

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Jahresbericht
1999



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 1997	9
2 Haushaltsrechnung 1997	10
3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	12
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	14
5 Kreditermächtigung	17
6 Finanzierungssaldo	18
7 Haushaltsüberschreitungen	20
8 Ausgabereste	22
9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel	23
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	23
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997	24
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1998	25
13 Staatsschulden 1998	31
14 Staatsbürgschaften 1998	34
15 Privatisierungserlöse	35
 II. Prüfungsergebnisse aus den Geschäftsbereichen 	
Staatsministerium des Innern	
16 Verletzung von Dienstpflichten	41
17 Einsatz eines Materialwirtschaftsverfahrens beim Polizeiverwaltungsamt	44
18 Organisation des Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahrens	49
19 Private Vorfinanzierung staatlicher Hochbaumaßnahmen	53
20 Experimenteller Wohnungsbau in Holzsystembauweise	59
21 Kosten der Planung und Bauüberwachung im Straßenbau	63
22 Bauhof für den Winterdienst	75

Staatsministerium der Justiz

23	Mitteilungspflicht gegenüber den Steuerbehörden	78
----	---	----

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

24	Rücklagen der Studentenwerke	81
25	Zusammenführung der vorklinischen Einrichtungen der Münchener Universitäten	90
26	Automation von Verwaltungsaufgaben bei den Fachhochschulen	94
27	Bayerische Theaterakademie	101
28	Staatliche Beratungsstellen für öffentliche Büchereien	110

Staatsministerium der Finanzen

29	Bewertungsstellen der Finanzämter	113
30	Verteidigungslastenverwaltung	116
31	Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung	116
32	Erbschaft- und Schenkungsteuer	123
33	Erstattung von Personalausgaben durch die neuen Länder	132
34	Bayerische Seenschiffahrt GmbH	133
35	Hohe Fehlerquote bei Straßenunterhaltungszuschüssen	138
36	Förderung nichtstaatlicher Hochbauvorhaben	141

**Staatsministerium für Wirtschaft,
Verkehr und Technologie**

37	Mangelhafte Erfolgskontrolle und Förderung tatsächlich nicht entstandener Aufwendungen	144
38	Ausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz	147

	Seite
Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	
39	Förderung nachwachsender Rohstoffe 153
40	Staatliche Versuchsgüter 160
41	Abschußplanung für Schalenwild 166
Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	
42	Förderung des Ankaufs ökologisch wertvoller Grundstücke 170

Verzeichnis der Abkürzungen

BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BFD	=	Bezirksfinanzdirektion
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	=	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
HNF	=	Hauptnutzfläche
HOAI	=	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IT	=	Informationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Landtag
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
OFD	=	Oberfinanzdirektion
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
PC	=	Personalcomputer
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
UrlV	=	Urlaubsverordnung

Vorbemerkung

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

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

Der Bericht befaßt sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1997, 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 1999 beziehen.

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

2. Der ORH hat Anfang September 1999 den Bayerischen Landtag und die Bayerische Staatsregierung gemäß Art. 99 Satz 1 BayHO über seine Prüfung zur Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern mbH (LWS) unterrichtet.

I.

**Allgemeine Feststellungen
zur Haushaltsrechnung
und
zum Haushaltsvollzug**

1 Haushaltsplan 1997

- 1.1** Der Haushaltsplan 1997 ist durch das Haushaltsgesetz 1997/1998 vom 27. Dezember 1996 (HG) in Einnahmen und Ausgaben auf 61 487 940 700 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 2,0 %, das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** **Ausgabensoll** um 1,7 % gesunken.² Dieses Ergebnis wird durch die im Vergleich zum Vorjahr rückläufigen Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern und die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung beeinflusst; ansonsten würde sich ein Anstieg um 0,7 % gegenüber 1996 errechnen (vgl. hierzu auch TNr. 3.1).

- 1.2** Im Haushalt 1997 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 800 Mio DM **Minder Ausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben - wie im Vorjahr -

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1997 insgesamt 196,9 Mio DM).

2) 1996 ist das formale Haushaltsvolumen um 6,1 %, das bereinigte Ausgabensoll um 6,0 % gestiegen. Der starke Anstieg war vor allem auf die im 2. Nachtragshaushalt 1996 veranschlagte Offensive Zukunft Bayern II (1,3 Mrd DM) und die erstmals veranschlagten Ausgaben für die Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) zurückzuführen. Ohne die Offensive Zukunft Bayern und die Bahnregionalisierung errechnet sich gegenüber 1995 ein Anstieg um 1,5 %.

1,3 % des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, daß die Ausgabeansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.³

2 Haushaltsrechnung 1997

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1997 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 11. November 1998 (LT-Drucksache 14/189, Sen-Drucksache 242/98) übersandt.^{4,5} Im Abschlußbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluß und den Haushaltsabschluß (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlußbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefaßt folgendes Bild:

Haushaltsabschluß 1997

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	61 487 940 700,00 DM	61 487 940 700,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1996 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 632 311 759,87 DM	2 870 444 120,00 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	66 120 252 459,87 DM	64 358 384 820,00 DM
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	60 819 800 115,96 DM	60 445 185 242,40 DM
- in das Haushaltsjahr 1998 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 359 129 288,66 DM	2 971 876 522,35 DM
insgesamt	65 178 929 404,62 DM	63 417 061 764,75 DM
Unterschied Soll/Ist	941 323 055,25 DM	941 323 055,25 DM

3) Beschluß der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuß für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 16. Juli 1996.

4) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1997 wurde dem Landtag und dem Senat mit Schreiben vom 9. Dezember 1998 (LT-Drucksache 14/190, Sen-Drucksache 93/99) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

5) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1997 wurden am 14. Mai 1998 abgeschlossen.

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

Deckung der auf das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Ausgabereste

Zahlenübersicht 2

Die Ausgabereste waren gedeckt durch	Betrag
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1997	374 614 873,56 DM
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 1 761 867 639,87 DM
- die in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Einnahmereste ¹⁾	4 359 129 288,66 DM
Ausgabereest	2 971 876 522,35 DM

1) darunter 3 741 991 454,19 DM **Kreditermächtigungen**, 413 089 890,45 DM nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und 204 047 944,02 DM aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern

Die hohen **Einnahmereste** sind erforderlich, weil die Einnahmen aus den Privatisierungen zur Zwischenfinanzierung von Haushaltsausgaben verwendet wurden („interner Kredit“) und diese zunächst beim Grundstock „ausgeliehenen“ Gelder dem Grundstockvermögen wieder zugeführt und auf dem Kreditmarkt aufgenommen werden müssen ⁶ (vgl. hierzu auch TNrn. 5 und 13.1). Die Einnahmereste wären um 2,1 Mrd DM niedriger, wenn anstelle des „internen Kredits“ beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre (vgl. TNr. 13.1). Zu den Ausgaberesten vgl. TNr. 8.

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

3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Die Einnahmen und Ausgaben haben sich seit 1994 wie folgt entwickelt:

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Einnahmen				Ausgaben			
	formal		bereinigt ¹⁾		formal		bereinigt ¹⁾	
	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%
1994	53 311,0	-2,2 ²⁾	54 047,1	2,6	55 622,0	2,7	54 377,7	2,3
1995	56 094,1	5,2 ³⁾	55 482,8	2,7 ³⁾	58 517,2	5,2 ³⁾	57 972,0	6,6 ³⁾
1996	62 808,6	12,0 ⁴⁾	57 411,2	3,5 ⁴⁾	61 409,5	4,9 ⁴⁾	60 930,4	5,1 ⁴⁾
1997	60 819,8	- 3,2⁵⁾	57 211,3	- 0,3⁵⁾	60 445,2	- 1,6⁵⁾	60 070,6	- 1,4⁵⁾
1998	62 473,3	2,7 ⁶⁾	59 698,6	4,3 ⁶⁾	62 002,3	2,6 ⁶⁾	60 783,0	1,2 ⁶⁾

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

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

Der starke Anstieg der Ausgaben **1995** ist vor allem auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (Steigerung um 2,6 Mrd DM auf 2,9 Mrd DM) zurückzuführen.

Andererseits sind die Ausgaben (und entsprechend die Einnahmen) um 800 Mio DM niedriger, weil die bisher bei Kap. 08 03 Tit. 980 06 und 980 07 gebuchten EU-Mittel ab 1995 unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet werden.⁷

Die hohe Steigerungsrate **1996** bei den formalen Einnahmen ergibt sich vor allem durch die Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern (vgl. hierzu die Anmerkung bei Zahlenübersicht 5 zur Hauptgruppe 3). Bei den Einnahmen und Ausgaben ist ferner zu berücksichtigen, daß in diesem Jahr erstmals Erstattungsleistungen des Bundes im Rahmen der Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) eingingen. Umgekehrt sind 220 Mio DM Kindergeldzahlungen des Freistaats Bayern und entsprechende Erstattungsleistungen des Bundes weggefallen, weil der Familienleistungsausgleich neu geregelt wurde.

1997 wurde die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung neben der Offensive Zukunft Bayern (vgl. hierzu die Anmerkung bei Zahlenübersicht 5 zur Hauptgruppe 3) durch die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung (320 Mio DM) beeinflusst.

3.2

Die Veränderungsrate war sowohl bei den bereinigten Einnahmen als auch bei den bereinigten Ausgaben niedriger als beim Bruttoinlandsprodukt für Bayern und für die alten Länder. Im Vergleich zur Gesamtheit der alten Länder sind in Bayern gegenüber dem Vorjahr die Einnahmen weniger und die Ausgaben stärker zurückgegangen (Zahlenübersicht 4).

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1997 gegenüber 1996

Zahlenübersicht 4

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern - bei den alten Ländern ¹⁾	- 0,3 - 0,7
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern - bei den alten Ländern ¹⁾	- 1,4 - 0,3
Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) - in Bayern - bei den alten Ländern ¹⁾	3,3 3,0

1) ohne Berlin

7) Inzwischen werden rd. 1,5 Mrd DM an EU-Mitteln unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet.

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe	1996	1997			1998	
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist	
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	45 311,5	45 257,1	46 623,2	-1 366,1	47 586,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst	5 224,1	4 937,1	4 748,2	188,9	4 936,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4 132,4	4 818,9	4 625,2	193,7	4 929,7
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	8 140,5	5 806,7	5 491,4	315,3	5 021,2
	zusammen	62 808,6	60 819,8	61 487,9	- 668,1	62 473,3
Ausgaben						
4	Personalausgaben	24 534,6	24 557,1	24 969,8	- 412,7	24 971,1
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	3 377,1	3 208,4	3 373,9	- 165,5	3 228,5
	Ausgaben für den Schuldendienst	1 911,4	2 114,2	2 433,1	- 318,9	2 207,8
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	19 561,3	20 346,7	20 579,1	- 232,4	20 721,4
7	Baumaßnahmen	1 779,3	1 977,6	2 114,5	- 136,9	2 078,5
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	9 766,8	7 866,6	8 620,6	- 754,0	7 575,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	479,1	374,6	- 603,1	977,7	1 219,2
	zusammen	61 409,5	60 445,2	61 487,9	-1 042,7	62 002,2

Differenzen in den Summen durch Runden.

Anmerkung zu 1997:

- zur Hauptgruppe 0:

Die Einnahmen waren 1997 um knapp 1,4 Mrd DM niedriger als geplant und um 54 Mio DM niedriger als im Vorjahr. 1998 sind sie gegenüber 1997 um 2,3 Mrd DM gestiegen (zur Entwicklung der Steuereinnahmen vgl. TNr. 12).

- zur Hauptgruppe 3:

Die große Abweichung 1997 gegenüber 1996 ist vor allem darauf zurückzuführen, daß

- 1996 zur Finanzierung der Ausgaben im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern bzw. zur Tilgung des „internen Kredits“ beim Grundstock zusätzliche Kredite von 2 Mrd DM aufgenommen wurden, während dies 1997 „lediglich“ 0,5 Mrd DM waren (vgl. hierzu auch TNrn. 2 und 13.1).

- für die Offensive Zukunft Bayern 1996 2,2 Mrd DM und 1997 0,6 Mrd DM aus dem Grundstock erstattet wurden.

- zur Hauptgruppe 9:

Die Abweichung der Ist-Ausgaben 1997 zum Haushaltssoll ergibt sich zum größten Teil daraus, daß die globalen Minderausgaben (800 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt sind, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niederschlagen.

Die große Steigerung 1998 gegenüber 1997 ist darauf zurückzuführen, daß insbesondere zur Abdeckung von Risiken aus der künftigen Steuergesetzgebung 1 Mrd DM der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage zugeführt wurde.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1997 S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 6

Quote	Bayern			Flächenländer ¹⁾				
				West ²⁾			Ost	
	1996 %	1997 %	1998 %	1996 %	1997 %	1998 %	1997 %	1998 %
Steuerdeckungsquote	74,0	75,0	77,9	71,6	70,4	73,4	44,0	45,6
Kreditfinanzierungsquote ³⁾	1,5	3,5	1,5	6,8	8,2	4,8	9,3	5,7
Personalausgabenquote	40,3	40,9	41,1	40,3	40,7	40,6	25,3	25,5
Sachaufwandsquote	5,5	5,3	5,3	5,2	5,2	5,2	4,5	4,4
Zinsausgabenquote	2,9	3,2	3,4	8,4	8,6	8,7	4,7	5,2
Zinssteuerquote	3,9	4,3	4,3	11,7	12,2	11,8	10,7	11,3
Investitionsquote	18,9	16,4	15,9	11,5	10,9	11,0	27,8	26,7

1) Zahlen für 1998 nur **vorläufig**

2) ohne Bayern

3) **einschließlich** „interner Kredite“ beim Grundstock und deren Tilgung (1996 wurden 2 Mrd DM, 1997 0,5 Mrd DM und 1998 0,7 Mrd DM der „internen Darlehen“ durch zusätzliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt getilgt - vgl. TNrn. 2 und 13.1). Ohne die „interne Kreditaufnahme“ und deren Tilgung errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 4,9 % für 1996 bzw. 4,3 % für 1997 und 2,6 % für 1998.

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

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen. Für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend, da sie nur formal die jeweilige Ausgaben­gruppe den bereinigten Gesamtausgaben gegenüberstellen. Die Quote kann also zum Teil erheblich von Veränderungen der Gesamtausgaben beeinflusst werden, die mit der jeweiligen Ausgabengruppe in keinem direkten Zusammenhang stehen (vgl. Zahlenübersicht 3 mit Anmerkungen). Auch fließen nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte ein (z.B. volkswirtschaftliche Produktivität, Folgekosten, Werterhalt bzw. Substanzverzehr). 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 (Zahlenübersicht 6).

Wie begrenzt die Aussagekraft der Quoten ist, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen, zeigt sich am Beispiel der Personalausgaben. So ist die **Personalausgabenquote** 1997 gegenüber dem Vorjahr gestiegen, obwohl die Personalausgaben nahezu unverändert geblieben sind. Umgekehrt ging diese Quote in den Jahren 1995 und 1996 trotz gestiegener Personalausgaben zurück; 1998 sind die Personalausgaben stärker gestiegen als die Quote. Ursächlich für diese Quotenänderungen sind also weniger die Personalausgaben als solche als vielmehr anderweitige Haushaltsveränderungen, wie z.B. die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern, die Einbeziehung der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich, die Bahnregionalisierung, eine andere Veranschlagung der EU-Mittel und die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung.

Auch die **Investitionsquote** hat für den Staatshaushalt nur eine begrenzte Aussagekraft. Bei der Beurteilung dieser Quote ist darüber hinaus zu bedenken, daß in ihr nur rein formell alle nach dem Gruppierungsplan in HGr. 7 und 8 veranschlagten Ausgaben erfaßt werden, ohne daß sie nach ihrer volkswirtschaftlichen Produktivität gewertet und differenziert werden. Zudem fließen nur die einmaligen Anschaffungskosten ein, während die Folgekosten z.B. für zusätzlich erforderliches Personal, höhere Betriebskosten und für den Substanzerhalt der Gebäude und Anlagen nicht berücksichtigt werden. Diese Kosten belasten künftige Haushalte unmittelbar und dauerhaft und schränken den Handlungsspielraum ein; obwohl sie zum sinnvollen Betrieb der Investition unabdingbar sind, mindern sie später die Investitionsquote und erhöhen die Personal- und Sachausgabenquote (vgl. hierzu auch ORH-Bericht 1998 T Nr. 4.2).

5 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1997 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	2 088,7
- aus dem Haushaltsjahr 1996 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	4 249,3
Gesamtermächtigung	6 338,0
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	2 586,8
- auf das Haushaltsjahr 1998 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) ²⁾	3 742,0
insgesamt beansprucht	6 328,8
Im Haushaltsjahr 1997 wurden nicht beansprucht	9,2

1) Unter Berücksichtigung einer Rückzahlung des „internen Kredits“ beim Grundstock von 504,8 Mio DM ergibt sich eine Schuldenaufnahme von 2 082 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 4 359,1 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. T Nr. 2). Davon entfielen 413,1 Mio DM auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und 204,0 Mio DM auf Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1997 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dazu werden Isteinnahmen und Istaussgaben gegenübergestellt, bereinigt nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (Art. 13 Abs. 4 BayHO).

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 8

	1996 Mio DM	1997 Mio DM	1998 Mio DM
Isteinnahmen	62 808,6	60 819,8	62 473,3
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2 980,2	2 586,8	1 578,1
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁾	2 280,0	902,5	1 074,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	137,2	119,3	121,9
bereinigte Isteinnahmen	57 411,2	57 211,3	59 698,6
Istaussgaben	61 409,5	60 445,2	62 002,3
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ²⁾	349,3	258,2	1 103,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	129,7	116,4	115,5
bereinigte Istaussgaben	60 930,4	60 070,6	60 783,0
Finanzierungssaldo – Ist	-3 519,2	-2 859,2	-1 084,4
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	-3 929,1	-3 110,0	-3 544,2

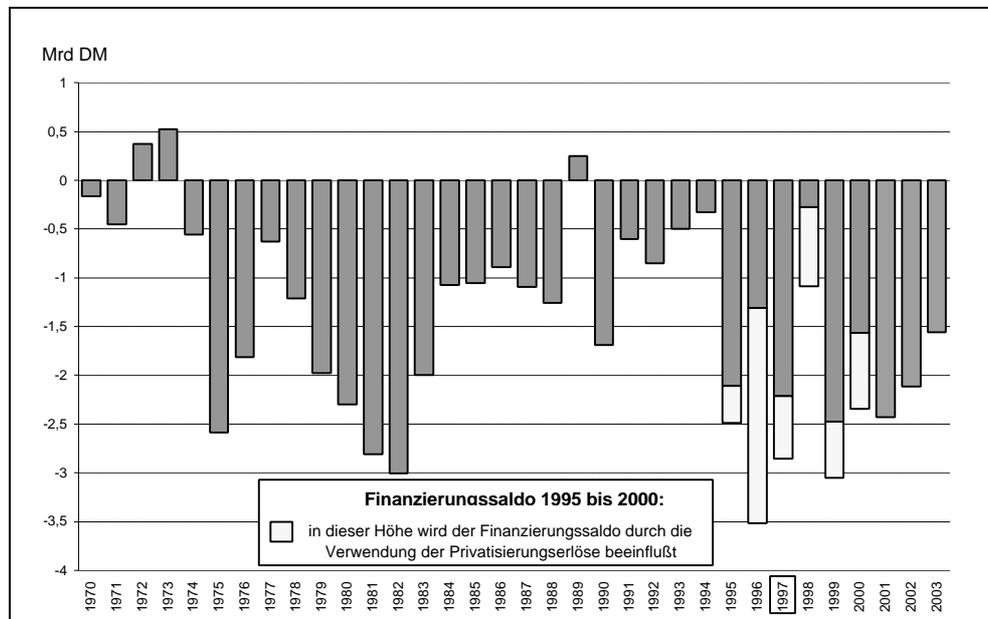
Differenzen in den Summen durch Runden.

- 1) 1996: darunter 2 209,9 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 16,5 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern
- 1997: darunter 642,7 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 188,2 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern
- 1998: darunter 810,4 Mio DM Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse) und 220,1 Mio DM Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern
- 2) 1996/1998: darunter 1996: 272,5 Mio DM, 1997 und 1998: je 77,5 Mio DM Sonderrücklage zur Verwendung ersparter Haushaltsmittel im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern, 1998: Zuführung von 1 Mrd DM an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage

Das hohe Finanzierungsdefizit der Jahre 1996 und 1997 ist einerseits auf die Steuer- ausfälle gegenüber der Haushaltsplanung (1996: 1,1 Mrd DM, 1997: 1,3 Mrd DM) ⁸ und andererseits auf die Verwendung der Privatisierungserlöse zurückzuführen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats sind zwar die Ausgaben im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern in den bereinigten Ausgaben enthalten, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen, da diese als Entnahme aus einem Fonds gelten (vgl. Anmerkung 1 zur Zahlenübersicht 8). Rechnet man die Privatisierungserlöse bei den bereinigten Einnahmen hinzu, be- tragen die Finanzierungssalden 1995: - 2,1 Mrd DM, 1996: - 1,3 Mrd DM, 1997: - 2,2 Mrd DM und 1998: - 0,3 Mrd DM.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



Anmerkung: Bis 1998: Istzahlen; 1999: Sollzahlen nach dem HG; 2000: Sollzahlen nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts; 2001 bis 2003: Finanzplan (Stand Oktober 1999)

Auch 1997 wurde also mehr ausgegeben als eingenommen. Zur Schulden- entwicklung vgl. TNr. 13.

8) vgl. hierzu TNr. 12

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1997 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 592 547 762,75 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	470 738 936,51 DM
- außerplanmäßige Ausgaben	55 789 578,35 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen)	66 010 247,89 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1997 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,96 % (Vorjahr: 0,55 %). Die Steigerung ist vor allem auf überplanmäßige Ausgaben von 299,8 Mio DM im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zurückzuführen (vgl. hierzu TNr. 7.3). Ohne diese Ausgaben lägen die Haushaltsüberschreitungen mit 0,48 % des Haushaltsvolumens im üblichen Rahmen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlußbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 24. November 1997 und vom 11. Mai 1998).

7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In zwei Fällen mit zusammen 1 380 561,03 DM (Vorjahr ebenfalls zwei Fälle mit 773 584,97 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. In einem Fall hat das Staatsministerium der Finanzen bestätigt, daß es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. Nicht zugestimmt hat es in folgendem Fall:

Von der Bayerischen Theaterakademie (Kap. 15 65) wurden bei den Bewirtschaftungskosten und für den Akademiebetrieb überplanmäßig 1 359 191,04 DM ohne

Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen geleistet. Begründet wurden die Mehrausgaben damit, daß

- die erheblich vergrößerten Bühnen- und sonstigen Nutzflächen erhebliche Steigerungen der Bewirtschaftungskosten mit sich gebracht hätten,
- durch die verzögerte Fertigstellung des Prinzregententheaters erhebliche Mehrkosten für zahlreiche und kostenaufwendige Nachtproben sowie für nicht geplante Geräte- und Probenräumeanmietungen entstanden seien,
- Sponsorengelder ausgefallen seien,
- der Zusatzsperre von 5 % aufgrund der erforderlichen langfristigen Planungen nicht habe entgegengewirkt werden können.

Das Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst hat zwar mit Schreiben vom 4. Dezember 1997 die Einwilligung zu überplanmäßigen Ausgaben von bis zu 2,5 Mio DM beantragt. Das Staatsministerium der Finanzen lehnte mit Schreiben vom 19. Dezember 1997 den Antrag jedoch ab, weil das Gros der Maßnahmen, die zu den überplanmäßigen Ausgaben führten, bei der Antragstellung bereits abgeschlossen waren und erhebliche Zweifel bestanden, ob die Ausgaben in voller Höhe unvorhergesehen sowie sachlich und zeitlich unabweisbar waren. Der ORH teilt diese Auffassung (vgl. TNr. 27).

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 1997 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 23,8 Mio DM entstanden (Haushaltsansatz 450 Mio DM).
- Bei Kap. 04 04 (Gerichte und Staatsanwaltschaften) sind bei Tit. 526 21 für die Entschädigung der Rechtsanwälte bei Prozeßkostenhilfe 10 Mio DM (Haushaltsansatz 61,8 Mio DM) und bei Tit. 526 24 für die Entschädigung von Sachverständigen 19,1 Mio DM (Haushaltsansatz 140,5 Mio DM) an überplanmäßigen Ausgaben angefallen. Es handelt sich um Leistungen, die auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen und von gerichtlichen Entscheidungen abhängig sind.

- Zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten im öffentlichen Personennahverkehr (Ausbildungsverkehr) gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Ausgaben von 21,0 Mio DM entstanden (Haushaltsansatz 145 Mio DM).⁹
- Bei Kap. 10 72 Tit. 643 01 sind für die Unterbringung von psychisch-, drogen- oder alkoholkranken Straftätern nach Art. 22 Abs. 4 AGBSHG ¹⁰ überplanmäßige Ausgaben von 21,2 Mio DM geleistet worden (Haushaltsansatz 118 Mio DM).
- Aufgrund der ungünstigen Entwicklung des Steueraufkommens im übrigen Bundesgebiet wurde der Freistaat Bayern im Länderfinanzausgleich zusätzlich belastet. Dadurch sind bei Kap. 13 03 Tit. 612 01 überplanmäßige Ausgaben von 299,8 Mio DM angefallen (Haushaltsansatz 2,8 Mrd DM).

Bei den in Kap. 08 03 Tit. 892 06 (Zuschüsse zur Förderung von Investitionen für die erstmalige Niederlassung von Junglandwirten) ausgewiesenen Mehrausgaben von 20 Mio DM handelt es sich nicht um überplanmäßige Ausgaben, da den Ausgaben eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung zugrunde liegt. Nach Art. 8 Abs. 2 Satz 3 HG konnte das Staatsministerium der Finanzen bei Kürzungen von Bundesmitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Kap. 08 04) freiwerdende Landesmittel entsprechend der Zielsetzung der Gemeinschaftsaufgabe für Fördermaßnahmen des Epl. 08 bereitstellen.

8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1997 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 4 410 346 166,50 DM verblieben. Davon sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2 971 876 522,35 DM in das Haushaltsjahr 1998 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

9) vgl. hierzu auch TNr. 38

10) Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz vom 29.11.1993 (GVBl S. 869)

Ausgabereste

Zahlenübersicht 9

	Mio DM
Rechnerischer Ausgabereist	4 410,3
<i>zuzüglich</i> abschließende Willigungen	135,3
<i>abzüglich</i>	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	- 1 019,5
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge	- 554,3
in das Jahr 1997 übertragene Ausgabereiste	2 971,9

Der Anteil der Ausgabereiste am Haushaltsvolumen beträgt 4,8 % (Vorjahr 4,6 %). 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.

9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

In einigen Fällen sind Einnahmen und Ausgaben entgegen Art. 35 Abs. 1 BayHO nicht an der für sie vorgesehenen Stelle in der Rechnung nachgewiesen worden. Dabei sind z.T. Ausgabemittel in Anspruch genommen worden, die für andere Zwecke bewilligt waren. Die einschlägigen Fälle wurden beanstandet. Soweit geboten, wurde ein nachträglicher Ausgleich verlangt.

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

Die in der Haushaltsrechnung 1997 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

Soweit Zahlungen in automatisierten Verfahren gebucht werden, prüft der ORH die Übereinstimmung mit den Büchern regelmäßig durch Stichproben; Beanstandungen haben sich dabei nicht ergeben.

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1997

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1998

12.1 Steueraufkommen in Bayern

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

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1994	1995	1996	1997	1998	Veränderungen 1998 gegenüber 1997 Mio DM
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	43 274,2	45 530,6	44 439,3	45 091,9	47 205,2	+ 2 113,3
Lohnsteuerzerlegung	881,7	107,9	552,4	515,3	225,0	- 290,3
Veranlagte Einkommensteuer	4 718,9	2 590,6	2 619,9	1 786,9	2 932,0	+ 1 145,1
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	3 859,4	3 340,9	2 801,8	3 065,2	3 863,2	+ 798,0
Zinsabschlag	2 510,4	2 129,3	2 068,8	1 974,3	2 019,6	+ 45,3
Zinsabschlagzerlegung	- 0,2	117,0	88,4	78,5	186,1	+ 107,6
Körperschaftsteuer	3 149,4	3 578,2	5 804,6	7 799,2	7 882,9	+ 83,7
Körperschaftsteuerzerlegung	507,1	156,4	368,4	-49,5	635,9	+ 685,4
Umsatzsteuer	30 970,9	31 923,0	31 945,2	30 760,3	32 604,3	+ 1 844,0
Gewerbesteuerumlage	754,6	739,6	761,6	788,7	1 000,3	+ 211,6
erhöhte Gewerbesteuerumlage ¹⁾	358,9	792,1	808,7	826,7	873,4	+ 46,7
Summe a	90 985,3	91 005,6	92 259,1	92 637,5	99 427,9	+ 6 790,4
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	1 249,4	1 471,7	1 669,1	270,8	144,8	- 126,0
Erbschaftsteuer	764,6	807,4	802,0	857,9	869,9	+ 12,0
Grunderwerbsteuer	1 244,1	963,5	983,9	1 404,8	1 802,8	+ 398,0
Kraftfahrzeugsteuer	2 263,4	2 231,2	2 231,9	2 373,8	2 493,6	+ 119,8
Rennwett- und Lotteriesteuer	469,0	475,6	466,9	468,7	530,1	+ 61,4
Feuerschutzsteuer	162,4	54,3	129,3	115,0	123,2	+ 8,2
Biersteuer	393,1	373,2	355,3	350,5	335,5	- 15,0
Summe b	6 546,0	6 376,9	6 638,4	5 841,5	6 300,0	+ 458,5
Summe a und b	97 531,3	97 382,5	98 897,5	98 479,0	105 727,9	+ 7 248,9
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer						
	1 430,9	2 352,1	2 391,1	2 662,9	2 815,8	+ 152,9
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	98 962,2	99 734,6	101 288,6	101 141,9	108 543,7	+ 7 401,8

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Umlage zur Beteiligung der Gemeinden an den Beiträgen des Freistaats Bayern zum Fonds Deutscher Einheit und zum Föderalen Konsolidierungsprogramm. Die erhöhte Gewerbesteuerumlage wird entsprechend der geänderten Nachweisungen des Staatsministeriums der Finanzen erstmals auch beim Steueraufkommen ausgewiesen, sie steht jedoch allein dem Land zu.

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1998** somit um 7 401,8 Mio DM (+ 7,3 %) deutlich gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Zu dieser Steigerung haben insbesondere eine Zunahme der Brutto Lohn- und Gehaltssummen, eine verbesserte Ertragslage der Unternehmen sowie die zum 1. April 1998 in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15 % auf 16 % beigetragen.

12.2 Steuereinnahmen des Freistaats Bayern

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 1994 bis 1998 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾ des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ²⁾ %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1994	42 143,1	42 544,5	+ 1,0	+ 2,4	78,2
1995	44 840,0	43 626,3	- 2,7	+ 2,5	75,3
1996	46 140,0	45 070,5	- 2,3	+ 3,3	74,0
1997	46 395,0	45 054,6	- 2,9	0,0	75,0
1998	46 164,0	47 359,1	+ 2,6	+ 5,1	77,9

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

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

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind damit um 2 304,5 Mio DM (+ 5,1 %) angestiegen und übertrafen mit 1 195,1 Mio DM (+ 2,6 %) den Haushaltsansatz (1997: - 1 340,4 Mio DM = - 2,9 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1998 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 1998 gegenüber 1997**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1997	
	Mio DM	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 698,0	+ 3,9
Veranlagte Einkommensteuer	+ 468,0	+ 66,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 194,1	+ 15,3
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 67,3	+ 7,5
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 208,6	+ 5,7
Steuern vom Umsatz	- 21,0	- 0,2
Gewerbsteuerumlage	+ 231,0	+ 18,9
zusammen	+ 1 846,0	+ 4,7
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 126,0	- 46,5
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 12,0	+ 1,4
Grunderwerbsteuer	+ 398,0	+ 28,3
Kraftfahrzeugsteuer	+ 119,8	+ 5,0
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 61,4	+ 13,1
Feuerschutzsteuer	+ 8,2	+ 7,1
Biersteuer	- 15,0	- 4,3
zusammen	+ 458,5	+ 7,8
Mehreinnahmen insgesamt	+ 2 304,5	+ 5,1

Differenzen in den Summen durch Runden

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

Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschließlich Zerlegung Mio DM	Veranlagte Einkommensteuer Mio DM	Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung Mio DM	Steuern vom Umsatz Mio DM	Kraftfahrzeugsteuer Mio DM	Vermögensteuer Mio DM
1994	18 766,3	1 968,5	1 652,2	10 071,5	2 263,3	1 249,4
1995	19 396,3	1 052,3	1 719,4	11 505,7	2 231,2	1 471,7
1996	17 716,3	1 071,4	2 910,8	13 431,1	2 231,9	1 669,1
1997	17 758,9	705,8	3 650,8	13 702,5	2 373,8	270,8
1998	18 456,9	1 173,8	3 859,4	13 681,5	2 493,6	144,8

Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags

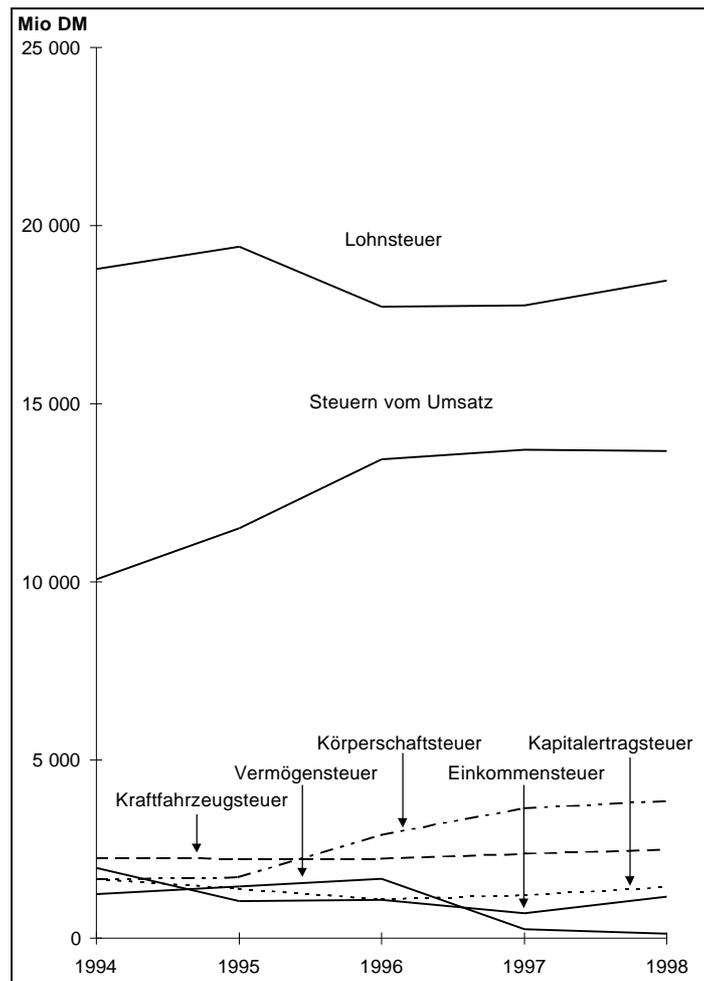
Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung Mio DM
	Mio DM	darunter Kapitalertragsteuer Mio DM	
1994	1 699,2	1 673,0	1 104,5
1995	1 425,2	1 392,1	988,4
1996	1 163,8	1 097,7	949,2
1997	1 270,9	1 211,9	903,2
1998	1 465,0	1 436,5	970,5

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

Entwicklung der Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten

Schaubild



Im einzelnen läßt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

- a) Eine stärkere Zunahme der Brutto Lohn- und -gehaltssumme hat bei der **Lohnsteuer** noch zu einer Einnahmesteigerung von 698 Mio DM (+ 3,9 %) geführt, obgleich die Einnahmen aus der Lohnsteuerzerlegung um 123,4 Mio DM zurückgegangen sind, die Kindergeldzahlungen gegenüber dem Vorjahr um 49,9 Mio DM gestiegen sind und auch die Erhöhung des Grundfreibetrags um 270 DM sich aufkommensmindernd bei der Lohnsteuer ausgewirkt hat.

Die ausgewiesenen Einnahmen des Freistaats Bayern aus der Lohnsteuer sind bereits um Kindergeldzahlungen von 3 175,4 Mio DM gemindert.

- b) Die Einnahmen aus der **Einkommensteuer** haben sich 1998 nach dem starken Rückgang 1997 (- 365,6 Mio DM = - 34,1 %) wieder deutlich um 468 Mio DM (+ 66,3 %) auf 1 173,8 Mio DM verbessert. Einnahmeerhöhend wirkten sich eine verbesserte Ertragslage der Unternehmen, eine Absenkung der steuerlichen Förderung der Investitionen in den neuen Bundesländern und ein gesunkenes Erstattungsvolumen bei der Veranlagung von Arbeitnehmern aus. Gegenläufig wirkten sich die Erhöhung des Grundfreibetrags um 270 DM und ein auf 417,1 Mio DM (Vorjahr 194,3 Mio DM) gestiegener Landesanteil an der aus der Einkommensteuer gezahlten Eigenheimzulage aus.

- c) Die **Kapitalertragsteuer** hat sich 1998 wegen umfangreicher Sonderausschüttungen der Kapitalgesellschaften um 224,6 Mio DM auf 1 436,5 Mio DM (+ 18,5 %) erhöht. Dieser Betrag ist gemindert um Erstattungen des Bundesamts für Finanzen, die sich 1998 um 204,9 Mio DM auf 466,6 Mio DM erhöhten.

Angestiegen sind auch die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** um 67,3 Mio DM (+ 7,5 %) auf 970,5 Mio DM.

- d) Bei der **Körperschaftsteuer** haben sich die Einnahmen nach dem deutlichen Anstieg 1996 und 1997 (+ 69,3 % bzw. 25,4 %) nochmals um 208,6 Mio DM (+ 5,7 %) verbessert. Hierzu haben ein leichter Anstieg des Anteils des von den bayerischen Finanzämtern erhobenen Körperschaftsteueraufkommens von 41,8 Mio DM und ein deutlicher Anstieg des Zerlegungsanteils von 342,6 Mio DM beigetragen, während eine um 175,8 Mio DM auf 400 Mio DM erhöhte Erstattung an das Bundesamt für Finanzen die Einnahmen gemindert hat.

Die kassenmäßigen Einnahmen aus der Körperschaftsteuer geben die verbesserte Ertragslage der Unternehmen nur unvollständig wieder, weil auch das Aufkommen der Körperschaftsteuer von gegenläufigen Faktoren geprägt war. Während die verbesserte Entwicklung der Unternehmensgewinne stark aufkommenserhöhend wirkte, führte die gesetzlich zum 31. Dezember 1998 vorgeschriebene Auflösung des noch mit 50 % besteuerten Eigenkapitals zu verstärkten Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaften an ihre Anteilseigner. Die dadurch bewirkte Minderung der Körperschaftsteuer um 20 Prozentpunkte auf den Ausschüttungssatz von 30 % in Verbindung mit dem großen Volumen der Sonderausschüttungen verringerten das Körperschaftsteueraufkommen erheblich. Dieser Körperschaftsteuerminderung steht die durch die Sonderausschüttungen zugleich bewirkte deutliche Zunahme der Kapitalertragsteuer gegenüber.

- e) Die Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** sind insgesamt um 21 Mio DM (- 0,2 %) auf 13 681,5 Mio DM zurückgegangen.

Sowohl die von den Finanzämtern erhobene Umsatzsteuer als auch die vom Bund (Zoll) erhobene und anteilig überwiesene Einfuhrumsatzsteuer sind 1998 zwar, bedingt durch die zum 1. April 1998 in Kraft getretene Mehrwertsteuererhöhung, um 6,0 % bzw. 5,7 % angestiegen. Vom Aufkommen stehen aber ab 1998 vorweg 3,64 % dem Bund als Ausgleich für die Belastungen durch einen zusätzlichen Bundeszuschuß an die Rentenversicherung und vom danach verbleibenden Aufkommen 2,2 % den Gemeinden zu.

- f) Bei den **Landessteuern** sind die Einnahmen aus der ab 1. Januar 1997 weggefallenen **Vermögensteuer** nochmals um 126 Mio DM (Vorjahr - 1 398,3 Mio DM) zurückgegangen, lagen aber noch mit 52,8 Mio DM über dem Haushaltsansatz.

Der Veranschlagung im Haushaltsplan ebenfalls nicht entsprochen hat die Einnahmeentwicklung bei der **Erbschaftsteuer**. Einer geringfügigen Erhöhung der Einnahmen von 12 Mio DM (+ 1,4 %) auf 869,9 Mio DM steht eine Veranschlagung von 1 221 Mio DM gegenüber (vgl. hierzu auch TNr. 32).

Die **Grunderwerbsteuer** hat dagegen bei einem Zuwachs von 398 Mio DM (+ 28,3 %) mit nunmehr 1 802,8 Mio DM den Haushaltsansatz von 1 671 Mio DM deutlich übertroffen.

Positiv entwickelten sich auch die Einnahmen aus der **Kraftfahrzeugsteuer** und der **Rennwett- und Lotteriesteuer** mit einem Zuwachs von 119,8 Mio DM (+ 5,0 %) bzw. 61,4 Mio DM (+ 13,1 %).

13 Staatsschulden 1998

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1994 Mio DM	1995 Mio DM	1996 Mio DM	1997 Mio DM	1998 Mio DM
A Schulden am Kreditmarkt					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sozialversicherungsträgern usw.	29 158,8	29 010,9	31 991,1	34 577,9	36 156,0
„interner Kredit“ beim Grundstock	2 499,5	4 663,2	2 619,9	2 115,1	1 436,5
Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock	31 658,3	33 674,1	34 611,0	36 693,0	37 592,5
B Schulden beim Bund	5 141,8	5 095,1	5 086,0	5 024,7	4 955,2
Summe der Staatsschuld ¹⁾ (A und B)	36 800,1	38 769,2	39 697,0	41 717,7	42 547,7
C Schulden Dritter	167,2	138,6	113,2	91,8	70,8
Gesamtsschuldenstand (darunter Rahmenkredite) ²⁾	36 967,3 (1 500)	38 907,8 (1 500)	39 810,2 (1 300)	41 809,5 (1 100)	42 618,5 (1 100)

1) 1994 bestanden darüber hinaus noch 401,2 Mio DM **Ausgleichsforderungen**, die 1995 getilgt wurden (vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 12.1).

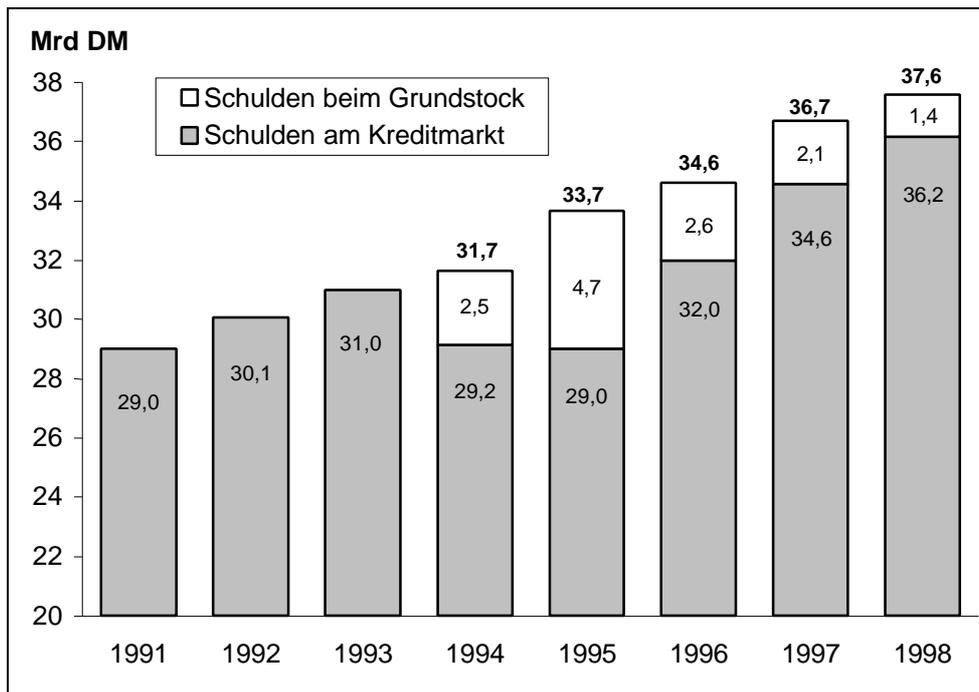
2) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nicht in Anspruch genommen.

Die **Schulden am Kreditmarkt** sind 1998 um 1 578 Mio DM auf 36 156 Mio DM angestiegen. Während die Neuverschuldung 1990 bis 1993 jährlich etwa 1 Mrd DM betragen hat, wird sie seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst. Die 1994 und 1995 eingegangenen Privatisierungserlöse von 5 Mrd DM wurden zur Zwischenfinanzierung von Haushaltsausgaben verwendet und ersparten insoweit die Aufnahme von Krediten. Gleichzeitig entstand eine Schuld beim Grundstock, dem der Wert der veräußerten Unternehmen und Beteiligungen wieder zugeführt werden muß. Dies geschieht durch die Verwendung der Privatisierungserlöse im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern. Zur Finanzierung dieser

Projekte müssen die zunächst ersparten Kreditaufnahmen nachgeholt werden. Ende 1998 waren im Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ 1 437 Mio DM nachgewiesen, die noch grundstockskonform anzulegen sind. Unter Einschluß dieser „internen Schuld“ beim Grundstock betragen die Kreditmarktschulden 37 593 Mio DM (vgl. Schaubild).

Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild



Die **Schulden beim Bund** sind 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.

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

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt) Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Bruttokredit- aufnahme ²⁾	Nettokredit- aufnahme	Tilgung	Zinsaufwand	Schuldendienst insgesamt
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	1 979,2	- 1 839,0	3 818,2	2 058,6	5 876,8
1995	4 945,4	- 147,9	5 093,3	1 920,4	7 013,7
1996	8 495,4	2 980,2	5 515,2	1 779,5	7 294,7
1997	7 890,7	2 586,8	5 303,9	1 951,0	7 254,9
1998	6 122,8	1 578,1	4 544,7	2 053,0	6 597,7
1999 ¹⁾	4 878,1	1 838,6	3 039,4	2 253,3	5 292,7
2000 ¹⁾	4 371,1	1 600,0	2 771,1	2 176,4	4 947,5
2001 ¹⁾	4 244,9	1 399,6	2 845,3	2 301,5	5 146,8
2002 ¹⁾	3 415,2	1 197,7	2 217,5	2 441,3	4 658,8
2003 ¹⁾	3 806,9	993,3	2 813,6	2 591,2	5 404,8

1) 1999: Sollzahlen nach dem HG; 2000: Sollzahlen nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts; 2001 bis 2003: Finanzplan (Stand Oktober 1999)

2) einschließlich Kreditrahmenverträge

Die Kreditmarktzinsen sind 1998 um 102 Mio DM angestiegen. Dies beruht auf der hohen Nettokreditaufnahme 1997 von 2,6 Mrd DM. Das niedrige Zinsniveau der letzten Jahre wirkte sich nicht nur bei der Neuverschuldung, sondern auch bei der Anschlußfinanzierung auslaufender Kredite positiv aus. In den Jahren 1995 bis 1997 wurden Kredite über 16 Mrd DM fällig und konnten zu günstigeren Konditionen verlängert werden. Daraus erklärt sich, daß die Zinsbelastung 1998 nicht höher als 1994 war, obwohl die Kreditmarktschulden in der Zwischenzeit um 7 Mrd DM angestiegen sind. Wenn diese „günstigen“ Kredite Mitte bis Ende des nächsten Jahrzehnts auslaufen, könnte sich der umgekehrte Effekt einstellen.

14 Staatsbürgschaften 1998

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 1998 Kredite von 3 304 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 383 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 6 185 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zu Lasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten.

Staatsbürgschaften 1998

Zahlenübersicht

Bereich	Bestand am 31. Dezember 1998			
	Anzahl	verbürgter Betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM	Ermächtigungs- rahmen Mio DM
Gewerbliche Wirtschaft	2 405	1 144,5	190,1	4 500
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	181	19,6	9,8	100
Wohnungsbau	40 937	2 139,1	1 182,2	1500
Land- und Forstwirtschaft	2	0,5	0,4	50
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	4	0,2	0,2	35
zusammen	43 529	3 303,9	1 382,7	6 185

An Ausfallzahlungen waren 1998 insgesamt 149 554 DM zu leisten; aus früheren Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 74 777 DM rückerstattet.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Bürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1998 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 39,9 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998);

- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung nach Art. 91 b GG (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1997/1998); bisherige Zusage 1 Mio DM;
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994;
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 80 Mio DM über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1HG 1997/1998);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft gegenüber der Pesl-Stiftung von jährlich bis zu 960 000 DM (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 1997/1998).

15 Privatisierungserlöse

15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern¹¹ sind die Anteile des Freistaats Bayern an der Bayernwerk AG, der Bayerischen Versicherungskammer, der Rhein-Main-Donau AG, der Beteiligungsgesellschaft für Luft- und Raumfahrt mbH (DASA), der Energieversorgung Ostbayern AG, der Lechelektrizitätswerke AG, der Contigas Deutsche Energie AG, der Bayerischen Lloyd AG, der Fränkischen Überlandwerke AG, der Bayerischen Wasserkraftwerke AG, der Bayernwerk Wasserkraft AG, der Bayerngas GmbH, der Bayerischen Schulbuchverlag GmbH, der Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern mbH, der DG-Bank Deutsche Genossenschaftsbank, der Österreichisch-Bayerischen Kraftwerke AG und der DVB-Multimedia Bayern GmbH verkauft worden. Bis Ende 1998 sind hierfür nach Abzug der Nebenkosten insgesamt 5 480 Mio DM eingegangen. Diese Erlöse sind als Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ nachgewiesen. 1999 wurden Anteile an der VIAG AG verkauft und hierfür 3,1 Mrd DM erzielt. Es ist vorgesehen, diesen Verkaufserlös in einem sog. „Bayern-Fonds“ anzulegen, der sich um die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern III verringert (vgl. TNr. 15.3). Insgesamt wurden damit seit 1994 staatliche Beteiligungen im Wert von 8,6 Mrd DM

11) einschließlich 3. Tranche der Privatisierungserlöse

verkauft. Die Erträge müssen nach Art. 81 BV für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens¹² verwendet werden.

15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Für alle Programme der Offensive Zukunft Bayern¹³ sind bisher **6 427 Mio DM konkret veranschlagt**. Dieser Betrag verteilt sich auf grundstockskonforme und nichtgrundstockskonforme Maßnahmen.

Für **grundstockskonforme** Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, Darlehen und Geldfonds) sind bisher 5 258,5 Mio DM¹⁴ vorgesehen; sie werden **unmittelbar** aus den Privatisierungserlösen finanziert. Bis Ende 1998 sind hierfür 4 080 Mio DM ausgegeben worden.

Für **nicht grundstockskonforme** Teile (Zuschüsse usw.) sind 1 168,5 Mio DM veranschlagt. Davon werden 866,5 Mio DM aus „ersparten Haushaltsmitteln“ finanziert, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München (400 Mio DM), zur Errichtung von Hochschulbauten (290 Mio DM) und für sonstige Hochbaumaßnahmen (176,5 Mio DM) vorgesehen waren. Diese Mittel wurden dadurch frei, daß anstelle der im Haushalt bereits veranschlagten Mittel nunmehr Privatisierungserlöse eingesetzt werden. Ferner fließen die Einnahmen aus den abgelösten Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-Donau AG (217 Mio DM) und die Zinserträge u.ä. aus den in Geldfonds angelegten Privatisierungserlösen in die nicht grundstockskonformen Programmteile. Im Programm veranschlagt sind davon allerdings nur die Vorzugsdividende im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH und die Zinserträge aus dem Kapitalstock „Meisterpreis“ von zusammen 90 Mio DM (mehrjähriger Ertrag); bis Ende 1998 sind hierzu 66 Mio DM eingegangen. Die übrigen „Fondserträge“ sind im Programmvolumen nicht enthalten; die Ausgabebefugnis bemißt sich nach den Einnahmen. Die Erträge aus diesen Fonds (bis Ende 1998: 188,5 Mio DM) erhöhen das Programmvolumen entsprechend; die daraus finanzierten Ausgaben sind in den Zahlenübersichten 1

12) Das Grundstockvermögen umfaßt im wesentlichen das in Sachwerten bestehende Verwaltungs- und Finanzvermögen des Staates, das nicht zum Verbrauch bestimmt ist, aber ebenso Rechte, Forderungen, Wertpapiere, Geschäftsanteile usw.

13) einschließlich 3. Tranche der Privatisierungserlöse und ohne die im Entwurf des Nachtragshaushalts 2000 vorgesehene Offensive Zukunft Bayern III (vgl. TNr. 15.3)

14) Über die Differenz zu den Einnahmen aus den Privatisierungserlösen ist noch nicht entschieden.

bis 5 dargestellt. Bis Ende 1998 sind für die nichtgrundstockskonformen Teile des Programms insgesamt 860 Mio DM ausgegeben worden.

Insgesamt sind bis Ende 1998 über **4,9 Mrd DM** verwendet worden. Wie sich dieser Betrag im einzelnen verteilt, ist in den Zahlenübersichten 1 bis 5 dargestellt.

Offensive Zukunft Bayern I (Kap. 13 07)
- erstmals veranschlagt 1995 -

Zahlenübersicht 1

Zweckbestimmung	Programm- volumen Mio DM	Einnahmen aus Privatisierungserlösen (grundstockskonform)			Erträge und Haushaltsmittel (nicht grundstockskonform)	
		veran- schlagt Mio DM	ver- wendet Mio DM	noch offen Mio DM	veran- schlagt Mio DM	ausge- geben Mio DM
Außeruniversitäre Forschung (Tit. 893 01)	50	-	-	-	50,0	50,0
Ausbau der Fachhochschulen und Universitäten (TitGr. 71-73)	1 510	1 510,0	1 126,5	383,5	-	-
Berufliche Bildung (TitGr. 74-75)	260	150,0	150,0	-	110,0 ¹⁾	80,9
Förderung junger Unternehmer (TitGr. 76-77)	225	173,0	173,0	-	52,0 ²⁾	49,6
Technologieförderung (TitGr. 78-79)	610	245,0	165,5	79,5	365,0 ³⁾	254,1
Markterschließung (TitGr. 81-85)	575	575,0	575,0	-	⁴⁾	21,5
Soziale und humane Innovation (TitGr. 86-90)	325	200,0	141,4	58,6	125,0	107,6
insgesamt	3 555	2 853,0	2 331,4 (82 %)	521,6 (18 %)	702,0	563,7

Differenzen in den Summen durch Runden

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

Offensive Zukunft Bayern II (Kap. 13 08)
- erstmals veranschlagt 1996 -

Zahlenübersicht 2

Zweckbestimmung	Programmvolumen Mio DM	Einnahmen aus Privatisierungserlösen (grundstockskonform)			Erträge und Haushaltsmittel (nicht grundstockskonform)	
		veranschlagt Mio DM	verwendet Mio DM	noch offen Mio DM	veranschlagt Mio DM	ausgegeben Mio DM
Arbeitsmarkt und Sozialfonds (TitGr. 51-53)	400	400,0	400,0	-	1)	41,5
Regionale Infrastruktur (TitGr. 54-56)	150	150,0	130,2	19,8	1)	-
Pakt für Arbeit (TitGr. 57-59)	250	55,0 ²⁾	40,0	15,0	195,0	126,4
Innovationen (TitGr. 60-65)	235	145,0 ²⁾	22,7	122,3	90,0	54,7
Gesundheit (TitGr. 66-68)	190	190,0	39,8	150,2	-	-
Beschäftigung und Soziales zusammen	1 225	940,0	632,7	307,3	285,0	222,6
Kulturfonds (TitGr. 70)	300	300,0	300,0	-	1)	21,3
Museen in Bayern (TitGr. 71-72)	334	329,0	133,6	195,4	5,0	1,8
Internat. Künstlerhaus Bamberg (TitGr. 73)	25	25,0	24,8	0,2	1)	3,1
Gedenkstätten und Symbole (TitGr. 74-75)	13	13,0	7,1	5,9	-	-
Kultur zusammen	672	667,0	465,5	201,5	5,0	26,2
Umweltfonds (TitGr. 77)	140	140,0	140,0	-	1)	7,2
Altlastenfinanzierungsfonds (TitGr. 78)	100	100,0	100,0	-	1)	7,2
Naturschutzfonds (TitGr. 79)	100	100,0	100,0	-	1)	10
Ökologische Infrastruktur (TitGr. 80-81)	60	60,0	5,7	54,3	-	-
Ökologie zusammen	400	400,0	345,7	54,3	-	24,4
Hochschulbaumaßnahmen (TitGr. 87-88)	290	290,0	277,2	12,8	-	-
insgesamt	2 587	2 297,0	1 721,1 (75%)	575,9 (25%)	290,0	273,2

Differenzen in den Summen durch Runden

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

3. Tranche der Privatisierungserlöse - 1. Teil
(Kap. 13 03, TitGr. 66 - 70; erstmals veranschlagt 1998)

Zahlenübersicht 3

Zweckbestimmung	Programm- volumen	Einnahmen aus Privatisierungserlösen (grundstockskonform)			Erträge und Haushaltsmittel (nicht grundstockskonform)	
		veran- schlagt	ver- wendet	noch offen	veran- schlagt	ausge- geben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Wasserstofftechnologien (TitGr. 66)	50	-	-	-	50	0,6
Technologien nachwachsende Rohstoffe (TitGr. 67)	50	-	-	-	50	0,2
Energie- und Umwelt- technologie (TitGr. 68)	20	8,0	2,7	5,3	12	3,4
Förderung erneuerbarer Energien (TitGr. 69)	30	-	-	-	30	19,3
Investitionen im Staatsstraßenbau (TitGr. 70)	40	40,0	24,7	15,3	-	-
insgesamt	190	48,0	27,4 (57 %)	20,6 (43 %)	142	23,5

3. Tranche der Privatisierungserlöse - 2. Teil
(Kap. 13 03, TitGr. 51 - 60; erstmals veranschlagt 1999)

Zahlenübersicht 4

Zweckbestimmung	Programm- volumen	Einnahmen aus Privatisierungserlösen (grundstockskonform)			Erträge und Haushaltsmittel (nicht grundstockskonform)	
		veran- schlagt	ver- wendet	noch offen	veran- schlagt	ausge- geben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Neubau Justizvollzugsanstalt Landshut (Tit. 721 51)	40	40,0	0,0	40,0	-	-
Clearingstelle für straffällige Kinder und Jugendliche (Tit. 893 51)	2	-	-	-	2	0,0
Polizeiausstattung (Tit. 701 52, 812 52)	25	20,0	0,0	20,0	5	0,0
Datenverbund Polizei/Justiz (Tit. 534 53, 812 53, 813 53)	8	-	-	-	8	0,0
Maßnahmen für den Arbeitsmarkt (TitGr. 54)	5	-	-	-	5	0,0
Innovative Technologien (TitGr. 55)	3	-	-	-	3	0,0
Zuschuß für die Ausstellungs- halle im „Alten Hafen“ in Würzburg (TitGr. 56)	5	-	-	-	5	0,0
Zentrum Ebenhausen für Ost- und Südosteuropa (TitGr. 57)	3	-	-	-	3	0,0
Gedenkstätten, Symbole, Mi- lenniumsfeier (TitGr. 58-60)	4	0,5	0,0	0,5	3,5	0,0
insgesamt	95	60,5	0,0 (0 %)	60,5 (100 %)	34,5	0,0

Offensive Zukunft Bayern insgesamt

Zahlenübersicht 5

Zweckbestimmung	Programm- volumen Mio DM	Einnahmen aus Privatisierungserlösen (grundstockskonform)			Erträge und Haushaltsmittel (nicht grundstockskonform)	
		veran- schlagt Mio DM	ver- wendet Mio DM	noch offen Mio DM	veran- schlagt Mio DM	ausge- geben Mio DM
Offensive Zukunft Bayern I	3 555	2 853,0	2 331,4	521,6	702,0	563,7
Offensive Zukunft Bayern II	2 587	2 297,0	1 721,1	575,9	290,0	273,2
3. Tranche - 1. Teil	190	48,0	27,4	20,6	142,0	23,5
- 2. Teil	95	60,5	0,0	60,5	34,5	0,0
insgesamt	6 427	5 258,5	4 079,9 (78 %)	1 178,6 (22 %)	1 168,5¹⁾	860,4

1) Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die nicht veranschlagten Fondserträge.

15.3 Offensive Zukunft Bayern III

Im Entwurf des Nachtragshaushalts 2000 ist vorgesehen, von den Erlösen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen an der VIAG AG 2,3 Mrd DM für Vorhaben einer „High-Tech-Offensive“ (Stärkung der Technologie - High-Tech-Zentren, Technologiekonzepte für jeden Regierungsbezirk zur Stärkung der regionalen Technologiekompetenz, landesweites Qualifizierungs-, Existenzgründungs- und Technologie-Infrastrukturprogramm, Internationalisierung der High-Tech-Offensive Bayern) und 328 Mio DM für ein „Standortprogramm Bayern“ zu verwenden. Mit den Zinserträgen der im „Bayern-Fonds“ angelegten Privatisierungserlöse (vgl. TNr. 15.1) sollen Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern abgedeckt werden.

Staatsministerium des Innern

16 Verletzung von Dienstpflichten

(Kap. 03 17)

Ein Polizeibeamter war von 1975 bis zu seiner Pensionierung im Oktober 1998 zunächst Mitglied und seit 1982 auch Ehrenbeamter einer kommunalen Vertretung. Er ist weit über den ihm hierfür erteilten Sonderurlaub hinaus dem Dienst ferngeblieben, ohne daß Konsequenzen gezogen wurden.

16.1 Sachverhalt

Ein Beamter im gehobenen Polizeidienst, der bei der Verstaatlichung der kommunalen Polizeien 1975 in den Staatsdienst übernommen worden war, war bis zu seiner Ruhestandsversetzung im Oktober 1998 Mitglied einer kommunalen Vertretung und ab 1982 gleichzeitig Ehrenbeamter der kommunalen Gebietskörperschaft. Als solcher erhielt er zusätzlich zu seinen Beamtenbezügen von der Körperschaft eine monatliche Entschädigung nach dem Gesetz über kommunale Wahlbeamte. 1981 ließ sich der Beamte zu einer anderen Polizeidienststelle versetzen, weil er davon ausging, daß er sich dort besser seiner kommunalpolitischen Tätigkeit widmen könne.

Nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen¹ kann dem Beamten zur Ausübung einer Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung Dienstbefreiung für die Teilnahme an den Sitzungen, in denen er Sitz und Stimme hat, und zusätzlich Dienstbefreiung bis zu fünf Stunden wöchentlich für sonstige im Zusammenhang mit dem Ehrenamt stehende Tätigkeiten gewährt werden. Voraussetzung hierfür ist, daß die Dienstbefreiung für die Ausübung des Ehrenamtes insgesamt, also einschließlich der Dienstbefreiung für Sitzungen, ein Viertel der wöchentlichen Arbeitszeit (d.h. bei einer 40-Stunden-Woche zehn Wochenstunden) nicht übersteigt.

1) Art. 99 Abs. 4 Satz 1 BayBG: Dem Beamten ist der zu einer Tätigkeit als Mitglied einer kommunalen Vertretung notwendige Urlaub zu gewähren, soweit es sich um die Teilnahme an Sitzungen handelt, in denen er Sitz und Stimme hat (vgl. auch § 17 UrlV).

Grundsätze über die Gewährung von Dienstbefreiung für die Tätigkeit von Beamten als Mitglied einer kommunalen Vertretung (Beschuß des Ministerrats vom 18. Dezember 1984)

Ab März 1985 war die dem Beamten ursprünglich ohne Einschränkungen genehmigte Dienstbefreiung entsprechend den von der Staatsregierung beschlossenen Grundsätzen eingeschränkt worden. Es wurde jedoch nicht ausreichend überwacht, ob der Beamte in dem gebotenen Umfang Dienst leistet. Noch 1987 wurden dem Beamten nach seinen Eintragungen im Dienstbuch zu Unrecht die vollen Bezüge gezahlt, weil er Dienstbefreiung für die Ausübung seiner kommunalpolitischen Tätigkeit deutlich über das zulässige Höchstmaß von zehn Wochenstunden hinaus beansprucht hat.

Im Zusammenhang mit einer 1993 von dem Beamten angestrebten Beförderung in das Spitzenamt des gehobenen Dienstes wurde vom Staatsministerium entschieden, dieses Anliegen erst weiter zu verfolgen, wenn die Dienstbefreiung des Beamten befriedigend geregelt sei. Im August 1994 wurde dem Beamten mitgeteilt, daß keine Möglichkeit mehr gesehen werde, die bisher praktizierte Urlaubsregelung über die laufende Wahlperiode hinaus zu ermöglichen.

In wiederholten Gesprächen mit der Amtsführung und in ministeriellen Schreiben wurde der Beamte aufgefordert, sich zu entscheiden, ob er in dem vorgeschriebenen Umfang Dienst leisten oder unbezahlten Sonderurlaub beantragen wolle. Im August 1995 stellte der Beamte den Antrag, ihn für die Hälfte seiner Arbeitszeit unter Wegfall der Bezüge zu beurlauben. Damit hatte der Beamte in den verbleibenden 20 Wochenstunden nur noch Anspruch auf Dienstbefreiung für die Teilnahme an den Sitzungen der kommunalen Vertretung. Weitergehende Dienstbefreiung konnte auch nach den von der Staatsregierung erlassenen Grundsätzen kumulativ zum unbezahlten Sonderurlaub nicht beansprucht werden.

Der ORH hat 1997 festgestellt, daß der Beamte auch nach der Bewilligung des Sonderurlaubs die verbleibende Arbeitszeit von 20 Wochenstunden nahezu vollständig für seine kommunalpolitische Tätigkeit verwendet hat, ausweislich seines Dienstbuchs jedoch nur in geringem Umfang für die in § 17 Abs. 1 UrIV genannten Sitzungen, überwiegend hingegen für andere Tätigkeiten, für die ihm Sonderurlaub bewilligt worden war.

16.2 Auffassung der Verwaltung und des ORH

Die Verwaltung hat sich im Prüfungsschriftwechsel auf den Standpunkt gestellt, daß die Dienstbefreiung wegen der breit gefächerten Gremienarbeit des Beamten in der restlichen Arbeitszeit zu Recht erteilt worden sei. Der ORH hat allerdings den Akten entnommen, daß das Staatsministerium selbst die Rechtslage anders

beurteilt hat und der von dem Beamten für seine kommunale Tätigkeit verwendete Zeitaufwand auch im Kreis der Gebietskörperschaft als weit überzogen empfunden wurde.

Der ORH wendet sich nicht dagegen, daß die Ausübung kommunaler Ämter während der Dienstzeit für Staatsbeamte durch eine entsprechende Gestaltung der Urlaubsvorschriften erleichtert und solches dem Gemeinwohl dienende Engagement gefördert wird. Die von der Staatsregierung beschlossenen Grundsätze eröffnen hierzu großzügige, nach der Größe der kommunalen Körperschaft gestaffelte Spielräume. Der ORH hält aber den hier geschilderten Einzelfall wegen der langen Zeit, über die der Beamte Dienstbefreiung weit über das zulässige Maß hinaus in Anspruch nehmen konnte, für gravierend. Auch wenn sich die Verwaltung in Abständen immer wieder bemüht hat, rechtmäßige Zustände herzustellen, ist die Nachsicht, mit der das Verhalten des Beamten über 20 Jahre lang ohne Konsequenzen hingenommen wurde, nicht vertretbar. Immerhin belaufen sich die Jahresbezüge eines Polizeivollzugsbeamten im gehobenen Dienst im Durchschnitt auf 100 000 DM (Stand 1998).

Nach Auffassung des Staatsministeriums hätten die Bemühungen der Verwaltung um eine Lösung einen langwierigen und äußerst schwierigen Prozeß dargestellt, gerade auch in dem Bestreben, sich nicht offensichtlich gegen das Ehrenamt und die dem Gemeinwohl dienenden Tätigkeiten wenden zu müssen bzw. diese zu beschneiden. Es hat mitgeteilt, daß es bei der nächsten Haushaltsaufstellung die Umsetzung einer A 12-Stelle zu einem anderen Polizeiverband beantragen wird.

17 Einsatz eines Materialwirtschaftsverfahrens beim Polizeiverwaltungsamt

(Kap. 03 21)

Obwohl die materialbewirtschaftenden Aufgaben des Polizeiverwaltungsamts ordnungsgemäß und wirtschaftlich nur mit Hilfe eines IT-Materialwirtschaftsverfahrens bewältigt werden können, steht dem Polizeiverwaltungsamt selbst zehn Jahre nach der Einrichtung einer Projektgruppe und bisherigen Kosten von über 4 Mio DM noch immer kein funktionierendes Materialwirtschaftsverfahren zur Verfügung. Wegen der fehlenden Automationsunterstützung konnten nicht einmal die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Bestandsprüfungen durchgeführt werden. Nunmehr sollen dem Polizeiverwaltungsamt die materialbewirtschaftenden Aufgaben vollständig entzogen werden.

17.1 Ausgangssituation und erster Versuch (IT-Verfahren MAWI)

Das Polizeiverwaltungsamt (PVA) ist zuständig für die Beschaffung, Lagerung und Verteilung von Geräten und Ausrüstungsgegenständen (z.B. Kraftfahrzeuge, Waffen) für die gesamte Bayerische Polizei. Diese Aufgabe kann ordnungsgemäß und wirtschaftlich nur mit Hilfe eines IT-Materialwirtschaftsverfahrens bewältigt werden. Bereits 1988 beauftragte das Staatsministerium deshalb das PVA, die Übernahme des Materialwirtschaftsverfahrens der Berliner Polizei (MAWI) und des Materialkatalogisierungssystems der Bundeswehr (EMatKat) zu prüfen. Nach Voruntersuchungen wurde eine Projektgruppe eingerichtet, die bis Ende 1989 den Ist-Zustand der Materialwirtschaft erheben, eine Sollkonzeption für ein landeseinheitliches IT-Materialwirtschaftsverfahren erarbeiten sowie die Wirtschaftlichkeit prüfen sollte. Sie kam 1990 zu dem Ergebnis, daß aus den verschiedenen untersuchten Verfahren das Verfahren MAWI sowie das System EMatKat übernommen werden sollten.

Der Praxistest von MAWI ergab jedoch, daß mit diesem Verfahren eine Bestandsverwaltung für nachweispflichtige Artikel nicht möglich ist, das Beschaffungswesen nur marginal unterstützt wird und Programmergänzungen, mit denen diese Mängel behoben werden könnten, nicht zu erwarten waren. Der Test von MAWI wurde deshalb im November 1991 abgebrochen.

17.2 Zweiter Versuch (IT-Verfahren VIS´99)

Deswegen wurde ab diesem Zeitpunkt beim PVA das Materialwirtschaftsverfahren VIS´99 getestet, das bereits in den ersten Vergleich 1989 einbezogen und damals nicht so gut wie MAWI bewertet worden war. Andere Lösungen wurden nicht mehr geprüft. Aufgrund des Tests, an dem die betroffenen Sachgebiete nicht ausreichend beteiligt waren, kam die Projektgruppe zu der Auffassung, daß VIS´99 als Basis für ein bayerneinheitliches Materialbewirtschaftungs- und Bestandsverwaltungsverfahren geeignet sei, im wesentlichen alle Anforderungen erfülle und stufenweise eingeführt werden solle. Trotz dieser positiven Bewertung erfolgte die Abnahme erst Ende 1994. Anfang 1995 wurde das Verfahren zum Einsatz beim PVA freigegeben und sollte bis spätestens Oktober 1995 bei allen materialbewirtschaftenden Sachgebieten des PVA im Echteinsatz sein.

Der anschließende Versuch, VIS´99 beim PVA einzuführen, zeigte aber, daß dieses Verfahren trotz der langen Testdauer und der erfolgten Abnahme noch mit erheblichen Mängeln behaftet war. Die Verknüpfung von VIS´99 mit dem EMatKat-System führte bei vielen Einzeltätigkeiten außerdem zu zusätzlichem Arbeitsaufwand. VIS´99 fand deshalb bei den vorgesehenen Anwendern nur eine geringe Akzeptanz und war zum Jahresende 1996 nur bei einem Sachgebiet vollständig im Einsatz. Im Lauf des Jahres 1997 wurde schließlich die Einführung von VIS´99 unter Hinweis auf die zahlreichen noch vorhandenen Mängel abgebrochen.

17.3 Interimslösung (IT-Verfahren PARITY)

Ab Januar 1997 wurde das Pilotprojekt der dezentralen Budgetverantwortung flächendeckend auf die Polizeidienststellen ausgedehnt. Um die dafür notwendige Unterstützung gewährleisten zu können, wurde beim PVA als Interimslösung wieder ein neues Verfahren, PARITY, eingesetzt. Dieser Entscheidung lag keine neue Untersuchung zugrunde; es wurde auch nicht planmäßig und zielgerichtet vorgegangen. Wie bei VIS´99 wurden wiederum die Sachgebiete, die das Materialwirtschaftssystem hätten einsetzen sollen, nicht ausreichend beteiligt; es wurde im Ergebnis nur eine Teillösung für ein einziges Sachgebiet erreicht.

17.4 Projekt WaWiPol (Warenwirtschaftssystem Polizei)

Im Oktober 1997 beauftragte das Staatsministerium das PVA erneut, die Leistungsanforderungen für ein Materialwirtschaftssystem festzulegen, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen, das System auszuschreiben, zu be-

schaffen und einzuführen (Projekt WaWiPol). Die Leistungsbeschreibung sollte bis Anfang März 1998 fertig, die Vergabe bis spätestens Mitte Mai 1998 erfolgt sein. Im August 1998 wurde die Beschaffung europaweit im offenen Verfahren ausgeschrieben, ohne daß zuvor der staatliche Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung eingeschaltet worden wäre. Die Ausschreibung enthielt zudem falsche Angaben zum Mengengerüst, so daß von den Bietern entsprechend große und teure Systeme angeboten wurden. Die Vergabeprüfstelle hob die Ausschreibung im Januar 1999 wegen schwerwiegender vergaberechtlicher Mängel auf. Deshalb wird sich der Echteinsatz von WaWiPol nach den derzeitigen Planungen auf mindestens Ende 2000 verschieben. Die Aufhebung des Vergabeverfahrens und die dadurch eingetretene Zeitverzögerung wären vermeidbar gewesen, wenn Hinweise zur vergaberechtlichen Problematik, die dem PVA bereits vorher bekannt waren, ernst genommen worden wären.

17.5 Beurteilung des ORH

Der ORH stellt fest, daß sich die Polizei von Anfang an viel Zeit bei der Projektdurchführung ließ, ohne daß dies der Qualität zugute gekommen wäre. Selbst zehn Jahre nach der Einrichtung einer Projektgruppe zur Einführung eines Materialwirtschaftsverfahrens verfügt das PVA noch immer über kein funktionierendes IT-Verfahren, sondern muß die Materialwirtschaft weiterhin überwiegend manuell bearbeiten. In diesem Zeitraum wurden wegen des fehlenden Materialwirtschaftsverfahrens haushaltsrechtlich vorgeschriebene Bestandsprüfungen nicht vorgenommen. Die Einführung eines IT-gestützten Materialwirtschaftsverfahrens wäre also aus wirtschaftlichen Gründen und für eine ordnungsmäßige Bestandsverwaltung² dringlich gewesen. Das Vorhaben hat innerhalb des Betrachtungszeitraums von zehn Jahren nur einen minimalen Nutzen erbracht, aber allein beim PVA ohne die Aufwendungen für das WaWiPol-Projekt zu Kosten von über 4,1 Mio DM geführt.

Inzwischen ist geplant, dem PVA diese Aufgaben vollständig zu entziehen. Die Aufgaben einer zentralen Beschaffungsstelle sollen künftig vom Bayerischen Landeskriminalamt, vom Polizeipräsidium Unterfranken und vom Präsidium der Bayerischen Bereitschaftspolizei erledigt werden.

2) Die Mängel der Bestandsverwaltung hat der ORH bereits im Jahresbericht 1990 TNr. 17 dargestellt.

17.6 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt zwar ein, daß noch immer kein Materialwirtschaftssystem zur Verfügung steht, ausschlaggebend hierfür sei jedoch die Abhängigkeit von grundlegenden technischen Systementscheidungen infolge der technischen Entwicklung im IT-Bereich gewesen, die zweimal dazu geführt habe, daß ein bereits gefundenes, taugliches und auch teilweise schon eingeführtes Warenwirtschaftssystem wieder habe aufgegeben werden müssen.

Die mit dem Anschluß an das Katalogsystem des EMatKat verbundenen Personalkosten seien unvermeidbar gewesen, weil ein umfassendes Beschaffungssystem einen eigenen, einheitlich aufgebauten und durchnummerierten Warenkatalog benötige. Erst seit zwei Jahren, seitdem das IT-Netz der Polizei die Einrichtung eines elektronischen Warenhauses erlaube, könne auf „sprechende“ Katalognummern verzichtet werden.

Das Materialwirtschaftsverfahren VIS´99 werde beim Bund und bei sehr vielen Firmen der Privatwirtschaft mit Erfolg eingesetzt. Es habe auch die damaligen Anforderungen in vollem Umfang erfüllt. Die vollständige Einführung habe sich nur wegen der „schlechten personellen Voraussetzungen“ im PVA verzögert. Durch die dann erfolgte Einführung der dezentralen Budgetierung seien jedoch neue Anforderungen entstanden, die letztlich nicht mehr von VIS´99 hätten abgedeckt werden können.

Die Feststellung des ORH, in der später aufgehobenen Ausschreibung seien falsche Angaben zum Mengengerüst enthalten, sei inkorrekt.

17.7 Schlußbemerkung des ORH

Hierzu stellt der ORH fest, daß nicht wechselnde technische Rahmenbedingungen, für die im übrigen auch das Staatsministerium verantwortlich wäre, sondern funktionale Mängel der ausgewählten Systeme und vor allem die Tatsache, daß nicht zielgerichtet und konsequent vorgegangen wurde, für das Scheitern des Projektes maßgebend waren.

Bei MAWI basierte der Organisationsvorschlag der Projektgruppe auf nicht ausreichenden Untersuchungen und führte deshalb zu keiner sachgerechten Entscheidung. So genügte z.B. die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Projektgruppe in keiner Weise den Anforderungen der BayHO und der ADV-Projektrichtlinien. Es wur-

de nicht einmal ermittelt, welches Kapital im Lager gebunden ist, wie hoch die Lagerhaltungskosten sind oder wie groß der von einem Materialwirtschaftsverfahren beeinflussbare Haushaltsansatz ist, so daß den Projektkosten kein monetärer Nutzen gegenübergestellt werden konnte. Das IT-Verfahren MAWI enthielt zudem offenkundige Funktionsdefizite, die bereits vor dem Verfahrenstest erkennbar gewesen wären. Daran scheiterte die Einführung von MAWI und nicht an der UNIX-Ausrichtung des neuen IT-Konzepts der Polizei, denn MAWI war ebenso wie VIS´99 ein UNIX-System und paßte deshalb in deren IT-Konzept.

Die Entscheidung, das von der Polizei verwendete Material nach dem EMatKat-System zu katalogisieren, war voreilig und hat wesentlich zur Unwirtschaftlichkeit des Vorhabens beigetragen. Eine solch aufwendige Katalogisierung war für die Einführung eines Materialwirtschaftsverfahrens weder technisch noch organisatorisch notwendig. Die Polizeidienststellen konnten nämlich ihre Bedarfsmeldungen weder mit der PVA-internen Numerierung versehen (sie kannten sie nicht), noch konnte das PVA bei den Lieferanten damit bestellen (hierzu war nicht die interne Nummer, sondern die Artikelnummer des Lieferanten erforderlich). Auch für das neue WaWiPol-Konzept sind diese von der Polizei mit einem Personalaufwand von 3 Mio DM erfaßten Katalognummern unbrauchbar.

Wenn VIS´99 die damaligen Anforderungen der Polizei in vollem Umfang erfüllt hat, stellt sich die Frage, weshalb es nach der Abnahme 1994 nicht unverzüglich eingesetzt worden ist. Dies kann nicht mit „personellen Schwierigkeiten“ entschuldigt werden, denn es wäre Aufgabe der Amtsleitung des PVA und ggf. des Staatsministeriums gewesen, diese Schwierigkeiten dann auch zu beheben. Tatsache ist vielmehr, daß VIS´99 auch nach Beurteilung des PVA nicht verwendungsfähig ist, weil es eine Vielzahl von Mängeln enthält, die nichts mit neuen Anforderungen aus der dezentralen Budgetverantwortung zu tun haben. Diese Mängel hätten bereits 1993, also vor dem Kauf der Software, durch eine Kontaktaufnahme mit der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen aufgedeckt werden können. Weil dies jedoch unterlassen wurde und auch die wichtigsten materialbewirtschaftenden Sachgebiete des PVA in den Test nicht einbezogen worden waren, stellte sich die Nichteignung von VIS´99 erst heraus, als es Mitte 1996 endlich eingeführt werden sollte.

Die falschen Angaben zum Mengengerüst bei der WaWiPol-Ausschreibung ergeben sich eindeutig aus dem Text der Leistungsbeschreibung und den hierzu gegebenen schriftlichen Erläuterungen des PVA gegenüber den Bietern, wonach 500

Benutzer gleichzeitig das System benutzen können sollen. Erst nach Aufhebung der Ausschreibung wurde diese Anforderung auf 100 Benutzer reduziert.

Aufgrund eines Hinweises im Prüfungsverfahren des ORH hat das Staatsministerium das Vorhaben, ein Warenwirtschaftssystem für die Polizei einzuführen, im Juli 1999 im staatlichen Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung vorgestellt. Der Ausschuß befürwortete grundsätzlich die Einführung von Warenwirtschaftssystemen, gab aber im vorliegenden Fall dem Staatsministerium auf, die Wirtschaftlichkeitsrechnung nochmals zu überarbeiten, nachdem der ursprünglich ermittelte jährliche Nutzenüberhang von über 300 000 DM vom Staatsministerium bei der Behandlung im Ausschuß in Frage gestellt wurde. Außerdem bat der Ausschuß, unentgeltlich verfügbare Warenwirtschaftssysteme (Bund-Länder-Verfahren) in die Auswahlentscheidung des Staatsministeriums einzubeziehen.

18 Organisation des Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahrens

(Kap. 03 21)

Im Rahmen einer Umstrukturierung und Verlagerung des Polizeiverwaltungsamts sollen diesem weitere Aufgaben im Verkehrsordnungswidrigkeitenverfahren übertragen werden. Eine ablauforganisatorische und informationstechnische Zusammenführung des Vorverfahrens mit dem Anzeigenverfahren ist jedoch nicht geplant, obwohl dadurch eine wesentliche Schwachstelle des bisherigen Verfahrens beseitigt und Personal eingespart werden könnte.

18.1 Ausgangssituation

Bereits 1990 hatte der ORH vorgeschlagen, die Bearbeitung der Verkehrsordnungswidrigkeiten (VOWi) bei einer Stelle zu konzentrieren.³ In der Folgezeit hat die Bayerische Polizei zwar einige Anregungen des ORH zur informationstechnischen Abwicklung des VOWi-Verfahrens aufgegriffen, die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die polizeilichen Basisdienststellen (VOWi-Ermittlung), auf spezielle VOWi-Stellen bei den Polizeipräsidien, -direktionen bzw. -inspektionen (Bearbeitung des Vorverfahrens) und auf die Zentrale Bußgeldstelle (ZBS) beim PVA (Anzeige- und Vollstreckungsverfahren) aber beibehalten.

3) vgl. ORH-Bericht 1990 TNr. 18

18.2 Neustrukturierung des Polizeiverwaltungsamts

Im Zusammenhang mit einem bereits 1992 gefaßten Ministerratsbeschluß zur Behördenverlagerung und auf der Grundlage einer Untersuchung der Polizeiverwaltung durch eine Unternehmensberatung im Jahr 1998, die vorgeschlagen hatte, das PVA als eigenständige Behörde aufzulösen, hat die Staatsregierung nunmehr beschlossen, das PVA umzustrukturieren und mit künftig 200 Arbeitsplätzen nach Straubing zu verlagern. In diesem Rahmen soll das PVA als neue Aufgabe die zentrale Bearbeitung des VOWi-Vorverfahrens übernehmen. Auch die Unternehmensberatung war bei ihren Untersuchungen zu dem Ergebnis gelangt, daß eine Konzentration des bisher dezentralen VOWi-Vorverfahrens Produktivitätsgewinne verspricht.

18.3 Synergiegewinne bei ganzheitlicher Sachbearbeitung

Mit der Zentralisierung des Vorverfahrens wird zwar ein wichtiger Teil der Vorschläge des ORH von 1990 umgesetzt und das VOWi-Verfahren formell beim PVA zusammengefaßt, tatsächlich bleiben bei diesem Modell aber Vorverfahren (in Straubing) und Anzeigenverfahren (in Viechtach) sowohl ablauforganisatorisch als auch informationstechnisch getrennt. Damit bleibt eine vom ORH festgestellte wesentliche Schwachstelle des bisherigen Verfahrensablaufs erhalten. So könnten bei einer einheitlichen Sachbearbeitung (Vor- und Anzeigenverfahren) allein bei der ZBS etwa 14 Vollzeitkräfte dadurch eingespart werden, daß eine Schlüssigkeitsprüfung der Anzeigen der VOWi-Stellen durch die ZBS nicht mehr erforderlich wäre. Hinzu kämen weitere Synergieeffekte, wie z.B. die erleichterte Behandlung verspätet eingezahlter Verwarnungsgelder durch eine gemeinsame Zahlstelle für das Vor- und Anzeigenverfahren. Ferner wäre es auch bürgerfreundlicher, wenn von der Anhörung im Vorverfahren bis zum Erlaß des Bußgeldbescheids und etwaigen Tätigkeiten im Einspruchsverfahren grundsätzlich derselbe Sachbearbeiter zuständig wäre. Auch die Unternehmensberatung hatte im übrigen angeregt, über die Konzentration des Vorverfahrens hinaus auch die Zusammenfassung des Vorverfahrens mit dem Anzeigenverfahren zu prüfen.

Sowohl dieser Anregung als auch der Bitte des ORH, die Wirtschaftlichkeit der weiterhin getrennten Bearbeitung des VOWi-Verfahrens gegenüber einer einheitlichen Bearbeitung aufzuzeigen, ist das Staatsministerium zunächst nicht nachgekommen.

18.4 **Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium bestreitet, daß die Trennung von Vor- und Anzeigenverfahren eine Schwachstelle des bisherigen Verfahrensablaufs sei. Mit der geplanten Zusammenfassung des Vorverfahrens in Straubing werde dort das gesamte Spezialwissen für diesen Bereich zusammengelegt, während in Viechtach die Spezialbereiche Anzeigensachbearbeitung und Vollstreckung erledigt würden. Würden alle Bereiche zusammengefaßt, hätte dies einen enormen Verlust von Spezialwissen, eine höhere Fehlerquote, eine Zunahme der Beschwerden und Einsprüche und einen erheblichen Vertrauensverlust zur Folge.

Auch wenn durch die Schlüssigkeitsprüfung der Anzeigen bei der ZBS in Viechtach nur bei einem Prozent aller Fälle „mehr oder weniger kleine Fehler“ bereinigt würden, so seien dies doch immerhin etwa 11 000 fehlerhafte Bescheide. Ziehe man den dadurch verursachten Aufwand (Beschwerden, Einsprüche, Rückgaben an die Polizeidienststelle zu nachträglichen Ermittlungen, dem Staat entgangene Bußgelder) in Betracht, müsse man davon ausgehen, daß die vom ORH bei einem Verzicht auf das „Vier-Augen-Prinzip“ prognostizierte Personaleinsparung nicht ausreichen werde, um diesen Mehraufwand zu decken.

Aus Gründen der Praktikabilität und Rationalisierung sei es auch sinnvoller, getrennte Zahlstellen für das Vor- und Bußgeldverfahren zu unterhalten. Andernfalls käme es zu einer Vermischung von Zahlungen, die dann wieder zeitaufwendig getrennt werden müßten. So müßte immer aufwendig nachgeforscht werden, ob eine Zahlung für ein bestimmtes Vorverfahren oder eventuell für einen Bußgeldbescheid geleistet worden sei. Bei einer Trennung der Zahlstellen für das Vor- und Bußgeldverfahren sei es außerdem sogar leichter möglich, verspätet eingegangene Verwarnungsgelder noch anzunehmen.

Durch die Trennung des Vor- und Bußgeldverfahrens werde zudem eine höhere Bürgerfreundlichkeit erreicht als mit der Schaffung einer „Mammutbehörde“, bei der der Bürger möglicherweise mehrmals weiterverbunden werden müsse, um von dem für den jeweiligen Verfahrensstand zuständigen Sachbearbeiter eine stichhaltige Auskunft zu bekommen.

Der Anregung der Unternehmungsberatung, die Zusammenfassung des Vor- und Anzeigenverfahrens zu prüfen, sei das Staatsministerium nachgekommen. Die Prüfung habe jedoch ergeben, daß diese Variante abzulehnen sei. Die Wirtschaft-

lichkeit werde nach Abschluß der Planungen bezüglich der Zentralisierung des Vorverfahrens in Straubing noch dargelegt.

18.5 Abschließende Beurteilung des ORH

Die Argumentation des Staatsministeriums geht zum Teil an der Fragestellung vorbei. Der ORH hat nämlich nicht vorgeschlagen, eine „Mammutbehörde“ zu errichten, sondern lediglich die Anzeigensachbearbeitung mit dem Vorverfahren zu verbinden.

Spezialwissen ginge in diesem Fall nicht verloren, denn auch bisher schon bereiten die Sachbearbeiter des Vorverfahrens den Bußgeldbescheid unterschriftsreif vor; sie könnten ihn ohne weiteres auch selbst erlassen. Die äußerst geringe Erfolgsquote der manuellen Schlüssigkeitsprüfung (nach einer Stichprobe des ORH sogar deutlich weniger als ein Prozent) beweist, daß die Sachbearbeiter des Vorverfahrens hierzu bereits jetzt fachlich geeignet sind. Diese Unschlüssigkeiten könnten weitgehend auch durch entsprechende Prüfprogramme eliminiert werden. Darüber hinaus erscheint die Annahme unrealistisch, daß „mehr oder weniger kleine Fehler“ auch tatsächlich in allen Fällen zu Einsprüchen und zu dem befürchteten Mehraufwand führen.

Daß eine gemeinsame Zahlstelle für das VOWi-Verfahren nicht unpraktisch, sondern vorteilhaft wäre, ist nicht nur die Meinung des ORH, sondern auch das Ergebnis einer polizeiinternen Untersuchung zur Neukonzeption des VOWi-Verfahrens aus dem Jahr 1993. Die Aussage des Staatsministeriums, bei getrennten Zahlstellen sei es sogar leichter möglich, verspätet eingegangene Verwarnungsgelder noch anzunehmen, steht im Widerspruch zur bisherigen Praxis, nach der diese nicht mit dem Bußgeld verrechnet, sondern zum Unverständnis der betroffenen Bürger zurückgezahlt werden. Im übrigen liegt es auf der Hand, daß weitere Synergieeffekte auftreten, wenn statt drei nur noch zwei Stellen mit der Durchführung des VOWi-Verfahrens zu tun haben.

Was die Bürgerfreundlichkeit angeht, sind nach Auffassung des ORH Probleme, den zuständigen Ansprechpartner zu finden, viel eher dann zu erwarten, wenn - wie bisher - die einzelnen Verfahrensabschnitte ablauforganisatorisch strikt getrennt bleiben.

Die strukturpolitische Entscheidung, eine Polizeibehörde mit 200 Arbeitsplätzen in Straubing anzusiedeln, muß nicht zwangsläufig bedeuten, daß Synergiegewinne

aus einer Zusammenlegung des Vor- und Anzeigenverfahrens nicht realisiert werden können. So könnten z.B. mit einer Aufteilung der Zuständigkeit für VOWi-Verfahren aus Nord- und Südbayern sowohl die beiden Standorte Viechtach und Straubing als auch eine ablauforganisatorische und informationstechnische Zusammenfassung des Vor- und Anzeigenverfahrens erreicht werden. Maßgebend dafür, welche der möglichen Varianten umgesetzt wird, sollte deshalb in erster Linie eine Nutzen-Kosten-Untersuchung sein, die - dem Haushaltsrecht entsprechend - vor und nicht nach der Entscheidung durchzuführen ist.

19 Private Vorfinanzierung staatlicher Hochbaumaßnahmen

(Epl. 03 B)

Die in die private Vorfinanzierung staatlicher Hochbauten gesetzten Erwartungen, schneller und wirtschaftlicher zu bauen, haben sich bei den Pilotvorhaben nicht erfüllt. Die private Vorfinanzierung ist auch kein Ausweg aus der angespannten Haushaltslage.

Um Erfahrungen mit der privaten Vorfinanzierung staatlicher Baumaßnahmen zu gewinnen, hat die Staatsbauverwaltung zwei Straßenbau- und drei Hochbauvorhaben als Pilotprojekte durchgeführt. Der ORH hat sich bereits in seinem Jahresbericht 1994 (TNr. 17) mit diesen Maßnahmen befaßt und dabei festgestellt, daß die private Vorfinanzierung z.T. teurer, im übrigen jedenfalls nicht günstiger ist, als eine unmittelbare staatliche Finanzierung. Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, eine etwaige Privatfinanzierung staatlicher Baumaßnahmen in der Haushaltsrechnung transparent darzustellen, bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit auf die aktuellen Kapitalmarktverhältnisse abzustellen und evtl. steuerliche Auswirkungen einzubeziehen; auch dürfen die sachlich gebotenen Prioritäten nicht verändert werden.⁴

Bezüglich der beiden Pilotprojekte zur privaten Vorfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen,

- St 2064, Umfahrung Beuerberg (Lkr. Bad Tölz - Wolfratshausen) und
- St 2246, Verlegung bei Schillingsfürst (Lkr. Ansbach),

4) vgl. Nr. 3 Buchstabe b des Landtagsbeschlusses vom 22. Februar 1995 (LT-Drucksache 13/560)

hat der ORH in seinem Jahresbericht 1997 (TNr. 23) nochmals dargestellt, daß bei der privaten Vorfinanzierung Mehrkosten entstanden waren und sie darüber hinaus keine stichhaltigen Gründe geliefert hat, vermehrt an Generalunternehmer zu vergeben. Der Landtag hat die Staatsregierung daraufhin ersucht, eine private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen auf besonders begründete Ausnahmefälle zu beschränken, ferner Leasingmodelle nur dann anzuwenden, wenn diese auch unter Berücksichtigung von Steuerausfällen günstiger sind.⁵

Nach Abschluß der Baumaßnahmen und Übergabe an die Nutzer bei den drei Pilotprojekten im Hochbau,

- Polizeidienstgebäude Brannenburg,
- Polizeidienstgebäude in Fürth und
- Polizeidienstgebäude München-Neuperlach

hat der ORH bei diesen Modellvorhaben über die Finanzierungsfrage hinaus insbesondere die davon zu unterscheidende Baudurchführung geprüft. In Kenntnis des 1998 an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses übermittelten Abschlußberichts des Staatsministeriums des Innern zu diesen Modellvorhaben⁶ hat er sich dabei auf den zeitlichen Ablauf und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen konzentriert. Er hat Polizeidienstgebäude, die in der Nähe der Modellvorhaben im konventionellen Verfahren errichtet wurden, zu Vergleichszwecken herangezogen.

19.1 **Polizeiinspektion Brannenburg**

19.1.1 **Zeitlicher Ablauf**

Die Planung wurde bereits 1980 in die Wege geleitet (Kostenvoranmeldung-Bau) und 1982 zunächst eingestellt. 1990 wurde sie auf einem neuen Grundstück weitergeführt. Die Maßnahme wurde dann als geeignet für den sog. Einsatz von Privatkapital im Sinne des Beschlusses des Landtags vom 12. Juli 1993⁷ ausgewählt und im Dezember 1995 fertiggestellt; die Bauzeit hat nur 16 Monate betragen. Der Investor hat - wie bereits im Angebot kalkuliert - die nach der Ausschreibung für die Finanzierung vorgesehene Bauzeit von zwei Jahren unterschritten und somit Bauzeitinsen gespart.

5) vgl. Nr. 2 Buchstabe d des Landtagsbeschlusses vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947)

6) Schreiben vom 17. August 1998 an den Vorsitzenden des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen

7) vgl. LT-Drucksache 12/12190

Dies sind jedoch Vorteile aus optimierten Bauabläufen und nicht Folgen der privaten Vorfinanzierung. Derartige Vorteile müssen deshalb auch für die staatliche Baudurchführung nutzbar gemacht werden (vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 17.2.3). Wie Beispiele zeigen (z.B. Landtagserweiterung), ist auch im herkömmlichen Verfahren eine ähnlich schnelle Abwicklungszeit möglich.

19.1.2 Wirtschaftlichkeit

Bei dem Vergleich der Kosten der privaten Vorfinanzierung mit den Kosten einer unmittelbaren Kreditfinanzierung über den Staatshaushalt ermittelte die Verwaltung 1993, daß die private Vorfinanzierung nach der Barwertmethode um 40 589 DM (0,8 %) günstiger wäre. Der ORH kam dagegen im Jahresbericht 1994 zu dem Ergebnis, daß der Barwert der privaten Vorfinanzierung um 4 222 DM (0,08 %) ungünstiger als bei direkter staatlicher Finanzierung ist, weil für die Bauzeit ein niedrigerer Zinssatz hätte angesetzt werden müssen. Noch ungünstiger stellte sich die private Vorfinanzierung dar, wenn der kürzere Bauablauf und ein marktnäherer Zinssatz für die langfristige Finanzierung zugrunde gelegt worden wären.

Der ORH hat die fertiggestellte Maßnahme mit der benachbarten Polizeiinspektion Miesbach verglichen, die etwa ein Jahr später im üblichen Verfahren errichtet worden ist. Aus der Zahlenübersicht 1 ist zu ersehen, daß die Kostenwerte des in der üblichen Verfahrensweise errichteten Gebäudes geringfügig günstiger sind.

Kostenwerte (Preisstand 1995)

Zahlenübersicht 1

	Polizeidienststelle Brannenburg ²⁾ DM	Polizeidienststelle Miesbach ³⁾ DM
Bauwerkskosten ¹⁾ je m ³ Bruttorauminhalt	735	699
Gesamtkosten je m ² Nutzfläche	4 119	4 017

1) Baukosten ohne Erschließungs-, Einrichtungs-, Außenanlagen- und Baunebenkosten

2) privat vorfinanziert

3) konventionell finanziert

Der ORH hat auch den ausgeführten baulichen Standard gegenübergestellt, um die genannten Kostenwerte wirtschaftlich beurteilen zu können. Wie die Zahlenübersicht 2 zeigt, ist der bauliche Standard trotz etwas höherer Kostenwerte pro m²

Nutzfläche bei der Investorenlösung niedriger. Der Staat hat bei geringeren Gesamtkosten beim konventionell errichteten Gebäude eine bessere Ausführungsqualität erzielt, die zudem für später einen wirtschaftlicheren Bauunterhalt erwarten läßt.

Ausführungsstandard

Zahlenübersicht 2

Bauteil	private Vorfinanzierung		konventionelle Finanzierung	
	Ausführung	Wert ¹⁾	Ausführung	Wert ¹⁾
Tragende Außenwände	24 cm Kalksandstein mit Vollwärmeschutz	650 DM/m ³	Hochlochziegel 49 cm	870 DM/m ³
nichttragende Innenwände	Gipskarton	90 DM/m ²	Ziegel 11,5 cm	100 DM/m ²
Fenster	Holzfenster	800 DM/m ²	Leichtmetall	1 000 DM/m ²
Türen	Kunststoff ohne Umleimer beschichtet	500 DM je Stück	Kunststoff beschichtet mit Massivumleimer	800 DM je Stück
Fußböden	Linoleum (Büros und Flure)	50 DM/m ²	Industrieparkett versiegelt (Büros und Flure, DG)	100 DM/m ²
			Naturstein (Flur EG)	240 DM/m ²

1) Wertangaben nach aktuellen veröffentlichten Baupreissammlungen (Stand: 1995) aufgrund abgerechneter Baumaßnahmen

19.2 Polizeidienstgebäude Fürth

19.2.1 Zeitlicher Ablauf

Bei diesem Projekt war bis zur Genehmigung der Haushaltsunterlage-Bau 1994 von einer herkömmlichen Abwicklung des Bauvorhabens ausgegangen worden (Raumbedarfsplan 1985/1993, Architektenwettbewerb 1991, Haushaltsunterlage-Bau 1994). Vertragliche Bindungen mit Planern waren bereits eingegangen. In dieser Phase fiel die Entscheidung, diese Maßnahme als Modellprojekt privat vorzufinanzieren. Bis Dezember 1994 wurden das Ausschreibungsverfahren und die Wertung der Angebote durchgeführt. Nach Aufhebung der Ausschreibung und der freihändigen Verhandlung ergab sich als wirtschaftlichstes Angebot ein Leasingmodell. Mit dem Investor mußte dann über umfangreiche vom Nutzer gewünschte Änderungen verhandelt werden. Das Verhandlungsverfahren bis zur Auftragsvergabe dauerte von Dezember 1994 bis August 1995; der Bau wurde knapp ein Jahr später als vorgesehen (Oktober 1995) begonnen. Die Bauzeit betrug nur zwei Jah-

re, was aber bei im herkömmlichen Verfahren errichteten Polizeidienstgebäuden auch schon erreicht wurde.⁸

Der ORH ist der Auffassung, daß es hier wegen der höheren Anforderungen zur Einbindung in die Umgebung und wegen der besonderen Technikausstattung sinnvoll war, eine detaillierte Planung zu erstellen. Allerdings hätten **vor Ausschreibung** alle preisbildenden Details und Standardfragen mit dem Nutzer geklärt sein müssen, damit der Investor beim Angebot hätte genau kalkulieren und die langwierigen Verhandlungen hätten vermieden werden können.

19.2.2 Wirtschaftlichkeit

Bereits bei Angebotswertung nach der Barwertmethode hatte die Verwaltung festgestellt, daß im Vergleich zum konventionellen Verfahren das annehmbarste Angebot eines Investors um 444 000 DM bzw. 1,75 % teurer war. Noch nicht eingerechnet sind hier evtl. Steuermindereinnahmen, deren einkalkulierte Höhe aus den Berechnungsunterlagen des Investors allerdings nicht hervorgeht.

Der ORH hat das abgerechnete Objekt mit vergleichbaren, konventionell errichteten Gebäuden in Bezug gesetzt (vgl. Zahlenübersicht 3).

Kostenwerte (Preisstand 1995)

Zahlenübersicht 3

	Polizeidienststelle Fürth DM	Polizeidienststelle Erlangen DM	Polizeidienststelle Schwabach DM
Gesamtkosten	28 725 666	38 237 847	27 722 826
Kostenwerte für die Gesamtmaßnahmen:			
- Bauwerkskosten ¹⁾ je m ³ Bruttorauminhalt	787	639	736
- Gesamtkosten je m ² Nutzfläche	6 068	5 926	5 506

1) ohne Erschließung und Außenanlagen

Auch in diesem Fall war das durch den Investor errichtete Gebäude nach den abgerechneten Kosten teurer. Bei gleichwertiger Gestaltung und gleichem Standard

8) z.B. die Polizeidirektion am neuen Flughafen in München

und technischer Durchbildung war hier die Investorenlösung wirtschaftlich nachteilig.

19.3 Polizeidirektion München-Neuperlach

Bei diesem Pilotprojekt war zu untersuchen, ob die Vergabe der Bauleistung einschließlich privater Vorfinanzierung an einen Generalunternehmer oder ob die Vergabe der Bauleistung an Generalunternehmer bzw. an einzelne Fachunternehmer mit herkömmlicher Finanzierung die günstigere ist.

Die europaweite Ausschreibung und die Auswertung von über 200 Angeboten hatten jedoch bei Bau und Finanzierung durch einen Generalunternehmer Mehrkosten von 4,2 Mio DM (22 %) gegenüber dem herkömmlichen Verfahren ergeben. Dies war vor allem in der im Vergleich zum Staat ungünstigeren Finanzierung begründet. Dieses Gebäude wurde deshalb nach Einzelgewerken vergeben und unmittelbar über den Staatshaushalt finanziert.

19.4 Zusammenfassung und Stellungnahme der Verwaltung

Die beiden ausgeführten Pilotprojekte zur privaten Vorfinanzierung staatlicher Hochbaumaßnahmen haben insgesamt zu keinem wirtschaftlicheren Ergebnis geführt. Während bei dem einen Vorhaben bei etwa gleichen Gestehungskosten nur ein niedrigerer baulicher Standard erreicht wurde, ergaben sich bei dem anderen Pilotvorhaben bei etwa gleichwertiger Detailqualität ins Gewicht fallende höhere Baukosten. Bei Berücksichtigung von Steuermindereinnahmen ist dieses Bauvorhaben für den Staat noch unwirtschaftlicher erstellt worden. Der ORH teilt daher die Auffassung des Staatsministeriums des Innern, daß „die private Vorfinanzierung Hoffnungen auf einen Ausweg aus der Finanznot des Staates nicht erfüllen kann.“

Diese Auffassung teilt auch das Staatsministerium der Finanzen, nachdem in Zukunft grundsätzlich keine weiteren Privatfinanzierungsprojekte mehr in Betracht gezogen werden sollten. Da die Privatfinanzierung keine neuen Mittel erschließe, stehe einer zunächst eintretenden (zeitlichen) Entlastung des Haushalts aufgrund der höheren Gesamtfinanzierung später eine entsprechend stärkere Belastung und damit im Gesamtergebnis ein Haushaltsmehraufwand gegenüber. Derartige Projekte würden folglich den finanziellen Handlungsspielraum künftiger Haushaltsjahre einengen und eine zusätzliche verdeckte Verschuldung aufbauen. Die sachlich gebotene Prioritätensetzung für die Verwirklichung staatlicher Vorhaben dürfe

nicht dadurch verhindert werden, daß auf besondere Finanzierungsmodelle ausgewichen wird. Einsparpotentiale seien vorrangig im Bereich der Planung und Realisierung zu suchen.

Insgesamt hat die Prüfung des ORH gezeigt, daß bei den Pilotprojekten „private Vorfinanzierung“, die von der Staatsbauverwaltung durchgeführt wurden, nicht nur die Finanzierung als solche, sondern auch die davon zu unterscheidende Vergabe an Generalübernehmer bzw. -unternehmer unwirtschaftlicher war als das bisher übliche Verfahren.

20 Experimenteller Wohnungsbau in Holzsystembauweise

(Kap. 03 64)

Beim experimentellen Wohnungsbau in Holzsystembauweise sind die Kosteneinsparungen begrenzt und haben bisher nicht zur Reduzierung von Fördermitteln geführt.

20.1 Situation

Der ORH hat sich im Jahresbericht 1997 (TNr. 22) mit der Entwicklung im Sozialen Wohnungsbau und mit Grundsatzfragen der Wohnungsbauförderung befaßt. Angesichts des rückläufigen Bestands an Sozialwohneinheiten (weniger Neubauten, auslaufende Bindungsfristen) und des weiterhin hohen Bedarfs an günstigem Wohnraum für Einkommensschwache hat daraufhin der Landtag die Staatsregierung ersucht, die Förderung grundlegend zu überdenken, um den Mitteleinsatz sozial treffsicherer zu gestalten. Die Fördergrundsätze werden derzeit überarbeitet.

Um neue Erkenntnisse im Wohnungsbau zu gewinnen, hat die Verwaltung beim Experimentellen Wohnungsbau u.a. 1992 das Programm „Mietwohnungen in Holzsystembauweise“ aufgelegt und dafür einschließlich der beiden Pilotprojekte „Wohnungen in amerikanischer Holzbauweise“ 75,6 Mio DM bereitgestellt. Das Ziel war, im Vergleich zur konventionellen Massivbauweise, kostengünstiger zu bauen und dadurch auch mehr Wohnungseinheiten staatlich zu fördern, gleichwohl aber die Benutzerfreundlichkeit der Wohneinheiten, ein qualitativvolles Umfeld sowie eine gute architektonische Gestaltung zu gewährleisten. Eine Kostenober-

grenze bei Bauwerkskosten von 1 800 statt bisher durchschnittlich 2 183 DM/m² ⁹ sollte eingehalten werden.

20.2 Feststellungen des ORH

Eine Querschnittsprüfung dieser Bauvorhaben hat ergeben, daß die vorgegebene Obergrenze für die **Bauwerkskosten** von 1 800 DM/m² bei mehr als der Hälfte bereits bei der Bewilligung überschritten wurde; sie liegen im Durchschnitt bei 1 867 DM/m². Um die Bauwerkskosten zu senken, war bei den meisten Vorhaben auf einen Keller verzichtet und statt dessen im Bereich der Außenanlagen ein nichtfrostsicherer Kellerersatzraum errichtet worden, durchwegs als einfachster Abstell- und Geräteschuppen. Gleichzeitig waren die Kosten für die **Erschließung** deutlich höher als beim konventionellen Massivbau (von 97 auf 127 DM/m²). Noch deutlicher waren diese Kostensteigerungen bei den **Außenanlagen** (von 148 auf 227 DM/m²). Für die Mietwohnungen in Holzsystembauweise ergeben sich somit einschließlich Erschließung und Außenanlagen durchschnittlich 2 221 DM/m². Dies liegt nur noch um rd. 200 DM unter dem entsprechenden Betrag des konventionellen Massivbaus mit Keller (2 428 DM/m²).

20.2.1 Förderhöhe

Bei der Holzsystembauweise wurde durchschnittlich eine höhere Förderung gewährt als im herkömmlichen Massivbau (vgl. Zahlenübersicht), so daß sich die Kosteneinsparung von 200 DM/m² auf die staatliche Förderung nicht mindernd ausgewirkt hat. Vielmehr hat sich durch die Kosteneinsparung und die höhere Förderung der Finanzierungsanteil der Wohnungsbauunternehmen entsprechend verringert.

Förderanteile

Zahlenübersicht

Programme	Holzsystembauweise	konventionelle Massivbauweise
	durchschnittlicher Förderanteil an den Gesamtkosten (%)	
Erster Förderungsweg	51,0	46,1 ¹⁾
Dritter Förderungsweg	37,4	23,8 ¹⁾

1) Durchschnittlicher Fördersatz der Jahre 1993 bis 1996 nach Daten der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt

9) jeweils Wohnfläche

20.2.2 Wohnflächen und Festbeträge

Bei 50 % der Maßnahmen im Ersten Förderungsweg überschritten die genehmigten Wohnflächen die zulässigen Werte der zum Zeitpunkt der Bewilligung gültigen Wohnungsbauförderungsbestimmungen (WFB). Im Dritten Förderungsweg wurden in den meisten Fällen deutlich höhere Festbeträge gewährt. Die höhere Förderung betrug bei den untersuchten 812 Wohnungen insgesamt 7,35 Mio DM (davon im Ersten Förderungsweg 2,33 Mio DM und im Dritten Förderungsweg 5,02 Mio DM). Das sind fast 10 % der für das Modellprogramm bereitgestellten Mittel.

20.3 Stellungnahme der Verwaltung

Die OBB teilte mit, sie messe dem kosten- und flächensparenden Bauen seit jeher eine große Bedeutung zu. Auch sei durch den von ihr unterstützten radikalen Abbau von Vorschriften und Genehmigungsverfahren, die kostengünstiges Bauen gehemmt hätten, dazu beigetragen worden, die Baupreise insgesamt und auch im Sozialen Wohnungsbau zu senken und wieder Bewegung in den Markt zu bringen. Das sei allseits anerkannt.

Damit all dies bewerkstelligt werden könne, müsse aber hingenommen werden, daß in der Erprobungsphase bei einzelnen Modellprojekten nicht immer gleich die gewünschten Einsparungen erreicht werden. Im Gesamtergebnis werde aber das angestrebte Sparpotential erzielt.

Die Modellprojekte seien unter besonderen Rahmenbedingungen gefördert worden. Hier sollte es entsprechend den WFB 1992 auch möglich sein, Ausnahmen von den technischen Vorschriften zuzulassen, um neue Wohnformen zu erproben. Geringfügige Überschreitungen der Wohnflächen ergäben sich auch z.B. aus der durch die Holzsystembauweise vorgegebenen Rasterplanung und -konstruktion. Außerdem wurden den schon seit 1992 konzipierten Maßnahmen die höheren Werte der WFB 1992 statt die von 1994 zugrunde gelegt, so daß auch dadurch eine höhere Förderung gewährt worden sei.

Zu Beginn des Experiments hätten erhebliche Vorurteile gegen die Holzbauweise bestanden, die nur mühsam abgebaut werden konnten. Letztendlich hätten die Bauherren nur mit einer gegenüber den Festbeträgen höheren Förderung für das Experiment gewonnen werden können. Diese sei gerechtfertigt, da Holz als moderner Baustoff anerkannt würde und die Holzbauweise allgemein die Kosten reduziert habe.

Insgesamt ließen sich neue Erkenntnisse gewinnen, die in die WFB eingehen werden. Letztlich bewirke das auch den vom ORH gewünschten noch sparsameren Einsatz der Wohnungsbaumittel.

20.4 Folgerungen des ORH

Es ist anzuerkennen, daß neben den stagnierenden Baupreisen auch das Modellprogramm „Mietwohnungen in Holzsystembauweise“ zu einer Preisdämpfung beim Massivbau beigetragen hat. Es wurde auch deutlich, daß einer Kostenreduzierung bei gleichzeitiger Beibehaltung einer angemessenen Wohnqualität Grenzen gesetzt sind. Kellerersatzräume anstelle von Unterkellerungen sollten nur als Notbehelf gesehen werden, z.B. nur dann, wenn sonst in großem Umfang Kosten für Wasserhaltung und Grundwasserwannen anfallen würden. Nicht vertretbar sind Kellerersatzräume auf teuren Grundstücken, weil die Grundstücksmehrflächen für solche Räume teurer sind als eine Unterkellerung (Beispiel: Modellvorhaben in amerikanischer Holzbauweise in München). Die in der Experimentierphase höhere Förderung sollte künftig wieder an die sonst üblichen Sätze angepaßt werden.

Obergrenzen für Bauwerkskosten haben sich zwar grundsätzlich bewährt, sollten aber nicht alleiniges Kriterium für eine Förderung sein, weil die Ansätze der anderen Kostengruppen (Außenanlagen, Erschließung, Baunebenkosten) für die Höhe der Förderung ebenfalls maßgebend sind. Schließlich wirken sich auch Lage und Beschaffenheit der Baugrundstücke stark auf die Förderhöhe aus. Es reicht nicht aus, Kosten und Wohnqualität der Einzelräume zu optimieren, wenn gleichzeitig hohe Aufwendungen für Schallschutz und Erschließung anfallen oder gar die Wohnung wegen schlechter Lage leer steht.

Ein gewisses Maß an Flexibilität bei den Wohnungsgrößen ist zwar sachgerecht, das Gesamtergebnis sollte jedoch nicht einseitig zu Lasten der staatlichen Förderung gehen. Gerade beim experimentellen Wohnungsbau sollte als Ziel auch flächensparendes Bauen erwartet werden.

21 **Kosten der Planung und Bauüberwachung im Straßenbau**

(Kap. 03 75, 03 76 TitGr. 71, 72, 73, 74)

Mit einer dreijährigen Erhebung an sieben Straßenbauämtern und den beiden Autobahndirektionen hat der ORH untersucht, ob es wirtschaftlicher und sparsamer ist, Planung und Bauüberwachung durch eigenes Personal oder durch Ingenieurbüros auszuführen.

Aus den über 3 000 ausgewerteten Teilleistungen folgert der ORH, daß in der Entwurfsplanung eine weitere Erhöhung des Vergabeanteils unwirtschaftlich wäre. In der Bauüberwachung sollten mehr Erfahrungen zur Wirtschaftlichkeit einer verstärkten Vergabe gesammelt werden.

Die Leistungsfähigkeit der Straßenbaubehörden sollte durch die generelle Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, ein darauf abgestimmtes Controllingsystem sowie einen detaillierten Behördenvergleich (Benchmarking) noch gesteigert werden.

21.1 **Anlaß, Ziel und Umfang der Untersuchung**

Der ORH hatte sich im Jahresbericht 1994 (TNr. 27) mit den Kosten der Fachplanung im Straßenbau befaßt und dabei auch die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit Fremdvergaben gegenüber Eigenleistungen der Straßenbaubehörden für den Staat wirtschaftlicher sind. Bei der Beratung des Jahresberichts im Landtag wurde der ORH gebeten, „die Kosten von privater Erledigung im Vergleich zu der herkömmlichen Aufgabenerledigung durch die Staatsbauverwaltung zu untersuchen.“ Fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hierzu lagen bis zu diesem Zeitpunkt weder in Bayern noch in anderen Ländern vor. Insbesondere fehlte es an dem notwendigen Zahlenmaterial darüber, welche einzelprojektbezogenen Kosten dem Staat konkret aus der Planungstätigkeit der Straßenbaubehörden erwachsen. Um dieses Zahlenmaterial zu gewinnen, das für einen aussagefähigen Vergleich mit den nach der HOAI zu berechnenden Kosten bei der Fremdvergabe von Planungsleistungen unverzichtbar ist, ermittelte der ORH im engen Zusammenwirken mit der Verwaltung den einzelprojektbezogenen Aufwand durch eine drei Jahre laufende Arbeitszeitaufschreibung.

Der ORH wählte dazu Ämter unterschiedlicher Größe und Gegebenheiten aus (z.B. Geographie, Siedlungsstruktur, Planungs- und Bauaufgaben, Umfang der Vergaben von Ingenieurleistungen). Einbezogen wurden schließlich sieben Straßenbauämter (eines je Regierungsbezirk) mit insgesamt 704 und die beiden Auto-

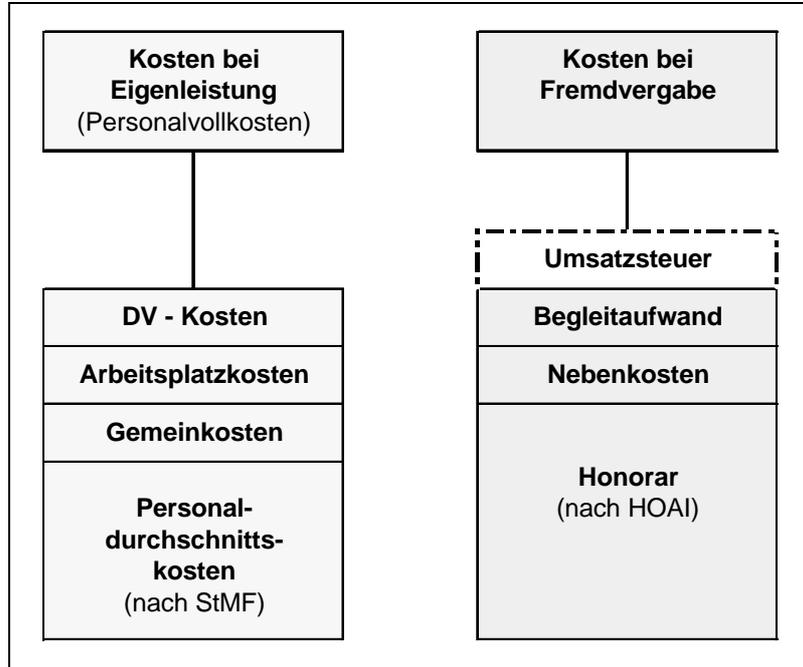
bahndirektionen Nord- und Südbayern mit 1 106 Vollzeitarbeitskräften (Drei-Jahres-Mittelwert).

21.2 Methodik des Kostenvergleichs

21.2.1 Bestandteile des Kostenvergleichs

Die von der Straßenbauverwaltung zu erbringenden Ingenieurleistungen wurden jeweils entsprechend den Leistungsphasen der HOAI in Teilleistungen unterteilt; für jede wurde das Honorar ermittelt, das im Falle einer Vergabe nach den Regeln der HOAI zu zahlen gewesen wäre, und den Kosten der Eigenleistung auf der Grundlage der angefallenen Stunden gegenübergestellt. Der Begleitaufwand der Verwaltung bei Fremdvergabe wurde anhand der tatsächlich vergebenen Leistungen ebenfalls durch eine Arbeitszeitaufschreibung ermittelt. Die einzelnen Kostenbestandteile wurden auch mit der Bayerischen Ingenieurekammer Bau abgestimmt. Eine Übersicht der einbezogenen Kostenbestandteile bei Eigenleistung und Fremdvergabe zeigt Schaubild 1.

Kostenbestandteile bei Eigenleistung/Fremdvergabe Schaubild 1



21.2.2 Personalvollkosten bei Eigenleistung

Als Kostenbasis für die Eigenleistungen der Verwaltung von 1996 bis 1998 wurden die vom Staatsministerium der Finanzen berechneten Personaldurchschnittskosten verwendet.

Den vom Staatsministerium der Finanzen für die gesamte Staatsverwaltung vorgegebenen Arbeitsplatzkostenzuschlag von 10 % hat der ORH für die Straßenbauverwaltung geprüft und - nach Abstimmungsgesprächen mit der Bayerischen Ingenieurekammer Bau - auf insgesamt 12 % erhöht, um weitere Kosten (z.B. für Haftpflicht, Gehaltsbuchhaltung) zu berücksichtigen. Hinzu kommt für DV-Arbeitsplätze noch ein Zuschlag, der sowohl nach Ansatz des Staatsministeriums der Finanzen als auch nach den spezifischen Erhebungen des ORH 10 % beträgt.

Der Gemeinkostenzuschlag (z.B. für allgemeine Verwaltung, zentrale Dienste, Querschnittsaufgaben) wurde aus der Arbeitszeitaufschreibung unmittelbar errechnet und betrug im Untersuchungszeitraum im Mittel 45 %. Er ist allerdings von Behörde zu Behörde verschieden und wurde daher bei den Personalvollkosten als amtspezifischer Wert berücksichtigt. Die Streubreite des Gemeinkostenzuschlags weist auf erhebliche Einsparpotentiale hin, die mit Hilfe eines Behördenvergleichs (Benchmarking) möglichst rasch umgesetzt werden sollten.

21.2.3 Kosten bei Vergabe

Werden von der Bauverwaltung Ingenieurleistungen an Ingenieurbüros vergeben, so fallen nachfolgende Kosten an:

- das Honorar nach der HOAI,
- die Nebenkosten (z.B. für Post- und Fernmeldegebühren, Vervielfältigungen, Fahrtkosten), deren Höhe im Untersuchungszeitraum für alle tatsächlichen Vergaben von Ingenieurleistungen der beteiligten Behörden durchschnittlich 4 % des Ingenieurhonorars betrug,
- der Begleitaufwand bei der vergebenden Stelle, der bei der Arbeitszeitaufschreibung mit durchschnittlich 15 % des Honorars ermittelt wurde,

- die Umsatzsteuer, die nur bei einer Vergabe von Ingenieurleistungen anfällt. Sie wurde allerdings nicht in den Kostenvergleich einbezogen, weil sie als Steuereinnahme für die öffentlichen Hände „kostenneutral“ zu werten ist.¹⁰

21.3 Arbeitszeitaufschreibung

21.3.1 Systematik

Für das gesamte Tätigkeitsspektrum der Straßenbauverwaltung mußten alle Bediensteten der beteiligten Behörden von Januar 1996 bis Dezember 1998 ihre gesamte Arbeitszeit den entsprechenden Leistungsarten zuordnen, damit keine nichterfaßten Bereiche entstehen konnten. Der ORH hat die Richtigkeit der Aufschreibung anhand von Stichproben wiederholt örtlich geprüft. Besonders wurde darauf geachtet, daß keine Stunden zu Bereichen verschoben wurden, die für die Kostenvergleichsrechnung von vornherein nicht in Betracht kamen (z.B. technische Verwaltung oder Leistungen, für die nach der HOAI die Honorare frei zu vereinbaren sind).

21.3.2 Aufgliederung der Arbeitszeiten

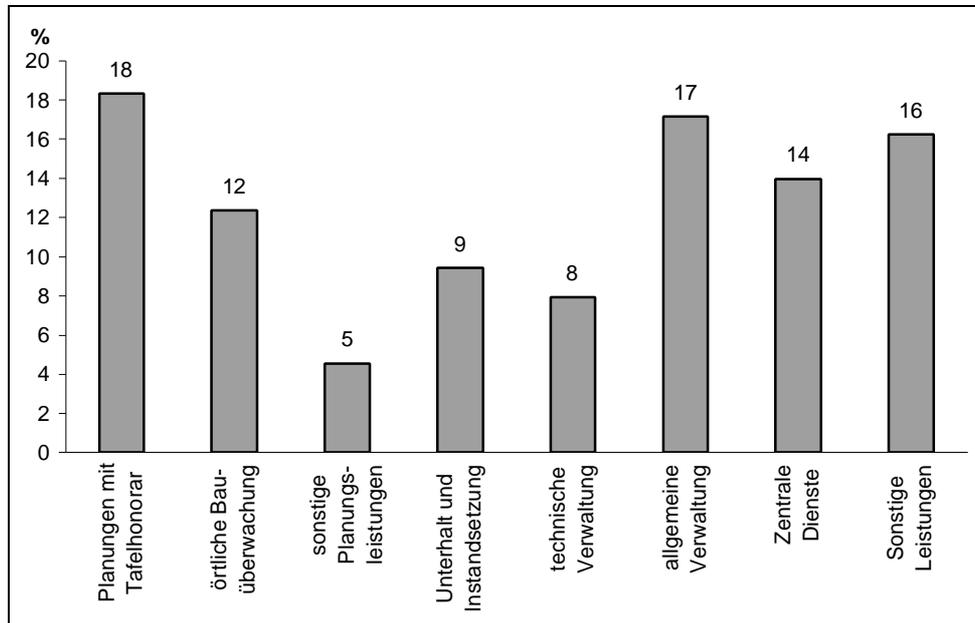
Nachfolgend sind die aggregierten Daten aller an der Untersuchung beteiligten Straßenbaubehörden dargestellt. Die insgesamt gut 10,5 Mio erfaßten Stunden entsprechen 5 430 Bearbeiterjahren (Vollzeitarbeitskräfte).

Nach Abzug der Ausfallzeiten (Urlaub, Krankheit, Dienstbefreiung usw.) von knapp 2 Mio Stunden (18,7 %) verteilen sich die „geleisteten“ Stunden auf die Leistungsbereiche entsprechend dem Schaubild 2.

10) Da die Umsatzsteuer aber aus den verfügbaren Haushaltsmitteln erbracht werden muß, schmälert sie das Bauvolumen.

Arbeitszeitverteilung nach Leistungsbereichen

Schaubild 2



35 % der Arbeitszeit entfallen auf Planung und Bauüberwachung. Von den Planungen mit Tafelhonorar¹¹ entfallen über 60 % auf Verkehrsanlagen (Straßenbau) und knapp 24 % auf Ingenieurbauwerke (Brückenbau), der Rest auf Vermessung und Landschaftsplanung, die im übrigen überwiegend vergeben werden.

21.4 Kostenvergleich Planung

Die erfaßten Planungs- und Bauüberwachungsleistungen (vgl. TNr. 21.2.2) kosteten den Staat 250 Mio DM. In der gleichen Zeit wurden 150 Mio DM für Vergaben an Ingenieurbüros gezahlt.

Um zu berechnen, wie wirtschaftlich für den Staat weitere Vergaben gewesen wären, wurden die Vollkosten der in den Vergleich einbezogenen Eigenleistungen ins Verhältnis gesetzt zu dem für die Leistung nach der HOAI ermittelten Honorar zuzüglich durchschnittlicher prozentualer Aufschläge für Kosten, die nur bei einer Vergabe anfallen (vgl. TNr. 21.2.3).

11) Die HOAI enthält für die Grundleistungen der meisten Planungsleistungen sog. Honorartafeln, die in Abhängigkeit von Honorarzonon (Schwierigkeitsstufen) und einem Größenparameter (z.B. anrechenbare Kosten oder Flächen) Mindest- und Höchstsätze angeben (im Kostenvergleich wurden entsprechend § 4 Abs. 4 HOAI jeweils die Mindestsätze verwendet). Außer Tafelhonoraren können in besonderen Fällen auch Zeithonorare gemäß § 6 HOAI vereinbart werden.

In den Kostenvergleich wurden, um Schätzfehler zu vermeiden, letztlich nur jene Teilleistungen einbezogen, welche innerhalb des dreijährigen Untersuchungszeitraums begonnen und abgeschlossen worden sind und für welche außerdem im Vergabefall ein Tafelhonorar gegolten hätte. Für die ausgewerteten 2 769 Teilleistungen wurden 305 000 Stunden (194 Bearbeiterjahre) aufgewendet.

21.4.1 Objektplanung für Verkehrsanlagen

In diesem Kostenvergleich sind 1 260 Teilleistungen mit einem Gesamtaufwand von nahezu 170 000 Stunden (106 Bearbeiterjahre) enthalten, die sich wie folgt aufteilen:

Kostenvergleich für Objektplanung Verkehrsanlagen Zahlenübersicht 1

Teilleistungen	Anzahl	Stunden	Kosten der Verwaltung DM	Kosten bei Vergabe DM
1. Grundlagenermittlung	92	4 627	392 359	301 642
2. Vorplanung	100	13 155	1 036 909	1 960 341
3. Entwurfsplanung	128	41 286	3 466 929	4 913 716
4. Genehmigungsplanung	66	15 252	1 300 523	761 541
5. Ausführungsplanung	178	33 351	2 794 587	2 669 872
6. Vorbereitung der Vergabe	260	31 649	2 934 991	2 845 388
7. Mitwirkung bei der Vergabe	253	8 076	764 912	1 352 061
8. Bauoberleitung	183	19 936	2 091 021	2 191 607
zusammen ¹⁾	1 260	167 331	14 782 232	16 996 167

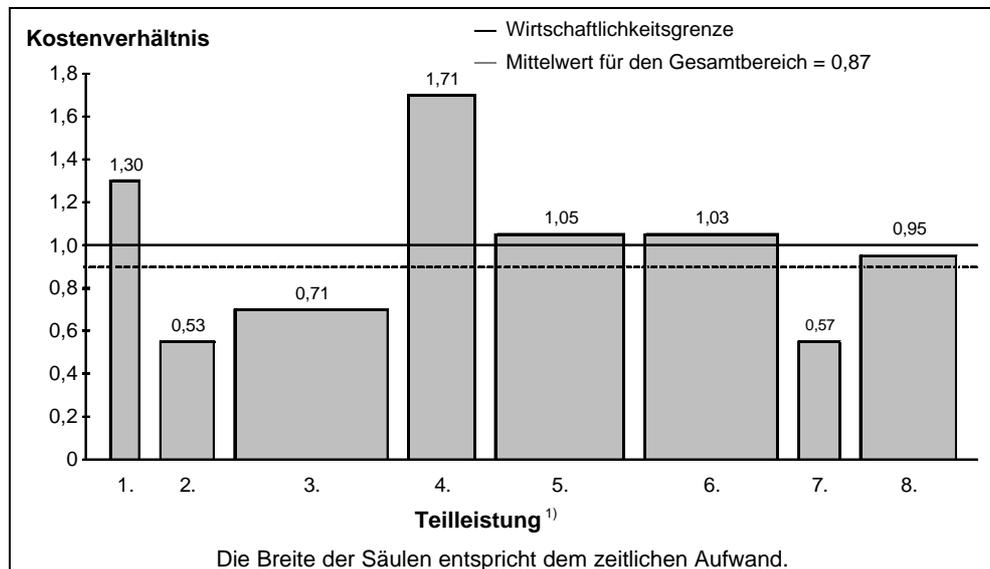
1) Rundungsdifferenzen

Insgesamt war sonach die Eigenleistung der Verwaltung für den Staat um 2,2 Mio DM kostengünstiger als bei Vergabe. Das Verhältnis der Kosten der Verwaltung zu denen der Vergabe liegt im Mittel bei 0,87¹² (vgl. Schaubild 3). Dieser Wert ist ein nach Teilleistungen gewichteter Mittelwert, wobei die Streubreite der Einzelwerte relativ groß ist. Deshalb gibt es trotz des deutlich unter eins liegenden Mittelwertes auch zahlreiche über eins liegende Einzelwerte. Üblicherweise werden jedoch nicht nur einzelne Teilleistungen (z.B. Voruntersuchung), sondern mehrere gleichzeitig an ein Ingenieurbüro vergeben.

12) Liegt das angegebene Kostenverhältnis unter eins, so bedeutet dies, daß die Straßenbauverwaltung bei dieser Leistung im Verhältnis zu einer Vergabe wirtschaftlicher war.

Kostenverhältnis für Objektplanung Verkehrsanlagen

Schaubild 3



1) vgl. Zahlenübersicht 1

21.4.2 Objektplanung für Ingenieurbauwerke (insbesondere Brücken)

In den Kostenvergleich wurden 1171 Teilleistungen mit einem Gesamtaufwand von knapp 95 000 Stunden (60 Bearbeiterjahre) einbezogen, die sich wie folgt aufteilen:

Kostenvergleich für Objektplanung Ingenieurbauwerke

Zahlenübersicht 2

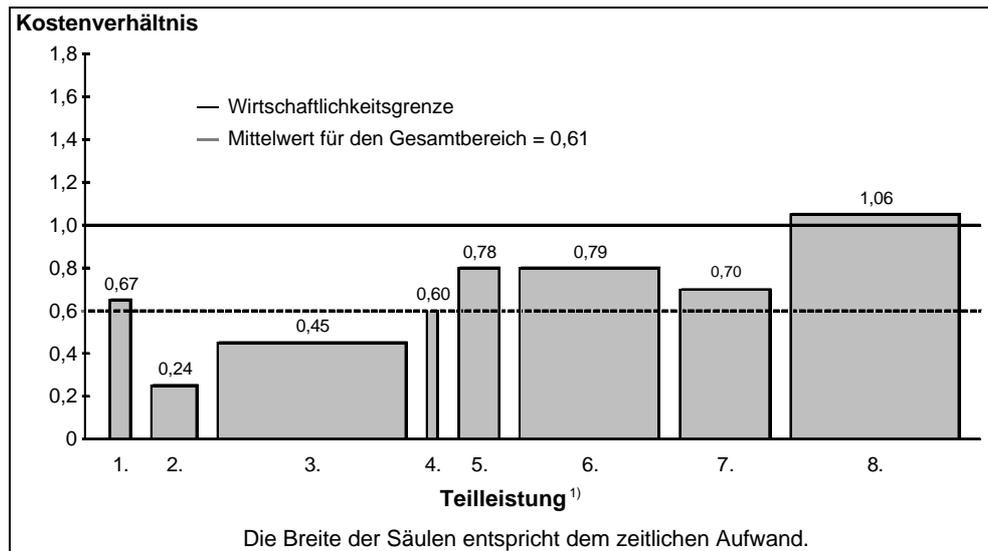
Teilleistungen	Anzahl	Stunden	Kosten der Verwaltung DM	Kosten bei Vergabe DM
1. Grundlagenermittlung	91	1 658	151 300	224 770
2. Vorplanung	133	5 888	500 915	2 064 654
3. Entwurfsplanung	170	29 312	2 572 598	5 726 184
4. Genehmigungsplanung	1	1 064	96 805	162 594
5. Ausführungsplanung	69	4 785	408 029	522 367
6. Vorbereitung der Vergabe	246	18 690	1 859 236	2 360 373
7. Mitwirkung bei der Vergabe	260	11 197	1 129 290	1 602 682
8. Bauoberleitung	201	21 686	2 306 499	2 177 322
zusammen ¹⁾	1 171	94 280	9 024 673	14 840 945

1) Rundungsdifferenzen

Insgesamt waren also die Kosten der Eigenleistung der Verwaltung um 5,8 Mio DM niedriger als bei Vergabe (Kostenverhältnis 0,61, vgl. auch Schaubild 4).

Kostenverhältnis für Objektplanung Ingenieurbauwerke

Schaubild 4



1) vgl. Zahlenübersicht 2

Das relativ niedrige Kostenverhältnis von 0,61 läßt sich in erster Linie auch dadurch erklären, daß sich Planungen von Brücken häufig ähneln und die Straßenbauverwaltung aufgrund ihres großen Erfahrungsschatzes hier mit einem geringen Personaleinsatz arbeiten und zudem auf bereits DV-gestützt vorliegende Planungsunterlagen zurückgreifen kann. Sie kann immer wieder das gleiche erfahrene Personal einsetzen, dem bei Umbauten und Sanierungen zusätzlich eine langjährige Bauwerkskenntnis zugute kommt. Ingenieurbüros haben auch bei vergleichbarem Erfahrungsschatz bzw. ebenso rationeller Bearbeitungsweise im Vergabefall Anspruch auf das volle Honorar nach der HOAI.

Im übrigen steigt der Planungsaufwand für größere im Vergleich zu kleineren Brücken nicht so stark an, wie das an der Höhe der Baukosten orientierte Honorar. Daher ist gerade bei großen Brücken die Planung durch die Bauverwaltung wesentlich kostengünstiger.

21.4.3 Entwurfs- und Bauvermessung¹³

Insgesamt wurden 304 Teilleistungen mit einem Gesamtaufwand von 38 000 Stunden (24 Bearbeiterjahre) ausgewertet. Das ermittelte günstige Kostenverhältnis von 0,68 erklärt sich auch damit, daß das HOAI-Honorar hier ebenfalls von den anrechenbaren Kosten des Bauens abhängt, obwohl häufig kein direkter Zusammenhang besteht. Außerdem sind die Vermessungsgeräte in den letzten Jahren immer leistungsfähiger geworden. Die durch diese Eigenleistung vermiedenen Mehrkosten betragen 1,4 Mio DM (3 statt 4,4 Mio DM).

21.4.4 Landschaftsplanung

Da die Landschaftsplanung weit überwiegend vergeben wird und die Behörden nur über wenig Fachpersonal verfügen, standen für einen Kostenvergleich nur 34 Teilleistungen, überwiegend aus dem Bereich der Umweltverträglichkeitsstudien, zur Verfügung. Bei der geringen verfügbaren Datenbasis von 6 000 Stunden (4 Bearbeiterjahre) ergab sich ein Kostenverhältnis von 0,60.

21.5 Kostenvergleich örtliche Bauüberwachung

Mit der örtlichen Bauüberwachung durch Bauaufseher, die bei größeren Baustellen ständig anwesend sind, versucht die Straßenbauverwaltung einerseits durch laufende Überwachung der Bauausführung ein qualitativ möglichst hochwertiges Bauwerk und andererseits als Bauherr alle für die Abrechnung der Baumaßnahme wichtigen Daten unmittelbar vor Ort zu erhalten. Die örtliche Bauüberwachung wird von den einzelnen Behörden mit unterschiedlicher Intensität wahrgenommen. Dabei spielen insbesondere die jeweiligen personellen Gegebenheiten sowie die Anzahl, Art und Größe der Baustellen eine Rolle. Ämterübergreifende Regelungen gibt es derzeit kaum.

Andererseits vergibt die Verwaltung die Bauüberwachung der Straßenbauausführung bisher nur in geringem Umfang, weil sie in einer intensiven Bauüberwachung mit eigenem Personal den Schlüssel sieht, um die Qualität der Bauwerke und auch deren Lebensdauer (die ein Vielfaches der Gewährleistungszeiten beträgt) zu steigern sowie die zu vergütenden Einzelleistungen richtig zu ermitteln. Für eine

13) Bei der **Entwurfsvermessung** werden Geländeaufnahmen als Plangrundlagen erstellt. Insbesondere für kleinere Projekte werden Vermessungsingenieure der Straßenbauverwaltung eingesetzt.

Im Rahmen der **Bauvermessung** wird in erster Linie die Projektgeometrie der Planung in der Örtlichkeit abgesteckt und an die bauausführende Firma übergeben.

Quantifizierung dieser geltend gemachten Vorteile gibt es allerdings bisher keine konkreten Belege.

Sofern nicht ohnehin ein Zeithonorar vereinbart wird, wird bei Vergabe an Ingenieurbüros üblicherweise das nach der HOAI zulässige höchste Honorar von 3,2 % der anrechenbaren Kosten vergütet, da der Mindestsatz von 2,1 % als nicht kostendeckend betrachtet wird. Für die in den Kostenvergleich einbezogenen 318 Teilleistungen mit einem Gesamtaufwand von rund 150 000 Stunden (94 Bearbeiterjahre) wurden deshalb die 3,2 % angesetzt. Im Mittel ergibt sich ein Kostenverhältnis von 0,99, das bei Verkehrsanlagen 1,12 und bei Ingenieurbauwerken 0,85 beträgt.

21.6 Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Für die in den Kostenvergleich einbezogenen 3087 Teilleistungen ergaben sich die in Zahlenübersicht 3 zusammengefaßten Kostenverhältnisse.

Kostenverhältnisse für Planung und Bauüberwachung

Zahlenübersicht 3

Leistungsbereich	Anzahl der Teilleistungen	Kostenverhältnis
Planung		
- Verkehrsanlagen (Straßenbau)	1 260	0,87
- Ingenieurbauwerke (Brückenbau)	1 171	0,61
- Vermessung	304	0,68
- Landschaftsplanung	34	0,60
zusammen bzw. Durchschnitt	2 769	0,74
Örtliche Bauüberwachung		
- Verkehrsanlagen	177	1,12
- Ingenieurbauwerke	141	0,85
zusammen bzw. Durchschnitt	318	0,99

Insgesamt zeigt die Untersuchung, daß im Bereich der Planung für Straßen und Brücken ein weiterer Personalabbau zugunsten eines höheren Vergabevolumens unwirtschaftlich wäre. Es ergibt sich auch, daß

- die Vergaben noch stärker auf jene Leistungsbereiche konzentriert werden sollten, die wirtschaftlicher von Dritten erbracht werden können,

- eigenes Personal nur in dem Maß beschäftigt werden sollte, wie es auf Dauer voll auslastbar ist,
- die Planungstätigkeit auf Projekte beschränkt werden sollte, die auch in absehbarer Zeit finanzierbar sind und
- die eigene Leistungsfähigkeit durch eine Kosten- und Leistungsrechnung mit projektbezogenem Controlling weiter gesteigert werden sollte.

Der ORH stellte zu Beginn der Untersuchung fest, daß sich bei vielen Bediensteten der Grundgedanke einer Kosten- und Leistungsrechnung erst entwickeln mußte und außerdem für Teilleistungen kaum Ziele definiert und Leistungsfortschritte kaum steuernd begleitet wurden (Leistungsoptimierung). Er ist deshalb der Ansicht, daß sich die Leistungsfähigkeit der Verwaltung nach Einführung eines geeigneten Controllingsystems sowohl dort steigern läßt, wo die Verwaltung bereits jetzt kostengünstig arbeitet, als auch in derzeit weniger wirtschaftlichen Bereichen. Allerdings bleibt es wirtschaftlicher, Spitzenbelastungen und Spezialleistungen zu vergeben, anstatt dafür eigenes Personal vorzuhalten.

Für die örtliche Bauüberwachung spielt die Frage nach der Qualität und Intensität eine besondere Rolle. Eine stärkere Ausdünnung der Präsenz bei Straßenbaustellen könnte - im Unterschied zu Brückenbaustellen - zudem Aufmaß- und Abrechnungsprobleme aufwerfen. Der ORH hält es gleichwohl für erforderlich, Einsparungsmöglichkeiten durch einen optimierten Personaleinsatz einschließlich ämterübergreifender Regelungen auszuschöpfen, die Personalstruktur, die Arbeitsweise und die Arbeitsplatzausstattung zu prüfen und parallel dazu Erfahrungen durch verstärkte Vergabe dieser Leistungen zu sammeln.

21.7 Empfehlungen

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse lassen sich für die Straßenbauverwaltung folgende Empfehlungen geben:

- Es wäre nicht vertretbar, das Planungspersonal zugunsten eines noch höheren Vergabeanteils weiter abzubauen.
- Der Qualitätsstandard in der örtlichen Bauüberwachung von Verkehrsanlagen sollte auf seine Wirtschaftlichkeit geprüft werden.
- Mit den Ergebnissen der Arbeitszeitaufschreibung sollte die Straßenbauverwaltung einen detaillierten Behördenvergleich durchführen, um in den einzelnen Behörden den Personaleinsatz und den Verwaltungsablauf zu optimieren.

- Die Leistungsfähigkeit sollte dadurch weiter gesteigert werden, daß bei allen Dienststellen eine auf Arbeitszeitaufschreibungen beruhende Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein darauf aufbauendes Controllingssystem eingeführt werden.

21.8 Stellungnahme der Verwaltung

Die OBB hat darauf hingewiesen, daß sie in der Planung selbstverständlich auch künftig Spitzenbelastungen und Spezialaufgaben durch Vergaben an geeignete Ingenieurbüros erledigen werde. Sie will außerdem die Anregungen des ORH zur Bauüberwachung aufgreifen und diese bei geeigneten Projekten vermehrt vergeben, um weitere Erfahrungen zu sammeln, sowie das eigene Bauaufsichtspersonal stärker ämterübergreifend einsetzen.

Da die dreijährige Arbeitszeitaufschreibung nahezu 60 % des Personals und außerdem nicht nur den Bereich der Planung und Bauüberwachung erfaßt hat, sondern das gesamte Tätigkeitsspektrum, will die OBB darauf ein Personalbemessungssystem aufbauen. Sie hat bereits beschlossen, die Kosten- und Leistungsrechnung schrittweise bei allen Straßenbaubehörden einzuführen. Erleichtert wurde dieser Entschluß durch die Feststellung, daß die anfängliche Skepsis und das Mißtrauen der an der Arbeitszeitaufschreibung beteiligten Mitarbeiter einer weitgehend positiven Haltung gewichen sei und eine spürbare Verbesserung des Kosten- und Verantwortungsbewußtseins festgestellt worden sei.

Entsprechend dem Vorschlag des ORH sollen schließlich auf der Grundlage eines umfassenden Controllingsystems die Steuerung von Projekten mittels Planzahlenvorgaben verbessert und die Einzelergebnisse optimiert werden.

22 Bauhof für den Winterdienst

(Kap. 03 76 Tit. 712 01)

Der geplante Neubau des Bauhofs für den Winterdienst in Inzell mit veranschlagten Kosten von 13,7 Mio DM wird als Folge einer Prüfung des ORH nicht ausgeführt. Statt dessen werden die künftig noch verbleibenden Aufgaben in die Straßenmeisterei Traunstein eingegliedert. Außerdem wird schrittweise Personal abgebaut.

22.1 Allgemeines

Dem Staatlichen Straßenbauamt Traunstein ist ein Bauhof in Inzell angegliedert, der vor allem zuständig ist für

- Entwicklung, Bau und Instandhaltung besonders leistungsfähiger Schneeräumgeräte (Inzeller Großschneeschilder),
- die Beschaffung und Erprobung der Winterdienstgeräte für alle Straßenbauämter in Bayern sowie
- Griffigkeitsmessungen in ganz Bayern einschließlich Entwicklung, Bau und Instandhaltung der dazu erforderlichen Geräte und Fahrzeuge.

Ende 1998 waren dort 33 Landesbedienstete beschäftigt.

Die Verwaltung plante, diesen Bauhof neu zu bauen, weil er vollkommen unzureichend untergebracht und zudem baufällig und abbruchreif sei. Die erstmals im Doppelhaushalt 1993/1994 als „Planung“ ausgebrachte Maßnahme wurde im Doppelhaushalt 1995/1996 mit Gesamtkosten von 13 Mio DM (geplanter Baubeginn 1995) und im Doppelhaushalt 1997/1998 mit Gesamtkosten von 13,67 Mio DM und einem Baubeginn im Jahr 1998 ausgewiesen.

22.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat diese Planung geprüft und hält aus folgenden Gründen einen Neubau nicht für erforderlich:

Von 1979 bis 1993 wurde nahezu jedes Jahr eine Großschneeschilder gebaut, deren Material- und Lohnkosten die Verwaltung mit knapp 1 Mio DM je Schilder angibt. Die Entwicklung und der Bau von Spezialschneeräumgeräten durch die Verwaltung selbst war früher sinnvoll und vertretbar. Mittlerweile sind Geräte pri-

vater Hersteller wirtschaftlicher; so werden auch in Österreich, in der Schweiz und in Frankreich ausschließlich solche Geräte eingesetzt. Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, den Eigenbau einzustellen.

Die Großschneeschilder werden jährlich vor Winterbeginn auf bestimmte Straßenmeistereien in Bayern verteilt, um sie im Bedarfsfall rasch einsetzen zu können. Wartung und Pflege erfolgen im Bauhof Inzell. Der ORH ist der Auffassung, daß diese Großgeräte ganzjährig auf die Straßenmeistereien verteilt werden sollten und auch dort gewartet und gepflegt werden könnten. Verbleibende Spezialaufgaben könnten einer bereits bestehenden Straßenmeisterei übertragen werden. Hierfür wäre - wie auch für die Beschaffung und Erprobung der übrigen Winterdienstgeräte - kein eigener Bauhof erforderlich. Hinzu kommt, daß insbesondere ältere Geräte - mehrere sind bereits über 20 Jahre alt - meistens nur in Ausnahmesituationen eingesetzt werden; zwischen 1978 und 1995 war durchschnittlich jedes Gerät nur 50 Std. jährlich im Einsatz. Unrentable Altgeräte sollten deshalb ausgemustert werden.

Für Griffigkeitsmessungen in ganz Bayern, die in erster Linie im Anschluß an Deckenbauten, neuerdings auch im Rahmen der Zustandserfassung der Bundesfern- und Staatsstraßen anfallen, liegt der Bauhof in Inzell sehr dezentral. Der ORH hat deshalb angeregt, die Wirtschaftlichkeit eines Standorts in der Randlage Bayerns zu prüfen.

22.3 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung hat inzwischen erklärt, der Bauhof Inzell werde aufgegeben, das Personal in die Straßenmeisterei Traunstein integriert und diese zur Leitmeisterei ausgebaut. Ihre künftigen Aufgaben würden derzeit im Zusammenhang mit der Organisation und Zuständigkeitsregelung der Gerätedienste der Autobahndirektionen noch überprüft. Die Kosten für die dafür notwendigen Baumaßnahmen in Traunstein werden auf die gleiche Größenordnung geschätzt, wie der Erlös aus dem Verkauf des Inzeller Grundstücks.

Die Entwicklung und der Bau neuer Großschneeschilder in Eigenregie sollen mittelfristig eingestellt werden. Dies könne nicht kurzfristig erfolgen, weil die 17 technischen Bediensteten ausgebildete Spezialisten seien, für die in der Straßenbauverwaltung ein anderweitiger tarifgerechter Einsatz nicht möglich sei.

Im übrigen müßten leistungsfähige Spezialräumgeräte vorgehalten werden, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs auch unter extremen Wetterbedingungen zu gewährleisten. Die Zahl dieser Geräte sei bereits seit 1990 von 30 auf 21 verringert worden. Künftig seien 14 bis 16 Großschneeschilder erforderlich, die an den potentiellen Hauptbrennpunkten des Winterdienstes stationiert werden sollen. Damit könne auch das Interesse des Bundes befriedigt werden, eine kurzfristig mobilisierbare Einsatzreserve vorzuhalten.

Griffigkeitsmessungen würden auch bundesweit eine immer größere Bedeutung erlangen, wodurch die entsprechenden Geräte noch besser ausgelastet würden. Bezüglich der Randlage Traunsteins innerhalb Bayerns gäbe es angesichts der personellen und gerätemäßigen Bindungen keine kurzfristig realisierbare, wirtschaftlichere Alternative.

Der Umzug nach Traunstein solle voraussichtlich 2002 abgeschlossen sein. Der Personalstand der Straßenmeisterei Traunstein und des Bauhofs Inzell von zusammen derzeit 75 Bediensteten werde sich bis dahin auf unter 60 Bedienstete verringert haben, wenn Ausscheidende nicht ersetzt werden. Zielgröße für die neue Leitmeisterei in Traunstein seien 40 Bedienstete.

22.4 Schlußbemerkung des ORH

Der ORH begrüßt die Absicht der Verwaltung, auf den Neubau des Bauhofs in Inzell mit Kosten von 13,67 Mio DM zu verzichten. Die Entwicklung und der Bau von Großschneefräsen in Eigenregie sollten allerdings spätestens ab dem Umzug nach Traunstein eingestellt und Wartung und Pflege der Geräte weitestgehend dezentralisiert werden. Ferner sollte versucht werden, die nicht mehr erforderlichen Spezialisten in anderen Aufgabenbereichen auch außerhalb der Straßenbauverwaltung einzusetzen und zumindest mittelfristig die Griffigkeitsmessungen von einer zentraler gelegenen Stelle aus durchzuführen.

Staatsministerium der Justiz

23 Mitteilungspflicht gegenüber den Steuerbehörden

(Kap. 04 04 Tit. 526 24)

Nach einer Rechtsverordnung des Bundes sind Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten verpflichtet, Finanzämtern Zahlungen an private Dritte mitzuteilen, um deren vollständige Besteuerung sicherzustellen. Obwohl an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit jährlich über 12 Mio DM allein bar ausgereicht werden, sehen die Gerichtsverwaltungen bei diesen Zahlungen von derartigen Mitteilungen ab. Nach Auffassung des ORH besteht für eine solche Ausnahme keine Rechtfertigung.

Die Verordnung über die Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten¹ sieht vor, daß diese alle Zahlungen an Dritte dem Finanzamt mitzuteilen haben, außer die Empfänger handeln im Rahmen bestimmter steuerpflichtiger Haupttätigkeiten oder soweit die Zahlungen nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgen. Auch bei Zweifeln an diesen Voraussetzungen ist die Zahlung mitzuteilen. Damit soll die zutreffende und vollständige Besteuerung sichergestellt werden.

23.1 Feststellungen des ORH

Die Verwaltungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Straf- und Zivilgerichte) wie auch der Fachgerichtsbarkeiten, die sich auf die Handhabung bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit berufen, teilen den Finanzbehörden die Zahlungen an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer, die zu einem nicht unerheblichen Teil bar ausgezahlt werden, nicht mit.

So wurden 1997 bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer 159 Mio DM gezahlt, darunter etwa 12 bis 14 Mio DM in bar. Bei den den Fachressorts zugeordneten Gerichten (Arbeits-, Finanz-, Sozial- und Verwaltungsgerichten) fallen vergleichbare Zahlungen, die fast ausschließlich un-

1) Mitteilungsverordnung (MV) vom 7. September 1993, BGBl I S. 1554, zuletzt geändert am 26. Mai 1999, BGBl I S. 1077

bar geleistet werden, nur in deutlich geringerem Umfang an (Sozialgerichte 29 Mio DM, Arbeitsgerichte 6 Mio DM, Verwaltungsgerichte 3 Mio DM und Finanzgerichte 0,1 Mio DM). Inwieweit diese Einnahmen durch die Empfänger versteuert werden, ist derzeit nicht ermittelbar.

23.2 Meinung der Verwaltung

Die Justizverwaltung vertritt die Auffassung, daß die Gerichte nicht unter den Behördenbegriff der Mitteilungsverordnung fallen, weil sie insoweit keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. § 6 Abs. 1 Abgabenordnung - AO) und eben nicht wie in § 116 AO (Anzeigepflicht von Steuerstraftaten für Behörden und Gerichte) ausdrücklich genannt seien. Die Zahlungen seien der Rechtsprechung und nicht der Verwaltung zuzurechnen. Das Staatsministerium der Justiz macht darauf aufmerksam, daß diese Verfahrensweise zwischen den Landesjustizministerien und dem Bundesfinanzministerium abgestimmt sei. Ohne Rechtsgrundlage seien Mitteilungen an die Steuerbehörden aus Datenschutzgründen rechtswidrig. Zwar sei der Anteil der Barauszahlungen rückläufig, ihre Erfassung sei aber, da sie vom DV-Verfahren nicht erfaßt würden, auf jeden Fall sehr verwaltungsaufwendig.

Das Staatsministerium der Finanzen teilt dagegen die Rechtsauffassung des ORH, daß Zahlungen an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer den Steuerbehörden mitzuteilen seien. Dazu sei die zahlende Behörde, also die Gerichtsverwaltung verpflichtet, auch wenn die Zahlung durch das Gericht angeordnet wurde.

23.3 Auffassung des ORH

Soweit Gerichte Geschäfte der Justizverwaltung wahrnehmen, die ihnen wegen des sachlichen Zusammenhangs mit ihrer rechtsprechenden Funktion übertragen sind, sind sie Behörden entsprechend der allgemeinen Begriffsbestimmung. Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gerichte, zu dem auch die entsprechenden Mitteilungen bei Zahlungen zu rechnen sind, zählt traditionell zu den Aufgaben der Gerichtsverwaltung und nicht zu denen als Spruchkörper. Die Bestimmung des § 116 AO, die neben Behörden ausdrücklich die Gerichte aufführt, spricht nicht dagegen, denn hier sind die Gerichte in ihrer Funktion als Spruchkörper verpflichtet.

Derzeit wird das Kassenwesen der Justiz auf ein modernes DV-Verfahren (BayMBS) umgestellt. Im Rahmen dieser Umstellung könnten bei unbaren Zahlun-

gen die Vorgaben der Mitteilungsverordnung mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erfüllt werden. Barauszahlungen sind dabei möglichst zu vermeiden.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, daß die Gerichtsverwaltungen bei Zahlungen an Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer die Mitteilungsverordnung zu vollziehen haben.

Staatsministerium
für
Wissenschaft, Forschung und Kunst

24 Rücklagen der Studentenwerke

(Kap. 15 06 Tit. 684 05)

Die Studentenwerke haben bis Ende 1997 flüssige Mittel von 170 Mio DM angesammelt. Soweit sie diese Gelder in absehbarer Zeit nicht benötigen, sollten die Rücklagen abgebaut werden. Die Zuwendungen des Staates könnten zeitweilig zu einem beträchtlichen Teil vermindert werden.

24.1 Aufgaben und Finanzierung der Studentenwerke

Die Studentenwerke, Anstalten des öffentlichen Rechts, haben die Aufgabe, die Studenten wirtschaftlich zu fördern und sozial zu betreuen, insbesondere indem sie Studentenwohnheime bauen und betreiben, Verpflegungseinrichtungen vorhalten sowie kulturelle und gesellschaftliche Einrichtungen bereitstellen. Darüber hinaus wurde ihnen als staatliche Aufgabe die Bearbeitung der Anträge nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz der Studenten der bayerischen Hochschulen übertragen.

Neben der Finanzierung durch den Staat haben die Studentenwerke eigene Einnahmen, die vorbehaltlich zulässiger Rückstellungen und genehmigungsfähiger Rücklagen vorweg einzusetzen sind. Der erforderliche Aufwand für die Durchführung der übertragenen staatlichen Aufgaben wird vom Staat voll erstattet.

24.1.1 Für Bau und Instandhaltung von Studentenwohnheimen waren bzw. sind in Kap. 03 64 Ausgabemittel in folgender Höhe (ohne Berücksichtigung von Haushaltssperren) veranschlagt:

**Ausgabemittel für Bau und Instandhaltung
von Studentenwohnheimen (TDM)**

Zahlenübersicht 1

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
27 115	44 025	51 750	49 750	25 750	25 750	34 750	33 750	36 750	35 000

Von den Fördermitteln für den Wohnheimbau entfallen nach Angaben der OBB 70 bis 75 % auf die Studentenwerke. Der Rest verteilt sich auf die kirchlichen und übrigen gemeinnützigen Träger von Studentenwohnheimen und auf Privatpersonen. Die Mittel für den Wohnheimbau werden den Studentenwerken als zins- und tilgungsfreie Darlehen über die Bayerische Landesbodenkreditanstalt zur Verfügung gestellt. Für jedes Jahr der bestimmungsgemäßen Verwendung wird ein Kapitalnachlaß von 2 % gewährt.

24.1.2 Darüber hinaus waren bzw. sind Haushaltsansätze für sonstige Zuwendungen in folgender Höhe veranschlagt:

Zuweisungen an die Studentenwerke (TDM)

Zahlenübersicht 2

Zweckbestimmung	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kap. 15 06 Tit. 684 05										
- Allgemeiner Zuschuß	700	700	700	700	60	60	60	60	60	60
- Verbesserung Mensaessen	31 000	33 900	36 650	37 650	39 440	40 390	33 000	31 000	30 400	30 200
- Ämter für Ausbildungsförderung	12 300	14 000	15 000	15 650	15 850	16 000	16 500	16 000	14 100	14 300
- Studentenbücherei München	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
- Kinderbetreuungsstätten	1 800	2 700	3 700	3 700	3 800	3 850	4 500	4 500	4 500	4 500
- Zuschüsse für Tutoren	-	-	-	-	650	500	600	600	600	600
- Einrichtungskostenzuschüsse für die Ämter für Ausbildungsförderung	-	-	-	-	-	-	140	140	140	140
zusammen	46 000	51 500	56 250	57 900	60 000	61 000	55 000	52 500	50 000	50 000
Kap. 15 06 Tit. 684 06										
- Erbbauzinsen ¹⁾	880	880	764	764	803	837	800	800	778	778
insgesamt	46 880	52 380	57 014	58 664	60 803	61 837	55 800	53 300	50 778	50 778

1) Bis 1994 wurden darüber hinaus noch Mietzuschüsse für Mensen gewährt.

24.1.3 Neben den staatlichen Zuschüssen erzielen die Studentenwerke eigene Einnahmen u.a. aus Studentenwerksbeiträgen, Zinserträgen, den Erfrischungsräumen bzw. Veranstaltungen sowie aus sonstigen Erträgen.

Aus den eigenen Einnahmen wurden laufende Ausgaben für einen Teil des Mensaaufwands, für Erfrischungsräume/Veranstaltungen, psychologische und rechtliche Beratungen, Zimmervermittlung, zum Teil für Kinderbetreuungsstätten und sonstige Förderleistungen finanziert. Da die eigenen Einnahmen nur zu einem Teil zur Finanzierung dieser laufenden Ausgaben herangezogen wurden, erwirtschafteten die Studentenwerke im Ergebnis - ohne die Einnahmen aus der Vermietung der Studentenwohnheime - erhebliche Überschüsse (vgl. Zahlenübersicht 3).

Erzielte Überschüsse (ohne Studentenwohnheime)
in TDM

Zahlenübersicht 3

Studentenwerk	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Einnahmen							
- Augsburg	1 913	2 441	2 780	2 906	3 161	2 904	2 792
- Erlangen-Nürnberg	3 820	4 539	4 923	4 759	3 783	3 931	3 909
- München	9 364	11 023	10 514	10 810	10 840	10 565	10 802
- Niederbayern/ Oberpfalz	2 279	3 148	3 705	3 921	3 220	2 943	3 144
- Oberfranken	1 402	1 272	1 418	1 358	1 204	1 160	1 144
- Würzburg	3 205	4 216	4 389	3 982	4 599	4 323	4 587
zusammen	21 983	26 639	27 729	27 736	26 807	25 826	26 378
Ausgaben							
- Augsburg	117	115	121	193	2 884	4 695	2 634
- Erlangen-Nürnberg	938	1 010	901	679	3 268	2 026	2 326
- München	3 101	4 133	8 872	3 784	4 593	4 478	6 303
- Niederbayern/ Oberpfalz	781	625	766	1 825	2 152	1 350	2 829
- Oberfranken	139	238	220	389	241	209	279
- Würzburg	413	731	506	421	752	933	1 933
zusammen	5 489	6 852	11 386	7 291	13 890	13 691	16 304
Überschuß	16 494	19 787	16 343	20 445	12 917	12 135	10 074

Die Überschüsse wurden überwiegend der Wohnheimbaurücklage und zum Teil der Betriebsmittelrücklage zugeführt.

24.1.4 Im übrigen erzielen die Studentenwerke Einnahmen aus der Bewirtschaftung der Studentenwohnheime. Sie weisen folgende Überschüsse bzw. einzelne Fehlbeträge (z.B. 1991 bis 1993 in München) aus der Wohnheimbewirtschaftung aus:

Erzielte Überschüsse der Studentenwohnheime (TDM) Zahlenübersicht 4

Studentenwerk	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Augsburg	830	565	843	1 028	1 021	953	993
Erlangen-Nürnberg	1 270	1 275	2 172	2 089	1 525	- 920	1 167
München	- 639	- 1 607	- 2 686	3 189	5 081	4 114	4 472
Niederbayern/ Oberpfalz	505	517	408	135	- 809	125	233
Oberfranken	554	668	1 209	849	56	413	648
Würzburg	1 646	1 293	1 460	1 819	1 601	2 354	2 074
zusammen	4 166	2 711	3 406	9 109	8 475	7 039	9 587

In den saldierten Ergebnissen sind alle Ausgaben für die laufend anfallenden Instandhaltungskosten von Gebäuden und Mobiliar, für Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen, für Schönheitsreparaturen und grundsätzlich auch für die größeren Instandhaltungsmaßnahmen (z.B. Beton- und Dachsanierungen) enthalten.

Die Überschüsse aus der Bewirtschaftung der Wohnheime werden vor allem den Rücklagen für Instandhaltung, Schönheitsreparaturen und Mobiliarerneuerung zugeführt.

24.2 Rücklagenbildung und Ansammlung flüssiger Mittel

Die Überschüsse wurden nicht vollständig zur Finanzierung laufender Ausgaben verwendet; sie führten jedoch auch nicht zur Kürzung von Zuwendungen, weil das Staatsministerium Ausnahmen von dem grundsätzlichen Verbot der Rücklagenbildung im Jahr der Bewilligung von Zuwendungen¹ gestattete (vgl. Zahlenübersicht 5).

1) § 12 Abs. 2 Verordnung über die bayerischen Studentenwerke vom 22. Januar 1990, GVBl S. 42

Rücklagen gemäß Bilanzausweis (TDM)

Zahlenübersicht 5

Rücklage	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Schönheitsreparaturen, Instandhaltung	46 396	52 036	53 345	58 305	65 262	70 277	71 898
Mobiliarerneuerung	32 484	33 762	34 918	36 804	37 557	38 665	40 579
Studentenhäuser, Mensen	3 305	3 588	3 711	3 585	3 801	3 712	2 987
Wohnheimbau	39 005	43 743	52 743	51 821	39 713	32 939	32 730
Betriebsmittelrücklage	13 608	14 860	17 940	17 984	19 013	20 240	20 749
zusammen	134 798	147 989	162 657	168 499	165 346	165 833	168 943

Zu den Rücklagen ist festzustellen:

- Etwa die Hälfte der Rücklagen für **Schönheitsreparaturen und Instandhaltung** entfällt auf Schönheitsreparaturen (1997: 28,6 Mio DM). 1987 bis 1997 wurden Schönheitsreparaturen in allen Wohnanlagen bereits mehrfach durchgeführt und aus den lfd. Mieteinnahmen finanziert.

Auch die üblichen und sogar die größeren Instandhaltungsmaßnahmen konnten aus den lfd. Mieteinnahmen beglichen werden. Die saldierten Ergebnisse aus der Wohnraumbewirtschaftung weisen gleichwohl durchweg positive Werte auf (vgl. TNr. 24.1.4).

- Die **Möblierung** wurde durchschnittlich alle 14 Jahre erneuert. Gleichwohl stieg die Mobiliarerneuerungsrücklage ständig an.
- Die Rücklagen für **Studentenhäuser und Mensen** werden im wesentlichen vom Studentenwerk Würzburg vorgehalten, wo ein Sonderfall vorliegt, da das Studentenwerk Eigentümer des Studentenhauses mit Mensa ist.
- Seit Anfang der 80er Jahre werden von der OBB nach dem Rückzug des Bundes aus der gemeinsamen Förderung des **Wohnheimbaus** Eigenmittel von etwa 15 % der Gesamtkosten gefordert. Die Studentenwerke bildeten deshalb zunehmend Rücklagen für den Wohnheimbau. Sie werden aus Überschüssen aus dem laufenden Betrieb (vgl. Zahlenübersicht 3) finanziert, die bei der Bemessung des staatlichen Zuschusses nicht berücksichtigt worden waren.

Aufgrund der Ende 1998 vorhandenen Studentenwohnheimplätze in Bayern ergeben sich - bezogen auf die Studentenzahlen im Wintersemester 1998/99 - nachfolgende Wohnheimquoten (vgl. Zahlenübersicht 6):

Wohnheimquoten

Zahlenübersicht 6

Studentenwerk	Wohnplätze			Studenten (lt. Studentenwerken)	Wohnheim- quote %
	Studenten- werk	andere Träger	zusammen		
Augsburg	1 139	1 139	2 278	18 915	12,0
Erlangen- Nürnberg	3 147	2 524	5 671	36 358	15,6
München ¹⁾	8 592	2 700	11 292	99 729	11,3
Niederbayern/ Oberpfalz	2 302	2 792	5 094	31 018	16,4
Oberfranken	1 622	505	2 127	11 970	17,8
Würzburg	3 299	1 407	4 706	33 230	14,2
insgesamt	20 101	11 067	31 168	231 220	13,5

1) einschließlich angemieteter Plätze

Bayernweit ist eine Versorgungsquote von 13,5 % bzw. nach Fertigstellung der laufenden Bauvorhaben (515 Wohnheimplätze) von 13,9 % erreicht. Nach Abzug von 20 000 exmatrikulierten Zweitstudenten und Promoventen in höheren Semestern ab dem Sommersemester 1999 würde sich rein rechnerisch die Quote auf 15 % erhöhen. Damit wäre im bayernweiten Durchschnitt das Ziel der OBB,² eine Wohnheimquote von wenigstens 15 %³ zu erreichen, bereits erfüllt.

Je nach Angeboten auf dem freien Wohnungsmarkt ist der Bedarf an Wohnheimplätzen örtlich aber unterschiedlich. Teilweise bestehen schon Probleme, Wohnheimplätze kurzfristig zu vermieten. Der Geschäftsführer des Studentenwerks Würzburg führt z.B. im Lagebericht 1997 aus: „Erste vorausschauende Betrachtungen für 1998 und Folgejahre lassen bei weiter rückläufigen Studierendenzahlen eine Vollvermietung nicht erwarten.“

- Ein Rückgriff auf die **Betriebsmittelrücklagen** war jedenfalls seit Ende der 80er Jahre nicht notwendig. Die Einnahmen waren stets höher als die Ausgaben. Demnach waren Betriebsmittelrücklagen in der bisherigen Höhe nicht erforderlich.

2) Bodenstaff/Endl: Studentenwohnheime in Bayern, bau intern 4/1998, S. 68

3) Eine Untersuchung des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg (Nr. 4.7.3 der Beratenden Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO vom Dezember 1996; LT-Drs. 12/1013) hat in Baden-Württemberg eine durchschnittliche Versorgungsquote von 13,2 % ergeben. Er hielt diese Wohnheimquote für ausreichend, um allen sozial schwächer gestellten Studierenden einen Wohnheimplatz zur Verfügung zu stellen.

In der Größenordnung der Rücklagen sind flüssige Mittel vorhanden. Sie haben sich seit 1979 von 26 Mio DM bis 1997 auf 170 Mio DM erhöht und sind i.d.R. in Wertpapieren und Festgeldern angelegt.

24.3 Wertung des ORH

Die Notwendigkeit von Rücklagen sollte überprüft werden; darüber hinaus sollten die in absehbarer Zeit nicht benötigten flüssigen Mittel bzw. Rücklagen auf ein notwendiges Maß abgebaut werden.

- Die Rücklagen für **Instandhaltung und Schönheitsreparaturen** sind beständig angestiegen, obwohl die laufend notwendigen Arbeiten durchgeführt worden sind. Nach Auffassung des ORH sind deshalb - im Gegensatz zu den Instandhaltungsrücklagen - zusätzliche Rücklagen für Schönheitsreparaturen nicht erforderlich.
- Kontinuierlich ansteigende Rücklagen für **Mobiliarerneuerung** sind in der derzeitigen Höhe ebenfalls nicht notwendig.
- Die bestehenden **Wohnheimbaurücklagen** sollten grundsätzlich nur noch zur Abwicklung der laufenden Wohnheimprojekte verwendet werden. Bisher hat sich die OBB im wesentlichen auf die Planungen der Studentenwerke verlassen. Künftig sollte die Notwendigkeit von Neubauten genauer als bisher auch vom Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und vom Staatsministerium der Finanzen geprüft werden.
- Die bisher nicht benötigten **Betriebsmittelrücklagen** sollten nach Auffassung des ORH aufgelöst werden. Im übrigen verfügen die Studentenwerke aufgrund der sonstigen Rücklagen über erhebliche Mittel, die ggf. zu einer finanziellen Überbrückung eingesetzt werden können.

Schließlich hält es der ORH auch für erforderlich, den Mittelbedarf aus dem Staatshaushalt zu prüfen. Während über Jahre hinweg flüssige Mittel bei den Studentenwerken in erheblichem Umfang vorgehalten werden, ist der Staatshaushalt andererseits zu einem wesentlichen Teil auf Kreditfinanzierung angewiesen. Die Zuwendungen des Staates aus Kap. 15 06 Tit. 684 05 wären für mehrere Jahre erheblich zu kürzen.

24.4 Auffassung der Verwaltung

Das Staatsministerium hält die Bildung von Rücklagen in bestimmtem Umfang für notwendig, um die Finanzautonomie der Studentenwerke zu wahren. Sie bewahre den Staat davor, bei möglicherweise auftretenden finanziellen Engpässen staatliche Leistungen über- oder außerplanmäßig einsetzen zu müssen. Die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen sei auch in den anderen Ländern zulässig und üblich. Außerdem müsse den Studentenwerken aufgrund der Vielzahl der ihnen obliegenden Aufgaben ein gewisser Spielraum für den Mitteleinsatz verbleiben.

Im einzelnen weist es darauf hin, daß die Zuschüsse für die Mensen von 1995 bis 2000 um mehr als 23 % zurückgeführt werden, weil die Studentenwerke nunmehr schon verstärkt eigene Mittel zur Deckung des Mensafehlbedarfs einsetzen.

Den Rücklagen stünden Kosten in späteren Perioden gegenüber. Dies gelte insbesondere für die Instandhaltungsaufwendungen. Da 78 % der Wohnheime der Studentenwerke nach 1972 gebaut worden seien, beginne erst nach 20 Jahren gegen Ende der 90er Jahre die Phase der umfassenden und kostenintensiven Grundsanierungen der Wohnanlagen. Für die zusätzlich nötige Verlegung von Datennetzen zur Anbindung an das Internet oder die Sanierung von Abwasser-Grundleitungen reichten die Instandhaltungsrücklagen nicht aus. Aus der Rücklage für Schönheitsreparaturen würden deshalb seit Ende 1998 auch derartige Instandhaltungsmaßnahmen finanziert.

Für die Mobiliarerneuerung seien die in die Miete einkalkulierten Sätze von 10 auf 7 % und ab 1995 pauschal auf 25 DM monatlich je Wohnheimplatz reduziert worden. Die Zuführung zur Mobiliarerneuerungsrücklage sei damit bereits dem tatsächlichen Bedarf angepaßt worden.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die Rücklagen für Instandhaltung, Schönheitsreparaturen und Mobiliarerneuerung in einer Gesamthöhe von 112,5 Mio DM zweckgebunden seien und für anderweitige Zwecke (z.B. für eine kurzzeitige Verringerung des Zuschußbedarfs im Mensabereich) nicht zur Verfügung stünden.

Zum Wohnheimbau räumt das Staatsministerium ein, daß auf dem Mietwohnungsmarkt eine gewisse Sättigung zu verzeichnen sei. Allerdings bestünde noch in Augsburg und München sowie ggf. an neuen Fachhochschulstandorten ein Bedarf an Neubauten. Das Staatsministerium stimmt dem ORH zu, daß die Notwendigkeit

des Baus neuer Wohnheime einer eingehenden Prüfung bedarf, wobei neben der Wohnheimquote auch Kriterien wie Wartezeiten, privater Wohnungsmarkt und Studentenprognosen berücksichtigt werden sollten. Es begrüßt im übrigen den Vorschlag des ORH, die vorhandenen Wohnheimbaurücklagen zur Abwicklung der laufenden Vorhaben zu verwenden. In einer Art „geschlossenen Kreislaufs“ des Studentischen Wohnungsbaus sollten zugunsten von Instandhaltungsmaßnahmen und Schönheitsreparaturen auch „Beleihungen“ aus Rücklagen anderer Wohnheime vorgenommen werden, um zum Abbau der Rücklagen beizutragen.

Das Staatsministerium hält schließlich die Beibehaltung der Betriebsmittelrücklage auch künftig für grundsätzlich erforderlich wegen „notwendiger Rücklagenzuführung im Wohnheimbereich“. Die vom ORH aufgeworfene Frage nach der Höhe dieser Rücklage müsse jedoch geprüft werden.

24.5 Schlußbemerkung des ORH

Der ORH erwartet, daß die in absehbarer Zeit nicht benötigten Rücklagen unverzüglich auf ein wirtschaftlich notwendiges Maß abgebaut werden und die entsprechenden flüssigen Mittel einen zumindest zeitweiligen Rückgang der staatlichen Zuschüsse ermöglichen. Dies gilt insbesondere für die nicht zweckgebundenen Betriebsmittelrücklagen (20,7 Mio DM) und Zinserträge, die bisher den übrigen Rücklagen zugeführt worden sind und sich bis Ende 1997 schon auf über 30 Mio DM angesammelt haben. Diese Auffassung wird vom Staatsministerium der Finanzen geteilt.

25 Zusammenführung der vorklinischen Einrichtungen der Münchner Universitäten

(Kap. 15 07, 15 12)

Die bisherige vorklinische Ausbildung an der Technischen Universität München mit jährlich 50 Studienanfängern ist unwirtschaftlich. Sie kann an die Ludwig-Maximilians-Universität München verlagert werden, ohne daß dort zusätzliche Kosten anfallen. Ein Konzept zur Zusammenführung der Vorkliniken beider Münchner Universitäten, das zu Einsparungen und Leistungsverbesserungen führen muß, ist seit Jahren überfällig.

25.1 Allgemeines

Die Ausbildung von Humanmedizinern beginnt mit einem vorklinischen Abschnitt, der nach zwei Jahren durch die Ärztliche Vorprüfung (Physikum) abgeschlossen wird. Der ORH und zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben diesen Teilstudiengang Vorklinische Medizin sowie die daran beteiligten vorklinischen Institute und Einrichtungen der Anatomie, Physiologie und Physiologischen Chemie/Biochemie an den Universitäten querschnittsweise untersucht.

25.2 Vorklinische und klinische Ausbildungskapazität

In Bayern wurden bislang jährlich deutlich mehr Studenten in die Vorklinik aufgenommen, als anschließend im klinischen Bereich ihr Studium fortsetzen konnten, wie folgende Zahlenübersicht 1 zeigt:

Aufnahmezahlen im Studiengang Humanmedizin
(Studienjahre 1996/97 bis 1999/2000)

Zahlenübersicht 1

Universität	1996/97		1997/98		1998/99		1999/2000	
	Vorklinik ¹⁾	Klinik ²⁾						
LMU München ³⁾	816	415	828	425	788	452	734	462
TU München ⁴⁾	50	204	50	204	50	259	50	249
Regensburg	186	48	191	64	183	96	173	108
Erlangen-Nürnberg	314	275	313	273	319	274	314	269
Würzburg	284	277	271	260	274	260	277	265
zusammen	1 650	1 219	1 653	1 226	1 614	1 341	1 548	1 353
Überhang an vorkl. Studienplätzen	431		427		273		195	

1) Zulassungszahl 1. Fachsemester

2) Zulassungszahl 1. klinisches Fachsemester

3) Ludwig-Maximilians-Universität

4) Technische Universität

In Bayern bestand noch im Studienjahr 1998/99 ein Überhang von 273 vorklinischen Studienplätzen. Allein in München wurden 127 Studenten mehr in die Vorklinik aufgenommen, als hier anschließend weiter klinisch ausgebildet werden können.

Das Staatsministerium hat nunmehr zum Studienjahr 1999/2000 die vorklinischen Aufnahmezahlen an der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) um 54 pro Jahr reduziert. Der immer noch verbleibende Überhang von insgesamt 195 vorklinischen Studienplätzen (München: 73) wird vom Staatsministerium im Hinblick auf die Schwundquote in diesem Bereich (z.B. Studienabbrecher) als nicht relevant angesehen.

25.3 Kosten der vorklinischen Ausbildung

Bei den einzelnen Fakultäten unterscheiden sich die Kosten je Student in der Vorklinik erheblich (Zahlenübersicht 2).

Kosten¹⁾ der vorklinischen Institute bzw. Einrichtungen Zahlenübersicht 2
je Student (Humanmedizin) im Studienjahr 1997/98

LMU München	TU München	Universität Regensburg	Universität Erlangen-Nürnberg	Universität Würzburg
6 500 DM	14 200 DM	6 800 DM	7 300 DM	8 600 DM

1) Personal-Ist nach Durchschnittskostensätzen (Stand 1.1.1998) sowie Sachausgaben der TitGr. 73

Auffällig sind die besonders hohen Kosten für die Ausbildung vorklinischer Studenten an der Technischen Universität München (TU). Der Grund hierfür ist die geringe Studentenzahl im vorklinischen Studienabschnitt. Während an der TU jeweils zum Wintersemester lediglich 50 Studenten pro Studienjahr zum vorklinischen Teil des Studiums der Humanmedizin zugelassen werden, lag die entsprechende Aufnahmekapazität an der LMU bis zum Studienjahr 1998/99 bei jährlich 800 Studenten.

25.4 Zusammenführung der vorklinischen Einrichtungen von LMU und TU

Der Wissenschaftsrat hat bereits im Januar 1995 in seinen Stellungnahmen zur weiteren Entwicklung der Hochschulmedizin in München⁴ u.a. vorgeschlagen, ein gemeinsames vorklinisches Zentrum beider Universitäten zu bilden.

4) Empfehlungen und Stellungnahmen 1995, Band I, S. 139 ff., 182 f., 217 ff., 235 f.

Die Strukturkommission „Hochschulmedizin München“, deren Einsetzung vom Wissenschaftsrat empfohlen worden war, um eine abgestimmte strukturelle Entwicklung der Münchner Hochschulmedizin zu ermöglichen, hat in ihrem Bericht vom Mai 1997 ein detailliertes Konzept für die Bildung eines „Zentrums für biomedizinische Grundlagenforschung“ beider Fakultäten vorgelegt. In dieses Zentrum sollten auch die vorklinischen Institute beider Universitäten eingebracht werden.

Das Staatsministerium hat jedoch bis zum September 1999 hieraus keine Folgerungen gezogen.

25.5 Auffassung des ORH

Nach Ansicht des ORH läßt es sich aufgrund der überproportional hohen Kosten an der TU (vgl. Zahlenübersicht 2) unter wirtschaftlichen Aspekten nicht vertreten, daß dort weiterhin für jährlich nur 50 Studienanfänger eine eigene vorklinische Ausbildung stattfindet. Nachdem die LMU allein innerhalb eines Jahres die vorklinischen Aufnahmezahlen von knapp 800 zum Studienjahr 1999/2000 um 54 Studienplätze reduziert hat (vgl. Zahlenübersicht 1), können die 50 Studienanfänger der TU an der LMU mit ausgebildet werden, ohne daß zusätzliche Kosten entstehen. Die Studienplätze in der Vorklinik können daher an der TU entfallen.

Darüber hinaus muß vordringlich eine Entscheidung über die Zusammenführung der vorklinischen Institute der beiden Universitäten getroffen werden.

An beiden Standorten stehen hohe Sanierungskosten an, die sich bei der LMU auf über 100 Mio DM belaufen. Die TU hat ein Konzept erarbeitet, das eine Verlagerung der vorklinischen Institute vom Biederstein auf das Klinikstammgelände mit Kosten von 130 Mio DM vorsieht. Dem steht gegenüber, daß nach den Empfehlungen der Strukturkommission und dem erklärten Ziel der Staatsregierung alle biotechnologischen Einrichtungen Münchens - unter Einbeziehung der vorklinischen Medizin - zu einem High Tech Campus in Martinsried-Großhadern zusammengefaßt werden sollen.

Auch aus personellen Gründen ist der Zeitpunkt für eine Konzentration und Neuorganisation der Vorkliniken der Münchner Universitäten günstig. Bis 2005 stehen an den Instituten für Anatomie, Physiologie und Physiologische Chemie der beiden Universitäten sechs C4- und sieben C3-Professuren zur Neubesetzung an. Bis 2009 kommen weitere je drei C4- und C3-Stellen hinzu. Hier sind in den nächsten Jahren erhebliche Personaleinsparungen möglich. So sind z.B. an der TU die Lehr-

stühle für Physiologie und Physiologische Chemie vakant, während die gleichen Fachrichtungen an der LMU drei- bzw. vierfach besetzt sind.

Obwohl die Zusammenführung der Vorkliniken in München schon seit Jahren im Raum steht, hat das Staatsministerium noch in jüngster Zeit (1. Dezember 1998 bzw. 1. April 1999) drei Lehrstühle vorklinischer Institute an der LMU neu besetzt. Der ORH hat daher gefordert, bis zu einer endgültigen Klärung der künftigen Struktur der vorklinischen Medizin in München alle Berufungsverfahren in diesem Bereich auszusetzen. Auch Entscheidungen in bezug auf Bauinvestitionen für vorklinische Institute sollten bis zur Klärung des Gesamtkonzepts zurückgestellt sowie Sanierungsmaßnahmen in der Innenstadt auf ein Minimum beschränkt werden.

25.6 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH in der Zielsetzung überein, die Vorkliniken der LMU und der TU zusammenzuführen. Die Empfehlungen der Strukturkommission hätten aber keineswegs eine entscheidungsreife Vorlage geliefert, sondern ihrerseits eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die zunächst zu klären waren. Die Komplexität der Materie erfordere ein stufenweises Vorgehen, wobei die besondere Situation des medizinischen Bereichs voraussetze, daß geplante Maßnahmen mit allen Beteiligten umfassend erörtert werden.

Es solle zunächst ein gemeinsames Zentrum der LMU und der TU gebildet werden. Die räumliche Unterbringung sei im Stadtgelände an den beiden Standorten Innenstadt und Biederstein vorgesehen. Langfristig werde aber eine gemeinsame Unterbringung auf dem Hochschulgelände Martinsried-Großhadern angestrebt. Die Planungen der TU für eine Verlagerung der Vorklinik auf das Stammgelände mit Kosten von 130 Mio DM seien überholt. Bei der Sanierung der Bauten der LMU hoffe man mit Aufwendungen von deutlich weniger als 100 Mio DM auszukommen.

Wegen der Einzelheiten des Konzepts und der komplexen Sachlage seien weitere intensive Gespräche mit den Hochschulen erforderlich, die das Staatsministerium bis zum Ende des Wintersemesters 1999/2000 abzuschließen hoffe.

25.7 Abschließende Feststellungen

Der ORH vertritt die Auffassung, daß die vorklinische Ausbildung in München unabhängig von der Entscheidung über die anstehenden Investitionen unverzüglich bei der LMU zusammenzuführen ist. Darüber hinaus ist es zu beanstanden, daß

das Staatsministerium immer noch kein endgültiges Konzept entwickelt hat, obwohl die Probleme bereits vor fast fünf Jahren vom Wissenschaftsrat deutlich gemacht wurden und im Hinblick auf die erforderlichen baulichen sowie personellen Entscheidungen ein dringender Handlungsbedarf besteht.

26 Automation von Verwaltungsaufgaben bei den Fachhochschulen

(Kap. 15 34 bis 15 49)

Seit über zehn Jahren wurde versucht, bei den Fachhochschulen, die insbesondere zur Unterstützung der arbeitsintensiven Bereiche Studenten- und Prüfungsverwaltung auf IT-Unterstützung angewiesen sind, einheitliche IT-Verfahren einzuführen. Dieses Ziel wurde trotz eines Aufwands in Millionenhöhe bisher nicht erreicht. Beim Projektmanagement hat der ORH gravierende Mängel festgestellt.

26.1 Entwicklung von IT-Verfahren

Schon seit vielen Jahren bemühen sich die Fachhochschulverwaltungen, IT-Verfahren einzuführen, um insbesondere die arbeitsintensiven Bereiche Studenten- und Prüfungsverwaltung zu unterstützen. In den Jahren 1985/1986 begann die Hochschul-Informationssysteme GmbH (HIS-GmbH) ein integriertes Studenten- und Prüfungsverwaltungssystem zu entwickeln. Dieses Verfahren sollte von der HIS-GmbH allen Fachhochschulen einheitlich zur Verfügung gestellt, angepaßt, gepflegt und auf UNIX-Mehrplatzsystemen eingesetzt werden. Die HIS-Programme erfüllten aber damals noch nicht alle Anforderungen der Fachhochschulen, weshalb sie in der Folgezeit von den einzelnen Fachhochschulen individuell umgestellt und erweitert wurden.

Einige Fachhochschulen entwickelten parallel dazu eigene PC-Programme. So entstand ab etwa 1990 bei der Fachhochschule München ein eigenes Verwaltungssystem auf der Basis vernetzter PC. Obwohl man damit von der ursprünglich vorgesehenen einheitlichen Vorgehensweise abwich, genehmigte der Koordinierungsausschuß Datenverarbeitung (KoordA DV) auf Antrag des Staatsministeriums im März 1990 einen entsprechenden Pilotversuch, weil die Abwicklung mit PC im Vergleich zu einem entsprechenden UNIX-System sowohl in der Anschaffung als auch in der Wartung kostengünstiger sein sollte. Im Hinblick auf die grundsätzliche Entscheidung, ob künftig UNIX-Mehrplatzsysteme oder vernetzte PC eingesetzt

werden, sollte nach zwei Jahren ein Erfahrungsbericht vorgelegt werden. Auch verschiedene andere Fachhochschulen vertraten damals die Auffassung, daß die Beschaffung vernetzter PC und die Entwicklung entsprechender Anwendungen gegenüber den UNIX-Systemen wirtschaftlicher sei. Der ORH nahm dies zum Anlaß darauf hinzuweisen, daß das bisherige Konzept vor der Beschaffung weiterer Systeme für die Fachhochschulen überprüft und gegebenenfalls geändert werden sollte.

Mitte 1993 legte die Fachhochschule München dem Staatsministerium den Erfahrungsbericht vor, der aber nicht an den KoordA DV weitergegeben wurde. Nach diesem Bericht konnte das Pilotprojekt erfolgreich verwirklicht und weiterentwickelt werden. Der Kostenvergleich habe sich seit 1990 weiterhin zugunsten des vernetzten PC-Systems entwickelt; die Ausstattung mit 27 vernetzten PC hätte weniger als die Hälfte eines UNIX-Systems gekostet.

Statt aufgrund der positiven Ergebnisse des Pilotprojekts das bisherige Konzept anzupassen, auch die übrigen Fachhochschulen mit vernetzten PC-Systemen auszustatten und die von der Fachhochschule München entwickelten Programme einzusetzen, stellte das Staatsministerium Ende Februar 1995 den Antrag an den KoordA DV, zusätzlich ein neues Programm (HORUS) für 600 000 DM anzukaufen und die Fachhochschulen weiterhin mit UNIX-Systemen auszustatten.

Der ORH, dem die wesentlichen Ergebnisse des Pilotprojektes bekannt waren, hat sich damals gegen dieses Vorhaben ausgesprochen, weil die Ergebnisse des Pilotprojekts deutlich gezeigt hätten, daß die Kosten für den Einsatz der IT bei den Fachhochschulen durch die Verwendung vernetzter PC auf mehr als die Hälfte reduziert werden könnten; im übrigen werde ein einheitliches Konzept zusätzlich erschwert, wenn ein weiteres neues Verfahren eingesetzt werde.

Trotzdem hielt das Staatsministerium an seinem Vorhaben fest und schloß im März 1995 einen Vertrag über die Überlassung des Hochschulverwaltungssystems HORUS.

26.1.1 Auffassung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium begründet diese Entscheidung damit, daß eine Übernahme der nur auf vernetzten PC-Systemen ablauffähigen Programme der Fachhochschule München auf die anderen bayerischen Fachhochschulen ausgeschieden sei, weil für diese eine DV-Ausstattung mit dem Betriebssystem UNIX angeschafft

worden sei. Außerdem habe die für eine Übernahme des Münchner Systems auf die anderen Fachhochschulen erforderliche Personalkapazität nicht zur Verfügung gestanden. Im übrigen sei die vereinbarte Vergütung für HORUS extrem günstig gewesen.

26.1.2 Auffassung des ORH

Festzustellen ist, daß erst nach Vorliegen der Ergebnisse des Pilotprojektes entschieden werden sollte, mit welchen Systemen (UNIX oder PC) die Fachhochschulen ausgestattet werden. Die Entscheidung, weiterhin UNIX-Systeme einzusetzen, fiel erst zusammen mit der Beschaffung von HORUS. Es hätten also auch die kostengünstigeren PC-Systeme eingesetzt werden können. Hinsichtlich der notwendigen Personalkapazität wäre es unerheblich gewesen, ob drei neu einzustellende Fachleute mit der Anpassung und Einführung des bewährten Systems der Fachhochschule München oder mit der Implementierung des letztlich noch nicht fertigen Systems HORUS beauftragt worden wären. Im Gegensatz zu HORUS wären für die Beschaffung des Systems der Fachhochschule München keine Ausgaben angefallen.

26.2 HORUS-Überlassungsvertrag

HORUS war von einem privaten Softwareentwickler in mehrjähriger Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nürnberg und der HIS-GmbH entwickelt worden, ohne daß ein Projektauftrag erteilt worden war. Welchen Anteil die Mitarbeiter der Fachhochschule Nürnberg und der HIS-GmbH an der Entwicklung hatten, läßt sich nicht mehr feststellen.

Nach dem 1995 abgeschlossenen Überlassungsvertrag war der Softwareentwickler verpflichtet, HORUS zum vereinbarten Preis von 600 000 DM zu erstellen, zu liefern und bei den Fachhochschulen in Betrieb zu nehmen. Gleichzeitig wurde ihm die Leitung der neu zu schaffenden Koordinierungsstelle für die DV an den staatlichen Fachhochschulen (KDV-FH) übertragen, die für die Wartung, Pflege und Fortentwicklung von HORUS (insbesondere die Entwicklung einer grafischen Benutzeroberfläche, eines Programms für das Zulassungsverfahren und die Entwicklung der Software für den Einsatz einer Chipkarte) sowie die umfassende Unterstützung der Anwender beim Einsatz von HORUS zuständig sein sollte. Die Erledigung dieser Aufgaben setzt die Inbetriebnahme von HORUS voraus. Weil diese aber bis heute noch nicht abgeschlossen ist, haben sich bisher sowohl der Leiter der KDV-FH als auch die zwei zusätzlich angestellten Mitarbeiter (mit Personalvoll-

kosten von knapp 460 000 DM jährlich) zwangsläufig zu einem großen Teil mit der Implementierung von HORUS bei den Fachhochschulen beschäftigt, die eigentlich Gegenstand des Überlassungsvertrags war. Die Leistung wurde damit doppelt bezahlt.

Eine bei öffentlichen Aufträgen ab 20 000 DM vorgeschriebene Bewerbererklärung, daß z.B. den gesetzlichen Pflichten zur Zahlung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nachgekommen wird, wurde von dem Softwareentwickler nicht gefordert. Die Fachhochschulen wurden vom Staatsministerium gebeten, die erste Jahresrate unverzüglich an den Softwareentwickler zu überweisen, noch bevor der Überlassungsvertrag wirksam geworden war.

Dem Softwareentwickler wurde das Recht eingeräumt, das fortentwickelte HORUS außerhalb Bayerns nach Beendigung seines derzeitigen Angestelltenverhältnisses zu verwerten und zu nutzen, obwohl es durch die bei der KDV-FH beschäftigten Mitarbeiter fortentwickelt worden war.

Im Vertrag war vereinbart, daß HORUS an den Fachhochschulen Augsburg, Nürnberg, Regensburg, Rosenheim und Würzburg-Schweinfurt-Aschaffenburg bis spätestens zum 31. Dezember 1995 und an den Fachhochschulen Coburg, Deggendorf, Hof, Ingolstadt, Landshut, Kempten-Neu-Ulm und Weihenstephan bis spätestens 31. Dezember 1996 eingeführt wird. Tatsächlich war HORUS Anfang 1999 noch bei keiner Fachhochschule vollständig abgenommen und eingesetzt. Obwohl die vertraglichen Leistungen nicht erbracht waren, wurden von den Fachhochschulen bisher mehr als 230 000 DM bezahlt. Hierzu kommen noch 30 000 DM für einen früheren Werkvertrag. Fachhochschulen, die deswegen vom Vertrag zurücktreten wollten, wurden vom Staatsministerium darüber aufgeklärt, daß Vertragspartner der Freistaat Bayern sei, die Fachhochschulen hingegen nur „Anwender“, die nicht das Recht hätten, den Vertrag rückgängig zu machen. Dieses Recht stünde nur dem Staatsministerium zu.

Vertraglich war der Einsatz von HORUS sowohl unter den bereits beschafften INFORMIX-Datenbankprogrammen als auch unter dem Datenbanksystem ORACLE vorgesehen. Weil im Juli 1997 immer noch keine INFORMIX-Variante von HORUS zur Verfügung stand, mußten die Fachhochschulen auf die ORACLE-Version ausweichen, was mit erheblichen Kosten für die Hardwareaufrüstungen und die Beschaffung eines zusätzlichen Datenbanksystems verbunden war.

Viele dieser Mängel waren dem Staatsministerium bereits vor Vertragsabschluß bekannt; trotzdem hat es den Vertrag abgeschlossen. Hauptsächlich auch aufgrund der Aussage des Staatsministeriums, daß HORUS ausgetestet sei, sich im praktischen Einsatz als hervorragend erwiesen habe und nur der schnelle Einsatz von HORUS den drohenden Zusammenbruch der Verwaltung der Fachhochschulen verhindern könne, hat der KoordA DV dem Vorhaben zugestimmt.

HORUS wird immer noch nicht voll eingesetzt; wesentliche Systemkomponenten für eine Studenten- und Prüfungsverwaltung mit HORUS fehlen. Warum HORUS nur an gut einem Viertel der Arbeitsplätze verwendet wird, während an 80 Arbeitsplätzen Eigenentwicklungen und an der Mehrzahl der Arbeitsplätze HIS-Produkte eingesetzt werden, begründen die Fachhochschulen auch damit, daß ohne zusätzliche umfangreiche Eigenentwicklungen, z.B. für die Prüfungsanmeldung, Notenverwaltung und Zeugnisschreibung, eine echte Unterstützung der Verwaltung nicht möglich sei. Sie sind zwar nach wie vor an einem für alle bayerischen Fachhochschulen einheitlichen IT-Verfahren interessiert, das den vollen Umfang der Anforderungen abdeckt und die Einstellung bzw. den Ersatz der Eigenentwicklungen rechtfertigt, halten aber HORUS in seiner gegenwärtigen Form nicht für das System, das die bestehenden Programme ersetzen kann.

26.2.1 Auffassung des Staatsministeriums

Bei der Regelung, daß der selbständige Softwareentwickler gleichzeitig die Leitung der staatlichen KDV-FH übernehmen sollte, handele es sich um keinen Mangel, da sich die von ihm nach dem Überlassungsvertrag zu erbringenden Leistungen von seinen Aufgaben als Leiter der KDV-FH unterscheiden. Die Mitarbeiter der KDV-FH seien nur zu einem geringen Teil mit der Erfüllung von Verpflichtungen nach dem Vertrag beschäftigt gewesen. Derzeit werde nur etwa die Hälfte der Arbeitszeit der Mitarbeiter der KDV-FH für HORUS aufgewendet. Gewisse Tätigkeitsüberschneidungen der Mitarbeiter der KDV-FH könnten aufgrund des engen Sachzusammenhangs nicht ausgeschlossen werden. Im Vollzug des Vertrags erscheine dies aber hinnehmbar.

Das Staatsministerium bestätigt die Feststellungen des ORH, wonach bei der vertraglichen Umsetzung von HORUS erhebliche Verzögerungen aufgetreten sind und hinsichtlich der Datenbankversionen der volle vertragliche Leistungsumfang nicht verwirklicht wird. Inzwischen stünde aber HORUS vollständig - von geringfügigen Ausnahmen abgesehen - zur Verfügung. Eine Fachhochschule habe zwischenzeitlich - als Voraussetzung für die Bezahlung - HORUS abgenommen. Mit Rücksicht

auf die Tatsache, daß der Vertrag bisher nur teilweise erfüllt wurde, sei von der Gesamtvergütung von 600 000 DM nur ein Betrag von 234 250 DM an den Softwareentwickler bezahlt worden.

26.2.2 Auffassung des ORH

Dem Staatsministerium mußte von Anfang an klar sein, daß dem in Vollzeit beim Staat angestellten Leiter der KDV-FH kaum genügend Zeit zur Verfügung stehen kann, um die umfangreichen Leistungen nach dem Überlassungsvertrag termingerecht nebenher erbringen zu können. Da HORUS bisher nur von einer Fachhochschule abgenommen wurde, ist der ausgezahlte Betrag von rd. 40 % der Gesamtsumme zu hoch.

26.3 Koordinierungsstelle (KDV-FH)

Koordinierung und Projektmanagement durch die KDV-FH waren äußerst mangelhaft. Der Bestand der IT, der die Grundlage für eine koordinierende Tätigkeit der KDV-FH hätte sein müssen, wurde z.B. erst Anfang 1997 aufgenommen. Statt die Anwender primär umfassend beim Einsatz von HORUS zu unterstützen, befaßte sich die KDV-FH mit der Neuentwicklung eines Zulassungsverfahrens - obwohl die HIS-GmbH bereits ein solches Verfahren anbot -, mit dem Chipkarten-Projekt MUCK, mit Firewall-Systemen und mit einer Untersuchung zu Zeiterfassungssystemen, obwohl sich mit derartigen Entwicklungen schon andere Hochschularbeitsgruppen beschäftigten. Wie wenig die Arbeit der KDV-FH auf die eigentlichen Probleme ausgerichtet war, zeigt sich auch daran, daß z.B. viel Zeit für die Beurteilung von Personalverwaltungssystemen für die Fachhochschulen investiert wurde, obwohl ein einheitliches Personalverwaltungssystem durch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung entwickelt wurde. Angesichts des desolaten Sachstands in der Umsetzung von HORUS war es leichtfertig und inakzeptabel, daß der KDV-FH andere und mitunter wiederum neue Aufgaben übertragen wurden. Darauf hat auch der Kanzler der Fachhochschule Nürnberg im Auftrag der Kanzler an den Fachhochschulen, bei denen HORUS eingeführt werden sollte, das Staatsministerium im Oktober 1997 hingewiesen.

26.3.1 Auffassung des Staatsministeriums

Die Neuentwicklung eines Zulassungsprogramms als Ergänzung von HORUS sei notwendig gewesen. Es sei auch zweckmäßig gewesen, HORUS, das bisher nur für UNIX-Systeme zur Verfügung stand, auf Betriebssysteme für vernetzte PC um-

zuprogrammieren. Auch die übrigen Projekte hätten den Bedürfnissen der Fachhochschulen entsprochen.

26.3.2 Auffassung des ORH

Unabhängig von der Frage, ob diese Projekte überhaupt notwendig waren, hätte die umfassende Unterstützung der Anwender von HORUS vorrangig erfolgen müssen.

26.4 Datenschutz

Beim Einsatz eines automatisierten Studenten- und Prüfungsverfahrens werden personenbezogene Daten nach dem Bayerischen Datenschutzgesetz verarbeitet. Ein datenschutzrechtliches Freigabeverfahren für den Einsatz von HORUS wurde anders als für die Programme der Fachhochschule München und für die HIS-Verfahren der Fachhochschule Nürnberg bisher nicht durchgeführt.

Der Softwareentwickler erledigt die Arbeiten, zu denen er nach dem HORUS-Überlassungsvertrag verpflichtet ist und für die er Nebentätigkeitsgenehmigungen erhalten hat, auch von seinem Privatbüro aus, wo er über eine vollständige HORUS-Umgebung verfügt. Von dort aus kann er auch auf laufende HORUS-Anwendungen und -Daten (z.B. Studentenstammdaten, Notendaten, Zeugnisdruck) bei verschiedenen Fachhochschulen zugreifen.

26.5 Gesamtbeurteilung

Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, daß zumindest drei vom Staatsministerium befürwortete unterschiedliche Programmsysteme eingesetzt werden, nämlich die Verfahren der HIS-GmbH, die PC-Anwendungen der Fachhochschule München und HORUS, und daß daneben weitere Individualsoftware für die gleichen Aufgaben entwickelt wurde. Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den Einsatz der Verfahren für die Studenten- und Prüfungsverwaltung wurde trotz Aufforderung durch den ORH - mit Ausnahme des Berichts der Fachhochschule München - noch nicht erstellt. Allein für die bisherigen Bemühungen, HORUS zum Produktiveinsatz zu bringen, sind nach Mitteilung des Staatsministeriums Kosten - einschließlich der vertraglichen Verpflichtungen aus dem HORUS-Überlassungsvertrag - von 1,5 Mio DM zu veranschlagen. Der ORH geht von etwa doppelt so hohen Kosten aus.

Unabhängig von der Höhe der entstandenen Kosten ist im Ergebnis festzustellen, daß seit über zehn Jahren mit erheblichem Aufwand erfolglos versucht wurde, bei den Fachhochschulen, die dringend auf IT-Unterstützung angewiesen sind, einheitliche IT-Verfahren einzuführen. Ein bei der Fachhochschule München erfolgreiches Pilotprojekt wurde nicht für alle Fachhochschulen nutzbar gemacht. Anders als z.B. in Baden-Württemberg und in anderen Ländern war man auch nicht in der Lage, die HIS-Programme zu einem befriedigenden Einsatz bei den Fachhochschulen zu bringen, obwohl Bayern jährlich mehr als 1,4 Mio DM für deren Pflege und Fortentwicklung für alle Hochschulen aufwendet.

27 Bayerische Theaterakademie

(Kap. 15 65)

Bei der Theaterakademie hat der ORH erhebliche Mängel im Haushaltsvollzug festgestellt. Ferner sind in den letzten Jahren die Kosten für den Betrieb des Prinzregententheaters drastisch gestiegen. Nach einer Erprobungsphase seit 1993 ist es notwendig, ein endgültiges Konzept für die Theaterakademie zu finden, das den Gedanken einer sparsamen und wirtschaftlichen Lösung stärker berücksichtigt.

27.1 Allgemeines

27.1.1 Die Bayerische Theaterakademie wurde zum 1. September 1993 mit einer vorläufigen Verordnung des Staatsministeriums⁵ im Prinzregententheater errichtet. Als Konzept lag ihr ein „Kooperationsmodell“ zugrunde, das die einschlägigen Studiengänge der staatlichen Hochschulen ergänzen und im Zusammenwirken mit den drei Staatstheatern eine praxisnahe und kostengünstige Ausbildung ermöglichen sollte. Eine endgültige Verordnung über die Rechtsstellung der Theaterakademie wurde bis heute nicht erlassen.

Im Studienjahr 1998/99 waren an der Theaterakademie folgende Studiengänge eingerichtet (Zahlenübersicht 1):

5) GVBl 1993 S. 643

Studiengänge und Studentenzahlen an der Theaterakademie (Studienjahr 1998/99)

Zahlenübersicht 1

Studiengang	entsendende Universität/Hochschule	Studenten
Dramaturgie	Ludwig-Maximilians-Universität	23
Regie	Hochschule für Musik und Theater	13
Schauspiel	Hochschule für Musik und Theater	34
Musical	Hochschule für Musik und Theater	24
Theater-, Film- und Fernsehkritik	Hochschule für Fernsehen und Film	8
Lichtgestaltung	Hochschule für Musik und Theater	4
Bühnen- und Kostümbild	Akademie der Bildenden Künste	-
zusammen		106¹⁾

1) Hinzu kommen 43 Studenten des Studiengangs Operngesang der Hochschule für Musik und Theater, die hier aber außer Betracht bleiben, da alle Aufwendungen aus dem Haushalt der Hochschule für Musik und Theater getragen werden.

Soweit das Prinzregententheater nicht dem Ausbildungsbetrieb der Theaterakademie dient, steht es für Aufführungen der Staatstheater, des Staatsballetts und für sonstige Veranstaltungen zur Verfügung.

27.1.2

Im Haushalt 2000 sind für die Theaterakademie (Kap. 15 65) Zuschüsse von 13 Mio DM enthalten, von denen die Hälfte auf die Aufrechterhaltung der Bespielbarkeit des Prinzregententheaters entfällt. Die Haushaltsansätze stiegen stark an, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

Haushaltsansätze¹⁾ 1995 bis 2000

Zahlenübersicht 2

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr					
	1995 TDM	1996 TDM	1997 TDM	1998 TDM	1999 TDM	2000 TDM
Einnahmen	50	50	116	116	116	116
Betriebsausgaben für Aufrechterhaltung der Bespielbarkeit	2 932	2 972	4 266	4 548	6 153	6 266
TitGr. 73 (Akademiebetrieb) ²⁾	2 700	3 000	3 200	4 300	5 400	5 000
TitGr. 74 (Sonstige Veranstaltungen) ²⁾	200	700	700	1 000	1 200	1 500
Gesamtausgaben	5 832	6 672	8 166	9 848	12 753	12 766
staatl. Zuschußbedarf	5 782	6 622	8 050	9 732	12 637	12 650

1) bei Kap. 15 65: ohne Investitionen und Baumaßnahmen sowie einschließlich 1. Nachtragshaushalt 1996 und Nachtragshaushalt 1998

2) Die Ausgabebefugnis bei TitGr. 73 und 74 erhöht sich um die Veranstaltungs- und Mieteinnahmen; die beiden Titelgruppen sind gegenseitig deckungsfähig.

Der staatliche Zuschußbedarf für das Prinzregententheater und die Theaterakademie ist somit von 1995 bis 1999 um 120 %, der Aufwand für den Akademiebetrieb ist gleichzeitig um 100 % angestiegen. Im Entwurf des Nachtragshaushalts 2000 wurden weitere 1,5 Mio DM für den Akademiebetrieb, primär zum Ausbau des Studiengangs Musical, vorgesehen.

Da alle Studenten der Theaterakademie gleichzeitig den Status eines Studierenden an einer der kooperierenden Hochschulen haben, sind noch weitere, nicht getrennt ermittelbare Ausbildungskosten beim jeweiligen Hochschulhaushalt veranschlagt. Bereits ohne diese Kosten fallen pro Student der Theaterakademie Ausgaben von 50 000 DM pro Studienjahr an.

27.2 Prüfungsfeststellungen zum Haushaltswesen

27.2.1 Die Haushaltsansätze 1997 bei Kap. 15 65 wurden um 1,35 Mio DM überschritten, obwohl der Theaterakademie Einnahmen von über 3,1 Mio DM belassen wurden und Vorjahresreste von mehr als 1,3 Mio DM zur Verfügung standen. Allein bei der TitGr. 73 (Akademiebetrieb) wurde der Haushalt um 0,98 Mio DM überschritten.

Obwohl sich spätestens Mitte 1997 eine Haushaltsüberschreitung abzeichnete, bestand Ende November 1997 noch kein Überblick über den tatsächlichen Stand der Einnahmen und Ausgaben. Das Staatsministerium beantragte daraufhin am 4. Dezember 1997 beim Staatsministerium der Finanzen die Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe von noch nicht genau definierter Höhe. Das Staatsministerium ging von einer Überschreitung der Haushaltsansätze von bis zu 2,5 Mio DM aus. Das Staatsministerium der Finanzen lehnte den Antrag ab (vgl. TNr. 7.2).

Auch 1998 zeichnete sich eine erneute Haushaltsüberschreitung ab. Nur durch eine Verstärkung der Ansätze um insgesamt 1,2 Mio DM im Nachtragshaushalt 1998 und eine teilweise Verlagerung von Wiederaufnahmekosten für das Stück „Peter Pan“ von 370 000 DM in das Jahr 1999 konnte schließlich ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden.

27.2.2 Der ORH beanstandete in seinen Prüfungsfeststellungen u.a.:

- Von wenigen Ausnahmen abgesehen, fehlten Kalkulationen über die Kosten von Sonderlehrveranstaltungen, Workshops oder Inszenierungsprojekten.
- Eine begleitende Produktionskostenüberwachung unterblieb völlig.

- Die Steuerung und Kontrolle der einzelnen Projekte war kaum möglich, da die Studiengangs- und Abteilungsleiter es oft versäumten, die für den Haushaltsvollzug zuständige Verwaltung rechtzeitig von beabsichtigten Maßnahmen zu informieren.
- Abteilungsleiter verpflichteten Aushilfskräfte und sagten Honorare ohne schriftliche Arbeitsverträge und ohne Einwilligung der Verwaltung zu.
- Unter Verlust der notwendigen Kostentransparenz wurden Inszenierungen für Studiengänge sowohl aus dem Ansatz der Theaterakademie als auch aus dem Haushaltsplan der Hochschule für Musik und Theater finanziert und die Einnahmen willkürlich aufgeteilt.
- Die Haushaltssituation wurde kaum beachtet. Als bei der Eigenproduktion „Peter Pan“ unverbindlich in Aussicht gestellte Spenden endgültig ausfielen, wurde die Produktion unverändert fortgeführt, obwohl dies eine Haushaltsüberschreitung zur Folge haben mußte.

Der ORH forderte die Planung, Steuerung und Kontrolle des Mitteleinsatzes sowie korrektes Haushaltsgebaren, damit weitere Haushaltsüberschreitungen vermieden werden.

Das Staatsministerium bestreitet die Mängel im Haushaltsvollzug nicht, weist aber darauf hin, daß es eine Theaterakademie bisher nicht gab und hier völliges Neuland betreten worden sei. Im übrigen gehe es davon aus, daß die Unzuträglichkeiten voraussichtlich von dem zum 1. Oktober 1999 berufenen neuen Präsidenten, der über große Managementkenntnisse und -erfahrungen verfüge, beseitigt würden.

Ergänzend hat die inzwischen personell veränderte Verwaltung der Theaterakademie mitgeteilt, daß als Folge der Prüfung des ORH noch 1998 Schritte eingeleitet wurden, wonach für jede Veranstaltung eine eigene Kalkulation zu erstellen und diese anhand der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung zu überwachen sei. Der gesamte Haushalt 1999 unterliege einer „totalen Budgetierung“. Für die einzelnen Bereiche seien Budgetverantwortliche bestimmt worden. Verpflichtungen und Verträge bedürften der Schlußzeichnung des Haushaltsbeauftragten. Insgesamt sei bei der Verwaltungsdirektion eine neu strukturierte Abteilung Haushalt geschaffen worden.

27.3 Kosten der Inszenierungen für den Studienbetrieb

27.3.1 Die Studenten haben während ihrer Ausbildung an der Theaterakademie entweder eigenständig Werke zu inszenieren (Studiengang Regie) oder durch Mitwirken bei Inszenierungen des jeweiligen Studiengangs ihre Ausbildungsfortschritte und ihr Leistungsvermögen darzustellen. Im Studiengang Regie werden von jedem Studenten in der Regel drei Inszenierungen verlangt. Innerhalb der Ausbildung soll jeweils eine Inszenierung aus dem Musiktheater- und Schauspielbereich erfolgen; die dritte Inszenierung gilt als Diplomarbeit und kann frei gewählt werden. In den Studiengängen Operngesang, Schauspiel und Musical wird jährlich eine Inszenierung erarbeitet.

27.3.2 Die Inszenierungskosten waren schwierig zu ermitteln, da in der Vergangenheit die Produktionskosten nicht erfaßt wurden. Eine stichprobenweise Erhebung zeigte allerdings bedenklich hohe Gesamtaufwendungen für Einzelstücke:

- Für die vom Studiengang Operngesang erarbeitete Inszenierung „Der Rosenkavalier“ entstand der Theaterakademie nach Abzug aller Einnahmen eine Deckungslücke von 250 000 DM. Hinzu kommen weitere 133 000 DM aus Haushaltsmitteln der Hochschule für Musik, die den überwiegend aus Studierenden bestehenden Mitwirkenden für die in der Ferienzeit liegenden Proben als „Anerkennungshonorar“ gewährt wurden.
- Eine Schauspielinszenierung⁶ in dem nur 260 Zuschauer fassenden Akademiethater (Nebenbühne) verursachte Produktionskosten von über 380 000 DM, davon allein für das Bühnenbild 228 000 DM. Bei der Inszenierung wurden bezahlte Regieassistenten eingesetzt, obwohl diese Aufgabe durch Regiestudenten im Rahmen ihrer Ausbildung wahrgenommen werden müßte. In den acht Vorstellungen der Inszenierung konnten nur 13,5 % der Karten im regulären Verkauf abgesetzt werden, 53 % der Plätze blieben trotz der Ausgabe von Füllkarten leer. Nach Abzug der Einnahmen von 11 375 DM ergab sich für diese Studieninszenierung eine Deckungslücke von 368 000 DM.
- Selbst bei zwei weiteren Schauspielinszenierungen mit vergleichsweise bescheidener Ausstattung⁷ verblieben nach Abzug der Einnahmen immer noch Ausgaben von 84 000 bzw. 68 000 DM.

6) „Die Stunde, da wir nichts voneinander wußten“

7) „Narrow Rooms“ und „Die Entdeckung der Langsamkeit“

27.3.3 Nach Ansicht des ORH ist es der Theaterakademie, zumindest im Prüfungszeitraum bis 1998, nicht gelungen, die Inszenierungskosten in einer für Studienaufführungen vertretbaren Größenordnung zu halten. Bei den Vorplanungen, bei denen die Theaterakademie als eine „sparsame und kostengünstige Lösung“ angepriesen wurde, ging man beispielsweise noch davon aus, daß für Regieprojekte im Schauspielbereich Ausgaben von 20 000 DM und bei Musiktheaterproduktionen bei Verpflichtung eines fremden Orchesters von 50 000 DM je Produktion ausreichen sollten. Tatsächlich hat die Theaterakademie bisher diesen beabsichtigten Rahmen weit überschritten.

Bei künftigen Planungen sollte ein klares und gegenüber der jetzigen Praxis wesentlich niedrigeres Kostenlimit eingehalten werden. Dies gilt auch schon unter Ausbildungsgesichtspunkten: Viele der vom ORH geprüften kleinen und mittleren nichtstaatlichen Bühnen haben für ihre Inszenierungen nicht einmal einen Kostenrahmen von 20 000 bzw. 50 000 DM zur Verfügung.

Das Staatsministerium vertritt die Auffassung, daß ein solcher Vergleich nicht berücksichtige, daß die Bühne des Prinzregententheaters nahezu die gleichen Ausmaße wie die Bühne des Nationaltheaters aufweise und damit zwangsläufig höhere Ausstattungskosten entstünden, als bei den meist erheblich kleineren nichtstaatlichen Bühnen.

Nach Ansicht des ORH ist diese Auffassung nicht zwingend. Es wäre gerade die Aufgabe der zur Ausbildung engagierten Theaterfachleute, den Studenten die Einhaltung eines begrenzten Ausstattungsbudgets vorzuführen.

27.4 Sonstige Veranstaltungen im Prinzregententheater

Das Prinzregententheater steht für anderweitige Nutzungen zur Verfügung, soweit es nicht für Zwecke der Theaterakademie benötigt wird.⁸ Der Haushalt 1999 enthält hierfür 1,2 Mio DM, die nach der Erläuterung den Grundbedarf für sonstige Veranstaltungen decken sollen, soweit die voraussichtlich erzielbaren Einnahmen nicht ausreichen.

Obwohl es in der vorläufigen Errichtungsverordnung nicht vorgesehen ist und im Haushalt hierfür keine Mittel eingestellt sind, wurde außerhalb des Ausbildungsbetriebs in der Vergangenheit jährlich ein Werk im Prinzregententheater durch die

8) § 3 Satz 2 Errichtungsverordnung Theaterakademie

Theaterakademie inszeniert. Diese Praxis hat z.B. 1997 wesentlich zur Haushaltsüberschreitung beigetragen.

27.4.1 Der „doppelte“ Tristan

Zur Wiedereröffnung des Prinzregententheaters wurde im November 1996 die Oper „Tristan und Isolde“ von der Theaterakademie inszeniert. Obwohl der Regisseur Prof. Everding auf ein Honorar verzichtete, entstanden für die Inszenierung und insgesamt drei Aufführungen Gesamtkosten von 2,65 Mio DM. Nach Abzug der Einnahmen aus Kartenverkauf, Rechteverwertung und Spenden von 712 000 DM mußte die Theaterakademie noch Kosten von 1,94 Mio DM übernehmen.

Allein für die Herstellung des Bühnenbildes wurden 590 000 DM und für die Kostüme 230 000 DM aufgewendet. Die Gesamtkosten der Produktion wären noch erheblich höher ausgefallen, wenn nicht der Bayerische Rundfunk für die Aufführungen das Symphonieorchester mit seinem Chefdirigenten gegen Abtretung der Rundfunkrechte gestellt hätte.

Nur eineinhalb Jahre später, im Juni 1998, wurde von der Staatsoper ebenfalls eine Neuinszenierung von „Tristan und Isolde“ herausgebracht, die von Juni bis September 1998 insgesamt sechsmal aufgeführt wurde. Seither und in der Spielzeit 1999/2000 wird es nicht mehr aufgeführt.

Gerade vor dem Hintergrund eines „Kooperationsmodells“ hätte eine enge Zusammenarbeit mit der Staatsoper erfolgen müssen, um eine kostspielige doppelte und so zeitnahe Neuinszenierung an zwei staatlichen Einrichtungen zu vermeiden.

27.4.2

Die Theaterakademie hat in ihrer Stellungnahme „dem gedanklichen Ansatz des ORH“ beigepflichtet. Prof. Everding habe im Sinne des Kooperationsmodells im Frühsommer 1994 die Bayerische Staatsoper mündlich um repräsentative Mitwirkung im Sinne einer Neuinszenierung bei der Wiedereröffnung des Prinzregententheaters gebeten. Ende der Spielzeit 1993/1994 habe die Staatsoper endgültig abgesagt. Sie habe allerdings zwischenzeitlich in Aussicht gestellt, daß bei langfristiger Planung gemeinsame Produktionen sowohl im Prinzregententheater als auch unter Einbeziehung der Theaterakademie (Studierende aller Studiengänge) in der Staatsoper denkbar erschienen.

Das Staatsministerium stimmte dem ORH zwar zu, daß eine zwingende Notwendigkeit für die beiden zeitnahen „Tristan“-Neuinszenierungen nicht zu erkennen sei. Es sei aber selbstverständlich bestrebt, auf eine weitgehende Vermeidung von Überschneidungen im Spielplan der Staatstheater hinzuwirken. Ob dies erfolgreich sei, hänge aber ausschließlich von der Entscheidung des jeweiligen Intendanten ab.

27.4.3 Auffassung des ORH

Die bisherige Praxis der Theaterakademie, eigene Inszenierungen auch außerhalb des Ausbildungsbetriebs unter Mißachtung der Haushaltssituation vorzunehmen, muß künftig vermieden werden. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß durch die ständig steigenden Zuschüsse für den Betrieb des Prinzregententheaters ein weiteres Staatstheater entstehen könnte. Fährt man wie bisher fort, würde sich der Verhältnisschlüssel (staatliche Aufwendungen für Staatstheater zu den Zuschüssen zur Förderung nichtstaatlicher Theater) weiter verschlechtern. Das alte Anliegen des Landtags,⁹ schrittweise die Relation 1 : 1 zu erreichen, wurde bereits in der Vergangenheit nicht erfüllt. So betrug der Verhältnisschlüssel im Doppelhaushalt 1995/1996 noch 1,96 : 1. Zwischenzeitlich hat er sich 1999 zu Lasten der nichtstaatlichen Theater bereits auf 2,23 : 1 verändert.¹⁰

Das Staatsministerium legt Wert auf die Feststellung, daß mit der Bestellung des neuen Präsidenten erkennbar die Entscheidung gegen ein eigenes viertes Staatstheater getroffen worden sei. Im übrigen sei die Relation der Aufwendungen für staatliche und nichtstaatliche Theater eine Angelegenheit des Haushaltsgesetzgebers.

27.5 Künftige Struktur der Theaterakademie

Das derzeitige Kooperationsmodell war sehr stark auf die Person des Gründungspräsidenten Prof. Everding zugeschnitten, der die Theaterakademie bis zu seinem Tod im Januar 1999 leitete. Es erschien dem ORH nach fünfjähriger Erprobungsphase an der Zeit, die vorläufige Verordnung durch einen endgültigen Organisationsstatus zu ersetzen. Er hat dazu mehrere Varianten unterbreitet.

9) vgl. Plenarprotokoll des Bayerischen Landtags Nr. 13/39 vom 31.1.1996 S. 2703

10) einschl. der Ausgaben für den Zentralen Dienst der Bayerischen Staatstheater (Kap. 15 80)

27.5.1 Mit der Neuberufung eines Präsidenten zum 1. Oktober 1999 wurde die vom ORH zur Diskussion gestellte Eingliederung der Theaterakademie in die zu einem erheblichen Teil das Studium tragende Hochschule für Musik und Theater bis auf weiteres verworfen. Die weitere Möglichkeit, die Theaterakademie als eigenständige Hochschule zu führen, wird vom Staatsministerium als zu teuer bezeichnet. Außerdem würde bei einer Ausgliederung der Bühnen- und eines großen Teils der Gesangsausbildung der Hochschule für Musik und Theater ein wichtiges Standbein entzogen. Das Staatsministerium beabsichtigt daher, am Kooperationsmodell in der bisherigen Form festzuhalten, aber möglicherweise einen Beirat einzurichten, der Anregungen zu konzeptionellen Fragen geben könne.

Wenn am bisherigen Organisationsstatus festgehalten wird, sollte nach Ansicht des ORH zumindest der ursprüngliche Grundgedanke einer sparsamen und wirtschaftlichen Lösung stärker als bisher zur Geltung kommen. Hierzu wäre es wichtig, im Ausbildungsbereich die Ressourcen der Staatstheater und - wie bei der Gründung beabsichtigt - möglichst auch der städtischen Einrichtungen, stärker heranzuziehen.

27.5.2 Unabhängig von der künftigen Organisationsform sollten der Veranstaltungsbe- reich und die Bewirtschaftung des Prinzregententheaters vom Ausbildungsbereich klar getrennt und einem eigenen Management unterstellt werden. Um hier die erforderlichen organisatorischen und finanzwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen, wäre dabei auch eine private Trägerschaft zu prüfen.

Das Staatsministerium hält es dagegen im Interesse der Profilbildung des Prinzregententheaters für notwendig, Theaterakademie und Verwaltung des Prinzregententheaters in der Hand des Präsidenten vereint zu lassen. Allerdings beabsichtige das Staatsministerium, das Management für die Bewirtschaftung und Bespielung des Prinzregententheaters auf Dauer zu stärken. Im übrigen würden die vom ORH angestellten Organisationsüberlegungen mit dem neuen Präsidenten der Theaterakademie erörtert.

28 Staatliche Beratungsstellen für öffentliche Büchereien

(Kap. 15 92)

Der Freistaat Bayern übernahm durch die Staatlichen Beratungsstellen im Bibliotheksbereich eine Vielzahl von Aufgaben, für die ausschließlich die Kommunen zuständig sind. Da sich die Aufgaben der Staatlichen Beratungsstellen verringert haben bzw. weggefallen sind, war es geboten, den Aufgabenzuschnitt neu zu definieren und auf das Wesentliche zu konzentrieren. Dadurch können entsprechend den Forderungen des ORH Personalausgaben von jährlich 1,5 Mio DM eingespart werden.

28.1 Aufgaben und Ausstattung

In Bayern bestanden 1998 fünf Staatliche Beratungsstellen in Augsburg, München, Nürnberg (mit Außenstelle Bayreuth), Regensburg und Würzburg. Sie hatten die Aufgabe, das öffentliche Büchereiwesen in Bayern mit 2 032 öffentlichen Büchereien, davon 693 kommunale und 1 339 kirchliche Einrichtungen, zu fördern.

Das Ausgabevolumen der Beratungsstellen lag 1998 bei 4,2 Mio DM (darunter 3,7 Mio DM für Personal). Abzüglich der Einnahmen (0,1 Mio DM) ergab sich ein Zuschußbedarf von 4,1 Mio DM. Laut Stellenplan verfügten die Beratungsstellen 1998 insgesamt über 48 Stellen. Anfang 1999 waren 40 Stellen besetzt.

Die Tätigkeit der Beratungsstellen umfaßte vielfältige Arbeitsgebiete. Neben der eigentlichen Beratung der Büchereiträger und -leiter - z.B. zu Bauplanung, Aufbau der Buch- und Medienbestände oder DV-Ausrüstung - haben sie auch die Zuschüsse an die kommunalen Büchereiträger vergeben und die Verwendungsnachweise geprüft.

Darüber hinaus arbeiteten sie bei der Ausbildung von Anwärtern des mittleren und gehobenen Bibliotheksdienstes bzw. der Fortbildung ehren- und hauptamtlicher Mitarbeiter kommunaler Büchereien mit, erledigten die Bearbeitung oder Weiterleitung von Leihverkehrsbestellungen dieser Büchereien, wirkten bei der Öffentlichkeitsarbeit kleinerer kommunaler Bibliotheken (z.B. Organisation von Veranstaltungstourneen) mit, führten z.T. die Buch- und Medienschließung gemeindeeigener Bestände durch und betreuten Ergänzungsbüchereien. Eine Kostenerstattung für diese Tätigkeiten durch die Träger der Büchereien unterblieb.

28.2 Prüfungsfeststellungen

Der ORH hat zusammen mit Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern folgendes festgestellt:

Bei den Beratungsstellen sind seit Jahren die Aufgaben erheblich zurückgegangen. So hat sich der zeitliche Aufwand für die praktische Ausbildung von Anwärtern für den mittleren und den gehobenen Bibliotheksdienst deutlich verringert. An den Ausbildungskursen für den mittleren Bibliotheksdienst haben früher jeweils etwa zwischen 50 und 70 Anwärter teilgenommen. Seit den Kursen 1990/92 sind die Teilnehmerzahlen zurückgegangen:

Kursteilnehmer 1990 bis 1999

Zahlenübersicht

1990/92	1991/93	1992/94	1993/95	1994/96	1995/97	1996/98	1997/99
40	24	24	32	23	26	15	14

Auch die Zahl der Anwärter für den gehobenen Bibliotheksdienst ist seit Jahren rückläufig (früher: 50 bis 60 Teilnehmer; 1990/93: 26; 1995/98: 13).

Die Zahl der Leihscheinbestellungen ist von 1988 bis 1998 um über 50 % gesunken (1988: 33 912, 1993: 25 438, 1997: 16 576, 1998: 15 000). Wegen des erheblichen Auf- und Ausbaus des öffentlichen Büchereiwesens in Bayern sind die sog. Ergänzungsbüchereien, die den Zweck hatten, den Buchbestand der kleineren kommunalen Büchereien vorübergehend zu verstärken, zwischenzeitlich überflüssig geworden. Die Aufgabenreduzierung bzw. der Aufgabenwegfall bei den Beratungsstellen haben auch den Verwaltungsaufwand verringert.

Obwohl 1996 zwischen der Generaldirektion und den Beratungsstellen vereinbart worden war, die inhaltliche Buch- und Medienserschließung für die Bibliotheksverbände nur mehr in Ausnahmefällen zu übernehmen, hat die Auswertung der Jahresberichte der Beratungsstellen für 1996 und 1997 ergeben, daß fast alle Beratungsstellen nach wie vor für die Bibliotheksverbände systematisierten. Nach den Angaben der Verwaltung traf dies im wesentlichen auch für 1998 zu.

Die Mithilfe bei der Buch- und Medienserschließung gemeindeeigener Bestände ist nicht Aufgabe des Staates, ebensowenig wie die von den Beratungsstellen praktizierte Unterstützung der Öffentlichkeits- und Programmarbeit kommunaler Biblio-

theken. Die Bibliotheken der Kommunen gehören als Teil der örtlichen Kulturpflege zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 1 Gemeindeordnung). Der Staat erbrachte somit freiwillige Leistungen, für die die Kommunen selbst zuständig gewesen wären.

Der ORH hat das Staatsministerium gebeten, den Aufgabenzuschnitt der Beratungsstellen neu zu definieren, auf das Wesentliche zu konzentrieren sowie strukturell neu zu ordnen. Dabei war nach Auffassung des ORH auch ein Abbau von etwa 20 Stellen veranlaßt.

28.3 Ergebnis

Das Staatsministerium hat im Zuge einer Neuorganisation der staatlichen Bibliotheksverwaltung mit Wirkung vom 1. Juli 1999 die Beratungsstellen aufgelöst und in eine Landesfachstelle für das öffentliche Bibliothekswesen¹¹ als Abteilung der Bayerischen Staatsbibliothek mit zusammen voraussichtlich 27,5 Stellen integriert.

Für die Fortbildung werden seit Anfang 1999 Teilnehmerbeiträge erhoben; der Personaleinsatz im Leihverkehr wird der rückläufigen Zahl der zu bearbeitenden Bestellungen angepaßt. Die Ergänzungsbüchereien wurden aufgelöst.

Aus der Aufgabenbeschreibung werden praktische Dienstleistungen bei der Öffentlichkeitsarbeit kommunaler Bibliotheken herausgenommen. Außerdem wurde veranlaßt, daß Erschließungsarbeiten für gemeindeeigene Buch- und Medienbestände künftig unterbleiben.

Insgesamt können dadurch 20 Stellen abgebaut und jährlich Personalausgaben von 1,5 Mio DM eingespart werden. Im Ergebnis wurde damit dem Anliegen des ORH entsprochen.

11) mit einer Zentralstelle in München und drei Außenstellen in Regensburg, Nürnberg und Würzburg

Staatsministerium der Finanzen

29 Bewertungsstellen der Finanzämter

(Kap. 06 05)

Der ORH hat in den Bewertungsstellen der Finanzämter sehr unterschiedliche Arbeitsbelastungen festgestellt. Eine genaue Ermittlung des Personalbedarfs ist notwendig. In einem ersten Schritt könnten mindestens 60 Arbeitskräfte eingespart werden.

29.1 Zuständigkeit und Besetzung

Die durch das Jahressteuergesetz 1997 eingeführte Bewertung des Grundbesitzes für Erbschaft- und Schenkungsteuerzwecke (sowie in bestimmten Einzelfällen für Grunderwerbsteuerzwecke) obliegt den Bewertungsstellen der Finanzämter, in deren Bezirk das Grundstück liegt. Die Bewertungsstellen haben diese sog. Bedarfsbewertungen zusätzlich zu den weiterhin noch für die Grundsteuer erforderlichen Einheitswertfeststellungen durchzuführen.

Innerhalb der Bewertungsstellen ist für die Bedarfsbewertung grundsätzlich die Bewertungsprüfstelle E (mittlerer Dienst) zuständig, wobei die Bedarfsbewertung zumeist bei einem oder wenigen Bearbeitern zentralisiert wurde. Die Bewertungsprüfstelle S (gehobener Dienst) ist für Sonderfälle zuständig. Beim Finanzamt München für Grundbesitz und Verkehrsteuern wurden gesonderte Arbeitseinheiten eingerichtet, die ausschließlich für die Bedarfsbewertung zuständig sind.

Nach dem Zuteilungssoll 1998 sind die Bewertungsstellen wie folgt besetzt (ohne Sachgebietsleiter):

Besetzung der Bewertungsstellen
(Zuteilungssoll 1998)

Zahlenübersicht 1

Bewertungsstellen	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	zusammen
Oberfinanzbezirk München	217	55	272
Oberfinanzbezirk Nürnberg	177	44	221
insgesamt	394	99	493

Die Besetzung der Bewertungsstellen wurde nach der Prüfung des ORH im Jahr 1992 um über 110 Arbeitskräfte vermindert und hat sich seither nur geringfügig geändert.

29.2 Arbeitsbelastung/Arbeitsrückstände

Der Berechnung der **Arbeitsbelastung durch Bedarfsbewertungen** wurden die Zugangszahlen 1998 zugrunde gelegt. Bei einer angenommenen Verteilung auf die nach dem Zuteilungssoll vorgesehenen Arbeitseinheiten (je 2,5 Arbeitskräfte) errechnet sich folgende durchschnittliche Arbeitsbelastung:

Arbeitsbelastung durch Bedarfsbewertungen Zahlenübersicht 2

Bewertungsstellen	Zugänge 1998	Arbeitseinheiten (AE)	Arbeitsbelastung/AE
Oberfinanzbezirk München	19 455	109	179
Oberfinanzbezirk Nürnberg	13 162	89	148

Am 31. Dezember 1998 waren im Oberfinanzbezirk München 9 155 und im Oberfinanzbezirk Nürnberg 4 223 angeforderte Bedarfsbewertungen unerledigt. Auffällig ist dabei der hohe Anteil beim Finanzamt München für Grundbesitz und Verkehrsteuern mit 3 794 Fällen, obwohl hier die Arbeitsbelastung bei den Einheitswertfällen vergleichsweise niedrig und der Zugang bei den Bedarfsbewertungen nur durchschnittlich ist.

Bei einzelnen Finanzämtern wurden Grundbesitzbewertungen auch deshalb nicht bearbeitet, weil die nach dem Bewertungsgesetz von den Gutachterausschüssen der Landratsämter zu erstellenden Bodenrichtwerte nicht oder nur lückenhaft vorliegen.

Ein beschleunigter Abbau der Rückstände ist notwendig. Durch DV-Unterstützung könnten die Bedarfsbewertungsfälle rationeller erledigt werden. Zum Beispiel würde ein Vorhalten der Grundbesitzwerte in Dateiform nicht nur die Bewertungsstellen, sondern auch die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen in ihrer Arbeit wesentlich unterstützen.

29.3 Personalabbau

Für die Beurteilung der gesamten Arbeitsbelastung ist auch die Entwicklung des Arbeitsanfalls bei der Einheitsbewertung zu berücksichtigen. Die Zugangszahlen sind hier von 1994 bis 1998 im Oberfinanzbezirk München von 393 000 auf 337 000 und im Oberfinanzbezirk Nürnberg von 304 000 auf 246 000 zurückgegangen. Dem Zugang an Bedarfsbewertungsfällen steht damit eine Verminderung bei den Einheitswertfällen um 15 bzw. 20 % gegenüber.

Die Erledigungszahlen der verschiedenen Arbeitseinheiten weisen eine Streubreite von weit über 100 % auf. Eine eingehende Personalbedarfsermittlung durch das Staatsministerium ist deshalb dringend erforderlich. Unabhängig davon könnten nach Auffassung des ORH die Arbeitseinheiten mit geringen Erledigungszahlen schon jetzt deutlich höhere Leistungen erzielen. Dadurch könnten in einem ersten Schritt mindestens 60 Arbeitskräfte eingespart werden.

Der ORH hat das Staatsministerium ferner gebeten, bei den Bodenrichtwerten in Zusammenarbeit mit dem Staatsministerium des Innern einen Abbau der Arbeitsrückstände sicherzustellen.

29.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, zur Erledigung der Bedarfsbewertungsfälle werde ein maschinelles Verfahren länderübergreifend erstellt. Nach der für Ende 1999 geplanten Programmfreigabe werde das Verfahren auch in Bayern eingesetzt. Der Arbeitsrückstand bei den Finanzämtern sei inzwischen teilweise spürbar zurückgeführt worden. Bis Ende Oktober 1999 werde ein normaler Arbeitsstand erreicht sein.

Auch beim Erstellen der Bodenrichtwerte durch die Gutachterausschüsse seien bereits Verbesserungen eingetreten. Ferner würden derzeit Überlegungen angestellt, den Finanzämtern eine möglichst bayernweite Datei mit den jeweils aktuellsten Bodenrichtwerten zur Verfügung zu stellen. In einem Finanzamt finde hierzu ein erster Test statt.

30 Verteidigungslastenverwaltung

(Kap. 06 08)

Das Amt für Verteidigungslasten in Nürnberg und dessen Außenstelle in Würzburg sollen nach der Prüfung des ORH aufgelöst und unter Einsparung von 20 Stellen in die Finanzverwaltung eingegliedert werden.

Die Aufgaben der Verteidigungslastenverwaltung in Bayern sind in den letzten zehn Jahren drastisch zurückgegangen. Dementsprechend hat das Staatsministerium die Stellen von 292 im Jahr 1988 auf 44 im Haushalt 1999 reduziert. Das tatsächlich eingesetzte Personal verringerte sich von 226,5 Vollzeitkräften (1988/1989) auf 37 im Juni 1999.

Das Staatsministerium hält in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der vom ORH im Sommer 1998 durchgeführten Prüfung nunmehr eine mit einem weiteren Personalabbau verbundene Neuorganisation für erforderlich. Der Ministerrat hat im Juni 1999 das Staatsministerium auf dessen Vorschlag hin beauftragt, das Amt für Verteidigungslasten Nürnberg und die Außenstelle Würzburg aufzulösen und die jeweiligen Aufgabengebiete dem Zentralfinanzamt Nürnberg bzw. dem Finanzamt Würzburg zuzuordnen. Neben den damit zu erzielenden Personaleinsparungen bei den sog. inneren Diensten könne sukzessive weiteres durch den Aufgabenrückgang freies Personal vor allem auf Dienstposten im Bereich der OFD Nürnberg verwendet werden. Ausgehend von 37 besetzten Stellen ist vorgesehen, den Personalstand um 20 Stellen zu reduzieren, um ihn an den Rückgang des Aufgabenvolumens anzupassen.

31 Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung

(Kap. 06 20)

Die Aufgaben und Fallzahlen in der Entschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung gehen seit vielen Jahren kontinuierlich zurück. 16 nicht besetzte Stellen können eingezogen werden, weitere 14 Stellen sind entbehrlich. Die Behörde sollte aufgelöst und in die Finanzverwaltung eingegliedert werden.

Die Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung ist 1990 als neues Amt aus der Zusammenlegung des Landesentschädigungsamts und der Staatsschul-

denverwaltung entstanden (vgl. ORH-Bericht 1991 TNr. 30). Die Behörde ist in drei Abteilungen gegliedert. Im Haushaltsplan sind 98 Stellen ausgewiesen; Anfang 1999 waren diese mit 78,9 Arbeitskräften besetzt (vgl. Zahlenübersicht).

Personal-Istbesetzung Anfang 1999

Zahlenübersicht

Funktionen	Abteilung I Verwaltung und ärztlicher Dienst	Abteilung II Entschädigungs- verwaltung	Abteilung III Schulden- verwaltung
Präsident	1)		
Abteilungsleiter		1,0	1,0
Referatsleiter/Ärzte	6,5	8,0	3,0
Sachbearbeiter	2,0	23,6	11,2
Hilfspersonal/Aktenverwaltung	2,8		1,2
Schreibdienst	5,6 2)		3,0
Hausverwaltung	10,0		
zusammen	26,9	32,6	19,4

1) nicht besetzt

2) für die Abteilungen I und II zusammen

31.1 Staatsschuldenverwaltung

31.1.1 Aufgaben

Der Staatsschuldenverwaltung obliegt die Verwaltung der Schulden des Freistaats Bayern sowie der Schulden Dritter, für die der Staat den Schuldendienst übernommen hat, und der Vermögenswerte des Staates, wie Darlehensforderungen, Treuhandmittel und Sondervermögen.

31.1.2 Verwaltung der Schulden des Freistaats Bayern

Die Kredite werden vom Staatsministerium selbst aufgenommen; es teilt der Staatsschuldenverwaltung alle notwendigen Daten mit. Diese bucht sie in das DV-System ein, erstellt die Kassenanordnungen und stellt die Schuldscheine aus. Außerdem sind Abtretungen von Schuldscheinen durch den Darlehensgläubiger abzuwickeln und Statistiken zu erstellen. Die Zins- und Tilgungstermine werden maschinell überwacht. Nur für 40 variable Darlehen sind viertel- oder halbjährlich die Zinsen zu berechnen. 1998 wurden 120 neue Darlehen eingebucht.

Diese Arbeiten werden von drei Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes (zusammen 2,2 Vollzeitkräfte) erledigt. Der Arbeitsanfall könnte ohne weiteres von einer einzigen Kraft bewältigt werden. Im übrigen handelt es sich überwiegend um Buchhaltungsarbeiten, die vom mittleren Dienst zu erledigen wären. Die Kontrolle, die Verantwortung für die Sicherheit des DV-Systems und des Verfahrensablaufs sowie besondere Auswertungen obliegen dem Referatsleiter.

Zwei Sachbearbeiter des mittleren Dienstes verwalten die Schulden Dritter, für die der Staat den Schuldendienst übernommen hat, führen das Staatsschuldbuch und wickeln den Zahlungsverkehr des sozialen Wohnungsbaus mit der Landesbodenkreditanstalt ab. In diesen Bereichen fallen insgesamt nur wenige Arbeiten an. Die Aufgaben könnten vom Personal der Darlehensverwaltung miterledigt werden (vgl. TNr. 31.1.3).

31.1.3 Ausreichung und Verwaltung von staatlichen Darlehen

Die Zahl der von der Staatsschuldenverwaltung verwalteten Darlehen nimmt laufend ab. 1998 wurden lediglich 242 Darlehen neu ausgereicht, während mehr als 1 000 endgültig getilgt wurden. Ende 1998 bestanden noch 9 600 Einzeldarlehen.

Die Aufgaben sind auf zwei Referate verteilt. Von den sieben Sachbearbeitern hat jeder durchschnittlich knapp 1 400 Darlehen zu verwalten und jährlich 35 neue auszureichen. Da die laufenden Darlehen nur in bestimmten Fällen bearbeitet werden müssen, ist keine hinreichende Arbeitsauslastung gegeben.

Die Landesbodenkreditanstalt hat beim Ausreichen und Verwalten der Wohnungsbaudarlehen grundsätzlich die gleichen - eher aufwendigeren - Aufgaben zu erfüllen wie die Staatsschuldenverwaltung. Dort werden 370 000 Wohnungsbaudarlehen von 80 Fachkräften (Sachbearbeiter und Führungspersonal) verwaltet und jährlich 16 000 neue Darlehen von 100 Fachkräften ausgereicht. Das entspricht 4 600 laufenden bzw. 160 neuen Fällen pro Kopf. An diesem Maßstab muß sich auch die Staatsschuldenverwaltung messen lassen. Danach könnten die Darlehen einschließlich der o.g. Schulden Dritter von einem Referatsleiter und vier Sachbearbeitern erledigt werden.

31.1.4 Ergebnis

Bei einer angemessenen Arbeitsauslastung könnten sieben Stellen des gehobenen und mittleren Dienstes sowie eine Schreibkraft eingespart werden.

31.2 Landesentschädigungsverwaltung

Nach dem Bundesentschädigungsgesetz werden Personen entschädigt, die aus Gründen der politischen Gegnerschaft gegen den Nationalsozialismus oder wegen der Rasse, des Glaubens oder der Weltanschauung unter der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft verfolgt worden sind. Die Erstanträge auf Entschädigung sind längst abgeschlossen. Zu bearbeiten sind jedoch weiterhin Anträge auf Rentenerhöhung (Leidensverschlimmerung), Heilfürsorge (z.B. Kuren), Zweitverfahren (neuerliche Antragstellung von Personen, denen früher ein Rentenanspruch abgelehnt worden war) und Hinterbliebenenansprüche.

Die Entschädigungsverwaltung (ohne ärztlichen Dienst) besteht aus neun Referaten mit zusammen 23,6 Mitarbeitern. Bei acht besetzten Referatsleiterstellen hat jeder Leiter nur durchschnittlich drei Mitarbeiter.

Besonders kraß ist das Mißverhältnis zwischen Referatsleitern und Sachbearbeitern in der „Regelung“, die sich mit rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren, Eingaben und Klagen sowie der Beitreibung überzahlter Entschädigungsleistungen befaßt. Dort sind drei Referatsleitern des höheren Dienstes nur vier Sachbearbeiter zugeteilt. Die Aufgabenstellung entspricht der Ausbildung des gehobenen Dienstes, die fachliche Prüfung der Anträge obliegt dem ärztlichen Dienst. Für drei Juristen sind weder genügend Führungsaufgaben noch quantitativ ausreichende Problemstellungen vorhanden. 1998 wurden 774 Anträge und Eingaben bearbeitet. Das entspricht einem Fall pro Tag und Sachbearbeiter. In den Rechtsbehelfstellen der Finanzämter, die mindestens vergleichbar schwierige Fälle zu entscheiden haben, liegt die durchschnittliche Erledigungsquote eines Sachbearbeiters bei 1,7 Fällen je Arbeitstag. Die Aufgaben der „Regelung“ könnten von einem Juristen als Referatsleiter und drei Sachbearbeitern erledigt werden.

Die fünf Referate in der Rentenbehandlung und dem Heilverfahren sind mit vier Referatsleitern (gehobener Dienst) und rd. 18 Mitarbeitern besetzt. Sie könnten in drei Referaten mit je sechs Sachbearbeitern zusammengefaßt werden. Neben der nicht besetzten Referatsleiterstelle könnte damit eine weitere eingespart werden.

Das DV-System ist veraltet. Es erlaubt keine Dialogverarbeitung. Das DV-System wird von drei Beamten des gehobenen Dienstes (Programmierer) gepflegt und verwaltet. Ein so hoher Personaleinsatz ist nicht angemessen. Für die behördeninterne Betreuung genügt ein DV-Beauftragter.

Im Ergebnis könnten zwei Stellen des höheren und vier des gehobenen Dienstes eingespart werden.

31.3 Zusammenfassung

Nachdem zwei Stellen zur BFD München umgesetzt worden sind, waren am 1. August 1999 16,34 Stellen in der Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung nicht besetzt. Sie sollten eingezogen werden. Darüber hinaus sind 14 Stellen entbehrlich. Außerdem gehen die Aufgaben kontinuierlich weiter zurück. Von den derzeit 19 000 Renteneempfängern sind 88 % über 70 Jahre und ein Viertel über 80 Jahre alt. Die Zahl der Renteneempfänger wird in den nächsten Jahren jährlich um etwa 1 200 Fälle abnehmen. Damit wird pro Jahr ein Sachbearbeiter in der Entschädigungsverwaltung entbehrlich. Der Stellenabbau muß deshalb entsprechend weitergeführt werden.

Aufgrund der geringen Personalstärke und des zurückgehenden Aufgabenumfanges ist es wirtschaftlich nicht mehr vertretbar, die Entschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung als eigene Zentralbehörde bestehen zu lassen. Nach Auffassung des ORH sollte die gesamte Behörde als eine Abteilung in die Finanzverwaltung eingegliedert werden, wobei sich aus der Sach- und Ortsnähe die BFD München anböte. Damit würden zudem die Präsidentenstelle nicht mehr besetzt und eine Abteilungsleiterstelle eingespart werden. Bei einer räumlichen Angliederung, z.B. nach Auflösung der Staatsoberkasse, würde zudem ein großer Teil des Verwaltungspersonals (Hausmeister, Pförtner usw.) entfallen.

31.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die 1998 frei gewordene Präsidentenstelle im Hinblick auf Überlegungen zur Neuorganisation der Verwaltung nicht mehr besetzt worden sei. Nach Art. 6 b Haushaltsgesetz entfielen 1999 rechnerisch drei Stellensperrungen auf die Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung. Darüber hinausgehende Einsparungen könnten im Rahmen des 20-Punkte-Programms jederzeit zusätzlich erbracht werden. Zu den einzelnen Vorschlägen des ORH teilt das Staatsministerium mit:

Die **staatlichen Kreditaufnahmen** könnten grundsätzlich mit dem vom ORH angesetzten Personal verwaltet werden. Der pünktlichen und zuverlässigen Abwicklung der Kreditverträge müsse jedoch größte Bedeutung beigemessen werden, da sich dies letztlich auch in der Bonität des Freistaats Bayern und den Kreditkondi-

tionen niederschlage. Das geschulte Personal müsse deshalb im bisherigen Umfang für Spitzenbelastungen vorgehalten werden, könne aber vorrangig mit anderen Aufgaben betraut werden.

Zur Personalausstattung im Bereich der **Ausreichung und Verwaltung staatlicher Darlehen** weist das Staatsministerium darauf hin, daß der Darlehensbestand seit 1990 um 41 % zurückgegangen sei, der Personalbestand aber um 48 %. Durch den seit 1998 durchgeführten Abgleich der gesamten Darlehensbestände zwischen der Staatsschuldenverwaltung und der Landesbodenkreditanstalt beim sozialen Wohnungsbau sowie durch die aus Privatisierungserlösen finanzierten Darlehen für zwölf neue Siedlungsmodelle seien zusätzliche Arbeitsbelastungen entstanden.

Bei der **Entschädigungsverwaltung** sieht das Staatsministerium zwar die Möglichkeit, die Verwaltungsstruktur durch Zusammenlegung von Referaten zu straffen, ist jedoch der Auffassung, daß dadurch zusätzliche Beamte des gehobenen Dienstes erforderlich würden, weil die verbleibenden Referatsleiter dann schwierige Fälle nicht mehr selbst bearbeiten könnten. Die gestiegene Sensibilisierung hinsichtlich der nationalsozialistischen Verfolgung und die laufende Diskussion im Zusammenhang mit Sammelklagen in den USA habe insbesondere in der „Regelung“ zu vermehrten Anfragen und Eingaben geführt. Das vom ORH angesprochene Einsparpotential sei aus diesen Gründen zu hoch angesetzt.

Unabhängig von den Feststellungen des ORH seien bereits die Vorarbeiten aufgenommen worden, um die Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung aufzulösen. Die endgültige Regelung werde im Zusammenhang mit der Neuorganisation der OFD und der BFD München getroffen. Der Aufgabenzuschnitt der Referate könne dann der Struktur der neuen Behörde angepaßt und dabei die vom ORH angesprochenen Gesichtspunkte mit einbezogen und vorhandene Einsparpotentiale genutzt werden. Bei allen Maßnahmen sei jedoch zu beachten, daß gut 50 % der Beschäftigten über 50 Jahre alt und seit 1990 zum zweiten Mal von grundlegenden organisatorischen Maßnahmen betroffen seien.

31.5 **Auffassung des ORH**

Der Hinweis des Staatsministeriums auf Einsparungen im Rahmen der haushaltsgesetzlichen Sperrungen und das 20-Punkte-Programm erscheint nicht ausreichend. Die nunmehr rund 16 nicht besetzten Stellen werden auf Dauer nicht mehr benötigt und sind nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuziehen. Die weiteren 14

entbehrlichen, aber noch besetzten Stellen, wären als „künftig wegfallend“ zu kennzeichnen.

Die Einwendungen des Staatsministeriums zur personellen Überbesetzung in der Darlehensverwaltung gehen nicht auf den vom ORH angesprochenen Umstand ein, daß die Landesbodenkreditanstalt für vergleichbare Aufgaben nur etwa halb so viel Personal benötigt. Der ORH ist dabei von der Gleichwertigkeit der Aufgaben und Arbeiten ausgegangen, obwohl die Staatsschuldenverwaltung die Darlehen an Kommunen und andere Darlehensnehmer der öffentlichen Hand nicht dinglich sichern muß. Die Zahl der Darlehen nimmt jährlich um mehrere Hundert ab und damit auch die Arbeitsbelastung. Es ist nicht nachvollziehbar, daß das Staatsministerium eine erwähnenswerte Mehrbelastung durch ein neues Programm erblickt, wonach 1996 lediglich zwölf Darlehensfälle hinzugekommen sind. Gleiches gilt für den schon immer jährlich durchzuführenden Abgleich der Bestände im sozialen Wohnungsbau mit der Landesbodenkreditanstalt.

Nach Auffassung des ORH dürfen bei der notwendigen Zusammenlegung von Referaten in der Entschädigungsverwaltung keine zusätzlichen Sachbearbeiterstellen geschaffen werden. Soweit die Referatsleiter in der Rentenstelle und dem Heilverfahren bisher schwierige Fälle selbst bearbeitet haben, könnte dies den vorhandenen Sachbearbeitern des gehobenen Dienstes in der „Regelung“ übertragen werden. Deren Aufgaben sind entgegen der Meinung des Staatsministeriums nicht gestiegen, sondern zurückgegangen. 1997 wurden 904 Anträge und Eingaben bearbeitet; 1998 waren es nur noch 774. Der ORH hält daran fest, daß in der Entschädigungsverwaltung sechs besetzte Stellen entbehrlich sind, wovon zwei auf das DV-Referat entfallen.

Der ORH nimmt zur Kenntnis, daß das Staatsministerium bereits Überlegungen zur Auflösung der Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung angestellt hat. Da aber die Behörde erheblich überbesetzt ist und die Aufgaben weiter zurückgehen, besteht nach Auffassung des ORH allerdings schon geraume Zeit ein dringender Handlungsbedarf.

Einer früheren Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung ist zu entnehmen, daß bereits im Juni 1999 eine Entscheidung zugunsten einer Eingliederung in die OFD München gefallen ist. Nach Auffassung des ORH könnten die Aufgaben jedoch effizienter in der BFD erledigt werden. So würde z.B. die zweigleisige Bearbeitung der gerichtlichen Verfahren sowohl in der Entschädigungsverwaltung als auch im Fiskalat der BFD als Vertretungsbehörde entfallen. Auch die DV-Stelle in der Ent-

schadigungsverwaltung ließe sich problemlos auflösen, da die Zahlungen ohnehin über das Rechenzentrum der BFD abgewickelt werden. Bei einer Eingliederung in die OFD wäre auch zu bedenken, daß die Entschädigungsverwaltung nicht unmittelbar unter die in § 8 Finanzverwaltungsgesetz aufgeführten Aufgaben einer OFD fällt. Hauptgrund für die o.g. Entscheidung ist wohl der Verlust der Bundesvermögens- und der Zollabteilung mit etwa 40 Referaten infolge der Zusammenführung der Aufgaben der Bundesfinanzverwaltung bei der OFD Nürnberg.

32 Erbschaft- und Schenkungsteuer

(Kap. 13 01 Tit. 052 01)

Bei den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen sind gegenüber der Prüfung des ORH 1994 weder beim Arbeitsstand noch bei der Arbeitsorganisation wesentliche Verbesserungen eingetreten, obwohl der Personalstand erhöht worden ist. Die durchschnittlichen Erledigungszahlen sind in den letzten Jahren zurückgegangen. Die zum 1. Januar 1996 in Kraft getretene Rechtsänderung bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer kann diesen Rückgang nicht begründen. Die eingeführte Automationsunterstützung hat bisher nicht zu einer Leistungssteigerung geführt. Der ORH schätzt das nicht rechtzeitig festgesetzte Steueraufkommen auf mindestens 500 Mio DM.

Die vom ORH bereits 1994 geforderte Neuorganisation mit dem vorrangigen Ziel der Aufgabenverlagerung auf Beamte des mittleren Dienstes und einer rationelleren Bearbeitung der Fälle ist noch dringlicher geworden. Nach Abbau der Rückstände ist eine deutliche Personalreduzierung möglich.

32.1 Allgemeines

Der ORH hat die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen 1994 untersucht und erhebliche Arbeitsrückstände festgestellt. Er hat gefordert, daß diese durch Verbesserungen der Organisation und des Arbeitsablaufs ohne Personalmehrungen abgebaut werden.¹

Im Juni 1995 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß das bisherige Erbschaftsteuergesetz (ErbStG) insoweit mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, als es Grundbesitz nur mit den zum 1. Januar 1964 festgestellten Einheitswerten er-

1) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 34

faßt. Gleichzeitig wurde das bisherige Recht längstens bis zum 31. Dezember 1995 für anwendbar erklärt und der Gesetzgeber verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 1996 eine Neuregelung zu treffen. Die erforderlichen Änderungen des Erbschaft- und Schenkungsteuerrechts sowie des Bewertungsrechts, die rückwirkend zum 1. Januar 1996 anzuwenden sind, erfolgten erst durch das Jahressteuergesetz 1997.² Durch weitere Verzögerungen (z.B. Erstellung der Erklärungsdrucke) konnten die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen erst ab Frühjahr 1997 mit der Bearbeitung der Steuerfälle, für die das neue Recht anzuwenden ist, beginnen.

Der ORH hat 1999 erneut die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen geprüft und dabei auch die Auswirkungen der Rechtsänderungen auf das Besteuerungsverfahren einbezogen. Ferner wurden Erhebungen zur neu eingeführten Bedarfsbewertung³ des Grundbesitzes vorgenommen (vgl. TNr. 29).

32.2 Steueraufkommen

Das Aufkommen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer hat sich in Bayern wie folgt entwickelt:

Erbschaftsteueraufkommen

Zahlenübersicht 1

Jahr	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mio DM	566,6	764,6	807,4	802,0	857,9	869,9

Vom Aufkommen 1998 entfallen auf den Oberfinanzbezirk München 602,3 Mio DM (69,2 %) und auf den Oberfinanzbezirk Nürnberg 267,6 Mio DM (30,8 %). Das erhöhte Aufkommen in den Jahren 1994 bis 1996 ist im wesentlichen auf den Abbau der erheblichen Arbeitsrückstände zurückzuführen.

Die Auswirkungen des neuen Rechts auf das Steueraufkommen ab 1997 können zwar zahlenmäßig nicht exakt festgestellt werden, dennoch ist erkennbar, daß die erwartete Aufkommenssteigerung nicht eingetreten ist.⁴ Die Gründe hierfür sind

2) Durch das neue Erbschaftsteuerrecht sind im wesentlichen die persönlichen Freibeträge erhöht, die Steuersätze geändert und die Neubewertung des Grundbesitzes eingeführt worden.

3) Aktuelle Bewertung des Grundbesitzes für Erbschaft- und Schenkungsteuerzwecke durch die Bewertungsstellen der Finanzämter, in deren Bezirk das Grundstück liegt.

4) vgl. hierzu TNr. 12 Buchst. f

wohl in einer von der Schätzung abweichenden Wirkung der veränderten Freibeträge, der neuen Steuersätze und der jetzt angesetzten Grundbesitzwerte zu suchen. Nach Erhebungen der Verwaltung erreichen die bei der Bedarfsbewertung angesetzten Grundbesitzwerte durchschnittlich 59 % der Verkehrswerte.⁵

32.3 Besetzung und Organisation

Nach dem Personalzuteilungssoll für 1999 stellt sich die Stellenausstattung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen wie folgt dar:

Stellenausstattung Zahlenübersicht 2

Beamte	Oberfinanzbezirk		zusammen
	München	Nürnberg	
gehobener Dienst (Sachbearbeiter)	40,0	27,1	67,1
mittlerer Dienst (Mitarbeiter)	38,5	30,4	68,9
insgesamt	78,5	57,5	136,0

Ferner sind für die Sachgebietsleiter insgesamt 14,7 Stellen vorgesehen.

Für 1994 war noch eine Personalausstattung von 111,2 Arbeitskräften (ohne Sachgebietsleiter) vorgesehen. Seitdem ist das Personalsoll entgegen den Feststellungen im ORH-Bericht 1994 (TNr. 34.2) um 24,8 Arbeitskräfte (22,3 %) erhöht worden, ohne daß der Mehrbedarf belegt worden wäre.

Auch die Organisation der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen hat sich nicht geändert. Die Steuerbezirke sind weiterhin regelmäßig mit einem Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes und einem Mitarbeiter des mittleren Dienstes besetzt und der Arbeitsablauf ist in der bisherigen Grundstruktur gleich geblieben.

Die Mitarbeiter in den Steuerbezirken prüfen und entscheiden anhand der eingegangenen Mitteilungen, z.B. von Standesämtern, Banken, Versicherungen, Nachlaßgerichten und Notaren, ob Steuererklärungen anzufordern sind (Anlegung eines sog. Vorprüffalles) oder der Fall als Freibeleg abgelegt werden kann, weil sich of-

5) Die Bandbreite, untergliedert nach den verschiedenen Regionen, reicht von 50 % (Niederbayern) bis 75 % (S-Bahnbereich ohne Stadt und Landkreis München) und, untergliedert nach Grundstücksarten, von 46 % (Eigentumswohnungen) bis 78 % (unbebaute Grundstücke).

fensichtlich keine Steuerfestsetzung ergibt. Diese Entscheidung ist in den Fällen mit Grundvermögen seit dem Wegfall der Einheitswerte als Besteuerungsgrundlage grundsätzlich zeitaufwendiger geworden, weil der Grundbesitzwert bei dieser Entscheidung zunächst überschlägig geschätzt werden muß. Die hierzu erforderlichen Mindestangaben stehen häufig nicht zur Verfügung (z.B. Grundstücksgröße, Wohnfläche, Verkehrs- und Mietwerte), so daß in Zweifelsfällen schon deshalb Steuererklärungen angefordert werden müssen.

Die eingegangenen Steuererklärungen prüfen die Mitarbeiter auf Vollständigkeit. Die anschließende Erbschaft- bzw. Schenkungsteuerveranlagung obliegt jedoch nach wie vor grundsätzlich den Sachbearbeitern. Soweit dabei die gesonderte Feststellung des Grundbesitzwertes durch das Finanzamt, in dessen Bezirk der Grundbesitz belegen ist, noch nicht vorliegt, muß der Grundbesitzwert geschätzt und später berichtigt werden.⁶

32.4 Arbeitsanfall

Als Arbeitsfälle werden von der Verwaltung die zu bearbeitenden Mitteilungen (Todesanzeigen, Schenkungsmitteilungen) und die Vorprüffälle (Fälle, in denen Steuererklärungen angefordert werden) gezählt.

1998 waren 135 000 Todesanzeigen und 114 000 Schenkungsmitteilungen zu bearbeiten. Die Erbfälle sind in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben. Bei den Schenkungsfällen ist 1995 nach einem hohen Zugang von 152 000 Fällen, der durch das zum 1. Januar 1996 erwartete neue Erbschaftsteuerrecht veranlaßt war, wieder Normalisierung eingetreten, so daß die Zugänge 1998 auch für die künftige Arbeitsentwicklung als repräsentativ angesehen werden können.

Der Arbeitsanfall kann jedoch nicht allein nach der Zahl der Todesanzeigen, Schenkungsmitteilungen und Vorprüffälle beurteilt werden. Entscheidend für die Einschätzung und Organisation des zu bewältigenden Arbeitsanfalls ist nach Auffassung des ORH der Anteil der Fälle, bei dem letztlich auch eine Steuer festzusetzen ist. Hierüber geben die vorhandenen Statistiken keine Auskunft. Der Anteil beträgt nach den Feststellungen des ORH bei der Erbschaftsteuer zwischen 9 und 14 % und bei der Schenkungsteuer zwischen 5 und 10 % der Fälle. Wie Aufzeichnungen einzelner Finanzämter zeigen, ist durch die Erhöhung der Freibeträge nach dem neuen Erbschaftsteuerrecht der Anteil der Fälle, die zu einer Steuer-

6) vgl. auch ORH-Bericht 1994 TNr. 34.2

pflicht führen, um bis zu 25 % zurückgegangen. Tendenziell dürfte dies auch für die Schenkungsfälle gelten.

32.5 Arbeitsrückstände

Die Zahl der unerledigten Arbeitsfälle ist bei den einzelnen Finanzämtern unterschiedlich hoch.

Mit der Bearbeitung der Todesanzeigen waren Ende 1998 - nach Abzug einer Vorlaufzeit von sieben Monaten für den Eingang notwendiger Unterlagen, z.B. von Nachlaßgerichten und Banken - einzelne Finanzämter auf dem laufenden, während andere einen Arbeitsrückstand von bis zu sechs Monaten aufwiesen. Dieser entspricht insgesamt 20 % des jährlichen Arbeitszugangs für alle Finanzämter. Bei den Schenkungsfällen betragen die unausgewerteten und bearbeitbaren Mitteilungen durchschnittlich 30 % der jährlichen Zugangszahlen, wobei auch hier einzelne Finanzämter auf dem laufenden sind und andere einen höheren Rückstand haben.

Bedenklicher sind die Arbeitsrückstände bei den Vorprüffällen. Hier waren Ende 1998 bei den Erbfällen 14 400 und bei den Schenkungsfällen 14 800 unerledigt. Gemessen an den Zugängen 1998 sind dies durchschnittlich 80 bzw. 85 % des Jahresvolumens. Bei einem Finanzamt ist mehr als ein Jahresbestand unerledigt. Ferner ist dort der Anteil der Altfälle bei den Rückständen nicht mehr vertretbar; in vielen Fällen droht zum 31. Dezember 1999 der Eintritt der Festsetzungsverjährung.

Zusammen mit den in den unerledigten Auswertungen enthaltenen Vorprüffällen (20 % eines Jahresvolumens) entspricht der unerledigte Arbeitsbestand bei den Vorprüffällen dem Arbeitsanfall von rd. einem Jahr. Dieser Bestand ist jedoch nur teilweise bearbeitbar. Wenn der Eingang der angeforderten Steuererklärungen und sonstiger Unterlagen ordnungsgemäß überwacht sowie die Bedarfsbewertung zeitnah durchgeführt wird, erscheint eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von fünf Monaten als ausreichend. Danach läge ein Bearbeitungsrückstand von sieben Monaten vor. Der ORH schätzt das dadurch nicht rechtzeitig festgesetzte Aufkommen an Erbschaft- und Schenkungsteuer auf mindestens 500 Mio DM.

32.6 Arbeitsleistung

1998 wurden 252 000 Mitteilungen (Todesanzeigen und Schenkungsfälle) ausgewertet und 36 200 Vorprüffälle erledigt. Nach Abzug der Zentralstellen ergeben

sich rechnerisch 60 Arbeitseinheiten mit je einem Sachbearbeiter und einem Mitarbeiter, von denen jede 4 200 Auswertungen und 600 Vorprüffälle erledigt hat. Bei jährlich 200 Arbeitstagen entspricht dies einer täglichen Erledigungsquote von 21 Auswertungen und drei Vorprüffällen. Nachdem sich regelmäßig bei der Hälfte der Vorprüffälle keine Steuerbelastung ergibt, werden arbeitstäglich pro Arbeitseinheit 1,5 steuerpflichtige Arbeitsfälle (mit Steuerbelastung) veranlagt. Diese Erledigungszahlen liegen sogar noch unter den vom ORH 1994 festgestellten Vergleichswerten, die bereits damals als erheblich zu niedrig bewertet wurden.

Als Ursache hierfür haben die Finanzämter angeführt, daß durch die Rechtsänderungen des Jahressteuergesetzes 1997, vornehmlich durch den Wegfall der bisherigen Einheitswerte für den Grundbesitz und das Betriebsvermögen, die Erledigung der Fälle arbeits- und zeitaufwendiger geworden sei. Dies trifft jedoch nicht zu.

Zwar hat bei der ersten Auswertung der Todesanzeigen und Schenkungsurkunden die Neubewertung der Grundstücke auch nach Feststellungen des ORH zu einem gewissen Arbeitsmehraufwand geführt, weil auch für eine nur grobe Schätzung des Grundbesitzwertes verschiedene Grundlagen ermittelt werden müssen (z.B. Bodenpreise und Mieterträge). Bei den Vorprüffällen wurde jedoch vermeidbarer Arbeitsaufwand für die Schätzung der Grundbesitzwerte insbesondere in den Fällen festgestellt, bei denen nach Prüfung der Steuererklärung offensichtlich keine Steuerfestsetzung veranlaßt war oder ohnehin eine Feststellung der Grundbesitzwerte durch die Bewertungsstellen durchgeführt werden mußte.

Die Querschnittsuntersuchungen haben ferner ergeben, daß der Anteil der Fälle mit zeitaufwendiger Bewertung des Betriebsvermögens sehr gering ist. Der geringe Anteil ist auch auf den seit 1994 geltenden Freibetrag von 500 000 DM für das Betriebsvermögen zurückzuführen.

Auch hat die Gesetzesänderung auf den fachlichen Schwierigkeitsgrad der Fälle keine Auswirkung gehabt. Nach Auffassung des ORH weisen die Erb- und Schenkungsfälle mit ausschließlich solchen Vermögensarten, für die entsprechende Bestätigungen durch Grundlagenbescheide oder Anzeigen vorliegen (z.B. Grundvermögen, Bankguthaben, Wertpapiere, Ansprüche aus Lebensversicherungen), evtl. mit Erbfallkosten und Schulden, keinen besonderen Schwierigkeitsgrad auf und können deshalb als Routinefälle angesehen werden. Der Anteil dieser Routinefälle liegt, wie schon 1994 festgestellt, auch jetzt bei 80 %; sie können nach ihrem Schwierigkeitsgrad von Beamten des mittleren Dienstes bearbeitet werden. Daran hat auch das neue Recht nichts geändert.

32.7 Automation, DV-Programm „AUSTER“

Der ORH hat im Jahresbericht 1994 (TNr. 34.5.4) eine DV-Unterstützung für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen angeregt. Die Verwaltung ist dieser Anregung gefolgt und hat noch 1994 eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines Programms eingesetzt. Nach Erprobung einer ersten Programmversion und der anschließenden Programmänderung wegen des Umstiegs auf ein anderes Datenbanksystem begann am 1. Dezember 1997 die Pilotierung des Programms „AUSTER“⁷ beim Finanzamt Amberg. Das Programm wurde bis Juli 1998 bei allen übrigen Erbschaftsteuerfinanzämtern eingeführt. Seitdem werden neue Vorprüffälle grundsätzlich mit „AUSTER“ erfaßt und bearbeitet.

Das Programm ist in vielen und wichtigen Punkten verbesserungsbedürftig. Die Führung durch das Programm ist umständlich und wenig benutzerfreundlich, während des Bearbeitungsvorgangs treten mehrmals hohe Rechnerlaufzeiten bzw. Wartezeiten auf. Dadurch ist eine kontinuierliche und rationelle Sachbearbeitung erschwert. Die Konzeption des Programms berücksichtigt ferner nicht, daß nur für einen geringen Teil der Fälle alle Daten für eine mögliche Steuerfestsetzung erfaßt werden müssen. Bei den übrigen Fällen würde die Erfassung weniger Grunddaten ausreichen, um die Überwachung und Versteuerung der Erwerbe innerhalb von zehn Jahren gemäß § 14 ErbStG zu ermöglichen. Bisher werden nur die Fälle überwacht, in denen ein Vorprüffall angelegt wurde; das waren 1998 nur 15 % aller Schenkungsfälle.

Die in „AUSTER“ für die Festsetzung der Steuer bereits erfaßten Grunddaten müssen für die Sollstellung der Steuer im Erhebungsverfahren noch einmal eingegeben werden. Diese Doppelarbeit ist Folge der bisher fehlenden Integration des Programms „AUSTER“ in das vorhandene automatisierte Besteuerungsverfahren.

Die Gesamtbeurteilung des DV-Programms „AUSTER“ hängt noch weitgehend davon ab, inwieweit die Verbesserungen, die zum Zeitpunkt unserer Erhebungen teilweise bereits geplant waren, verwirklicht werden können. Der ORH hat darüber hinaus weitere Verbesserungen gefordert, die derzeit vom Staatsministerium geprüft werden.

Die Effizienz des Programms hinsichtlich Arbeitsentlastung und Leistungssteigerung wurde noch nicht belegt und die von einer DV-Unterstützung erwarteten Ra-

7) AutomationsUnterstützung für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen

tionalisierungseffekte sind bisher nicht eingetreten. Die durchschnittlichen Arbeitsleistungen nach Fallzahlen waren auch nach Einführung des DV-Programms „AUSTER“ und den notwendigen Einarbeitungszeiten rückläufig.

32.8 Aufgabenverteilung und Neuorganisation

Nachdem 80 % der Steuerfestsetzungen auch nach geändertem Erbschaftsteuerrecht Routinefälle sind, wiederholt der ORH nachdrücklich seine Forderung im Jahresbericht 1994 nach einer Neuorganisation der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen, die wegen der hohen Arbeitsrückstände äußerst dringlich ist. Bei einer Neuorganisation müßte der mittlere Dienst in allen Routinefällen auch die Steuerfestsetzungen durchführen. Die immer noch praktizierte erneute Einarbeitung in Routinefälle durch den gehobenen Dienst führt zu vermeidbaren Zeitverlusten und Doppelarbeit. Es sollte auch stärker als bisher von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, den mittleren Dienst durch Hilfskräfte bei einfachen Verwaltungstätigkeiten zu entlasten. Auch dies hatte der ORH als zusätzliche und kurzfristig wirkende Maßnahme in seinem letzten Bericht bereits vorgeschlagen. Die Beamten des gehobenen Dienstes sollten entsprechend ihrer Aufgabenstellung nur noch für schwierig zu beurteilende Sachverhalte eingesetzt werden; ihre Zahl könnte entsprechend verringert werden.

Ziel der Neuorganisation muß eine Personaleinsparung sein, die über die seit 1994 vorgenommenen Personalmehrungen deutlich hinausgeht. Dabei sollten diese Personalerhöhungen schon kurzfristig rückgängig gemacht werden, insbesondere durch Abbau des gehobenen Dienstes. Darüber hinaus muß die verbesserte DV-Unterstützung zu einer weiteren Reduzierung des eingesetzten Personals führen.

32.9 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die Steuerverwaltung nach der Prüfung des ORH im Jahr 1994 vielfältige Maßnahmen zum Abbau der damals festgestellten hohen Arbeitsrückstände ergriffen habe, wodurch diese - der ORH schätzte damals das nicht rechtzeitig festgesetzte Steueraufkommen auf mindestens 800 Mio DM - auch deutlich zurückgeführt werden konnten. Dementsprechend sei das Erbschaftsteueraufkommen 1995 und 1996 gegenüber 1993 um über 40 % oder 235 Mio DM jährlich angestiegen.

Ein weiterer kontinuierlicher Abbau der Arbeitsrückstände sei ab 1996 bis 1998 nicht mehr möglich bzw. stark beeinträchtigt gewesen, weil sich die Rahmenbedin-

gungen für die Arbeit in den Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen erheblich geändert hätten:

- Sprunghafter Anstieg der Zugänge an Schenkungsmitteilungen ab 1995 wegen des erwarteten Wegfalls der Einheitswerte als Besteuerungsgrundlage beim Grundbesitz und Verharren der Zugänge auf hohem Niveau,
- rückwirkende Verkündung des neuen ErbStG erst Ende 1996 mit Wirkung ab 1. Januar 1996 und weiter verzögerte Anwendungsmöglichkeit durch veränderte Arbeitsabläufe und fehlende Bodenrichtwerte,
- Einführung des DV-Verfahrens „AUSTER“ mit erforderlichen Schulungen und Einarbeitungszeiten.

Angesichts dieser Umstände sei die vom ORH bereits 1994 empfohlene Neuorganisation zunächst bewußt zurückgestellt worden.

Erst 1999 sei eine gewisse Konsolidierung der Situation eingetreten. Die Verwaltung habe, nicht zuletzt auch aufgrund der Feststellungen des ORH, verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitsrückstände zügig abzubauen. Es sei damit zu rechnen, daß sich die Arbeitslage normalisieren werde.

Anfang 1999 sei der Auftrag für ein Konzept zur Organisationsreform erteilt worden. Das inzwischen vorliegende Konzept erlaube eine deutliche Personalreduzierung in der vom ORH empfohlenen Größenordnung.

Zur Automationsunterstützung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstellen durch das DV-Programm „AUSTER“ merkt das Staatsministerium an, dies stelle das erste Festsetzungsverfahren dar, das auf der Basis der Client/Server-Technologie mit Speicherung in einem Datenbanksystem realisiert wurde und in dem eine große und komplexe Datenmenge in einem echten Dialogsystem bearbeitet werde. Die Rechnerlaufzeiten würden mit hoher Priorität fortlaufend verbessert und auch die vom ORH kritisierte umständliche und wenig benutzerfreundliche Benutzeroberfläche sei optimiert worden. Die Anbindung an das zentrale automatisierte Besteuerungsverfahren (IABV-Verfahren) sei ebenfalls geplant, werde jedoch wegen anderer wichtiger Programmoptimierungen erst im Jahr 2000 realisiert werden können.

Nach Verwirklichung der wesentlichsten Optimierungsvorschläge werde die Effizienz des Verfahrens erneut untersucht.

33 Erstattung von Personalausgaben durch die neuen Länder

(Kap. 13 03 Tit. 242 95)

Der Freistaat Bayern entsendet Bedienstete zur Verwaltungshilfe in die neuen Länder. Die Kosten dieser Aufbauhelfer wurden aber nur unvollständig geltend gemacht. Die Prüfung durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt führt zu Nachforderungen von über 1 Mio DM. Die Verwaltung wurde aufgefordert, alle Abrechnungen seit 1995 nachzuprüfen.

33.1 Verwaltungshilfe für die neuen Länder durch Aufbauhelfer

Der Freistaat Bayern entsendet Bedienstete zur Verwaltungshilfe in die neuen Länder und bezahlt diese Aufbauhelfer auch während ihres Einsatzes. Seit 1. Januar 1993 werden die Kosten (je Einsatztag derzeit pauschal 680 DM) jedoch von den neuen Ländern erstattet. Für die Erfassung der Einsatztage sind die Bezügestellen bei den einzelnen Bezirksfinanzdirektionen zuständig, für die Abrechnung mit den neuen Ländern zentral die BFD München.

Bis zum 31. Dezember 1998 erhielten die Aufbauhelfer eine Aufwandsentschädigung. Die Bezügestellen erfaßten die Einsatztage im Zusammenhang mit der Festsetzung dieser Leistung. Die Aufwandsentschädigung ist ab Januar 1999 entfallen. Seit diesem Zeitpunkt müssen die Aufbauhelfer ihre Einsatztage über ihre Stammbehörde und Bezügestelle der BFD München melden.

33.2 Abrechnung der Einsatztage

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat für das Jahr 1997 bei über der Hälfte der Aufbauhelfer die Abrechnung der Einsatztage geprüft. In 98 von 222 Fällen ergaben sich zum Teil deutliche Abweichungen, die ausschließlich auf Verfahrensmängel zurückzuführen waren. Insbesondere waren Einsatztage nicht gemeldet oder nicht in der DV erfaßt. Soweit DV-Listen vorhanden waren, unterblieb ein Datenabgleich.

Die Prüfung der Abrechnungslisten mit den neuen Ländern für das Jahr 1997 hat zunächst ergeben, daß diese zahlreiche Fehler (z.B. Doppelmeldungen) enthielten und die zur Erstattung angeforderten 10 994 Einsatztage auf 10 471 zu reduzieren gewesen wären. Die weitere Prüfung des Rechnungsprüfungsamts bei einzelnen Bezügestellen hat jedoch gezeigt, daß tatsächlich 12 639 Einsatztage geleistet wurden. Damit sind 2 168 Einsatztage mit einem Volumen von 1,5 Mio DM nicht

berücksichtigt worden. Gegenüber der (fehlerhaften) Abrechnung ergibt sich eine Nachforderung von 1,1 Mio DM.

Wegen der hohen Fehlerquote wurde die Verwaltung gebeten, alle Abrechnungen seit 1995 in eigener Zuständigkeit zu prüfen, soweit dies nicht bereits durch das Rechnungsprüfungsamt geschehen ist.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, daß ihm die aufgezeigten Mängel bislang nicht bekannt gewesen seien und es sie zum Anlaß für eine umfassende Überprüfung der Verfahrenspraxis genommen habe. Derzeit würden durch die BFD München bayernweit die Einsatztage neu ermittelt und anschließend gegenüber den neuen Ländern abzüglich der bereits geleisteten Zahlungen in Rechnung gestellt.

33.3 Künftiges Verfahren zum Abgleich der Einsatztage

Durch den Wegfall der Aufwandsentschädigung ab Januar 1999 ist das Verfahren noch fehleranfälliger geworden. Zwar ist der einzelne Aufbauhelfer verpflichtet, seine Einsatztage aufzuzeichnen und zu melden. Dies allein erscheint jedoch nicht ausreichend, um eine vollständige Erfassung und Abrechnung zu gewährleisten. Der ORH hat deshalb gebeten, umgehend entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, daß die vom jeweiligen Aufbauhelfer mittels Formblatt gemeldeten Einsatztage durch die Stammbehörde geprüft würden. Außerdem seien die Ressorts zwischenzeitlich aufgefordert worden, künftig alle Aufbauhelfer namentlich der BFD zu melden.

34 Bayerische Seenschiffahrt GmbH

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 8.29)

Im Interesse der Zukunftssicherung hat der ORH vorgeschlagen, die vom Staat betriebene Seenschiffahrt - vor allem auf dem Tegernsee, Ammersee und Starnberger See - in private Hände zu überführen. Attraktivität und Wirtschaftlichkeit könnten durch neue Geschäftsideen gesteigert werden.

34.1 Situation

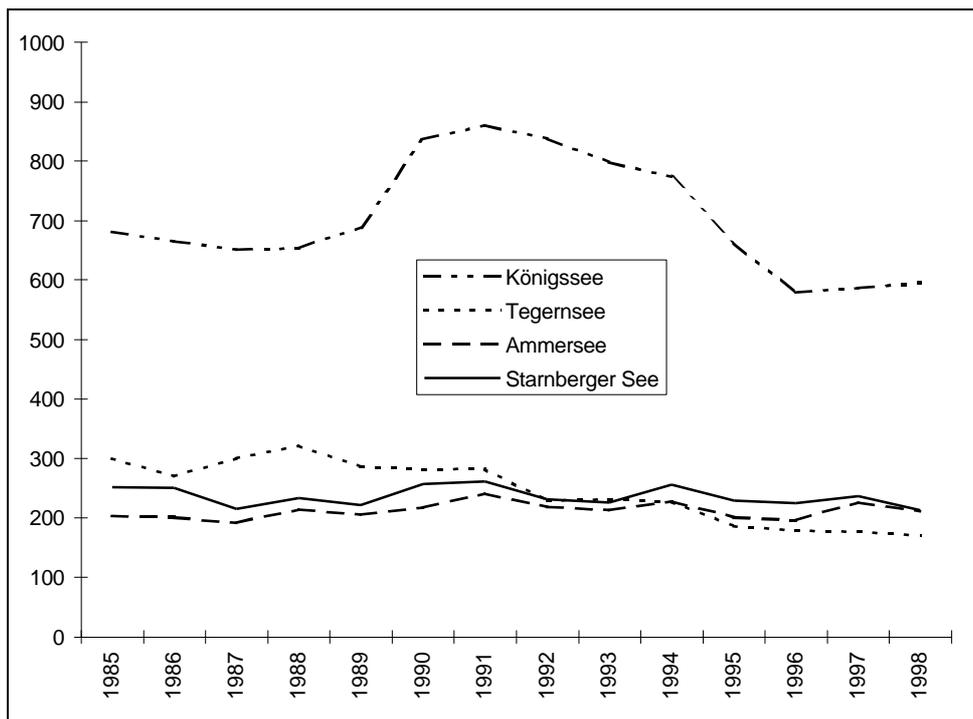
Der Freistaat Bayern betreibt auf vier staatlichen Seen - Königssee, Tegernsee, Ammersee und Starnberger See - eine traditionsreiche Personenschiffahrt.

Vergleicht man die Fahrgastzahlen Ende der 90er mit denen zu Beginn der 70er Jahre, so zeigt sich am Königssee ein Rückgang um mehr als ein Viertel und am Tegernsee sogar um drei Fünftel. Die beiden großstadtnahen Teilbetriebe Ammersee und Starnberger See konnten ihre Fahrgastzahlen nahezu auf dem ursprünglichen Niveau halten. Insgesamt hat die Nachfrage seit Anfang der 70er Jahre um etwa 30 % abgenommen (von 1,7 auf 1,2 Mio Fahrgäste pro Jahr).

Die Entwicklung der Fahrgastzahlen auf den einzelnen Seen seit 1985 zeigt das nachfolgende Schaubild. Schwankungen der Nachfrage beruhen hauptsächlich auf der Fremdenverkehrsentwicklung sowie auf Witterungseinflüssen. Die Wiedervereinigung löste vor allem beim Königssee ab 1990 vorübergehend eine beträchtliche Zusatznachfrage aus.

Zahl der Fahrgäste (in Tausend)
von 1985 bis 1998 nach Seen

Schaubild



Die wirtschaftliche Situation der Seenschifffahrt ist seit langem unbefriedigend. Während der Königssee positive Betriebsergebnisse erzielt (wenngleich mit abnehmender Tendenz), arbeiten die anderen Teilbetriebe mit Defiziten. Mit den Überschüssen des Königssees konnten deren Verluste bisher noch weitgehend

aufgefangen werden. Ob dies auch künftig möglich sein wird, erscheint allerdings zweifelhaft.

34.2 Aufgaben des Unternehmens

Die Fahrgesellschaft betreibt die Personenschifffahrt auf den vier Seen im Linien- und Gelegenheitsverkehr fast nur noch zu Ausflugs- und Erholungszwecken. Als Nahverkehrsmittel werden die Schiffe kaum mehr genutzt.

Entsprechend den Bedürfnissen des Fremdenverkehrs findet auf Königssee und Tegernsee ein relativ dichter Linienverkehr statt, wobei vor allem am Königssee zu saisonalen Spitzen zusätzliche Kurse gefahren werden.

Auf dem Ammersee und dem Starnberger See konzentriert sich der Linienverkehr auf wenige Verbindungen zu den täglichen Hauptnutzungszeiten, wobei die dortigen größeren Schiffseinheiten aber eine größere Anzahl von Personen befördern können. Diese Schiffe werden jeweils von einem Schiffsgastronomen in eigener Regie bewirtschaftet und können deshalb auch gut z.B. für Betriebsausflüge oder Familienfeste vermietet werden.

Die Seenschifffahrt veranstaltet auch selbst Sonderfahrten, bei denen Rundfahrten mit gastronomischen Angeboten und einem Unterhaltungsprogramm zu sog. „Erlebnisfahrten“ kombiniert werden. Gerade dieser Bereich hat sich in den letzten Jahren zu einem bedeutenden und zukunftssträchtigen Geschäftsfeld entwickelt. Konzerte in der Kirche St. Bartholomä werden gemeinsam mit einem festlichen Menü im Gasthof und einer Rückfahrt bei Kerzenlicht als stimmungsvolle „Königs-Seerenade“ angeboten. Jazz-Frühshoppen auf dem Ammersee, Disco-Nights, exotische Nächte mit Buffet und Tanz sowie Sonntags-Brunches auf dem Starnberger See runden das derzeitige Angebot an Erlebnisfahrten ab.

Damit nähert sich die staatliche Seenschifffahrt immer mehr einem privatwirtschaftlichen Bild, in dem weiteres unternehmerisches Potential steckt, das durch neue Produktideen und kreative Gestaltung zu wecken wäre. Eine materielle Privatisierung der Seenschifffahrt ist auch deshalb die sinnvollste Lösung (Art. 7 Abs. 1 Satz 2, Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO).

34.3 Konzept der Staatsregierung

Wegen der auf Dauer unbefriedigenden wirtschaftlichen Situation der Seenschiffahrt beauftragte die Staatsregierung 1994 eine Unternehmensberatungsgesellschaft, u.a. Möglichkeiten einer (Teil-)Privatisierung zu untersuchen.

Auf der Grundlage dieses Gutachtens hat der Ministerrat im Juli 1995 neben Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit „als ersten Privatisierungsschritt“ die Aufspaltung in eine Besitz- und eine Betriebsgesellschaft bei gleichzeitiger Rechtsformprivatisierung des Fahrbetriebs beschlossen. Zum 1. Januar 1997 wurde deshalb die zuvor als Staatsbetrieb nach Art. 26 BayHO geführte Staatliche Seenschiffahrt in eine Besitzgesellschaft (weiterhin Staatsbetrieb) und die Fahrbetriebsgesellschaft Bayerische Seenschiffahrt GmbH aufgespalten; deren Alleingesellschafter ist der Freistaat Bayern. Die Schiffe, Steganlagen, technischen Anlagen sowie die Betriebs- und Geschäftsausstattung wurden auf die GmbH übertragen. Die betriebsnotwendigen Grundstücke und Gebäude sind bei der Besitzgesellschaft verblieben und werden der Betriebsgesellschaft zur Nutzung überlassen. Die Arbeitnehmer der Seenschiffahrt konnten ihr Beschäftigungsverhältnis mit dem Freistaat Bayern (Schlösserverwaltung) bei Wahrung ihres Besitzstands fortsetzen. Im Rahmen eines Gestellungsvertrags werden sie der Betriebsgesellschaft gegen vollen Kostenersatz zur Dienstleistung überlassen.

Um die Möglichkeit des steuerlichen Ergebnisausgleichs nutzen zu können, wurde die Betriebsgesellschaft zunächst nicht weiter aufgespalten. Nach wie vor ist aber eine materielle Privatisierung von Teilbetrieben ebenso möglich wie eine Veräußerung als Ganzes.

34.4 Auffassung des ORH

Ein Vergleich mit der Personenschiffahrt auf anderen Binnengewässern zeigt, daß entsprechende Leistungen dort in aller Regel von privaten Unternehmen und zudem kundenorientierter, flexibler und auch wirtschaftlicher erbracht werden.

Die Abtrennung des Fahrbetriebs bei Umwandlung in eine private Rechtsform war als erster Privatisierungsschritt zwar erforderlich; für eine Beseitigung der Verlustquellen reicht dies aber nicht aus, zumal der Rückgang bei den Fahrgastzahlen insgesamt anhält.

Auf der anderen Seite bieten die vier oberbayerischen Seen attraktive Standortvoraussetzungen und damit Chancen für innovative und flexible private Unternehmen, um die Personenschifffahrt insbesondere in bislang defizitären Bereichen durch zusätzliche Angebote zu beleben, insgesamt rentabel zu führen und dadurch Arbeitsplätze zu sichern.

Der ORH hält es daher für geboten, den Fahrbetrieb entweder als Ganzes oder je nach Käuferinteresse einzelne Teilbetriebe in private Hände zu überführen. Dabei könnten übergeordnete Belange wie die Aufrechterhaltung eines Linienverkehrs oder die Übernahme des Personals vertraglich geregelt werden.

Da beim Schiffspark derzeit größere Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen anstehen, ist eine Grundsatzentscheidung des staatlichen Gesellschafters über die materielle Privatisierung des Fahrbetriebs vordringlich. Größere Investitionen sollte nicht mehr die Bayerische Seenschifffahrt GmbH, sondern der neue Eigentümer nach seinen Vorstellungen tätigen.

Das Staatsministerium der Finanzen hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

34.5 Sondersituation Königssee-Schifffahrt

Im Falle der Königssee-Schifffahrt muß sichergestellt bleiben, daß die strengen internationalen Kriterien zum Schutz der Natur im Nationalpark Berchtesgaden auch nach einer Privatisierung eingehalten werden. Nach der Verordnung über den Alpen- und den Nationalpark Berchtesgaden bezweckt der Nationalpark u.a., „das Gebiet der Bevölkerung zu Bildungs- und Erholungszwecken zu erschließen, soweit es der Schutzzweck erlaubt.“ Er bezweckt dagegen „keine wirtschaftsbestimmte Nutzung.“ Unberührt bleibt u.a. „der Einsatz von Elektrobooten durch die Staatliche Verwaltung Schifffahrt Königssee.“

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hält die einem privaten Betreiber unterstellte Gewinnerzielungsabsicht durch wirtschaftliche Nutzung für nicht vereinbar mit dem Zweck des Nationalparks. Der Verordnungsgeber habe deshalb bewußt die Staatliche Seenschifffahrt zum Adressaten der Ausnahmeregelung bestimmt.

Nach Auffassung des ORH müßten zwar die Schutzinteressen in diesem Bereich auch im Wege vertraglicher Bindungen mit einem Dritten gewahrt werden können.

Diese spezielle Situation der Königssee-Schiffahrt sollte gleichwohl einer möglichen Privatisierung der übrigen Teilbetriebe nicht im Wege stehen.

35 Hohe Fehlerquote bei Straßenunterhaltungszuschüssen

(Kap. 13 10 Tit. 653 21 und 883 03)

Trotz wiederholter Beanstandungen durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und der Bemühungen des Staatsministeriums um eine rechtmäßige Verteilung erhalten viele Gemeinden nach wie vor pauschale Straßenunterhaltungszuschüsse für Gemeindestraßen, die sie zu Unrecht in ihr Bestandsverzeichnis eingetragen haben. Da sich das bisherige Verteilungssystem nicht bewährt hat, sollten die Straßenunterhaltungszuschüsse in die Schlüsselzuweisungen einbezogen werden.

35.1 Rückblick

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter prüfen seit Mitte der 80er Jahre die gemeindlichen Bestandsverzeichnisse, die Berechnungsgrundlage für die staatlichen Straßenunterhaltungszuschüsse sind.⁸

Der ORH hat erstmals im Jahresbericht 1989 (TNr. 31) die entdeckten Fehler und ihre finanzielle Dimension aus dem Erkenntnisstand der Prüfung von knapp 10 % der Gemeindestraßen dargelegt. Die festgestellte hohe Fehlerquote war Anlaß, die Prüfungen fortzusetzen. Im Jahresbericht 1994 (TNr. 38.4) hat der ORH die weiterhin unbefriedigende Sachlage erneut dargelegt und zweckmäßigere Bemessungsgrundlagen angeregt.

Nachdem der Bayerische Verwaltungsgerichtshof entschieden hatte,⁹ daß Straßenunterhaltungszuschüsse grundsätzlich nach Maßgabe der Bestandsverzeichnisse zu gewähren sind, gab das Staatsministerium den Regierungen neue Verfahrenshinweise an die Hand. Danach wurde eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 1995 eingeräumt, nach deren Ablauf Straßenunterhaltungszuschüsse nur noch für Gemeindestraßen gewährt werden sollten, die gewidmet sind oder als gewidmet

8) Derzeit erhalten kleinere Gemeinden Zuweisungen von 2 100 DM je km Gemeindestraße nach Maßgabe ihrer Bestandsverzeichnisse (Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG), während größere Gemeinden am örtlichen Kfz-Steueraufkommen beteiligt werden.

9) Urteil vom 23. Februar 1994 (BayVBl. 1994, 469)

gelten **und** in das Bestandsverzeichnis eingetragen sind, wobei eine Widmung nicht vorliegt, wenn sie an einem schwerwiegenden und offenkundigen Mangel leidet oder aus sonstigen Gründen nichtig ist.

Damit sollte versucht werden, die festgestellten Mängel beim Führen der Bestandsverzeichnisse durch das verstärkte Einbeziehen der Straßenaufsichtsbehörden zu beseitigen.

35.2 Weitere Prüfungsfeststellungen

Inzwischen haben die Rechnungsprüfungsämter die Bestandsverzeichnisse von weiteren 83 Gemeinden mit folgendem Ergebnis geprüft:

Die jeweils zum Zeitpunkt der Prüfung angegebenen Straßenlängen von insgesamt 3 455 km waren um 350 km (10 %) zu hoch, was einem zuviel ausbezahlten Zuschuß von jährlich 735 000 DM entspricht. Damit bestätigt sich, daß auch nach dem 31. Dezember 1995 zahlreiche Gemeinden über Bestandsverzeichnisse mit z.T. beträchtlichen Fehlern verfügen. Zudem versuchen viele Gemeinden, sich sachgerechten Abstufungen zu widersetzen, sie zumindest hinauszuzögern und teilweise zum Ausgleich andere Strecken aufzustufen, die ebenfalls nicht die Bedeutung einer Gemeindestraße haben.

Einige Landratsämter kommen den Aufgaben aus der Straßenaufsicht, die ausdrücklich auch „die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit“ umfaßt (Art. 61 ff. Bayerisches Straßen- und Wegegesetz), nicht oder nur in den von der Rechnungsprüfung aufgegriffenen Fällen nach. Die dabei z.T. festzustellenden größeren Zeitverzögerungen sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß mit einer Kürzung der Zuschüsse an ihre Gemeinden auch das eigene Landratsamtskontingent geschmälert wird.

Geprüfte und von Abstufungen und Rückforderungen betroffene Gemeinden beschreiten immer häufiger den Klageweg. Deshalb sind bzw. waren inzwischen zahlreiche Gerichtsverfahren anhängig, was auch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist.

Aus den Prüfungsergebnissen gerade auch der letzten Jahre läßt sich das Bestreben nicht weniger Gemeinden ableiten, ihren Anteil an den staatlichen Zuweisungen dadurch ungerechtfertigt zu erhöhen, daß sie Straßen zu Gemeindestraßen widmen, die diese Einstufung nicht rechtfertigen, bzw. solche Wege nicht abstufen.

Der finanzielle Anreiz dazu beruht wohl auch darauf, daß auf der Basis der bestehenden Regelung weder Rückforderungen noch Sanktionen drohen.

Bereits im Jahresbericht 1994 hat der ORH empfohlen, entweder alle Kommunen mit Hilfe eines einheitlichen Verteilungsschlüssels am örtlichen Kfz-Steueraufkommen zu beteiligen oder bei einer differenzierten Ermittlung der Straßenunterhaltungszuschüsse zumindest vorhandene und zentral erfaßte Daten zu verwenden.

Gemeinden, die ungerechtfertigt Straßenunterhaltungszuschüsse beanspruchen, entziehen anderen kommunalen Vorhaben nach Art. 13 a bis 13 e FAG Mittel und beeinträchtigen dadurch die vom Gesetzgeber beabsichtigten Prioritäten.

35.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium bestätigt, daß verschiedentlich Gemeinden einen Teil ihrer Straßen nicht in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Straßen- und Wegegesetzes widmen, zu Unrecht in die Bestandsverzeichnisse eintragen und damit im Ergebnis höhere Zuschüsse erhalten. Die ordnungsgemäße Führung der Bestandsverzeichnisse sei allerdings nicht von den Förderbehörden, sondern von den für die Kommunalstraßenaufsicht zuständigen Stellen zu überwachen.

Bei einer Gesamtabwägung sei aber das bisherige Zuschußverfahren nach Art. 13 b Abs. 2 Satz 1 FAG trotz der festgestellten Mängel noch am ehesten als Grundlage für eine möglichst am tatsächlichen Straßenunterhaltsbedarf orientierte Verteilung der Zuschüsse geeignet, weil andere Bemessungskriterien (Einwohner, Gemeindefläche, örtliches Kraftfahrzeugsteueraufkommen) teilweise große Abweichungen zwischen den bisherigen und den künftigen Zuschüssen ergäben.

Um Manipulationsmöglichkeiten weitgehend auszuschließen, sollte die Kommunalaufsicht die Gemeinden verstärkt zur ordnungsgemäßen Führung ihrer Bestandsverzeichnisse anhalten.

35.4 Folgerungen des ORH

Die derzeitige Regelung soll die staatlichen Mittel gezielt und auch wirtschaftlich bedarfsgerecht verteilen. Dies ist bisher trotz verschiedener Bemühungen der Verwaltung nicht gelungen. Auch andere Bemessungskriterien werden von der Verwaltung als nicht zielführend angesehen. Tatsächlich dürfte es schwierig sein, mit vertretbarem Aufwand Einzelfallgerechtigkeit herzustellen. Damit bleibt als Weg,

um diese unbefriedigende Situation zu bereinigen, nur die Möglichkeit, die Straßenunterhaltungszuschüsse künftig in die Schlüsselzuweisungen einzubeziehen. Dafür spricht auch, daß die Unterhaltung der Gemeindestraßen eine typische Daueraufgabe im eigenen Wirkungskreis darstellt und mit dem Einbeziehen in die Schlüsselzuweisungen zudem der bisherige Verwaltungsaufwand entfällt.

36 Förderung nichtstaatlicher Hochbauvorhaben

(Kap. 13 10 Tit. 883 18, 899 71, 883 43)

Die stichprobenartige Prüfung nichtstaatlicher Hochbauvorhaben hat ergeben, daß bei vier Maßnahmen staatliche Fördermittel von 3 Mio DM zurückzufordern waren.

36.1 Allgemeines

Der ORH hat im Jahresbericht 1998 (TNr. 13) die Transferleistungen des Staates - Ausgaben an öffentliche oder private Dritte - umfassend dargestellt. Ein wesentlicher Teil dieser Transferleistungen sind auch Ausgaben für die Förderung nichtstaatlicher Hochbauvorhaben (Krankenhäuser; sonstige kommunale Hochbauvorhaben wie Schulen, Verwaltungsgebäude, Kindergärten usw.; städtebauliche Sanierungsvorhaben; Sozialwohnungen; Privatschulen; Wirtschaftsfördermaßnahmen usw.) von jährlich 2 Mrd DM. Wegen des großen Umfangs dieser Ausgaben prüfen der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter sowohl Förderprogramme¹⁰ als auch die Förderung von Einzelmaßnahmen.

36.2 Zuwendungen zum Bau einer städtischen Fachschule für Musik mit Konzertsaal

Beim Bau eines großen Kulturzentrums errichtete eine Stadt auch eine Fachschule für Musik mit Konzertsaal. Zu zuwendungsfähigen Kosten von 11,22 Mio DM gewährte der Staat für die Schule im Rahmen einer Förderung nach Kostenpauschalen eine Zuwendung von 5,09 Mio DM (45 %) und für den Konzertsaal bei zu-

10) z.B. Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (ORH-Bericht 1991 TNr. 41), Förderung des Baus von Berufsschulen (ORH-Bericht 1992 TNr. 32), Zuwendungen zur Generalsanierung von Flachdächern (ORH-Bericht 1993 TNr. 28), Förderung des Baus von Feuerwehrgerätehäusern (ORH-Bericht 1996 TNr. 18), Sozialer Wohnungsbau (ORH-Bericht 1997 TNr. 22), Bau von Kindergärten (ORH-Bericht 1998 TNr. 35)

wendungsfähigen Kosten von 4,16 Mio DM eine Zuwendung von 1,64 Mio DM (40 %), insgesamt 6,73 Mio DM.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat dazu festgestellt:

- Die Förderpauschale für die Schule wurde nach einer Hauptnutzfläche von 3 364 statt 3 025 m² bemessen; 339 m² waren nicht vom genehmigten Raumprogramm gedeckt. Beim Konzertsaal waren 57 m² zuviel als zuwendungsfähig angegeben. Damit waren die zuwendungsfähigen Kosten um 1,3 Mio DM zu hoch angesetzt.
- Mit der Maßnahme war eine Leasingfirma beauftragt, die zu 100 % vorsteuerabzugsberechtigt war. Die anteilige Vorsteuer ist nach den geltenden Vorschriften bei den zuwendungsfähigen Kosten abzuziehen. Dies ist unterblieben. Die zuwendungsfähigen Kosten verringerten sich durch den Vorsteuerabzug um weitere 1,38 Mio DM.

Die Zuwendung von 6,73 Mio DM verringerte sich damit auf insgesamt 5,48 Mio DM. Die zuviel bezahlten 1,25 Mio DM wurden inzwischen zuzüglich Zinsen von 375 500 DM zurückgezahlt.

36.3 Förderung der medizintechnischen Einrichtungen eines Ersatzneubaus

In die staatliche Förderung von Krankenhausneubauten werden grundsätzlich alle neuen Einrichtungen einbezogen. Geräte allerdings, die aus dem Altbestand übernommen werden oder auch unabhängig vom Neubau wegen der Anpassung an die technische Entwicklung hätten erneuert werden müssen, sind bei der Investitionsförderung nicht anzusetzen.

Der ORH hat festgestellt, daß für die Medizintechnik eines Ersatzneubaus 6,6 Mio DM als förderfähig anerkannt worden waren. Medizinisches Gerät für 1,05 Mio DM war jedoch aus dem Altbau zu übernehmen bzw. aus den Pauschalen zu beschaffen. Gleichwohl waren diese Geräte im Verwendungsnachweis enthalten und mitgefördert worden, so daß bei einem Fördersatz von 86,5 % 0,91 Mio DM zuviel bezahlt worden sind. Der Krankenhausträger hat diese Prüfungsfeststellungen in vollem Umfang akzeptiert und konnte nicht mehr nachvollziehen, „warum die eindeutig aus Eigenmitteln zu beschaffenden Geräte der Medizintechnik im Verwendungsnachweis trotzdem bei den förderfähigen Kosten landeten.“

36.4 Festbetragsförderung

Der ORH hat sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für die Vereinbarung von Festbeträgen beim Krankenhausbau eingesetzt (vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 35.3). Die Verwaltung ist diesen Anregungen gefolgt und hat vermehrt - z.T. auch nur Teile eines Bauvorhabens - nach Festbeträgen gefördert.

Einem Krankenhausträger wurde für Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen (förderfähige Kosten 32,5 Mio DM) eine Festbetragsförderung und für betriebliche Einrichtungen der Medizintechnik (förderfähige Kosten 11,7 Mio DM) ein weiterer Zuschuß bewilligt; insgesamt wurden somit 44,2 Mio DM als förderfähig anerkannt. Gemäß Schlußbescheid hat die Regierung schließlich förderfähige Gesamtkosten von 46,9 Mio DM festgesetzt. Die Kostensteigerungen von 2,7 Mio DM betrafen ausschließlich den mit einem Festbetrag geförderten Teil. Festbeträge können lt. Gesetz aber nur nach Index und nur für solche unabweisbare Änderungen fortgeschrieben werden, die vor der Ausführung genehmigt worden sind. Danach war der Festbetrag um 0,22 Mio DM zu hoch. Der Krankenhausträger hat sich mit der Absetzung dieses Betrags einverstanden erklärt.

36.5 Zuwendungen zum Bau von kommunalen Theatern

Die Prüfung von Zuwendungen zu zwei Baumaßnahmen zu kommunalen Theatern führte zu Zuwendungskürzungen von 1,16 Mio DM.

Bei einem Theaterneubau, der insgesamt mit 70 % gefördert worden war, wurde seit Eröffnung eine Cafeteria gewerblich durch einen Pächter betrieben. Da jedoch bei gewerblich genutzten Flächen der Subventionswert aller Finanzierungshilfen nur 15 % betragen darf, wurde die Cafeteria um 55 % (500 000 DM) zu hoch bezuschußt. Außerdem stellte der ORH schwere Vergabeverstöße fest, so daß die Zuwendung insgesamt um 840 000 DM gekürzt wurde.

Bei der Sanierung eines anderen kommunalen Theaters, die in mehreren Bauabschnitten durchgeführt wurde, ist eine Aufzugsanlage für 220 000 DM zweimal gefördert worden, und zwar zunächst im 1. und dann noch einmal im 2. Bauabschnitt. Auch Baumeisterarbeiten von 120 000 DM, die bereits im 1. Bauabschnitt gefördert worden waren, wurden im Verwendungsnachweis des 2. Bauabschnitts ein zweites Mal aufgeführt und auch gefördert. Insgesamt waren unter Einschluß weiterer nichtzuwendungsfähiger Kosten für Maßnahmen, die mit der Baumaßnahme in keinem Zusammenhang standen, die zuwendungsfähigen Kosten um 640 000 DM zu kürzen. Bei einem Fördersatz von 50 % wurden 320 000 DM wieder zurückgezahlt.

Staatsministerium
für
Wirtschaft, Verkehr und Technologie

37 Mangelhafte Erfolgskontrolle und Förderung tatsächlich nicht entstandener Aufwendungen

(Kap. 07 04 TitGr. 71)

Die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung hat im Auftrag des Staatsministeriums eine neu gegründete GmbH mit 1,5 Mio DM gefördert und dabei nicht berücksichtigt, daß die angeblich neu geschaffenen 18 Arbeitsplätze nur von der seit Jahren bestehenden Einzelfirma übernommen und dort im Zuge der Fördermaßnahme außerdem weitere 20 Arbeitsplätze abgebaut worden sind. Trotz auffälliger Abweichungen im Förderverfahren hat sie auf die nähere Prüfung der geltend gemachten überhöhten Kosten verzichtet.

Die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) hat im Auftrag des Staatsministeriums einem Fleisch- und Feinkost-Hersteller zur Neuerrichtung einer Betriebsstätte (Gesamtinvestition 11,5 Mio DM) eine Zuwendung von 1,5 Mio DM gewährt. Damit sollte das Gesamtunternehmen an die veränderte Nachfrage angepaßt werden. Der Antrag wurde von einer neu gegründeten GmbH gestellt, die 18 neue Arbeitsplätze schaffen wollte. Das seit 1948 bestehende Einzelunternehmen wurde daneben weitergeführt.

37.1 Grundstückskosten

Für den Grunderwerb hatte die GmbH mit einem Eigenbeleg 198 000 DM Erschließungskosten geltend gemacht, obwohl die Gemeinde darauf verzichtet hatte, diese Beiträge zu erheben.

37.2 Gebrauchte Wirtschaftsgüter

Die GmbH hat gebrauchte Wirtschaftsgüter für 191 000 DM erworben, ohne darauf hinzuweisen, daß diese von dem Einzelunternehmen stammten. Die LfA ging da-

von aus, daß diese nicht von verbundenen oder sonstwie verflochtenen Unternehmen erworben wurden bzw. nicht bereits Gegenstand einer früheren Förderung waren. Die Angaben der GmbH wurden ungeprüft übernommen und die Kosten als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl angesichts der Existenz der Einzelfirma eine entsprechende Nachfrage nahelag. Ob die gebrauchten Wirtschaftsgüter bereits bei der Vorgängerfirma gefördert wurden, konnte bei der Rechnungsprüfung nicht aufgeklärt werden, da die Zuwendungsempfängerin die Vorlage zweckdienlicher Unterlagen verweigerte.

37.3 Dauerarbeitsplätze

Die GmbH hat die Bedingung, insgesamt 18 Dauerarbeitsplätze zu schaffen und zu besetzen, formal erfüllt. Es wurde aber verschwiegen, daß die geschaffenen Arbeitsplätze durch Verlagerung von der Einzelfirma auf die neugegründete GmbH entstanden sind. Im Förderantrag hatte sie noch zugesichert, daß die bestehende Einzelfirma mit 42 Arbeitsplätzen in vollem Umfang bestehen bleibe. Danach hätten nach Abschluß der Investition 60 Arbeitsplätze vorhanden sein müssen.

1990 waren bei der Einzelfirma 42 Dauerarbeitsplätze besetzt, 1996 nur noch vier. Zum 1. Januar 1994 hat die Zuwendungsempfängerin 24 dieser Dauerarbeitsplätze übernommen und bis 1998 auf 18 abgebaut. Im Ergebnis waren also bei beiden Firmen 20 Arbeitsplätze weniger vorhanden als bei der Einzelfirma vor der Förderung und insgesamt 38 weniger als von der Zuwendungsempfängerin in ihrem Antrag in Aussicht gestellt.

37.4 Auffassung des ORH

Angesichts des offenbar gar nicht ernsthaft angestrebten Arbeitsplatzziels hat die Förderung ihren Zweck verfehlt. Wegen der verschiedenen Täuschungshandlungen wurde das Staatsministerium gebeten, die Einleitung strafrechtlicher Schritte zu prüfen und die Zuwendung zurückzufordern.

Im übrigen war die Durchführung des Verwaltungsverfahrens durch die LfA mangelhaft. Insbesondere wurde die Tatsache nicht beachtet, daß das Gesamtunternehmen aus Einzelfirma und GmbH bestand und der geschäftsführende Gesellschafter und Sohn des Firmengründers den Verwendungsnachweis ohne die vorgesehene Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers oder Steuerberaters selbst erstellte.

37.5 Stellungnahmen des Staatsministeriums und der LfA

Das Staatsministerium teilt mit, daß es die LfA gebeten habe zu prüfen, ob das Rückforderungsverfahren einzuleiten und den Strafverfolgungsbehörden Mitteilung wegen des Verdachts auf Subventionsbetrug zu machen sei. Es räumt ein, daß die LfA es versäumt habe zu prüfen, ob die Voraussetzungen zur Förderung der gebrauchten Wirtschaftsgüter erfüllt sind.

Im übrigen macht es geltend, daß die Verwaltung von der Zuwendungsempfängerin getäuscht bzw. hinsichtlich der Schaffung von Arbeitsplätzen nicht umfassend informiert worden sei.

Die LfA bestätigt in ihrer Stellungnahme den Vorwurf des mangelhaft durchgeführten Verwaltungsverfahrens insoweit, als sie sich mit der Bestätigung des Verwendungsnachweises durch die Hausbank der Zuwendungsempfängerin begnügte. Sie sieht aber keinen Anlaß zu vertieften Prüfungspflichten hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitsplätze bei der Einzelfirma bzw. des Erwerbs der gebrauchten Wirtschaftsgüter.

37.6 Schlußbemerkung des ORH

Der ORH stellt fest, daß die mißbräuchliche Verwendung der Zuwendung zu verhindern gewesen wäre, wenn die vorgesehenen Kontrollen tatsächlich durchgeführt und die Zusammenarbeit zwischen Staatsministerium und LfA besser koordiniert worden wären. Vor allem hätte im Bewilligungsbescheid das gesamte Arbeitsplatzziel (Einzelunternehmen und GmbH) festgelegt werden müssen. Von einer wirksamen Erfolgskontrolle kann damit keine Rede sein.¹

Die Rückforderung der Zuwendung wurde jedenfalls bis Mitte Oktober 1999 noch nicht veranlaßt, obwohl nach der Stellungnahme der Zuwendungsempfängerin vom Juni 1999 keine Zweifel am Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen bestehen.

Generell hält es der ORH für notwendig, die Erfolgskontrolle konsequent und verantwortlich wahrzunehmen. Dazu gehört auch, die Fördervoraussetzungen und -ziele im Bescheid konkret festzulegen.

1) vgl. dazu ORH-Bericht 1998 TNr. 13

38 Ausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz

(Kap. 07 05 Tit. 683 71 und Kap. 13 10 Tit. 653 41)

Zum Ausgleich für die verbilligte Beförderung von Auszubildenden zahlt der Staat den Verkehrsunternehmen jährlich über 200 Mio DM. Bei den geprüften Unternehmen überstiegen die Ausgleichszahlungen die Einnahmeausfälle zum Teil erheblich. Der ORH hält eine Korrektur des bundesrechtlich festgelegten Berechnungsverfahrens für erforderlich.

38.1 Regelung

Für die Beförderung von Auszubildenden mit verbilligten Zeitfahrausweisen im öffentlichen Straßenpersonenverkehr haben die Verkehrsunternehmen gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) einen Anspruch auf Ausgleich. Die Mittel sind von den Ländern aufzubringen und betragen in Bayern jährlich über 200 Mio DM (1998: 235 Mio DM). Ausgeglichen wird zur Hälfte der Unterschiedsbetrag zwischen dem Verkaufserlös der verbilligten Zeitfahrausweise (Isteinnahmen) und rechnerisch ermittelten fiktiven Kosten (sog. Sollkosten). Die Sollkosten sind definiert als das Produkt aus landesrechtlich festgelegten verkehrsspezifischen Kosten² und den im Ausbildungsverkehr geleisteten Personen-Kilometern, die durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite errechnet werden. Die Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung der Personen-Kilometer sind durch eine Verordnung des Bundes festgelegt.³ Diese geht von verschiedenen Annahmen aus, z.B. daß mit Zeitfahrausweisen 2,3 Fahrten je Gültigkeitstag anfallen, die Zahl der Beförderungsfälle bei Verkehrsverbänden um 10 % höher ist und die mittlere Reiseweite im Orts- und Nachbarortslinienverkehr 5 km, im Überlandverkehr 8 km beträgt. Der Berechnung sind allerdings individuelle Werte zugrunde zu legen, wenn sie durch Verkehrszählung oder in sonstiger geeigneter Weise nachgewiesen werden und von den Pauschalwerten um mehr als 25 % abweichen.

Gesetzliches Ziel dieses besonders auch für die Unternehmen aufwendigen Isteinnahmen-Sollkosten-Vergleichs ist es, die Ausgleichsleistung so zu begrenzen, daß

2) Verordnung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr über Kostensätze für Ausgleichszahlungen nach § 45 a des Personenbeförderungsgesetzes (PBefKostenV) vom 6. April 1993 (GVBl S. 314); festgesetzt sind vier Kostensatzgruppen.

3) Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusgIV) i.d.F. vom 24. März 1992 (BGBl I S. 730)

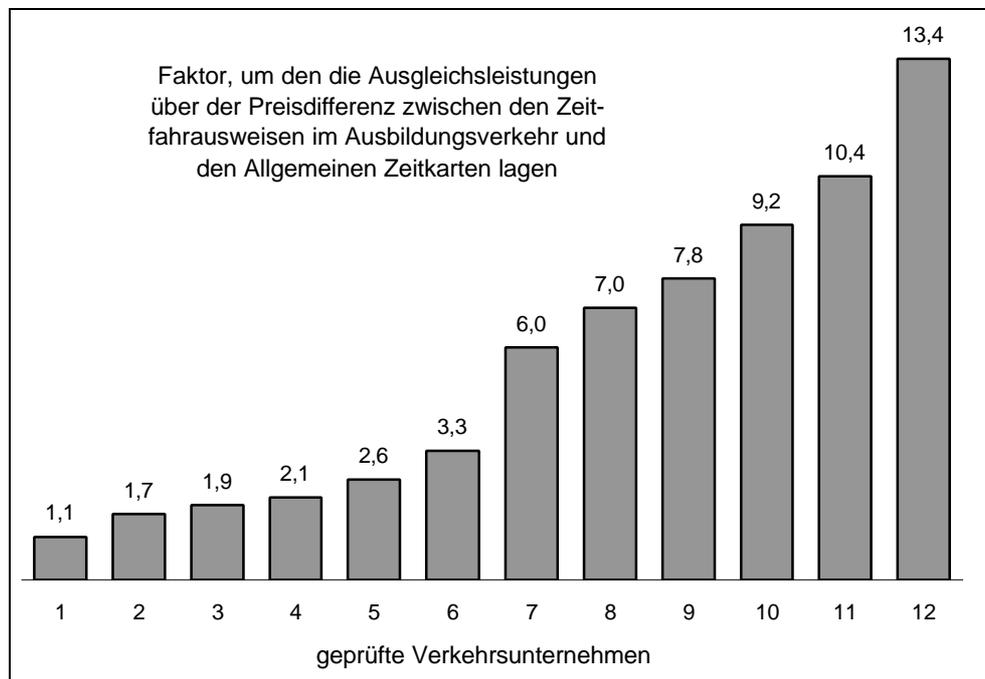
betriebsindividuelle Unwirtschaftlichkeiten nicht höhere Ausgleichszahlungen nach sich ziehen und daß außerdem das Eigeninteresse der Unternehmen an kosten-senkenden Rationalisierungsmaßnahmen erhalten bleibt.

38.2 Prüfungsfeststellungen

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei vier Regierungen⁴ den Vollzug und die Auswirkungen der Ausgleichszahlungen an private und öffentliche Verkehrsunternehmen geprüft. Es hat im wesentlichen festgestellt, daß fast in allen untersuchten Fällen die Ausgleichszahlungen um ein Vielfaches höher waren als die Mindereinnahmen, die durch die verbilligten Ausbildungszeitfahrtausweise im Vergleich zum Allgemeinen Zeitkartentarif verursacht wurden. Die Spanne reichte vom 1,1fachen bis hin zum mehr als 13fachen der Einnahmeminderung (Schaubild 1), wobei sich allerdings dieser extreme Fall (Ausgleichszahlung von 268 000 DM bei einer Ertragseinbuße von 20 000 DM) vom absoluten Betrag her relativ gering auf die Gesamtausgaben auswirkt.

Verhältnis zwischen Ausgleichszahlung und Einnahmeminderung

Schaubild 1



4) Oberbayern, Niederbayern, Oberpfalz und Unterfranken

Die festgestellten Diskrepanzen zwischen Ausgleichszahlungen und Einnahmeeinbußen sind allerdings nicht auf einen nachlässigen Verwaltungsvollzug, sondern im wesentlichen auf die Regelung selbst und die darin unterstellten Annahmen bei der Berechnung der Sollkosten zurückzuführen. Dabei spielt insbesondere eine Rolle, daß - wie der folgende auch finanziell bedeutsame Fall zeigt - die Sollkosten von den Unternehmen so beeinflußt werden können, daß sich ohne Änderungen der tatsächlichen betrieblichen Verhältnisse günstigere Berechnungsparameter und höhere Ausgleichsleistungen ergeben.

Beispiel:

Zwei in einem Tarif- und Verkehrsverbund zusammengeschlossene Personennahverkehrsgesellschaften, von denen eine überwiegend das Stadtgebiet und die andere die umliegenden Landkreise bedient, haben 1988 die Betriebsführung von Omnibuslinien von der einen auf die andere Gesellschaft übertragen. Dies führte dazu, daß bei verschiedenen für die Berechnung maßgeblichen Parametern - wie etwa dem Verbundzuschlag, der mittleren Reiseweite oder den verkehrsspezifischen Kosten - höhere Werte geltend gemacht werden konnten, obwohl sich an den Unternehmensinteressen, der Betriebsführung, der Betriebsleistung und den technischen Diensten für die übertragenen Linien im Innenverhältnis nichts geändert hat.⁵

Die Ausgleichsleistungen haben sich auch deshalb erhöht, weil abweichend vom an sich maßgeblichen pauschalierten Wert (vgl. TNr. 38.1) betriebsindividuelle Sätze geltend gemacht wurden. Danach ergab sich z.B. ein Verbundzuschlag von mehr als dem 3fachen des Durchschnittssatzes; selbst der größte Verkehrsverbund Bayerns mit seinen vielfältigen Umsteigemöglichkeiten zwischen U-Bahn, S-Bahn, Trambahn und Bus kommt mit dem Durchschnittssatz aus. Durch den höheren Verbundzuschlag ergaben sich für die beiden Verkehrsunternehmen im Zeitraum von 1988 bis 1997 insgesamt 30 Mio DM höhere Ausgleichsleistungen.

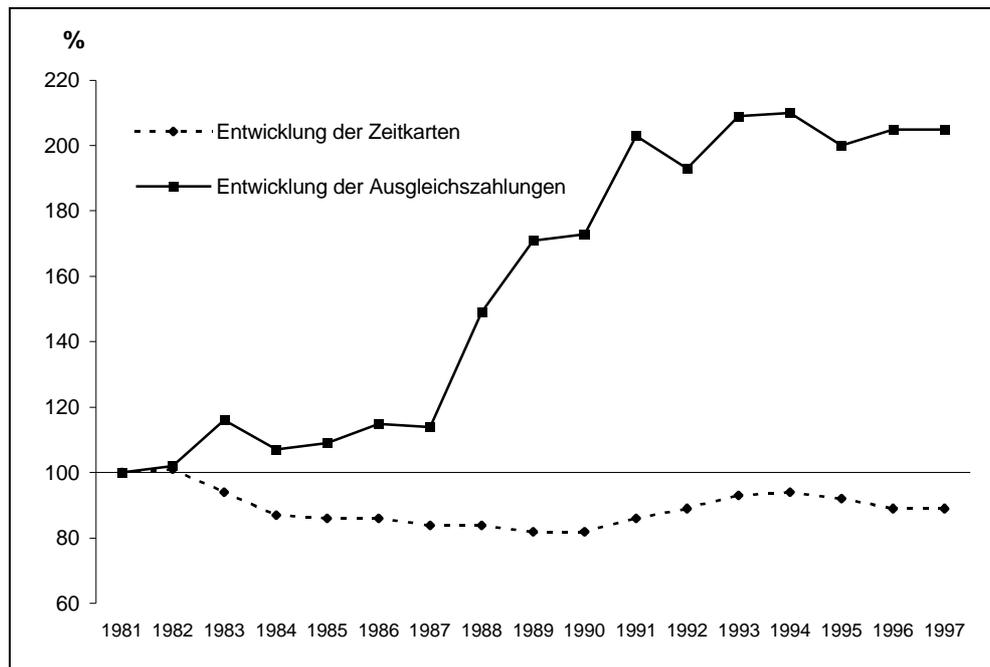
Höhere Ausgleichsleistungen - jährlich etwa 4 Mio DM - ergaben sich auch deshalb, weil die Unternehmen die Möglichkeit nutzten, die Einnahmen aus dem Verkauf von Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs mit Zustimmung der Genehmigungsbehörde (§ 5 Abs. 2 PBefAusglV) in einem anderen Verhältnis als die übrigen Einnahmen aufzuteilen. Damit waren bei der Berechnung des Ausgleichs höhere Berechnungsparameter anzuwenden.

5) Die öffentlich-rechtliche Übertragung der Betriebsführung wurde zum 31.12.1998 gekündigt.

Die Ausgleichsleistungen haben sich von 1981 bis 1997 im Ergebnis mehr als verdoppelt und sind vor allem ab dem Jahr 1988, in dem die Übertragung von Betriebsteilen wirksam wurde, deutlich von 12 Mio DM auf durchschnittlich 22 Mio DM angestiegen. Die Zahl der Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr der beiden Verkehrsunternehmen ist im gleichen Zeitraum demgegenüber um etwa 10 % gesunken (vgl. Schaubild 2).

Entwicklung der Ausgleichszahlungen

Schaubild 2



Insgesamt waren die Ausgleichsleistungen an die beiden Unternehmen 1997 mit 23,3 Mio DM mehr als doppelt so hoch wie die im Ausbildungsverkehr erzielten Einnahmen (10 Mio DM). Sie lagen beim 7fachen, bei einer der Gesellschaften sogar beim 10,4fachen der Preisdifferenz zwischen den verkauften Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr und den fiktiven Einnahmen durch Allgemeine Zeitkarten. Den Ausgleichsleistungen von 23,3 Mio DM standen lediglich Einnahmeausfälle von 3,4 Mio DM gegenüber.

38.3 Schlußfolgerung

In den geprüften Fällen haben die dem Berechnungsverfahren zugrundeliegenden Annahmen zu Mißverhältnissen zwischen Ausgleichszahlungen und Einnahme-

ausfällen geführt. Nach Auffassung des ORH geht dies über die gesetzgeberische Intention hinaus, im wesentlichen die mit dem Ausbildungsverkehr verursachten gemeinwirtschaftlichen Verluste auszugleichen, und führt zu einer allgemeinen Subventionierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Auch das Eigeninteresse der Unternehmen an kostengünstigem Handeln wird dadurch eher geschwächt als gestärkt. Außerdem führt das komplizierte Berechnungsverfahren aus einer Mischung von konkret-individuellen und abstrakt-generellen Berechnungsparametern zu erheblichem Verwaltungsaufwand.

Der ORH hält eine Initiative zur Änderung des bundesrechtlich vorgegebenen Berechnungsverfahrens für erforderlich. Ziel einer Neuregelung sollte sein, die Preisdifferenz zwischen Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr und den Allgemeinen Zeitkarten auszugleichen (Preis/Preis-Vergleich). Von der Verwaltung wird eine Preisermäßigung der Zeitkarten für Auszubildende von durchschnittlich 25 % als angemessen angesehen. Würde diese Spanne voll ausgeglichen, ergäbe sich eine Ausgleichsleistung in der Größenordnung von derzeit 100 Mio DM jährlich.

Die Verkehrsunternehmen würden bei dieser Lösung gleichmäßiger und damit gerechter behandelt. Sie hätte auch den Vorteil, daß der Ausgleich einfacher zu berechnen und auch für die Unternehmen ohne großen Verwaltungsaufwand zu vollziehen wäre.

38.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß die geltend gemachten höheren Ausgleichsleistungen rechtlich zulässig und von der Genehmigungsbehörde nicht zu verhindern waren. Es sei wie der ORH an einer Änderung der Ausgleichsregelung interessiert, um die Ausgleichsleistung im Griff zu halten und das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Mehrmalige Vorstöße in der Verkehrsministerkonferenz hätten aber zu keinem Erfolg geführt. Es sei deshalb äußerst fraglich, ob ein so weitreichender Vorschlag wie die Einführung eines Preis/Preis-Vergleichs eine Chance hätte.

Die Verwirklichung dieses Vorschlags würde zwar zu einer Halbierung der Ausgleichslast führen, die verkehrs- und finanzpolitischen Konsequenzen wären jedoch erheblich. Zu bedenken sei, daß die Ausgleichsregelung nach § 45 a PBefG die Betriebskostendefizite der Verkehrsunternehmen vermindert und damit unmittelbar dem allgemeinen ÖPNV zugute kommt. Eine Verminderung der staatlichen Zahlungen hätte damit unmittelbare Auswirkungen auf das Leistungsangebot des

ÖPNV. Gerade in den großen bayerischen Verbänden seien durch staatliches Handeln verursachte Tarifierhöhungen oder Leistungsminderungen kaum vermittelbar. Vermeiden ließen sich diese Konsequenzen nur durch ein entsprechend verstärktes finanzielles Engagement der Aufgabenträger. Dies würde dann aber wiederum zu Forderungen an den Staat nach verbesserter finanzieller Ausstattung führen. Ob für den Staat damit insgesamt etwas gewonnen wäre, müsse bezweifelt werden.

38.5 Schlußbemerkung des ORH

Die Leistungen nach § 45 a PBefG sind nach der gesetzlichen Intention dazu bestimmt, entgangene Einnahmen auszugleichen, die den Unternehmen dadurch entstehen, daß sie Schüler und Auszubildende verbilligt befördern. Die bestehende Regelung führt aber - wie auch das Staatsministerium einräumt - zu einer allerdings versteckten allgemeinen Subventionierung des ÖPNV, die vom PBefG nicht bezweckt ist. Der Vorschlag des ORH, die Ausgleichsleistungen auf die Preisdifferenz zwischen dem Ausbildungstarif und dem Allgemeinen Zeitkartentarif zu beschränken, beseitigt diese Vermischung.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

39 Förderung nachwachsender Rohstoffe

(Kap. 08 03 TitGr. 53, 54 und 61)

Von den für das Gesamtkonzept „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ seit 1990 ausgereichten staatlichen Zuschüssen von über 250 Mio DM hat der vom ORH geprüfte Einsatz von fast 37 Mio DM überwiegend sein Ziel verfehlt. Weder wurde in den in der Oberpfalz geprüften Biomasseheiz(kraft)werken der angestrebte Anteil an landwirtschaftlichen Energiepflanzen verfeuert noch konnten mit den geförderten Modellvorhaben zur stofflichen Verwertung wesentliche Einsatzmöglichkeiten und Absatzmärkte für agrarisch erzeugte Produkte im Non-food-Bereich geschaffen werden.

Den Förderprojekten müssen von Beginn an realistische Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zugrunde gelegt werden. Vor allem ist eine ausreichende Erfolgskontrolle geboten.

39.1 Situation

Die Staatsregierung unterstützt seit Ende der 80er Jahre verstärkt die energetische und stoffliche Nutzung von Biomasse. Dazu wurde 1990 ein Gesamtkonzept „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ entwickelt. Dieses hat zum Ziel, für landwirtschaftliche Flächen außerhalb der Nahrungs- und Futtermittelproduktion (Non-Food-Bereich) neue Nutzungsmöglichkeiten zu schaffen und einen Markt für nachwachsende Rohstoffe aufzubauen. Damit sollen den Landwirten alternative Einkommenschancen eröffnet und der ländliche Raum insgesamt gestärkt werden.

Die erneuerbaren Energien sollen in Bayern mittelfristig einen Anteil am Primärenergiebedarf von 13 % erreichen. Die **energetische** Nutzung von Biomasse soll dazu einen entscheidenden Beitrag leisten. Das Staatsministerium fördert deshalb den Bau von Biomasseheiz(kraft)werken. Dabei stand anfänglich im Vordergrund, vor allem landwirtschaftliche Energiepflanzen (z.B. Elefantengras) zu verfeuern; erst später trat verstärkt die Nutzung von Waldhackschnitzel hinzu. Weiterhin wer-

den Einsatzmöglichkeiten für Biogas und andere biogene Treibstoffe finanziell unterstützt.

Bei den **stofflichen** Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse fördert das Staatsministerium vor allem die gewerbliche und industrielle Nutzung von Flachs, Wolle, pflanzlichen Ölen, Stärke, Zucker, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Holz. Ziel ist der verstärkte Einsatz nachwachsender Rohstoffe z.B. als Verpackungsmaterial, für Bau- und Isolierstoffe, bei Industrieölen und Schmierstoffen auf pflanzlicher Basis oder auch für Autoinnenteile. Die Nutzungsmöglichkeiten von Holz wurden vergleichsweise spät erst 1995 in das Konzept „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ einbezogen.

Zur Beratung, Förderung und Koordinierung der landesweiten Aktivitäten im Bereich nachwachsender Rohstoffe wurde 1992 C.A.R.M.E.N.¹ gegründet. Der Verein mit Sitz in Rimpar bei Würzburg wird vom Freistaat Bayern sowie von 52 Firmen und Verbänden der Wirtschaft getragen.

Für die zahlreichen geförderten Modellvorhaben und Projekte zur verstärkten Nutzung von Biomasse wurden zwischen 1990 und 1997 über 250 Mio DM ausgereicht. Hieran beteiligten sich neben Bayern (70 %) auch der Bund und die EU mit jeweils 15 %.

39.2 Energetische Nutzung von Biomasse

39.2.1 Feststellungen des ORH

Von den mittlerweile über 250 Biomasseheiz(kraft)werken in Bayern hat das Staatsministerium bis Ende 1998 105 „Pilotanlagen“ mit 87,2 Mio DM gefördert. Davon wurden alle zehn Heiz(kraft)werke und eine Grünfüttertrocknungsanlage in der Oberpfalz geprüft, die insgesamt 23,5 Mio DM Fördermittel erhalten haben. Nach Aussagen des Staatsministeriums sollte nämlich mit den Heiz(kraft)werken in der Oberpfalz ein modellhafter regionaler Schwerpunkt gebildet werden.

Das Förderziel, nachwachsende Rohstoffe in der Region verstärkt anzubauen und zur Energieerzeugung einzusetzen, wurde überwiegend nicht erreicht. Förderauflagen, die die Verfeuerung von Biomasse aus landwirtschaftlichen Energiepflanzen in einem bestimmten Umfang vorsehen, wurden in keiner der geprüften Anlagen

1) Centrales Agrar-Rohstoff- Marketing und Entwicklungs-Netzwerk

eingehalten. Statt dessen werden überwiegend herkömmliche biogene Brennstoffe (Waldhackschnitzel, Sägeresthölzer) verfeuert.

Besonders augenfällig wird die Diskrepanz zwischen Förderziel und Wirklichkeit bei der geprüften Trocknungsanlage. Entgegen der ursprünglichen Auflage, mindestens 80 % landwirtschaftlich erzeugte Biomasse zu verfeuern, wurden noch im vierten Jahr nach Inbetriebnahme der Anlage 1992 nur 16 % der Energie aus eigens erzeugten landwirtschaftlichen Energiepflanzen gedeckt, während der Heizölanteil am Brennstoffverbrauch 70 % betrug. Erst 1998 stieg der Anteil der erzeugten Energie aus heimischen Waldhackschnitzeln und landwirtschaftlichen Energiepflanzen auf 53 %.

Ursache für die unzureichende Versorgung mit landwirtschaftlich erzeugten Energiepflanzen ist allgemein das Fehlen ausreichender und erprobter industrieller Produktions- und Erntetechniken. Ebenso fehlen Lösungen für eine optimale Bevorratung der biogenen Brennstoffe. So konnte die vom Staatsministerium favorisierte Verarbeitung der landwirtschaftlichen Rohstoffe zu Briketts oder Pellets nicht realisiert werden. Die mit Fördermitteln von 5,7 Mio DM entwickelte fahrbare Pelletiermaschine ist bisher nicht zum Dauereinsatz gekommen. Nicht zuletzt wegen dieser ungelösten Bevorratungstechnik wurden in den letzten Jahren zu wenig landwirtschaftliche Energiepflanzen in der Oberpfalz angebaut. Daher wurde in die Bewilligungsbescheide die Auflage aufgenommen, Waldhackschnitzel als gleichwertigen Brennstoff einzusetzen.

Aber auch die alternative Brennstoffversorgung mit Waldhackschnitzel aus der Region ist nur eingeschränkt möglich. Angemessene Erzeuger(selbst)kosten von 100 bis 120 DM je Tonne Waldhackschnitzel aus Bayern führen für die Anlagenbetreiber nicht zu wirtschaftlich tragbaren Brennstoffpreisen. Entsprechende Lieferverträge mit örtlichen Waldbesitzern und Erzeugergemeinschaften werden von diesen zudem nicht immer eingehalten. Um die Brennstoffversorgung zu sichern und die Wirtschaftlichkeit der Biomasseheiz(kraft)werke zu verbessern, weichen die Betreiber deshalb in der Oberpfalz auf preisgünstige Angebote an Waldhackschnitzel (50 DM je Tonne) nichtbayerischer und auch ausländischer Märkte aus. Ferner werden in der Oberpfalz über das vorgesehene Maß hinaus sogenannte Billigmacher (Sägeresthölzer, Hobel- und Sägespäne, Schleifstäube) eingesetzt. Entgegen den Zielen der Förderung lassen sich den örtlichen Landwirten und Waldbesitzern derzeit auf diese Weise nur sehr eingeschränkt neue Erwerbchancen eröffnen.

Die Prüfungen haben ferner gezeigt, daß die meisten Betreiber von Biomasseheiz(kraft)werken schon nach einer kurzen Anlaufphase in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind. Trotz der staatlichen Anschubförderung von 30 bis 50 % der Anlagenkosten (einschl. Fernwärmesystem) belasten sowohl hohe Brennstoffkosten und niedrige Energie-Abgabepreise als auch die fehlende Auslastung und eine nichtoptimale Anlagenkonzeption bzw. -technik das Betriebsergebnis. Die bei Antragstellung begutachtete und prognostizierte Wirtschaftlichkeit der Werke wurde regelmäßig nicht erreicht.

Unzureichend war ferner die Nachweisprüfung und Evaluierung bei den geförderten Projekten. So wurden weder die Einhaltung der Bewilligungsaufgaben hinsichtlich Brennstoffart, -bezug und -verbrauch durch die Regierung geprüft, noch die Wirtschaftlichkeit der Biomasseheiz(kraft)werke ausreichend beobachtet, soweit C.A.R.M.E.N. damit zusätzlich beauftragt war. Die dazu von C.A.R.M.E.N. erarbeiteten Erkenntnisse lagen zudem teilweise zu spät vor, um rechtzeitig wirtschaftlich reagieren zu können. Ebenso sind bisher Sanktionen wegen nicht eingehaltener Bewilligungsaufgaben unterblieben.

Insgesamt hat nach Auffassung des ORH bei den in der Oberpfalz geprüften Projekten der Einsatz von 23,5 Mio DM Fördermitteln zur verstärkten energetischen Nutzung von landwirtschaftlicher Biomasse sein Förderziel weitgehend verfehlt.

39.2.2 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium bestätigt in seiner Stellungnahme überwiegend die Feststellungen des ORH. Es weist aber darauf hin, daß die erzielten Ergebnisse wegen des innovativen Charakters der Projekte im Vergleich mit anderen Wirtschaftsbereichen und anderen Gebieten keineswegs aus dem Rahmen fielen. Eine bayernweite Erhebung der Einhaltung der Brennstoffauflagen bei geförderten Projekten im ersten Halbjahr 1999 habe zudem ergeben, daß die Auflagen in fast allen Fällen, außer in der vom ORH geprüften „Sonderregion Oberpfalz“, eingehalten worden sind. Im übrigen bräuchte auch der Einsatz von Waldhackschnitzel anstelle landwirtschaftlicher Biomasse für die Region ebenso beachtliche Verwertungsvorteile. Auch seien eine befriedigende Wirtschaftlichkeit erst für spätere Jahre prognostiziert und die Förderung äußerst knapp kalkuliert worden.

39.3 Stoffliche Nutzung von Biomasse

39.3.1 Feststellungen des ORH

Seit 1996 wurden verschiedene Pilotvorhaben zur stofflichen Verwertung nachwachsender Rohstoffe untersucht. Keines der geprüften, mit insgesamt 7,5 Mio DM geförderten Projekte war erfolgreich oder erreichte das gewünschte Ergebnis.

Beispiele:

- Für das Modellvorhaben *Euphorbia lathyris* (Wolfsmilch) gewährte das Staatsministerium zwischen 1992 und 1997 Finanzhilfen von 0,9 Mio DM. Damit sollte ein großflächiger Anbau der Pflanzen zur Ölgewinnung betrieben, der Ertragsfortschritt beschleunigt und die Marktfähigkeit für die Anbauprodukte (high-oleic-Öle) erreicht werden.

Beim Modellvorhaben traten jedoch die gleichen pflanzenbaulichen Probleme auf, die bereits aus vorangegangenen Anbauversuchen u.a. der Bayerischen Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau bekannt waren (geringe Winterhärte, hoher Krankheitsdruck, schlechte Keimfähigkeit). Wegen zurückgehender und nicht abgesicherter Anbaubereitschaft von Landwirten während des Projektverlaufs mußten zudem gelieferte Saatgutmengen in größerem Umfang eingelagert werden und wurden wertlos. Ab 1995 konnte das aus den Pflanzen gewonnene Öl nicht mehr abgesetzt werden; die Ernte 1996 wurde verheizt. Dennoch wurden die Fördermittel noch bis 1997 im vollen Umfang ausbezahlt, da das Staatsministerium zur Erhaltung seiner Glaubwürdigkeit und zur Abklärung aller Absatzchancen einen vorzeitigen Abbruch des Vorhabens vermeiden wollte.

- Eine Pilotanlage zur Vermahlung von Amyloseerbsen und „Trennung der Stärke- und Proteinfractionen“ erhielt 1994 einen Investitionszuschuß von 4 Mio DM. Die Förderung zielte auf die Errichtung einer „Naturplastikfabrik“, die aus Erbsenstärke ein Granulat herstellt, welches als Bindemittel in der Automobilindustrie oder als Rohstoff für die Verpackungsindustrie eingesetzt werden sollte. Ein entsprechender Absatzmarkt für Amylosestärke sollte aufgebaut werden. Die Betreuung des Projektes oblag C.A.R.M.E.N.

Das Projekt erwies sich als Fehlinvestition. Die Anlage wurde Ende 1995 stillgelegt, nachdem die Produktion bereits ab August 1995 wegen fehlender Liquidität nicht weitergeführt werden konnte. Die finanziellen Schwierigkeiten waren frühzeitig erkennbar: Bereits vor Auszahlung des ersten Teilbetrags von

1,57 Mio DM war dem Staatsministerium aufgrund eines Schreibens der mit der Prüfung der Fördermittelanforderung beauftragten Regierung von Oberbayern bekannt, daß sich die der Bewilligung zugrunde liegende Gesamtinvestitionssumme von 8,9 Mio DM um voraussichtlich 5,9 Mio DM erhöht. Darauf hat die Regierung erneut vor Auszahlung des Restbetrags im Februar 1995 hingewiesen. Das Staatsministerium hielt jedoch an der Förderung fest, weil bei einem Förderausschluß jede Aussicht auf eine erfolgreiche Inbetriebnahme des Projekts von vornherein verhindert und das Scheitern allein dem Staatsministerium angelastet worden wäre.

- Mit einem staatlichen Finanzierungsbeitrag von 1,15 Mio DM sollte durch ein Verbundprojekt zweier in der Baustoffindustrie tätiger Firmen erreicht werden, daß Flachsfasern bei der Herstellung von Porenbeton eingesetzt werden. Der Förderzweck war auf eine Verfahrensoptimierung und den Einsatz in der industriellen Produktion gerichtet.

Drei Jahre nach Projektende ist die angestrebte industrielle Faserproduktion durch die geförderten Firmen noch nicht realisiert. Ein Teil der mitgeförderten Entwicklungskosten fiel zudem bei einer französischen Partnerfirma an und war nicht nachprüfbar.

- Das mit 1,48 Mio DM geförderte Flachsfaserzentrum in Merching mußte 1997 wegen fehlender Wirtschaftlichkeit geschlossen werden. Auch andere Förderaktivitäten im Bereich der Flachsfaser Verwendung (z.B. Flachsschwinge Füßen) blieben erfolglos, so daß der Flachs-anbau landesweit nicht wie vorgesehen ausgeweitet wurde. Von 1995 bis 1998 ging die Anbaufläche in Bayern sogar von 255 auf 42 ha zurück. Trotz dieser Entwicklung und Erkenntnisse soll wiederum ein neues Entwicklungszentrum für Flachsfaseraufbereitung mit 3 Mio DM gefördert werden. Das Staatsministerium verweist hierzu auf die mit Hilfe der bisherigen Flachspunkte inzwischen aufgebaute Verwertungs-kapazität von mehr als 10 000 t, die als entscheidende Voraussetzung eines Flachs-anbaus in Bayern gesehen wird. Nachdem sich die Rahmenbedingungen für den Anbau und die Verwertung von Flachs aber nicht geändert haben, hat der ORH erhebliche Zweifel am Erfolg dieser erneuten Investition.

39.3.2 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium war sich bei den vom ORH angeführten Projekten der industriellen Nutzung von Biomasse bewußt, daß es sich durchweg um Pilotprojekte handelte, bei denen von vornherein ein Fehlschlag einkalkuliert werden mußte. Insoweit erfolgte die Förderung in Kenntnis der Risiken.

39.4 Folgerungen des ORH

Die Staatsregierung beabsichtigt auch künftig, für die Verwendung nachwachsender Rohstoffe erhebliche staatliche Fördermittel einzusetzen. Neben jährlich 19,2 Mio DM im Doppelhaushalt 1999/2000 für das Programm „Nachwachsende Rohstoffe“ stehen für 1995 bis 2002 weitere 125 Mio DM aus Privatisierungserlösen für neue Technologien zur Nutzung von Biomasse zur Verfügung.

Der ORH beanstandet nicht, daß beim Einsatz staatlicher Mittel in innovativen Bereichen auch Risiken eingegangen werden. Dies entbindet jedoch den Staat nicht davon, realistisch zu kalkulieren und im Einzelfall Risiken auch entsprechend abzusichern. Zahlreiche geprüfte Projekte hätten bei ausreichender Vorsorge oder gründlicher fachlicher Evaluierung nicht gefördert werden dürfen.

Auch wurde in der Vergangenheit versäumt, die Ergebnisse der geförderten Projekte umfassend zu erheben und zu analysieren sowie die Bemühungen um eine verstärkte Verwendung nachwachsender Rohstoffe objektiv zu bewerten. Andernfalls hätte erkannt werden müssen, daß Korrekturen der bisherigen Konzeption und Förderpraxis schon seit längerem erforderlich waren. So hätten in einer Region nicht über Jahre hinweg Biomasseheiz(kraft)werke gefördert werden dürfen, obwohl die Brennstoffversorgung mit landwirtschaftlichen Energiepflanzen der Menge und dem Preis nach ungeklärt und damit auch der wirtschaftliche Betrieb der Anlage nicht gesichert war. Ebenso erscheint es wenig sinnvoll, in der stofflichen Verwertung weiterhin auf einen Rohstoff wie Flachs zu setzen, dessen Absatz nicht zuletzt aufgrund seiner standortbedingten Eigenschaften (Faserlänge) anscheinend in der Konkurrenz zu anderen Anbaugebieten große Probleme bereitet.

Der ORH hält es für einen richtigen Schritt, daß das Staatsministerium die Einhaltung der Brennstoffauflagen erhoben hat (vgl. TNr. 39.2.2). Darüber hinaus hält er es aber allgemein für dringend geboten,

- künftige Biomasseprojekte nur noch auf der Basis realitätsnaher Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und einer ausreichenden projektbegleitenden Evaluierung zu fördern,
- eine umfassende Erfolgskontrolle aller laufenden Projekte vorzunehmen und
- aufgrund dieser Bilanz das Gesamtkonzept „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ vor allem im energetischen Verwertungsbereich anzupassen.

40 Staatliche Versuchsgüter

(Kap. 08 53, 08 56, 08 65 und Kap. 15 10, 15 14, 15 15)

Der Staat bewirtschaftet überwiegend für Versuchs- und Forschungszwecke 31 landwirtschaftliche Haupt- und Nebenbetriebe mit 5 750 ha Fläche und über 22 000 Tieren. Der Zuschußbedarf 1998 betrug 28,1 Mio DM. Dieser ließe sich durch eine Konzentration auf weniger Standorte und eine enge Kooperation zwischen Landwirtschafts- und Wissenschaftsverwaltung erheblich verringern. Durch die Veräußerung nicht mehr benötigter Versuchsflächen könnten darüber hinaus dem Staat Einnahmen in zweistelliger Millionenhöhe zugeführt werden.

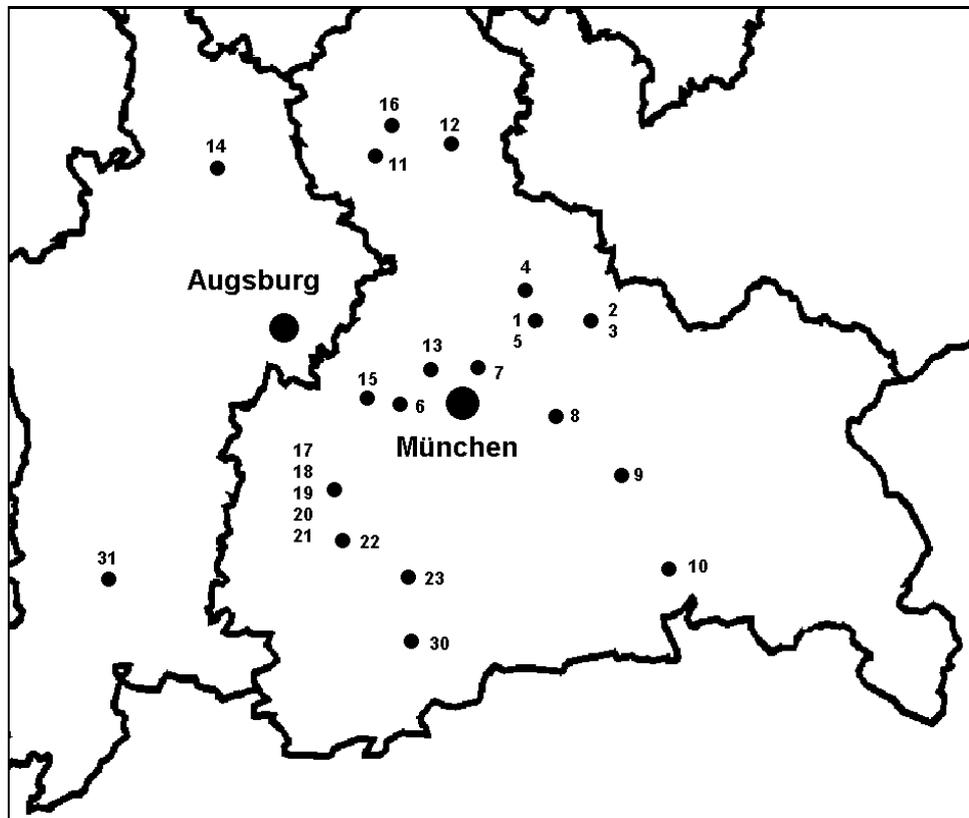
40.1 Umfang und Organisation der Staatlichen Versuchsgüter

Der Staat bewirtschaftet überwiegend zu Versuchs- und Forschungszwecken 31 landwirtschaftliche Haupt- und Nebenbetriebe (Staatliche Versuchsgüter, vgl. Schaubild). Die Betriebsfläche der Versuchsgüter beträgt 5 752 ha, die Eigentumsfläche 5 508 ha. Insgesamt werden dort rund 4 900 Rinder, 400 Pferde, 11 400 Schweine, 1 300 Schafe und 4 200 Hühner gehalten. Der Zuschußbedarf 1998 für die landwirtschaftlichen Betriebe betrug 28,1 Mio DM. Zuständig für die Versuchsgüter ist die Landwirtschaftsverwaltung oder die Wissenschaftsverwaltung (Universitäten).

Zur **Landwirtschaftsverwaltung** gehören 24 Versuchsgüter mit einer Betriebsfläche von 4 330 ha (Eigentumsfläche 4 248 ha). Die Betriebe sind in den drei Versuchsgüterverwaltungen Achselschwang, Freising und Grub zusammengefaßt oder werden von den drei Lehranstalten für Tierhaltung in Almesbach, Kringell und Schwarzenau sowie dem Haupt- und Landgestüt Schwaiganger bewirtschaftet. Für praxisorientierte Zucht-, Haltungs- und Fütterungsversuche mit Tieren, Leistungsprüfungen, Pferdezucht und überbetriebliche Ausbildung werden 3 816 Rinder, 408 Pferde, 8 486 Schweine und 1 283 Schafe gehalten.² Der Betrieb der Versuchsgüter erforderte 1998 Zuschüsse von 19,2 Mio DM.

Zur **Wissenschaftsverwaltung** gehören sieben Versuchsgüter mit einer Betriebsfläche von 1 422 ha (Eigentumsfläche 1 260 ha). Die Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der Technischen Universität München (TU) bewirtschaftet davon in fünf Versuchsgütern eine Fläche von 953 ha. Die Betriebe sind zu drei Versuchsstationen zusammengefaßt. Insgesamt werden dort 670 Rinder, 2 200 Schweine

2) Stand April 1999



Betriebe der Wissenschaftsverwaltung

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| 1 Weihenstephan (TU) | 5 Veitshof (TU) |
| 2 Hirschau (TU) | 6 Roggenstein (TU) |
| 3 Grünschwaige (TU) | 7 Oberschleißheim (LMU) |
| 4 Thalhausen (TU) | |

Betriebe der Landwirtschaftsverwaltung

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 8 Grub | 20 Hübschenried (Achselchwang) |
| 9 Osterseeon (Grub) | 21 Engenried (Achselchwang) |
| 10 Karolinenfeld (Grub) | 22 Romenthal (Achselchwang) |
| 11 Karlshuld (Freising) | 23 Unterholz (Achselchwang) |
| 12 Baumannshof (Freising) | 24 Kringell |
| 13 Schleißheim (Freising) | 25 Anzerreuth (Kringell) |
| 14 Neuhoﬀ (Freising) | 26 Voglöd (Kringell) |
| 15 Puch (Freising) | 27 Almesbach |
| 16 Straßmoos (Freising) | 28 Pfrentsch (Almesbach) |
| 17 Achselchwang | 29 Schwarzenau |
| 18 Westerschondorf (Achselchwang) | 30 Schwaiganger mit 4 Nebenbetrieben |
| 19 Stillerhoﬀ (Achselchwang) | 31 Spitalhoﬀ |

In Klammer sind die jeweils zuständigen Universitäten (TU = Technische Universität München, LMU = Ludwig-Maximilians-Universität München), Versuchsgüterverwaltungen und Lehranstalten für Tierhaltung angegeben.

und 4 189 Hühner gehalten.³ Ein weiteres Versuchsgut mit einer Betriebsfläche von 74 ha ist als eigene Versuchsstation dem Institut für Physiologie des Forschungszentrums für Milch und Lebensmittel der TU angegliedert. Ferner unterhält die tierärztliche Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) ein Versuchsgut mit einer Betriebsfläche von 395 ha und einem Tierbestand von 398 Rindern und 727 Schweinen.³

Die Versuchsgüter dienen den Fakultäten bzw. dem Institut als Experimentiermöglichkeit für die mit Lehre und Forschung verbundenen Frage- und Aufgabenstellungen im Agrarbereich. Der Zuschußbedarf 1998 für den Betrieb betrug 8,9 Mio DM.

40.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat 1998/1999 bei den drei Versuchsstationen der TU und bei den meisten der Versuchsgüter der Landwirtschaftsverwaltung bei einer Querschnittsuntersuchung festgestellt, daß

- die Koordinierung des Versuchswesens in der angewandten Agrarforschung zwischen Landwirtschafts- und Wissenschaftsverwaltung noch unbefriedigend ist,
- auch innerhalb der beiden Verwaltungen zwischen den Versuchsgütern bzw. -stationen durch eine verbesserte Abstimmung der Versuchstätigkeiten und Nutzung der vorhandenen Ressourcen Synergieeffekte erzielt werden könnten,
- die Fortführung einzelner langjähriger Projekte an den Versuchsgütern dringend überdacht werden müßte und
- aufgrund eingeschränkter Eignung oder unzureichender Nutzung als Versuchsstandort Teilflächen oder auch ganze Versuchsgüter aufgegeben werden sollten.

40.2.1 Koordinierung des Versuchswesens

Der ORH hatte 1992⁴ darauf hingewiesen, daß es im pflanzlichen und tierischen Bereich bei der anwendungsorientierten Agrarforschung zunehmend zu Überschneidungen zwischen den Aktivitäten der Versuchsgüter der Landwirtschaftsverwaltung und der Wissenschaftsverwaltung kommt. Eine verbesserte Versuchs-

3) Stand 31. Dezember 1998

4) vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 37.4

koordinierung beider Verwaltungen wurde angemahnt, um ein effizientes staatliches Versuchswesen sicherzustellen. Daraufhin eingeleitete Koordinierungsgespräche zwischen beiden Bereichen blieben jedoch erfolglos.

Die erneute Prüfung des ORH führte zwar dazu, daß die seit Jahren ruhenden Abstimmungsgespräche wieder aufgenommen wurden. Erste Fortschritte und Ergebnisse sind erkennbar, müssen aber noch deutlich erweitert werden. Jedoch fehlt nach wie vor für die zahlreichen Versuchsgüter der Landwirtschaftsverwaltung ein **Gesamtkonzept** über deren künftige Nutzung. Für die fünf Versuchsgüter der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau der TU existiert zwar ein aktualisiertes Gesamtkonzept, das aber mit der Landwirtschaftsverwaltung und den beiden anderen Versuchsgütern der Universitäten nicht abgestimmt wurde.

Ohne ausreichende Koordinierung der angewandten Agrarforschung und abgestimmte Gesamtkonzepte der Landwirtschafts- und Wissenschaftsverwaltung läßt sich aber ein effizientes und wirtschaftliches staatliches Versuchswesen in Bayern nicht erreichen.

40.2.2 Konzentration pflanzenbaulicher Versuche

Die meisten Versuchsgüter der Landwirtschaftsverwaltung liegen in Südbayern. Bei einer Konzentration der Versuche in der pflanzlichen Erzeugung würden einige davon entbehrlich. Der ORH unterstützt deshalb nachdrücklich das Vorgehen der Bayerischen Landesanstalt für Bodenkultur und Pflanzenbau, künftig nur mehr die Versuchsgüterstandorte Osterseeon, Puch und Straßmoos in ihr pflanzenbauliches Versuchsstellennetz einzubeziehen. Damit könnten die Betriebe Karlshuld, Schleißheim, NeuhoF und Karolinenfeld als Standorte für pflanzenbauliche Feldversuche ganz oder teilweise aufgegeben und ein Teil der dortigen Betriebszuschüsse (z.B. 2,2 Mio DM 1998) eingespart werden.

40.2.3 Konzentration bei Tierhaltung und -zucht

Nach einer verbesserten Koordinierung der Versuche bei Tierhaltung und -zucht zwischen und auch innerhalb der Landwirtschafts- und Wissenschaftsverwaltung könnten Tierbestände abgebaut und Versuchsstandorte zusammengeführt werden. So sind z.B. die Tierbestände der landwirtschaftlichen Fakultät der TU auf mehrere Versuchsstandorte verteilt; eine Konzentration der Rinder im Betrieb Hirschau und der Schweine im Betrieb Thalhausen läßt Synergieeffekte erwarten und könnte Betriebszuschüsse einsparen. Auch bringt die langjährige Haltung von Rindern bei

einzelnen Versuchsgütern, z.B. für Fütterungsversuche im Betrieb Karlshuld oder aufgrund extensiver Wirtschaftsweise im Betrieb Unterholz, keine wesentlich neuen Erkenntnisse mehr und sollte eingestellt werden. Gerade bei Versuchsgütern mit Tierbeständen, die künftig nicht oder nur mehr bedingt für Pflanzenbauversuche benötigt werden, sollte auch grundsätzlich über deren Auflösung nachgedacht werden. Hier stünden z.B. die Betriebe Hübschenried mit Engenried und Unterholz (Versuchsgüterverwaltung Achselschwang), Weghaus und Pömetsried (Haupt- und Landgestüt Schwaiganger) sowie Karlshuld, Schleißheim und Neuhof (Versuchsgüterverwaltung Freising) zur Diskussion, zumal teilweise dort Investitionen für Stallneubauten und bauliche Sanierungsmaßnahmen anstehen.

40.2.4 Reduzierung der Versuchsflächen

Das Vorhalten umfangreicher Flächen bei den Versuchsgütern ist nur vertretbar, wenn neben der Eignung auch eine ausreichende Auslastung der Flächen gegeben ist. Es werden jedoch Flächen vielfach unzureichend für Versuchs- und Forschungszwecke genutzt. Ein besonders augenfälliges Beispiel dafür ist das Staatsgut Roggenstein der TU, das 50 km von Weihenstephan entfernt liegt. Von den 221 ha Ackerflächen des Betriebs wird lediglich ein Viertel für Exakt- und Großversuche benötigt. Die Restflächen werden seit längerem nicht mehr für Versuchszwecke genutzt, nicht zuletzt auch aufgrund der Entfernung zu Weihenstephan. Rund 100 ha Ackerflächen und 45 ha verpachtete Grünlandflächen dienen ausschließlich Erwerbszwecken.

Deshalb sollten für Versuchszwecke nicht benötigte Flächen der Versuchsgüter veräußert werden. Ebenso wären die rund 1000 ha Waldflächen, die von den verschiedenen Staatsgütern - insbesondere Versuchsgüterverwaltung Achselschwang und Haupt- und Landgestüt Schwaiganger - ohne jeden Forschungsbezug verwaltet werden, an die örtlich zuständigen staatlichen Forstämter zur Bewirtschaftung zu überweisen oder ebenfalls zu veräußern.

40.3 Auffassung der Staatsministerien

40.3.1 Wissenschaftsministerium

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst teilt die Auffassung des ORH, die kostenträchtige Tierhaltung der Versuchsstationen auf das unabdingbare Maß zu beschränken. Dem Vorschlag des ORH nach Konzentration der Rinder- und Schweinehaltung soll deshalb entsprochen werden. Am Standort Rog-

genstein könnten zudem mittelfristig Flächen reduziert und das Gut längerfristig sogar ganz aufgegeben werden. Eine gegenseitige Nutzung der Tierbestände der Tierärztlichen Fakultät der LMU und der Versuchsgüter der TU wird allerdings wegen der zu unterschiedlichen Aufgabenstellung als unmöglich angesehen.

40.3.2 Landwirtschaftsministerium

Grundsätzlich ist auch das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Auffassung, daß ein staatliches Versuchsgut aufgegeben werden kann und soll, wenn die entsprechenden Aufgaben von einem anderen Versuchsgut in rationeller Weise übernommen werden können. Daher sei bereits entschieden, die Versuchsgüter Romenthal, Schleißheim, Karlshuld und Pömetsried aufzugeben. Ebenso sei die Abgabe der Waldflächen der Güter Pömetsried, Hübschenried und Unterholz vorgesehen. Für die restlichen vom ORH beispielhaft erwähnten Versuchsgüter hätte dagegen eine Abgabe die Aufgabe der dort stattfindenden Versuche bzw. Ausbildung zur Folge. Eine Entscheidung darüber sei erst vorgesehen, wenn die Ergebnisse eines seit 1997 tätigen externen Beratungsunternehmens und der vom Ministerrat im Juni 1999 zusätzlich beschlossenen externen Evaluierung der land- und forstwirtschaftlichen Landesanstalten im Rahmen der Neuordnung des Hochschulstandorts Weihenstephan vorlägen.

40.4 Folgerungen des ORH

Die Verwaltungen haben nunmehr erste Schritte unternommen, um die ineffiziente und unwirtschaftliche Nutzung der landwirtschaftlichen Versuchsgüter zu verbessern. Durch die seit fast drei Jahren laufende Untersuchung eines externen Beratungsunternehmens wurden weitere notwendige Straffungen vor allem der Versuchsgüter der Landwirtschaftsverwaltung und die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes jedoch verzögert. Es wird sich zeigen, ob die Gutachtervorschläge so deutlich über die schon von der Verwaltung selbst gewonnenen Erkenntnisse hinausreichen, daß der Zeitverlust gerechtfertigt war.

Unabhängig von den (noch offenen) Ergebnissen der externen Gutachter hält der ORH es für dringlich, daß die Landwirtschaftsverwaltung umgehend ein **Gesamtkonzept** über die künftige Nutzung ihrer noch bestehenden Versuchsgüter erarbeitet. Dieses müßte mit den Konzepten für die Versuchsgüter der beiden Universitäten mit dem Ziel abgestimmt werden, bei neuen Versuchsprojekten die jeweils wirtschaftlichere Lösung herbeizuführen. Grundsätzlich sollten aber auch alle Möglichkeiten der Konzentration der Versuche auf weniger Standorte als bisher z.B. durch Schwerpunktbildung genutzt werden. Der hohe Zuschußbedarf, vor allem bei

der Rinder- und Schweinehaltung, macht es zudem erforderlich, nach Lage, baulicher Beschaffenheit oder Auslastung weniger geeignete Versuchsgüterstandorte ganz aufzugeben und für Versuchs- und Forschungszwecke nicht benötigte Flächen zu veräußern. Ebenso ließen sich durch die Abgabe aller mit den Versuchsgütern verbundenen Waldflächen deren Wirtschaftlichkeit und Nutzen erheblich steigern. Dadurch könnten Erlöse und Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe erzielt werden.

41 **Abschußplanung für Schalenwild**

(Kap. 09 10)

Noch immer weisen fast zwei Drittel aller Niederwild-Hegegemeinschaften eine nichttragbare Verbißbelastung auf, weil die Abschlußempfehlungen teilweise hinter der Verbißbelastung zurückbleiben und vor allem nicht in entsprechende Abschlußvorgaben umgesetzt werden. Zudem werden die Abschlußpläne mangelhaft erfüllt. Die Abschüsse müßten drastisch erhöht werden.

Das Verfahren zum Aufstellen der Abschlußpläne für Schalenwild ist arbeitsaufwendig; es kostet jährlich mindestens 2 Mio DM. Die Planerfüllung kann nicht mit vertretbarem Aufwand überwacht werden.

Wenn die Verwaltung mit den Abschlußplänen keine tragbare Verbißsituation sicherstellen kann, muß über andere gesetzliche Lösungen nachgedacht werden.

41.1 **Situation**

Nach Bundesrecht darf Schalenwild mit Ausnahme des Schwarzwildes nur aufgrund und im Rahmen von Abschlußplänen erlegt werden. Das Verfahren zur Aufstellung der Pläne ist komplex, arbeitsaufwendig und kostenträchtig.

Um einen Drei-Jahres-Abschlußplan für Rehwild zu erstellen, ist es beispielsweise seit 1986 erforderlich, daß die staatlichen Forstbehörden im Rahmen einer Stichprobeninventur die Verbißsituation an der Waldverjüngung landesweit erheben. Darauf aufbauend werden Forstliche Gutachten erstellt, in denen die Tragbarkeit der Verbißbelastung in den 745 bayerischen Niederwild-Hegegemeinschaften eingeschätzt und Empfehlungen zur künftigen Abschlußhöhe abgegeben werden. Allein die Kosten für die zuletzt 1997 erstellten Forstlichen Gutachten betragen 3 Mio DM.

Die Abschlußpläne selbst werden von den Revierinhabern im Einvernehmen mit den Jagdvorständen, bei verpachteten Eigenjagden mit den Jagdberechtigten, aufgestellt und sind von den unteren Jagdbehörden bei den Landratsämtern und kreisfreien Städten im Einvernehmen mit dem Jagdbeirat zu bestätigen oder festzusetzen. Die Hegegemeinschaften wirken bei der Abstimmung der Abschlußplanvorschläge der Revierinhaber mit. Weiterhin wird in der Regel auch der örtliche Jagdberater am Verfahren beteiligt.

Die unteren Jagdbehörden überwachen die Erfüllung der Abschlußpläne. Dazu gibt der Revierinhaber eigene Meldungen über das in seinem Revier erlegte Wild ab. Eine Pflicht, die Abschlußerfüllung auch körperlich nachzuweisen, besteht regelmäßig nicht. Die Kosten der unteren Jagdbehörden für das Aufstellen und Überwachen der Abschlußpläne dürften (ohne Kosten für die Forstlichen Gutachten) bei mindestens 3 Mio DM liegen.

41.2 Feststellungen zum Vollzug der Abschlußplanung

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1998/1999 die Umsetzung der Forstlichen Gutachten 1997 bei der Abschlußplanung für Rehwild 1998 bis 2000 landesweit geprüft. Dabei wurde festgestellt, daß die von den Forstämtern abgegebenen Abschlußempfehlungen mit den Ergebnissen der Stichprobeninventur in mindestens 23 % der Hegegemeinschaften nicht übereinstimmen. Nichttragbaren Verbißbelastungen vor allem an Laubbäumen und Tannen - mindestens jede zweite Pflanze im oberen Drittel und mindestens jede fünfte Pflanze am Leittrieb verbissen bei insgesamt ansteigender Verbißtendenz - stehen unzureichende und teilweise unpräzise Empfehlungen zur Abschlußhöhe gegenüber. Damit verfehlen Stichprobeninventur und Abschlußempfehlung das mit dem Gutachten verbundene Ziel, nämlich eine qualifizierte und der Realität entsprechende Grundlage für eine Abschlußplanung zu schaffen, die der jeweiligen Waldverjüngung angepaßt ist und die Belange der Land- und Forstwirtschaft berücksichtigt.

Zudem werden die Empfehlungen nur für die Ebene der Hegegemeinschaften abgegeben, obwohl der Abschluß revierweise zu planen ist. Fehlen in den Forstlichen Gutachten daher noch Hinweise auf Verbißschwerpunkte - wie dies in 44 % der Fälle festgestellt wurde -, so ist die Aussagekraft der Forstlichen Gutachten und der daraus abgeleiteten Empfehlungen für die unteren Jagdbehörden und die revierbezogene Abschlußplanung begrenzt.

Insbesondere setzen aber die unteren Jagdbehörden die Empfehlungen der Forstämter vielfach in zu geringe Abschlußplanvorgaben um. So führte z.B. die Empfehlung „deutlich erhöhen“ in 82 % der Fälle nicht zu nennenswerten Abschlußerhöhungen. In 7 % der Fälle wurde trotz Empfehlung „deutlich erhöhen“ oder „erhöhen“ die Abschlußvorgabe sogar gesenkt. Revierbezogen bedeutet die zurückhaltende Umsetzung der Empfehlungen eine Erhöhung des Abschusses von regelmäßig weniger als ein Stück Rehwild pro 100 ha Jagdfläche. Es liegt deshalb auf der Hand, daß bei diesen geringen Anhebungen bzw. sogar Absenkungen des Abschusses trotz gegenteiliger Empfehlung eine durchgreifende Verbesserung der Verbißsituation nicht zu erreichen ist.

41.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Der ORH gehe bei seiner Darstellung von einer zu pauschalen Sichtweise aus, die dem Auftrag des Forstlichen Gutachtens nicht gerecht werde. Es gebe keinen völlig zwingenden Zusammenhang zwischen Verbißprozenten der Inventur und der Abschlußempfehlung. Auch seien die Ergebnisse der Inventur in der Regel nicht geeignet, Verbißschwerpunkte innerhalb der Hegegemeinschaften zu benennen, wenngleich auch die Verwaltung grundsätzlich es für erforderlich halte, soweit wie möglich im Gutachten örtliche Unterschiede in der Verbißbelastung zum Ausdruck zu bringen. Im übrigen kranke es im Einzelfall weniger an den Empfehlungen als an der Umsetzung der Empfehlung.

Insgesamt hätten die unteren Jagdbehörden aber bayernweit die richtigen Konsequenzen aus den letzten Forstlichen Gutachten gezogen. So sei das Abschlußsoll im Vergleich zum vorausgehenden Ist-Abschluß bei den Hegegemeinschaften mit der Abschlußempfehlung „erhöhen“ um 5,6 % und bei den Hegegemeinschaften mit der Empfehlung „deutlich erhöhen“ um 9,3 % erhöht worden. Im übrigen werde der Vorwurf der mangelnden Umsetzung der Gutachten im Einzelfall den revierbezogenen Erhöhungen nicht gerecht, die sich im Gesamtergebnis einer Hegegemeinschaft nicht widerspiegeln. Weiterhin könne nur mit einer eigenen Auswertung der Privatjagdreviere pro Hegegemeinschaft die tatsächliche Umsetzung der Forstlichen Gutachten durch die unteren Jagdbehörden dokumentiert werden, da in den Staatsjagdrevieren vielfach keine Abschlußerhöhung vorgenommen würde. Ferner müßten künftig bei der Betrachtung der Entwicklung der Abschlußempfehlungen diese mit dem jeweiligen Waldanteil der Hegegemeinschaft gewichtet werden, um eine tatsächliche Verschlechterung in qualitativer Hinsicht belegen zu können.

41.4 Folgerungen des ORH

Die Verbißbelastung hat seit der letzten Inventur 1994 spürbar zugenommen. So weisen fast zwei Drittel aller Hegegemeinschaften Bayerns eine nicht tragbare Verbißbelastung auf. Die Abschlußplanvorgabe der abgelaufenen Jagdperiode (1995 bis 1997) war demnach viel zu niedrig. Zudem wurde die Vorgabe landesweit um fast 40 000 Stück Rehwild nicht erfüllt. Die neuen Abschlußpläne für Rehwild liegen auch nur 0,1 % über dem letzten Abschlußsoll und lassen damit die von der Verwaltung selbst festgestellte untragbare Verbißsituation praktisch unberücksichtigt.

Es kann auch nicht - wie die Verwaltung meint - auf eine nur durch aufwendige Auswertungen darstellbare Würdigung jedes Einzelfalles ankommen; vielmehr führen die bayernweit gewonnenen Daten aus den Forstlichen Gutachten zum Ergebnis, daß auch 13 Jahre nach Einführung der Begutachtung in vier Fünftel aller Hegegemeinschaften Zaunschutz zum Erreichen der waldbaulichen Ziele notwendig ist, obwohl sich nahezu überall die bestandsbildenden Baumarten natürlich verjüngen könnten.

Daraus folgt, daß das Verfahren der dreijährlichen Reh-Abschlußplanung, das immerhin mit Kosten von 6 Mio DM verbunden ist, offenbar so viel Spielraum läßt, daß Abschlußzahlen zu niedrig festgelegt sowie ihre Kontrolle und Durchsetzung in der jagdlichen Praxis nicht gewährleistet sind. Damit läßt sich aber **kein ausgewogenes Verhältnis von Wald und Wild** erreichen. Dieser Zustand ist im Interesse des Waldes nicht hinnehmbar. Vielmehr müßte sichergestellt werden, daß die Abschüsse drastisch erhöht werden.

Wenn aber die Interessen der Landeskultur, insbesondere der Waldverjüngung, und des Erhalts der freilebenden Tierwelt durch Maßnahmen der Verwaltung nicht nachhaltig und angemessen ausgeglichen werden können, wird auch die grundsätzliche Frage zu stellen sein, ob das bisherige Verfahren der Abschlußplanung das geeignete Instrument darstellt. Wenn nämlich Abschlußpläne mit ihrem aufwendigen Verfahren auf Dauer kein signifikant „besseres“ Ergebnis gewährleisten können, sollte künftig auf Abschlußpläne für Schalenwild - wie bei Schwarzwild - überhaupt verzichtet werden. In diese Richtung hat die Staatsregierung bereits 1998 eine Initiative im Bundesrat eingebracht. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit im Verwaltungshandeln (Vereinfachung und Entstaatlichung) sollte diese auf eine Änderung der bundesrechtlichen Regelungen zur Abschlußplanung für Schalenwild gerichtete Initiative mit Nachdruck zum Erfolg gebracht werden. Damit würde die Regelung des Schalenwildabschlusses vorrangig in die Eigenverantwortung der Vertragspartner, d.h. der Waldbesitzer, Jagdpächter, Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer gestellt.

Staatsministerium
für
Landesentwicklung und Umweltfragen

42 Förderung des Ankaufs ökologisch wertvoller Grundstücke
(Kap. 14 03 TitGr. 72, Stiftungsrechnung)

Der Staat und die Stiftung Bayerischer Naturschutzfonds fördern mit jährlich durchschnittlich 4 Mio DM den Ankauf ökologisch wertvoller Grundstücke. Wenn die notwendigen biotopverbessernden Maßnahmen auf den Ankaufsflächen zeitnah und konsequent durchgeführt worden wären, wären die Fördermittel bei einem Drittel der vom ORH geprüften 163 Fälle wesentlich effizienter eingesetzt worden. Angesichts des künftig anwachsenden Fördervolumens ist eine wirksame Erfolgskontrolle dringlich.

42.1 Umfang und Zweck der Förderung

Das Staatsministerium und der Bayerische Naturschutzfonds, eine Stiftung des öffentlichen Rechts,¹ fördern den Ankauf ökologisch wertvoller Grundstücke durch kommunale Gebietskörperschaften und Verbände bzw. Vereine, die sich satzungsgemäß vorwiegend der Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege widmen.

Die Entwicklung der staatlichen Fördermittel für den Ankauf solcher Grundstücke ergibt sich aus der Zahlenübersicht. Insgesamt wurden zwischen 1987 und 1997 für 1 037 Maßnahmen 43 Mio DM bewilligt bzw. ausgegeben.

1) Das Vermögen des Fonds wurde vom Freistaat Bayern 1982 mit zunächst 25 Mio DM eingerichtet. Aus Privatisierungserlösen wurde 1997 ein zusätzlicher Kapitalstock mit weiteren 100 Mio DM gebildet; die Zinserträge daraus werden als staatliche Zuwendungen vergeben.

Ankauf ökologisch wertvoller Grundstücke
von 1987 bis 1997 (Mio DM)

Zahlenübersicht

Jahr	Staatsministerium	Naturschutzfonds	zusammen
1987	2,4	0,6	3,0
1988	1,7	1,2	2,9
1989	2,7	0,4	3,1
1990	4,0	0,9	4,9
1991	5,5	0,6	6,1
1992	3,1	0,6	3,7
1993	3,5	1,5	5,0
1994	1,0	0,8	1,8
1995	1,7	2,9	4,6
1996	1,4	2,6	4,0
1997	0,4	3,6	4,0
insgesamt	27,4	15,7	43,1

Zweck der Ankaufsförderung ist die Bewahrung ökologisch wertvoller Grundstücke vor akuten Gefährdungen in Fällen, in denen hoheitliche Maßnahmen oder andere Fördermöglichkeiten (Kulturlandschaftsprogramm, Vertragsnaturschutzprogramm, Erschwernisausgleich) zur Sicherung nicht möglich oder nicht ausreichend sind. Die Zuwendungen werden als Anteilfinanzierung gewährt, im wesentlichen mit einem Fördersatz zwischen 50 und 75 %.

42.2 Vollzug der Förderung

Der ORH hat die Verwendung der Zuwendungen für den Ankauf ökologisch wertvoller Grundstücke der Jahre 1987 bis 1997 mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern geprüft. In der Regel waren dabei die Unteren bzw. Höheren Naturschutzbehörden beteiligt.

Von den geförderten 1 037 Maßnahmen wurden insgesamt 163 Fälle (zum Teil mit mehreren Flurstücken) mit einem Fördervolumen von 7 Mio DM in die Prüfung einbezogen. Rund ein Drittel (55 Fälle) der geprüften Förderfälle mußte beanstandet werden. Bei zahlreichen Maßnahmen waren sogar mehrere Einzelfeststellungen zu treffen.

Im wesentlichen hat der ORH beanstandet, daß

- nach dem Ankauf sich an der Nutzung der Fläche längere Zeit nichts geändert hat,
- Auflagen zur Pflege und Entwicklung der Fläche unterlassen oder keine entsprechenden Konzepte erarbeitet worden sind,
- überhöhte Preise bezahlt worden sind,
- der Zweck des Ankaufs wirtschaftlicher auch mit anderen Förderprogrammen des Naturschutzes und der Landwirtschaft² hätte erreicht werden können und
- generell keine Erfolgskontrollen durchgeführt worden sind.

Beispiele:

- Ein Landkreis erwarb 1990 eine 2,46 ha große landwirtschaftlich intensiv genutzte Wiese für 174 980 DM (7,10 DM/m²) mit dem Ziel, einen 50 m breiten Uferstreifen zur Bildung einer flußbegleitenden Röhrichtzone anzulegen und die Restfläche von 1,8 ha im Tauschwege so umzulegen, daß sich der Uferstreifen auf den Nachbarflurstücken fortsetzt. Die landwirtschaftliche Nutzung auf den Ankaufflächen sollte eingestellt werden. Unter diesen Bedingungen gewährte das Staatsministerium für den Ankauf eine Zuwendung von 87 490 DM.

Bei der örtlichen Prüfung Anfang 1998 wurde festgestellt, daß die geförderte Fläche entgegen dem Förderzweck nach wie vor landwirtschaftlich genutzt wird. Weder wurde das vorgesehene Düngeverbot eingehalten noch war der beabsichtigte Flächentausch verwirklicht. Der angestrebte flußbegleitende Röhrichtstreifen fehlte ebenfalls noch. Die Flächen selbst waren zur Nutzung an einen Landwirt verpachtet.

Das Förderziel war damit acht Jahre nach dem Ankauf immer noch nicht erreicht und scheint auch hinsichtlich des Tausches nicht mehr erreichbar. Der ORH hält den Ankauf von intensiv genutzten Flächen nicht für vertretbar, wenn anschließend keine zielführenden Maßnahmen in angemessener Zeit durchgeführt werden.

Nach Mitteilung der Verwaltung werde weiterhin intensiv versucht, das mit der Förderung des Ankaufs verfolgte Ziel - wenn auch mit zeitlicher Verzögerung -

2) Kulturlandschaftsprogramm, Vertragsnaturschutzprogramm, Erschwernisausgleich

zu erreichen. Die landwirtschaftliche Nutzung sei nur ausnahmsweise akzeptiert worden, um den Tauschwert der Fläche nicht zu beeinträchtigen.

- Um die Nahrungssituation des Weißstorchs zu verbessern, hat 1990 eine Gemeinde 3 ha Ackerland für 165 000 DM erworben. Als Hauptgrund für den Flächenankauf wurde die Anlage von Storchentümpeln und -gräben mit ganzjähriger Wasserführung angegeben. Unter dieser Voraussetzung gewährte das Staatsministerium eine Zuwendung von 82 500 DM.

Selbst neun Jahre nach der Förderung sind die seinerzeit als dringend notwendig erachteten und angeblich nur bei einem Ankauf realisierbaren biotopverbessernden Maßnahmen immer noch nicht durchgeführt. Das Förderziel ist deshalb bisher nicht erreicht. Die nach Umwandlung des Ackers lediglich extensive Bewirtschaftung der Wiesen hätte auch ohne Ankauf und damit wirtschaftlicher über das Vertragsnaturschutzprogramm und das Kulturlandschaftsprogramm erreicht werden können.

Das Staatsministerium weist darauf hin, daß bereits mit der Umwandlung des Ackers in Grünland eine erhebliche Verbesserung für den Lebensraum des Weißstorches erreicht werden konnte und vom Träger in Kürze weitere Maßnahmen in Angriff genommen werden sollen.

- Eine Gemeinde hat 1990 eine ehemals ökologisch wertvolle Fläche (1,8 ha) in einem landschaftlich reizvollen Bachtal, die im Lauf der Zeit durch nichtgenehmigte Auffüllungen (1980 durch Straßenbauarbeiten, 1981 bis 1984 durch kommunale Kanalbaumaßnahmen) beeinträchtigt war und seit 1986 brachlag, für 71 300 DM (4 DM/m²) erworben. Für die angekaufte Fläche in einem Landschaftsschutzgebiet besteht ein Veränderungsverbot. Mit der Maßgabe, das Bachtal natürlich zu gestalten, Flachteiche anzulegen, die Magerwiesen zu pflegen und Hecken in den Randbereichen zu pflanzen, gewährte das Staatsministerium für den Ankauf 35 650 DM.

Nachdem bis auf eine einmalige Pflegemahd im Herbst 1997 keine der beim Ankauf für erforderlich gehaltenen Maßnahmen durchgeführt worden ist, ist der Förderzweck nach neun Jahren immer noch nicht erreicht. Die Gemeinde als Käufer war nicht bereit, den notwendigen Eigenanteil von mindestens 10 % aufzubringen. Deshalb hat der Verkäufer auf den durch Zuwendungen nicht gedeckten Kaufpreis verzichtet und dafür eine steuerbegünstigte Spendenbescheinigung erhalten.

Der ORH bezweifelt grundsätzlich, daß der Ankauf notwendig war, weil ein Veränderungsverbot bestand und die Nutzung seit Jahren eingestellt war. Auch erscheint der Kaufpreis für eine landwirtschaftlich ertragsarme Fläche überhöht.

Die Verwaltung sah in dem Ankauf die einzig realistische Möglichkeit, biotopverbessernde Maßnahmen durchzuführen, und hält den mit der Förderung verfolgtenwendungszweck - wenn auch mit zeitlicher Verzögerung - für erreichbar.

- Mit Unterstützung des Bayerischen Naturschutzfonds (53 743 DM) hat eine Gemeinde 1992 eine 3,66 ha große artenreiche, mehrschürige Wirtschaftswiese für 107 485 DM (2,94 DM/m²) erworben. Der Ankauf der bisher nach den Vorgaben des Erschwernisausgleichs extensiv bewirtschafteten Wiese wurde mit der Auflage gefördert, daß im Hangbereich eine Streuobstwiese angelegt, entlang eines Feldwegs mehrere Ergänzungspflanzungen durchgeführt und als Abschirmung zu den nach Norden angrenzenden Ackerflächen eine Hecke gepflanzt sowie, um die Nahrungssituation von Weiß- und Schwarzstörchen zu verbessern, Flachmulden und Flachtümpel angelegt werden.

Die Wiese wird auch sieben Jahre nach dem Ankauf in bisheriger Weise vom früheren Eigentümer und jetzigen Pächter bewirtschaftet. Wesentliche Auflagen wurden bis heute nicht erfüllt. Die extensive Bewirtschaftung der Fläche wird dem Pächter zudem unzulässigerweise zusätzlich nach anderen staatlichen Förderprogrammen³ entschädigt. Nach Auffassung des ORH war der Ankauf verfehlt.

Die Entscheidung für den Ankauf war anscheinend durch die bestehenden Schulden des Landwirts bei der Gemeinde (der Kaufpreis wurde auch mit den Schulden verrechnet) und im übrigen davon maßgeblich beeinflusst, daß das erworbene Grundstück als Ausgleichsfläche für durchgeführte Baumaßnahmen (Eingriffe) angeboten werden sollte.

Der Bayerische Naturschutzfonds hat dazu mitgeteilt, daß für die Förderwürdigkeit allein das beabsichtigte ökologische Ziel ausschlaggebend war, die Entschädigung für den Düngeverzicht eingestellt wird und bereits durchgeführte Streuobstpflanzungen dem Förderzweck entsprechen.

Insgesamt ist festzustellen, daß in zahlreichen Fällen die Förderung des Ankaufs ökologisch wertvoller Flächen nicht oder nur teilweise gerechtfertigt war bzw. das

3) vgl. TNr. 42.1

mit der Förderung verbundene Ziel bisher nicht erreicht wurde. Dies ist letztlich auf das Fehlen einer zeitnahen und wirksamen Erfolgskontrolle zurückzuführen.⁴ Wären vor allem die für das Erreichen des jeweiligen Förderzieles notwendigen biotopverbessernden Maßnahmen früher und rechtzeitig erfolgt, hätte der Erfolg der Fördermittel deutlich gesteigert werden können.

42.3 Auffassung von Staatsministerium und Naturschutzfonds

Das Staatsministerium und der Bayerische Naturschutzfonds haben mitgeteilt, daß bei den beanstandeten Fällen fast ausnahmslos davon ausgegangen werden könne, daß die Förderziele langfristig nicht in Frage gestellt seien, sondern allenfalls zeitlich verzögert würden. Soweit im Einzelfall Maßnahmeträger eine zu hohe Förderung erhalten hätten oder das Förderziel aufgrund des festgestellten Sachverhalts nicht erreicht werden könne, seien jedoch die erforderlichen Schritte zur Rückforderung der Fördermittel bereits in die Wege geleitet worden. Ebenso werde die Erfolgskontrolle verbessert.

Grundsätzlich werde aber die Meinung vertreten, daß sich die Förderung des Ankaufs ökologisch wertvoller Flächen erheblich von anderen staatlichen Fördermaßnahmen unterscheide. So erfolge der Ankauf durch nichtstaatliche Maßnahmeträger auf freiwilliger Grundlage, ohne wirtschaftlichen Anreiz und unter Einsatz nicht unerheblicher Eigenmittel. Zudem richte sich der Flächenerwerb nach der jeweiligen Verfügbarkeit und erfordere eine besondere Flexibilität in der Ankaufspolitik wie auch beim Erreichen des Förderzwecks. Insgesamt seien deshalb mehr als in anderen Förderbereichen „Ermessensspielräume im Vollzug“ zu nutzen.

42.4 Auffassung des ORH

Der ORH ist sich der Besonderheiten, die mit dem Ankauf von Grundstücken für Zwecke des Arten- und Biotopschutzes verbunden sind, durchaus bewußt. Ein „erheblicher“ Unterschied zu anderen staatlichen Fördermaßnahmen wird jedoch nicht gesehen. Insoweit ist weder die Naturschutzverwaltung noch der Naturschutzfonds von der Verpflichtung entbunden, bei der Förderung und insbesondere bei der Umsetzung der notwendigen biotopverbessernden Maßnahmen ziel- und ergebnisorientiert vorzugehen. Allein die Möglichkeit, daß die mit dem Förderzweck verbundenen Naturschutzziele langfristig erreicht werden können, rechtfertigt die Förderung des Ankaufs von Grund und Boden nicht. Auch kann die

4) vgl. ORH-Bericht 1998 TNr. 13

Verwaltung bei der Ankaufsförderung nicht einen weiteren Ermessensspielraum als in anderen Förderbereichen beanspruchen.

42.5 Folgerungen

Das Finanzvolumen zum Ankauf ökologisch wertvoller Flächen wird künftig voraussichtlich ansteigen. Ab 1997 stehen dem Bayerischen Naturschutzfonds erhöhte Erträge aus der „Offensive Zukunft Bayern II“ (jährlich 7 Mio DM) und ab 1999 aus der Glücksspirale (jährlich 4 Mio DM) zusätzlich zur Verfügung.

Der ORH hält es deshalb für geboten

- generell den Ankauf ökologisch wertvoller Flächen nur dann zu fördern, wenn der damit verbundene Zweck zeitnah und konsequent erreicht werden kann,
- wegen des Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwischen Ankauf und alternativen Maßnahmen wie Pacht oder staatliche Förderung der extensiven Flächenbewirtschaftung sorgfältiger als bisher abzuwägen und insbesondere
- angesichts des Umfangs der Feststellungen umgehend eine wirksame Erfolgskontrolle der Ankaufsförderung einzuführen, damit die Maßnahmen zügig und zielgerichtet umgesetzt werden.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 27. Oktober 1999



Alfons Metzger
Präsident