischen Bestand unter erschwerten Bedingungen darstelle, für gerechtfertigt, räumt aber ein, daß die Kosten an der Obergrenze liegen und verweist auf Wohnungsinstandsetzungen im Bereich der Schlösser Nymphenburg und Schleißheim, die für 1 975 bis 3 660 DM/m<sup>2</sup> durchgeführt wurden. Das lange Leerstehen begründet die Schlösserverwaltung vor allem mit der Tatsache, daß infolge der direkt angrenzenden Errichtung eines Neubaus von 1987 bis 1989 keine Vermietung möglich gewesen sei. Nach Aussage des Staatsministeriums handelt es sich bei der Sanierung um einen absoluten Sonderfall.

Der ORH hält einen Aufwand von 558 000 DM für die bloße Innensanierung einer Werkdienstwohnung für unangemessen. Dies um so mehr als der Mieter nur knapp die Hälfte der von der Bezirksfinanzdirektion festgestellten Grundmiete zahlt. Der Neubau einer vergleichbaren Staatsbedienstetenwohnung hätte nur 265 000 DM gekostet.

## **20.3 Erbbaurechte**

### **20.3.1 Entstehungsgeschichte**

Der Staat hat von 1921 bis 1939 zur Schaffung günstigen Wohnraums für minderbemittelte Bürger auf einem 69 ha großen Gelände im Westen Münchens an 432 Grundstücken Erbbaurechte bestellt. Die Grundstücksgrößen liegen zwischen 480 und 4 310 m<sup>2</sup>, die Durchschnittsgröße liegt bei 1 600 m<sup>2</sup>. Der Erbbauzins beträgt nach einer Verdoppelung im Jahr 1960 ca. 9 Pfennig/m<sup>2</sup>, das entspricht bei der am häufigsten vertretenen Grundstücksgröße von 1 300 m<sup>2</sup> einer Jahrespacht von 117 DM. Inzwischen gilt das Siedlungsgebiet aufgrund seiner parkähnlichen Lage und der aufgelockerten Bebauung als eine der besten Wohnlagen Münchens.

Zum 31. Dezember 1999 laufen diese Erbbaurechte aus; weitere 60 wurden zwischen 1949 und 1976 bestellt und enden zwischen 2040 und 2056. Vertragsgemäß fallen beim Auslaufen der Erbbaurechte der Besitz an den Grundstücken und die

Gebäude an den Staat zurück, der auf ein Drittel des Gebäudewerts Anspruch und zwei Drittel desselben an die Erbbauberechtigten als Entschädigung zu zahlen hat. Ein Vorrecht für die Erbbauberechtigten auf Verlängerung des Erbbaurechts oder ein Vorkaufsrecht nach dem Heimfall ist nicht vereinbart.

### **20.3.2 Neuregelung der Erbbaurechte**

Der ORH hat seit vielen Jahren vom Staatsministerium eine Entscheidung gefordert, wie auf das bevorstehende Auslaufen der meisten Erbbaurechte reagiert werden soll. Das Staatsministerium hat - nachdem es die Angelegenheit ursprünglich bis 1998 verschieben wollte - 1995 ein Konzept entwickelt, das für die bisherigen Erbbaurechtssinhaber 4 Wahlmöglichkeiten bietet:

Grundsätzlich ist eine Verlängerung der Erbbaurechte (Modelle 1 und 2) vorgesehen. Ein Verkauf an den Erbbauberechtigten (Modell 3) ist in den Fällen vorgesehen, in denen die Verlängerung nicht gewünscht wird, eine öffentliche Ausschreibung der Grundstücke erst dann, wenn der bisherige Nutzer nicht selbst kaufen will. Schließlich kann für sozial Schwache ein dingliches Wohnrecht auf Lebenszeit bestellt werden, dessen Wert mit dem Heimfallanspruch (2/3 des Gebäudewerts) verrechnet wird (Modell 4).

Bei den Modellen 1 und 2 stehen für die Siedler zwei Erbbaurechtsmodelle zur Wahl, die in der nachfolgenden Übersicht dargestellt sind. Als Ausgangswert gilt für alle Grundstücke gleichermaßen der von der OBB anhand von vier Verkaufsfällen aus der weiteren Umgebung des Erbbaurechtsgeländes ermittelte Durchschnittswert von 1 163 DM pro Quadratmeter.

Wegen der großen Fläche vieler Grundstücke (78 % größer als 1 000 m<sup>2</sup>) und der eingeschränkten Bebaubarkeit wird bei der Bemessung des Grundstückswerts für den Erbbauzins (nicht beim Verkauf) zwischen der bebauten Fläche einschließlich Umgriff und dem Gartenland unterschieden: die 5fache Bruttogeschoßfläche wird mit dem vollen Grundstückswert, das restliche Grundstück als Gartenland mit 20 % angesetzt. Das bedeutet bei einem 1 000 m<sup>2</sup>-Grundstück und einer Bruttogeschoßfläche von 100 einen Mischpreis von 698 DM/m<sup>2</sup> (statt 1 163 DM/m<sup>2</sup> beim Kauf).

Als Ausgangswert für den Erbbauzins werden 2 % des Grundstückswerts als angemessen unterstellt und Abschläge wegen restriktiver Bedingungen (besonderes

Vorkaufsrecht des Staates, eingeschränkte Vererblichkeit) abgezogen, so daß sich je nach gewähltem Modell folgende Erbbauzinssätze ergeben:

**Erbbaurechte**

**Übersicht**

<b>Modell 1 Laufzeit bis 2056</b>	<b>Modell 2 Laufzeit bis 2030</b>
<b>Gemeinsame Modalitäten:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiebung der Gebäudewertablösung bis zum Ende der neuen Laufzeit</li> <li>- Anpassung Erbbauzins entsprechend Index Lebenshaltung</li> <li>- Erhöhung des Erbbauzinses bei höherer Ausnutzung des Baurechts (Erweiterung, Neubau)</li> <li>- Schuldrechtliches Vorkaufsrecht des Staats zum vollen Gebäudewert (ohne Wert des Erbbaurechts)</li> </ul>	
Grundsätzlich <b>Heimfall bei Tod</b> , aber Vererbbarkeit an	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miterbbauberechtigte</li> <li>- Ehegatten</li> <li>- Abkömmlinge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miterbbauberechtigte (Ehegatten sollen deshalb Miterbbauberechtigte werden)</li> </ul>
<b>Abschlag wegen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besonderheit des Vorkaufsrechts: 10 %</li> <li>- eingeschränkter Vererbbarkeit: <u>15 %</u></li> <li>Gesamtabschlag 25 %</li> </ul>	<b>Abschlag wegen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besonderheit des Vorverkaufsrechts: 5,0 %</li> <li>- eingeschränkter Vererbbarkeit: 30,0 %</li> <li>- Verkürzung der Laufzeit um 26 Jahre: <u>19,5 %</u></li> <li>Gesamtabschlag (abgerundet) 50,0 %</li> </ul>
<b>tatsächlicher Erbbauzins:*</b> 1,5 %	<b>tatsächlicher Erbbauzins:*</b> 1,0 %

\*) ausgehend von 2 % des Grundstückswerts

Danach wären künftig je nach Grundstücksgröße und -zuschnitt und je nach gewähltem Modell monatliche Erbbauzinsen zwischen etwa 500 DM und über 3 000 DM zu entrichten.

**20.3.3 Prüfung des ORH**

Im März 1995 hat der ORH eine Prüfung der Angelegenheit unter Einbeziehung jedes Einzelfalls begonnen und in diesem Zusammenhang auch Gespräche mit dem Staatsministerium insbesondere über die Grundzüge des oben dargestellten Konzepts geführt; eine Einigung konnte nicht erzielt werden. Das Staatsministerium hat jedoch sein Konzept dem Ausschuß für den Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vorgelegt. Die endgültige Fassung des Konzepts wurde dem ORH erst nach der Beratung und Billigung im Ausschuß (November 1995) über-



lassen. Die in den im Dezember 1995 ergangenen Prüfungsmitteilungen enthaltenen Bedenken des ORH konnten deshalb nicht berücksichtigt werden.

#### **20.3.4 Widersprüche zum Haushaltsrecht**

##### **20.3.4.1 Pflicht zur Ausschreibung**

Alle Wahlmöglichkeiten des Konzepts gehen davon aus, daß in erster Linie die "Vertreibung" der bisherigen Bewohner verhindert werden soll und beschränken deshalb die Möglichkeit der Neubestellung eines Erbbaurechts auf die bisher schon Begünstigten bzw. billigen diesem Personenkreis beim Kauf einen einheitlichen Quadratmeterpreis von 1 163 DM zu, während andere Bewerber nur bei fehlendem Interesse der bisherigen Erbbauberechtigten zum Zuge kommen können, nachdem sie sich an einer Ausschreibung beteiligt haben. Dieses Verfahren steht im Widerspruch zum Haushaltsrecht, nach dem bei der Auswahl von Kaufbewerbern (das gleiche gilt für Erbbaurechtsbewerber) ohne jegliches Ansehen der Person zu verfahren ist. Von einer Ausschreibung kann nur aus öffentlichem, gemeinnützigem oder sozialem Interesse abgesehen werden.<sup>1</sup> Der ORH erinnert daran, daß der Wortlaut dieser Bestimmung auf einen Landtagsbeschluß von 1971 zurückgeht, der als Konsequenz des vom Staatsministerium der Finanzen erbetenen ORH-Sonderberichts über die Prüfung der Grundstücksveräußerungen des Staats in den Jahren 1952 bis 1967 und die dabei beanstandeten 72 Fälle erging.

Durch die Beschränkung des Angebots auf den bereits bisher begünstigten Personenkreis unterstellt das Staatsministerium für alle 432 Erbbaurechtsinhaber unterschiedslos und ungeprüft das Vorliegen eines öffentlichen, gemeinnützigen oder sozialen Interesses, obwohl sich seit Bestellung der Erbbaurechte in den zwanziger und dreißiger Jahren die Struktur der Bewohner entscheidend gewandelt hat.

Eine die Interessen beider Seiten berücksichtigende Lösung bietet nach Einschätzung des ORH Modell 4, bei dem nach dem Heimfall der Erbbaurechte ab dem Jahr 2000 für jeden Siedler individuell ein Wohnrecht bestellt werden kann, das aus dem vom Staat zu leistenden Ablösebetrag von zwei Dritteln des Gebäudewerts finanziert bzw. je nach Lebensalter auch kapitalisiert werden könnte, so daß soziale Härtefälle kaum auftreten und jedem Siedler jedenfalls für begrenzte Zeit das Wohnen in seiner vertrauten Umgebung gewährleistet wäre. Einer Ausschrei-

---

1) vgl. VV Nr. 4.3 zu Art. 64 BayHO

bung bedürfte es dann nicht, da kein Verkaufsfall vorläge. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, daß es 13 Fälle gibt, in denen Erbbauberechtigte mehr als ein Erbbaurecht (bis zu vier) innehaben.

#### **20.3.4.2 Erbbauzins**

Als Erbbauzins werden 2 % des Grundstückswerts als angemessen unterstellt und Abschläge wegen restriktiver Gestaltung des Erbbaurechts (z.B. besonderes Vorkaufsrecht des Staates, eingeschränkte Vererbbarkeit) abgezogen. Der 2%-Ansatz geht zurück auf eine Untersuchung des Gutachterausschusses für die Ermittlung von Grundstückswerten in der Landeshauptstadt München vom Juli 1992, die sich auf neun Erbbaurechtsverträge über Einfamilienhausgrundstücke aus den Jahren 1987 bis 1990 stützt. Er müßte unseres Erachtens auf eine breitere Grundlage gestellt werden. Im Juli 1988 wies das Staatsministerium der Finanzen ein anderes Staatsministerium unter Berufung auf den Münchener Gutachterausschuß auf angemessene 3 % Erbbauzins für Einfamilienhausgrundstücke hin. Der ORH ist der Auffassung, daß bei Ansatz eines Erbbauzinses von nur 2 % auf eine ohnehin verringerte Bemessungsgrundlage ("Gartenland") kein Raum mehr für weitere Abschläge auf den Erbbauzins besteht, wie es das Staatsministerium mit der Ermäßigung auf 1,5 % bzw. 1 % vorsieht. Die Kumulation von verringerter Bemessungsgrundlage und Abschlägen beim Erbbauzins führt z.B. bei geringer vorhandener Bebauung zu einer Bodenwertverzinsung von 0,4 % des Kaufpreises für Erbbauberechtigte, der ja einheitlich 1 163 DM/m<sup>2</sup> ohne Abminderung für "Gartenland" betragen soll. D.h. der Preis sinkt von 1 163 DM/m<sup>2</sup> auf 465 DM/m<sup>2</sup>.

#### **20.3.4.3 Gebäudewertablösung**

Das Staatsministerium beabsichtigt, beim Abschluß neuer Erbbaurechtsverträge das Problem der Gebäudewertablösung auf die Jahre 2030 oder 2056 kompensationslos zu verlagern. Es vertritt die Auffassung, daß dies keinen Nachteil für den Staat bedeute. Diese Einschätzung trifft nicht zu, weil im bisherigen Erbbauzins einkalkuliert ist, daß der Staat beim Ablauf des Erbbaurechts gegen Entschädigung Eigentümer der Gebäude wird, ein Drittel des Gebäudewerts von ihm aber nicht entschädigt werden muß. Wenn der ab dem Jahr 2000 erneut Erbbauberechtigte das Gebäude weiterbehält, ist kein Grund ersichtlich, weshalb der Staat entgegen Art. 64 BayHO diesen auf die Vergangenheit bezogenen Gebäudeteilwert von einem Drittel nicht fordern dürfte. Bei einem Gebäudewert in einem konkreten Beispielsfall von 417 600 DM bräuchte der Staat zum 1. Januar 2000 nur 278 400 DM entschädigen. Auf der Grundlage der in verschiedenen Gutachten

ermittelten Gebäudewerte kann von einem Anspruch des Staats von durchschnittlich 87 000 DM/Gebäude ausgegangen werden. Würden beispielsweise die Hälfte der Siedler das Angebot einer Neubestellung des Erbbaurechts annehmen, ergäbe sich ein Anspruch des Staats von 18,8 Mio DM. Auf diesen Betrag kann nach Auffassung des ORH nicht verzichtet werden.

#### **20.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hält an seiner Auffassung fest, das vom Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen gebilligte Vier-Stufen-Modell entspreche in jeder Hinsicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen und enthalte keine kumulativen Begünstigungen für die bisherigen Siedler. Es handle sich hierbei um ein geeignetes Verfahren, den wirtschaftlichen Interessen des Staats durch einen langfristigen Abbau der Erbbaurechte gerecht zu werden. Es hält die vom ORH in mehreren Gesprächen geäußerten Bedenken durch die von ihm vorgetragenen Fakten und Argumente - sowohl hinsichtlich der einzelnen Wertansätze als auch der Methodik - für widerlegt. Insbesondere bestreitet es, daß das Vier-Stufen-Modell das Problem der im Lauf der Entwicklung willkürlich gewordenen Zuteilung massiver staatlicher Vergünstigungen in nur abgemilderter Form verschiebe und begründet die jahrzehntelange zinslose Stundung des staatlichen Anspruchs auf ein Drittel des jeweiligen Gebäudewerts im Fall der Neubestellung des Erbbaurechts damit, daß bei sofortiger Ausübung die dadurch erzielbaren Einnahmen weit hinter den Finanzierungskosten für die Ablösesummen zurückblieben.

Im übrigen seien der ORH und der Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags umfassend unterrichtet worden.

#### **20.5 Erwiderung des ORH**

Dem Staatsministerium ist zuzugeben, daß es mit seinem Konzept versucht, im Widerstreit zwischen den Interessen der Siedler am Verbleib in ihrer angestammten Wohnlage einerseits und den haushaltsrechtlichen und fiskalischen Erfordernissen andererseits einen Ausgleich zu finden, der dann auch die Zustimmung des Haushaltsausschusses gefunden hat.

Auch der ORH hat angesichts dessen verschiedene Bedenken zurückgestellt, vermag aber dennoch nicht von seiner Auffassung abzugehen, daß das betroffene Gelände für die Bestellung von Erbbaurechten heute ungeeignet ist und der wohl auch vom Staatsministerium angestrebte Abbau der Erbbaurechte nicht durch de-

ren Verlängerung erreicht werden kann, zumal ihr Ablauf im Jahr 1999 allen Beteiligten seit Jahrzehnten bekannt ist.

Der vom Staatsministerium als Ausgangswert angesetzte Erbbauzinssatz von 2 % beruht nicht auf einem Gutachten der OBB, sondern bezieht sich ausschließlich auf eine zufällig zustande gekommene Kaufpreissammlung von neun Fällen im Stadtgebiet, über deren Vergleichbarkeit mit dem staatlichen Gelände keine Aussage getroffen ist. Auf dieser Grundlage ist keine fundierte Aussage möglich. Zum Vergleich könnte beispielsweise auch das "Sparhausmodell" der Stadt München herangezogen werden, bei dem nachgewiesenermaßen einkommensschwache Familien einen Erbbauzins von 3 % auf den Grundstückswert zu zahlen haben. Im übrigen hat der Gutachterausschuß der Landeshauptstadt für seinen im Frühjahr 1997 erscheinenden Jahresbericht 1996 eine ausführliche Untersuchung über die marktüblichen Erbbauzinsen angekündigt, die zumindest abgewartet werden sollte.

Die vom Staatsministerium als vorteilhaft dargestellte Stundung eines Drittels des Gebäudewerts bei der Neubestellung des Erbbaurechts stellt - aus kameralistischer Sicht verständlich - nur auf die Ausgabenseite ab und übersieht den mit dem Ablauf der ursprünglichen Erbbaurechte entstehenden **Vermögensvorteil** für den Staat: Er ist am 1. Januar 2000 Eigentümer aller Gebäude der abgelaufenen Erbbaurechtsgrundstücke, muß aber nur zwei Drittel ihres Werts entschädigen. Dieser im alten Vertrag vereinbarte Anspruch von einem Drittel des Gebäudewerts ist auch der Höhe nach nicht unbillig, weil er z.B. bei einem Grundstück von 1 000 m<sup>2</sup> und einem Anspruch des Staats von 100 000 DM demselben wirtschaftlichen Wert entspricht, wie wenn der Erbbauzins von Anfang an nur um rd. 3,6 Pf/m<sup>2</sup> jährlich höher gewesen wäre. Der vom Staatsministerium gegengerechnete finanzielle Aufwand in Höhe der Entschädigungssumme von zwei Dritteln der Gebäudewerte fällt in Wahrheit nicht an, da bei einer Verlängerung des Erbbaurechts der Staat das Gebäude am 1. Januar 2000 sofort wieder dem bisherigen Eigentümer überläßt. Daß das vorgesehene Konzept diesen geldwerten Anspruch **ersatzlos** verschiebt und damit abgezinst ganz erheblich vermindert, erscheint dem ORH nicht vertretbar.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die sich aus den einzelnen Kritikpunkten ergebende Einschätzung des ORH durch die Tatsache gestützt wird, daß - vom Staatsministerium angenommene - Einnahmen aus Erbbauzinsen von 9 Mio DM jährlich aus einem Grundvermögen mit einem Verkaufswert von rd. 800 Mio DM (690 030 m<sup>2</sup> x 1 163 DM) einer Bodenwertverzinsung von nur rd. 1,1 % entsprechen.

## Einzelplan 07

(Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie)

### 21. Zuwendung nach dem Bayerischen Technologie-Einführungs-Programm

(Kap. 07 03 Tit. 892 63)

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei der Prüfung eines nach dem Bayerischen Technologie-Einführungs-Programm (BayTEP) bewilligten Zuschusses von 253 200 DM festgestellt, daß die Antragstellerin noch während des Bewilligungszeitraums den Geschäftsbetrieb an die Tochtergesellschaft eines amerikanischen Unternehmens verkauft hat; dieses ist nicht förderwürdig, weil es mit weit über 1 000 Beschäftigten die Kriterien des BayTEP nicht erfüllt. Zwischenzeitlich wurden im Wege des Vergleiches 175 000 DM zurückgezahlt.

Die Produktion wurde mittlerweile ins Ausland verlagert und die in Bayern geschaffenen Arbeitsplätze wieder abgebaut. Nach Auffassung des ORH sollte die Verwaltung in den Bewilligungsbescheiden ausreichende Vorsorge für eine längerfristige Sicherung der mit staatlicher Hilfe geschaffenen Arbeitsplätze treffen, weil sonst der Sinn des Förderprogramms überhaupt in Frage zu stellen wäre.

#### 21.1 Förderprojekt

Zweck des Bayerischen Technologie-Einführungs-Programms (BayTEP) ist es, mittelständischen Unternehmen (max. 400 Beschäftigte) den Einsatz moderner Technologien zu erleichtern, um angesichts des raschen technologischen Wandels die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten. Die Förderung soll durch die Sicherung eines angemessenen wirtschaftlichen Wachstums und eines hohen Beschäftigungsstandes zur Fortentwicklung einer modernen Wirtschaftsstruktur in Bayern beitragen. Im Haushaltsplan 1995/1996 sind dafür jährlich für Darlehen 9 Mio DM und für Zuschüsse 6 Mio DM veranschlagt.

Das Staatsministerium hat einer in Bayern ansässigen GmbH (ca. 75 Beschäftigte) am 10. April 1991 nach dem BayTEP einen Zuschuß von 253 200 DM zur Weiterentwicklung einer Innovation aus dem Bereich der Medizintechnik bewilligt. Zwei

Teilbeträge der Zuwendung wurden zum 4. Oktober und 17. Dezember 1991 ausbezahlt, der Restbetrag im Dezember 1992.

## 21.2 Prüfung der Förderung und Rückforderung

Die Prüfung durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt ergab, daß die GmbH noch während des Bewilligungszeitraums (1. Oktober 1990 bis 31. Mai 1992) mit Betriebsübernahmevertrag vom 18. Dezember 1991 rückwirkend zum 31. Mai 1991 ihren gesamten Geschäftsbetrieb **einschließlich der Fördermittel** für 14,5 Mio DM veräußert hat. Erwerber war ein am 12. März 1991 in München gegründetes Tochterunternehmen eines in den USA ansässigen, im medizinischen Bereich weltweit tätigen Unternehmens (1991: ca. 1 700 Beschäftigte; Jahresumsatz 141,5 Mio \$).

Die Beteiligten haben die Betriebsübernahme unter Einschaltung international tätiger Wirtschaftsprüfer vor allem deshalb so gestaltet, um steuerliche Vorteile zu erzielen. Dazu war es notwendig, daß die übernehmende Firma als eigenständige juristische Person des privaten Rechts die Anteile und den Geschäftsbetrieb der Antragstellerin entgeltlich erwarb; die angestrebte Körperschaftsteuererstattung in Millionenhöhe konnte nur durch die Kombination verschiedener Vorgänge zwischen diesen juristischen Personen erreicht werden, so daß von der Antragstellerin nur noch ein leerer Firmenmantel ohne eigenen Geschäftsbetrieb übrig blieb.

Die übernehmende Firma hatte dem Staatsministerium lediglich mitgeteilt, daß sie die Mehrheit der Anteile übernommen habe, den vollen Umfang der Betriebsübernahme und nähere Einzelheiten zu ihrem Status jedoch nicht dargelegt. Das Staatsministerium nahm die Mitteilung nicht zum Anlaß, den Sachverhalt ausreichend aufzuklären.

Der ORH forderte das Staatsministerium auf, den Zuschuß zurückzufordern, weil die Firma, die die Zuwendung letztlich erhalten hat, nicht mehr dem Mittelstand zuzurechnen (Nr. 3 BayTEP-Richtlinien) und außerdem die Übertragung der Fördermittel im Bewilligungsbescheid ausdrücklich ausgeschlossen sei.

Das Staatsministerium erließ schließlich Ende August 1996 einen Widerrufsbescheid über die volle Fördersumme. Nach Erörterungen mit der Zuwendungsempfängerin wurde zur Vermeidung einer gerichtlichen Auseinandersetzung am 27. September 1996 ein Vergleich über 175 000 DM geschlossen. Der Rückforderungsbetrag zuzüglich Zinsen hätte rd. 320 000 DM betragen.

### 21.3 **Absicherung des Verwendungszwecks**

Unabhängig davon bleibt allerdings anzumerken, daß die Produktion des Fördergegenstands Mitte 1994 nach Lyon verlagert wurde und die in Bayern geschaffenen **Arbeitsplätze wieder abgebaut** wurden. Die Aufgabe des Produktionsstandortes in Bayern läuft dem Zweck der Förderung - "Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes zur Fortentwicklung einer modernen Wirtschaftsstruktur in Bayern" - zuwider. In Bewilligungsbescheiden nach dem BayTEP wird lediglich gefordert, daß das Entwicklungs- oder Einführungsvorhaben in Bayern durchzuführen ist. Die Ergebnisse sind innerhalb des darauf folgenden Jahres in Deutschland zu verwerten, danach besteht keine Bindung mehr. Der ORH sieht hier Handlungsbedarf, um zu vermeiden, daß mit staatlichen Mitteln geschaffene Arbeitsplätze aus Bayern hinausverlagert werden.

### 21.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß das BayTEP den Zweck verfolge, "im raschen technologischen Wandel die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten und dadurch angemessenes Wachstum und einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern" (Nr. 1.1 der Richtlinie). Demzufolge würden gemäß Nr. 1.4.5 der Richtlinie nur Vorhaben gefördert, die "in Bayern einen Beitrag zur Leistungsfähigkeit oder zur Sicherung oder zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze erbringen."

Im übrigen werde eine längere Bindungsfrist von der Zielgruppe der Förderung nicht akzeptiert.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, daß das Staatsministerium bereits bei der Bewilligung ausreichende Vorsorge für eine längerfristige Sicherung der Ziele des Förderprogramms (Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen wirtschaftlichen Wachstums **in Bayern**) treffen sollte. Wenn längere Bindungsfristen für eine Erhaltung von Arbeitsplätzen in Bayern von der "Zielgruppe der Förderung" nicht akzeptiert werden, stellt sich die Frage nach dem Sinn der Förderung überhaupt.

## 22 Designförderung in Bayern

(Kap. 07 03 TitGr. 78)

**Zur Förderung des Design in Bayern stehen jährlich 900 000 DM zur Verfügung. Ein Förderkonzept hierfür existiert ebensowenig wie Erfolgskontrollen. Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung führten dazu, daß schwerwiegende Mängel un bemerkt blieben. Generell bezweifelt der ORH, ob derartige staatliche Förderungen notwendig sind.**

### 22.1 Allgemeines

Seit 1987 sind im Haushaltsplan Mittel zur Förderung des Design ausgewiesen, und zwar seit 1991 jährlich 900 000 DM. Damit werden bestimmte Projekte - wie insbesondere Ausstellungen, Symposien und Kongresse, Dokumentationen und Gutachtensaufträge - sowie Personalkosten gefördert.

Ein Konzept für die staatliche Förderung des Design existiert nicht. Gewisse Anhaltspunkte für den Zweck der Designförderung ergeben sich aus den Erläuterungen des Haushaltsplans: Er wird mit der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der mittelständischen Wirtschaft definiert.

Das Staatsministerium fördert im wesentlichen Projekte von zwei bayerischen Einrichtungen (A und B) und zusätzlich auch den laufenden Geschäftsbetrieb der Einrichtung A. Die Einrichtung B erhält auch eine institutionelle Förderung durch eine Kommune. Die einzelnen Projekte werden üblicherweise in Form der Fehlbedarfsfinanzierung und abhängig von den Eigenmitteln des Antragstellers mit 30 bis 90 % bezuschußt.

Der ORH hat ausgewählte Projekte der Haushaltsjahre 1993 und 1994 und die Förderung der Geschäftsstelle der Einrichtung A seit ihrer Gründung im Jahr 1992 geprüft.

### 22.2 Generelle Feststellung

Bayern ist neben Bremen das einzige Land mit zwei staatlich unterstützten Einrichtungen zur Förderung des Design. Beide Einrichtungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten arbeiten weitgehend unabhängig voneinander. Eine Koordinierung ihrer Aufgaben findet nur in Ausnahmefällen statt und wird im Regelfall von seiten



des Staatsministeriums auch nicht angeregt bzw. als Fördervoraussetzung vorgegeben.

Nach Auffassung des ORH hätte die Designförderung im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf **nur eine** Designinstitution konzentriert werden sollen, wie es in den übrigen neun Ländern (außer Bremen) der Fall ist, die eine solche Förderung überhaupt vorsehen.

Der ORH hat festgestellt, daß sich die Regierungen bei ihrer VN-Prüfung auf eine rein zahlenmäßige Abgleichung des geförderten Projekts beschränken, ohne zu kontrollieren, ob die Auflagen des Zuwendungsbescheids eingehalten werden. Dies hat dazu geführt, daß zahlreiche Fehler nicht beanstandet wurden.

Die Regierungen könnten mit Hilfe einer sinnvollen und sachgerechten Prüfungsmethode die VN-Prüfung auch bei nur begrenzt zur Verfügung stehender Bearbeitungszeit korrekt abschließen. Vor allem aber müßte das Staatsministerium sich über die ordnungsgemäße Durchführung und das Ergebnis der VN-Prüfung unterrichten lassen, um daraus **Erkenntnisse für den Erfolg** seiner Förderung zu gewinnen.

Der ORH hält es für unvertretbar, daß das Staatsministerium kein Konzept für die Designförderung in Bayern entwickelt hat, bei dem insbesondere die konkrete, anwendungsbezogene Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft im Mittelpunkt steht. Die bisherige Förderpraxis läßt sowohl klare Vorgaben als auch nachträgliche **Erfolgskontrollen vermissen** und vermittelt vor allem bei Betrachtung der VN-Prüfung den Eindruck, das Ausreichen der Fördermittel werde mit dem Erreichen des Förderziels gleichgesetzt.

### **22.3 Besonderheiten bei der Förderung der Geschäftsstelle der Einrichtung A**

Die seit 1. April 1992 gewährte staatliche Förderung der **Geschäftsstelle** der Einrichtung A war ursprünglich als Anschubfinanzierung auf drei Jahre beschränkt und sollte schrittweise durch höhere Eigenleistungen zurückgeführt werden. Das Staatsministerium hat diese institutionelle Förderung in Form einer Projektförderung gewährt und die Zuschüsse entgegen der ursprünglichen Absicht seit 1992 stetig angehoben:

**Förderung der Geschäftsstelle der Einrichtung A**      Zahlenübersicht

<b>Jahr</b>	<b>Förderbetrag</b> DM
1992 <sup>1)</sup>	148 060
1993	167 000
1994	182 500
1995	204 500
1996	208 000

1) Förderzeitraum 1. April bis 31. Dezember 1992

Verwendungsnachweise wurden nie geprüft.

**22.4 Besonderheiten bei Projektförderungen der Einrichtung B**

**22.4.1** Die frühere Geschäftsführerin der Einrichtung B vergab wiederholt die komplette Vorbereitung, Organisation und Durchführung einzelner Projekte an eine unter ihrem Namen geführte Firma. Die Verwaltung sah darin keinen Grund zur Beanstandung. Der ORH meint, daß dies wegen der Namensgleichheit von Auftraggeber und Auftragnehmer zu einer gründlichen Überprüfung hätte führen müssen, da die Gefahr einer Interessenkollision auf der Hand lag.

Ungeachtet dessen gewährte das Staatsministerium Projektförderungen, ohne daß im Ergebnis ein Eigenanteil geleistet werden mußte. Denn auch soweit die frühere Geschäftsführerin ihre eigene Firma beauftragte, wurde eine zusätzliche Verwaltungskostenpauschale von 10 % beantragt und auch bewilligt. Diese Pauschale entsprach stets exakt dem im Finanzierungsplan vorgesehenen Eigenanteil, so daß damit eine Vollförderung erreicht wurde.

**22.4.2** Die geförderte Einrichtung B hat z.B. seit 1991 folgende Symposien durchgeführt:

- "Der Klang der Dinge: Gestalteter Klang als Marketinginstrument"
- "Das Verschwinden der Dinge: Neue Technologien und Design"
- "Der Stoff der Dinge: Material und Design"
- "Die Farbe der Dinge: Farbgebung als eine Aufgabe des Design"
- "Das Licht, in dem die Dinge stehen: Licht und Design"

und jeweils darüber eine Dokumentation herausgegeben.

Für das 1993 durchgeführte Projekt "Die Farbe der Dinge: Farbgebung als eine Aufgabe des Design" hat das Staatsministerium z.B. für das Symposium 52 600 DM und für die Dokumentation 33 065 DM als Zuschuß gewährt. Von der Gesamtauflage der Dokumentation von 2 000 Exemplaren waren 1 300 von vornherein zur unentgeltlichen Verteilung an Sponsoren, Presse, Bibliotheken usw. vorgesehen. Der ORH hat festgestellt, daß im übrigen 1995 nur 23 Stück verkauft worden sind; die Verkaufszahlen für 1993 und 1994 konnten mangels Unterlagen nicht festgestellt werden.

## **22.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium bestreitet eine fehlende Koordinierung der Aufgaben der beiden Designzentren und verweist darauf, daß bei Abstimmungsbedarf zwischen den beiden Designeinrichtungen diesem bereits im Vorfeld bei der Festlegung der Jahresplanung Rechnung getragen werde.

Der Kritik des ORH an der mangelnden, verspäteten bzw. rein formalen VN-Prüfung und dem daraus entstehenden Eindruck, das Ausreichen der Fördermittel werde mit dem Erreichen des Förderziels gleichgesetzt, könne das Staatsministerium nicht Folge leisten. Es werde von den Regierungen nach Abschluß der VN-Prüfung über das Ergebnis schriftlich unterrichtet, achte bei der Auswahl der Maßnahmen auf die Konzeption und mache durch die Förderung von Broschüren und Dokumentationen Beispiele professionellen Designs einem größeren Interessentenkreis zugänglich.

## **22.6 Erwidernng des ORH**

Der ORH kann eine zielgerichtete Koordinierung der Aufgaben beider Designeinrichtungen anhand der geprüften ausgewählten Projekte nicht nachvollziehen und vermißt eine Jahresplanung des Staatsministeriums mit dem Ziel einer konkreten, anwendungsbezogenen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft.

Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen hält der ORH daran fest, daß bei den zwölf von ihm geprüften Maßnahmen nur bei drei überhaupt der VN geprüft wurde und sich das Staatsministerium im übrigen damit begnügt hat, die Durchführung der VN-Prüfung zur Kenntnis zu nehmen. Eine gezielte Kontrolle der Auswirkungen der Förderung auf den Mittelstand konnte nicht festgestellt werden. Beispielsweise wä-

re die Zahl der verkauften Exemplare geförderter Dokumentationen ein geeigneter Anhaltspunkt gewesen (vgl. TNr. 22.4.2).

## 22.7 Subventionsabbau

Angesichts der Notwendigkeit, den Einsatz staatlicher Mittel auf das Unabdingbare zu konzentrieren und Subventionen abzubauen, hat der ORH erhebliche Zweifel, ob die Wirtschaft bei der Wahrnehmung ihrer ureigenen Interessen, z.B. für das ansprechende Design ihrer Produkte zu sorgen, zwingend einer staatlichen Förderung bedarf.

Das Staatsministerium hat dazu mitgeteilt, daß die Überprüfung der Projektgruppe Verwaltungsreform der Staatsregierung vor kurzem ergeben habe, daß die staatliche Förderung von Designaktivitäten für den Mittelstand im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung des Design im internationalen Wettbewerb weiterhin fortgeführt werden soll.

## 23 Fortführung des Straßenrollertransportsystems von Steinbach a.W. nach Tettau

(Kap. 07 04 Tit. 683 08)

**Das Staatsministerium hat bei der vom Landtag gewünschten Förderung des Straßenrollertransportsystems von Steinbach a.W. nach Tettau den Fördersatz unter Vernachlässigung des bestehenden Preises zu hoch angesetzt. Die Verlängerung der Förderung über 1995 hinaus steht im Widerspruch zu dem Landtagsbeschluß und der befristet erteilten Zustimmung der Europäischen Kommission.**

### 23.1 Ursprüngliche Frachthilfe für den Straßenroller Steinbach a.W. - Tettau

Nach der Sperrung des Mittelabschnitts der Bahnstrecke Pressig-Rothenkirchen/Tettau durch die DDR im Jahre 1952 beauftragten Bund und Freistaat Bayern die Deutsche Bundesbahn, einen Straßenrollerverkehr<sup>1</sup> zwischen Steinbach a.W. und Tettau (vgl. Schaubild) zur Versorgung der an der verbliebenen Schieneninsel liegenden Firmen (u.a. Glasfabriken) mit Quarzsand, Kohle usw. einzurichten. An der

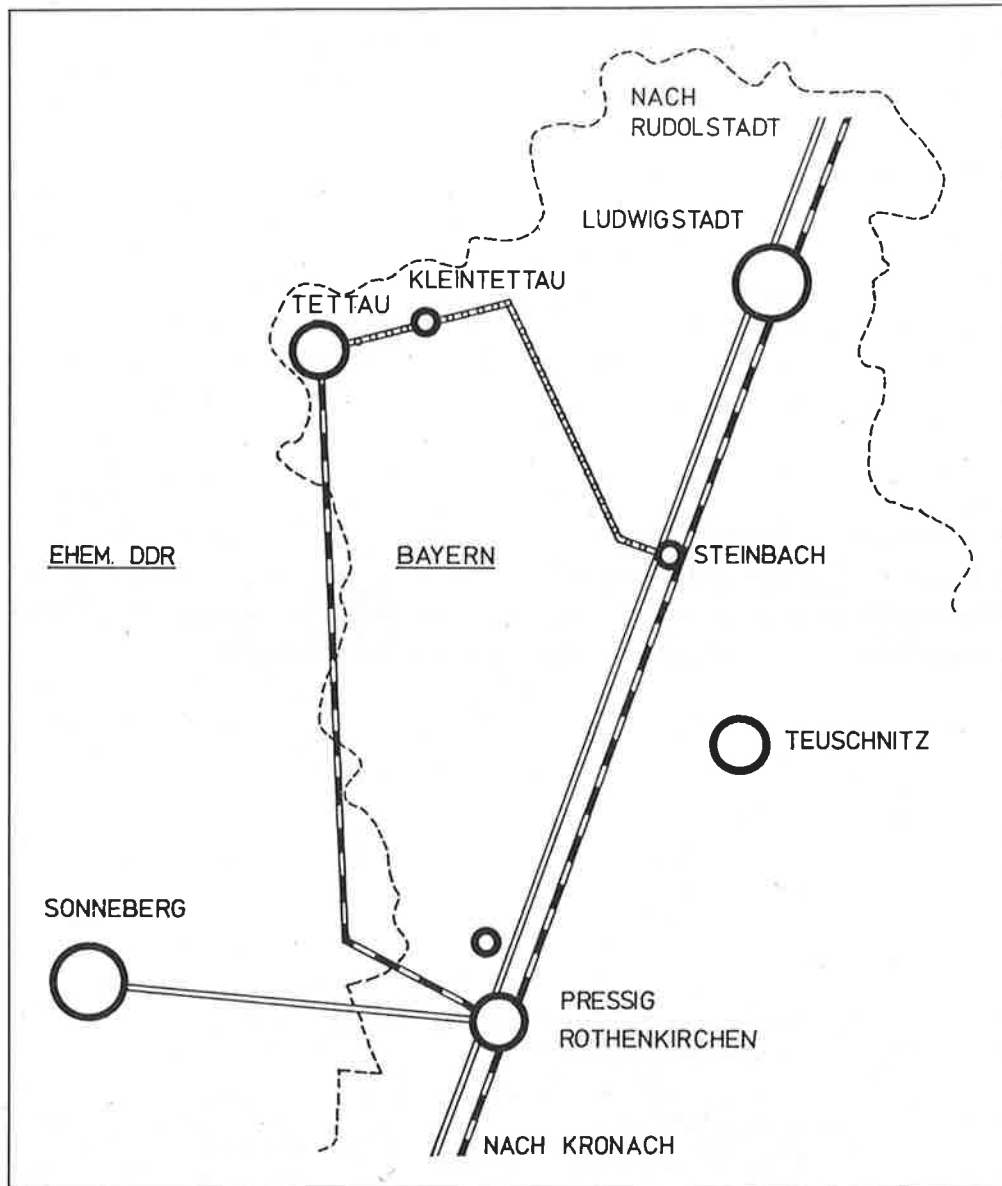
---

1) Tieflader zur Beförderung von Eisenbahnwaggons

Finanzierung beteiligten sich der Bund mit 80 % und der Freistaat Bayern mit 20 %.

Übersichtskarte

Schaubild



Im Jahre 1987 übertrug die Bundesbahn den Straßenrollertransport einem privaten, zu diesem Zweck gegründeten Transportunternehmen. Die Bahn verlangte für die Zustellung eines Waggons einschließlich verwaltungsmäßiger Abwicklung zuletzt 490 DM; davon erhielt das Transportunternehmen 430 DM pro Fahrt.

Im März 1992 stellten der Bund und Bayern die Finanzierung der Frachthilfe Tettau wegen der durch die Wiedervereinigung Deutschlands eingetretenen Veränderungen ein. Die Zufuhr der Rohstoffe wurde daraufhin - soweit sie nicht sofort auf Lkw verlagert wurde - vom Transportunternehmer zu 360 DM/Waggon weitergeführt. Zu diesem Preis wurden von April bis Dezember 1992 891 und im Januar 1993 26 Waggons gefahren. Vom 16. Januar 1993 bis 28. April 1993 wurden überhaupt keine Straßenrollertransporte mehr durchgeführt.

### 23.2 Wiederaufnahme der Förderung

Am 3. Dezember 1992<sup>2</sup> ersuchte der Landtag die Staatsregierung

"bei Kostenbeteiligung des Landkreises Kronach für eine 3jährige Übergangszeit den Straßenrollertransport auf der Strecke Steinbach a.W. - Tettau sicherzustellen und finanziell zu unterstützen."

Das Staatsministerium nahm dementsprechend die Förderung des Straßenrollertransports mit Bescheid vom 5. Mai 1994 rückwirkend ab 1. Januar 1993 wieder auf. Die Europäische Kommission hatte der Förderung "unter dem Aspekt des Nachteilsausgleiches wegen der auch nach der Wiedervereinigung bestehenden infrastrukturellen Hindernisse" bis Ende Dezember 1995 zugestimmt.

Das Staatsministerium ging bei der Festsetzung des Fördersatzes allerdings nicht von dem bisherigen Preis von 360 DM/Waggon aus, zu dem immerhin 916 Fuhren abgewickelt worden waren; vielmehr ging es von einer Bemessungsgrundlage aus, die an die ursprüngliche Vergütung der Bundesbahn von 430 DM/Waggon anknüpfte, und gewährte dazu einen Zuschuß von 330 DM/Waggon (vgl. Zahlenübersicht).

**Finanzierung  
einer Waggonfahrt**                      **Zahlenübersicht**

<b>Geldgeber</b>	<b>DM</b>
Landkreis Kronach	33
beziehendes Unternehmen	33
ausführendes Transportunternehmen	34
<b>zusammen</b>	<b>100</b>
Freistaat Bayern	330
<b>Betrag je Waggon</b>	<b>430</b>

2) LT-Drucksache 12/9199

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat 1995 die Förderung des Straßenrollers örtlich geprüft und dabei den Preis von 360 DM/Waggon nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als angemessen festgestellt.

Das Staatsministerium hat bei der Festsetzung der Bemessungsgrundlage von 430 DM/Waggon sowohl den bestehenden Preis ignoriert als auch eine detaillierte Kostenprüfung als Entscheidungsgrundlage unterlassen. Nach Überzeugung des ORH wurde statt dessen das jährliche Transportvolumen auf 1 000 Fahrten geschätzt und diese Zahl mit 330 DM (Zuschuß/Fahrt) multipliziert. Dies ergab die im Förderbescheid genannte Obergrenze der Festbetragsfinanzierung von 330 000 DM/Jahr.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, aus seiner Sicht sei angesichts der inzwischen eingetretenen Preissteigerung und des rückläufigen Transportaufkommens der gegenüber 1987 fast unveränderte Preis angemessen erschienen und eine detaillierte Kostenprüfung sei nicht für erforderlich gehalten worden. Außerdem sei ein Kostenrahmen von 330 000 DM/Jahr durch den LT-Beschluß vorgezeichnet gewesen.

Der ORH konnte weder im LT-Beschluß noch im Haushaltsplan eine finanzielle Vorgabe feststellen. Vielmehr wäre vor Erlass des Förderbescheids eine detaillierte Kostenprüfung um so eher angebracht gewesen, als der vom Unternehmer ursprünglich geforderte Preis von 360 DM/Waggon deutlich unter der nunmehr festgelegten Bemessungsgrundlage von 430 DM/Waggon lag. Die Verhaltensweise des Staatsministeriums verstieß deshalb gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

### **23.3 Verlängerung der Förderung über 1995 hinaus**

Das Staatsministerium hat im Dezember 1995 die Förderung des Straßenrollersystems bis Ende Mai 1996 verlängert und dafür nochmals Fördermittel bereitgestellt. Als Begründung wurden nicht mehr die infrastrukturellen Hindernisse, sondern die Vermeidung von Verkehrsverlagerung auf die Straße und die (schließlich im Mai 1996 in Betrieb genommene) neue Umschlagsanlage der Bundesbahn im Bahnhof Pressig-Rothenkirchen genannt.

Demgegenüber weist der ORH darauf hin, daß die Verlängerung über den 31. Dezember 1995 hinaus im Widerspruch zu dem im LT-Beschluß genannten Förderzeitraum steht und von der Zustimmung der Europäischen Kommission nicht gedeckt wird, die den Nachteilsausgleich längstens bis Ende 1995 gelten läßt.

Das Staatsministerium hält die Verlängerung der Förderung bis Mai 1996 für notwendig, da nur so die vom Landtag mit der Förderung über drei Jahre angestrebte Schaffung einer alternativen Transportmöglichkeit hätte realisiert werden können.

Hierzu ist festzustellen, daß im Mittelpunkt der Förderung im Gegensatz zu früher nunmehr die Art des Transports bzw. das ursprünglich nur zum Zweck der Durchführung der subventionierten Leistung gegründete Transportunternehmen steht. Im übrigen ist zu bedenken, daß der vom Landtag gewährte dreijährige Übergangszeitraum sowohl der Bundesbahn als auch den betroffenen Unternehmen genügend Zeit ließ, sich auf die - bereits 1992 eingetretenen - Änderungen einzustellen.



## Einzelplan 08

(Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und  
Forsten)

- Ernährung und Landwirtschaft -

### 24 Zinsverbilligungszuschüsse zur Förderung von Vermarktungs- einrichtungen (Agrarkredit E)

(Kap. 08 03 Tit. 892 02)

**Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß die Mittelausstattung regelmäßig den Bedarf übersteigt. Die Überschüsse von 3,6 Mio DM aus Zinsverbilligungsmitteln früherer Jahre wären einzuziehen und künftig die Haushaltsansätze für das Förderprogramm jährlich um bis zu 3 Mio DM zu kürzen.**

Das Bayerische Agrarkreditprogramm E, das 1980 eingeführt wurde und nunmehr über ein Volumen von 10 Mio DM verfügt, soll dazu beitragen, den Absatz einheimischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse langfristig zu sichern. Zu diesem Zweck sollen Investitionen von einheimischen Unternehmen der erstaufnehmenden Hand, staatlich anerkannten Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften der Ernährungswirtschaft, insbesondere in mittelständischen Unternehmen, durch Zinsverbilligungszuschüsse gefördert werden. Das Programm verfolgt auch die Ziele der EWG-Verordnung<sup>1</sup> über eine gemeinsame Maßnahme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Der ORH hat festgestellt, daß sich das Programm im Laufe der Jahre zunehmend zu einer speziellen **Förderung der bayerischen Molkereiunternehmen** entwickelt hat. Von den bis 31. Dezember 1995 bewilligten zinsverbilligten Darlehen von 458 Mio DM entfielen 92,3 % auf diesen Bereich. Bayern ist das einzige Land, welches die Molkereien mit einem eigenen Landesprogramm fördert.

---

1) Verordnung (EWG) Nr. 866/90 des Rates vom 29. März 1990

#### **24.1 Vollzug des Förderprogramms**

Bayern hat als einziges Land einen Sektorplan für Milch mit einem Fördervolumen von 50 Mio DM für die Jahre 1995 bis 1999 bei der Europäischen Kommission vorgelegt und genehmigt bekommen. Als nationale Beteiligung an der Kofinanzierung sind dabei mindestens 5 % der förderfähigen Ausgaben zu erbringen. Nach den Feststellungen des ORH liegt der Subventionswert durch die Gewährung von Zinsverbilligungsmitteln durch den Freistaat Bayern mit durchschnittlich 9,34 % derzeit nahezu doppelt so hoch. Selbst wenn man unterstellt, daß diese nationale Beteiligungsquote bis 1999 nicht mehr einseitig abgesenkt werden kann, werden für diesen Zeitraum höchstens 20 Mio DM an bayerischen Haushaltsmitteln zur Bindung der EU-Mittel benötigt. Die Mittelausstattung beim Agrarkredit E mit jährlich 10 Mio DM (lt. Haushaltsplanentwurf ab 1997 9 Mio DM) liegt aber im gleichen Zeitraum beim Doppelten und damit erheblich über dem voraussichtlichen Bedarf. Der ORH geht deshalb davon aus, daß unter Berücksichtigung der seit 1994 in Kraft getretenen strengen Auswahlkriterien der EU bei der Förderung von Molkereiunternehmen, welche auch für nationale Förderprogramme bindend sind, die Haushaltsansätze beim Agrarkredit E ab 1997 um jährlich bis zu 3 Mio DM verringert werden können, ohne daß dabei auf Fördermittel aus dem EU-Haushalt verzichtet werden muß.

#### **24.2 Finanzielle Abwicklung des Förderprogramms**

Die veranschlagten Zinsverbilligungsmittel werden nach Abzug der gesetzlichen Haushaltssperre jährlich der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung zur Verfügung gestellt. Diese verzinst die Mittel bis zur restlosen Weiterleitung der Kontingente an die jeweiligen Hausbanken der Zuwendungsempfänger. Nach den Feststellungen des ORH waren im März 1995 bei der Landesanstalt 26,6 Mio DM an Haushaltsmitteln einschließlich Zinsen vorhanden. Davon werden 3,6 Mio DM für laufende Zinsverbilligungsvorhaben voraussichtlich nicht mehr benötigt, weil bewilligte Darlehen sich verringert haben oder überhaupt nicht in Anspruch genommen worden sind. Dieser Betrag sollte dem Haushalt wieder zugeführt werden.

Die Verwaltung beruft sich darauf, daß in der Vergangenheit diese Überschüsse mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen für neue Fördervorhaben verwendet worden seien, da auf diese Weise Überhänge hätten vermieden werden können, die künftige Haushaltsjahre belastet hätten. Ein Haushaltsverstoß sei nicht erkennbar, da die "Überschußmittel" entsprechend ihrer Zweckbestimmung

eingesetzt worden seien. Soweit künftig überschüssige Mittel mangels bewilligungsreifer Anträge nicht für Zinsverbilligungen eingesetzt werden könnten, würden diese dem Staatsministerium der Finanzen zum Einzug zur Verfügung gestellt.

Der ORH hält die bisher geübte Verwaltungspraxis für bedenklich, da hierdurch faktisch Ausgabereste der jährlichen Haushaltskontrolle entzogen werden.

## 25 Förderung einer Bodenbearbeitungshalle

(Kap. 08 03 Tit. 892 80)

**Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat dem Bezirk Oberbayern für den Bau einer Bodenbearbeitungshalle eine Zuwendung von 500 000 DM in Aussicht gestellt, obwohl der Nutzen in keinem vertretbaren Verhältnis zu den Kosten steht und die vorhandenen Landmaschinenschulen bereits jetzt erhebliche Überkapazitäten aufweisen.**

Das Staatsministerium beabsichtigt, dem Bezirk Oberbayern für den Bau einer Bodenbearbeitungshalle an der Landmaschinenschule in Landsberg a. Lech eine staatliche Zuwendung von über 500 000 DM zu gewähren. Der ORH hat gegen diese Förderung erhebliche Bedenken:

Nach Darstellung der Verwaltung wird die Bodenbearbeitungshalle benötigt, um in praxisnahen überbetrieblichen Lehrgängen, auch bei Schlechtwetter und in den Wintermonaten, Bodenbearbeitungsgeräte einsetzen zu können und so den Lehrgangsteilnehmern die Möglichkeit zu geben, witterungsunabhängig zu üben.

Im Rahmen der Schulungsinhalte ist der zeitliche Einsatz in einer Bodenbearbeitungshalle auf einige Demonstrationen begrenzt, weil die Auszubildenden das Pflügen und den Umgang mit anderen Bodenbearbeitungsgeräten vor allem in den Ausbildungsbetrieben erlernen. Am Standort Landsberg würde die Halle nach dem Stand der Lehrgänge und Seminare von 1995 allenfalls bei ganzjährigem Regen oder ständigem Frost etwa an 174 Stunden belegt werden können. Bei normaler Wetterlage dürften aber nur ca. 30 Unterrichtsstunden (entspricht vier Belegungstagen im Jahr) in der Halle in Frage kommen.

Der ORH hat die Wirtschaftlichkeit der fünf Landmaschinenschulen zuletzt 1989 geprüft und das Ergebnis im Jahresbericht 1990 (TNr. 24) dargestellt. Danach waren die Landmaschinenschulen nur zu etwa 60 % ausgelastet. Die Zahl der Berufsanfänger in der Landwirtschaft ist seither um ein Drittel, die der Landwirtschaftsschüler um 40 % zurückgegangen.

Hierzu hat der Landtag am 18. Juli 1991<sup>2</sup> beschlossen, daß die Kapazitätsüberhänge möglichst unter Beibehaltung der Flächendeckung abgebaut und die verbleibenden Einrichtungen effektiver ausgelastet werden sollen. Das Staatsministerium sieht nach dem Konzept zur Zukunft der überbetrieblichen landwirtschaftlichen Ausbildungseinrichtungen in Bayern vom Januar 1996 auch nur mehr einen Bedarf von zwei Landmaschinenschulen im südbayerischen Raum. Obwohl durch die vorhandenen Einrichtungen in Freising und Schönbrunn eine Bedarfsdeckung sichergestellt ist, hat das Staatsministerium die Zuwendung für den weiteren Standort Landsberg in Aussicht gestellt. Damit würde die bestehende Überkapazität bei den Landmaschinenschulen im südbayerischen Raum auf Jahre hinaus festgeschrieben.

Das Staatsministerium teilt mit, die Auslastung einer Bodenbearbeitungshalle in Landsberg sei nach dem derzeitigen Ausbildungsbedarf fraglich. Die Förderung werde nur dann für sinnvoll und zukunftsorientiert erachtet, wenn die Landmaschinenschule in Landsberg ihr Bildungskonzept auf die berufliche Erwachsenenbildung erweitere und somit bereits "im Vorgriff" für eine Auslastung der Bodenbearbeitungshalle Sorge. Das Staatsministerium halte an der für den Bau der Bodenbearbeitungshalle in Aussicht gestellten Zuwendung fest, wenn der Bezirk Oberbayern folgende Bedingungen erfülle:

- Erstellung eines Erwachsenenbildungsprogramms, das auf den Bildungsbedarf im südbayerischen Raum abgestellt ist,
- Aufstockung des Lehrpersonals speziell mit Lehrkräften, die in der Erwachsenenbildung eingesetzt werden und
- die technische Ausstattung der Landmaschinenschule den regionalen zukunftsorientierten Ausstattungsbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe berücksichtigt und den Bedürfnissen der überbetrieblichen Arbeitserledigung Rechnung trägt.

---

2) LT-Drucksache 12/2638

Wenn der Bezirk diesen Nachweis erbringe, gehe das Staatsministerium davon aus, daß künftig bei der Landmaschinenschule in Landsberg keine Kapazitätsüberhänge bestehen und die neue Bodenbearbeitungshalle ausgelastet ist.

Die Stellungnahme des Staatsministeriums kann die Bedenken des ORH nicht ausräumen: Die Zahl der Lehrlinge und Schüler wird sich auch nach Auffassung des Staatsministeriums allenfalls auf dem derzeit niedrigen Niveau stabilisieren. Die Bildungsmaßnahmen für Gärtnerlehrlinge sind ohnehin auf andere bayerische Standorte konzentriert. Mit Maßnahmen in der beruflichen Erwachsenenbildung läßt sich ein Bedarf für eine Bodenbearbeitungshalle in Landsberg nicht begründen. Nach einer Umfrage des ORH bei Landmaschinenschulen, die bereits berufliche Erwachsenenbildungsmaßnahmen durchführen, erfordern die wenigen, meist eintägigen Schulungen i.d.R. solche Bodenbearbeitungshallen nicht. Der behauptete Nutzen steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den Kosten von 1,8 Mio DM (vgl. dazu TNr. 7.3 am Ende).

Der ORH hält es nicht für vertretbar, daß neben den in Südbayern bestehenden großen und bei weitem nicht ausgelasteten Bodenbearbeitungshallen in Schönbrunn und Freising eine weitere Halle mit staatlicher Unterstützung erstellt wird. Auch wenn der Bestand der vom Bezirk Oberbayern getragenen Lehranstalt in Landsberg nicht in der Verantwortung des Staates liegt, sollten Steuergelder nicht für unnötige (kommunale) Investitionen verwendet werden.

## 26 Landesanstalten

(Kap. 08 05, 08 08, 08 10, 08 51, 08 58, 08 60 und 08 72)

**Der ORH hat bei den Landesanstalten Organisationsänderungen angeregt. Zusammen mit einer auch vom ORH für erforderlich gehaltenen landesübergreifenden Zusammenarbeit und der damit verbundenen kritischen Prüfung des Aufgabenspektrums sollte dies erhebliche Einsparungen bei den Personal- und Sachausgaben ermöglichen.**

**Der Ausbau der Bayerischen Landesanstalt für Fischerei in Starnberg entspricht nicht den derzeitigen Anforderungen.**

### 26.1 Aufgaben und Organisation der Landesanstalten

Zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft bestehen sieben dem Staatsministerium unmittelbar nachgeordnete Landesanstalten verschiedener Fachrichtungen. Ihnen obliegen teilweise gesetzlich festgelegte Aufgaben sowie anwendungsorientierte Forschung, Aus- und Fortbildung, Versuche und Untersuchungen, Information, Beratung, Veröffentlichung und Dokumentation. Die Arbeitsergebnisse sollen Grundlagen für politische Entscheidungen, für die gezielte Beratung landwirtschaftlicher Betriebe und für den Vollzug von Verwaltungsaufgaben liefern. Die wesentlichen Aufgaben der Landesanstalten sind auch im Haushaltsplan erläutert und ergeben folgendes Bild:

- Die **Landesanstalt für Ernährung** hat eine Fülle von Vollzugsaufgaben auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft und des landwirtschaftlichen Marktwezens einschließlich der Marktbeobachtung. Sie ist für die Fördermaßnahmen zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Agrarwirtschaft zuständig. Ihre anwendungsorientierte Forschung umfaßt die Bereiche Hauswirtschaft und Ernährung.

Dienststellen der Landesanstalt sind die Außenstellen in Triesdorf und Kempten (Allgäu), die staatlichen Marktbeobachtungsstellen in Augsburg, Memmingen, München und Nürnberg und die staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten für Milchwirtschaft und Molkereiwesen in Triesdorf und Kempten (Allgäu).

- Die **Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur** übernimmt die Leitfunktion in der Betriebsberatung gegenüber den Behörden und Dienststellen der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung und -beratung. Sie ist an Raumordnungsverfahren, Landesplanungen und sonstigen Entwicklungsplanungen beteiligt.

- Die gesetzlichen Aufgaben der **Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau** liegen in den Bereichen Saatgutwesen, Düngemittelwesen und Pflanzenschutz. Sie wird auf dem Gebiet der Landschaftsplanung und Landschaftspflege tätig und ist in die Landwirtschaftsförderung und Marktstrukturverbesserung einbezogen. Die Untersuchungs- und Forschungsaufgaben in der Bodenkultur, im Pflanzenbau, in der Pflanzenzüchtung und im Pflanzenschutz nehmen bei ihr einen breiten Raum ein.

Zur Landesanstalt gehören als Einrichtungen die Staatliche Nematodenstelle in Neuburg a.d. Donau und das Staatliche Institut für Vogelkunde in Garmisch-Partenkirchen mit Außenstelle in Triesdorf.

- Die **Landesanstalt für Tierzucht** vollzieht tierzuchtrechtliche Aufgaben und widmet sich der angewandten Forschung in den Bereichen Zucht, Haltung und Fütterung verschiedener Tierarten in der bäuerlichen Landwirtschaft.

Zur Landesanstalt gehören die Lehr- und Versuchsstation für Kleintierhaltung Kitzingen und die Zuchtwertprüfstelle Nordbayern in Neustadt a.d. Aisch.

- Die **Landesanstalt für Fischerei** hat die Binnenfischerei durch Versuche in der Fischzucht und in der Teichwirtschaft zu fördern; sie wirkt auch bei gesetzlichen Aufgaben mit (dazu TNr. 26.2).

Zur Landesanstalt gehören die Außenstelle für Karpfenteichwirtschaft in Höchststadt a.d. Aisch und die Staatliche Fischbrutanstalt Nonnenhorn.

- Die Versuche und Untersuchungen der **Landesanstalt für Bienenzucht** mit ihren drei Bienenprüfhöfen in Acheleschwaig, Kringell und Schwarzenau dienen der Landesbienenzucht. Ihre Einrichtungen stehen für die Ausbildung des Imkernachwuchses und die Fortbildung der Bienenzüchter zur Verfügung.

- Der **Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau** obliegt die anwendungsorientierte Forschung in den Bereichen Gartenbau und Weinbau.

Die Landesanstalt unterhält eine Technikerschule und eine Fachschule mit Internat. Zu den Abteilungen Gartenbau, Weinbau und Rebenzüchtung sowie Kellerwirtschaft gehören acht Versuchsbetriebe und zum Staatsweingut (Staatsbetrieb gemäß Art. 26 BayHO) elf Betriebe und die Hofkellerei in Würzburg.

Der Haushalt 1995 der sieben Landesanstalten hatte ein Volumen von 130 Mio DM<sup>3</sup> bei einem Zuschußbedarf von 122 Mio DM.<sup>4</sup> Die Investitionsausgaben erreichten von 1991 bis 1995 den Betrag von 97 Mio DM. In die Finanzplanung für 1996 bis 2001 sind die Hochbaumaßnahmen mit 119 Mio DM aufgenommen.

Erhebliche bauliche Investitionen von 2,3 Mio DM sind für die Landesanstalt für Bienenzucht in Erlangen eingeplant, die nicht mehr über zeitgemäße Diensträume und Labors verfügt. Für die Verlegung der Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur von München nach Ansbach, die im Rahmen der Maßnahmen "Dezentralisierung staatlicher Behörden aus dem Ballungsraum München" erfolgen soll, rechnet die Verwaltung mit Kosten für Umbau- und Instandsetzungsarbeiten von 3 Mio DM. Die Baukosten für die Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau sind seit 1990 mit 182 Mio DM festgelegt, um diese Einrichtung vollständig von München nach Freising zu verlegen. Für 22 Mio DM wurde die Landesanstalt für Fischerei in Starnberg ausgebaut (vgl. TNr. 26.2.1). Um die Schul-, Internats- und Fachbereiche der Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau zu vergrößern und teilweise zu erneuern, sollen entgegen den ursprünglich geplanten 90 Mio DM nur noch 67 Mio DM ausgegeben werden, nachdem der ORH Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt hatte (ORH-Bericht 1995 TNr. 23).

#### 26.1.1

Der ORH hat in den vergangenen Jahren bei der Prüfung der Landesanstalten dargelegt, wo durch Straffung von Aufgabenbereichen Personaleinsparungen möglich sind, und sich auch mit der **Wirtschaftlichkeit der Organisation** befaßt. Dabei fiel auf, daß die sieben Landesanstalten mit unterschiedlicher Personalstärke eher nach gewachsenen Zufälligkeiten als nach einer einheitlichen Struktur organisiert sind. Der Organisationsaufbau gliedert sich in viele Abteilungen und Sachgebiete:

---

3) ohne zentrale DV-Einnahmen und -Ausgaben im Kap. 08 05

4) Gesamtausgaben abzüglich Verwaltungseinnahmen



**Organisation und Personal**  
(Stand 1995)

Zahlenübersicht

Landesanstalt für	Abteilungen/ Abschnitte	Sach- gebiete	Personal- stellen	Personal- ausgaben TDM
- Ernährung	6	27	222	17 702
- Betriebswirtschaft und Agrarstruktur	4	17	35	3 596
- Bodenkultur und Pflanzenbau	5/18	67	489	35 748
- Tierzucht	7	30	170	11 260
- Fischerei	-	5	29	2 194
- Bienenzucht	-	3	20	1 129
- Weinbau und Gartenbau	6	26	267	13 931
<b>insgesamt:</b>	<b>28/18</b>	<b>175</b>	<b>1 232</b>	<b>85 560</b>

Nach den Empfehlungen des ORH, die Organisation aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zu straffen, haben die vier größeren Landesanstalten Maßnahmen für eine schlankere Organisation, die aus heutiger Sicht den Abbau von über 70 organisatorischen Einheiten betreffen, erwogen, aber vorläufig zurückgestellt.

**26.1.2**

Eine weitere Rationalisierung der Landesanstalten setzt jedoch eine kritische Prüfung der zugewiesenen Aufgaben und die vorbehaltlose Konzentration auf das für Bayern unabdingbare Aufgabenspektrum voraus. Hierzu haben im Februar 1996 die Landwirtschaftsminister der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Sachsen vereinbart, bis hin zur **arbeitsteiligen Aufgabenerledigung** der Landesanstalten künftig auf dem Gebiet der angewandten Agrarforschung, aber auch beim Vollzug von Hoheitsaufgaben eng zusammenzuarbeiten.

In Bayern werden bisher Fachkompetenzen in allen Aufgabengebieten vorgehalten. Die Zusammenarbeit mit den Landesanstalten außerhalb Bayerns führte lediglich zu einem Informationsaustausch und einer Abstimmung, soweit die gleichen Vorhaben zu bewerten waren. Darüber hinaus gab es im Grunde keine arbeitsteilige, projektbezogene Zusammenarbeit, die sich beispielsweise bei der DV-Programmentwicklung, in der Produktionstechnik beim Pflanzenbau und in der tierischen Erzeugung sowie für ökonomische und ökologische Bewertungsverfahren anböte.

Der ORH hält als Synergieeffekt aus der Zusammenarbeit erhebliche personelle und sächliche Einsparungen schon nach kurzer Zeit für möglich.

**26.1.3** Die Staatsregierung hat am 16. Juli 1996 das Staatsministerium der Finanzen beauftragt, zusammen mit dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine Organisationsuntersuchung einschließlich Aufgabenkritik bei den land- und forstwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen (aber ohne die landwirtschaftlichen Versuchsgüter und die Versuchsstationen der Technischen Universität München in Weihenstephan) durch externe Berater vornehmen zu lassen.

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat daher nunmehr mitgeteilt, daß die Rationalisierungsvorschläge des ORH erst in vollem Umfang aufgegriffen würden, wenn voraussichtlich in etwa einem Jahr das Untersuchungsergebnis vorliege.

Da heute schon zahlreiche Erkenntnisse zur Rationalisierung von seiten der Verwaltung und des ORH bestehen, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit eines solchen Gutachtens, zumal in Baden-Württemberg bereits das Ergebnis einer externen Begutachtung der dortigen Landesanstalten vorliegt. Die Verzögerung bereits erkannter Rationalisierungsmöglichkeiten ist unwirtschaftlich.

## **26.2 Bayerische Landesanstalt für Fischerei in Starnberg**

Der ORH hat die Landesanstalt für Fischerei 1995 geprüft. Ihre gesetzlichen Aufgaben sind der Vollzug der einschlägigen Vorschriften des Fischereirechts, anwendungsorientierte Forschung, Sachverständigen- und Gutachtertätigkeit, die überbetriebliche Ausbildung, der Blockunterricht innerhalb der fischereilichen Berufsschule und die Fischerprüfung. Die praktische Fischereiberatung ist dagegen eine ständige Aufgabe der Bezirke.

Zur Landesanstalt, die über ein Haushaltsvolumen von 3,3 Mio DM<sup>5</sup> verfügt, gehören die Außenstelle für Karpfenteichwirtschaft in Höchststadt a.d. Aisch und die Staatliche Fischbrutanstalt Nonnenhorn; sie hat außerdem die fachliche Zuständigkeit für die teichwirtschaftliche Beratung am Tierzuchtamt Schwandorf.

Der Landesanstalt stehen das Dienstgebäude mit Internats- und Küchenbereich, Bruthäuser und Teichanlage als neue Einrichtungen im Siebenquellenbachtal in Starnberg, die Ausbildungsstation in Garatshausen, die 22 ha großen Teiche auf dem Gelände des Gutes Unterholz bei Bernried (Versuchsgüterverwaltung Achselchwang) und gemäß der Verordnung über die Bayerische Landesanstalt bei Be-

---

5) ohne Baumaßnahmen und Neuinvestitionen

darf die Teichflächen im Bereich der Staatsforstverwaltung und des Landesfischereiverbands Bayern für ihre Aufgaben zur Verfügung.

Der Fischereigesundheitsdienst, eine Abteilung des Tiergesundheitsdienstes Bayern e.V., wird für Globalmaßnahmen nach dem Landwirtschaftsförderungsgesetz sowie aus Mitteln der Fischereiabgabe gefördert. Schließlich obliegen Aufgaben des Fischartenschutzes der Bayerischen Landesanstalt für Wasserforschung in Wielenbach, die dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen nachgeordnet ist.

### **26.2.1 Ausbau der Landesanstalt Starnberg**

Für den Neu- und Erweiterungsbau sowie den Ausbau der Fischteiche in Starnberg waren Haushaltsmittel von 15 Mio DM, darunter für die Teichanlage 2,2 Mio DM, veranschlagt. Durch zusätzliche Maßnahmen und Nutzerwünsche haben sich die Gesamtkosten auf fast 23 Mio DM erhöht, die tatsächlichen Kosten für die Teichanlage auf über 6 Mio DM. Die Teichanlage, die seit 1993 im Bau ist, soll ein Jahr lang erprobt werden, so daß ihre Nutzung erst für 1997 in Aussicht steht.

Im Dienstgebäude in Starnberg, das 1987 bezogen werden konnte, sind bis 1995 Labors und Aquarienräume sowie die technischen Einrichtungen noch nicht nutzbar gewesen. Dasselbe gilt auch für die neuen Forellen-Bruthäuser. Probleme bereiten die Wasserqualität und die Abwasserableitung. Der ORH beanstandet, daß die Landesanstalt als eine traditionelle Einrichtung an diesem Standort mit fachlichen Erfahrungen ein aufwendiges Bauprojekt durchgeführt hat, ohne in der Planung für eine neue Fischereiwirtschaft solche gravierenden Hindernisse ausgeräumt zu haben. Der ORH hält zudem die Investitionen für überdimensioniert. Um die teure Versuchsteichanlage auslasten zu können, ist bei der Landesanstalt zwar eine Vielzahl von Aufgaben aufgelistet, aber eigenes Personal war dafür vom Staatsministerium von vornherein nicht vorgesehen. Mit einer Aufstockung kann auch nicht gerechnet werden.

Das Staatsministerium teilt zur zögerlichen Fertigstellung der Teichanlage mit, daß die Frage des Nährstoffrückhalts und -austrags im Zusammenhang mit der festgelegten Belastungsobergrenze des Vorfluters noch geklärt werden müsse. Dies stelle ein eigenes Versuchsprogramm dar. Probleme ergäben sich auch noch aus dem hohen Kalkgehalt des Wassers. Dieser führe zu Schwierigkeiten im gesamten Pumpwasser der Versuchseinheiten, im Fischhaltungsgebäude, in der Teichanlage sowie bei der Fischhaltung im Hauptgebäude. Hier falle der Kalk vor

allem nach Erwärmung des Wassers aus und verlege die Zuleitungen und Hähne. Auch hierüber würden derzeit Versuche zur gezielten Ausfällung des Kalkes durchgeführt.

Nach Auffassung des ORH wäre eine ausgereifte Planung der neuen Teichanlage unabdingbare Voraussetzung für die Durchführung des Bauprojekts gewesen.

### **26.2.2 Privatisierung der Staatlichen Fischbrutanstalt Nonnenhorn**

Die staatliche Fischbrutanstalt Nonnenhorn am Bodensee, an der ein Dienststellenleiter und drei Arbeiter beschäftigt sind, gehört seit 1995 zur Landesanstalt für Fischerei, die schon vorher fachlich zuständig war. In Nonnenhorn werden für die Bodenseefischerei Fische erbrütet, aufgezogen und in den Bodensee-Obersee eingesetzt. Die Besatzmaßnahmen erfolgen unentgeltlich; allerdings sind bis 1993 größere Partien durch den Internationalen Bodenseefischereiverband noch bei der bayerischen Fischbrutanstalt gekauft worden. Im Sinne der Bregenzer Übereinkunft von 1893, wonach wertvolle Fischarten im Bodensee zu erhalten sind, beteiligen sich neben Bayern auch Baden-Württemberg, die Schweiz, Österreich und das Fürstentum Liechtenstein an der Laichgewinnung und Fischaufzucht. Für die Erneuerung der Fischbrutanstalt Nonnenhorn wurden bis zur Fertigstellung 1990 öffentliche Mittel von 6 Mio DM - darunter für die Technik 2,33 Mio DM - ausgegeben. In der neuen Anlage kann die Hälfte der gesamten Bruteinsätze für den Bodensee-Obersee erzeugt werden. Tatsächlich leistet Bayern einen ungleich größeren Beitrag als die anderen Uferstaaten: Nonnenhorn erbrachte 1994 19 % des gesamten Bruteinsatzes, zudem wurde ein vergleichsweise größerer Teil der Vorstrecklinge länger in der Aufzuchtstation gehalten. Bayerns Berufsfischer verfügen über 7 % der Patente am Bodensee und liegen mit dem Fangergebnis von jährlich 781 t bei 12 % der gesamten Fangerträge.

Der Staat wird durch den Betrieb der Fischbrutanstalt mit jährlich mindestens 490 000 DM belastet. Weitere Kosten, wie die Unterhaltung der Gebäude und baulichen Anlagen sowie die Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen für die Investitionen, sind dabei nicht berücksichtigt.

Während an anderen bayerischen Seen die Berufsfischer selbst für den Fischbesatz sorgen, haben die bayerischen Bodenseeberufsfischer 1995 hierfür nur einen Besatzbeitrag von 7 229 DM entrichtet.

Der ORH hält es aus wirtschaftlichen und sachlichen Gründen für angezeigt, die Fischbrutanstalt mit ihrer hauptsächlich erwerbswirtschaftlichen Satzfischerzeugung (Blaufelchen und Gangfische) nicht weiter als staatliche Einrichtung zu betreiben, sondern mittelfristig in eine private Trägerschaft (z.B. Genossenschaft der Bayerischen Bodenseeberufsfischer) zu überführen, wie dies bei drei der sechs Fischbrutanstalten der anderen Anrainerstaaten schon der Fall ist. Internationales Recht steht dem somit nicht entgegen.

Das Staatsministerium entgegnete, daß ein privates Unternehmen dazu technisch und wirtschaftlich nicht in der Lage sei und für eine genossenschaftliche Lösung - nach dem Vorbild anderer Anrainerstaaten - die Bereitschaft der Genossenschaft der Bayerischen Bodenseeberufsfischer fehle.

Der ORH hält Bemühungen in dieser Richtung weiterhin für geboten und sieht gerade in der genossenschaftlichen Lösung eine Chance, auch die Mittel aus der Fischereiabgabe bestimmungsgemäß für Maßnahmen zu verwenden, um den Schutz bedrohter Fischarten zu verbessern.

### **26.2.3 Neuorganisation der Fischerprüfung**

Die Landesanstalt ist für die Fischerprüfung zuständig. Durch die Prüfungsgebühren wurde 1995 keine volle Kostendeckung erreicht. Derzeit wird daher geprüft, ob der Landesfischereiverband Bayern e.V. in die Durchführung und Organisation der Fischerprüfung stärker eingebunden werden kann.

Nach Ansicht des ORH, die vom Staatsministerium geteilt wird, eignet sich die Fischerprüfung zur Privatisierung. Dabei sollte der Staat in Zukunft nur mehr die Aufsicht über die private Prüfungsstelle wahrnehmen. Ohne eine solche volle Privatisierung müßte jedenfalls die Gebühr für die Ablegung der staatlichen Fischerprüfung so angehoben werden, daß der gesamte staatliche Aufwand abgedeckt wird.

### **26.2.4 Erhebung von Gebühren**

Die Außenstelle für Karpfenteichwirtschaft der Landesanstalt für Fischerei in Höchststadt/Aisch führt auf Antrag von Teichwirten umfangreiche Fisch- und Wasseruntersuchungen durch. Sie hat dafür trotz mehrfacher Aufforderung keine Gebühren erhoben. Angeblich befürchtet sie, daß die Nachfrage nach dieser Art der Beratung ausbliebe, falls Gebühren entrichtet werden müssen. Ein solches Verhal-

ten der Teichwirte würde aber nach Ansicht des ORH nur verdeutlichen, daß für derartige staatliche Dienstleistungen kein wirklicher Bedarf besteht.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß Gebühren für die Fisch- und Wasseruntersuchungen künftig erhoben würden.

### **26.3 Teichwirtschaftliche Beratung am Tierzuchtamt Schwandorf**

Die Fachberatung für Teichwirtschaft am Tierzuchtamt Schwandorf hat beispielhafte Beratungen bei der Neuanlage und Sanierung von Fischteichen, Bruthäusern und Hälterungen durchzuführen. Nach Auffassung des ORH ist die teichwirtschaftliche Beratung Aufgabe der Bezirke. Die Stellen sind einzuziehen.

## **27 Vollzug der Dorferneuerungsrichtlinien durch die Ämter für Landwirtschaft und Ernährung**

(Kap. 08 03 Tit. 892 87)

**Nach dem Ergebnis einer Schwerpunktprüfung des ORH bei den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung erfüllt ein erheblicher Anteil der staatlichen Förderung für private Baumaßnahmen nicht die Zielsetzung des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms. Außerdem sind Mitnahmeeffekte und Bagatellförderungen keine Ausnahme.**

**Zur Verringerung des staatlichen Personalaufwands hat der ORH vorgeschlagen, die Förderzuständigkeit auf die Direktionen für Ländliche Entwicklung zu verlagern und 38 Stellen bei den Ämtern einzusparen.**

### **27.1 Förderung privater Baumaßnahmen in der Dorferneuerung**

Die Dorferneuerung soll dazu beitragen, die Lebens-, Wohn- und Arbeitsbedingungen auf dem Lande zu verbessern. Sie wird seit 1982 im Rahmen des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms von der Verwaltung für Ländliche Entwicklung und der Landwirtschaftsverwaltung gemeinsam betreut. Derzeit werden in etwa 500 Gemeinden mit 1860 Ortschaften Dorferneuerungen durchgeführt. Über 2700 Dörfer warten auf die Aufnahme in das Programm.

Nach den Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR) obliegt die organisatorische Federführung und die Förderung der öffentlichen Anlagen den **Direktionen für Ländli-**

**che Entwicklung** (DLE). Für die Förderung haben sie von 1986 bis 1995 insgesamt 591,5 Mio DM, darunter 1995 72,6 Mio DM, ausgegeben.

Die **Ämter für Landwirtschaft und Ernährung** (ÄfLuE) sind bisher für die Förderung privater Baumaßnahmen an Wohn- und Wirtschaftsgebäuden von Landwirten und Bürgern zuständig. Sie haben dafür von 1986 bis 1995 insgesamt 293,6 Mio DM, darunter 1995 27,2 Mio DM, Zuwendungen gewährt.

In den schwerpunktmäßig geprüften Förderjahren 1994 und 1995 haben die ÄfLuE 9 410 Förderfälle mit einem Zuwendungsvolumen von 71,3 Mio DM abgewickelt. Mit dieser Aufgabe sind rechnerisch 38 Kräfte befaßt. Bezogen auf den einzelnen Förderantrag ergeben sich durchschnittlich 646 DM Personalkosten am ÄfLuE bei einem Förderbetrag von durchschnittlich 7 413 DM. Etwa 70 % der Mittel wurden für Maßnahmen im Wohnhausbereich verwendet. Unter den Zuwendungsempfängern nimmt dabei die Zahl der Antragsteller ohne landwirtschaftlichen, handwerklichen oder gewerblichen Betrieb zu; 1995 wurden an diese bereits etwa 50 % der Mittel ausgezahlt.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei 24 ÄfLuE mit 62 Verfahren den Vollzug der DorfR und den damit verbundenen Personaleinsatz geprüft. Insgesamt wurden 1 356 einzelbetriebliche Maßnahmen mit Detailerhebungen vor Ort bei 657 Landwirtschafts-, Handwerks- und Gewerbebetrieben sowie bei 699 sonstigen Antragstellern erfaßt. 705 Maßnahmen (52 %) mußten beanstandet werden.

## **27.2 Verstöße gegen die Ziele der Dorferneuerung und Verfahrensmängel**

Häufige Verstöße gegen die Ziele der Dorferneuerung waren: Bauliche Maßnahmen im Wohnbereich wurden auch in Neubau- und Ortsrandsiedlungen bezuschußt ("Verbesserung" der in den 60er und 70er Jahren entstandenen Siedlungen) oder es wurden kleine Bauunterhaltsmaßnahmen und Reparaturen in die Förderungen einbezogen (z.B. Ausbesserungs- und Streicharbeiten an Fassaden und Fenstern - auch Fensterinnenseiten -, Regenrinnen, Balkonen und Dächern, Austausch schadhafter Fenster, Haus- und Garagentüren oder Scheunentore). Weiter wurden regionsuntypische oder nichtdorfgerichte Baugestaltungen und nichtförderfähige Elemente gefördert (z.B. überproportionierte Zwerchgiebel oder übergroße Dachgauben in der Oberpfalz oder oberbayerische Balkone in Unterfranken, Fenster- und Fensterläden, Haustüren, Rolläden - z.T. mit Elektroantrieb - aus Kunststoff, Plexiglasüberdachungen und Eternit-Fassadenverkleidungen).

Diese Maßnahmen wurden z.T. sogar abweichend von den Beratungsempfehlungen des AfLuE oder des Dorferneuerungsplaners ausgeführt.

Außerdem wurde eine Reihe genereller Verfahrensmängel festgestellt: Dem AfLuE lagen in den wenigsten Fällen, die für einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel notwendigen Unterlagen vor (z.B. Dorferneuerungsplan, Gestaltungsleitlinien). Die an den AfLuE und Regierungen vorhandenen 28 Fachberater für das Bauwesen wurden nur selten beteiligt. Vielmehr wurden landwirtschaftliche Beamte im gehobenen und höheren Dienst dafür eingesetzt, ohne die für bauliche und gestalterische Fragen erforderlichen Kenntnisse zu haben. Obwohl die Bewilligungsbehörden angewiesen sind, die höchstmöglichen Fördersätze zurückhaltend anzuwenden, wurden diese in 82 % der Fälle gewährt. Entgegen den Grundsätzen staatlicher Förderprogramme war eine Bagatellgrenze nicht vorgesehen. Die Bewilligungspraxis führte dazu, daß bereits Zuwendungen ab 67 DM (z.B. für den Einbau einer Wasserrinne an einer Hofeinfahrt) als selbständige Fördermaßnahme bewilligt wurden. In nahezu 10 % der Fälle waren die durchschnittlichen Personalkosten von 646 DM höher als der ausgezahlte Zuwendungsbetrag.

### **27.3 Folgerungen**

Nach dem Prüfungsergebnis kann angenommen werden, daß in den schwerpunktmäßig geprüften Haushaltsjahren 1994 und 1995 insgesamt etwa 17 von 71,3 Mio DM nicht zielgerichtet verwendet wurden. Der ORH hält es für dringend erforderlich, Maßnahmen einzuleiten, die eine zielgenaue und auf notwendige Projekte bezogene Ausreichung der Fördermittel sicherstellen. Mitnahmeeffekte und Bagatellförderungen sollten künftig vermieden werden.

Der staatliche Personalaufwand von 38 Kräften bei den AfLuE kann eingespart werden, wenn die Zuständigkeit der AfLuE für die Zuwendungen an Private auf die DLE übertragen wird. Die Staatsregierung hat im Juli 1996 beschlossen, die Zuständigkeiten der AfLuE auf die sieben DLE zu übertragen ("Dorferneuerung aus einer Hand").<sup>6</sup>

### **27.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium weist den Vorwurf, im Vollzug der Dorferneuerungsrichtlinien durch die AfLuE seien erhebliche staatliche Fördermittel fehlgeleitet worden,

---

6) vgl. TNr. 28



als unzutreffend zurück. Die zitierten Einzelfälle belegten in keiner Weise die "Schätzung" des ORH, nach der etwa 25 % der Fördermittel nicht zielgerecht verwendet seien. Das Staatsministerium stelle aber nicht in Abrede, daß den ÄfLuE im Fördervollzug Fehler und Verstöße unterlaufen seien, die in Einzelfällen zu Fehlleitungen geführt hätten. Notwendige Konsequenzen beim Fördervollzug in der Dorferneuerung sowie bei der effizienteren Verwendung der Fördermittel sollen mit den bei der Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung neu zu konzipierenden Dorferneuerungsrichtlinien getroffen werden. Die Prüfungsmitteilungen des ORH würden entsprechend der Vorgabe des Ministerratsbeschlusses vom Juli 1996 berücksichtigt.

Angesichts der hohen Beanstandungsquote weist der ORH darauf hin, daß es sich nach den Detailauswertungen keineswegs um Einzelfälle handelt. Der ORH erwartet, daß mit den nunmehr beschlossenen organisatorischen Maßnahmen und den künftigen Förderrichtlinien ein zielgerichteter Mittelabfluß sichergestellt sowie die Förderung vereinfacht und gestrafft werden.

## 28 **Organisation und Personalbedarf bei der Verwaltung für Ländliche Entwicklung**

(Kap. 08 30)

**Nach den Feststellungen des ORH könnten die Aufwendungen der Verwaltung für Ländliche Entwicklung bei der Dorferneuerung bei einer vereinfachten Abwicklung insbesondere durch Abbau von nicht für erforderlich gehaltenen staatlichen Leistungen auf ein Viertel reduziert werden. Weitere Einsparungen könnten durch eine Optimierung der Flurbereinigung erreicht werden.**

**Die Staatsregierung hat inzwischen eine Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung beschlossen, durch die 500 Stellen vor allem in der Flurbereinigung abgebaut werden sollen.**

Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung mit ihren sieben Direktionen für Ländliche Entwicklung und ca. 1 960 Bediensteten hatte ursprünglich die Aufgabe, den ländlichen Grundbesitz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nach dem Flurbereinigungsgesetz neu zu ordnen. Diese Aufgabe hat im Lauf der Zeit immer mehr an Bedeutung verloren. Der Rückgang der Flurbereinigungsverfahren führte dazu, daß seit Mitte der 80er Jahre verstärkt Maß-

nahmen der Dorferneuerung durchgeführt werden, die zwischenzeitlich fast ein Drittel des Personals der Ländlichen Entwicklung binden.

Neben dem Verfahren der Dorferneuerung gibt es ein weiteres Programm, das die Erneuerung der Dörfer und Städte zum Ziel hat, nämlich die Städtebauförderung, die schon seit 1971 besteht. Für sie ist die staatliche Bauverwaltung zuständig. Maßnahmen der Dorferneuerung werden entweder nach dem Baugesetzbuch von der Bauverwaltung im Geschäftsbereich des Staatsministeriums des Innern oder nach dem Flurbereinigungsgesetz von der Verwaltung für Ländliche Entwicklung im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durchgeführt. Seit 1989 gibt es allerdings eine Vereinbarung zwischen den beiden Staatsministerien, nach der Maßnahmen der Dorferneuerung in der Regel nur in Siedlungseinheiten bis 2000 Einwohner durch die Verwaltung für Ländliche Entwicklung durchgeführt werden sollen.

Nachdem der ORH 1990 den Einsatz der Datenverarbeitung bei der Verwaltung für Ländliche Entwicklung geprüft und dabei u.a. angeregt hatte, die Verwaltung solle eine umfassende Organisationsuntersuchung zum optimalen und wirtschaftlichen Einsatz von Personal und Technik durchführen, sah er sich in den folgenden Jahren veranlaßt, das Nebeneinander dieser beiden Förderprogramme zu untersuchen. Er stellte diese Prüfung dann allerdings zunächst zurück, weil das Staatsministerium der Finanzen im September 1993, entsprechend einem grundsätzlichen Beschluß der Staatsregierung zur Verwaltungsreform, ein externes Beratungsunternehmen zum Pauschalpreis von rd. 900 000 DM beauftragt hat, eine Organisationsuntersuchung der Verwaltung für Ländliche Entwicklung durchzuführen. Der ORH hatte erwartet, daß bei dieser Untersuchung auch die Frage geklärt wird, ob die Maßnahmen der Dorferneuerung mit dem Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz oder mit dem Verfahren des Baugesetzbuchs effizienter abgewickelt werden können. Der Gutachter hat sich jedoch zur obigen Fragestellung nur insoweit geäußert, daß grundsätzlich zwar die Möglichkeit bestünde, die Dorferneuerungsmaßnahmen künftig in der Trägerschaft der Gemeinden entsprechend der Verfahrensweise des Baugesetzbuchs abzuwickeln. Er hat aber die mit dem Wechsel der Trägerschaft verbundenen Auswirkungen nicht untersucht.

Deshalb hat der ORH seine Prüfung wieder aufgenommen, dabei die verwertbaren Untersuchungsergebnisse des Gutachters einbezogen, Informationen bei der OBB und im Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eingeholt und die entsprechenden Unterlagen ausgewertet. Außerdem wurden örtliche Erhebungen bezüglich einzelner Verfahren der Dorferneuerung und der Städtebauförde-

rung bei den zuständigen Dienststellen durchgeführt, Informationen bei der Vermessungsverwaltung eingeholt und Verfahren der Dorferneuerung und der Städtebauförderung mit Vertretern von Gemeinden und einem Architekten (Dorf- und Städteplaner) erörtert.

Der ORH hat dabei festgestellt, daß insbesondere das festgelegte Ziel einer "möglichst lückenlosen Abmarkung und Vermessung der Ortslagen zur Erneuerung des Katasters" einen erheblichen staatlichen Aufwand verursacht und daß auch der staatliche Betreuungsaufwand in der Dorferneuerung derzeit sehr hoch ist. Wenn sich der Staat ähnlich der Städtebauförderung im wesentlichen auf seine Aufgaben als Zuwendungsgeber beschränken würde (Prüfung der Förderanträge und Verwendungsnachweise samt der dazugehörenden Beratung), wäre nach den Feststellungen des ORH nur noch rd. ein Viertel der bisherigen Aufwendungen der Verwaltung für Ländliche Entwicklung für Dorferneuerungsmaßnahmen erforderlich.

Das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten widerspricht zwar diesen Feststellungen des ORH, teilt aber gleichzeitig mit, daß die "Abmarkung und Vermessung der Ortslagen zur Erneuerung des Katasters" und die "staatliche Betreuung der Dorferneuerung" im Rahmen der von der Staatsregierung im Juli 1996 beschlossenen Reform der Verwaltung für Ländliche Entwicklung auf eine mögliche Einsparung bzw. Rationalisierung hin überprüft würden. Diese Reform beruhe auf einem zwischen dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Staatsministerium der Finanzen - unter Verwertung des externen Gutachtens - gemeinsam erarbeiteten Konzept und enthalte folgende wesentliche Elemente:

- Straffung der Verwaltung mit ihren sieben Direktionen für Ländliche Entwicklung,
- Zusammenführung der bisher auf die Direktionen für Ländliche Entwicklung und die Ämter für Landwirtschaft und Ernährung aufgeteilten Zuständigkeiten für die Dorferneuerung bei den Direktionen (vgl. dazu auch TNr. 27),
- Reduzierung der Einleitung neuer und Beschleunigung anhängiger Verfahren zur Flumeuordnung,
- Abgrenzung und Abstimmung des Dorferneuerungsprogramms in der Zuständigkeit des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und

- der Städtebauförderungsprogramme in der Zuständigkeit des Staatsministeriums des Innern,
- Überprüfung der Förderrichtlinien, Senkung der Förderhöchstsätze, Einführung von Methoden der Budgetierung,
  - Vereinfachung von Planungs-, Verwaltungs- und Verfahrensvorschriften und -abläufen auf der Grundlage der Vorschläge des externen Beratungsunternehmens zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verfahren,
  - Einführung von Methoden des Projektmanagements inklusive Controlling,
  - Fortsetzung der Privatisierung.

Mit dieser von der Staatsregierung beschlossenen Reform sind viele Vorschläge des ORH zu einer effizienteren Aufgabenabwicklung aufgegriffen worden. So beabsichtigt die Staatsregierung bis 2005 rd. 500 Stellen sozialverträglich abzubauen, für die Dorferneuerung neben dem aufwendigen Verfahren nach dem Flurbereinigungs-gesetz auch ein vereinfachtes Verfahren "außerhalb des Flurbereinigungsrechts in der Zuständigkeit der Direktionen" einzuführen und den Förderhöchstsatz in der Dorferneuerung auf 50 % zu begrenzen.

## 29 Ämter für Landwirtschaft und Ernährung

(Kap. 08 40)

**Nach dem Ergebnis einer Prüfung des ORH können an den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung 284 Stellen, darunter 150 für den höheren Dienst, abgebaut werden. Die Staatsregierung hat inzwischen entschieden, daß bis zu 250 Stellen einzusparen sind.**

**Ein anhaltender Rückgang der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe und Landwirtschaftsschüler sollte nach Ansicht des ORH darüber hinaus zu weiteren Einsparungen in Verbindung mit einer Strukturreform der Ämter und Schulen führen.**

### 29.1 Aufgaben und Struktur der Ämter

Aufgabenschwerpunkte der Ämter für Landwirtschaft und Ernährung (ÄfLuE) sind die Förderung der Landwirtschaftsbetriebe, die Beratung der Landwirte, die Be-

rufsbildung und Fachschule sowie die berufliche Erwachsenenbildung; die Ernährungs- und Hauswirtschaftsberatung richtet sich an die gesamte Bevölkerung. Seit der EU-Agrarreform 1993 sind zahlreiche einzelbetriebliche Ausgleichs- bzw. Förderungsmaßnahmen zu bearbeiten. Die Beratungs- und Bildungsarbeit bezieht sich vor allem auf

- die Erzeugung und Vermarktung von hochwertigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen,
- die Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft,
- die langfristige Unternehmensentwicklung und die Anpassung der Betriebsorganisation.

Die Ämter wirken beim Vollzug von Rechtsvorschriften mit (z.B. Flurbereinigung, Wehrrückstellungen, Übertragung von Milchquoten).

An neun der 68 ÄfLuE ist jeweils eine regionale Dienststelle angeschlossen; ein Amt hat zwei Dienststellen. Zum AfLuE Weißenburg i. Bay. gehört die Beratungsstelle Mittelfränkisches Seengebiet in Gunzenhausen.

Die seit Januar 1996 geltende Dienstordnung für ÄfLuE sieht die drei Abteilungen Landentwicklung und Förderung, Betriebsberatung und Bildung sowie Ernährung und Hauswirtschaft vor. Die Fachaufgaben Bodenkultur, Gartenbau und Tierzucht sind an bestimmten Ämtern diesen Abteilungen bereits zugeordnet. Die noch selbständigen sieben Tierzuchtämter sollen spätestens bis zum 30. Juni 1997 mit den ÄfLuE zusammengelegt werden.<sup>7</sup>

1972 waren 1 520, 1995 1 787 Stellen (jeweils ohne Bodenkultur und Tierzucht) im Haushalt ausgebracht. Die Ausgaben für die staatliche Landwirtschaftsberatung und -verwaltung haben 1995 über 200 Mio DM betragen.

Seit der Gebietsreform 1972 ist die Zahl der Ämter im wesentlichen gleich geblieben. Auf Landkreisebene wurde damals das Amt mit Schule eingerichtet. Durch den ständigen Rückgang der Landwirtschaftsbetriebe - von 1972 bis 1994 um mehr als 40 %<sup>8</sup> - sind den Ämtern und Dienststellen heute im Durchschnitt viel weniger Landwirtschaftsbetriebe zugeordnet.

---

7) vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 26

8) Landwirtschaftsbetriebe ab 1 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche: 1972: 314 000; 1995: 185 000

Während jetzt zehn Ämter weniger als 1 500 Landwirtschaftsbetriebe zu betreuen haben, waren 1972 auch die kleinen Ämter noch für 2 350 Landwirtschaftsbetriebe zuständig. Damals trafen durchschnittlich über 4 000 Landwirtschaftsbetriebe auf jedes Amt und jede Dienststelle; heute sind es noch durchschnittlich 2 400. Die Personalstärke an den kleinen Ämtern liegt bei nur 15 Bediensteten einschließlich drei Verwaltungskräften, bei den kleinen Dienststellen bei zwei Fachkräften und einer Verwaltungskraft.

**29.2** Der ORH hat unter Beteiligung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter 1994 und 1995 die Förderabwicklung und sonstigen Fachaufgaben bei neun ÄfLuE und zwei Dienststellen geprüft. Dabei wurde detailliert untersucht, ob die Förderverfahren effizient abgewickelt werden und ob in der Beratung und im schulischen Bereich ein rationeller Personaleinsatz insbesondere des höheren Dienstes gewährleistet ist. Der ORH hat aufgrund seiner Prüfung festgestellt, daß bei einer Optimierung des Arbeitsablaufs 284 Beschäftigte,<sup>9</sup> darunter 150 des höheren Dienstes, eingespart werden können.

Das Staatsministerium steht einer Reihe von Verbesserungshinweisen des ORH aufgeschlossen gegenüber, hat in anderen Bereichen aber fachliche Bedenken gegen einen so weitgehenden Personalabbau geäußert.

Inzwischen hat die Staatsregierung entschieden, daß bei den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung bis zu 250 Stellen einzusparen sind. Nach Auffassung des ORH sollten diese Einsparungen möglichst zügig umgesetzt werden. Darüber hinaus wird der fortschreitende Rückgang der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe und Schüler weitere Einsparungen in Verbindung mit dann in größerem Umfang notwendigen organisatorischen Umstrukturierungen bei Schulen und Ämtern bedingen.

---

9) ohne die 38 Stellen aus TNr. 27

## **Einzelplan 13**

(Allgemeine Finanzverwaltung)

### **30 Gemeinnützigkeit - Spendenabzug**

**Bei der steuerlichen Überwachung der gemeinnützigen Organisationen wird der Zufluß und die Verwendung der Spenden kaum geprüft. Der ORH hat angeregt, die Überwachung zu verbessern und bei der vorgesehenen Reform der steuerlichen Spendenvorschriften Mehrfachzuständigkeiten abzubauen bzw. klar abzugrenzen. Das Durchlaufverfahren bei Spenden sollte abgeschafft werden.**

#### **30.1 Allgemeines**

Sind Körperschaften nach den §§ 51 ff. der Abgabenordnung (AO) als gemeinnützig, mildtätig oder kirchlich tätig anerkannt, so befreien die Einzelsteuergesetze sie von der Steuer oder gewähren ihnen Steuervergünstigungen. Steuerpflicht besteht grundsätzlich für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe, sofern diese nicht unmittelbar dem gemeinnützigen Zweck dienen und die jährlichen Einnahmen daraus über 60 000 DM liegen. Die wohl wichtigste - mittelbare - Begünstigung ergibt sich aus der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden.

Derzeit sind bei den bayerischen Finanzämtern 52 000 steuerbegünstigte Körperschaften i.S. der §§ 51 ff. AO als regelmäßig zu prüfende Fälle erfaßt. Etwa 90 % der erfaßten begünstigten Körperschaften sind Vereine. Vom Gesamtbestand werden 6 000 Fälle - hauptsächlich wegen einer wirtschaftlichen Betätigung in Konkurrenz mit gewerblichen Betrieben - jährlich veranlagt; der weitaus überwiegende Teil (46 000 Fälle) sind im Drei-Jahres-Turnus zu prüfende sog. Überwachungs-fälle ohne oder mit so geringer wirtschaftlicher Betätigung, daß sich keine Ertragsteuern ergeben.

Die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der steuerlichen Vergünstigungen für die gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Körperschaften sind nicht konkret feststellbar; sie sind jedoch nach allgemeiner Auffassung nicht übermäßig hoch zu veranschlagen. Bei den meisten gemeinnützigen Körperschaften handelt es sich um Klein- oder Kleinstorganisationen ohne bedeutendes Vermögen. Die Besteue-

rungsfreibeträge würden bei vielen dieser Fälle auch ohne Gemeinnützigkeit nicht überschritten, weil Spenden, Mitgliedsbeiträge und öffentliche Zuschüsse zumeist die Haupteinnahmequellen bilden und diese Mittel auch ohne Gemeinnützigkeit nicht ertragsteuerpflichtig wären.

Bedeutender sind die Steuerminderungen, die aus der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Spenden und Beiträge bei den Spendern und Mitgliedern herrühren. Nach dem 15. Subventionsbericht der Bundesregierung<sup>1</sup> betragen die geschätzten Mindereinnahmen an Einkommen- und Körperschaftsteuer für das Jahr 1996 bundesweit 1,66 Mrd DM.

### 30.2 Organisation des Prüfungsverfahrens

Für die Prüfung der Gemeinnützigkeit sind die Körperschaftsteuerstellen der Finanzämter zuständig, wobei Ablauf und zeitlicher Abstand von der jeweiligen Fallgruppe abhängen, der die einzelne Körperschaft zuzurechnen ist:

- Organisationen, die neben ihrer gemeinnützigen Betätigung einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb unterhalten (z.B. selbstbewirtschaftete Gaststätte eines Sportvereins) und damit die Einnahmegrenze von 60 000 DM sowie die Freibeträge bei der Körperschaft-, Gewerbe- oder Vermögensteuer überschreiten, werden wie die sonstigen steuerpflichtigen Körperschaften jährlich nach den allgemeinen Grundsätzen veranlagt. Da das Gemeinnützigkeitsrecht kein besonderes Anerkennungsverfahren vorsieht, wird der begünstigte Bereich der Körperschaft im Rahmen der jeweiligen Steuerveranlagung mitgeprüft und freigestellt. Mit der Freistellung für die geprüften zurückliegenden Jahre wird regelmäßig eine befristete Genehmigung erteilt, bis zur nächsten Prüfung steuerliche Spendenquittungen auszustellen oder diese von anderen Behörden (z.B. Gemeinden) ausstellen zu lassen (vorläufige Freistellung).
- Die große Gruppe der Körperschaften, die zu den sog. Überwachungsfällen gehören, hat zum Nachweis der gemeinnützigen Betätigung im Abstand von jeweils drei Jahren eine vereinfachte Steuererklärung in Form eines Fragebogens abzugeben. Mit dem Fragebogen werden Kassen- und Tätigkeitsberichte angefordert, die dann als Grundlage für die Entscheidung über die endgültige Steuerfreistellung der zurückliegenden Jahre dienen. Bei positiver Entscheidung erhalten die Körperschaften einen sog. Freistellungsbescheid für die zu-

---

1) Bundestags-Drucksache Nr. 13/2230 vom 1. September 1995



rückliegenden Jahre sowie ebenfalls die vorläufige Freistellung für den Spendenempfang.

- Eine Mischform stellen diejenigen Überwachungsfälle dar, bei denen aus wirtschaftlicher Betätigung zwar keine Ertragsteuer, aber Umsatzsteuer festzusetzen ist. Grund dafür sind die z.T. von den ertragsteuerlichen Regelungen abweichenden Befreiungs- und Begünstigungsvorschriften des Umsatzsteuerrechts. Während die Gemeinnützigkeitsprüfung drei Jahre umfaßt und im vereinfachten Verfahren abläuft, wird die Umsatzsteuer jährlich veranlagt.

### **30.3 Prüfungsablauf und Verbesserungsvorschläge des ORH**

Der ORH hat die Organisation und die Effektivität des Prüfungsverfahrens näher untersucht. Anlaß dazu bot auch ein Einzelfall, bei dem Hinweise auf eine mögliche Veruntreuung von erheblichen Spendengeldern nicht bei der Prüfung des Vereins, sondern erst später im Rahmen einer Betriebsprüfung bei der Firma des Vereinsvorstandes gefunden wurden.

- 30.3.1** Zur Arbeitsweise der Finanzämter war als Gesamtergebnis festzustellen, daß das Besteuerungs- bzw. Überwachungsverfahren trotz des teilweise unübersichtlichen Gemeinnützigkeitsrechts mit Ausnahme der nachstehend dargestellten Spendenprüfung weitgehend angemessen und sachgerecht erfolgt.

Es hat sich jedoch auch gezeigt, daß die Möglichkeiten der Finanzämter, Angaben der Körperschaften nachzuprüfen und nicht ausdrücklich erklärte Steuersachverhalte zu erkennen, im Innendienst sehr beschränkt sind. So war z.B. im vorstehend erwähnten Einzelfall die Spendenveruntreuung für das zuständige Finanzamt vom Innendienst nicht erkennbar und konnte erst durch den späteren Hinweis der Betriebsprüfung aufgedeckt werden. Eine effektivere Prüfung ist nur durch die Außendienste möglich. Der ORH hat deshalb angeregt, die für Sachverhaltsaufklärungen und Außenprüfungen bei Kleinbetrieben zuständige betriebsnahe Veranlagung in Zweifelsfällen und mit Stichproben stärker als bisher auch bei den steuerbegünstigten Körperschaften einzusetzen.

Bei der Prüfung haben sich ferner verschiedene Gesichtspunkte ergeben, wie das Überwachungsverfahren rationeller und effektiver gestaltet werden kann. Der ORH hat dem Staatsministerium der Finanzen in diesem Zusammenhang eine Verbesserung des DV-Einsatzes durch die maschinelle Erstellung der Freistellungsbe-

scheide sowie eine benutzerfreundlichere und inhaltlich präzisere Gestaltung des Überwachungsfragebogens vorgeschlagen.

**30.3.2** Grundsätzliche Prüfungsdefizite bestehen derzeit in dem aus steuerlicher Sicht gewichtigen Bereich der Spenden, die den Körperschaften zur Finanzierung ihrer begünstigten Zwecke zufließen und die von den Spendern steuermindernd geltend gemacht werden können (vgl. TNr. 30.1).

Zur Kontrolle der Abzugsvoraussetzungen besteht nach derzeitiger Rechtslage eine aufgefächerte, sich teilweise überlagernde Zuständigkeit verschiedener Behörden, wobei Aufgaben und Verantwortung nicht hinreichend klar abgegrenzt sind. Die beteiligten Stellen verlassen sich dadurch z.T. auf die anderen Prüfungsinstanzen mit der Folge, daß eine Prüfung meist ganz unterbleibt.

- Ein Teil der steuerbegünstigten Körperschaften darf selbst Spendenquittungen für den Steuerabzug ausstellen. Bei diesen Körperschaften ist das Prüfungsverfahren auf Verwaltungsebene zweigeteilt. Das für den Spender zuständige Finanzamt hat für dessen Steuerabzug die Richtigkeit der Spendenquittung zu prüfen, was rechtlich u.a. auch die Beurteilung der richtigen Spendenverwendung durch den Zuwendungsempfänger einschließt. Außer der bloßen Spendenquittung liegen dem Finanzamt des Spenders jedoch regelmäßig keine weiteren Erkenntnisse vor; es muß sich deshalb auf das für die begünstigte Organisation zuständige Finanzamt verlassen. Dieses hat die Spendenvorgänge im Rahmen der Gemeinnützigkeitsprüfung ebenfalls zu würdigen. In der Praxis geschieht dies jedoch nur sehr eingeschränkt.
- Noch komplizierter und ebensowenig wirksam ist das Verfahren, wenn aufgrund der geltenden Rechtsvorschriften nicht der Letztempfänger der Spende (z.B. der Sportverein), sondern eine Durchlaufstelle - d.h. eine öffentliche Dienststelle oder eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (z.B. die Gemeinde) - für die Erteilung der Spendenbescheinigung zuständig ist (sog. Durchlaufspendungsverfahren). Obwohl diese Stelle dabei entsprechend der Rechtslage u.a. die ordnungsgemäße (End-)Verwendung der Spende bestätigt und damit auch konkret zu prüfen hätte, begnügt sie sich regelmäßig mit der Vorlage des aktuellen Freistellungsbescheids des Finanzamts. Das Spenderfinanzamt darf in diesen Fällen aufgrund einer Regelung in den Einkommensteuerrichtlinien die Ordnungsmäßigkeit der Spendenverwendung unterstellen. Das Körperschaftsteueramt wiederum prüft den Spendenbereich vor Erlaß des Freistellungsbescheids auch in diesen Fällen nur sehr beschränkt, wobei es nach der beste-

henden Rechtslage von einer auf die Einzelspende bezogenen Prüfung der Durchlaufstelle ausgehen kann.

Die primäre Verantwortung für die Prüfung der Spendenvorgänge vom Zufluß bis zur richtigen Endverwendung der Mittel liegt faktisch beim Finanzamt der Körperschaft. Im Organisationsablauf des Prüfungsverfahrens bei der Körperschaft ist der Spendenbereich aber so gut wie nicht berücksichtigt. So sieht der Erklärungsvordruck dazu keine Fragen vor. Bei der derzeitigen Praxis können die Ämter zu meist aus den Kassenberichten oder Jahresabschlüssen lediglich einen Gesamtbetrag an zugeflossenen Spenden entnehmen. Der notwendige Einblick in das Spendengebaren, d.h. die Praxis der Bescheinigungsausstellung sowie der endgültigen Spendenverwendung, ist ohne zusätzliche Ermittlungen nicht möglich und unterbleibt häufig. Die 1990 eingeführte Steuerhaftungsvorschrift bei vorsätzlich oder grob fahrlässig unzutreffend ausgestellten Bescheinigungen oder bei der Fehlverwendung von Spenden (§ 10 b Abs. 4 Einkommensteuergesetz) wird so nach unseren Erkenntnissen in der Praxis bisher fast nicht angewendet. Der ORH hat vorgeschlagen, Fragen zu den Spenden in die Steuererklärung der begünstigten Körperschaften aufzunehmen und den Spendenbereich künftig entsprechend seiner steuerlichen Bedeutung im Prüfungsverfahren angemessen zu berücksichtigen.

### 30.3.3

In der Diskussion ist eine Reform des steuerlichen Spendenrechts, die alle Rechtsebenen (Gesetz, Durchführungsverordnung, Vollzugsrichtlinien) umfassen soll. Der ORH hat deshalb im Zusammenhang mit seiner Prüfung das Staatsministerium der Finanzen auf verschiedene notwendige Änderungen hingewiesen und vorgeschlagen, diese in die Beratungen einzubringen. Es handelt sich dabei um

- die Abschaffung des sog. Durchlaufspendenverfahrens,
- die Konzentration der Zuständigkeit für die Spendenprüfung bei dem für die Körperschaft zuständigen Finanzamt sowie
- die Präzisierung der Aufzeichnungs- und Nachweispflichten.

Diese Änderungen hält der ORH aus folgenden Erwägungen für notwendig:

- Das Durchlaufspendenverfahren ist unverhältnismäßig aufwendig und bietet in der Praxis entgegen den Erwartungen keine Gewähr für die Verhinderung möglicher Unregelmäßigkeiten. Die Kontrollfunktion der Durchlaufstelle ist, wie bereits dargestellt, sehr eingeschränkt und insbesondere beim zwischenzeitlich

häufig praktizierten sog. Listenverfahren weitgehend ausgehöhlt. Bei diesem Verfahren werden in Abständen lediglich zum Zweck der Spendenbescheinigung von der begünstigten Körperschaft angesammelte Spendenbeträge zur Durchlaufstelle und zurück überwiesen, wobei die Durchlaufstelle aufgrund einer von der begünstigten Körperschaft gefertigten Einzelaufstellung die Spendenquittungen ausstellt. Ihre Funktion ist dabei praktisch auf die Ausfertigung der Spendenbescheinigung reduziert.

Der Verzicht auf den Spendendurchlauf als Voraussetzung für den Steuerabzug entlastet die Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentlichen Dienststellen von einer an sich sachfremden Aufgabe. Die Abschaffung des Durchlaufverfahrens ist nicht nur verwaltungsökonomisch sinnvoll, sie führt auch zu einer Vereinfachung im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht.

Für die Abschaffung des Durchlaufspendenverfahrens haben sich u.a. bereits die im Vorfeld der Beratungen zum Vereinsförderungsgesetz 1990 eingesetzte unabhängige Sachverständigenkommission sowie der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg<sup>2</sup> ausgesprochen. Auch der Bundesrechnungshof hält das Verfahren in der gegenwärtigen Form für unzweckmäßig und zumindest für reformbedürftig.

- Die tatsächliche Zuständigkeit und Verantwortung für die Prüfung des Spendenbereichs sollte klarer und verbindlicher als bisher in erster Linie dem für die Körperschaft zuständigen Finanzamt zugewiesen werden. Dieses Amt ist ohnehin bereits im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeitsprüfung mit dem Thema befaßt und kann sich allein den notwendigen Einblick in die Verhältnisse der Körperschaft verschaffen. Das Spenderfinanzamt kann sich dann - wie dies in der Praxis ohnehin bereits geschieht - im Regelfall auf die formelle Prüfung der Spendenbescheinigung beschränken. Es ist allerdings notwendig, daß die Prüfungstätigkeit der Körperschaftsteuerämter insoweit verstärkt wird (vgl. TNr. 30.3.2).
- Die Aufzeichnungs- und Nachweispflichten der begünstigten Körperschaften bei steuerwirksamen Spenden sind u.E. derzeit nicht ausreichend geregelt. Das geltende Recht enthält lediglich den allgemeinen Grundsatz, daß der Nachweis der Gemeinnützigkeit durch ordnungsgemäße Aufzeichnung der Einnahmen und Ausgaben zu führen ist. Sowohl bei der Finanzverwaltung als auch bei den betroffenen Körperschaften besteht Unsicherheit, welche Mindestanforderun-

---

2) Steuerliches Spendenwesen - Anlage zum Jahresbericht des Rechnungshofs 1996 (Tzn. 565 bis 587)

gen bei den Spenden an das Belegwesen der begünstigten Körperschaften zu stellen sind. Für eine ausreichende Nachprüfungsmöglichkeit müßte u.E. festgeschrieben werden, daß steuerliche Spendenbescheinigungen - soweit nicht für kleine Spenden als vereinfachter Nachweis ein Bankeinzahlungsbeleg ausreichend erscheint - fortlaufend zu nummerieren sind und jeweils eine Durchschrift aufzubewahren ist. Eine Präzisierung und Festschreibung von Grundsätzen liegt wegen der Haftungsfrage bei unzutreffenden Bescheinigungen auch im Interesse der Körperschaften.

#### **30.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es habe die Vorschläge des ORH zur Präzisierung des Überwachungsfragebogens und zur Verbesserung der DV-Unterstützung in die zuständige Arbeitsgruppe "Körperschaftsteuer" und die Vordruck-Kommission beim Bundesministerium der Finanzen eingebracht. Die Finanzämter würden ferner in geeigneter Weise darauf hingewiesen, überprüfbare Unterlagen über die tatsächliche Geschäftsführung der Körperschaften anzufordern sowie die betriebsnahe Veranlagung in zweifelhaften Fällen einzuschalten.

Die Anregungen des ORH zur verbesserten Prüfung der Spenden beim Spendenempfänger will das Staatsministerium in die Beratungen der Körperschaftsteuer-Referatsleiter der Länder einbringen.

Auch die Abschaffung des sog. Durchlaufspendenverfahrens wird vom Staatsministerium grundsätzlich befürwortet. Wegen der damit verbundenen Gefahr zusätzlichen Spendenmißbrauchs habe es vorgeschlagen, im Rahmen der vorgesehenen Spendenreform die Spendenbescheinigungsvordrucke umfangreicher auszugestalten und durch eine Reihe von Angaben zu ergänzen. Durch einen derart detaillierten und durchnummerierten Vordruck könne eine gewisse Hemmschwelle gegen das Ausstellen unrichtiger Spendenbescheinigungen aufgebaut und dadurch eine generalpräventive Wirkung erzielt sowie eine bessere Prüfungsgrundlage für die beteiligten Finanzämter geschaffen werden.

## 31 Bayerische Landesstiftung

(Kap. 13 03 Tit. 893 04)

**Das Stiftungsvermögen der Bayerischen Landesstiftung besteht nahezu ausschließlich aus vinkulierten Namensaktien einer einzigen Aktiengesellschaft, deren Kurs sich zwar günstig entwickelt hat, die aber wesentlich geringere Einnahmen bringen als festverzinsliche Wertpapiere. Zweck der Stiftung ist jedoch, Fördermittel auszureichen und nicht Vermögen zu mehren. Nach Auffassung des ORH sollte die Stiftung ihre Anlagepolitik neu orientieren, um mehr Mittel für den Stiftungszweck zu gewinnen.**

### 31.1 Grundlagen

Die Bayerische Landesstiftung wurde durch Gesetz vom 27. März 1972 als Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet. Sie verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige und mildtätige Zwecke auf sozialem und kulturellem Gebiet. Die Stiftung erfüllt ihre Aufgaben aus den Erträgen ihres Stiftungsvermögens. Bei ihrer Errichtung wurde sie mit folgendem Vermögen ausgestattet, das aus dem Zusammenschluß der Bayerischen Staatsbank mit der Bayerischen Vereinsbank (BV) herrührt:

- auf den Namen der Bayerischen Landesstiftung lautende **Aktien** der Bayerischen Vereinsbank im Nennwert von 37,3 Mio DM (darunter 20 Mio DM stimmrechtslose Vorzugsaktien); der Kurswert dieser Aktien betrug **276 Mio DM**,
- **Geldbetrag von 15 Mio DM.**

### 31.2 Entwicklung des Vermögens

Von 1973 bis 1995 hat die Bayerische Vereinsbank etwa alle ein bis zwei Jahre ihr Grundkapital erhöht und neue Aktien ausgegeben. Die Stiftung hat sich 15mal an den Kapitalerhöhungen beteiligt. Für den **Erwerb neuer Aktien** wurden **480 Mio DM** aufgewendet und wie folgt finanziert:

- Vermögensumschichtungen 173 Mio DM  
(Verkauf von BV-Aktien an die Bayerische Forschungsstiftung, Veräußerung von Bezugsrechten, Verwertung eines Nachlasses)
- Mittel aus dem Staatshaushalt 197 Mio DM
- Dividenden und Zinsen 110 Mio DM

Der Wert des **Stiftungsvermögens** stieg durch diese Zukäufe und durch Kursgewinne bis Ende 1995 auf rd. **1 Mrd DM** und besteht nahezu ausschließlich aus vinkulierten Namensaktien der Bayerischen Vereinsbank. Solche Aktien können nur mit Zustimmung der Bank in Inhaberaktien umgetauscht und veräußert werden. Die Realisierung von Kursgewinnen ist dadurch erheblich erschwert.

Die Stiftung war ursprünglich mit 20 % am Grundkapital der Bank beteiligt; Ende 1995 waren es noch 8,7 %.<sup>3</sup> Da nur Stammaktien Mitspracherechte einräumen, die Aktien der Stiftung aber zum überwiegenden Teil aus stimmrechtslosen Vorzugsaktien bestehen, ist der Einfluß der Stiftung auf die Bayerische Vereinsbank trotz der genannten Zukäufe ständig gesunken. Er beträgt nur noch 3,1 % der Stimmrechte.

### 31.3 Entwicklung der laufenden Erträge

Die Stiftung erfüllt ihre Aufgaben aus den laufenden Erträgen ihres Vermögens. Diese bestehen in der Hauptsache aus den Dividendenausschüttungen. Während BV-Aktien für den privaten Anleger durchaus interessante Wertsteigerungs- und Ertragsperspektiven aufweisen, sind sie für die Stiftung eine **relativ ungünstige Vermögensanlage**. Sie kann von den Kurssteigerungen ihrer Namensaktien nur profitieren, wenn die Bank einem Verkauf zustimmt und erhält nur die Nettodividende ohne Körperschaftsteuergutschrift von 3/7 des Ausschüttungsbetrags.

In den ersten Jahren konnte bei den Aktienzukäufen wenigstens eine angemessene Rendite erzielt werden, weil relativ geringe Kurssteigerungen mit entsprechend höheren Dividendenausschüttungen einhergingen. Bis 1985 hatte die Stiftung Stamm-Vorzugsaktien für zusammen 131 Mio DM hinzu erworben. 1986 erhielt sie daraus 9,6 Mio DM Dividende. Bezogen auf den Kaufpreis entspricht dies einer Rendite von 7,3 %.

Ab 1986 hat sich jedoch der Ausgabekurs junger Aktien beträchtlich erhöht, während die Dividenden bis 1993 unverändert blieben und erst 1994 um drei Prozentpunkte (rd. 10 %) gestiegen sind. Die Rendite der nach 1985 erworbenen Aktien sank daher deutlich ab. Besonders nachteilig war der Aktienerwerb 1994 mit 72,8 Mio DM bei einem Kurs von 900 %; nach der Dividendenausschüttung 1995 errechnet sich dafür eine Rendite von nur 3,6 %. Allein von 1990 bis 1995 hat die Stiftung an sechs Kapitalerhöhungen teilgenommen und dabei für 245 Mio DM

---

3) Die Bayerische Forschungsstiftung hält weitere 2 % Stammaktien.

neue Aktien erworben. Vergleicht man die Dividenden mit den Renditen langfristiger öffentlicher Anleihen, wird deutlich, welche laufenden **Erträge** ihr durch diese Kapitalanlage **entgangen** sind (vgl. Zahlenübersicht):

**Verzinsung des Kapitaleinsatzes**

**Zahlenübersicht**

Jahr	Aktien- zukäufe (kumuliert) Mio DM	erzielte Erträge aus Dividenden <sup>1)</sup>		erzielbare Zinsen <sup>2)</sup> aus öffentl. Anleihen <sup>3)</sup>		entgangener lfd. Ertrag Mio DM	tatsächl. Förder- volumen Mio DM
		Mio DM	%	%	Mio DM		
1990	53,3	2,4	4,5	8,7	4,6	2,2	23,9
1991	117,7	5,4	4,6	8,5	10,1	4,7	22,0
1992	158,9	7,1	4,5	7,8	13,3	6,2	21,3
1993	158,9	8,6	5,4	--- <sup>4)</sup>	13,3	4,7	29,5
1994	231,7	10,4	4,5	6,9	18,3	7,9	25,8
1995	245,2	11,4	4,6	6,9	19,3	7,9	29,1
<b>zusammen</b>		<b>45,3</b>			<b>78,9</b>	<b>33,6</b>	<b>151,6</b>

- 1) jeweils nach der Dividendenausschüttung des Folgejahres
- 2) Zinssätze jeweils auf die Kapitalaufstockung bezogen;  
für die Ankäufe der Vorjahre wurden die dort erzielbaren Zinssätze gerechnet
- 3) Anleihen der öffentlichen Hand mit einer Restlaufzeit von neun bis zehn Jahren,  
Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank
- 4) Zinssatz 6,5 %; 1993 keine Kapitalaufstockung

Die Einnahmen aus Dividenden liegen trotz höherer Ausschüttungen ab 1994 in allen Jahren deutlich unter den jeweiligen Zinssätzen für öffentliche Anleihen, das gilt selbst für die derzeitige Niedrigzinsphase. Bei einer Anlage in festverzinslichen Wertpapieren hätte die Stiftung in den Jahren 1990 bis 1995 bei gleichem Kapitaleinsatz um 75 % höhere Erträge erzielt, das sind mehr als 30 Mio DM. Das Fördervolumen hätte bei einer **mehr ertragsorientierten Anlage** mittlerweile um jährlich 8 Mio DM höher sein können.

Aktien sind Geldanlagen, die nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Dividendenausschüttung, sondern auch wegen der Aussicht auf Kurssteigerungen erworben werden. Die Stiftung ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben aber auf laufende Erträge angewiesen. Der ORH hatte hierauf bereits in seinem Jahresbericht 1993 (TNr. 24) bezüglich der Bayerischen Forschungsstiftung hingewiesen. Dennoch hat sich die Bayerische Landesstiftung auch an den unter Renditegesichtspunkten besonders ungünstigen Kapitalerhöhungen der Bayerischen Vereinsbank in den Jahren 1994



und 1995 beteiligt. Die bloße Anhäufung von Vermögen ist nicht Stiftungszweck. Das gilt um so mehr, wenn ein **Wertzuwachs aus Kursgewinnen nur schwer realisiert** werden kann, weil die Bank einem Verkauf vinkulierter Aktien zustimmen muß. Die Stiftung ist somit nicht nur bezüglich ihrer Erträge, sondern auch hinsichtlich ihres Vermögens weitestgehend von der Bank abhängig.

Im übrigen widerspricht die Anlage des gesamten Vermögens in **Aktien einer einzigen Gesellschaft** den Grundsätzen einer professionellen Vermögensanlage. Die Höhe der zur Verfügung stehenden Stiftungsgelder hängt allein von der Dividendenausschüttung und damit letztlich vom Geschäftsergebnis der Bank ab, es fehlt jegliche Risikostreuung. Dies ist auch mit Art. 13 Stiftungsgesetz schwer vereinbar, wonach Stiftungsgelder nach den Grundsätzen einer sicheren und wirtschaftlichen Vermögensverwaltung anzulegen sind. Wie oben dargelegt, sind öffentliche Anleihen demgegenüber ohne Risiko und bieten höhere Erträge.

#### **31.4 Verwendung der Stiftungserträge zur Vermögensbildung**

Nach Art. 10 des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung darf der Ertrag des Stiftungsvermögens nur entsprechend dem Stiftungszweck verwendet werden. Art. 4 der Stiftungssatzung gestattet auch die Bildung von Rücklagen, um das Stiftungsvermögen in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten und den Stiftungszweck nachhaltig zu fördern. Dem Bedürfnis der Stiftung, inflationsbedingte Vermögensverluste durch Zuführungen zum Stiftungsvermögen auszugleichen, wurde dadurch entsprochen, daß der Staat bis 1991 insgesamt 197 Mio DM zur Erhöhung des Stiftungsvermögens zur Verfügung gestellt hat. Das in Aktien angelegte Vermögen hatte sich dadurch in 20 Jahren verdreifacht. Trotz dieser enormen Vermögensmehrung hat die Stiftung von 1990 bis 1995 aus ihren Erträgen zusätzlich 60 Mio DM zur weiteren Vermögensbildung verwendet. Das sind etwa 30 % der in diesem Zeitraum zugeflossenen Stiftungserträge. 1994 wurden sogar 85 % der Stiftungserträge in das Stiftungsvermögen überführt. Dabei konnte nach den damaligen Dividendenausschüttungen nur eine jährliche Rendite von 3,6 % erwartet werden.

#### **31.5 Neuorientierung der Anlagepolitik**

Mit dieser, vor allem auf Vermögensansammlung ausgerichteten Finanzpolitik wird die Stiftung ihrer Aufgabe als Förderinstrument nicht mehr in der durch Gesetz und Satzung vorgeschriebenen Weise gerecht. Stiftungsmittel und staatliche Zuweisungen wurden einseitig zur Erhöhung eines wenig ertragreichen Aktienvermö-

gens investiert. Zeitpunkt und Höhe dieser Investitionen richteten sich dabei nicht nach den Erfordernissen der Stiftung, sondern nach dem Kapitalbedürfnis der Bayerischen Vereinsbank. Eine Verpflichtung, Kapitalerhöhungen mitzutragen, bestand zu keiner Zeit.

Nach Auffassung des ORH sollte der Stiftungsrat wenigstens künftig die Anlagepolitik grundlegend neu orientieren, wobei die Ertragskraft der Anlage ebenso berücksichtigt werden muß wie die Sicherheit. Langfristig sollte sie sich von wesentlichen Teilen ihres Aktienvermögens trennen, auch wenn dies nur in kleinen Schritten möglich sein wird. Als erste und unerläßliche Maßnahme sollte auf alle weiteren Aktienzukäufe verzichtet werden; die Erlöse aus dem Verkauf von Bezugsrechten sollten ertragsorientiert angelegt werden.

### **31.6 Stellungnahme der Stiftung**

Die Bayerische Landesstiftung weist die Kritik des ORH an ihrer Anlagepolitik zurück. Das aufsichtsführende Staatsministerium der Finanzen hat sich der Argumentation der Stiftung angeschlossen. Es führt aus, die enge Verbindung zur Bayerischen Vereinsbank sei aus der Verschmelzung der Bayerischen Staatsbank mit der Bayerischen Vereinsbank entstanden und beruhe auf einer Entscheidung des Gesetzgebers. Die vom ORH geforderte grundlegende Neuorientierung der Anlagepolitik würde eine grundsätzliche Abkehr von der vom Gesetzgeber bei der Errichtung der Stiftung intendierten und in insgesamt sechs Haushaltsgesetzen immer wieder bestätigten zielgerichteten Anlagepolitik und Vermögenssicherungsstrategie bedeuten und damit einer sehr langfristig orientierten, stiftungsspezifischen, auf Werterhaltung und Ertragswachstum angelegten Vermögensverwaltung zuwiderlaufen. Durch die kontinuierliche Politik von Gesetzgeber, Stiftungsrat und Stiftungsvorstand liege der Vermögensbestand der Stiftung weit über demjenigen einer unterstellten Anlagepolitik in festverzinslichen Wertpapieren. Kurzfristige Kursschwankungen begründeten kein Risiko der Vermögensanlage. Der innere Wert der Aktien habe sich seit Bestehen der Stiftung erhöht. Dies wäre bei Termingeldanlagen nicht möglich gewesen.

### **31.7 Erwiderung des ORH**

Nach Auffassung des ORH war das Schwergewicht der Stiftungstätigkeit in der Vergangenheit zu sehr auf Vermögensmehrung ausgerichtet. Überlegungen, höhere Einnahmen zu erzielen, wurden im Interesse der Anteilsquote hintangestellt. Die Stiftung konnte sich diese Anlagepolitik erlauben, weil der Staat regelmäßig Zu-

schüsse zur Erhöhung des Vermögens ausreichte, so daß auch bei einer geringen Verzinsung des Kapitals stets ausreichende Mittel zur Förderung des Stiftungszwecks vorhanden waren. Der ORH hält es für den falschen Weg, das ohnehin schon in Milliarden dimension gewachsene Stiftungsvermögen durch Zuführung von Stiftungserträgen zu Lasten der Förderungen weiter zu erhöhen. Denn Zweck der Stiftung ist es, Fördermittel auszureichen und nicht Vermögen zu mehren. Im übrigen ist der objektive Wert des Vermögens aufgrund der genannten Verfügungsbeschränkungen nicht mit dem frei handelbarer Inhaberaktien vergleichbar.

Weder im Errichtungsgesetz noch im Vertrag über den Zusammenschluß der Bayerischen Staatsbank mit der Bayerischen Vereinsbank wird die künftige Vermögensanlage der Stiftung erwähnt. Im Fusionsvertrag ist sogar die Rede davon, daß die Bank einer beabsichtigten unmittelbaren Veräußerung der Aktien und einer Umwandlung in Inhaberaktien zustimmen wird, wenn ihre Placierungsinteressen nicht beeinträchtigt werden. Die Bank werde bei der Zustimmung zu Veräußerungen, Übertragungen und Umwandlungen mit Rücksicht auf die Vermögensverwaltungsinteressen der Stiftung großzügig und loyal verfahren. Somit wurden bereits im Fusionsvertrag die Weichen in Richtung einer Verringerung der Kapitalbeteiligung der Stiftung gestellt. Der ORH sieht darin weder eine Abkehr von den Zielen des Errichtungsgesetzes noch von den engen und guten Geschäftsbeziehungen zur Bayerischen Vereinsbank. Auch die frühere Mittelbewilligung des Landtags steht einer Neuorientierung der Vermögensanlage nicht im Wege.

Der ORH hält es nicht für ausreichend, daß aus einer Kapitalanlage von 1 Mrd DM jährlich nur 36 Mio DM Erträge erzielt werden. Aus diesem Grund sollte das vorhandene Vermögen langfristig umstrukturiert werden. Ertrag und Sicherheit sollten dabei erste Priorität genießen. Der Stiftungsrat und das Staatsministerium sollten in diesem Sinne tätig werden.

## 32 Aufsicht über wirtschaftliche Unternehmen des Freistaats

(Kap. 13 05)

**Eine wirksame Überwachung von wirtschaftlichen Unternehmen des Freistaats Bayern erfordert nach Auffassung des ORH die Bildung kleiner, straff organisierter Aufsichtsorgane.**

**Der Verwaltungsrat der Bayerischen Landesbank sollte verkleinert und das Landesbankgesetz dementsprechend geändert werden.**

### 32.1 Aufgaben der Überwachungsorgane

Der Freistaat Bayern ist unmittelbar oder mittelbar an zahlreichen wirtschaftlichen Unternehmen beteiligt, die als juristische Personen des privaten oder des öffentlichen Rechts geführt werden. Zur Überwachung der Geschäftsführung wurde regelmäßig ein besonderes Organ (Aufsichtsrat, Verwaltungsrat) eingerichtet.

Rechte und Pflichten dieser Gremien und ihrer Mitglieder ergeben sich aus den Grundgedanken des Aktienrechts. Zentrale Aufgabe des Aufsichtsorgans ist es, die Geschäftsführung einschließlich der von ihr entwickelten Planungen und Strategien zu überwachen und den Jahresabschluß zu prüfen. Dazu stehen dem Überwachungsorgan umfassende Informationsrechte zu, die ein intensives Zusammenwirken mit der Geschäftsführung, aber auch mit dem Abschlußprüfer nahelegen. Hinzu kommt die Berufung der Geschäftsführung.

Da sich der Staat an einem privatrechtlichen Unternehmen nur aus einem unmittelbaren, wichtigen Interesse heraus beteiligen darf (Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO), sind die vom Freistaat entsandten Mitglieder der Überwachungsorgane darüber hinaus gehalten, bei ihrer Tätigkeit auch diese besonderen Interessen des Staates angemessen zu berücksichtigen.

Eine wirksame Aufsicht über die wirtschaftlichen Unternehmen des Freistaats und eine zielgerichtete Wahrnehmung der staatlichen Interessen erfordern eine straffe Organisation der Überwachungsorgane und stellen hohe persönliche Anforderungen an die vom Staat entsandten Mitglieder. Im Hinblick auf die gebotene Kontinuität der Kontroll- und Beratungstätigkeit und nicht zuletzt auf die übernommene Verantwortung sollten die Mitglieder zeitlich in der Lage sein, ihr Mandat bei den Sitzungen persönlich wahrzunehmen. Die zeitliche Inanspruchnahme dürfte im

übrigen künftig noch zunehmen, falls im Zuge der beabsichtigten Aktienrechtsnovelle die Mindestzahl der Aufsichtsratssitzungen auf vier verdoppelt werden sollte.

## 32.2 Größe der Überwachungsorgane

Die Größe der Überwachungsorgane unterliegt weitgehend der freien Gestaltung der Anteilseigner. Das Aktiengesetz (§ 95) sieht für die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder mindestens drei und - gestaffelt nach der Höhe des Grundkapitals - höchstens 21 vor.

Der aktienrechtliche Rahmen kann auch außerhalb des Aktienrechts zur Orientierung dienen. Insbesondere die Informationsbedürfnisse der Mitglieder können so wirksam gewährleistet werden. Deshalb empfiehlt der ORH, unter Berücksichtigung von Branche, Umsatz, Kapital und Mitarbeiterzahl des jeweiligen Unternehmens möglichst kleine Aufsichtsgremien einzurichten.

Die vom ORH zu prüfenden staatlichen Unternehmen tragen diesen Gesichtspunkten nicht immer Rechnung. Teilweise sind dort die Aufsichtsgremien in Relation zu den maßgeblichen Unternehmensmerkmalen zu groß. Eine Verkleinerung wäre - auch unter Proporzwahrung bei einer größeren Gesellschafterzahl - möglich und wünschenswert.

Auch bei den in letzter Zeit erfolgten Neugründungen von staatlichen Beteiligungsunternehmen wurden teilweise sehr große Aufsichtsorgane gebildet. So verfügen etwa die Hafen Nürnberg-Roth GmbH (67 Mitarbeiter) über zehn, die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH (20 Mitarbeiter) über neun und die Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH (12 Mitarbeiter) über acht Aufsichtsräte.

Bei der **Bayerischen Landesbank** umfaßt der durch das Landesbankgesetz eingerichtete Verwaltungsrat 38 von den Gewährträgern Freistaat Bayern und Bayerischer Sparkassen- und Giroverband entsandte Mitglieder. Der ORH hat mehrmals eine deutliche Verkleinerung der Mitgliederzahl angeregt, wobei der aktienrechtliche Rahmen von 21 Mitgliedern nicht einmal ausgeschöpft werden müßte<sup>4</sup> Von den 17 Vertretern des Freistaats gehören 11 dem Kabinett an. Unter Einbeziehung des Vorstands, der Staatsbeauftragten, der zweiten Führungsebene sowie eventuell weiterer Gäste nehmen an den Sitzungen regelmäßig ca. 60 Personen teil.

---

4) Die Bayerische Vereinsbank beispielsweise hat 20, die Hypo-Bank 16 Aufsichtsratsmitglieder.

### **32.3 Empfehlungen des ORH**

Aus den dargelegten Gründen empfiehlt der ORH

- die Bildung möglichst kleiner, straff organisierter Überwachungsorgane sowie
- die Entsendung staatlicher Vertreter in diese Gremien, die uneingeschränkt der durch das Mandat vorgezeichneten zeitlichen Beanspruchung Rechnung tragen können.

In diesem Zusammenhang schlägt der ORH auch eine Änderung des Landesbankgesetzes vor, die den erwähnten Kriterien Rechnung trägt. Hinsichtlich der Zahl der Verwaltungsratsmitglieder müßte der aktienrechtliche Rahmen im Interesse der Arbeitseffizienz nicht ausgeschöpft werden.

### **32.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen hebt in seiner Stellungnahme die effiziente Arbeit der staatlich besetzten Aufsichtsgremien hervor. Bei den genannten neuen Gesellschaften müßten neben politischen auch regionale und branchenspezifische Interessen in den Aufsichtsgremien vertreten sein. Insgesamt werde man aber die Besetzung der bestehenden Aufsichtsgremien überprüfen.

Zur Größe des Verwaltungsrats der Landesbank weist das Staatsministerium der Finanzen auf die Problematik einer ausgewogenen Repräsentanz zwischen der staatlichen und der Sparkassen- bzw. kommunalen Seite hin, die schon in der Gründungsphase eine Rolle gespielt habe. Eine Änderung des gegenwärtigen Status sei ausschließlich dem Gesetzgeber vorbehalten. Zu berücksichtigen sei ferner die Doppelfunktion des Verwaltungsrats als Aufsichtsorgan und gleichzeitig Vertretung von Eigentümer- bzw. Gewährträgerinteressen. Wichtige Aufgaben seien im übrigen auf besondere Ausschüsse delegiert. Das Staatsministerium des Innern werde dennoch Gespräche mit der Sparkassenseite über deren Bereitschaft führen, den Verwaltungsrat zu verkleinern.

### **33 Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung**

(Kap. 13 10 Tit. 653 01)

**Die fortgeführte Prüfung der Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung hat ergeben, daß von 1990 bis 1995 10 Mio DM zu Unrecht ausgezahlt worden sind.**

**33.1** Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die gesetzliche Aufgabe, für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg zu sorgen. Zu den hierfür entstehenden Kosten erhalten sie Zuweisungen des Staats (Haushaltsansätze 1995 und 1996 je 298,1 Mio DM).

Grundlage für die Verteilung und Berechnung der pauschalen Zuweisungen an die Aufwandsträger ist die Verordnung zur Durchführung des Art. 10 a FAG und Art. 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs. Danach werden die Zuweisungen

- nach der Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch des jeweils vorhergehenden Jahres und
- nach den in der kommunalen Rechnungsstatistik für das vorhergehende Jahr erfaßten Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung berechnet.

**33.2** In den ORH-Berichten 1988 (TNr. 29), 1989 (TNr. 25) und 1990 (TNr. 35) wurde dargestellt, daß für die Jahre 1985 bis 1989 insgesamt 20,8 Mio DM an Zuweisungen zu Unrecht ausgezahlt worden sind.

Die Prüfung der Bemessungsgrundlagen für die Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung wurde turnusgemäß fortgesetzt. Dabei wurde wiederum festgestellt, daß die Aufgabenträger zum Teil die den Zuweisungen zugrunde liegenden Aufwendungen nicht ordnungsgemäß ermittelt hatten.

Insbesondere ergaben sich folgende Mängel:

- bei der Ermittlung der Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch:
  - . Berücksichtigung von Schülern ohne Beförderungsanspruch (z.B. Schüler ab Jahrgangsstufe 11; Schulweg kürzer als 3 km bei Schülern ab Jahrgangsstufe 5),
  - . Doppelzählung von Schülern (Umsteiger),

- bei der Ermittlung der Aufwendungen für die notwendige Schülerbeförderung:
  - . nicht abgesetzte Ausgaben für freiwillige Beförderungsleistungen (z.B. Fahrkosten für nichtanspruchsberechtigte Schüler) und die Beförderung auf Unterrichtswegen (z.B. Fahrt vom Schulgebäude zu Sportstätten),
  - . nicht berücksichtigte Einnahmen aus Kostenbeiträgen für die Mitnahme nichtanspruchsberechtigter Dritter,
  - . Einbeziehung von nichtberücksichtigungsfähigen Personalkosten (z.B. Kosten der Beaufsichtigung der Schüler an Schulbushaltestellen durch Schülerlotsen).

Insgesamt sind in den geprüften Fällen für den Zeitraum 1990 bis 1995 Zuweisungen von 10 Mio DM zu Unrecht gewährt worden. Die Beträge wurden von den Aufgabenträgern anerkannt und mit den folgenden Zuweisungen verrechnet.

## **34 Förderung des Grunderwerbs im kommunalen Straßenbau und im öffentlichen Personennahverkehr**

(Kap. 13 10 Tit. 883 02, 883 08, 883 09, 883 81)

**Der ORH stellt seit vielen Jahren fest, daß Zuwendungen für Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs in erheblichem Umfang nicht bestimmungsgemäß verwendet werden. Die Rechnungsprüfung führte 1992 bis 1995 zu Rückzahlungen von über 16 Mio DM.**

**Die Fehleranfälligkeit ließe sich erheblich verringern, wenn das Bewilligungsverfahren stärker vereinfacht würde. Der ORH schlägt deshalb vor, die in aufwendiger Weise zu ermittelnden Kosten des Grunderwerbs einschließlich aller Nebenkosten nicht mehr zu fördern.**

### **34.1 Zurückgezahlte Zuwendungen**

Die Stichprobenprüfungen des ORH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter führten bei staatlich geförderten Projekten des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) 1992 bis 1995 zu Rückzahlungen von 12,6 Mio DM und zu Zinseinnahmen von 3,5 Mio DM, insgesamt zu **Rückflüssen von 16,1 Mio DM.**



Die Rechnungsprüfung führt seit langer Zeit zu teilweise erheblichen Rückzahlungen von nichtzweckentsprechend verwendeten Fördermitteln, obwohl ihr in allen Fällen eine Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Verwaltung vorausging. Ursache hierfür ist nicht nur die zunehmende Beschränkung der Verwaltungsprüfung auf immer weniger Stichproben, sondern auch das Aussparen von schwierigen und aufwendigen Prüfungsfeldern. Hierzu gehören vielfach die Kosten des Grunderwerbs für die geförderte Maßnahme.

### 34.2 Prüfungsergebnisse

Bei der Prüfung der Bewilligungsverfahren stellen der ORH und die Rechnungsprüfungsämter immer wieder fest, daß die Regelungen für die Förderung des Grunderwerbs teilweise nur unzureichend beachtet werden. Die nachfolgend beschriebenen Beispiele sind keine Einzelfälle:

- Eine Stadt hatte für den Bau einer Entlastungsstraße ein Grundstück für 161 000 DM erworben. Diese Kosten wurden bei der VN-Prüfung durch die Verwaltung ohne weiteres anerkannt. Im Rahmen der Rechnungsprüfung wurde festgestellt, daß die Stadt 130 DM/m<sup>2</sup> gezahlt hatte, obwohl zuvor ein Sachverständiger den Verkehrswert zu 105 DM/m<sup>2</sup> ermittelt hatte. Der Differenzbetrag von 31 000 DM war nicht zuwendungsfähig.
- An anderer Stelle hatte diese Stadt zwei nebeneinander liegende Grundstücke eines Anliegers für insgesamt 875 000 DM gekauft. Der ORH stellte fest, daß das eine der beiden Grundstücke für den Straßenbau überhaupt nicht beansprucht worden war. Die Bewilligungsbehörde wertete daraufhin 307 000 DM als nichtzuwendungsfähig.
- Für den Bau einer Ortsumgehung im Zuge einer Kreisstraße hatte der Landkreis mehrere, z.T. bebaute Grundstücke erworben und hierfür im VN 4,75 Mio DM ausgewiesen. Bei der Rechnungsprüfung stellte sich heraus, daß für die bebauten Grundstücke nicht der von einem öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen ermittelte Verkehrswert gezahlt worden war, sondern der später von einem Architekten geschätzte Neubauwert. Die insoweit nichtzuwendungsfähigen Kosten liegen insgesamt bei 870 000 DM.
- Im selben VN waren Grunderwerbs- und Nebenkosten von zusammen 75 000 DM anerkannt worden, die dem Bau einer anderweitigen nichtzuwendungsfähigen Erschließungsstraße dienten. Dies hatte die Bewilligungsbehörde

ebenfalls nicht erkannt, da sie die VN-Angaben nicht mit den Grunderwerbsplänen verglichen hatte.

- Eine Stadt gab für den Bau einer Ringstraße Grunderwerbskosten von über 565 000 DM für Flächen an, die sie im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens zugewiesen erhielt. Ein Rechnungsprüfungsamt stellte bei der örtlichen Prüfung fest, daß von den angegebenen Flächen nur 45 % für den Straßenbau benötigt wurden und deshalb 295 000 DM nicht zuwendungsfähig waren.
- Beim Bau einer städtischen Entlastungsstraße wurden Flächen eines Krankenhauses benötigt und im VN dafür Kosten von 219 000 DM aufgeführt. Die Stadt ist dabei von einem Verkehrswert von 130 DM/m<sup>2</sup> ausgegangen. Die örtliche Prüfung ergab jedoch, daß der Stadt das Vermögen dieses ehemaligen Stiftungskrankenhauses anheimgefallen war und ihr deshalb tatsächlich keine Grunderwerbskosten entstanden waren. Der Gesamtbetrag war deshalb nicht zuwendungsfähig.
- Auch bei U-Bahn-Bauvorhaben finden sich immer wieder Kosten für Grunderwerb im VN, obwohl der Erwerb nicht unmittelbar mit dem Projekt zusammenhängt, Grundstücke anderweitig genutzt oder wieder verkauft werden. So hat ein Rechnungsprüfungsamt bei einer Prüfung nichtzuwendungsfähige Kosten von 842 000 DM ermittelt, die die Bewilligungsbehörde mangels näherer Prüfung bereits als zuwendungsfähig anerkannt hatte.

### **34.3 Regelungen für zuwendungsfähige Grunderwerbskosten**

Nach den geltenden Förderrichtlinien<sup>5</sup> sind nur die "Gestehungskosten" des Grunderwerbs zuwendungsfähig, die dem Verkehrswert zum Zeitpunkt des Erwerbs entsprechen und nach den Wertermittlungsrichtlinien festgesetzt wurden. Damit will der Zuwendungsgeber erreichen, daß nicht ein unverhältnismäßig hoher oder gar willkürlicher Kaufpreis bezuschußt wird. Die Regelungen hierzu lauten wie folgt:

"Unter den Gestehungskosten ist der tatsächliche, erforderliche Aufwand zu verstehen, um die Verfügungsgewalt am Grundstück zu erlangen. Hierzu zählen:

---

5) Nr. 6.1.1.2 der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulastträger (RZStra) und Nr. 5.2.6.1 der Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Bayern für Nahverkehrsinvestitionen (RZ-ÖPNV)

- die Entschädigung für den Erwerb der für das Vorhaben benötigten Grundstücke einschließlich der zum Zeitpunkt des Erwerbs vorhandenen Gebäude und Anlagen nach den Grundsätzen des Entschädigungsrechts;
- Ablösungsbeträge für Hypotheken oder sonstige Rechte, soweit nicht im Kaufpreis enthalten;
- Entschädigungen aufgrund öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen wegen der Ausführung;
- Rechtsanwalts- und Notargebühren, Gerichtskosten, einschließlich der Kosten für einen mit dem Grunderwerb zusammenhängenden Rechtsstreit, Vermessungskosten und Katasterggebühren sowie Kosten für grunderwerbsbezogene Gutachten."

Ergänzend ist festgelegt, daß nur die Kosten für den Erwerb solcher Grundstücke und Grundstücksteile als zuwendungsfähig gelten, die unmittelbar oder dauernd für das Vorhaben benötigt werden und nach dem 31. Dezember 1960 erworben wurden. Zu beachten sind ebenfalls Regelungen beim Tausch, bei zuvor anderweitiger Nutzung usw. Als Folge dieser förderrechtlichen Bestimmungen weichen häufig die zuwendungsfähigen Kosten von den tatsächlichen ab, weshalb der Nachweis schwierig und fehleranfällig ist (vgl. TNr. 34.2).

Zudem hängt die Förderung des Grunderwerbs von der u.U. zufällig gegebenen Situation ab, wann eine Kommune den Grund erworben hat: Der vor 1961 erworbene Grund wird nicht, der vor 20 oder 30 Jahren erworbene Grund jeweils nur auf der Grundlage des damaligen Kaufpreises gefördert, während bei neu zu erwerbenden Grundstücken der aktuelle Verkehrswert zuwendungsfähig ist.

#### **34.4 Bemühungen um Vereinfachungen**

Der ORH spricht sich seit langem dafür aus, die Zuwendungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. So hat er sich beim kommunalen Straßenbau z.B. im ORH-Bericht 1994 (TNr. 39) ausführlich mit diesem Thema befaßt. Mit Beschluß vom 22. Februar 1995<sup>6</sup> hat der Landtag die Staatsregierung ersucht, die Anregungen aufzugreifen.

---

6) LT-Drucksache 13/560 Nr. 3 r

Bereits aufgrund des Beschlusses vom 26. April 1994<sup>7</sup> hat die Staatsregierung bei Zuwendungsverfahren im kommunalen Straßenbau den "restlichen Grunderwerb" bei der Bauabrechnung pauschal gefördert. Dieser erste Schritt in Richtung Pauschal-/Festbetragsfinanzierung hat nach Auswertung bisheriger Erfahrungen gewisse Beschleunigungserfolge gebracht. Gleichwohl geht aus den Erfahrungsberichten auch die eingeschränkte Anwendbarkeit wegen der Sorge vieler Zuwendungsempfänger hervor, nicht alle Möglichkeiten der Zuschußmaximierung ausgeschöpft zu haben. Außerdem darf nicht verkannt werden, daß die ganz überwiegenden Kosten des Grunderwerbs und der Nebenkosten dabei nach wie vor spitz abgerechnet werden.

Soweit die Bewilligungsbehörde inzwischen die Festbetragsfinanzierung anwendet, wird zwar der VN vereinfacht. Da aber für die Ermittlung des Festbetrags bei der Bewilligung nicht mit Pauschalen oder Kostenrichtwerten gearbeitet wird, sind die bis zu diesem Zeitpunkt bereits angefallenen Kosten, also überwiegend Grunderwerbskosten, dennoch im einzelnen nachzuweisen und aufwendig zu prüfen.

#### **34.5 Weitere Vereinfachungsüberlegungen des ORH**

Um das Förderverfahren für Projekte des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs nachhaltig zu vereinfachen, hat der ORH einen Förderausschluß der Grunderwerbskosten angeregt, wobei die Gesamtsumme der Zuwendungen nach dem GVFG und dem FAG von derzeit über 1 Mrd DM/Jahr unverändert bleiben könnte. Damit entfielen für den Zuwendungsempfänger der aufwendige Nachweis der anrechenbaren Kosten - u.U. eigens dafür erforderliche Wertermittlungsgutachten - und für die Bewilligungsbehörde die teilweise diffizile Prüfung.

Die Argumentation, die Grunderwerbskosten seien ein wesentlicher Teil der Gesamtkosten von Straßenbaumaßnahmen, wäre für die Förderung nur dann von Bedeutung, wenn die Anteile von Projekt zu Projekt stark schwankten. Für den Großteil, nämlich die Ausbaumaßnahmen, gilt das aber gerade nicht. Der Kostenanteil des zuwendungsfähigen Grunderwerbs samt Nebenkosten ist dort in aller Regel gering, d.h. bei etwa 10 %, jedoch häufig aufwendig nachzuweisen, wenn viele Grundstücke betroffen sind.

---

7) LT-Drucksache 12/15 415

Lediglich bei Neubauten und in Sonderfällen - z.B. bei Gebäudeablösungen - kann dieser Kostenanteil erheblich werden, wobei dann auch ein unterschiedliches Kostenniveau etwa zwischen Ballungsgebieten und dem ländlichen Raum eine größere Rolle spielt. Ein zumindest teilweiser Ausgleich wäre aber ohne weiteres über einen höheren Fördersatz möglich, ohne hierfür eine detaillierte Kostenrechnung aufstellen zu müssen. Derartige Einflüsse auf die Höhe des Fördersatzes gibt es schon bisher durch Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und ggf. anderer besonderer Umstände.

Die Tatsache, daß derzeit nach dem GVFG die Gestehungskosten des Grunderwerbs **zuwendungsfähig** sind, kann die Landesverwaltung nicht hindern, aus Vereinfachungsgründen diese Kosten auszuklammern oder in anderer Form zu berücksichtigen. Beispielsweise gilt landesintern auch eine Bagatellgrenze, ohne im GVFG enthalten zu sein.

Generell läßt sich das "kostenlose Einbringen" des notwendigen Grund und Bodens mit dem Eigeninteresse und einer gebotenen Eigenbeteiligung des Baulastträgers begründen. Im übrigen wird der Grunderwerb in vielen anderen Förderprogrammen ebenfalls nicht gefördert, obwohl teilweise ähnliche Verhältnisse vorliegen. Beispielsweise ist der z.T. erhebliche Grunderwerb nach den wasserwirtschaftlichen Förderrichtlinien seit 1981 grundsätzlich nicht mehr förderfähig. Gleiches gilt für abfallwirtschaftliche Vorhaben, den nichtstaatlichen Hochbau (Schulen, Kindergärten usw.), den Krankenhausbau, für die meisten Förderprojekte des Programms Freizeit und Erholung usw. Insofern würde der Vorschlag des ORH das Förderwesen auch vereinheitlichen.

#### **34.6 Stellungnahme der Verwaltung**

Sowohl die OBB als auch das Staatsministerium der Finanzen und das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie sind bisher den Überlegungen des ORH nicht nähergetreten. Größere Probleme werden vor allem in den Fällen gesehen, in denen der Anteil der Grunderwerbskosten hoch ist und durch Anhebung des Fördersatzes nicht mehr voll ausgeglichen werden kann.

Die OBB sieht sogar "einen gesetzlichen Anspruch" der kommunalen Straßenbaulastträger auf die Förderung des Grunderwerbs. Sie macht im übrigen geltend, daß bei dem inzwischen hohen Anteil von Festbetragsförderungen eine derartige Vereinfachung immer mehr an Wirkung verliere.

Das Staatsministerium der Finanzen sieht außerdem keinen besonderen Prüfungsaufwand der Bewilligungsbehörden bei der Förderung von Grunderwerbskosten. Das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie befürchtet erhebliche Nachteile und Gefährdungen für Projekte des öffentlichen Personennahverkehrs.

### **34.7 Folgerungen des ORH**

Der ORH verkennt nicht, daß Vereinfachungen im Einzelfall für Zuwendungsempfänger mit finanziellen Nachteilen verbunden sein können. Das Wesen einer Vereinfachung in Form von Pauschalierungen, Schlüsselzuweisungen oder der Reduzierung von Fördertatbeständen ist aber gerade ein Verzicht auf das Bemühen um größtmögliche - oft jedoch nur scheinbare - Einzelfallgerechtigkeit.

Aus den dargelegten Gründen schlägt der ORH deshalb vor, zumindest bei Straßenausbauten den Grunderwerb grundsätzlich nicht mehr zu fördern, weil der Kostenanteil in aller Regel gering, der Kostennachweis jedoch aufwendig ist.

Auch bei Straßenneubauten und Projekten des öffentlichen Personennahverkehrs hält der ORH diese Lösung für konsequent; sollte sich die Verwaltung dazu noch nicht in der Lage sehen, müßte jedenfalls eine pauschale Zuwendung für den Grunderwerb vorgesehen werden. Ohne diese Vereinfachung wäre es aufgrund der Feststellungen des ORH (TNR. 34.2) unumgänglich, die VN-Prüfung zu verstärken.

## **35 Auftragsvergaben bei Hochbaumaßnahmen staatlicher Unternehmen**

Der ORH hat bei zwei Hochbaumaßnahmen für einen Staatsbetrieb und ein öffentlich-rechtliches Unternehmen festgestellt, daß bei der Auftragsvergabe der Wettbewerb stark eingeschränkt wurde. Er empfiehlt, daß sich nicht nur Staatsbetriebe, sondern auch öffentlich-rechtliche Unternehmen des Staats grundsätzlich an die für öffentliche Aufträge geltenden Vorschriften halten.

### **35.1 Allgemeines**

Der ORH hat im Jahresbericht 1992 unter TNr. 20 das Vergabeverhalten der staatlichen Hochbauverwaltung aufgezeigt. Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, entsprechend dem Haushaltsrecht grundsätzlich öffentlich auszuschreiben.<sup>8</sup> Dieses Ersuchen wird nach neueren Prüfungserfahrungen des ORH bei staatlichen Hochbaumaßnahmen berücksichtigt, sofern nicht ein sog. unkonventionelles Verfahren durchgeführt wird (vgl. TNr. 41).

Die staatlichen Vergabevorschriften für Baumaßnahmen gelten für Staatsbetriebe unmittelbar. Für öffentlich-rechtliche Unternehmen, die mehrheitlich dem Staat gehören, gelten sie zwar nicht unmittelbar, jedoch ist eine entsprechende Anwendung aufgrund des allgemeinen Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit sinnvoll. Der ORH hat bei zwei Hochbaumaßnahmen solcher Unternehmen, die ohne die staatliche Hochbauverwaltung abgewickelt wurden, die Vergaben geprüft und folgendes festgestellt:

### **35.2 Baumaßnahme A**

Ein öffentlich-rechtliches Unternehmen, das dem Staat gehört, hat an seinem Verwaltungsgebäude umfangreiche und aufwendige Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen mit 29 Mio DM durchgeführt. Sämtliche Bauleistungen wurden nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern im Wege der beschränkten Ausschreibung oder freihändig vergeben. Teil A der VOB (Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen) war vom Unternehmen ausgeschlossen worden. Die Eröffnungstermine waren nichtöffentlich. Mit den Bietern wurden Nachverhandlungen über die abgegebenen Preise durchgeführt. Der ORH hat die Gewerke Roh-

---

8) Beschluß vom 17. Juni 1993 (Drucksache 12/11732)

bauarbeiten, Natursteinarbeiten und haustechnische Anlagen, die zusammen 60 % der Gesamtkosten ausmachten, geprüft und folgendes festgestellt:

### 35.2.1 Einschränkung des Wettbewerbs

Das Unternehmen hat den Wettbewerb bei vielen Gewerken regional stark eingeschränkt. Insbesondere wurden bei sämtlichen haustechnischen Gewerken

Elektrotechnik	3,8 Mio DM
Sanitäranlagen	0,6 Mio DM
Heizungsanlagen	1,0 Mio DM
Lüftungsanlagen	1,3 Mio DM
Regelungstechnik	0,5 Mio DM
Dämmarbeiten	0,6 Mio DM

nur ortsansässige Firmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Der ORH hat dies beanstandet.

Wenn schon nicht öffentlich ausgeschrieben wurde, so wäre es im Interesse der Wirtschaftlichkeit notwendig gewesen, den Wettbewerb bei der beschränkten Ausschreibung überregional zu streuen. Bei dem Gewerk Fenster und Fenstertüren, das als eines der wenigen Gewerke überregional ausgeschrieben worden war, zeigte sich, daß auswärtige Firmen preisgünstiger anboten, der Auftrag wurde aber trotz des höheren Preises an eine ortsansässige Firma vergeben. Des weiteren wurde der Wettbewerb durch freihändige Vergaben von 5,6 Mio DM zusätzlich eingeschränkt.

Das Unternehmen führt als wichtigste Gesichtspunkte für die beschränkte Ausschreibung

- den überaus schlechten baulichen Zustand der vorhandenen Gebäude,
- Forderungen des Denkmalschutzes,
- die komplexen Anforderungen an die Technik

an und vertritt die Auffassung, daß die daraus resultierenden Anforderungen nur von als besonders qualifiziert bekannten Firmen erfüllt werden konnten. Es räumt zwar ein, daß wegen der beschränkten Ausschreibung möglicherweise rein betragsmäßig günstigere Angebote nicht abgegeben werden konnten, es ist aber der



Überzeugung, dieser Nachteil werde durch geringe Gewährleistungsprobleme und guten Ausführungsstandard mehr als aufgewogen.

Zu den freihändigen Vergaben bemerkt das Unternehmen im wesentlichen, daß die Bauzeit so kurz wie möglich gehalten werden sollte und deshalb leistungsfähige Firmen direkt beauftragt worden seien. Freihändige Vergaben erfolgten auch an Firmen, die bereits am Bauvorhaben arbeiteten zu den von ihnen dort bereits angebotenen Preisen.

Nach Auffassung des ORH ist zwar die Fachkunde und die Leistungsfähigkeit der Bieter ein wichtiges Kriterium für die Auftragsvergabe, jedoch kann dieser Gesichtspunkt auch bei einer öffentlichen Ausschreibung und einem überregionalen Wettbewerb berücksichtigt werden.

### 35.2.2 Nachverhandlungsergebnis

Bei den Rohbauarbeiten (12,3 Mio DM), den Heizungs-, Regelungs-, Lüftungs- und Sanitärarbeiten (zusammen 5,3 Mio DM) wurde bei den nachträglichen Preisverhandlungen keine Minderung der Angebotssummen erzielt, während bei den anderen Gewerken aufgrund von Nachverhandlungen Nachlässe gewährt wurden:

Nachverhandlungsergebnis                      Zahlenübersicht

Gewerke	Auftragssumme Mio DM	Nachlaß	
		%	DM
Rohbauarbeiten	8,6	-	-
Lüftungsarbeiten	1,2	-	-
Heizungsarbeiten	0,7	-	-
Sanitärarbeiten	0,5	-	-
Regelungsarbeiten	0,5	-	-
Elektroarbeiten	2,3	2	46 000
Natursteinarbeiten	0,7	4	28 000
Wärmedämmarbeiten	0,6	2	12 000
Sonstige	13,9	1,5	204 000
zusammen	29,0	1	290 000

Insgesamt betragen die erzielten Nachlässe nach einer überschlägigen Ermittlung des ORH 290 000 DM, d.s. 1 % der Baukosten.

Gegenüber echten Wettbewerbspreisen, die bei einem überregionalen Wettbewerb mit einer ordnungsgemäßen öffentlichen oder ggf. beschränkten Ausschreibung zu erzielen wären, hält der ORH dieses Verhandlungsergebnis von 1 % für sehr bescheiden. Darüber hinaus scheint ihm diese auf dem Verhandlungswege erzielte Preiskorrektur wenig transparent zu sein. Der Staat hätte deshalb seinen Einfluß als Kapitaleigner geltend machen sollen, um einen umfassenden Wettbewerb zu erreichen.

### **35.3 Baumaßnahme B**

Ein Staatsbetrieb, für den das staatliche Haushaltsrecht gilt, hat für ein neues Produktionsgebäude 80 Mio DM (ohne Grundstückskosten) aufgewendet. Das Staatsministerium der Finanzen hat ihn jedoch insbesondere von der öffentlichen Angebotseröffnung und vom Verbot des Nachverhandelns freigestellt.

#### **35.3.1 Einschränkung des Wettbewerbs**

Bei dieser Baumaßnahme wurden die Aufträge im Wege der beschränkten Ausschreibung nach vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb vergeben. Dies wurde zum Teil damit begründet, daß wegen der besonderen Technik nur ein eingeschränkter Bieterkreis vorhanden war. Im übrigen wurde die Auswahl der Bieter bei den beschränkten Ausschreibungen überregional gestreut. Allerdings war der Wettbewerb dadurch beeinträchtigt, daß eine Planungsfirma gewählt wurde, die ein Tochterunternehmen eines Mitbewerbers war. Tatsächlich wurde ein Großteil der betriebstechnischen Anlagen an das Mutterunternehmen vergeben. Eine solche Konstellation führt zu Interessenkonflikten, weil die Neutralität zwischen Planung und Ausführung nicht gegeben ist. Deshalb hat beispielsweise eine Firma kein Angebot abgegeben und dies noch zusätzlich damit begründet, daß die für das Angebot notwendigen Unterlagen ein Betriebsgeheimnis darstellen und auf keinen Fall einem Mitbewerber zur Verfügung gestellt werden können.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß zunächst versucht wurde, mit einem unabhängigen Ingenieurbüro die Neubauplanung durchzuführen. Aus verschiedenen Gründen habe sich aber abgezeichnet, daß mit diesem Büro der Neubau nicht durchgezogen werden konnte. Deshalb sei wegen des inzwischen entstandenen Zeitdrucks diese als anerkannt geltende Planungsfirma als Fachprojektant beauftragt worden.

### **35.3.2 Nachverhandlungsergebnis**

Im Regelfall wurde ein 3%iger Nachlaß sowie ein Skonto von 2 % ausgehandelt. Ausnahmen waren Nachlässe von 5, 8 und 12 %. In einzelnen Fällen wurden nach den Nachverhandlungen Pauschalverträge abgeschlossen.

Bei der stichprobenhaften Prüfung der Abrechnung hat der ORH festgestellt, daß die vereinbarten Nachlässe bei einer Vielzahl von Gewerken nicht oder nur unvollständig abgezogen wurden. Insbesondere wurde der Nachlaß, der für alle Leistungen vereinbart wurde, bei den umfangreichen Nachträgen nicht berücksichtigt.

So wurde beispielsweise bei den Dachdeckerarbeiten ein Nachlaß von 12 % vereinbart (279 000 DM). Die Arbeiten wurden mit 2 026 560 DM als Pauschalpreis vergeben. Da die endgültige Ausführung der Dachgestaltung lange Zeit offengeblieben war, wurden jedoch Nachträge von 701 300 DM abgerechnet, bei denen der Nachlaß von 94 000 DM nicht abgezogen wurde.

Bei den Fliesenarbeiten wurde nach Abzug eines ausgehandelten Nachlasses von 3 % (16 200 DM) der Hauptauftrag für 608 121 DM vergeben. Hinzu kam ein weiterer Auftrag im Rahmen einer freihändigen Vergabe für 203 750 DM. Bei diesem Nachtrag wurde der Nachlaß nicht abgezogen, die Kalkulation basierte nicht auf dem Hauptauftrag. So betrug z.B. die Position Wandfliesen 72,90 anstatt 66 DM/m<sup>2</sup> beim Hauptauftrag. Insgesamt wurde das Gewerk dadurch um einen Betrag überzahlt, der letztlich höher war als der anfangs ausgehandelte Nachlaß. Ähnliche Feststellungen wurden noch bei mehreren Gewerken getroffen.

### **35.4 Auffassung des ORH**

Der ORH hat bei diesen beiden Maßnahmen nicht bestätigen können, daß die insbesondere von privaten Bauherren im allgemeinen vertretene Auffassung, durch Nachverhandlungen seien noch Preisnachlässe von etwa 20 % zu erreichen, zutrifft. Bei der Baumaßnahme A betrug der erzielte Nachlaß 1 % (vgl. TNr. 35.2.2), bei der Baumaßnahme B im allgemeinen 3 % in Ausnahmefällen 5, 8 und 12 % (vgl. TNr. 35.3.2).

Das Staatsministerium führt hierzu aus, daß die Prüfungsergebnisse des ORH nicht belegt haben, daß die beschränkte Ausschreibung mit Nachverhandlungen Nachteile gebracht hätte. Bei dem von ihm auch selbst festgestellten Einmaligkeitscharakter des Bauvorhabens B und der geringen Anzahl von Anbietern, die

die erforderliche Spezialisierung aufweisen, sei die beschränkte Ausschreibung nach vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb als das geeignete Verfahren angesehen worden.

Die Bedenken des ORH richten sich nicht gegen beschränkte Ausschreibungen, soweit sie begründet sind. Er ist aber der Auffassung, daß auch bei beschränkten Ausschreibungen ein umfassender Wettbewerb durch überregionale Auswahl der Bieter sichergestellt werden muß und im übrigen wettbewerbsschädliche Interessenkonflikte zwischen Planung, Ausschreibung und Ausführung - wie bei der Baumaßnahme B festgestellt - vermieden werden müssen. Er hält dies bei den beiden Maßnahmen für bedeutsamer als das bei eingeschränktem Wettbewerb erzielte, relativ geringe Nachverhandlungsergebnis und ist deshalb der Meinung, daß auch bei Vergaben von staatlichen Unternehmen die Grundgedanken der VOB/A wie

- Vergabe in einem überregionalen Wettbewerb zu angemessenen Preisen,
- Vermeidung von Interessenkonflikten

eingehalten werden müssen.

### 36 **Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Krankenhausgesetzes; Pauschalierung der Baunebenkosten**

(Kap. 13 10 TitGr. 71, 72)

**Die Prüfung der Baunebenkosten im Krankenhausbau verursacht einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Der ORH hat deshalb die Pauschalierung der Nebenkosten gefordert und hierzu Vorschläge gemacht. Die Verwaltung hat mittlerweile entsprechende Pauschalen eingeführt.**

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 1981 unter TNr. 72 empfohlen, die Baunebenkosten<sup>9</sup> von geförderten Investitionsbaumaßnahmen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung zu pauschalieren, insbesondere in den Bereichen, in denen eine Pauschalierung der gesamten Investitionskosten nicht möglich ist. Den Vorschlägen des ORH ist die Verwaltung in vielen Förderbereichen des Hoch- und

---

9) Baunebenkosten sind Kosten für die Planung aufgrund von Honorarordnungen, Gebührenordnungen und sonstigen Preisvorschriften (DIN 276, Teil 2).

Tiefbaus mittlerweile gefolgt (Zuwendungen zu Hochbaumaßnahmen, Städtebauförderungsmaßnahmen, Straßenbauprojekten und wasserwirtschaftlichen Vorhaben). Auch in der Krankenhausförderung wurde 1985 eine Möglichkeit eingeführt, die Baunebenkosten zu pauschalieren. Dies scheiterte jedoch meist am Widerstand der Krankenhausträger, da sie die Pauschale nicht für kostengerecht hielten und auf ihrem gesetzlichen Anspruch auf Förderung der Investitionskosten bestanden. Sie sahen selbst bei von den Bewilligungsstellen vorgeprüften Verträgen noch ein Kostenrisiko, weil ein Teil der Planungskosten nach den tatsächlichen Herstellungskosten bemessen wird und somit Kostensteigerungen auch zu höheren Baunebenkosten führen.

Gerade bei der Prüfung der förderfähigen Baunebenkosten im Krankenhausbau ist der Verwaltungsaufwand erheblich:

- Die Bewilligungsstellen sind bereits im Vorfeld der Planung in die Gestaltung von Verträgen mit Architekten und Fachplanern eingebunden, um für die Krankenhausträger von vornherein sicherzustellen, daß die Honorare in der vereinbarten Höhe gefördert werden.
- Bei der fachlichen Prüfung der Bau- und Ausstattungsplanung, in der die Vereinbarungen aus den Verträgen kostenmäßig umgesetzt sind, ist es erforderlich, konkret die Vereinbarkeit der Regelungen in den Planerverträgen mit den Förderbestimmungen zu prüfen.
- Bei der Verwendungsnachweisprüfung sind dann die Baunebenkosten ein drittes Mal eingehend daraufhin zu kontrollieren, inwieweit die Baunebenkosten als förderfähig anerkannt werden können. Die Prüfungserfahrung zeigt, daß sie häufig unter falscher Anwendung der geltenden Vorschriften zu hoch abgerechnet wurden.
- Vorgenannte, an sich schon aufwendige Prüfungstätigkeit ist beim Krankenhausbau noch besonders umfangreich, weil hier sehr viele Sonderfachleute (z.B. Medizinplaner) mit speziellen Honorarregelungen eingeschaltet werden. So verwundert es nicht, daß die Richtlinie über die Förderfähigkeit solcher Kosten aus dem Jahre 1985 allein schon einen Umfang von neun Seiten hat.

Wegen dieses unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwands hielt es der ORH unter Hinweis auf eigene Vorschläge einzelner Bewilligungsstellen für dringend geboten, den Weg zur Pauschalierung von Baunebenkosten im Krankenhausbereich konsequent weiterzuverfolgen. Er hat hierzu Prüfungsergebnisse und Aus-

wertungen von acht beispielhaft ausgewählten Krankenhausbaumaßnahmen unterschiedlicher Größe der Verwaltung mitgeteilt.

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit hat im Mai 1996 differenzierte prozentuale Werte als Pauschalen für die Baunebenkosten im Krankenhausbereich festgelegt, die dem schwierigen Thema auch aus Sicht der Krankenhausträger gerecht werden. Der ORH hält diese Werte aufgrund seiner Prüfungserfahrungen für anwendbar und sieht darin einen entscheidenden Schritt zur Verwaltungsvereinfachung.

## **Einzelplan 14**

(Staatsministerium für Landesentwicklung und  
Umweltfragen)

### **37 Vollzug der Abwasserabgabengesetze**

(Kap. 14 77 Tit. 099 01)

**Bei der Prüfung des Vollzugs der Abwasserabgabengesetze in den Jahren 1991 bis 1994 und einer Querschnittsprüfung 1995 haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter erhebliche Bearbeitungsfehler festgestellt, die zum größten Teil auf das komplizierte und verwaltungsaufwendige Verfahren zurückzuführen sind. Insgesamt wurden 27,7 Mio DM nacherhoben. Der ORH regt deshalb an, das Verfahren zu vereinfachen.**

#### **37.1 Allgemeines**

Das Abwasserabgabengesetz (AbwAG) verpflichtet die Länder seit 1981 für jedes Einleiten von Abwasser in ein Gewässer eine Abgabe zu erheben, die dem Grunde und der Höhe nach festgelegt ist. Mit dem Bayerischen Gesetz zur Ausführung des AbwAG (BayAbwAG) wurde das Bundesgesetz landesrechtlich ausgefüllt und ergänzt sowie die entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VwVBayAbwAG) erlassen. Alle Vorschriften sind zwischenzeitlich mehrfach geändert worden.

Die Abwasserabgabe tritt als zusätzliches Instrument neben die allgemein geltenden wasserrechtlichen Vorschriften, um einen wirksameren Gewässerschutz zu erreichen. Sie wird in unterschiedlichen Formen und Verfahren festgesetzt, und zwar

- für Großeinleitungen von Schmutzwasser,
- für Kleininleitungen von Schmutzwasser und
- für das Einleiten von Niederschlagswasser

in Gewässer. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Schädlichkeit des Abwassers. Der Abgabesatz für jede Schadeinheit beträgt ab Januar 1991 50 DM, ab Januar 1993 60 DM und ab Januar 1997 70 DM jährlich.

Die Abgabeberechnung erfordert eine Vielzahl von Daten, die u.a. in 48 Seiten Verwaltungsvorschriften (VwVBayAbwAG) vorgegeben sind. So wird z.B. bei den Großeinleitungen für Schmutzwasser die Zahl der Schadeinheiten mittels Überwachungswerten, Jahresschmutzwassermenge und einem schadstoffspezifischen Umrechnungsfaktor ermittelt. Ggf. ist noch ein Erhöhungsfaktor zu berücksichtigen, wenn der im Bescheid festgelegte oder vom Einleiter erklärte Überwachungswert nicht eingehalten wird, bzw. ein Ermäßigungsfaktor, wenn festgelegte Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser erfüllt werden. Außerdem werden für die Berechnung der Abgabe detaillierte Anträge und/oder Erklärungen des Einleiters (z.B. Berücksichtigung von Nachklärteichen, Berücksichtigung der Vorbelastung des Gewässers, Einhaltung geringerer Werte bei der Vielzahl der gesetzlich festgelegten Schadstoffparameter, Verrechnungserklärungen) sowie Stellungnahmen und Meßergebnisse der Gewässerüberwachung des Wasserwirtschaftsamts hierzu benötigt.

Für die Festsetzung der Abgabe sind die Kreisverwaltungsbehörden (kreisfreie Gemeinden und Landratsämter) zuständig. Der kassenmäßige Vollzug obliegt den Staatsoberkassen.

Das Aufkommen an Abwasserabgabe fließt dem Haushalt des Freistaats Bayern zu und ist zweckgebunden für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Es wird gemindert, wenn der Abgabepflichtige selbst investiert. Seit 1991 hat sich das Aufkommen in Bayern wie folgt entwickelt:

**Aufkommen der Abwasserabgabe in Bayern**  
(in Mio DM)

Zahlenübersicht

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Aufkommen</b>	51,8	96,5	113,9	118,9	122,7

Zur Deckung des Verwaltungsaufwands, der durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entsteht, erhalten aus dem Aufkommen der Staat einen Betrag nach Maßgabe des Haushaltsplans, die kreisfreien Gemeinden und Landkreise pauschale Zuweisungen, deren Höhe durch Rechtsverordnung festgelegt ist. Ferner erhalten die Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände eine Pauschale von 1 DM für jeden Einwohner, für den eine Kleineinleiterabgabe zu entrichten ist.



## **37.2 Querschnittsprüfung**

**37.2.1** Aufgrund der Prüfungen des ORH und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in den Jahren 1991 bis 1994 wurden **18,5 Mio DM** nachgefordert und 2,3 Mio DM erstattet. Mit einer Querschnittsprüfung bei 33 Kreisverwaltungsbehörden im Jahre 1995 wurde der Vollzug der Abwasserabgabengesetze erneut untersucht und dabei festgestellt, daß die zu erhebenden Abgaben von den Vollzugsbehörden teilweise nicht bestimmungsgemäß festgesetzt worden sind. Die geprüften Stellen haben daraufhin **über 9,2 Mio DM** an Abwasserabgabe nachgefordert und 300 000 DM an die Unternehmensträger erstattet. Das Prüfungsergebnis wird sich voraussichtlich noch erhöhen, da der Prüfungsschriftwechsel zum Teil noch nicht abgeschlossen ist.

**37.2.2** Fehlerursachen, die zu den dargestellten finanziellen Auswirkungen führten, waren insbesondere:

### **- Erlaß von Bescheiden**

Ein Landratsamt hat für 1991 und 1992 rd. 50 %, für 1993 rd. 60 % und für 1994 rd. 80 % der Abgabebescheide noch nicht erlassen. Zwei Landratsämter haben für die Jahre 1991 bis 1995 weder Abgabeerklärungen für das Einleiten von verschmutztem Niederschlagswasser versandt noch Bescheide erlassen, ein weiteres hat die Abgabe ab 1991 noch nicht festgesetzt. Allein bei zwei Landratsämtern errechnen sich hierdurch Nachforderungen von 800 000 DM. Zwischenzeitlich wurden die Abgabeerklärungen versandt und die Abgabebescheide zum Teil erlassen.

### **- Bemessungsgrundlagen bei Großeinleitungen**

Die Wasserwirtschaftsämter übermitteln den Kreisverwaltungsbehörden jährlich eine Zusammenstellung der Ergebnisse der behördlichen Überwachung (Untersuchungsergebnisse der Abflüsse, der Jahresschmutzwassermenge und Feststellung einer Verdünnung oder Vermischung) bis spätestens 31. März des folgenden Jahres. Neun von 23 Wasserwirtschaftsämtern haben die Zusammenstellung nicht zeitgerecht übermittelt.

Vielfach überschritten die im Rahmen der Gewässerüberwachung ermittelten Meßergebnisse die im Bescheid oder der Abgabeerklärung festgelegten Werte. Die hieraus vorzunehmenden Nachberechnungen haben die Kreisverwaltungsbehörden mehrfach nicht oder nicht bestimmungsgemäß durchgeführt. Die

Feststellungen führten allein in diesem Bereich zu 18 Mio DM an Nachforderungen.

### **37.3 Vorschlag des ORH**

Die Beanstandungen des ORH sind vor allem darauf zurückzuführen, daß der Vollzug der wasser- und abgaberechtlichen Vorschriften kompliziert ist, zumal diese Vorschriften häufig geändert worden sind. Außerdem erfordert der Vollzug einen hohen Verwaltungsaufwand. Deshalb sollten die Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung vor der Abwasserabgabe nicht haltmachen. Der ORH regt dazu an, auf eine nachhaltige Vereinfachung des Abwasserabgabenrechts hinzuwirken. Statt des bisherigen "Bescheid-/Erklärungssystems" mit nachträglicher Kontrollmessung und entsprechendem Änderungsbescheid sollte eine praktikablere Lösung gefunden werden, wie z.B. die derzeit auf Bundesebene diskutierte sog. "Meßlösung", bei der die Abgabe nach der tatsächlichen Gewässerbelastung ohne vorheriges Erklärungsverfahren und damit ohne Nachberechnungsbescheid erhoben werden soll.

### **37.4 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es die festgestellten Mängel in einem Rundschreiben an die Vollzugsbehörden aufgegriffen und die Regierungen veranlaßt habe, die Beachtung dieses Rundschreibens stichprobenweise zu prüfen.

Die Forderung nach Verwaltungsvereinfachung werde vom Staatsministerium unterstützt, da die Erhebung der Abwasserabgabe nach gemessenen, die tatsächliche Gewässerbelastung am besten wiedergebenden Werten das verursachergerechteste und umweltpolitisch sinnvollste Abgabensystem darstelle. Zur Erarbeitung eines solchen Systems sei bereits ein Bund/Länder-Arbeitskreis gebildet worden. Die Arbeiten dieses Gremiums seien noch nicht abgeschlossen; ein Gesetzentwurf liege noch nicht vor.

## 38 Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen

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

**Seit 50 Jahren fördert der Staat kommunale Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, zur Zeit mit über 700 Mio DM/Jahr.**

**Der ORH hat festgestellt, daß wegen der komplizierten und fehleranfälligen Berechnungen derzeit ein Einsparpotential in dreistelliger Millionenhöhe nicht genutzt wird. Außerdem werden systembedingt häufig Zuwendungen bewilligt, obwohl keine unzumutbare Beitrags- und Gebührenbelastung vorliegt.**

**Da die flächendeckende Erstausrüstung mit Ver- und Entsorgung weitgehend erreicht ist, sollte die Förderung auf Härtefälle bei Ersterschließungen beschränkt werden. In jedem Fall sollte sie sich an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientieren; die Bemessungsgrundlagen sollten vereinfacht werden.**

### 38.1 Frühere Vorschläge des ORH

Im Jahresbericht 1993 (TNr. 32) hatte der ORH dargelegt, daß Wasser- und Abwassergebühren mit Hilfe von staatlichen Zuwendungen vielfach auch dort niedrig gehalten werden, wo sie ohnehin schon unter dem Landesdurchschnitt liegen. Er hatte deshalb angeregt, auch im Interesse eines sorgfältigen Umgangs mit dem nur begrenzt verfügbaren, kostbaren Wirtschaftsgut Wasser

- nur noch Ersterschließungen und ggf. die Erneuerung von Altanlagen kleiner Kommunen aus der Zeit vor 1961 zu fördern,
- die Förderung außerdem auf jene Härtefälle zu begrenzen, bei denen ansonsten die Gebühren- und Beitragsbelastung unzumutbar über dem Landesdurchschnitt läge,
- bei den Bemessungsgrundlagen grundsätzlich von Sondervergünstigungen (Gemeindeteilsregelung, Nichtberücksichtigung von Industrie und Gewerbe) abzusehen,
- verstärkt auf Festbetragsfinanzierung überzugehen.

Inzwischen sind drei Jahre verstrichen, ohne daß die Förderrichtlinien geändert wurden. Das Staatsministerium hat zwar 1994 einen ersten Entwurf neuer RZWAs<sup>1</sup> erarbeitet und verwies seither auf die "Projektgruppe Verwaltungsverein-

---

1) Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben

fachung" in der Staatskanzlei. Auch Vorschläge, denen im Rahmen der geltenden RZWas längst hätte gefolgt werden können, wie z.B. das Abgehen von der sog. Gemeindeteilsregelung, wurden bisher nicht verwirklicht. Selbst von der Möglichkeit der Festbetragsfinanzierung macht die Wasserwirtschaftsverwaltung noch immer keinen Gebrauch, während im Hochbau und inzwischen auch im Straßenbau überwiegend mit Festbeträgen gefördert wird.

### **38.2 Bemessungsgrundlagen für Zuwendungen**

Der ORH hat wiederholt festgestellt, daß staatliche Zuwendungen selbst dann gewährt werden, wenn auch ohne sie keine überdurchschnittlichen, geschweige denn unzumutbar hohen Beiträge und Gebühren für den Wasserbezug bzw. die Abwasserbeseitigung entstünden.

Als Grundsatz in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gilt - wie bei der Abfallwirtschaft -, daß die Kosten von den Nutzern zu tragen sind, ohne die Kommunalhaushalte zu belasten. In Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben ermitteln die Kommunen bzw. deren Ver- und Entsorgungsunternehmen die jährlichen Kosten für Investitionen (einschließlich Abschreibungen usw.) und Betrieb. Diese werden nach dem Kostendeckungsprinzip entsprechend den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes anteilig auf die Nutzer über Beiträge/Gebühren umgelegt.

Maßgebend für die Höhe der Beiträge und Gebühren sind also die unter kaufmännischen Gesichtspunkten ermittelten Jahreskosten, die deshalb auch der geeignete Maßstab für die Frage wären, ob staatliche Hilfen zur Minderung der Nutzerbelastungen angezeigt erscheinen. Die Wasserwirtschaftsverwaltung zieht jedoch nicht diese bei allen Ver- und Entsorgungsunternehmen zwangsläufig bereits vorhandenen Kostenwerte heran, sondern bedient sich einer aufwendigen, schwer prüfbaren und teilweise unlogischen Ersatzberechnung, die - vereinfacht dargestellt - wie folgt aussieht:

Die "anrechenbaren zuwendungsfähigen Kosten" sind jene zuwendungsfähigen Kosten, die

- in den 16 Jahren vor dem Jahr der Finanzierung,
- im Jahr der Finanzierung und
- in den acht Jahren nach dem Jahr der Finanzierung,

also innerhalb von 25 Jahren, angefallen sind oder anfallen werden, jeweils aufgeteilt nach Bauwerken (Brunnen, Hochbehälter, Kläranlage usw.) und sonstigen Anlagen (Wasserverteilung, Abwasserleitungen usw.).

Für den Vorher-Zeitraum von 16 Jahren haben der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter festgestellt, daß die Angaben der Zuwendungsempfänger teilweise erhebliche Fehler enthielten, die die Verwaltung fallweise mangels Nachprüfung nicht entdeckte. Im übrigen geht ganz generell in diesen Teil der Bemessungsgrundlage nicht ein, ob früher bereits Zuwendungen ausgereicht wurden. In diesen Fällen erscheint die finanzielle Belastung der Nutzer höher, als sie dank der erhaltenen Zuwendungen tatsächlich ist. Andererseits bleibt unberücksichtigt, ob und ggf. welche Vorbelastungen aus dem Zeitraum bestehen, der vor diesen 16 Jahren liegt. Derartige Kosten können die Gebühren u.U. erheblich beeinflussen.

Für den Nachher-Zeitraum von acht Jahren haben die Antragsteller die zuwendungsfähigen Kosten anzugeben, die nicht nur für das konkrete Projekt, sondern auch für etwaige künftige weitere Maßnahmen vermutlich anfallen werden. Es liegt auf der Hand, daß dies insbesondere dann schwierig ist, wenn für die künftigen Maßnahmen noch keine baureifen Planungen mit Kostenberechnungen, sondern nur Planungskonzepte mit Kostenschätzungen vorliegen. Da derartige Schätzkosten aber ebenfalls unmittelbar Grundlage für die Zuschußbemessung sind, verwundert es nicht, daß vielfach hohe Summen eingetragen werden. Für die Verwaltung ist es noch schwieriger, oft sogar unmöglich, diese Angaben solide zu prüfen. Deshalb werden sie meist anerkannt. Fallen die prognostizierten Ausgaben dann nicht oder nicht in diesem Umfang an, so verbleiben dem Zuwendungsempfänger ungerechtfertigt hohe Zuschüsse für das laufende Projekt. Eine spätere Nachprüfung, wie sie in den RZWas 1981 und 1983 festgelegt, jedoch häufig nicht vorgenommen wurde, ist seit den RZWas 1987 nicht mehr konkret angesprochen und von der Verwaltung offenbar auch nicht mehr vorgesehen.

### **38.3 Vollzug der RZWas 1983**

Nach den RZWas 1983 wurden im Geltungszeitraum vom 1. April 1983 bis zum 1. Juli 1987 insgesamt 2230 Fördervorhaben mit einem Investitionsvolumen von 4,95 Mrd DM mit staatlichen Zuwendungen von 2,60 Mrd DM finanziert. Die Schlußbescheide mit der endgültigen Zuwendungsfestsetzung sind für die überwiegende Zahl der Fördervorhaben erst in den letzten fünf Jahren erlassen worden.

### 38.3.1 Endgültige Festsetzung der Zuwendungen

Die Zuwendungsrichtlinien sahen vor, daß die endgültige "Zuwendung anlässlich der Prüfung des Verwendungsnachweises aufgrund der Belastungen aus dem Vorhaben und der Kosten je Vorhabenseinheit festgesetzt wird." Maßgebend für die abschließende Festsetzung des Fördersatzes sollten die zum Zeitpunkt der Aufstellung des VN gegebenen Bemessungsgrundlagen sein (Kosten, Einwohnerwerte, Wasserbereitstellung). Diese sind daher nicht nur bei der Prüfung der Antragsunterlagen, sondern auch bei der Prüfung des VN vollständig, also nicht nur stichprobenweise, wie z.B. die Belege, zu prüfen.

Die Ergebnisse der Rechnungsprüfung zeigen hierzu insbesondere bei der Förderung von Abwasseranlagen erhebliche Vollzugsdefizite auf. Die bei der VN-Prüfung vorzunehmende Neubemessung des Fördersatzes unterblieb bisher ganz überwiegend, obwohl sich vielfach erhebliche Veränderungen - meistens zu Ungunsten des Zuwendungsempfängers - ergeben hätten. So wären nach den Feststellungen eines Rechnungsprüfungsamts die Fördersätze gegenüber der Bewilligung z.B. wie folgt zu verringern gewesen:

- beim Bau einer gemeindlichen Kläranlage von 75 auf 59,5 %, d.h. Zuwendungskürzung um 20,7 % (83 000 DM),
- beim Ausbau der Ortskanalisation einer Stadt von 56,2 auf 43,1 %, d.h. Zuwendungskürzung um 23,3 % (282 000 DM),
- beim Bau der Ortskanalisation einer Gemeinde von 71,1 auf 0 %, d.h. Zuwendungskürzung um 100 % (400 000 DM).

Der Prüfungsschriftwechsel hierzu ist noch nicht abgeschlossen, da sich die Verwaltung bisher noch nicht zur jeweils gebotenen Neufestsetzung der Zuwendungen entschließen konnte.

Um die Auswirkungen auf alle nach den RZWas 1983 geförderten Vorhaben abschätzen zu können, hat der ORH auch die entsprechende Vorhabensdatei der Verwaltung ausgewertet. Er geht davon aus, daß zumindest bei der Hälfte wesentliche Änderungen der Bemessungsgrundlagen eingetreten sind und dadurch mindestens 10 % der gewährten Zuwendungen zuviel bewilligt wurden. Daraus ergibt sich überschlägig ein nicht abgeschöpftes Einsparpotential von 130 Mio DM. Das ist mehr, als das gesamte Fördervolumen eines Jahres für den Bereich der Wasserversorgung.

Eine Ungleichbehandlung der Zuwendungsempfänger ergibt sich allein schon daraus, daß nur bei einem kleinen Teil die Nachberechnung durchgeführt wurde; in den 23 von der Rechnungsprüfung aufgegriffenen Fällen wurde lediglich einmal nachberechnet. Die Verwaltung lehnt bisher ein generelles Aufgreifen trotz des großen Einsparvolumens gänzlich ab.

### **38.3.2 Mehrkostenförderung**

Der ursprünglich im Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärte Finanzierungsplan wurde bei 909 der 2 043 bis zum 1. März 1995 abgerechneten Fördervorhaben nicht eingehalten. Bei 659 Vorhaben (72 %) wurden Mehrkosten mit staatlichen Zuwendungen gefördert, obwohl nach den generellen Vorgaben des Staatsministeriums der Finanzen von einer Mehrkostenförderung allenfalls ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden sollte. Dabei fördert die Wasserwirtschaftsverwaltung die Mehrkosten grundsätzlich nach den zum Zeitpunkt der Erstfinanzierung gültigen RZWas. Daraus ergeben sich für den Zuwendungsempfänger meistens weitere Vorteile.

Beispielsweise wurden 1988 für den Bau eines gemeindlichen Hauptsammlers Zuwendungen von 1,94 Mio DM in Aussicht gestellt. Anfang 1993 wurde ein Zuschuß für Mehrkosten von 1,86 Mio DM beantragt. Die Bewilligungsbehörde erkannte diese als zuwendungsfähig an und förderte sie zudem mit dem früher maßgeblichen Satz von 48,4 % anstelle der sich nach den aktuell gültigen RZWas 1991 ergebenden 35,4 %.

Die bei 264 derartigen Nachförderungen zusätzlich ausgegebenen Fördermittel hätten sich um 42 Mio DM (d.s. 11 % der ursprünglich in Aussicht gestellten Zuwendungen) vermindern lassen, wenn wenigstens auf diese zusätzliche Begünstigung verzichtet worden wäre. Demgegenüber ist der von der Verwaltung geltend gemachte Verwaltungsmehraufwand gering, da lediglich der neue Fördersatz formelmäßig zu ermitteln gewesen wäre.

### **38.4 Vollzug des Abwasserabgabenrechts<sup>2</sup>**

Nach § 10 Abwasserabgabengesetz können seit 1987 Investitionskosten mit der geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet werden, wenn diese Kosten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verminderung der Schadstofffracht stehen. Der

---

2) vgl. TNr. 37

Staat übernimmt insoweit die Kosten voll. Obwohl die Gemeinden damit von Kosten freigestellt sind, hat die Verwaltung diesen Kostenanteil gleichwohl gefördert und auch nachträglich diesen zuviel gewährten Betrag nicht zurückgefordert. 1993 hat der ORH deshalb das Staatsministerium gebeten, diese "Doppelförderung" auszuschließen.

Das Staatsministerium ist dem nicht gefolgt und begründet dies damit, daß es sich nicht um "zusätzliche Deckungsmittel" handle. Es hat die Bewilligungsbehörden lediglich auf die am 1. April 1996 in Kraft getretene, klarstellende gesetzliche Regelung<sup>3</sup> hingewiesen, wonach für den Verrechnungsbetrag keine Zuwendungen mehr gewährt werden dürfen.

Jährlich sind 80 bis 100 Mio DM an Investitionen mit der geschuldeten Abwasserabgabe verrechnet worden. Etwa 50 % des Verrechnungsbetrags betreffen auch staatlich geförderte Vorhaben. Wäre die Förderung von Kosten, die den Gemeinden bereits voll erstattet waren, von Anfang an unterblieben, so hätten 25 bis 30 Mio DM/Jahr eingespart werden können. Ein Abwarten bis zum 1. April 1996 war weder erforderlich noch sachlich vertretbar und zeigt ebenfalls, daß die Verwaltung die Fördermittel nicht sparsam bewirtschaftet.

### 38.5 Generelle Folgerungen und Empfehlungen

Der Freistaat Bayern hat seit 1946 - also 50 Jahre lang - Zuwendungen von 15,6 Mrd DM zuzüglich 2,2 Mrd DM verbilligte Darlehen (jeweils nicht indexbereinigt) für den Bau von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen gewährt. Derzeit steht den über 700 Mio DM Fördermitteln pro Jahr ein Antragsstau von 4 000 Bauvorhaben mit 10 Mrd DM Baukosten gegenüber, der bei den derzeitigen Fördersätzen erst innerhalb von sieben bis acht Jahren abgewickelt werden könnte. Dabei ist folgendes zu bedenken:

Eine flächendeckende Erstausrüstung mit Ver- und Entsorgung ist weitgehend erreicht,<sup>4</sup> nicht dagegen eine landesweit annähernd einheitliche Beitrags- und Ge-

---

3) vgl. Art. 16 Abs. 1 Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Abwassergesetzes (BayAbwAG). Bereits im Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Vierten Gesetzes zur Änderung des BayAbwAG (LT-Drucksache 13/2782 vom 2. Oktober 1995) wurde für Art. 16 Abs. 1 eine dementsprechende Bestimmung vorgesehen.

4) 98 % der bayerischen Bevölkerung sind an eine öffentliche Wasserversorgung angeschlossen, 89 % an öffentliche Kläranlagen. Das Staatsministerium weist allerdings darauf hin, daß etwa die Hälfte Vorkriegsanlagen seien und etwa ein Viertel erhebliche Qualitätsmängel aufweise.



bührenbelastung, wie etwa bei der Strom- und Gasversorgung. Eine derartige Vereinheitlichung besteht allerdings in anderen Bereichen, die teilweise viel stärker ins Gewicht fallen (Mieten, Bauland, Müllentsorgung usw.), ebenfalls nicht. Da annähernd gleiche Wasser- und Abwassergebühren mit dem derzeitigen Fördersystem nicht erreichbar sind, sollte das staatliche Engagement grundlegend überdacht werden.

Die immer wieder fortgeschriebenen RZWas sind inzwischen so kompliziert, daß ein ordnungsgemäßer Vollzug nicht mehr gewährleistet ist. Dies gilt nicht nur für die Nichtverfolgung möglicher Erstattungen, sondern bereits für die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen; sie sind auch nach Ansicht des ORH für ein einfaches und sachgerechtes Förderverfahren ungeeignet.

Der ORH wiederholt deshalb zum einen seine Anregungen von 1993 (vgl. TNr. 38.1), deren Umsetzung mittelfristig neben einer erheblichen Vereinfachung eine Einsparung staatlicher Fördermittel in der Größenordnung von 500 Mio DM/Jahr bringen würde, ohne die Beitrags- und Gebührenbelastung in Bayern über den Bundesdurchschnitt zu steigern.

Zum anderen empfiehlt er nachdrücklich, bei der Ermittlung der Härtefälle von der bisherigen "Berechnung" (vgl. TNr. 38.2) abzugehen. Das bloße Verringern des Nachher-Zeitraums von acht auf z.B. fünf Jahre, wie es inzwischen erwogen wird, ändert nichts an dem in TNr. 38.2 beschriebenen Systemfehler. Wesentlich einfacher und sachgerechter wäre es, statt dessen anhand der ohnehin vorhandenen betriebswirtschaftlichen Daten jedes Ver- und Entsorgungsunternehmens zu entscheiden, ob und ggf. in welcher Höhe ein staatlicher Zuschuß erforderlich erscheint. Eine derartige Vorgehensweise gibt es bereits in anderen Ländern: Beispielsweise werden in Baden-Württemberg Zuwendungen nur gewährt, wenn durch eine Investitionsmaßnahme das nach einem einfacheren Rechenschema zu ermittelnde "fiktive Wasser- und Abwasserentgelt" die Schwelle von 8,50 DM/m<sup>3</sup> übersteigt. Außerdem sollte die Förderung möglichst als Festbetrag gewährt werden.

## **Einzelplan 15**

(Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft  
und Kunst)

- Wissenschaft und Kunst -

### **39 Bayerische Filmförderung**

(Kap. 15 05 TitGr. 84)

**Trotz einer langjährigen Förderung durch den Freistaat Bayern und durch andere öffentliche Körperschaften ist der Anteil deutscher Filme am Verleihumsatz immer stärker gesunken. Wenn sich auch in den nächsten Jahren unter der Tätigkeit des neu gegründeten "FilmFernsehFonds" keine wesentliche Verbesserung ergibt, sollte die Fortführung der Filmförderung kritisch überdacht werden.**

#### **39.1 Allgemeines**

Für die Filmförderung ist seit Ende 1986 das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst allein zuständig. In den Jahren vorher wurde der Bereich "wirtschaftliche Filmförderung" vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr betreut. In Bayern wurden 1995 für die Filmförderung aus dem Staatshaushalt Ausgaben von 25,6 Mio DM geleistet. Der ORH hat 1995 geprüft, ob die mit der Filmförderung verfolgten Ziele erreicht worden sind.

Im Februar 1996 wurde als neue Institution für die Förderung von Film und Fernsehen eine überwiegend im Staatsbesitz stehende Gesellschaft (FilmFernseh Fonds Bayern GmbH = FFF) gegründet. Sie wird künftig über eine Fördersumme von jährlich 44 Mio DM verfügen, zu der der Freistaat Bayern 26,5 Mio DM, der Bayerische Rundfunk 6 Mio DM, die Bayerische Landeszentrale für Neue Medien 4 Mio DM<sup>1</sup> und derzeit drei private Fernsehveranstalter zusammen 7,5 Mio DM beitragen.

---

1) vgl. Sonderbericht "Die finanzielle Situation des Bayerischen Rundfunks und der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien" vom 15. Oktober 1996, TNrn. 13 und 14

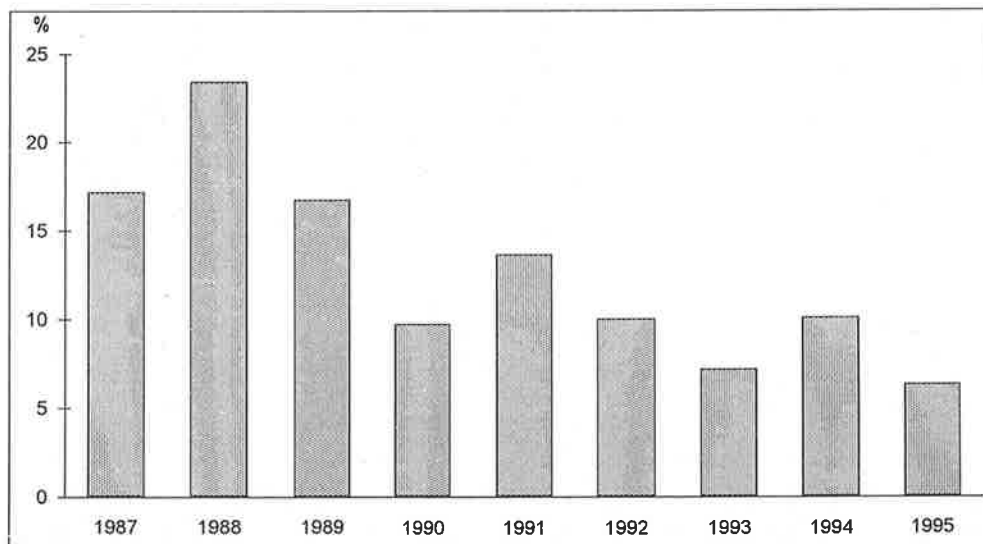
## 39.2 Wirksamkeit der Filmförderung

Die Filmwirtschaft in Deutschland wird auf vielfältige Weise sowohl vom Bund als auch den Ländern gefördert. Die Filmförderung des Freistaats Bayern kann nicht isoliert betrachtet werden, da die meisten kostenaufwendigen Spielfilme von mehreren Ländern und vom Bund gefördert werden. Auch beziehen sich alle vorhandenen Statistiken zum Filmbereich auf die gesamte Bundesrepublik. Bundesweit wurden 1994 für die Filmförderung 231 Mio DM von Bund und Ländern ausgegeben.

39.2.1 Trotz dieser langjährigen und massiv steigenden öffentlichen Subventionierung sinkt der Marktanteil deutscher Filme immer stärker, wie die Schaubilder 1 und 2 zeigen:

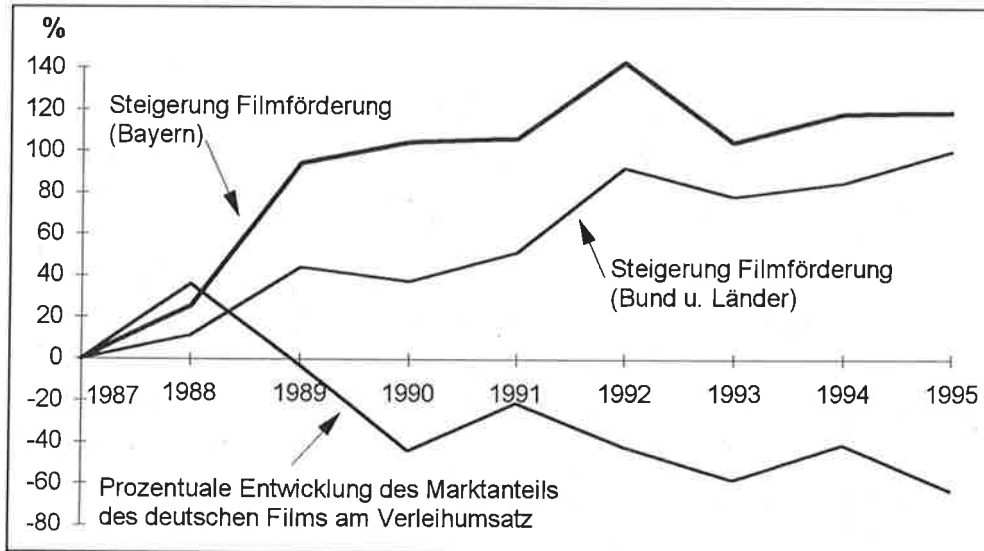
**Entwicklung des Marktanteils des deutschen Films am Verleihumsatz (1987 bis 1995)**

Schaubild 1



**Vergleich der Entwicklung der Filmfördermittel  
und des Marktanteils des deutschen Films am Verleihumsatz<sup>1)</sup>**  
(1987 bis 1995)

Schaubild 2



1) Das Schaubild stellt die Entwicklungen jeweils in Prozentpunkten dar (Basis 1987).

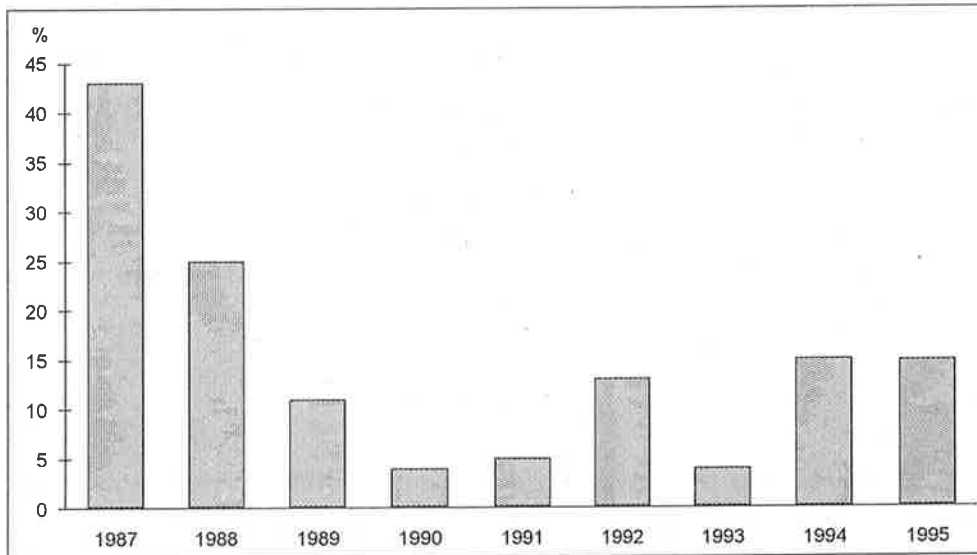
### 39.2.2

Die deutsche Filmwirtschaft hat - von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen - kaum Ansätze einer Konzentration und einer Verflechtung von Produktion und Verleih aufzuweisen. So haben z.B. 1993/1994 von den bundesweit vorhandenen 70 Spielfilmproduktionsfirmen 61 lediglich einen Film hergestellt. Da hierdurch der notwendige unternehmensinterne Kostenausgleich zwischen wirtschaftlich erfolgreichen und erfolglosen Filmen unmöglich wird, war es ein Ziel der bayerischen Filmförderung, durch einen auch aus Rückflüssen gespeisten Fonds eine überbetriebliche Kompensationsmasse zu schaffen.

Nach den Vergaberichtlinien sind daher die stets in Darlehensform gewährten Fördermittel bei erfolgreichen Filmproduktionen innerhalb einer Frist von fünf Jahren aus den Verwertungserlösen für neue Förderzwecke zurückzuzahlen. Die Rückzahlungsbeträge stellen einen unmittelbaren Maßstab für den wirtschaftlichen Erfolg der geförderten Filme dar. Das Verhältnis zwischen ausgezahlten Filmförderdarlehen und den Rückflüssen entwickelte sich wie folgt:

**Rückflüsse im Verhältnis zu den Darlehensausreichungen  
(1987 bis 1995)**

Schaubild 3



Auch wenn die Rückflüsse durch erfolgreiche Einzelproduktionen beeinflußt werden und damit erheblichen Schwankungen unterliegen, macht die Übersicht deutlich, daß sich die Rückzahlungsquote längerfristig auf maximal 15 % eingependelt hat und damit nur etwa ein Drittel so hoch liegt wie vor acht Jahren.

**39.2.3**

Aufgrund der vorstehend dargestellten Entwicklungen hat der ORH erhebliche Zweifel, ob die Filmförderung ihr Ziel einer Stärkung der Filmwirtschaft erreicht hat.

Das Staatsministerium betont demgegenüber, daß es der Filmförderung zu verdanken sei, daß der deutsche Film in der schwierigen Phase der Vergangenheit (Verdrängungsstrategie der großen amerikanischen Filmgesellschaften, negative Auswirkungen für den Kinomarkt durch die Etablierung privater Fernsehsender) nicht gänzlich untergegangen sei. Außerdem zeige die Entwicklung 1996, in dem trotz starker amerikanischer Konkurrenz im ersten Halbjahr die Zahl der Zuschauer von Filmen deutscher Produktion auf 19,5 % gestiegen sei, einen Erfolg, der ohne die bayerische Filmförderung nicht erreichbar gewesen wäre.

Nach Auffassung des ORH kann es dahingestellt bleiben, ob die Filmförderung der Vergangenheit eine Überlebensgarantie für einen Teil der Filmwirtschaft war. Jedenfalls hatte die Förderung zur Folge, daß dieser Wirtschaftsbereich subventi-

ons- und wenig marktorientiert ist und die durch Zersplitterung geprägte Struktur weiter zementiert wurde.

Der Anstieg der Zuschauerzahl deutscher Filme im Jahr 1996 kann nicht als Maßstab für längerfristige Entscheidungen gelten, da auch in den vergangenen Jahren immer wieder kurzzeitige Schwankungen aufgetreten sind.

Das Ziel einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Konkurrenzfähigkeit wurde daher mit der Filmförderung nach Ansicht des ORH zumindest bisher nicht erreicht.

### **39.3 Anregungen des ORH**

Der als "schlagkräftiges Instrument der Film- und Medienförderung" mit gegenüber der bisherigen Förderung zusätzlichen Kosten von jährlich über 1 Mio DM gegründete FFF sollte künftig folgende Aspekte berücksichtigen:

#### **39.3.1 Definition der Förderziele und Erfolgskontrolle**

Das finanzwirtschaftliche Handeln des Staates unterliegt dem Wirtschaftlichkeitsgebot und damit der Verpflichtung, durch ständige Erfolgskontrolle festzustellen, ob eine finanzwirksame Maßnahme, wie z.B. ein Förderprogramm, sein Ziel erreicht hat und ob der Mitteleinsatz wirksam und wirtschaftlich war.<sup>2</sup>

Eine wirksame Erfolgskontrolle setzt allerdings voraus, daß das angestrebte Ziel hinreichend definiert ist. Die Vergaberichtlinien nennen hier alle sowohl unter den Gesichtspunkten der kulturellen als auch wirtschaftlichen Förderung denkbaren Aspekte in allgemeiner Form (Steigerung der Qualität der Filmproduktion und Leistungsfähigkeit der Produktionswirtschaft, vielfältige Kulturlandschaft, verbesserte Wettbewerbsbedingungen, Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung des Medienstandorts). Diese Vielzahl der Förderziele läßt einen wirkungsvollen Einsatz der Fördermittel nicht zu. Entscheidend wäre es nach Ansicht des ORH, eindeutige Prioritäten zu setzen und die angewandten Fördermaßnahmen hiermit in Einklang zu bringen.

Das Staatsministerium führt hierzu aus, alle bisher mit der Filmförderung verfolgten Ziele seien mehr oder weniger stark miteinander verflochten. Bei der überwie-

---

2) vgl. Vorbemerkung Nr. 2

genden Zahl der Filmproduktionen gehe es um die Herstellung von Wirtschafts- und Kulturgütern. Die Subventionen dienten insbesondere auch der Unterstützung einer wichtigen Kunstform des 20. Jahrhunderts. Da es sich daher nicht um reine Wirtschaftsgüter handle, fehle es für die rechnerische Überprüfung an genormten und meßbaren Kriterien.

Nach Ansicht des ORH stehen bei der gegenwärtigen Filmförderung wirtschaftliche Gesichtspunkte im Vordergrund. Die Berufung auf den Aspekt der Kulturförderung schließt eine Gewichtung der Förderziele und Kontrolle der Zielerreichung nicht aus. Auch bei kulturellen Förderbereichen erfolgt eine gewisse Erfolgskontrolle (z.B. Einspielergebnisse, Zuschauerzahlen, Zuschuß pro Besucher). Um so mehr muß dies bei einem stark wirtschaftlich orientierten Subventionsbereich gelten. Die bisher lediglich vorgenommene Ermittlung, wie viele der besucherstärksten deutschen Filme mit Hilfe der bayerischen Filmförderung produziert wurden, reicht hierzu in keiner Weise aus.

### **39.3.2 Erhöhung des Eigenanteils**

Die ab 1. Mai 1996 neu gefaßten Vergaberichtlinien sehen vor, daß der Produzent einen "angemessenen" **Eigenanteil** zu erbringen hat, wobei die eigenen Barmittel des Herstellers und "echte" Bankdarlehen (**Eigenmittel**) mindestens 5 % betragen sollen. In den vorherigen Richtlinien war kein konkreter Prozentsatz genannt, es war lediglich ein "angemessener" Anteil gefordert. Da bis auf diese ohnedies geringen Eigenmittel sowohl das eigene Honorar des Produzenten als auch die Fernsehlicenzen und Vertriebsgarantien auf den "angemessenen" Eigenanteil angerechnet werden, sind in den meisten Fällen nahezu alle Produktionskosten bereits vor Beginn der Dreharbeiten durch staatliche Fördermittel und Fernsehgelder gedeckt. Für den Produzenten hat sich bei diesem System die Herstellung eines Films selbst dann als Mittel zur Erhaltung der eigenen Beschäftigung gelohnt, wenn der Film am Kino- und Fernsehmarkt scheitert.

Eine stichprobenweise Prüfung der in den vergangenen Jahren geförderten Produktionen hat gezeigt, daß - von wenigen Filmen abgesehen - die tatsächliche Eigenmittelquote nur bei 2 bis 6 % liegt. Das damit verbundene relativ geringe Interesse an der Marktgängigkeit der Filme spiegelt sich in der unter TNr. 39.2.2 dargestellten, niedrigen Rückflußquote für die staatlich vorfinanzierten Produktionen wieder.

Hält man am wirtschaftlichen Aspekt der Filmförderung entsprechend den Vergaberichtlinien fest, müßten nach Ansicht des ORH die Produzenten künftig verpflichtet sein, einen wesentlich höheren Eigenmittelanteil als 5 % einzusetzen, um das Interesse des Zuschußempfängers am wirtschaftlichen Erfolg seiner Produktion zu steigern.

### **39.3.3 Kooperation der Länder**

Wie bereits in TNr. 39.2 erwähnt, führen alle Länder - vornehmlich aber Bayern, Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg - und der Bund vielfältig differenzierte Filmförderungsmaßnahmen durch. Diese in keinem anderen europäischen Land vorhandene Vielzahl von Filmförderinstitutionen und -programmen stellt ein erhebliches Hindernis bei der Bildung einer international konkurrenzfähigen Filmwirtschaft dar.

Das Interesse des Publikums richtet sich (von Ausnahmen abgesehen) auf aufwendige Produktionen, die durch deutsche Filmproduzenten - selbst bei einer wesentlichen Aufstockung der Fördermittel eines Landes - kaum mehr realisierbar sind. So lagen 1993 die durchschnittlichen Produktionskosten der vier größten amerikanischen Spielfilmhersteller je Film bei 41,9 Mio DM, während für die 20 erfolgreichsten deutschen Spielfilme im gleichen Jahr pro Produktion nur durchschnittlich 7,4 Mio DM aufgewandt wurden. Die Leistung aus Mitteln der bayerischen Filmförderung lag 1995 bei durchschnittlich 1,1 Mio DM pro Film. Die Mehrzahl der in Deutschland hergestellten Spielfilme wird deshalb von mehreren Ländern und vom Bund gefördert.

Beabsichtigt man eine Wirtschaftsförderung mit dem Ziel einer Strukturverbesserung, so würde dies zumindest eine länderübergreifende, wenn nicht europaweite Zusammenarbeit der Zuwendungsgeber voraussetzen. Nach den Feststellungen des ORH fehlte es bisher an einer Koordination der Filmförderung bereits auf der Ebene der deutschen Länder.

Nach Mitteilung des Staatsministeriums sollen künftig durch einen neu gegründeten "Filmausschuß der Länder" die Fördermaßnahmen abgestimmt werden. So seien allein 1996 fünf Konferenzen der großen Förderer vorgesehen. Nach Ansicht des ORH ist eine wirksame Koordination mehr als überfällig. Der ORH wird bei künftigen Prüfungen verfolgen, inwieweit die Gespräche zu konkreten Ergebnissen geführt haben.



Eine rein landesbezogene Filmförderung sollte sich nur auf wenige Bereiche kultureller Förderung (z.B. Ausbildung, Nachwuchsförderung, Filmpreise, Dokumentarfilme) erstrecken.

#### **39.3.4 Bayerneffekt**

Die Vergaberichtlinien sehen vor, daß mindestens das 1,5fache des gewährten Darlehensbetrags in Bayern Verwendung finden muß (sog. Bayerneffekt). Alle anderen Länder haben in ihren Richtlinien entsprechende Vorschriften mit mindestens dem gleichen Faktor. Da die Produktionen überwiegend aus öffentlichen Fördertöpfen subventioniert werden, hat diese Zwangsregionalisierung der Produktionen einen Subventionswettbewerb der Länder zur Folge, um die wenigen regional nichtgebundenen Bundes- und Fernsehmittel für das eigene Land zu sichern.

In der Praxis wird bei der Beurteilung des Ländereffekts daher großzügig verfahren, so daß es z.B. ausreicht, wenn in Höhe der verlangten Summe Gagen an Filmdarsteller mit steuerlichem Wohnsitz in Bayern gezahlt werden.

Das Staatsministerium will an dieser Praxis festhalten, "da nur hierdurch das kreative und künstlerische Potential für den Produktionsstandort Bayern erhalten werden könne." Ferner werde bei der Vergabe von Fördermitteln verstärkt auf einen möglichst hohen Bayerneffekt geachtet.

Der ORH hat im übrigen Zweifel an der standortbezogenen Wirksamkeit der bayerischen Filmförderung, da den wenigen erhältlichen Statistiken zu entnehmen ist, daß die Filmwirtschaft heute weitgehend für das Fernsehen, nicht aber für die eigentliche Spielfilmproduktion tätig ist. So haben allein ARD und ZDF 1994 an Fremdfirmen für filmwirtschaftliche Leistungen Aufträge von 1,34 Mrd DM vergeben. Die privaten Fernsehsender erklärten im gleichen Zeitraum, das Auftragsvolumen der öffentlich-rechtlichen Anstalten sogar noch übertroffen zu haben. Dagegen standen für die Produktion von reinen Kinofilmen 1994 bundesweit nur 195 Mio DM bereit. Die Bavaria GmbH, als ehemals klassisches Kinofilmatelier, ist nach eigenen Angaben beispielsweise nur noch zu 20 % für Kinofilmproduktionen tätig.

Das Staatsministerium hält es für die dauerhafte Erhaltung der Qualität Bayerns als Produktionsstandort für zwingend notwendig, daß neben einer großen Zahl von Fernsehproduktionen auch weiterhin anspruchsvolle Kinoproduktionen verwirklicht

werden. Der kulturellen Verarmung würde sonst das wirtschaftliche Desaster des Produktionsstandorts Bayern folgen.

Hierzu stellt der ORH fest, daß für die vom Staatsministerium behauptete standortbezogene Wirksamkeit der Filmförderung keinerlei konkrete Unterlagen existieren. Auch insoweit ist eine entsprechende Erfolgskontrolle erforderlich.

Zusammenfassend hält es der ORH für notwendig, die Fortführung der **Filmförderung kritisch zu überdenken**, wenn sich auch in den nächsten Jahren unter der Tätigkeit des FFF keine wesentliche Verbesserung ergibt.

#### **39.4 Einzelfälle**

##### **39.4.1 Spielfilm eines Mitglieds des Vergabeausschusses**

Die Produktionsfirma eines Mitglieds des Vergabeausschusses für die Filmförderung hat 1991 Antrag auf Förderung eines Spielfilms gestellt. Entsprechend den Richtlinien nahm der Antragsteller an den Beratungen des Ausschusses zwar nicht teil. Dem Sitzungsprotokoll ist aber zu entnehmen, daß deutliche Bedenken gegen die Förderung bestanden, man den Produzenten jedoch nicht "hängen lassen" wollte und daher ein Darlehen von 250 000 DM bewilligte.

Eine Rückzahlung des Darlehens unterblieb, da der Film (Gesamtkosten 1,5 Mio DM, eigene Mittel des Produzenten 27 000 DM) bundesweit lediglich 10 000 Besucher fand.

Das Staatsministerium wies darauf hin, daß sich "das Gremium - nicht zuletzt im Hinblick auf das große persönliche Engagement des bayerischen Produzenten/Regisseurs sowie des eher bescheiden gehaltenen Budgets - übereinstimmend für eine Förderempfehlung aussprach." Hinsichtlich des geringen Erfolgs des Films sei zu bedenken, "daß andere Filme, die im gleichen Zeitraum gestartet und mit einem weitaus höheren Budget gedreht wurden, noch weniger Resonanz beim Kinopublikum fanden." Im übrigen hätten sich, entsprechend dem Vorschlag des ORH, die Mitglieder des Vergabeausschusses zwischenzeitlich verpflichtet, keine eigenen Förderanträge zu stellen.

Der ORH stellt hierzu fest, daß auch bei der Neufassung der Vergaberichtlinien vom 1. Mai 1996 keine entsprechende Regelung aufgenommen wurde.

Das Staatsministerium teilt mit, nach Ansicht der Gesellschafter des FFF sei eine solche Ausschlußregelung nicht zumutbar, da Mitglieder des Vergabeausschusses auch Filmschaffende sein sollten. Allerdings sei in den neuen Richtlinien sichergestellt, daß Mitglieder des Vergabeausschusses an Beratungen und Empfehlungen nicht teilnehmen, wenn sie selbst oder Angehörige vom Gegenstand der Beratung betroffen sind.

#### **39.4.2 Spielfilm "Ein Panzer im Veilchenbeet"**

Für eine deutsch-französische Spielfilm-Coproduktion wurde zum deutschen Kostenanteil von 2,5 Mio DM (Eigenmittel des Produzenten 6 %) ein bayerisches Filmförderdarlehen von 350 000 DM gewährt. Nach Abschluß des Rohschnitts wurde die Produzentin zahlungsunfähig. Der Film wurde nicht fertiggestellt. Das bis dahin ausgezahlte Darlehen von 315 000 DM konnte nicht zurückgeführt werden.

Das Staatsministerium wies darauf hin, daß im Zeitpunkt des Darlehensvertragsabschlusses eine mögliche Zahlungsunfähigkeit nicht erkennbar gewesen sei. Nach Ansicht des ORH sollten in solchen Fällen die Kredite stärker abgesichert werden, wie dies die Vergaberichtlinien vorsehen (z.B. Rückgriff auf Verleihgarantien, stärker am Produktionsfortschritt orientierte Darlehensauszahlung).

#### **39.4.3 Zuweisungen an die Filmförderanstalt Berlin**

Die Filmtheaterförderung (z.B. Modernisierungen, zusätzliche Filmkopien) erfolgt sowohl durch den Freistaat Bayern als auch durch die Filmförderanstalt Berlin, der hierzu aus bayerischen Haushaltsmitteln jährlich 0,8 Mio DM als Zuschuß und 0,6 Mio DM aus Darlehensrückflüssen gewährt werden. Neben Bayern weist außer dem Bund lediglich Berlin in geringem Umfang der Filmförderanstalt Mittel für Fördermaßnahmen zu.

Nach Ansicht des ORH ist es wenig effizient, für den gleichen Förderzweck zwei Institutionen mit zwei Vergabegremien über die Zuteilung der Zuschüsse befinden zu lassen.

Das Staatsministerium sicherte zu, die Anregung des ORH weiter zu verfolgen.

#### 39.4.4 Dokumentation "Der Bayerische Filmpreis"

Das Staatsministerium gibt in einem dreijährigen Turnus eine aufwendig gestaltete Festschrift über die Verleihung des Bayerischen Filmpreises mit Kosten von 150 000 DM heraus. Da auch nach Jahren noch etwa ein Drittel der jeweiligen Gesamtauflage keine Abnehmer gefunden hat, hat der ORH gebeten, die Frage der Fortführung bzw. Auflagehöhe zu prüfen.

Das Staatsministerium teilte mit, wegen hoher Grundkosten sei auch bei einer Auflagenreduzierung nicht mit wesentlichen Einsparungen zu rechnen, man werde aber die Frage der Auflagenhöhe kritisch prüfen.

Nach Ansicht des ORH sollte die Publikation künftig entfallen, zumal es beispielsweise auch über die Verleihung des Deutschen Filmpreises in Berlin keine entsprechende Festschrift gibt.

### 40 Lehrverpflichtung an den Hochschulen

(Kap. 15 07 ff.)

**Der ORH hat bei seinen Prüfungen festgestellt, daß Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung an Hochschulen häufig nicht oder vielfach nur unvollständig vorliegen. Aus den lückenhaften Unterlagen war ersichtlich, daß einzelne Lehrpersonen ihren Lehrverpflichtungen nicht nachkommen.**

40.1 Die Hochschulen haben u.a. die Aufgabe, das Lehrangebot sicherzustellen, das zur Einhaltung der Studienordnungen erforderlich ist. Die Hochschullehrer sind deshalb nach dem Bayerischen Hochschulgesetz gehalten, ihre Lehrtätigkeit an den Erfordernissen des Fachs und an den Prüfungs- und Studienordnungen auszurichten. Der Umfang der dienstrechtlichen Lehrverpflichtung der Lehrkräfte an Hochschulen wird durch die Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten und Fachhochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LUFV) festgelegt.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in den letzten Jahren regelmäßig stichprobenweise untersucht, wie die Lehrverpflichtung

bei einzelnen Fachbereichen überwacht wird und ob die Hochschullehrer ihren Lehrverpflichtungen nachkommen.<sup>3</sup>

#### 40.2 Überwachung der Lehrverpflichtung

Die Fachbereiche (Fakultäten) sind für die Durchführung der Lehre verantwortlich. Die Fachbereichssprecher (Dekane) haben die Einhaltung der Lehrverpflichtung zu überwachen. Dabei handelt die Hochschule als staatliche Behörde und wird mithin in ihrem Selbstverwaltungsrecht nicht berührt.

Wie die Erfüllung der Lehrverpflichtung im einzelnen nachzuweisen ist, regelt die LUFV nicht. In einer Verfügung hat das Staatsministerium deshalb den Universitäten zur Dokumentation ein einseitiges Formblatt mit den wesentlichen Angaben empfohlen. Gründe für eine Unterschreitung der Lehrverpflichtung sind schriftlich festzuhalten.

Der ORH hat immer wieder festgestellt, daß Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung teilweise ganz fehlen, größtenteils unvollständig sind und die Angaben teilweise nicht den Vorschriften entsprechen. Die geleisteten Lehrveranstaltungsstunden waren oft unrichtig berechnet bzw. Unterschreitungen der Lehrverpflichtung nicht begründet. Häufig fehlte es auch an einer regelmäßigen Überwachung. Bei einer Universität haben im Wintersemester 1994/1995 91 von 107 Lehrpersonen einer Fakultät keine Nachweise abgegeben (darunter 16 der 18 Professoren bzw. 75 der 89 wissenschaftlichen Mitarbeiter).

Bei einer anderen Universität hat der ORH im April 1995 folgendes festgestellt:

- Über einen Zeitraum von drei Jahren haben nur drei von 20 Fakultäten die Einhaltung der Lehrverpflichtung bestimmungsgemäß überwacht.
- An fünf Fakultäten lagen überhaupt keine Nachweise vor.
- An neun Fakultäten lagen zwar die Nachweise vor; sie waren jedoch z.T. seit Jahren nicht geprüft worden.
- An drei Fakultäten wurde zwar jedes Jahr von den Dekanen geprüft, ob die Lehrverpflichtung erfüllt worden ist, doch lagen nicht alle Nachweise vor.

---

3) vgl. auch ORH-Bericht 1992 TNr. 39.3

Die Hochschulleitung verwies als Antwort zu den Prüfungsfeststellungen des ORH lediglich auf eine Zusage der Dekane, die Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung zu führen. Im übrigen werde sie die Dekane an ihre Verpflichtung erinnern.

Das Staatsministerium hat daraufhin die Universität unmittelbar nach Ablauf des Sommersemesters 1995 gebeten, die Hinweise des ORH "außerordentlich ernst zu nehmen." Es forderte, "unbedingt die Führung der notwendigen Aufzeichnungen in der vorgeschriebenen Form durch die Dekane der einzelnen Fakultäten sicherzustellen." In einem weiteren Schreiben vom Oktober 1995 hat das Staatsministerium die Rektoren und Präsidenten der Hochschulen "nachdrücklich" gebeten, "darum besorgt zu sein, daß die Dekane ihrer Verantwortung durch korrekte Überprüfung der Erfüllung der Lehrverpflichtung in den Fakultäten gerecht werden." Die Feststellungen des ORH gäben Anlaß, an die Verpflichtung zur Prüfung der Lehrverpflichtung zu erinnern. Auch nur vereinzelt Verstöße - insbesondere aber fehlende Unterlagen über die Erfüllung der Lehrverpflichtungen - schürten nicht nur Vorurteile gegen Hochschullehrer und Hochschulen, sie seien auch dem Staatsministerium in seinem Bemühen um die Bereitstellung der erforderlichen Finanzierung der Hochschulen nicht gerade hilfreich. Um so schwerwiegender sei die Feststellung des ORH, daß an einer Universität nur von einer Minderheit der Fakultäten die Kontrolle der Lehrverpflichtung korrekt vollzogen werde.

Der ORH hat im Mai 1996 Nacherhebungen an dieser Universität durchgeführt und dabei folgendes festgestellt: Bei sechs Fakultäten lagen die Nachweise der Professoren für das Sommersemester 1995 nicht lückenlos vor. Die Nachweise der wissenschaftlichen Mitarbeiter waren bei zehn Fakultäten nicht oder nicht vollständig vorhanden. Sieben Professoren waren trotz wiederholter Aufforderungen nicht bereit, überhaupt Erklärungen über abgehaltene Lehrveranstaltungen abzugeben. Anfang September 1996 fehlten immer noch die Nachweise von drei Professoren. Sie wurden auf die Möglichkeit disziplinarrechtlicher Folgen hingewiesen. Eine Reihe von Professoren aus zwei Fakultäten gab bereits vor bzw. zu Beginn der Vorlesungszeit ihre Erklärungen darüber ab, in welchem Umfang sie in diesem Semester Vorlesungen abgehalten haben wollen.

Der ORH hat erneut mit Nachdruck gefordert, die Führung vollständiger Nachweise ernst zu nehmen. Die Dokumentation ist kein unnötiger Formalismus. Sie trägt vielmehr dazu bei, möglichen Mißbräuchen einer Nicht- oder Teilerfüllung der Lehrverpflichtung vorzubeugen. Das Staatsministerium hat daraufhin den Rektor der Universität im August 1996 nochmals nachdrücklich aufgefordert, dafür zu

sorgen, daß die notwendigen Nachweise geführt werden. Die Hochschulleitung hat zugesagt, für Abhilfe zu sorgen.

#### 40.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung

Nach der LUFV haben z.B. Professoren eine Lehrverpflichtung von 8 Lehrveranstaltungsstunden an Universitäten bzw. 18 Lehrveranstaltungsstunden an Fachhochschulen pro Woche im Semester. Auch für die Mitarbeiter der Professoren ist der Umfang der Lehrverpflichtung im einzelnen in der LUFV festgelegt. Der ORH geht aufgrund von Stichproben davon aus, daß diese Lehrverpflichtung von der Mehrzahl der Lehrpersonen erfüllt, z.T. sogar überschritten wird.

Die Prüfungen des ORH haben jedoch auch ergeben, daß einzelne Hochschullehrer ihren Verpflichtungen nicht voll nachkommen. Dies gilt insbesondere für den akademischen Mittelbau. So hat z.B. ein Akademischer Direktor an einer Universität nach Auskunft des zuständigen Professors "wohl noch nie seine Lehrverpflichtungen pro Semester erfüllt ... und sich außerdem geweigert, Klausuren zu korrigieren." Er war "nur selten an seinem Arbeitsplatz anzutreffen" und hat nur "ganz, ganz wenige Stunden für seinen Arbeitgeber Universität gearbeitet." Der Beamte ist mittlerweile entlassen worden.

An einer anderen Universität ordnete ein Dekan an, daß eine Übung mit einem gegenüber den Festlegungen der LUFV um 100 % höheren Faktor auf das Lehrdeputat anzurechnen sei, da es sich nach seiner Auffassung um ein Individualpraktikum mit seminarähnlichem Betreuungsaufwand handelte. Die beteiligten Lehrpersonen brauchten insoweit nur halb so viel zu unterrichten wie vorgeschrieben. Die betreffende Universität hat inzwischen zugesichert, künftig bestimmungsgemäß zu verfahren.

An einer Universität wurden bei sieben Dozenten Lehrveranstaltungen in vollem Umfang angerechnet, obwohl sie zusammen mit anderen Lehrpersonen durchgeführt wurden und daher nach der LUFV nur anteilig berücksichtigt werden dürfen. Die tatsächlich erbrachte Lehrleistung ist insoweit auch geringer. Nach einer Mitteilung des Staatsministeriums wird inzwischen vorschriftsmäßig verfahren.

In einzelnen Fällen wurde offen angegeben, daß die tatsächlich erbrachten Lehrleistungen niedriger sind als das Lehrdeputat, ohne daß hierfür eine ausreichende Rechtfertigung angegeben werden konnte. Z.B. wurde ein Professor 1982 nach Verlust seiner kirchlichen Lehrbefugnis von der Verpflichtung entbunden, sein bis-

heriges Fachgebiet in Forschung und Lehre zu vertreten. Er ist aus der bisherigen Fakultät ausgeschieden, wurde aber keiner anderen Fakultät zugeordnet. Er hat danach über Jahre hinweg keine Vorlesungen mehr gehalten und letztmals 1982 eine wissenschaftliche Arbeit veröffentlicht. Die Universität hat trotz mehrfacher Hinweise des ORH über Jahre hinweg keine wirksamen Abhilfemaßnahmen ergriffen. Sie hat im Sommer 1996 lediglich mitgeteilt, die Lehrveranstaltungen des Professors würden künftig den Studierenden der Psychologie angekündigt werden.

An den drei 1995 geprüften Fachhochschulen wurde festgestellt, daß Unterschreitungen der Lehrverpflichtung über den Zweijahreszeitraum gemäß § 2 Abs. 4 Nr. 1 LUFV fortgeschrieben und sie auf diese Weise nicht voll erfüllt wurde. Ermäßigungsstunden z.B. für Fachbereichssprecher wurden zu großzügig gehandhabt.

Eine Fakultät einer Universität gewährte aufgrund eines Fachbereichsbeschlusses ab Februar 1990 ihren hauptamtlichen wissenschaftlichen Mitarbeitern auf Antrag alle vier Jahre ein sogenanntes "Entlastungssemester", obwohl hierfür keine Rechtsgrundlage vorliegt. Andererseits beantragte der Institutsleiter "unverzichtbar eine schnellstmögliche Zuweisung einer zusätzlichen Akademischen Ratsstelle" mit einer eindringlichen Bitte um bevorzugte Behandlung, da "die ohne Übertreibung als absolut untragbar zu bezeichnende, das Lehrangebot nicht mehr sichernde Situation" dies verlange. Die rechtswidrige Praxis der Genehmigung von "Entlastungssemestern" wurde erst Mitte 1994 aufgrund einer Weisung des Staatsministeriums beendet.

#### **40.4 Auffassung des Staatsministeriums und des ORH**

Die Dokumentation über abgehaltene Lehrveranstaltungen ist derzeit an den bayerischen Hochschulen die einzige Form, wie die Erfüllung der Lehrverpflichtung überprüft wird. Solange hierfür nicht andere Wege gefunden werden, hält es der ORH für unumgänglich, wenigstens diese mit geringem Aufwand zu erstellen- den Nachweise zu erbringen und auch zu kontrollieren. Schwerwiegende Fälle von Zuwiderhandlungen und Unterschreitungen der Lehrverpflichtung sollten dem Staatsministerium berichtet werden, um dem Staatsminister als unmittelbarem Dienstvorgesetzten der Hochschulprofessoren Gelegenheit zum Einschreiten zu geben.

Der ORH stimmt der Auffassung des Staatsministeriums zu, daß die Erfüllung der Lehrverpflichtung und eine entsprechende Überprüfung "nicht nur zur Beseitigung und Vermeidung etwaiger Pflichtwidrigkeiten geboten ist. Sie dient vor allem im In-



teresse der Studenten zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Lehrangebots und nicht zuletzt auch als Rechenschaft gegenüber dem Arbeitgeber Staat sowie gegenüber der Öffentlichkeit und dem steuerzahlenden Bürger."

## 41 Unkonventionelle Verfahren bei der Abwicklung staatlicher Hochschulbaumaßnahmen

(Kap. 15 12)

**Zwei Großunternehmen haben in einem "unkonventionellen" Verfahren je eine staatliche Baumaßnahme mit Kosten von insgesamt 600 Mio DM anstelle der staatlichen Bauverwaltung durchgeführt.**

**Trotz termingerechtem Planungs- und Bauablauf hat sich jedoch die Erwartung, daß durch das unkonventionelle Verfahren insgesamt eine spürbare Kostensenkung gegenüber einer Baudurchführung im herkömmlichen Verfahren eintritt, nicht erfüllt.**

### 41.1 Allgemeines

Bei zwei Hochschulbaumaßnahmen hat der Freistaat Bayern beschlossen, neue Wege zu gehen. Entsprechend einem Ministerratsbeschluß von 1990 sollten im Zusammenwirken mit je einem Großunternehmen für 95 Mio DM ein technisches Gebäude mit 8 000 m<sup>2</sup> HNF und ein Auditorium Maximum (Gebäudekomplex A)<sup>4</sup> sowie ein Neubau einer technischen Fakultät mit 50 000 m<sup>2</sup> HNF für 505 Mio DM (Gebäudekomplex B) errichtet werden. Die Gebäude sollten mit privatwirtschaftlichen Methoden außerhalb staatlicher Vorschriften (wie z.B. der VOB/A) abgewickelt werden, wobei die Unternehmen die Maßnahmen mit finanziellen Zuwendungen (8 Mio DM für Gebäudekomplex A, 30 Mio DM für Gebäudekomplex B) fördern wollten. Die Verwaltung erhoffte sich mit diesem Verfahren auch eine schnelle und terminsichere Baudurchführung und eine "erheblich kostengünstigere Errichtung der Gebäude als im üblichen Bauverfahren."

### 41.2 Das "Unkonventionelle" des Verfahrens

Anstelle der staatlichen Bauverwaltung übernahmen die Unternehmen "im eigenen Namen die gesamte Planung und die Errichtung der erforderlichen baulichen Anlagen." Bei dem Gebäudekomplex A war das Ergebnis eines Architektenwettbe-

---

4) technisches Gebäude: 70 Mio DM; Audimax: 25 Mio DM

werbs zu berücksichtigen, bei dem Gebäudekomplex B war die Gesamtkonzeption vom Raumprogramm bis zur Ausführungsplanung zu entwickeln. Wie im üblichen staatlichen Verfahren wurden die Mittel im Staatshaushalt in voller Höhe nach der geprüften Haushaltsunterlage Bau bereitgestellt und auf Anforderung der Unternehmen an diese ausbezahlt. Die o.g. Förderbeträge werden als "sonstige Zuschüsse" zu den Bauvorhaben vereinnahmt.

In zwei Vereinbarungen zwischen den Unternehmen und dem Staat, vertreten durch das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst, wurde der Verfahrensablauf dieses sog. unkonventionellen Verfahrens im einzelnen festgelegt. Daraus geht u.a. hervor, daß

- die staatliche Bauverwaltung nur die Plausibilität der veranschlagten Kosten in bezug auf die Einhaltung der Kostenrichtwerte nach dem Hochschulbauförderungsgesetz prüfen sollte,
- Bauleistungen im Wettbewerb unter Beachtung der EG-Baukoordinierungsrichtlinie und der EG-Lieferkoordinierungsrichtlinie vergeben werden sollten,
- die Vergabevorschriften für staatliche Bauvorhaben (z.B. die VOB mit dem Gebot öffentlicher Ausschreibungen und dem sog. Nachverhandlungsverbot) aber nicht anzuwenden waren,
- kleinere und mittlere Unternehmen am Vorhaben aber bevorzugt zu beteiligen waren.

Der Gebäudekomplex A ist seit Herbst 1993 (Audimax) eingeschränkt und seit April 1994 (Institut) überwiegend nutzbar. Der Gebäudekomplex B soll Ende 1996 teilweise in Betrieb gehen. Der ORH hat die fertiggestellte Maßnahme abschließend geprüft, bei der zweiten eine Zwischenprüfung durchgeführt und dabei im wesentlichen untersucht, ob sich die Erwartungen an die genannten Verfahren (vgl. TNr. 41.1) erfüllt haben (Erfolgskontrolle) bzw. ob daraus positive Ansätze für die Abwicklung der konventionellen staatlichen Verfahren übernommen werden können. Er hat dabei folgendes festgestellt:

### **41.3 Planungs- und Bauabwicklung**

#### **41.3.1 Gebäudekomplex A**

Das im März 1991 begonnene Bauvorhaben war nach baufachlicher Festsetzung durch die OBB mit Gesamtkosten von 82,4 Mio DM im Haushaltsplan 1991/1992

enthalten. Im Laufe der Bauzeit hat sich der Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags fünfmal mit Kostenerhöhungen auf insgesamt 94,9 Mio DM befaßt. Während sich der 1. Nachtrag auf Zusatzkosten für die Entsorgung kontaminierten Erdreichs bezog und mit dem 2. und 3. Nachtrag eine Anpassung an die Indexentwicklung erfolgte, enthielten der 4. und 5. Nachtrag Kostensteigerungen im wesentlichen durch Mengenerhöhungen und Ausführungsänderungen von 4 Mio DM.

Die Mengenerhöhungen und die Ausführungsänderungen von 4 Mio DM während der Bauausführung waren jedoch nicht durch Nutzerwünsche verursacht, sondern durch eine nicht abgeschlossene Planung vor Baubeginn. Das Gebäude ist zwar termingerecht in Nutzung genommen, wegen einer Vielzahl von Mängeln und Nacharbeiten bis Oktober 1996 aber noch nicht offiziell übergeben worden.

Das Staatsministerium hat hierzu ausgeführt, daß die Kritik an den eingetretenen Kostensteigerungen grundsätzlich berechtigt erscheine, die Mehrungen aber nicht im gewählten unkonventionellen Bauverfahren begründet, sondern auf Ursachen zurückzuführen seien, die gleichermaßen im staatlichen Bauverfahren auftreten könnten. Zu nennen sei, daß das im Architekturwettbewerb als Sieger hervorgegangene Architekturbüro mit der Planung und Realisierung eines so komplexen Großprojekts Probleme gehabt habe. Hinzu seien Reibungsverluste bei der Zusammenarbeit mit einem beigezogenen Planungsbüro sowie häufiger Personalwechsel in diesem Büro gekommen. Die Kostensteigerungen im Rohbau (34,8 %) seien viel zu spät bemerkt worden mit der Folge, daß ein Ausgleich dieser Mehrkosten zu diesem fortgeschrittenen Zeitpunkt der Baudurchführung nur noch in sehr eingeschränktem Umfang möglich gewesen sei. Letztlich könne auch dem Projektsteuerer der Vorwurf nicht erspart bleiben, daß er nicht von Anfang an diesen Entwicklungen entgegengewirkt habe.

Die Ausführungen des Staatsministeriums bestätigen die ständigen Forderungen des ORH nach einer möglichst abgeschlossenen Planung vor Baubeginn, nach einem kooperativen und zielstrebigem Zusammenwirken aller Beteiligten sowie nach einer sorgfältigen Baukostenkontrolle. Darin sieht der ORH die Grundlage für eine wirtschaftliche Bauabwicklung, unabhängig davon, ob es sich um ein konventionelles oder ein unkonventionelles Verfahren handelt.

#### **41.3.2 Gebäudekomplex B**

Die aufgrund des genehmigten Raumprogramms vom Unternehmen zunächst erstellte Planung und Kostenermittlung wurden 1992 wegen der notwendigen Anpassungen

sung an die Kostenwerte nach den Hochschulbauförderungsbestimmungen geändert und dabei die vom Unternehmen ermittelten Kosten um 25 Mio DM auf 470 Mio DM reduziert. Die Gesamtkosten wurden 1994 nach Index auf 505 Mio DM festgesetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren bereits 70 % aller Gewerke vergeben. Das Unternehmen rechnete aufgrund der Ausschreibungsergebnisse und der bisher abgewickelten Bauaufträge mit der Einhaltung der festgesetzten Kosten.

Nach Feststellungen des ORH werden bei dieser Maßnahme die in das unkonventionelle Verfahren gesetzten Erwartungen an Projektabwicklung, kurze Bauzeit und Termineinhaltung voll erfüllt. Das Unternehmen hat es offenbar verstanden, eine straffe Projektorganisation mit kurzen Entscheidungswegen aufzubauen, alle an der Planung Beteiligten zu motivieren, technische Entwicklungen, wie computerunterstütztes Planen und Datenfernübertragung von Plänen, konsequent zu nutzen und eine im Vergleich zu bisherigen geprüften Maßnahmen besonders qualifizierte Methode der Kostenkontrolle anzuwenden.

Die Erfahrungen bei dieser Maßnahme sollten nach Auffassung des ORH dazu führen, daß auch im herkömmlichen Verfahren vermehrt

- projektbezogene, alle Entscheidungsebenen umfassende Teams gebildet werden, die an die Stelle des verwaltungsaufwendigen dreistufigen Verwaltungsvollzugs: Bauamt - Mittelbehörde - Ministerium treten,
- neue technische Möglichkeiten entsprechend genutzt werden,
- eine qualifizierte Kostenkontrolle und Kostensteuerung angewendet werden. Das von der Länderarbeitsgemeinschaft ARGE-Bau entwickelte Haushaltvollzugssystem für große Bauvorhaben sollte baldmöglichst für die Landesbauten eingesetzt werden, da es eine vergleichbare Kostenkontrolle enthält.

#### **41.4 Baunebenkosten**

##### **41.4.1 Gebäudekomplex A**

Die Baunebenkosten haben 12,6 Mio DM (14,2 % der Gesamtkosten) betragen. Darin enthalten ist auch ein Ansatz von 1 Mio DM für Beratung und Betreuung der Maßnahme durch die staatliche Bauverwaltung. Der ORH hat festgestellt, daß trotz des unkonventionellen Verfahrens, bei dem alle Leistungen durch das Unternehmen als privater Bauherr zu erbringen waren, keine Einsparung bei den Aus-

gaben der staatlichen Bauverwaltung gegenüber den Fällen eingetreten ist, in denen bei der Bauverwaltung zumindest die fachliche Bauherrenfunktion verbleibt. Die Baunebenkosten sind daher höher als im konventionellen Verfahren.

#### **41.4.2 Gebäudekomplex B**

Die Baunebenkosten betragen bei dieser Baumaßnahme 82,4 Mio DM (16,3 % der Gesamtkosten) und liegen ebenfalls höher als im konventionellen Verfahren, weil das Unternehmen

- im Gegensatz zu staatlichen Regelungen Honorare bis zum Mittelsatz anstelle des Mindestsatzes der Honorarordnungen vereinbart hat,

Mehrkosten ca. 2 Mio DM,

- 6,9 Mio DM für Projektsteuerung und die Staatsbauverwaltung zusätzlich 5,8 Mio DM für Projektbetreuung erhalten, d.h. weil insgesamt 12,7 Mio DM (2,5 % der Gesamtkosten) allein für Baubetreuungsleistungen anfallen, während nach Auffassung des ORH bei dieser Bausumme 1,5 % ausreichen müßten,

Mehrkosten ca. 4 Mio DM.

#### **41.4.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Die OBB hat hierzu ausgeführt, daß die Tätigkeiten, die die Bauverwaltung im unkonventionellen Verfahren ausgeübt habe, sogar über den in einem Regelverfahren normalerweise üblichen und erforderlichen Umfang hinausgingen (und nennt hierzu einen Katalog von 21 Punkten). Die fachliche Begleitung und Beratung habe sich dabei auf alle Bereiche des Hochbaus und der technischen Ausstattung bezogen, sie sei aber auch für haushaltsrechtliche und baurechtliche Fragen erforderlich gewesen.

Das Staatsministerium und die OBB weisen auf die Pilotfunktion der Projekte hin. Würde das unkonventionelle Verfahren mit einem bereits bei der Abwicklung staatlicher Vorhaben erfahrenen Partner noch einmal durchgeführt, müßte der staatliche Aufwand noch einmal überdacht werden.

Unbestritten sei wohl die grundsätzliche Notwendigkeit einer fachlichen Beratung und Begleitung von Gesellschaften, die über keinerlei Erfahrungen mit der Planung und dem Bau hochinstallierter Hochschulbaumaßnahmen, den Regelungen des Haushaltsrechts, den Problemen der Bundesmitfinanzierung und den daraus

resultierenden baulichen und technischen Standardvorgaben haben. Deshalb sei bei solchen unkonventionellen Verfahren **immer** mit erhöhten Baunebenkosten zu rechnen.

#### **41.4.4 Auffassung des ORH**

Nach Meinung des ORH ist dieses Ergebnis aus haushaltswirtschaftlicher Sicht unbefriedigend. Wenn schon ein Unternehmen die Planung und Durchführung staatlicher Baumaßnahmen umfassend übernimmt und dafür entsprechend der HOAI Honorare anfallen, sollte die staatliche Bauverwaltung in der Lage sein, das Personal dadurch stärker zu entlasten und für andere Aufgaben freizusetzen.

#### **41.5 Vergaben**

##### **41.5.1 Gebäudekomplex A**

Die Aufträge wurden durchwegs nur beschränkt ausgeschrieben. Nach der Submission wurden mit den an vorderer Stelle liegenden Bietern Preisverhandlungen geführt und bei diesen bei einer vom ORH geprüften Angebotssumme von 67 Mio DM Nachlässe von insgesamt 6,6 Mio DM (9,8 %) erzielt.

##### **41.5.2 Gebäudekomplex B**

Die Ausschreibungen wurden mit Ausnahme von freihändigen Vergaben nur als beschränkte Ausschreibungen nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt und lediglich im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft bekanntgemacht. Lose für einzelne Bauteile, was sich bei der stark gegliederten Baumaßnahme angeboten hätte, wurden nicht vorgesehen, so daß kleine und mittlere Unternehmen vom Wettbewerb praktisch ausgeschlossen wurden. Dies entsprach zwar den Vorstellungen des Unternehmens als privatem Bauherrn, nur Firmen zu beauftragen, die große Leistungsmengen preisgünstig anbieten können, stand aber im Gegensatz zu den den staatlichen Mittelstandsrichtlinien entsprechenden Vereinbarungen.

Das Unternehmen hat mit den an vorderer Stelle liegenden Bietern ebenfalls Preisverhandlungen geführt und dabei bei einem vom ORH geprüften Auftragsvolumen von 273,6 Mio DM einen Nachlaß von insgesamt 17 Mio DM (6,2 %) erzielt.

### 41.5.3 Auffassung des ORH

Da die beiden Unternehmen vertraglich nur zu einer "Vergabe im Wettbewerb" verpflichtet waren, konnten sie von der öffentlichen Ausschreibung absehen, die nach den Erfahrungen des ORH die beste Gewähr für einen umfassenden Wettbewerb bietet. Da für sie auch das sog. Nachverhandlungsverbot nicht galt, ist auch die Vergabe aufgrund von Nachverhandlungen nicht zu beanstanden. Aus dem Nachverhandlungsergebnis (Preisnachlässe gegenüber dem Ergebnis der beschränkten Ausschreibungen von 9,8 % bzw. 6,2 %) läßt sich jedoch nicht schließen, daß die beiden Bauvorhaben entsprechend den Erwartungen "erheblich kostengünstiger als im herkömmlichen Verfahren" errichtet wurden. Dies ergibt sich insbesondere daraus, daß die nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) festgesetzten Richtwerte in beiden Fällen gerade noch eingehalten wurden. In diesem Zusammenhang weist der ORH darauf hin, daß diese Kostenrichtwerte bundesweit bei Baumaßnahmen eingehalten werden können, die im herkömmlichen Verfahren, also mit öffentlichen Ausschreibungen und unter Beachtung des Nachverhandlungsverbots abgewickelt werden. Dies gilt auch für Hochschulbaumaßnahmen mit sehr hohem Technikanteil. So konnten beispielsweise 1994 bei der Errichtung des Neubaus für molekulare Biologie und Biochemie der Universität München (Kostenvolumen 85 Mio DM), die im herkömmlichen Verfahren erfolgte, die entsprechenden Kostenrichtwerte eingehalten werden.

Das Staatsministerium führt zur Frage der Kostenrichtwerte aus, daß bei hochtechnisierten Bauten in jüngster Zeit in aller Regel das sog. Kostenflächenartenmodell mit differenzierten Kostenwerten herangezogen werde, weil eine Errichtung im Rahmen der Richtwerte nach dem HBFG nicht mehr möglich sei. Hier sei es aber gelungen, beim Gebäudekomplex B im Rahmen der Richtwertkosten ein Gebäude mit hoher Funktionalität und Zweckmäßigkeit zu errichten, das im Standard deutlich über dem Niveau des üblichen Hochschulbaus liege.

Der ORH teilt diese Auffassung nicht. Zwar wird das Kostenflächenartenmodell seit 1995 probeweise in der Baukostenprüfung beim Hochschulbau eingesetzt, die bisherigen Kostenrichtwerte nach dem HBFG müssen und können aber nach wie vor eingehalten werden. Der ORH erkennt die gestalterisch überzeugende, funktionsgerechte und zweckmäßige Errichtung des Gebäudes B an, kann aber keinen "deutlich über dem Niveau des üblichen Hochschulbaus liegenden Standard" erkennen. Der bisher im bayerischen Hochschulbau verwirklichte Standard ist durchaus sach- und funktionsgerecht. Ein deutlich "darüber liegender Standard" müßte im übrigen vor allem bei knappen Haushaltsmitteln beanstandet werden.

## 42 Prüfämter der Technischen Universität München

(Kap. 15 12 Tit. 125 01, TitGr. 78)

**Einzelne Prüfämter der Technischen Universität München erheben zu wenig Gebühren und berücksichtigen bei ihrer Preisgestaltung den Nutzungswert der vom Staat bereitgestellten Räumlichkeiten in unzureichender Weise. Außerdem wäre zu prüfen, ob die Materialprüfämter in erwerbswirtschaftliche Betriebe umgewandelt oder privatisiert werden sollten.**

42.1 An der Technischen Universität München (TUM) bestehen zwei Materialprüfämter und sechs weitere Prüfämter (vgl. Zahlenübersicht 1). Das Staatsministerium hat 1961 bestimmt, daß die (Material-)Prüfämter Prüfungen und Untersuchungen auf Antrag Dritter durchführen, wenn dies ohne Beeinträchtigung der wissenschaftlichen Lehre und Forschung möglich ist. Die Aufträge werden als staatliche Angelegenheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Nr. 3 BayHSchG und nicht als persönliche Tätigkeit des beteiligten Institutsleiters ausgeführt.

Es handelt sich insbesondere um die Untersuchung von Baustoffen, Gesteinen, Werkstoffen, Bindemitteln, (Ab-)Wasser, Metallen und Maschinen bzw. Maschinenteilen. Das Prüfamt für den Bau von Landverkehrswegen befaßt sich mit Einsenkungs-, Spannungs- und Temperaturmessungen an Straßenoberbau- und Gleisanlagen. Ähnliche Untersuchungen (mit Ausnahme der Gleisanlagen) werden auch von der Landesgewerbeanstalt Nürnberg (LGA) durchgeführt.

Die Prüfämter sind in räumlicher Nähe zu den jeweiligen Lehrstühlen der TUM untergebracht. Für drei Prüfämter (bituminöse Baustoffe und Kunststoffe; Grundbau, Boden- und Felsmechanik; Bau von Landverkehrswegen) wurden in München-Pasing Ende der 70er Jahre Neubauten errichtet.

### 42.2 Finanzvolumen

Die Prüfämter haben 1994 12,8 Mio DM eingenommen und 11,4 Mio DM ausgegeben. Von den Ausgaben entfallen 3,7 Mio DM auf Sachausgaben, worin Abführungen von 640 000 DM für die Nutzung der staatlichen Räume aufgrund der Verfügung des Staatsministeriums von 1961 enthalten sind. 7,7 Mio DM fielen 1994 für die eigens bei den Prüfämtern beschäftigten 103 Mitarbeiter und die anteilige Erstattung von Planstellenpersonal aus Lehre und Forschung an (vgl. Zahlenübersicht 1).



**Einnahmen und Ausgaben 1994 der Prüfämter**  
(Kap. 15 12 Tit. 125 01, TitGr. 78)

Zahlenübersicht 1

Prüfamt	Einnahmen	Ausgaben			zusammen
		Personal- ausgaben	Sachausgaben		
				darunter Ablieferung für Räume	
DM	DM	DM	DM	DM	
- Techn. Physik	120 794	3 092	104 605	6 040	107 697
- Bauwesen	3 361 324	2 043 210	1 202 305	168 066	3 245 515
- Bituminöse Baustoffe	3 153 894	1 756 543	660 775	157 694	2 417 318
- Grundbau	2 771 629	2 119 950	715 817	138 581	2 835 767
- Wassergütwirt- schaft	2 071 292	813 353	556 384	103 564	1 369 737
- Bau von Land- verkehrswegen	953 325	919 142	280 005	47 666	1 199 147
- Verbrennungs- kraftmaschinen	118 042	24 000	70 592	5 902	94 592
- Maschinenbau	256 303	49 014	136 149	12 815	185 163
<b>insgesamt</b>	<b>12 806 603</b>	<b>7 728 304</b>	<b>3 726 632</b>	<b>640 328</b>	<b>11 454 936</b>

**42.3 Preisgestaltung und Abführungspraxis**

Der ORH hat u.a. untersucht, wie die "Gebühren" festgesetzt werden und ob die Erstattungen an die Staatskasse für die Raumnutzung ausreichen.

**42.3.1 Gebühren**

Für die auf Antrag Dritter durchgeführten Prüfungen und Untersuchungen sind gemäß der Regelung des Staatsministeriums von 1961 Gebühren nach dem Gebührenkatalog der LGA oder nach den sonst einschlägigen amtlichen Gebührenordnungen zu erheben. Soweit die Prüfungen und Untersuchungen durch diese Gebührenordnungen nicht erfaßt werden, sind die Gebühren im Umfang der Arbeitsleistung nach den Grundsätzen der LGA festzusetzen.

Bei mehreren Prüfämtern hat der ORH festgestellt, daß die Stundensätze deutlich hinter den Sätzen der LGA zurückbleiben (vgl. Zahlenübersicht 2). Er hat deshalb eine Anhebung der Stundensätze an die Werte der LGA gefordert.

**Vergleich der Stundensätze**  
(Stand: Januar 1996)

Zahlenübersicht 2

Leistungsart	LGA	Bitum. Bau- stoffe	Grund- bau	Land- verkehrs- wege	Wasser- gütewirt- schaft
	Stundensätze in DM				
komplexe Ingenieurleistungen	215	170	175	126	-
Ingenieurleistungen	170	150	150	94	80 - 95
einfache Ingenieurleistungen	135	125	121	85	75
Labor- und prüftechnische Leistungen	114	96	97	44 - 53	60
Schreib- und Hilfsdienste	80	79	78	49	30 - 45

Das Staatsministerium hat dazu die Auffassung vertreten, daß bei diesen Prüfämtern nicht Routineprüfungen im Vordergrund stünden, sondern wissenschaftliche Tätigkeiten durchgeführt würden. Deshalb müßten diese Leistungen anders bewertet werden als die Leistungen der LGA. Der ORH weist darauf hin, daß selbst dann, wenn diese Behauptung so allgemein zutreffen würde, die Stundensätze mindestens ebenso hoch festzusetzen wären wie die der LGA. Außerdem widerspricht die derzeitige Gebührenerhebung bei den o.g. Prüfämtern den Weisungen des Staatsministeriums von 1961.

**42.3.2 Raumkosten**

Der ORH hat weiter untersucht, inwieweit der Nutzungswert der vom Staat bereitgestellten Räume erstattet wird. Bei monatlichen Ansätzen von 25 DM/m<sup>2</sup> für Büroräume, 10 DM/m<sup>2</sup> für Hallen- und Lagerräume und 5 DM/m<sup>2</sup> Nebenkosten für Hausbewirtschaftung, Heizung und Strom ergeben sich bei den Prüfämtern mit den größten Flächen folgende Beträge:

**Raumkosten**

Zahlenübersicht 3

Prüfamt	anrechenbare Fläche m <sup>2</sup>	fiktive Miete und Nebenkosten DM	tatsächliche Erstattung DM	zu wenig erstattet DM
Bituminöse Baustoffe	2 352	575 280	157 694	417 586
Grundbau	2 739	627 480	138 581	488 899
Bau von Landverkehrswegen	2 147	549 900	47 666	502 234
zusammen		1 752 660	343 941	1 408 719

Die o.g. Prüfamter erstatten statt 1,75 nur 0,34 Mio DM (19,6 % des Nutzungswerts) und damit 1,4 Mio DM zu wenig. Für Bauunterhaltungskosten führen die Prüfamter gar keine Erstattungen ab.

Der ORH hat gefordert, von den Prüfamtern angemessen höhere Abführungen an die Staatskasse einzufordern. Insgesamt sollten die Prüfamter kostendeckend auch unter Berücksichtigung der Raumkosten arbeiten.

Das Staatsministerium meint, die zugrunde gelegten Flächen würden auch für wissenschaftliche Forschung und Lehre genutzt werden. Abzuziehen seien ferner die für Drittmittelforschung genutzten Flächen. Der ORH hat hierfür jedoch Flächenanteile bereits abgemindert. So verfügen z.B. zusammen mit den jeweiligen Lehrstühlen das Prüfamt für bituminöse Baustoffe über 3 404 m<sup>2</sup>, das Prüfamt für Grundbau über 3 855 m<sup>2</sup>. Das Prüfamt für den Bau von Landverkehrswegen nutzt einschließlich der Außenflächen 12 976 m<sup>2</sup>.

**42.4 Aufgabenkritik**

Die Prüfamter sind historisch dadurch entstanden, daß die technischen und personellen Voraussetzungen ehemals nur an den Lehrstühlen vorhanden waren. Zwischenzeitlich wird zumindest ein Teil der früher von den Lehrstühlen vorgenommenen Tätigkeiten nicht nur von der LGA, sondern auch von privaten Labors wahrgenommen. Aufgrund der Rechtsentwicklung der Europäischen Union wurden inzwischen auch in Bayern die Voraussetzungen geschaffen, daß die Prüftätigkeit wahlweise in öffentlicher Trägerschaft oder von besonders akkreditierten privaten Einrichtungen durchgeführt werden kann.

Der ORH hat deshalb die Frage aufgeworfen, ob die Prüfämter der TUM in der bisherigen Form weiterbetrieben werden sollten, ob sie als universitäre Einrichtungen beibehalten, ggf. als betriebs- und erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Betriebe nach Art. 26 BayHO geführt oder in private Rechtsform überführt werden sollten.

Das Staatsministerium und die TUM vertreten die Auffassung, daß in sechs der acht Prüfämter in erster Linie wissenschaftliche Tätigkeit betrieben werde. Eine Herauslösung der Prüfämter aus der Hochschule und damit eine Privatisierung lehnen sie ab, weil sonst der Universität ein unverzichtbarer Pfeiler ihrer anwendungsbezogenen Forschung und Lehre und ein wirksames Instrument des Wissens- und Technologietransfers entzogen werde. Außerdem könne bei einer Privatisierung das wissenschaftliche Niveau als neutrale Einrichtung nicht mehr gehalten werden. Zur Umwandlung der Prüfämter in Betriebe nach Art. 26 BayHO nimmt die Verwaltung keine Stellung.

Die OBB teilt mit, daß sich die derzeitige Organisationsform der amtlichen Materialprüfung insbesondere im Bereich des Straßenbaus als vorteilhaft und konstruktiv erwiesen habe. Für diesen Bereich könnten die Prüfungs- und Beratungsaufgaben allein durch die LGA oder ggf. private Prüfstellen nicht abgedeckt werden.

Der ORH weist darauf hin, daß nach seinen Feststellungen bei allen acht Prüfämtern überwiegend Gutachten erstellt werden. Eine klare Abgrenzung der Prüfaufgaben von den universitären Aufgaben (Forschung und Lehre) ist angesichts der bestehenden Gemengelage bei der derzeitigen Betriebsform nicht möglich. Der ORH hält es deshalb für dringend geboten, alle Prüfämter zumindest als Betriebe im Sinne des Art. 26 BayHO zu führen, damit Kostenbewußtsein und Kostentransparenz gestärkt werden. Bei den beiden Ämtern, die nach den Aussagen der Verwaltung als "Materialprüfämter" tätig sind (Materialprüfamt für das Bauwesen und Materialprüfamt für Maschinenbau), wäre auch die Privatisierung ernsthaft zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch in anderen Ländern die Privatisierung der staatlichen Materialprüfämter eingehend diskutiert wird.

## 43 Deutsches Herzzentrum München des Freistaates Bayern - Klinik an der Technischen Universität München

(Kap. 15 30)

Das Deutsche Herzzentrum München (DHM) hat Ende 1995 eine Vereinbarung mit der medizinischen Fakultät der Technischen Universität München zur Zusammenarbeit im Bereich der Lehre und Forschung abgeschlossen. Der ORH befürchtet als Folge wachsende Staatszuschüsse an das DHM und schlägt dagegen eine klare Abgrenzung der für die Lehre und Forschung anfallenden Kosten vor.

Ferner regt der ORH an, das DHM als Modellprojekt für strukturelle Verbesserungen bei den Universitätskliniken zu nutzen (z.B. Führungsstruktur, befristete und erfolgsbezogene Chefarztverträge). Näher zu prüfen wäre die Möglichkeit einer Privatisierung des DHM.

### 43.1 Allgemeines

Das Deutsche Herzzentrum München (DHM) ist ein Fachkrankenhaus für Herz-, Gefäß- und Kreislauferkrankungen, das vom Freistaat Bayern betrieben wird. Die Betriebskosten (insgesamt 78 Mio DM) werden überwiegend durch die Erlöse aus der Krankenbehandlung nach der Bundespflegesatzverordnung gedeckt. Da das DHM bereits bisher neben der Krankenversorgung in geringerem Umfang auch "praxisnahe Forschung" betrieben hat, wird für diese im Pflegesatz nicht zu berücksichtigenden Kosten aus dem Staatshaushalt ein Zuschuß zum laufenden Betrieb geleistet (1995 rd. 6,1 Mio DM).

Das ursprünglich zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit gehörende DHM wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1995 in das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst umressortiert und diesem unmittelbar unterstellt. Ab 1. Oktober 1995 ist eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem DHM und der Technischen Universität München (TUM) in Kraft getreten, die im wesentlichen folgendes regelt:

- Ohne die Rechtsstellung als KHG-gefördertes Fachkrankenhaus zu ändern, wird das DHM für Zwecke der Forschung und Lehre der medizinischen Fakultät der TUM im stationären und ambulanten Bereich genutzt. Daneben wird es wei-

terhin eigene (praxisnahe) Forschung durchführen. Die Krankenversorgung hat dabei für das DHM Vorrang.

- Die Chefärzte der drei Abteilungen des DHM (Herz- und Gefäßchirurgie, Herz- und Kreislauferkrankungen Erwachsener und Kinderkardiologie) werden auf neu zu errichtende Lehrstühle (BesGr. C 4) der TUM berufen. Das Forschungslabor wird im DHM betrieben. Die Zahl der Privatbetten wird gesondert festgelegt.
- Die für die Durchführung von Wissenschaft und Forschung notwendigen Ausgaben und Planstellen werden gemeinsam mit dem Betriebskostenzuschuß im Haushaltskapitel des DHM ausgebracht.

Ebenfalls mit Wirkung ab 1. Oktober 1995 wurde für das DHM ein neues Organisationsstatut erlassen, das die Klinikleitung einem dreiköpfigen Gremium (Ärztlicher Direktor, Pflege- und Krankenhausdirektor) überträgt. Diesem obliegt u.a. die Überwachung der wirtschaftlichen Betriebsführung, die Abstimmung der Belange der Krankenversorgung mit denen der Forschung und Lehre sowie die Entscheidung über interne Budgets.

Im Oktober 1996 wurde für das DHM ein Neubau mit einer Gesamtnutzfläche von 12 800 m<sup>2</sup> fertiggestellt (230 Mio DM Baukosten), der die bisherigen Betten- und Funktionsbereiche ersetzt. Die Zahl der Planbetten erhöht sich hierdurch von 140 auf 171.

Gleichzeitig mit Inbetriebnahme des Neubaus findet ein umfassender Generationswechsel der Klinikleitung statt. Die Stellen für zwei Chefärzte und den Leiter der zentralen Verwaltung sind ausgeschrieben worden. Die dritte Chefarztposition (Herz- und Kreislauferkrankungen für Erwachsene) ist Ende 1995 mit einem Lehrstuhlinhaber und Klinikleiter der TUM besetzt worden.

#### **43.2 Vorschläge des ORH zur künftigen Struktur des DHM**

Der ORH hat die örtliche Prüfung beim DHM 1995 zum Anlaß genommen, gegenüber dem Staatsministerium auf einige grundsätzliche Aspekte der Kooperation mit der TUM, die Gestaltung der Chefarztverträge und die künftige Struktur des DHM einzugehen. Der Kooperationsvertrag vom 1. Oktober 1995 trägt diesen Vorstellungen nicht Rechnung.

Dem ORH erscheint die momentane Situation beim DHM geeignet, einige im festgefühten Bereich der Hochschulkliniken nur schwer umsetzbare konzeptionelle Verbesserungen bei der Neuordnung des DHM kurzfristig in die Tat umzusetzen. Das DHM könnte damit auch zu einem Modellprojekt für künftige strukturelle Verbesserungen der Universitätskliniken werden.

#### 43.2.1 Klare Trennung der Kosten für Forschung und Lehre

Nach dem neuen Organisationsstatut wird das DHM über die bisherige "praxisnahe Forschung" hinaus in die universitäre Forschung und Lehre der TUM eingebunden. Die nicht pflegesatzfähigen und damit vom Träger Freistaat Bayern zu tragenden Kosten der bisher betriebenen praxisnahen Forschung beliefen sich 1995 auf 7,8 % der Gesamtausgaben des DHM. Demgegenüber liegen bei den Münchener Universitätskliniken diese Kosten 1995 bei über 28 % der Gesamtausgaben. Nach Ansicht des ORH ist als Folge der Einbeziehung des DHM in den Lehr- und Forschungsbetrieb der TUM damit zu rechnen, daß der **Aufwand für Lehre und Forschung** und damit der Staatszuschuß **erheblich ansteigen**, zumal die Wahrnehmung dieser wissenschaftlichen Aufgaben gerade der Sinn der Kooperationsvereinbarung ist. Allein zur Fortführung der Krankenversorgung hätte es keiner Ankoppelung des DHM an die TUM bedurft.

Nach Meinung des ORH sollte es im Interesse der Wirtschaftlichkeit dringend vermieden werden, daß durch die Kooperationsvereinbarung die bei den bestehenden Universitätskliniken herrschende untrennbare **Vermischung der Kosten** für Krankenversorgung mit denen der Forschung und Lehre auch auf das DHM übergreift. Es ist sonst damit zu rechnen, daß alle finanziellen Auswirkungen eines evtl. unwirtschaftlichen Verhaltens durch einen ständig steigenden Zuschuß für Wissenschaft und Forschung ausgeglichen werden.

Eine genaue Beschreibung und Abgrenzung der Kosten und verfügbaren Ressourcen für Forschung und Lehre ist nach Ansicht des ORH vertragstechnisch fixierbar, wie das Beispiel des Kooperations- und Nutzungsvertrags zwischen der Universität Leipzig und dem Herzzentrum Leipzig GmbH vom 16. September 1994 zeigt. In gleicher Weise wie an der TUM wurde, ein Jahr vorher, die medizinische Fakultät der Universität Leipzig durch eine Kooperation mit einem privat betriebenen Herzzentrum ergänzt. In dem zugrundeliegenden Kooperations- und Nutzungsvertrag sind auf der Basis genau festgelegter Arbeitsgruppen, Personalstellen, Sachmittel und Laborflächen die Vergütungen zur Nutzung des dortigen Herzzentrums für Zwecke der Lehre und Forschung vereinbart worden. Der ORH hält

eine entsprechende Revision bzw. Ergänzung des bisherigen Kooperationsvertrags zwischen DHM und TUM nach diesem Beispiel für erforderlich.

Eine Entkoppelung der Kosten von Lehre und Forschung von den Kosten der Krankenversorgung stellt auch eine zentrale Forderung der von der Kultusministerkonferenz (KMK) am 29. September 1995 beschlossenen "Überlegungen zur Neugestaltung von Struktur und Finanzierung der Hochschulmedizin" dar. In diesem KMK-Bericht (S. 39 ff.) wird die Ermittlung und Zuweisung eines gesonderten Budgets für Forschung und Lehre als "entscheidende Voraussetzung der Verbesserung der gegenwärtig fehlenden Transparenz der Mittelverwendung" bezeichnet. Gleiches gelte danach auch für die Frage, "inwieweit die von einer Abteilung getragene Krankenversorgung durch Mittel für Forschung und Lehre subventioniert wird und in welchem Umfang den Mitteln für Forschung und Lehre Forschungs- und Lehrleistungen gegenüberstehen". Im KMK-Bericht (S. 102 ff.) wird ferner vorgeschlagen, das Budget für Forschung und Lehre in eine Grundausstattung entsprechend der Lehrbelastung und in einen Forschungs- und Lehrfonds aufzuteilen, der grundsätzlich projektorientiert und leistungsbezogen entsprechend den fakultätseigenen Drittmitteln eingesetzt werden soll. Der ORH befürwortet diesen Vorschlag.

Diese Überlegungen waren im Zeitpunkt der Umressortierung des DHM und des Abschlusses der Kooperationsvereinbarungen dem Staatsministerium bereits seit längerem bekannt, da sie weitgehend in einem vorausgegangenen Arbeitspapier enthalten waren, das die Amtschefkonferenz der KMK im September 1993 grundsätzlich zustimmend zur Kenntnis genommen hat.

#### 43.2.2 Weitere strukturelle Überlegungen

- a) Die Bettenauslastung des DHM weist erhebliche Schwankungen und Unterschiede auf. Während 1990 bis 1994 in der Klinik für Herz- und Kreislauferkrankungen Erwachsener die Bettenauslastung zwischen 92 und 100 % lag, belief sie sich bei der Herzchirurgie auf 76,1 bis 80,9 % und bei der Kinderkardiologie auf lediglich 68,5 bis 78,6 %. Der ORH hat daher vorgeschlagen, bei den anstehenden Neuberufungen und der Flächenverteilung im Neubau eine **flexible Nutzung der Bereiche**, entsprechend der jeweiligen Nachfrage, verbindlich vorzusehen und abweichend von der Praxis bei den bestehenden Hochschulkliniken die Ressourcen nicht auf die verschiedenen Chefarztbereiche fest aufzuteilen.



- b) Nach Ansicht des ORH wird der wirtschaftliche Betrieb des DHM gerade nach Inbetriebnahme des Neubaus und als Folge der Kooperation mit der TUM hohe Anforderungen an die Klinikleitung stellen. Der ORH hat daher die Installation einer Führungsstruktur vorgeschlagen, die auch im Konfliktfall die Durchsetzung wirtschaftlich gebotener Entscheidungen sicherstellt. Zwar ist im derzeit geltenden Organisationsstatut dem Verwaltungsdirektor die Gesamtverantwortung für den wirtschaftlichen Betrieb übertragen. Entscheidungsgremium ist aber ein mit Mehrheit beschließendes Direktorium aus drei Mitgliedern, in dem der Verwaltungsdirektor nur eine Stimme besitzt. Das notwendige **Gewicht des Wirtschaftlichkeitsaspekts** erscheint damit nicht hinreichend gesichert.
- c) Ferner hat der ORH im Hinblick darauf, daß die Arbeit der Chefärzte von zentraler Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit des DHM ist, angeregt, **erfolgsabhängige Elemente bei den Vergütungsregelungen** der neu zu berufenden Chefärzte einzuführen. Außerdem wurde vorgeschlagen, die Neuberufungen als Chefarzt und Professor zu befristen.

#### 43.2.3 Künftige Rechtsform

Das seinerzeit noch für das DHM zuständige Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung hat in der Antwort auf eine schriftliche Anfrage vom 11. Mai 1993<sup>5</sup> in Aussicht gestellt, die Privatisierung des DHM nach Fertigstellung des Neubaus zu prüfen.

Nach Ansicht des ORH werden auf das DHM in den nächsten Jahren besonders durch

- tendenziell sinkende Erlöse der Behandlungsentgelte infolge der Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitsbereich,
- zunehmende Sättigung der Marktsegmente Kardiologie und Herzchirurgie und damit zurückgehende Patientenzahlen,<sup>6</sup>
- steigende Betriebskosten für den Neubau,
- erhöhte Bettenzahlen (von 140 auf 171 Planbetten) im Neubau, bei gleichzeitiger Zunahme ambulanter Behandlungstechniken,

---

5) LT-Drucksache 12/11409

6) vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 33

wachsende finanzielle Probleme zukommen. Das DHM wird sich dem gerade in der Herzchirurgie und Kinderkardiologie wachsenden Wettbewerb nur mit modernsten Klinikstrukturen und betriebswirtschaftlichen Methoden erfolgreich stellen können. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß auch beim Klinikum Großhadern durch eine neue Kooperation mit der Stiftsklinik Augustinum München ein Ausbau der herzchirurgischen Kapazitäten um 600 bis 1000 Operationen pro Jahr erfolgt ist.

Nach Ansicht des ORH sollte angesichts dieser kritischen Lage die Beteiligung Privater bzw. **Privatisierung des DHM** ernstlich geprüft werden. Wie das unter TNr. 43.2.1 benannte Beispiel des Herzzentrums Leipzig belegt, stellt hierbei auch die Kooperation mit einem Hochschulklinikum kein unüberwindliches Hindernis dar.

#### **43.2.4 Stellungnahme des Staatsministeriums und Bewertung**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß es im Juli 1996 eine beschränkte Ausschreibung mit dem Ziel vorgenommen habe, durch eine externe Gesellschaft die Gesamtsituation der Klinik analysieren zu lassen und ihr mit einem auf fünf Jahre befristeten Vertrag die Betriebsführung ab 1. Januar 1997 zu übertragen. Maßgebend sei die Überlegung gewesen, hierdurch ein mindestens ausgewogenes Betriebsergebnis des DHM im Bereich der Akutversorgung zu erreichen und das DHM darin zu unterstützen, die für die Forschung veranschlagten Mittel optimal einzusetzen.

Das Staatsministerium erwartet, daß die Betriebsführungsgesellschaft die gewachsene Struktur des DHM stärker auf die Trennung der Ausgaben für Forschung und Krankenversorgung ausrichtet und die flexible Nutzung aller Bereiche deutlich akzentuiert.

Bei der Ausschreibung der beiden neu zu besetzenden Chefarztstellen im Frühjahr 1996 habe das Staatsministerium keine Möglichkeit gesehen "erfolgsabhängige Elemente" in die Vergütungsregelung einzubinden, da sonst zu befürchten gewesen wäre, daß die "Marktmechanismen" die angestrebte optimale Besetzung der Positionen gefährdet oder unmöglich gemacht hätten. Eine Neuordnung der Vergütung der Chefarzte könne nicht isoliert am DHM vorgenommen werden, sie müsse vielmehr eingebunden werden in den Gesamtkontext der bayerischen und der bundesrepublikanischen Universitätsklinika.

Überlegungen zur künftigen Rechtsform des DHM sollten erst nach Ablauf des Betriebsführungsvertrags (31. Dezember 2001) weiterverfolgt werden, wenn sich gezeigt habe, daß die mit dem Vertrag verbundenen Erwartungen nicht eingetreten seien oder neue strukturelle Entwicklungen grundsätzliche Neuüberlegungen nötig machten.

Nach Ansicht des ORH kann die beabsichtigte Beauftragung einer Managementgesellschaft nur einen ersten Schritt zu einer wirtschaftlichen Betriebsführung darstellen. Für den Erfolg entscheidend ist aber die Neugestaltung der inneren und äußeren Struktur des DHM einschließlich der Chefarztverträge und des Kooperationsvertrags mit der TUM. Erst dann kann das DHM als Modellprojekt für künftige strukturelle Verbesserungen der Universitätskliniken betrachtet werden.

## 44 Prähistorische Staatssammlung

(Kap. 15 70)

**Die Prähistorische Staatssammlung hat 1993 gemeinsam mit einem Privatunternehmer eine Ausstellung über Dinosaurier gezeigt. Obwohl das Vorhaben ein großer Publikumserfolg wurde, entgingen dem Museum die ihm vertraglich zustehenden Mieten und Erfolgsbeteiligungen von mindestens 170 000 DM, da sie von der Verwaltung erst ein halbes Jahr nach Ausstellungsende und nach inzwischen eingetretener Zahlungsunfähigkeit des Privatunternehmers juristisch verfolgt wurden.**

**44.1** Die Prähistorische Staatssammlung hat vom 26. Mai bis 24. Oktober 1993 in ihren Räumen gemeinsam mit einem Privatunternehmer eine bereits in mehreren deutschen Städten erfolgreich durchgeführte Ausstellung mit beweglichen Dinosauriermodellen gezeigt. Die Paläontologische Staatssammlung unterstützte das Vorhaben durch die Bereitstellung von neun Originalobjekten (Skeletteile).

**44.2** Für die Sonderausstellung hat die Prähistorische Staatssammlung mit dem Privatunternehmen folgendes vertraglich vereinbart:

- Das Privatunternehmen übernimmt alle für die Ausstellungsdurchführung und Werbung anfallenden Kosten.

- Der Eintrittspreis wird vom Privatunternehmer eingenommen und enthält neben der Dinosaurierausstellung auch den Eintritt in die Dauerausstellung der Prähistorischen Staatssammlung.
- Die Prähistorische Staatssammlung erhält für die Bereitstellung der Räume eine von der Bezirksfinanzdirektion ermittelte pauschale Raummiete.
- Nach Erreichen von 200 000 Besuchern und damit prognostizierten Erlösen von 1,84 Mio DM wird der Prähistorischen Staatssammlung eine Erfolgsbeteiligung von 22 % und der Paläontologischen Staatssammlung von 8 % des Nettoerlöses der Einnahmen, die ab diesem Zeitpunkt erreicht werden, gewährt.
- Der Verkauf der regulären museumseigenen Publikationen wird vom Kassenspersonal des Privatunternehmers in Kommission für das Museum mitübernommen.
- Die Prähistorische Staatssammlung erhält 5 % des Nettoumsatzes eines in den Museumsräumen vom Privatunternehmer eingerichteten Verkaufsgeschäfts (Dinoshop).

#### 44.3

Die Ausstellung erwies sich als großer Erfolg. Am 16. September 1993 begrüßte der Staatsminister für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst den 200 000sten Besucher. Dabei wurde betont, daß die beteiligten staatlichen Museen bei ihrer Kooperation mit einer Privatfirma den richtigen Weg beschritten hätten.

Mit dem Erreichen des 200 000sten Besuchers hat der Privatunternehmer die Erfassung der Besucherzahl eingestellt. Nach einer Schätzung des ORH dürften bis zum Ende mindestens 240 000 Personen die Ausstellung besucht haben. Diese Zahl wurde auch vom Museum gegenüber der Presse genannt. Daraus ergeben sich bei Eintrittspreisen zwischen 6 und 12 DM und einem vom Unternehmer im Vertrag angenommenen durchschnittlichen Erlös von 9,20 DM/Besucher Einnahmen des Veranstalters von über 2,2 Mio DM.

#### 44.4

Die beteiligten Staatssammlungen haben trotz des großen Ausstellungserfolgs vom Privatunternehmer **keinerlei Zahlungen erhalten**. Das Unternehmen hat am 9. Mai 1994 Antrag auf Konkurseröffnung gestellt, der mangels Masse am 10. Juni 1994 abgelehnt wurde.

Der Einnahmeverlust für den Freistaat Bayern beläuft sich auf:

- Raummiete	47 691 DM
- entgangene Einnahmen aus Kommissionsverkauf museumseigener Publikationen	13 243 DM
- Erfolgsbeteiligung der Staatssammlungen von 30 % des Nettoerlöses bei einer geschätzten Gesamtbesucherzahl von 240 000 (9,20 DM x 40 000)	<u>110 400 DM</u>
	171 334 DM

Hinzu kommt ein weiterer Schaden, der dadurch entstanden ist, daß die 5%ige Umsatzbeteiligung am "Dinoshop" von der Prähistorischen Staatssammlung nicht geltend gemacht wurde. Mangels irgendwelcher Anhaltspunkte über die Verkaufsergebnisse kann er nicht beziffert werden.

#### 44.5

Das Staatsministerium zweifelt die vom ORH angenommene Erfolgsbeteiligung an, da 70 bis 80 % der Besucher Kinder und Schulklassen gewesen seien.

Der ORH hat seiner Berechnung die vom Unternehmer selbst aufgrund der vorhergehenden Veranstaltungen festgelegte Erlösprognose von 9,20 DM/Besucher zugrunde gelegt. Eine Besucherstatistik, die den vom Staatsministerium nunmehr vorgebrachten hohen Anteil an Kindern und Schulklassen belegt, besteht nicht. Es gibt daher keine Anhaltspunkte, daß diese Erlösprognose von der tatsächlichen Entwicklung nicht erreicht worden ist, zumal sich der Unternehmer auch niemals auf schlechte Ergebnisse in München berufen hat. Die Annahme eines Durchschnittseintrittspreises von 9,20 DM/Besucher erscheint auch realistisch, da der Eintritt für Kinder 9 DM, für Erwachsene 12 DM und lediglich für Schulklassen bei 6 DM lag. Zudem fand die Ausstellung zu einem erheblichen Teil in den Schulferien statt.

Nach Ansicht des ORH wäre der Einnahmefall ohne weiteres vermeidbar gewesen, wenn die Prähistorische Staatssammlung ihre vertraglichen Ansprüche gegenüber dem Privatunternehmen rechtzeitig geltend gemacht hätte:

- Der Mietzins war für die gesamte festgelegte Mietdauer im voraus in einem Betrag fällig.
- Für die Erfolgsbeteiligung ab 200 000 Besuchern war ebenso wie bei der Umsatzbeteiligung im Dinoshop im Vertrag ausdrücklich das Recht der Staats-

sammlung vorgesehen, Abschlagszahlungen vom Privatunternehmer anzufordern.

Trotz fehlender Vorauszahlungen, Abschlagszahlungen oder irgendwelcher Sicherheitsleistungen hat sich die Museumsverwaltung erstmals nach Beendigung der Ausstellung Anfang November 1993 an den Ausstellungsunternehmer wegen der Bezahlung der Miete und im Februar 1994 hinsichtlich der Endabrechnung gewandt. Obwohl hierauf keinerlei Reaktion erfolgte, hat sie sich erst am 11. Mai 1994, d.h. mehr als sechs Monate nach Beendigung der Ausstellung und zwei Tage nach Stellung des Antrags auf Konkurseröffnung an die Bezirksfinanzdirektion gewandt, um wegen der ausstehenden Forderungen juristische Schritte einzuleiten. Dieses lange Zuwarten ist um so unverständlicher, als die unterbliebene Zahlung der im Mai 1993 fälligen Miete von 48 000 DM bereits frühzeitig die Unzuverlässigkeit des Veranstalters erkennen ließ.

Vom Großen Kollegium beschlossen  
am 29. Oktober 1996



Dr. Vaitl  
Präsident