

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2001**



Bayerischer Oberster Rechnungshof, Kaulbachstraße 9 - 80539 München

Telefon: (089) 2 86 26-0 - **Telefax:** (089) 2 86 26-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de - **Internet:** <http://www.orh.bayern.de>

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 1999	9
2 Haushaltsrechnung 1999	10
3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	11
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	13
5 Kreditermächtigung	16
6 Finanzierungssaldo	16
7 Haushaltsüberschreitungen	18
8 Ausgabereste	20
9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel	20
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	21
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1999	21
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2000	22
13 Staatsschulden 2000	27
14 Staatsbürgschaften 2000	31
15 Privatisierungserlöse	34
16 Mittel der europäischen Strukturfonds	38
 II. Prüfungsergebnisse 	
A. Ressortübergreifende Ergebnisse	
17 Entwicklung der Personalausgaben	39
18 Konzentration und Automation der Reisekostenabrechnung	45
19 Altersteilzeit für Beamte	53
20 Einsatz von Open Source Software	63
21 Energieeinsparungen bei neuen Hochbauvorhaben	73

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

22	Fortbildungseinrichtungen der Polizei	77
23	Studentenwohnraumförderung	81
24	Planung, Einstufung und Erhaltung der Staatsstraßen	87

Staatsministerium der Justiz

25	Personaleinsatz in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte	92
-----------	--	----

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

26	Gruppenbildung bei Religionslehre an öffentlichen Grund-, Haupt- und Förderschulen	94
27	Berufsschulen in Bayern	97

Staatsministerium der Finanzen

28	Reinigungsdienste im Staatsministerium	105
29	Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern	108
30	Neues Bezügeabrechnungsverfahren	120
31	Regentalbahn AG	125

Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie

32	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	130
33	Bayerisches Regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft	132
34	Förderung von Omnibusbetriebshöfen	135

	Seite
Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten	
35	Operationelles Programm zur Förderung der Telematik im ländlichen Raum („top elf“) 138
36	Landesanstalt für Bienenzucht 152
Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	
37	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes 156
38	Innovative Formen der Kinderbetreuung im „Netz für Kinder“ 161
39	Unterbringung psychisch kranker Straftäter (Forensische Psychiatrie) 165
Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	
40	Förderung eines Pflanzenöl-Blockheizkraftwerks 169
41	Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft 171
42	Auftragsvergaben bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen 175
43	Vollzug der Abwasserabgabengesetze 178
Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	
44	Kooperation des Universitätsklinikums Großhadern der LMU mit einer Privatklinik 183
45	Sonderausstellung „Das neue Hellas“ 189
46	Landesamt für Denkmalpflege 193
C. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	
47	Bayerisches Rotes Kreuz 200

Verzeichnis der Abkürzungen

AbwAG	=	Abwasserabgabengesetz
AGBSHG	=	Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes
BAföG	=	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayAbwAG	=	Bayerisches Gesetz zur Ausführung des AbwAG
BayBG	=	Bayerisches Beamtenengesetz
BayEUG	=	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayWG	=	Bayerisches Wassergesetz
BFD	=	Bezirksfinanzdirektion
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
EStG	=	Einkommensteuergesetz
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
IT	=	Informationstechnik
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Landtag
OFD	=	Oberfinanzdirektion
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	=	Sozialgesetzbuch
StGB	=	Strafgesetzbuch
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
TU	=	Technische Universität München
UVG	=	Unterhaltungsvorschussgesetz

Vorbemerkung

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

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

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1999, 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 2001 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. Im Teil C (TNr. 47) dieses Berichts unterrichtet der ORH den Landtag gemäß Art. 99 Satz 1 BayHO über wesentliche Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bayerischen Roten Kreuzes. Dieser Teil des Berichts ist nicht Gegenstand des Verfahrens zur Entlastung der Staatsregierung.

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 1999

- 1.1 Der Haushaltsplan 1999 ist durch das Haushaltsgesetz 1999/2000 vom 6. Juli 1999 in Einnahmen und Ausgaben auf 63 086 329 600 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 1,7 %, das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** **Ausgabensoll** ebenfalls um 1,7 % gestiegen. Der Ausgabenzuwachs würde 2,5 % betragen, wenn man die Jahre 1998 und 1999 um die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern bereinigte.

- 1.2 Im Haushalt 1999 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 800 Mio DM **Min-
derausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,3 % (Vorjahr 1,7 %) des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.²

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1999 insgesamt 174,9 Mio DM).

2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 24. November 1998

2 Haushaltsrechnung 1999

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1999 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 22. November 2000 (LT-Drucksache 14/5185) übersandt.^{3,4} Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefasst folgendes Bild:

Haushaltsabschluss 1999

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	63 086 329 600,00 DM	63 086 329 600,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1998 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 100 803 637,89 DM	3 184 632 350,17 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	67 187 133 237,89 DM	66 270 961 950,17 DM
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	62 618 461 798,57 DM	64 000 413 413,39 DM
- in das Haushaltsjahr 2000 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	6 134 583 469,44 DM	3 836 460 566,90 DM
insgesamt	68 753 045 268,01 DM	67 836 873 980,29 DM
Unterschied Soll/Ist	- 1 565 912 030,12 DM	- 1 565 912 030,12 DM

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.

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1999 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 22. Dezember 2000 (LT-Drucksache 14/5454) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1999 wurden am 17. Mai 2000 abgeschlossen.

**Deckung der in das Haushaltsjahr 2000
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

Die Ausgabereste waren gedeckt durch	Betrag
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1999	- 1 381 951 614,82 DM
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 916 171 287,72 DM
- die in das Haushaltsjahr 2000 übertragenen Einnahmereste ¹⁾	6 134 583 469,44 DM
Ausgabereist	3 836 460 566,90 DM

1) darunter 5 335 823 565,89 DM **Kreditemächtigungen**, 681 923 335,90 DM nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und 116 836 567,65 DM aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern

Die Einnahmereste wären um 1 Mrd DM niedriger, wenn anstelle des „internen Kredits“ beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre (vgl. TNr. 13.1). Sie wären ferner entsprechend niedriger, wenn von den Mehreinnahmen nicht 1,85 Mrd DM der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage zugeführt worden wäre. Zu den Ausgaberesten vgl. TNr. 8.

3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 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. Die Zahlenübersicht 3 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die um die o.g. Sonderfaktoren bereinigten Zuwachsraten sind in Klammern gesetzt.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Bereinigte Einnahmen ¹⁾			Bereinigte Ausgaben ¹⁾		
	Mio DM	%	(%)	Mio DM	%	(%)
1994	54 047,1	2,6	(2,6)	54 377,7	2,3	(2,3)
1995	55 482,8	2,7	(3,7)	57 972,0	6,6	(2,1)
1996	57 411,2	3,5	(3,7)	60 930,4	5,1	(0,3)
1997	57 211,3	- 0,3	(0,1)	60 070,6	- 1,4	(1,3)
1998	59 698,6	4,3	(4,3)	60 783,0	1,2	(0,9)
1999	62 260,4	4,3	(4,3)	61 955,5	1,9	(2,7)
2000	65 215,0	4,7	(4,7)	63 387,9	2,3	(2,5)

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

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

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

3.2

1999 sind die bereinigten Einnahmen in Bayern um 4,3 % gestiegen. Der hohe Zuwachs ist wie bereits 1998 auf einen Anstieg der Steuereinnahmen um 5,1 % zurückzuführen. Die bereinigten Ausgaben nahmen um 1,9 % zu. Der Ausgabenzuwachs lag deutlich unter der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts und blieb auch innerhalb der vom Finanzplanungsrat empfohlenen 2 %-Marke (Zahlenübersicht 4).

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1999 gegenüber 1998

Zahlenübersicht 4

Bereich	Änderung %
bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	+ 4,3
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 3,1
bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	+ 1,9
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,5
Bruttoinlandsprodukt - in Bayern	+ 3,3
(in jeweiligen Preisen) - in den alten Ländern ¹⁾	+ 2,6

1) einschließlich Bayern aber ohne Berlin

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben (Mio DM)

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe		1998	1999		2000	
		Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	47 586,3 47 359,1	49 993,0 49 797,2	48 519,4 48 296,2	1 473,6 1 501,0	52 417,4 52 166,8
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	4 936,2	5 138,0	4 784,5	353,5	5 189,4
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4 929,7	4 914,1	5 024,3	- 110,2	5 237,4
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i>	5 021,2 1 578,1	2 573,3 - 406,8	4 758,1 1 838,6	- 2184,8 - 2245,4	5 815,3 - 613,8
	zusammen	62 473,3	62 618,5	63 086,3	- 467,9	68 659,6
Ausgaben						
4	Personalausgaben	24 971,1	25 627,1	25 920,1	- 293,0	26 080,3
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	3 228,5	3 292,6	3 417,1	- 124,6	3 380,3
	Ausgaben für den Schuldendienst	2 207,8	2 187,9	2 412,9	- 224,9	2 188,6
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20 721,4	21 375,6	21 413,7	- 38,1	22 284,7
7	Baumaßnahmen	2 078,5	1 898,8	2 121,6	- 222,8	1 762,2
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 575,7	7 573,4	8 441,0	- 867,6	7 691,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1 219,2	2 044,9	- 640,1	2 685,0	5 599,8
	zusammen	62 002,3	64 000,4	63 086,3	914,1	68 987,7

Differenzen in den Summen durch Runden

Anmerkung zu 1999:

- zur Hauptgruppe 0:

Die Steuereinnahmen übertrafen das Haushaltssoll um 1,5 Mrd DM. Sie stiegen gegenüber 1998 um 2,4 Mrd DM oder 5,1 % (zur Entwicklung der Steuereinnahmen vgl. T Nr. 12).

- zur Hauptgruppe 3:

Die Abweichung gegenüber dem Haushaltsbetrag ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der unerwartet hohen Steuereinnahmen die Kreditemächtigung nicht ausgeschöpft werden musste.

- zur Hauptgruppe 9:

Die große Abweichung der Ist-Ausgaben 1999 zum Haushaltssoll hat zwei Ursachen:

- Die globalen Minderausgaben (800 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt sind bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, die tatsächlichen Einsparungen schlagen sich jedoch bei den Hauptgruppen 5 bis 8 nieder.
- Der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage wurden 1 850 Mio DM zugeführt.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlussbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1999, S. 8 ff., näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Nachfolgend werden die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaats Bayern denen der übrigen Flächenländer gegenübergestellt:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 6

Quote	Bayern			Flächenländer ¹⁾				
				West ²⁾			Ost	
	1998 %	1999 %	2000 %	1998 %	1999 %	2000 %	1999 %	2000 %
Steuerdeckungsquote	77,9	80,4	82,3	73,3	76,1	76,2	47,6	48,1
Kreditfinanzierungsquote ³⁾	1,5	-- ⁴⁾	-- ⁴⁾	5,6	4,6	0,3	6,1	4,4
Personalausgabenquote	41,1	41,4	41,1	40,6	40,8	40,2	25,9	25,6
Sachaufwandsquote	5,3	5,3	5,3	5,2	5,3	5,4	4,4	4,4
Zinsausgabenquote	3,4	3,3	3,1	8,7	8,7	8,4	5,4	5,5
Zinssteuerquote	4,3	4,1	3,8	11,8	11,5	11,1	11,4	11,5
Investitionsquote	15,9	15,3	14,9	11,0	10,0	10,4	26,2	25,7

1) Zahlen für 2000 nur **vorläufig**, die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2) ohne Bayern

3) **einschließlich** „interner Kredite“ beim Grundstock und deren Tilgung (1998 wurden 0,7 Mrd DM, 1999 0,4 Mrd DM und 2000 0,2 Mrd DM der „internen Darlehen“ durch zusätzliche Kreditaufnahmen am Kreditmarkt getilgt - vgl. TNr. 2 und 13.1). Ohne die „interne Kreditaufnahme“ und deren Tilgung errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 2,6 % für 1998.

4) keine Nettokreditaufnahme

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 Ausgaben- gruppe den bereinigten Gesamtausgaben gegenüberstellen. So „verbessert“ sich z.B. die Personalausgabenquote, wenn die übrigen Ausgaben überproportional ansteigen oder wenn Landeseinrichtungen mit ihren Sach- und Personalausgaben ausgegliedert werden. Vor allem im Ländervergleich ist wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen (Mittelbehörden, Landesverbände, An- stalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Aufgabenteilung und Finanz- beziehungen zwischen Land und Kommunen) Vorsicht geboten.⁵

5) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 4.2

5 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 1999 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	1 838,6
- aus dem Haushaltsjahr 1998 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 389,6
Gesamtermächtigung	5 228,2
davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	- 406,8
- auf das Haushaltsjahr 2000 zur teilweisen Deckung der Ausgaberrreste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) ²⁾	5 335,8
insgesamt beansprucht	4 929,0
im Haushaltsjahr 1999 wurden nicht beansprucht	299,2

1) Unter Berücksichtigung einer Rückzahlung des „internen Kredits“ beim Grundstock von 403,8 Mio DM ergibt sich eine Netto-Schuldentilgung von 810,6 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 6 134,6 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 681,9 Mio DM auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und 116,8 Mio DM auf Einnahmen aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1999 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 (Mio DM)

Zahlenübersicht 8

	1998	1999	2000
Isteinnahmen	62 473,3	62 618,5	68 659,6
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 578,1	- 406,8	- 613,8
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁾	1 074,8	651,5	3 951,2
- haushaltstechnische Verrechnungen	121,9	113,4	107,1
bereinigte Isteinnahmen	59 698,6	62 260,4	65 215,1
Istausgaben	62 002,3	64 000,4	68 987,7
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ²⁾	1 103,8	1 939,1	5 501,8
- haushaltstechnische Verrechnungen	115,5	105,8	98,0
bereinigte Istausgaben	60 783,0	61 955,5	63 387,9
Finanzierungssaldo - Ist	- 1 084,4	+ 304,9	+ 1 827,1
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 3 544,2	- 2 477,2	- 2 155,0

Differenzen in den Summen durch Runden

1) darunter (in Mio DM):	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
Erstattungen aus dem Grundstock „Offensive Zukunft Bayern“ und aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	1 030,5	603,5	793,8
Bayernfonds			3 102,4
2) darunter (in Mio DM):			
Zuführung Bayernfonds			3 102,4
Sonderrücklagen zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen und Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern	77,5	62,5	367,2
Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	1 004,2	1 851,6	2 001,1

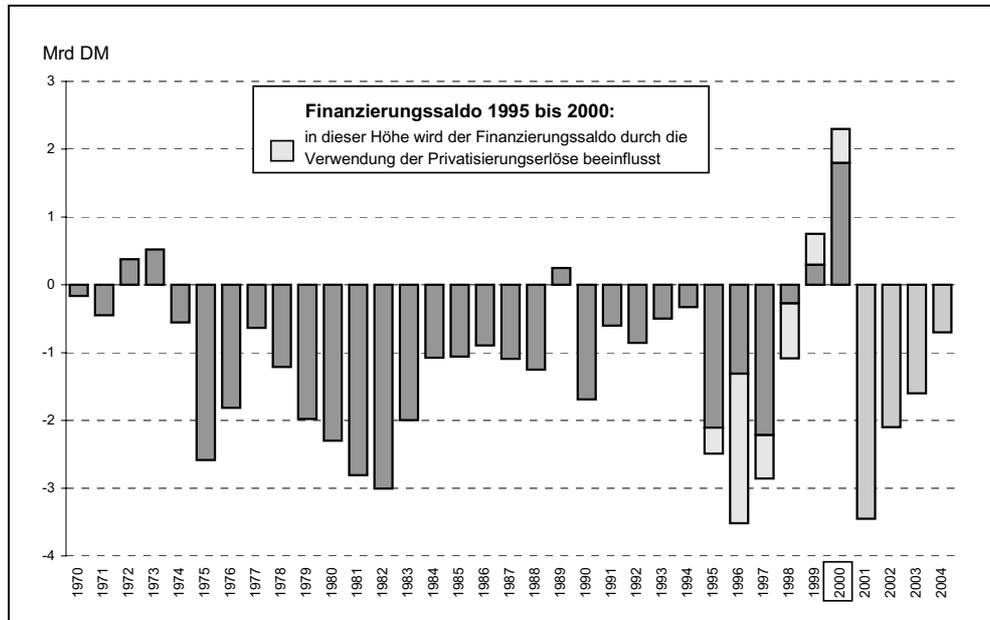
Das Finanzierungsdefizit 1999 hat sich gegenüber 1998 um 1,4 Mrd DM verbessert. Das ist insbesondere auf die um 2,4 Mrd DM gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen.

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 aus dem Sondervermögen (vgl. Anmerkung 1 zur Zahlenübersicht 8). Rechnet man den bereinigten Einnahmen die Erstattungen aus dem Grundstock „Privatisierungserlöse“ hinzu,

bleibt der Finanzierungssaldo 1998 noch negativ (- 0,3 Mrd DM); 1999 und 2000 ergeben sich positive Finanzierungssalden von 0,8 Mrd DM bzw. 2,3 Mrd DM.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



Anmerkung: Bis 1999: Istzahlen; 2000: Sollzahlen nach dem Nachtragshaushalt 2000; 2001 bis 2002: Haushaltsentwurf 2001/2002; 2003 bis 2004: Finanzplan (Stand Juli 2000)

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1999 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 2 057 509 860,52 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben 1 959 628 318,31 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 37 702 516,28 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden) 60 179 205,93 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1999 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 3,26 % (Vorjahr: 2,10 %). Dieser hohe Anteil ist allein auf die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage von 1,85 Mrd DM (1998: 1 Mrd DM) zurückzuführen. Ohne diese rein formal überplan-

mäßige Ausgabe würden die Haushaltsüberschreitungen nur 0,33 % (1998: 0,49 %) des Haushaltsvolumens betragen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung des Staatsministeriums der Finanzen (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 nach Art. 37 Abs. 4 BayHO i.V.m. 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 21. September 1999 und vom 4. August 2000).

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 vier Fällen mit zusammen 355 724,85 DM (Vorjahr: vier Fälle mit 1 966 389,84 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Bis auf eine außerplanmäßige Ausgabe von 6 652,58 DM hat das Staatsministerium bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1999 ist diese Betragsgrenze in folgenden Fällen überschritten worden:

- Zum Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Lasten im **öffentlichen Personennahverkehr (Ausbildungsverkehr)** gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 (Omnibusverkehr des privaten Gewerbes) und bei Kap. 13 10 Tit. 653 41 (kommunale Verkehrsträger) überplanmäßige Ausgaben von 35,4 Mio DM entstanden (Haushaltsansatz 197 Mio DM).
- Bei Kap. 10 72 Tit. 643 01 sind für die **Unterbringung von psychisch-, drogen- oder alkoholkranken Straftätern** nach Art. 22 Abs. 4 AGBSHG überplanmäßige Ausgaben von 16,74 Mio DM geleistet worden (Haushaltsansatz 207 Mio DM).
- Der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** (Kap. 13 06 Tit. 911 01) wurden 1 850 Mio DM zugeführt (Art. 25 Abs. 2 BayHO).

8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1999 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 2 841 296 772,93 DM verblieben. Mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 3 836 460 566,90 DM in das Haushaltsjahr 2000 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 1999

Zahlenübersicht 9

	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest	2 841,3
<i>zuzüglich</i> abschließende Willigungen	1 940,3
<i>abzüglich</i>	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	- 589,8
- 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	- 355,4
in das Jahr 2000 übertragene Ausgabereste	3 836,5

Differenzen in den Summen durch Runden

Der Anteil der Ausgabereste am Haushaltsvolumen beträgt 6,1 % (Vorjahr 5,1 %).

9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 1999 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 1999

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2000

12.1 Steueraufkommen in Bayern

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio DM)

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1996	1997	1998	1999	2000	Veränderungen 2000 gegen- über 1999
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	44 439,3	45 091,9	47 205,2	51 277,4	53 498,4	+ 2 221,0
Lohnsteuerzerlegung	552,4	515,3	225,0	81,3	47,4	- 33,9
Veranlagte Einkommensteuer	2 619,9	1 786,9	2 932,0	4 919,8	6 099,1	+ 1 179,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 801,8	3 065,2	3 863,2	4 075,1	4 280,2	+ 205,1
Zinsabschlag	2 068,8	1 974,3	2 019,6	2 025,1	2 498,8	+ 473,7
Zinsabschlagzerlegung	88,4	78,5	186,1	181,3	63,1	- 118,2
Körperschaftsteuer	5 804,6	7 799,2	7 882,9	8 421,1	9 872,6	+ 1 451,5
Körperschaftsteuerzerlegung	368,4	- 49,5	635,9	- 200,8	- 3,4	+ 197,4
Umsatzsteuer	31 945,2	30 760,3	32 604,3	34 870,9	33 048,1	- 1 822,8
Gewerbesteuerumlage	761,6	788,7	1 000,3	1 074,3	1 043,1	- 31,2
erhöhte Gewerbesteuerumlage	808,7	826,7	873,4	910,7	878,3	- 32,4
Summe a)	92 259,1	92 637,5	99 427,9	107 636,2	111 325,7	+ 3 689,5
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	1 669,1	270,8	144,8	130,4	138,5	+ 8,1
Erbschaftsteuer	802,0	857,9	869,9	1 370,1	1 213,9	- 156,2
Grunderwerbsteuer	983,9	1 404,8	1 802,8	2 085,1	1 874,3	- 210,8
Kraftfahrzeugsteuer	2 231,9	2 373,8	2 493,6	2 248,6	2 258,4	+ 9,8
Rennwett- und Lotteriesteuer	466,9	468,7	530,1	528,5	553,7	+ 25,2
Feuerschutzsteuer	129,3	115,0	123,2	85,7	107,4	+ 21,7
Biersteuer	355,3	350,5	335,5	331,6	324,5	- 7,1
Summe b)	6 638,4	5 841,5	6 300,0	6 780,0	6 470,8	- 309,2
Summe a) und b)	98 897,5	98 479,0	105 727,9	114 416,2	117 796,5	+ 3 380,3
c) Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer	2 391,1	2 662,9	2 815,8	2 989,6	3 941,5	+ 951,9
Gesamtaufkommen Summe a) bis c)	101 288,6	101 141,9	108 543,7	117 405,8	121 738,0	+ 4 332,2

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 2000** somit um 4 332,2 Mio DM (+ 3,7 %) deutlich gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Zu dieser Steigerung haben insbesondere eine Zunahme der Bruttolohn- und Gehaltssummen sowie eine verbesserte Ertragslage der Unternehmen 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 1996 bis 2000 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾ des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem Haushaltsplan		Steuerdeckungsquote ²⁾
	Mio DM	Mio DM	%	Vorjahr %	
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
1999	48 296,2	49 797,2	+ 3,1	+ 5,1	80,4
2000	49 620,0	52 166,8	+ 5,1	+ 4,8	82,3

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 2 369,6 Mio DM (+ 4,8 %) angestiegen und übertrafen mit 2 546,8 Mio DM (+ 5,1 %) den Haushaltsansatz (1999: + 1 501,0 Mio DM = + 3,1 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2000 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 2000 gegenüber 1999**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1999	
	Mio DM	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 695,9	+ 3,7
Veranlagte Einkommensteuer	+ 514,0	+ 25,6
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 3,4	+ 0,2
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 156,5	+ 16,1
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 881,5	+ 23,2
Steuern vom Umsatz	+ 477,9	+ 3,4
Gewerbsteuerumlage	- 50,4	- 3,3
insgesamt	+ 2 678,8	+ 6,2
Landessteuern		
Vermögensteuer	+ 8,1	+ 6,2
Erbschaft- und Schenkungsteuer ¹⁾	- 156,2	- 11,4
Grunderwerbsteuer	- 210,8	- 10,1
Kraftfahrzeugsteuer	+ 9,8	+ 0,4
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 25,2	+ 4,8
Feuerschutzsteuer	+ 21,7	+ 25,3
Biersteuer	- 7,1	- 2,1
insgesamt	- 309,2	- 4,6
Mehreinnahmen insgesamt	+ 2 369,6	+ 4,8

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Der Rückgang des Steueraufkommens in 2000 ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Vergleichsjahr 1999 durch die Erledigung von Arbeitsrückständen aus den Vorjahren begünstigt war. In 2000 ist lediglich eine Normalisierung eingetreten.

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

Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio DM) Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkom- mensteuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahr- zeugsteuer	Grund- erwerb- steuer	Erbschaft- steuer
1996	17 716,3	1 071,4	2 910,8	13 431,1	2 231,9	984,0	802,0
1997	17 758,9	705,8	3 650,8	13 702,5	2 373,8	1 404,9	857,9
1998	18 456,9	1 173,8	3 859,4	13 681,5	2 493,6	1 802,8	869,9
1999	18 979,7	2 007,3	3 807,0	13 969,8	2 248,6	2 085,1	1 370,1
2000	19 675,6	2 521,3	4 688,5	14 447,7	2 258,4	1 874,3	1 213,9

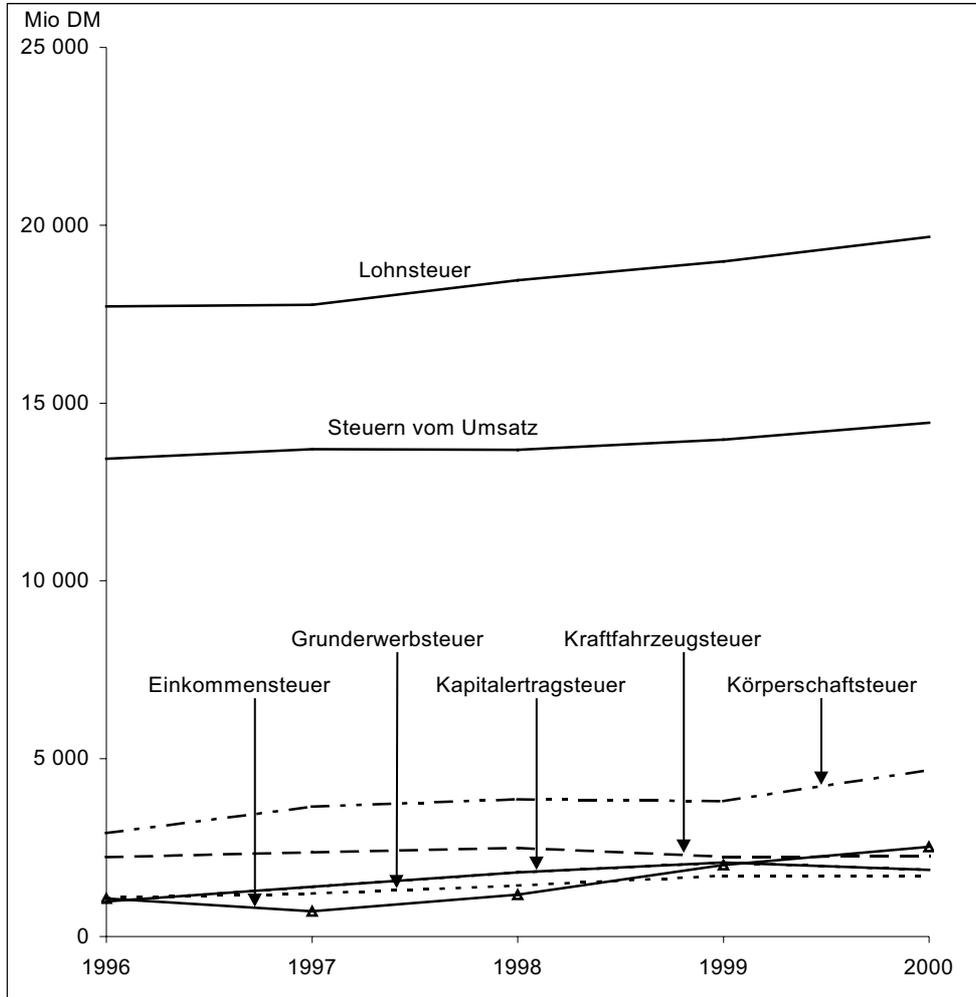
**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten
Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio DM)** Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
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
1999	1 751,3	1 719,1	970,8
2000	1 754,7	1 717,8	1 127,3

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

Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten (1996 bis 2000)

Schaubild



13 Staatsschulden 2000

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 2000 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung (Mio DM)

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1996	1997	1998	1999	2000
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken und Sozialversicherungsträgern usw.	31 991,1	34 577,9	36 156,0	35 749,2	35 135,4
„interner Kredit“ beim Grundstock	2 619,9	2 115,1	1 436,5	1 032,7	855,6
insgesamt	34 611,0	36 693,0	37 592,5	36 781,9	35 991,0
B Schulden beim Bund ¹⁾	5 086,0	5 024,7	4 955,2	4 789,6	4 573,9
Summe der Staatsschuld (A und B)	39 697,0	41 717,7	42 547,7	41 571,5	40 564,9
C Schulden Dritter ²⁾	113,2	91,8	70,8	50,5	28,4
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite) ³⁾	39 810,2 (1 300)	41 809,5 (1 100)	42 618,5 (1 100)	41 622,0 (1 100)	40 593,3 (1 100)

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

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

3) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nicht in Anspruch genommen.

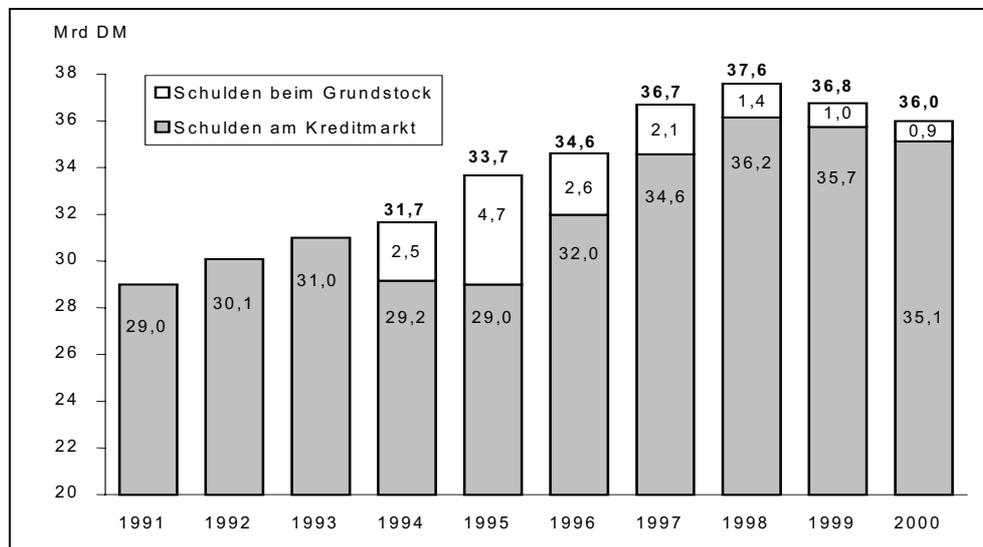
Die **Neuverschuldung** wird seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst. Die Privatisierungserlöse von 5,5 Mrd DM (ohne VIAG AG) sind dem Staat im Wesentlichen 1994 und 1995 zugeflossen (je 2,5 Mrd DM in beiden Jahren) und wurden zunächst bis zu ihrer Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern in der allgemeinen Kassendisposition als „interner Kredit“ des Haushalts beim Grundstock eingesetzt. Der Staat konnte dadurch für eine gewisse Zeit Kreditaufnahmen am Kreditmarkt vermeiden. Ende 2000 waren als „interne

Kredite“ insgesamt 855,6 Mio DM im Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ nachgewiesen, die noch grundstockskonform zu verwenden sind (vgl. Schaubild).⁶

Während 1994 und 1995 nur aus diesen Gründen mehr Schulden getilgt als aufgenommen wurden, hat sich 1999 und 2000 der Schuldenstand tatsächlich verringert. Die **Schulden am Kreditmarkt** gingen in diesen beiden Jahren um insgesamt 1 020,6 Mio DM (1999: 406,8 Mio DM und 2000: 613,8 Mio DM) auf 35 135,4 Mio DM zurück. Unter Einbeziehung der Schulden beim Grundstock wurden in diesen beiden Jahren sogar Schulden von 1 601,5 Mio DM abgebaut.

Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild



6) Die Erlöse aus der Veräußerung der Anteile an der VIAG AG Ende 1999 von 3,1 Mrd DM wurden nicht zur vorübergehenden Ausgabenfinanzierung verwendet, sondern unmittelbar dem Bayernfonds zugeführt.

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

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt)

Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto ¹⁾ Mio DM	Netto Mio DM	Tilgung Mio DM	Zinsaufwand Mio DM	insgesamt 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	2 383,1	- 406,8	2 789,9	2 050,2	4 840,1
2000	2 157,8	- 613,8	2 771,6	1 976,7	4 748,3
2001 ²⁾	3 989,8	1 143,0	2 846,8	1 961,1	4 807,9
2002 ²⁾	3 333,5	914,5	2 419,0	2 013,7	4 432,7
2003 ³⁾	3 750,9	685,9	3 065,0	2 114,1	5 179,0
2004 ³⁾	3 903,6	448,7	3 455,0	2 159,0	5 614,0
2005 ³⁾	2 834,6	219,6	2 614,9	2 204,0	4 819,0

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Sollzahlen nach dem Nachtragshaushalt 2001/2002

3) Finanzplan 2000 bis 2005 (Stand September 2001)

Von 1990 bis 2000 blieb die Zinsbelastung bei rd. 2 Mrd DM konstant, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 8 Mrd DM angestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren beruht dies vor allem darauf, dass durch das niedrige Zinsniveau die Neuaufnahme von Krediten bzw. die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (in 2000 insgesamt 2,2 Mrd DM) zu wesentlich günstigeren Konditionen erfolgen konnte.

Der ORH hat im Jahresbericht 2000 (T Nr. 13.2) auf die hohe Verschuldung der öffentlichen Hand hingewiesen und auf die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, künftig Haushaltsüberschüsse zu erzielen oder zumindest ihre Haushalte auszugleichen. Die Finanzplanung des Freistaats Bayern weist von 2001 bis 2005 jährlich

sinkende Nettokreditaufnahmen aus. Die Haushalte ab 2006 sollen ganz ohne Neuverschuldung auskommen (Art. 18 BayHO i.d.F. ab 1. Januar 2006).

Allerdings besteht zwischen den geplanten Einnahmen und Ausgaben eine größere Lücke, als durch die im Haushaltsgesetz 2001/2002 vorgesehene Nettokreditaufnahme von zusammen rd. 2 Mrd DM (davon 1 143 Mio DM in 2001 und 914 Mio DM in 2002) zum Ausdruck kommt.⁷ Nach der dem Haushaltsgesetz beigefügten Finanzierungsübersicht beträgt der (negative) Finanzierungssaldo für beide Jahre zusammen 5,5 Mrd DM. Davon sollen rd. 2 Mrd DM durch Kreditaufnahmen am Kreditmarkt gedeckt, 1,5 Mrd DM dem Bayernfonds entnommen und 2 Mrd DM aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage finanziert werden. Diese Rücklage besteht jedoch im Wesentlichen aus nicht beanspruchten Kreditermächtigungen der Vorjahre, die sich von 1996 bis 2000 auf insgesamt etwa 5 Mrd DM summiert haben. Unter Einbeziehung der Entnahmen aus der Rücklage beträgt der im Doppelhaushalt 2001/2002 veranschlagte Kreditbedarf rd. 4 Mrd DM. Im zweiten Nachtragshaushalt 2002 waren insbesondere prognostizierte Steuerausfälle und Mehrbelastungen beim Länderfinanzausgleich einzuplanen. Formal wurden diese Haushaltsbelastungen nicht durch eine Erhöhung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung, sondern durch eine weitere Inanspruchnahme der bisher nicht benötigten Kreditermächtigungen in Höhe von 420,9 Mio EUR (rd. 820 Mio DM) gedeckt. Der ORH weist darauf hin, dass auch dadurch die Neuverschuldung erhöht und es damit noch schwieriger wird, bis 2006 ausgeglichene Haushalte zu erreichen.

7) Art. 2 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 HG

14 Staatsbürgschaften 2000

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2000 Kredite von 4 103,5 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 756,8 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 7 950 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zu Lasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten.

Staatsbürgschaften und Garantien

Zahlenübersicht 1

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2000			
	Anzahl	verbürgter Betrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Ermächtigungsrahmen Mio DM
Gewerbliche Wirtschaft	2 421	1 299,0	229,8	4 500
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	924	80,9	53,6	100
Wohnungsbau	44 926	2 722,5	1 472,6	3 000
Land- und Forstwirtschaft	2	0,5	0,4	50
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	18	0,6	0,4	300
zusammen	48 291	4 103,5	1 756,8	7 950

An Ausfallzahlungen waren 2000 insgesamt 61 809 DM zu leisten; aus früheren Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 28 558 DM rückerstattet.

Nach Berücksichtigung sonstiger Verbuchungen und zeitlicher Verschiebungen in der Bürgschaftsstatistik und der Haushaltsrechnung wurde der Freistaat Bayern mit Netto-Ausfallzahlungen in Höhe von 2 481 DM belastet; die Netto-Einnahmen aus Regressforderungen beliefen sich auf 8 791 DM.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden Ende 2000 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 2001/2002);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 64,4 Mio DM; in diesen Garantien ist erstmals die Zusage von bis zu 24 Mio DM für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen aus der nuklearen Inbetriebsetzung und dem bestimmungsgemäßen Gebrauch der Forschungs-Hochflussneutronenquelle der TU in Garching (FRM II) enthalten (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);
- anteilige Estandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2001/2002);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994; bisherige Zusage 4,4 Mrd DM;
- 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. 1 HG 2001/2002).

14.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern

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

Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern

Zahlenübersicht 2

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2000		
	Anzahl	verbürgter Betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1 967	732,7	505,5
Sonstige Bürgschaften und Garantien	52	573,5	232,6
Haftungsfreistellungen	2 389	328,4	201,7
Ausfallgarantien Export	103	57,8	39,5
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹⁾	723	425,4	92,0
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	2 041	565,8	118,5
zusammen	7 275	2 683,6	1 189,8

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 1 189,8 Mio DM vermindert sich aufgrund von dritter Seite übernommener Rückgarantien um 30,5 Mio DM. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rückgarantien:

Bundesrepublik Deutschland	16,9 Mio DM
Freistaat Bayern	7,9 Mio DM
Private Banken	5,7 Mio DM

15 Privatisierungserlöse

15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 2000 folgende Beteiligungen des Freistaats Bayern für insgesamt **8,7 Mrd DM** verkauft worden:

Privatisierungserlöse

Zahlenübersicht 1

Programme	Mio DM
Offensive Zukunft Bayern I	
DASA	410,3
Bayernwerk	2 300,0
OBAG-Anteile	19,8
Lechelektrizitätswerke AG	13,8
Contigas-Anteile	57,3
Bayerischer Lloyd	0,9
Rhein-Main-Donau AG	48,1
Bruttoerlöse	2 850,2
Gutachterkosten	- 1,9
Nettoerlöse	2 848,3
Offensive Zukunft Bayern II	
Bayerische Versicherungskammer	2 512,0
Anteil an Rheinland-Pfalz	- 140,0
Bruttoerlöse	2 372,0
Gutachterkosten	- 0,9
Nettoerlöse	2 371,1
3. Tranche 1. Teil	
Fränkische Überlandwerke	6,2
Bayernwerk Wasserkraftwerk AG	0,7
Bayerische Wasserkraftwerke AG	65,0
Bayerngas GmbH	70,5
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern	34,7
Bayerischer Schulbuchverlag	9,0
Bruttoerlöse	186,1
Gutachterkosten	- 0,2
Nettoerlöse	185,8
3. Tranche 2. Teil	
DG-Bank Frankfurt	9,2
Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	126,7
Bruttoerlöse	135,9
Gutachterkosten	- 0,1
Nettoerlöse	135,8
Offensive Zukunft Bayern I und II sowie 3. Tranche zusammen	5 541,0
Offensive Zukunft Bayern III	
VIAG AG (nach Abzug von Gutachterkosten)	3 102,4
Molkerei Weihenstephan (erst im Haushalt 2001 veranschlagt)	42,2
insgesamt	8 685,6

Diese Erlöse sind als Sondervermögen im Grundstock „Privatisierungserlöse“⁸ nachgewiesen.

2001 wurden mit der Veräußerung von Anteilen an der E.ON AG weitere Privatisierungserlöse von 938 Mio DM vereinnahmt. Insgesamt wurden damit seit 1994 Beteiligungen im Werte von 9,6 Mrd DM verkauft.

15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Die Erlöse müssen nach Art. 81 BV für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens⁹ verwendet werden.

Die **Programme der Offensive Zukunft Bayern I und II** sowie der **3. Tranche**¹⁰ haben ein Volumen¹¹ von 6 337 Mio DM. Davon wurden 5 258,5 Mio DM unmittelbar als grundstockskonforme Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, Darlehen und Fonds) veranschlagt. Weitere 176,5 Mio DM werden zur Mitfinanzierung bereits im Haushalt veranschlagter Hochbaumaßnahmen verwendet, wodurch entsprechende Mittel zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen der 3. Tranche der Offensive Zukunft Bayern „frei“ werden. Damit wurden **5 435 Mio DM als grundstockskonform veranschlagt**. Die Verwendung der restlichen 106 Mio DM wurde zurückgestellt, um das Gewährleistungsrisiko bei der Bayerischen Versicherungskammer und das Risiko der umsatzsteuerlichen Behandlung der Rhein-Main-Donau AG abzudecken.

Aus dem Erlös aus der Veräußerung staatlicher Anteile an der VIAG AG wurden 2 649,4 Mio DM für den „**Bayernfonds**“ verwendet (Kap. 13 12). Hieraus werden die in der **Offensive Zukunft Bayern III** veranschlagten Maßnahmen („High-Tech-Offensive“ und „Standortprogramm“) finanziert. Für Eigeninvestitionen sind in diesen Programmen 1 398,8 Mio DM veranschlagt, wovon 1 392,8 Mio DM aus Priva-

8) Anlage B zum Epl. 13, Nr. 2 Grundstock Teil C - H

9) 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.

10) Hierunter fallen das Programm zur rationellen und umweltverträglichen Erzeugung und Verwendung von Energie (Kap. 13 03 TitGr. 66 bis 69), die Stärkung von Investitionen im Bereich des Staatsstraßenbaus (Kap. 13 03 TitGr. 70), Vorhaben der Inneren Sicherheit und im kulturellen Bereich (Kap. 13 03 TitGr. 51 bis 60).

11) ohne die im Programm veranschlagten Mittel für die Verwendung der Zinserträge aus dem Kapitalfonds „Meisterpreis“ (60 Mio DM) und der Vorzugsdividende aus der Kapitalzuführung an die „Bayern Innovativ GmbH“ (30 Mio DM)

tisierungserlösen finanziert werden.¹² In Höhe der nicht grundstockskonformen Programmteile von 1 256,6 Mio DM wurden bereits veranschlagte Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen (Kap. 13 13) umfinanziert, d.h. aus Privatisierungserlösen bezahlt. Die restlichen Einnahmen von 453 Mio DM wurden langfristig angelegt. Damit wurde der **gesamte Erlös von 3 102,4 Mio DM als grundstockskonform veranschlagt**. Die Zinserträge der im „Bayernfonds“ angelegten Privatisierungserlöse dienen der Finanzierung von Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern.

Zahlenübersicht 2 zeigt, inwieweit die Privatisierungserlöse bis Ende 2000 zum Erwerb von Grundstockvermögen verwendet wurden. Die Ausgaben beziehen sich auf die in den Programmen enthaltenen Investitionen und die außerhalb der Programme mit Privatisierungserlösen finanzierten Baumaßnahmen.

Grundstockskonforme Veranschlagung und Verwendung der Privatisierungserlöse bis Ende 2000

Zahlenübersicht 2

Programme	grundstockskonforme Verwendung		
	veranschlagt Mio DM	verausgabt Mio DM	Anteil %
Offensive Zukunft Bayern I	2 853	2 616	92
Offensive Zukunft Bayern II	2 297	2 060	90
3. Tranche - 1. Teil	190	185	97
- 2. Teil	95	32	34
Offensive Zukunft Bayern III (Bayernfonds)	2 649	427	16
langfristige Anlage (s.o.)	453	453	100
insgesamt veranschlagt	8 537	5 773	68
zurückgestellt	106		

Die **nicht grundstockskonformen** Maßnahmen (Zuschüsse usw.) der Programme wurden aus „ersparten Haushaltsmitteln“ finanziert, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München (400 Mio DM), zur Errichtung von Hochschulbauten (290 Mio DM) sowie für außerhalb der Programme veranschlagte sonstige Hochbaumaßnahmen (176,5 Mio DM bei der 3. Tranche) und Um- und Ausbau der Staatsstraßen (1 256,6 Mio DM bei der Offensive Zukunft Bayern III) vorgesehen waren und für die anstelle der im Haushalt bereits veranschlagten Mittel nunmehr

12) Die restlichen 6 Mio DM werden aus Haushaltsmitteln finanziert, so dass das Programmvolumen 2 655,4 Mio DM beträgt.

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 Fonds angelegten Privatisierungserlösen in die nicht grundstockskonformen Programmteile.

Die **Erträge aus den Fonds** übersteigen zum Teil die hierfür veranschlagten Ausgaben, wobei die Mittelverwendung bei den einzelnen Fonds sehr unterschiedlich ist. Bis Ende 2000 wurden 467 Mio DM an Zinsen und Dividenden vereinnahmt und nur 383 Mio DM den vorgesehenen Zwecken zugeführt (s. Zahlenübersicht 3). Der Differenzbetrag wurde als Ausgaberesultat übertragen.

Einnahmen und Ausgaben der Fonds (Mio DM)

Zahlenübersicht 3

Kapitalstöcke der Offensive Zukunft Bayern I und II	Kapitalstock	Einnahmen bis Ende 2000	Ausgaben bis Ende 2000
Meisterpreis	160,0	75,7	57,1
Bayern Innovativ GmbH	100,0	30,7	30,7
Risikokapitalgesellschaft	150,0	27,1	27,1
Bayerische Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen	100,0	37,6	36,0
Arbeitsmarkt- und Sozialfonds	400,0	100,4	90,3
Kapitalzuführungen an die Bayerische Beteiligungsgesellschaft	20,0	2,6	2,6
Kapitalzuführung an die Kreditgarantiegemeinschaft Handel und Handwerk	10,0	1,3	1,3
Kapitalstock Hochschule international	20,0	5,6	3,9
Kulturfonds	300,0	83,9	67,1
Museum der Phantasie	3,9	0,3	0,3
Internationales Künstlerhaus Bamberg	24,8	7,0	7,0
Umweltfonds	140,0	39,2	22,1
Altlastenfinanzierungsfonds	100,0	28,0	9,2
Naturschutzfonds	100,0	28,0	28,0
Summe	1 628,7	467,3	382,9

Differenzen in den Summen durch Runden

Bei den Fonds der Offensive Zukunft Bayern III fallen erst 2001 Einnahmen und Ausgaben an.

16 Mittel der europäischen Strukturfonds

Zum Abbau struktureller Ungleichgewichte der Mitgliedstaaten und zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Europäischen Gemeinschaft hat die EU europäische Strukturfonds geschaffen. Aus haushaltswirtschaftlicher Sicht sind davon für Bayern von besonderer Bedeutung der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Im abgelaufenen Förderzeitraum von 1994 bis 1999 flossen aus diesen Fonds mehr als 1 Mrd DM nach Bayern. Die Maßnahmen wurden teilweise aus Landesmitteln kofinanziert.

Für die EU-Mittel sind umfangreiche verwaltungsinterne Kontrollen vorgeschrieben. Darüber hinaus unterliegen sie sowohl der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof als auch der Prüfung durch den ORH. Die europäischen Regelungen über den Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel (Bescheinigung) sind strikt. Verstöße und Mängel können zu Finanzkorrekturen in beträchtlicher Höhe führen, für die der Staat ersatzweise mit Landesmitteln einstehen muss. Der ORH hat deshalb seine Prüfungen bei Fördermaßnahmen mit europäischer Finanzierung verstärkt. Es liegt im Landesinteresse, Schwachstellen bei der Abwicklung solcher Programme frühzeitig zu erkennen. Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben bei ihren Prüfungen neben formalen auch inhaltliche Mängel festgestellt, die inzwischen teilweise zu Rückzahlungen geführt haben. Die Prüfungsergebnisse machen deutlich, dass sich Verwaltung und Zuwendungsempfänger offenbar noch nicht mit entsprechender Sorgfalt auf diese Aufgabe eingestellt haben. So hat z.B. eine Prüfung bei einem Bildungswerk ergeben, dass bei der Förderung der berufsbezogenen Erwachsenenbildung Einnahmen und Ausgaben falsch zugeordnet wurden und der Verwendungsnachweis nur unzureichend geprüft wurde; die Überzahlung von 2 Mio DM wurde mittlerweile zurückgezahlt.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

17 Entwicklung der Personalausgaben

Die von Landtag und Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen zum Stellenabbau haben zwar zu einem gewissen Rückgang des Personals geführt. Die vorgegebenen Abbauziele wurden allerdings nicht erreicht, zumal im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht in nicht unerheblichem Maße neue Stellen ausgebracht wurden, die überdies eine deutlich höhere Wertigkeit aufweisen.

17.1 Personalentwicklung und Personalausgaben

Der ORH hat zuletzt 1997¹ über die Entwicklung der Personalausgaben berichtet. Danach war beim Personalbestand von 1991 bis 1996 ein Anstieg um 1,9 % zu verzeichnen. Der ORH hatte damals darauf hingewiesen, dass auch die großen Personalkörper wie Schulen, Hochschulen und Polizei in die Sparmaßnahmen einbezogen werden müssen, wenn ein wesentlicher Einspareffekt erzielt werden soll.

1) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 17

Seitdem hat sich das Personal² wie folgt entwickelt:

Personalbestand

Zahlenübersicht 1

	1996	1997	1998	1999	2000	Veränderung 1996 bis 2000	
						absolut	in %
Personal (umgerechnet auf Vollzeitkräfte)	243 620	244 517	241 757	240 288	240 581	- 3 039	- 1,25
Veränderung		897	- 2 760	- 1 469	293		
<i>Index (1996 = 100)</i>	100	100,4	99,2	98,6	98,8		

Der auf Vollzeitkräfte (ganze Stellen) umgerechnete Personalbestand war 1997 noch ansteigend, in den Jahren 1998 und 1999 aufgrund der Maßnahmen zum Stellenabbau rückläufig. Im Jahr 2000 war dagegen wieder ein leichter Anstieg der Beschäftigtenzahl festzustellen.

Die Personalausgaben³ des Staates sind von 1996 bis 2000 um insgesamt 7,2 % von 24,1 Mrd DM auf 25,9 Mrd DM angestiegen:

Entwicklung der Personalausgaben

Zahlenübersicht 2

	1996	1997	1998	1999	2000
	Mio DM				
Personalausgaben	24 132	24 536	24 949	25 455	25 873
Steigerung		404	413	506	418
<i>Index (1996 = 100)</i>	100	101,7	103,4	105,5	107,2

2) ohne Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, Rechtsreferendare und Lehramtsanwärter (Steigerung von 13 305 auf 14 048 = 5,6 %), ohne Staatsforst und ohne Personal, dessen Bezüge nicht aus dem Staatshaushalt bestritten werden (insbesondere Klinikpersonal)

3) bereinigt um den Epl. 09 (Staatsforst), der ab dem Haushaltsjahr 1999 im Rahmen einer Wirtschaftsplanung wie ein Staatsbetrieb geführt wird; die Personalausgaben sind zum größten Teil nicht mehr der HGr. 4 zuzuordnen.

Untergliedert auf die einzelnen wesentlichen Zweckbestimmungen ergibt sich folgende Übersicht:

Untergliederung der Personalausgaben⁴

Zahlenübersicht 3

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr Mio DM					Veränderung 1996 bis 2000	
	1996	1997	1998	1999	2000	absolut	in %
Bezüge der Beamten und Richter	13 478	13 687	13 888	14 136	14 222	744	5,5
Vergütungen der Angestellten	3 782	3 834	3 880	3 997	4 040	258	6,8
Löhne der Arbeiter	721	713	703	719	714	- 7	- 1,0
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter	4 118	4 197	4 330	4 401	4 594	476	11,5
Beihilfen ohne Versorgungsempfänger	816	838	839	849	861	45	5,5
Beihilfen für Versorgungsempfänger	564	612	633	660	713	149	26,5
Sonstige Personalausgaben	653	655	676	693	729	76	11,6
Insgesamt	24 132	24 536	24 949	25 455	25 873	1 741	7,2

In diesen vier Jahren sind die Bezüge der 198 000 Beamten und Richter um insgesamt 5,5 % und die Vergütungen und Löhne der 119 000 Arbeitnehmer des Staates um insgesamt 6,8 % gestiegen. Die Versorgungsbezüge haben um 11,5 % und die Beihilfen für die Versorgungsempfänger sogar um 26,5 % zugenommen.

Die Entwicklung der Personalausgaben wird im Wesentlichen von den Faktoren Zahl der Stellen, lineare Erhöhungen und Versorgungsausgaben bestimmt. Die Faktoren Versorgungsausgaben und lineare Erhöhungen können vom Staat nur in einem sehr engen Rahmen beeinflusst werden.

In den Jahren 1996 bis 2000 ist die Zahl der Versorgungsempfänger im Wesentlichen als Folge von Stellenmehrungen in zurückliegenden Jahren⁵ von 80 300 auf 85 600 angestiegen. Bis zum Jahr 2030 wird sie sich auf voraussichtlich 169 000 fast verdoppeln.

4) Angaben ohne Staatsforstverwaltung

5) vgl. auch ORH-Bericht 1992 TNr. 14

17.2 Stellenentwicklung 1996 bis 2000⁶

Von 1993 bis 1996 hatte sich der Gesamtstellenplan trotz der von Landtag und Staatsregierung beschlossenen Sparmaßnahmen nur um 702 Stellen verringert.⁷

Landtag und Staatsregierung haben für die Jahre 1998 bis 2007 weitere Maßnahmen beschlossen, um den Personalkostenanstieg einzudämmen:

- Nach Art. 6 b HG 1997/1998 müssen bis zum Jahr 2007 weitere rd. 5 730 Stellen eingespart werden, wobei im Gegensatz zu Art. 6 a HG nunmehr kein Verwaltungsbereich mehr ausdrücklich vom Stellenabbau ausgenommen wurde.
- Das 20-Punkte-Programm der Staatsregierung vom 8. Oktober 1996 sieht in den Jahren ab 1997 einen zusätzlichen Stellenabbau bei obersten Dienstbehörden, Mittel- und Sonderbehörden im Umfang von 2 800 Stellen vor.

Zusammen mit den Sparmaßnahmen nach Art. 6 a HG und der Verlängerung der Arbeitszeit der Beamten sollen somit im staatlichen Bereich von 1993 bis 2007 rd. 12 700 Stellen abgebaut werden, davon im Zeitraum zwischen 1996 und 2000 4 142 Stellen.⁸ Hinzu kommen nach den den Haushaltsplänen vorangestellten Übersichten weitere Stelleneinsparungen infolge von Feststellungen der Rechnungsprüfung und des Vollzugs von kw-Vermerken sowie durch Privatisierung.

Stelleneinsparung

Zahlenübersicht 4

	1996	1997	1998	1999	2000	insgesamt
Abbauprogramme	854	951	726	873	738	4 142
Sonstige Einsparungen	31	411	123	234	122	921
zusammen	885	1 362	849	1 107	860	5 063

In den Eckzahlen zum Finanzplan für die Jahre 1996 bis 2000 hat die Staatsregierung angekündigt, dass ab dem Haushaltsjahr 1999 keine neuen Stellen in den Haushaltsplänen ausgewiesen werden. Hierzu wurde ausgeführt, dass ein evtl.

6) bereinigt um die Stellen des Staatsforstes

7) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 17

8) Nachrichtlich: In der Staatsforstverwaltung wurden seit 1993 293 Stellen eingespart

notwendiger Stellenmehrbedarf in den Jahren ab 1999 durch Umschichtungen aus dem vorhandenen Stellenbestand gedeckt werden müsse.

Entgegen dieser Absicht wurden neue kostenwirksame Stellen in folgenden Bereichen geschaffen:

Stellenmehrungen

Zahlenübersicht 5

Bereich (Epl.)	1995/1996	1997/1998	1999/2000	insgesamt
Innere Verwaltung (Epl. 03 A)	100	100	182	382
Justizverwaltung (Epl. 04)	110	50	287	447
Kultusverwaltung (Epl. 05)	875	-	337	1 212
Arbeitsverwaltung (Epl. 10)	6	-	53	59
Wissenschaftsverwaltung (Epl.15)	214	150	310	674
zusammen	1 305	300	1 169	2 774

Im Gegensatz zur angestrebten Einsparung von 5 063 Stellen wurde die Zahl der Stellen somit um lediglich 2 289 vermindert. Ohne die sonstigen Einsparungen von 921 Stellen ergibt sich, dass das Sparziel der Abbauprogramme von 4 142 Stellen mit eingesparten 1 368 Stellen (33 %) bei weitem nicht erreicht wurde.⁹

Die Prüfung des ORH hat auch die Feststellungen im ORH-Bericht 1997 bestätigt, dass die Stelleneinsparungen überwiegend in Funktionen erbracht werden, die den Laufbahnen des einfachen und mittleren Dienstes entsprechen. Neue Stellen werden dagegen zumeist im gehobenen (z.B. Lehrer) und höheren Dienst (Universitäten) ausgewiesen.

17.3 Stellenentwicklung in der Staatskanzlei und den Ministerien

Der Ministerrat hat am 2. August 1994 beschlossen, bis 1997 im Bereich der Staatskanzlei und in den Ministerien 5 % der im Jahr 1993 vorhandenen Stellen (229 von 4 573 Stellen) abzubauen. Dieser Beschluss wurde durch das 20-Punkte-Aktionsprogramm der Staatsregierung vom 8. Oktober 1996, das bis zum Jahr 2002 schon einen zehnpromzentigen Stellenabbau vorsieht, überlagert (Anrechnung

9) Die beabsichtigte Einstellung von 4 100 zusätzlichen Lehrern zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung und die angekündigte Schaffung von 890 zusätzlichen Stellen für die innere Sicherheit werden sich zudem auf die Erreichung der Einsparziele auswirken.

der Abbauraten von 1995 und 1996). Im Endergebnis sollen nach Abschluss des 20-Punkte-Programms (2002) mehr als 12 % der Stellen (rd. 550) abgebaut sein.

**Stellenentwicklung in der Staatskanzlei
und den Ministerien**

Zahlenübersicht 6

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Veränderung 1993 bis 2000	
								absolut	in %
4 573	4 577	4 481	4 431	4 349	4 279	4 212	4 160	- 413	- 9,0

Somit wurde der vorgegebene Stellenabbau in der Staatskanzlei und in den Ministerien bis einschließlich 2000 etwa zu 75 % erreicht.

Diese Bewertung fällt ungünstiger aus, wenn auch die Stellen für abgeordnete Beamte eingerechnet werden. Wie eine im Jahr 1999 vom ORH durchgeführte Querschnittsprüfung aller Ressorts über die Abordnungspraxis an den obersten Dienstbehörden gezeigt hat, werden im Gegensatz zu früheren Jahren die ausgebrachten Stellen für abgeordnete Beamte in vollem Umfang in Anspruch genommen, z.T. sogar über mehrere Jahre hinweg. Bei dieser Betrachtungsweise wären dann lediglich 392 Stellen eingespart worden.

Aber auch die Einsparung von 392 Stellen wurde zwischenzeitlich wieder teilweise aufgezehrt. Im Zuge der Neubildung des Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz Anfang 2001 wurden neben der Umsetzung von 133 Stellen auch 170 neue Stellen, davon 162 für das neue Ministerium, bewilligt.

Im Ergebnis wurden somit bislang lediglich rd. 220 Stellen eingezogen (40 % des Einsparungssolls oder 5 % der Ausgangsstellenzahl). Das von der Staatsregierung vorgegebene Ziel des Stellenabbaus in den obersten Dienstbehörden bis 2002 wird unter diesen Umständen keinesfalls mehr erreicht werden. Festzustellen ist, dass sich dabei insgesamt die Zahl der Spitzenpositionen unter Einbeziehung des neuen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz sogar erhöht hat.

Entwicklung der Zahl der Spitzenpositionen

Zahlenübersicht 7

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderung 1993 bis 2001	
										absolut	in %
BesGr. A 16	284	279	283	287	285	284	283	284	294	10	3,52
BesGr. B 3	392	392	389	389	386	386	384	385	402	10	2,55
BesGr. B 6	75	75	77	77	82	82	82	82	86	11	14,67
BesGr. B 9	15	15	15	15	13	13	14	14	15	0	0,00
insgesamt	766	761	764	768	766	765	763	765	797	31	4,04

17.4 Zusammenfassung

Die von Landtag und Staatsregierung beschlossenen Maßnahmen zum Stellenabbau haben zwar zu einem gewissen Rückgang des Personals geführt, die vorgegebenen Abbauziele wurden allerdings nicht in dem beabsichtigten Umfang erreicht. Dies liegt hauptsächlich daran, dass im Gegensatz zur Absichtserklärung in den Finanzplänen in nicht unerheblichem Maße neue kostenwirksame Stellen ausgebracht wurden. Die mit dem Stellenabbau bezweckte Begrenzung des Anstiegs der Personalausgaben ist u.a. auch deshalb geringer ausgefallen, weil ganz überwiegend Stellen geringerer Wertigkeit eingespart wurden, neu ausgebrachte Stellen aber deutlich höhere Wertigkeiten aufweisen.

18 Konzentration und Automation der Reisekostenabrechnung

Für die Abrechnung der Reisekosten sind derzeit 300 Vollzeitkräfte bei 1 285 Dienststellen eingesetzt. Der ORH hält eine Konzentration auf wenige, große Einheiten und eine verstärkte Nutzung IT-gestützter Abrechnungsverfahren für erforderlich. Dadurch können über 140 Vollzeitkräfte eingespart werden.

18.1 Allgemeines

Für die Abrechnung der Reisekosten der 320 000 Beamten, Richter, Arbeitnehmer und Auszubildenden des Staates nach dem Bayerischen Reisekostengesetz (BayRKG) sowie den Rechtsverordnungen und Verwaltungsanweisungen hierzu sind bisher die Beschäftigungsbehörden zuständig. Zur rationellen Berechnung und Anordnung der Reisekosten hat die BFD Regensburg ein IT-Verfahren

alle Ressorts

(BayRKS) entwickelt, das laut Empfehlung des Staatsministeriums der Finanzen (StMF) von allen Stellen eingesetzt werden sollte, um die Sachbearbeiter von Routinetätigkeiten zu entlasten und den mit dem Vollzug des Jahressteuergesetzes 1996 verbundenen Verwaltungsmehraufwand¹⁰ aufzufangen.

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung Erhebungen zur Aufbau- und Ablauforganisation der Reisekostenstellen, zum Einsatz IT-gestützter Abrechnungsverfahren und zum Personaleinsatz für die Reisekostenabrechnung bei den Dienststellen des Staates vorgenommen. Örtliche Erhebungen erfolgten bei vier Regierungen, einem Polizeipräsidium, einer BFD, einer OFD sowie je einer Stelle im Landwirtschafts- und Hochschulbereich. Auf die untersuchten Stellen entfällt ein Viertel aller ausgewerteten Anordnungsvorgänge.

18.2 Organisation (Ist-Zustand)

18.2.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Der Aufbau der Abrechnungsstellen, das Abrechnungsverfahren und der Personaleinsatz für die Reisekostenabrechnung sind nicht einheitlich organisiert. Die Zuständigkeitsbereiche, der Personaleinsatz und die Aufgabenabwicklung der Abrechnungsstellen weichen deshalb z.T. erheblich voneinander ab.

Im Jahre 1999 gab es insgesamt 1 285 Anordnungsstellen, die Reisekostenzahlungen anwiesen. Darunter sind auch kleinste Dienststellen. So nimmt z.B. eine Dienststelle mit nur vier Bediensteten die Abrechnung der Reisekosten selbst vor. Andererseits sind die Abrechnungsstellen im Bereich des Staatsministeriums des Innern stark zusammengefasst. Die Reisekostenabrechnungen für sämtliche Schulen werden grundsätzlich von den Regierungen durchgeführt. Als größte Abrechnungsstelle ist die Regierung von Oberbayern für die Reisekostenabrechnung von insgesamt 1 500 Dienststellen zuständig. Die Reisekostenabrechnungen für den Bereich der Landespolizei (Ausnahme: Bereitschaftspolizeiabteilungen) obliegen zentral den Polizeipräsidiolen.

Neben der Abrechnung der Reisekostenvergütungen sind die Reisekostenstellen in unterschiedlichem Umfang auch in das Genehmigungsverfahren und die Reiseorganisation eingebunden. Soweit die Zuständigkeit gegeben ist, setzen die Ab-

10) Berechnung der zu versteuernden Verpflegungsmehraufwendungen

rechnungsstellen auch Trennungsgelder und Umzugskostenvergütungen fest. Einige Sachbearbeiter sind in allen Funktionsbereichen (Mischfunktion) eingesetzt.

18.2.2 IT-Einsatz

Den Reisekostensachbearbeitern steht seit 1996 ein Reisekostenabrechnungssystem (BayRKS) zur Verfügung, das in seiner aktuellen Programmversion u.a. folgende Funktionen unterstützt:

- Abrechnung von Reisekosten- und Aufwandsvergütungen;
- Berechnung der zu versteuernden Verpflegungsmehraufwendungen;
- Erstellung übersichtlicher und nachvollziehbarer Bescheide für den Antragsteller;
- Berechnung und beleglose Meldung der zu versteuernden Beträge;
- Abwicklung der Zahlungen durch die Übergabe der Zahlungsdaten an das Mittelbewirtschaftungssystem BayMBS.

Von den 1285 Anordnungsstellen verfügten zwar 787 über das Verfahren BayRKS, im Einsatz war es aber nur bei 228 Stellen (Stand Oktober 2000). Die erhebliche Differenz zwischen den ausgelieferten und eingesetzten Programmen ist u.a. darauf zurückzuführen, dass das BayRKS seit Anfang 1999 generell zusammen mit BayMBS ausgeliefert wird, unabhängig davon, ob BayRKS notwendig oder wirtschaftlich ist. Die Entscheidung, ob und ab welchem Zeitpunkt BayRKS angewandt wird, bleibt den Dienststellen überlassen.

Die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die Anwender das Verfahren in unterschiedlichem Umfang einsetzen. Während einige Abrechnungsstellen inzwischen fast 100 % der Fälle mit BayRKS abwickeln, rechnen die Regierungen noch zwischen 23 und 75 % der Fälle manuell ab. Die Inanspruchnahme des Programms durch die Sachbearbeiter nahm bei längerem Arbeiten mit BayRKS und wachsender Erfahrung zu. Beim künftigen Einsatz der onlinefähigen Version, bei der die Reisedaten direkt vom Antragsteller eingegeben und ohne erneute Erfassung durchgängig vom Reiseantrag bis zur Auszahlung verarbeitet werden, dürfte sich die Akzeptanz deutlich steigern lassen.

Die Universitäten rechnen die Reisekosten mit einer Ausnahme nicht mit BayRKS ab; sie rechnen entweder manuell ab oder setzen auf verschiedene, von Externen entwickelte Abrechnungsverfahren. Begründet wird dies damit, dass die Drittmittel

über BayRKS und BayMBS nicht ausreichend verwaltet werden. Das StMF und das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst wollen klären, ob künftig BayRKS auch im Hochschulbereich als einheitliches Abrechnungsverfahren eingesetzt werden kann.

18.2.3 Personaleinsatz

Nach einer durch das StMF veranlassten Erhebung waren im Jahre 1995 im staatlichen Bereich

- für die Reisekostenabrechnung 258 Vollzeitkräfte und
- für die Trennungsgeld- und Umzugskostenabrechnung 60 Vollzeitkräfte

eingesetzt.

Im Rahmen dieser Umfrage sind jedoch für einige Einzelpläne keine bzw. nur unvollständige Meldungen eingegangen. Nach den repräsentativen Erhebungen des ORH im Rahmen der Untersuchung ist für den gesamten Bereich des Staates von 300 Vollzeitkräften für die Reisekostenabrechnung auszugehen. Nach den Feststellungen des ORH hat sich bei den in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Abrechnungsstellen der Personaleinsatz durch den IT-Einsatz bisher zwar nicht wesentlich verringert. Allerdings konnten die mit dem Jahressteuergesetz 1996 verbundenen neuen Aufgaben ohne zusätzliches Personal bewältigt werden.

18.3 Schwachstellen

Die 1 285 Anordnungsstellen unterscheiden sich außerordentlich nach der Zahl der zu bearbeitenden Anträge. Die Werte liegen zwischen einer und 37 000 Zahlungsanordnungen pro Jahr und Anordnungsstelle.

Buchungen pro Jahr und Anordnungsstelle

Zahlenübersicht 1

Anzahl der Buchungen	Zahl der Anordnungsstellen	Anteil (%)
bis 99	728	56,65
100 bis 499	447	34,79
500 bis 999	50	3,89
mehr als 1 000	60	4,67
insgesamt	1 285	100,00

alle Ressorts

Danach fielen bei 1 225 der 1 285 Anordnungsstellen (95 %) jährlich unter 1 000 Anordnungen an. Bei über der Hälfte aller Anordnungsstellen lag der Monatsdurchschnitt unter zehn. Lediglich 23 Anordnungsstellen wiesen jährlich mindestens 3 000 Zahlungen an. Dazu gehören die sieben Regierungen, auf die mit 167 248 Anordnungen ein Drittel der Anordnungsfälle entfällt.

Bei den vielen kleinen Reisekostenstellen sind die Bearbeiter oft nur mit einem geringen Teil ihrer Beschäftigung für die Reisekostenabrechnung tätig. Gleichwohl müssen auch sie über die entsprechenden materiell-rechtlichen Kenntnisse zum Reisekostenrecht und zu anderen einschlägigen Bestimmungen (z.B. Steuerrecht) verfügen und entsprechende Fachliteratur benutzen. Mangels stetiger Anwendungspraxis sind bei kleinen Stellen dabei oft Defizite bei der zutreffenden Rechtsanwendung festzustellen.

Eine maschinelle Abrechnung bzw. Unterstützung der Bearbeiter durch das Abrechnungssystem BayRKS ist nur bei einer bestimmten Mindestgröße der Festsetzungsstelle wirtschaftlich. Eine rationelle maschinelle Abrechnung setzt voraus, dass der Sachbearbeiter und sein Vertreter das Abrechnungsprogramm beherrschen, was regelmäßige Anwendung voraussetzt. Auch kann die Leitstelle Reisekosten der BFD Regensburg ihren Service (Programmbetreuung, Schulung) in vertretbarem Rahmen nur für eine begrenzte Zahl von Abrechnungsstellen erbringen. Der Betreuungsaufwand je Bearbeiter ist gerade bei kleinen Abrechnungsstellen (fehlender Multiplikatoreffekt) unverhältnismäßig hoch, weil hier nicht mehrere Bearbeiter voneinander lernen können.

18.4 Verbesserungsvorschläge

Alle diese Gesichtspunkte sprechen dafür, die meisten der bisher 1 285 Abrechnungsstellen aufzulösen. Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der zu errichtenden Stellen (Vertretungsfälle, Überbrücken von Personalausfällen, Erfahrungsaustausch usw.) sollte dabei eine Größe von mindestens fünf Vollzeitkräften angestrebt werden.

Für die Personalausstattung bei den Reisekostenstellen bestehen bisher keine Messzahlen. Der ORH hat deshalb bei einigen Reisekostenstellen die Zahl der bearbeiteten Reisekostenanträge, das dafür eingesetzte Personal und die durchschnittliche Fallzahl untersucht.

Durchschnittliche Fallzahlen

Zahlenübersicht 2

Reisekostenstelle	Anträge Anzahl 1999	Festsetzer (Vollzeitkräfte)	Durchschnitt- liche Fallzahl
Regierung von Oberbayern	33 962	9,90	3 430
Regierung von Niederbayern	24 569	5,87	4 185
Regierung von Mittelfranken	29 904	5,65	5 292
Regierung der Oberpfalz	20 924	7,32	2 858
Finanzämter (OFD München)	30 333	28,74	1 055
Polizeipräsidium NB/OPf.	11 629	3,03	3 837
TU München	11 200	3,00	3 733
FüAk ¹⁾	9 842	2,71	3 631
BFD Regensburg	1 535	0,60	2 558

1) Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Die Bearbeitungszahlen der großen Abrechnungsstellen liegen zwischen 2 558 und 5 292 Reisekostenabrechnungen pro Jahr und Sachbearbeiter. Der ORH ist der Auffassung, dass bei großen Abrechnungsstellen und verbessertem IT-Einsatz Fallzahlen von über 4 000 erreichbar sind. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das neue Reisekostenrecht¹¹ deutliche Vereinfachungen beim Vollzug bringt. Dieser Wert wurde von zwei der acht untersuchten Reisekostenstellen bereits überschritten, drei weitere Stellen haben ihn annähernd schon erreicht.

Dies deckt sich auch mit den Einschätzungen des Bundesamts für Finanzen. Dort werden bei Einsatz des Abrechnungsverfahrens pro Jahr und Sachbearbeiter Messzahlen von 3 000 für Sammelanträge und Auslandsreisen und 5 000 für die übrigen Abrechnungen angestrebt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch die Untersuchungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg, nach denen der Wert von 3 000 Abrechnungen pro Sachbearbeiter und Jahr nach Einführung der Automatisierung noch erheblich gesteigert werden kann.

Bei 500 000 Anordnungsfällen errechnet sich bei Einsatz von BayRKS unter Ansatz der Messzahl von 4 000 Bescheiden pro Jahr und Sachbearbeiter ein Personalbedarf von 125 Vollzeitkräften, die auf maximal 25 Dienststellen zu verteilen wären. Das neue Reisekostenrecht enthält die ausdrückliche Ermächtigung, durch

11) BayRKG vom 24. April 2001 (GVBl S. 133)

Rechtsverordnung die Festsetzung und Anordnung der Reisekostenvergütung bei einer oder mehreren Behörden zu konzentrieren. Bei der Abschätzung der dadurch realisierbaren Einsparungen geht der ORH davon aus, dass überall dort, wo ein Mitarbeiter zumindest zur Hälfte mit Reisekostenabrechnung (und ggf. Trennungsgeld/Umzugskosten) befasst ist, einziehbare Stellenanteile vorliegen. Insgesamt sind bei solchen Stellen 269,5 Kräfte eingesetzt, so dass dann 144,5 Stellen (269,5 \cdot 125) eingezogen werden könnten.

Der Aufwand für die Reisekostenbearbeitung könnte zusätzlich verringert werden, wenn die reisekostenrechtlichen Tage- und Übernachtungsgelder mit den steuerlich anerkannten Sätzen (vgl. § 3 Nr. 13, § 4 Abs. 5 Nr. 5 EStG) übereinstimmen. Werden nämlich höhere Gesamtbeträge als steuerrechtlich zulässig als Reisekostenvergütung ausbezahlt, unterliegt der überschießende Betrag der Lohnsteuer- und ggf. der Sozialversicherungspflicht. Die Abrechnung wird damit außerordentlich kompliziert und ist zumindest in schwierigen Fällen ohne IT-Einsatz nicht mit vertretbarem Zeitaufwand zu schaffen. Zusammen mit der Verabschiedung der einschlägigen Steuergesetze hatte daher der Deutsche Bundestag am 7. November 1996 eine Entschließung gefasst, mit der die Länder aufgefordert wurden, das Reisekostenrecht an die steuerlichen Regelungen anzupassen. In der Folge haben der Bund wie auch mittlerweile alle Länder bis auf Bayern ihre Tagegelder an die steuerlichen Sätze angepasst. Obwohl der Gesetzentwurf der Staatsregierung mit der Absicht vorgelegt wurde, „unter Beachtung des Kostenerstattungsprinzips eine größtmögliche Verwaltungsvereinfachung zu erreichen“ (so der Einleitungssatz zur Begründung des Gesetzentwurfs, LT-Drucksache 14/5949), war darin eine Anpassung der Tagegelder an die steuerlichen Sätze nicht vorgesehen. Der ORH hat im Rahmen der Ressortanhörung wiederholt auf den notwendigen Gleichklang von Steuerrecht und Reisekostenerstattung hingewiesen. Der Entwurf der Staatsregierung wurde insoweit ohne solche Änderung Gesetz.

18.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das StMF verweist auf das neue Reisekostengesetz, das bundesweit beispielhaft zeige, wie Verwaltungsaufwand minimiert und Kostenersatz transparent gestaltet werde. Es eröffne dem StMF neue Handlungsspielräume, im Zusammenwirken mit den Ressorts nunmehr den Verwaltungsvollzug zu optimieren. Ziel sei eine Zentralisierung der Abrechnung bei größeren Stellen und die verstärkte Nutzung der Möglichkeiten der Automation. Zum 1. Januar 2002 sei eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Reisekostenrecht geplant. Das StMF werde im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Ressorts Organisationsvor-

gaben erarbeiten, die zum Ziel haben, die Zahl der Abrechnungsstellen zu reduzieren, das Abrechnungsverfahren unter EDV-Einsatz zu vereinfachen und den Personaleinsatz nachvollziehbar zu gestalten. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Tagegelder nicht an die steuerlichen Sätze anzupassen, müsse akzeptiert werden, auch wenn eine andere Entscheidung zusätzliche Einsparpotentiale ermöglicht hätte.

Auch nach Auffassung des StMF kann die Zusammenlegung von Abrechnungsstellen zu den vom ORH ermittelten Personaleinsparungen führen. Darüber hinaus seien durch die Optimierung von Arbeitsabläufen und den fortschreitenden Einsatz von BayRKS sogar weitere Personaleinsparungen erzielbar, deren Umfang noch nicht quantifizierbar sei.

Bereits 1999 seien 72 % der Anträge (351 221 von 488 275 Anträgen) mittels BayRKS abgewickelt worden. Diese Zahl werde sich mit der weiteren Entwicklung von BayRKS (Browser-Technologie) weiter erhöhen.

Das Staatsministerium des Innern teilt ebenfalls die Auffassung des ORH, dass durch eine verstärkte Konzentration der Reisekostenanordnung und -festsetzung Rationalisierungspotentiale ausgeschöpft werden können, hält aber aus fachlichen und haushaltswirtschaftlichen Gründen eine Konzentration allenfalls innerhalb eines Geschäftsbereichs für sachgerecht. Das vom ORH ermittelte Einsparpotential hält es für zu optimistisch. Zum einen nehme das eingesetzte Personal nicht nur Abrechnungsaufgaben, sondern auch organisatorische und sonstige Tätigkeiten wahr, zum anderen sei der zum Stand 1996 erhobene Personalstand, auf dem die Berechnungen aufbauten, veraltet, unvollständig und nicht repräsentativ. Auch könnten die Ergebnisse der Untersuchung von wenigen großen Behörden nicht verallgemeinert werden.

18.6 Abschließende Stellungnahme des ORH

Soweit der ORH sich bei seinen Erhebungen auf Zahlen aus dem Jahr 1996, die die Verwaltung selbst erhoben hat, stützt, erscheint dies im Hinblick auf die geringen personellen Änderungen, die in diesem Bereich auftraten, ausreichend. Der vom ORH aufgezeigte Umfang von Stelleneinsparungen beruht ohnehin auf vorsichtigen Annahmen.

Im Hinblick auf das vom ORH aufgezeigte Einsparpotential von 144,5 Stellen ist eine rasche Neuorganisation der Reisekostenabrechnung dringend geboten. Dabei

sind die unterschiedlichen Vorstellungen der Ressorts über die Organisation der Reisekostenabrechnung im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung auf der Grundlage der vom ORH erarbeiteten Vorschläge zu koordinieren und zu vereinheitlichen.

19 Altersteilzeit für Beamte

Die Altersteilzeit wird sich auf künftige Haushalte erheblich auswirken; allein im Lehrerbereich ergeben sich aufgrund höherer Personalausgaben zusätzliche Belastungen von mehr als 500 Mio DM, die sich insbesondere auf die Jahre 2011 bis 2017 verteilen. Aus Sicht des ORH ist ein Gesamtkonzept der Staatsregierung für die Altersteilzeit erforderlich.

19.1 Allgemeines

Zum 1. August 1999 wurde mit Art. 80 d BayBG die Altersteilzeit für Beamte zeitlich begrenzt bis 31. Juli 2004 eingeführt.¹² Dabei wurde die Altersgrenze stufenweise bis zum 55. Lebensjahr abgesenkt. Ohne die Erfahrungen hinsichtlich der Inanspruchnahme und der Auswirkungen abzuwarten, wurde schon im Dezember 2000 die Altersteilzeit bis zum 31. Dezember 2009 verlängert.¹³

Die Inanspruchnahme von Altersteilzeit führt zu Verlust an Arbeitskapazität, die unter bestimmten Voraussetzungen durch die Schaffung von Ersatzstellen ausgeglichen werden kann (vgl. Art. 6 d HG). Das Staatsministerium der Finanzen geht davon aus, dass Ersatzstellen grundsätzlich nur im Eingangsamts der jeweiligen Laufbahn ausgebracht werden oder nur Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst eingestellt werden (Anwärterlösung).

Im Lehrerbereich ist allerdings eine solche Lösung nicht möglich, da die ausfallende Unterrichtskapazität nicht von Lehramtsanwärtern ersetzt werden kann, sondern nur von voll ausgebildeten Lehrkräften. Diese sind im größten Bereich, bei den Grund- und Hauptschulen, von Anfang an in BesGr. A 12 eingestuft und können nur bei Funktionswechsel befördert werden.

12) 15. Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 22. Juli 1999 (GVBI S. 300)

13) Gesetz zur Änderung beamten- und richterrechtlicher Vorschriften vom 22. Dezember 2000 (GVBI S. 925)

Weil sich dadurch andere finanzielle Auswirkungen ergeben als bei den Verwaltungsbeamten und weil die Lehrer den größten Anteil am staatlichen Personal stellen, hat der ORH den Vollzug der Altersteilzeit vor allem in diesem Bereich geprüft. Anhand des vorhandenen Datenbestands und aufgrund des bisherigen Antragsverhaltens hat er die Auswirkungen der Altersteilzeit auf künftige Haushalte prognostiziert.

Bei der Prüfung wurde u.a. auch festgestellt, dass die Bestimmungen aufgrund ihrer Kompliziertheit sowohl für die Verwaltung als auch für die Antragsteller besondere Probleme aufwerfen. So muss die durchschnittliche Arbeitszeit der letzten fünf Jahre wegen fehlender IT-Unterstützung durch die Personalverwaltung teilweise unter großem Aufwand (Lehrerbereich) manuell ermittelt werden. Das Abstellen auf die Nettovergütung führt dazu, dass sich Steuerfreibeträge bzw. die gewählte Steuerklasse ohne nachträgliche Korrekturmöglichkeit mindernd auf die Besoldung auswirken, während die Höhe der Besoldung normalerweise davon nicht abhängt.

19.2 Derzeitige Inanspruchnahme der Altersteilzeit

Bis Mitte 2001 haben insgesamt 4 070 Beamte Altersteilzeit in Anspruch genommen, davon 2 449 im Lehrerbereich und 1 621 im Verwaltungsbereich.

Sie verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Inanspruchnahme der Altersteilzeit

Zahlenübersicht 1

Einzelplan	02	03A/B	04	05	06	07	08/09	10	11	12	14	15
Fälle	4	258	261	2 494	460	31	130	110	10	1	87	224

alle Ressorts

Bis Juli 2001 wurde Altersteilzeit im Lehrerbereich wie folgt bewilligt:

Altersteilzeit im Lehrerbereich

Zahlenübersicht 2

Jahrgang	Anspruchs- berechtigte	Altersteilzeit	
		Fälle	%
1936	81	12	14,8
1937	464	109	23,5
1938	1 113	364	32,7
1939	1 689	648	38,4
1940	2 073	713	34,4
1941	2 404	603	25,1
insgesamt	7 824	2 449	31,3

Damit haben sich von den bislang Berechtigten anfangs nur 14,8 % und zunehmend bis zu über 38 % für die Altersteilzeit entschieden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Berechtigten schon zu Beginn der gesetzlichen Möglichkeit für die Altersteilzeit entscheiden. Deshalb sind bei den Jahrgängen 1939 bis 1941 noch weitere Anträge zu erwarten, zumal bei der Altersteilzeit im Gegensatz zum Antragsruhestand kein Versorgungsabschlag erfolgt. Der ORH geht deshalb bei seiner überschlägigen Rechnung davon aus, dass mindestens 35 % der Anspruchsberechtigten Altersteilzeit beantragen werden.

Für die Altersteilzeit im Blockmodell haben sich 73,5 % der Lehrkräfte und für das Teilzeitmodell 26,5 % entschieden.

In den folgenden Jahren wird sich aufgrund der gesetzlichen Ermäßigung der Altersgrenze die Anzahl der Anspruchsberechtigten erhöhen. Legt man das bisherige Antrags- und Bewilligungsverhalten zugrunde, wird die Altersteilzeit im Lehrerbereich voraussichtlich wie folgt in Anspruch genommen werden:

Inanspruchnahme der Alterszeit im Lehrerbereich

Zahlenübersicht 3

Jahrgang	Anspruchsberechtigte	prognostizierte Altersteilzeitfälle		
		35 %	davon	
			Blockmodell	Teilzeitmodell
1942	2 335	817	600	217
1943	2 739	959	705	254
1944	3 012	1 054	775	279
1945	2 239	784	576	208
1946	2 709	948	697	251
1947	3 518	1 231	905	326
1948	3 634	1 272	935	337
1949	3 988	1 396	1 026	370
1950	3 903	1 366	1 004	362
1951	3 893	1 363	1 002	361
1952	4 033	1 412	1 038	374
1953	3 951	1 383	1 017	366
1954	3 709	1 298	954	344
insgesamt	43 663	15 283	11 234	4 049

19.3 Zusätzlicher Stellenbedarf im Lehrerbereich

Für die Lehrkräfte, die sich für das Teilzeitmodell entschieden haben, wird bereits mit Beginn der Bewilligung von Altersteilzeit Ersatz benötigt. Die Hälfte dieser Unterrichtskapazität muss folglich sofort ersetzt werden.

Bei Inanspruchnahme der Altersteilzeit im Blockmodell entsteht ein Personalbedarf erst in der Freistellungsphase. Das bedeutet, dass die ausfallende Unterrichtskapazität erst später, also zeitversetzt bereitgestellt werden muss.

Insgesamt ergibt sich aus Teilzeit- und Blockmodell der in der nachfolgenden Zahlenübersicht 4 dargestellte Stellenmehrbedarf¹⁴:

14) umgerechnet auf ganze Stellen und unter Berücksichtigung des Wegfalls der Altersermäßigung

alle Ressorts

Stellenmehrbedarf im Lehrerbereich

Zahlenübersicht 4

Schuljahr	Jahrgang														Summe
	bis 1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	
99/00	111														111
00/01	255														255
01/02	695	89	105												889
02/03	1 129	89	105	115	86	119									1 643
03/04	1 469	89	105	115	86	119	135	139							2 257
04/05	984	611	411	115	86	119	135	139	153						2 753
05/06	451	611	718	452	86	119	135	139	153	150					3 014
06/07		611	718	789	586	421	135	139	153	150	149				3 851
07/08			718	789	586	724	528	139	153	150	149	155			4 091
08/09				789	586	724	921	952	153	150	149	155	151		4 730
09/10					586	724	921	952	1 044	150	149	155	151	142	4 974
10/11						724	921	952	1 044	1 022	149	155	151	142	5 260
11/12							921	952	1 044	1 022	1 020	155	151	142	5 407
12/13								952	1 044	1 022	1 020	1 056	151	142	5 387
13/14									1 044	1 022	1 020	1 056	1 034	142	5 318
14/15										1 022	1 020	1 056	1 034	971	5 103
15/16											1 020	1 056	1 034	971	4 081
16/17												1 056	1 034	971	3 061
17/18													1 034	971	2 005
18/19														971	971

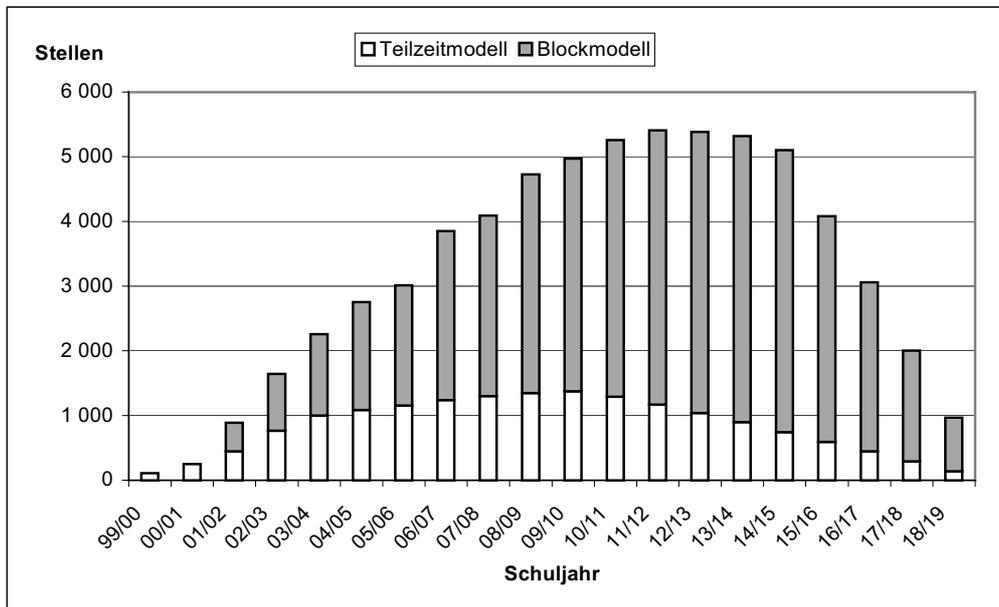
Es zeigt sich, dass der Stellenmehrbedarf bis zum Schuljahr 2011/2012 stark anwächst, bis 2015/2016 in der gleichen Größenordnung weiterbesteht und erst bis 2018/2019 wieder zurückgeht, wenn nicht die jetzige gesetzliche Regelung weiter verlängert wird.

Das nachfolgende Schaubild zeigt, wie viele Stellen aufgrund des Block- und Teilzeitmodells erforderlich sind:

alle Ressorts

Stellenmehrbedarf im Lehrerbereich

Schaubild



19.4 Auswirkungen auf den Staatshaushalt

Die Staatsregierung geht davon aus, dass die Altersteilzeit zu Mehraufwendungen führt, weil zum einen Altersteilzeitzuschläge zu gewähren sind und andererseits die personellen Kapazitätsverluste durch die Schaffung von Ersatzstellen ausgeglichen werden müssen.¹⁵ Gleichwohl geht die Staatsregierung **insgesamt** jedoch von einer Kostenneutralität bei der Einführung der Altersteilzeit aus. Sie stützt sich hierbei auf folgende Überlegungen:

- Ersatzstellen werden nur im Eingangsamte der jeweiligen Laufbahngruppe ausgebracht und ggf. mit Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst besetzt.
- Beide Freistellungstage gemäß § 3 Arbeitszeitverordnung sowie die Altersermäßigung für Lehrkräfte werden gestrichen.
- Die durch Inanspruchnahme von Altersteilzeit im Blockmodell in der Freistellungsphase freiwerdende Stelle darf nicht für Beförderungen (und Folgebeförderungen) verwendet werden.

15) s. Vorblatt des Entwurfs der Staatsregierung zum 15. Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften

Im Verwaltungsbereich ist eine „Anwärterlösung“ zwar problematisch, aber doch möglich, während dies im Lehrerbereich zwangsläufig ausscheiden muss, weil Lehramtsanwärter voll ausgebildete Lehrer nicht ersetzen können.

Nach Auffassung des ORH ist eine Kostenneutralität der Altersteilzeit nicht zu erreichen. Dabei wird von folgenden Überlegungen ausgegangen:

19.4.1 Mehr- und Minderbelastungen künftiger Haushalte

Für die Inanspruchnahme der Altersteilzeit müssen bis zu 5407 Stellen als Ersatz bereitgestellt werden (vgl. Zahlenübersicht 4). Den daraus resultierenden Besoldungsmehraufwendungen stehen jedoch beim Blockmodell auch Minderausgaben während der sog. Ansparphase gegenüber, weil die Lehrkräfte in dieser Zeit zu verringerten Dienstbezügen die volle Arbeitsleistung erbringen. Bei der nachfolgenden Rechnung geht der ORH davon aus, dass im Durchschnitt eine Lehrkraft in Altersteilzeit mit jährlich rd. 67 000 DM besoldet wird, während eine Lehrkraft, die keine Altersteilzeit in Anspruch nimmt, rd. 94 700 DM verdient. Allerdings muss eine Ersatzlehrkraft eingestellt werden. Deren Bezüge wurden mit 70 500 DM angesetzt.

Insgesamt ergeben sich für die jährlichen Haushalte folgende Auswirkungen:

Mehrbelastungen der Haushalte ¹⁾

Zahlenübersicht 5

Schuljahr	Mehrbelastungen (Mio DM)			
	Ansparphase	Freistellungsphase	Teilzeitmodell	insgesamt
99/00	-20,44	-	0,86	-19,58
00/01	-34,81	-	1,98	-32,83
01/02	-68,93	17,11	3,50	-48,32
02/03	-111,42	34,01	5,98	-71,43
03/04	-154,70	48,79	7,81	-98,10
04/05	-144,50	64,93	8,44	-71,13
05/06	-151,76	72,24	9,00	-70,52
06/07	-143,26	101,62	9,65	-31,99
07/08	-149,77	108,38	10,16	-31,23
08/09	-139,60	131,46	10,52	2,38
09/10	-137,64	139,64	10,72	12,72
10/11	-110,69	154,42	10,06	53,79
11/12	-82,58	164,73	9,13	91,28
12/13	-54,08	169,22	8,08	123,22
13/14	-26,19	171,96	7,00	152,77
14/15	-	169,53	5,81	175,34
15/16	-	135,58	4,65	140,23
16/17	-	101,70	3,49	105,19
17/18	-	66,61	2,28	68,89
18/19	-	32,26	1,11	33,37
zusammen	-1 530,37	1 884,19	130,23	484,05

1) Nominalbeträge ohne Abzinsung und ohne Besoldungserhöhungen

In den ersten Jahren überwiegen zwar die Einsparungen, allerdings wird der Dispositionsspielraum im Haushalt durch die ab 2009 anfallenden Mehrbelastungen erheblich eingeschränkt. Bis 2019 fallen Mehrbelastungen von rd. 484 Mio DM an.

19.4.2 **Beihilfe**

Die Besetzung der zusätzlich zu schaffenden Stellen führt insbesondere auch zu weiteren Beihilfeaufwendungen des Staates, die proportional zur Zahl der Berechtigten wachsen. Bei Ansatz von jährlich durchschnittlichen Beihilfeaufwendungen von 2 000 DM pro Bediensteten ergeben sich insgesamt Mehrkosten von rd. 130 Mio DM.

19.4.3 **Einnahmeausfälle**

Weil der Altersteilzeitzuschlag steuerfrei ausgezahlt wird, verringern sich die Einnahmen aus der Einkommensteuer und dem Solidaritätszuschlag. Insbesondere in den Anfangsjahren bis 2011 sind deshalb erhebliche Einnahmeausfälle für die öffentliche Hand zu erwarten.

19.5 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen ist sich bewusst, dass die tatsächliche Inanspruchnahme der Altersteilzeit laufend sehr genau analysiert werden muss, um festzustellen, ob die angestrebte Kostenneutralität der Altersteilzeit insgesamt erreicht wird. Wegen der noch eingeschränkten Inanspruchnahmemöglichkeiten (gestaffelte Altersbeschränkungen) lasse sich derzeit noch keine abschließende Aussage treffen.

Die angestrebte Kostenneutralität sei auch nur bei einer Gesamtbetrachtung über alle Verwaltungsbereiche möglich. Im Lehrerbereich gehe auch die Staatsregierung davon aus, dass hier keine Kostenneutralität erreichbar sei. Im Übrigen sei dafür entscheidend, wie sich die tatsächliche Inanspruchnahme entwickle und dass an den festgelegten Rahmenbedingungen¹⁶ grundsätzlich festgehalten werde.

Ansonsten führt das Staatsministerium im Einzelnen aus:

Bei den **Besoldungsmehraufwendungen und den sonstigen Kosten** werden die Schätzungen des ORH in der Tendenz geteilt, wenngleich die Berechnungen bei im Detail unterschiedlichen Annahmen etwas niedrigere Kosten ergeben hätten.

16) insbesondere der Besetzung der Ersatzstellen mit Anwärtern/Lehrkräften im Eingangsamtsamt und der Sperrung der gesamten Stelle des Beamten in Altersteilzeit

Steuerausfälle seien nur ein Faktor einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung; gesamtwirtschaftlich gesehen wären z.B. auch die monetären und nichtmonetären Konsequenzen durch die Entlastung des Arbeitsmarkts und andere Auswirkungen zu untersuchen. Das Staatsministerium habe daher die steuerlichen Auswirkungen nicht in seine Betrachtungen einbezogen.

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat zu der Prüfungsmittelung des ORH keine Äußerung abgegeben.

19.6 Zusammenfassung

Die Altersteilzeit wird künftige Haushalte durch zusätzliche Personalausgaben und Steuermindereinnahmen erheblich belasten, wenn das Antragsverhalten weiterhin so anhält und alle Anträge weiterhin wie bisher auch genehmigt werden. Neue Zahlen vom September 2001 zeigen, dass mittlerweile bis zu 45 % der anspruchsberechtigten Lehrer von der Altersteilzeit Gebrauch machen. Dadurch erhöhen sich die Mehrbelastungen gegenüber den bisherigen Berechnungen weiter. Nachdem „Anwärterlösungen“ in den personalintensiven Bereichen der Lehrer und des Polizei- und Justizvollzugsdiensts (Vollzugsbeamte in Altersteilzeit sind bislang aufgrund der besonderen Altersgrenze noch die Ausnahme), die zusammen mehr als 65 % der Planstellen ausmachen, ausscheiden, wird eine Kostenneutralität bei der Altersteilzeit auch bei einer Betrachtung über alle Verwaltungsbereiche nicht erreicht werden können.

Der ORH hält es für erforderlich, alle wesentlichen positiven wie negativen Wirkungen der Altersteilzeit in ein Gesamtkonzept der Staatsregierung für die Bewertung von Altersteilzeit einzustellen. In dieses Konzept sind nicht nur die Fragen der finanziellen Belastbarkeit des Staatshaushalts mit Mehrausgaben und Mindereinnahmen einzubeziehen, sondern auch die Frage, ob im erforderlichen Umfang ausreichend qualifiziertes Personal gewonnen werden kann. Wie der Stellungnahme des Staatsministeriums zu entnehmen ist, gibt es bislang kein derartiges Gesamtkonzept.

20 Einsatz von Open Source Software

Die Entwicklung des staatlichen IT-Bereichs ist von einer starken Abhängigkeit von der Produktpolitik eines einzigen Herstellers geprägt. Allein für die durch das neue Lizenzmodell veranlasste Aktualisierung der Software bis Juli 2002 müssten nach überschlägigen Berechnungen des ORH bis zu 35 Mio DM gezahlt werden. Darüber hinaus fallen erhebliche weitere Kosten an. Bei Einsatz von Open Source Software und dann weniger häufigem Versionswechsel könnten diese Kosten wesentlich reduziert und die Herstellerabhängigkeit verringert werden.

20.1 Ausgangssituation

Bei den staatlichen Dienststellen in Bayern waren Ende 1999 nach einer Erhebung¹⁷ des Koordinierungsausschusses Datenverarbeitung (KoordA-DV) im Verwaltungsbereich rd. 70 000 IT-Arbeitsplätze eingerichtet. Diese Zahl wird nach den Planungen auf über 110 000 anwachsen. Eine noch größere Zahl von PCs ist an Schulen, Hochschulen und Kliniken vorhanden. Allein an den bayerischen Schulen wird von rd. 130 000 Schul-PCs¹⁸ ausgegangen.

Eine Mitte 2000 aktualisierte Untersuchung ergab, dass 90 % der IT-Arbeitsplätze der Verwaltung mit Betriebssystemen des Unternehmens Microsoft ausgestattet sind. Auch im Bereich der Kommunikation und zur Unterstützung der Verwaltungsaufgaben dominieren die Microsoft-Produkte „Exchange“ für E-Mail und „Office“ für Text- und Tabellenverarbeitung. Zur Erledigung von Fachaufgaben werden meist selbst entwickelte Programme eingesetzt.

Inzwischen sind 1 270 staatliche Dienststellen (rd. 50 %) über Fest- oder Wählverbindungen im Bayerischen Behördennetz (BYBN) miteinander verbunden. Für den reibungslosen Informationsaustausch von Behörden untereinander sowie zwischen Behörden und Privaten ist Voraussetzung, dass Standards vereinbart und einheitliche Verzeichnisdienste¹⁹ eingerichtet werden. Dies abzustimmen ist Aufgabe des KoordA-DV.

17) Stand und Finanzierungsbedarf der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in den Ressorts und nachgeordneten Bereichen, Staatsministerium der Finanzen Gz. 72 - 0 1902 - 9/196 - 48 106

18) siehe Bulletin der Staatsregierung vom 1. Juni 2001, S. 19 (Schulen mit der Maus auf dem Vormarsch)

19) für zentrale Administration von Benutzerkonten, Computerkonten, Gruppen, aber auch anderer Verzeichnisse, wie etwa Telefonlisten

Er hat deshalb seit 1998 Standards für das BYBN vorgegeben, die Festlegungen zur Bürokommunikation, zum Datenaustausch zwischen Verfahren und zur ressortübergreifenden Anwendungsentwicklung enthalten. Diese Standards sind im Client-Bereich²⁰ für das Betriebssystem und die Dokumentenerstellung ausschließlich auf Microsoft-Produkte ausgerichtet. Inzwischen bestehen Bestrebungen, für die Dokumentenerstellung - nicht aber für das Betriebssystem - auch Open Source Software (OSS) zuzulassen.

Seit Dezember 1999 befasst sich der KoordA-DV auch mit der Einführung eines Verzeichnisdienstes. Im April 2000 wurde das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) mit der Erstellung eines Rahmenkonzepts für einen einheitlichen Verzeichnisdienst auf der Basis des Microsoft-Produkts ADS (Active Directory System) und unter Berücksichtigung der Sicherheit des Informationsaustausches (Public Key Infrastruktur, PKI) beauftragt. Das LfStaD hat hierzu mit Microsoft und Vertretern der Ressorts das Projekt ADiuS²¹ durchgeführt und die Untersuchungsergebnisse dem KoordA-DV im September 2000 zur Entscheidung vorgelegt. Obwohl der ORH und andere Mitglieder des KoordA-DV bemängelten, dass keine Alternativen zu ADS (z.B. NDS²² und Meta Directory DIR XML von Novell) untersucht und auch keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt wurden, empfahl der KoordA-DV, eine PKI-Infrastruktur für einen gesicherten elektronischen Datenaustausch aufzubauen und dafür ADS einzusetzen. Das Staatsministerium der Finanzen hat bereits auf ADS umgestellt. Andere Geschäftsbereiche bereiten diese komplexe Umstellung auch mit Unterstützung externer Berater vor. Von den dabei festgelegten ADS-Schemata und damit dem zwangsläufigen Einsatz von Microsoft-Betriebssystemen können sie künftig nicht mehr ohne weiteres abweichen. Bei Einsatz eines anderen Verzeichnisdienstes, wie z.B. NDS, wäre eine solche Festlegung auf ein bestimmtes Betriebssystem nicht gegeben.

20.2 Auswirkungen der neuen Lizenzpolitik

Einhergehend mit den regelmäßigen Versionswechseln wurden in der Vergangenheit auch die Dokumentenformate geändert. Sollte der Dokumentenaustausch ohne Probleme weiterhin funktionieren, war die Verwaltung faktisch gezwungen, auf die jeweils aktuelle Version umzustellen, auch wenn die neu hinzugekomme-

20) Client = PC-Arbeitsplatz in einem Netzwerk

21) Active Directory und Sicherheitsinfrastruktur, Rahmenkonzept vom Herbst 2000

22) Novell Directory System; wird auch bei der Ludwig-Maximilians-Universität München für rd. 14 000 Mitarbeiter und 42 000 Studenten eingesetzt.

nen Funktionalitäten größtenteils nicht benötigt wurden. Dies forderte nicht nur in der Vergangenheit ihren Preis. Auch die bevorstehende Einführung des neuen Vertriebs- und Lizenzrechts des Marktführers hat erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben, zeigt zudem aber neue Qualitäten hinsichtlich einer weitergehenden Abhängigkeit auf. Zwar beabsichtigt Microsoft, inzwischen auf massive Kritik der öffentlichen Verwaltung am neuen Lizenzrecht, die Laufzeit der mit dem Bundesministerium der Finanzen getroffenen Rahmenvereinbarungen bis Mai 2004 zu verlängern und statt zum 1. Oktober 2001 erst zum 31. Juli 2002 ein neues Vertragsmodell einzuführen. Wenn die eingesetzten Microsoft-Produkte bis dahin auf die neueste Version gebracht sind, wird es bis zum 31. Mai 2004 neue Softwareversionen ohne zusätzliche Kosten geben. Nach Ermittlungen des ORH sind dafür unter der Voraussetzung, dass alle 70 000 IT-Arbeitsplätze beim Staat davon betroffen sind, Kosten von bis zu 35 Mio DM zu veranschlagen (vgl. Zahlenübersicht 1).

Lizenzkosten

Zahlenübersicht 1

Software	IT-Arbeitsplätze	Kosten je Arbeitsplatz	Gesamtkosten
	Anzahl	DM	Mio DM
Office-Paket	70 000	302	21,1
Betriebssystem	70 000	200	14,0

Außerdem entstehen bei einem Versionswechsel neben den Lizenzkosten noch erhebliche Kosten für Hochrüsten der Hauptspeicher wegen höherer Ressourcenanforderungen der Software, für Installation und Inbetriebnahme und für Schulungen. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Anwender aufgrund geänderter und neuer Funktionen, die in den meisten Fällen gar nicht benötigt werden, zumindest vorübergehend weniger Leistung erbringen. Insgesamt sind diese Kosten höher als die Lizenzkosten, wie die nachstehende Modellrechnung für 70 000 IT-Arbeitsplätze zeigt (Zahlenübersicht 2):

Kosten

Zahlenübersicht 2

	Zahl der IT-Arbeitsplätze bzw. der Anwender	Zeitaufwand	Gesamtkosten
	Anzahl	Min./Tag	Mio DM
Hochrüsten der Hauptspeicher	70 000	-	12,6
Installation und Inbetriebnahme	70 000	30 Min.	2,2
Schulung	70 000	1 Tag	43,1
Arbeitsunterbrechung durch geänderte und neue Funktionen	70 000	2 Tage	86,2

Der Aufwand für die Anpassung der Applikationen und die Kosten für die Serverumstellungen sind dabei nicht enthalten. Angesichts dieser hohen Kosten ist es nach Auffassung des ORH dringend erforderlich, zu untersuchen, ob es Alternativen dazu gibt, ob diese Alternativen unter Einbeziehung aller Kosten wirtschaftlich sind und ob hierfür die im KoordA-DV getroffenen Festlegungen zum Verzeichnisdienst und auch zu den Office-Produkten geändert werden müssen.

20.3 OSS als Alternative

Der ORH hat - zusammen mit dem LfStaD - untersucht, ob OSS, die im Gegensatz zu den Software-Produkten von Microsoft (sog. Closed Source Software) lizenzkostenfrei ist, auch in der bayerischen Verwaltung eingesetzt werden kann.

Eines der bekanntesten OSS-Produkte ist das Betriebssystem Linux²³, dessen Entwicklung 1991 begann und das inzwischen auf vielen Plattformen im Server- und Client-Bereich einsetzbar ist. Linux wurde aus dem seit 1969 bestehenden UNIX-System entwickelt. Jedem Interessenten ist der Zugang zum Quellcode möglich. Aufgrund des freien Quellcodes trägt eine große Zahl von Anwendern weltweit zu dessen Weiterentwicklung und damit zum heutigen Standard bei. OSS wird nicht nur von Hochschulen, Schulen und privaten IT-Anwendern genutzt, sondern auch andere öffentliche Verwaltungen und Betriebe verwenden Linux als preisgünstige und flexible Server-Software.

Der Marktanteil des Linux-Betriebssystems auf Servern liegt bei rd. 27 %. Inzwischen ist dieses Betriebssystem auch für unternehmenskritische Anwendungen geeignet, wie beispielsweise die Zertifizierung der SAP-Systeme und der Einsatz

23) Der Name Linux ist vom System-Erfinder **Linus** Torvalds und Unix abgeleitet.

von OSS bei großen Wirtschaftsunternehmen zeigt. Immer mehr Anbieter von kommerzieller Software portieren ihre Produkte auf Linux. Dessen Standardisierung wird von vielen namhaften Firmen (z.B. Compaq/HP, Fujitsu Siemens Computer, IBM, Sun) weiter vorangetrieben.

OSS bietet inzwischen grafische Benutzeroberflächen ähnlich denen der Microsoft-Produkte, vielfältige Systemsoftware (z.B. Tools für die Entwicklung von Software, Server-Software), Bürosoftware (z.B. StarOffice/OpenOffice) und Anwendungssoftware, die ständig ergänzt wird. Mit PostgreSQL steht auch eine leistungsfähige OSS-Datenbank zur Verfügung, die beispielsweise im automatisierten Grund- und Liegenschaftsbuch der Bayerischen Vermessungsverwaltung eingesetzt wird.

Der KoordA-DV hat für die bayerische Verwaltung bislang noch keine Empfehlungen zum Einsatz von OSS abgegeben. Gleichwohl haben der ORH und das LfStaD festgestellt, dass OSS beim Staat für die unterschiedlichsten Aufgaben eingesetzt wird. Beispielsweise nutzt die Bayerische Vermessungsverwaltung bereits seit 1994 OSS-Produkte in der o.g. Fachanwendung, die auch andere Länder verwenden. Das LfStaD setzt ebenfalls seit mehreren Jahren OSS-Produkte im Server-Bereich, z.B. im BYBN, erfolgreich ein. Im Verfahren DIAPERS²⁴ hat das LfStaD unter Verwendung des softwareunabhängigen Dokumentenformats „RTF“²⁵ das plattformunabhängige Textsystem „Diatext“ realisiert. Es ermöglicht den Einsatz des kostenfrei erhältlichen Programms StarOffice. Auch die im Rahmen der Auswertung bereitgestellten Ergebnisse können in diesem Format ausgegeben und somit softwareunabhängig weiter verarbeitet werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass alle untersuchten Dienststellen im Server-Bereich unterschiedlichste OSS-Produkte nutzen, während auf den Clients fast ausschließlich das proprietäre Betriebssystem Windows und das Office-Paket von Microsoft installiert sind.

Die Verwaltung beurteilt ihre Erfahrungen mit OSS im **Server-Bereich** (Intra-/Internetdienste²⁶) hinsichtlich Hardware, Software, Ergonomie, Sicherheit, System- und Netzadministration sowie Interoperabilität positiv. Der Personalbedarf für Systemadministration und Benutzerbetreuung sei im Durchschnitt gegenüber

24) Verfahren für die Personal- und Stellenverwaltung im Freistaat Bayern; derzeit werden rd. 60 % der Bediensteten mit diesem System verwaltet.

25) Rich Text Format

26) z.B. WEB-Server, E-Mail-Server, FTP-Server, News-Server, List-Server, Proxy-Server, File-/Print-Server, Datenbank-Server

Microsoft-Produkten geringer. Einer gesonderten Ausbildung bedürfe es nur, wenn keine UNIX-Kenntnisse vorliegen. Eine Migration von UNIX auf Linux sei unproblematisch und überschaubar, weil viele Mitarbeiter über UNIX-Kenntnisse verfügen und die Kommandostruktur von Linux der von UNIX entspricht. Insgesamt wird OSS im Server-Bereich empfohlen.

Zum Einsatz von OSS im **Client-Bereich** liegen bis auf wenige Ausnahmen noch keine umfassenden praktischen Erkenntnisse vor, weil bisher fast ausschließlich über bundesweite Rahmenverträge Microsoft-Produkte beschafft wurden bzw. bereits auf IT-Systemen vorinstalliert waren. Außerdem waren die OSS-Produkte bis vor einiger Zeit noch nicht so ausgereift und die Angebote an Anwendungssoftware nicht so umfangreich. Der Dokumentenaustausch mit Microsoft-Office war nicht in vollem Umfang sichergestellt. Inzwischen konnten diese Defizite in vielen Bereichen beseitigt bzw. reduziert werden. Die bisherigen Untersuchungsergebnisse zeigen bereits, dass auch im Client-Bereich OSS-Produkte erfolgreich eingesetzt werden können. Der ORH hat bei seinen Untersuchungen festgestellt, dass in Bereichen, in denen OSS eingesetzt ist, auch tatsächlich bereits Einsparungen erzielt wurden. So wurden bei der Bayerischen Vermessungsverwaltung und beim Landeskriminalamt Lizenzkosten in Höhe von rd. 4 Mio DM und rd. 1,2 Mio DM eingespart. Auch der personelle Aufwand für die System- und Benutzerbetreuung ist nach Angaben der geprüften Stellen bei OSS inzwischen geringer als bei proprietären Systemen. Beispielsweise beziffert die Bayerische Vermessungsverwaltung den seit 1994 erzielten Einspareffekt auf rd. 18 Mio DM. Die staatliche Hochbauverwaltung konnte durch Einsatz von OSS Hardware länger nutzen und dadurch seit 1999 rd. 1,9 Mio DM einsparen.

20.4 OSS außerhalb Bayerns

Untersuchungen über die Einsatzmöglichkeiten von OSS werden seit einiger Zeit auch in der Europäischen Union, dem Bund und einzelnen Ländern durchgeführt:

- Die **Europäische Union** befürwortet das OSS-Konzept, weil durch Offenlegung des Quellcodes auch im Bereich der Verschlüsselungstechnologien höhere Sicherheit erreicht werden kann und darüber hinaus mit OSS die Verwendung standardisierter Protokolle und Schnittstellen gefördert wird.
- Beim **Bund** gibt es verschiedene Bestrebungen, OSS einzusetzen. Die Koordinierungs- und Beratungsstelle beim Bundesministerium des Innern hält OSS in der öffentlichen Verwaltung für eine geeignete Alternative und fordert die Entwicklung einer OSS-Strategie. Ihrer Auffassung nach ist OSS auch kosten-

günstiger, weil sie stabiler läuft und weniger Wartungskosten verursacht. Neue Versionen müssten nur dann eingesetzt werden, wenn sie tatsächlich gebraucht werden. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) empfiehlt den Einsatz von OSS auch aus Gründen der Sicherheit, weil der Code offen gelegt ist. Es führt seit Juli 2001 ein auf voraussichtlich zehn Monate befristetes OSS-Projekt mit Linux und StarOffice durch, um fundierte Aussagen zum Einsatz von OSS auch im Client-Bereich zu gewinnen. Im Server-Bereich sind bei der Bundesverwaltung in vielen Fällen bereits OSS-Produkte eingesetzt. Beispielsweise wurde der Mail-Server des Bundestags schon von WindowsNT auf Linux umgestellt und läuft reibungslos. Auch im Bundesamt der Finanzen, im Beschaffungsamt des Bundesinnenministeriums und in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung werden OSS-Produkte im Server-Bereich eingesetzt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterstützt die Bestrebungen zur weiteren Verbreitung von OSS u.a. durch Herausgabe einer Broschüre für mittelständische Unternehmen und Verwaltungen und Förderung eines entsprechenden Kompetenzzentrums.

- In vielen **Ländern** ist die Diskussion über die Einsatzmöglichkeiten von OSS in vollem Gange. In Baden-Württemberg wurde eine Studie über den Einsatz von OSS in Auftrag gegeben. Schleswig-Holstein entwickelt ein Linux-Komplett-system für Arbeitsplatzrechner an Schulen. Das System zeichnet sich durch eine leichte Installation aus, die vollständig automatisch abläuft. In Niedersachsen soll der Einsatz von OSS ausgebaut werden, auch um der Monopolisierung entgegenzutreten. Brandenburg hält OSS mittelfristig für einen Weg, um sich aus der Abhängigkeit von Herstellern, häufigem Versionswechsel und steigenden Kosten zu befreien. Deshalb soll die Eignung von Linux auch als Client-Betriebssystem im Einzelfall geprüft werden.
- Ähnliche Bestrebungen sind auch in den USA festzustellen. So hat das US-Verteidigungsministerium beschlossen, StarOffice auf insgesamt rd. 25 000 Arbeitsplätzen einzusetzen. Wesentliche Gründe für den Umstieg waren geringere Kosten, bessere Portierfähigkeit und besserer Support.

20.5 Kriterien für den Einsatz von OSS

Wesentliches Kriterium für den Einsatz unterschiedlicher Office-Produkte ist, dass die Dokumentenformate uneingeschränkt untereinander ausgetauscht und weiter verarbeitet werden können. Deshalb sollen nach der Ende 2000 erlassenen

AGO²⁷ Anhänge zu elektronischen Dokumenten in einem konvertierbaren Format erstellt werden, sofern das Dateiformat des Empfängers nicht bekannt ist. Das Format soll dabei offen gelegt und möglichst produktunabhängig sein. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz weist unter Bezugnahme auf Empfehlungen des BSI zum Schutz vor Computer-Viren aus dem Internet darauf hin, Office-Dokumente nicht im proprietären DOC-Format von Microsoft, sondern im offenen RTF-Format zu versenden.

Entgegen diesen Vorgaben werden von der Verwaltung überwiegend proprietäre Microsoft-Office-Dokumentenformate eingesetzt, die zwar in der Regel, aber nicht in vollem Umfang von OSS-Produkten (z.B. StarOffice) verarbeitet werden können. Dadurch wird die Wahlfreiheit bei Betriebssystemen und Office-Anwendungen verhindert.

Der ORH fordert daher, dass nur standardisierte herstellerunabhängige Dokumentenformate verwendet werden.

Ein zweiter wichtiger Punkt ist, dass bei Kommunikation über E-Mail Vertraulichkeit, Integrität und Authentizität durch geeignete Sicherheitsmaßnahmen gewährleistet sein müssen. Mindestanforderungen hierzu sind in den Sicherheitsleitlinien²⁸ des BSI festgelegt. Sie enthalten allgemein verbindliche Standards für die Einrichtung einer PKI-Infrastruktur (Verschlüsselungsverfahren) und für die digitale Signatur. Im Rahmen des ADiuS-Projekts wurden hauptsächlich die Microsoft-Produkte ab Windows 2000 und Office 2000 untersucht. Es wurde festgestellt, dass diese die o.g. Anforderungen erfüllen. Spätere Tests des LfStaD haben inzwischen gezeigt, dass auch das OSS-Produkt „Netscape“ geeignet wäre. Das BSI gibt die Entwicklung eines entsprechenden OSS-Produkts in Auftrag, die bis Ende 2001 abgeschlossen sein soll.

20.6 Zusammenfassung und Empfehlungen

Derzeit werden bei der staatlichen Verwaltung auf nahezu allen IT-Arbeitsplätzen Microsoft-Produkte eingesetzt. Mit Einführung eines landesweiten Verzeichnisdienstes auf Basis von ADS und Planung einer landesweiten PKI-Infrastruktur ebenfalls mit Microsoft-Produkten setzt sich diese Entwicklung verstärkt fort. Damit wird die Abhängigkeit von einem einzigen Hersteller immer größer. Zudem werden

27) Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern

28) Sicherheitsleitlinie der „Wurzelzertifizierung“ der Verwaltung, Version 1.21 vom 17. April 2001

aufgrund der neuen Lizenzpolitik von Microsoft und dem faktischen Zwang zu häufigem Versionswechsel die Kosten in diesem Bereich erheblich steigen.

Der ORH hat deshalb gemeinsam mit dem LfStaD Alternativen zu dieser Entwicklung untersucht und ist zu der Auffassung gelangt, dass der Einsatz von OSS-Produkten eine geeignete Alternative darstellt.

Nach Auffassung des ORH müssen demzufolge folgende Maßnahmen getroffen werden:

- Die Standards für das BYBN sind so zu ändern und zu ergänzen, dass künftig OSS-Produkte (insbesondere Linux und StarOffice) eingesetzt werden können.
- Beim Aufbau eines einheitlichen landesweiten Verzeichnisdienstes und einer landesweiten PKI-Infrastruktur ist darauf zu achten, dass Herstellerunabhängigkeit gewährleistet ist. Eine einseitige Ausrichtung auf das Microsoft-Produkt ADS ist zu vermeiden.
- Die Aktualisierung der Microsoft-Produkte zum Juli 2002 ist nicht erforderlich, weil die Teilnahme am Verzeichnisdienst und der PKI-Infrastruktur auch auf der Basis der bisher eingesetzten Systeme gewährleistet werden kann.
- Der Einsatz von OSS im Server-Bereich sollte verstärkt vorangetrieben werden. Der Einsatz von OSS im Client-Bereich (insbesondere der Dokumentenaustausch) sollte in Pilotprojekten unter Federführung des LfStaD untersucht und vorbereitet werden.
- Versionswechsel sollten wegen des damit verbundenen erheblichen Aufwands nur in größeren Zeitabständen, und nur, soweit sie aus dienstlichen Interessen erforderlich sind, durchgeführt und ressortübergreifend abgestimmt werden.

20.7 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung teilt mit, dass sie dem Einsatz von OSS-Produkten grundsätzlich positiv gegenüberstehe. Den Nachweis, dass beim Einsatz von OSS und dann weniger häufigem Versionswechsel erhebliche Kosteneinsparungen möglich seien, hält sie aber noch nicht für erbracht. Vielmehr hätten die verbesserten Funktionen bei den jeweils neuen Versionen der Standardsoftware einen wirtschaftlicheren Einsatz ermöglicht. Auch wenn einige der zusätzlichen Möglichkeiten noch nicht genutzt würden, könne daraus nicht der Rückschluss gezogen werden, dass sie nicht benötigt würden.

Die Forderung nach einem Aufschub der Aktualisierung der Microsoft-Produkte sei angesichts des erreichten Entwicklungsstands von erheblichem wirtschaftlichen Nachteil. Vor einer strategischen Neuausrichtung sei es erforderlich, dass in einem Pilotprojekt die flächendeckende Umstellung auf OSS im Client- und Server-Bereich erprobt und nachgewiesen wird, dass der Umstieg funktioniert und wirtschaftlich ist.

Ein einheitlicher Verzeichnisdienst mit dem Microsoft-Produkt ADS als zentraler Komponente eines Windows2000-Netzwerks, in der alle Informationen zu den Benutzern, Computern, Diensten sowie die Sicherheitseinstellungen gespeichert sind, sei von zentraler Bedeutung. Um alle Funktionalitäten von ADS nutzen zu können, müssten bei Servern und Clients durchgehend Microsoft-Produkte eingesetzt werden.

Auf der Basis der Stellungnahmen der Geschäftsbereiche hat der KoordA-DV den Bericht des ORH zum Einsatz von OSS auf seiner Sitzung am 25. September 2001 zusammenfassend erörtert und folgenden Beschluss gefasst:

- Im Server-Bereich kann der Einsatz von erfolgreichen OSS-Produkten (insbesondere Linux) aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen empfohlen werden, wenn die Eignung für das entsprechende Einsatzumfeld sowie die Wirtschaftlichkeit sichergestellt sind. Geeignete Einsatzumfelder für OSS sind u.a. WEB-Server, FTP-Server, News-Server, List-Server, Proxy-Server, File-/Print-Server sowie Datenbank-Server.
- Bei zukünftigen Software-Projekten ist darauf zu achten, dass nach Möglichkeit plattformunabhängige Lösungen (z.B. auf Basis der Browser-Technologie) entwickelt werden. Diese Forderung ist auch in den Standards für das BYBN zu berücksichtigen.
- Der Wirtschaftlichkeitsaspekt sowie die Tauglichkeit von OSS - insbesondere im Client-Bereich - sind in geeigneten Pilotprojekten umfassend zu untersuchen.
- Die bisher durchgeführten bzw. begonnenen Projekte (Aufbau einer gemeinsamen AD-Infrastruktur, PKI, Exchange2000) sind fortzuführen, bis gesicherte Ergebnisse aus den Pilotprojekten zu OSS vorliegen.
- Die Softwareanbieter sind aufzufordern, in ihren Produkten offene Protokolle und Formate zu unterstützen, so dass eine Koexistenz verschiedener Produkte ermöglicht wird.

20.8 Bewertung durch den ORH

Die Stellungnahmen der Ressorts und der Beschluss des KoordA-DV zeigen, dass die Verwaltung nunmehr den Einsatz von OSS-Produkten zumindest in Teilbereichen (z.B. bei Servern) stärker in Betracht zieht. Insgesamt muss aber dieser Thematik nach Auffassung des ORH noch mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, damit die Abhängigkeit von der Produktpolitik eines einzigen Herstellers und die damit verbundenen Risiken (Kosten, Sicherheit) verringert werden können. Dies gilt auch für den Schulbereich. Wegen der weitreichenden Bindungen bei Fortführung der derzeit laufenden Projekte muss unverzüglich in Pilotprojekten untersucht werden, inwieweit OSS-Produkte im Client-Bereich wirtschaftlich eingesetzt werden können und wie die notwendigen Funktionalitäten für einen landesweiten Verzeichnisdienst und eine landesweite PKI-Infrastruktur auch bei Einsatz von OSS-Produkten gewährleistet werden können.

21 Energieeinsparungen bei neuen Hochbauten

Vor dem Hintergrund immer knapper werdender Ressourcen wird es zunehmend wichtiger, neue Hochbauten energiesparend zu planen und auszuführen. Insbesondere muss der Energieverbrauch bereits bei der Planung kritisch untersucht werden. Die Verwaltung muss darauf achten, dass die eingeschalteten Architekten- und Ingenieurbüros die Grundsätze der Energieeinsparung einhalten.

21.1 Allgemeines

Der ORH hatte bereits in seinen Jahresberichten 1984 und 1997 gefordert, den Energieverbrauch in staatlichen Gebäuden zu senken.²⁹ Der Landtag hatte deshalb die Staatsregierung ersucht, „mit Nachdruck die Maßnahmen zur Energieeinsparung bei staatlichen Gebäuden, die neben ökologischen Vorteilen auch ein wirtschaftliches Ergebnis erwarten lassen, aus den allgemeinen Bauunterhaltsmitteln zu verwirklichen“.³⁰ Die Staatsregierung wurde zudem aufgefordert, „eine Vorbildfunktion bei der Durchführung von Energiesparmaßnahmen in öffentlichen Gebäu-

29) vgl. ORH-Berichte 1984 TNr. 33 und 1997 TNr. 20

30) vgl. Nr. 2 Buchstabe b des LT-Beschlusses vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947)

den zu übernehmen und die im Energiebericht der staatlichen Hochbauverwaltung genannten Maßnahmen weiterhin in Angriff zu nehmen“.³¹

Die Verwaltung hat inzwischen einzelne Maßnahmen zur Energieeinsparung ergriffen. Obwohl die Vorgaben der Wärmeschutzverordnung bei der Planung durchwegs eingehalten wurden, hat der ORH bei der Prüfung von neuen Hochbauten einzelne Bereiche mit erhöhtem Energieverbrauch festgestellt:

21.2 Beispiel 1

In Gymnasien, Realschulen und beruflichen Schulen nichtstaatlicher Schulträger wurden Physiksäle mit raumluftechnischen Anlagen (RLT-Anlagen) ausgestattet, die weder aus bauordnungsrechtlichen noch aus raumklimatischen Gründen erforderlich sind. Dies hat der ORH beanstandet.

Nach einer Empfehlung des „Arbeitskreises für Maschinenwesen und Elektrotechnik in staatlichen und kommunalen Verwaltungen“ sind raumluftechnische Anlagen in naturwissenschaftlichen Fachräumen nur erforderlich, wenn regelmäßig mit einer durch den Unterrichtsverlauf bedingten, unzulässigen Anreicherung der Raumluft mit Schadstoffen zu rechnen ist. Sie könnten außerdem notwendig werden, wenn bei Räumen mit Verdunklungseinrichtungen mit Verdunklungszeiten von länger als einer Stunde zu rechnen ist und während dieser Zeit nicht gelüftet werden kann. Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat bestätigt, dass RLT-Anlagen in Physikräumen bis auf wenige Ausnahmen (z.B. in beruflichen Schulen mit umfangreichen Schweiß- und Lötarbeiten) nicht erforderlich seien.

Das Staatsministerium des Innern hat daraufhin die Regierungen gebeten, RLT-Anlagen in Physikräumen nicht mehr zu fördern. Bei Wegfall dieser Anlagen werden Investitionsmittel in Millionenhöhe und entsprechende Energiekosten eingespart.

21.3 Beispiel 2

Der Neubau einer Fachhochschule wies aufgrund des hohen Glasanteils der Außenfassade einen zu hohen Energieverbrauch und Mängel im sommerlichen Wärmeschutz auf. Das in der Planung durchgeführte Energiebilanzverfahren nach der Wärmeschutzverordnung war bei dem großflächig verglasten Baukörper nur

31) Beschluss vom 24. Juni 1998 (LT-Drucksache 13/11519)

bedingt brauchbar. Zudem wurden energetische Aspekte von den beauftragten Planern nicht ausreichend berücksichtigt.

Zur Mängelbeseitigung waren umfangreiche Maßnahmen erforderlich (Kosten 900 000 DM). Nach Süden ausgerichtete Büroräume mussten mit Kühlgeräten (Kosten 170 000 DM) nachgerüstet werden, die zu weiterem Energieverbrauch führen. Darüber hinaus mussten u.a. mechanische Warmluftabführungen und Fassadenregelungen in Fluren und Hallen sowie zusätzliche Verschattungsanlagen eingebaut werden.

Das Rechenzentrum ist auf das dritte Obergeschoss in Leichtbauweise aufgesetzt. Wegen seiner exponierten Lage entstehen an sonnigen Tagen hohe Temperaturen. Der bewegliche Sonnenschutz fährt bereits bei Windgeschwindigkeiten von 10 m/s wieder hoch. Aufgrund der Leichtbauweise kann die notwendige Speichermasse nicht erreicht werden, um der Aufheizung im Sommer entgegenzuwirken. Dies führt zu längeren Laufzeiten der Kälteanlagen und damit zu erhöhten Betriebskosten. Zur Nachbesserung wurden Wärmeschutzfolien an der Außenseite der Scheiben aufgebracht.

Nach Ausführungen des Staatsministeriums des Innern ist das Gebäude als leichtes, lichtdurchflutetes Gebäude für einen Nutzer konzipiert worden, der technischen Neuerungen gegenüber aufgeschlossen ist. Ein Arbeiten in einem solchen Gebäude setze auch ein angepasstes Nutzerverhalten voraus. Zunächst sei geplant worden, viele Steuerungen (z.B. Sonnenschutz, Lüftungsklappen in Dachflächen und Fassaden) manuell auszuführen, und es sei erwartet worden, dass der Nutzer aufgrund der leichten und freundlichen Architektur gewisse Einschränkungen in Kauf nehme (z.B. Temperaturspitzen im Sommer, Querlüften in den frühen Morgenstunden). Nach Auffassung des Staatsministeriums beruhen die nachträglich durchgeführten Maßnahmen auch darauf, dass sich das erwartete Nutzerverhalten nicht einstellte. Die Lage des Rechenzentrums sei sicher nicht optimal.

Der ORH hält die Erwartung für nicht realistisch, dass energietechnische Probleme von transparenten Stahl/Glaskonstruktionen durch angepasstes Nutzerverhalten aufgewogen werden. Die Lage des Rechenzentrums hält er im Übrigen für eine Fehlplanung.

Wesentlich ist, dass von vornherein Gebäude mit einem sparsamen Energieverbrauch geplant werden, der durch optimales Nutzerverhalten noch weiter verringert werden könnte. Hier wurde zwar die Gebrauchsfähigkeit des Gebäudes auf-

wendig verbessert, die Energiebilanz ist aber nach wie vor ungünstig. Messungen haben ergeben, dass der Jahresheizwärmeverbrauch der ersten beiden Betriebsjahre über dem Wärmeverbrauch vergleichbarer Neubauten lag.³²

21.4 Beispiel 3

Die Fassade der Büroräume eines neuen Landesamts wurde auch auf der Nordseite nahezu raumhoch verglast. Da der Wärmedurchgang bei Glas ein Mehrfaches im Vergleich zum Mauerwerk mit entsprechender Dämmung beträgt, muss bei Nordfassaden, bei denen keine solaren Energiegewinne möglich sind, ein Mehrfaches an Energie für die Wärmeversorgung aufgewendet werden.

Das Gebäude wird über eine Lüftungsheizung beheizt, bei der die bis zu 30° C erwärmte Luft über ein Kanalsystem im Deckenbereich von der Flurwand gegenüber der Außenwand eingeblasen wird. Wegen der Strahlungskälte im Winter erreicht die Raumtemperatur an den Arbeitsplätzen der Außenwand (Nordseite) nur 17° C.

21.5 Folgerungen des ORH

Der ORH ist der Auffassung, dass die Energieeinsparung bei der Planung von Neubauvorhaben stärker beachtet werden muss.

Wegen möglicher Nutzung der Sonnenenergie ist allenfalls eine Verglasung der Süd- und Südwestfassaden sinnvoll. Dies setzt allerdings einen wirkungsvollen Sonnenschutz und entsprechende Speichermassen in der Konstruktion voraus, was aber zusätzliche Investitionskosten erfordert. Der Glasanteil der Außenfassaden auf der Nordseite der Gebäude sollte nicht größer bemessen werden, als für die Tageslichtnutzung notwendig. Jedenfalls sollten bei der Planung Außenfassade, Belichtung und Raumheizung so optimiert werden, dass neben Funktion und Gestaltung die Wirtschaftlichkeit als gleichgewichtiger Faktor in die Entscheidung einfließt.

Viele der neuen staatlichen Bauvorhaben sind Ergebnisse von Architektenwettbewerben (Beispiele 2 und 3). Hier müssen bereits im Rahmen der Vorprüfung und vor allem bei der Entscheidung über eine Prämierung die eingereichten Arbeiten energietechnisch und betriebskostenbezogen sorgfältig bewertet werden. Dieser Aspekt muss bereits im Auslobungstext für den Architektenwettbewerb als wichtiges Entscheidungskriterium festgelegt werden.

32) vgl. LT-Drucksache 14/6001

B. Ergebnisse

aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

22 Fortbildungseinrichtungen der Polizei

(Kap. 03 20)

Der ORH hat bereits 1995 bemängelt, dass ein Teil der Fortbildungseinrichtungen der Polizei nicht ausreichend ausgelastet und ihr Betrieb zu personalaufwendig ist.

Eine erneute Untersuchung im Jahr 1999 hat ergeben, dass sich die Verhältnisse sogar verschlechtert haben. Ein wirtschaftlicher Betrieb der Fortbildungseinrichtungen ist somit weiterhin nicht gegeben.

Der ORH hält es für dringend geboten, durch geeignete Maßnahmen bis hin zur Schließung von Einrichtungen die Auslastung von vorhandenen UnterkunftsKapazitäten zu steigern und auf eine angemessene Personalausstattung zu achten.

22.1 Allgemeines

Zur Fortbildung der Dienstkräfte der Polizei unterhält die Bereitschaftspolizei sechs Fortbildungseinrichtungen. Diese werden auch zu Dienstbesprechungen und Arbeitstagen sowie von Angehörigen der Polizei zu Erholungszwecken genutzt.

Der ORH hat letztmals im Jahresbericht 1995 (TNr. 19) festgestellt, dass die Fortbildungseinrichtung in Herzogau und die Berghäuser nicht ausreichend ausgelastet sind und die Unterhaltung der Fortbildungseinrichtungen zu personalaufwendig ist.

Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, die Wirtschaftlichkeit der Fortbildungseinrichtungen der Polizei nachdrücklich zu verbessern.¹ In seinem Bericht vom 28. Mai 1997 an den Landtag geht das Staatsministerium des Innern davon aus, durch Zusammenlegen von Verwaltungsaufgaben, bauliche Veränderungen

1) vgl. Nr. 2 Buchst. c des Landtagsbeschlusses vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685)

gen, Änderungen bei der Lehrgangsplanung u.a. künftig die Fortbildungseinrichtungen wirtschaftlich betreiben zu können.

In den Jahren 1997/1998 hat ein externer Gutachter im Auftrag des Staatsministeriums die Verwaltung der Bayerischen Polizei untersucht und ist dabei in seinem Abschlussbericht vom September 1998 hinsichtlich der Berghäuser zu ähnlichen Ergebnissen gekommen wie der ORH 1995. Die Unterhaltung der drei Berghäuser wurde bei Betrachtung der Belegungszahlen als unwirtschaftlich erachtet. Als Konsequenz hieraus wurden u.a. die Schließung eines Berghauses, eine dauerhafte Lehrgangsauslastung auf hohem Niveau, eine Erhöhung der sonstigen Belegung (Gästebetrieb) und eine Reduzierung der Personalausstattung für erforderlich gehalten. Die Vorschläge wurden bisher nicht umgesetzt.

22.2 Untersuchung des Personaleinsatzes und der Auslastung

Eine von einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt 1999 bei allen Fortbildungseinrichtungen durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass sich die Verhältnisse seit der letzten Prüfung des ORH nicht gebessert, sondern im Gegenteil sogar insgesamt ungünstig entwickelt haben. Die Personalausstattung hat sich trotz der zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen seit 1995 um 15 % erhöht.

Die Personalentwicklung stellt sich im Vergleich mit den vorhandenen Unterkunftsplätzen wie folgt dar:

Personalausstattung / Unterkunftsplätze

Zahlenübersicht 1

Fortbildungseinrichtung	Personal- ausstattung		Unterkunfts- plätze		Verhältnis von Personal zu Unterkunftsplätzen	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
BPFI 1)						
- Ainring	38,0	45,4	345	290	1 : 9,1	1 : 6,4
- Herzogau	11,0	13,0	55	56	1 : 5,0	1 : 4,3
- Straubing	-	4,5	-	77	-	1 : 17,1
zusammen	49,0	62,9	400	423	1 : 8,2	1 : 6,7
Berghäuser						
- Stolzenberghaus	8,0	6,63	30	30	1 : 3,8	1 : 4,5
- Schwarzenkopfhütte	9,0	9,29	67	61	1 : 7,4	1 : 6,6
- Bergunterkunft Sudelfeld	8,0	6,28	31	33	1 : 3,9	1 : 5,3
zusammen	25,0	22,2	128	124	1 : 5,1	1 : 5,6
BPFI/Berghäuser insgesamt	74,0	85,1	528	547	1 : 7,1	1 : 6,4

1) Fortbildungsinstitut der Bayerischen Polizei

Selbst wenn die erst nach 1995 hinzugekommene Außenstelle Straubing unberücksichtigt bleibt, wird derzeit bei den Fortbildungseinrichtungen 9 % mehr Personal eingesetzt.

Im Ergebnis hat sich das Verhältnis des Personals zu den Unterkunftsplätzen gegenüber 1995 um 10 % weiter verschlechtert, wobei der Personalaufwand bereits damals als überhöht angesehen wurde. Gemessen an dem von dem externen Gutachter empfohlenen Verhältnis „Personal/Bett“ von 1 : 10 wäre die derzeitige Personalausstattung aller Fortbildungseinrichtungen um 30 Vollzeitkräfte zu reduzieren.

Die Nutzung der UnterkunftsKapazitäten stellt sich wie folgt dar:

Lehrgangsbetrieb 1998

Zahlenübersicht 2

Fortbildungseinrichtung	mögliche Übernachtungen bei einer Belegung von 85 %	tatsächliche Übernachtungen	Auslastung %
BPFI			
- Ainring	40 426	33 032	81,7
- Herzogau	7 806	5 231	67,0
- Straubing	10 734	8 203	76,4
zusammen	58 966	46 466	78,8
Berghäuser			
- Stolzenberghaus	4 284	2 930	68,4
- Schwarzenkopfhütte	8 711	5 969	68,5
- Bergunterkunft Sudelfeld	4 712	4 088	86,7
zusammen	17 707	12 987	73,3
BPFI/Berghäuser insgesamt	76 673	59 453	77,5

Der ORH geht bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von einer möglichen Auslastung von 85 % aus, wie sie bereits 1998 bei den Berghäusern Sudelfeld und Stolzenberghaus im Lehrgangs- und Gästebetrieb erreicht worden ist (vgl. Zahlenübersicht 3). Somit hätten die UnterkunftsKapazitäten des BPFI (58 966) für die tatsächlichen Übernachtungen (59 453) nahezu ausgereicht.

Die Berücksichtigung der Gästeübernachtungen ergibt folgendes Bild:

Lehrgangs- und Gästebetrieb 1998

Zahlenübersicht 3

Fortbildungseinrichtung	mögliche Übernachtungen bei einer Belegung von 85 %	tatsächliche Übernachtungen	Auslastung %
BPFI			
- Ainring	46 584	34 548	74,2
- Herzogau	14 708	5 442	37,0
- Straubing	21 140	9 841	46,6
zusammen	82 433	49 831	60,5
Berghäuser			
- Stolzenberghaus	6 426	6 424	100,0
- Schwarzenkopfhütte	13 066	10 374	79,4
- Bergunterkunft Sudelfeld	7 069	7 093	100,3
zusammen	26 561	23 891	89,9
BPFI/Berghäuser insgesamt	108 994	73 722	67,6

Mit Ausnahme der Berghäuser Sudelfeld und Stolzenberghaus, bei denen wohl aufgrund der exponierten Lage und damit einer stärkeren Nachfrage im Gästebetrieb eine gute Gesamtauslastung erreicht wird, ist bei den anderen Einrichtungen eine erhebliche Minderauslastung festzustellen.

22.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Berghäuser der Polizei wegen ihrer besonderen örtlichen Gegebenheiten und ihres Zuschnitts für bestimmte polizeiliche Fortbildungsmaßnahmen dringend benötigt werden. Eine Aufgabe dieser Einrichtungen sei daher nicht vertretbar.

Im Sinne einer erwachsenengerechten Fortbildung könnte dem Aspekt der vollen Auslastung der Bettenkapazitäten kein absoluter Vorrang eingeräumt werden. Im Interesse einer qualitativ hochwertigen Fortbildung erscheine die Erhaltung aller vorhandenen Fortbildungseinrichtungen dringend erforderlich. Im Übrigen würden die Personalabgänge bei der Bayerischen Polizei bis zum Jahr 2010 in Zukunft eine Erhöhung der Einstellungszahlen und damit der erforderlichen Ausbildungsplätze bedingen. Dadurch könnte künftig auf die bisher genutzten freien Kapazitäten bei den Bereitschaftspolizeiabteilungen für die Fortbildung nicht mehr im bisherigen Umfang zurückgegriffen werden.

Gleichzeitig wurde mitgeteilt, dass die Bereitschaftspolizei mittlerweile eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die auf der Grundlage des Prüfungsberichts des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts für das Jahr 1999, des Jahresberichts 1995 sowie des externen Gutachtens von 1998 ein für die Zukunft tragfähiges Konzept zum wirtschaftlichen Betrieb der Fortbildungseinrichtungen erarbeitet.

22.4 **Auffassung des ORH**

Seit dem Beschluss des Landtags „die Wirtschaftlichkeit der Fortbildungseinrichtungen der Polizei nachdrücklich zu verbessern“ sind über fünf Jahre vergangen. Nach wie vor ist jedoch der Personalaufwand bei den sechs Fortbildungseinrichtungen unangemessen hoch und die Auslastung weiterhin zu niedrig.

Der ORH erwartet, dass das vom Staatsministerium angekündigte Konzept zum wirtschaftlichen Betrieb der Fortbildungseinrichtungen nunmehr zügig erarbeitet wird. Dabei darf aber auch die Schließung von Einrichtungen nicht ausgeschlossen werden, sofern auf andere Weise das angestrebte Ziel nicht erreicht wird.

23 **Studentenwohnraumförderung**

(Kap. 03 64)

Die Versorgung der Studenten mit Wohnraum ist an den meisten Standorten der Hochschulen bereits bedarfsgerecht. Dagegen besteht in einzelnen Ballungszentren, vor allem in der Landeshauptstadt München, noch Bedarf. Die staatliche Förderung sollte sich darauf konzentrieren. Studentenwohnungen mit hohen Baukosten sollten nicht mehr gefördert werden. Ferner regt der ORH ein wesentlich einfacheres Förderverfahren an.

Der ORH hat 1996 und 1997 die Förderung des sozialen Wohnungsbaus geprüft.² Davon ausgenommen war die Studentenwohnraumförderung. Diese hat der ORH mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern 1999 und 2000 geprüft.

2) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 22 und Nr. 2 Buchstabe c des LT-Beschlusses vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947)

23.1 Allgemeines

Bayern fördert die Schaffung von Studentenwohnraum zur Behebung der Wohnungsnot von Studenten staatlicher und staatlich anerkannter Hochschulen. Dafür wurden von 1986 bis 1999 Landesmittel von 500 Mio DM eingesetzt, die 1990 bis 1993 durch Bundesmittel von 100 Mio DM ergänzt wurden. Anfang 2001 waren noch Haushaltsreste von 42,3 Mio DM aus 1999 und 2000 vorhanden. Nach Auffassung des Staatsministeriums sind diese entstanden, weil sich große Projekte, insbesondere in der Landeshauptstadt München, für die eine Förderung schon in Aussicht gestellt war, verzögerten.

23.2 Versorgung der Studenten mit Wohnraum

Die nachfolgende Zahlenübersicht zeigt für das Wintersemester 1999/2000 die Zahl der eingeschriebenen Studenten und der vorhandenen geförderten Wohnplätze, woraus sich die aktuelle Versorgung der Studenten mit Wohnplätzen (Wohnplatzquote) ergibt:

Studentenzahlen³ und Wohnplätze⁴

Zahlenübersicht

Hochschulort	Studentenzahl insgesamt	Zahl der Wohnplätze insgesamt	Wohnplatzquote in %
Amberg	388	-	-
Ansbach	571	126	22,06
Aschaffenburg	588	-	-
Augsburg	14 813	1 746	11,78
Bamberg	6 984	1 310	18,75
Bayreuth	7 004	1 478	21,10
Benediktbeuern	581	118	20,30
Coburg	2 291	500	21,82
Deggendorf	1 121	-	-
Eichstätt	2 852	464	16,26
Erlangen	14 263	3 484	24,42
Hof	792	-	-
Ingolstadt	1 711	209	12,21
Kempten	1 955	269	13,75
Landshut	1 983	290	14,62
Münchberg	184	56	30,43
München	75 037	9 285	12,39
Neuendettelsau	144	98	68,05
Neu-Ulm	855	-	-
Nürnberg	13 489	1 621	12,01
Passau	7 076	1 032	14,58
Regensburg	18 753	3 769	20,09
Rosenheim	3 266	458	14,02
Schweinfurt	1 029	246	23,90
Triesdorf	639	109	17,05
Weiden	453	-	-
Weihenstephan	5 926	973	16,70
Würzburg	20 680	3 241	15,67
Summe	205 428	30 882	15,03

Nach Auffassung des Staatsministeriums ist für die Versorgung der Studenten eine Wohnplatzquote von mindestens 15 % notwendig. Diese Quote bedeute aber nicht in jedem Fall, dass die Wohnungsversorgung ausreichend ist. Zu berücksichtigen sei dabei auch der Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung des jewei-

3) Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung

4) ohne angemietete Wohnplätze

ligen Hochschulstandorts. Bei einem hohen Anteil sei eine höhere Wohnplatzquote erforderlich. Ein wichtiges Indiz für den Bedarf seien auch die Wartelisten bei den Studentenwerken.

Bereits zum Wintersemester 1999/2000 wurde in den meisten Hochschulstandorten eine Wohnplatzquote von 15 % erreicht. Erhebungen des ORH haben darüber hinaus ergeben, dass die Studentenwohnheime vereinzelt auch fehlbelegt waren, was ebenfalls für eine Bedarfssättigung spricht. In anderen Studentenwohnheimen waren Studierende mit außergewöhnlich hohen Semesterzahlen untergebracht, oder die Wohndauer überstieg fallweise die Förderungshöchstdauer nach dem BAföG.

In Augsburg (11,8 %), im Großraum Nürnberg (12,0 %) und besonders in München (12,4 %), wo 3 000 bis 4 000 Studenten auf der Warteliste stehen und die Wartezeit durchschnittlich vier Semester beträgt, besteht nach wie vor Bedarf. Fördermittel sollten deshalb auch überwiegend dort eingesetzt werden. Sofern dies nicht gelingt, weil etwa nicht genügend Anträge für neue Maßnahmen gestellt werden, könnte ein erheblicher Teil der bereitgestellten Haushaltsmittel eingezogen werden.

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass München absoluten Vorrang in der Förderung habe. Die jetzt bewilligungsreif werdenden Maßnahmen würden jedoch voraussichtlich die bereitstehenden Mittel deutlich übersteigen. Eine Kürzung dieser Mittel sei daher nicht möglich.

23.3 Bauwerkskosten der Studentenwohnungen

Von 1986 bis 1999 wurden insgesamt 104 Objekte mit 11 059 Wohnplätzen gefördert. Die Prüfung des ORH erfasste 81 Objektbewilligungen mit 9 069 Wohnplätzen. Dabei wurden durchschnittliche Bauwerkskosten (Baukosten ohne Erschließung, Einrichtung, Außenanlagen und Baunebenkosten) je m² Wohnfläche von 2 700 DM (Studentenwerke) bzw. 3 000 DM (sonstige Träger) ermittelt. Abweichungen nach oben wurden bis zu 5 800 DM festgestellt. Diese Kosten sind nach Auffassung des ORH zu hoch. Besonders kostenintensiv waren Altstadtobjekte.

In den vergangenen Jahren hat das Staatsministerium versucht, die Bauwerkskosten im sozialen Wohnungsbau mit Modellprogrammen auf 1 800 DM/m² Wohnfläche zu reduzieren. Wegen des höheren Installationsaufwands für Sanitärzellen und Küchen wird dieser Wert bei Studentenwohnungen zwar nicht erreicht werden können. Nach Auffassung des ORH sollten aber entsprechende Programme auch

im Studentenwohnungsbau angewendet werden, zumal dieser aus vielen gleichen baulichen Einheiten besteht, die eine kostengünstige Serienproduktion ermöglichen. Die Förderung der besonders teuren Studentenappartements mit Gesamtkosten bis zu über 5000 DM/m² sollte künftig unterbleiben. Vielmehr sollten wieder vermehrt Wohnheime mit Gemeinschaftsküchen gefördert werden. Bei diesen ist der Installationsaufwand je Wohnplatz geringer; außerdem werden bei solchen Wohnheimen weniger Stellplätze verlangt. Kleine teure Altstadtobjekte sollten nur ausnahmsweise gefördert werden.

Das Staatsministerium wird aufgrund der Feststellungen des ORH prüfen, ob in Zukunft auch Projekte für Studentenwohnungen in Modellvorhaben des kostengünstigen Wohnungsbaus aufgenommen werden können.

23.4 Vereinfachung des Förderverfahrens

Die derzeit angewandten Richtlinien enthalten Regelungen, die für die Zuwendungsempfänger schwierig zu vollziehen sind und deren Einhaltung die Bewilligungsstellen nur mit großem Verwaltungsaufwand überwachen können. Der Zweck der Förderung, kostengünstigen Wohnraum für einen berechtigten Kreis von Studenten zu schaffen, lässt sich im Wesentlichen bereits durch folgende Bedingungen erreichen:

- Festlegung der höchstzulässigen Leerraummiete nach dem BAföG in der jeweils gültigen Fassung als Bedarfssatz für das Wohnen außerhalb des Elternhauses, der sich allerdings während der gesamten Bindungszeit bei Fortschreibung des BAföG verändern kann (derzeit 245 DM monatlich). Dieser Wert wäre Ausgangsbasis für die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Bemessung der staatlichen Förderung der Baumaßnahme.
- Festlegung einer Bindungszeit, in der die Wohnung bestimmungsgemäß belegt sein muss und in der der Mietpreis den jeweiligen BAföG-Satz nicht überschreiten darf.
- Einhaltung von Mindeststandards nach den Empfehlungen für die Bauplanung und die Ausstattung von Studentenwohnheimen.

Die gesamte Förderung könnte aber auch auf Zuschüsse umgestellt werden, deren Höhe durch Pauschalen und/oder Festbeträge bestimmt wird. Die Pauschalen pro Wohnplatz oder - wenn dies im Einzelfall nicht möglich sein sollte - die aufgrund der Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelten Festbeträge sollten so begrenzt sein,

dass die höchstzulässige Leerraummiete nicht unterschritten wird. Die Pauschalen oder der Festbetrag könnten auch über noch festzulegende Kostenrichtwerte je m² Wohnfläche festgelegt werden (vgl. FAG-Förderungen). In Ballungsgebieten könnte ein Zuschlag für hohe Grundstückskosten - ebenfalls als Festbetrag - gewährt werden. Eine Nachförderung wäre damit ausgeschlossen.

Insgesamt ergäben sich dann folgende Verfahrensvereinfachungen:

23.4.1 Auszahlung der Fördermittel

Derzeit dürfen Zuwendungen nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.⁵ Die Prüfung, ob diese Regelung vom Zuwendungsempfänger eingehalten wird, ist sehr aufwendig und wird in vielen Fällen nicht durchgeführt. Deshalb sollten die Fördermittel, ähnlich wie bei anderen Förderverfahren (z.B. Altenwohnheime), entsprechend dem Baufortschritt (bei Fertigstellung der Kellerdecke, Fertigstellung des Rohbaus und Nachweis der zweckentsprechenden Belegung) ausgezahlt werden.

23.4.2 Veränderung der Mietfestwerte während der Bindungszeit

Nach derzeitiger Regelung ist der bei der Bewilligung festgesetzte Mietfestwert im Laufe der Belegungsbindungszeit zu ändern, wenn sich die laufenden Ausgaben vermindern oder erhöhen. Dazu wäre eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung aufzustellen. Eine Kontrolle dieser Bestimmung ist kaum vollziehbar, da die entsprechenden Buchhaltungsdaten über einen Zeitraum von bis zu 40 Jahren regelmäßig geprüft werden müssten. Beim ORH-Vorschlag müsste dagegen nur überwacht werden, dass der zulässige Miethöchstwert nicht überschritten wird. Dies ist auch während der Bindungszeit leicht möglich.

23.4.3 Schlussabrechnung und Verwendungsnachweis

Die Vorlage und die Prüfung des Verwendungsnachweises beanspruchten einen nicht vertretbaren Zeitraum von durchschnittlich 43 Monaten. Dabei werden die Fördermittel in den wenigsten Fällen korrigiert. Aufwand und Ergebnis stehen in keinem wirtschaftlichen Verhältnis. Beim ORH-Vorschlag wäre im Rahmen einer vereinfachten Verwendungsnachweisprüfung nur noch zu prüfen, ob

5) vgl. Nr. 1.4 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P)

- das Bauvorhaben plangemäß durchgeführt wurde,
- die bestimmungsgemäße Belegung sichergestellt ist und
- die höchstzulässige Miete nach BAföG nicht überschritten ist.

23.4.4 Umstellung der bedingt rückzahlbaren Darlehen auf Zuschüsse

Nach Auffassung des ORH sollten nur noch Zuschüsse wie im sonstigen Zuwendungsbereich gewährt werden, da die bisher ausgereichten Darlehen bei zweckentsprechender Verwendung ohnehin nicht mehr zurückzuzahlen sind. Damit wäre auch die Mitwirkung der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt bei der Darlehensausreichung sowie der Darlehensverwaltung von bis zu 40 Jahren nicht mehr erforderlich.

Das Staatsministerium hat ausgeführt, dass es beabsichtige, das gesamte Förderverfahren zu vereinfachen. Dabei werde es die o.g. Anregungen des ORH berücksichtigen.

24 Planung, Einstufung und Erhaltung der Staatsstraßen

(Kap. 03 76 Tit. 750 00)

Die Prüfung von Staatsstraßenplanungen ergab neben Einsparungen in Einzelfällen auch Investitionen in falsch eingestufte Straßen. Andererseits fehlen Mittel in der Bestandserhaltung, die noch immer in wirtschaftlich nicht vertretbarer Weise vernachlässigt wird. Es ist deshalb notwendig, vorrangig ausreichend Haushaltsmittel für die Bestandserhaltung zweckgebunden bereitzustellen.

24.1 Maßnahmeprüfungen

Die Straßenbauämter müssen größere Um- und Ausbauplanungen von Staatsstraßen vor der Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens von ihrer vorgesetzten Dienststelle genehmigen lassen. Dazu erstellen sie einen Vorentwurf, worin z.B. Baupläne, Auswirkungen der Planungen, voraussichtliche Kosten enthalten sind. Auf Veranlassung des ORH übersenden ihm einzelne Straßenbauämter seit mehreren Jahren zeitgleich mit dem Genehmigungsantrag ein Vorentwurfsexemplar. Er entscheidet daraufhin kurzfristig, ob er eine sog. Maßnahmeprüfung vor Ort durchführt oder den Vorentwurf - ggf. mit Anregungen - wieder zurücksendet. Auf

diese Weise konnte er noch vor Baubeginn bei mehreren Projekten Kosteneinsparungen und/oder Verbesserungen vorschlagen. Darüber hinaus hat er aber in einigen Fällen auch Zweifel an der richtigen Baulastträgerschaft geäußert.

24.1.1 Einsparungsergebnisse

In einer Reihe von Fällen haben von den Straßenbauämtern berücksichtigte Anregungen des ORH zu Planungsänderungen und erheblichen Einsparungen geführt.

Beispiele:

- Bei mehreren Planungen konnte die Gradientenführung in der Weise verbessert werden, dass ein Massenausgleich erreicht oder zumindest die Differenz zwischen Abtrags- und Einbaumassen verringert wurde. Das ergab bei sieben Vorwürfen Einsparungen zwischen 180 000 und 530 000 DM, insgesamt über 2 Mio DM.
- In drei Fällen konnten durch die Änderung von Brückenkonzeptionen die Baukosten um 390 000 DM, 537 000 und 1,67 Mio DM ermäßigt werden.
- Die Verringerung der Fahrbahnbreite von 7 auf 6,50 m senkte die Kosten bei zwei Projekten um 80 000 DM bzw. 185 000 DM.
- Eine technisch und ökologisch günstigere Lösung zum Amphibienschutz ergab auch einen finanziellen Vorteil von 200 000 DM.
- Die Beschränkung auf einen sog. Zwischenausbau an Stelle eines Vollausbaues einer schwach belasteten Staatsstraße senkte die Baukosten erheblich.
- Schließlich ergaben sich vereinzelt auch höhere Kostenbeteiligungen von Gemeinden oder Rückforderungen ungerechtfertigt hoher Honorare von Ingenieurbüros.

24.1.2 Baulastträgerschaft

Die Straßen werden nach ihrer Verkehrsbedeutung in unterschiedliche Klassen eingeteilt.⁶ Als wesentliche Kriterien für die Einstufung als Staatsstraße⁷ werden ihre Funktion zur Erschließung regionaler Räume, der Netzzusammenhang und

6) Art. 3 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayStrWG)

7) Staatsstraßen sind definiert als „Straßen, die innerhalb des Staatsgebietes zusammen mit den Bundesfernstraßen ein Verkehrsnetz bilden und dem Durchgangsverkehr zu dienen bestimmt sind“.

der Anteil des Durchgangsverkehrs gesehen. Die Verkehrsmenge gilt nicht als in gleicher Weise bedeutsam, kann aber als Indiz herangezogen werden, zumal sie gut messbar ist. Die Mittelwerte⁸ in Bayern liegen für Bundesstraßen bei über 9 000, bei Staatsstraßen bei knapp 4 000 und bei Kreisstraßen bei knapp 2 000 Kfz/Tag und weisen damit eindeutig einen Zusammenhang zur Verkehrsbedeutung auf. Bei den dem ORH übersandten Um- und Ausbauplanungen von Staatsstraßen reichten die Verkehrsbelastungszahlen von 700 bis 22 000 Kfz/Tag. Vor allem bei Extremwerten bestätigt die Lage im Straßennetz zuweilen eine unzutreffende Bau- lastträgerschaft.

Beispiele:

- Im Verlauf eines 16 km langen Abschnitts einer Staatsstraße (Verkehrsbelas- tung unter 1 000 Kfz/Tag) wurden 1,3 km verlegt und 1,9 km ausgebaut (Kosten insgesamt 6,2 Mio DM); weitere Verlegungen und Ausbauten sind geplant. Da im Abstand von weniger als 10 km eine andere Staatsstraße mit erheblich höherer Verkehrsbedeutung liegt, hat der ORH bei der Planungsprüfung die Ab- stufung zur Kreisstraße angeregt.
- Die Planung einer 5,9 km langen Ortsumgehung einer Staatsstraße war mit Gesamtkosten von 65,5 Mio DM besonders aufwendig. Der ORH hielt deshalb eine Überarbeitung für dringend erforderlich, um vor allem die hohen Brücken- kosten zu senken. Mit der neuen Planung haben sich die veranschlagten Kos- ten um 18,5 Mio DM auf 47 Mio DM verringert. Unabhängig davon hat der ORH aber eine Aufstufung zur Bundesstraße für erforderlich gehalten, da diese mit über 20 000 Kfz/Tag belastete Straße wegen ihrer Lage im Straßennetz dem weiträumigen Verkehr über die Landesgrenze hinweg dient.
- Die Prüfung eines 5 km langen Abschnitts einer 33 km langen Neubaustrecke führte durch die vom ORH angeregten Änderungen zu Einsparungen von 1,1 Mio DM. Dennoch bleibt der erforderliche Mitteleinsatz von fast 29 Mio DM unverhältnismäßig hoch. Da die Neubaustrecke, die den Staat bis zur Gesamt- fertigestellung etwa 300 Mio DM kosten wird, dem weiträumigen Verkehr dient, erscheint auch hier eine Aufstufung zur Bundesstraße erforderlich.

Haushaltsmittel, die für den Um- oder Ausbau von falsch eingestuftem Staatsstra- ßen aufgewendet werden, fehlen dann bei dem oft dringenden Ausbau richtig ein- gestufter Staatsstraßen bzw. deren Bestandserhaltung.

8) durchschnittlicher täglicher Verkehr im Jahresdurchschnitt

Nach Ansicht des Staatsministeriums ist das bayerische Staatsstraßennetz überwiegend richtig eingestuft. Eine Überprüfung habe gezeigt, dass lediglich einzelne lokale Einstufungsdefizite vorhanden seien, die mittelfristig beseitigt werden können, darunter auch in Prüfungsmitteilungen angesprochene Strecken. Seit 1998 seien 18 Netzbereinigungen vollzogen worden.

Der ORH kennt die geltend gemachten Schwierigkeiten bei nicht einvernehmlichen Umstufungen, hält es aber insbesondere im Hinblick auf die vom Bund geforderten Abstufungen von Bundesstraßen für erforderlich, jene Staatsstraßen aufzustufen, die die Kriterien von Bundesstraßen erfüllen.

24.2 Bestandserhaltung

Der ORH hatte bereits jeweils in TNr. 20 seiner Jahresberichte 1995 und 1998 darauf hingewiesen, dass - insbesondere bei zurückgehenden Haushaltsmitteln für die Staatsstraßen - die Bestandserhaltung vernachlässigt wird. Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, „der Bestandserhaltung der Staatsstraßen Priorität einzuräumen“⁹ bzw. „die für die Staatsstraßen verfügbaren Mittel vorrangig so einzusetzen, dass eine wirtschaftlich optimierte Bestandserhaltung mittel- und langfristig gesichert ist“.¹⁰

Für Um- und Ausbau sowie Bestandserhaltung der Staatsstraßen wurden von 1995 bis 2000 folgende Haushaltsmittel ausgegeben:

Ausgaben für Um- und Ausbau, Bestandserhaltung Zahlenübersicht 1
(Mio DM)

Maßnahme	1995	1996	1997	1998	1999	2000	insgesamt
Um- und Ausbau	172,6	156,5	192,9	189,8	183,6	199,9	1 095,3
Bestandserhaltung	63,0	63,2	55,3	54,4	91,9	85,9	413,7

Der Landtagsbeschluss vom 19. April 1996 zeigte somit bis 1998 keine Auswirkungen. Erst der Beschluss vom 11. Februar 1999 führte zu einem höheren Mitteleinsatz in der Bestandserhaltung, der allerdings bereits im Jahr 2000 trotz steigender Gesamtausgaben wieder zurückging.

9) Nr. 2 Buchstabe d des Landtagsbeschlusses vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685)

10) Nr. 2 Buchstabe c des Landtagsbeschlusses vom 11. Februar 1999 (LT-Drucksache 14/390)

Der ORH hat sich inzwischen bei vielen Straßenbauämtern örtlich über den Zustand von Staatsstraßen informiert. Ihm wurde dabei ausnahmslos das Defizit in der Bestandserhaltung bestätigt. Von den derzeit 13 611 km Staatsstraßen wurden in den letzten sechs Jahren lediglich 1 616 km in Form eines Deckenbaus (1 005 km) oder auch nur einer Oberflächenbehandlung (611 km) bearbeitet (Zahlenübersicht 2).

Streckenlängen für Um- und Ausbau, Bestandserhaltung Zahlenübersicht 2
(km)

Maßnahme	1995	1996	1997	1998	1999	2000	insgesamt
Um- und Ausbau	103	76	93	88	91	107	558
Bestandserhaltung	227	223	201	146	489	330	1 616

Eine Fortsetzung dieser Vorgehensweise bedeutet, dass durchschnittlich nur alle 50 Jahre eine Fahrbahn durch einen Deckenbau oder eine Oberflächenbehandlung verbessert werden könnte. Selbst wenn man nur die beiden letzten Jahre betrachtet und auch noch die Längen des Um- und Ausbaus berücksichtigt, verringert sich dieser Zeitraum nur auf 27 Jahre und liegt damit noch weit über dem Zielwert von 15 Jahren.

Im Übrigen ergibt sich aus den Zahlenübersichten 1 und 2, dass mit 1 Mio DM durchschnittlich nur 0,5 km Um- und Ausbau, dagegen aber 4 km Bestandserhaltung möglich waren.

Das Staatsministerium unterstreicht zwar seine Bestrebungen, mit Hilfe der Zustandserfassung und einer verbesserten Erhaltungsstrategie das knappe zur Verfügung stehende Geld zum richtigen Zeitpunkt an der richtigen Stelle einzusetzen; eine weitere spürbare Anhebung der Mittel für die Bestandserhaltung ohne eine Vernachlässigung der Ziele des Ausbauplans sei aber nur möglich, wenn die Mittel für die Staatsstraßen insgesamt deutlich aufgestockt würden.

Der ORH hält es demgegenüber für unwirtschaftlich und nicht vertretbar, wenn zwar Strategien für den optimalen Zeitpunkt und die jeweils zweckmäßige Bauweise zur Erhaltung der Straßen erarbeitet werden, dann aber weiterhin die verfügbaren Mittel vorrangig für den Um- und Ausbau eingesetzt werden. Er wiederholt deshalb seine Forderung, ausreichend Haushaltsmittel für die Bestandserhaltung zweckgebunden bereitzustellen, um zumindest mittelfristig das immer größer werdende Defizit abzubauen.

Staatsministerium der Justiz

25 Personaleinsatz in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte

(Kap. 04 04 Tit. 422 01, 425 01)

Der ORH hat 1998 den Personalbedarf im Assistenzbereich für die Zivilsachen der Amtsgerichte (ohne Mahnsachen) untersucht und festgestellt, dass insbesondere durch Verbesserungen der organisatorischen Abläufe schrittweise bis zu 174 der eingesetzten 610 Vollzeitkräfte abgebaut werden können.

Das Staatsministerium ist dabei, das Ergebnis der Untersuchung umzusetzen. Bis Ende 2000 wurden durch Anhebung der Arbeitspensum 42 Vollzeitkräfte abgebaut. Darüber hinaus wurde der Personaleinsatz an den Rückgang der Verfahrenszahlen (16 %) angepasst und um weitere 100 Vollzeitkräfte reduziert.

25.1 Personaleinsatz in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte

Der ORH hat 1998 bei den Amtsgerichten für den Bereich der Zivilgerichtsbarkeit (ohne Mahnsachen) den Personaleinsatz in den Geschäftsstellen, Schreibkanzleien und sonstigen Stellen der Zivilabteilungen geprüft und mit Unterstützung des Staatsministeriums den Personalbedarf methodisch ermittelt. Bislang wurde die Personalausstattung lediglich auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus den Richter- und Rechtspflegerpensum abgeleitet und fortgeschrieben.

Als Ergebnis der Untersuchung wurde mit dem Staatsministerium als zumutbare Jahresarbeitsleistung einer Assistenzkraft ein Arbeitspensum von 450 bis 500 Verfahren festgelegt, das schrittweise zu verwirklichen ist. Bezogen auf dieses Pensum können von den landesweit eingesetzten 610 Vollzeitkräften (Stand 1996) bis zu insgesamt 174 Vollzeitkräfte (28,5 %) abgebaut und in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte jährliche Personalkosten von 18 Mio DM eingespart werden.

Es wurde aufgezeigt, dass auch unter Berücksichtigung der richterlichen Unabhängigkeit das ermittelte Arbeitspensum pro Vollzeitkraft durch Bereinigung organisatorischer Schwachstellen und Verbesserungen der eingesetzten DV erreicht werden kann, wie z.B. durch

- ganzheitliche Sachbearbeitung mit räumlich naher Zuordnung aller am Verfahren Beteiligten,
- Optimierung von Geschäftsabläufen in den Bereichen Aktenverwaltung, Schreibgut-erstellung und Zusammenwirken verschiedener Funktionsträger,
- Verbesserung des Verfahrens zur Rückzahlung nicht verbrauchter Gerichtskosten unter Ausnutzung aller technischen Möglichkeiten,
- Verbesserung der DV-Unterstützung allgemein, auch im Bereich der Richter und Rechtspfleger, sowie zur Erhebung der statistischen Verfahrensdaten und
- Entlastung des Assistenzbereichs durch vermehrten Einsatz von Tonträgerprotokollen in Verhandlungsterminen.

25.2 Stand der Umsetzung

Bis Ende 2000 wurden auf der Grundlage eines Arbeitspensums von zunächst 420 Verfahren 42 Vollzeitkräfte aus den Zivilabteilungen der Amtsgerichte (7 % des eingesetzten Personals) abgezogen. Damit ist ein erster Schritt zur Umsetzung der Untersuchungsergebnisse vollzogen.

Darüber hinaus hat das Staatsministerium den Personaleinsatz dem starken Rückgang der Verfahrenszahlen (16 %) angepasst und den Personalbestand in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte um weitere 100 Vollzeitkräfte verringert.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, besonders darauf zu achten, dass die Optimierung des Geschäftsablaufs in den Zivilgeschäftsstellen kontinuierlich fortgeführt und von den zuständigen Stellen der Justizverwaltung fachlich begleitet wird. Weiter hat es mitgeteilt, dass u.a. in den Zivilabteilungen der Amtsgerichte neu entwickelte IT-Verfahren und moderne Textverarbeitungsverfahren eingeführt werden sollen.

Die damit verbundenen Rationalisierungseffekte sind in der Untersuchung des ORH noch nicht berücksichtigt und eröffnen weitere Einsparmöglichkeiten.

**Staatsministerium
für
Unterricht und Kultus**

26 Gruppenbildung bei Religionslehre an öffentlichen Grund-, Haupt- und Förderschulen

(Kap. 05 12 Tit. 427 21)

Der staatliche Religionsunterricht wird in zu teuren kleinen Gruppen erteilt. Allein im Schuljahr 1999/2000 hätten Lehrerstunden im Wert von 39 Mio DM eingespart oder ein anderweitiger Bedarf abgedeckt werden können.

Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen ordentliches Lehrfach (Art. 7 Abs. 3 GG, Art. 136 BV). Zur Durchführung des Religionsunterrichts wird der Klassenverband aufgelöst und es werden entsprechend der Konfessionszugehörigkeit klassenübergreifende, in Einzelfällen auch jahrgangsübergreifende Gruppen bis zur zulässigen Höchstschülerzahl (32) gebildet. Das Staatsministerium hat dazu Anweisungen an die Schulämter und Schulen erlassen.

26.1 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat für das Schuljahr 1999/2000 die Gruppenbildung in katholischer und evangelischer Religionslehre bei 32 der insgesamt 89 Schulämter untersucht. Die Untersuchung war darauf beschränkt, ob die Volks- und Förderschulen entsprechend den staatlichen Vorgaben innerhalb einer Jahrgangsstufe klassenübergreifende Gruppen bis zur zulässigen Höchstschülerzahl gebildet haben. Die Prüfung ergab, dass die Schülerzahl im Landesdurchschnitt bei 18,69 je Gruppe lag und bei zutreffender Gruppenbildung auch nur 21,19 betragen hätte (vgl. Zahlenübersicht 1). Dabei wäre die zulässige Höchstzahl von 32 Schülern nur in Ausnahmefällen erreicht worden.

Gruppenbildung

Zahlenübersicht

Schülerzahl (SZ)	festgestellte Gruppen			mögliche Gruppen			Einsparung	
	Zahl	SZ je Gruppe	Jahres- wochen- stunden	Zahl	SZ je Gruppe	Jahres- wochen- stunden	Gruppe	Jahres- wochen- stunden
katholisch								
141 166	7 141	19,77	16 723	6 204	22,75	14 583	937	2 140
evangelisch								
57 046	3 465	16,46	7 471	3 150	18,11	6 760	315	711
insgesamt								
198 212	10 606	18,69	24 194	9 354	21,19	21 343	1 252	2 851

Bei bestimmungsgemäßer Gruppenbildung hätten danach statt **10 606** nur **9 354** Gruppen gebildet werden müssen und **2 851** Jahreswochenstunden eingespart werden können.

Rechnet man dieses Ergebnis landesweit hoch (insgesamt gehaltene Unterrichtsstunden 98 250, davon geprüft 24 194), so ergibt sich für das Schuljahr 1999/2000 eine Einsparungsmöglichkeit von 11 575 Jahreswochenstunden. Bei einem Durchschnittsstundensatz von 3 350 DM pro Jahreswochenstunde, dem die unterschiedlichen Entgeltsätze und Einsatzanteile für die kirchlichen und staatlichen Lehrkräfte zugrunde liegen, hätten **39 Mio DM** eingespart oder ein anderweitiger Bedarf abgedeckt werden können.

Ähnliches hat die Rechnungsprüfung bereits in den vergangenen Jahren bei der Bildung anderer Gruppen (Sportgruppen, Lerngruppen, Arbeitsgemeinschaften, Förderunterricht) festgestellt. Somit setzen viele Schulen die Vorgaben des Staatsministeriums zur Gruppenbildung nicht ausreichend um und die Schulämter überwachen sie nicht ausreichend.

26.2 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat die Feststellungen der Rechnungsprüfung nicht bestritten und auch die Auffassung des ORH bestätigt, dass innerhalb einer Jahrgangsstufe die Höchstzahlregelungen einzuhalten sind. Verbindliche Regelungen für jahrgangsübergreifende Gruppenbildung seien aber nicht beabsichtigt.

Im Übrigen würde eine zu großzügige Gruppenbildung nicht zu zusätzlichen Lehrerstunden führen, da die Gesamtzahl der den Regierungen als Budget zur Verfügung stehenden Lehrerstunden davon unberührt bliebe. Vielmehr fehlten diese Stunden dann für anderen Unterricht, wie der 3. und 4. Sportstunde, dem Förderunterricht für lese- und rechtschreibschwache Schüler oder für Arbeitsgemeinschaften.

Das Staatsministerium habe im Übrigen die Richtlinien für Gruppenbildung im Religionsunterricht neu gefasst, die Schulämter angewiesen, die Planung des Religionsunterrichts besonders zu prüfen, und Gespräche mit Vertretern der katholischen und der evangelischen Kirche geführt. Die Kirchen hätten dabei nachdrücklich erklärt, dass der Religionsunterricht nur erfolgreich sein kann, wenn die Rahmenbedingungen vertretbar gestaltet seien. Dem Religionsunterricht komme außerdem angesichts der gesamtgesellschaftlichen Situation unserer Kinder und Jugendlichen ein besonderer Stellenwert hinsichtlich der Werteerziehung zu.

Nach seiner eigenen Einschätzung habe das Staatsministerium im Rahmen des fachlich Vertretbaren alles getan, um eine straffere Gruppenbildung im Religionsunterricht umzusetzen.

26.3 Auffassung des ORH

Der ORH geht davon aus, dass eine bestimmungsgemäße Gruppenbildung das Erziehungsziel des staatlichen Religionsunterrichts ausreichend gewährleistet. Bei einer durchschnittlichen Schülerzahl von unter 23 bzw. 19 kann auch im Vergleich zu den sonst üblichen Klassen- und Gruppenstärken (z.B. 24,2 bzw. 23,3 Schüler je Klasse an der Grund- bzw. Hauptschule im Unterrichtsjahr 1999) keine Rede davon sein, dass die Rahmenbedingungen für den Religionsunterricht nicht vertretbar wären.

Von den Schulämtern hätte erwartet werden können, dass sie die Gruppenbildung im Religionsunterricht an den Schulen auf ihre Übereinstimmung mit den Verwaltungsanweisungen nachprüfen. Soweit das Staatsministerium auf Überlegungen hinweist, auch für den Bereich der Volksschule im Rahmen der Budgetierung auf einschränkende Einzelregelungen zu verzichten, ist es nach Auffassung des ORH erst recht unabdingbar, dass der Personaleinsatz an den Schulen zumindest nachträglich stärker als bisher an den staatlichen Vorgaben und am Maßstab der Effizienz gemessen wird.

27 Berufsschulen in Bayern

(Kap. 05 15, 05 03 TitGr. 73 u.a.)

Bei den Berufsschulen bestehen erhebliche strukturelle Defizite. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte die äußere Schulorganisation gestrafft, die Bildung der Grund- und Fachsprengel überarbeitet, die Zahl der Minderklassen abgebaut und die berufliche Bildung in Jungarbeiterklassen grundsätzlich neu geordnet werden.

27.1 Berufsschulen

Die Berufsschulen (BS) haben die Aufgabe, die Schüler in Abstimmung mit der betrieblichen Berufsausbildung oder unter Berücksichtigung ihrer beruflichen Tätigkeit beruflich zu bilden und zu erziehen und die allgemeine Bildung zu fördern (Art. 11 BayEUG). Die Ausbildung in der BS umfasst eine einjährige Grundstufe und eine darauf aufbauende mindestens einjährige Fachstufe. Die BS wird nach erfolgreichem Besuch mit dem Berufsschulabschluss beendet.

Im Bereich des beruflichen Schulwesens bilden die 185 BS mit insgesamt 281 849 Schülern in 12 437 Klassen (Schuljahr 1999/2000) den Schwerpunkt. Davon werden 126 Schulen in staatlicher, 57 Schulen in kommunaler und 2 Schulen in privater Trägerschaft betrieben.

Schularten im Bereich des beruflichen Schulwesens

Zahlenübersicht 1

Schularten	Schüler 1999/2000	Klassen 1999/2000	Schulen 1999/2000
Berufsschulen	281 849	12 437	185
Berufsfachschulen , davon:	<u>62 153</u>	<u>2 688</u>	<u>624</u>
- Wirtschaftsschulen	21 802	848	67
- Berufsfachschulen des Gesundheitswesens	18 805	861	271
- sonstige Berufsfachschulen	21 546	979	286
Fachoberschulen	25 927	984	62
Fachschulen	16 098	798	289
Berufsschule für Behinderte	13 676	1 326	47
Fachakademien	7 837	313	82
Berufsoberschulen	7 520	331	52
Berufsaufbauschulen	1 103	42	33
berufliches Schulwesen insgesamt	416 163	18 919	1 374

An den BS hat sich die Zahl der Berufsschüler, der Klassen, der Schulen und der Unterrichtsstunden wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Schülerzahlen an den Berufsschulen Zahlenübersicht 2

Schuljahr	Schüler	Klassen	Schüler/ Klasse	Schulen	Unterrichts- stunden
1986/1987	358 293	14 658	24,44	210	191 227
1999/2000	281 849	12 437	22,66	185	168 389
Veränderung	- 76 444	- 2 221	- 1,78	- 25	- 22 838
Veränderung %	- 21,34	- 15,15	- 7,28	- 11,90	- 11,94

Die Schülerzahlen sind seit dem Schuljahr 1986/1987 deutlich um 76 444 Schüler zurückgegangen. Nach der Schüler- und Absolventenprognose 1999 des Staatsministeriums¹ hatte die Zahl der Berufsschüler im Schuljahr 1996/1997 mit 267 545 Schülern ihren Tiefpunkt erreicht. Bis zum Schuljahr 2008/2009 soll sie auf 309 200 Schüler ansteigen, um danach sogar unter den Stand von 1996/1997 zu sinken.

Für den Betrieb der staatlichen BS sind im Haushaltsjahr 2000 Mittel in Höhe von rd. 530 Mio DM verausgabt worden. Für die kommunalen und privaten, staatlich anerkannten BS standen 2000 Ausgabemittel von zusammen rd. 170 Mio DM für Lehrpersonal- und Betriebszuschüsse zur Verfügung.

Im Schuljahr 1999/2000 waren an BS insgesamt 7 218 Lehrer eingesetzt. Nach der Prognoserechnung des Staatsministeriums wird der künftige Bedarf an neuen Berufsschullehrern bis 2005 jährlich auf bis zu 700 steigen. Allerdings stehen im Jahre 2005 voraussichtlich nur 300 Junglehrer aus dem laufenden Prüfungsjahrgang zur Verfügung.² Das Staatsministerium ist jedoch zuversichtlich, dass dieser prognostizierte Mangel durch ein Bündel bereits eingeleiteter Sondermaßnahmen - u.a. bedarfsgerechte Einstellung von Diplomingenieuren und Diplomkaufleuten mit berufsbegleitender Ergänzungsqualifikation - abgewendet werden kann.

1) Schriften des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, Reihe A, Bildungsstatistik, Heft 37, S. 20

2) „Prognose zum Lehrbedarf in Bayern 1999“ des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus

27.2 Feststellungen des ORH

Im Hinblick auf

- die bis 2008/2009 wieder steigenden Schülerzahlen an den BS,
- den erheblichen Mitteleinsatz des Staates von jährlich 700 Mio DM und
- den Mehrbedarf an Lehrpersonal

hat der ORH eine Querschnittsuntersuchung mit örtlichen Erhebungen an 30 der 126 staatlichen und an 2 der 57 kommunalen BS durchgeführt. Obwohl sich eine Hochrechnung der Ergebnisse wegen der unterschiedlichen Verhältnisse verbietet, lassen sich folgende Feststellungen zusammenfassen und an einzelnen Beispielen erläutern:

27.2.1 Räumliche Verteilung der Berufsschulen

In der Regel befindet sich in jedem Landkreis eine BS, deren Grundsprengel das Gebiet des Landkreises umfasst. Der ORH hat dazu festgestellt, dass die Schulorganisation teilweise noch auf Strukturen aus der Zeit vor der Landkreisreform der 70er Jahre gründet. Teilweise bestehen mehrere selbständige BS in Landkreisen fort, wie sich beispielhaft aus der nachfolgenden Übersicht ergibt:

Mehrere Berufsschulen in einem Landkreis

Übersicht

Berufsschulen	Landkreis/kreisfreie Stadt	ehemaliger Landkreis
Staatl. BS Rosenheim I. und II. Staatl. BS Wasserburg a. Inn Staatl. BS Bad Aibling	Rosenheim	Wasserburg a. Inn Bad Aibling
Staatl. BS Neuburg a. d. Donau Staatl. BS Schrobenhausen	Neuburg a. d. Donau	Schrobenhausen
Staatl. BS Hof Staatl. BS Naila Staatl. BS Münchberg für Textilberufe	Hof	Naila Münchberg
Staatl. BS Weilheim i. OB Staatl. BS Schongau	Weilheim i. OB	Schongau
Staatl. BS Miltenberg Staatl. BS Obernburg a. Main	Miltenberg	Obernburg a. Main

So werden z.B. im Bereich Rosenheim nebeneinander vier selbständige BS betrieben. Bei einer Konzentration der Fachklassen auf jeweils einen Standort hätten im Schuljahr 1999/2000 statt 18 Fachklassen nur 12 Fachklassen gebildet werden müssen. Durch den damit verbundenen Minderbedarf an Lehrern hätten allein in diesem Bereich Personalkosten von 350 000 DM eingespart werden können.

Teilweise werden von einigen BS Außenstellen im selben Landkreis aufrecht erhalten. Von den 126 staatlichen BS hatten im Schuljahr 1999/2000 immerhin 24 BS zusammen 32 Außenstellen.

Der ORH hält es wegen der steigenden Schülerzahlen und wegen des zu erwartenden Engpasses an Lehrpersonal für unumgänglich, mit Nachdruck die Zusammenlegung von Fachklassen selbständiger BS eines Landkreises und ggf. mehrerer Landkreise bzw. einer kreisfreien Stadt und der sie umgebenden Landkreise, aber auch die Zusammenführung von BS mit ihren Außenstellen zu betreiben.

Das Staatsministerium hat hierzu darauf hingewiesen, dass es beabsichtigt, die bestehenden BS grundsätzlich zu erhalten, sie aber zu Schulen mit einer nach fachlichen Gesichtspunkten (Berufe, Berufsgruppen, etc.) strukturierten Schwerpunktbildung innerhalb einer Region zu formen („Kompetenzzentren“).³

Unabhängig davon hält der ORH wegen der Einsparmöglichkeiten eine regionale oder überregionale Konzentration für unabdingbar.

27.2.2 Bildung von Fachsprengeln

Neben dem Grundsprengel kann die Schulaufsichtsbehörde auch Schulsprengel bilden, die sich über das Gebiet des Aufwandsträgers hinaus erstrecken, um nach Ausbildungsberufen gegliederte Fachklassen zu ermöglichen (Fachsprengel). Vielfach wurde auf eine Fachsprengelbildung - zugunsten einer möglichst ausbildungsbetriebsnahen Beschulung - verzichtet mit der Folge, dass gleichgelagerte Ausbildungsangebote an vielen und z.T. auch benachbarten Standorten unterhalten werden.

So waren z.B. an einer staatlichen BS im Großraum München nur für fünf der insgesamt zwölf angebotenen Ausbildungsberufe Fachsprengel gebildet worden, während für die restlichen sieben der Grundsprengel galt. Die angehenden Rechtsanwalts- und Verwaltungsfachangestellten wurden in einen drei Landkreise umfassenden Fachsprengel eingeteilt, die künftigen pharmazeutisch-kaufmännischen Angestellten sogar in einen Fachsprengel mit fünf Landkreisen. Dagegen wurden die zu Bank-, Industrie-, Einzelhandels- und Bürokaufleuten Auszubildenden nur in dem Grundsprengel der BS unterrichtet.

3) Beschluss des Landtags zur Organisationsreform an den BS (LT-Drucksache 14/6379)

Die Ausbildung in den Fachsprengeln konnte trotz des größeren Einzugsgebiets ohne Heimunterbringung durchgeführt werden. Die Schüler wurden in Teilzeitunterricht mit täglicher Rückkehrmöglichkeit zum Wohnort ausgebildet.

Auch für die Ausbildungsberufe der angehenden Kaufleute wäre die Bildung eines drei Landkreise umfassenden Fachsprengels möglich gewesen, ohne dass dadurch unzumutbar lange Wegezeiten oder Mehrkosten für Heimunterbringung verursacht worden wären. So hätten insgesamt zwölf Klassen bzw. Lehrpersonalkosten von 430 000 DM jährlich allein in diesem Fall eingespart werden können. Dieses Beispiel steht für zahlreiche ähnlich gelagerte Fälle.

Der ORH hat deshalb gefordert, der Wirtschaftlichkeit bei der Bildung von Fachsprengeln künftig größere Bedeutung zuzumessen und zu untersuchen, wie Fachsprengel wirtschaftlicher gestaltet und dadurch (ohne unzumutbar lange Wegezeiten für die Schüler oder Heimunterbringung) insbesondere Minderklassen vermieden werden können.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die Fachsprengelbildung in einem Spannungsfeld zwischen fachlich qualifizierter Beschulung, ressourcensparender Schulorganisation, Wünschen der Ausbildungsbetriebe nach betriebs- und wohnortnaher Beschulung, Zumutbarkeit der Wegezeiten für die Schüler, Vermeidung von Mehrkosten durch Heimunterbringung und den unterschiedlichen Interessen der Schulaufwandsträger durchzuführen sei. Deshalb könne nicht nur der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend sein.

Der ORH verkennt die vielschichtige Interessenlage bei der Fachsprengelbildung nicht. Angesichts der aufgezeigten Einsparmöglichkeiten hält er jedoch eine stärkere Beachtung des Gebots der Wirtschaftlichkeit als bisher künftig für unverzichtbar.

27.2.3 Minderklassen

Die Berufsschulordnung (BSO) enthält Regelungen über die Mindestschülerzahlen nur für die Bildung von Parallelklassen, beginnend bei zwei Parallelklassen mit im Durchschnitt nicht weniger als 16 Schülern. Das Staatsministerium hat darüber hinaus für einzügig geführte Fachklassen eine Schülermindestzahl von zwölf Schülern (Klassen im Teilzeitunterricht) bzw. acht Schülern (Berufsgrundschuljahr) vorgeschrieben. Die sog. Minderklassen unterschreiten selbst diese Klassenstärken. Die festgestellte unwirtschaftliche äußere Schulorganisation in Form fehlender

bzw. nicht ausreichend großer Fachsprengel begünstigt die Bildung einzügig geführter Fachklassen und führt vermehrt zu Minderklassen. Regelungen des Staatsministeriums, die die nach der BSO vorgesehenen Mindestschülerzahlen unterschreiten, verstärken dieses Problem.

In den Schuljahren 1995/1996, 1996/1997 und 1997/1998 wurden an den BS regelmäßig über 400 Minderklassen mit einer Klassenstärke von durchschnittlich nur neun Berufsschülern gebildet:

Minderklassen

Zahlenübersicht 3

Schuljahr	Klassen	Schüler	Klassenstärke	davon Minderklassen	Schüler in Minderklassen	Stärke der Minderklassen
1995/1996	12 199	269 112	22,06	449	4 116	9,17
1996/1997	12 075	267 545	22,16	443	3 986	9,00
1997/1998	12 116	270 577	22,33	406	3 661	9,02
1998/1999	12 330	277 093	22,47	354	3 223	9,10
1999/2000	12 437	281 849	22,66	299	2 686	8,98
2000/2001	12 463	284 183	22,80	265	2 410	9,09

Der ORH hat deshalb angeregt zu prüfen, ob durch schulorganisatorische Maßnahmen oder durch Änderung der Vorschriften die durchschnittliche Klassenstärke an BS erhöht werden kann. Minderklassen müssen möglichst vermieden werden. Dabei wäre insbesondere auch zu untersuchen, ob die Schulorganisation (Sprengelbildung) dahingehend verändert werden kann, dass die Bildung einzügiger Klassen auf wenige Ausnahmen (v.a. Splitterberufe mit geringen Schülerzahlen) beschränkt bleibt. Dies hätte neben dem geringeren Bedarf an Lehrkräften z.B. den Vorteil, dass Schulräume für den fachpraktischen Unterricht intensiver genutzt oder Fachräume gleicher Art an weniger Standorten ausgestattet und auf dem Stand der Technik gehalten werden müssten. Weitere Vorteile lägen im Bereich des Lehrpersonaleinsatzes; besonders Vertretungsfälle im Bereich des fachlichen Unterrichts wären bei einem größeren Lehrkörper der gleichen Fachrichtung an einer BS leichter aufzufangen.

Das Staatsministerium macht geltend, die berufsrelevanten Fachinhalte würden mit zunehmender Dauer der Ausbildung immer spezialisierter mit der Folge, dass die Zahl der gemeinsam in einer Fachklasse zu beschulenden Ausbildungsberufe im Laufe der Ausbildung auch geringer werde. Im Übrigen werde die Ermittlung des

Lehrerbedarfs (Summe der Lehrerwochenstunden) der einzelnen BS nach einem pauschalierten Verfahren durchgeführt. Die Schule könne die ihr zur Verfügung stehenden Lehrerstunden eigenverantwortlich verplanen.

Der ORH weist dagegen darauf hin, dass die Vergabe der Lehrerwochenstunden nach dem Fachklassengliederungsplan auch nach Einführung der Budgetierung auf die Zahl der Klassen abstellt und der danach zu vergebende Grundwert an Lehrerwochenstunden bis zu einer Schülerzahl von 17 Schülern je Klasse grundsätzlich gleich⁴ bleibt. Bei einer Anhebung der durchschnittlichen Klassenstärke von neun Schülern der derzeitigen Minderklassen auf 17 Schüler würde sich die Zahl der derzeitigen Minderklassen und damit auch der Aufwand an Lehrerwochenstunden deutlich reduzieren.

27.2.4 Jungarbeiterklassen

Im Schuljahr 1999/2000 wurden 12 433 Berufsschüler ohne Ausbildungsverhältnis nicht in Fachklassen, sondern überwiegend in 422 Jungarbeiterklassen (§ 7 Abs. 4 BSO) unterrichtet:

Jungarbeiter (1999/2000)	Zahlenübersicht 4
Mithelfende Familienangehörige	130
ungelernte Arbeitskräfte	1 435
ohne Berufstätigkeit und Arbeitslose	8 369
Teilnehmer an Lehrgängen der Arbeitsverwaltung	2 499
insgesamt	12 433

Jungarbeiterklassen sind aus mehreren Gründen problematisch. Die Unterrichtsgestaltung ist besonders schwierig, weil vielfach die Lernmotivation der Schüler fehlt. Die Zusammensetzung der Jungarbeiterklassen unterliegt - auch während eines einzigen Schultags - einem ständigen Wechsel, so dass ein geregelter Unterricht und insbesondere die Vermittlung von beruflicher Bildung wesentlich erschwert oder sogar unmöglich ist. Die durchschnittliche Anwesenheitsquote der Schüler in Jungarbeiterklassen liegt nach den stichprobenartigen Erhebungen des ORH z.T. unter 50 %. Vielfach müssen die Schüler mit Zwangsmaßnahmen zum Schulbe-

4) Nur bei Klassen mit weniger als 14 Schülern wird lediglich eine Lehrerwochenstunde bei der Ermittlung des Gesamtbedarfs an Lehrerwochenstunden in Abzug gebracht.

such angehalten werden. Das Lehrpersonal, das in Jungarbeiterklassen unterrichtet, wird durch die besonderen Anforderungen stark belastet.

Nur wenige Schüler verlassen die Jungarbeiterklasse mit einem ordnungsgemäßen Berufschulabschluss. An den Prüfungen der Kammern dürfen sie mangels Ausbildungsverhältnis nicht teilnehmen. Zu den schulinternen Abschlussprüfungen, mit denen ein Abschlusszeugnis erworben werden könnte, treten sie vielfach nicht an. In diesem Fall oder wenn sie die Abschlussprüfung nicht bestanden haben, erhalten sie ein Entlassungszeugnis bzw. eine Bescheinigung, wenn nur die Berufsschulpflicht erfüllt wurde, aber eine Bewertung nicht möglich ist. Dies war an einer vom ORH örtlich geprüften BS bei 88 von 100 Schülern der Fall.

Der ORH hält es für dringlich, die Frage der Berufsschulpflicht von Jugendlichen ohne Ausbildungsverhältnis grundsätzlich neu zu überdenken. Die derzeitige Praxis, diese Jugendlichen überwiegend in Jungarbeiterklassen zusammenzufassen, ist neben den angedeuteten pädagogischen Problemen auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten unbefriedigend. Sie ist insbesondere mit einem hohen Personal- und Verwaltungsaufwand verbunden. Soweit keine Ausbildungsmöglichkeiten gefunden werden, wäre nach Ansicht des ORH zu prüfen, ob eine einjährige vollzeitschulische Ausbildung an der BS geschaffen werden kann, die weniger theorie-lastig ist, aber ebenso wie ein erfolgreich absolviertes Berufsvorbereitungsjahr zu einer Befreiung von der weiteren Berufsschulpflicht führt.

Nach Auffassung des Staatsministeriums hätte dies zwar den Vorteil, dass die hier wenig ergiebige Teilzeitbeschulung in Jungarbeiterklassen wegfiel und die Jugendlichen danach ohne das Handicap des wöchentlichen Berufsschultags voll dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden. Insbesondere wegen des bei den Arbeitsunwilligen konzentrierten Störpotentials würden sich die Schwierigkeiten bei Vollzeitunterricht aber nur potenzieren. Das Staatsministerium präferiere deshalb ein Modell der „integrativen Maßnahme gemeinsam mit dem Arbeitsamt“ mit zwei Tagen Unterricht und drei Tagen Praktikum, ggf. im Blockunterricht mit 16 Wochen. Diese Maßnahme habe sich nach den Berichten der beteiligten BS sehr gut bewährt, die Zusammenarbeit sei jedoch von einigen Arbeitsämtern wieder eingestellt worden.

Der ORH ist nach wie vor der Meinung, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Die Verwaltung muss mit Nachdruck weiterhin auf die Lösung dieses Problems hinwirken.

Staatsministerium der Finanzen

28 Reinigungsdienste im Staatsministerium

(Kap. 06 01)

Im Staatsministerium wurde für Reinigungsarbeiten aufgrund von Pauschalregelungen für Teilflächen allein in den letzten drei Jahren eine halbe Million DM unnötig ausgegeben. Der ORH hatte bereits 1997 Mängel bei Auftragsvergabe, Überwachung und Abrechnung von Reinigungsarbeiten festgestellt. Die vom Staatsministerium lang verzögerte Neuvergabe der gesamten Reinigungsarbeiten führt erst künftig zu einem wirtschaftlich vertretbaren Ergebnis.

28.1 Baufeinreinigung

Die Reinigungsarbeiten während und nach Umbauarbeiten (Baufeinreinigung) im Staatsministerium kosteten in den Jahren 1993 bis 1995 jährlich zwischen 130 000 und 210 000 DM. Die Arbeiten waren in Regie vergeben worden. Der Reinigungsdienst war seit über 20 Jahren dem selben Unternehmen übertragen.

Der ORH stellte bei einer Prüfung im Jahr 1997 erhebliche Mängel bei der Auftragsvergabe, der Überwachung der Arbeiten und der Nachprüfung der Rechnungen fest. So waren besonders an Wochenenden hohe Stundenzahlen verrechnet und für gleichartige Leistungen ganz unterschiedliche Stundenzahlen angesetzt worden.

Beispiele:

- Nach den Regiezetteln hätten vier Reinigungskräfte an einem Samstag jeweils zwischen 16 und 20 Stunden gearbeitet.
- Die Reinigung von drei Zimmern mit etwa 80 m² und die Fensterreinigung im Büro und Vorzimmer des Staatssekretärs an einem Wochenende wurden mit 90 Stunden berechnet. Drei andere Büroräume wurden lt. Abrechnung innerhalb einer Woche 53 Stunden und nochmals 24 Stunden gereinigt.

- Für die Reinigung der Ministerhalle, der Eingangshalle und zweier Büroräume wurden einmal 27 Stunden, einmal 42 Stunden berechnet.
- Durch laufende Bauarbeiten verschmutzte Flure wurden über Monate hinweg täglich vier Stunden zusätzlich gereinigt. Darüber hinaus wurden diese Gangflächen an den Wochenenden nochmals mit 60 bis 80 Arbeitsstunden zusätzlich gereinigt.
- Eine Rechnung enthielt 32 Arbeitsstunden mehr als die Regiezettel.

Bei der Erörterung der Prüfungsfeststellungen im Juni 1998 kündigte das Staatsministerium an, es werde die laufende Gebäudereinigung neu ausschreiben; im Übrigen werde es sich schriftlich äußern.

28.2 Laufende Gebäudereinigung

Nachdem der ORH diese Stellungnahme wiederholt mündlich und schriftlich angemahnt hatte, ließ das Staatsministerium am 31. August 2000 wissen, dass eine Neuausschreibung des Reinigungsdienstes wegen laufender Bauarbeiten noch nicht vorgenommen worden, aber noch für das Jahr 2000 vorgesehen sei. Die Reinigungsarbeiten wurden jedoch im Jahr 2000 nicht neu ausgeschrieben. Der ORH prüfte daraufhin im Jahre 2001 auch die Ausgaben für den laufenden Reinigungsdienst in den Jahren 1998 und 1999, die sich auf jeweils 775 000 DM beliefen. Aus den im September 2000 angeforderten und erst im März 2001 übersandten Unterlagen ergab sich unter anderem, dass im Staatsministerium insgesamt 19 651 m² gereinigt werden, davon allein 5 959 m² täglich, nämlich 3 958 m² nach dem Reinigungsvertrag und 2 001 m² aufgrund von Sonderregelungen. In einer Erklärung von 1989 war die täglich gereinigte Fläche noch mit 1 332 m² beziffert worden.

Die Sonderregelungen betrafen die Büroräume des Staatsministers, des Staatssekretärs und des Amtschefs (505 m²) sowie Büroräume und Flure der Registratur (ohne Archiv 1 090 m²) und die Räume des ehemaligen Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten (406 m²), obwohl letztere seit 1998 anderweitig genutzt werden. Für die Reinigung dieser 2 001 m² wurden monatlich 23 000 DM pauschal abgerechnet, was einem Quadratmeterpreis von 11,50 DM entspricht. Für die Reinigung der gesamten übrigen Flächen im Staatsministerium (17 650 m²) fielen dagegen monatlich 41 500 DM an, was einen Quadratmeterpreis von 2,35 DM ergibt. Art und Umfang dieser teuren Reinigung in den genannten

Teilflächen sind nicht aktenkundig; Verträge konnten dem ORH nicht vorgelegt werden.

28.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Zu den beanstandeten Baufeinreinigungen erklärte das Staatsministerium, die Sanierungsarbeiten hätten eine hohe Verschmutzung in den Gängen, Diensträumen und Einrichtungen verursacht. Die abgerechneten Stundenzahlen seien wohl durch den Reinigungsumfang gerechtfertigt. Dies gelte auch für die beanstandeten Reinigungen an den Wochenenden, da unter der Woche nur der größte Bauschmutz beseitigt werden konnte. Die Kosten für die 32 zu viel berechneten Arbeitsstunden seien zurückgefordert worden. Anhaltspunkte für eine mangelnde Überwachung würden nicht gesehen.

Anhand der Akten könne nicht mehr festgestellt werden, warum die Registratur in die Sonderregelung einbezogen wurde; Verträge dazu seien nicht aufgefunden worden. Das Staatsministerium erklärt sich die Sondervereinbarungen durch einen erhöhten Reinigungsbedarf z.B. wegen intensiver Papierstaubentwicklung in der Registratur und zusätzlicher Arbeiten in den Ministerbereichen. Im Übrigen habe das Staatsministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten Art und Umfang der Reinigung selbst festgelegt und überwacht. Das Staatsministerium der Finanzen habe lediglich die Zahlungen angewiesen. Die rechtzeitige Kündigung des Sondervertrags sei übersehen worden.

Der Reinigungsvertrag sei zum 30. September 2001 gekündigt und die Pauschalverträge zum 31. Juli 2001 aufgelöst worden. Der gesamte Reinigungsdienst sei am 4. Mai 2001 europaweit neu ausgeschrieben und zum 1. Oktober 2001 neu vergeben worden. Der Reinigungsumfang sei erheblich reduziert worden. Die Kosten für das gesamte Staatsministerium betrügen nun etwa 300 000 DM pro Jahr. Die Reinigungsarbeiten würden künftig spätestens alle fünf Jahre neu ausgeschrieben, die Reinigungsleistungen neu organisiert und durch ein Kontrollsystem regelmäßig überprüft sowie die Zuständigkeiten für die Abwicklung im Referat neu festgelegt.

Ungeachtet dieser organisatorischen Maßnahmen sei eine Untersuchungsgruppe eingesetzt worden, um die z.T. viele Jahre zurückliegenden Sachverhalte objektiv und umfassend zu überprüfen. Dabei werde auch zu prüfen sein, ob Anhaltspunkte für dienstrechtlich oder strafrechtlich relevante Sachverhalte vorliegen.

28.4 Schlussbemerkung des ORH

Nach Auffassung des ORH bestätigt die Stellungnahme des Staatsministeriums die Zweifel an der ordnungsmäßigen Handhabung der Reinigungsverträge. Im Rahmen der Baufeinreinigung hätte zumindest bei größeren Regieaufträgen ein Zeit- oder Kostenrahmen vorgegeben werden müssen. Aufwendige Reinigungen hätten erst nach Abschluss der jeweiligen Baumaßnahme durchgeführt werden dürfen.

Dass zu den pauschalen Sonderregelungen in einer Größenordnung von jährlich immerhin 276 000 DM keine Unterlagen vorliegen und das Staatsministerium nur Vermutungen anstellen kann, warum diese Regelungen getroffen wurden, ist mit einer ordnungsmäßigen Mittelbewirtschaftung unvereinbar. Auch wenn für den Ministerbereich ein höherer Reinigungsaufwand anerkannt wird, bestand für drei Viertel der von der Sonderregelung umfassten Fläche keine Notwendigkeit für „Reinigungsleistungen“, die nahezu das 5fache des sonst üblichen Preises kosteten. Allein von Ende 1998 (Auszug des Staatsministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten) bis 2001 wurden dadurch unnötige Mehrausgaben von etwa einer halben Million DM verursacht. Der nunmehr bei der Ausschreibung erzielte Betrag von 300 000 DM liegt im üblichen Rahmen.

Hätte das Staatsministerium aufgrund der mehrfachen Hinweise des ORH früher gehandelt, hätten diese Ausgaben vermieden werden können und sich auch bei der Gesamtreinigung schon früher beträchtliche Einsparungen erzielen lassen.

29 Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern

(Kap. 06 05)

Das bundesweit abgestimmte maschinelle Verfahren zur Auswahl intensiv zu prüfender Steuerfälle bietet keine ausreichende Gewähr dafür, dass die tatsächlich prüfungswürdigen Fälle erkannt und ausgewählt werden.

Um die Risiken zu begrenzen, dass schwierige oder fiskalisch risikobehaftete Sachverhalte ohne ausreichende Ermittlungen oder rechtlich fehlerhaft bearbeitet werden, sind zusätzliche Anstrengungen zur Qualitätssicherung erforderlich. Hierzu muss das maschinelle Auswahlverfahren an aussagekräftige Merkmale der aktuell zu bearbeitenden Erklärungen anknüpfen und dadurch eine bessere Steuerung der Arbeitsmenge nach Risikogesichtspunkten ermöglichen. Durch laufende Überprüfung muss

sichergestellt werden, dass mit den eingesetzten Kriterien tatsächlich die prüfungswürdigen Fälle ausgewählt werden.

Solange das derzeit praktizierte maschinelle Auswahlverfahren dies nicht sicherstellt, sollte eine weitere Personalumschichtung aus dem Veranlagungsbereich nicht vorgenommen, sondern eher an Personalmaßnahmen zugunsten besonders belasteter Veranlagungsbereiche gedacht werden.

29.1 Gliederung und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen

Gegenstand der Untersuchung waren Arbeitsweise und Arbeitsergebnis der Veranlagungsstellen der Finanzämter (Veranlagung der Ertragsteuern). Nicht in die Untersuchung einbezogen wurden die Arbeitnehmerstellen sowie die Rechtsbehelfsbearbeitung in den Veranlagungsstellen.

In den Veranlagungsstellen der bayerischen Finanzämter (ohne Arbeitnehmerstellen) waren zum 1. März 2000 insgesamt 4 208 Arbeitskräfte beschäftigt, die im Jahr etwa 2,2 Mio Steuerfälle zu bearbeiten haben.

Organisatorisch ist der untersuchte Veranlagungsbereich der Finanzämter in Stellen für

- natürliche Personen
 - mit ausschließlich Überschusseinkünften (Ü-Bereich),
 - mit Gewinneinkünften (G-Bereich),
- Personengesellschaften und
- Körperschaften

gegliedert.

Die Verwaltung führt derzeit die Zusammenfassung von Arbeitseinheiten¹ des Ü- und G-Bereichs zu Allgemeinen Veranlagungsstellen durch.

Zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen haben die Finanzminister/-senatoren der Länder am 19. November 1996 mit Wirkung ab 1. Januar 1997 gleichlautende neue Regelungen erlassen, welche die bis dahin geltenden „Grundsätze zur Neu-

1) Team von Bearbeitern, das für eine bestimmte Zahl von Steuerfällen zuständig ist

organisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens“ (GNOFÄ) vom 4. März 1981 ablösten. Nach der Neuregelung soll bei der Bearbeitung der Steuerfälle auf das Wesentliche abgestellt und der Aufwand bei der Bearbeitung eines Falles an dessen steuerlicher Bedeutung ausgerichtet werden. Hierzu werden drei Gruppen von Fällen unterschieden, nämlich Steuerfälle, die

- zur umfassenden Intensivprüfung maschinell ausgewählt werden (**Intensivprüffälle**),
- einen vom Bearbeiter nach Vorgabe auszuwählenden und punktuell zu prüfenden Sachverhalt enthalten (**Prüffeldfälle**),
- einen Sachverhalt enthalten, der den Bearbeiter nach eigenem pflichtgemäßem Ermessen zu einer punktuellen Prüfung veranlasst (**Ermessensfälle**).

Während die maschinell ausgewählten Intensivprüffälle vom Bearbeiter umfassend in allen Steuerarten zu prüfen sind, ist für alle anderen Steuerfälle zunächst eine überschlägige Prüfung vorgesehen. Erkennt der Bearbeiter dabei einen Sachverhalt, der als Prüffeld definiert wurde, so ist dieser punktuell zu prüfen. In den übrigen Steuerfällen soll insoweit intensiv geprüft werden, als sich Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung ergeben oder nach pflichtgemäßem Ermessen ein besonderer Anlass besteht.

29.2 Maschinelle Auswahl der Intensivprüffälle

In das Auswahlverfahren werden ca. 85 % aller Steuerfälle einbezogen (ausgenommen sind z.B. zur Außenprüfung vorgemerkte Fälle) und nach dem Gesamtbetrag der Einkünfte des letzten Steuerbescheids einer von mehreren Fallkategorien zugeordnet. Aus jeder Kategorie wird ein festgelegter prozentualer Anteil von Fällen (bis zu 100 % bei größeren Fällen) mittels Zufallsgenerator ausgewählt und als Intensivprüffall markiert.

29.3 Vorgehensweise des ORH

Der ORH hat die Qualität der Bearbeitung von Steuerfällen, die mittels eines Stichprobenverfahrens gezogen wurden, anhand von drei Fallgruppen bei neun bayerischen Finanzämtern verschiedener Größe untersucht. Der Umfang der Stichprobe betrug 1 598 Intensivprüf-, 447 Prüffeld- und 2 006 Ermessensfälle eines Veranlagungszeitraums.

Aus der Gruppe der maschinell ausgewählten Intensivprüffälle wurden in jeder Arbeitseinheit durchschnittlich zehn Steuerfälle ausgewählt, insgesamt 16 % dieser Fälle. Aus der Gruppe der Prüffeldfälle wurden die Sachverhalte „Gewinnrealisierungen in Fällen der Betriebsveräußerung oder -aufgabe sowie der Veräußerung von wesentlichen Beteiligungen“ und „Fälle mit ermäßigtem Steuersatz (z.B. Abfindungen)“ ausgesucht. Für die Gruppe der Ermessensfälle wurden Sachverhalte bestimmt, die regelmäßig eine punktuelle Prüfung durch den Bearbeiter erfordern (z.B. Fälle mit ausländischen Einkünften, Werbungskosten bei nichtselbständiger Tätigkeit über 20 000 DM, außergewöhnliche Belastungen über 20 000 DM, besonders hohe Überschüsse oder Verluste bei Einkünften aus Vermietung und Verpachtung), insgesamt ebenfalls 16 % dieser Fälle.

Maschinell ausgesuchte Intensivprüffälle wurden zunächst danach bewertet, ob für diese überhaupt eine intensive Prüfung erforderlich ist. Ferner wurde festgehalten, ob nach Aktenlage vom Bearbeiter überhaupt Ermittlungen vorgenommen wurden. Jedes erkennbare Tätigwerden wurde gewertet.

Bei allen gezogenen Fällen wurde die Arbeitsqualität beurteilt, und zwar nach den Kategorien „steuerlich unzutreffend“ oder „nicht ausreichend ermittelt“. Im Bereich der Intensivprüf- und Prüffeldfälle wurde ein strengerer Maßstab angewendet, weil dort eine intensive Bearbeitung ohnehin vorgeschrieben ist.

Festgehalten wurde ferner im Fall des Rechtsfehlers die eingetretene Steuerauswirkung, die i.d.R. wegen Bestandskraft des Steuerbescheides einen effektiven **Steuerausfall** bedeutete. Bei nicht erfolgten oder nicht ausreichenden Sachverhaltsermittlungen wurde der **Steuerrisikobetrag** als mögliche steuerliche Auswirkung festgehalten.

29.4 **Auswahlgenauigkeit des maschinellen Verfahrens**

Nach den Erhebungen des ORH war nur etwa die Hälfte der maschinell zur Intensivprüfung ausgewählten Fälle tatsächlich prüfungswürdig. Dabei variierte der Anteil in den verschiedenen Veranlagungsbereichen. Die Auswahlgenauigkeit nahm mit der Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte zu, weil in Fällen mit hohen Einkünften mehr prüfungswürdige Sachverhalte enthalten sind.

**Tatsächlich prüfungswürdige Fälle
in verschiedenen Veranlagungsbereichen**

Zahlenübersicht 1

Veranlagungsbereich	Umfang der Stichprobe	tatsächlich prüfungswürdig	
	Zahl	Zahl	Anteil
Körperschaften	180	60	33 %
Personengesellschaften	225	96	43 %
G-Bereich	775	428	55 %
Ü-Bereich	418	196	47 %
Summe bzw. gewichtetes Mittel	1 598	780	49 %

In Großstadt- und Ballungsraumfinanzämtern war der Anteil der Fälle mit prüfungswürdigen Sachverhalten und damit auch die Treffgenauigkeit bei der Auswahl der Fälle höher als in den anderen Finanzämtern.

**Anteil tatsächlich prüfungswürdiger Fälle
in den untersuchten Finanzämtern**

Zahlenübersicht 2

Großstadt-/Ballungsraumfinanzämter	Anteil ¹⁾ prüfungswürdiger Fälle	andere Finanzämter	Anteil ¹⁾ prüfungswürdiger Fälle
München I	56 %	Bayreuth	51 %
Würzburg	51 %	Passau	47 %
Nürnberg-Nord	51 %	Kelheim	41 %
Hersbruck	49 %	Kulmbach	48 %
		Berchtesgaden	48 %
gewichtetes Mittel	51 %	gewichtetes Mittel	47 %

1) Der Bereich der Körperschaften wurde ausgenommen, weil er nur bei drei der geprüften Finanzämter eingerichtet war.

Für eine wirkungsvolle Arbeitsunterstützung ist die Auswahlgenauigkeit zu gering. Der ORH hat zwar festgestellt, dass Ermittlungen tatsächlich nur in prüfungswürdigen Fällen vorgenommen wurden, auf nicht prüfungswürdige Fälle also kaum unnötige Zeit verwendet wird. Eine Treffgenauigkeit von durchschnittlich 49 % (vgl. Zahlenübersicht 1) bei der maschinellen Auswahl der intensiv zu prüfenden Fälle ist jedoch zu gering, um das Augenmerk der Bearbeiter auf fiskalisch bedeutsame und risikobehaftete Fälle zu lenken. Eine Qualitätssicherung und Risikoreduzierung wird mit diesem Verfahren kaum erreicht.

Wenn die Bearbeiter nach wie vor jeden Fall daraufhin durchsehen müssen, ob ein Prüffeld enthalten oder eine Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich ist, dann trägt das maschinelle Auswahlverfahren der Intensivprüffälle auch nicht zur Entlastung der Bearbeiter bei.

29.5 Anzahl und Schwierigkeitsgrad der zu bearbeitenden Fälle

Die Zahl der insgesamt zu bearbeitenden Steuerfälle in den Arbeitseinheiten stellt sich in den vom ORH untersuchten Finanzämtern für den Veranlagungszeitraum 1998 wie folgt dar:

Anzahl der Steuerfälle je Arbeitseinheit

Zahlenübersicht 3

Veranlagungsbereich	Steuerfälle je Arbeitseinheit (geprüfte Ämter)
Körperschaften	825
Personengesellschaften ¹⁾	803
G-Bereich	1 505
Ü-Bereich	1 715

1) Aufgrund Besonderheiten wurde das Finanzamt München I ausgenommen.

Zur qualitativen Zusammensetzung dieser Arbeitsmenge hat die Untersuchung die nachfolgend in Zahlenübersicht 4 dargestellte Anzahl an umfassend oder punktuell intensiv zu prüfenden Fällen ergeben, die durchschnittlich je Arbeitseinheit vorgefunden wurden. Dargestellt werden die Zahl der maschinell zugewiesenen prüfungswürdigen Intensivprüffälle sowie die Zahl der Steuerfälle, die einen für die Untersuchung als schwierig oder risikoreich definierten Sachverhalt enthalten haben (Prüffeld- und Ermessensfälle). Zu beachten ist, dass die Bereiche der Prüffeld- und Ermessensfälle nur im Rahmen einer stichprobenweisen Auswahl untersucht wurden und die dort dargestellten Fallzahlen deshalb nur einen Ausschnitt der Arbeitsbelastung wiedergeben.

Qualitative Zusammensetzung der Arbeitsmenge

Zahlenübersicht 4

Veranlagungs- bereich	Intensiv- prüffälle	davon prüfungswürdig	Prüf- feld- fälle	Ermes- sens- fälle	Summe (Sp. 3 + 4 + 5)	insges. zu bearbei- tende Fälle	Anteil an den zu bearbei- tenden Fällen
1	2	3	4	5	6	7	8
Personen- gesellschaften	60	26	4	31	61	803	8 %
G-Bereich	77	42	11	53	106	1 505	7 %
Ü-Bereich	53	25	3	55	83	1 715	5 %

Auch nach nicht vollständiger, stichprobenweiser Einbeziehung der Prüffeldfälle und der Ermessensfälle zeigt sich, dass Steuerfälle in Großstadt-/Ballungsraumfinanzämtern mehr schwierige oder steuerlich risikoreiche Sachverhalte enthalten. Deutlich wird dies durch die nachfolgende Zahlenübersicht 5:

**Qualitative Zusammensetzung der Arbeitsmenge
je Arbeitseinheit des G-Bereich**

Zahlenübersicht 5

Finanzamt	Summe aller Fälle	Intensiv- prüffälle	davon prüfungswürdig	Prüffeld- fälle	Ermessens- fälle	Summe prüfungswür- diger Fälle (Sp. 4+5+6)
1	2	3	4	5	6	7
München I	1 373	93	52	11	66	129
Nürnberg-Nord	1 631	84	43	11	61	114
Würzburg	1 651	83	42	11	67	121
Hersbruck	1 520	78	38	10	54	102
Passau	1 614	65	31	19	40	90
Bayreuth	1 491	63	32	7	36	75
Kulmbach	1 463	59	28	2	24	54
Kelheim	1 584	54	22	8	32	62
Berchtesgaden	1 278	49	24	12	40	76

Die Auswertung zeigt, dass die qualitative Belastung von Veranlagungsbezirken in Großstädten/Ballungsräumen deutlich höher ist als in anderen Regionen. Diese qualitative Mehrbelastung muss, was bisher nur teilweise geschieht, auch bei der Zuteilung von Personal an die Finanzämter stärker berücksichtigt werden, um den gerade in diesen Finanzämtern höheren Steuerausfallrisiken gegenzusteuern.

29.6 Bearbeitungsqualität

Die untersuchten Steuerfälle mit schwierigen Sachverhalten und/oder hohem steuerlichen Risiko wiesen zum Teil erhebliche Ermittlungsdefizite, aber auch nicht unerhebliche Rechtsanwendungsfehler aus.

Bearbeitungsqualität

Zahlenübersicht 6

Veranlagungsbereich ¹⁾	Intensivprüffälle		Prüffeldfälle		Ermessensfälle	
	G	Ü	G	Ü	G	Ü
Umfang der Stichprobe	1 000	418				
davon prüfungswürdig	524	196	324	123	1 340	566
Feststellungen des ORH						
Unzutreffend bearbeitet	85	24	17	2	159	50
nicht ausreichend ermittelt	140	44	30	98	231	77
Zutreffende Arbeitsweise	299	128	277	23	950	439
in % der prüfungswürdigen Fälle						
Unzutreffend bearbeitet	16 %	12 %	5 %	1 %	12 %	9 %
nicht ausreichend ermittelt	27 %	23 %	9 %	80 % ²⁾	17 %	13 %
Zutreffende Arbeitsweise	57 %	65 %	86 %	19 %	71 %	78 %
Beanstandungen insgesamt						
Beanstandete Fälle	225	68	47	100	390	127
in % der Stichprobe	23 %	16 %				
in % der prüfungswürdigen Fälle	43 %	35 %	14 %	81 % ²⁾	29 %	22 %

1) G-Bereich (einschließlich Personengesellschaften) und Ü-Bereich

2) Die hohe Beanstandungsquote der Prüffeldfälle im Ü-Bereich beruht insbesondere auf Ermittlungsdefiziten im Bereich ermäßigt besteuert Abfindungen und Entschädigungen.

**Durchschnittlicher Steuerausfall/
risikobehafteter Steuerbetrag (DM je Fall)**

Zahlenübersicht 7

Veranlagungsbereich	Intensivprüf- fälle		Prüffeld- fälle		Ermessens- fälle	
	G	Ü	G	Ü	G	Ü
Durchschnittlicher Steuerausfall	12 000	1 000	35 000	- ¹⁾	16 000	3 000
Durchschnittlicher risikobehafteter Steuerbetrag	8 000	11 000	22 000	42 000	32 000	6 000

1) Keine Wertangabe bei den Prüffeldfällen des Ü-Bereichs wegen zu wenig Fällen

Der Anteil zutreffend bearbeiteter Steuerfälle unterschied sich bei Finanzämtern in Großstädten/Ballungsräumen nicht wesentlich von dem bei den anderen Finanzämtern. Allerdings spiegelt der deutlich höhere durchschnittliche Steuerausfall (17 000 DM bei Großstadt-/Ballungsraumfinanzämtern; 7 000 DM bei anderen Finanzämtern), ebenso wie der etwas höhere durchschnittliche risikobehaftete Steuerbetrag (24 000 DM in Großstadt-/Ballungsraumfinanzämtern; 20 000 DM bei anderen Finanzämtern) die höhere Steuerkraft dieser Räume wider.

Die dargestellten Zahlen beziehen sich auf die vom ORH untersuchten schwierigen und fiskalisch risikoreichen Fälle. Aus diesem Grunde dürfen die festgestellten Fehlerquoten nicht auf die Gesamtzahl der Steuerfälle hochgerechnet und damit verallgemeinert werden. Die hohe Beanstandungsquote sowie die hohen Steuerausfälle (4,5 Mio DM) und Steuerrisiken (14,3 Mio DM) in den untersuchten Fällen müssen trotzdem nach Auffassung des ORH Anlass sein, die Qualitätssicherung bei der Steuerveranlagung weiterzuentwickeln und zusätzliche sichernde und verbessernde Maßnahmen zu ergreifen.

29.7 Unterbesetzung der Betriebsnahen Veranlagung

Die Prüfungsaußendienste sollen mit ihren Ermittlungen auch die Bearbeiter im Veranlagungsdienst unterstützen und entlasten. Dies gilt insbesondere für die organisatorisch im Bereich der Veranlagung angesiedelte „Betriebsnahe Veranlagung“ (BNV). Die Betrachtung von Arbeitsqualität auf der einen, Arbeitsmenge und Belastung auf der anderen Seite, wäre daher unvollständig, würde nicht die Unterstützungsfunktion der BNV ergänzend beleuchten.

Die Steuerverwaltung wies im „Zuteilungssoll 1999“ (ZuSo) in Bayern 342,7 Stellen - insbesondere des gehobenen Dienstes - für die BNV aus. Auf die geprüften Finanzämter entfielen hiervon 40,4 Stellen. Demgegenüber waren nach den Geschäfts-

StMF

verteilungsplänen der Finanzämter zum 1. März 2000 als BNV-Bearbeiter insgesamt nur 308,9 Arbeitskräfte ausgewiesen. Bei den geprüften Finanzämtern waren es 33,1 Arbeitskräfte. Es liegt damit eine tatsächliche Unterbesetzung von 10 % insgesamt und für die neun geprüften Finanzämter von 18 % vor.

Betrachtet man die tatsächlich für den Prüfungsdienst BNV aufgewandten Arbeitstage (ohne prüfungsfremde Tätigkeiten), so wird diese Unterbesetzung noch deutlicher: Die Abweichung zwischen Personal-Soll (lt. ZuSo) und tatsächlichem durchschnittlichem Ist-Einsatz beträgt in Bayern 38 %.

29.8 Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Mit Einführung der neuen Regelungen zur Arbeitsweise hat die Steuerverwaltung bundesweit eine Arbeitsweise institutionalisiert, mit der die Intensität der Bearbeitung im Grundsatz am fiskalischen Gehalt des Steuerfalls ausgerichtet werden soll. Da die Kriterien der maschinellen Fallauswahl sich jedoch als zu grob erwiesen haben und die Anknüpfung der Intensivprüfungsauswahl an das Vorjahr zusätzliche Unschärfen verursacht, bietet dieses Verfahren keine Gewähr, dass die Bearbeitung zuverlässig auf fiskalisch bedeutsame und risikobehaftete Fälle gelenkt wird. Im Ergebnis erzielt die Neuregelung auch keine Entlastung der Bearbeiter in den Veranlagungsbezirken.

Im Zeitraum 1998 bis 2000 stieg die Zahl der zu bearbeitenden Fälle um ca. 3 % bei gleichzeitiger Verringerung der Personalstärke um ca. 4,5 %. Mögliche Effizienzgewinne durch neue Verfahren (z.B. Einführung einer grafischen Benutzeroberfläche durch das Projekt UNIFA) führten im Beobachtungszeitraum nach Einschätzung des ORH noch nicht zu einer entsprechenden Entlastung.

Der Anteil fehlerhaft bearbeiteter Fälle ist nach Auffassung des ORH auch unter Berücksichtigung der gezielten Auswahl schwieriger oder risikoreicher Sachverhalte zu hoch. Die Bearbeitungsqualität muss daher durch organisatorische und personelle Maßnahmen gesichert und verbessert werden.

Ansatzpunkt organisatorischer Verbesserungen sollte das maschinelle Auswahlverfahren sein. Es müsste so umgestaltet werden, dass es seine Zuweisungsentscheidung anhand der Zahlen der zu veranlagenden Steuererklärungen trifft, was grundsätzlich vorwegverfasste Erklärungen voraussetzt.

Die Auswahl darf nicht alleine an die Höhe der Einkünfte, sondern muss zusätzlich an Merkmale und Schwellenwerte anknüpfen, durch die mit hoher Wahrscheinlichkeit fiskalisch risikobehaftete Fälle erkannt werden. Dabei können in einem ersten Schritt Kriterien zur Anwendung kommen, wie sie der ORH bei seiner Auswahl der Sachverhalte definiert hatte (vgl. TNr. 29.3). Soweit benötigte Werte nicht im bisherigen EDV-System vorhanden sind, müssen die notwendigen Daten verfügbar gemacht werden. Risikoaspekte müssen den Vorrang haben und können die Fortentwicklung des Kennziffernkreises bedingen. Wesentlich erscheint auch, dass laufend überprüft wird, ob das Verfahren tatsächlich die Auswahl risikoträchtiger Fälle sicherstellt.

Bisher ist kein Verfahren zur gezielten Überwachung der Bearbeitungsqualität derjenigen Fälle vorgesehen, die nicht zu den Intensivprüf-, Prüffeld- oder Ermessensfällen gehören. Auch dies ist unter Qualitätssicherungsgesichtspunkten unbefriedigend. Bei der Neugestaltung des Verfahrens sollte in einer repräsentativen Stichprobe überprüft werden, ob tatsächlich nur solche Fälle nicht intensiv geprüft werden, die ein vernachlässigbares fiskalisches Risiko beinhalten. Ist dies nicht der Fall, müssen die Auswahlkriterien angepasst werden.

Solange das maschinelle Fallauswahlverfahren die geforderte Leistung und die damit verbundene Entlastung der Bearbeiter nicht zu erbringen vermag, bergen weitere Personalumschichtungen aus der Veranlagung heraus die Gefahr nicht akzeptabler Qualitätseinbußen. Kurzfristig wäre eher an Personalmaßnahmen zugunsten besonders belasteter Veranlagungsbezirke zu denken. Ferner wäre die BNV zumindest entsprechend der bisherigen Stellenzuweisung auch tatsächlich zu besetzen und einzusetzen.

29.9 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH überein, dass eine Verfeinerung der maschinellen Fallauswahl erforderlich ist, um eine stärkere Konzentration auf steuerlich bedeutende, missbrauchs- und fehleranfällige Sachverhalte zu erreichen. Man arbeite zusammen mit den anderen Ländern und dem Bund an einer Optimierung der Auswahlkriterien und einer verbesserten Automationsunterstützung mit dem Ziel, ein umfassendes, weitgehend automationsgestütztes Risikomanagementsystem aufzubauen. Kurzfristige Lösungen seien jedoch aufgrund der komplexen Zusammenhänge nicht zu erwarten.

Die für den Einsatz eines solchen Risikomanagementsystems erforderliche Vorwegerfassung der Steuererklärungen bedinge Formulare, aus denen alle für eine Steuerfestsetzung erforderlichen Werte durch bloße mechanische Übernahme nach Kennziffern erfasst werden können (sog. Vollverkennzifferung). Dies fordere Bayern vom Bund schon seit Jahren. Auch an der vollständigen Umsetzung und erhöhter Akzeptanz der elektronischen Steuererklärung werde mit Nachdruck gearbeitet.

Die gestiegenen Fallzahlen im G- und Ü-Bereich versuche man mit einer entsprechend aufgestockten Personalzuteilung im Jahr 2001 auszugleichen. Zudem seien mittlerweile weitere organisatorische Maßnahmen auch mit dem Ziel der Entlastung der Bearbeiter abgeschlossen bzw. würden weiter zügig vorangetrieben (so z.B. die Umstellung von Ü- und G-Bereich zur Allgemeinen Veranlagungsstelle, die bis Ende 2004 flächendeckend abgeschlossen sein werde).

Um den höheren Anteil prüfungswürdiger Fälle bei den Großstadtfinanzämtern zu berücksichtigen, würden mittlerweile bei der Bemessung der Personalzuteilung die Intensivprüffälle mit großzügigen Zeitzuschlägen berücksichtigt. Im Ballungsraum München werde darüber hinaus die besondere Belastung über einen Zuschlag berücksichtigt. Man prüfe derzeit weitere Maßnahmen.

Zur vom ORH gerügten Unterbesetzung der BNV erklärt das Staatsministerium, in den Jahren 1999 und 2000 sei die BNV um 70 Arbeitskräfte oder um über 28 % aufgestockt worden. Gegenüber dem 1. März 2000 mit 309 Arbeitskräften sei die Ist-Besetzung zum 1. März 2001 auf nun 331 Arbeitskräfte angestiegen. Allerdings habe die Auswahl und Einarbeitung geeigneter Kräfte zu gewissen Besetzungsschwierigkeiten und zeitlichen Verzögerungen geführt. Beim tatsächlichen Ist-Einsatz spiegele sich die Aufstockung der BNV erst verspätet wider, weil die Einarbeitungszeit der Nachwuchskräfte von sechs Monaten bei den tatsächlich für den Prüfungsdienst aufgewandten Arbeitstagen nicht mitgezählt werde.

29.10 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält es für erforderlich, die Arbeitssituation und die Arbeitsqualität im Veranlagungsbereich sowie den tatsächlichen Personaleinsatz in der BNV weiter zu beobachten und auf Verbesserungen hinzuwirken.

30 Neues Bezügeabrechnungsverfahren

(Kap. 06 15)

Das Staatsministerium will das aus den 60er Jahren stammende Bezügeabrechnungsverfahren durch ein auf dem Markt erhältliches, teures Standardverfahren ablösen. Nach Auffassung des ORH könnten bei kostenfreier Übernahme des in Baden-Württemberg entwickelten Verfahrens DAISY und Integration mit dem eigenentwickelten Personal- und Stellenverwaltungssystem DIAPERS Kosten von mehr als 12 Mio DM eingespart werden. Außerdem ließen sich die angestrebten jährlichen Personalkosteneinsparungen von über 11 Mio DM zwei Jahre früher realisieren.

30.1 Bisherige Entwicklung

Bereits Mitte der 60er Jahre entwickelte die BFD München ein IT-gestütztes Verfahren für Besoldung und Versorgung der Beamten. Etwa zehn Jahre später wurde von Baden-Württemberg ein IT-Verfahren für die Berechnung der Gehälter und Löhne der Arbeitnehmer übernommen. Die Weiterentwicklung und Pflege dieses Verfahrens erfolgte bis 1995 im Programmierverbund. Das Arbeitnehmer- und das Versorgungsverfahren wurde zwischen 1986 und 1992 modernisiert und 1994 auf die Abrechnung der Waldarbeiter ausgedehnt. Zwischen 1989 und 1993 wurden alle Verfahren auf ein Datenbanksystem umgestellt und der Sachbearbeiterdialog eingeführt.

Im Juni 1996 beauftragte das Staatsministerium die BFD München mit der Erstellung eines Grobkonzepts für ein neues Bezügeabrechnungsverfahren „VIVA²“. Mit der Neukonzeption sollten moderne IT-Strukturen eingeführt, Führungsinformationen bereitgestellt sowie die Kosten- und Leistungsrechnung und ein Personal- und Stellenverwaltungssystem integriert werden.

Im Rahmen der hierzu durchgeführten Voruntersuchungen bei nahezu allen Landesämtern für Besoldung und Versorgung sowie einigen großen Firmen wurde geprüft, ob die dort eingesetzten Verfahren für eine Übernahme geeignet wären. Von den untersuchten Lösungsvarianten entsprach keine voll den Auswahlkriterien; als bedingt tauglich wurden beurteilt die Verfahren DAISY, ein in Baden-Württemberg entwickeltes Verfahren, SAP-HR und KIDICAP, das ursprünglich für den kirch-

2) Vollintegriertes Verfahren zur Abrechnung von Bezügen

lichen Bereich entwickelt wurde. Im Abschlussbericht empfahl die Projektgruppe VIVA im Juni 1997 eine eigene Neuentwicklung und legte hierzu ein Grobkonzept mit den Teilprojekten Bezügeabrechnung, Elektronisches Dokumenten-Management-System (EDMS) und Data Warehouse (DWH) vor.

Im weiteren Projektverlauf wurden bis Ende 1998 die Teilprojekte EDMS und DWH realisiert und anschließend auf Veranlassung des Staatsministeriums die Planungen zum weiteren Vorgehen bei der Neukonzeption des Kernverfahrens der Bezügeabrechnung erneut aufgenommen. Für die Unterstützung der Projektleitung und der Projektarbeiten wurden mit einem externen Unternehmen Beraterverträge geschlossen, das auch als Consulter für SAP auftritt. Ohne weitere Alternativen zu untersuchen, kam diese Firma zu dem Ergebnis, dass nur der Einsatz von SAP-HR in Frage komme. Der Kauf dieses Standardprodukts sei wirtschaftlicher als eine Modernisierung der bisher eingesetzten Verfahren.

Die BFD München hat dem Staatsministerium im August 1999 die Ergebnisse der Untersuchungen zur Neuentwicklung eines IT-Verfahrens zur Bezügeabrechnung (VIVA) zur Entscheidung vorgelegt. Darin wird aufgrund der Empfehlung des externen Beraters der Einsatz von SAP-HR vorgeschlagen. Dies sei gegenüber der Eigenentwicklung die wirtschaftlichere Lösung. Dabei wurde unterstellt, dass der Nutzen bei Eigenentwicklungen erst zwei Jahre später als bei Übernahme von SAP-HR eintreten würde. Außerdem wären die Kosten für eine vollständige neue Eigenentwicklung höher als der Kauf der Standardsoftware.

30.2 Prüfung durch den ORH

Mitte 2000 hat der ORH den IT-Einsatz in der allgemeinen Finanzverwaltung, insbesondere die Entwicklung eines neuen Bezügeabrechnungsverfahrens, geprüft. Er hat dabei u.a. festgestellt, dass die Verwaltung das Bezügeverfahren DAISY, das inzwischen neu konzipiert wurde, sowie das Verfahren KIDICAP nicht mehr in die weiteren Überlegungen einbezogen hat.

Im Rahmen der Prüfung hat der ORH nähere Informationen über den Projektstand und die weiteren Ziele des Bezügeverfahrens DAISY beim Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg eingeholt. Danach wurden die Programme der Kernbereiche stark modularisiert, das relationale Datenbanksystem ADABAS eingeführt und einheitlich die Programmiersprache COBOL verwendet. Die mit Unterstützung von externen Unternehmen durchgeführten Eigenentwicklungen seien mit modernen Entwicklungswerkzeugen realisiert worden und würden

Großrechnertechnologie mit Internet-basierter Kommunikationstechnik (WebServer und Client) verknüpfen. Seit März 2000 stehe darüber hinaus ein integriertes einheitliches, landesweit einsetzbares Personalverwaltungssystem zur Verfügung, das auch die Stellenbewirtschaftung unterstütze.

Das Bezügeverfahren Baden-Württembergs wird inzwischen auch in den Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland eingesetzt. In Thüringen hat es nach einer Übernahmephase von nur zehn Monaten ab 2001 ebenfalls das bisherige Verfahren abgelöst.

Der ORH hält das Verfahren Baden-Württembergs aufgrund des Entwicklungsstands und der eingesetzten Technologie für eine geeignete und gegenüber SAP-HR wirtschaftlichere Alternative für Bayern.

Der Freistaat Sachsen, der sich an den Untersuchungen in Bayern beteiligt hatte, hat sich inzwischen ebenfalls aus Wirtschaftlichkeitsgründen gegen den Einsatz von SAP-HR entschieden.

Nach Auffassung des ORH müssten nicht alle Verfahren durch neue Programme abgelöst werden. Zwei von den drei Zielen für das Bezügeneukonzept, nämlich DWH und EDMS, sind bereits realisiert. Das dritte Ziel, die Neukonzeption der Kernverfahren, und ggf. der Anschluss der personalverwaltenden Stellen (z.B. unter Einbeziehung des vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung eigenentwickelten Personal- und Stellenverwaltungssystem DIAPERS) könnte durch die kostenfreie Übernahme des Bezügeabrechnungsverfahrens DAISY rasch verwirklicht werden. Als Übernahmzeitraum wäre lediglich ein Jahr anzusetzen, wie die Beispiele in den Ländern Rheinland Pfalz, Saarland und Thüringen zeigen. Wenn die weitere Pflege und Wartung im Verbund durchgeführt und damit in Bayern ein anteiliger Aufwand anfallen würde, wäre auch dies wesentlich wirtschaftlicher als die Pflege und Wartung durch SAP. Ein großer Vorteil wäre auch, dass keine Abhängigkeit von einem Hersteller entstünde und die Kernkompetenz bei der Verwaltung verbliebe.

Der ORH hat deshalb die Verwaltung gebeten, insbesondere das Verfahren DAISY in das Auswahlverfahren einzubeziehen.

30.3 Weiteres Vorgehen des Staatsministeriums

Das Staatsministerium sieht trotz der erheblichen Einwände des ORH keinen Zwang zum Abweichen von der bisher geplanten Vorgehensweise, SAP-HR für die Bezügeabrechnung einzusetzen, weil

- die Verfahren DAISY und KIDICAP technologisch nicht auf dem neuesten Stand seien,
- nur mit dem SAP-Verfahren eine Verfahrensintegration zu personalverwaltenden Stellen, Beschäftigungsstellen und ggf. zum einzelnen Bediensteten hin möglich sei,
- für den Haushaltsvollzug und ggf. die Kosten- und Leistungsrechnung automatisch Daten geliefert werden könnten.

Im Juli 2001 hat das Staatsministerium den Koordinierungsausschuss Datenverarbeitung (KoordA-DV) darüber informiert, dass es ein Standardverfahren für die Bezügeabrechnung, Personal- und Stellenverwaltung sowie die Kosten- und Leistungsrechnung mit Anlagenbuchhaltung für den Geschäftsbereich des Staatsministeriums als sog. „Integriertes Verfahren“ ausschreiben will. Die Vergabe soll noch im Herbst 2001 europaweit bekannt gemacht, Angebote bis Anfang 2002 bewertet und dann Verträge für die neuen Verfahren abgeschlossen werden. Anschließend sollen vom Auftragnehmer die in der Standardsoftware noch fehlenden Funktionen entwickelt werden. Für 2003 ist die Implementierung in den Bereichen Bezügeabrechnung und Personal- und Stellenverwaltung geplant; voraussichtlich 2004 soll die Umstellung auf das neue Bezügeabrechnungsverfahren beginnen.

Der KoordA-DV hat dem geplanten Vorgehen nicht zugestimmt, sondern es lediglich zur Kenntnis genommen. Wegen der unterschiedlichen Auffassung hinsichtlich der Art der Integration der einzelnen Verfahren soll der Begriff „Integriertes Verfahren“ unter Einschaltung eines externen Gutachters definiert und daraus Leitlinien für die künftige Vorgehensweise entworfen werden.

30.4 Auffassung des ORH

Der ORH hält die vom Staatsministerium angestrebte Lösung für unwirtschaftlich:

- Für die Bezügeabrechnung kann das Verfahren DAISY aus Baden-Württemberg kostenfrei übernommen werden. Dadurch entfallen die Kosten für den Erwerb von SAP-Lizenzen von 4,4 Mio DM und für externe Beratung von

8,1 Mio DM, für die das Staatsministerium früher noch wesentlich höhere Beträge angesetzt hatte. Außerdem können die prognostizierten Personalkosteneinsparungen im Bereich der Sachbearbeitung, im IT-Bereich und bei den Leitstellen von über 11 Mio DM jährlich zwei Jahre früher realisiert werden.

- Für die Personal- und Stellenverwaltung sollte nach Auffassung des ORH das unter Berücksichtigung der Ressortanforderungen entwickelte Verfahren DIAPERS eingesetzt werden (rd. 60 % des staatlichen Personals werden bereits hiermit verwaltet). DIAPERS kann über entsprechende Schnittstellen mit dem Bezügeverfahren integriert werden, wie dies in Baden-Württemberg mit dem dortigen Personalverwaltungsverfahren bereits realisiert ist.

30.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium teilt mit, dass es in einem europaweiten Vergabeverfahren den günstigsten Anbieter für eine Standardsoftware ermitteln wird, der die Aufgaben Personal- und Stellenverwaltung, Bezügeabrechnung und Kosten- und Leistungsrechnung nebst Anlagenbuchhaltung integriert für den Geschäftsbereich des Staatsministeriums abdeckt. Diese Software werde nur dann zum Einsatz kommen, wenn sie im Vergleich zu anderen Verfahren wirtschaftlicher eingesetzt werden kann.

Das Verfahren DAISY habe man ausreichend in die Untersuchung einbezogen. Das in Bayern eingesetzte Verfahren BAVARIA mit EDMS und DWH sei mindestens so leistungsfähig wie das Bezügeverfahren von Baden-Württemberg. Mit VIVA plane man den Einstieg in eine neue Technik, die die Verwaltung erheblich rationalisieren werde. Die Vorteile eines integrierten Verfahrens lägen insbesondere in der Datenerfassung an der Quelle, der Einmalprüfung und Nutzung für alle Verfahrensbereiche sowie in der Nutzung der Datenbestände für Führungsinformationen.

30.6 Schlussbemerkung des ORH

Diese Vorteile können auch bei Übernahme der kostenfreien Verfahren DAISY und DIAPERS erreicht werden. Der ORH erwartet, dass wie vom Staatsministerium zugesichert, eine (teure) Standardsoftware nur dann zum Einsatz kommt, wenn sie im Vergleich zu (vorhandenen) anderen Verfahren wirtschaftlicher ist.

31 Regentalbahn AG

(Kap. 13 05)

Der Aufsichtsrat der Regentalbahn AG hat dem Vorstand eine unangemessen hohe Vergütung gewährt. Das Staatsministerium hätte die Bewertung der Position zumindest durch Vergleiche aus dem Bereich staatlicher Unternehmen unterstützen müssen.

Die Staatsregierung hat auf Empfehlung des ORH entschieden, die staatlichen Anteile zu verkaufen.

31.1 Lage des Unternehmens

Bayern ist mit rd. 77 % an der Regentalbahn AG (RAG) beteiligt, die mit 100 %igen Tochtergesellschaften Verkehrsleistungen auf Schiene und Straße erbringt. Der Vorstand der RAG ist gleichzeitig alleiniger Geschäftsführer der Tochtergesellschaften. Dem Aufsichtsrat (AR) der Unternehmensgruppe gehören sechs Mitglieder an. Der Staat stellt den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter.

Im Geschäftsjahr 1999 erzielte die Unternehmensgruppe einen Außenumsatz von 66 Mio DM bei 270 Beschäftigten. Für 2001 werden Umsätze von 110 Mio DM und ein Anstieg der Mitarbeiterzahl auf 360 erwartet. Die RAG nimmt über Ergebnisabführungsverträge am wirtschaftlichen Erfolg ihrer Tochterunternehmen teil. Dieser hat sich insgesamt im Zuge der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) seit 1996 sprunghaft verbessert. Wesentlich dazu beigetragen hat auch die Ausweitung der Geschäftstätigkeit auf SPNV-Strecken in Sachsen und Thüringen. Betriebswirtschaftlich weniger befriedigend ist der Omnibusverkehr. Die Ergebnisse der RAG selbst sind noch durch Tarifbindungen von überlassenem Personal stark belastet.

Der ORH hat die Betätigung des Staates bei dem Unternehmen im Jahr 2000 örtlich geprüft. Beanstandet wurde vor allem die Höhe der Vorstands- bzw. Geschäftsführerbezüge seit 1998. Außerdem hat der ORH empfohlen, dass der Staat seinen Aktienbesitz veräußert.

31.2 Privatisierung

Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO setzt für die Beteiligung des Staates an einem Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts voraus, dass ein unmittelbares, wichtiges Interesse des Staates vorliegt und sich der vom Staat angestrebte Zweck

nicht ebenso gut oder besser auf andere Weise erreichen lässt. Zumindest seit der Neustrukturierung des SPNV zum 1. Januar 1996 sind diese Voraussetzungen nach Auffassung des ORH nicht mehr gegeben. Über seine Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung ist der Freistaat seither in der Lage, die von ihm angestrebte Bedienung der Bevölkerung mit SPNV-Leistungen sicherzustellen. Einer Beteiligung an Verkehrsunternehmen selbst bedarf es insofern nicht bzw. nicht mehr.

Der ORH hat deshalb empfohlen, den staatlichen Aktienbesitz zu veräußern. Der Staat sollte sich auf diesem Markt nicht gleichzeitig als Nachfrager (über die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH) und als Anbieter (über die RAG) betätigen.

Die Staatsministerien der Finanzen und für Wirtschaft, Verkehr und Technologie wollten zunächst wegen der verkehrspolitischen Bedeutung der RAG als Konkurrent der DB AG eine Privatisierung erst mittelfristig ins Auge fassen. Mittlerweile hat sich die Staatsregierung der Auffassung des ORH angeschlossen und sich für einen baldigen Verkauf entschieden.

31.3 Jahresbezüge des Vorstands

31.3.1 Sachverhalt

Im ersten Halbjahr 1998 hatte der AR über die aus Altersgründen letztmalige Verlängerung des Anstellungsvertrags des Vorstands zu entscheiden. Er befürwortete eine Wiederbestellung und ermächtigte die staatlichen AR-Mitglieder, die Vertragskonditionen zu verhandeln. In der darauf folgenden Sitzung beschloss der AR die erneute Berufung bis zum 31. Juli 2003 auf der Grundlage der von den staatlichen Vertretern verhandelten Anstellungsbedingungen.

Der bis Juli 1998 maßgebliche Dienstvertrag sah ein jährliches Festgehalt von 210 000 DM (zuletzt rd. 221 000 DM) und eine Tantieme von 3 % des von den Tochtergesellschaften abgeführten Gewinns vor. Darüber hinaus hat die Gesellschaft die Beiträge zur Kranken-, Renten- und Unfallversicherung sowie die anfallenden Beiträge zur Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) übernommen. Entsprechend dieser Regelung betrug die Gesamtvergütung (ohne geldwerten Vorteil aus der privaten Nutzung des Dienstwagens) 290 000 DM für 1995, 272 000 DM für 1996 und 388 000 DM für 1997.

Die Vorstellungen des Vorstands zur Neuregelung seiner Vergütung bestanden in einer Anhebung des Festgehalts auf 500 000 DM und einer Tantieme von weiterhin 3 %, allerdings aus einer weitaus höheren Bezugsgröße. Dabei verwies er in seinem Schreiben an den AR-Vorsitzenden und dessen Stellvertreter ausdrücklich auf die Jahresergebnisse von 1997 und die Erfolgsplanansätze für 1998. Aus den darin enthaltenen Angaben war die Höhe der neuen Tantieme direkt herleitbar.

Daraufhin handelten die beiden staatlichen Vertreter im AR mit dem Vorstand ein Festgehalt von 380 000 DM sowie - mit leichten Abstrichen - die von ihm geforderte Tantieme aus. Auf dieser Basis hat dann der AR die Verlängerung des Anstellungsvertrags beschlossen.

Unter Einbeziehung der sonstigen Vergütungsbestandteile (s.o.) und unter Berücksichtigung der Auszahlung der Gewinnbeteiligung für das jeweilige Vorjahr errechnen sich hieraus folgende Jahresbezüge:

Jahresbezüge

Zahlenübersicht

Jahr	1998	1999	2000	2001
DM	678 400	914 200	969 000	985 000 ¹⁾

1) voraussichtlich

Aus den Akten der Beteiligungsverwaltung im Staatsministerium der Finanzen (Beteiligungsverwaltung) konnten im Rahmen der Prüfung keine Hinweise gewonnen werden, woraus die gewählte Vergütungsregelung nach Gesamthöhe und hinsichtlich der Bestandteile hergeleitet wurde. Das zuständige Referat hatte weder eine funktions- und marktbezogene Bewertung der Managerposition vorgenommen noch die Vertragsverhandlungen durch eigene Hinweise und Erkenntnisse (z.B. Vergleiche aus dem Bereich staatlicher Beteiligungsunternehmen) unterstützt.

31.3.2 Auffassung des ORH

Die Gesamtbezüge eines Vorstands bzw. Geschäftsführers sollen in einem angemessenen Verhältnis zu seinen Aufgaben und zur Lage des Unternehmens stehen (§ 87 AktG).

Jahresbezüge von fast 1 Mio DM sind nach Auffassung des ORH im vorliegenden Fall auch unter Berücksichtigung der aner kennenswerten Leistung des Stelleninhabers unangemessen und sachlich nicht begründbar. Dies belegen nicht nur Ver-

gleiche mit anderen Unternehmensbeteiligungen des Freistaats, sondern auch mit Unternehmen der Privatwirtschaft.

Für die Managervergütung sind Unternehmensgröße, Ertragslage und Branchen-zugehörigkeit die wichtigsten Bestimmungsfaktoren. Gemessen an diesen Kriterien sind die vereinbarten Bezüge auch für einen Alleinvorstand nicht nachvollziehbar. Nach Umsatz und Beschäftigtenzahl handelt es sich um eine kleinere Gesellschaft. Die verbesserte Ertragslage ist wesentlich durch die Neuordnung des SPNV verursacht. Die RAG hat sich aber auch mit Erfolg an Ausschreibungen beteiligt und Marktchancen genutzt.

Für die Beteiligungsverwaltung und den AR war aufgrund der Angaben des Vorstands ohne weiteres zu erkennen, dass allein die Tantieme eine Größenordnung von 400 000 bis 500 000 DM erreichen und damit das ohnehin schon hohe Festgehalt sogar noch übersteigen würde. Aufgabe der Beteiligungsverwaltung ist es u.a., die Sitzungen des AR vorzubereiten und den staatlichen Mitgliedern Beschlussempfehlungen zu geben. Nach Auffassung des ORH hätte die Bewertung der Vorstandsposition zumindest durch Vergleiche aus dem Bereich der staatlichen Beteiligungsunternehmen unterstützt werden müssen.

Dass die Beteiligungsverwaltung insoweit ihren Aufgaben nur unzureichend nachgekommen ist, entlässt allerdings den AR nicht aus seiner Gremienverantwortung für die Festlegung der Vorstandsbezüge (§ 87 Abs. 1 AktG). Bei seinem Beschluss über den neuen Anstellungsvertrag hat der AR nach Auffassung des ORH auch unter Zubilligung eines unternehmerischen Handlungsspielraums die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Organs (§§ 116 und 93 AktG) vermissen lassen. Die Überdotierung des Vorstands verursacht beim Unternehmen eine erhebliche Mehrbelastung. Hiervon ist auch der Staat im Ausmaß seiner Beteiligungsquote betroffen.

Der vorliegende Einzelfall hat im Übrigen gezeigt, dass die Beteiligungsverwaltung über kein System zur funktions- und marktbezogenen Bewertung von Managerpositionen verfügt. Der ORH hat dem Staatsministerium deshalb empfohlen, künftig entsprechende personalwirtschaftliche Instrumente einzusetzen.

31.3.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium teilt mit, für die seinerzeit verhandlungsführenden AR-Mitglieder seien folgende Aspekte für die Bezügebemessung maßgebend gewesen:

- letztmalige Vorstands-/Geschäftsführerbestellung,
- erfolgreiche Alleingeschäftsführung,
- bisher moderate Bezahlung,
- Verzicht auf demotivierende Deckelung der Tantieme,
- geringe Belastung des Unternehmens durch Ruhegehaltszahlungen.

Die neue Berechnungsbasis habe „bewusst dem Ziel gedient, den Vorstand in seiner letzten Amtszeit angemessen am Erfolg der von ihm maßgeblich positiv beeinflussten Unternehmensentwicklung zu beteiligen.“ Beim variablen Vergütungsbestandteil sei lediglich die bisherige Regelung im Kern fortgeführt worden. Die sich aus dem Vertrag ergebenden finanziellen Aufwendungen seien im Übrigen auf 3,5 Jahre begrenzt, da der Vorstand mit Billigung des AR zum 31. Dezember 2001 aus dem Unternehmen ausscheiden wird.

Gleichzeitig räumt das Staatsministerium ein, dass bei einer Neuvereinbarung zum jetzigen Zeitpunkt derart hohe Bezüge nicht zugestanden werden würden. Man habe aufgrund der ORH-Kritik eine externe rechtliche Prüfung der Änderbarkeit der Gesamtvergütung veranlasst, die aber keine Möglichkeit einer Bezügereduzierung aufgezeigt habe.

Im Übrigen sei es aus Sicht des Staatsministeriums unzutreffend, dass die Beteiligungsverwaltung über kein System zur funktions- und marktbezogenen Bewertung von Führungspositionen verfüge. Man setze sehr wohl personalwirtschaftliche Instrumente (Gehaltsvergleiche, z.T. Markterhebungen über entsprechende Personalberatungsunternehmen) ein. Dem Eindruck, dass in diesem Bereich Defizite der gesamten Beteiligungsverwaltung bestünden, sei deshalb nachdrücklich zu widersprechen.

31.3.4 Abschließende Bemerkung des ORH

Die Einlassungen des Staatsministeriums führen zu keiner anderen Beurteilung durch den ORH.

Gegenstand der Kritik ist die Höhe der Gesamtvergütung, die vom AR neu zu regeln war und die nach allen einschlägigen Kriterien weit überzogen ist.

Sollte die Beteiligungsverwaltung tatsächlich über ein Bewertungssystem für Managerpositionen verfügen, so hat sie dieses im vorliegenden Fall nicht eingesetzt.

Staatsministerium
für
Wirtschaft, Verkehr und Technologie

32 Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

(Kap. 07 04 TitGr. 71 und 72)

Das Staatsministerium hat ein Unternehmen mit 1,4 Mio DM gefördert, obwohl dem die Richtlinien und Art. 23 BayHO entgegenstanden.

32.1 Sachverhalt

Das Staatsministerium hat 1994 einem Unternehmen zur Finanzierung der Rationalisierungskosten von geplanten 17,5 Mio DM einen Zuschuss von 1,4 Mio DM bewilligt, um über 400 Arbeitsplätze zu sichern. Ihm war bekannt, dass die Zuwendungsempfängerin über umfangreiche Eigenfinanzierungsmöglichkeiten verfügte und die Kosten des Vorhabens unter der vom Staatsministerium selbst geschaffenen „Förderschwelle“ lagen. Zur Ermittlung der Förderwürdigkeit hat es deshalb auch außerhalb des Fördervorhabens anfallende vorhabensfremde Investitionen und auch die Gewährung von Lieferantenkrediten an Tochtergesellschaften in Höhe von 2 Mio DM in die Berechnung einbezogen. Das Staatsministerium begründete dies mit der strukturpolitischen Bedeutung des Unternehmens und der Tatsache, dass ein im Jahre 1991 gestellter Antrag auf Förderung abgelehnt worden sei.

Bereits vor Unterzeichnung des Zuwendungsbescheids teilte das Unternehmen mit, dass sich die Eigenmittel von bisher 2 auf 7,6 Mio DM erhöhen und dementsprechend die Bankdarlehen von 10,6 auf 5 Mio DM sinken würden. Die Regierung hat dies als lediglich geringfügige Änderung des Investitions- und Finanzierungsplans betrachtet und keine Konsequenzen gezogen.

Der ORH ist der Auffassung, dass eine Förderung sowohl aus wirtschaftlichen Gründen als auch nach den Richtlinien des Staatsministeriums nicht hätte erfolgen dürfen; es handelt sich um einen reinen Mitnahmeeffekt.¹ Auch die Firma hat in ihrem Schreiben über die Änderung der Finanzierung mit einer völligen Ablehnung oder zumindest teilweisen Reduzierung der Förderung gerechnet, da das Schreiben wie folgt lautete: „... Sollten Sie uns wegen der oben beschriebenen Abweichungen vom Inhalt Ihres Zuwendungsbescheides den Zuschuss teilweise oder gar nicht gewähren können, erbitten wir umgehend Ihre Nachricht, spätestens jedoch bis zum Monatsende des Septembers 1994. Ansonsten gehen wir davon aus, dass Sie uns auch trotz obiger Änderungen den Zuschuss aus öffentlichen Mitteln zukommen lassen wollen ...“

32.2 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium verweist darauf, dass die Einbeziehung der vom Förderantrag nicht erfassten weiteren Investitionen bzw. der Aufstockung um die Lieferantenkredite einer ständigen Entscheidungspraxis entsprochen habe. Nach seiner Auffassung belasteten auch diese Aufwendungen die Gesamtfinanzierungskraft des Unternehmens und dienten ebenfalls der Sicherung bestehender Arbeitsplätze. Daran würde auch der Umstand nichts ändern, dass das Unternehmen vor Unterzeichnung des Zuwendungsbescheids mitgeteilt habe, dass ein „Teilbetrag“ der ursprünglichen Fremdmittel durch Eigenmittel ersetzt werden solle.

Es ist der Auffassung, dass aus der Mitteilung des Unternehmens nicht gefolgert werden könne, es habe selbst mit einer Ablehnung bzw. teilweisen Reduzierung der Zuwendung gerechnet.

32.3 Schlussbemerkung des ORH

Unabhängig von der Bewertung des Sachverhalts durch das Staatsministerium liegt ein Verstoß gegen die Förderrichtlinien und Art. 23 BayHO vor. Dem ORH ist die als „ständige Entscheidungspraxis“ geschilderte Vorgehensweise bisher nicht begegnet. Diese ist auch im vorliegenden Fall nicht aktenkundig. Die Entscheidung wurde ausschließlich mit der strukturpolitischen Bedeutung des Unternehmens und der Tatsache, dass bereits im Jahre 1991 ein Zuschussantrag abgelehnt wurde, als vertretbar bezeichnet. Im Übrigen wird die Formulierung „Teilbetrag“ dem finanziellen Gewicht der Umschichtung (Erhöhung der Eigenmittel um rd. 350 % von 2 auf 7,6 Mio DM) nicht gerecht.

1) vgl. ORH-Bericht 1998 S. 36

33 Bayerisches Regionales Förderprogramm für die gewerbliche Wirtschaft

(Kap. 07 04 TitGr. 71 und 72)

Ein Unternehmen hat bei einer Förderung Entschädigungsleistungen in Millionenhöhe verschwiegen. Außerdem hat es entgegen dem Förderzweck Arbeitsplätze nicht auf- sondern abgebaut. Das Staatsministerium hat gleichwohl erst zwei Jahre nach Ergehen der Prüfungsmitteilung die Regierung konkret angewiesen, die Zuwendung von 730 000 DM zurückzufordern.

33.1 Sachverhalt

Ein Unternehmen erhielt 1994 zur anteiligen Finanzierung der Kosten eines durch Betriebsverlegung notwendigen Neubaus in Höhe von 12,5 Mio DM (davon zuwendungsfähig: 9,7 Mio DM) einen Zuschuss von 730 000 DM. Mit der von Oktober 1993 bis Dezember 1994 geförderten Maßnahme sollten 51 vorhandene Arbeitsplätze gesichert und 41 zusätzliche geschaffen werden.

Im Verwendungsnachweis (VN) war der 30. September 1994 als Vorhabenschluss angegeben; damit wurde von der Zuwendungsempfängerin bestätigt, die darin genannten zuwendungsfähigen Kosten von 10,16 Mio DM seien bis zu diesem Zeitpunkt angefallen. Ausgehend von diesem Sachverhalt beließ es die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung Förderbank Bayern (LfA) mit Bescheid vom 2. April 1998 beim ursprünglichen vollen Zuwendungsbetrag.

33.2 Überschreitung des Bewilligungszeitraums

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat 1999 festgestellt, dass sich die im Bewilligungszeitraum Oktober 1993 bis Dezember 1994 getätigten zuwendungsfähigen Kosten jedoch nur auf 7,7 Mio DM belaufen. Der darüber hinausgehende Betrag ist wegen Überschreitung des Bewilligungszeitraums nicht förderfähig. Dies hätte eine Kürzung von 150 000 DM zur Folge haben müssen.

33.3 Entschädigungsleistung

Aufgrund eines außergerichtlichen Vergleichs mit dem Verpächter des bisherigen Betriebsgeländes, der dringend an einer vorzeitigen Beendigung des Pachtverhältnisses interessiert war, hatte das Unternehmen wegen der vorzeitigen Räumung eine Pauschalentschädigung in Höhe von 4,5 Mio DM erhalten. Die Zuwendungs-

empfängerin hat die Zahlung des Verpächters in ihrer Buchführung in Höhe von 1 Mio DM als laufenden Ertrag behandelt. Die restlichen 3,5 Mio DM wurden auf das erworbene Anlagevermögen übertragen, womit zum Ausdruck gebracht ist, dass diese Summe durchaus als Veräußerungserlös für die aufgegebenen Betriebsstätte angesehen wurde. Hierüber waren im VN ebenso wenig Angaben enthalten wie im Förderantrag.

Der Regierung war die Tatsache der Zahlung bekannt; sie wertete diese jedoch als reine „Entschädigung für finanzielle Folgeverpflichtungen im Zuge der vorzeitigen Grundstücksräumung und Betriebsverlagerung, die lediglich die dadurch entstandenen Aufwendungen abdeckt“. Sie nahm deshalb eine in den Förderrichtlinien vorgesehene Kürzung der Bemessungsgrundlage der Zuwendung um Veräußerungserlöse aus der alten Betriebsstätte nicht vor.

33.4 Verfehlung des Arbeitsplatzziels

Zweck der Förderung war die Sicherung 51 bestehender und die Schaffung 41 zusätzlicher Arbeitsplätze. Die Zuwendungsempfängerin hat zwar neue Arbeitsplätze geschaffen, aber nicht besetzt, weil nach Angaben der Firma die Arbeitsverwaltung keine geeigneten Arbeitskräfte vermitteln konnte. Sie hat die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer bis 1998 auf 32 verringert, derzeit werden nur noch 10 Arbeitnehmer beschäftigt. Die früher von eigenen Kräften durchgeführten Arbeiten werden nun von Subunternehmen durchgeführt.

33.5 Auffassung der Verwaltung

Die Regierung hat aufgrund der Feststellungen der Rechnungsprüfung im Juni 2000 dem Staatsministerium vorgeschlagen, den Bewilligungszeitraum nachträglich bis Ende September 1996 zu verlängern und die bis dahin angefallenen zuwendungsfähigen Kosten von 8,84 Mio DM zugrunde zu legen.

Das Staatsministerium lehnte u.a. im Hinblick auf die Täuschungshandlungen der Zuwendungsempfängerin eine Verlängerung des Bewilligungszeitraums auf 36 Monate ab und hat die Regierung aufgefordert zu prüfen, ob der Zuwendungsbescheid ganz zurückzunehmen und wegen der unzutreffenden Angaben im VN eine Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden veranlasst sei. Die in der Bilanz vorgenommene Einordnung von 3,5 Mio DM als Entschädigungsleistung sei für das Staatsministerium neu. Wäre dies im VN angegeben worden, hätte es zu einer Kürzung geführt. Die Verfehlung des Arbeitsplatzziels könne der Zuwendungsem-

pfängerin allerdings nicht zugerechnet werden, da der mangelnde Erfolg der Arbeitsvermittlung von ihr nicht zu vertreten sei.

Die Regierung sah sich - auch zur Überraschung des Staatsministeriums - nicht getäuscht, da aus den von der Zuwendungsempfängerin vorgelegten Unterlagen alle objektiven Tatsachen hervorgegangen und keine falschen Tatsachen hinsichtlich der im Bewilligungszeitraum tatsächlich durchgeführten Investitionen vorgespiegelt worden seien. Sie hat die LfA in Kenntnis der Auffassung des Staatsministeriums sogar gebeten, im Rahmen eines Änderungsbescheids die Verlängerung des Bewilligungszeitraums festzusetzen. Die LfA hat diesem Wunsch auf Veranlassung des Staatsministeriums allerdings nicht entsprochen. Die Regierung hat ihre Haltung mit Schreiben vom Juni 2001 dahingehend revidiert, „dass sie zum Zeitpunkt der Bewilligung keine Kenntnis von den unrichtigen Angaben im VN gehabt habe.“ Eine Rückforderung der gesamten 730 000 DM würde den Unternehmer mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Aufgabe zwingen. Es sei allerdings noch eine anteilige Rückforderung wegen Verfehlung des Arbeitsplatzziels zu prüfen. Wegen der Rückforderung der Zuwendung in voller Höhe sei mit Sicherheit ein mit großem Risiko behafteter Rechtsstreit zu erwarten und es werde um schriftliche Weisung des Staatsministeriums gebeten.

Das Staatsministerium hat schließlich im August 2001 die Regierung konkret angewiesen, bis 1. September 2001 die Zuwendung in voller Höhe zurückzufordern und zu prüfen, ob wegen missbräuchlicher Inanspruchnahme von Subventionen die Strafverfolgungsbehörden zu informieren sind.

33.6 Schlussbemerkung des ORH

Nach Auffassung des ORH hätte angesichts des Sachverhalts eine entschlossenerere Reaktion des Staatsministeriums erfolgen müssen, die dann schon viel früher zum gleichen Ergebnis geführt hätte.

34 Förderung von Omnibusbetriebshöfen

(Kap. 07 07 Tit. 883 01 und 892 05 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 09)

Die derzeitige Förderung von Omnibusbetriebshöfen führt teilweise zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Der ORH schlägt deshalb vor, keine Fahrleistungen außerhalb des ÖPNV mehr zu bezuschussen und die Berechnung der Förderhöhe zu vereinfachen.

34.1 Fördergrundlagen

Der Staat förderte den Bau und Ausbau von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dienen, in den Jahren 1998 bis 2000 mit 51 Mio DM aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und mit 3 Mio DM aus Mitteln des FAG.

Der Landtag hatte aufgrund des ORH-Berichts 1995 (TNr. 33) die Staatsregierung ersucht,² Omnibusbetriebshöfe nur noch mit Festbeträgen zu fördern und dadurch das Förderverfahren zu vereinfachen. Deshalb verwenden die Regierungen inzwischen zur Ermittlung der Zuwendungen für Neubauten Pauschalen,³ die dann mit dem sog. ÖPNV-Faktor (Gesamtzahl der Monate der Fahrzeuge mit Kfz-Steuerbefreiung : Gesamtzahl der Zulassungsmonate aller Fahrzeuge) und dem Fördersatz⁴ multipliziert werden.

34.2 ÖPNV-Faktor

Der ORH hat im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen sowie aufgrund von Hinweisen eines mittelständischen Omnibusunternehmers die Ermittlung des ÖPNV-Faktors untersucht.

Eine Kfz-Steuerbefreiung erhält ein Busunternehmen für die Busse, deren Fahrleistungen zu mehr als 50 % dem ÖPNV⁵ zuzurechnen sind. Damit werden Unter-

2) Beschluss vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685 Nr. 2 Buchstabe I)

3) 130 000 DM/Stellplatz in einer Halle und 90 000 DM/Stellplatz im Freien

4) GVFG: seit 1992 Höchstfördersatz von 75 %

FAG: nach Multiplikation mit einem zusätzlichen FAG-Faktor 5 % bzw. 10 % bei Großvorhaben

5) Zum ÖPNV zählen sowohl allgemeine Linienverkehre (§ 42 Personenbeförderungsgesetz - PBefG), als auch Sonderlinienverkehre (§ 43 PBefG) und freigestellte Schülerverkehre, wobei z.B. eine „Disco-Linie“ dem allgemeinen Linienverkehr zugeordnet wird.

nehmen mit Bussen, die sie mit nur wenig über 50 % im ÖPNV einsetzen, steuer- und förderrechtlich mit Unternehmen gleichgesetzt, die ausschließlich im ÖPNV fahren. Die Förderung beschränkt sich somit nicht auf die im ÖPNV erbrachten Leistungen. Dies wäre jedoch problemlos möglich, wenn der ÖPNV-Faktor über die ohnehin bekannten Kilometerleistungen ermittelt würde (Anzahl aller im ÖPNV gefahrenen Jahreskilometer : Anzahl aller gefahrenen Jahreskilometer).

Um die Größenordnung dieser Verzerrung abschätzen zu können, hat der ORH bei einer Regierung die Förderfälle der Jahre 1999 und 2000 geprüft.

34.3 Prüfungsergebnis

Für die vom ORH untersuchten 13 Omnibusbetriebshöfe hat die Regierung 29,9 Mio DM Zuwendungen bewilligt. Hätte sie zur Ermittlung der Zuwendungshöhe den ÖPNV-Faktor anhand der anteiligen ÖPNV-Fahrleistungen ermittelt, so hätten sich lediglich 26,6 Mio DM an Zuwendungen errechnet. Somit wurden Fahrleistungen außerhalb des ÖPNV mit 3,3 Mio DM gefördert. Diese Fehlförderung verteilte sich auf die einzelnen Förderfälle zudem sehr unterschiedlich (zwischen 0 und 48,5 % der Zuwendung). Im gravierendsten Fall wäre der ÖPNV-Faktor von 61 auf 31,5 % und die Zuwendung von 739 000 auf 380 000 DM zu verringern gewesen.

34.4 Folgerungen

Der ORH hatte sich bereits 1979 bei der Neufassung der Finanzhilfen für Nahverkehrsinvestitionen nach dem GVFG und dem Nahverkehrsprogramm Bayern zum ÖPNV-Faktor kritisch geäußert. Die jetzige Prüfung hat gezeigt, dass die bisherige Verfahrensweise tatsächlich zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen kann, zumal hier auch die Omnibusförderung⁶ einzubeziehen ist.

Das Prüfungsergebnis nahm das Staatsministerium zum Anlass, die Ermittlung des ÖPNV-Faktors bei der 68. Sitzung des Bund-Länder-Arbeitskreises „Verkehrsanlagen des ÖPNV“ im Mai 2001 anzusprechen. Das Thema sei jedoch nicht vertieft worden, da zunächst die Vereinbarkeit der ÖPNV-Förderung, insbesondere der Fahrzeugförderung und der Bezuschussung von Betriebshöfen und Werkstätten, mit den Wettbewerbsregelungen des EU-Rechts diskutiert werden solle.

6) vgl. ORH-Bericht 2000 TNr. 29

Sofern die Förderung von Betriebshöfen und Werkstätten des ÖPNV beibehalten wird, sollte nach Auffassung des ORH künftig der ÖPNV-Faktor fahrleistungsbezogen ermittelt werden. Dem steht weder das GVFG noch eine bundesweit einheitliche Verfahrensweise entgegen. Auch werden keine bayerischen Unternehmen benachteiligt, sondern Wettbewerbsverzerrungen im übrigen Omnibusbetrieb vermieden. Da die Kilometerangaben ohnehin vorliegen, ist diese Berechnungsart auch weniger aufwendig. Damit können die zur Verfügung stehenden ÖPNV-Mittel bestimmungsgemäßer verteilt werden.

**Staatsministerium
für
Landwirtschaft und Forsten**

35 Operationelles Programm zur Förderung der Telematik im ländlichen Raum Bayerns („top elf“)

(Kap. 08 03 und 13 08)

Um die Leistungsfähigkeit des ländlichen Raums zu steigern, Bürger mit Informationen zu versorgen und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, wurde im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern (Teilprogramm BayernOnline) das Projekt „top elf“ mit Fördermitteln in zweistelliger Millionenhöhe unterstützt. Telezentren entstanden jedoch statt 40 nur 24; auch die weiteren Ziele des Projekts wurden nur unzureichend erreicht.

Das Staatsministerium ist überzeugt, dass mit „top elf“ die standortbedingten Nachteile des ländlichen Raums gemildert und ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung der „digitalen Spaltung der Gesellschaft“ geleistet wurde. Die Entwicklungsdynamik der digitalen Technologie habe jedoch die Rahmenbedingungen schneller verändert als zu Beginn von „top elf“ absehbar war.

Nach Ansicht des ORH wird die Wirkung von „top elf“ auf den ländlichen Raum überschätzt. Die erreichten Ergebnisse sind zu teuer erkaufte.

35.1 BayernOnline-Projekt „top elf“

Im Januar 1997 verabschiedete die Staatsregierung das Konzept BayernOnline II, mit dem der Einsatz der Telekommunikation in Bayern beschleunigt werden sollte. Eines der dabei beschlossenen Projekte war das vom Staatsministerium initiierte Operationelle Programm zur Förderung der Telematik¹ im ländlichen Raum Bayerns „top elf“. Die vorgesehenen Aktivitäten sollten durch Landesmittel (15 Mio DM), Bundesmittel (34,8 Mio DM) und EU-Mittel (16 Mio DM) finanziert werden. Darüber hinaus sollten sich Hersteller, Bürgernetzvereine und Kommunen

1) Der Begriff setzt sich zusammen aus **Telekommunikation** und **Informatik**.

finanziell beteiligen. Insgesamt sollte „top elf“ (Projektlaufzeit 1997 bis 2001) ein Volumen von über 76 Mio DM erreichen. Mit „top elf“ sollten durch eine Anschubfinanzierung im ländlichen Raum Bayerns ca. 40 wirtschaftlich tragfähige Telezentren mit 600 Arbeitsplätzen entstehen.

Die Telezentren sollten drei zentrale Aufgaben wahrnehmen:

- die Entwicklung und den Betrieb eines lokalen Informationssystems,
- die Konzipierung und die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen sowie
- das Erbringen von Teledienstleistungen.

Die Telezentren sollten als ein virtuell vernetztes Unternehmen Aufträge gemeinsam bearbeiten können. Jedes Telezentrum hätte eine spezielle fachliche Funktion übernehmen und ein Pilotprojekt musterhaft entwickeln sollen, das bei den anderen Telezentren ohne große Änderungen implementierbar sein sollte.

Die lokalen Informationssysteme sollten ein breites Themenspektrum umfassen, das von der Landwirtschaft einschließlich Direktvermarktung über Tourismus und kulturelle Angebote bis hin zu Kooperationsbörsen für Unternehmen reichen sollte. Auf diese Weise sollten Bürger, Unternehmen und Verwaltungen in der Region, aber auch überregional mit aktuellen Informationen besser versorgt werden und gleichzeitig eine Plattform für Kommunikation und Kooperation erhalten.

Vor allem mit Teledienstleistungen - möglichst in Form von Telearbeit - sollten die Telezentren das für den Betrieb notwendige Geld erwirtschaften. Beispiele für geplante Teledienstleistungen: Bearbeitung von Informationen mit Informationsrecherchen, Präsentationen im Internet, elektronischer Handel, Call-Center-Dienste, hochspezialisierte Service- und Beratungsleistungen.

Die Qualifizierungsmaßnahmen der Telezentren sollten die berufliche Weiterbildung von 1 680 Arbeitslosen im Auftrag der Arbeitsverwaltung (Förderung aus Bundesmitteln nach dem Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung²⁾ und die Schulung der ländlichen Bevölkerung im IuK-Bereich umfassen. Dabei sollte vor allem eine neuartige „teletutorielle Betreuung“ zum Einsatz kommen.

2) Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmern nach §§ 77 ff SGB III

35.2 Prüfung durch den ORH

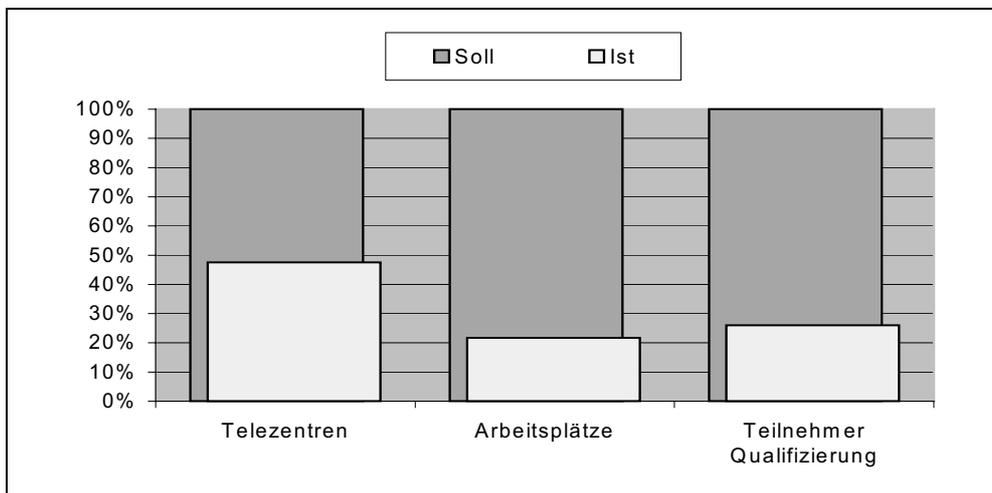
Der ORH hat im 1. Halbjahr 2000 insbesondere die Projektumsetzung im Staatsministerium sowie den Fördermitteleinsatz bei drei Telezentren und vier Qualifizierungsmaßnahmen örtlich geprüft sowie schriftliche Erhebungen bei allen übrigen Telezentren vorgenommen. Die Prüfungsergebnisse wurden im Juni 2001 durch eine erneute örtliche Erhebung bei allen Telezentren aktualisiert.

35.3 Zielerreichung

35.3.1 Bilanz

Grad der Zielerreichung bei „top elf“

Schaubild 1



Durch „top elf“ kam es zur Gründung von nur 24 Telezentren. Drei haben ihren Geschäftsbetrieb wegen Insolvenz bereits wieder eingestellt, eines wurde wegen drohender Insolvenz von einem anderen Telezentrum übernommen. Ein weiteres wurde zwar gegründet, hat aber zu keinem Zeitpunkt Funktionen im Rahmen von „top elf“ übernommen. Letztlich bestehen statt 40 Telezentren 19.

Nach den Feststellungen des ORH waren in den Telezentren zum 1. Juni 2001 erst 162 Personen beschäftigt. Um die Auswirkung von „top elf“ für neue Arbeitsplätze bewerten zu können, hat der ORH den Umfang der Beschäftigung auf Vollzeitkräfte umgerechnet. Durch „top elf“ waren Mitarbeiter mit etwa 124 Vollzeitanteilen beschäftigt. Freiberufliche Mitarbeiter werden zusätzlich im Umfang von etwa sechs Vollzeitkräften eingesetzt.

Nach Meinung des Staatsministeriums sind durch das Projekt 276 Arbeitsplätze entstanden. Es addiert dafür alle Voll- und Teilzeitarbeitsplätze, Praktikantenstellen, Auszubildende, geringfügig Beschäftigte und Geschäftsführer sowie 81 freiberuflich Tätige ohne Rücksicht auf den Umfang der Tätigkeit für das Projekt.

Der ORH stellt fest, dass das angestrebte Ziel von 600 Arbeitsplätzen auch nicht annähernd erreicht worden ist. Außerdem handelt es sich bei einem beachtlichen Teil nicht um Arbeitsplätze, an denen hochwertiges technisches Know-how gebunden ist, sondern um qualitativ weniger anspruchsvolle Arbeitsplätze (z.B. Datenerfassung, Call-Center, Vertrieb von Fremdprodukten).

Die beabsichtigte Qualifizierung von 1 680 Arbeitslosen ist ebenfalls nicht erreicht, weil lediglich 27 Arbeitsförderungsmaßnahmen mit 436 Personen durchgeführt werden konnten.

Darüber hinaus konnte die vorgegebene Betätigung der Telezentren in den Geschäftsfeldern lokales Informationssystem, Qualifizierung und Teledienstleistungen sowie die Realisierung je eines Pilotprojekts nicht überall bei den entstandenen Telezentren umgesetzt werden.

35.3.2 Lokales Informationssystem

Nach den Fördervorgaben hätten die Telezentren jeweils ein den Mindestanforderungen entsprechendes lokales Informationssystem (LIS) aufbauen und betreiben müssen. Aufgrund mangelnder Koordinierung kam es dabei zu unnötigen Parallelentwicklungen mit einem erheblichen Kosten- und Förderaufwand.

Nicht alle Telezentren betreiben das geforderte LIS. Außerdem sind die vorgeschriebenen LIS-Bestandteile z.T. nicht mit entsprechendem bzw. lediglich mit veraltetem Inhalt befüllt.

Das Staatsministerium teilte hierzu mit, dass immerhin 21 LIS aufgebaut worden seien. Nach den Feststellungen des ORH waren im Juni 2001 jedoch nur 17 in Betrieb.

35.3.3 Pilotprojekt

Obwohl jedes Telezentrum ein eigenes Pilotprojekt hätte entwickeln sollen, wurden nur 18 Pilotprojekte beantragt und bewilligt. Davon wurden bis Juni 2001 lediglich

11 Projekte begonnen, die übrigen werden voraussichtlich nicht mehr umgesetzt. Mit den Pilotprojekten sollten die Telezentren spezifisches Know-how erhalten, um ihre Stellung am Markt zu verbessern. Wie der ORH festgestellt hat, haben manche Telezentren jedoch lediglich marktgängige Standardprodukte ohne nennenswerte eigene Innovationsleistung miteinander kombiniert oder die Softwareentwicklung nahezu vollständig Drittfirmen übertragen. Weder bei der Konzeption noch bei der Realisierung der Pilotprojekte wurde dem Gesichtspunkt der Übertragbarkeit auf andere Telezentren Rechnung getragen. Das Entwicklungsprinzip „Einer-für-alle“ wurde nicht verfolgt. Es wurden sogar fachlich ähnliche Pilotprojekte gefördert.

Das Staatsministerium bestätigt, dass die Übertragbarkeit bei der Bewilligung nur eine untergeordnete Rolle gespielt habe und es bisher noch nicht zu einer Übertragung von Pilotanwendungen gekommen ist. Gespräche mit diesem Ziel würden aber geführt.

35.3.4 Qualifizierung

Zur Umsetzung der Ziele von „top elf“ ist als Vorgabe für die staatliche Förderung festgelegt worden, dass die Telezentren als dritte Säule die Qualifizierung für neue telematische Berufsfelder betreiben. Die Zuständigkeit für die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen nach dem SGB III für Arbeitslose liegt jedoch bei der Arbeitsverwaltung. In die Finanzplanung wurden deshalb entsprechende Bundesmittel in Höhe von 34,8 Mio DM aufgenommen, ohne dies allerdings mit der Arbeitsverwaltung verbindlich abzustimmen. Ein Hauptproblem bei der Umsetzung der Maßnahmen war daraufhin zunächst eine weitgehende Ablehnung durch die Arbeitsverwaltung. Dadurch mussten geplante Maßnahmen entfallen, weil von der Arbeitsverwaltung nicht ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt wurden. In anderen Fällen wurden wegen dieser unzureichenden Abstimmung fehlende Bundesmittel vollständig durch für Bayern bestimmte ESF³-Mittel ersetzt. Allein bei drei vom ORH geprüften Qualifizierungsmaßnahmen führte dies zu Ausgaben in Höhe von 800 000 DM, für die Bundesmittel vorgesehen waren. Entgegen den Erwartungen des Staatsministeriums konnten von der Arbeitsverwaltung aufgrund der Arbeitsmarktsituation auch nicht genügend geeignete Arbeitslose zur Qualifizierung vermittelt werden.

3) Europäischer Sozialfonds

Das Staatsministerium wendet ein, dass ohne die genannten 800 000 DM die drei Qualifizierungsmaßnahmen nicht hätten durchgeführt werden können und dieser Betrag anderswo nicht fehle, weil die für Bayern zur Verfügung stehenden ESF-Mittel ohnehin nicht ausgeschöpft würden.

Aus Sicht des ORH hätten diese ESF-Mittel für geeignete bayerische Zwecke (z.B. IuK-Schulungen für Landwirte) und nicht für Bundesaufgaben verwendet werden sollen.

Lediglich neun Telezentren haben Qualifizierungsmaßnahmen nach SGB III selbst veranstaltet oder sich an Maßnahmen anderer Bildungsträger beteiligt. Dabei waren sie überwiegend nur für Teilaspekte der Ausbildung (zusätzliche „teletutorielle“ Betreuung von Praktikumsprojekten) zuständig, teilweise wurden Arbeitsförderungsmaßnahmen im Rahmen von „top elf“ auch ganz ohne Beteiligung der Telezentren durchgeführt. Bei der „teletutoriellen“ Begleitung sollten die Praktikanten mit ihrem Betreuer vernetzt werden, um eine gleichzeitige Kommunikation über Bild und Ton (Videokonferenz, FTP⁴-Datentransfer) zu ermöglichen. Allein für die konzeptionelle Ausgestaltung und praktische Begleitung der „teletutoriellen“ Betreuung wurden vom Staatsministerium an externe Dienstleister 500 000 DM bezahlt. Nach den Feststellungen des ORH hat eine solche „teletutorielle“ Begleitung in der Praxis keine Bedeutung erlangt.

Das Staatsministerium räumt ein, dass Techniken wie Videokonferenzen für die „teletutorielle“ Begleitung sich als weit weniger geeignet erwiesen, als ursprünglich angenommen. Dennoch seien die Ausgaben für die externen Dienstleister nicht fehlgeleitet, weil für diese neuartige Form der Qualifizierung Konzepte erarbeitet werden mussten.

Durch die Konkurrenzsituation zu bestehenden Bildungsträgern und die eher periphere Stellung der Telezentren im Qualifizierungsbereich ist zu befürchten, dass einige der neun Telezentren nach Auslaufen der „top elf“-Förderung aus diesem Marktsegment wieder verdrängt werden.

Auch bei der IuK-Schulung der ländlichen Bevölkerung sind lediglich 13 Telezentren aktiv und haben bisher ca. 6 800 Personen unterrichtet; mehr als die Hälfte der Teilnehmer entfallen allerdings auf ein einziges Telezentrum. Der überwiegende

4) File Transfer Protocol, Internet-Dienst zur Übertragung von Dateien

Teil dieser Schulungsmaßnahmen betraf Angehörige des öffentlichen Dienstes, Firmenmitarbeiter und nur zu einem geringen Teil Landwirte.

35.3.5 Teledienstleistungen und virtuelles Unternehmen

Teledienstleistungen sollten den Kern der kommerziellen Tätigkeit der Telezentren bilden. Über 75 % der insgesamt erzielten Erlöse aus Teledienstleistungen entfallen auf nur vier Telezentren. Einige haben überhaupt keine entsprechenden Erlöse erwirtschaftet. Auch die Idee eines virtuellen Unternehmens wurde nicht realisiert.

Nach Auffassung des Staatsministeriums belegen die sehr hohen Umsatzzahlen der vier Telezentren das realisierbare Potenzial im Bereich der Teledienstleistungen. Aus der Sicht des ORH ist jedoch zu bemängeln, dass die meisten Telezentren dieses Potenzial bislang nicht entsprechend ausschöpfen konnten. Das Staatsministerium räumt ein, dass die Zusammenarbeit der Telezentren verbessert werden sollte.

35.3.6 Nachhaltigkeit

Die mit „top elf“ verfolgten Ziele können nur erreicht werden, wenn die Telezentren sich am Markt positionieren und langfristig behaupten können. Nach den Erkenntnissen des ORH lässt aber die bisherige wirtschaftliche Entwicklung vieler Telezentren nicht erkennen, dass deren Fortbestand nachhaltig gesichert wäre.

Lediglich zwei Telezentren haben im Jahr 2000 ohne staatliche Zuwendungen einen Jahresüberschuss erwirtschaftet; die Verluste der Übrigen betragen im Durchschnitt 278 000 DM. Nur bei vier weiteren Telezentren hat sich der Jahresfehlbetrag gegenüber dem Vorjahr verringert. Der ORH befürchtet, dass neben den bereits aufgegebenen Telezentren noch weitere in wirtschaftliche Bedrängnis geraten und nur so lange existieren, als ihnen staatliche Fördermittel zur Verfügung gestellt werden. Auch der mit einer Evaluation vom Staatsministerium beauftragte Gutachter hält eine „Evolution“ von 24 auf 12 bis 16 Telezentren für absehbar.

Das Staatsministerium legt in diesem Zusammenhang Wert auf die Feststellung, dass Strukturförderung vorrangig für Projekte gewährt werde, die ohne staatliche Unterstützung nicht realisiert würden und es eine Garantie für den Fortbestand der geförderten Telezentren dabei nicht geben könne. Auch hält es die Berechnungen des ORH, bei denen die staatlichen Zuwendungen unberücksichtigt blieben, aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht für verständlich. Zudem sei zu berücksichtigen,

dass es sich bei dem Jahr 2000 um das erste oder zweite komplette Geschäftsjahr der Telezentren gehandelt habe und es auch in anderen Bereichen für Start-Up-Unternehmen häufig sehr schwer sei, dann schon profitable Ergebnisse vorzuweisen.

Nach Auffassung des ORH geht es nicht um eine Garantie für den Fortbestand der Telezentren, sondern darum, dass der Erfolg von „top elf“ unmittelbar von einer nachhaltigen positiven Entwicklung der Telezentren abhängt. Nach den Feststellungen des ORH hat aber eine Reihe der Telezentren bisher noch keine dauerhaft werthaltigen Geschäftsfelder gefunden, obwohl ein hoher Anteil des Eigenkapitals bereits aufgezehrt ist. Auch in der Start-Up-Phase hält der ORH eine kontinuierliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation für erforderlich.

Aus der Sicht des ORH war es notwendig, die staatlichen Zuwendungen bei der Bilanzbewertung außer Acht zu lassen. Nur so konnte ein realistisches Bild der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Telezentren entstehen.

35.3.7 Bewertung der Ziele

Nach Auffassung des Staatsministeriums handelte es sich bei den Zielvorstellungen nicht um verbindliche Vorgaben, sondern um Prognosen und Einschätzungen aus dem Jahr 1996. Außerdem sei eine rein quantitative Betrachtung der Arbeitsplatzeffekte zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, weil frühestens vier Jahre nach Gründung eine fundierte Aussage hierzu getroffen werden könne.

Der ORH stellt hierzu fest, dass die von ihm als quantitativer Bewertungsmaßstab herangezogenen Ziele Bestandteil des vom Ministerrat beschlossenen Förderkonzepts BayernOnline II waren und auch in der Öffentlichkeit entsprechend dargestellt wurden. Sie waren bei der Bewertung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag für das staatliche Projekt maßgebend. Der Grad der Zielerreichung wirkt sich daher auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Projekts aus. Hinsichtlich der Arbeitsplätze bleibt ein halbes Jahr vor dem Projektende festzuhalten, dass die angestrebte Zahl von Arbeitsplätzen nicht erreicht werden kann.

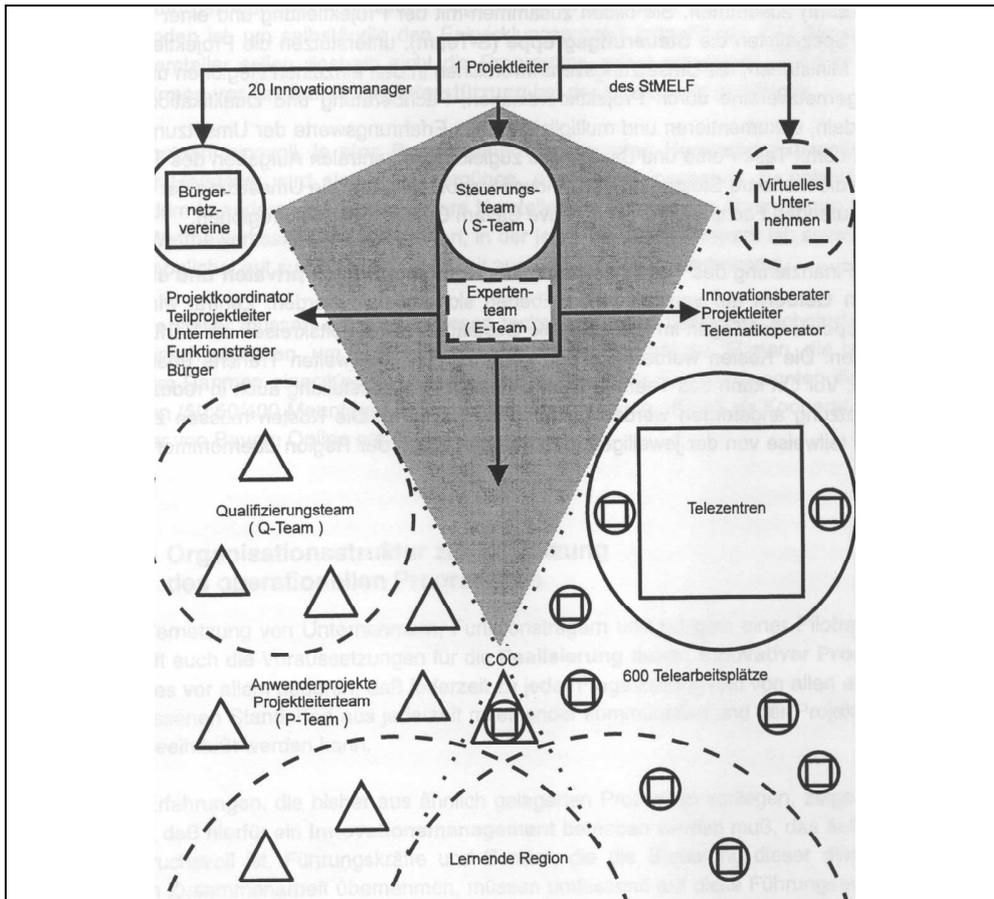
35.4 Projektmanagement

35.4.1 Bei der Planung und Steuerung des Projekts „top elf“ sind gravierende organisatorische Mängel aufgetreten. Schon für die Projektleitung wurde keine überzeugende Personalauswahl getroffen. Die Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Aufgaben bei

dem als Projektleiter eingesetzten Beamten des Staatsministeriums waren diffus. Dem Projekt fehlte eine stringente Projekthierarchie. Schaubild 2 zeigt das der Staatsregierung vorgelegte, bis August 1998 geltende „Projektdesign“.

Projektdesign von „top elf“⁵

Schaubild 2



35.4.2

Das Staatsministerium verfügte für die Durchführung dieses Technologie-Projekts nicht über ausreichende personelle Kapazitäten für Projektmanagement und Projektsteuerung. Es beauftragte freihändig und ohne Wettbewerb eine „Service-agentur“ mit der Umsetzung von „top elf“. Dabei geriet es an ein „Expertenteam“, dessen Mitglieder teilweise wirtschaftliche Eigeninteressen verfolgten, sich gegenseitig Unteraufträge erteilten und durch ihr wenig praxisorientiertes Arbeiten sowie

5) Operationelles Programm zur integrierten Nutzung der Telematik im ländlichen Raum Bayerns, S. 12

nicht zuletzt auch durch ihre Präsentation Verärgerung bei den Entscheidungsträgern im ländlichen Raum auslösten.

35.4.3

Sowohl bei der Vorbereitung und Umsetzung von „top elf“ als auch bei den vom ORH geprüften Telezentren kam es zu auffälligen Vergabeverstößen und Einschränkungen des Wettbewerbs.

Die Mangelhaftigkeit der Kontrollfunktionen ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass sie von der Serviceagentur vorgenommen werden sollten, unter deren Dach auch die Planungs- und Projektsteuerungskompetenzen vereint waren. In einigen Projektbereichen verschwammen dadurch bei den handelnden Personen die Grenzen zwischen Auftragsvergabe, Auftragserledigung und Erfolgskontrolle; es gab keine objektive Projektkontrolle. Begünstigt durch diesen strukturellen Fehler kam es bei der Serviceagentur und den mit ihr eng verbundenen „Experten“ zu einer Vielzahl von Mängeln im Bereich der Leistungserbringung, der Abrechnung und der Qualitätssicherung. Für einen erheblichen Teil der entstandenen Ausgaben fehlen vertragliche Grundlagen oder wurden z.T. nachträglich dadurch geschaffen, dass nach Mitteilung des Staatsministeriums nicht dokumentierte mündliche Aufträge vorliegen sollen. Auch die sachliche Notwendigkeit mancher Aufträge ist zweifelhaft, so z.B. für die Herstellung verschiedener Handbücher mit „Handlungsleitenden Grundsatzmaterialien“ für über 950 000 DM. Beim Handbuch „Technik“ (Kosten: 115 000 DM) wurden z.B. auf 222 von 233 Seiten allgemeine Beschreibungen, Entwicklungen, verfügbare Hard- und Software oder Erläuterungen zu Betriebssystemen etc. gegeben. Konkrete Empfehlungen zur technischen Umsetzung von „top elf“ finden sich lediglich auf 11 Seiten. Der im Wesentlichen von den Auftragnehmern in enger Abstimmung mit der Serviceagentur (gleichzeitig Kontrollinstanz) ausgearbeitete und vertraglich festgelegte Leistungsumfang ließ es aufgrund nichts sagender Formulierungen zu, dass zur Beurteilung der abgelieferten Leistung auch kein Maßstab vorhanden war. Arbeitsaufträge, wie z.B. der „Einbau der in hierarchischer Projektsteuerung geltenden Regeln in Grundsätze, die in virtuellen Unternehmen gelten und zu einer neuen Qualität führen“, waren so wenig konkret, dass auch bei wohlwollender Betrachtung diese Vertragsgestaltung nur als mangelhaft bezeichnet werden kann. Die Handbücher fanden in der Praxis wenig Resonanz und wurden kaum verwendet.

Vergabeverstöße und Wettbewerbsbeschränkungen hat das Staatsministerium in vielen Fällen eingeräumt. Es hat auch zugestanden, dass z.B. die Experteneinsätze intensiver hätten geprüft werden müssen.

35.4.4 Die Zahlungen an die Serviceagentur und die Experten waren zu einem großen Teil haushaltsrechtlich nicht oder nicht ausreichend begründet, weil Belege zum Zeitpunkt der Prüfung entweder völlig fehlten oder unvollständig waren oder nur in Form von Eigenbelegen vorlagen.

Das Staatsministerium räumt ein, dass zum Zeitpunkt der Zahlungsanordnung lediglich Stichproben vorgenommen worden seien und ihm die vollständigen Belege erst nach der Prüfung des ORH zur Verfügung standen. Ein nachgeholt Abgleich durch das Staatsministerium habe ergeben, dass nunmehr die Ausgaben weitestgehend belegt seien.

35.4.5 Mit Ablauf des Jahres 1998 beendete das Staatsministerium den Vertrag mit der Serviceagentur. Es beauftragte erneut ohne Ausschreibung einen weiteren Dienstleister mit dem Betrieb eines Projektbüros.

35.4.6 Um „top elf“ mit den Methoden des Innovationsmanagements und unter optimalem Technikeinsatz umsetzen zu können, qualifizierte das Staatsministerium 20 Landwirtschaftsbeamte zu „Innovationsmanagern“ mit einem Kostenaufwand von ca. 900 000 DM. Die mehr als zwei Jahre dauernde Ausbildung wurde allerdings erst drei Monate vor dem Ende des Bewilligungszeitraums abgeschlossen, so dass die Innovationsmanager kaum Zeit hatten, ihre neuartigen Handlungskompetenzen überhaupt anzuwenden.

Nach Ansicht des Staatsministeriums konnten die Innovationsmanager ihre im Laufe der Fortbildung gewonnene Fachkompetenz projektbegleitend nutzen. Heute sind die Innovationsmanager im Rahmen von „top elf“ vorwiegend mit verwaltungstypischen Aufgaben der formalen Förderabwicklung befasst.

35.4.7 Das Staatsministerium gesteht zu, dass bei der Planung und Steuerung des Projekts organisatorische Mängel aufgetreten seien, weist aber darauf hin, dass es hierauf in organisatorischer und personeller Hinsicht reagiert habe. Bei der „Serviceagentur“ und einem Großteil der „Experten“ habe es sich um Fachkräfte gehandelt, die bei der Ausarbeitung des Operationellen Programms ihre Sachkunde nachgewiesen hätten.

Aus der Sicht des ORH kam die Reaktion auf die Planungs- und Steuerungsmängel sehr spät, nämlich erst nach fast zwei Jahren, als das Projekt erheblich in Verzug geraten war und zu scheitern drohte. Bis dahin waren bereits 5,6 Mio DM an Umsetzungskosten verbraucht worden.

35.5 Finanzierung

Nach mehreren Korrekturen und Umschichtungen der Finanzierung bewilligte das Staatsministerium bis zum Ende des Bewilligungszeitraums (31. Dezember 1999) 37,3 Mio DM; hinzu kamen Bundesmittel von 9,8 Mio DM. Sechs Monate vor dem Ende der Umsetzungsphase (31. Dezember 2001) waren rund die Hälfte der bewilligten Fördermittel ausgezahlt. Aufgrund des eingetretenen Projektverzugs wird nach Einschätzung des ORH ein erheblicher Teil der Fördermittel nicht mehr zweckentsprechend eingesetzt werden können.

Nach Ansicht des Staatsministeriums könnten die nicht abgerufenen Mittel für andere staatliche Aufgaben verwendet werden. Nach Auffassung des ORH sind nicht benötigte Mittel einzuziehen.

Bis 3. Juli 2001 wurden durch die Landwirtschaftsverwaltung 21,1 Mio DM für folgende Projektbereiche - aufgeteilt nach Umsetzungskosten und operativen Kosten - ausgezahlt:

Verwendung der Zahlungen

Zahlenübersicht

Kostenart		EU-Mittel	Landesmittel	Gesamt	Anteil
		DM	DM	DM	%
Umsetzungskosten	Qualif. Innovationsmanager	459 139	442 050	901 189	
	Serviceagentur/Experten	1 420 150	1 420 150	2 840 301	
	Projektbüro	864 911	392 914	1 257 825	
	Konzeptionen/Beratungen	2 545 716	1 525 603	4 071 319	
	Öffentlichkeitsarbeit	539 536	353 156	892 693	
Summe Umsetzungskosten		5 829 453	4 133 874	9 963 327	47
Operative Kosten	Telezentren	3 673 122	2 117 236	5 790 357	
	Pilotprojekte	2 492 433	416 189	2 908 622	
	Qualifizierungsmaßnahmen	1 339 420	4 641	1 344 061	
	Sonstige operative Kosten	52 947	106 639	159 585	
	Telemedizin	363 040	600 313	963 353	
Summe operative Kosten		7 920 961	3 245 018	11 165 979	53
Gesamtsumme		13 750 415	7 378 892	21 129 306	100

Insgesamt entfällt damit nur rund die Hälfte der Zahlungen auf den eigentlichen Förderzweck. Den außerordentlich hohen Anteil der externen Umsetzungskosten hält der ORH auch bei einem innovativen Projekt unverhältnismäßig. Im Lichte der festgestellten Mängel bei der Umsetzung von „top elf“ trifft dies umso mehr zu.

Das Staatsministerium berechnet den Anteil der Umsetzungskosten in anderer Weise. Es rechnet die zur Kofinanzierung verwendeten sonstigen öffentlichen Mittel im Umfang von knapp 13 Mio DM und den bis Ende 2001 erwarteten Mittelabfluss von 7,4 Mio DM mit ein. Dadurch kommt es bei den Umsetzungskosten auf einen Anteil von 25 %, den es für angemessen hält.

Der ORH hält diese Berechnungsmethode nicht für sachgerecht. Etwa 5,5 Mio DM der sonstigen öffentlichen Mittel entfallen auf Leistungen der Arbeitsverwaltung im Rahmen von Arbeitsförderungsmaßnahmen, die auch ohne „top elf“ durchgeführt worden wären und zu denen „top elf“ im Wesentlichen nur den Zusatz der „teletutoriellen“ Begleitung der Praktikumsphasen beigetragen hat. Zusätzlich ermittelt das Staatsministerium rein rechnerisch auch sonstige öffentliche Mittel, wie z.B. anteilige Bezüge von staatlichen Lehrern im Rahmen eines Pilotprojekts, und schlägt sie den Projektkosten zu. Zahlungen sind dabei nicht erfolgt. Ob tatsächlich bis Ende 2001 noch 7,4 Mio DM Fördermittel abfließen werden, ist zweifelhaft. Letztlich wäre aber auch ein Anteil der Umsetzungskosten von 25 % noch überhöht.

35.6 Virtueller Marktplatz Bayern

Ende 1999 hat die Staatskanzlei die Errichtung und den Betrieb des Virtuellen Marktplatzes Bayern (VMB) unter der Domäne „www.baynet.de“ ausgeschrieben und im März 2000 einem Firmen-Konsortium den Zuschlag erteilt. Erst im Nachhinein beauftragte die Staatsregierung die Staatskanzlei, insbesondere die Telezentren bei der Realisierung der regionalen virtuellen Marktplätze einzubinden.

Der VMB verfolgt bayernweit eine ähnliche Zielsetzung wie „top elf“ mit den LIS für den ländlichen Raum. Allerdings haben die meisten Telezentren die dezentralen, regionalen Marktplatzstrukturen auf völlig unterschiedlicher technischer Basis realisiert. Die technischen und gestalterischen Vorgaben des VMB-Betreibers sind mit dieser durch „top elf“ geschaffenen Struktur weitgehend inkompatibel. In einem Fall wurde deshalb das LIS zugunsten des VMB aufgegeben, so dass die Kosten für dessen Aufbau vergebens waren. Auch die derzeitigen finanziellen Konditionen des VMB-Betreibers sind für die allermeisten Telezentren kaum tragbar. So sollen sie nicht nur die werthaltigen Inhalte der LIS unentgeltlich zur Verfügung stellen sowie die Zusatzkosten für die Schnittstellen des LIS zum VMB-System tragen,

sondern auch unabhängig vom Vermarktungserfolg Lizenzgebühren abführen. Außerdem haben sich in einigen Landkreisen finanzstarke regionale Betreiber des VMB gefunden, deren Geschäftsstrategie die rechtliche Einbindung der Telezentren nicht vorsieht. Deshalb sind nach den Feststellungen des ORH bis August 2001 erst zwei - bislang kaum aktive - Telezentren regionaler Betreiber des VMB und nur ein weiteres Telezentrum als Gesellschafter an einem regionalen Betreiber beteiligt. Drei Telezentren sind in den Aufbau der regionalen Marktplätze als Unterauftragnehmer in bescheidenem Umfang oder als Vertriebspartner eingebunden.

Die nun offen zu Tage getretenen Probleme und die von „top elf“ nicht zufriedenstellende Entwicklung hätten aus der Sicht des ORH vermieden werden können, wenn beim Aufbau der LIS seitens des Staatsministeriums auf mehr Einheitlichkeit geachtet worden wäre und die staatlich geförderten Telezentren von Anfang an maßgeblich in die Konzeption einbezogen worden wären. Die nicht abgestimmte Vorgehensweise hat bei den öffentlichen Stellen, die bei Telezentren beteiligt sind, zu erheblichen Irritationen und in mindestens zwei Fällen sogar bereits zu einem Rückzug als Gesellschafter geführt.

35.7 Evaluation

Nachdem das Staatsministerium im August 2000 die Prüfungsmittelungen des ORH erhalten hatte, beauftragte es eine Unternehmensberatung, das Projekt „top elf“ zum Preis von 145 000 DM zu evaluieren.

In dem im Februar 2001 vorgelegten Gutachten werden die vom ORH aufgezeigten Probleme für weite Bereiche (mangelhafte Koordinierung, fehlende Kontrolle, zu hoher Anteil der Kosten für das Projektmanagement im Vergleich zu den Projektmaßnahmen, fehlende Kompatibilität mit dem VMB, zu erwartende Insolvenzen usw.) bestätigt. Summarisch wird „top elf“ in diesem Gutachten jedoch als „erfolgreich“ bewertet. Zum einen geht diese Bewertung darauf zurück, dass die Gutachter - im Sprachgebrauch der Spieltheorie - dem Projekt eine „hohe spielimmanente Unsicherheit“ zubilligen. Zum anderen stützt sich die positive Wertung nicht auf den festgestellten Ist-Zustand, sondern auf die spekulative Einschätzung des Entwicklungspotentials. Dies gilt insbesondere auch für die strukturpolitischen Beurteilungen des Gutachters.

Der ORH kann sich dieser positiven Wertung nicht anschließen. Die Annahmen für eine günstige Entwicklung sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der auch

von den Gutachtern prognostizierte deutliche Rückgang der Telezentren steht aus Sicht des ORH nicht für ein erfolgreiches Projekt.

35.8 Zusammenfassende Bewertungen

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass „top elf“ Pioniercharakter habe, mit dem Neuland betreten wurde. Vom Staatsministerium nicht zu beeinflussende Rahmenbedingungen hätten die Erreichbarkeit der Ziele bestimmt. Mit der Gründung von 24 klein- und mittelständischen Unternehmen sei die Leistungsfähigkeit der ländlichen Räume gesteigert und deren Benachteiligung gemildert worden. Mit „top elf“ sei ein wichtiger Beitrag zur Verhinderung der „digitalen Spaltung der Gesellschaft“ geleistet worden. Damit habe man die Ziele von „top elf“ erreicht. Die negative Gesamtbilanz des ORH hält das Staatsministerium für unzutreffend.

Der ORH verkennt die Risiken bei Strukturentwicklungsprojekten nicht. Bei der Verwendung von Steuergeldern sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Maßstab ausschlaggebend (Art. 7 BayHO). Davon ausgehend hat der ORH das Projektmanagement, die sachgerechte Umsetzung der Projektplanung sowie den Grad der Zielerreichung geprüft und gravierende Mängel festgestellt. Nicht zuletzt durch den ebenfalls staatlich initiierten VMB und dessen unzureichende Abstimmung mit dem bereits begonnenen Projekt „top elf“ wurde die vom Staatsministerium beklagte ungünstige Entwicklung der Rahmenbedingungen mit beeinflusst. Die von „top elf“ für den ländlichen Raum erhoffte positive Wirkung wird weit überschätzt. Die erreichten Ergebnisse sind zu teuer erkaufte. Der ORH sieht daher keine Veranlassung, seine Gesamtbilanz zu revidieren.

36 Landesanstalt für Bienenzucht

(Kap. 08 60)

Bei der Landesanstalt für Bienenzucht wurde Honig aus der Eigenproduktion nicht korrekt verbucht. Die Unterlagen über die erfassten Mengen bei Honigernte, Honigverkauf und Lagerbeständen wiesen erhebliche Unstimmigkeiten auf.

Der ORH hält eine Verlagerung der Landesanstalt für Bienenzucht für angezeigt.

Die seit 1907 bestehende Landesanstalt für Bienenzucht (LBi) soll im Zuge der Neustrukturierung der Landesanstalten als eigenständige Landesanstalt aufgelöst

und unter Beibehaltung des Standorts Erlangen in die neue Landesanstalt für Landwirtschaft eingegliedert werden. Die Förderung der Bienenzucht und Bienenhaltung wird weitergeführt. Am Standort Erlangen sind elf Mitarbeiter in einer älteren staatseigenen Villa mit großzügigem Umgriff tätig. Es gibt Planungen für neue Betriebs- und Laborräume auf dem Grundstück, die noch nicht haushaltswirksam geworden sind. Bienenvölker werden in Erlangen und an den drei auf verschiedene Orte Bayerns verteilten staatlichen Bienenprüfhöfen gehalten.

Im Jahr 1999 wurden insgesamt 9 175 kg, im Jahr 2000 7 662 kg Honig geerntet. Der Honig wird in geringem Umfang an Kleinabnehmer im 0,5 kg- bzw. 2,5 kg-Behälter, im Wesentlichen aber an eine Honigerzeugergemeinschaft (HEG), bei der die LBi Mitglied ist, abgegeben. Die HEG nimmt den Honig als Kommissionsware entgegen und bezahlt ihn den Mitgliedern erst nach Verkauf. Dabei werden den Anlieferern niedrige Kilopreise vergütet; für mindere Qualitäten, die als Backhonig verkauft werden, liegen die Preise noch deutlich niedriger.

36.1 Prüfung durch den ORH

Bei einer Prüfung des ORH mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt wurde festgestellt, dass die Unterlagen über die erfassten Mengen der Honigernte, des Honigverkaufs und der Lagerbestände erhebliche Unstimmigkeiten aufwiesen. Auch eine im Juni 2001 vorgenommene Inventur des Honigvorrats ergab keine Übereinstimmung der vorgefundenen Mengen mit den Angaben im Bestandsverzeichnis.

Für 4 000 kg, die im Oktober 1999 an die HEG zur Abfüllung in kleinere Gebinde abgegeben worden waren, ließ sich der weitere Verbleib nicht aufklären. Auch die Honigmengen, die von den Prüfhöfen geerntet und an die LBi geliefert wurden, wichen von den dort als Eingang gebuchten Mengen ab. So hat z.B. ein Bienenprüfhof die Abgabe von 2 375 kg dokumentiert, in der LBi wurden aber nur 2 025 kg als Honigeingang gebucht. Differenzen traten auch zwischen den Mengen, die zum Verkauf an die HEG abgegeben wurden, und den jeweils abgerechneten Mengen zu Tage.

Aufgrund der Feststellungen des ORH hat das Staatsministerium die LBi einer umfassenden internen Revision unterworfen.

36.2 Feststellungen des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat die Feststellungen des ORH bestätigt und aufgrund seiner eigenen Recherchen folgenden Sachstand mitgeteilt:

36.2.1 Von den im Oktober 1999 zur Abfüllung an die HEG abgegebenen 4 000 kg Honig seien 1 962 kg an die LBi zwar zurückgeliefert, aber in der Honigbestandsliste nicht mehr erfasst worden. Über die fehlende Menge von ca. 2 000 kg habe die HEG nach mehrmaliger Befragung mitgeteilt, dass der gelieferte Honig „wegen zu hohen Wassergehalts gärig war und als Backhonig bei der HEG blieb“. Der Honig sei bis August 2001 noch nicht bezahlt worden. Das Staatsministerium nehme die angegebene Qualitätsminderung zum Anlass, um auf die Notwendigkeit des vorgesehenen Neubaus eines Honiglagers hinzuweisen.

36.2.2 Die Differenz bei der Lieferung durch die Bienenprüfhöfe in Höhe von 350 kg zwischen dem Honiglieferschein des abgebenden Bienenprüfhofs und der Eingangsbuchung bei der LBi sei vom zuständigen Beamten damit erklärt worden, dass er den Honiglieferschein nachträglich von 2 375 auf 2 025 kg berichtet habe, „weil bei der ursprünglich angegebenen Menge das Transportfahrzeug bei den Fahrten total überladen gewesen wäre, was nicht der Fall gewesen sei“.

36.2.3 Die Abweichungen zwischen den Honigmengen, die an die HEG zum Verkauf gingen und den Mengen, die von der HEG bezahlt wurden, seien durch eine mündliche Abrede mit der HEG zu erklären. Danach würde die HEG als Vermarktungsgebühr 0,50 DM/kg beanspruchen, was bei einem unterstellten Preis von 4 DM einem Gewichtsabzug von 12,5 % entspreche. Bei vier geprüften Einzellieferungen aus dem Jahr 2001 seien daher 1 032 kg nicht zu bezahlen gewesen. Eine Lieferung vom 24. Oktober 2000 sei bisher nicht bezahlt worden, weil sie beim Mischen mit anderen Honigen durch Rückstände belastet und vom Käufer zurückgegeben worden sei; die HEG klage gegen die mutmaßlichen Verursacher. Für einen weiteren Fehlbestand in Höhe von 216 kg könne das Staatsministerium keine Erklärung erhalten. Das Staatsministerium nehme an, dass bei der HEG noch Honig der LBi in beachtlicher Menge lagere. Außerdem habe das Staatsministerium offene Forderungen an die HEG für insgesamt 11 324 kg Honig festgestellt.

36.2.4 Das Ergebnis seiner Revision sei wie folgt zusammenzufassen:

Bei der Prüfung der Honigzu- und -abgänge sei insgesamt eine unvollständige und schwer nachvollziehbare Honigbestandsführung festgestellt worden. Bei der Füh-

rung der Bestandslisten seien dem zuständigen Beamten wiederholt Fehler unterlaufen. Weitere Schritte zur Klärung über den Verbleib von Honig seien eingeleitet. Das Ergebnis der internen Revision werde zu Konsequenzen führen. Dienstaufsichtliche Maßnahmen würden geprüft.

36.3 Schlussbemerkung des ORH

Die aufgedeckten und wohl schon seit geraumer Zeit bestehenden Missstände bei der Honigbewirtschaftung deuten auf erhebliche Schwächen in der Beaufsichtigung der LBi hin. Der ORH hält es für verfehlt, aus behaupteten Qualitätseinbußen wegen unzureichender Lagermöglichkeiten die Notwendigkeit von Baumaßnahmen abzuleiten. Die geplanten Baumaßnahmen sollten vielmehr unterbleiben. Der ORH hält es für notwendig, im Hinblick auf die Neustrukturierung der Landesanstalten den jetzigen Standort sowie die Eignung des Gebäudes der LBi zu überprüfen. Die Aufgabe „Förderung von Bienenzucht und Bienenhaltung“ könnte z.B. nach Veitshöchheim verlagert werden. Nach Angaben des Staatsministeriums wird am Sitz der dortigen Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau der Bereich des Freizeitgartenbaus verstärkt. Freizeitgartenbau und Imkerei haben ein gemeinsames Umfeld und könnten sich ergänzen. Vor allem sind in Veitshöchheim moderne Einrichtungen vorhanden (Labors, Kühlräume, Seminarräume), die auch für die LBi genutzt werden könnten. Der Standort Veitshöchheim käme auch einer effektiven wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit der Bienenforschungsstation an der Universität Würzburg zugute.

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

37 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

(Kap. 10 03 Tit. 281 71 und Tit. 681 71)

Die Jugendämter haben im Jahr 2000 Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz von über 140 Mio DM bewilligt. Die Einnahmen aus der Inanspruchnahme des unterhaltspflichtigen Elternteils betragen 48 Mio DM. Die Rückholquoten der Jugendämter reichten dabei von 20 bis 50 %. Der ORH sieht hier noch erhebliches Steigerungspotential.

An der rechtzeitigen und vollständigen Durchsetzung der Unterhaltsansprüche besteht nicht nur ein erhebliches finanzielles Interesse des in Vorleistung getretenen Staates. Ein mangelhafter Gesetzesvollzug ist auch sozialpolitisch schädlich, weil er zulässt, dass sich der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Zahlungsverpflichtungen entzieht.

37.1 Einleitung

Die Leistungen nach dem UVG wurden ab 1. Januar 1993 durch Erhöhung der Altersgrenze vom 6. auf das 12. Lebensjahr und durch Verlängerung der Höchstleistungsdauer von 36 auf 72 Monate erheblich erweitert.¹

Dadurch erhöhten sich die Ausgaben der Jahre 1993 und 1994 um mehr als das Dreieinhalbfache. Da die Einnahmen aus der Durchsetzung der auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche nicht im gleichen Umfang mitgestiegen sind, halbierte sich der Anteil der Einnahmen an den Ausgaben (sog. Rückholquote) von 31,1 auf 16,6 %.²

1) Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des UVG und der Unterhaltssicherungsverordnung vom 20. Dezember 1991 (BGBl I S. 2322)

2) vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 25

37.2 Maßnahmen der Staatsregierung

Für den Vollzug des UVG einschließlich der Geltendmachung der Unterhaltsansprüche für den Staat nach § 7 UVG sind bis auf die zwangsweise Beitreibung, die den Bezirksfinanzdirektionen obliegt, die Jugendämter der Landkreise und kreisfreien Städte im übertragenen Wirkungskreis zuständig.³ Um die Rückholquote nachhaltig zu verbessern, hat die Staatsregierung im Rahmen der Aufstellung des Staatshaushalts 1997/1998 eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Bayerischen Kinder- und Jugendhilfegesetzes eingebracht, die eine Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben und Einnahmen vorsah.⁴ Dieser Gesetzentwurf wurde aber im Laufe der parlamentarischen Beratungen aufgrund unterschiedlicher Einwendungen, insbesondere von kommunaler Seite, nicht weiterverfolgt. Stattdessen hat die Staatsregierung Ende 1996 mit den kommunalen Spitzenverbänden eine Vereinbarung geschlossen, in der sich insbesondere der Bayerische Städtetag und der Bayerische Landkreistag verpflichtet haben, ihre Mitglieder aufzufordern, alle rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, um die gegenüber den säumigen Unterhaltsschuldern durchzusetzenden Rückeinnahmen spürbar zu erhöhen. Für 1997 wurde demgemäß eine landesdurchschnittliche Rückholquote von 25 % angestrebt.

37.3 Ausgaben und Einnahmen seit 1994

Die Zahlfälle, Ausgaben und Einnahmen haben sich in Bayern seit 1994 wie folgt entwickelt:⁵

Unterhaltsvorschussleistungen

Zahlenübersicht 1

Jahr	Zahlfälle am Jahresende	Ist-Ausgabe Mio DM	Ist-Einnahme Mio DM	Rückholquote %	Nettobelastung des Staates ¹⁾ Mio DM
1994	34 234	119,699	19,895	16,6	49,902
1995	40 136	145,178	25,075	17,3	60,051
1996	42 915	151,416	28,091	18,5	61,662
1997	46 967	154,000	32,900	21,4	60,550
1998	48 339	157,900	38,000	24,1	59,950
1999	48 163	150,200	43,200	28,8	53,500
2000	43 971	140,588	47,961	34,1	61,751

1) siehe TNr. 37.4

3) Art. 51 Bayerisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (BayKJHG) vom 18. Juni 1993 (GVBl S. 392)

4) Art. 10 § 3 des Entwurfs des HG 1997/1998 (LT-Drucksache 13/5629)

5) zur Entwicklung bis 1994 vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 25

Die Zahlenübersicht zeigt, dass die Zahlfälle und Ausgaben bis 1998 ständig angestiegen sind; 1999 sind sie erstmals wieder zurückgegangen. Die Ausgaben haben sich 1999 um 7,7 Mio DM (4,9 %) und 2000 um 9,6 Mio DM (6,4 %) gegenüber den Vorjahren vermindert.

Gestiegen sind die Einnahmen aus der Verfolgung der auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche und damit auch die Rückholquote von 16,6 % (1994) auf 34,1 % (2000). Damit ist nunmehr wieder ein Niveau erreicht, wie es vor der gesetzlichen Leistungsausweitung in den Jahren 1988 bis 1992 bestanden hat. Bayern liegt mit den erreichten Quoten seit Jahren auch deutlich über den von den anderen Ländern erzielten Rückholquoten (Bundesdurchschnitt 2000: 22 %).

37.4 Geänderte Aufteilung der Bundes- und Landesmittel

Ursache für die im Jahr 2000 wieder deutlich angestiegene Nettobelastung des Staatshaushalts (Anteil der auf den Freistaat entfallenden Ausgaben abzüglich der ihm zustehenden Einnahmen) ist die zum 1. Januar 2000 geänderte Verteilung der aufzubringenden Mittel zwischen Bund und Ländern.⁶ Bis einschließlich 1999 trugen Bund und Länder die Ausgaben jeweils zur Hälfte; nunmehr hat der Bund nur noch ein Drittel der Ausgaben zu tragen, zwei Drittel entfallen auf die Länder (§ 8 Abs. 1 UVG). Entsprechend ist die Aufteilung der Einnahmen. Von der Möglichkeit, die Kommunen an den Ausgaben und Einnahmen zu beteiligen (§ 8 Abs. 1 Satz 2 UVG), hat Bayern im Hinblick auf die mit den kommunalen Spitzenverbänden getroffene Vereinbarung zur Anhebung der Rückholquote keinen Gebrauch gemacht (vgl. TNr. 37.2).

37.5 Nicht realisierte Einnahmen

Die Steigerung der Einnahmen ist anzuerkennen; gleichwohl wären auch in der Vergangenheit deutlich höhere Einnahmen erreichbar gewesen. Seit 1996 werden die möglichen Rückholquoten nach einem bundeseinheitlichen Verfahren auf der Grundlage von Aufzeichnungen ermittelt, die von den Jugendämtern geführt werden. Daraus errechnen sich von 1996 bis 2000 nicht realisierte Einnahmen von 65 Mio DM (durchschnittlich 13 Mio DM pro Jahr).

6) Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1999 (BGBl I S. 2671)

37.6 Schwankungsbreite der Rückholquote

Der Vollzug des UVG wird vom ORH und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern regelmäßig geprüft. Nach den Prüfungsergebnissen werden die auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche nicht von allen Jugendämtern konsequent durchgesetzt, was zu einer erheblichen Schwankungsbreite der Rückholquote führt (vgl. Zahlenübersicht 2).

Rückholquoten der Jugendämter

Zahlenübersicht 2

Zahl der Jugendämter mit einer Rückholquote im Jahr 2000 von				
unter 25 %	25 bis 30 %	30 bis 35 %	35 bis 40 %	über 40 %
5 ¹⁾	12 ²⁾	22 ³⁾	26	31

1) kreisfreie Städte München, Nürnberg, Würzburg, Augsburg, Kempten

2) davon fünf kreisfreie Städte

3) davon zwei kreisfreie Städte

37.7 Prüfungsfeststellungen bei der Landeshauptstadt (LH) München und der Stadt Nürnberg

Der ORH hat in den Jahren 2000 und 2001 den Vollzug des § 7 UVG bei den zwei größten Bewilligungsstellen (LH München und Stadt Nürnberg) geprüft. Von diesen beiden Städten werden 18 % der Unterhaltsvorschussleistungen bewilligt, also fast ein Fünftel der gesamten Ausgaben (2000: 25,3 Mio DM von 141 Mio DM). Die erzielten Einnahmen betragen 2000 bei der LH München 3,8 Mio DM, bei der Stadt Nürnberg 2,3 Mio DM. Dies entspricht Rückholquoten von 24,6 bzw. 22,5 %.

Die gegenüber anderen Jugendämtern geringeren Quoten der beiden Städte sind nicht durch objektive, von den Jugendämtern unbeeinflussbare Umstände bedingt. Die geprüften Erstattungsfälle haben keine Hinweise ergeben, dass sie die Folge eines besonders hohen Anteils von Unterhaltspflichtigen sind, die selbst nicht leistungsfähig oder aus anderen Gründen nicht greifbar sind und bei denen deshalb die Geltendmachung der auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche erfolglos geblieben ist.

Der ORH hat vielmehr festgestellt, dass von beiden Jugendämtern, insbesondere aufgrund ihrer knappen Personalausstattung, einer teilweise hohen Personalfluktuations, einer fehlenden oder nicht optimalen DV-Unterstützung die Unterhaltsansprüche nicht mit der erforderlichen Sorgfalt und dem gebotenen Nachdruck bear-

beitet wurden. Die Jugendämter sahen sich gezwungen, Prioritäten zu setzen und betrachten es als vorrangige Aufgabe, zunächst die beantragten Unterhaltsvorschüsse zeitgerecht zu bearbeiten. Die Erstattungsansprüche werden erst an zweiter Stelle und nur in dem Umfang geltend gemacht, in dem dazu noch Zeit bleibt.

Bei der LH München hat dies zu erheblichen Rückständen der zu bearbeitenden Erstattungsfälle geführt. Die ungenügende personelle Situation könnte dort allerdings allein schon durch den Einsatz eines marktgängigen DV-Verfahrens, wie es bei vielen UVG-Stellen seit Jahren zum Einsatz kommt, weitgehend kompensiert werden.

Auf die Bearbeitung der Erstattungsansprüche wirken sich auch die von der Stadt Nürnberg bereits vollzogene Regionalisierung der Sozialen Dienste (Schaffung von fünf Sozialregionen) und die von der LH München in Angriff genommene dezentrale Organisation der Sozialämter (Einrichtung von Sozialbürgerhäusern) ungünstig aus. Diesen Maßnahmen liegt die Überlegung zugrunde, dem hilfeschenden Bürger möglichst eine zentrale Anlaufstelle für alle sozialen Anliegen zu bieten. Beim UVG ist dies relevant für die Antragstellung der Unterhaltsvorschüsse, nicht aber bei der Durchsetzung der übergebenen Unterhaltsansprüche. Hier würde eine zentrale Erledigung nach Ansicht des ORH erhebliche Vorteile bieten.

Die LH München hat zugesagt, den Prüfungsfeststellungen des ORH mit folgenden Maßnahmen zu entsprechen:

- Schaffung von fünf zusätzlichen Sachbearbeiterstellen,
- Einsatz einer leistungsfähigen Software,
- frühere Abgabe der Fälle an die Bezirksfinanzdirektion,
- Prüfung des ORH-Vorschlags, die Erstattungsfälle zentral zu bearbeiten.

Auch die Stadt Nürnberg will die Zentralisierung der Bearbeitung für den Bereich „Erstattung“ prüfen.

Der ORH geht davon aus, dass nach Umsetzung seiner Empfehlungen von beiden Städten zusätzliche Einnahmen von jährlich mehreren Mio DM erzielt werden können.⁶

6) Bei Steigerung der Rückholquote von 24,6 % (LH München) bzw. 22,5 % (Stadt Nürnberg) auf z.B. 30 % hätten sich im Jahr 2000 Einnahmen von 7,7 Mio DM (bisher 6,1 Mio DM) ergeben.

37.8 **Abschließende Überlegungen des ORH**

Gemäß § 7 Abs. 3 UVG sind die mit dem Vollzug des UVG in Bayern beauftragten Jugendämter verpflichtet, die auf den Freistaat übergegangenen Unterhaltsansprüche rechtzeitig und vollständig durchzusetzen. Ein konsequenter Vollzug der Erstattungsansprüche hat nicht nur haushaltswirtschaftliche Bedeutung, sondern er verhindert, dass sich der Unterhaltspflichtige seinen Zahlungspflichten entzieht, und hat deshalb auch eine nicht zu unterschätzende sozialpolitische Funktion. Auch unter diesem Aspekt sollten die Kommunen ihre Jugendämter personell so ausstatten, dass sie ihre Aufgaben sachgerecht wahrnehmen können.

Die von der Staatsregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden für 1997 vereinbarte Rückholquote von durchschnittlich 25 % ist angesichts der inzwischen erreichten 34 % im Jahr 2000 nicht mehr relevant. Die Prüfungsergebnisse des ORH zeigen, dass auch diese Quote noch deutlich übertroffen werden könnte. Die künftig anzustrebende Quote sollte deshalb unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse angepasst und ihr Erreichen, vor allem auch bei Kommunen mit deutlich unterdurchschnittlichen Ergebnissen, überwacht werden.

38 **Innovative Formen der Kinderbetreuung im „Netz für Kinder“**

(Kap. 10 07 TitGr. 78)

Als Ergänzung der gesetzlichen Kindergartenförderung werden im „Netz für Kinder“ auch Einrichtungen gefördert, die unter aktiver Elternmitarbeit Krippenkinder, Kindergarten- und Schulkinder in altersgemischten Gruppen betreuen.

Der ORH hat festgestellt, dass bei einem Drittel der geförderten Einrichtungen die Fördervoraussetzungen nicht vorgelegen haben; außerdem wurden überhöhte Personal- und Raumkosten gefördert. Er hält deshalb eine Anpassung der Fördermodalitäten an die bei Kindergärten geltenden Maßstäbe für erforderlich.

38.1 **Allgemeines**

Der Staat fördert seit 1993 als Ergänzung der gesetzlichen Kindergartenförderung⁷ im „Netz für Kinder“ auch Einrichtungen, die Kinder in altersgemischten Gruppen (Zwei- und Dreijährige, Kindergartenkinder, Schulkinder bis 12 Jahren) unter aktiver

7) Personalkostenzuschüsse 2000: 778 Mio DM

Elternmitarbeit betreuen (Ausgaben von 1993 bis 2000: 35 Mio DM). Im Jahr 2000 wurden für 115 Einrichtungen, in denen in 152 Gruppen 2 280 Kinder betreut wurden, staatliche Zuwendungen von 7,9 Mio DM bewilligt. Das Programm ist bis zum 31. Dezember 2004 befristet.

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt den Vollzug des Förderprogramms bei vier Regierungen und 14 Zuwendungsempfängern geprüft, hierzu Daten von 73 Einrichtungen mit 100 Gruppen erhoben und im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

38.2 Fehlende Altersmischung

Voraussetzung für die Förderung ist, dass mindestens zwei Altersgruppen (unter Dreijährige und Kindergartenkinder oder Kindergarten- und Schulkinder) in einer Gruppe vertreten sind. Dies war bei etwa einem Drittel der Gruppen nicht gegeben und die Förderung somit unzulässig.

Das Staatsministerium folgert aus der ungenügend realisierten Altersmischung, dass sich die Vorgaben als zu starr erwiesen hätten und vielfach nicht den örtlichen Bedürfnissen entsprächen. Um dem Rechnung zu tragen, sei zu überlegen, ob die Anforderungen nicht reduziert werden sollten.

38.3 Unterschreitung der Gruppenstärken

Als Gruppenstärke sind mindestens 12, maximal 15 Plätze vorgeschrieben. Der ORH hat festgestellt, dass die Zahl der betreuten Kinder insbesondere bei Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten (bis zu 12 Stunden pro Tag) deutlich darunter lag, und zwar nicht nur in den großzügig bemessenen Randzeiten, sondern z.T. auch in den üblichen Betreuungszeiten. In einigen Einrichtungen wurden zeitweise auch in den Kernzeiten am Vormittag bzw. Nachmittag nur vier oder fünf Kinder, in Einzelfällen auch weniger Kinder betreut.

Da die staatliche und kommunale Förderung zusammen pro Stunde Öffnungszeit durchschnittlich 60 DM beträgt, muss im Interesse eines wirtschaftlichen Einsatzes öffentlicher Mittel nach Ansicht des ORH gewährleistet sein, dass nur Gruppenöffnungszeiten gefördert werden, in denen eine angemessene Zahl von Kindern tatsächlich anwesend ist.⁸

8) In den Richtlinien über die Personalkostenförderung für Kindergärten ist eine Mindeststärke von acht Kindern festgelegt.

Das Staatsministerium hat zugesagt, auf eine Mindestgruppenbelegung in Randzeiten künftig stärker zu achten und von den Trägern hierzu entsprechende Nachweise zu fordern. Eine formale Festlegung hält es nicht für erforderlich.

38.4 Förderfähige Personalkosten

Förderfähig sind Personalkosten für erzieherische Fachkräfte, soweit sie die Kosten für vergleichbare Beschäftigte im staatlichen Dienst nicht übersteigen. Die Regierungen haben in etwa einem Drittel der geprüften Fälle, vor allem aufgrund der vielschichtigen tarifrechtlichen Bestimmungen und unvollständiger Angaben die förderfähigen Personalkosten fehlerhaft ermittelt. Der ORH regt an, die Berechnung zu vereinfachen und entsprechend der Kindergartenförderung nach Altersgruppen gestaffelte Pauschalsätze festzulegen.

Das Staatsministerium hat eine Prüfung zugesagt, ob die vom ORH aufgezeigten Vollzugsprobleme durch eine Pauschalierung der Personalkosten gelöst werden können. Es hat ferner ausgeführt, dass den Regierungen durch eine Modifizierung und Vereinheitlichung der Antragsvordrucke künftig alle notwendigen Angaben für eine korrekte Berechnung der Personalkostenzuschüsse vorlägen.

Wesentliches Element der Kinderbetreuung im „Netz für Kinder“ ist die aktive Mitarbeit von Müttern oder Vätern bei der Kinderbetreuung und den sonstigen Aufgaben. Die Vergütung dieser Elternmitarbeit (bis zu 12,50 DM pro Stunde) wird gefördert. Die Regierungen haben die abgerechneten Aufwandsentschädigungen teilweise zu großzügig und ohne ausreichenden Nachweis anerkannt. In einzelnen Fällen überschritt die abgerechnete Betreuungszeit die Öffnungszeit.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass die Regierungen den Projektträgern die Rechtslage und die Konsequenzen für die Förderung nochmals ausführlich darstellen werden. Außerdem werde künftig ein ausreichender Nachweis gefordert.

38.5 Raumkosten

Mieten für Arbeits- und Gruppenräume sind zuwendungsfähig bis zu 15 DM/m², in Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohner bis zu 20 DM/m². Je Kind soll eine Gesamtfläche von 3,5 m² zur Verfügung stehen, so dass bei maximal 15 Kindern je Gruppe ein Flächenbedarf von 52,5 m² zuzüglich erforderliche Sanitär- und Abstellräume besteht. Eine Obergrenze der zuwendungsfähigen Raumflächen ist nicht festgelegt.

Die Prüfung hat ergeben, dass eine Vielzahl der Einrichtungen bei einer Spanne von 48 bis 185 m² für eingruppige und von 98 bis 227 m² für zweigruppige Einrichtungen sehr großzügig untergebracht sind. Die bestehenden Richtwerte zur Raumgröße werden in etwa 40 % der untersuchten Fälle deutlich überschritten. Umgerechnet auf die erlaubten Plätze ergeben sich je Kind häufig Flächenanteile von 8 bis 10 m², im Einzelfall bis zu 12 m². Die geförderten Flächen übersteigen auch die bei Anmietung von Räumen für den Betrieb anerkannter Kindergärten für Gruppen von 25 Kindern geltenden Obergrenzen (104 m² bzw. 171 m² für ein- oder zweigruppige Kindergärten). In Oberbayern wurde zudem in einigen Fällen die Mietbegrenzung auf 15 DM/m² nicht beachtet. Im Ergebnis wurden Jahresnettomieten von bis zu 27 000 DM für eine Gruppe bezuschusst. Der Förderaufwand je Betreuungsplatz war somit deutlich höher als bei angemieteten Räumen für anerkannte Kindergärten.

Der ORH hält es für erforderlich, dass neben der betragsmäßigen Mietbegrenzung auch Obergrenzen für die zuwendungsfähigen Raumflächen festgelegt werden, die den bei Kindergärten geltenden Flächenvorgaben entsprechen.

Das Staatsministerium hat zugesagt, diesen Vorschlag zu prüfen, wobei eine gewisse Flexibilität erhalten bleiben müsse.

38.6 Zusammenfassung

Der Vollzug des Förderprogramms durch die Spitzabrechnung der Personal- und Sachkosten ist verwaltungsaufwendig und fehleranfällig. Das Förderziel einer Betreuung in altersgemischten Gruppen als innovative Betreuungsform wurde bei einem erheblichen Teil der geförderten Einrichtungen nicht erreicht.

Der ORH hält eine Überprüfung der Fördermodalitäten und deren Anpassung an die bei Kindergärten geltenden Maßstäbe für erforderlich. Bei der Entscheidung über eine etwaige Fortführung dieses Programms über den 31. Dezember 2004 hinaus ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich in Kindergärten die Gruppenstärke zunehmend verringert und durch Gruppenschließungen Räume frei werden. Die Versorgungsquote bei Kindergärten betrug zum 1. Januar 2000 bei drei Jahrgängen im Landesdurchschnitt 92,4 % und erreichte in Ober-, Unter- und Mittelfranken sowie in Teilen Schwabens schon mehr als 100 %. Aufgrund des prognostizierten Rückgangs der Geburten⁹ wird sich die Versorgungsquote in den nächs-

9) 1990: 136 122, 2000: 116 900, 2005: 101 800 (9. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung)

ten Jahren weiter verbessern und die Zahl freier Plätze noch zunehmen. Um dieser Entwicklung frühzeitig Rechnung zu tragen, hat die Staatsregierung schon im Juli 1999 im Rahmen eines Modellversuchs die Öffnung von Kindergärten für Kinder unter drei Jahren und Schulkinder ermöglicht. Somit unterscheidet sich die Zielgruppe der Einrichtungen im „Netz für Kinder“ praktisch nicht mehr von der Zielgruppe der staatlich anerkannten Kindergärten. Angesichts der hohen Investitionskosten für den Bau von Kindergärten¹⁰ sollte nach Ansicht des ORH vor der Förderung zusätzlicher Einrichtungen zunächst die Öffnung der Kindergärten für Kinder unter drei Jahren und für Schulkinder fortgesetzt werden.

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass durch eine begrenzte Öffnung der Kindergärten für weitere Altersgruppen (sog. Zählkinderregelung) das „Netz für Kinder“ nicht überflüssig werde. Abgesehen von konzeptionellen Unterschieden könne die Altersöffnung im Kindergarten nur dort praktiziert werden, wo bereits eine Überversorgung gegeben ist; neue Gruppen im „Netz für Kinder“ entstünden immer dort, wo zusätzlicher Betreuungsbedarf besteht. Unabhängig davon werde aber derzeit von den beteiligten Ressorts ein Gesamtkonzept zur familiengerechten Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern erarbeitet, in das alle unterschiedlichen Betreuungsangebote für Kinder unter 15 Jahren und damit auch die Förderung im „Netz für Kinder“ einbezogen sind.

39 **Unterbringung psychisch kranker Straftäter (Forensische Psychiatrie)**

(Kap. 10 72)

Der Staat erstattet den Bezirken für die Unterbringung psychisch kranker Straftäter inzwischen jährlich über 200 Mio DM; das sind 148 000 DM für einen Untergebrachten.

Der ORH hat große Unterschiede bei der Personalausstattung festgestellt. Zur Begrenzung der Ausgaben hat er die Festlegung einheitlicher Personalschlüssel gefordert.

Bei einem Bezirkskrankenhaus sind in den Jahren 1997 bis 1999 Ausgaben von mehr als 20 Mio DM allein für die Einzelbewachung von in allgemeinpsychiatrischen Stationen untergebrachten Straftätern angefallen. Bei entsprechender Planung wäre ein Großteil dieser Kosten vermeidbar gewesen.

10) vgl. ORH-Bericht 1998 TNr. 35.4

39.1 Entwicklung der Kosten

Die Unterbringung psychisch und suchtkranker Straftäter in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt (§§ 63, 64 StGB) obliegt in Bayern den Bezirken; die Kosten der Unterbringung trägt der Staat (Art. 22 AGBSHG). Von 1996 bis 2000 sind die Unterbringungskosten um 51 %, die Zahl der Untergebrachten um 38 % gestiegen (vgl. Zahlenübersicht 1).

Unterbringungskosten und Zahl der Untergebrachten

Zahlenübersicht 1

Jahr	Unterbringungskosten Mio DM	Zahl der Untergebrachten (Jahresdurchschnitt)
1996	135,8	1 003
1997	156,7	1 076
1998	178,8	1 186
1999	191,0	1 286
2000	205,2	1 387

Der Staat erstattet den Bezirken auch die Kosten für notwendige Baumaßnahmen in den Bezirkskrankenhäusern, um die Einrichtungen des Maßregelvollzugs an zeitgemäße therapeutische Konzeptionen anpassen zu können. Von 1996 bis 2000 wurden hierfür 58,5 Mio DM ausgegeben.

39.2 Stark voneinander abweichende Personalkosten

Der Tagessatz für die Unterbringung psychisch kranker Straftäter betrug im Jahr 2000 durchschnittlich 405 DM.¹¹ Die Tagessätze weichen allerdings mit einer Spanne von 343 bis 449 DM stark voneinander ab. Ursächlich hierfür ist die sehr unterschiedliche Personalausstattung der forensischen Abteilungen. Zum Beispiel hat der ORH 1998 bei vier Bezirkskrankenhäusern Unterschiede in der Personalausstattung von 80 % festgestellt. Der Personaleinsatz reichte von 29,3 bis 52,1 Vollzeitkräften bezogen auf jeweils 10 000 Berechnungstage.

11) Die Tageshaftkosten einer Strafvollzugsanstalt betragen derzeit 110 DM ohne Baukosten. Der Baukostensatz beträgt 15 DM.

Um die vom Staat zu erstattenden Unterbringungskosten auf eine nachvollziehbare Grundlage zu stellen, hat der ORH gefordert, realistische Personalbemessungskriterien zu erarbeiten und darauf aufbauend Richtlinien für die Erstattung der Personalkosten zu erlassen. Er erwartet davon bei einer Reihe von Einrichtungen mit überdurchschnittlichen Personalkosten deutliche Einsparungen.

Das Staatsministerium hat diese Forderung aufgegriffen und 1999 den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband mit der Entwicklung eines Personalbemessungssystems beauftragt. Es hat Ende August 2001 mitgeteilt, dass das Gutachten mittlerweile vorliege und nun mit den Bezirken und Bezirkskrankenhäusern abgestimmt werde.

39.3 Vermeidbare Bewachungskosten

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat bei einem Bezirkskrankenhaus festgestellt, dass sich die Ausgaben für die Bewachung der Untergebrachten vervielfacht haben. 1997 sind sie von bisher 1 Mio DM auf 7,8 Mio DM und 1998 auf 13,2 Mio DM angestiegen. 1999 betragen sie noch 5,9 Mio DM (vgl. Zahlenübersicht 2).

Ausgaben für Bewachung Zahlenübersicht 2

Jahr	Betrag Mio DM
1995	1,0
1996	1,0
1997	7,8
1998	13,2
1999	5,9

Der wesentliche Grund für die gravierenden Ausgabensteigerungen ab 1997 war, dass die Zahl der eingewiesenen Straftäter stark gestiegen ist und die in den forensischen Stationen vorhandenen Plätze nicht mehr ausgereicht haben. Mit der Schaffung neuer Betten wurde erst im Laufe des Jahres 1998 begonnen. Das Krankenhaus sah sich daher gezwungen, bewachungspflichtige Maßregelvollzugspatienten in die allgemeinpsychiatrischen Stationen aufzunehmen und für diese Patienten rund um die Uhr eine Einzelbewachung durch einen externen Sicherheitsdienst vornehmen zu lassen. Die Kosten der Einzelbewachung betragen pro Patient bis zu 1 800 DM täglich.

Die Bewachungskosten wären, jedenfalls zu einem erheblichen Teil, vermeidbar gewesen, weil es nach den Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts kostengünstigere Alternativen gegeben hat.

Das Staatsministerium teilt diese Auffassung. Wie die zwischenzeitliche Entwicklung gezeigt habe, hätten die Maßregelvollzugspatienten im vorhandenen Gebäudebestand außerhalb der allgemeinen Stationen untergebracht werden können. Die Maßnahmen, die zur jetzigen Lösung geführt haben, hätte das Bezirkskrankenhaus bereits früher ergreifen und umsetzen können. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass es aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts die Erstattung der Bewachungskosten kürzen will. Da es aber schwierig sei, die Höhe der nicht notwendigen Einzelbewachungskosten exakt zu bestimmen, will es zunächst versuchen, im Verhandlungsweg eine Einigung mit dem Bezirk herbeizuführen.

Staatsministerium
für
Landesentwicklung und Umweltfragen

40 Förderung eines Pflanzenöl-Blockheizkraftwerks

(Kap. 14 03 TitGr. 73)

**Ein mit über 110 000 DM gefördertes Pflanzenöl-Blockheizkraftwerk zur Energieversorgung eines hochgelegenen Unterkunfts-
hauses in den österreichischen Alpen wurde wegen technischer
Mängel und fehlender Betriebsgenehmigung kurz nach Fertig-
stellung wieder stillgelegt. Dennoch war die zweckentsprechende
Verwendung der Fördermittel bestätigt worden. Das Staatsmini-
sterium will nunmehr förderrechtliche Konsequenzen ziehen.**

40.1 Förderprojekt

Das Staatsministerium hatte 1993 einen Zuschuss von 125 000 DM (Höchstförder-
satz von 35 % bei 357 000 DM zuwendungsfähigen Kosten) für die Errichtung
eines Pflanzenöl-Blockheizkraftwerks zur Energieversorgung eines auf 2 300 m
Höhe gelegenen Unterkunftshauses des Deutschen Alpenvereins e.V. in den
österreichischen Alpen bewilligt. Das Blockheizkraftwerk sollte das vorhandene
Kleinwasserkraftwerk ersetzen, da dieses baufällig und angeblich durch häufigere
und stärkere Hochwasser sowie Lawinen-, Muren- und Steinschlagschäden ge-
fährdet war sowie gegen Elementarschäden nicht mehr versichert werden konnte.
Deshalb war auch der Rückbau des Kleinwasserkraftwerks Bestandteil der
Projektförderung. Das Staatsministerium zahlte Ende 1993 als erste Rate
90 000 DM, vier Jahre später noch 23 777 DM Zuschuss aus und schloss Ende
1999 die Förderung mit einer Verwendungsbestätigung ab, worin der Zuwendungs-
empfänger die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel sowie die Ein-
haltung der Bedingungen und Auflagen des Zuwendungsbescheids bestätigte.

40.2 Prüfungsfeststellungen

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt stellte im Sommer 2000 fest, dass das im Juli 1994 fertiggestellte Blockheizkraftwerk stillgelegt war und der Energiebedarf nach wie vor durch das Kleinwasserkraftwerk gedeckt wird. Auch lagen weder die Abbruchgenehmigung für das alte noch die Betriebsgenehmigung für das neue Kraftwerk vor.

40.3 Wertung des ORH

Die Förderung eines in dieser Höhenlage nicht erprobten Pflanzenöl-Blockheizkraftwerks hätte erwarten lassen, dass vor der Bewilligung zumindest die Betriebsgenehmigung eingefordert worden wäre. Dadurch wäre das Errichten einer „Investitionsruine“ vermeidbar gewesen. Unabhängig davon ist die Energieversorgung eines hochgelegenen Unterkunftshauses mit Brennstoffen, die zunächst erst dorthin transportiert werden müssen, vor allem dann fragwürdig, wenn andere Energiequellen (Wasser, Sonne) vor Ort verfügbar sind.

40.4 Folgerungen des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat auf den Pilotcharakter der Anlage hingewiesen und mitgeteilt, dass inzwischen die Motortechnik für Pflanzenöl-Blockheizkraftwerke deutlich verbessert worden sei. Im Übrigen sei der Zuwendungsempfänger darauf hingewiesen worden, dass künftig Zuwendungen für derartige Anlagen ohne Vorlage der hierfür nötigen Genehmigungen nicht mehr bewilligt werden.

Unabhängig davon beabsichtigt das Staatsministerium die Zuwendung (teilweise) zurückzufordern, weil der Zuwendungszweck bisher nicht erreicht ist und unrichtige Angaben in der Verwendungsbestätigung gemacht wurden.

41 Förderung von Anlagen der Abfallwirtschaft

(Kap. 14 03 TitGr. 79, Kap. 13 10 TitGr. 42)

80 Mio DM Fördermittel wurden zuviel ausgereicht, weil bei Wertstoffhöfen und Sortieranlagen die Nutzungsanteile Dritter nicht richtig ermittelt, die Übergangsregelung zur Förderung von Müllverbrennungsanlagen extensiv ausgelegt und bei drei dieser Anlagen die Fördersätze nachträglich erhöht wurden, ohne dass dies beim Bürger zu spürbaren Entlastungen geführt hat.

41.1 Förderumfang

Das am 1. März 1991 in Kraft getretene Bayerische Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (BayAbfAIG) bestimmt, dass Vorhaben zur Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung und stofflichen Abfallverwertung - insbesondere Wertstoffhöfe und Sortieranlagen - bis zum 29. Februar 1996, danach nur noch als Mustervorhaben gefördert werden dürfen. Anlagen zur Behandlung oder Ablagerung von Abfällen - insbesondere Müllheizkraftwerke und Deponien - unterliegen bereits seit dem 1. Juli 1990 einem Förderverbot, soweit sie nicht unter die Übergangsregelung¹ fallen oder der Erforschung oder der Erprobung neuer Technologien² dienen. Der Staatshaushalt wurde allerdings erst ab 1997 deutlich entlastet (s. Zahlenübersicht).

Förderung von Maßnahmen der Abfallwirtschaft

Zahlenübersicht

Jahr	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mio DM	150,7	144,8	166,1	165,2	155,1	155,0	71,9	77,1	51,7	37,8

Von diesen insgesamt ausgereichten 1,2 Mrd DM entfielen 80 % auf kommunale Abfallentsorgungsanlagen.

1) Art. 25 BayAbfAIG (Übergangsregelung):

Anlagen zur Behandlung oder Ablagerung von Abfällen, für die vor dem 1. Juli 1990 eine Förderung bewilligt, konkret in Aussicht gestellt oder einer Ausnahme vom haushaltsrechtlichen Verbot des vorzeitigen Vorhabensbeginns zugestimmt worden war, können nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 3 und 4 gefördert werden.

2) Art. 23 Abs. 2 BayAbfAIG

Der ORH hat mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern eine Reihe geförderter Anlagen mit folgenden Ergebnissen geprüft:

41.2 Wertstoffhöfe und Sortieranlagen

Bei der Förderung von abfallwirtschaftlichen Verwertungsanlagen sind vor allem die Nutzungsanteile Dritter (insbesondere Duales System Deutschland) richtig zu ermitteln, da sich aus zu niedrig angesetzten Anteilen ungerechtfertigt hohe Zuschüsse ergeben.³ Bei vier von fünf Prüfungen war festzustellen, dass der jeweilige Nutzungsanteil Dritter nicht zutreffend ermittelt worden war. In einem Fall errechnete sich ein wesentlich höherer Nutzungsanteil aufgrund des Betriebsprüfungsberichts des Finanzamts. Der zurückgeforderte Betrag von 681 000 DM wurde inzwischen erstattet. Aus den anderen drei Förderungen erwartet der ORH Rückzahlungen von mindestens 1,5 Mio DM. Auch bei zwei Sortieranlagen ergaben sich aus dem gleichen Grund Überzahlungen in ähnlicher Höhe. Der ORH bemängelte dabei, dass zwar die von ihm angeregte Vereinfachung der Förderverfahren umgesetzt, jedoch die notwendige Nachprüfung der Nutzungsanteile im Verwendungsnachweis vernachlässigt wurde.

Das Staatsministerium rechtfertigt seine geringen Stichprobenprüfungen vor allem damit, dass bei den öffentlichen Maßnahmeträgern nicht von vornherein mit einem fehlerhaften Verwendungsnachweis zu rechnen ist und im Übrigen auf die Konsequenzen etwaiger fehlerhafter Angaben ausdrücklich hingewiesen wurde.

41.3 Auslegung des Anlagenbegriffs

Der ORH hatte schon im Jahresbericht 1991 (TNr. 44) im Hinblick auf die gesetzlichen Zielvorgaben eine restriktive Förderpraxis empfohlen. Dazu teilte das Staatsministerium noch 1993 mit, es sei „beabsichtigt, zur Beschränkung des Mittelbedarfs Mehrkosten nach Bescheiderteilung, Mehrkosten nach der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn sowie Kosten von Erweiterungs- und Verbesserungsmaßnahmen bei einer funktionsfähigen Anlage grundsätzlich (äußerst restriktiver Vollzug) nicht mehr zu fördern“.

Der ORH hat die Förderung bei einem Müllheizkraftwerk geprüft, das in die drei Bauabschnitte Planung und Erschließung (BA I), Müllheizkraftwerk (BA II) und Ferntransportsystem (BA III) unterteilt worden war.

3) vgl. ORH-Bericht 1995 TNr. 37

Das Staatsministerium stimmte zunächst dem BA I und im Januar 1990 dem vorzeitigen Baubeginn des BA II zu. Im Juni 1990 teilte es dem Zuwendungsempfänger auf telefonische Anfrage mit, dass eine haushaltsrechtliche Ausnahmegenehmigung zur Förderung des BA III nach der ab 1. Juli 1990 geltenden Gesetzeslage nicht mehr erteilt werden könne.

Aufgrund der nachdrücklichen Bemühungen des Zweckverbands um eine Förderung auch des BA III (Errichtung von sechs Müllumladestationen und einer Entladestation mit Gleisanschluss, Container- und Fahrzeugwaagen) kam das Staatsministerium im April 1991 zum Ergebnis, dass für die Förderfähigkeit der Begriff „funktionsfähige Einheit“ als maßgeblich anzusehen sei. Die Müllverbrennung funktioniere zwar unabhängig von der Art des Mülltransports, der Zweck der Anlage sei aber die Entsorgung des Abfalls im Verbandsgebiet, wozu ein funktionierendes Transportsystem gehöre. Im Mai 1994 wurden deshalb für den BA III Zuwendungen von über 25 Mio DM bewilligt.

Nach Auffassung des ORH ist das Ferntransportsystem eine eigene technische Einheit, die nicht vom Subventionsverbot hätte ausgenommen werden dürfen, zumal hierfür nachweislich vor dem 1. Juli 1990 - auch mangels einer genehmigungsfähigen Planung - keine Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn erteilt worden war.

Ähnliches gilt auch für die Förderung eines anderen Müllheizkraftwerks, bei dem sich erst nach dem 1. Juli 1990 ergab, dass die Prozesswärmeabgabe an ein Privatunternehmen nicht zu verwirklichen war. Die daraufhin gewählte Beschaffung einer zusätzlichen Kondensationsturbine wurde mit knapp 7 Mio DM gefördert, weil das Staatsministerium die gesamte Anlage als vom Subventionsverbot ausgenommen wertete. Tatsächlich handelte es sich aber auch hier um eine selbständige, nachträgliche Maßnahme, für die keine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn vorlag und die somit nicht hätte gefördert werden dürfen.

Das Staatsministerium vertritt demgegenüber die Ansicht, dass nur mit der gewählten Verfahrensweise dem Vertrauensschutzgedanken in sachgerechter Weise entsprochen werden konnte. Auf die fehlenden Zustimmungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn ist es bisher nicht eingegangen.

41.4 Erhöhung der Fördersätze

Das Staatsministerium hat bei drei Abfallverbrennungsanlagen, für die in den Jahren 1991 bis 1993 aufgrund der Übergangsregelung Zuwendungen bewilligt worden waren, in den Jahren 1995 bis 1998 die Fördersätze um jeweils 5 % und damit die Förderung um 45 Mio DM erhöht. Es begründete diese Nachförderung mit der „erheblich gestiegenen abfallwirtschaftlichen Bedeutung“, um eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den entsorgungspflichtigen Körperschaften und damit vor allem eine bessere Auslastung der Anlagen zu erreichen.

Derartige Nachförderungen sind nach Ansicht des ORH mit der grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzgebers nicht vereinbar, die Kosten der Abfallbeseitigung verursachungsgerecht zuzuordnen, zumal die Auswirkung der beträchtlichen Nachförderungen auf den einzelnen Nutzer minimal ist. So entlastet z.B. die Zusatzförderung von 25 Mio DM bei der größten der drei Anlagen eine vierköpfige Familie, die bei wöchentlicher Leerung der Restmülltonne monatlich 50 DM zu zahlen hat, um lediglich 50 Pfennig⁴ im Monat.

41.5 Folgerungen

Die extensive Auslegung der Übergangsregelung¹ läuft dem generellen Ziel des Subventionsverbots zuwider, die entstehenden Kosten der Abfallbeseitigung in voller Höhe den Verursachern anzulasten, um diese zu einem möglichst kostenbewussten Verhalten zu veranlassen und den Staatshaushalt von „Transferleistungen“ zu entlasten.⁵

Die staatlichen Ziele der Abfallvermeidung, Schadstoffminimierung, stofflichen Abfallverwertung, -behandlung und -ablagerung hätten auch mit deutlich weniger Mittelaufwand erreicht werden können, was das Staatsministerium allerdings bestreitet. Nach Ansicht des ORH hat allein die Förderung der geprüften Anlagen der Abfallwirtschaft zu einer vermeidbaren Belastung des Staatshaushalts von etwa 80 Mio DM geführt.

Der ORH fordert deshalb, bei den jetzt noch förderfähigen Mustervorhaben und Maßnahmen zur Erforschung und Erprobung neuer Technologien² die zuwendungsfähigen Kosten konsequent auf die jeweils pilothaften Teile der Anlagen zu beschränken.

4) angenommene Abschreibung 15 Jahre

5) vgl. ORH-Bericht 1998 TNr. 13

42 Auftragsvergaben bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

(Kap. 14 77)

Die Wasserwirtschaftsverwaltung sollte die Hinweise zur Verhütung von Manipulationen sowohl bei der Vergabe staatlicher Aufträge als auch bei Zuwendungen stärker beachten.

Die Staatsregierung hat zur „Verhütung von Manipulationen im Verdingungswesen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen“ für öffentliche Auftraggeber detaillierte Hinweise zusammengestellt,⁶ deren Einhaltung der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter auch bei wasserwirtschaftlichen Maßnahmen prüfen.

42.1 Vergaben der Wasserwirtschaftsämter

Der Vorrang der öffentlichen Ausschreibung⁷ wurde wiederholt nicht beachtet, wie folgende Beispiele belegen:

- Bei der Auftragserteilung von Unterhaltungsarbeiten wurden Anbieter z.T. nur telefonisch zur Abgabe eines schriftlichen Angebots aufgefordert, obwohl für Arbeiten mit Jahresleistungen von 300 000 DM und Einzelaufträgen bis zu 60 000 DM die öffentliche Ausschreibung zumindest teilweise geboten gewesen wäre.
- Ein Wasserwirtschaftsamt hat zur Modernisierung eines Hochwasserspeichers eine Reihe von Teilleistungen (z.B. Notstromaggregat 52 000 DM, Pegelautomatisierung 78 000 DM, Erneuerung von Leitungen und Schächten 95 000 DM, Erneuerung einer Sickerleitung 428 000 DM) beschränkt unter jeweils nur drei bis vier Firmen ausgeschrieben, obwohl es hierfür zahlreiche Bieter gibt.
- Ein anderes Wasserwirtschaftsamt hat die Verlegung eines Starkstromkabels (80 000 DM) freihändig vergeben und den Neubau einer Wehranlage (239 000 DM) lediglich beschränkt ausgeschrieben.
- Ein weiteres Wasserwirtschaftsamt hat einen 2,4 Mio DM teuren Gewässer Ausbau beschränkt ausgeschrieben und dabei nach dem öffentlichen Teilnahme-

6) Bekanntmachung der Staatsregierung vom 14. Mai 1996 Gz. B III 2 - 515 - 143

7) siehe Nr. II.2 der Bekanntmachung vom 14. Mai 1996: „Bei Auftragsvergaben soll möglichst auch in den Fällen, in denen eine beschränkte Ausschreibung zulässig wäre, die öffentliche Ausschreibung gewählt werden“ (Neufassung der „Hinweise zur Verhütung von Manipulationen im Verdingungswesen“ von 1992).

wettbewerb lediglich 5 von 24 interessierten Unternehmen einbezogen, von denen dann 4 ein Angebot abgaben.

Das Staatsministerium und die Wasserwirtschaftsämter begründeten derartige Vergaben jeweils mit Kriterien, die nach der VOB⁸ bzw. VOL⁹ ihres Erachtens ein Abweichen von der öffentlichen Ausschreibung zuließen. Sie beachteten dabei aber zu wenig die weitergehende Regelung der Bekanntmachung zur Verhütung von Manipulationen, in welcher der Vorrang der öffentlichen Ausschreibung auch in jenen Fällen betont wird, in denen diese nicht zwingend geboten ist. Wie wenig sich das Ministerium um eine entsprechende Kontrolle bemüht hat, zeigt sich auch darin, dass die Vergabemeldungen der Ämter gar nicht ausgewertet und inzwischen sogar eingestellt wurden. Nunmehr will das Staatsministerium zumindest prüfen, ob künftig Vergaben wieder gemeldet und auch ausgewertet werden sollen.

42.2 Ausschreibung der Grundwassermessstellen

Die vor einigen Jahren begonnene Neuordnung des Grundwassermesssystems in Bayern sieht eine Vielzahl von neuen Messstellen vor. Der ORH stellte bei einem Wasserwirtschaftsamt fest, dass die Bauarbeiten (2,5 Mio DM) für einen Teil der 31 neuen Messstellen beschränkt ausgeschrieben worden waren. Das Amt begründete dies mit dem hierzu herausgegebenen Merkblatt des Landesamts für Wasserwirtschaft, in dem „als Vergabeart die beschränkte Ausschreibung mit oder ohne vorhergehenden öffentlichen Teilnahmewettbewerb“ bestimmt wurde.

Zu den Beanstandungen des ORH verwies das Landesamt auf die an die Firmen hinsichtlich Fachkunde und Zuverlässigkeit zu stellenden hohen Anforderungen, beauftragte dann aber doch zwei Wasserwirtschaftsämter, hierfür zunächst Erfahrungen mit der öffentlichen Ausschreibung zu sammeln. Obwohl die Ergebnisse der beiden Ämter für eine öffentliche Ausschreibung sprachen, wollte das Landesamt die beschränkte Ausschreibung beibehalten. Erst die nochmaligen Darlegungen des ORH veranlassten das Staatsministerium im September 2001, künftig den Bau von Grundwassermessstellen „nach dem Grundsatz des uneingeschränkten Wettbewerbs und im Regelfall nach öffentlicher Ausschreibung zu vergeben.“

8) Verdingungsordnung für Bauleistungen

9) Verdingungsordnung für Leistungen

42.3 Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

Der Staat gewährt kommunalen Körperschaften Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Maßnahmen, an deren Durchführung ein besonderes staatliches Interesse besteht. Die Wasserwirtschaftsverwaltung hat die Zuwendungen zu bewilligen und deren Verwendung zu überwachen. Die Zuwendungsempfänger werden durch Zuwendungsbescheid u.a. verpflichtet, die Vergabegrundsätze anzuwenden,¹⁰ wie z.B. die Vergabe im Wettbewerb oder die Bekämpfung ungesunder Begleiterscheinungen. Die Einhaltung dieser Auflagen haben die Wasserwirtschaftsämter nach den Erkenntnissen der Rechnungsprüfung in den letzten Jahren immer weniger überwacht, wie folgendes Beispiel zeigt:

Der ORH hatte bei der Prüfung zweier Bauabschnitte einer bezuschussten Kläranlage auffällige Rechenfehler und Korrekturen in Leistungsverzeichnissen festgestellt, die auf ein Zusammenwirken des von der Gemeinde beauftragten Ingenieurbüros mit einer bestimmten Firma hindeuteten. Das Wasserwirtschaftsamt teilte daraufhin mit, es beschränke sich üblicherweise auf eine technische Prüfung und nehme nicht zur Vergabe Stellung. Bei Nachfragen von Gemeinden verweise es auf die VOB-Stelle der Regierung.

Da auch andere Wasserwirtschaftsämter in gleicher Weise verfahren, wandte sich der ORH an das Staatsministerium. Dieses teilte mit, dass die Überwachung der kommunalen Vergabetätigkeiten alleinige Aufgabe der Kommunalaufsicht bei den Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen sei; die Mitwirkung der Wasserwirtschaftsämter als Bewilligungsbehörden würde als staatliche Einmischung angesehen. Es hat dann aber doch unter Bezug auf den Landtagsbeschluss vom 19. April 1996¹¹ veranlasst, dass ab Ende April 2001 in allen Zuwendungsbescheiden zumindest auf die Bekanntmachung der Staatsregierung vom 14. Mai 1996 hingewiesen wird. Andererseits betont es aber weiterhin die Unzuständigkeit der Wasserwirtschaftsämter, als Bewilligungsbehörden „entsprechende Praktiken aufzudecken und aktiv gegen diese Machenschaften vorzugehen,“ weil hierfür allein die Kommunalaufsicht verantwortlich sei.

10) vgl. Nr. 3.1 ANBestK

11) LT-Drucksache 13/4685 Nr. 2 Buchstabe o: „Die Staatsregierung wird ersucht, dass die Wasserwirtschaftsämter die von der Obersten Baubehörde herausgegebenen Hinweise im Verdingungswesen im staatlichen Bereich jeweils in geeigneter Weise weitergeben und die Kommunen wie bisher beraten.“
vgl. hierzu ORH-Bericht 1995 TNr. 38 (Unregelmäßigkeiten beim Bau kommunaler Abwasseranlagen)

42.4 Folgerungen des ORH

Der ORH hält es für erforderlich, dass die Wasserwirtschaftsverwaltung die Bekanntmachung der Staatsregierung zur Verhütung von Manipulationen im Verbindungswesen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen vor allem hinsichtlich des Vorrangs der öffentlichen Ausschreibung stärker beachtet, künftig das Vergabeverhalten auch mit Hilfe geeigneter Statistiken steuert und die Bediensteten der Wasserwirtschaftsämter angemessen fortbildet. Bei Zuwendungen genügt es nicht, im Bescheid nur auf die Bekanntmachung der Staatsregierung hinzuweisen. Die Wasserwirtschaftsämter sollten mit ihrer Fachkompetenz die Kommunen auch insoweit wieder besser beraten, um sie damit u.a. vor finanziellen Nachteilen zu bewahren. Spätestens bei der Prüfung des Verwendungsnachweises sollten sie das Vergabeverhalten würdigen und bei Auffälligkeiten ggf. gemeinsam mit der Kommunalaufsicht Maßnahmen zur Verhütung von Manipulationen einleiten.

43 Vollzug der Abwasserabgabengesetze

(Kap. 14 77 Tit. 099 01)

Die Wasserwirtschaftsämter überwachen die Abwassereinleitungen zu uneinheitlich. Die Zahl der gezogenen Proben reicht vielfach nicht aus, um die Abwasserabgabe zutreffend berechnen zu können. Die festgestellte Praxis beeinträchtigt die vollständige Erhebung der Abwasserabgabe und die Abgabegerechtigkeit.

43.1 Allgemeines

Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist gemäß § 1 AbwAG eine Abgabe zu entrichten. Das durchschnittlich jährliche Aufkommen (1996 bis 2000) von 104 Mio DM ist zweckgebunden für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu verwenden.

Die Festsetzung der Abwasserabgabe wird vom ORH und von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern turnusgemäß bei den Kreisverwaltungsbehörden geprüft, die in Bayern zuständig sind (Art. 11 Abs. 1 BayAbwAG). Die finanziellen Auswirkungen der Prüfungen sind teilweise erheblich. So hatte die fehlerhafte Festsetzung der Abwasserabgabe bei einer größeren Anlage im Jahr 1999 eine Nacherhebung von über 4 Mio DM zur Folge.

Über wesentliche Mängel beim Vollzug des AbwAG hat der ORH dem Landtag bereits im Jahresbericht 1996 (TNr. 37) berichtet. Anlass für die neuerliche Unterrichtung ist eine von einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt bei acht Wasserwirtschaftsämtern durchgeführte Querschnittsprüfung zum Umfang der amtlichen Überwachung.

43.2 Bedeutung der amtlichen Überwachung

Die Abwasserabgabe kann nur zutreffend festgesetzt werden, wenn die behördlich zugelassenen Einleitungswerte (Überwachungswerte) gemäß § 4 Abs. 4 AbwAG ausreichend amtlich überwacht werden. Dies obliegt in Bayern den Wasserwirtschaftsämtern im Rahmen der technischen Gewässeraufsicht (Art. 68 Abs. 2 BayWG).

Ergibt die Überprüfung, dass ein der Abgabeberechnung zugrunde zu legender Überwachungswert im Veranlagungszeitraum nicht eingehalten wird, erhöht sich die Abwasserabgabe. Die Erhöhung richtet sich nach dem Prozentsatz, um den der höchste gemessene Einzelwert den Überwachungswert überschreitet. Wird der Überwachungswert einmal nicht eingehalten, bestimmt sich die Erhöhung nur nach der Hälfte des Prozentsatzes, wird er zwei- oder mehrfach nicht eingehalten, nach dem vollen Prozentsatz.

Von Bedeutung ist außerdem die sog. 4-von-5-Regelung (§ 6 Abs. 1 AbwV). Hiernach bleibt innerhalb von jeweils drei Jahren eine gemessene Überschreitung, sofern sie nicht mehr als 100 % beträgt, unberücksichtigt (gilt als eingehalten), wenn die vier vorausgegangenen staatlichen Überprüfungen keine Überschreitung ergeben haben.

43.3 Rückgang der Überprüfungen

Nach den Jahresberichten des Landesamts für Wasserwirtschaft ist die amtliche Überwachungshäufigkeit von 1993 bis 1999 um 40 % zurückgegangen. Damit reduzierte sich die durchschnittliche Zahl der jährlichen Messungen von 2,68 (1993) auf 1,61 (1999) je Kläranlage.

Die Bandbreite der Durchschnittszahlen 1999 in den einzelnen Regierungsbezirken (von 1,87 bis 1,12 Messungen) zeigt in der Zahlenübersicht, dass von den Wasserwirtschaftsämtern unterschiedlich oft gemessen wird:

Überwachung in den Regierungsbezirken

Zahlenübersicht

Regierungsbezirk	Durchschnittliche Zahl der Proben je Kläranlage		Rückgang
	1993	1999	%
Oberbayern	3,14	1,76	44
Niederbayern	3,01	1,87	38
Oberpfalz	2,43	1,12	54
Oberfranken	2,60	1,36	48
Mittelfranken	2,17	1,62	25
Unterfranken	3,07	1,84	40
Schwaben	2,31	1,52	34
Gesamt	2,68	1,61	40

Die von einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt für die Veranlagungszeiträume 1997, 1998 und 1999 für den Zuständigkeitsbereich von 25 Landratsämtern erhobene Überwachungstätigkeit von acht Wasserwirtschaftsämtern (damit wurde rd. ein Drittel aller Anlagen erfasst) hat ergeben, dass die Überwachung lückenhaft ist und von den Wasserwirtschaftsämtern auch nicht einheitlich gehandhabt wird. Insbesondere

- haben sieben der acht Wasserwirtschaftsämter in den einzelnen Veranlagungsjahren bei einem erheblichen Teil der Anlagen überhaupt keine Überprüfungen für wesentliche Parameter vorgenommen (für die Parameter CSB/P bei etwa 8 %, für den Parameter N bei fast 30 % der Anlagen¹²).
- wurde in 283 Fällen ein gemessener, nicht eingehaltener Wert als eingehalten unterstellt, ohne dass im maßgeblichen Zeitraum von drei Jahren vier weitere (eingehaltene) Werte vorlagen.
- wurden bei 293 Fällen abgaberechtlich relevante Überschreitungen festgestellt. Da nur eine Messung im Veranlagungszeitraum erfolgte, beschränkte sich die Erhöhung der Abgabe ausschließlich auf den halben Prozentsatz. Eine Erhöhung nach dem vollen Satz schied aus, weil keine weiteren Proben gezogen wurden.

12) CSB/P = chemischer Sauerstoffbedarf/Phosphor
N = Stickstoff

43.4 Auffassung des ORH

Die Überwachungsverpflichtung nach § 4 Abs. 4 AbwAG ist eine eigenständige Aufgabe der Wasserwirtschaftsverwaltung, die durch die Eigenüberwachung der Betreiber nicht ersetzt werden kann. Sie muss in einem Umfang erfolgen, dass jeweils genügend Überwachungsergebnisse vorliegen, um die wasser- und abgaberechtlichen Anforderungen zuverlässig überprüfen zu können.

Sieben der acht Wasserwirtschaftsämtler haben zu wenig Messungen durchgeführt, so dass die 4-von-5-Regel angewendet werden musste, ohne dass die vorgeschriebene Zahl von fünf Proben vorlag. Wenn die Fiktion, dass ein nicht eingehaltener Wert als eingehalten gilt, auf weniger als fünf Messergebnisse gestützt werden muss, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine abgaberechtlich relevante Überschreitung festgestellt und die zutreffende finanzielle Konsequenz gezogen wird. Auch erhöht sich das Bestreben der Betreiber, niedrigere Überwachungswerte festgelegt zu bekommen und damit eine geringere Abwasserabgabe entrichten zu müssen. Damit verbunden sind nicht nur niedrigere staatliche Einnahmen; auch die Abgabegerechtigkeit, die ohnehin schon von Zufälligkeiten beeinflusst werden kann, leidet dadurch noch stärker.

Es liegt im Ermessen der zuständigen Fachbehörden, wie sie die Überprüfung der die Abwassereinleitung zulassenden Bescheide organisieren. Dabei ist es durchaus sachgerecht, dass Schwerpunkte gesetzt werden und die amtliche Überwachung gezielt dort erfolgt, wo sie aus fachlicher Sicht und den gewonnenen Erfahrungen der Wasserwirtschaftsämtler notwendig ist. Es ist jedoch bedenklich, wenn bei einem Teil der Anlagen auf Messungen wichtiger Parameter im Veranlagungszeitraum völlig verzichtet wird, weil selbst bei gut funktionierenden Anlagen die Reinigungsleistung erheblichen Schwankungen unterliegt.

43.5 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung des Staatsministeriums ist der allgemeine Rückgang der Überwachungshäufigkeit konform mit dem abwasserrechtlichen Regelwerk und ergibt sich aus dem Personalabbau im Rahmen der Verwaltungs- und Organisationsreform der Wasserwirtschaftsverwaltung. Eine zuverlässige Überprüfung von wasser- und abwasserrechtlichen Anforderungen könne auch im Rahmen einer gezielten Überwachungsplanung sichergestellt werden. Diese Überlegungen seien im praktischen Vollzug wohl nicht immer ausreichend berücksichtigt worden. Auch das vom Staatlichen Rechnungsprüfungsamt festgestellte Maß an Unterschieden bei der

Überwachung zwischen den Wasserwirtschaftsämtern sei deutlich zu verringern. Es hat angekündigt, verschiedene, insbesondere die nachfolgend genannten Maßnahmen zu ergreifen, um die in Bezug auf die Überwachungen unbefriedigenden Prüfungsergebnisse zu korrigieren.

- Für alle größeren Anlagen ab 10 000 Einwohner wird künftig die bisherige Mindestüberwachungshäufigkeit von einmal auf voraussichtlich zweimal pro Jahr verbindlich angehoben.
- Bei festgestellten Überschreitungen von Überwachungswerten ist eine weitere Überwachung im laufenden Jahr einzuplanen.
- Das Landesamt für Wasserwirtschaft wird angewiesen, jährlich bayernweite Auswertungen zum Umfang und den Ergebnissen der Überwachung zu erstellen und diese auch den Wasserwirtschaftsämtern und den Regierungen für eine Beurteilung der Überwachungstätigkeit und eine Harmonisierung im jeweiligen Zuständigkeitsgebiet zur Verfügung zu stellen.
- Die Wasserwirtschaftsämter und die Regierungen werden angewiesen, bestehende und künftig aus den Berichten ersichtliche regionale Unterschiede zu klären und auf ein vertretbares Maß zu verringern.

43.6 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält eine Intensivierung der Überwachung der Abwassereinleitungen nicht nur aus haushaltsrechtlichen Gründen für dringend geboten, sondern auch zur Sicherstellung einer hohen Gewässergüte. Er wird überprüfen, ob die von der Verwaltung angekündigten Maßnahmen umgesetzt werden.

Staatsministerium
für
Wissenschaft, Forschung und Kunst

44 Kooperation des Universitätsklinikums Großhadern der LMU mit einer nichtstaatlichen Klinik

(Kap. 15 08)

Die Herzchirurgische Klinik im Universitätsklinikum Großhadern betreibt seit 1995 in einem vom Staat für 25 Mio DM errichteten Gebäude mit Ärzten des Universitätsklinikums eine Außenstelle an einer nichtstaatlichen Klinik. Diese, der Krankenversorgung dienende Kooperation belastet seit Jahren das Universitätsklinikum mit Defiziten in Millionenhöhe. Sofern nicht rasch sichergestellt werden kann, dass dem Klinikum alle entstehenden Kosten erstattet werden, spricht sich der ORH für eine Beendigung der Zusammenarbeit aus.

44.1 Ausgangslage

44.1.1 Die Herzchirurgische Klinik im Universitätsklinikum Großhadern verfügte 1992 über 49 Betten, mit denen allerdings nicht der Bereich der Kinderherzchirurgie (angeborene Herzmissbildungen) abgedeckt werden konnte. Da im Klinikgebäude zusätzliche Betten durch Umwidmungen nur in geringem Umfang gewonnen werden konnten, beabsichtigte man, die erforderliche Fläche durch teilweise Auslagerung der Erwachsenen-Herzchirurgie in eine Außenstelle bei einer benachbarten nichtstaatlichen Klinik (Stiftsklinik) zu gewinnen.

Zwischen dem Träger der Stiftsklinik und der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) wurde am 28. August 1992 ein Kooperationsvertrag auf dem Gebiet der Herzchirurgie geschlossen. Danach verpflichtete sich die Stiftsklinik, auf ihrem Grundstück einen Neubau mit zwei Operationseinheiten, sechs Intensiv- und acht Observationsbetten zu errichten. Von ihr werden auch das erforderliche Pflegepersonal und alle Sachleistungen gestellt. Der Staat übernahm dafür die Bau- und Ersteinrichtungskosten von 25 Mio DM und eine Betriebskostenpauschale.

44.1.2 Die Investitionen für die Außenstelle wurden nicht wie die Stiftsklinik selbst nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz gefördert, sondern als Hochschulbaumaßnahme zur hälftigen Mitfinanzierung durch den Bund nach dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) zum Rahmenplan Hochschulbau angemeldet. Der hierbei als Empfehlungsgremium nach § 9 HBFG tätige Wissenschaftsrat hat die Aufnahme des Vorhabens in den Rahmenplan nicht befürwortet.¹ Er hat darauf hingewiesen, dass die an sich wünschenswerte Stärkung der Kinderkardiologie in der für eine Universitätsklinik ausreichenden Größenordnung auch durch Umwidmung des Bettenbestands in Großhadern möglich sei. Eine darüber hinausgehende Erhöhung der Operationszahlen durch die Errichtung einer Außenstelle in der Stiftsklinik sei mit Gründen von Forschung und Lehre nicht ausreichend zu begründen. Zum einen sei der Gewinn für die Forschung durch die vom Klinikum vorgesehenen Studien allein kaum zu rechtfertigen. Zum anderen erschienen Auswirkungen auf die Lehre kaum gegeben, da die Methoden der Kinderkardiologie ganz überwiegend Themen der Weiterbildung und allenfalls am Rande der Ausbildung von Studenten der Humanmedizin darstellten.

Trotz der unsicheren Aussicht auf Mitfinanzierung durch den Bund wurden Mittel für das Bauvorhaben in den Staatshaushalt 1993/1994 eingestellt² und vom Haushaltsausschuss am 20. Oktober 1993 mit der Maßgabe freigegeben, sich weiter intensiv um eine Mitfinanzierung durch den Bund zu bemühen. In der dem Haushaltsausschuss vorgelegten Hochbauvorlage wurde vom Staatsministerium darauf hingewiesen, dass bei Gegenüberstellung der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben aus dem Kooperationsvertrag rechnerisch ein Einnahmeüberschuss verbleibe, mit dem der ausfallende Bundesanteil an den Baukosten finanziert werden könne. Am 14. April 1994 wurde die Aufnahme in den Rahmenplan und damit die Mitfinanzierung durch den Bund endgültig abgelehnt.

Nach 18-monatiger Bauzeit wurde der Operationsbetrieb am 2. Oktober 1995 in der Außenstelle aufgenommen.

44.2 Regelungen des Kooperationsvertrags

Neben der Finanzierung des Neubaus und der Bereitstellung des ärztlichen Personals erklärte sich der Staat zu folgenden Leistungen an die Stiftsklinik bereit:

1) Schreiben des Vorsitzenden des Ausschusses Medizin des Wissenschaftsrats vom 19. November 1992

2) Kap. 15 08 Tit. 717 07

- Entrichtung einer Betriebskostenpauschale pro Operation, gestaffelt nach der Gesamtzahl der Operationen von 15 000 DM (300 Operationen jährlich) bis 10 970 DM (600 Operationen),
- Verzinsung für die Nutzung des Grundstücks der Stiftsklinik von jährlich 60 000 DM,
- Instandhaltungspauschale für Gebäude- und Haustechnik von jährlich 153 000 DM,
- Ersatz- und Ergänzungsbeschaffung von Großgeräten.

Der Kooperationsvertrag ist auf 20 Jahre befristet und kann aus wichtigem Grund mit Jahresfrist gekündigt werden. Das Gebäude und die festinstallierte Medizintechnik werden mit jährlich 3,3 % abgeschrieben. Bei Vertragsablauf oder vorzeitiger Kündigung hat die Stiftsklinik dem Staat den Restwert des Klinikgebäudes zu erstatten.

44.3 Defizitäre Entwicklung

44.3.1 Auf der Basis der im Vertrag festgelegten Betriebskostenpauschale wären dem Klinikum Großhadern etwa 35 % der für die Herzoperationen von der Krankenkasse gewährten Sonderentgelte und Fallpauschalen verblieben. Mit diesem Einnahmeanteil wäre eine Abdeckung der dem Staat entstehenden Kosten für acht Herzchirurgen und 15 Anästhesisten sowie für Laborleistungen und eine Amortisation der staatlichen Investitionen für die Außenstelle möglich gewesen. Tatsächlich erfolgte eine Abrechnung der Betriebskostenpauschale mit der Stiftsklinik nie nach den Sätzen des Kooperationsvertrags. Maßgeblich hierfür war, dass die Bundespflegegesetzverordnung ab 1. Januar 1996 geändert wurde. Danach wird vom Gesetzgeber ein Kalkulationsschema für Arztdienst-, Pflegepersonal- und Sachkosten angenommen, das den Anteil der ärztlichen Leistung deutlich niedriger als im Pauschalsatz des Kooperationsvertrags bewertet. So behielt das Klinikum 1998 und 1999 nur noch ca. 17 % der Erstattungen durch die Krankenkassen, der Rest wurde an die Stiftsklinik abgeführt.

44.3.2 Die gegenüber dem Vertragswortlaut verdoppelten Betriebskostenerstattungen an die Stiftsklinik hatten ab dem Jahr 1997 für das Klinikum Großhadern erhebliche Unterdeckungen der Kosten für die Außenstelle der Herzchirurgie zur Folge:³

3) nach Berechnung der Controlling-Abteilung des Klinikums Großhadern

Entwicklung der Unterdeckung

Zahlenübersicht

	1997 DM	1998 DM	1999 DM	2000 DM
Erlöse	24 304 620	23 278 903	23 080 417	22 929 148
abzüglich:				
- Aufwendungen	- 4 160 526	- 4 617 777	- 5 026 814	- 4 625 484
- Erstattung an Stiftsklinik	- 20 434 715	- 19 291 616	- 19 296 966	- 19 245 855
Unterdeckung	- 290 621	- 630 490	- 1 243 363	- 942 191

44.3.3

Trotz der im Kooperationsvertrag vereinbarten Schriftform wurde die tatsächlich gewährte wesentlich höhere Betriebskostenpauschale nie schriftlich vereinbart. Nach Ansicht des ORH hat auch die Gesetzesänderung, durch die ein Kalkulationsschema zur Aufteilung der Sonderentgelte und Fallpauschalen in die Regelung aufgenommen wurde, nicht zur Folge, dass damit automatisch eine von den Vertragspartnern frei ausgehandelte Betriebskostenpauschale hinfällig wird. Das Abweichen des Klinikums Großhadern von der vertraglichen Regelung ist umso unverständlicher, als die gesetzlichen Neuregelungen insgesamt zu keiner Verminderung der Gesamterlöse im Bereich Herzchirurgie führten.

Bei Kooperationen ergibt sich aus der Bundespflegesatzverordnung keine Verpflichtung zur Aufteilung von Sonderentgelten und Fallpauschalen. Vertragliche Absprachen haben hier Vorrang. Der Einwand, ein Festhalten am ursprünglichen Vertrag hätte einen Verstoß gegen Treu und Glauben dargestellt, greift daher nicht.

Durch ein Beharren auf der vertraglichen Regelung hätte das Hochschulklinikum zunächst die defizitäre Entwicklung für sich abwenden können und in den weiteren Verhandlungen über ein Druckmittel verfügt, um bei einer einvernehmlichen Vertragsanpassung eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden.

44.3.4

Dass gerade der Bereich der Herzchirurgie trotz der finanziellen Schwierigkeiten im Gesundheitssektor wirtschaftlich betrieben werden kann, zeigt die Entwicklung am zweiten Hochschulkrankenhaus in München, dem Klinikum der TU. Es verfügt über keine eigene Herzchirurgie und Kinderkardiologie, sondern kooperiert in diesem Bereich seit Oktober 1995 mit dem Deutschen Herzzentrum München (DHM). Das DHM ist ein vom Staat getragenes Fachkrankenhaus, das seit 1995 zum Geschäftsbereich des Staatsministeriums gehört. Da der ORH unter dem Einfluss der Kooperationsvereinbarung mit der TU wachsende Staatszuschüsse an das

DHM befürchtete, sprach er sich 1996 für eine Privatisierung dieser Einrichtung aus.⁴ Das Staatsministerium entschloss sich, zum 1. Januar 1997 eine private Betriebsführungsgesellschaft beim DHM einzusetzen. Mit Hilfe dieses Managements gelang es, den bis 1997 jährlich bei 4 bis 6 Mio DM liegenden Staatszuschuss 1998 auf Null zurückzuführen. Ab 1999 wurden an einen im Haushalt neu geschaffenen Einnahmetitel⁵ Betriebsüberschüsse des DHM abgeliefert, die sich nach Abzug der Kosten der Kooperation mit der TU auf jährlich über 4 Mio DM belaufen.

44.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass es die wirtschaftliche Entwicklung der Kooperation des Klinikums Großhadern mit ernster Sorge betrachte. Man könne die Kooperation aber nicht ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilen, da sie einen wichtigen Beitrag zur herzchirurgischen Versorgung leiste. Für die zügige Durchführung der Baumaßnahme sei der durch einen ersten Versorgungsengpass bestimmte dringende Bedarf ausschlaggebend gewesen.

Für das Wirtschaftsjahr 2000 sei nunmehr vereinbart worden, dass die in der Bundespflegesatzverordnung vorgesehenen Ausgleichsmechanismen bei Fallzahlüber- oder -unterschreitung auch zu Lasten der Stiftsklinik Anwendung finden. Damit könne nach dem vorläufigen Jahresabschluss das Defizit im Wirtschaftsjahr 2000 auf 242 000 DM begrenzt werden.

Das Staatsministerium hat ferner ausgeführt, dass es gegenüber dem Klinikum weiterhin mit allem Nachdruck auf rasche zusätzliche Änderungen der Erlösaufteilung zugunsten des Klinikums und damit auf einem künftigen Ausschluss der Unterdeckung aufseiten des Klinikums bestehen werde.

Sollte das Klinikum diese Vorgabe gegenüber der Stiftsklinik nicht in kurzer Zeit durchsetzen können, seien Möglichkeiten der Beendigung der Kooperation zu prüfen.

4) vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 43

5) Kap. 15 30 Tit. 121 11

44.5 Würdigung durch den ORH

Der ORH hat bereits im Zeitpunkt der Entscheidung über den Kooperationsvertrag auf die absehbare Überversorgung im Bereich Herzchirurgie in Bayern und die Überschreitung der einschlägigen Richtzahlen der Gesundheitsministerkonferenz hingewiesen.⁶ Inzwischen herrschen in diesem Bereich Überkapazitäten. Unabhängig von der Beurteilung der seinerzeitigen Bedarfssituation ist es das Anliegen des ORH, zumindest in Zukunft weitere finanzielle Belastungen des Staates durch die Kooperation zu vermeiden.

Der ORH hat noch Anfang Oktober 2001 die vom Staatsministerium nunmehr geltend gemachte Erlösverbesserung von 700 000 DM für das Jahr 2000 nicht feststellen können. Selbst wenn die vom Staatsministerium angeführte Vertragsänderung wirksam werden sollte, kann sie nur den ersten Schritt zur Lösung des Problems darstellen. Es ist davon auszugehen, dass angesichts der Kostenentwicklung und der Reformbemühungen im Gesundheitsbereich auch in Zukunft keine steigenden Erlöse zu erwarten sind und damit weiterhin eine Kostenunterdeckung für die Außenstelle Herzchirurgie bestehen bleibt. Im Ergebnis wird damit auf Dauer aus den dem Klinikum der Universität München für Zwecke der Lehre und Forschung zugewiesenen Haushaltsmitteln eine für Zwecke der Hochschule nicht benötigte Außenstelle subventioniert.

Nach Auffassung des ORH muss daher sichergestellt werden, dass dem Hochschulklinikum aus dem Kooperationsvertrag keinerlei finanzielle Belastung entsteht. Andernfalls sollte der Kooperationsvertrag mit der Stiftsklinik beendet werden.

6) vgl. ORH-Bericht 1992 TNr. 33

45 Sonderausstellung „Das neue Hellas“

(Kap. 15 70)

Für die Sonderausstellung „Das neue Hellas“ des Bayerischen Nationalmuseums wurde mehr als das Siebenfache der hierfür zugewiesenen Haushaltsmittel aufgewendet. Die hohen Gesamtkosten von 2,7 Mio DM führten zu einem Staatszuschuss von über 75 DM pro Besucher.

Der ORH hält es für erforderlich, dass künftig für Sonderausstellungen Kostenplanung und Konzeption im Voraus festgelegt werden und ein Kostencontrolling durchgeführt wird.

45.1 Ausstellungsthema und -kosten

45.1.1 Im Bayerischen Nationalmuseum fand vom 9. November 1999 bis 13. Februar 2000 eine Ausstellung mit dem Titel „Das neue Hellas - Griechen und Bayern zur Zeit Ludwigs I.“ statt, in der die Anfänge des modernen griechischen Staates und der Anteil Bayerns im neu entstandenen Königreich dargestellt wurden.

Zur Vorbereitung und Durchführung der Sonderausstellung wurden aus dem Staatshaushalt insgesamt 343 200 DM zugewiesen.⁷ Für Druckkosten des Katalogs wurden 80 000 DM und für Werbemaßnahmen 70 000 DM gespendet. Die Athener Nationalpinakothek gab einen geringen Zuschuss zum Katalog, beteiligte sich allerdings nicht an der Finanzierung, obwohl ein Teil der Ausstellung anschließend in Athen gezeigt wurde.

45.1.2 Der Durchführung der aufwendigen Ausstellung lag keinerlei detaillierte Kostenplanung zugrunde, deren Einhaltung hätte mitverfolgt werden können. Noch im August 1999, also drei Monate vor Ausstellungseröffnung, wurde von einer Überschreitung des Haushaltsansatzes von „lediglich“ 204 000 DM ausgegangen. Erst vier Monate nach Ende der Ausstellung ist dann das gesamte Ausmaß des Fehlbetrags von 1,9 Mio DM erkennbar geworden.

Die Gesamtfinanzierung der Sonderausstellung stellte sich wie folgt dar:

7) Kap. 15 70 Tit. 532 74

Gesamtfinanzierung (Mio DM)

Zahlenübersicht

Gesamtkosten	2,76
abzüglich	
- Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Katalogverkauf	- 0,36
- Spenden für Katalog und Werbung	- 0,15
- zugewiesene Haushaltsmittel	- 0,34
Fehlbetrag	1,91

Die Besucherzahlen bei der Sonderausstellung „Das neue Hellas“ blieben mit knapp 30 000 deutlich hinter den Erwartungen zurück. Bei insgesamt eingesetzten 2,25 Mio DM ergab sich ein Staatszuschuss von über 75 DM je Besucher.

45.2 Kritik an der Durchführung der Ausstellung

Die örtliche Prüfung des Ausstellungsvorhabens hat zu folgenden Feststellungen des ORH geführt:

45.2.1 Von den bei der Sonderausstellung gezeigten 553 Exponaten befanden sich nur zwölf im Besitz des Museums. Der größte Teil der Objekte wurde von Museen und Sammlungen in ganz Europa ausgeliehen. Allein dadurch entstanden Kosten für Transporte, Kurier und Versicherungen von 580 000 DM.

Wegen Größe und Umfang sowie der nicht zum Kernbereich des Museums zählenden Thematik musste die Vorbereitung und Durchführung der Sonderausstellung weitgehend durch befristet angestellte Kunsthistoriker erfolgen, für die Kosten von 380 000 DM anfielen.

45.2.2 Zur Sonderausstellung wurde vom Museum ein mehr als 600 Seiten starker Katalog zum Verkaufspreis von 76 DM herausgegeben. Obwohl im Rahmen der beschränkten Ausschreibung des Druckauftrags auch ein deutlich günstigeres Angebot vorlag, wurde der Auftrag an einen für das Museum schon häufig tätigen ortsansässigen Verlag vergeben. Die für diese Entscheidung vom Museum gegebene Begründung, dass die notwendigen Korrekturen in Grafik und Umbruch mit einem entfernter liegenden Verlag nicht rechtzeitig durchzuführen gewesen wären, überzeugen den ORH im Hinblick auf die verfügbaren modernen Bild- und Textübertragungsmöglichkeiten nicht.

Nach Abzug einer Spende zu den Druckkosten und der teilweisen Erstattung von Klischeekosten durch die Athener Nationalpinakothek ergab sich aus dem Katalogverkauf immer noch ein Fehlbetrag von 105 000 DM.

Dieses negative Ergebnis hätte nach Auffassung des ORH vermieden werden können. Aus den Erfahrungen früherer Sonderausstellungen hätte man nämlich wissen können, dass ein so teurer und umfangreicher Katalog bei den Besuchern auf wenig Kaufbereitschaft stößt. Hinzu kam, dass mehr als ein Viertel der Gesamtauflage des Katalogs (930 Exemplare) unentgeltlich abgegeben wurde.

45.2.3 Ein maßgeblicher Grund für die Kostenüberschreitung bei der Sonderausstellung waren die aufwendigen Ein- und Umbauten der Ausstellungsräume, die über 1 Mio DM kosteten (ohne Leistungen der hauseigenen Werkstätten). Die Aufträge wurden meist ohne Ausschreibung vergeben. Die erbrachten Fremdleistungen wurden häufig sehr pauschal abgerechnet. Die teuren und qualitativ hochwertigen Materialien waren zum Großteil nicht wieder verwendbar. Lediglich die Stellwand-systeme (Kosten 110 000 DM) werden bei anderen Ausstellungen genutzt.

45.2.4 In der Sonderausstellung wurde ein Modell eines Entwurfs des Architekten Karl Friedrich von Schinkel gezeigt, der die Umgestaltung der Akropolis in ein Königsschloss zum Gegenstand hatte. Diese Umgestaltung war seinerzeit aus Gründen der damit verbundenen erheblichen baulichen Eingriffe in die auf der Akropolis vorhandenen antiken Bauwerke bereits im Vorplanungsstadium verworfen worden. Die Umsetzung des Entwurfs in ein Modell auf höchstem kunsthandwerklichen Niveau durch eine Modellwerkstatt kostete 167 000 DM, was immerhin nahezu den Gesamteinnahmen aus den Eintrittsgeldern entsprach. Der Versuch des Museums, einen Sponsor zu finden, scheiterte ebenso wie die Verhandlungen mit dem Architekturmuseum der TU um eine finanzielle Beteiligung oder spätere Übernahme der Nachbildung. Seit Beendigung der Ausstellung (Dauer 97 Tage) befindet sich das Modell im Depot des Museums.

45.3 Abdeckung des Fehlbetrags

45.3.1 Kapitel 15 70 unterliegt im Bereich der Personal-, sächlichen Verwaltungsausgaben und Sachinvestitionen der dezentralen Budgetverantwortung.⁸ Danach dürfen Mehrausgaben bei dem in das Budget einbezogenen Ausgabenansatz für Sonderausstellungen ohne ausdrückliche Einwilligung des Staatsministeriums der Finan-

8) s. Anlage zu Nr. 12.7 der Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz 1999/2000

zen geleistet werden, sofern und soweit sie innerhalb desselben Budgets aufgefangen werden.⁹ Es handelt sich dabei nicht um eine überplanmäßige Ausgabe, sondern lediglich um eine Inanspruchnahme der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der verschiedenen Ansätze des Budgets.

45.3.2 Der Fehlbetrag wurde aus dem Gesamtbudget aller staatlichen Museen und Sammlungen, das 1999 bei über 38 Mio DM lag, abgedeckt. Das Bayerische Nationalmuseum hätte allerdings die von den übrigen staatlichen Museen und Sammlungen auf diese Weise „geliehenen“ Mittel von 1,9 Mio DM im Haushaltsjahr 2000 zurückgeben müssen. Dieser Verpflichtung konnte das Museum jedoch nur in Höhe von 0,6 Mio DM nachkommen, da sonst die für das Jahr 2000 bereits eingegangenen Verpflichtungen (z.B. Neueinrichtung von Sälen der Dauerausstellung, Restaurierungsmaßnahmen) nicht mehr hätten erfüllt werden können. Die neue Leiterin des Bayerischen Nationalmuseums beantragte daher, einen Teil des Fehlbetrags den Bayerischen Staatsgemäldesammlungen aufzubürden, zumal deren neuer Generaldirektor in seiner früheren Funktion (bis 31. Juli 1999) als Generaldirektor des Bayerischen Nationalmuseums verantwortlich für die Durchführung dieser Sonderausstellung war. Das Staatsministerium hat schließlich verfügt, aus den den Staatsgemäldesammlungen für das Haushaltsjahr 2000 zugewiesenen Mitteln für Neuerwerbungen von Kunstgegenständen 1,3 Mio DM dem Bayerischen Nationalmuseum zur Deckung des Fehlbetrags zu überlassen.

45.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat im Ergebnis die Feststellungen des ORH bestätigt und darauf hingewiesen, dass nach bekannt werden der „unglücklichen Entwicklung“ der „Hellas“-Ausstellung bereits kurz nach Ausstellungsende am 22. März 2000 mit sofortiger Wirkung ein Genehmigungsvorbehalt für jede Sonderausstellung der staatlichen Museen und Sammlungen mit geschätzten Gesamtkosten von über 250 000 DM eingeführt wurde. Diese Genehmigungspflicht werde von allen Häusern beachtet und habe nach den bisherigen Erfahrungen positive Wirkungen gezeigt. Die Zustimmung sei jeweils unter Vorlage eines detaillierten, geschätzten Kostenplans einzuholen. Nach Abrechnung der Sonderausstellung seien zur Erfolgskontrolle unverzüglich die tatsächlichen Kosten vorzulegen.

Das Staatsministerium gehe davon aus, dass Überschreitungen künftig mit großer Sicherheit vermieden werden könnten.

9) s. Nr. 13.6.1 der Haushaltsvollzugsrichtlinien 1999/2000

Im Übrigen sei es zu keiner ungenehmigten Mehrausgabe in der Haushaltsrechnung 1999 gekommen, da die Überschreitung des Budgets des Bayerischen Nationalmuseums innerhalb des Gesamtbudgets der staatlichen Museen und Sammlungen ausgeglichen werden konnte. Auch bei den übrigen Museen und Sammlungen habe sich letztlich keine Benachteiligung ergeben, da der Fehlbetrag im Wesentlichen zulasten der Erwerbungsmitel der Staatsgemäldesammlungen aufgebracht wurde.

45.5 Auffassung des ORH

Die zum 1. Januar 1998 grundsätzlich flächendeckend eingeführte dezentrale Budgetverantwortung erfordert eine effektive Kostenplanung und -steuerung vor Ort. Andernfalls können die umfangreichen Möglichkeiten der gegenseitigen Deckungsfähigkeit und zum Budgetvorgriff dazu führen, dass gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen wird. Im vorliegenden Fall wurden die gravierenden Kostenüberschreitungen zulasten des Haushaltstitels zum Ankauf von Kunstgegenständen abgedeckt und die Erwerbungsmitel der Staatsgemäldesammlungen somit als beliebige Verfügungsmasse verwendet.

Im Übrigen hält es der ORH für erforderlich, den vom Staatsministerium am 23. März 2000 erlassenen Genehmigungsvorbehalt dahingehend zu präzisieren, dass künftig bei diesen Sonderausstellungen

- eine fundierte Gesamtkalkulation als Kosten- und Finanzierungsplan vorgelegt und bei der Genehmigung eines Vorhabens für verbindlich erklärt und
- die Einhaltung dieser Kostenplanung von einem haushaltsrechtlich Verantwortlichen anhand eines Kostencontrollings laufend überwacht wird.

46 Landesamt für Denkmalpflege

(Kap. 15 74)

Die Zersplitterung des Förderwesens im Bereich des Denkmalschutzes sollte bereinigt und die Kernaufgaben auf das Landesamt für Denkmalpflege konzentriert werden.

46.1 Allgemeines

Das Landesamt für Denkmalpflege (LfD) ist die Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Der Haushalt beträgt 126 Mio DM, das Personal-Ist 276 Stellen (Stand: 31. Dezember 2000).

Der ORH hat bei der Prüfung des LfD insbesondere Folgendes festgestellt:

46.2 Unübersichtliche Fördersituation im Bereich Denkmalschutz

Der Staat und andere Stellen fördern die Erhaltung von Baudenkmalern mit Zuwendungen. Die Zuwendungen werden von verschiedenen Behörden bewilligt und abgewickelt. In fast jedem Förderfall werden Mittel aus mehreren Förderprogrammen gewährt. Neben Einzelzuwendungen durch Gebietskörperschaften und nur gelegentlich oder regional auftretenden Zuschussgebern (z.B. Zuschüsse des Bundes für Denkmäler mit besonderer nationaler Bedeutung, Deutsche Bundesstiftung Umwelt oder Oberfrankenstiftung) handelt es sich dabei um folgende Förderprogramme:

Öffentliche Denkmalförderung

Übersicht

Finanzierungsquelle	Fördervolumen 2000	Bewilligungsstelle	Weitere beteiligte Stellen	Finanzierungsart
Entschädigungsfonds nach dem Denkmalschutzgesetz	40,3 Mio DM (davon 20 Mio DM von kommunaler Seite)	Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	LfD, Untere Denkmalschutzbehörde (LRA, Kommune)	Anteilfinanzierung
Haushaltsmittel des LfD - Erhaltung Kunst- und Geschichtsdenkmäler - Bodendenkmäler	25,8 Mio DM 7,2 Mio DM	LfD	Untere Denkmalschutzbehörde	Festbetragsfinanzierung
Deutsche Stiftung Denkmalschutz	1,4 Mio DM	Wissenschaftliche Kommission	LfD, Untere Denkmalschutzbehörde	Festbetragsfinanzierung
Kulturfonds	4,5 Mio DM	Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	Landtag, Regierung, LfD	Anteil- oder Festbetragsfinanzierung
Städtebauförderungsgesetz	Keine Erfassung des auf Förderung von Denkmälern entfallenden Anteils	Regierung	LfD, Untere Denkmalschutzbehörde	Anteil- oder Festbetragsfinanzierung
Bayerisches Dorfentwicklungsprogramm	3,0 Mio DM	Direktion für ländliche Entwicklung	LfD	Anteil- oder Festbetragsfinanzierung
Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm - Teil B; Förderung der Weide- und Alm-/Alpwirtschaft	0,5 Mio DM	Amt für Landwirtschaft	LfD, Untere Denkmalschutzbehörde	Anteilfinanzierung
Bayerische Landesstiftung	16,7 Mio DM	Stiftungsrat	LfD	Anteil- oder Festbetragsfinanzierung
Vergünstigungen nach §§ 7 i, 10 f, 10 g und 11 b Einkommensteuergesetz	Bescheinigungsvolumen des LfD 300 Mio DM; Steuerersparnis 120 Mio DM	Finanzamt	LfD (Bescheinigungsverfahren)	Jährliche Abschreibung in Höhe von 10 % der Herstellungskosten

Die Übersicht macht deutlich, dass es im Denkmalschutz - wie kaum in einem anderen Bereich - eine Vielzahl von Förderprogrammen gibt.

Die Mischfinanzierung im Denkmalschutz ist verwaltungsaufwendig und steht auch im Widerspruch zu den von der Staatsregierung beschlossenen Fördergrundsätzen.¹⁰

Nach Ansicht des ORH sollte bei der laufenden Novellierung des Denkmalschutzrechts die Zahl der Fördermöglichkeiten reduziert und insbesondere die Verwaltung des Entschädigungsfonds dem LfD übertragen werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Grundsätze für Denkmalförderungen aus dem Kulturfonds überdacht werden.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass die Zersplitterung des Förderwesens zu erheblichem Verwaltungsaufwand führt.

46.3 Konzentration der öffentlichen Fördermittel

Die für den Denkmalschutz zur Verfügung stehenden Fördermittel haben sich in den letzten zehn Jahren wie folgt entwickelt:

46.3.1 Fördermittel 1990, 1995 und 2000

Zahlenübersicht

Finanzierungsquelle	1990 Mio DM	1995 Mio DM	2000 Mio DM
Entschädigungsfonds - Art. 21 DSchG ¹⁾ (einschließlich kommunaler Anteil und Rückflüsse)	29,6	46,1	40,3
LfD			
- Erhaltung Kunst- u. Geschichtsdenkmäler	43,6	30,6	25,8
- Bodendenkmäler	6,7	8,1	7,2
Dorferneuerung	-	3,3	3,0
Bayerische Landesstiftung	8,8	12,5	16,7
Kulturfonds	-	-	4,5
insgesamt	88,7	100,6	97,5

1) Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG)

10) Beschluss der Staatsregierung vom 30. März 1982: Grundsätze für die Ordnung staatlicher Förderprogramme (Fördergrundsätze)

Nicht berücksichtigt sind die Investitionen für Baudenkmäler im staatlichen Bereich (insbesondere Schlösserverwaltung) mit jährlich 100 Mio DM. Außer Betracht blieben ferner die Mittel der Städtebauförderung sowie die indirekte Förderung aufgrund der erhöhten steuerlichen Abschreibung bei der Instandsetzung von Baudenkmalern.

Die Übersicht zeigt, dass die Fördermittel im engeren Sinne (Entschädigungsfonds und Mittel des LfD) in den letzten Jahren rückläufig sind. Die Fördermittel des LfD sind seit 1990 sogar um 35 % zurückgegangen. Ein teilweiser Ausgleich wurde durch die nahezu Verdoppelung der Förderungen der Landesstiftung und den neu geschaffenen Denkmalanteil des Kulturfonds erreicht.

46.3.2 Denkmalbestand

In Bayern wurde mit etwa 110 000 Denkmälern und 900 geschützten Ensembles der Denkmalbegriff im Vergleich zu anderen Ländern sehr weit gefasst (z.B. Frankreich: 40 000 Denkmäler). Nachdem davon auszugehen ist, dass die Eintragung in die Denkmalliste nicht nur dokumentarischen Charakter haben soll, sondern aus ihr der Wunsch nach staatlicher Förderung abgeleitet wird, sprengt dies längerfristig den finanziellen Rahmen des Staates.

Der ORH hält es angesichts der großen Zahl der Denkmäler einerseits und dem begrenzten und tendenziell sinkenden Fördervolumen andererseits für erforderlich, die Fördermittel neu zu gewichten und Förderprioritäten festzulegen, zumal eine Reduzierung der in der Denkmalliste eingetragenen Bauwerke nicht realistisch erscheint.

46.3.3 Neustrukturierung der Förderung

46.3.3.1 Ausschluss von Bagatellförderungen

Die derzeit geltende Untergrenze für Fördermittel von 2 500 DM sollte nach Ansicht des ORH deutlich angehoben werden, da mehr als ein Viertel der jährlich rd. 2 200 Bewilligungen des LfD auf Zuschüsse unter 5 000 DM entfällt. Für kleinere Maßnahmen sollten die Gemeinden aufgrund ihrer primären Zuständigkeit zur Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler (z.B. Bildstöcke, Kriegerdenkmäler, Brunnen) selbst aufkommen. Im Übrigen ist nach Art. 4 DSchG primär der Eigentümer verpflichtet, sein Denkmal instand zu setzen. Staatliche Fördermittel sind nach dem Sinn des DSchG erst einzusetzen, wenn die Zumutbarkeitsgrenze überschritten

wird und die Sonderbelastung durch die Denkmaleigenschaft enteignenden Charakter annimmt. Gerade bei Bagatellförderungen dürfte diese Grenze kaum je überschritten sein.

Das Staatsministerium teilt zwar die Auffassung des ORH, dass es wünschenswert wäre, in vielen Bereichen die Gemeinden aufgrund ihrer primären Zuständigkeit zur Erhaltung ortsgeschichtlicher Denkmäler selbst in die Pflicht zu nehmen. Da viele Gemeinden hierzu nicht bereit seien, würde dies aber eine Gefährdung zahlreicher Denkmäler bedeuten. Es will deshalb die Bagatellgrenze nicht ändern.

46.3.3.2 Keine Förderung bei steuerlicher Begünstigung

Ein wesentlicher Anreiz für die Sanierung von Baudenkmalern ist die steuerliche Begünstigung nach §§ 7 i, 10 f, 10 g und 11 b EStG. Voraussetzung für diese „indirekte Förderung“ ist die Erteilung einer entsprechenden Bescheinigung durch das LfD. Dieses stellt jährlich Bescheinigungen mit einem Abschreibungsvolumen von über 300 Mio DM aus, was geschätzte Steuerersparnisse von 120 Mio DM pro Jahr bedeutet.

Nach dem Auslaufen der steuerlichen Förderung von Bauinvestitionen im Gebiet der neuen Länder 1998 sind denkmalgeschützte Immobilien für Anleger eine attraktive Möglichkeit, ihre Steuerlast zu senken, da hier - anstelle der sonst üblichen 2 bzw. 2,5 % - im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren 10 % der Herstellungskosten¹¹ abgeschrieben werden können.

Nach Ansicht des ORH sollte daher im Interesse einer Konzentration der öffentlichen Denkmalfördermittel geprüft werden, ob nicht auf eine direkte Förderung des Denkmals grundsätzlich zu verzichten ist, wenn erhöhte steuerliche Abschreibungen geltend gemacht werden. Die Inanspruchnahme sonstiger Förderungen stellt hier weitgehend einen Mitnahmeeffekt dar, der zudem einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand erfordert. Die dadurch frei werdenden Fördermittel könnten auf finanziell schlechter gestellte Antragsteller konzentriert werden.

46.3.4 Verbesserung des Bescheinigungsverfahrens

Die vom LfD erteilten Bescheinigungen für die steuerliche Begünstigung nach §§ 7 i ff EStG (vgl. TNr. 46.3.3.2) über den Umfang der Aufwendungen, die „zur

11) Erhaltene Denkmalförderungen werden dabei von den Herstellungskosten abgezogen.

Erhaltung des Baudenkmals oder zu seiner sinnvollen Nutzung bestimmt sind“, wirken für die Einkommensteuerfestsetzung als Grundlagenbescheid, an den die Finanzbehörden gebunden sind. Obwohl den Bescheinigungen damit erhebliche finanzielle Auswirkungen zukommen und im Verfahren vom LfD komplizierte unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind, wurden in Bayern als einzigem Land keine einschlägigen Bescheinigungsrichtlinien erlassen. Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst sah hierfür bisher keine Notwendigkeit, da nach seiner Ansicht die Unsicherheiten durch die in vielen Punkten schwer verständlichen Bestimmungen durch solche Richtlinien nicht entscheidend gemildert werden könnten. Das Staatsministerium der Finanzen hat den Erlass solcher Vorschriften bereits mehrfach angemahnt.

46.4 Einzelfeststellungen

Bei einer stichprobenweisen Untersuchung von 35 Förderfällen des LfD hat der ORH 24 Fälle beanstandet.

Beispiele:

- In einem Fall wurde die Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn erst nach Fertigstellung des Vorhabens erteilt. Es bestand keine Veranlassung, in diesem Zeitpunkt noch einen Zuschuss von 65 000 DM zu gewähren. Die Frage, wem die staatliche Leistung zusteht, führte anschließend zum Streit zwischen dem Bauträger als Zuwendungsempfänger und den Käufern der Wohnungen des denkmalgeschützten Objekts. Da kein Verwendungsnachweis vorgelegt wurde, widerrief das LfD den Bewilligungsbescheid. Eine Rückforderung blieb erfolglos, da der Zuwendungsempfänger zahlungsunfähig wurde.
- In mehreren Fällen wurden Gemeinden Zuwendungen des LfD gewährt, damit sie ihren kommunalen Anteil an den für Baudenkmäler beantragten Städtebaufördermitteln leichter tragen können. Diese früher gängige Praxis, die kommunalen Mittel der Städtebauförderung durch einen Zuschuss des LfD aufzustoßen, wurde vom Staatsministerium inzwischen untersagt.
- Zwei Jahre nach dem Abschluss einer Instandsetzungsmaßnahme wurde den privaten Denkmaleigentümern ein Zuschuss des LfD von 79 000 DM gewährt. Bereits 15 Monate vorher hatte das LfD den Steuerpflichtigen eine Bescheinigung zur Vorlage beim Finanzamt über Denkmalaufwendungen von 1,2 Mio DM mit der Aussage erteilt, dass Zuschüsse des LfD nicht gewährt werden. Auf die Beanstandung des ORH teilte das LfD mit, dass eine Berichti-

gung der Bescheinigung die Kenntnis des für die Antragsteller zuständigen Finanzamts und der Steuernummer voraussetze. Man werde an die Zuschussempfänger mit der Bitte um Übermittlung dieser Informationen herantreten.

- Ein Gemälde aus dem 13. Jahrhundert, das sich im Eigentum einer Kommune befindet, wurde in den Restaurierungswerkstätten des LfD mehr als zehn Jahre bearbeitet und nach Restaurierung ohne Kostenberechnung an die Gemeinde zurückgegeben. Das LfD hat darauf hingewiesen, dass z.B. wegen der stark verwundenen Form der Bildtafel in zweijähriger Arbeit ein spezieller Holzrahmen angepasst werden musste; in weiteren zwei Jahren sei eine ausführliche Dokumentation über den Arbeitsablauf erstellt worden. Dieser Aufwand für die Wiederherstellung wurde vom LfD als gerechtfertigt angesehen, da die Restaurierung des Bildes am freien Markt unbezahlbar gewesen wäre. Nachdem in den Restaurierungswerkstätten bisher keinerlei Kosten- und Leistungserfassung erfolgt ist, hat der ORH gefordert, künftig die Materialkosten und den Zeitaufwand zu erfassen. Darüber hinaus hält es der ORH für erforderlich, dass künftig in vergleichbaren Fällen ein Teil der entstehenden Kosten erstattet wird.

46.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Im Hinblick auf die anstehende Novellierung des DSchG und die beabsichtigte Neuorganisation des LfD hat das Staatsministerium von einer detaillierten Stellungnahme abgesehen.

C. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

47 Bayerisches Rotes Kreuz

Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK geprüft. Er hat auf allen Verbandsebenen eine Vielzahl von Mängeln festgestellt, die eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der anvertrauten Mittel beeinträchtigt haben. Sie reichen z.B. von Defiziten bei der Buchführung und Rechnungslegung, der Verquickung von Vergaben und Spenden, unzureichenden internen Kontrollen und mangelnden Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch bis hin zur Abrechnung von gar nicht entstandenen Kosten.

Das BRK hat damit begonnen, die Mängel im Zuge der eingeleiteten grundlegenden Verbandsreform zu bereinigen.

47.1 Einleitung

47.1.1 Projekt „Zukunft des BRK“

Das BRK ist im Herbst 1998 wegen des sog. Schmiergeldskandals im Blutspendedienst (BSD) in die Schlagzeilen geraten. Die bekannt gewordenen Vorgänge haben eine tiefe Vertrauenskrise ausgelöst. Der ehemalige langjährige Landesgeschäftsführer des BRK und der frühere Geschäftsführer des BSD wurden inzwischen rechtskräftig wegen Angestelltenbestechlichkeit, Untreue und Einkommensteuerhinterziehung zu Freiheitsstrafen von mehreren Jahren verurteilt.

Als Konsequenz aus den Vorgängen und zur Wiedergewinnung des verloren gegangenen Vertrauens hat das BRK angekündigt, dass es sich grundlegend reformieren wird. Hierzu wurde das Projekt „Zukunft des BRK“ beschlossen und eine Unternehmensberatungsfirma mit einer Schwachstellenanalyse und der Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuausrichtung beauftragt. Auf der Grundlage des erstellten Gutachtens hat die Landesversammlung am 27. November 1999 Leitli-

nien zur Neuausrichtung des BRK und am 21. Juli 2001 eine neue Satzung¹ sowie ein neues Finanzierungskonzept beschlossen.

47.1.2 Initiativen der Staatsregierung

Auch die Staatsregierung hat Maßnahmen initiiert: Zum einen hat sie den ORH ersucht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK möglichst zeitnah zu den bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten zu prüfen. Zum anderen hat sie beim Landtag ein Gesetz² mit dem Ziel eingebracht, das rechtsaufsichtliche Instrumentarium zu verbessern. Das Gesetz wurde vom Landtag am 27. Dezember 1999 beschlossen und ist am 1. Januar 2000 in Kraft getreten. In Vollzug dieses Gesetzes wurde zwischen dem Staat und dem BRK am 14. Februar 2000 eine Vereinbarung zur Wahrnehmung der Rechtsaufsicht geschlossen.

Das Staatsministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, die Regelungen des Gesetzes und der Vereinbarung erlaubten es ihm, Prüfungsbemerkungen des ORH auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtsaufsicht und der Beratung des BRK aufzugreifen.

47.1.3 Prüfung des ORH

Der ORH hat die Prüfung im Geschäftsjahr 1999 bei der Landesgeschäftsstelle, 2 Bezirksverbänden und insgesamt 15 Kreisverbänden durchgeführt. Der Prüfungsschriftwechsel zu den vom ORH getroffenen umfangreichen Feststellungen wurde im Wesentlichen im Laufe des Jahres 2000 abgewickelt, er hat sich zu einzelnen Fragen, zu denen unterschiedliche Auffassungen verblieben sind, bis in das Jahr 2001 hinein erstreckt.

Über wesentliche Prüfungsergebnisse unterrichtet der ORH den Landtag gemäß Art. 99 BayHO.

1) Satzung des Bayerischen Roten Kreuzes vom 21. Juli 2001 (BRK-Satzung)

2) Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung des Bayerischen Roten Kreuzes vom 27. Dezember 1999 (GVBl S. 551)

47.2 Allgemeine Bemerkungen

47.2.1 Verbandsgliederung

Das BRK ist in Bayern ein bedeutender Wohlfahrtsverband mit über 115 000 ehrenamtlichen Mitgliedern, rd. 13 000 Beschäftigten und einem Haushaltsvolumen von 1,6 Mrd DM. Es ist ein Landesverband des „Deutschen Roten Kreuzes e.V.“, dem der Status einer der Rechtsaufsicht des Staates unterstehenden Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen ist (Art. 1 BRK-Gesetz). Dies hat zur Folge, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BRK der Prüfung durch den ORH unterliegt (Art. 111 Abs. 1 BayHO).

Das BRK gliedert sich in 5 Bezirks- und 74 Kreisverbände. Außerdem bestehen Rotkreuz-Gemeinschaften und rechtlich selbständige Schwesternschaften. Diese Verbandsgliederung ist Ausfluss des Selbstorganisationsrechts des BRK und ein wesentliches Element der Körperschaftsverfassung. Der ORH hat diese Organisation seiner Prüfung zugrunde gelegt.

47.2.2 Bedeutung des ehrenamtlichen Engagements

Nach dem Selbstverständnis des BRK kommt der ehrenamtlichen Tätigkeit besondere Bedeutung zu; sie ist auch nach der neuen Satzung auf allen Ebenen zu fördern (§ 5 Abs. 2 BRK-Satzung). Die Arbeit, die die ehrenamtlichen Helfer für die Allgemeinheit unentgeltlich und vielfach unter Verzicht auf Auslagenersatz leisten, verdient hohe Anerkennung und ist ungeachtet der Vielzahl der vom ORH festgestellten Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch finanziell ein bedeutsamer Beitrag zur Begrenzung der Kosten im Wohlfahrts- und Gesundheitswesen. Die Mehrkosten allein im Rettungsdienst dürften ohne diese Mitarbeit (einschließlich Zivildienstleistende) beim BRK in der Größenordnung von 50 Mio DM liegen.

47.2.3 Aufgabenwahrnehmung

Nach der BRK-Satzung nehmen die Kreisverbände die Rot-Kreuz-Aufgaben in ihrem Gebiet wahr. Diese Aufgabenzuweisung, die ebenso wie die Verbandsgliederung ein wesentliches Element der Verbandsverfassung darstellt, wird vielfach durchbrochen. Dies gilt insbesondere für den finanziell bedeutsamen Betrieb von Alten- und Pflegeheimen. Von den insgesamt 98 Heimen, die das BRK zum Zeitpunkt der Prüfung betrieben hat, werden 58 Heime von Kreisverbänden, 8 Heime

von 2 Bezirksverbänden (davon 7 Heime von 1 BV), 22 von der Landesgeschäftsstelle und 10 Heime von einer gemeinnützigen GmbH (vgl. TNr. 47.5) betrieben.

Der ORH hat bereits 1989 auf die Diskrepanzen zwischen Verbandsverfassung und Verbandswirklichkeit aufmerksam gemacht. Das BRK hat dies nunmehr selbst erkannt und die Unternehmensberatungsfirma beauftragt, auch zu dieser Frage Konzepte zu entwickeln. Der Gutachter ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Durchführung gleichartiger Aufgaben auf verschiedenen Verbandsebenen organisatorisch und wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. In den beschlossenen Leitlinien wird deshalb die Übertragung sämtlicher operativer Geschäftsbereiche auf die Ebene der Kreisverbände als sinnvolle Konsequenz angesehen. Angesichts der damit verbundenen Kostensenkungspotentiale wird eine konsequente Umsetzung der Vorschläge des Gutachters vom ORH begrüßt.

47.2.4 Erfordernis einer zentralen Mittelsteuerung

Das BRK bildet als Körperschaft vermögensrechtlich eine Einheit. Das Vermögen der Gliederungen ist Bestandteil des Gesamtvermögens der Körperschaft.

Im Gesamtabchluss des BRK sind für 1997 als Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten 222 Mio DM ausgewiesen. Hinzu kommen Wertpapiere des Umlaufvermögens von 9,1 Mio DM. Zum Bilanzstichtag betragen damit die liquiden Mittel 13,4 % des gesamten Körperschaftsvermögens. Hiervon entfallen 83,6 Mio DM auf die 74 Kreisverbände und 74,9 Mio DM auf die Heime und Einrichtungen.

Der ORH hat festgestellt, dass die Landesgeschäftsstelle, die Bezirks- und Kreisverbände eigenständig und praktisch völlig unabhängig voneinander wirtschaften. Eine zentrale Mittelsteuerung (sog. Cash-Management) findet nicht statt.

Die fehlende zentrale Steuerung der liquiden Mittel hat dazu geführt, dass einerseits Investitionsmaßnahmen bis zu 100 % durch Bankdarlehen fremdfinanziert oder zur Überbrückung von Liquiditätsgapen und zum Ausgleich von Haushaltsdefiziten Vermögensgegenstände veräußert wurden. Andererseits wurden bei anderen BRK-Gliederungen während des gesamten Haushaltsjahres hohe, den aktuellen Liquiditätsbedarf übersteigende Geldbeträge nicht optimal angelegt und sogar unverzinst auf Girokonten belassen. Teilweise wurden bei den Kreisverbänden die liquiden Mittel bei der Hausbank angelegt, ohne dass zu den Zinssätzen Angebote anderer Banken eingeholt wurden. Wäre dies geschehen, hätten nach Einschätzung des ORH auch günstigere Konditionen erreicht werden können.

Mit einer alle Verbandsgliederungen umfassenden Liquiditätssteuerung könnte die Differenz zwischen Kredit- bzw. Überziehungszinsen und der Guthabenverzinsung zugunsten des BRK eingespart werden.

In seiner neuen Satzung hat das BRK eine Regelung getroffen, nach der zur Bewirtschaftung des Vermögens der Körperschaft nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine Steuerung der liquiden Mittel vorzusehen ist, die alle Verbandsgliederungen erfasst. Das Nähere wird in einer Finanzwirtschaftsordnung geregelt (§ 47 Abs. 2 BRK-Satzung).

47.3 Vorkehrungen gegen Missbrauch

Im Hinblick auf die bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten im BSD hat der ORH ein besonderes Augenmerk auf die Frage gerichtet, ob ausreichende verbandsinterne Vorkehrungen getroffen sind, um einen missbräuchlichen Umgang mit Haushaltsmitteln möglichst auszuschließen.

47.3.1 Zu geringer Stellenwert der Haushaltsvorschriften

Das BRK ist gemäß Art. 105 Abs. 2 BayHO von der Geltung der Bestimmungen der Bayerischen Haushaltsordnung mit Ausnahme des Art. 7 BayHO (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) und Art. 44 BayHO (Zuwendungen) befreit.³ Es hat aber in seiner Satzung und in der für den Verband verbindlichen Verwaltungsordnung (VerwO)⁴ den Haushaltsbedürfnissen des Verbandes angepasste eigene Regelungen zur Mittelbeschaffung und zum Rechnungswesen erlassen, die - abgesehen von einigen aus Sicht des ORH notwendigen Ergänzungen, insbesondere zur Anwendung der Vergabevorschriften (vgl. TNr. 47.3.2) - grundsätzlich geeignet sind, einen ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug sicher zu stellen. Es wurde aber nicht ausreichend überwacht, dass diese Vorschriften auch tatsächlich beachtet werden. Dadurch wird Missbrauch tendenziell eher erleichtert, denn erschwert. Festgestellt wurde u.a., dass

- Geschäftsvorfälle teilweise entgegen dem Kontenplan und mit nicht tolerabler zeitlicher Verzögerung von bis zu mehreren Monaten gebucht wurden,
- die Aktenführung lückenhaft war,

3) Schreiben des Staatsministeriums des Innern vom 26. März 1976 - Nr. I D 5 - 7590/4 - 2

4) Verwaltungsordnung des Bayerischen Roten Kreuzes vom 17. Juli 1989

- die internen Vorgaben zur Führung der Kassen nicht beachtet und bei den ehrenamtlichen Rotkreuz-Gemeinschaften Kassen als Kameradschaftskassen geführt wurden, die unzulässig auch Rotkreuz-Gelder enthielten,
- die Feststellung der Jahresabschlüsse mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erfolgt ist. Die Fristen der nach der VerwO anzuwendenden Vorschriften des HGB wurden auch nicht annähernd eingehalten. Zum Beispiel war der Gesamtabschluss des BRK für 1997 zum Zeitpunkt der Prüfung vom beauftragten Abschlussprüfer noch nicht testiert, das Testat wurde erst am 23. Oktober 2000 erteilt. Die Verzögerungen hatten zur Folge, dass der Jahresabschluss für 1997 von der hierfür zuständigen Landesversammlung voraussichtlich erst im Dezember 2001, d.h. vier Jahre nach Ablauf des Geschäftsjahres, festgestellt werden kann. Das Testat für den Abschluss 1998 steht noch aus (Stand: Oktober 2001).

Das BRK hat die Bereinigung der Mängel zugesagt. Die neue Satzung enthält verbindliche zeitliche Vorgaben für die Erstellung der einzelnen Abschlüsse.

47.3.2 Notwendigkeit zur Regelung des Vergabewesens

Die Ausgaben des BRK allein für bezogene Waren, Geschäfts- und Verwaltungsbedarf sowie für medizinischen und pflegerischen Sachbedarf betragen 1997 weit über 150 Mio DM. Der ORH hat festgestellt, dass das BRK auf allen Verbandsebenen Aufträge i.d.R. freihändig vergeben hat. Besondere Umstände, die es gerechtfertigt hätten, auf eine Ausschreibung zu verzichten, waren in den vom ORH geprüften Fällen nicht erkennbar. Aus den Akten ergab sich vielfach auch nicht, ob Vergleichsangebote eingeholt wurden. Somit war nicht dokumentiert, dass die Beschaffung wirtschaftlich war.

Im Zusammenhang mit Katastropheneinsätzen und Hilfsmaßnahmen im Ausland wurden von der Landesgeschäftsstelle Aufträge in sechsstelliger Höhe freihändig und ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der Rechnungsstellung haben die beauftragten Firmen Zahlungen (z.T. gegen Spendenquittung) in Höhe von 6 bis 41 % der Rechnungssumme an die Landesgeschäftsstelle geleistet. Diese Zahlungen wurden nicht den für diese Hilfsmaßnahmen eingerichteten Fondskonten gutgeschrieben, sondern anderen Konten zugebucht und damit ihrer Zweckbestimmung entzogen (vgl. TNr. 47.4.1). Da die Firmenzahlungen zudem nicht bei den Anträgen auf Vergütung der Umsatzsteuer nach § 4 a UStG berücksichtigt wurden, kam es zu überhöhten

Umsatzsteuererstattungen. Das BRK hat mitgeteilt, dass es die Umsatzsteueranteile zurückbezahlt und intern die Vorgänge zweckentsprechend verbucht hat.

Der ORH ist der Auffassung, dass Manipulationen und Unregelmäßigkeiten bei Vergaben am ehesten verhindert werden können, wenn die Anwendung der Vergabungsordnungen (VOB und VOL) für alle Verbandsgliederungen zwingend vorgeschrieben und die strikte Beachtung überwacht wird.⁵ Durch die Anwendung der Vergabevorschriften kann am ehesten auch einer missbräuchlichen Verquickung von Aufträgen und Spenden vorgebeugt werden.

Der ORH hat gefordert, das Vergabewesen entsprechend Art. 55 BayHO in der VerwO des BRK näher zu regeln. Das BRK hat dies zugesagt.

47.3.3 Leistungsverrechnung im Rettungsdienst

Nicht hinreichend vor Missbrauch geschützt ist nach dem Ergebnis der Prüfung auch das System der Leistungsverrechnung im Rettungsdienst. Immerhin werden vom BRK für alle Durchführenden des Rettungsdienstes zentral jährlich mehr als 1,2 Mio Einsätze mit einem Gesamtvolumen von fast 450 Mio DM (1997) abgerechnet. Der ORH hat im Rahmen der durchgeführten Stichproben Abrechnungsmängel festgestellt, die mittlerweile auch zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen geführt haben.

Einsätze wurden als Rettungsdiensteinsätze unzulässig mit Einsatznummern abgerechnet, die nicht von den Rettungsleitstellen vergeben worden waren. Das BRK ist der Auffassung, dass dies in Ausnahmefällen zulässig sein müsste und keine Nachteile für die Kostenträger entstanden seien. Um der Gefahr von Unregelmäßigkeiten vorzubeugen, müssen nach Auffassung des ORH jedoch Eingriffe in das Fakturierungssystem, wie z.B. durch Vorgabe fiktiver Auftragsnummern, ausgeschlossen werden. Er hat gefordert, das Abrechnungssystem durch zusätzliche Verfahrens- und Plausibilitätskontrollen sicherer zu gestalten.

In einigen Fällen wurden Benutzungsentgelte für Rettungsdiensteinsätze doppelt, in einem Fall dreimal in Rechnung gestellt. Auch wurden Rettungsdiensteinsätze mit falschen Tarifen abgerechnet. Da diese Mängel zu Unregelmäßigkeiten führen können, hat der ORH gefordert, den Umfang der Mehrfach- und Falschabrechnun-

5) vgl. hierzu die Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 14. Mai 1996 Nr. B III 2 - 515 - 143 zur Verhütung von Manipulationen im Vergabungswesen bei Bau-, Liefer- und Dienstleistungen

gen von einem externen Sachverständigen über einen repräsentativen Zeitraum näher prüfen zu lassen. Dem ist das BRK nicht nachgekommen. Es hat darauf hingewiesen, dass eine interne Prüfung eine nur geringe Fehlerquote von 0,01 bis 0,04 % bei den Mehrfachabrechnungen bzw. von 0,18 bis 0,3 % bei den Falschabrechnungen ergeben hätte und in der Gesamtheit kein Schaden entstanden sei, weil etwaige Überschüsse wieder an die Kostenträger zurückfließen. Im Übrigen sei der Vorgang diesen zur Entscheidung vorgelegt worden. Um die festgestellten Fehler auszuschließen, habe es dennoch die Plausibilitätskontrollen intensiviert.

Von der beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurden bei der Prüfung des den Rettungsdienst betreffenden Einzelabschlusses seit 1996 Differenzen in der Buchhaltung festgestellt. Aus diesem Grunde wurde von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft das Testat für 1998 bislang noch nicht erteilt. Das BRK hat hierzu im September 2001 mitgeteilt, die Aufklärung habe nicht im ursprünglich geplanten Zeitraum erfolgen können, mit der Vorlage des testierten Abschlusses sei jedoch nunmehr „in den nächsten Tagen“ zu rechnen. Der ORH hält einen derart langen Zeitraum für nicht vertretbar.

Um die Neutralität und Objektivität der Zentralen Abrechnungsstelle Rettungsdienst Bayern (ZAST) zu sichern, hat der ORH auch die Herauslösung aus der Landesgeschäftsstelle und ihre organisatorische Verselbständigung vorgeschlagen.

Das Staatsministerium des Innern hat Mitte September 2001 mitgeteilt, dass dem Vorschlag Rechnung getragen und die ZAST zum 1. Januar 2002 als eigenständige Rechtsperson (GmbH) aus dem Präsidium des BRK ausgegliedert werde. Außerdem würden die Abrechnungsvorschriften neu geregelt. Mit diesen Änderungen solle ausgeschlossen werden, dass die vom ORH gerügten Mängel nochmals auftreten können.

47.3.4 Stärkung der internen Revision

Eine wichtige Vorkehrung gegen Missbrauch und Unregelmäßigkeiten ist eine funktionell unabhängige und personell ausreichend ausgestattete interne Revision.

Die BRK-Satzung hat die Prüfung der Geschäfts- und Kassenführung der Bezirksverbände und grundsätzlich auch der Rotkreuz-Gemeinschaften dem Landesgeschäftsführer zugewiesen. Die entsprechende Prüfung der Kreisverbände war den Bezirksgeschäftsführern zugeordnet. Zur Unterstützung dieser Aufgaben wurde bei

der Landesgeschäftsstelle und den Bezirksverbänden jeweils eine interne Revision eingerichtet.

Nach der Revisionsordnung sollen die Revisoren zum einen die Einhaltung der gesetzlichen und verbandsinternen Vorschriften im Zusammenhang mit der Rechnungslegung prüfen, die wirtschaftlichen Verhältnisse der geprüften Dienststellen und Einrichtungen beurteilen und die Geschäftsführung bei der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung beraten. Zum anderen haben sie die Aufgabe, die ordnungsgemäße Aufstellung der Einzelabschlüsse im Rahmen von sog. Kurzprüfungen zu testieren.

Nach den Feststellungen des ORH war die Arbeitskapazität der Revisoren in den vergangenen Jahren weitgehend mit der Durchführung dieser Kurzprüfungen gebunden. Prüfungen zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung fanden nicht in dem gebotenen Umfang statt. Darüber hinaus hat der ORH festgestellt, dass in den Fällen, in denen die interne Revision Prüfungsfeststellungen getroffen hat, diese von den Aufsichtsgremien nicht oder unzureichend weiterverfolgt wurden.

Die Ursachen für die vorhandenen Kontrolldefizite sieht der ORH nicht nur in der unzureichenden personellen Ausstattung der internen Revision, in der sich allerdings ganz generell das geringe Gewicht widerspiegelt, das einer effektiven Revision beigemessen wurde. Wichtig erscheint dem ORH auch, die Unabhängigkeit der Revision zu stärken, die mit der jetzigen Zuordnung zur Geschäftsführung nicht ausreichend gewährleistet erscheint. Deshalb sollte die interne Revision als zentrale Stabsstelle für den Gesamtverband und funktionell unabhängig von der Landesgeschäftsleitung organisiert werden.

In der neuen Satzung wird dem Rechnung getragen. Zukünftig wird die interne Revision als zentrale Stabsstelle geführt und einem eigenen Ausschuss des Landesvorstands unterstellt. Sie darf keine revisionsfremden Aufgaben wahrnehmen, prüft prinzipiell alle Dienststellen und Einrichtungen des BRK sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung.

47.4 Unzulässige „Querfinanzierung“ von Aufgaben

47.4.1 Allgemeines

Das BRK hat 1997 Erträge von insgesamt 1,6 Mrd DM ausgewiesen (vgl. Zahlenübersicht). Die mit Abstand finanziell bedeutsamsten Betätigungsfelder des BRK

sind der Betrieb der Alten- und Pflegeheime und der Rettungsdienst. Damit wurden 75 % der Erträge erwirtschaftet. Der Anteil der Spenden, Einnahmen aus Sammlungen und Beiträgen Dritter, insbesondere von Fördermitgliedern, ist mit 5 % vergleichsweise gering, gleichwohl wichtig, um defizitäre Aufgaben erfüllen und Katastrophenhilfe leisten zu können.

Zusammensetzung der Einnahmen

Zahlenübersicht

Art der Erträge	1997		1996	
	Mio DM	%	Mio DM	%
Kostenerstattungen (insb. Rettungsdienst)	594,4	37,2	598,8	40,6
Erlöse vollstationäre Einrichtungen (insb. Heime)	512,6	32,1	506,6	34,4
Erlöse ambulante/teilstationäre Einrichtungen	87,6	5,5	64,2	4,4
Erlöse Zweckbetriebe/andere Betriebe	76,6	4,8	64,3	4,4
Zuschüsse für satzungsgemäße Aufgaben	55,1	3,4	38,9	2,6
Beiträge, Sammlungen, Spenden	83,9	5,3	89,3	6,0
Erträge aus Vermögensverwaltung	34,1	2,1	32,0	2,2
Erträge aus Förderung von Investitionen	93,4	5,8	6,0	0,4
Sonstige Erträge	61,2	3,8	73,5	5,0
Gesamterträge	1 598,9	100	1 473,6	100
Summe der Aufwendungen	1 576,4		1 450,6	

Soweit das BRK Einnahmen erzielt, die keiner besonderen Zweckbindung unterliegen, wie z.B. Erträge aus Sammlungen, allgemeinen Spenden oder Zinserträge von nicht zweckgebundenen Vermögen, können sie zur Deckung aller Ausgaben verwendet werden. Mittel, die zweckgebunden sind, dürfen jedoch nur zur Deckung von Ausgaben im Rahmen der Zweckbestimmung verwendet werden.

Der ORH hat festgestellt, dass das BRK diese Bindungen in der Vergangenheit umgangen und zweckgebundene Mittel auch zur Finanzierung allgemeiner Aufgaben verwendet hat. Von grundsätzlicher Bedeutung sind die Prüfungsfeststellungen zu verdeckten Gewinnentnahmen aus Alten- und Pflegeheimen und zur Finanzierung rettungsdienstfremder Aufgaben mit Mitteln des Rettungsdienstes.

47.4.2 Unzulässige Entnahmen aus den Haushalten der Heime und anderer Einrichtungen

Die Landesgeschäftsstelle wie auch die Geschäftsstellen der Bezirks- und Kreisverbände erbringen für die Heime und sonstigen Einrichtungen⁶ zentrale Verwaltungsleistungen. Hierzu gehören insbesondere nicht in den Heimen selbst erledigte Aufgaben im Bereich der Buchhaltung, der Lohn- und Gehaltsabrechnung, der Datenverarbeitung wie auch Aufgaben der fachlichen Beratung, Fortbildung und Vertretung gegenüber Dritten. Zur Abdeckung des damit verbundenen Personal- und Sachaufwands werden von der Landesgeschäftsstelle, den Bezirks- und den Kreisverbänden Umlagen erhoben. Die von allen BRK-Heimen abgeführten Umlagen beliefen sich nach dem zum Zeitpunkt der Prüfung testierten Abschluss für 1996 auf insgesamt 12,6 Mio DM.

Die Kosten für diese zentralen Verwaltungsaufgaben sind in angemessenem Umfang pflegesatzfähig. Deshalb waren sie in den Selbstkostenblättern, die Grundlage für die Berechnung der Pflegesätze waren, anzugeben. Die Selbstkostenblätter wurden letztmals in den Jahren 1992/1993 erstellt. Danach wurden die hierin geltend gemachten Aufwendungen bis einschließlich 1998 nur noch prozentual fortgeschrieben.

Die Prüfung, insbesondere bei der Landesgeschäftsstelle und einem Bezirksverband, hat ergeben, dass

- die erhobenen Umlagen nicht mit den in den Selbstkostenblättern für zentrale Verwaltungsleistungen angegebenen Kosten übereingestimmt haben;
- nicht methodisch ermittelt wurde, welche Kosten die zentralen Verwaltungsleistungen tatsächlich verursachen;
- eine von der Landesgeschäftsstelle erstmals 1999 veranlasste Schätzung der Kosten gezeigt hat, dass die festgesetzten Umlagensätze zu hoch waren; die Landesgeschäftsstelle hat den Umlagesatz daraufhin deutlich herabgesetzt.
- die Umlagen eines Bezirksverbands den bei der maßgeblichen Kostenstelle gebuchten Aufwand um mehr als das Doppelte überstiegen haben. Wären die Umlagen nur in Höhe des nachgewiesenen Aufwands erhoben worden, hätten

6) Rheumazentrum Bad Abbach (LV), Orthopädische Klinik Lindenlohe (BV Niederbayern/Oberpfalz), Tagklinik für psychisch Kranke (KV München), Müttergenesungsheim Ettal und Familienferienstätte Pleystein (beide LV)

sich in den Abschlüssen des Bezirksverbands statt der ausgewiesenen Überschüsse Fehlbeträge ergeben.

Die Praxis des BRK, von den Heimen für zentrale Verwaltungsleistungen Umlagen zu erheben, die die Kosten der Leistungen übersteigen, stellt eine unzulässige verdeckte Gewinnentnahme dar. Da in den vereinbarten Pflegesätzen nur wesentlich geringere Kosten für zentrale Verwaltungsleistungen berücksichtigt wurden, wurden die Entnahmen vor allem dadurch finanziert, dass das BRK einen Teil der mit den Pflegegeldern finanzierbaren Stellen für Verwaltungs- und Pflegekräfte nicht besetzt und es sich dadurch erhebliche Personalkosten erspart hat, die aber in den Pflegesätzen als Aufwand berücksichtigt waren.

Der ORH hält die festgestellte Praxis für unzulässig. Sie verstößt nicht nur gegen die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit, sondern führt - da es sich bei den Pflegegeldeinnahmen zu einem erheblichen Teil um Leistungen der Sozialhilfe handelt - auch zu einer Fehlleitung zweckgebundener öffentlicher Mittel.

Das für Heimangelegenheiten zuständige Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen hat hierzu mitgeteilt, dass es den Verband der bayerischen Bezirke und die Arbeitsgemeinschaft der Pflegekassenverbände in Bayern in mehreren Schreiben auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, die an die BRK-Heime gezahlten und vom ORH gerügten Pflegevergütungen lückenlos aufzuklären.

Das BRK steht nach seinen Ausführungen mit den Kostenträgern in laufenden Verhandlungen über Umfang und Auswirkung einer Planstellen-Unterbesetzung. Ein abschließendes Ergebnis will es noch im Jahre 2001 erzielen.

Unabhängig davon, in welchem Umfang gegenüber den Kostenträgern vertragliche Pflichten verletzt wurden, sieht es der ORH grundsätzlich als für eine gemeinnützige, mildtätige und selbstlose Körperschaft des öffentlichen Rechts verpflichtende Aufgabe an, dass sie erzielte Pflegegeldeinnahmen auch über einzelvertragliche Verpflichtungen hinaus in dem ihr möglichen Umfang für Alten- und Pflegeheime verwendet.

47.4.3 Finanzierung rettungsdienstfremder Aufgaben

Der Gesamtaufwand für den Rettungsdienst in Bayern beträgt knapp eine halbe Milliarde DM, davon entfällt der größte Teil (445 Mio DM) auf den Landrettungsdienst, der Gegenstand der Prüfung des ORH war. Für diesen Bereich beliefen sich die ausgewiesenen Aufwendungen des BRK (Kreisverbände, Rettungsleitstellen, Gemeinkosten des Präsidiums) 1997 auf 384 Mio DM; das sind 86 % der Gesamtaufwendungen des Landrettungsdienstes.

47.4.3.1 Prinzip der Kostenerstattung

Das BRK hat nach Maßgabe der Art. 23 und 24 BayRDG i.V.m. § 6 der 2. AV - BayRDG für die Durchführung des Rettungsdienstes (nur) Anspruch auf Erstattung der notwendigen Kosten. Rettungsdienstfremde Aufgaben dürfen mit Mitteln des Rettungsdienstes nicht finanziert werden. Die Prüfung hat ergeben, dass gegenüber der Zentralen Abrechnungsstelle des Rettungsdienstes Bayern (ZAS) gleichwohl auch Personal abgerechnet wurde, das nicht, jedenfalls nicht in dem angegebenen Umfang, im Rettungsdienst eingesetzt war. In gleicher Weise wurde Sachbedarf fehlerhaft abgerechnet. Da eine Prüfung der abgerechneten Kosten im Rahmen der internen Revision so gut wie nicht stattfand, blieben die Abrechnungsfehler praktisch unbemerkt.

47.4.3.2 Wesentliche Abrechnungsfehler

Der ORH hat bei seinen durchgeführten Stichproben im Wesentlichen folgende Abrechnungsfehler festgestellt:

- Ein Kreisverband hat die vollen Kosten abgerechnet, ohne die öffentlich-rechtlich vereinbarten Fahrzeugvorhaltezeiten zu erfüllen.
- Die in der Kosten-Ertragsrechnung (KER) gegenüber der ZAS dargestellten Aufwendungen haben häufig nicht mit den von den Kreisverbänden in ihrer Buchhaltung bei den einschlägigen Kostenarten gebuchten Aufwendungen übereingestimmt. Zum Beispiel wurden bei einem Kreisverband um 132 000 DM höhere Kosten abgerechnet, als nach der Buchhaltung entstanden sind.
- Mit den Kostenträgern wurde vereinbart, dass das BRK zur flexiblen Abdeckung von Einsatzspitzen im Rettungsdienst über die Regelvorhaltung hinaus zusätzliches Personal einsetzt. Diese sog. Sonderfahrdienste werden deshalb den

Kreisverbänden von der ZASt gesondert vergütet (1997: 5,2 Mio DM). Der ORH hat festgestellt, dass mit den Sonderfahrdiensten verbundene Personalkosten gleichwohl in die Regelabrechnung eingeflossen sind, Sonderfahrdienste deshalb im Ergebnis zweimal vergütet wurden.

Das BRK vertritt hierzu die Auffassung, dass seine Abrechnungspraxis zulässig sei, weil die vereinbarten Vorhaltezeiten voll erbracht würden. Dies ändert aber nichts an der Feststellung des ORH, dass die Kosten für die Sonderfahrdienste nicht in die KER einfließen dürfen, weil diese gesondert vergütet werden.

- Bei der Mehrzahl der geprüften Kreisverbände waren insbesondere Rettungsdienstleiter bzw. deren Vertreter entweder übertariflich eingruppiert oder es wurden andere über- bzw. außertarifliche Zulagen gewährt. Die damit verbundenen Mehraufwendungen sind voll in die Kosten des Rettungsdienstes eingeflossen, ohne dass die Kostenträger darüber informiert waren. Der ORH hat dies beanstandet, weil seiner Auffassung nach Grundlage der Kostenerstattung grundsätzlich nur die tariflich festgelegten Leistungen sein können. Das BRK ist der Ansicht, dass es als Arbeitgeber berechtigt sei, über- und außertarifliche Leistungen nach den jeweiligen Bedürfnissen in eigenem Ermessen zu gewähren. Der ORH vertritt demgegenüber die Auffassung, dass für das BRK als Körperschaft des öffentlichen Rechts Art. 7 BayHO und Art. 24 BayRDG gelten (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) und das BRK nicht einseitig von den Tarifverträgen abweichen kann, die Grundlage für die Kostenerstattung in einem öffentlich-rechtlich organisierten Rettungsdienst sind.
- Einzelne Beschäftigte, die Verwaltungsaufgaben erledigen, wurden als Einsatzpersonal abgerechnet. Die Kosten für Personal mit Verwaltungsaufgaben werden bislang nach den getroffenen Vereinbarungen durch eine Verwaltungskostenpauschale abgegolten. Ungeachtet der Frage, ob diese Pauschale angemessen ist, hätte das BRK nicht so abrechnen dürfen.
- Ein Teil des Personals ist nicht zu 100 % mit Rettungsdienstaufgaben, sondern auch mit anderen Aufgaben betraut. Gleichwohl wurden die gesamten Personalkosten als Kosten des Rettungsdienstes abgerechnet. Beispiele für diese unzulässige Finanzierung rettungsdienstfremder Aufgaben sind Mitgliederrückholungen aus dem In- und Ausland, Fahrdienste (Essen auf Rädern, Behindertenfahrdienste), Haus- und Pflegenotruf und Ausbildungsmaßnahmen.
- Die Liste des fehlerhaft abgerechneten Sachbedarfs ist ebenfalls umfangreich. Sie reicht von der Abrechnung der Kosten für die Anschaffung von nicht für den Rettungsdienst verwendeter Schutzkleidung, der Abrechnung von Treibstoff-,

Wartungs- und Reparaturkosten für Fahrzeuge, die nicht im Rettungsdienst eingesetzt waren, bis hin zur fehlerhaften Abrechnung der Kosten für die vom Rettungsdienst beanspruchten Diensträume und Garagen.

Das BRK hat eine Überprüfung und Bereinigung der Vielzahl von Einzelfeststellungen zugesagt. Außerdem hat es mitgeteilt, dass inzwischen mit der Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände Einigung über einen zu leistenden Schadensausgleich in Höhe von pauschal 2,5 Mio DM vorbehaltlich der Ergebnisse der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen erzielt wurde.

47.5 Ergebnisse der Betätigungsprüfung

Das BRK war zum Zeitpunkt der Prüfung alleiniger Eigentümer von zwei privatrechtlich in der Rechtsform einer GmbH betriebenen Gesellschaften, der Blutspendedienst des BRK gGmbH (BSD) und der RK-Betreuungsgesellschaft mbH (RKB).

Beide Gesellschaften sind, wie das BRK selbst auch, gemeinnützig und verfolgen keine Gewinnerzielungsabsicht. Die Geschäftstätigkeit des BSD umfasst die Sammlung, Aufbereitung und Verteilung von menschlichem Blut und dessen Abgabe für Heilzwecke, die damit verbundenen Forschungsarbeiten sowie die Bereitstellung der dazu erforderlichen Geräte. Unternehmenszweck der RKB ist die Förderung der Altenpflege. Sie unterhält 10 Seniorenruhesitze mit insgesamt 1 892 Heimplätzen, davon entfallen 1 361 auf den Wohn- und 531 auf den Pflegebereich.

Der ORH hat bei diesen Gesellschaften selbst kein unmittelbares Prüfungsrecht. Eine Prüfungszuständigkeit besteht nur in Bezug auf die Betätigung der Körperschaft als Gesellschafter (Art. 92 BayHO).

Die Prüfung dieser Betätigung hat insbesondere ergeben, dass beim BRK für die Verwaltung und Betreuung des Beteiligungsbesitzes keine spezielle Organisationseinheit vorhanden ist und deswegen eine wesentliche organisatorische Voraussetzung für eine effektive Kontrolle der Tochtergesellschaften gefehlt hat. Das BRK hat zugesagt, eine entsprechende Funktionsstelle mit dem vom ORH vorgeschlagenen Aufgabenbereich im Umfeld des Präsidenten einzurichten. Es hat zwischenzeitlich die Beteiligungen den Landesgeschäftsführern zur Betreuung zugeordnet. Der Präsidialausschuss nimmt in der Innenwirkung die Prüfung der Gesellschafteraufgaben wahr und gibt den Gesellschaftern entsprechende Empfehlungen.

Der ORH hat ferner auf die unzureichend wahrgenommene Aufsicht durch die Gesellschaftsorgane der beiden Tochterunternehmen (Verwaltungsrat, Gesellschafterversammlung) hingewiesen und in diesem Zusammenhang Vorschläge für eine effiziente Überwachung der Geschäftsführung gemacht (erweiterte Berichtspflichten, Katalog zustimmungsbedürftiger Rechtsgeschäfte und Maßnahmen u.ä.). Das BRK hat die Empfehlungen aufgegriffen und im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung die notwendigen Vorkehrungen getroffen.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 24. Oktober 2001



Alfons Metzger
Präsident