

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht  
2002**



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](mailto:poststelle@orh.bayern.de) - **Internet:** <http://www.orh.bayern.de>

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 <b>I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug</b>  	
1 Haushaltsplan 2000	9
2 Haushaltsrechnung 2000	9
3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	11
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	13
5 Kreditermächtigung	16
6 Finanzierungssaldo	16
7 Haushaltsüberschreitungen	18
8 Ausgabereste	21
9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel	22
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	22
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2000	22
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2001	23
13 Staatsschulden 2001	28
14 Staatsbürgschaften 2001	31
15 Privatisierungserlöse	34
 <b>II. Prüfungsergebnisse</b>  	
<b>A. Ressortübergreifende Ergebnisse</b>	
16 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter	39

**B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen  
und der Staatskanzlei**

**Staatsministerium des Innern**

<b>17</b>	Organisation und Personalbedarf beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung	44
<b>18</b>	Organisation der Polizeiinspektionen	52
<b>19</b>	Siedlungsmodelle Bayern	65
<b>20</b>	Projektförderung im kommunalen Straßenbau	76

**Staatsministerium der Finanzen**

<b>21</b>	Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen nach § 50 a Abs. 4 EStG	78
<b>22</b>	Finanzierung einer Filmhalle	84
<b>23</b>	Verpachtung staatlicher Fischereirechte	88
<b>24</b>	Vergabe von Bauleistungen beim Neubau eines Landratsamts	93

**Staatsministerium für Wirtschaft,  
Verkehr und Technologie**

<b>25</b>	Behördentankstelle des Landesamts für Maß und Gewicht beim Staatsministerium	96
<b>26</b>	Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs	100
<b>27</b>	Kooperationsförderung im ÖPNV	106
<b>28</b>	Zuwendungen für einen Zentralen Omnibusbahnhof	111

**Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten**

<b>29</b>	Förderung der Fischerei aus Mitteln der Fischereiabgabe	113
<b>30</b>	Förderung der Betreuung bei landwirtschaftlichen Investitionsvorhaben	117
<b>31</b>	Bayerische Landessiedlung GmbH	125

	Seite
<b>Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen</b>	
<b>32</b>	Pauschale Förderung nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz 130
<b>Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz</b>	
<b>33</b>	Gesundheitsinformationsdienst 134
<b>Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen</b>	
<b>34</b>	Förderung von Freibädern 138
<b>35</b>	Gewässer zweiter Ordnung 140
<b>Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</b>	
<b>36</b>	Zuschüsse für Veranstaltungen im Medienbereich 144
<b>37</b>	Theologie an den Universitäten in Bayern 148
<b>38</b>	Einsatz der Informationstechnik bei den Universitätsklinika 157
<b>39</b>	Beschaffung von Blutprodukten durch die staatlichen Klinika 167
<b>40</b>	Abrechnung von Drittmittelprojekten 170
<b>41</b>	Kosten interner Notfalleinsätze und Krankentransporte an den Universitätsklinika Erlangen und Würzburg 172
<b>42</b>	Dienstaufsicht an der Universität Regensburg 173
<b>43</b>	Staatstheater am Gärtnerplatz 175
<b>Staatskanzlei</b>	
<b>44</b>	Initiative BayernOnline 181
<b>45</b>	Einführung eines terrestrischen digitalen Hörfunks - Pilotprojekt DAB 191
<b>C. Angelegenheiten nach Art. 99 BayHO</b>	
<b>46</b>	Zuschüsse an die Fraktionen 197

## Verzeichnis der Abkürzungen

BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayÖPNVG	=	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BayWG	=	Bayerisches Wassergesetz
BFD	=	Bezirksfinanzdirektion
BT	=	Bundestag
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
EStG	=	Einkommensteuergesetz
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
IT	=	Informationstechnik
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LfA	=	LfA Förderbank Bayern
LT	=	Landtag
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
POG	=	Polizeiorganisationsgesetz
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer

## **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 2000, 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 2002 beziehen.

Den Staatsministerien und der Staatskanzlei wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen, die ihren Bereich 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 des Berichts unterrichtet der ORH den Landtag gemäß Art. 99 Satz 1 BayHO über die Prüfung der Zuschüsse an die Fraktionen (TNr. 46). Dieser Teil des Berichts ist nicht Gegenstand des Verfahrens zur Entlastung der Staatsregierung.

3. Der Euro ist ab 1. Januar 2002 die allein gültige Währung in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Beginn des Jahres wurde dementsprechend das Haushalts- und Kassenwesen bei Bund und Ländern auf Euro umgestellt. Obwohl sich ein Teil der in diesem Jahresbericht enthaltenen Prüfungsfeststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher bezieht, werden die Geldbeträge nur noch in Euro ausgewiesen, um so eine bessere Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit herzustellen. Durch die Umrechnung (1 Euro = 1,95583 DM) können sich im Einzelfall Rundungsdifferenzen ergeben. Nur im Allgemeinen Teil des Jahresberichts sind noch DM-Beträge ausgewiesen, da die Rechnungslegung gegenüber dem Landtag bis einschließlich 2001 in DM erfolgt.
  
4. Der ORH hat dem Landtag und der Staatsregierung gemäß Art. 99 Satz 1 BayHO Anfang Juli 2002 einen Bericht über die Prüfung der Ursachen der Kostensteigerung beim Neubau der Pinakothek der Moderne vorgelegt.



# I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

## 1 Haushaltsplan 2000

- 1.1 Der Haushaltsplan 2000 ist durch das Haushaltsgesetz 1999/2000 vom 26. Juli 1999 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2000 vom 27. Dezember 1999 in Einnahmen und Ausgaben auf 67 476 292 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 7,0 % gestiegen. Ohne die Zuführung der Erlöse an den Bayern-Fonds mit 3 101,8 Mio DM aus dem Veräußerungserlös der VIAG-Aktien beträgt die Steigerung 2,0 %. Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats<sup>1</sup> **bereinigte** Ausgaben**soll** ist um 1,6 % gestiegen. Der Ausgabenzuwachs würde 1,4 % betragen, wenn man die Jahre 1999 und 2000 um die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern bereinigte.

- 1.2 Im Haushalt 2000 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 800 Mio DM **Minderausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,2 % (Vorjahr 1,3 %) des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.<sup>2</sup>

## 2 Haushaltsrechnung 2000

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2000 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben

---

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (2000 insgesamt 3 582,2 Mio DM, davon 3 101,8 Mio DM Bayern-Fonds).

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 und Schnellbrief des Staatsministeriums der Finanzen vom 17. Dezember 1999 an die Ressorts

vom 14. November 2001 (LT-Drucksache 14/8080) übersandt.<sup>3,4</sup> 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 2000**

Zahlenübersicht 1

<b>Soll</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach dem Haushaltsplan	67 476 292 100,00 DM	67 476 292 100,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1999 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	6 134 583 469,44 DM	3 836 460 566,90 DM
<b>insgesamt (Rechnungssoll)</b>	<b>73 610 875 569,44 DM</b>	<b>71 312 752 666,90 DM</b>
<b>Ist</b>	<b>Einnahmen</b>	<b>Ausgaben</b>
- nach der Haushaltsrechnung	68 659 556 863,01 DM	68 987 708 802,41 DM
- in das Haushaltsjahr 2001 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	7 541 952 707,49 DM	4 915 677 865,55 DM
<b>insgesamt</b>	<b>76 201 509 570,50 DM</b>	<b>73 903 386 667,96 DM</b>
<b>Unterschied Soll/Ist</b>	<b>2 590 634 001,06 DM</b>	<b>2 590 634 001,06 DM</b>

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

---

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2000 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 14. Dezember 2001 (LT-Drucksache 14/8450) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 2000 wurden am 24. April 2001 abgeschlossen.

**Deckung der in das Haushaltsjahr 2001  
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

<b>Die Ausgabereste waren gedeckt durch</b>	<b>Betrag</b>
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 2000	- 328 151 939,40 DM
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 2 298 122 902,54 DM
- die in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Einnahmereste <sup>1)</sup>	7 541 952 707,49 DM
<b>Ausgabereist</b>	<b>4 915 677 865,55 DM</b>

1) darunter 6 399 642 337,07 DM **Kreditemächtigungen**, 851 331 585,99 DM nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und 290 978 784,43 DM aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern

Die Einnahmereste wären um 0,9 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 2,0 Mrd DM der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsicherungsrücklage zugeführt worden wären. 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 z.T. erheblich beeinflusst. Darüber hinaus waren 1995 und 1996 weitere Sonderfaktoren gegeben (Bahnregionalisierung, Familienleistungsausgleich und Forstreform), 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 Veränderungen sind in Klammern gesetzt.

**Einnahmen- und Ausgabenentwicklung**

Zahlenübersicht 3

Jahr	Bereinigte Einnahmen <sup>1)</sup>			Bereinigte Ausgaben <sup>1)</sup>		
	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)
<b>2000</b>	<b>65 215,0</b>	<b>4,7</b>	<b>(4,7)</b>	<b>63 387,9</b>	<b>2,3</b>	<b>(2,5)</b>
2001	63 234,4	- 3,0	(- 3,2)	64 986,7	2,5	(2,2)

- 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**

Im Jahr **2000** sind die bereinigten Einnahmen in Bayern um 4,7 % gestiegen. Der hohe Zuwachs ist auf den Anstieg der Steuereinnahmen um 4,8 % zurückzuführen. Die bereinigten Ausgaben nahmen um 2,3 % zu. Der Ausgabenzuwachs lag somit über der vom Finanzplanungsrat empfohlenen 2 %-Marke, aber unter der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts (Zahlenübersicht 4).

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2000 gegenüber 1999**

Zahlenübersicht 4

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	+ 4,7
- in den alten Ländern <sup>1)</sup>	+ 2,6
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	+ 2,3
- in den alten Ländern <sup>1)</sup>	+ 2,5
Bruttoinlandsprodukt - in Bayern	+ 3,7
(in jeweiligen Preisen) - in den alten Ländern <sup>1)</sup>	+ 3,0

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		1999	2000			2001
		Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
<b>Einnahmen</b>						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	49 993,0 49 797,2	52 417,4 52 166,8	49 836,5 49 620,0	2 580,9 2 546,8	50 027,9 49 743,3
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	5 138,0	5 189,4	4 955,2	234,2	5 401,1
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	4 914,1	5 237,4	4 962,3	275,1	5 680,1
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i>	2 573,3 -406,8	5 815,3 -613,8	7 722,3 1 372,5	-1 907,0 -1 986,3	4 366,0 389,6
	<b>zusammen</b>	62 618,5	68 659,6	67 476,3	1 183,3	65 475,1
<b>Ausgaben</b>						
4	Personalausgaben	25 627,1	26 080,3	26 615,9	-535,6	26 691,9
5	Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für den Schuldendienst	3 292,6 2 187,9	3 380,3 2 188,6	3 479,9 2 336,3	-99,6 -147,7	3 574,3 1 996,5
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Aus- nahme für Investitionen	21 375,6	22 284,7	21 811,5	473,2	23 297,7
7	Baumaßnahmen	1 898,8	1 762,2	1 855,7	-93,5	1 811,4
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 573,4	7 691,9	8 617,1	-925,2	7 614,9
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2 044,9	5 599,8	2 760,1	2 839,7	731,9
	<b>zusammen</b>	64 000,4	68 987,7	67 476,3	1 511,4	65 718,6

Differenzen in den Summen durch Runden

#### Anmerkung zu 2000:

##### - zur Hauptgruppe 0:

Die Steuereinnahmen übertrafen das Haushaltssoll um 2,5 Mrd DM. Sie stiegen gegenüber 1999 um 2,4 Mrd DM oder 4,8 % (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 Kreditermächtigung nicht ausgeschöpft werden musste.

- zur Hauptgruppe 9:

Die große Abweichung der Istausgaben 2000 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 zur Abdeckung künftiger Risiken 2 000 Mio DM zugeführt.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlussbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 2000 (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 <sup>1)</sup>				
				West <sup>2)</sup>			Ost	
	1999 %	2000 %	2001 %	1999 %	2000 %	2001 %	2000 %	2001 %
Steuerdeckungsquote	80,4	82,3	76,5	76,1	76,2	68,9	48,1	47,6
Kreditfinanzierungsquote	-- <sup>3)</sup>	-- <sup>3)</sup>	0,6	4,6	5,6	5,1	5,0	4,9
Personalausgabenquote	41,4	41,1	41,1	40,8	40,1	38,9	25,6	26,3
Sachaufwandsquote	5,3	5,3	5,5	5,3	5,4	5,6	4,4	4,5
Zinsausgabenquote	3,3	3,1	2,9	8,7	8,4	8,3	5,5	5,9
Zinssteuerquote	4,1	3,8	3,8	11,5	11,1	12,0	11,5	12,5
Investitionsquote	15,3	14,9	14,5	10,0	10,4	10,8	25,7	23,2

1) Zahlen für 2001 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2) ohne Bayern

3) 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. Vor allem im Ländervergleich ist wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten; dies verdeutlichen auch die großen Abweichungen zwischen den Flächenländern West und Ost. Die Aussagekraft der Quoten ist auch deshalb begrenzt, weil sie in einem wechselbezüglichen Verhältnis zur Ausgabenentwicklung stehen und nicht alle für die Beurteilung der Ausgaben wesentlichen Gesichtspunkte einfließen.<sup>5</sup>

---

5) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 4.2

## 5 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2000 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

### Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	1 372,5
- aus dem Haushaltsjahr 1999 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	5 335,8
<b>Gesamtermächtigung</b>	<b>6 708,3</b>
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt <sup>1)</sup>	- 613,8
- auf das Haushaltsjahr 2001 zur teilweisen Deckung der Ausgaberrreste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) <sup>2)</sup>	6 399,6
<b>insgesamt beansprucht</b>	<b>5 785,8</b>
im Haushaltsjahr 2000 wurden nicht beansprucht	<b>922,5</b>

1) Unter Berücksichtigung einer Rückzahlung des „internen Kredits“ beim Grundstock von 177,1 Mio DM ergibt sich eine Netto-Schuldentilgung von 790,9 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 7 542,0 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 851,3 Mio DM auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und 291,0 Mio DM auf Einnahmen aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.

## 6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltsslage im Jahr 2000 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).

Im Haushaltsjahr 2000 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von 1,8 Mrd DM. Dies ist insbesondere auf die in diesem Jahr noch um 2,4 Mrd DM gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen. Rechnet man die Einnahmen und Ausgaben der Programme der Offensive Zukunft Bayern heraus, so ergibt sich für 2000 sogar



ein positiver Finanzierungssaldo von 2,3 Mrd DM. Allerdings wurden auch um 1,1 Mrd DM höhere Ausgabereste übertragen (vgl. TNr. 8).

**Finanzierungssaldo (Mio DM)**

Zahlenübersicht 8

	1999	2000	2001
<b>Isteinnahmen</b>	62 618,5	68 659,6	65 475,1
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	- 406,8	- 613,8	389,6
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken <sup>1)</sup>	651,5	3 951,2	1 636,2
- haushaltstechnische Verrechnungen	113,4	107,1	215,1
<b>bereinigte Isteinnahmen</b>	62 260,4	65 215,1	63 234,4
<b>Istausgaben</b>	64 000,4	68 987,7	65 718,6
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke <sup>2)</sup>	1 939,1	5 501,8	525,1
- haushaltstechnische Verrechnungen	105,8	98,0	206,8
<b>bereinigte Istausgaben</b>	61 955,5	63 387,9	64 986,7
<b>Finanzierungssaldo - Ist</b>	+ 304,9	+ 1 827,1	- 1 752,3
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 2 477,2	- 2 168,8	- 3 461,8

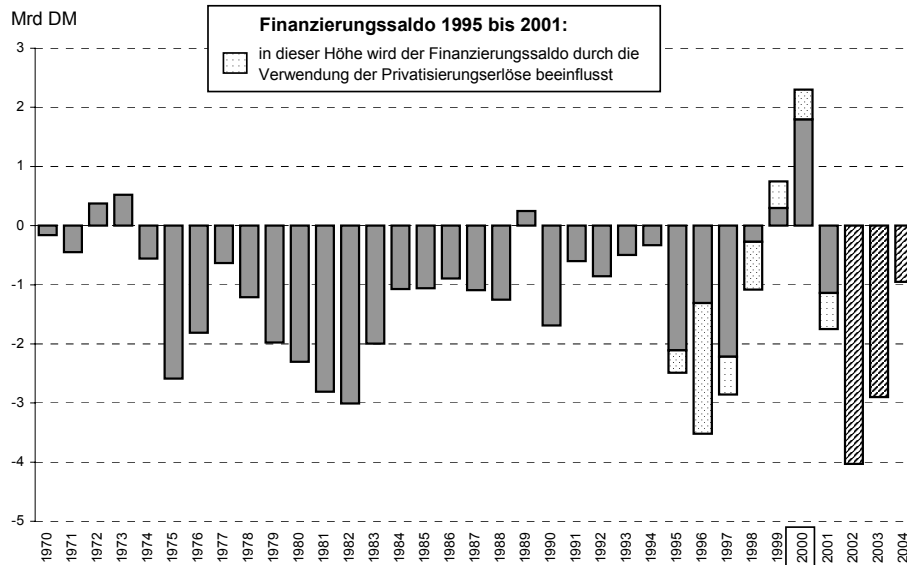
Differenzen in den Summen durch Runden

1) darunter (in Mio DM):	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>
Erstattungen aus dem Grundstock „Offensive Zukunft Bayern“, dem Bayern-Fonds und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	603,5	793,8	1 006,8
Ablieferung des Grundstocks zur Finanzierung des Bayern-Fonds	-	3 102,4	-
Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	-	-	560,0
2) darunter (in Mio DM):			
Zuführung der Erlöse aus den VIAG-Aktien an den Bayern-Fonds	-	3 102,4	-
Sonderrücklagen zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen und Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern	62,5	367,2	486,7
Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	1 851,6	2 001,1	-

Die Entwicklung des Finanzierungssaldos und den Einfluss der Privatisierungserlöse zeigt das nachfolgende Schaubild.

## Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



Anmerkung: Bis 2001: Istzahlen; 2002: Sollzahlen nach dem Nachtragshaushalt 2002; 2003 bis 2004: Haushaltsentwurf 2003/2004

## 7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 2000 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 2 788 157 033,76 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben 2 654 439 296,39 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 59 776 791,67 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden) 73 940 945,70 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 2000 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 4,13 % (Vorjahr: 3,26 %). Dieser hohe Anteil ist allein auf die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage von 2 Mrd DM (1999: 1,85 Mrd DM) zurückzuführen. Ohne diese rein formal überplanmäßige Ausgabe würden die Haushaltsüberschreitungen nur 1,17 % (1999: 0,33 %) 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 (StMF) dargestellt. Darüber hinaus hat das StMF dem Landtag nach Art. 37 Abs. 4 BayHO i.V.m. Art. 5 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 25. November 2000 und vom 28. Mai 2001).

**7.2** Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In drei Fällen mit zusammen 1 112 365,42 DM (Vorjahr: vier Fälle mit 355 724,85 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte. In einem weiteren Fall einer überplanmäßigen Ausgabe von 2 650 324 DM hat es seine Einwilligung als nicht wirksam geworden angesehen; hierzu hat der ORH Folgendes festgestellt:

In Bayern wird Ehepaaren oder alleinerziehenden Elternteilen alternativ zum Landeserziehungsgeld eine einmalige Familienbeihilfe als freiwillige Leistung nach dem Programm „Junge Familie“ angeboten. Sie beträgt 1 000 DM für das erste Kind und 1 500 DM für jedes weitere Kind; in Härtefällen kann sie auf bis zu 3 000 DM erhöht werden. Das Programm wurde inzwischen mit der Maßgabe aufgehoben, dass Familienbeihilfe nur noch für Kinder gewährt wird, die vor dem 1. Januar 2001 geboren wurden.

Für das Landeserziehungsgeld wurde bei der Einkommensanrechnung für Geburten ab 1. August 1994 eine Abschmelzungsregelung eingeführt. Danach mindert sich das volle Landeserziehungsgeld von monatlich 500 DM für Kinder, die bis zum 31. Dezember 2000 geboren sind, bei Überschreiten der festgelegten Einkommensgrenzen bis auf einen Betrag von 40 DM monatlich; ein geringeres Erziehungsgeld wird nicht mehr ausgezahlt (Kappungsgrenze).

Durch die Einführung der Abschmelzungsregelung beim Landeserziehungsgeld entstand ab 1996 die Situation, dass die Familienbeihilfe für Antragsteller, bei denen sich ein Landeserziehungsgeld von weniger als insgesamt 1 000 DM beim ersten Kind (monatlich 84 DM) bzw. von weniger als 1 500 DM (monatlich 125 DM)

für jedes weitere Kind errechnete, günstiger wurde. Von den Ämtern für Versorgung und Familienförderung wurden die Antragsteller entsprechend beraten.

Um die Besserstellung auszuschließen, hat das StMF das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) mehrmals aufgefordert, die Abschmelzungsregelung des Landeserziehungsgeldes auch auf die Familienbeihilfen zu übertragen. Es hat davon seine gemäß Art. 37 Abs. 1 BayHO erforderliche Einwilligung in überplanmäßige Ausgaben abhängig gemacht.

Das StMAS ist der Forderung des StMF nicht nachgekommen. Daraufhin hat das StMF im August 2001 erklärt, dass es seine Einwilligung als nicht wirksam geworden ansieht.

### 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:

- 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 49,76 Mio DM geleistet worden (Soll 2000: 165 Mio DM; Ist 1999: 223,7 Mio DM).
- Aufgrund der ungünstigen Entwicklung des Steueraufkommens im übrigen Bundesgebiet wurde der Freistaat Bayern im **Länderfinanzausgleich** zusätzlich belastet. Dadurch sind bei Kap. 13 03 Tit. 612 01 überplanmäßige Ausgaben von 496,43 Mio DM angefallen.
- Bei Kap. 13 06 Tit. 581 01 sind **Tilgungsausgaben an den Bund** von 20,02 Mio DM formal als überplanmäßig ausgewiesen, weil Darlehensrückflüsse aus dem Jahr 1999 erst im Jahr 2000 mit dem Bund abgerechnet wurden.
- Der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** (Kap. 13 06 Tit. 911 01) wurden 2 Mrd DM zugeführt (Art. 25 Abs. 2 BayHO).

## 8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 2000 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 3 725 327 341,74 DM verblieben. Mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 4 915 677 865,55 DM in das Haushaltsjahr 2001 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

### Ausgabereste 2000

Zahlenübersicht 9

	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest	3 725,3
<i>zuzüglich</i> abschließende Willigungen	2 112,4
<i>abzüglich</i>	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperrungen bei übertragbaren Ausgaben	595,9
- 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	326,2
<b>in das Jahr 2001 übertragene Ausgabereste</b>	<b>4 915,7</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber 1999 um 1 079,2 Mio DM. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 7,3 % (Vorjahr 6,1 %). In folgenden Bereichen sind die Reste besonders angestiegen:

- Bei den **Investitionsfördermaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr** (Kap. 07 07 Tit. 883 01 und 13 10 TitGr. 81) stiegen die Ausgabereste um 292 Mio DM auf 426 Mio DM. Sie werden insbesondere für die Beschaffung neuer Triebwagen für die S-Bahn benötigt.
- An **Ausgleichsleistungen an die Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH** verblieben 73 Mio DM, die für Maßnahmen bei den U- und S-Bahnen vorgesehen sind (Kap. 07 07 Tit. 682 03).
- Bei den Programmen der **Offensive Zukunft Bayern** wurden 1 142 Mio DM Ausgabereste übertragen. Das sind 344 Mio DM mehr als im Vorjahr. Die Erhöhung ist auf die im Jahr 2000 erstmals veranschlagte Offensive Zukunft Bayern III zurückzuführen (Kap. 13 12 und 13 13), bei welcher 485 Mio DM Ausgabereste übertragen wurden.

- Die Reste bei den staatlichen **Hochbaumaßnahmen** (ohne die Programme der Offensive Zukunft Bayern) stiegen um 89 Mio DM auf 310 Mio DM. Sie sind durch bereits vergebene oder noch nicht abgerechnete Leistungen gebunden.
- Die Ausgabereste der **Budgets** erhöhten sich um 87 Mio DM auf 349 Mio DM.

## **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 2000 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 2000**

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

## 12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2001

### 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	1997	1998	1999	2000	2001	Veränderungen 2001 gegen- über 2000
<b>a) Gemeinschaftsteuern</b>						
Lohnsteuer	45 091,9	47 205,2	51 277,4	53 498,4	53 471,9	- 26,5
Lohnsteuerzerlegung	515,3	225,0	81,3	47,4	9,7	- 37,7
Veranlagte Einkommensteuer	1 786,9	2 932,0	4 919,8	6 099,1	5 248,6	- 850,5
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	3 065,2	3 863,2	4 075,1	4 280,2	8 807,8	+ 4 527,6
Zinsabschlag	1 974,3	2 019,6	2 025,1	2 498,8	3 109,6	+ 610,8
Zinsabschlagzerlegung	78,5	186,1	181,3	63,1	50,5	- 12,6
Körperschaftsteuer	7 799,2	7 882,9	8 421,1	9 872,6	- 194,8	- 10 067,4
Körperschaftsteuerzerlegung	- 49,5	635,9	- 200,8	- 3,4	1 693,8	+ 1 697,2
Umsatzsteuer	30 760,3	32 604,3	34 870,9	33 048,1	30 557,2	- 2 490,9
Gewerbesteuerumlage	788,7	1 000,3	1 074,3	1 043,1	1 213,1	+ 170,0
erhöhte Gewerbesteuerumlage	826,7	873,4	910,7	878,3	834,3	- 44,0
<b>Summe a)</b>	<b>92 637,5</b>	<b>99 427,9</b>	<b>107 636,2</b>	<b>111 325,7</b>	<b>104 801,7</b>	<b>- 6 524,0</b>
<b>b) Landessteuern</b>						
Vermögensteuer	270,8	144,8	130,4	138,5	78,6	- 59,9
Erbschaftsteuer	857,9	869,9	1 370,1	1 213,9	1 197,1	- 16,8
Grunderwerbsteuer	1 404,8	1 802,8	2 085,1	1 874,3	1 814,6	- 59,7
Kraftfahrzeugsteuer	2 373,8	2 493,6	2 248,6	2 258,4	2 709,0	+ 450,6
Rennwett- und Lotteriesteuer	468,7	530,1	528,5	553,7	579,5	+ 25,8
Feuerschutzsteuer	115,0	123,2	85,7	107,4	85,1	- 22,3
Biersteuer	350,5	335,5	331,6	324,5	325,6	+ 1,1
<b>Summe b)</b>	<b>5 841,5</b>	<b>6 300,0</b>	<b>6 780,0</b>	<b>6 470,8</b>	<b>6 789,5</b>	<b>+ 318,7</b>
<b>Summe a) und b)</b>	<b>98 479,0</b>	<b>105 727,9</b>	<b>114 416,2</b>	<b>117 796,5</b>	<b>111 591,2</b>	<b>- 6205,3</b>
<b>c) Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer</b>	<b>2 662,9</b>	<b>2 815,8</b>	<b>2 989,6</b>	<b>3 941,5</b>	<b>4 093,8</b>	<b>+ 152,3</b>
<b>Gesamtaufkommen Summe a) bis c)</b>	<b>101 141,9</b>	<b>108 543,7</b>	<b>117 405,8</b>	<b>121 738,0</b>	<b>115 685,0</b>	<b>- 6 053,0</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 2001** somit um 6 053,0 Mio DM (- 5,0 %) deutlich gegenüber dem Vorjahr gesunken. Diese Minderung ist einerseits auf den allgemeinen wirtschaftlichen Abschwung, bei der Körperschaftsteuer aber zusätzlich auf die ab 2001 in Kraft getretene Körperschaftsteuerreform zurückzuführen. Hier wurde der Steuersatz von zuvor 40 % für einbehaltene und 30 % für ausgeschüttete Gewinne auf einheitlich 25 % gesenkt, wodurch sich die Vorauszahlungen auf die Körperschaftsteuer 2001 entsprechend verringerten. Die Systemumstellung wurde von den Unternehmen ferner dazu genutzt, um durch Sonderausschüttungen Steuererstattungen in Höhe der Differenz zwischen dem Thesaurierungs- und dem Ausschüttungssteuersatz zu realisieren. Der Ausfall des Körperschaftsteueraufkommens konnte auch nicht annähernd durch den erheblichen Anstieg des Kapitalertragsteueraufkommens (nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) ausgeglichen werden. Das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer ist gegenüber dem Vorjahr durch die zum 1. Januar 2001 wirksam gewordene Tarifentlastung, insbesondere aber auch durch eine verstärkte Anrechnung von Körperschaftsteuer und Kapitalertragsteuer sowie die Einbeziehung eines weiteren Förderjahres bei der Eigenheimzulage deutlich gesunken. Das Umsatzsteueraufkommen ist wegen der schwachen inländischen Nachfrage weiter zurückgegangen.

## 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 1997 bis 2001 folgende Steuereinnahmen:

### Entwicklung der Steuereinnahmen <sup>1)</sup> des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote <sup>2)</sup>
	Mio DM		Mio DM	Haushaltsplan	
			%	%	%
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
<b>2001</b>	<b>49 536,6</b>	<b>49 743,3</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>- 4,6</b>	<b>76,5</b>

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 2 423,5 Mio DM (- 4,6 %) merklich abgesunken, übertrafen jedoch mit 206,7 Mio DM (+ 0,4 %) noch geringfügig den Haushaltsansatz (2000: + 2 546,8 Mio DM = + 5,1 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2001 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen  
des Freistaats Bayern 2001 gegenüber 2000**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 2000	
	Mio DM	%
<b>Gemeinschaftsteuern</b>		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 82,8	- 0,4
Veranlagte Einkommensteuer	- 417,4	- 16,6
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 2 157,9	+ 123,0
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 263,2	+ 23,3
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 4 283,8	- 91,4
Steuern vom Umsatz	- 406,8	- 2,8
Gewerbsteuerumlage	+ 27,4	+ 1,9
insgesamt	- 2 742,2	- 6,0
<b>Landessteuern</b>		
Vermögensteuer	- 59,9	- 43,2
Erbschaft- und Schenkungsteuer	- 16,8	- 1,4
Grunderwerbsteuer	- 59,7	- 3,2
Krafffahrzeugsteuer	+ 450,6	+ 20,0
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 25,8	+ 4,7
Feuerschutzsteuer	- 22,3	- 20,8
Biersteuer	+ 1,1	+ 0,3
insgesamt	+ 318,7	+ 4,9
<b>Mindereinnahmen insgesamt</b>	<b>- 2 423,5</b>	<b>- 4,6</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

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

**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
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
<b>2001</b>	<b>19 592,8</b>	<b>2 103,9</b>	<b>404,7</b>	<b>14 040,9</b>	<b>2 709,0</b>	<b>1 814,6</b>	<b>1 197,1</b>

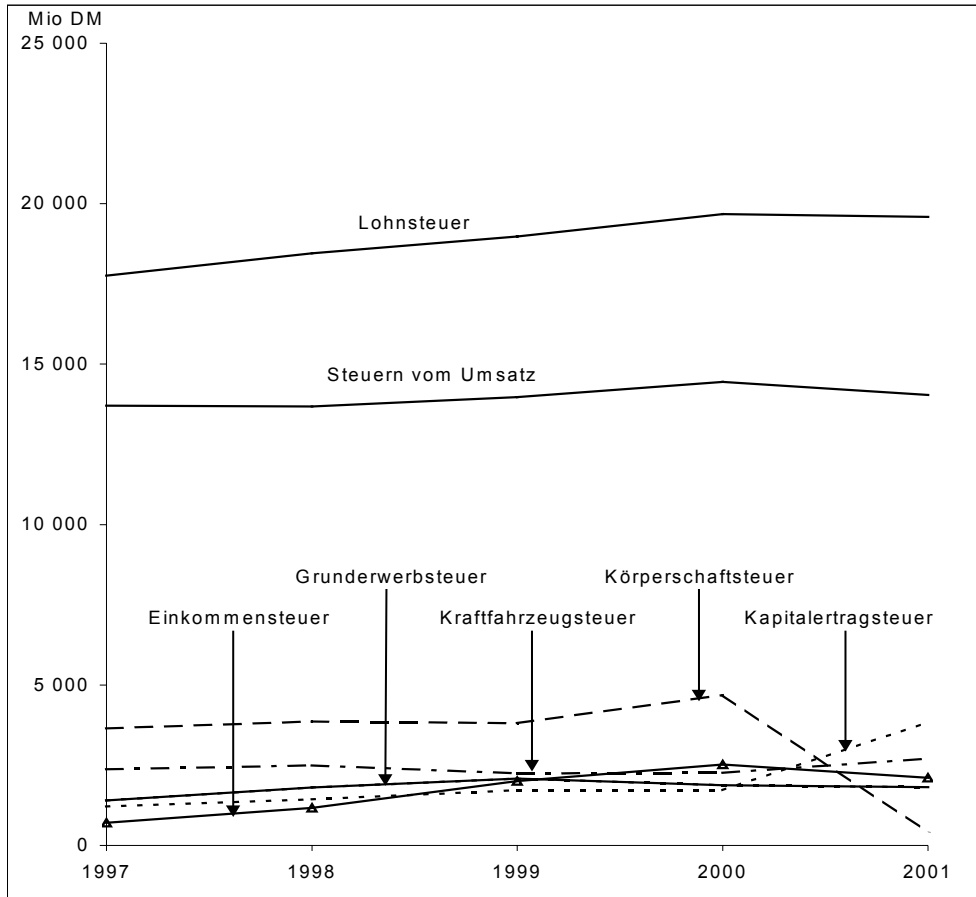
**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten  
Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio DM)** Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag <sup>1)</sup>		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
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
<b>2001</b>	<b>3 912,6</b>	<b>3 848,0</b>	<b>1 390,5</b>

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

**Einnahmentwicklung der wichtigsten Steuerarten (1997 bis 2001)**

Schaubild



## 13 Staatsschulden 2001

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 2001 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung (Mio DM)

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1997	1998	1999	2000	2001
<b>A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock</b>					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken und Sozialversicherungsträgern usw.	34 577,9	36 156,0	35 749,2	35 135,4	35 524,9
„interner Kredit“ beim Grundstock	2 115,1	1 436,5	1 032,7	855,6	1 584,1
<b>insgesamt</b>	<b>36 693,0</b>	<b>37 592,5</b>	<b>36 781,9</b>	<b>35 991,0</b>	<b>37 109,0</b>
<b>B Schulden beim Bund <sup>1)</sup></b>	5 024,7	4 955,2	4 789,6	4 573,9	4 431,7
<b>Summe der Staatsschuld (A und B)</b>	<b>41 717,7</b>	<b>42 547,7</b>	<b>41 571,5</b>	<b>40 564,9</b>	<b>41 540,7</b>
<b>C Schulden Dritter <sup>2)</sup></b>	91,8	70,8	50,5	28,4	14,0
<b>Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite) <sup>3)</sup></b>	<b>41 809,5</b> (1 100)	<b>42 618,5</b> (1 100)	<b>41 622,0</b> (1 100)	<b>40 593,3</b> (1 100)	<b>41 554,7</b> (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).

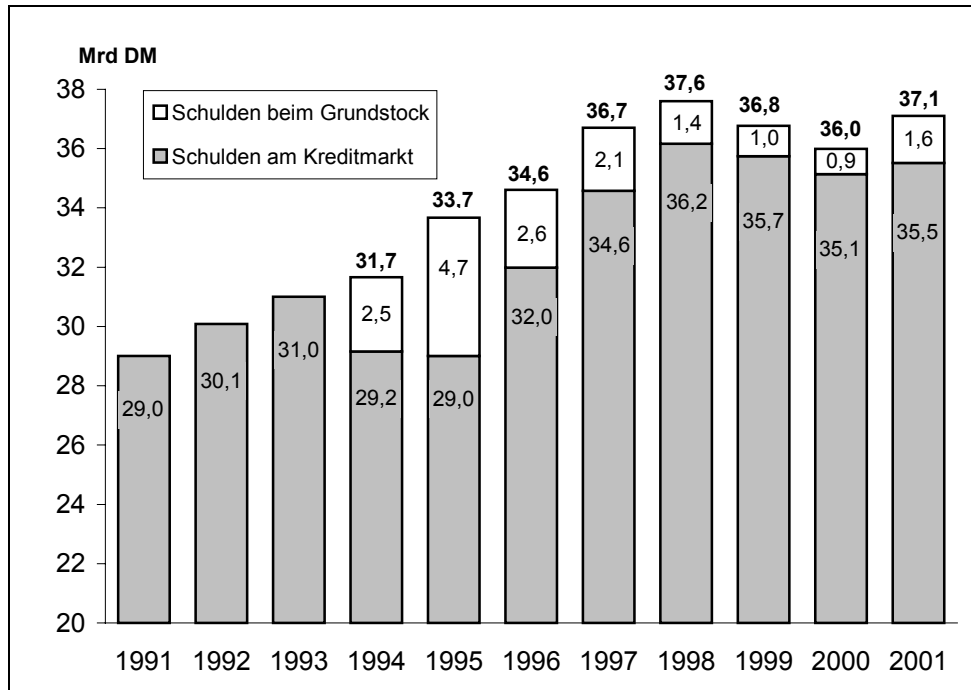
3) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nicht in Anspruch genommen.

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 Kassettdisposition als „interner Kredit“ des Haushalts beim Grundstock eingesetzt. Der Staat konnte dadurch für eine gewisse Zeit Kreditaufnahmen am Kreditmarkt vermeiden. Ende 2001 waren als „interne

Kredite“ insgesamt 1 584,1 Mio DM im Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ nachgewiesen, die noch grundstockskonform zu verwenden sind (vgl. Schaubild).<sup>6</sup>

### Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild



Während 1999 und 2000 aufgrund der hohen Steuereinnahmen insgesamt rd. 1 Mrd DM Schulden abgebaut wurden, nahm die Neuverschuldung 2001 wieder zu. Der Anstieg der Kreditmarktverschuldung um 389,5 Mio DM auf 35 524,9 Mio DM fiel angesichts des hohen negativen Finanzierungssaldos von 1 752,3 Mio DM moderat aus, da auch eine Entnahme aus der Rücklage von 560 Mio DM und der vorübergehende Einsatz der Erlöse aus dem Verkauf von E.ON-Aktien zur Deckung der Finanzierungslücke beigetragen haben. Durch die Verwendung der E.ON-Erlöse hat sich der "interne Kredit" beim Grundstock um 728,5 Mio DM auf 1 584,1 Mio DM erhöht.

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 Bayern-Fonds 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 <sup>1)</sup> Mio DM	Netto Mio DM	Tilgung Mio DM	Zinsaufwand Mio DM	insgesamt Mio DM
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	3 236,5	389,6	2 846,9	1 886,7	4 733,6
2002 <sup>2)</sup>	3 332,7	914,5	2 418,2	2 013,7	4 431,9
2003 <sup>3)</sup>	3 946,9	685,9	3 261,0	2 042,5	5 303,5
2004 <sup>3)</sup>	4 100,7	448,7	3 652,0	2 161,8	5 813,8

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Sollzahlen nach dem 2. Nachtragshaushalt 2002

3) Haushaltsentwurf 2003/2004

In den letzten zehn Jahren (1992 bis 2001) ging die Zinsbelastung von rd. 2 Mrd DM auf 1,9 Mrd DM zurück, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 6,5 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 2001 insgesamt 3,2 Mrd DM) zu wesentlich günstigeren Konditionen erfolgen konnte.

## 14 Staatsbürgschaften 2001

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2001 Kredite von 4 990,6 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 2 257,7 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 7 950 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zulasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten. Der Ermächtigungsrahmen des Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 BÜG (sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich) musste erstmals gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BÜG verstärkt werden.

### Staatsbürgschaften und Garantien

Zahlenübersicht 1

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2001			
	Anzahl	Kredit- betrag Mio DM	davon verbürgt Mio DM	Ermächtigungs- rahmen Mio DM
Gewerbliche Wirtschaft	2 413	1 333,1	233,1	4 500
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	3 094	280,1	223,9	100
Wohnungsbau	49 243	3 376,3	1 799,9	3 000
Land- und Forstwirtschaft	2	0,5	0,4	50
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	15	0,6	0,4	300
<b>zusammen</b>	<b>54 767</b>	<b>4 990,6</b>	<b>2 257,7</b>	<b>7 950</b>

An Ausfallzahlungen waren im Jahr 2001 insgesamt 100 594 DM zu leisten; aus früheren Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 8 969 DM rückerstattet.

**14.2** Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden Ende 2001 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen bzw. Ermächtigungen hierzu:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von jeweils 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2000/2001);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 64,37 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2000/2001);
- anteilige Garantien bis zu 148 588 DM für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2000/2001);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2000/2001);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gegenüber der Bayerischen Landesbank gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994 (beansprucht mit 4,4 Mrd DM);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 100 Mio DM für einen Rahmenkredit zur Finanzierung von Rindfleischexporten nach Moskau (von der Ermächtigung ist kein Gebrauch gemacht worden, Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 6 HG 2000/2001 i.d.F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2001/2002);
- Erfüllung von Haftungsansprüchen bis zur Höhe von 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 2000/2001).



### 14.3 Bürgschaften der LfA

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

#### Bürgschaften der LfA

Zahlenübersicht 2

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2001		
	Anzahl	Kreditbetrag Mio DM	davon verbürgt Mio DM
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	2 080	812,8	548,0
Sonstige Bürgschaften und Garantien	80	913,6	402,7
Haftungsfreistellungen	4 315	587,1	362,4
Ausfallgarantien Export	137	60,2	41,9
Rückgarantien der BGG <sup>1)</sup>	756	441,2	95,4
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	2 005	580,3	119,5
<b>zusammen</b>	<b>9 373</b>	<b>3 395,3</b>	<b>1 569,9</b>

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 1 569,9 Mio DM vermindert sich aufgrund von dritter Seite übernommener Rückgarantien um 22,1 Mio DM. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rückgarantien:

Bundesrepublik Deutschland	15,8 Mio DM
Freistaat Bayern	3,7 Mio DM
Geschäftsbanken	2,6 Mio DM

## 15 Privatisierungserlöse

### 15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 2001 folgende Beteiligungen des Freistaats Bayern für insgesamt **9,6 Mrd DM** verkauft worden:

#### Privatisierungserlöse

Zahlenübersicht 1

Programme	Mio DM
<b>Offensive Zukunft Bayern I</b>	
DASA	410,3
Bayernwerk	2 298,6
OBAG-Anteile	19,8
Lechelektrizitätswerke AG	13,8
Contigas-Anteile	57,3
Bayerischer Lloyd	0,9
Rhein-Main-Donau AG	33,8
<b>Nettoerlöse</b>	<b>2 834,5</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern II</b>	
Bayerische Versicherungskammer	
<b>Nettoerlöse</b>	<b>2 371,1</b>
<b>3. Tranche 1. Teil</b>	
Fränkische Überlandwerke	6,2
Bayernwerk Wasserkraftwerk AG	0,7
Bayerische Wasserkraftwerke AG	64,9
Bayerngas GmbH	70,4
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern	34,7
Bayerischer Schulbuchverlag	9,0
<b>Nettoerlöse</b>	<b>185,9</b>
<b>3. Tranche 2. Teil</b>	
DG-Bank Frankfurt	9,2
Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	126,6
<b>Nettoerlöse</b>	<b>135,8</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern I und II sowie 3. Tranche zusammen</b>	<b>5 527,3</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern III</b>	
VIAG AG	
<b>Nettoerlöse</b>	<b>3 102,4</b>
<b>Molkerei Weihenstephan</b>	<b>42,2</b>
<b>Offensive Zukunft Bayern IV</b>	
E.ON-Aktien	
<b>Nettoerlöse</b>	<b>938,1</b>
<b>insgesamt</b>	<b>9 609,9</b>

Diese Erlöse sind als Sondervermögen im Grundstock „Privatisierungserlöse“<sup>7</sup> nachgewiesen.

7) Anlage B zum Epl. 13, Nr. 2 Grundstock Teil C - I

## 15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Die Erlöse müssen nach Art. 81 BV für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens<sup>8</sup> verwendet werden, wobei der Wertbestand nur aufgrund eines Gesetzes verringert werden darf.

Die **Programme der Offensive Zukunft Bayern I und II** sowie der **3. Tranche**<sup>9</sup> haben ein Volumen<sup>10</sup> von 6 337 Mio DM. Davon wurden 5 258,5 Mio DM unmittelbar als grundstockskonforme Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, 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 92,3 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 „**Bayern-Fonds**“ 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 Privatisierungserlösen finanziert werden.<sup>11</sup> 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**

---

8) 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.

9) 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).

10) 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)

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

**veranschlagt.** Die Zinserträge der im „Bayern-Fonds“ angelegten Privatisierungserlöse dienen der Finanzierung von Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern.

Aus dem Verkauf der **Staatlichen Molkerei Weihenstephan** verbleiben dem Freistaat Bayern nach Abzug von Steuern und Nebenkosten 60 Mio DM. Davon entfallen 18 Mio DM auf Wirtschaftsgüter, die nicht dem Grundstockvermögen zugehörig waren (Warenvorräte u.a.). Sie werden für Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft verwendet. Die übrigen 42 Mio DM sind wieder in Grundstockvermögen anzulegen. Sie werden für Baumaßnahmen der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen eingesetzt (Kap. 13 03 TitGr. 92).

Im Jahr 2001 wurden **E.ON-Aktien** für 938 Mio DM verkauft. Der Erlös wird für die Programme „Kinder und Familie“ und „Bildung“ sowie für Infrastrukturmaßnahmen für die von der EU-Osterweiterung betroffenen Regionen verwendet (Kap. 13 14 des 2. Nachtragshaushalts 2002). Im Programmvolumen sind nur 58,7 Mio DM grundstockskonforme Ausgaben für den Um- und Ausbau der Staatsstraßen veranschlagt. Die übrigen Erlöse von 879,3 Mio DM werden für im Haushalt bereits veranschlagte Baumaßnahmen verwendet (Kap. 13 15 des 2. Nachtragshaushalts 2002).

Zahlenübersicht 2 zeigt, inwieweit die Privatisierungserlöse bis Ende 2001 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.

**Veranschlagung und Verwendung der  
Privatisierungserlöse bis Ende 2001**

Zahlenübersicht 2

<b>Programme</b>	<b>veranschlagt Mio DM</b>	<b>verwendet Mio DM</b>	<b>Anteil %</b>
Offensive Zukunft Bayern I	2 853,0	2 681,9	94,0
Offensive Zukunft Bayern II	2 297,0	2 170,9	94,5
3. Tranche - 1. Teil	190,0	190,0	100,0
- 2. Teil	95,0	46,1	48,5
Offensive Zukunft Bayern III (Bayern-Fonds)	2 649,4	1 031,3	38,9
langfristige Anlage des Bayern-Fonds	453,0	453,0	100,0
Staatliche Molkerei Weihenstephan	42,0	2,7	6,4
E.ON-Aktien (ab 2002 veranschlagt)	938,0		
<b>insgesamt veranschlagt</b>	<b>9 517,4</b>	<b>6 575,8</b>	<b>76,6</b>
zurückgestellt	92,3		

Differenzen in den Summen durch Runden

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 879,3 Mio DM bei der Offensive Zukunft Bayern IV) sowie 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 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 z.T. die hierfür veranschlagten Ausgaben, wobei die Mittelverwendung bei den einzelnen Fonds sehr unterschiedlich ist. Bis Ende 2001 wurden 705 Mio DM an Zinsen und Dividenden vereinnahmt und 607 Mio DM den vorgesehenen Zwecken zugeführt (s. Zahlenübersicht 3). Der Differenzbetrag wurde als Ausgaberesultat übertragen.

Allgemeiner Teil

**Einnahmen und Ausgaben der Fonds (Mio DM)**

Zahlenübersicht 3

<b>Kapitalstöcke der Offensive Zukunft Bayern I, II und III</b>	<b>Kapital- stock</b>	<b>Einnahmen bis Ende 2001</b>	<b>Ausgaben bis Ende 2001</b>
Meisterpreis	160,0	88,4	66,4
Bayern Innovativ GmbH	100,0	33,9	33,9
Risikokapitalgesellschaft	150,0	38,2	38,2
Bayerische Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen	100,0	45,2	43,7
Arbeitsmarkt- und Sozialfonds	400,0	128,4	114,3
Kapitalzuführungen an die Bayerische Beteiligungsgesellschaft	20,0	3,8	3,8
Kapitalzuführung an die Kreditgarantie- gemeinschaft Handel und Handwerk	10,0	2,0	2,0
Kapitalstock Hochschule International	49,0	7,6	4,9
Kulturfonds	300,0	104,9	88,9
Museum der Phantasie	3,9	0,5	0,5
Internationales Künstlerhaus Bamberg <sup>1</sup>	24,8	8,6	10,3
Umweltfonds	140,0	49,0	31,4
Altlastenfinanzierungsfonds	100,0	35,0	9,3
Naturschutzfonds	100,0	35,0	35,0
Technologie- und Gründerzentrum Garching	16,0	0,0	0,3
Kompetenzzentrum Neue Materialien Bayreuth	10,0	0,3	0,3
Umweltforschung	10,6	0,1	0,0
<b>Zwischensumme</b>	<b>1 694,3</b>	<b>580,9</b>	<b>483,2</b>
Dauerhafte Anlage des Bayern-Fonds zur Finanzierung der Folgekosten	452,9	124,2	124,2
<b>insgesamt</b>	<b>2 147,2</b>	<b>705,1</b>	<b>607,4</b>

Differenzen in den Summen durch Runden

1) Die Baumaßnahmen wurden aus dem Kapitalstock vorfinanziert (s. Haushaltsvermerk zu Kap. 13 08 Tit. 356 73).

## II. Prüfungsergebnisse

### A. Ressortübergreifende Ergebnisse

#### 16 Nachversicherung ausgeschiedener Bediensteter

(Kap. 13 03 Tit. 422 49)

**Der Vollzug der Nachversicherung für ohne Versorgung ausgeschiedene Bedienstete weist zahlreiche Mängel auf. Der ORH hält daher eine Neuorganisation mit dem Ziel erhöhter Verfahrenssicherheit und beschleunigter Abwicklung der Nachversicherung für erforderlich.**

##### 16.1 Allgemeines

Bedienstete, die aus dem Dienst des Freistaats ausscheiden und keinen Anspruch auf beamtenrechtliche Versorgung haben, sind entsprechend den sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen<sup>1</sup> bei der Rentenversicherung für die Zeit, in der sie beim Freistaat Bayern tätig waren, nachzuversichern. Hauptfälle sind die Lehramtsanwärter, Studien- und Rechtsreferendare sowie die Fälle vorzeitiger Beendigung des Beamtenverhältnisses. Der Freistaat Bayern hat für diese Bediensteten in den Jahren 1996 bis 2000 insgesamt über 22 000 Zahlungen an die Rentenversicherungsträger mit einem Gesamtvolumen von mehr als 289 Mio € geleistet. Die Nachversicherungsbeiträge betragen pro Fall durchschnittlich 13 000 €, bei Entlassungen aus dem Beamtenverhältnis bis zu 250 000 €.

Durch das Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>2</sup> sind die Nachversicherungsbeiträge nach den **zum Zeitpunkt der Zahlung** geltenden Regelungen zu berechnen und dabei die Beitragsbemessungsgrundlagen zu dynamisieren. Dies führt bei nicht fristgerechter Zahlung zu ganz erheblichen Mehraufwendungen. Für nicht innerhalb von drei Monaten nach dem Ausscheiden aus dem Beam-

---

1) § 8 Abs. 2 des Sechsten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB VI)

2) Rentenreformgesetz vom 18. Dezember 1989 (BGBl I S. 2261), in Kraft getreten am 1. Januar 1992

tenverhältnis eingegangene Nachversicherungsbeiträge verlangen einzelne Rentenversicherungsträger seit dem Jahr 2000 zudem Säumniszuschläge.

Bei Beschäftigten, die beabsichtigen, erneut in ein rentenversicherungsfreies Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis einzutreten, kann die Fälligkeit der Nachversicherung durch eine Aufschubbescheinigung bis zu zwei Jahre hinausgeschoben werden. Vor allem bei Referendaren, bei denen der berufliche Werdegang nach Abschluss der Prüfung vielfach noch offen ist, geschieht dies häufig.

Die ordnungsgemäße Erfüllung der mit der Nachversicherung zusammenhängenden Aufgaben setzt eine enge Zusammenarbeit der Nachversicherten, der personalverwaltenden Stellen sowie der Bezüge- und Nachversicherungsstellen voraus.

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt neben zahlreichen Einzelfällen der Nachversicherung auch die Zusammenarbeit und die Organisation bei den Nachversicherungsstellen der BFDen und 20 größeren personalverwaltenden Stellen geprüft.

## **16.2 Organisation (Ist-Zustand)**

### **16.2.1 Aufbauorganisation**

Derzeit obliegt 119 von insgesamt über 200 personalverwaltenden Stellen die Entscheidung, ob und für welchen Zeitraum die Nachversicherung aufzuschieben oder durchzuführen ist. Aufgrund der behördeninternen Zuständigkeitsverteilung liegt die Zahl der damit befassten Bediensteten weit höher. So sind z.B. bei einer Regierung insgesamt neun Sachbearbeiter aus unterschiedlichen Fachbereichen für die o.a. Entscheidungen zuständig. Nur für einen kleinen Teil der Behörden sind die Entscheidungen zentral den BFDen übertragen.

Die Zahl der zu bearbeitenden Fälle ist bei den meisten Behörden sehr gering. Nur die großen BFDen, die drei Oberlandesgerichte und vier Schulabteilungen von Regierungen treffen jährlich mindestens 200 Entscheidungen.

Für die Erteilung der Aufschub- bzw. Nachversicherungsbescheinigungen sowie die Ermittlung und Entrichtung der Nachversicherungsbeiträge sind in allen Fällen die BFDen zuständig. Die Bearbeitung erfolgt dort nicht durch die zuständigen Bezugesachbearbeiter, sondern bei gesonderten Einheiten.



### 16.2.2 Mängel in der Ablauforganisation

Der ORH hat zur Zusammenarbeit der beteiligten Stellen festgestellt, dass

- die nachzuversichernden Bediensteten erforderliche Auskünfte vielfach unvollständig, unzutreffend oder widersprüchlich erteilen; oftmals unterbleiben sie gänzlich. Als Gründe kommen u.a. fehlendes Interesse und auch unzureichende Information in Betracht. Probleme bereitet eine Prognose zu den Berufsaussichten und die Zuordnung rentenversicherungsrechtlicher Begriffe.
- die obersten Dienstbehörden die Nachzuversichernden und die personalverwaltenden Stellen nicht ausreichend über die Möglichkeiten einer Übernahme in ein Beamtenverhältnis oder ein Arbeitnehmerverhältnis mit Gewährleistung informieren. Zudem gibt das Staatsministerium für Unterricht und Kultus den Nachversicherungsstellen nur einen Teil der ohne Versorgung ausscheidenden Bediensteten bekannt.
- insbesondere personalverwaltenden Stellen mit wenigen Nachversicherungsfällen die Zuständigkeit sowie die materiell- und verfahrensrechtlichen Regelungen und ihre Konsequenzen nicht immer bekannt waren. Dies führte dazu, dass Entscheidungen unterblieben oder unzutreffend bzw. nicht zeitgerecht getroffen wurden. So warten z.B. einige Stellen trotz der bereits seit 1992 geänderten Rechtslage noch immer zwei Jahre ab, bevor sie eine Entscheidung treffen. Zudem wurde festgestellt, dass eine Vielzahl der Nachversicherungsbescheinigungen erst Jahre (teilweise Jahrzehnte) nach dem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis erstellt wurden, obwohl keine Aufschubgründe vorlagen.
- die für die laufende Bezügezahlung zuständigen Bearbeiter unterschiedlich in die Abwicklung der Nachversicherung eingebunden sind. Ein Großteil dieser Sachbearbeiter leitet zumindest die Besoldungsakten der ohne Versorgung ausgeschiedenen Beamten an die Nachversicherungsstellen weiter. Festzustellen war, dass Bezügesachbearbeiter mit guten Kontakten zu den Nachversicherungsstellen über bessere Kenntnisse und mehr Interesse an den verfahrensrechtlichen Belangen der Nachversicherung verfügen. Da die Bezügeakten oft noch benötigt werden, verzögert sich die Übersendung häufig. Bei länger zurückliegendem Ausscheiden ergeben sich Probleme beim Zugriff auf die Akten.
- die BFDen in Fällen, in denen sie die Entscheidung nicht selbst treffen, nur auf Weisung (Eingang der Aufschub- bzw. Nachversicherungsentscheidung) der personalverwaltenden Stellen tätig werden. Sie haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, die von anderen Stellen getroffenen Entscheidungen auf Voll-

ständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen. Die Prüfung der sachlichen Richtigkeit blieb daher auf Fälle mit offenkundigen Widersprüchen beschränkt.

### **16.2.3 Rückerstattungen**

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass über 600 nachversicherte Beamte mit Nachversicherungsbeiträgen von insgesamt über 5 Mio € in ein erneutes Beamtenverhältnis beim Staat übernommen wurden. Die Verwaltung wurde aufgefordert, die Möglichkeit einer Rückabwicklung dieser Fälle zu überprüfen. Wenngleich die Erfolgsaussichten nicht eindeutig abschätzbar sind, dürfte dies in einer ganzen Reihe von Fällen zu Rückzahlungen führen. Entsprechende Überprüfungen bei der zuerst geprüften BFD haben schon zu Rückerstattungen von mehreren hunderttausend Euro geführt. Neben diesen Fällen dürfte eine hohe Zahl weiterer, wieder in ein rentenversicherungsfreies Beschäftigungsverhältnis bei anderen Bundesländern, Kommunen etc. übernommener Bediensteter vorhanden sein, für die der Staat die Nachversicherung übernommen hat. Da eine Mitteilungspflicht der anderen Dienstherren nicht vorgesehen ist und ein Abgleich mit den Rentenversicherungsträgern nicht erfolgt, ist aufgrund fehlender Informationen eine Rückforderung nahezu ausgeschlossen.

### **16.3 Änderungsbedarf**

Bei der Durchführung der Nachversicherung ist neben einer erhöhten Verfahrenssicherheit auch eine rechtzeitige Abwicklung sicherzustellen.

Vor allem ist dies - neben einer Reihe weiterer organisatorischer Änderungen - durch eine Konzentration der bisher einer Vielzahl von Stellen übertragenen Entscheidungskompetenz erreichbar. Neben einer Konzentration auch bei den BFDen sollte nur noch den personalverwaltenden Stellen die Zuständigkeit belassen werden, die wegen der Häufigkeit durchzuführender Nachversicherungen Gewähr für eine ordnungsgemäße Abwicklung bieten. Darüber hinaus ist eine zentrale Zuständigkeit für grundsätzliche Fragen der Nachversicherung festzulegen.

Innerhalb der Nachversicherungsstellen kann mit einer verbesserten IT-Unterstützung der Verfahrensablauf effizienter, sicherer und zeitnäher gestaltet werden.

#### **16.4 Überprüfen des materiellen Rechts**

Die derzeitigen Regelungen des SGB VI werden den Besonderheiten von aus dem Vorbereitungsdienst ausscheidenden Bediensteten nicht gerecht. Unmittelbar nach dem Ausscheiden kann oftmals eine Prognose über eine spätere Verwendung im öffentlichen Dienst nicht abgegeben werden. Eine Überprüfung der derzeit für diesen Personenkreis im Nachversicherungsrecht angewandten Fristen scheint geboten. Diese Frage sollte trotz Bundeszuständigkeit und gegenteiliger Interessen der Rentenversicherungsträger auf Landes- und Bundesebene erörtert werden.

#### **16.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen teilt mit den übrigen obersten Dienstbehörden die Auffassung des ORH über die Notwendigkeit einer Neuorganisation im Nachversicherungsbereich.

Schon im August 2001 seien erste Schritte eingeleitet worden, die Zuständigkeit für die gesamte Durchführung der Nachversicherung auf die BFDen zu konzentrieren. Nach dem derzeitigen Konzept werde die Zahl der für die Entscheidung über den Aufschub der Nachversicherung zuständigen Stellen von 119 auf 13 reduziert. Zuständig seien künftig die drei BFDen, bei denen im Rahmen der Neuorganisation der Bezügeabrechnung auch der Bereich „Besoldung“ konzentriert werde. Die Übernahme der Zuständigkeit werde Schritt für Schritt mit der Umsetzung der Neuorganisation der Bezügeabrechnung erfolgen. Im Übrigen werde die Zuständigkeit für die Entscheidung über den Aufschub der Nachversicherung nur noch bei den größten personalverwaltenden Stellen verbleiben: dies seien die Oberlandesgerichte sowie die Schulabteilungen der Regierungen.

Die obersten Dienstbehörden hätten diesem Konzept zugestimmt. Zur Umsetzung sei noch erforderlich, Einvernehmen über die personellen Konsequenzen zu erzielen. Unabhängig davon würden im Rahmen der vorhandenen Personalkapazitäten die Arbeitsabläufe sowie die maschinelle Unterstützung verbessert.

Beim materiellen Recht handle es sich um Bundesrecht. Änderungsvorschläge des Staatsministeriums der Finanzen seien bisher nicht erfolgreich gewesen. Es habe aber erneut auf Bundesebene Vorschläge zur Vereinfachung des Nachversicherungsrechts eingebracht.

## **B. Ergebnisse**

### **aus den Geschäftsbereichen**

### **und der Staatskanzlei**

#### **Staatsministerium des Innern**

#### **17 Organisation und Personalbedarf beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung**

(Kap. 03 07)

**Die Aufgaben der Statistik können von der Erhebung bis zur Auswertung viel stärker automatisiert werden. Damit könnten beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung kurz- und mittelfristig bis zu 100, langfristig noch erheblich mehr Stellen eingespart werden. Weitere Einsparungen und Qualitätsverbesserungen wären möglich, wenn der Bund und die Länder sowohl die IuK- als auch die Fachaufgaben effizienter bündeln würden.**

#### **17.1 Allgemeines**

#### **17.1.1 Struktur des öffentlichen Statistikwesens**

Die Aufgaben für die nach Bundesgesetzen zu führenden Statistiken (Bundesstatistiken) sind hauptsächlich auf das Statistische Bundesamt (StBA) in Wiesbaden und die 16 Statistischen Landesämter aufgeteilt. In Bayern nimmt diese Aufgaben das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD), eine dem Staatsministerium unmittelbar nachgeordnete Behörde, wahr. Seine Aufgaben ergeben sich im Wesentlichen aus dem Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke und dem Bayerischen Statistikgesetz. Im LfStaD werden auch Aufgaben für die Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen wahrgenommen und Sonderaufträge (z.B. Führung von Verzeichnissen) ausgeführt. Außerdem ist es staatliches Dienstleistungszentrum für die IuK-Technik in der öffentlichen Verwaltung.

Neben der Dienststelle in München (8 Abteilungen mit 38 Sachgebieten) verfügt das LfStaD seit 1998 über eine Außenstelle in Schweinfurt (5 Sachgebiete).

### Personaleinsatz beim LfStaD

Zahlenübersicht

Bereich	Laufbahnen <sup>1)</sup>			Summe
	mittlerer Dienst	gehobener Dienst	höherer Dienst	
Dienststelle München	487	193	65	745
Außenstelle Schweinfurt	162	9	5	176
insgesamt <sup>2)</sup>	649	202	70	921

1) gerechnet in Vollzeitkräften (Stand: Januar 2001)

2) von den 921 Stellen werden 112 für die IuK-Technik benötigt

Auf dem Gebiet der Statistik besteht die Tätigkeit des LfStaD aus der Vorbereitung und Auswertung der 257 Bundesstatistiken, bei denen viele Erhebungsmerkmale auf EU-Anforderungen beruhen, der Bearbeitung der 61 Landesstatistiken sowie der durch Landesrecht zugewiesenen 80 Einzelaufgaben. Der Gesamtaufwand bezieht sich zu mehr als 80 % auf die Bundesstatistiken.

Bundesweit werden für die öffentliche Statistik bei allen Landesämtern rd. 6 300 und beim StBA rd. 2 700 Stellen eingesetzt. Die jährlichen Gesamtkosten aller statistischen Ämter liegen bei mehr als 500 Mio €. Der Erhebungsaufwand der staatlichen, kommunalen und privaten Meldestellen käme bei einer Gesamtbetrachtung noch hinzu.

#### 17.1.2 Prüfung durch die Rechnungshöfe

Wegen der bundesweiten Vernetzung der Statistikaufgaben haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vereinbart, das öffentliche Statistikwesen in Deutschland parallel und abgestimmt zu prüfen. Das von den beteiligten Rechnungshöfen festgelegte Prüfungskonzept hatte das Ziel, die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens insgesamt zu verbessern und Vergleiche zwischen den Landesämtern zu ermöglichen. Es ist beabsichtigt, wichtige Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen in einem gesonderten Bericht darzustellen.

Die Prüfung des ORH beim LfStaD bezog sich auf die Aufgaben des öffentlichen Statistikwesens. Erhebungen wurden insbesondere über die Aufbau- und Ablauf-

organisation, den Personaleinsatz, den IuK-Einsatz, die statistischen Veröffentlichungen/Auskünfte und die Kosten der statistischen Aufgaben bei der Dienststelle München und der Außenstelle Schweinfurt durchgeführt. Detailliert wurde dabei die Aufgabenerledigung zu 16 ausgewählten Statistikgruppen (= 40 Statistiken) untersucht.

## 17.2 Aufgabenkritik

Die Aufgaben der Statistik werden zwar maßgeblich durch den Gesetzgeber vorgegeben. Dennoch ist es notwendig, sowohl bei neuen als auch bei vorhandenen Statistiken Aufgabenkritik zu üben, die insbesondere folgende Fragestellungen umfassen sollte:

- Notwendigkeit (ganz oder teilweise)
- Periodizität (Zeitabstände zwischen den Erhebungen)
- Erhebungsumfang (Anzahl der einbezogenen Meldestellen)
- Erhebungsmerkmale (Anzahl der Merkmale)

Beispielhaft für die Fragwürdigkeit detaillierter Vorgaben der amtlichen Statistik kann hier die "Produktionsstatistik" angegeben werden. So hat ein Metzgereibetrieb seine Produkte in Güterarten (z.B. Kochwürste frisch, Rohwürste frisch, Schweineschinken/-schulter und Teile mit Knochen gesalzen) anzugeben.

An Bemühungen, das Statistikwesen in Deutschland aufgabenkritisch zu bereinigen, hat es in der jüngeren Vergangenheit nicht gefehlt. Sie hatten aber im Ergebnis nicht den gewünschten Erfolg.

## 17.3 Wesentliche Ergebnisse der ORH-Prüfung

Die Prüfung des ORH hat ergeben, dass beim LfStaD auch ohne Statistikbereinigung ein erhebliches Einsparpotential vor allem beim Personal besteht. Ein wesentlicher Teil der aufgezeigten Personaleinsparungen hängt dabei vorrangig von noch zu gestaltenden organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen ab. Insbesondere ist es erforderlich, dass die Daten weitgehend elektronisch angeliefert werden und nicht wie bisher in Papierform. Die Voraussetzungen hierfür sind vom LfStaD, der Staatsregierung und dem Gesetzgeber zu schaffen.

### **17.3.1 Personaleinsatz**

Bei den vom ORH untersuchten Statistiken waren 320 Vollzeitkräfte eingesetzt. Eine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden war bisher nicht durchgeführt worden, obwohl für dieses Aufgabengebiet (Massengeschäft, gleichgelagerte Arbeiten, keine komplizierten Abläufe etc.) mit verhältnismäßig geringem Aufwand Arbeitspensen (mittlere Bearbeitungszeiten für einzelne Tätigkeiten) hätten festgestellt werden können. Der ORH hat exemplarisch für zwei Statistiken (Bautätigkeit und Beherbergung) Personalbedarfsermittlungen mit dem Ergebnis durchgeführt, dass dort wesentliche Personaleinsparungen möglich sind.

Dem ORH liegen auch Leistungswerte (Zeitaufwand pro Fall) anderer statistischer Landesämter vor, die teilweise erheblich besser sind als beim LfStaD. Dies beruht z.T. auch auf besseren organisatorischen Abläufen und verstärkter elektronischer Datenanlieferung. Eine Heranziehung der besten Werte (Benchmarking) zeigt ebenso wie die Untersuchungen des ORH, dass die Aufgaben mit deutlich weniger Personal bewältigt werden könnten.

Auch der ORH ist der Auffassung, dass Leistungswerte anderer Länder nicht „unbesehen“ übernommen werden können, sie zeigen aber dringenden Handlungsbedarf auf. Er hält es deshalb für notwendig, den Personalbedarf und damit die Personaleinsparungsmöglichkeiten genauer zu ermitteln. Zudem hält er es für geboten, schon aufgrund der bisherigen Erkenntnisse mit dem Personalabbau im Statistikbereich zu beginnen. Auch in anderen, der Statistik zuzurechnenden Bereichen (z.B. Bußgeldstelle, Innerer Dienst, DV-Stellen) wurden Personaleinsparungsmöglichkeiten festgestellt.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2003/2004 haben auch die Prüfungsfeststellungen des ORH dazu beigetragen, dass nicht wie beantragt 37 neue Stellen geschaffen, sondern 44,5 Stellen aus dem Statistikbereich in 30 höherwertige Stellen für notwendige Aufgaben im Zusammenhang mit dem Behördennetz und eGovernment umgewandelt wurden.

### **17.3.2 Feststellungen zur Organisation**

Der ORH hat zur Organisation und insbesondere zum IuK-Einsatz beim LfStaD im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die Vielzahl der Organisationseinheiten und Hierarchien in den statistischen Fachabteilungen führt zu Reibungsverlusten. Die Leitungsspanne ist ohne erkennbare Gründe sehr unterschiedlich.
- Der Dienststelle in Schweinfurt wurden nur bei einigen Statistiken die gesamten Aufgaben verantwortlich übertragen. Die Aufteilung der Arbeiten an einer Statistik auf zwei Dienststellen führt zu Mehraufwand.
- Der Arbeitsaufwand für die Statistiken hängt entscheidend von der Gestaltung der Geschäftsprozesse ab. Die für eine Optimierung dieser Prozesse erforderlichen systematischen Analysen wurden bis jetzt trotz erheblicher Schwachstellen nicht durchgeführt.
- Voraus- und nachschauende Kosten- bzw. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (Projektcontrolling) finden bei vielen Statistiken so gut wie nicht statt.
- Die Möglichkeiten der IT-Unterstützung sind noch nicht ausgeschöpft bzw. der vorhandene IT-Einsatz weist Schwachstellen auf. Defizite in den Fachanwendungen sind überwiegend auf das schwerfällige System der Verbundprogrammierung (StBA und Landesämter teilen sich die Entwicklungsarbeiten) zurückzuführen.
- Die Qualität der Statistiken ist zunächst ganz entscheidend von der Richtigkeit der Angaben der Meldestellen/-personen abhängig. Die Überprüfung und Verbesserung der Erhebungsdaten durch das LfStAD können an sich nur noch eine eingeschränkte Qualitätssteigerung bewirken. Nach Auffassung des ORH muss deshalb wesentlich mehr als bisher abgewogen werden, ob aufwendige Recherchen gerechtfertigt sind.

Das Staatsministerium hat einen Teil der Vorschläge aufgegriffen; eine nunmehr geplante Organisationsstelle soll entsprechende Untersuchungen durchführen. Zu deren wesentlichen Aufgaben sollen insbesondere Organisations- und Prozessanalysen sowie die Entwicklung von Standards für Projektcontrolling und Wirtschaftlichkeitsberechnungen gehören.

### **17.3.3 Elektronische Datenanlieferung mit medienbruchfreier Weiterverarbeitung**

Eine durchgreifende personalentlastende Organisationsverbesserung kann erreicht werden, wenn die Daten umfassend elektronisch angeliefert werden. Die elektronische Datenanlieferung ermöglicht medienbruchfreie Abläufe, die nahezu zu einem vollständig automatisierten Betrieb ohne manuelle Eingriffe führen. Der Personal-



bedarf beträgt dann, wie einzelne Beispiele zeigen, nur noch einen Bruchteil (weniger als 20 %) des ursprünglichen Personaleinsatzes. Bei einer konsequenten Zusammenarbeit mit den datenanliefernden Stellen kann es bei einigen Statistiken bereits in ein bis zwei Jahren und bei den meisten Statistiken mittel- und langfristig zu einer fast vollständigen elektronischen Datenanlieferung kommen. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die Daten bereits vor Ort bei der Erhebungsstelle programmgesteuert plausibilisiert und dann weitgehend fehlerfrei angeliefert werden.

Die Auffassung der Verwaltung, dass eine arbeitsentlastende Automatisierung der Abläufe nicht erreicht werden kann, weil die elektronische Datenanlieferung bei den meisten Statistiken auch langfristig nicht realisierbar sei, wird vom ORH nicht geteilt. Nach seiner Meinung kann es bei allen staatlichen und kommunalen Meldestellen (umfasst annähernd 50 % aller Statistiken) zumindest mittelfristig zu einer fast vollständigen elektronischen Datenanlieferung kommen, wenn alle Beteiligten zielführend zusammenarbeiten. So strebt auch das Staatsministerium im Rahmen der Initiative der Staatsregierung zu eGovernment eine elektronische Kommunikation mit allen staatlichen Stellen bis 2005 an. Nach Auffassung des ORH sollte dies auch mit allen anderen öffentlichen Stellen und hier insbesondere mit der kommunalen Ebene ähnlich rasch erreicht werden. Aber auch bei den privaten Stellen (Haushalte, Betriebe etc.) ist eine verstärkte elektronische Datenanlieferung möglich, weil zum Teil das LfStaD die Daten selbst erhebt (Interviewer) und im Übrigen bei entsprechender Hilfestellung und Aufklärung sich dies auch bei den Privaten, das gilt insbesondere für die Betriebe, arbeits- und kostensparend auswirkt.

#### **17.3.4 Auskunftsdienst/Veröffentlichungen**

Der Auskunftsdienst einschließlich der Veröffentlichungen bindet beim LfStaD erhebliche Personal- und Sachmittel (mehr als 2 Mio € jährlich). Mengengerüste über die von den statistischen Fachabteilungen erteilten schriftlichen und mündlichen Auskünfte liegen beim LfStaD nicht vor. Nach Auffassung des ORH könnte aber eine Analyse der Auskünfte (Anzahl, Art, Umfang, Anfrager) wichtige Informationen zur Nutzung von Statistiken liefern.

Von der zentralen Auskunftsstelle (nicht von den statistischen Abteilungen) wurden rd. 1 150 Auskünfte im Jahr 2000 erteilt, davon 50 % an Unternehmen und 30 % an staatliche und kommunale Stellen. Den erzielten Einnahmen von 94 000 € stehen Kosten von mehr als 0,5 Mio € gegenüber. Nach Auffassung des ORH ist eine wesentlich bessere Kostendeckung erreichbar, weil einerseits die Gebühren erhöht und andererseits insbesondere die Personalkosten gesenkt werden können.

Für die Veröffentlichungen der Statistikdaten ist im Wesentlichen das Sachgebiet „Presse und Öffentlichkeitsarbeit“ zuständig (21 Vollzeitkräfte), dem insbesondere die statistischen Fachabteilungen, ein Sachgebiet (mathematisch-statistische Methoden, DV-Graphik) und die Hausdruckerei zuarbeiten. Von den 130 000 Veröffentlichungen werden 16 % nur im Bereich der statistischen Ämter abgegeben. Nachdem weitere 40 % an die Ministerien und sonstige öffentliche Stellen gehen, sind somit mehr als die Hälfte der Abnehmer staatliche Stellen. Außerdem wird ein Teil der in diesen Medien enthaltenen Statistikdaten vom LfStaD auch im Internet zur Verfügung gestellt und ein großer Teil der Querschnittsveröffentlichungen (Jahrbuch etc.) steht den staatlichen Stellen bereits elektronisch im Behördennetz zur Verfügung.

Die Gesamteinnahmen aus Verkäufen belaufen sich für das Jahr 2001 auf 273 500 €, denen Gesamtkosten von 1,5 Mio € gegenüberstehen. Auch hier ist eine Lösung anzustreben, die den Staatshaushalt deutlich weniger belastet. So könnte es dem LfStaD zur Auflage gemacht werden, Veröffentlichungen nur bei nahezu kostendeckenden Einnahmen auflegen zu dürfen, ggf. die Veröffentlichungen in einen Eigenbetrieb aufzunehmen oder zu privatisieren.

Das Staatsministerium teilt zwar nicht die Einschätzung des ORH hinsichtlich einer höheren Kostendeckung, ist jedoch bereit, die vom ORH angestellten Überlegungen nochmals zu überprüfen.

#### **17.4 Auswirkungen der Verbesserungsmaßnahmen**

Der ORH hat zu den untersuchten Statistiken aufgezeigt, dass bei einem vollständig programmgesteuerten Verfahrensablauf nur noch wenige personalbindende Aufgaben in den statistischen Fachabteilungen verbleiben würden. Das von ihm festgestellte Einsparungsergebnis für die untersuchten Statistiken ist übertragbar auf nahezu alle Statistiken, weil sich die Ausgangssituation und die damit verbundenen Verbesserungsmöglichkeiten dort grundsätzlich nicht anders darstellen.

Der ORH hat in seiner Modellrechnung unterstellt, dass bei den nicht untersuchten Statistiken mindestens die geringste Einsparungsquote der untersuchten Statistiken zu erreichen ist (ca. 50 %). Insgesamt ergäbe sich damit bei den Fachabteilungen in Stufen eine Einsparungsquote von bis zu 65 %. Ferner sind die in den anderen Bereichen des LfStaD möglichen Personaleinsparungen zu berücksichtigen. Bei der Modellrechnung, die allerdings eine weitgehende Änderung der Rahmenbedingungen im öffentlichen Statistikwesen unterstellt, wurde ein Einsparpotential

von bis zu 60 % (über 400 Stellen) ermittelt. Selbst wenn dies vollständig auch nach Ansicht des ORH kurz- und mittelfristig nicht erreichbar ist, macht es deutlich, welch enormes Ausgabenvolumen bei Ausschöpfung der Optimierungsmöglichkeiten, insbesondere einer fast vollständigen elektronischen Anlieferung der Daten, insgesamt eingespart werden kann.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass alle Optimierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, hält aber die Modellrechnung und die danach ermittelten Einsparpotentiale für unrealistisch und im Wesentlichen hypothetisch. Es sieht Einsparpotentiale lediglich im zweistelligen Bereich, die allerdings noch durch konkrete Organisations- und Ablaufuntersuchungen (durch die neue Organisationsstelle) bestimmt werden müssen.

Der ORH kann sich dieser Auffassung nicht anschließen, zumal die Staatsregierung im Rahmen des eGovernment Anstrengungen unternimmt und der verstärkte Einsatz der IT in der Statistik zum Abbau von Bürokratie und zu Einsparungen führen soll. Er hält kurz- und mittelfristig den Wegfall von bis zu 100 Stellen für realistisch.

#### **17.5 Möglichkeiten zur Optimierung des öffentlichen Statistikwesens des Bundes und der Länder**

Die Prüfungsfeststellungen des ORH machen deutlich, dass erheblicher Handlungsbedarf für Verbesserungsmaßnahmen in nahezu allen Aufgabenbereichen des Statistikwesens besteht. Weil bei der Bearbeitung der meisten Statistiken Bund und Länder zusammenwirken, ist eine Beschränkung der Überlegungen nur auf ein Land letztlich nicht ausreichend. Vielmehr sind in einem Gesamtkonzept insbesondere unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten die Aufbau- und Ablauforganisation aller beteiligten Stellen einzubeziehen.

Auch die enormen IT-technischen Weiterentwicklungen (Internet, landes- und bundesweite Netze, Datawarehouse etc.) fordern gerade im Statistikbereich neue Organisationsformen. Insbesondere sollte durch das Zusammenwirken des Bundes und der Länder

- eine weitgehende Vollautomatisierung durch elektronische Datenanlieferung,
- eine Neugestaltung des Auskunftsdienstes und
- eine Zentralisierung der IuK-Aufgaben

erreicht werden. Bei konsequenter Nutzung der heutigen Möglichkeiten der IuK wird wesentlich weniger Personal für die Abwicklung der Statistikaufgaben benötigt. Überlegt werden sollte deshalb auch, ob nicht die Bearbeitung der Bundesstatistiken nach dem Organisationsgrundsatz, dass die Fach- und Finanzverantwortung einheitlich wahrzunehmen sind, stärker als bisher durch den Bund (StBA) erfolgen sollte.

Bei der Suche nach der optimalen Lösung dürfen auch bestehende Regelungen (z.B. Zuständigkeiten des StBA und der statistischen Landesämter, Verbundvereinbarungen) nicht als zwingend vorgegeben angesehen werden. Entgegen der Auffassung des Staatsministeriums ist auch nach dem Grundgesetz eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Statistik zulässig. Insbesondere ist die Frage, ob die IuK-Aufgaben nicht stärker zu bündeln sind, nicht unter rechtlichen, sondern vor allem unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu entscheiden. Nicht nachvollziehbar ist im Übrigen die Auffassung des Staatsministeriums, dass bei einer Bündelung die Gewinnung regionaler Statistikdaten erschwert würde.

Bei Realisierung eines derartigen Gesamtkonzeptes wären durch Synergieeffekte enorme Einsparungen möglich (z.B. Wegfall des gesamten Datenaustauschverfahrens sowie der Koordinierungsaufgaben, Reduzierung des Arbeitskreiswesens).

## 18 Organisation der Polizeiinspektionen

(Kap. 03 18)

**Die derzeitige Organisation der Landespolizei bindet auf der Ebene der Inspektionen zu viele Polizeibeamte für Leitungs-, Organisations- und Verwaltungsfunktionen. Der ORH hat einen Vorschlag für eine Organisationsreform erarbeitet, der eine Umsetzung von knapp 300 Stellen in den Wach- und Streifendienst ermöglicht und durch eine effizientere Nutzung der vorhandenen Stellen zu mehr Sicherheit für den Bürger beiträgt.**

### 18.1 Überblick über die Organisation der Landespolizei

#### 18.1.1 Stellung innerhalb der staatlichen Polizei

Die Landespolizei ist neben der Bereitschaftspolizei (Art. 6 POG), dem Landeskriminalamt (Art. 7 POG) und dem Polizeiverwaltungsamt (Art. 8 POG) Teil der staat-

lichen Polizei und im gesamten Staatsgebiet für alle der Polizei obliegenden Aufgaben zuständig, soweit nicht besondere örtliche und sachliche Dienstbereiche anderen Teilen der Polizei zugewiesen sind (Art. 4 Abs. 1 POG). Insgesamt umfasst der Zuständigkeitsbereich der Landespolizei eine Fläche von 70 547 km<sup>2</sup> mit 12,1 Mio Einwohnern.

Von den im Stellenplan ausgewiesenen insgesamt 37 814 Stellen entfallen allein 30 051 (79,5 %) - davon 26 007 für Beamte - auf die Landespolizei mit Personalausgaben von 1,1 Mrd € (2,16 Mrd DM) im Haushaltsplan 2000.

### 18.1.2 Aufbauorganisation

Der Aufbau der Landespolizei ist vierstufig. Gemäß Art. 4 Abs. 2 POG gliedert sie sich in die dem Staatsministerium unmittelbar nachgeordneten 7 Präsidien mit 43 Direktionen<sup>1</sup>, 314 Inspektionen<sup>2</sup> und 90 Stationen<sup>3</sup>.

Daneben sind landesweit noch 33 im POG nicht ausdrücklich vorgesehene sog. Polizeiwachen, Dienstzimmer und sonstige Anlaufstellen eingerichtet. Sie unterscheiden sich von den Inspektionen und Stationen dadurch, dass sie keine konkret festgeschriebene Personalstärke aufweisen und abhängig von einem im Einzelfall erkannten Bedarf zeitlich variabel besetzt werden.

Zur Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben der Landespolizei wurde nach Auflösung der Bayerischen Grenzpolizei zum 1. April 1998 das Polizeipräsidium Niederbayern/Oberpfalz als „Führungsstelle Grenze“ bestimmt. Die weiterhin bestehenden Grenzpolizeiinspektionen (mit Grenzpolizeistationen) sind diesem Präsidium unmittelbar nachgeordnet.

---

1) 33 Polizeidirektionen (PD), 2 Polizeidirektionen Zentrale Dienste (PD ZD), 2 Polizeidirektionen Spezialeinheiten (PD SE), 4 Kriminalpolizeidirektionen (KD), 1 Verkehrspolizeidirektion (VD) und 1 Wasserschutzpolizeidirektion (WSP/D)

2) 234 Polizeiinspektionen (PI), 5 Polizeiinspektionen mit Sonderaufgaben, 5 Polizeiinspektionen Fahndung (PIF), 31 Kriminalpolizeiinspektionen (KPI), 32 Verkehrspolizeiinspektionen (VPI) und 7 Grenzpolizeiinspektionen (GPI)

3) 28 Polizeistationen (PSt), 5 Polizeistationen Fahndung (PStF), 7 Kriminalpolizeistationen (KPS), 12 Autobahnpolizeistationen (APS), 11 Wasserschutzpolizeistationen (WSP/S) und 27 Grenzpolizeistationen (GPS)

### 18.1.3 Besonderheiten der Inspektionsstruktur

Ohne die Dienststellen mit Sonderaufgaben sind derzeit 234 Inspektionen und 28 Stationen (mit einer Sollstärke bis 20 Beamte) errichtet. Ihnen sind insgesamt 14 736 Stellen (Beamte) zugewiesen, das ist mehr als die Hälfte der im Haushalt ausgebrachten Stellen für die Landespolizei.

Die Zuständigkeitsbereiche und Sollstärken der Inspektionen weisen eine große Bandbreite auf. Die Sollstärken reichen nach dem Stand vom 1. Januar 2000 von nur 23 bis zu 231 Beamte. Eine Einteilung der Dienststellen nach unterschiedlichen Größen ergibt folgendes Bild:

#### Übersicht nach Größe der Dienststellen

Zahlenübersicht 1

Dienststellen			Gesamt-Soll		Dienstbereich		Einwohner		L/S/V <sup>1)</sup>
Sollstärke	Anzahl	%	Soll	%	km <sup>2</sup>	%	in Tsd	%	%
<b>Inspektionen</b>									
> 200	3	1,1	635	4,3	60	0,1	190	1,6	2)
> 150 <= 200	8	3,1	1 397	9,5	650	1,0	900	7,4	2)
> 100 <= 150	26	10,0	3 045	20,6	7 500	10,6	2 300	19,0	10,2
> 80 <= 100	13	4,9	1 179	8,0	4 000	5,7	1 000	8,3	12,1
> 60 <= 80	29	11,1	1 984	13,5	10 100	14,3	1 800	14,9	13,3
> 40 <= 60	63	24,0	3 005	20,4	16 800	23,8	2 600	21,5	14,9
> 20 <= 40	92	35,1	3 225	21,9	27 800	39,4	2 950	24,4	15,4
<b>Stationen</b>									
<= 20	28	10,7	266	1,8	3 600	5,1	350	2,9	21,9
<b>Summe</b>	<b>262</b>	<b>100,0</b>	<b>14 736</b>	<b>100,0</b>	<b>70 510</b>	<b>100,0</b>	<b>12 090</b>	<b>100,0</b>	

1) Anteil der Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen bezogen auf die bereinigte Iststärke (Beamte plus Angestellte)

2) Die Werte konnten wegen fehlender Angaben zur bereinigten Iststärke (keine örtlichen Erhebungen) nicht berechnet werden.

Die Übersicht zeigt, dass außer den Polizeistationen auch viele der Polizeiinspektionen kleine (über 20 bis 40 Beamte) bis mittelgroße Dienststellen (über 40 bis 60 Beamte) sind. Von den zusammen 262 Dienststellen sind insgesamt 120, das sind 46 %, kleine Dienststellen. Der Anteil der kleinen und mittelgroßen Dienststellen zusammen beträgt 70 %.

Bei kleinen Dienststellen ist der Anteil der Stellen, die für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen benötigt werden, höher als bei größeren Inspektionen. Wie

aus der obigen Zahlenübersicht zu ersehen ist, nimmt der Anteil für diese Aufgaben mit zunehmender Dienststellengröße ab.

Darüber hinaus ergibt sich die Besonderheit, dass kleinen Dienststellen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Wachdienstes (Rund-um-die-Uhr-Dienst) mehr Personal zugewiesen werden muss, als nach den polizeiinternen Belastungsberechnungen eigentlich notwendig wäre.

## **18.2 Inhalt der Untersuchung**

Der ORH hat in einer landesweiten Querschnittsuntersuchung bei der Landespolizei die Organisation der Inspektionen und Stationen geprüft. Wesentlicher Inhalt der Untersuchung war insbesondere die Frage, ob die Vielzahl kleiner Inspektionen und Stationen heute noch zweckmäßig ist oder ob durch organisatorische Veränderungen bis hin zur Bildung neuer Inspektionsbereiche eine effizientere Verwendung der verfügbaren Stellen erreicht werden kann. Ein wesentliches Kriterium für die organisatorischen Überlegungen war aber, dass die Bürgernähe der Landespolizei auf der örtlichen Ebene, die für die bisherige kleinräumige Dienststellenstruktur mit maßgeblich ist, nicht beeinträchtigt werden darf.

Die Prüfung zielte deshalb auch nicht auf Einsparungen im Stellenplan der Landespolizei. Im Mittelpunkt stand vielmehr die Frage, ob Möglichkeiten zur Optimierung der Personalverwendung in der Weise gegeben sind, dass insgesamt weniger Stellen als bisher für Führung und Verwaltung der Dienststellen benötigt und dadurch entsprechend mehr Stellen für die Gefahrenabwehr frei werden. Bevor hier neue kostenwirksame Stellen geschaffen werden, müssen angesichts der vorhandenen Sparzwänge zunächst sämtliche organisatorischen Möglichkeiten einer effizienten Nutzung der vorhandenen Stellen konsequent ausgeschöpft werden, zumal die im Sicherheitskonzept der Staatsregierung vorgesehene personelle Verstärkung der Polizei in der Größenordnung von 650 Stellen bereits eine erhebliche neue Belastung für den Staatshaushalt darstellt.

## **18.3 Umfang der Untersuchung**

### **18.3.1 Nicht näher untersuchte Inspektionsbereiche**

In die Untersuchung einbezogen wurden grundsätzlich alle Polizeiinspektionen und -stationen sowie die Grenzpolizeiinspektionen und -stationen.

Nicht näher untersucht wurden jedoch die Inspektionen mit Sonderaufgaben wegen der nicht vergleichbaren Aufgabenstellung sowie die Inspektionen in den Großstadtbereichen München, Ingolstadt, Regensburg, Nürnberg, Erlangen und Würzburg aufgrund der dort abweichenden Dienststellen- und Dienstbereichsstrukturen (große Personalkörper, Einsatz in Ballungsräumen).

Ebenfalls ausgenommen wurden die Grenzpolizeiinspektionen und -stationen sowie die jeweils benachbarten Polizeiinspektionen mit größtenteils geringer Personalausstattung und schwacher Arbeitsbelastung entlang der Grenze zur Tschechischen Republik, weil mittelfristig nach einem EU-Beitritt Tschechiens und Ratifizierung des Schengener Abkommens (Wegfall der Grenzkontrollen) eine Neuordnung dieser Bereiche ansteht.

### **18.3.2 Auswahl der untersuchten Dienststellen**

Ohne die von der Untersuchung ausgenommenen Bereiche waren 206 Inspektionen und 26 Stationen in Betracht zu ziehen. Der ORH hat aus ihnen die Dienststellen für die weitere Untersuchung anhand folgender Kriterien ausgewählt:

- unterdurchschnittliche Belastung,
- geringe Personalstärke der Dienststelle,
- überdurchschnittliche Sollstärke der Dienststelle je Tausend Einwohner,
- geringe Entfernung benachbarter Dienststellen.

Zusammen mit den jeweils korrespondierenden (benachbarten) Dienststellen ergab die Auswertung insgesamt 121 näher zu untersuchende Polizeiinspektionen (PI). Von den 26 Polizeistationen (PSt), die wegen der geringen Personalstärken zwangsläufig einen hohen Anteil an Führungs- und Verwaltungspersonal aufweisen, wurden 22 Dienststellen ausgewählt. Auch die landesweit eingerichteten 33 Polizeiwachen, Dienstzimmer und sog. Anlaufstellen (PW) wurden in die Überlegungen einbezogen.

Die ausgewählten Dienststellen betreffen alle Präsidien. Die Verteilung und die jeweiligen Personalstärken ergeben sich aus der nachstehenden Zahlenübersicht:



**Umfang der Untersuchung**

Zahlenübersicht 2

Polizeipräsidium	Dienststellen			Personalstärke <sup>1)</sup>			
	Anzahl			Beamte		Angestellte	Gesamt
	PI	PSt	PW	Soll	Ist	Ist	Ist
München	6	-	1	320	293	8	301
Oberbayern	19	4	4	835	750	57	807
Niederbayern/Oberpfalz	21	6	14	891	800	57	857
Oberfranken	16	3	4	1 070	908	80	988
Mittelfranken	18	3	4	952	824	74	898
Unterfranken	17	2	2	1 074	934	70	1 004
Schwaben	24	4	4	1 174	1 055	66	1 121
<b>Summe</b>	<b>121</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>6 316</b>	<b>5 564</b>	<b>412</b>	<b>5 976</b>

1) Die Sollstärken beziehen sich auf den Stand vom 1. Januar 2000. Die Iststärken (bereinigt) geben den Stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wieder.

**18.4 Vorschlag zur Neuorganisation**

**18.4.1 Beurteilung der derzeitigen Dienststellenstruktur**

Der ORH hat die Strukturdaten der ausgewählten Dienststellen im Rahmen der durchgeführten örtlichen Erhebungen näher geprüft und sich mit den örtlichen Verhältnissen jeder Dienststelle vertraut gemacht. Es wurde jeweils geprüft, ob die Aufrechterhaltung kleiner Dienststellen durch besondere, z.B. geografische oder verkehrliche Gegebenheiten gerechtfertigt ist und deswegen ein dadurch bedingter höherer Organisationsaufwand hinzunehmen ist.

Er kommt nach Abwägung des Für und Wider kleiner Inspektionsbereiche zu dem Ergebnis, dass der Anteil sog. Kleindienststellen insgesamt zu hoch ist, und spricht sich dafür aus, mehr größere Inspektionsbereiche zu bilden.

Die jetzige Organisation mit ihrer Vielzahl kleiner Dienststellen hat vor allem folgende Nachteile:

- Der Personalanteil, der für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen gebunden wird, ist überdurchschnittlich hoch. Er beträgt nach dem Ergebnis der Erhebungen im Durchschnitt aller untersuchten Dienststellen 15,3 %.
- Wegen der größeren Zahl von Dienststellen werden entsprechend mehr Dienstgruppenleiter benötigt. Bei einer Straffung der Dienststellenstruktur könnten die aus dieser Funktion freiwerdenden Personalkapazitäten flexibler eingesetzt

werden und würden zudem zu einer qualitativen Stärkung des Wach- und Streifendienstes beitragen.

- Kleinen Dienststellen müssen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Wachdienstes mehr Vollzugsbeamte zugewiesen werden, als nach den polizeiintern ermittelten Belastungszahlen an sich erforderlich wären.

Durch die Verringerung des Anteils kleiner Dienststellen zugunsten von mehr personalstärkeren und damit auch leistungsfähigeren Polizeiinspektionen können diese Nachteile weitgehend vermieden werden.

Der ORH schlägt vor, verstärkt Dienststellen mit einer Mindestgröße von mehr als 60 Beamten einzurichten. Ab dieser Größe lässt sich eine Inspektion so organisieren, dass ein angemessenes Verhältnis zwischen dem für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsaufgaben sowie für Führungsfunktionen im Wachdienst (Dienstgruppenleiter) nötigen und dem für den Wach- und Streifendienst einzusetzenden Personal hergestellt werden kann. Andererseits sind damit Dienstbereiche verbunden, die insgesamt ausreichend überschaubar sind und bei denen unter Berücksichtigung der heutigen Verkehrserschließung und der hohen Mobilität der Polizei die Einsatzorte in angemessener Zeit erreicht werden können.

#### **18.4.2 Inhalt der Neuorganisation**

Der ORH hat einen konkreten Vorschlag für eine Neuorganisation erarbeitet.

Er sieht auf der **Inspektionsebene** vor,

- 68 Inspektionen zu 34 neuen Inspektionen zusammenzulegen,
- 2 Inspektionsstandorte an bisherige Stationsstandorte zu verlegen,
- 4 Inspektionen zu Stationen umzuwandeln,
- 16 Inspektionen mit einer erhöhten und
- 1 Inspektion mit einer reduzierten Sollstärke zu belassen.

Auf der **Stationsebene** werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- 13 Stationen werden aufgelöst (Verlagerung des Personals zur zuständigen Polizeiinspektion),
- 2 Stationen zu Inspektionen aufgewertet,

- 1 Station wird mit einer angehobenen Sollstärke und
- 1 Station wie bisher belassen.

An bis zu 22 „alten“ Inspektions- und 4 Stationsstandorten könnten bei einem tatsächlichen Bedürfnis **Polizeiwachen** eingerichtet werden. Dagegen werden 3 Polizeiwachen aufgegeben.

Die Inspektionsstruktur würde sich dadurch insgesamt wie folgt verändern:

Die Zahl der Inspektionen verringert sich von jetzt 234 auf künftig 196. Die Polizeistationen werden von 28 um 11 auf künftig 17 Stationen verringert. Die künftige Zahl der Polizeiwachen, Dienstzimmer und sonstigen Anlaufstellen erhöht sich vorbehaltlich der noch zu treffenden Entscheidung durch die Polizei auf 56.

Die damit bei den einzelnen Präsidien verbundenen Änderungen ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

#### Veränderungen in der Dienststellenstruktur

Zahlenübersicht 3

Präsidium	PI			PSt			PW		
	alt	neu	+ / -	alt	neu	+ / -	alt	ggf. neu	+ / -
München	24	22	- 2	1	1	0	1	1	0
Oberbayern	54	47	- 7	6	5	- 1	4	8	+ 4
Niederbayern/Oberpfalz	48	43	- 5	7	3	- 4	14	20	+ 6
Oberfranken	19	16	- 3	3	1	- 2	4	6	+ 2
Mittelfranken	29	23	- 6	5	3	- 2	4	7	+ 3
Unterfranken	23	18	- 5	2	3	+ 1	2	5	+ 3
Schwaben	37	27	- 10	4	1	- 3	4	9	+ 5
<b>Summe</b>	<b>234</b>	<b>196</b>	<b>- 38</b>	<b>28</b>	<b>17</b>	<b>- 11</b>	<b>33</b>	<b>56</b>	<b>+ 23</b>

Die Verringerung der Zahl der Inspektionen und Stationen führt dazu, dass der Anteil der kleinen Dienststellen deutlich abnimmt (von 45,8 % auf 30,1 %) und der Anteil leistungsstarker, aber gleichzeitig gut überschaubarer Inspektionen mit Stärken zwischen 60 und 100 Beamten von 16,0 % auf 26,7 % zunimmt; siehe hierzu nachfolgende Zahlenübersicht:

**Übersicht der Dienststellen nach der Sollstärke**

Zahlenübersicht 4

Sollstärke	Anzahl bisher	Anteil %	Anzahl neu	Anteil %
<b>Inspektionen</b>				
> 200	3	1,1	3	1,4
> 150 <= 200	8	3,1	10	4,7
> 100 <= 150	26	10,0	32	15,0
> 80 <= 100	13	4,9	23	10,8
> 60 <= 80	29	11,1	34	15,9
> 40 <= 60	63	24,0	47	22,1
> 20 <= 40	92	35,1	47	22,1
<b>Stationen</b>				
<= 20	28	10,7	17	8,0
<b>Summe</b>	<b>262</b>	<b>100,0</b>	<b>213</b>	<b>100,0</b>

**18.5 Vorteile der Neuorganisation**

**18.5.1 Verstärkung des Wach- und Streifendienstes**

Der Vorschlag des ORH ermöglicht, den Wach- und Streifendienst um insgesamt **296 Stellen** mit Personalkosten von jährlich **14 Mio €** zu verstärken. Dieses Effizienzpotential setzt sich wie folgt zusammen:

**18.5.1.1 Verringerung des Stellenanteils für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen**

Der für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen benötigte Personalanteil bei den untersuchten Dienststellen verringert sich von jetzt 15,3 % auf künftig 12,2 %. Statt bisher 646 werden künftig nur noch 515 Stellen, also 131 Stellen weniger für diese Funktionen gebunden. Dementsprechend erhöht sich die Zahl im Vollzugsbereich von jetzt 3571 auf künftig 3702 Stellen. Dies entspricht einer Steigerung des Vollzugsanteils von 84,7 % auf 87,8 %.

**Veränderung der Personalanteile  
zwischen L/S/V- und Vollzugsbereich**

Zahlenübersicht 5

Polizei- präsidium	Personalanteile - alt				Personalanteile - neu				Unter- schied
	L/S/V	%	Vollzug	%	L/S/V	%	Vollzug	%	
München	34	13,0	229	87,0	32	12,3	231	87,7	2
Oberbayern	101	16,2	525	83,8	80	12,8	546	87,2	21
Niederbayern/ Oberpfalz	67	14,9	384	85,1	58	12,9	393	87,1	9
Oberfranken	67	15,6	360	84,4	47	11,1	380	88,9	20
Mittelfranken	102	15,3	565	84,7	79	11,8	588	88,2	23
Unterfranken	111	16,8	550	83,2	85	12,8	577	87,2	27
Schwaben	163	14,6	958	85,4	134	11,9	987	88,1	29
<b>Summe <sup>1)</sup></b>	<b>646</b>	<b>15,3</b>	<b>3 571</b>	<b>84,7</b>	<b>515</b>	<b>12,2</b>	<b>3 702</b>	<b>87,8</b>	<b>131</b>

1) Differenzen in den Summen durch Runden

**18.5.1.2 Verringerung der Zahl von Dienstgruppenleitern und anderer Funktionen im Vollzugsbereich**

Statt der jetzt 365 werden künftig nur noch 212 Dienstgruppenleiter (DGrL) benötigt, so dass weitere 153 Stellen für Aufgaben der Wach- und Streifenbeamten zur Verfügung stehen. Diese tragen zudem zu einer qualitativen Stärkung des Wach- und Streifendienstes bei. Außerdem werden aus weiteren Funktionen des Vollzugsbereichs per Saldo noch zwölf zusätzliche Stellen gewonnen.

**Veränderung der Personalanteile im Vollzugsbereich**

Zahlenübersicht 6

Polizei- präsidium	Dienstgruppenleiter		Freisetzungspotential		
	alt	neu	DGrL	sonst.	Summe
München	24	12	12	1	13
Oberbayern	60	36	24	- 1	23
Niederbayern/Oberpfalz	49	28	21	1	22
Oberfranken	32	20	12	- 1	11
Mittelfranken	56	32	24	4	28
Unterfranken	48	28	20	4	24
Schwaben	96	56	40	4	44
<b>Summe</b>	<b>365</b>	<b>212</b>	<b>153</b>	<b>12</b>	<b>165</b>

### **18.5.2 Sonstiger Effizienzgewinn**

Schließlich wird durch die Schaffung angemessen großer Dienststellen bewirkt, dass **136** Stellen mit Personalkosten von jährlich **6 Mio €**, die bisher zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Wachdienstes bei den personalschwachen Dienststellen benötigt wurden, freigesetzt werden; sie stehen für einen Personalausgleich zwischen unterschiedlich belasteten Dienststellen zur Verfügung.

### **18.5.3 Sicherheitsgewinn durch stärkere Präsenz**

Die Verstärkung des Wach- und Streifendienstes um fast 300 Stellen ermöglicht, die Zahl der Polizeistreifen und damit die Präsenz der Polizei in der Fläche zu erhöhen. Damit werden nicht nur die polizeilichen Voraussetzungen für eine effektive Gefahrenabwehr verbessert, sondern es wird auch das Vertrauen der Bevölkerung gestärkt, ausreichend geschützt zu sein. Mit einer personellen Stärkung des Kernbereichs der Polizei trägt der Vorschlag des ORH daher zu einer Steigerung der Sicherheit bei.

### **18.6 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass Organisationsanpassungen unter Beachtung des Grundsatzes „Bürgernähe und kein Rückzug aus der Fläche“ grundsätzlich möglich seien und von ihm auch im Rahmen des Vertretbaren genutzt würden. Im Vordergrund aller Überlegungen für Maßnahmen auf der Ebene der Polizeiinspektionen und -stationen - insbesondere in den Flächenbereichen, in denen die sog. Kleindienststellen angesiedelt sind - müsse jedoch weiterhin die umfassende orts- und bürgernahe polizeiliche Betreuung der Bevölkerung stehen.

Polizeiliche Erfolge hingen auch vom Hinweisaufkommen aus der Bevölkerung ab. Der Bürger wünsche sich zudem eine präsenz- und ansprechbare Polizei in örtlicher Nähe. Dies sei auch von unschätzbarem Vorteil für die Akzeptanz polizeilicher Eingriffsmaßnahmen und damit für das Vertrauen der Bevölkerung in ihre Polizei. Die zahlreichen Anträge auf Errichtung von örtlichen Dienststellen und die massiven Bürgerproteste bei Überlegungen zur Straffung der Organisation würden dies verdeutlichen. Dies spreche eher dafür, nicht weniger, sondern mehr örtliche Dienststellen zu schaffen.

Darüber hinaus seien bei Überlegungen zur Straffung der Organisation in Form von Abstufungen oder Zusammenlegung von Dienststellen nicht nur die vom ORH

verwendeten Kriterien wie Personalstärken, Belastungsindex, Flächengröße des Dienstbereichs und Entfernung zwischen den Dienststellen zu berücksichtigen, sondern aus polizeilicher Sicht in besonderer Weise auch polizei- und einsatztaktische Erfordernisse, kriminalgeografische Gesichtspunkte und Bürgerbedürfnisse. Von Bedeutung seien bei den polizeitaktischen Erfordernissen z.B. die Art und Anzahl sowie regionale Streuung von Einsätzen, die Kriminalitäts- und Verkehrslage sowie evtl. Schutzbedarf für verschiedenste Objekte. Hinzu komme als wichtiger Faktor die Einsatz-Reaktionszeit der Polizei. Sie müsse bei Anforderungen zur Hilfe jeden möglichen Einsatzort im Zuständigkeitsbereich einer Polizeiinspektion in einem vertretbaren Zeitrahmen erreichen. Die Erfahrungen würden zeigen, dass die Bevölkerung für lange Wartezeiten bis zum Eintreffen der Polizei kein Verständnis hätte. Das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger hänge auch davon ab, ob die Polizei schnell Hilfe leisten kann.

Im Ergebnis entspreche die vielfach aus der langzeitlichen Siedlungsentwicklung heraus resultierende örtliche Situierung der Dienststellen im Wesentlichen diesen Erfordernissen und zeige in der Regel auch den tatsächlichen Standortbedarf aus polizeilicher Sicht auf.

Davon unabhängig seien aber auch immer wieder Anpassungen und Optimierungen der Dienststellenstruktur erforderlich. Vor diesem Hintergrund betrachtet, nehme das Staatsministerium die Anregungen des ORH auf und werde, orientiert an den weiteren Entwicklungen, die Erkenntnisse aus dem Prüfbericht verwerten. Dabei könnten durchaus auch andere als die vorgeschlagenen Abstufungen und Zusammenlegungen zum Tragen kommen. Insbesondere die verstärkte Nutzung von flexiblen Arbeitszeiten und das bei einer Inspektion bereits erprobte Modell, bei dem die Verwaltung einer kleineren Polizeiinspektion zur nächstgelegenen größeren Inspektion verlagert und zu einsatzärmeren Zeiten auf eine Besetzung der Dienststelle verzichtet wird, hält es für überdenkenswerte Ansätze, die den Einschnitt der Dienststellenauflösung oder Abstufung vermeiden könnten. Derzeit sei außerdem angedacht, bei einigen Polizeiinspektionen ein Modell „Beschränkung des Publikumsverkehrs zur Nachtzeit“ zu erproben.

Was den zeitlichen Rahmen für organisatorische Anpassungen anbelangt, vertritt das Staatsministerium die Auffassung, dass diese auch im Hinblick auf die Unterbringung einer Reihe von Polizeiinspektionen in neuen oder renovierten Gebäuden nur in einem langfristigen Prozess erfolgen könnten und sich deshalb Personalumsetzungen in der vom ORH aufgezeigten Größenordnung kurzfristig auch nicht annähernd erreichen ließen.

## 18.7 **Auffassung des ORH**

Der ORH hat bei seiner Untersuchung die Umsetzbarkeit seiner Vorschläge berücksichtigt; von insgesamt 49 Empfehlungen zur Neuorganisation erscheinen ihm 22 Empfehlungen kurzfristig und 19 mittelfristig realisierbar. Bei acht Empfehlungen ist der jetzige Zustand aufgrund der baulichen Gegebenheiten, z.B. der Unterbringung in Neubauten, weit in die Zukunft festgeschrieben und die Umsetzung nur langfristig möglich.

Wenn das Staatsministerium die jetzige Zahl und örtliche Situierung der Polizeinspektionen im Wesentlichen mit den polizeilichen Erfordernissen und dem tatsächlichen Standortbedarf aus polizeilicher Sicht gleichsetzt, so ist anzumerken, dass die örtliche Situierung der Dienststellen noch auf die Verhältnisse vor der Landkreisreform im Jahr 1972 zurückgeht und sich die Dienstbereiche weitgehend an den alten Landkreisgrenzen orientieren. Dass sich inzwischen wichtige Faktoren wie der gute Ausbau des Straßennetzes, die Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten und die Fahrzeugausstattung der Polizei so verändert haben, dass die vom ORH vorgeschlagenen organisatorischen Anpassungen nicht auf Kosten angemessener Einsatz-Reaktionszeiten vorgenommen werden müssen, kommt in der Stellungnahme des Staatsministeriums nicht zum Ausdruck.

Wie das Staatsministerium ist auch der ORH bei seinen Überlegungen davon ausgegangen, dass die Bürgernähe der Polizei und die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistet bleiben müssen. Die mit der Zusammenlegung kleiner Inspektionen erreichbare Umschichtung von Personal, das jetzt für Organisations- und Verwaltungsfunktionen an die Dienststelle gebunden ist, in den Wach- und Streifendienst, führt nicht zu einer Verschlechterung, sondern zu einer effektiven Verbesserung der jetzigen Situation. Dieser reale Sicherheitsgewinn muss aber der Bevölkerung durch geeignete Maßnahmen und Informationen auch vor Augen geführt werden.



## 19 Siedlungsmodelle Bayern

(Kap. 03 64 und Kap. 13 07 Tit. 831 86)

**Mit dem Sonderprogramm „Siedlungsmodelle Bayern“ von 1995 wollte der Staat neue Wege zu preiswertem, ökologischem und sozialem Wohnen aufzeigen. Er hat dafür 102 Mio € aus den Privatisierungserlösen bereitgestellt. Obwohl bereits 93 % dieser Summe in Anspruch genommen wurden, waren zum 1. Januar 2002 erst 1338 der ursprünglich beabsichtigten 6375 Wohnungen erstellt. Wegen Vermarktungsschwierigkeiten wurden die Ziele geändert und vier Modellvorhaben bereits abgebrochen.**

### 19.1 Allgemeines

Mit dem Programm „Siedlungsmodelle im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern“ sollten anhand von Modellprojekten in ganz Bayern neue Wege im Städte- und Wohnungsbau aufgezeigt werden. Nachgewiesen sollte werden, dass ein ökologisch und sozial orientierter Wohnungsbau sogar preiswerter sein kann als herkömmliche Lösungen. Die Ziele wurden in einem Katalog von „Qualitätsbausteinen“ zusammengefasst. Insgesamt sollten 6375 neue Wohnungen entstehen.

### 19.2 Auswahl der Standorte

Die Siedlungsmodelle sollten ursprünglich an vier Standorten in „Brennpunkten des Wohnungsbedarfs“ errichtet werden. Nach einem Ausschreibungsverfahren hat der Ministerrat dann am 12. Februar 1995 zwölf Projektstandorte festgelegt<sup>4</sup>. Wie die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt zeigt, war nur in den Ballungsräumen München und Nürnberg ein dringender Wohnungsbedarf vorhanden.

### 19.3 Finanzierungsmodell

Mit Darlehen von 102 Mio € aus Privatisierungserlösen der „Offensive Zukunft Bayern“ sollten die beteiligten Städte die Siedlungsmodelle umsetzen.<sup>5</sup> Mit acht Städten wurden Entwicklungsprojekt- und Darlehensverträge abgeschlossen (Augsburg, Erlangen, Fürth, Ingolstadt, Kempten, München, Passau und Regens-

---

4) Augsburg, Aschaffenburg, Bayreuth, Erlangen, Fürth, Günzburg, Ingolstadt, Kempten, München, Nürnberg, Passau, Regensburg

5) Hinzu kommen noch 49 Mio € allgemeine Wohnungsbauförderungsmittel, 4 Mio € Städtebauförderungsmittel, 9,5 Mio € Darlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt (Labo) und der Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW) sowie 150 Mio € kommunale Fördermittel.

burg; Mitteleinsatz insgesamt 70 Mio €). Mit vier Städten hat der Staat gemeinsame Entwicklungsgesellschaften gegründet (Aschaffenburg, Bayreuth, Günzburg und Nürnberg; Mitteleinsatz insgesamt 32 Mio €), die ebenfalls die Mittel weitgehend als Darlehen erhalten haben. Der Staat ist mit der Beteiligung an diesen Gesellschaften zusätzlich unternehmerische Risiken eingegangen.

Die OBB führt hierzu aus, dass die GmbH die einzig bekannte Rechtsform war, die Siedlungsmodelle zielkonform zu steuern, um Abstriche durch gestalterische Vereinfachungsideen von Kommunen oder Profitmaximierungsideen von Investoren zu unterbinden. Erst als bei der Darlehensform auch eine Rechtskonstruktion gefunden worden sei, die dem Staat die Projektverfahrensherrschaft sichert, sei in den weiteren Verhandlungen mit den zwölf Städten alles versucht worden, diese von der Darlehenslösung zu überzeugen. Vier Städte hätten jedoch auf der Gesellschaftslösung bestanden.

Nach Auffassung des ORH hätte sich der Staat nicht unbedingt in diese Zwangssituation begeben müssen. Es waren ausreichend Interessenten vorhanden, Modellprojekte mit anderen Partnern zu verwirklichen. Der Staat muss bei solchen Modellvorhaben auch keineswegs die Projektverfahrensherrschaft ausüben. Die Ideen zu innovativem und gleichzeitig auch vermarktbarem Wohnungsbau sollten vielmehr von den mit der Materie ständig befassten Architekten und Unternehmen entwickelt werden; der Staat kann als fachkundiger Berater positive Entwicklungen fördern (wie z.B. bei den bisher realisierten Modellvorhaben im Wohnungsbau) oder auszeichnen (wie z.B. bei den „Landeswettbewerben für den Wohnungsbau in Bayern“). Dann wäre auch dieses zeitaufwendige Verfahren einfacher gewesen. So waren aber für die Realisierung von 21 % des ursprünglich beabsichtigten Gesamtumfangs von 6 375 Wohnungen bis jetzt 182 Aufsichtsrats- und Beiratsitzungen sowie ebenso viele Planungsbesprechungen notwendig.

Die OBB führt hierzu aus, dass die vom ORH genannten Modellvorhaben im Wohnungsbau spezielle Zielsetzungen hätten und nicht geeignet seien, umfassende Fragestellungen zu städtebaulichen Planungen zu beantworten.

Diese Fragestellungen waren jedoch bei den ausgewählten Standorten schon weitgehend abgeklärt. Zum Teil war die Bauleitplanung der Kommunen bis zum Bebauungsplanentwurf vorangeschritten, der vom Siedlungsmodell zu übernehmen war, wie z.B. in Regensburg und Kempten die Bebauungsplanentwürfe von 1994.

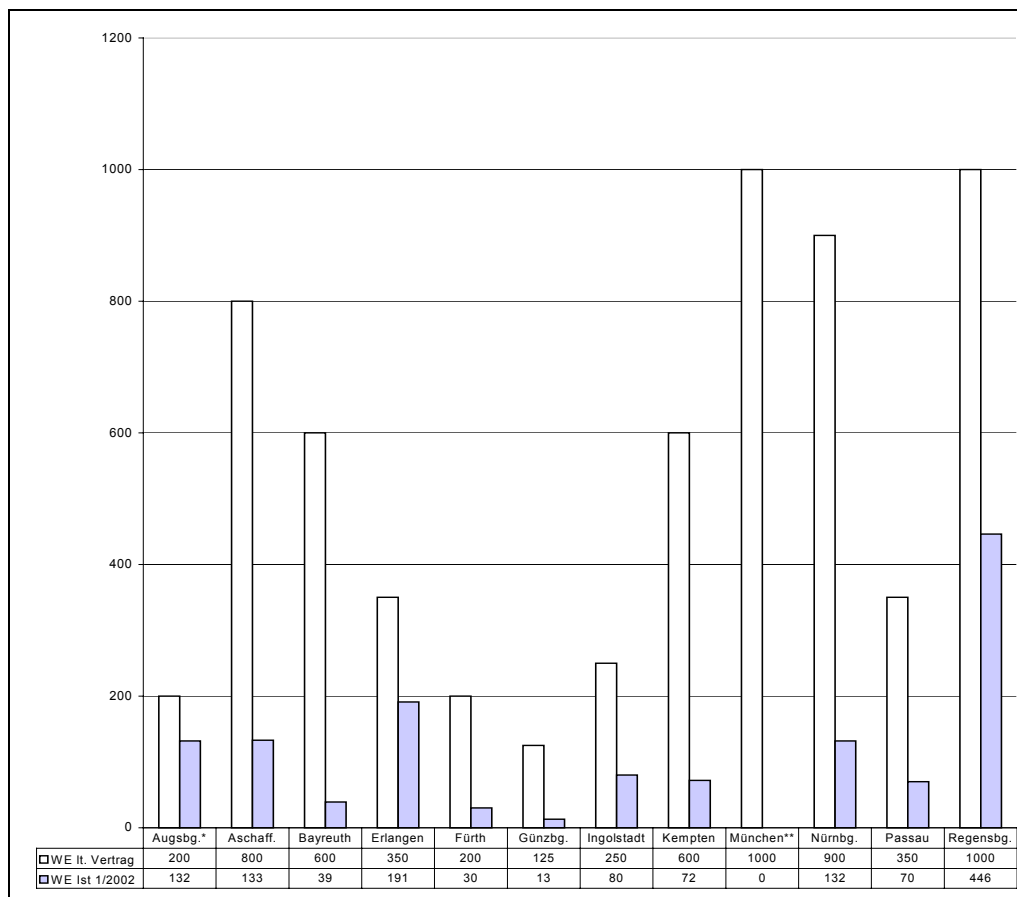
## 19.4 Zielerreichung

### 19.4.1 Anzahl der Wohnungen und Belegung

Da die Siedlungsmodelle nur in zwei Fällen an Brennpunkten des Wohnungsbedarfs umgesetzt wurden und in den anderen Fällen der Wohnungsmarkt sich weitgehend als gesättigt zeigte oder die Akzeptanz fehlte, konnten bis zum 1. Januar 2002 von den ursprünglich mit den einzelnen Städten vereinbarten 6 375 Wohnungen, die im Wesentlichen bis 1998 errichtet sein sollten, nur 1 338 (21 %) gebaut werden (vgl. Schaubild). Abgerufen sind jedoch schon 93 % (95 Mio €) des gesamten Darlehensvolumens aus der „Offensive Zukunft Bayern“.

**Anzahl der Wohnungen nach dem Vertrag und nach der Realisierung am 1. Januar 2002**

Schaubild



\*) Die 132 Wohneinheiten (WE) ergeben sich aus 77 Mietwohnungen und 255 Studentenwohnplätzen, die als 55 WE gerechnet wurden.

\*\*) In München sind derzeit nach dem ersten Spatenstich vom 26. September 2002 600 Wohnungen beabsichtigt.

Zwischenzeitlich wurde die Planung aber auf 4200 Wohnungen reduziert. Dies entspricht 60 % der ursprünglichen Planung. Die Höhe der Gesamtförderung wurde aber nicht entsprechend reduziert.

In Augsburg und in Erlangen werden nach gegenwärtigem Erkenntnisstand die dort geplanten Wohnungen weitgehend erstellt und die Ziele des Siedlungsmodells insgesamt erreicht. Bei anderen Siedlungsmodellen waren neben dem mangelnden Bedarf aber noch weitere Gründe für die schleppende Realisierung maßgebend. Wie aus der Presse zu entnehmen ist, waren z.B. in Bayreuth die Kriterien des Siedlungsmodells teilweise mit dem Markt nicht vereinbar.<sup>6</sup> Ähnliches gilt auch für die Projekte in Kempten und Günzburg, wo vor allem die Architektur und Gestaltung der Siedlung die Kaufinteressenten abhielt.<sup>7</sup> Trotz hervorragender Grundstückslage haben sich die Objekte als schwer verkäuflich erwiesen.

Zwischenzeitlich errichten Investoren in Erlangen, Fürth und Nürnberg auf benachbarten Grundstücken ebenfalls Einfamilienhäuser und Geschosswohnungen. Mit der Vermarktung dieser Objekte wurde bereits begonnen; sie konkurrieren erfolgreich mit den Siedlungsmodellen.

Bei den realisierten Wohnungen hat der ORH zum 1. Januar 2002 folgenden Leerstand festgestellt: In Regensburg standen von 156 Mietwohnungen 23 leer, derzeit sind es noch 11. Seit langer Zeit stehen auch 7 Reihenhäuser und 4 Eigentumswohnungen leer. 29 Eigentumswohnungen wurden nicht verkauft; sie wurden vermietet. In Ingolstadt stehen von 14 im Quartier 2 errichteten Reihenhäusern noch 10 leer, 4 wurden möglichen künftigen Käufern vorläufig zur unentgeltlichen Nutzung überlassen. In Passau standen 4 Gartenhofhäuser leer. In Kempten konnten von 24 Eigentumswohnungen nur 4 verkauft werden; um Leerstand zu vermeiden, wurden die restlichen 20 Wohnungen vermietet. In Günzburg standen im März 2002 von 13 gebauten Reihenhäusern 7 leer.

#### **19.4.2 Ökologische Ziele**

Ein herausragendes Ziel der Siedlungsmodelle war der sparsame Umgang mit Grund und Boden, weshalb eine flächensparende, verdichtete Bauweise ange-

---

6) Anstelle der weiteren Abschnitte des Siedlungsmodells sollen hier laut Beschluss des Stadtrats vom Juli 2002 60 konventionelle Reihen- und Doppelhäuser entstehen (Nordbayerischer Kurier vom 19. April und 24. Juli 2002)

7) vgl. „Nachfrageanalyse Baugebiet Jakobswiese“ der Stadtbau Kempten vom Juni 1998, Günzburger Zeitung vom 14./16. Juli 2002

strebt wurde. Im Vergleich zur örtlich vorherrschenden Bauweise wurde dieses Ziel bei den Siedlungsmodellen zwar erreicht. Allerdings musste von der ursprünglich angestrebten höheren Verdichtung abgewichen werden, wie die Reduzierung der geplanten Zahl der Wohnungen zeigt (Beispiel: Nürnberg, München). Bei den Städten, in denen das Siedlungsmodell eingestellt wurde, werden auf den benachbarten, ehemals für das Siedlungsmodell vorgesehenen Grundstücken weiter Wohngebäude erstellt, die der weitläufigeren örtlichen Bebauungsdichte entsprechen (Beispiele: Kempten, Bayreuth, Passau, Günzburg).

Eine sparsame Verkehrserschließung war ein weiteres wesentliches ökologisches Ziel. Während in einigen Städten diese Vorgaben mittels Quartiersparkpaletten z.T. nach langen Verhandlungen mit Investoren umgesetzt werden konnten (z.B. Nürnberg, Erlangen), wurden in anderen Städten wieder konventionelle Erschließungen mit Garagen realisiert (z.B. Aschaffenburg, Passau), so dass der Anteil der versiegelten Flächen hoch ist.

Bei der Ausgestaltung einzelner Gebäude und Wohnungsgrundrisse hat der ORH wieder<sup>8</sup> festgestellt, dass Geschosswohnhäuser und Reihenhäuser ohne Keller gebaut wurden, weshalb dann ebenerdige Kellerersatzbauten die Außenanlagen verstellen und diese entgegen den ökologischen Zielen zusätzlich versiegeln.

#### **19.4.3 Soziale Ziele**

Im Rahmen der Siedlungsmodelle sollten sozial verträgliche und durchmischte Wohnanlagen mit familiengerechten Wohnungen entstehen. Es zeigte sich in einigen Siedlungsmodellen aber bald, dass diese Ziele dort nicht erreichbar sind, wo die Gebäude zu verdichtet geplant waren. Dort konnten die Wohnungen nur mit sozialwohnungsberechtigten Mietern belegt werden.

#### **19.4.4 Wirtschaftliche Ziele**

Mit den Siedlungsmodellen war angestrebt worden, die durchschnittlichen reinen Baukosten (ohne Erschließung, Außenanlagen, Einrichtungs- und Baunebenkosten) um 25 % der ortsüblichen Preise und im geförderten Mietwohnungsbau von 1 200 auf 900 €/m<sup>2</sup> Wfl. zu senken. Der ORH hat 421 von 1 338 Wohnungen geprüft und festgestellt, dass allenfalls die ortsüblichen Preise erreicht wurden.

---

8) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 19.4

Die vergleichbaren durchschnittlichen Gesamtkosten (einheitlich auf eine Wohnfläche von 112 m<sup>2</sup> umgerechnet) betragen bei den Familienheimen des Siedlungsmodells 257 000 € und waren in etwa genauso hoch, wie die durchschnittlichen Kosten bei den sonstigen von der Labo geförderten Familienheimen (255 000 €). Bei einem Projekt war ein direkter Vergleich mit Reihenhäusern außerhalb des Modells möglich. Bei den im Siedlungsmodell gebauten Reihenhäusern betragen die Gesamtkosten pro m<sup>2</sup> Wfl. 2 149 bzw. 2 109 €, bei den Vergleichs-Reihenhäusern nur 1 844 bzw. 1 798 €.

Bei den Eigentumswohnungen lagen die Gesamtkosten mit 2 260 €/m<sup>2</sup> Wfl. um 2,5 % unter den sonstigen Durchschnittswerten der Labo (2 316 €/m<sup>2</sup> Wfl.), das Ziel war aber 25 %.

Bei den Mietwohnungen des 1. Förderungswegs konnten die Gesamtkosten um 3,5 % gesenkt werden: 1 839 €/m<sup>2</sup> Wfl. im Siedlungsmodell gegenüber 1 912 €/m<sup>2</sup> Wfl. Bei den Mietwohnungen im 3. Förderungsweg mit einkommensorientierter Förderung waren die Gesamtkosten/m<sup>2</sup> Wfl. (1 995 €) wieder deutlich höher als im Durchschnitt aller geförderten Mietwohnungen in Bayern (1 864 €).

In ihrer Stellungnahme rückt die OBB nunmehr von dem ursprünglich verkündeten Ziel ab, die Baukosten mindestens um 25 % zu senken, da die Angebotsseite auf dem schwachen Wohnungsmarkt mit Preissenkungen reagiert habe. Jetzt soll nach Auffassung der OBB gezeigt werden, dass innovativer, ökologischer und sozialer Städte- und Wohnungsbau nicht teurer sein muss, als herkömmliche Lösungen.

Wie schon bei den Wohnungen in Holzbauweise festgestellt,<sup>9</sup> zeigt sich auch hier, dass die Siedlungsmodelle auf unrealistischen Erwartungen gründen.

## **19.5 Darlehensabwicklung**

Der Darlehensvertrag sah feste Auszahlungstermine vor, unabhängig vom tatsächlichen Baufortschritt. Dies führte zwangsläufig zu einer vorübergehenden, nicht zweckentsprechenden Verwendung der Mittel; damit hätte das Darlehen mit 7 % statt mit 1 % verzinst werden müssen. Davon wurde nicht Gebrauch gemacht, um den Städten entgegenzukommen und das Programm nicht zu gefährden; nicht einmal die von den Städten selbst erwirtschafteten Anlagezinsen aus dem nicht verwendeten staatlichen Darlehen wurden vom Staat eingefordert, wenn sie die

---

9) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 20

Erträge zugunsten des Siedlungsmodells zusätzlich verwenden. Diese Anlagenzinsen betragen in vier Städten zusammen 614 000 €. Dieses Zugeständnis begünstigt im Gegensatz zu den sonstigen Zuwendungsverfahren diejenigen Städte zusätzlich, die staatliche Mittel nicht rechtzeitig einsetzten.

Nach den Darlehensverträgen waren die Darlehen zu bestimmten Zeitpunkten zu tilgen. Einer Stadt wurde für ein Teildarlehen von 4 Mio € eine Tilgungsstreckung gewährt. Diese summiert sich zu einem abgezinsten Barwertnachteil für den Staat von 0,9 Mio €, was eigentlich einen weiteren nicht veranschlagten Zuschuss an die Stadt darstellt.<sup>10</sup>

Bei einer mit einem Darlehen von 9,2 Mio € geförderten Stadt wurde das Siedlungsmodell bei 83 (1. Bauabschnitt) von 350 Wohnungen beendet, also mit einem Zielerreichungsgrad von 23,7 %. Die Verwaltung hat von dem noch verbliebenen Darlehen von 8,4 Mio € dem 1. Bauabschnitt 6,6 Mio € zugeordnet, allerdings mit neuer Ratenzahlung und einer Verkürzung der Laufzeit von 2015 auf 2008. Nur 23,7 % des Darlehens, d.h. nur 2 Mio € sind dem Ziel entsprechend eingesetzt. Die Differenz von 4,6 Mio € bleibt jedenfalls auch für die gekürzte Restlaufzeit bis 2008 bei der Stadt, so dass insofern ein Nachteil für den staatlichen Mitteleinsatz entsteht. Die Verwaltung vergleicht dagegen die ursprüngliche mit der geänderten Tilgungsvereinbarung und sieht darin einen Barwertvorteil. Dies ist aber nur eine Schadensminderung, nicht eine volle Schadensvermeidung.

Bei einem weiteren Siedlungsmodell war vorgesehen, mit einem Darlehen von 3,1 Mio € zwei gleich große sog. Wohnhöfe mit Geschosswohnungen zu errichten. Gebaut wurde nur ein Wohnhof mit 49 Wohnungen, womit das Siedlungsmodell auch beendet wurde. Das Darlehen wurde aber nicht anteilig zurückgefordert. Insofern wird etwa die Hälfte der Darlehensmittel nicht dem Ziel entsprechend eingesetzt. Lediglich 258 000 € wurden aus dem Erlös verkaufter Eigentumswohnungen zurückgezahlt, um die Verluste aus der Vermietung der unverkäuflichen Eigentumswohnungen zu reduzieren.

Bei einer **Projektentwicklungsgesellschaft** musste in der Bilanz eine Grundstücksabwertung von 2,4 Mio € vorgenommen werden. Um eine Überschuldung der Gesellschaft zu vermeiden, verzichteten die Gesellschafter auf Darlehensfor-

---

10) vgl. dazu 2. Nachtragshaushalt 2002, verbindliche Erläuterung zu Kap. 13 07 Tit. 831 86: Ferner können im Falle von unvorhergesehenen Verzögerungen bei der Realisierung der Siedlungsmodelle die in den Darlehensverträgen festgelegten Tilgungsraten im angemessenen Umfang angepasst und zeitlich hinaus geschoben werden.

derungen an die GmbH von 2,7 Mio €, die z.T. in Rücklagen umgewandelt wurden. Das Darlehen des Freistaats steht damit bei der Gesellschaft statt mit 18,4 Mio € nur mehr mit 17 Mio € zu Buch, während es bei der Staatsschuldenverwaltung noch in voller Höhe ausgewiesen ist und verzinst wird. Ferner hat der Staat für einen weiteren Darlehensteil von 2,6 Mio € einen Rangrücktritt im Sinne der Insolvenzordnung erklärt. Auch bei den übrigen Entwicklungsgesellschaften hat der Staat Rangrücktritte für Darlehensteile von zusammen 1,1 Mio € erklärt. Bei den Projektentwicklungsgesellschaften besteht somit wegen des ungünstigen Geschäftsverlaufs das Risiko, dass der Substanzerhalt des Grundstockvermögens gefährdet ist. In einem Fall, in dem 39 von ursprünglich 600 Wohnungen gebaut sind, wurden mittlerweile die staatlichen Anteile zwar an eine Gesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung verkauft, das Darlehen von 4 Mio € steht aber weiterhin bis 2010 mit nur 1 % Verzinsung und ohne dingliche Sicherung der neuen Gesellschaft zur Verfügung, die nunmehr die restlichen für das Siedlungsmodell vorgesehenen Grundstücke außerhalb des Siedlungsmodells für den Einfamilienhausbau weiterentwickeln wird.

Bei einer weiteren Entwicklungsgesellschaft, bei der nur 13 von 125 Wohnungen errichtet wurden, signalisierte die Stadt ihre Bereitschaft, ohne die Bindung an das Siedlungsmodell die übrigen Grundstücke rein nach Marktgesichtspunkten weiterzuentwickeln. Auch hier ist zu befürchten, dass der Staat die Darlehen von 3 Mio € niedrigverzinslich belassen muss.

Diese Vorgänge mindern derzeit den Wert der Darlehen, die zum Grundstockvermögen gehören. Das Staatsministerium der Finanzen erwartet, dass die Verluste bei den Projektentwicklungsgesellschaften in der späteren Vermarktungsphase wieder eingeholt werden.

## **19.6 Fördermodalitäten**

Wie im Modellvorhaben Wohnungen in Holzbauweise<sup>11</sup> hat der ORH auch bei den Siedlungsmodellen eine gegenüber der allgemeinen sozialen Wohnungsbauförderung höhere Förderung, insbesondere bei Familieneigenheimen und Eigentumswohnungen festgestellt. Der Förderanteil an den Gesamtkosten betrug durchschnittlich für Familienheime 21,13 % (bisher 14,23 %) und für Eigentumswohnungen 23,23 % (bisher 18,63 %). Nicht berücksichtigt sind dabei die 9,5 Mio € Labo- und KfW-Darlehen. Die höhere Förderung ergibt sich z.T. aus dem höheren Anteil der

---

11) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 20



finanziell schwächeren Käuferschicht (§ 25 II. WoBauG), hauptsächlich aber aus der zusätzlichen Gewährung von „Eigenkapitalersatzdarlehen“ aus den Siedlungsmodellen.

In Einzelfällen wurden zwar zulässige aber dennoch bedenkliche Finanzierungen von Zuwendungsempfängern festgestellt. So wurden z.B. in mehreren Objekten mit Gesamtkosten von 190 000 bis 275 000 € die Eigenfinanzierungsanteile weitgehend durch „Eigenkapitalersatzdarlehen“ aus dem Darlehen der „Offensive Zukunft Bayern“ ersetzt. Die tatsächlichen echten Eigenleistungen betragen in diesen Fällen nur bis 7 % der Kaufsumme. Beim Einsatz staatlicher Mittel muss allgemein die wirtschaftliche Situation des Zuwendungsempfängers in einem angemessenen Verhältnis zum Objekt stehen. Der ORH hält beim Wohnungsbau in der Regel einen echten Eigenkapitalanteil von mindestens 20 % für notwendig.

#### **19.7 Stellungnahme der Verwaltung**

Die OBB betont, es sei durchaus Aufgabe des Staates, innovativen Wohnungsbau zu fördern. Dazu sei der Markt ohne staatliche Initiativen offensichtlich nicht in der Lage. Gerade bei den flächensparenden Bauweisen, deren Notwendigkeit die jüngsten Hochwasserereignisse nachhaltig unterstrichen hätten, seien Defizite unverkennbar. Über das einzelne Bauvorhaben hinaus seien deshalb auch die städtebaulichen Planungen und der Wohnungsbau an zukunftsweisende Zielsetzungen zu binden. Für diesen umfassenden Ansatz der Siedlungsmodelle gebe es in seiner breiten Anwendung kein Vorbild. Sie hätten über die Landesgrenzen hinaus Beachtung gefunden.

Wenn neue Erkenntnisse für die Entwicklung des Städte- und Wohnungsbaus erbracht werden sollten, dann dürften die Ziele nicht zu niedrig gehängt werden. Ein Mitteleinsatz ohne besonderen Anspruch auf Modellhaftigkeit würde die Förderung von ohnehin Marktgängigem bedeuten und damit auch dem Förderzweck des Programms zuwiderlaufen.

Bei der Auswahl der Standorte, die alle einen entsprechenden Wohnungsbedarf nachgewiesen hätten, sei bewusst von der ursprünglichen Zielsetzung abgerückt worden, bis zu 7 000 Wohnungen in nur vier Modellstädten zu verwirklichen. Sie sollten auch im eher ländlichen Raum erprobt werden, wo innovativer, flächensparender Wohnungsbau bisher wenig Echo gefunden habe.

Unbestreitbar sei, dass der sich seit Jahren kontinuierlich abschwächende Wohnungsmarkt die Umsetzung der Siedlungsmodelle deutlich beeinträchtigt habe. Diese Entwicklung sei jedoch zum Zeitpunkt der Auslobung nicht vorhersehbar gewesen. Die OBB habe darauf mit Augenmaß reagiert und in enger Abstimmung mit den örtlich Verantwortlichen die Planungen an die geänderten Marktverhältnisse angepasst.

Wo der Markt für innovativen Städte- und Wohnungsbau erschöpft gewesen sei, seien die Modelle nach Fertigstellung erster Bauabschnitte qualifiziert beendet und - soweit erforderlich - die Darlehenskonditionen angepasst worden, wobei Vorteile für den Freistaat in Millionenhöhe ausgehandelt worden seien. Die Tatsache, dass der Anteil der ausbezahlten Darlehen nicht dem Anteil der fertig gestellten Wohnungen entspreche, sei nicht überraschend, da in den meisten Fällen vor dem Bau der ersten Wohnung zunächst Grundstücke erworben und baureif gemacht hätten werden müssen. Dafür seien wesentliche Teile der Darlehen eingesetzt. Im Übrigen seien nach aktueller Planung nicht 21 % sondern 40 %<sup>12</sup> der Wohnungen erstellt. Die Darlehensanpassung sei vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags gebilligt worden.

Die einzige bekannte Möglichkeit, die Ziele des Staates durchzusetzen, sei die Beteiligung an einer GmbH mit den Kommunen gewesen. Erst im Zuge der Verhandlungen mit den Kommunen sei von der OBB die Darlehenslösung - bei der das wirtschaftliche Risiko allein die Kommunen tragen - mit staatlich dominierten Beiräten entwickelt und soweit noch möglich mit den Kommunen auch vereinbart worden.

Insgesamt seien mit den Siedlungsmodellen wertvolle Erfahrungen gesammelt worden, die im Sinne des ORH bei der Konzeption künftiger Modelle Berücksichtigung finden werden.

## **19.8 Abschließende Würdigung des ORH**

Die Stellungnahme der Verwaltung ändert nichts an dem vom ORH dargestellten Sachverhalt.

---

12) Mit dem Baubeginn von 600 Wohneinheiten in München am 26. September 2002 erhöht sich dieser Wert auf 54 %.

Wenn der Staat den ökologischen und wirtschaftlichen Wohnungsbau fördern will, sind bei der Programmerstellung die realen Gegebenheiten zu beachten. So war hier die aktuelle konjunkturelle Situation ungünstig für den Beginn dieses Vorhabens. Marktanalysen sowohl zum Bedarf als auch zur Akzeptanz von Gebäudetypen hätten zumindest bei den Modellen in Bayreuth, Kempten, Günzburg, Passau, Ingolstadt, Regensburg und Fürth sorgfältiger durchgeführt werden müssen. Wäre das Siedlungsmodell auf die restlichen Standorte entsprechend der ursprünglichen Absicht<sup>13</sup> beschränkt worden, wären sie erfolgreicher umgesetzt worden.

Zwar hat die Verwaltung insoweit reagiert, als sie vier Modellvorhaben eingestellt und das Ziel der ursprünglich geplanten 6 375 Wohnungen auf nunmehr 4 200 reduziert hat. Bei einer Erfolgskontrolle darf sie aber nicht von der aktuellen Lage ausgehen, sondern muss sich am ursprünglich gestellten Ziel messen lassen, wonach nur 21 % der Wohnungen erstellt wurden. Das Kostenziel einer Unterschreitung der Marktpreise um 25 % hat sie aufgegeben.

Die Aussage der OBB, dass durch die Änderung der Darlehensverträge Vorteile für den Staat in Millionenhöhe ausgehandelt worden seien, ist unzutreffend, weil sie den Zinsunterschied zwischen ursprünglich vertraglicher Laufzeit und der geänderten kürzeren Laufzeit als Vorteil betrachtet, ohne zu berücksichtigen, dass das ursprüngliche Ziel in weit höherem Umfang nicht erreicht wurde.

Wie die Erfahrung mit dem Siedlungsmodell belegt, sollte der Staat **nicht die unbedingte Projektverfahrensherrschaft** übernehmen, sondern als fachlich kompetenter Partner überzeugende, bedarfsgerechte Lösungen des Wohnungsbaus unterstützen, z.B. herausragende Leistungen der Architekten und Wohnungsbauunternehmen prämiieren. Entscheidend für den Erfolg staatlicher Förderprogramme im Wohnungsbau ist schließlich die Gesamtheit der Effekte aus staatlichen Fördervorgaben und unternehmerischen Innovationsaktivitäten. Dabei ist auch die Marktlage und die Anpassungsbereitschaft der Gesellschaft an neue Gestaltungsformen in das Gesamtkonzept einzubeziehen. Nach dem Verständnis der OBB fänden Modellvorhaben gerade dort ihre Rechtfertigung, wo die Innovationsbereitschaft des Marktes aufhört. Nach Auffassung des ORH zeigt sich dagegen die Qualität eines Modellvorhabens auch in seiner Überzeugungskraft im Marktgeschehen. Ein Modell, das nur schwer marktgängig ist, kann keine Vorbildfunktion entfalten.

---

13) vgl. hierzu Plenarprotokoll Nr. 12/137 vom 21. Juli 1994 (Regierungserklärung des Ministerpräsidenten)

## 20 Projektförderung im kommunalen Straßenbau

(Kap. 13 10 Tit. 883 02 und 883 08)

**Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus wählt die Verwaltung inzwischen nur noch bei großen und hoch bezuschussten Projekten die Anteilfinanzierung. Die Verwendungsnachweise hierfür müssen jedoch sorgfältiger geprüft werden, damit die vom ORH festgestellten Überzahlungen künftig vermieden werden.**

Der ORH hatte sich im Jahresbericht 1997 TNr. 35 mit der Projektförderung im kommunalen Straßenbau nach dem GVFG in Form von Festbeträgen befasst, da diese bei den Erstbewilligungen des Jahres 1996 bereits in 80 % der Fälle gewählt worden war. Inzwischen ist dieser Wert auf über 95 % gestiegen und hat zu der auch vom ORH erwarteten Vereinfachung und Beschleunigung bei der Erstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise geführt.

Anteilfinanzierungen wurden in den Jahren 2000/2001 nur noch in knapp 5 % der Fälle bewilligt, wobei der Anteil der GVFG-Mittel 22 % betrug. Daraus wird deutlich, dass diese Förderart insbesondere größere Projekte mit höheren Fördersätzen betrifft. Die Verwendungsnachweisprüfung ist - anders als bei Festbeträgen - aufwendiger, weil sich alle nichtzuwendungsfähigen Kosten unmittelbar auf die Höhe der Zuwendungen auswirken. Folgende Beispiele aus den Prüfungsergebnissen des ORH und der Rechnungsprüfungsämter der letzten Jahre verdeutlichen dies:

- Für den Bau einer kommunalen Entlastungsstraße gewährte der Staat 366 000 € Zuwendungen. Ein Rechnungsprüfungsamt stellte fest, dass Grunderwerbskosten von 46 000 € doppelt verrechnet und erhebliche Erschließungskostenbeiträge und vermeidbare Mehrkosten nicht abgezogen worden waren. Insgesamt wurden 144 000 € Zuwendungen und Zinsen zurückgezahlt.
- Die Prüfung des Verwendungsnachweises für den Ausbau einer Gemeindeverbindungsstraße, die mit insgesamt 1,7 Mio € gefördert worden war, ergab, dass 118 000 € Zuschüsse und Zinsen zurückzuzahlen waren, weil insbesondere erhebliche Kosten für eine Kreisverkehrsanlage enthalten waren, die der Erschließung diente und für die Erschließungskostenbeiträge erhoben worden waren. Daneben waren auch Ausgaben für Unterhaltungsarbeiten verrechnet worden.
- Für den Neubau zweier Kreisstraßen waren 11 Mio € GVFG- und FAG-Zuschüsse bewilligt worden. Von den zuwendungsfähigen Kosten war der Erlös

wiederverkaufter Grundstücke ebenso wenig abgesetzt worden, wie Kosten für Leitungsverlegungen, die die Träger der Versorgungseinrichtungen zu tragen haben, sowie für eine Lichtzeichenanlage, die nicht zum geförderten Projekt gehörte und nichtzuwendungsfähige Kosten für Planung und Bauüberwachung. Der Landkreis hat inzwischen 310 000 € zurückgezahlt und gegen weitere Rückforderungen Rechtsmittel eingelegt.

- Der Neu- und Ausbau zweier städtischer Hauptverkehrsstraßen mit jeweils einem größeren Brückenbauwerk war mit 90 % bzw. 88 % nach dem GVFG und FAG gefördert worden. Von den insgesamt gewährten 15 Mio € Zuschüssen waren 567 000 € sowie 250 000 € Zinsen zurückzuzahlen, weil Kosten für Grunderwerb enthalten waren, die vor dem Stichtag 1. Januar 1961 entstanden sind, Kosten für die nicht förderfähige Verlegung von Versorgungsleitungen, für Planung und Bauleitung und für KAG-Anteile nicht abgezogen waren und auch Doppelverrechnungen festgestellt wurden.
- Der Verwendungsnachweis für den Ausbau des Inneren Rings einer Stadt enthielt ebenfalls nichtförderfähige Erschließungs-, Planungs- und Bauleitungskosten. Außerdem waren Erlöse aus wiederverkauften Grundstücken und hohe Kosten für den Ersatz des neu eingebauten Pflasters nicht abgezogen. Von den bewilligten 6,9 Mio € Zuwendungen wurden 633 000 € sowie 488 000 € Zinsen zurückgezahlt.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die Regierungen und Straßenbauämter in der Vergangenheit immer wieder angehalten worden seien, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung von der Möglichkeit der stichprobenweisen Prüfung unter Beachtung prüfungsrelevanter Tatbestände Gebrauch zu machen. Deshalb sollte die Verwendungsnachweisprüfung nicht wieder ausgedehnt werden.

Der ORH will mit den beispielhaft dargestellten Prüfungsergebnissen vor allem verdeutlichen, dass die bei Festbetragsfinanzierungen einfachere Prüfung nicht auf Anteilfinanzierungen übertragen werden darf. Vielmehr ist darauf zu achten, dass die inzwischen immer weniger werdenden Förderfälle mit Anteilfinanzierung wegen der finanziellen Auswirkungen besonders sorgfältig geprüft werden.

## **Staatsministerium der Finanzen**

### **21 Steuerabzug bei beschränkt Steuerpflichtigen nach § 50 a Abs. 4 EStG**

(Kap. 13 01 Tit. 013 01)

**Die Steuererhebung bei beschränkt steuerpflichtigen ausländischen Berufssportlern, Künstlern, Künstlerverleihgesellschaften oder Rechteverwertungsgesellschaften im Abzugsverfahren nach § 50 a Abs. 4 EStG weist erhebliche Mängel auf. Bei zentraler Bearbeitung dieser Fälle könnten die erforderlichen Spezialkenntnisse und Erfahrungen gebündelt und die Arbeitsqualität verbessert werden. Zudem muss die Erfassung der einschlägigen Fälle optimiert werden. Der ORH empfiehlt hierzu eine IT-Unterstützung insbesondere bei der Auswertung der Medien und der Verbesserung des Kontrollmitteilungsverfahrens nach der Mitteilungsverordnung.**

#### **21.1 Prüfungsumfang**

Der ORH und zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 2001 und 2002 bei je fünf größeren Finanzämtern der Oberfinanzbezirke München und Nürnberg Erhebungen zur Abzugsbesteuerung bei beschränkt Steuerpflichtigen nach § 50 a Abs. 4 EStG durchgeführt. Dabei wurden schwerpunktmäßig die Anmeldungen über den Steuerabzug der Kalenderjahre 2000 und 2001 überprüft.

#### **21.2 Rechtslage**

Natürliche Personen, die im Inland weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, und Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die im Inland weder ihre Geschäftsleitung noch ihren Sitz haben, unterliegen mit ihren inländischen Einkünften im Sinne des § 49 EStG der beschränkten Steuerpflicht. Bei bestimmten, in § 50 a Abs. 4 EStG aufgezählten Einkünften dieser Steuerpflichtigen wird die Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht im sonst üblichen Veranlagungsverfahren, sondern im Interesse einer einfachen und sicheren Realisierung der Steueransprüche im Wege des Steuerabzugs an der Ein-

kunftsquelle erhoben. Dieser Abzugsteuer (mit Abgeltungswirkung) unterliegen insbesondere Einkünfte von selbständigen oder gewerblich tätigen ausländischen Künstlern, Sportlern, Schriftstellern, Journalisten, Künstlerverleihgesellschaften und Rechteverwertungsgesellschaften sowie Einkünfte aus der Vergabe von Lizenzen.

Der Steuerabzug ist zum 1. Januar 1996 von 15 % auf 25 % der Einnahmen angehoben und zum 1. Januar 2003 wieder auf 20 % gesenkt worden. Dem Steuerabzug unterliegt der volle Betrag der Bruttoeinnahmen. Abzüge für Betriebsausgaben, Werbungskosten, Sonderausgaben und Steuern sind nicht zulässig, da sie bereits im Steuersatz pauschal berücksichtigt sind.

Seit dem 1. Januar 2002 gilt bei künstlerischen, sportlichen, artistischen oder ähnlichen Darbietungen die gesetzliche Regelung, dass nur Einnahmen (Einzelhonorare) über 1 000 € dem Steuersatz von 25 % unterliegen (ab 2003: 20 %). Für niedrigere Honorare aus diesen Darbietungen - nicht jedoch für die Einnahmen aus der Verwertung von Darbietungen und der Nutzungsüberlassung von Rechten - gelten gestaffelte Steuersätze von 0 % bis 15 %, was die Besteuerung in diesen Fällen weiter erschwert.

Der Schuldner der Vergütung/des Honorars (z.B. der Veranstalter eines Konzerts oder Sportturniers, aber auch der Gastwirt, der eine Musikgruppe auftreten lässt) hat den Steuerabzug für Rechnung des beschränkt Steuerpflichtigen (Vergütungsgläubiger) vorzunehmen und die Steuer bei seinem Finanzamt anzumelden und einzuzahlen. Wird vom Veranstalter (Vergütungsschuldner) die Steuer übernommen - sog. Nettovereinbarung -, erhöht diese gleichzeitig die Bemessungsgrundlage für den Steuerabzug.

Steht dem Wohnsitzstaat des beschränkt Steuerpflichtigen nach Maßgabe eines Doppelbesteuerungsabkommens das Besteuerungsrecht für die vorgenannten Einkünfte ganz oder teilweise zu, so kann der Vergütungsschuldner den Steuerabzug ganz oder teilweise unterlassen, wenn ihm eine sog. Freistellungsbescheinigung des Bundesamts für Finanzen erteilt wurde.

### 21.3 **Steueraufkommen und Zuständigkeitsregelung**

Das Steueraufkommen aus der Abzugsteuer nach § 50 a EStG<sup>1</sup> entwickelte sich in Bayern wie folgt:

#### **Steueraufkommen aus der Abzugsteuer** Zahlenübersicht

<b>Kalenderjahr</b>	1999	2000	2001
<b>Mio €</b>	32,9	37,7	66,1

Die Aufkommenssteigerung im Kalenderjahr 2001 ist neben einer Erhöhung der gezahlten Honorare und Gagen auch auf eine Zunahme der erfassten Fälle insbesondere im Lizenzbereich (§ 50 a Abs. 4 Nr. 3 EStG) zurückzuführen.

Die Steuerabzugsfälle nach § 50 a Abs. 4 EStG werden dezentral bei dem jeweils örtlich zuständigen Finanzamt bearbeitet. Eine teilzentrale Bearbeitung ist lediglich beim Finanzamt München für Körperschaften für die Steuerabzugsfälle der Münchner Finanzämter sowie für die Film- und Fernsehindustrie der angrenzenden Finanzämter eingerichtet.

### 21.4 **Bearbeitungsfehler und sonstige Mängel bei der Verwaltung des Steuerabzugs**

Nach den Feststellungen des ORH haben die Finanzämter die eingereichten Anmeldungen häufig nicht sachgerecht bearbeitet. Die Beanstandungs- bzw. Fehlerquote bei den eingesehenen Fällen bewegte sich zwischen 25 % und 66 %. Im Wesentlichen wurden folgende ständig wiederkehrende Fehlerquellen festgestellt:

- Vom Vergütungsschuldner vertraglich übernommene Kosten (Unterbringungskosten, Reisespesen) sowie die Umsatzsteuer auf die gesamten Vergütungen wurden häufig nicht in die Bemessungsgrundlage für den Steuerabzug einbezogen. Es ergaben sich aufgrund der vom ORH angeregten Außenprüfungen teilweise beträchtliche Steuernachforderungen, im Einzelfall bis zu 730 000 €.
- Auch in Fällen mit hoher Abzugsteuer unterblieb meist die Anforderung von Vertragsunterlagen. Es konnte somit nicht geprüft werden, ob hinsichtlich der Gagen eine Bruttovereinbarung (Vergütungsgläubiger trägt die Abzugsteuer) oder eine Nettovereinbarung (Vergütungsschuldner übernimmt die Abzug-

---

1) einschließlich Aufsichtsratssteuer



steuer) vorlag. Zudem konnten auch sog. verdeckte Gagen, z.B. durch Trennung in Produktionskosten und Künstlerhonorar oder Zahlungen von dritter Seite im Wege des Kultur- und Sportsponsorings, nicht erkannt werden. Selbst bei Außenprüfungen (Betriebsprüfung, Lohnsteuer-Außenprüfung) ergaben sich erhebliche Ermittlungsdefizite, zum Teil blieb die Abzugsteuer nach § 50 a Abs. 4 EStG ungeprüft.

- Veranstaltungskalender und Zeitungsanzeigen wurden bei mehreren Finanzämtern nicht ausgewertet (sog. Lesedienst). Dadurch blieben Steuerabzugsfälle unerkannt. In einigen Fällen führten vom ORH veranlasste Ermittlungen zu nicht unerheblichen Steuernachzahlungen, im Einzelfall bis zu 160 000 €.
- Bei Ablehnung der Freistellung vom Steuerabzug durch das Bundesamt für Finanzen oder bei Einschränkungen in den ausgestellten Freistellungsbescheinigungen, z.B. in zeitlicher Hinsicht oder bei Freistellung nur für einzelne Veranstaltungen, wurden von den Bearbeitern nicht immer die notwendigen Konsequenzen gezogen. Beispielsweise wurde in einem Steuerfall letztmals für 1997 eine Abzugsteuer von 33 000 € angemeldet. In den Folgejahren von 1998 bis 2001 wurden die Freistellungsanträge durch das Bundesamt für Finanzen abgelehnt. Nachdem in dieser Zeit weder Anmeldungen vorgelegt noch Steuerabzugsbeträge abgeführt worden sind, hätte das Finanzamt den Sachverhalt näher ermitteln müssen. Da dies nicht erfolgte, ist ein Steuerausfall in sechsstelliger Höhe möglich.
- Verschiedentlich haben die Finanzämter Freistellungen von der Besteuerung nach dem sog. Kulturorchesterrerlass erteilt, obwohl die Voraussetzungen hierfür eindeutig nicht vorgelegen haben. Dies führte zu Steuerausfällen bis zu 25 500 € im Einzelfall.

## **21.5 Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität**

Der ORH hält die festgestellten Bearbeitungsmängel, die zu erheblichen Steuerausfällen führten und weiter führen können, für nicht vertretbar. Zur Verbesserung der Arbeitsweise wurden deshalb folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Die Zuständigkeit für die Steuerabzugsfälle nach § 50 a Abs. 4 EStG sollte wegen der in diesem Bereich erforderlichen Spezialkenntnisse stärker zentralisiert werden. Für die Mitarbeiter in den Finanzämtern machen die Fälle der Abzugsbesteuerung bei beschränkt Steuerpflichtigen zumeist nur einen geringen Bruchteil ihres Aufgabengebiets aus. Dadurch werden die Besonderheiten

dieser Fälle - von der Erfassung über die Ermittlung des vollständigen Sachverhalts bis hin zur rechtlichen Bewertung - zu wenig berücksichtigt.

- Zur Auswertung von Veranstaltungskalendern und Zeitungsanzeigen sollte ein zentraler Lesedienst eingerichtet werden. Dieser sollte zur Recherche auch mit einem Internetzugang ausgestattet sein.
- Die Fallbearbeitung sollte durch verstärkte IT-Unterstützung verbessert werden. Hierzu gehören neben dem Internetzugang für den zentralen Lesedienst ein maschineller Datenaustausch mit dem Bundesamt für Finanzen und die Umstellung des bisherigen manuellen Bearbeitungssystems auf ein IT-gestütztes System.
- Um einschlägige Steuerabzugsfälle besser erkennen zu können, sollte das Staatsministerium darauf hinwirken, dass die bereits bestehende Mitteilungspflicht der Kommunen gegenüber den Finanzämtern bei Gestattung einer Veranstaltung nach § 12 Gaststättengesetz so erweitert wird, dass auch Namen und Wohnsitz der in der Gaststätte auftretenden Künstler bzw. deren Vermittler mitgeteilt werden.

Ferner hat der ORH gefordert,

- die betroffenen Bearbeiter in den Finanzämtern durch entsprechende Arbeitshilfen mit der Materie besser vertraut zu machen und sie über typische Fehlerquellen und Bearbeitungsmängel aufzuklären,
- insbesondere in größeren Fällen oder bei erkennbar niedrigen Vergütungen, z.B. im Verhältnis zur Größe oder zum Bekanntheitsgrad einer Gruppe oder Künstlers/Sportlers, die einschlägigen Vertragsunterlagen anzufordern und auszuwerten (Brutto- oder Nettovereinbarung, Erfassung sog. verdeckter Gagen),
- Außenprüfungen, z.B. bei Konzert- und Sportveranstaltern, Diskotheken, Schallplattenverlagen, gezielt auch auf die Prüfung des Steuerabzugs nach § 50 a Abs. 4 EStG zu erstrecken und
- in rechtlich schwierigen Fällen (z.B. Lizenzbereich) deutlich häufiger die Sachgebietsleiter im Finanzamt oder auch die Auslandsprüfer der Oberfinanzdirektionen mit einzubinden.

## **21.6 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die rechtliche Situation des Steuerabzugs bei beschränkt Steuerpflichtigen durch eine jüngere Entscheidung des Bundesfinanzhofs weiter kompliziert wurde. Danach soll auch bei beschränkt Steuerpflichtigen für die Beurteilung der Frage, ob Liebhaberei oder steuerpflichtige Einkünfte vorliegen, auf die Gesamttätigkeit - auch soweit sie auf das Ausland entfällt - abgestellt werden. Insoweit trage das Finanzamt die objektive Beweislast (Feststellungslast).

Von den vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualität erscheint dem Staatsministerium eine stärkere Zentralisierung der Bearbeitung der Steuerabzugsfälle bei bestimmten Finanzämtern zwar grundsätzlich möglich, es hält diese bei Abwägung der Vor- und Nachteile jedoch nicht für zwingend und will die notwendige Verbesserung der Arbeitsqualität durch die vom ORH ebenfalls vorgeschlagene allgemeine Einführung des Lesedienstes und eine verbesserte IT-Unterstützung erreichen. Die vom ORH vorgeschlagene Erweiterung der Mitteilungspflicht der Kommunen nach dem Gaststättengesetz, der das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie aus rechtlichen Erwägungen skeptisch gegenübersteht, will das Staatsministerium aufgrund der festgestellten strukturellen Mängel bei der Erfassung der Steuerfälle nochmals dem Bundesministerium der Finanzen und den obersten Finanzbehörden der Länder vorlegen.

Die vom ORH geforderten Verbesserungen in der materiellrechtlichen Bearbeitung der Steuerfälle im Innen- und Außendienst der Finanzämter will das Staatsministerium durch entsprechende Schulungen und Anweisungen erreichen.

## **21.7 Schlussbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium hat die wesentlichen Vorschläge des ORH zur besseren Erfassung und materiellrechtlichen Bearbeitung der Steuerabzugsfälle nach § 50 a EStG aufgegriffen. Der ORH hält weiterhin eine stärkere Zentralisierung für erforderlich, um die Arbeitsqualität zu steigern.

## 22 Finanzierung einer Filmhalle

(Kap. 13 03 Tit. 661 02)

**Im Rahmen der Medienoffensive Bayern hat der Staat auf dem Gelände der Bavaria Film GmbH die Errichtung einer Spielfilmhalle mit Investitionskosten von 6,9 Mio € vollständig finanziert. Die Bavaria Film GmbH hätte sich entsprechend ihrem Eigeninteresse und ihrer finanziellen Leistungskraft an der Finanzierung beteiligen müssen.**

### 22.1 Bavaria Film GmbH

Die Bavaria Film GmbH (Bavaria Film) steht an der Spitze einer auf dem Gebiet der Produktion von Fernseh- und Kinofilmen in Europa führenden Unternehmensgruppe.

Die Produktion von Spielfilmen führt sie im eigenen Namen durch, aber auch in Koproduktion mit Dritten. Darüber hinaus erbringt die Bavaria Film Dienstleistungen in den Bereichen Studios, Video, Ton und Ausstattung. Mit ihren Aktivitäten steht sie sowohl am Medienstandort München als auch national und international im Wettbewerb.

Mittelbare oder unmittelbare Anteilseigner der Bavaria Film sind vor allem die drei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten WDR (40 %), SWR (20 %) und BR (11 %), daneben drei private Finanzdienstleistungs-Unternehmen mit insgesamt 9 % sowie die LfA-Gesellschaft für Vermögensverwaltung mbH (LfA-GV) mit 20 % des Stammkapitals.<sup>2</sup>

### 22.2 Staatliche Förderung von Filmstudios

Im Zuge der allgemeinen Branchenentwicklung im Medienbereich konnte die Bavaria Film ihre Geschäftstätigkeit stark ausweiten. Dabei wurde die Produktion - entsprechend der Interessenlage ihrer Mehrheitsgesellschafter - immer mehr auf den Bereich Fernsehen konzentriert. Wegen des gestiegenen Bedarfs an Fernsehserien und -shows war ein Ausbau der Studiokapazitäten beabsichtigt.

---

2) Stand 31. Dezember 2001

Die Geschäftsführung der Bavaria Film hatte deswegen bereits 1995 die Staatsregierung gebeten zu prüfen, inwieweit eine Modernisierung und Erweiterung ihrer Filmstudio-Infrastruktur mit staatlichen Mitteln gefördert werden könne. Auch seien mittlerweile an anderen Standorten (vor allem Berlin/Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) durch massive Förderung von Medienunternehmen moderne Studiokapazitäten entstanden. Der Standort München laufe Gefahr, an Attraktivität einzubüßen.

Eine Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“<sup>3</sup> ist nicht möglich, weil der Raum München zu den wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands zählt. Eine Prüfung durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie ergab, dass auch andere staatliche Programme für eine Förderung nicht in Betracht kommen.

### **22.3 Projektidee neue Filmhalle**

Ende 1997 brachte die Geschäftsführung der Bavaria Film ihr Anliegen erneut zur Sprache. Aufgrund der attraktiven Bedingungen an Konkurrenzstandorten sei zu befürchten, dass sich bayerische Produzenten verstärkt diesen zuwenden, zumal auf dem Bavaria-Gelände keine große Spielfilmhalle mehr zur Verfügung stehe. So sei die Halle 4/5 mit 2 000 m<sup>2</sup> auf Jahre hinaus für die Fernsehserie „Marienhof“ reserviert. Auch das bislang als Filmhalle genutzte, 2 500 m<sup>2</sup> große Studio 9 werde Anfang 1998 als Fernseh-Show-Halle umgerüstet. Für auch international bedeutende Spielfilmproduktionen stünden somit allenfalls noch Provisorien zur Verfügung.

Eine Sicherung des Produktionsstandorts München sei langfristig nur durch eine Stärkung und Expansion der Bavaria Gruppe zu erwarten, wobei allerdings der Gesellschafterkreis der Bavaria Film mit seinen spezifischen Fernseh-Interessen nicht für eine expansive Geschäftspolitik in Richtung Spielfilmproduktionen zu gewinnen sei. Insofern benötige man zusätzliche Finanzierungsmittel.

Nach den Vorstellungen der Bavaria Film sollte eine Spielfilmhalle mit einer Grundfläche von 3 000 m<sup>2</sup> auf ihrem Firmengelände errichtet werden. Aus Gründen der geringen Rendite wollte sie jedoch nicht selbst in eine neue Filmhalle investieren. Die Kosten hierfür sollten vielmehr vom Staat getragen werden; die Bavaria

---

3) Die Förderhöchstsätze nach der Gemeinschaftsaufgabe betragen bei größeren Unternehmen der Filmbranche in Babelsberg 28 % und in Nordrhein-Westfalen 18 % der förderfähigen Investitionskosten (ohne eigene Grundstücke).

Film wollte ein vorhandenes Grundstück zur Verfügung stellen sowie hernach die Filmhalle vermarkten und vermieten.

Die Staatsregierung griff den Vorschlag in ihrer Regierungserklärung vom 24. Juni 1998 zur Medienpolitik auf und erklärte die Schaffung neuer Studiokapazitäten zum zentralen Bestandteil der Medienoffensive Bayern. Die Filmhalle, die im Jahr 1999 errichtet und eröffnet wurde, sollte allen Filmproduzenten in Bayern zu günstigen Konditionen zugänglich sein.

#### **22.4 Finanzierung der Filmhalle**

Kurzfristig standen weder Programmmittel noch Privatisierungserlöse zur Verfügung. Deshalb wurde erwogen, die Filmhalle aus Gewinnen der LfA, die an den Staat abzuführen sind<sup>4</sup>, zu finanzieren. Dagegen hatte die LfA zunächst Bedenken geäußert, weil die betreffenden Mittel dann für ihre herkömmliche Wirtschaftsförderung verloren wären. Im Februar 1999 verständigten sich die Beteiligten jedoch, die Investition von 6,9 Mio € durch einen verlorenen Zuschuss von 3,8 Mio € aus dem Gewinnprogramm der LfA sowie durch einen LfA-Zwischenfinanzierungskredit von 3,1 Mio € voll zu finanzieren. Der Kredit sollte vom Staat abgelöst und in einen Zuschuss umgewandelt werden.<sup>5</sup> Bauherr der Filmhalle und Zuwendungsempfänger sollte eine neu zu gründende Bayerische Filmhallen GmbH werden.<sup>6</sup> Im Rahmen der Gewinnverwendung hat das Staatsministerium der Finanzen im Mai 1999 entsprechend entschieden.

#### **22.5 Haushaltsrechtliche Würdigung**

Eine Zuwendung darf nur insoweit bewilligt werden, als ein erhebliches Staatsinteresse vorliegt, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Art. 23 BayHO). Bei der Bemessung der Höhe der staatlichen Zuwendung hätte deshalb berücksichtigt werden müssen, dass auch die Bavaria Film ein beträchtliches Interesse an der Errichtung der Filmhalle haben musste, das sich bei der Finanzierung hätte auswirken müssen. Die Bavaria Film hatte Mitte der 90er Jahre wiederholt ihr starkes Interesse an einer neuen Spiel-filmhalle betont. Der spätere Vortrag, eine derartige Investition sei isoliert betrach-

---

4) Aus diesen Gewinnen werden der LfA mindestens 50 % zweckgebunden für ihre Aufgaben wieder zur Verfügung gestellt (Art. 18 Abs. 3 LfAG).

5) Inzwischen wurde der LfA-Zwischenfinanzierungskredit von 3,1 Mio € aus den Gewinnprogrammen der LfA für 2000 und 2001 jeweils um 0,5 Mio € getilgt.

6) Stammkapital 50 000 €; daran beteiligt: LfA-GV 49 %, Bavaria Film 30 %, privater Dritter 21 %

tet nicht genügend rentabel und habe daher nicht im Interesse des Unternehmens und vor allem der übrigen Gesellschafter gelegen, überzeugt schon deshalb nicht, weil die Bavaria Film durch die neue Filmhalle für ihr sonstiges Geschäft mit komplementären Dienstleistungen wie auch aus der Umwidmung der bisherigen Spielfilmhallen in Fernsehstudios erhebliche Vorteile zieht.

Zudem wäre die Bavaria Film ohne weiteres in der Lage gewesen, die Investition auch ohne staatliche Mittel aus dem laufenden Geschäftsergebnis eines einzigen Jahres voll zu finanzieren. Das Unternehmen hat seit 1997 erhebliche Überschüsse erzielt und damit Investitionen getätigt, insbesondere durch Zukauf von Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen. Erkenntnisse über die finanzielle Leistungskraft der Bavaria Film lagen bei der Entscheidung über die Zuschussgewährung jedenfalls der LfA vor und hätten auch dem Staatsministerium bekannt sein können.

Der ORH ist deshalb der Auffassung, die Notwendigkeit und Angemessenheit des Einsatzes staatlicher Mittel hätten unter Abwägung der beiderseitigen Interessen kritisch hinterfragt und mit einer entsprechenden Finanzierungsbeteiligung der Bavaria Film verknüpft werden müssen.

## **22.6 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium hebt in seiner mit den anderen Beteiligten abgestimmten Stellungnahme hervor, bei der Finanzierung der Filmhalle handele es sich nicht um eine Subventionierung der Bavaria Film, sondern um eine Infrastrukturmaßnahme für den Medienstandort Bayern, die der gesamten Branche zugute komme. Ohne die staatliche Finanzierung wäre die Filmhalle nicht gebaut worden. Finanzierungsbeiträge habe man weder von der Bavaria Film noch von den vielen anderen Unternehmen, die von der Halle profitieren, einfordern können. Eine derartige Förderung einer Branche sei das Ergebnis politischer Schwerpunktsetzung.

Mit Hilfe dieser einmaligen staatlichen Investition würden dem Medienstandort Bayern dauerhaft zusätzliche Filmproduktionen und damit verbunden weitere Umsätze der Medienbranche in Bayern zugeführt. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes sei damit zweifelsfrei gegeben.

## 22.7 Schlussbemerkung des ORH

Produktionshallen für Spielfilme waren bei der Bavaria Film seit langem vorhanden. Wenn die Bavaria Film die bisherigen Spielfilmhallen wegen der besseren Auslastung durch Fernsehproduktionen bzw. aus Gründen der dadurch höheren Rentabilität umwidmet, rechtfertigt dies nicht, dass ersatzweise vom Staat eine neue Spielfilmhalle zu 100 % aus Haushaltsmitteln finanziert wird. Spielfilme gehören bei bedeutenden Filmproduzenten wie der Bavaria Film zum wesentlichen Bestandteil der Geschäftspolitik. Das Eigeninteresse und die finanzielle Leistungskraft der Bavaria Film hätten deshalb entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Der ORH sieht in der 100 %igen Finanzierung einen Verstoß gegen den Grundsatz, staatliche Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

## 23 Verpachtung staatlicher Fischereirechte

(Kap. 13 04 Tit. 124 05)

**Dem Staat entgingen bei der Verpachtung von Fischereirechten an fränkischen Seen Einnahmen von mindestens 100 000 €. Zum einen wurde ein höheres Pachtangebot nicht berücksichtigt, zum anderen wurden keine Maßnahmen zur Durchsetzung der Pächterpflichten ergriffen, für die dem Pächter erhebliche Abschläge gewährt worden waren.**

### 23.1 Vorgeschichte

Der Freistaat Bayern hat im Rahmen des Überleitungsprojekts von Altmühl- und Donauwasser in das Regnitz-Main-Gebiet 1985 drei neue Gewässer (Altmühlsee, Kleiner Brombachsee und Igelsbachsee) fertiggestellt. Die Stauseen dienen neben einer verbesserten Wasserbewirtschaftung den Belangen des Naturschutzes und nicht zuletzt der Strukturverbesserung in der Region durch verstärkten Fremdenverkehr. Eigens gegründete Zweckverbände haben neben der vom Staat gestellten Grundausstattung Freizeit- und Erholungsanlagen geschaffen. Die an den Gewässern entstandenen Fischereirechte wurden vom Talsperren-Neubauamt im August 1986 zunächst dem Bezirksfischereiverband zur vorläufigen Nutzung überlassen. Die Vereinbarung wurde 1988 erneuert und schließlich bis Ende 1990 verlängert.



## 23.2 Verpachtung durch das Staatsministerium

1991 gingen die Fischereirechte auf den Epl. 13 über. Nachdem die Verhandlungen mit dem Bezirksfischereiverband über Jahre nicht zum Abschluss gekommen waren, wurden 1994 auch die örtlichen Zweckverbände als Vertreter des Fremdenverkehrs mit in die Vertragsverhandlungen einbezogen. Obwohl diese noch im September 1995 eine Jahrespacht von 51 000 € angeboten hatten, vergab das Staatsministerium die Gewässer ab 1. Januar 1996 auf die Dauer von zehn Jahren wieder an den Bezirksfischereiverband zu einer Jahrespacht von 40 900 €. Dies bedeutete gegenüber den Vorjahren einen deutlichen Einnahmerückgang:

### Entwicklung der Einnahmen

Zahlenübersicht

1991	1992	1993	1994	1995
42 200 €	44 466 €	68 648 €	53 637 €	48 393 €

Nach den Gutachten der Landesanstalt für Fischerei in Starnberg neigen die Gewässer zu einer extrem starken Algenentwicklung, die in den Sommermonaten beim Zusammentreffen ungünstiger meteorologischer und hydrologischer Verhältnisse zur Verhängung eines Badeverbots und auch zu Massenfischsterben führen kann. Eine wesentliche Ursache dafür ist ein sehr hoher Bestand an Weißfischen, da sich diese überwiegend von algenfressendem Zooplankton ernähren und dadurch eine natürliche Reduzierung der Algen verhindern. Deshalb ist eine nachhaltige Dezimierung des Weißfischbestandes notwendig. Der Pachtvertrag sieht daher vor, dass der Pächter zusätzliche berufsfischereiliche Maßnahmen durchführt.

Bei den Vertragsverhandlungen über die Höhe des Pachtzinses wurden zu erwartende Aufwendungen des Pächters, z.B. für Bootsliegeplatz, Verarbeitungsraum (Investitions- und Baukosten), sowie durch die Berufsfischerei zukünftig laufend entstehende Kosten und rückläufige Umsätze (insgesamt 26 945 €/Jahr) berücksichtigt.

Der Pachtzins wurde deshalb statt der vom Staatsministerium ursprünglich erwarteten 67 800 € auf nun 40 900 € festgelegt. Weder wurde eine Fachbehörde zu Rate gezogen, noch wurden aussagekräftige Nachweise vom Pächter verlangt. Auf Nachfrage konnte das Staatsministerium die Beträge nicht erläutern. Es teilte mit, diese seien Ergebnis der Vertragsverhandlungen gewesen.

Dazu kommt, dass dem Staatsministerium hätte bekannt sein müssen, dass ein Teil der in Abzug gebrachten Investitionskosten (z.B. für Boote, Netze, Transportbehälter) mit Mitteln aus der vom Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten verwalteten Fischereiabgabe hätte gefördert werden können (s. TNr. 29). Eine Pachtzinsminderung wäre insoweit überhaupt nicht nötig gewesen.

### **23.3 Feststellungen der Rechnungsprüfung**

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass der Pächter seit Vertragsabschluss keinerlei Umbau- und Investitionsmaßnahmen vorgenommen hat und vor allem trotz mehrfacher Aufforderung durch die BFD seinen vertraglichen Verpflichtungen zur nachhaltigen Reduzierung des Weißfischbestandes mit Hilfe eines Berufsfischers in keiner Weise nachgekommen ist, obwohl Fachgutachten die Notwendigkeit dieser Maßnahme unterstrichen. Es hat daher die BFD mit Prüfungsmittelteilung vom 4. Februar 2000 aufgefordert, wenigstens den Pachtzins zu überprüfen.

Die Verhandlungen mit dem Pächter führten allerdings nicht zu einer Nachzahlung. Vielmehr verzichtete das Staatsministerium mit Nachtragsvertrag vom 18./25. Juni 2001 auf jegliche Pachtnachzahlungen und strich gleichzeitig die ursprünglich geltende Anpassungsmöglichkeit bei Mehr- oder Mindererlös. Die Pacht wurde bis Ende 2005 auf jährlich 40 900 € festgeschrieben. Dies geschah in Kenntnis eines neuen Fachgutachtens von Ende 2000, in dem nochmals eine drastische Entnahme der Weißfische empfohlen worden war, und der andauernden Weigerung des Pächters, die vereinbarten Abfischungen durchzuführen.

Im August 2001 verhängte das Gesundheitsamt wegen der starken Algenblüte für den Altmühlsee ein mehrtägiges Badeverbot. Erst aufgrund des massiven Drucks der Öffentlichkeit und der um den Tourismus besorgten Anrainergemeinden veranlasste der Pächter im März 2002 die Entnahme von 23 t Weißfischen durch einen Berufsfischer.

Das Staatsministerium nutzte seine rechtlichen Möglichkeiten (wie z.B. Abfischung im Wege der Ersatzvornahme) nicht aus, sondern ließ sich über Jahre hinweg vom Pächter vertrösten mit der Folge, dass mit dem Badeverbot von 2001 auch noch dem Fremdenverkehr Schaden entstand.

#### **23.4 Folgerungen des ORH**

Der ORH sieht in der Nichtberücksichtigung des höheren Gebots der Zweckverbände eine Verletzung des Haushaltsrechts. Dadurch wurde - auf die gesamte Vertragslaufzeit gerechnet - bei sonst gleichen Pflichten des Pächters auf Mehreinnahmen in Höhe von 100 000 € verzichtet. Auch wegen der unzureichenden Vertragsgestaltung bzw. der nachgiebigen Haltung des Staatsministeriums sind dem Staat Pachteinnahmen entgangen. Berechtigte Pachtzinsnachforderungen von 26 945 €/Jahr konnten so nicht durchgesetzt werden.

#### **23.5 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass bei der Verpachtung eines Fischereirechts nicht nur finanzielle Aspekte maßgebend seien. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass das Fischereirecht einem möglichst großen Interessentenkreis zugänglich gemacht wird. Der Pächter müsse in der Lage sein, die gesetzlich vorgeschriebenen Hegeverpflichtungen zu erfüllen. Deshalb sei die Verpachtung trotz des höheren Angebots der Zweckverbände an den Bezirksfischereiverband erfolgt.

Die Gegenüberstellung der Einnahmen aus der vorläufigen Nutzung (1991 bis 1995) mit dem späteren Pachtzins sei irreführend, da dem Pächter ab 1996 zusätzliche Kosten (z.B. für Besatzmaßnahmen) entstanden seien. Auch habe das Staatsministerium nicht unbegründet auf 26 900 €/Jahr verzichtet. Bei Abschluss des Pachtvertrags seien beide Vertragsparteien davon ausgegangen, dass dem Pächter erhebliche Aufwendungen für die Anwendung von berufsfischereilichen Methoden (2 556 €/Jahr) und für Investitions- und Umbaukosten (18 765 €/Jahr) entstehen würden; ferner seien die mit Beginn der Vertragsverhandlungen rückläufigen Einnahmen (5 624 €/Jahr) zu berücksichtigen gewesen.

Das Staatsministerium vertritt die Auffassung, dass eine Nachforderung rechtlich nicht durchsetzbar gewesen sei, da eine über 40 900 €/Jahr hinausgehende Pacht nach den vom Pächter vorgelegten Unterlagen unangemessen gewesen wäre. Im Übrigen habe der Pächter zwischenzeitlich mit berufsfischereilichen Methoden eine umfangreiche Abfischung durchgeführt.

Der Vorwurf, dem Fremdenverkehr sei Schaden durch Versäumnisse bei der fischereilichen Bewirtschaftung des Altmühlsees entstanden, verkennt nach Auffassung des Staatsministeriums die tatsächlichen Gegebenheiten, da die wesentli-

chen Ursachen für das starke Algenwachstum im Altmühlsee in dessen geringer Tiefe und dem großen Einzugsgebiet begründet seien.

Zu dem im Juni 2001 rückwirkend vereinbarten Verzicht auf jegliche Pachtnachzahlung wurde nicht Stellung genommen.

### **23.6 Schlussbemerkung des ORH**

Die vom Staatsministerium vorgetragene Begründung für die Nichtberücksichtigung des um 10 000 €/Jahr höheren Angebots der Zweckverbände kann nicht überzeugen. Gerade die Zweckverbände haben im Hinblick auf den Tourismus ein besonderes Interesse daran, die Gewässer möglichst vielen Anglern zur Verfügung stellen zu können, während ein Fischereiverband vorrangig seine Mitglieder bedient. Ebenso wie im Pachtvertrag mit dem Bezirksfischereiverband wäre auch bei einer Verpachtung an die Zweckverbände die Einhaltung der Hegeverpflichtung über die Beteiligung der Landesanstalt für Fischerei sicherzustellen gewesen. Zumindest hätte das deutlich höhere Angebot der Zweckverbände als Maßstab für den zu vereinbarenden Pachtzins genommen werden müssen, zumal die ursprüngliche Ausschreibung schon mehr als fünf Jahre vor Vertragsabschluss erfolgte.

Nach Auffassung des ORH ist die Gegenüberstellung des Pachtzinses mit den Einnahmen aus früheren Jahren nicht irreführend, da dem Bezirksfischereiverband ab 1996 nicht nur zusätzliche Kosten entstanden, sondern auch dessen Einnahmen mindestens im gleichen Umfang gestiegen sind.

Der ORH hält es nach wie vor für unvertretbar, dass die mit dem niedrigen Pachtzins verbundenen Pächterpflichten nicht ausreichend vertraglich abgesichert wurden. Wenn das Staatsministerium darauf hinweist, dass aufgrund der vertraglichen Regelungen weder eine nachträgliche Erhöhung des Pachtzinses möglich gewesen sei, noch der Pächter zur Erfüllung seiner Vertragspflichten hätte veranlasst werden können, muss es sich fragen lassen, warum es von der im Vertrag vorgesehenen außerordentlichen Kündigungsmöglichkeit wegen wiederholten Verstoßes gegen Vertragspflichten keinen Gebrauch gemacht, sondern im Gegenteil im Juni 2001 in Kenntnis aller Umstände noch auf Nachforderungen verzichtet hat.

Schließlich unterstreicht ein von der Wasserwirtschaftsverwaltung in Zusammenarbeit mit dem Leibnitz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei im Forschungsverbund Berlin e.V. durchgeführter wissenschaftlicher Versuch, dass durch eine rechtzeitige Weißfischdezimierung das für den Tourismus abträgliche Bade-

verbot hätte verhindert werden können. Bei dem Versuch wurde eine abgegrenzte Wasserfläche des Altmühlsees von Weißfischen frei gehalten mit dem Ergebnis, dass dort der Algenwuchs deutlich abgenommen und sich bereits nach einem Jahr die Sichttiefe des Wassers verdoppelt hat.

## 24 Vergabe von Bauleistungen beim Neubau eines Landratsamts

(Kap. 13 10)

**Bei dem vom Staat mit 5,6 Mio € geförderten Bau eines Landratsamts sind durch fehlerhafte Vergaben von Bauleistungen vermeidbare Kosten von mindestens 500 000 € entstanden. Von einer Rückforderung anteiliger staatlicher Zuschüsse wurde abgesehen, weil für etwaige vergabefremde Tatbestände strafrechtliche Verjährung eingetreten war und schwere Vergabeverstöße nicht mehr nachgewiesen werden konnten. Der ORH fordert, die erforderlichen Vergabeprüfungen bei staatlich geförderten Baumaßnahmen zeitnah und sorgfältig vorzunehmen.**

### 24.1 Sachverhalt

Der Neubau eines Landratsamts wurde vom Staat mit 5,6 Mio € gefördert. Die Vergabegrundsätze waren einzuhalten. Der ORH hat bei der Vergabe der Bauleistungen Folgendes festgestellt:

- Bei Firmen, die sich an der Ausschreibung für das **Gewerk Erdarbeiten** beteiligt hatten, ergab sich anhand eines vom ORH erstellten Preisspiegels bei mehr als 30 Positionen ein durchgängig regelmäßiger Abstand von 10 % zwischen den Preisen der Bieter.

#### Beispiele:

Position	Bieter 1 (€)	Bieter 2 (€)	
a	64,00	70,40	
b	300,00	330,00	Bieterabstand
c	150,00	165,00	je 10 %
d	532,00	585,20	
e	184,00	202,40	

- Beim **Gewerk Außenanlagen** war bei fast allen der über 400 Positionen ein durchgängiger regelmäßiger Abstand zwischen zwei Bietern ersichtlich, wie z.B. 11 %, 12,3 % und 15,9 %.

**Beispiele:**

Position	Bieter 1 (€)	Bieter 2 (€)	
a	2 920,00	3 279,00	Bieterabstand je 12,3 %
b	480,50	539,60	
c	3 504,60	3 935,67	
d	3 358,60	3 771,70	

- Eine große finanzielle Auswirkung ergab sich beim **Gewerk Erweiterter Rohbau**.

Bei einer Position des von einem Ingenieurbüro erstellten Leistungsverzeichnisses waren insgesamt 245 000 m (!) Kunststoffpanzerrohre ausgeschrieben worden. Die tatsächlich abgerechnete Menge betrug dagegen nur 8 117 m (3,3 %). Die Angebote für die Kunststoffpanzerrohre lagen zwischen 0,026 und 3,83 €/m und die Gesamtpreise für diese Position zwischen 6 200 und 939 500 €. Statt diesem erkennbaren Widerspruch bei der Wertung der Angebote nachzugehen, hat der Zuwendungsempfänger **die** Firma beauftragt, die bei dieser Position nur 0,072 €/m, bei den übrigen Positionen aber wesentlich höhere Preise als die Mitbewerber angeboten hatte. Legt man die tatsächlich abgerechneten Mengen zugrunde, so errechnen sich bei richtigem Mengenansatz der Position Kunststoffpanzerrohre Mehrkosten bei diesem Gewerk von 514 700 € gegenüber der günstigsten Konkurrenzfirma.

Bei allen drei Gewerken hat die Staatsanwaltschaft aufgrund der Feststellungen des ORH Ermittlungen durchgeführt. Es bestand bei den Gewerken Erdarbeiten und Außenanlagen der Verdacht der Absprache, dass eine der Firmen den Auftrag bekommen sollte und die anderen Anbieter dies durch den Preisabstand unterstützten, sowie der Verdacht auf vergabefremde Erwägungen beim Gewerk Erweiterter Rohbau. Die Verfahren wurden jedoch eingestellt, da Absprachen zwischen den Bietern nicht nachgewiesen werden konnten bzw. Verjährung eingetreten war.

## **24.2 Auffassung der Verwaltung**

Die Bewilligungsbehörde hat nach Einstellung der staatsanwaltlichen Ermittlungen von einer Rückforderung der ausgereichten Förderleistungen abgesehen. Nach Prüfung dieser Sachverhalte durch sie und das Staatsministerium seien förderrechtliche Konsequenzen hier nicht veranlasst, weil weder bei den Gewerken Erdarbeiten und Außenanlagen schwere Vergabeverstöße noch beim Gewerk Erweiterter Rohbau vergabefremde Erwägungen nachgewiesen werden könnten. Lasse sich solch ein Nachweis nicht führen, so gehe dies zulasten der Behörde.

## **24.3 Auffassung des ORH**

Der ORH hält als Konsequenz daraus den Hinweis für notwendig, dass die Bewilligungsbehörden die Verwendungsnachweise zeitnah prüfen und bei ausgewählten Gewerken auch die Angebotswertungen des Zuwendungsempfängers gezielt in die vorgeschriebene Prüfung der Vergaben einbeziehen. Sachverhalte, wie vom ORH festgestellt, sollten rechtzeitig vor Eintritt der Verjährung aufgegriffen werden können. Auf die Hinweise zur Verhütung von Manipulationen im Verdingungswesen bei Bauleistungen,<sup>7</sup> die auch den Kommunen zur Beachtung empfohlen werden, wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Der Staat sollte seine Mittel nur für solche Projekte zur Verfügung stellen, die wirtschaftlich und ordnungsgemäß durchgeführt werden.

---

7) Bekanntmachung der Staatsregierung vom 14.5.1996, AIIMBI S. 271

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

**25 Behördentankstelle des Landesamts für Maß und Gewicht beim Staatsministerium**

(Kap. 07 01, 07 09)

**Der Betrieb der Behördentankstelle des Landesamts für Maß und Gewicht beim Staatsministerium verursachte von 1998 bis 2002 ein Defizit von 178 000 €. Der ORH hält es für geboten, den Betrieb der Tankstelle einzustellen.**

**25.1 Allgemeines**

Auf dem Gelände des Staatsministeriums wird eine Tankstelle betrieben, die haushaltsrechtlich dem Landesamt für Maß und Gewicht (LMG) zugeordnet ist. Neben den Dienstfahrzeugen des Staatsministeriums, des Landtags, der Staatskanzlei und der anderen Staatsministerien wurden im 1. Halbjahr 2002 die Fahrzeuge von rd. 60 weiteren Stellen betankt. Darunter befinden sich auch die Landeszentralbank (LZB), die LfA Förderbank Bayern (LfA), die Versicherungskammer Bayern (VKB) und die Industrie- und Handelskammer (IHK). Die Tankstelle wird von einem Beschäftigten des Staatsministeriums betreut; auch den Bauunterhalt trägt das Staatsministerium. Der Kraftstoff wird annähernd zum Einkaufspreis abgegeben. Die monatliche Rechnungsstellung gegenüber den Tankberechtigten wird vom LMG durchgeführt, das jedoch seine eigenen Dienstfahrzeuge bei einer Markentankstelle in unmittelbarer Nähe betankt.

Anfang Februar 1999 war vom Referat für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München gefordert worden, die Tankstelle entsprechend der am 1. Oktober 1996 in Kraft getretenen Anlagenverordnung nachzurüsten oder stillzulegen. Obwohl vom Staatlichen Hochbauamt München I die erforderlichen Sanierungskosten der Tankstellenanlage auf 100 000 € geschätzt und das Staatsministerium um Klärung gebeten wurde, ob die Sanierung der Tankstelle rentabel sei,



wurde keine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt, sondern lediglich festgestellt, „dass der Betrieb der Tankstelle wegen der besonderen Bedeutung für den Dienstablauf im Fahrdienst und in der Hausmeisterei aufrechtzuerhalten sei“.

Im Frühjahr 1999 hat der ORH nach einer Prüfung gegenüber dem Staatsministerium beanstandet und gefordert, dass der Tankstellenbetrieb wegen der damit verbundenen Personalkosten unwirtschaftlich sei und deshalb aufgegeben werden sollte.

Das Staatsministerium widersprach mit Schreiben vom 9. September 1999 der Auffassung des ORH und wies darauf hin, dass der Tankwart zumindest mit einem Drittel seiner Arbeitszeit Aufgaben der Hausverwaltung und des Fahrdienstes wahrnehme, die auch ohne Tankstellenbetrieb anfielen. Durch die beabsichtigte Umstellung von Normalbenzin auf Dieselkraftstoff könne zudem von einer künftigen Umsatzsteigerung auf mindestens 700 000 Liter/Jahr ausgegangen werden, was bei einem Einsparungsbetrag von 0,08 €/Liter eine jährliche Einsparung von etwa 57 000 € ergäbe. Außerdem stelle die behördeneigene Tankstelle eine gewisse Vorratshaltung an Treibstoffen für die Obersten Dienstbehörden in Krisenzeiten sicher.

Für die Sanierung der Tankstelle und der Abwasserleitungen wurde beim Staatsministerium der Finanzen (StMF) im Mai 2000 eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 100 000 € beantragt. Da dem StMF die Bedenken des ORH an der Wirtschaftlichkeit der Tankstelle bekannt waren, forderte es vom Staatsministerium vor der Tankstellensanierung eine Nutzen-Kosten-Untersuchung (Art. 7 BayHO). Das Staatsministerium teilte daraufhin dem StMF lediglich mit, dass die beantragte überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung ausschließlich zur Sanierung der Abwasserkanalisation erforderlich sei, die Arbeiten an der Tankstelle bereits in Auftrag gegeben worden seien und die hierfür benötigten Haushaltsmittel von 40 000 € aus dem Ansatz des Jahres 2000 bereitgestellt würden.

Die vom 13. Juni bis 25. August 2000 durchgeführte Sanierung der Tankstelle erforderte letztendlich 125 000 €.

## **25.2 Wirtschaftlichkeit**

Im Frühjahr 2002 ermittelte der ORH die Entwicklung der Absatzmengen (vgl. Zahlenübersicht 1) und die im Vergleich zum freien Markt eingesparten Beträge für die Jahre 1998 bis 2001 und das 1. Halbjahr 2002 sowie die Kosten für den Betrieb der Tankstelle (vgl. Zahlenübersicht 2).

**Absatzmengen 1998 bis 1. Halbjahr 2002 (Liter)**

Zahlenübersicht 1

<b>Jahr</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (1. Hj.)</b>
Normalbenzin	91 220	58 940	13 574	-	-
Superbenzin	456 778	444 774	331 711	366 965	168 370
Dieselmotorkraftstoff	-	-	34 648	139 440	84 263
<b>Summe</b>	<b>547 998</b>	<b>503 714</b>	<b>379 933</b>	<b>506 405</b>	<b>252 633</b>
Tage	248	251	195	247	121
Durchschnittsmenge/Tag	2 210	2 007	1 948	2 050	2 088

Die vom Staatsministerium anlässlich der Tankstellensanierung prognostizierte Steigerung des Treibstoffabsatzes auf 700 000 Liter/Jahr ist damit bisher nicht eingetreten und auch künftig nicht zu erwarten. Auch der Absatz des Jahres 2002 wird voraussichtlich allenfalls knapp über 500 000 Litern liegen und damit das Niveau des Jahres 1998 nicht erreichen. Der Anteil des Staatsministeriums selbst lag in den Monaten Januar und Februar 2002 lediglich bei etwas über 8 % der abgesetzten Menge. Der Anteil von LZB, LfA, VKB und IHK beträgt zusammen deutlich über 10 %, wie die Auswertungen für die Monate Januar und Februar 2002 ergaben.

**Einsparungen und Personalkosten (€)**

Zahlenübersicht 2

<b>Jahr</b>		<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002 (1. Hj.)</b>
<b>Einsparungen</b>	Normalbenzin	5 763	4 300	481	-	-
	Superbenzin	28 964	32 350	1 117	5 549	3 670
	Dieselmotorkraftstoff	-	-	12 359	11 783	7 315
	<b>Summe</b>	<b>34 727</b>	<b>36 650</b>	<b>13 957</b>	<b>17 332</b>	<b>10 985</b>
<b>Kosten</b>	Tankwart	34 603	35 060	35 387	35 848	18 285
	Angestellte im LMG	6 883	6 991	7 069	7 355	1 506
	<b>Summe</b>	<b>41 486</b>	<b>42 051</b>	<b>42 456</b>	<b>43 203</b>	<b>19 791</b>
<b>Ergebnis</b>	<b>Einsparung - Kosten</b>	<b>- 6 759</b>	<b>- 5 401</b>	<b>- 28 499</b>	<b>- 25 871</b>	<b>- 8 806</b>

Die Einsparungen ergeben sich aus dem Unterschied zwischen den jeweiligen Preisen der Behördentankstelle und den vom Statistischen Amt der Landeshauptstadt München im Stadtgebiet monatlich ermittelten Durchschnittspreisen, wobei die Preise der Markentankstellen und der freien Tankstellen im Verhältnis 80 : 20 (Wägungsschema des Statistischen Bundesamts) berücksichtigt sind. Bei den ermittelten Absatzmengen ergeben sich Einsparungsbeträge zwischen 13 957 € im Jahr 2000 und 36 650 € im Jahr 1999. Dabei beträgt die Einsparung für die

Behörden max. 90 % (davon 10 % Staatsministerium), der Rest kommt Stellen außerhalb der Staatsverwaltung zugute.

Als Kosten wurden lediglich die Personalvollkosten für den mit zwei Drittel berücksichtigten Tankwart und die mit den Abrechnungen im LMG beschäftigte Mitarbeiterin (2,5 Tage/Monat, ab 2002 1 Tag/Monat) berücksichtigt. Für das Staatsministerium ergibt sich ein jährliches Defizit von 40 000 € und für den untersuchten Zeitraum ein Defizit von 178 000 €. Selbst ohne Einbeziehung der sonstigen Kosten (z.B. Abschreibung für die Tankstellensanierung) ist damit der Betrieb der Tankstelle unwirtschaftlich und sollte eingestellt werden.

### **25.3 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium sieht die Prüfungsmitteilung des ORH von Juni 1999 als ausreichenden Ersatz für eine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung an, kommt jedoch zu dem Schluss, dass der Weiterbetrieb der Tankstelle pro Jahr um 4 400 € billiger sei als eine Schließung:

Ausgehend von 434 Tankvorgängen durch Dienstfahrzeuge des Staatsministeriums im 1. Halbjahr 2002 könne man hochgerechnet von insgesamt 9 765 Tankvorgängen staatlicher Behörden pro Jahr ausgehen. Nehme man weiter an, dass 40 % dieser Betankungen (3 906) auch während einer Fahrt durchgeführt werden könnten, bleibe ein Rest von 5 859 Tankvorgängen, bei denen jeweils eine „Leerfahrt“ zu einer privaten Tankstelle anfalle. Setze man als Mittelwert 6 km für Hin- und Rückfahrt an, würde dies bei 5 859 Tankvorgängen eine „Mehr“-Kilometerleistung im staugefährdeten Innenstadtbereich von insgesamt 35 154 km/Jahr gegenüber der Ist-Situation bedeuten. Bei einem durchschnittlichen Kraftstoffpreis von 1,01 €/Liter und einem Durchschnittsverbrauch der Dienstfahrzeuge von 10 Liter/100 km fielen jährlich für die zusätzlich zu fahrenden 35 154 km Treibstoffkosten von 3 550,55 € an.

Zudem verursachten diese Fahrten einen zusätzlichen Zeitaufwand von 1 953 Stunden. Selbst wenn man davon ausgehe, dass in 70% der Fälle die Betankung der Dienstfahrzeuge in Bereitschaftszeiten durchgeführt würden, so blieben rd. 586 Stunden (30 %) an Arbeitsausfall bzw. Verkürzung der Ruhezeiten übrig, die Personalmehrkosten von 17 029 €/Jahr verursachten. Aspekte der Sicherheit (Personenschutz, Hofaufsicht) der Fahrzeugbetreuung (1 400 €) und der Mehrbelastungen von Straße und Umwelt seien dabei noch nicht berücksichtigt. Stelle man die von der Schließung verursachten Mehraufwendungen von 10 993,76 € pro

Halbjahr den vom ORH für 2002 ermittelten Kosten von 8 806 € gegenüber, sei der Betrieb der Tankstelle sehr wohl wirtschaftlich. Das Staatsministerium hält deshalb auch weiterhin am Betrieb der Tankstelle fest.

#### **25.4 Schlussbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium gründet seine Berechnungen auf beliebige, unrealistische Annahmen und lässt die neben den Personalkosten zusätzlich vorhandenen Belastungen für den Staatshaushalt (Renovierungsaufwand 125 000 €, Zinsaufwand und laufenden Unterhalt) außer Betracht. Angesichts der von drei Seiten bezweifelte Wirtschaftlichkeit des Tankstellenbetriebs wäre zu erwarten gewesen, dass das Staatsministerium vor seiner Entscheidung eine fachgerechte Nutzen-Kosten-Untersuchung durchführt.

Würde man der Stellungnahme des Staatsministeriums folgen, müsste wohl aus Gründen der Wirtschaftlichkeit an den flächendeckenden Ausbau eines Netzes von Behördentankstellen in Bayern gedacht werden. Der ORH ist allerdings der Auffassung, dass die Erledigung nichtstaatlicher Aufgaben denen überlassen werden sollte, die dazu besser in der Lage sind als das Staatsministerium.

### **26 Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs**

(Kap. 07 04 TitGr. 78)

**Das Staatsministerium hat von 1994 bis 2001 die Entwicklung eines Informations- und Reservierungssystems für den bayerischen Fremdenverkehr mit 3,4 Mio € am Bedarf und Interesse der Zielgruppe vorbei gefördert. Es hat die Förderung mangelhaft koordiniert und selbst dann noch fortgesetzt, als sich angesichts fehlender Resonanz das Scheitern des Projekts abzeichnete. Mitte 2001 wurde die Nutzung des Systems unentgeltlich auf eine kommerzielle Agentur übertragen.**

#### **26.1 Sachverhalt**

Das Staatsministerium hat zur Stärkung der bayerischen Fremdenverkehrswirtschaft von 1994 bis 2001 die Schaffung eines Informations- und Reservierungssystems (IRS) gefördert. Die Pilotprojekte „Informationssystem“ (Franken/Ostbayern) und „Reservierungssystem“ (Allgäu/Bayerisch-Schwaben/München-Oberbayern) wurden getrennt voneinander von je zwei regionalen Fremdenverkehrsverbänden durchgeführt.

Mit den Modellversuchen sollte die Optimierung des Informationsangebots und der Vertriebsstrukturen gewährleistet bzw. der Aufbau eines rechnergestützten Reservierungssystems ermöglicht werden, mit dem das touristische Angebot des jeweiligen Einzugsgebiets vernetzt und über das Reservierungssystem START in deutschen Reisebüros buchbar sein sollte. Es sollte allen Betrieben - insbesondere mittleren und kleineren - Zugang zu den digitalen Medien ermöglicht und so neue Kunden deutschland- bzw. weltweit erschlossen werden. Die Realisierung ging von einer umfassenden Datenbank aus, die im Rahmen eines Expertensystems auf hohem technischen Niveau touristische Informationen bereithalten sollte.

Mit der Erfassung der Daten und dem Betrieb des dafür nötigen Rechenzentrums wurde eine Volkshochschule (VHS) beauftragt. Dort lief bereits ein Pilotprojekt zur Umschulung von 20 Arbeitslosen zu Fachkräften für touristische Information und Kommunikation. Dieses Projekt wurde bis Ende 1997 als Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahme aus Mitteln des Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen mit 562 000 € gefördert. Nachdem die Förderung zum Jahresende 1997 ausgelaufen war, wurde das Rechenzentrum durch eine von der VHS gegründete GmbH (Service-GmbH) betrieben, die auch die Umschüler komplett übernahm.

Für die Entwicklung der Pilotprojekte wurde für den Zeitraum 1994 bis 1997 bei zuwendungsfähigen Kosten von 1,42 Mio € eine Zuwendung von 1,37 Mio € (Fördersatz 96 %) bewilligt. Die möglicherweise günstigere Alternative, die Lizenz für ein bereits existierendes System zu erwerben bzw. die Entwicklung einer von namhaften Firmen geplanten Software abzuwarten, wurde sowohl von einem der Zuwendungsempfänger als auch dem externen Berater einhellig abgelehnt.

Ab 1. Januar 1998 wurden die beiden Pilotprojekte auf eine 1997 gegründete GmbH übertragen, an deren Stammkapital von 40 000 € acht Gesellschafter (die VHS und sieben touristische Organisationen aus Bayern) zu gleichen Teilen beteiligt waren. Seitdem sind auch die gesamten Personalausgaben des Rechenzentrums in den vom Staatsministerium geförderten Kosten enthalten. Eine Prüfung, inwieweit die Kapazität von allen vorhandenen Mitarbeitern notwendig war, wurde nach Aktenlage nicht vorgenommen, sondern dem entsprechenden Antrag des Zuwendungsempfängers ohne Einschränkung gefolgt.

Für die Weiterentwicklung bzw. den laufenden Betrieb wurden ab 1998 bis 30. Juni 2001 bei zuwendungsfähigen Kosten von 2,72 Mio € Zuwendungen von 2,19 Mio € (Fördersatz 80 %) bewilligt. Nach Prüfung der Verwendungsnachweise für den

Gesamtzeitraum verblieben zuwendungsfähige Kosten von 4,11 Mio € und Zuwendungen von 3,4 Mio €. Die Zuwendungsempfänger haben lediglich 36 000 € zur Finanzierung der Entwicklung des Informationsmoduls beigetragen, einige Gesellschafter der GmbH haben bis Ende 2000 Zuschüsse von 225 000 € geleistet. Die restlichen Finanzierungsmittel wurden aus den Einnahmen des IRS erbracht.

## 26.2 Ergebnis der Förderung

### 26.2.1 Informationssystem

Der ORH hat den Erfolg des Informationssystems an der Entwicklung der gewonnenen Teilnehmerbetriebe (Anschließerseite - Anbieter von Informationen) und der Zugriffszahlen der Zielgruppe (Nutzerseite) gemessen. Die Zahl der teilnehmenden Fremdenverkehrseinrichtungen ist über die bereits Ende 1998 erreichten Zahlen nie wesentlich hinausgekommen; die vorgemerkten Interessenten konnten sich überwiegend nicht zur Teilnahme entschließen, wie die von der GmbH gemeldeten Zahlen belegen (s. Zahlenübersicht 1):

Zahlenübersicht 1

	31.12.1997	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000
Anschlüsse	89	172	181	184
Interessenten	58	159	182	194

Die vom Rechenzentrum aufgezeichneten (erst seit November 1999 möglichen) Internetseitenzugriffe weisen nach anfangs steigendem Interesse der Zielgruppe eine fallende Tendenz aus (s. Zahlenübersicht 2):

Zahlenübersicht 2

Zeitraum	Seitenzugriffe
Dezember 1999	134 171
Januar 2000	194 121
April 2000	224 782
Juli 2000	326 524
Oktober 2000	217 750
Dezember 2000	201 808

## 26.2.2 Reservierungssystem

Es ist dem Zuwendungsempfänger nicht gelungen, die Zielgruppe „Fremdenverkehrsbetriebe“ vom Nutzwert des Reservierungssystems zu überzeugen, wie die Entwicklung der Zahl der teilnehmenden Betriebe ausweist (s. Zahlenübersicht 3):

Zahlenübersicht 3

Stichtag	Teilnehmer	Reisebüro-Buchungen
31.12.1997	291	-
31.12.1998	447	600
31.12.1999	344	412
31.12.2000	296	532

Gemessen an der Zahl der rd. 16 000 bayerischen Beherbergungsbetriebe entspricht der Spitzenwert von 447 Betrieben nur einer Teilnehmerquote von 2,8 %.

Bei einem solch geringen Angebot verwundert auch die niedrige Zahl der über Reisebüros und Internet gebuchten Reisen nicht. Im Zeitraum 1998 bis 2000 wurden über die Reisebüros lediglich 1 544 Reisen gebucht, der Internetauftritt (ab November 1999) führte in 13 Monaten zu lediglich 15 Buchungen.

## 26.3 Weitere Entwicklung

Im Juni 2001 wurde die Förderung der GmbH eingestellt. Gleichzeitig wurde die Nutzung des mit 3,4 Mio € geförderten Informations- und Reservierungssystems unentgeltlich der Service-GmbH überlassen. Deren Alleininhaber war bis Ende April 2001 die VHS. Seit Mai 2001 wurde deren Mehrheit von einer kommerziellen Reiseagentur erworben, deren Vorstand der Inhaber der seinerzeit für das Projekt maßgeblich tätigen Beraterfirma angehört.

## 26.4 Bewertung des ORH

Stellt man den Aufwand der Förderung von 3,4 Mio € und das erzielte Ergebnis gegenüber, kann nur das Scheitern der Projekte - insbesondere des Reservierungsmoduls - festgestellt werden. Dies liegt nach Auffassung des ORH in erster Linie daran, dass der Bedarf und das Interesse der Zielgruppe „mittlere und kleinere

Fremdenverkehrsbetriebe in Bayern“ nicht ausreichend erforscht wurden. Hinzu kam - unverständlicherweise - die fehlende Unterstützung der Gesellschafter der GmbH, insbesondere des Interessenvertreters der Fremdenverkehrsbetriebe. Die Konzeptionslosigkeit des Vorgehens beleuchtet am besten die Tatsache, dass sich diese Interessenvertreterin noch Mitte des Jahres 1998 - also vier Jahre nach Beginn des Projekts - nicht entschieden hatte, ob die GmbH als Reiseveranstalter oder als Vermittler auftreten sollte. Als endlich ein komplizierter Kompromiss gefunden war (Veranstalter für Pauschalangebote, Vermittler für Übernachtungsleistungen), kam es zu Akzeptanzproblemen bei den Reisebüros. Auch die zurückhaltende Marketingaktivität der GmbH war nicht geeignet, das Interesse der Zielgruppe zu wecken.

Letztlich wurde ein technisch extrem aufwendiges Verfahren entwickelt, das von der Branche nicht angenommen wurde, anstatt auf niedrigerer technischer Ebene zunächst viele Teilnehmer zu gewinnen und so die Attraktivität zu steigern. Bereits mit Schreiben vom Februar 1999 hatte der Staatsminister selbst gegenüber der GmbH eine Steigerung der Teilnehmerzahlen angemahnt.

Das Staatsministerium hat es versäumt, angesichts des bereits frühzeitig von ihm erkannten Desinteresses der Fremdenverkehrsbetriebe und der fehlenden Unterstützung durch deren Verbandsvertreter den Modellversuch beispielsweise durch die Erleichterung des Zugangs für kleine und mittlere Betriebe zu modifizieren oder endgültig abubrechen. Wäre Letzteres 1999 im Zusammenhang mit der Forderung des Staatsministers geschehen, wären dem Staat Ausgaben von 1,7 Mio € erspart geblieben. Bei einer staatlichen Finanzierung des Projekts von nahezu 100 % des Fehlbedarfs hätte es überdies nahegelegen, dass das Staatsministerium als ein Mitglied im Aufsichtsrat der GmbH einen stärkeren Einfluss auf das Gebaren der GmbH bzw. deren Gesellschafter genommen hätte.

Der „Erfolg“ des Projekts lässt sich auch daran erkennen, dass ein am Pilotprojekt „Informationssystem“ beteiligter regionaler Fremdenverkehrsverband in der Zwischenzeit einen eigenen Internet-Auftritt betreibt, den er in kurzer Zeit für weniger als 18 000 € von einer Agentur erstellen ließ. Das IRS wird von ihm nicht mehr genutzt.



## **26.5 Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium räumt ein, dass der mit der Förderung des IRS verfolgte Zweck nicht vollständig erreicht wurde, hält aber an seiner Auffassung fest, dass damit für den bayerischen Tourismus eine Grundlage für die heutige Entwicklung der Informations- und Buchungstechnologie geschaffen wurde, was ohne staatliche Förderung nicht möglich gewesen wäre. Aus seiner Sicht war es geboten, die führende Stellung Bayerns im deutschen Tourismus durch die Entwicklung eines eigenen IRS zu untermauern und durch den Aufbau einer grundlegenden Dateninfrastruktur insbesondere kleinen und mittleren Fremdenverkehrsbetrieben zusätzliche Vertriebskanäle zu eröffnen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Es vertritt den Standpunkt, dass mit der Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur günstige Rahmenbedingungen geschaffen wurden. Damit sei eine staatliche Aufgabe erfüllt worden, weshalb der Förderzweck nicht als verfehlt angesehen werden könne.

Hinsichtlich der Kostenentwicklung verweist das Staatsministerium darauf, dass die zu verarbeitenden Datenmengen eine Reduzierung der Mitarbeiter des Rechenzentrums erst in den letzten Jahren erlaubt haben. Eine dementsprechende Bedarfsprüfung sei sehr wohl vorgenommen worden. Die unentgeltliche Weitergabe des Projekts sei im Sinne einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ erfolgt. Dadurch hätten den Anwendern bezahlbare Lösungen angeboten werden können. Eine Ablöse durch den privaten Betreiber hätte zwangsläufig zu höheren Gebühren und damit zu zusätzlichen Akzeptanzproblemen geführt.

## **26.6 Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH ist unverändert der Auffassung, dass das geförderte Projekt - insbesondere das Reservierungsmodul - gescheitert ist. Es macht keinen Sinn, Infrastrukturen zu schaffen, die nicht genutzt werden. Das Staatsministerium hat es versäumt, seinen Einfluss als Geldgeber im Aufsichtsrat der GmbH zielführend geltend zu machen. Vor allem aber hat es versäumt, entsprechend den spätestens im Jahre 1999 vorliegenden Erkenntnissen über die unzureichende Akzeptanz die offensichtlich wirkungslose Förderung einzustellen.

## 27 Kooperationsförderung im ÖPNV

(Kap. 07 07 Tit. 685 01 und Kap. 13 10 Tit. 653 81 und 685 81)

**Eine Querschnittsuntersuchung ergab, dass die Kooperationsförderung auf einer ungeeigneten Bemessungsgrundlage und fehlerhaften, unvollständigen und nicht prüfbaren Ermittlungen beruht. Der ORH hält es deshalb für angezeigt, diese Förderung in die ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG einzubeziehen.**

Der ORH hat sich in den letzten Jahresberichten wiederholt mit Teilbereichen der ÖPNV-Förderung befasst.<sup>1</sup> Die jetzt wiederum mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern durchgeführte Querschnittsprüfung der Kooperationsförderung in allen sieben Regierungsbezirken ergab Folgendes:

### 27.1 Fördergrundlagen

Kooperationen des allgemeinen ÖPNV werden gefördert, wenn sie zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse notwendig sind, wesentliche Vorteile für das Verkehrsangebot erwarten lassen, in einem Nahverkehrsplan (oder vergleichbaren Gutachten) als notwendig angesehen und für mindestens fünf Jahre (Probetrieb zwei Jahre) eingegangen werden (Art. 25 BayÖPNVG).

Nach Art. 24 BayÖPNVG gewährt der Freistaat Bayern pauschale Zuwendungen zur Abdeckung von Kostendeckungsfehlbeträgen, die infolge von Verkehrskooperationen bei Aufgabenträgern oder Verkehrsunternehmen des allgemeinen ÖPNV entstehen. Art. 26 BayÖPNVG regelt, dass „ein abgestufter pauschalierter Zuschuss zu den im Rahmen der Kooperation entstandenen nicht gedeckten Kosten gezahlt“ wird. Bei der Bemessung der Zuwendung im Einzelfall sind der Grad der durch das Vorhaben erreichten Verkehrsverbesserungen und der Nutzen für die Allgemeinheit angemessen zu berücksichtigen.

In Nr. 5.2.1 des Förderprogramms ÖPNV wird darüber hinaus festgelegt, dass Bezugsgröße für den pauschalen Zuschuss die innerhalb der Verkehrskooperation zurückgelegten Fahrstrecken (Nutzwagenkilometer) sind. Diese werden mit bis zu 0,10 €/km gefördert, wobei in begründeten Ausnahmefällen eine angemessene

---

1) ORH-Bericht 1998 TNr. 29 (Zuweisungen für den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr - ÖPNV), ORH-Bericht 1999 TNr. 38 (Ausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz), ORH-Bericht 2000 TNr. 29 (Förderung von Omnibussen für den ÖPNV), ORH-Bericht 2001 TNr. 34 (Förderung von Omnibusbetriebshöfen)

Erhöhung möglich ist.<sup>2</sup> Von 1999 bis 2001 sind Zuwendungen von insgesamt 38,6 Mio € für 87 Verkehrskooperationen<sup>3</sup> gewährt worden.

## 27.2 Kostendeckungsfehlbeträge

Der Gesetzestext stellt die Verwaltung bei der Zuwendungsbemessung vor Vollzugsprobleme, weil zum einen von „entstehenden Defiziten“ bzw. „entstandenen nicht gedeckten Kosten“ infolge von Kooperationen auszugehen ist, zum anderen aber „pauschale Zuwendungen“ bzw. „ein abgestufter pauschalierter Zuschuss“ zu gewähren sind.

Das Staatsministerium hat anstelle schriftlicher Vollzugsregelungen lediglich in einer Dienstbesprechung im Jahre 1980 geäußert, dass es wenig aussichtsreich erschiene, Nachweise für entstandene Defizite zu verlangen, weil es unüberwindbare Schwierigkeiten bei der Kostenberechnung gebe. Deshalb würde bei jedem Förderfall eine Kostenunterdeckung unterstellt, um Art. 23 und 44 der BayHO zu genügen. Sollte in einem Einzelfall festgestellt werden, dass eine Kostendeckung erreicht wird, wäre die Förderung einzustellen oder entsprechend zu vermindern. Als diese Problematik 1997 in einer Dienstbesprechung erneut diskutiert wurde, legte das Staatsministerium fest, dass nur bei neuen Kooperationen eine Prüfung der Kostendeckungsfehlbeträge stattzufinden habe.

Die Querschnittsprüfung ergab erhebliche Unterschiede in der Vorgehensweise der Regierungen:

Zwei Regierungen unterstellen ohne Nachweis ein jährliches kooperationsbedingtes Defizit. Drei Regierungen betrachten bei bestehenden Kooperationen den Nachweis als erbracht, wollen aber bei neuen Kooperationen einen Nachweis verlangen. Lediglich zwei Regierungen verlangen schon immer Nachweise, die jedoch durchwegs fragwürdig bzw. nicht prüfbar sind.

So wurde z.B. als kooperationsbedingtes Defizit das Gesamtdefizit der in der Kooperation zusammengeschlossenen Unternehmen angegeben. Bei der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben blieb z.T. die Zuwendung aus anderen Förderungen (z.B. Omnibusförderung) unberücksichtigt, weshalb zumindest insoweit zu

---

2) Verordnung über die Höhe der Fördersätze zur Verringerung der Kostendeckungsfehlbeträge infolge von Verkehrskooperationen vom 13. Dezember 1994 (GVBl S. 1076)

3) Hierin ist die Förderung des Verkehrsraums des Münchner Verkehrs- und Tarifverbands von jährlich 2,56 Mio € nicht enthalten (Sonderregelungen gemäß Nr. 6.3 des Förderprogramms ÖPNV).

hohe Defizite angegeben waren. Eine andere Berechnung, bei der die Differenz zwischen früheren und aktuellen Fahrpreisen als kooperationsbedingter Verlust angesetzt und mit der Zahl der verkauften Fahrkarten multipliziert wird, lässt eventuelle kooperationsbedingte Vorteile außer Acht.

Im Ergebnis stellt der ORH fest, dass mangels nachprüfbarer Spartenrechnungen der Unternehmen das kooperationsbedingte Defizit mit vertretbarem Aufwand weder genau noch annähernd ermittelt werden kann. Deshalb eignet sich diese „Rechengröße“ auch nicht als Grundlage für die Bemessung einer Zuwendung. Daran ändert auch der Hinweis des Staatsministeriums auf die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf nichts, wonach die Kooperation mehrerer Aufgabenträger durch die erforderliche tarifliche und organisatorische Zusammenarbeit zu Einnahmeverlusten - z.B. in Form von Durchtarifizierungsverlusten - und damit zu erhöhten Defiziten führe. Erfahrungsgemäß entstünden solche Fehlbeträge nicht nur als Anfangsverluste, sondern seien von Dauer und nicht zu vermeiden.

### **27.3 Ermittlung der Förderhöhe**

Das gesetzlich festgelegte Ziel, mit der Kooperationsförderung die durch Kooperationen entstehenden Defizite abzudecken, versucht das Staatsministerium dadurch zu erreichen, dass es anstelle des Defizits hilfsweise die innerhalb der Kooperation gemeldeten Nutzwagenkilometer als Bemessungsgrundlage wählt (s. TNr. 27.1).

Jene Regierungen, die sich von den Unternehmen Defizite angeben lassen, dividieren diese durch die gemeldeten Nutzwagenkilometer und variieren den Ergebniswert anhand der vorgenannten Kriterien unter Beachtung des ihnen zur Verfügung gestellten Fördervolumens.

So bezifferte z.B. eine Kooperation ihr kooperationsbedingtes Defizit ohne Einzelnachweise mit 310 000 € und die Fahrleistung mit 200 770 Nutzwagenkilometer. Das daraus errechnete Defizit von 1,54 €/km bezuschusste die Regierung mit dem - bereits um 50 % erhöhten - Wert von 0,15 €/km. Der Zuschuss von 31 000 € deckte das gemeldete Defizit zu knapp 10 %; gleichwohl hat diese Kooperation Bestand.

Die Auswertung 1999 für ganz Bayern ergab, dass der Fördersatz je Nutzwagenkilometer zwischen 0,003 und 0,22 € schwankte, wobei die Bandbreite von Regierung zu Regierung ebenfalls sehr unterschiedlich war (z.B. 0,07 bis 0,10 €, 0,003

bis 0,15 €, 0,01 bis 0,22 €). Eine Dokumentierung der Festsetzung in den Förderakten unterblieb in der Regel.

Das Staatsministerium sagte zu, dass künftig die Gründe für die jeweilige Festsetzung der Förderhöhe dokumentiert werden sollen.

#### **27.4 Folgerungen des ORH**

Nach Ansicht des ORH sollte der Sinn und Zweck von Kooperationen darin bestehen, die Attraktivität des ÖPNV und somit die Fahrgastzahlen zu steigern. Dadurch sollte sich in aller Regel wenigstens mittelfristig auch ein finanzieller Vorteil und nicht ein auf Dauer angelegtes zusätzliches Defizit einstellen, welches derzeit in allen Fällen unterstellt, in keinem Fall aber schlüssig nachgewiesen wird. Die Versuche einzelner Regierungen, dennoch dem Wortlaut des Gesetzes Genüge zu tun, sind aufwendig und die Ergebnisse fragwürdig, fehlerhaft, unvollständig und als Gesamtergebnis nicht prüfbar.

Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, die Kooperationsförderung entweder gänzlich einzustellen oder zumindest auf die bei neuen Kooperationen einmalig entstehenden Zusatzkosten zu beschränken, sofern ansonsten eine aus staatlichem Interesse notwendige Verbesserung des ÖPNV nicht erreicht würde. Im Übrigen können Kooperationen im Rahmen der ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG mit Hilfe der dort ohnehin vorzunehmenden Gewichtungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus sollten auch andere Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen von Nahverkehrsplänen und der Erteilung von Linienkonzessionen geprüft werden.

#### **27.5 Stellungnahme der Verwaltung**

Für das Staatsministerium kommt eine Einstellung der Kooperationsförderung oder auch eine Integration in die Gewährung der ÖPNV-Zuweisungen nicht in Betracht. Auch macht es geltend, dass die vom ORH angesprochenen anderen Steuerungsmöglichkeiten<sup>4</sup> bereits wahrgenommen würden. Anstelle einer Änderung des Art. 24 BayÖPNVG, der auf die Kostendeckungsfehlbeträge abstellt, die infolge

---

4) Nach § 8 Abs. 3 PBefG hat die Regierung als personenbeförderungsrechtliche Genehmigungsbehörde im Zusammenwirken mit den Aufgabenträgern des ÖPNV und mit den Verkehrsunternehmen im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung für eine Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung und den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne zu sorgen.

von Verkehrskooperationen entstehen, soll weiterhin davon ausgegangen werden, dass Kooperationen auf Dauer defizitär sind und bezuschusst werden. Der sog. Gestaltungsauftrag der Regierungen könne nur dann sinnvoll erfüllt werden, wenn ihnen gleichzeitig mit der vom Gesetz angestrebten Kooperationsbildung auch die notwendigen finanziellen Instrumente an die Hand gegeben würden. Die vom ORH aufgezeigten Vollzugsprobleme würden durch die Neufassung der RZ-ÖPNV<sup>5</sup> beseitigt werden.

## **27.6 Schlussbemerkung des ORH**

Die spezielle Kooperationsförderung stellt nach geltendem Recht nicht auf einen insgesamt defizitären ÖPNV ab, sondern auf die jeweils infolge von Kooperationen entstehenden Fehlbeträge. Diese im BayÖPNVG vorgegebene Bemessungsgrundlage ist zur Ermittlung der staatlichen Zuwendungen ungeeignet. Deshalb enthält auch der Entwurf der Neufassung der RZÖPNV insoweit keine Lösung. Die hilfsweise wieder zugrunde gelegte Bezugsgröße der innerhalb der Verkehrskooperation zurückgelegten Nutzwagenkilometer entspricht nicht der gesetzlichen Vorgabe und kann im Übrigen die tatsächlichen Gegebenheiten erheblich verfälschen. Der ORH regt deshalb an, durch eine Gesetzesänderung auf eine mit vertretbarem Aufwand nicht zu leistende Ermittlung von kooperationsbedingten Defiziten zu verzichten und bestehende Kooperationen ggf. bei den ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG im Rahmen der dort vorzunehmenden Gewichtungen zu berücksichtigen. Bei neuen Kooperationen wäre eine gesonderte Förderung von einmalig entstehenden Zusatzkosten zu erwägen. Dadurch würde auch erheblicher kostspieliger Verwaltungsaufwand entfallen.

---

5) Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaats Bayern für den öffentlichen Personennahverkehr

## 28 Zuwendungen für einen Zentralen Omnibusbahnhof

(Kap. 13 10 Tit. 883 09 und 883 81)

**Eine Stadt hatte mit einer Versicherungsgesellschaft vereinbart, sich die Kosten eines 1,32 Mio € teuren Zentralen Omnibusbahnhofs zu teilen, sofern keine staatliche Förderung gewährt würde. In Unkenntnis dieses Vertrags bewilligte der Staat eine Zuwendung von 904 000 €, wodurch der vertraglich vereinbarte Anteil der Versicherungsgesellschaft zu 100 % durch die ÖPNV-Förderung ersetzt wurde. Aufgrund der Feststellungen des ORH hat die Stadt inzwischen den gesamten Zuschuss zurückgezahlt.**

Für den Neubau eines 1,32 Mio € teuren Zentralen Omnibusbahnhofs (ZOB) beantragte eine Stadt im Jahr 1986 staatliche Zuwendungen, die ihr die zuständige Regierung im Wege der Anteilfinanzierung von 85 % (75 % GVFG, 10 % FAG) der zuwendungsfähigen Kosten von 1,06 Mio € bewilligte. Nach Prüfung des 1993 von der Stadt erstellten Verwendungsnachweises schloss die Regierung 1994 das Förderverfahren mit einer Gesamtzuwendung von 904 000 € ab.

Im darauffolgenden Jahr stellte der ORH bei einer örtlichen Prüfung fest, dass sich die Stadt bereits 1985, also ein Jahr bevor sie die Zuwendungen beantragte, beim Verkauf eines an den ZOB angrenzenden Grundstücks an eine Versicherungsgesellschaft vertraglich verpflichtet hatte, den ZOB auf jeden Fall zu errichten. Sollte er nicht gefördert werden, so würden die Kosten je zur Hälfte von der Stadt und der Versicherungsgesellschaft getragen. Das hätte bedeutet, dass von den im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Gesamtkosten von 1,32 Mio € auf die Stadt und die Versicherungsgesellschaft jeweils 660 000 € entfallen wären. Da aber staatliche Zuschüsse bewilligt wurden, musste die Versicherungsgesellschaft entsprechend dem geschlossenen Vertrag nichts zahlen. Ihr Anteil wurde durch die staatliche Förderung von 904 000 € zu 100 % gedeckt, wogegen sich der Kostenanteil der Stadt lediglich um 37 % auf 416 000 € verringerte. Nutznießer der für den ÖPNV bestimmten staatlichen Zuwendungen war somit in erster Linie die Versicherungsgesellschaft.

Da ferner aus dem Vertrag eindeutig hervorging, dass sich die Stadt in der Lage sah, die Maßnahme auch ohne staatliche Förderung zu finanzieren, verwies der ORH auf Art. 23 BayHO, wonach der Staat in derartigen Fällen keine Zuwendungen gewähren darf. Daraufhin forderte die Regierung die Stadt auf, die erhaltenen Zuwendungen bis Ende 1996 zurückzuzahlen. Nachdem die Regierung den Widerspruch der Stadt 1997 zurückgewiesen hatte, erhob diese Klage beim Ver-

waltungsgericht (VG), begründete sie jedoch erst Ende 1998. Als Ergebnis der Berufung gegen das Ende 1999 ergangene VG-Urteil bestätigte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im April 2001 die Rechtmäßigkeit der Rückforderungsbescheide und ließ eine Revision nicht zu. Erst als die auch hiergegen erhobene Beschwerde vom Bundesverwaltungsgericht im Juni 2002 zurückgewiesen wurde, zahlte die Stadt die Zuwendungen zurück. Mit dem Beschreiten des Rechtsweges hat die Stadt die Rückzahlung der zu Unrecht erhaltenen Zuwendungen um viele Jahre verzögert, weshalb sie zusätzlich zur Rückzahlung der Förderung von 904 000 € Zinsen von 913 000 € erstatten muss.



**Staatsministerium  
für  
Landwirtschaft und Forsten**

**29 Förderung der Fischerei aus Mitteln der Fischereiabgabe**

(Kap. 08 03 TitGr. 83)

**Die Lebensräume für zahlreiche Fischarten könnten durch gewässerbauliche Maßnahmen nachhaltig verbessert werden. Obwohl sich über Jahre Mittel aus der Fischereiabgabe in Höhe von 5,3 Mio € angesammelt haben, wurden sie nicht für zentrale fischereiliche Zwecke verwendet. Stattdessen wurden 1999 und 2000 für 615 000 € Fische eingesetzt und für 379 000 € eine Verbandszeitung gefördert.**

Bei der Ausstellung oder Verlängerung eines Fischereischeins wird von den Anglern eine Fischereiabgabe erhoben. Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001 wurden jährlich 2,4 Mio € eingenommen. Diese Mittel sind zweckgebunden zur Förderung der Fischerei zu verwenden.

Das Staatsministerium förderte mit jährlich 225 000 € den Fischgesundheitsdienst und stellte den verbleibenden Betrag dem Landesfischereiverband Bayern e.V. (Verband) zur Verfügung. Der Verband konnte damit sowohl eigene Projekte als auch Projekte von Fischereivereinen und Fischereiberechtigten fördern. Die Förderung soll der Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Grundlagen der Fischerei, der Fischhege, der Aus- und Fortbildung der Fischer, der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Untersuchung überregionaler, für die Fischerei bedeutsamer Fragen dienen.

**29.1 Prüfungsfeststellungen des ORH**

Der ORH hat die Verwendung der Fischereiabgabe geprüft und festgestellt, dass sich am 31. Dezember 2001 Haushaltsreste von 5,3 Mio € angesammelt hatten. Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001 hat der Verband von den zur Verfügung stehenden Fördermitteln lediglich 66 % (1,2 Mio €) für Projekte abgerufen. Dabei wur-

den die verwendeten Fördermittel (1999 und 2000: 2,27 Mio €) nur in geringem Umfang zur Gewässerverbesserung eingesetzt. Auf der Ebene der Bezirksfischereiverbände wurde mehr als die Hälfte der 1,12 Mio € Fördermittel für das Einsetzen von Fischen (Besatzförderung; 615 000 €) verwendet, obwohl die Förderkriterien dem enge Grenzen setzen. Bei einem Bezirksfischereiverband flossen die Mittel nahezu ausschließlich diesem Zweck zu. Auch die Fischereizeitung, die sich überwiegend mit verbandsspezifischen Themen beschäftigt, wurde mit 379 000 € großzügig bedacht.

Nach Ansicht des ORH hat das Staatsministerium zu Unrecht darauf verzichtet, auf die Verwendung der Fischereiabgabe stärker Einfluss zu nehmen. So hat der nach Art. 68 Abs. 2 Satz 3 des Fischereigesetzes für Bayern bei der Festlegung der Förderanteile für den Fischgesundheitsdienst anzuhörende Landesfischereibeirat seit Jahren nicht mehr getagt. Der Verteilungsausschuss des Verbandes weist die Mittel im Rahmen eines vom Staatsministerium zu genehmigenden Förderhaushaltsplans einzelnen Projekten zu. Entsprechende Genehmigungsaufgaben des Staatsministeriums sind nicht ersichtlich. Die Mittel aus der Fischereiabgabe sind zweckgebunden und dürfen nicht dem allgemeinen Staatshaushalt zugeschlagen werden. Mit der bestehenden Förderpraxis wird das Staatsministerium seiner Verantwortung für die Erreichung der gesetzlichen Zwecke nicht gerecht; die Haushaltsreste werden so weiter anwachsen.

Bei seiner Prüfung hat der ORH auch festgestellt, dass der Verband die Fördermittel auf die Bezirksfischereiverbände in erster Linie nach deren Mitgliederzahl und nicht aufgrund von Projektanträgen verteilt. Dabei wird verkannt, dass die Mittel aus der Fischereiabgabe staatliche Gelder und keine Mitgliedsbeiträge sind.

Seit dem Jahr 2000 ist die Landesanstalt für Fischerei (Lfi) für die Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung zuständig. Sie wird ihrem Auftrag aber nicht in vollem Umfang gerecht. So konnte der Verband länger als die zulässigen zwei Monate vorher Mittel abrufen und zeitweise als Festgelder anlegen. Für die meisten Förderfälle des Verbandes lagen keine Einzelverwendungsnachweise vor. Bei Projekten der Bezirksfischereiverbände stützte sich die Verwendungsprüfung ausschließlich auf Kopien in den Akten des Verbandes; eine Originalbelegprüfung oder Vor-Ort-Kontrolle fand nicht statt. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den ORH (Februar 2002) hatte die Lfi ihre Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 1999 und 2000 noch nicht abgeschlossen.

## 29.2 Forderung des ORH

Die Einnahmen aus der Fischereiabgabe müssen umfassend und wirksam ihren gesetzlich vorgegebenen Zwecken zugeführt werden. Dazu gehört in erster Linie die nachhaltige Verbesserung der für die Fischerei bedeutsamen Gewässer.

Zahlreiche Gewässer in Bayern sind aufgrund von Begradigungen, Querverbauungen und fehlender Durchgängigkeit in ihrer Struktur gestört. Sie können ihre Funktion als Lebensraum für viele Fischarten nur erfüllen, wenn sie nachhaltig so verbessert werden, dass sich der Fischbestand weitgehend selbst regenerieren kann. Auch die Europäische Wasserrahmenrichtlinie<sup>1</sup> hat einen integrierten Gewässerschutz zum Ziel und setzt strikte zeitliche Vorgaben für die Verbesserung. Einen Mangel an Möglichkeiten zur Verbesserung der fischereibiologischen Situation der Gewässer in Bayern gibt es daher nicht. Allein für den Rück- und Umbau der besonders hinderlichen Querverbauungen könnten auf Jahre hinaus Projekte aus der Fischereiabgabe sinnvoll und zweckentsprechend gefördert werden. Im Durchschnitt der letzten zwölf Jahre (1990 bis 2001) konnten den Bezirken aus dem Etat des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen bei den Gewässern zweiter Ordnung jährlich nur 1 Mio € als Zuwendungen für den ökologischen Ausbau und 460 000 € für die Wiederherstellung der Durchgängigkeit gewährt werden. Eine Unterstützung solcher Maßnahmen aus den Mitteln der Fischereiabgabe und eine entsprechende Zusammenarbeit der zuständigen Staatsministerien fand bisher nicht statt.

Der ORH hält es für dringend geboten, die Ausgabereise bei der Fischereiabgabe abzubauen und die bisher nicht zweckentsprechend eingesetzten Mittel zunächst vorrangig für die Schaffung der Durchgängigkeit bei den Gewässern zweiter Ordnung einzusetzen. Hierzu sollten die Förderprojekte des Verbandes und die Maßnahmen der Bezirke durch die zuständigen Staatsministerien sinnvoll aufeinander abgestimmt werden.

## 29.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass der Verwaltungsvollzug durch die LFi nicht immer als optimal zu bezeichnen ist. Bestimmte, zutreffende Kritikpunkte des ORH seien aber hauptsächlich auf Personalknappheit zurückzuführen. So sei die zeitweise Festgeldanlage von abgerufenen Fördermitteln durch den Verband bei der

---

1) Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000

nur stichprobenartigen Prüfung seitens der LFi nicht festgestellt worden. Die vom ORH insbesondere bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellten Mängel würden künftig abgestellt.

Zum Fördervollzug weist das Staatsministerium darauf hin, dass seine Einwirkungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Richtlinien eng begrenzt seien, was dem damaligen politischen Willen zum Vollzug des Fischereigesetzes entsprochen habe. Die großzügige Förderung von Besitzmaßnahmen durch den Verband habe bereits seit längerem Anlass zur Kritik seitens des Staatsministeriums gegeben. Die LFi werde bei der Prüfung der Förderung von Besitzmaßnahmen künftig einen strengeren Maßstab anlegen. Auch die Förderung der Fischereizeitung sei seit Jahren ein Streitpunkt mit dem Verband und werde Gegenstand der Diskussion im Rahmen der beabsichtigten Neuregelung der Richtlinien sein. Ob der Verband Fördermittel intern vorwiegend nach den Mitgliederzahlen auf die Bezirksverbände verteile, könne das Staatsministerium nicht beurteilen. Jedenfalls hätte dies ausschließlich der Verband zu vertreten.

Auch das Staatsministerium hält die Ansammlung nicht verbrauchter Fördermittel über Jahre hinweg für unbefriedigend, aufgrund der rechtlichen Rahmenbestimmungen freilich für unvermeidbar. Das Staatsministerium habe nach der gegenwärtigen Rechtslage auch keine Möglichkeit, dem Verband bei der Verwendung „seiner Mittel“ weitergehende Auflagen hinsichtlich der Verwendungszwecke zu machen. Soweit für die künftige Gestaltung der Förderung aus der Fischereiabgabe eine Neufassung der Richtlinien ausreicht, will das Staatsministerium eine Grundsatzentscheidung herbeiführen und hierzu baldmöglichst einen neuen Landesfischereibeirat bestellen und mit der Beratung beauftragen.

Das Staatsministerium hält die Kritik des ORH, dass die Gewässerstrukturen und damit die ökologischen Wertigkeiten in vielen Teilen Bayerns unbefriedigend sind, für berechtigt. Den vom ORH geforderten Maßnahmen zur Gewässerverbesserung werde aus fachlicher Sicht zugestimmt. Ohne Änderung des Fischereigesetzes sehe es aber keine Möglichkeit, Mittel aus der Fischereiabgabe in diesem Bereich und für andere wichtige fischereiliche Projekte einzusetzen. Auch für die vom ORH geforderte Abstimmung von Maßnahmen mit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen fehle es derzeit an der erforderlichen Grundlage. Das Staatsministerium werde aber die Ausführungen des ORH zum Anlass nehmen, entsprechende Überlegungen zur Veränderung der Förderung aus der Fischereiabgabe anzustellen. Für eine entsprechende Änderung des Fischereigesetzes bestehe Handlungsbedarf.

#### 29.4 **Schlussbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium erhebt gegen die Feststellungen des ORH keine Einwände in der Sache, sieht aber derzeit keine ausreichenden rechtlichen Möglichkeiten für Änderungen. Soweit auch nach Ansicht des Staatsministeriums eine effektive und zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus der Fischereiabgabe durch eine Neugestaltung der Förderrichtlinien bewirkt werden kann, sollte diese unverzüglich und entschlossen auf den Weg gebracht werden. Wenn das Staatsministerium die bestehende Gesetzeslage dafür verantwortlich macht, dass sich beachtliche Ausgabereste angesammelt haben und wichtige fischereiliche Ziele nicht umgesetzt werden konnten, so hätten aus seiner Verantwortung für eine zweckgerichtete Verwendung der vom Staat erhobenen Fischereiabgabe inzwischen zielführende Gesetzesinitiativen erwartet werden dürfen. Im Übrigen hält der ORH an seiner Auffassung fest, dass es dem Staatsministerium auch ohne Änderung des Fischereigesetzes im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz möglich gewesen wäre und ist, die Fischereiabgabe stärker in die nachhaltige Verbesserung der Gewässerstrukturen fließen zu lassen.

### 30 **Förderung der Betreuung bei landwirtschaftlichen Investitionsvorhaben**

(Kap. 08 04 Tit. 893 93)

**Die kostspielige Betreuerhonorierung und die geleistete Betreuung stehen in keinem angemessenen Verhältnis. Die staatliche Mehrheitsbeteiligung an einer Betreuungsgesellschaft steht einer wirtschaftlichen Handhabung der staatlichen Förderung der Betreuung im Wege. Die Pflichtbetreuung und die staatliche Beteiligung an einer Betreuungsgesellschaft sollten aufgegeben werden.**

#### 30.1 **Zweck und Umfang**

Investitionsvorhaben in landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben (wie z.B. Stallgebäude) werden nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm aus Mitteln des Freistaates, des Bundes (Gemeinschaftsaufgabe) und der EU gefördert. Sofern bei der Investition förderfähige Kosten von mindestens 128 000 € zu erwarten sind und ein Bauzuschuss vorgesehen ist, kann der Landwirt einen fachkundigen Betreuer in Anspruch nehmen und erhält dafür einen Zuschuss in Höhe der anfallenden Betreuungskosten (maximal 7 400 €). Nach den Richtlinien vom 17. Juli 2000

wurde diese Grenze auf 102 000 € gesenkt. An den Kosten für den Betreuer ist der Landwirt nunmehr mit 40 % Eigenanteil (rd. 2 800 €) beteiligt. Damit verbunden wurden die Landwirte dazu **verpflichtet**, im Rahmen dieses Förderprogramms einen Betreuer in Anspruch zu nehmen. Die seit März 2001 zugelassenen Ausnahmen von der Pflichtbetreuung spielen in der Praxis keine Rolle. Der Eigenanteil kann über ein zinsbegünstigtes Darlehen gefördert werden.

Der Betreuer soll den Landwirt bei der Vorbereitung und Durchführung der landwirtschaftlichen Baumaßnahme fachkundig beraten und unterstützen. Nach Abschluss der geförderten Maßnahme hat er dem Landwirtschaftsamt einen Nachweis über die ordnungsgemäße Verwendung der ausbezahlten Zuschüsse und zinsverbilligten Kapitalmarktdarlehen vorzulegen.

Die Betreuer müssen vom Staatsministerium zugelassen werden. Die Anforderungen an die Betreuer und deren Aufgaben legt das Staatsministerium fest. In Bayern sind zwei zugelassene Betreuungsgesellschaften aktiv, darunter die Bayerische Landessiedlung GmbH (BLS). Eine dritte, seit 1996 zugelassene Person ist auf dem Betreuermarkt nicht tätig geworden.

Die Landwirtschaftsämter haben zwischen 1995 und 2000 für 5 102 betreute Förderfälle Zuschüsse von 36 Mio € für die Betreuung gewährt. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle handelt es sich um Althofsanierungen, bei denen immer der Höchstsatz von 7 400 € je Förderfall an die Betreuungsgesellschaften ausbezahlt wurde.

## **30.2 Prüfung**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 2001 und 2002 die Betreueraufgaben und die Förderung der Betreuungskosten in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung geprüft. Dazu wurden bei rd. 200 zwischen 1995 und 2000 bewilligten Fördermaßnahmen (Schwerpunkte Milchviehhaltung und Schweinemast) die Qualität und der Umfang der erbrachten Betreuerleistungen sowohl bei den Landwirtschaftsämtern als auch vor Ort bei Landwirten stichprobenweise erhoben. Bei den Betreuungsgesellschaften wurden Projektunterlagen analysiert und 68 Fälle näher ausgewertet.

### 30.3 Aufgabenerfüllung durch die Betreuer

Die Aufgaben der Betreuer sind in Förderrichtlinien und Verfahrensbestimmungen sowie in den Zulassungskriterien festgelegt. Danach haben die Betreuer Leistungen gegenüber dem Landwirt zu erbringen, mit dem sie den Betreuungsvertrag abschließen. Andererseits bestehen aus der Betreuung auch Pflichten gegenüber den Landwirtschaftsämtern. Bei der Förderabwicklung besteht eine Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen dem Landwirtschaftsamt (Beratung und verantwortlich für den Fördervollzug) und der Betreuungsgesellschaft (Hilfestellung für die Landwirte **und** das Landwirtschaftsamt).

Nach den Feststellungen des ORH beschränkt sich die Leistung für den Landwirt im Wesentlichen auf das Einsammeln und Verbuchen der anfallenden Baurechnungen, die Unterrichtung des Landwirts über angefallene Baukosten und verbrauchte Fördermittel, den Abruf der bewilligten Fördermittel sowie die Erstellung des Verwendungsnachweises. In vielen Gesprächen mit Landwirten wurde dem ORH die nahezu ausschließlich buchhalterische Mitwirkung der Betreuer an den Baumaßnahmen bestätigt.

Die Verwendungsnachweise wurden den Landwirtschaftsämtern von den Betreuern in zahlreichen Fällen nicht fristgerecht, sondern erst Jahre nach Abschluss der geförderten Maßnahme vorgelegt. Sie waren häufig unzutreffend (z.B. hinsichtlich der Übereinstimmung der Antrags- und Bewilligungsdaten mit den realisierten Maßnahmen sowie der Einhaltung von Auflagen im Rahmen der Objektüberwachung) und wurden von den Landwirtschaftsämtern oft nur sehr mangelhaft überprüft. Auch haben die Betreuer etwaige zusätzliche Deckungsmittel aus außerlandwirtschaftlichem Grundbesitz (Einnahmen aus Grundstücksverkäufen, Mietobjekten) und Kapitalvermögen oder Mehrwertsteuer-Rückerstattungen i.d.R. nicht ausreichend erhoben und angegeben.

Zwischen dem in der Mehrzahl der Fälle für die Betreuung gewährten Zuschuss von 7 400 € und der tatsächlich erbrachten Leistung besteht nach Auffassung des ORH kein angemessenes Verhältnis. Bei einem vom ORH zugrunde gelegten Stundensatz von 57 €<sup>2</sup> hätte die Betreuung durchschnittlich 130 Stunden je Förderfall (rd. drei Wochen) beansprucht. Für einen durchschnittlichen Betreuungsauf-

---

2) Das Anforderungsprofil eines Betreuers entspricht dem eines Beamten des gehobenen Dienstes der Landwirtschaftsverwaltung (38 €/Std. im Jahr 1997). Für die Kalkulation wurde ein Unternehmenszuschlag von 50 % angesetzt.

wand in dieser Größenordnung fanden sich freilich keine Hinweise. Kostenkalkulationen des Staatsministeriums gibt es nicht.

In vielen Fällen hat eine nicht mängelfreie Betreuung (z.B. mangelhafte Aufbereitung der Antragsunterlagen, fehlende Unterrichtung der Bewilligungsbehörde bei Abweichungen vom Baukonzept oder unvollständige Darstellung der betrieblichen Situation im Verwendungsnachweis) bei den Landwirtschaftsämtern zusätzlichen Arbeitsaufwand statt einer effektiven Entlastung bewirkt.

Nach Auffassung des ORH liegt eine Ursache der unbefriedigenden Situation darin, dass die Aufgaben des Betreuers zwiespältig festgelegt sind. Als Vertragspartner des Landwirts sieht sich der Betreuer wohl vor allem diesem verpflichtet, obgleich er bei Verstößen gegen Bewilligungsauflagen oder rechtliche Bestimmungen das Landwirtschaftsamt zu informieren hätte.

Aufgrund der staatlichen Zulassung wird erwartet, dass der Betreuer bestimmte Leistungen im Interesse der Bewilligungsbehörde erbringt, um diese zu entlasten (z.B. Mitwirkung bei der Erstellung des Betriebsverbesserungsplans, Überwachung der Investitionsmaßnahme). So ist der Betreuer verpflichtet mitzuwirken, dass die Fördervorgaben präzise eingehalten werden. Wenn häufig unvollständige oder fehlerbehaftete Angaben im Antrags- und Abrechnungsverfahren geliefert werden und sich die Bewilligungsbehörde dem Risiko von Verstößen gegen EU- und haushaltsrechtliche Bestimmungen ausgesetzt sieht, stellt die Einschaltung von Betreuern keine Vereinfachung des Fördervollzugs für die Behörden dar.

#### **30.4 Mögliche Interessenkollision des Staatsministeriums**

Rund zwei Drittel der Zuwendungen für Betreuerleistungen entfallen auf die BLS, an der der Freistaat Bayern mehrheitlich beteiligt ist und über die das Staatsministerium die Aufsicht ausübt. Zugleich hat das Staatsministerium über die Rahmenbedingungen zu den landwirtschaftlichen Investitionsförderprogrammen Einfluss auf die Inanspruchnahme der Betreuung, die Anzahl der Betreuungsgesellschaften und die Höhe der Zuwendungen für die Betreuung. Diese Doppelrolle als Anbieter und Nachfrager auf dem staatlich regulierten Markt der Betreuerleistung zusammen mit den personellen Verbindungen (vgl. TNr. 31) zwischen Staatsministerium und BLS birgt Risiken für eine unbefangene Aufsicht über die BLS und einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln. Das festgestellte Missverhältnis zwischen Betreuerhonorar und Betreuerleistung unterstreicht



diese Einschätzung. Der ORH hält die Vermischung der geförderten Betätigungsfelder mit der Tätigkeit der staatlich kontrollierten BLS für nicht sachgerecht.

Zu weiter gehenden Überlegungen im Staatsministerium, die sogar auf eine Ausweitung der staatlich geförderten Betätigungsfelder der BLS hinauslaufen, ist generell darauf hinzuweisen, dass die Verlagerung staatlicher Aufgaben auf privatrechtliche Unternehmen nur in Betracht gezogen werden kann, wenn zuvor die finanziellen, personellen und organisatorischen Konsequenzen auf staatlicher Seite offen gelegt sind und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme nachgewiesen ist.

### **30.5 Äußerung des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium räumt ein, dass in der Vergangenheit die Betreuerleistungen z.T. unzureichend und auch mit Mängeln erbracht wurden. Bei der Beurteilung sei jedoch zu unterscheiden zwischen Dokumentationsmängeln und Verstößen gegen Kernbestimmungen der Richtlinien. Die vom ORH aufgezeigten Mängel seien auch in einer Zeit aufgetreten, als andere Vorgaben galten und ein anderes Verständnis für die zu erbringenden Betreuerleistungen vorherrschte.

Die Kritik des ORH an unvollständigen Antragsunterlagen werde vom Staatsministerium geteilt. Dieses Problem sei aber zwischenzeitlich durch ein Bündel von Verbesserungsmaßnahmen beseitigt worden.

Das Staatsministerium bestätigt, dass der Betriebsverbesserungsplan die Grundlage für die Bewilligung und den Finanzierungsplan ist. Die vom ORH festgestellten Abweichungen zwischen dem Betriebsverbesserungsplan und den tatsächlichen Verhältnissen führt es darauf zurück, dass durch die Antragsüberhänge der zurückliegenden Jahre die zwischenzeitlich eingetretenen Betriebsentwicklungen oftmals nur unzureichend eingearbeitet worden sind und so in Einzelfällen ein in förderrechtlicher Hinsicht unscharfes Unternehmensbild entstand. Die Feststellung des ORH, dass dabei Restriktionen bezüglich förderfähiger Produktionskapazitäten (z.B. Milchreferenzmenge, Stallplätze) in nicht wenigen Fällen großzügig zugunsten der Landwirte interpretiert wurden, sei zutreffend. Festgestellte Fehlentwicklungen seien aber für die Neuanträge der letzten Jahre ausgeräumt worden.

Das Staatsministerium stimmt mit dem ORH in der Forderung überein, dass ein möglichst zeitnahe Abschluss von Investitionsmaßnahmen durch zügige Erstellung korrekter Verwendungsnachweise anzustreben sei. Wegen personeller Engpässe an den Landwirtschaftsämtern sei dies in der Vergangenheit nicht immer

gelingen. Der geforderte Abgleich der Bewilligungsdaten mit den Daten des Investitionskonzepts werde inzwischen umgesetzt. Sollten bei der Einzelfallprüfung Richtlinienumgehungen festgestellt werden, seien entsprechende Sanktionen veranlasst.

Nach Auffassung des Staatsministeriums gehen die Aufgaben der Betreuer weit über buchhalterische Tätigkeiten hinaus. Das Staatsministerium habe die komplexen Betreueraufgaben Anfang 2001 detailliert festgelegt. Durch die Betreuer werde erhebliche Verwaltungsarbeit bei den Ämtern eingespart. Das umgesetzte Maßnahmenbündel sei geeignet, einen hohen Qualitätsstandard zu gewährleisten. Die Vergütung sei nach Auffassung des Staatsministeriums angemessen. Dem Anliegen des ORH sei damit umfassend und wirksam Rechnung getragen. Im Übrigen führe das Zusammenwirken von Betreuer, Landwirt und Staat nicht zu den vom ORH vorgetragenen Problemen, da die Interessenlage der Beteiligten weitgehend gleichgerichtet sei. Es sei eine Kernaufgabe der Betreuer, den Landwirt im Spannungsfeld zwischen Staatsinteressen und Eigeninteressen zu unterstützen. Ein Regelungsbedarf sei daher nicht erkennbar. Werde im Einzelfall festgestellt, dass ein Betreuer durch mangelhafte Leistung eine Mitschuld am eventuellen Richtlinien- bzw. Auflagenverstoß trägt, komme es zu einer entsprechenden Kürzung der Betreuergebühren. Die Rückforderung würde sich dann an den geförderten Landwirt richten, der seinerseits zivilrechtlich gegenüber der Betreuungsgesellschaft Regressansprüche geltend machen könne. Nach den Prinzipien des freien Marktes werde sich langfristig der „Bessere“ bei der Betreuerauswahl durchsetzen. Für das Staatsministerium bestehe kein Anlass, von diesem bisherigen marktorientierten System abzugehen.

Die vom ORH dargestellten Risiken aus der Verbindung des Staatsministeriums zur BLS hält das Staatsministerium nicht für zutreffend. Bei der Zulassung der Betreuer gebe es keine Beschränkungen ohne sachgerechten Hintergrund. Falls die Betreuung nur auf besonders schwierige und teure Investitionsvorhaben beschränkt würde, wäre dies der Ausstieg aus der Betreuung. Den Betreuungsgesellschaften wäre dann nämlich keine wirtschaftliche Unternehmensführung mehr möglich. Das Staatsministerium will daher auch an der Pflichtbetreuung festhalten. Angesichts der geforderten Eigenbeteiligung des Landwirts hätte bei völliger Entscheidungsfreiheit eine Vielzahl der Landwirte auf die Betreuung verzichtet und auf eine Aufgabenübernahme durch die Landwirtschaftsämter vertraut. Die dann anfallende Arbeitsbelastung könne aber von den ohnehin schon überlasteten Landwirtschaftsämtern nicht bewältigt werden. Das Staatsministerium sieht diesen Aspekt nicht ausreichend gewürdigt.

### **30.6      Stellungnahmen der Betreuungsgesellschaften**

Die Stellungnahme der BLS ist in weiten Teilen inhaltsgleich mit der des Staatsministeriums. Hinsichtlich der möglichen Interessenskollision gibt die BLS zu bedenken, dass in fast allen deutschen Ländern Betreuungsgesellschaften mit staatlicher Beteiligung an der Gesellschaft erfolgreich - gleichsam als verlängerter Arm - Aufgaben wahrnehmen, die vernünftigerweise nicht durch die öffentliche Verwaltung selbst erbracht werden. Die Einführung der Pflichtbetreuung sei notwendig gewesen, da zu befürchten war, dass Landwirte aufgrund der neu eingeführten Eigenbeteiligung an den Betreuerkosten auf eine Betreuung verzichtet und diesen Aufwand dann bei der Landwirtschaftsbehörde abgeladen hätten. Die Betreuer hätten sich durch ihre Qualifizierung und Berufsauffassung nicht zuletzt infolge des zunehmenden Vakuums, das die staatliche Landwirtschaftsberatung wegen ihrer Personalsituation zwangsläufig hinterlasse, zu gefragten Gesprächspartnern der investierenden Landwirte weiter entwickelt.

Nach Ansicht der zweiten Betreuungsgesellschaft werden die Landwirte umfassend betreut. Die Leistungen der Betreuer würden durch den ORH einseitig negativ bewertet. Die schwierige Leistungsbeurteilung der Betreuerarbeit sei zweifellos auf die oft unklare Positionsbestimmung des Betreuers zurückzuführen. Die vom ORH berechtigt angesprochenen Mängel seien durch Änderungen der betriebsinternen Organisation und durch die eindeutigere Aufgabenbeschreibung des Staatsministeriums heute abgestellt. Nach Ansicht dieser Betreuungsgesellschaft wäre es dringend nötig, dass die Verfahren einfacher gemacht und rechtzeitig vollständige und genaue Arbeitsanweisungen von übergeordneten Stellen erlassen werden. Durch eine klar geregelte Arbeitsteilung zwischen Bewilligungsbehörden und Betreuern könne unnötige Doppelarbeit vermieden werden.

### **30.7      Schlussbemerkung des ORH**

Ob das vom Staatsministerium im Jahre 2001 auf den Weg gebrachte „Maßnahmenbündel“ zu einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung bei den Betreuerleistungen führt, wird auch von einer wirksamen Überwachung durch die Verwaltung abhängen. Der ORH hält seine Bedenken gegen die Positionsbestimmung der Betreuer (Zwitterstellung) nicht für entkräftet. Die Interessenlage der Beteiligten ist nicht - wie vom Staatsministerium unterstellt wird - gleichgerichtet. Das Staatsministerium hebt selbst das Spannungsfeld zwischen Staatsinteressen und Eigeninteressen hervor; dort wird es immer auch Interessenskonflikte geben.

Wenn das Staatsministerium darauf hinweist, dass nur eine geringe Zahl von Landwirten freiwillig einen Betreuer beauftragen würde und der Staat deshalb eine kostendeckende Unternehmensführung bei den Betreuungsgesellschaften sicherstellen müsse, so kann dies vom ORH nicht als Ausfluss eines marktorientierten Systems gewertet werden. Die Vermutung des Staatsministeriums, dass viele Landwirte bei Abschaffung der Pflichtbetreuung wegen des zu erbringenden Eigenanteils ganz auf die geförderte Betreuung verzichten würden, lässt zudem erhebliche Zweifel an der Wertschätzung der Betreuerleistungen durch die Landwirte erkennen.

Ob die Betreuerleistungen für die Landwirtschaftsverwaltung das geförderte Entgelt wert sind, ist noch nicht durch eine Kosten-Nutzen-Untersuchung bewiesen. Der ORH sieht jedenfalls derzeit keine ausreichende Begründung für die hohe Förderung und den Umfang der Betreuung.

Für wesentliche Kernbereiche bei der Umsetzung des Förderprogramms bleibt auch bei Einschaltung eines Betreuers das Landwirtschaftsamt zuständig (z.B. Betriebsverbesserungsplan, betriebswirtschaftliche Beratung, Mittelfreigabe, Verwendungsnachweis). Dafür muss das Landwirtschaftsamt das notwendige Personal vorhalten. Die Abschaffung der Pflichtbetreuung würde daran nichts ändern. Der ORH sieht auch vor dem Hintergrund der stark zurückgehenden Investitionen in der Landwirtschaft keine Anhaltspunkte dafür, dass die Landwirtschaftsämter mit zusätzlichen Betreuungsaufgaben überlastet würden.

Die Betreuung ist nach den geltenden Fördervoraussetzungen den gut ausgebildeten Haupterwerbslandwirten vorbehalten. Mit hohen staatlichen Subventionen sollen diese Landwirte für die künftige Entwicklung auf dem Agrarmarkt gerüstet werden. Bei dieser Zielgruppe hält der ORH eine Hilfestellung durch Betreuer nur in Ausnahmefällen für angezeigt und mehr Eigenständigkeit und Eigeninitiative für zumutbar. Soweit sich die Betreuung z.B. bei besonders komplexen Maßnahmen für die Landwirte als vorteilhaft erweist, kann es den Betreuungsgesellschaften überlassen bleiben, sich am Markt zu behaupten. Einer Pflichtbetreuung und einer staatlich kontrollierten Betreuungsgesellschaft bedarf es dazu nicht. Die durch den Wegfall der Pflichtbetreuung frei werdenden Mittel kämen im Rahmen des Investitionsprogramms den Landwirten zugute.

## **31 Bayerische Landessiedlung GmbH**

(Kap. 13 05 Anlage D Nr. 6.1)

**Die Bayerische Landessiedlung GmbH hat sich nach Abwicklung der ihr nach dem Krieg übertragenen staatlichen Aufgaben im Laufe der Zeit zu einem im freien Wettbewerb tätigen Dienstleistungsunternehmen entwickelt. Das Beteiligungsinteresse des Staates ist entfallen. Deshalb empfiehlt der ORH eine Veräußerung der staatlichen Mehrheitsbeteiligung.**

**Der ORH hält ferner die Vorgehensweise bei der Besetzung der Geschäftsführung nicht für sachgerecht.**

### **31.1 Entwicklung des Unternehmens**

Die Bayerische Landessiedlung GmbH (BLS) wurde 1947 gegründet, um zunächst vor allem die Folgen von Krieg und Vertreibung im ländlichen Raum zu mildern. In den Anfangsjahren konzentrierte sich die Gesellschaft deshalb auf die Eingliederung und Betreuung heimatvertriebener Landwirte, den Landarbeiterwohnungsbau sowie die Abwicklung der Bodenreform.

Auch heute noch ist die Mitwirkung bei der Gestaltung des ländlichen Raums Satzungszweck der BLS. Allerdings haben sich die Tätigkeitsschwerpunkte des Unternehmens im Laufe der Jahre zugunsten einer verstärkten allgemeinen Wohnungsbautätigkeit und neuer Aufgaben im Bereich bautechnischer Dienstleistungen (Baulandbeschaffung, Planungs- und Architektenleistungen) verschoben. Bereits bei der örtlichen Prüfung im Jahre 1988 hatte der ORH daher festgestellt, dass die ursprünglichen Ziele der BLS nicht mehr im Vordergrund ihrer Tätigkeit und die Gesellschaft zunehmend im Wettbewerb mit rein erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen stehen.

Mit der Aufhebung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zum 1. Januar 1990 hat die BLS den Status der Gemeinnützigkeit verloren und unterliegt seither auch insoweit keinen Beschränkungen mehr.

Im Jahr 2000 hat der ORH die Betätigung des Freistaats Bayern als Mehrheitsgesellschafter der BLS erneut örtlich geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Gesellschaft inzwischen fast nur noch in Geschäftsbereichen tätig ist, mit denen sie im Wettbewerb zu anderen Unternehmen steht und die nicht im besonderen staatlichen Interesse liegen.

Im Wesentlichen stützt sich ihre Geschäftstätigkeit inzwischen auf drei Säulen:

- Serviceleistungen für die Landwirtschaft, insbesondere zur Verbesserung der Agrarstruktur,
- Serviceleistungen für die Gemeinden, insbesondere bei der Entwicklung von Grundstücken und im Städtebau sowie
- Wohnungsbau in eigener Trägerschaft und für Dritte.

Im Bereich der Serviceleistungen für die Landwirtschaft stellte vor allem die entgeltliche Betreuung von Landwirten im Rahmen des Agrarinvestitionsförderprogramms bis Ende der 90er Jahre eine wesentliche Ertragsquelle der Gesellschaft dar. Auch für diese Leistungen ist die BLS nicht der alleinige Anbieter (vgl. TNr. 30).

Als Dienstleister für die Kommunen hat die BLS nicht zuletzt auch aufgrund ihrer Präsenz in allen Regierungsbezirken eine gute Marktposition erreicht, die nach Einschätzung des ORH weitere Entwicklungschancen bietet.

Der Wohnungsbau (Bauträgergeschäft) leidet derzeit wie die gesamte Branche unter der Konjunkturschwäche. Dieser Bereich ist zudem generell risikobehaftet.

Die Verlagerung in privatwirtschaftliche Aufgabengebiete ist nicht zuletzt aufgrund des Auslaufens oder der Rückführung öffentlicher Förderungsprogramme eingetreten, an deren Erledigung die BLS mitwirkte.

### **31.2 Neuausrichtung des Unternehmens**

Der Staat ist an der BLS mehrheitlich beteiligt (61,6 %). Die übrigen Anteile werden von der Bayerischen Landesbank (25,1 %) sowie mehreren Geschäftsbanken gehalten.

Im Jahr 2001 erzielte das Unternehmen mit ca. 170 Mitarbeitern einen Umsatz von 43 Mio €. Vor allem wegen der Entwicklung auf dem Immobiliensektor sind die Ergebnisse seit Jahren rückläufig; im Jahr 2001 ist sogar erstmals ein Verlust eingetreten.

Nach Auffassung des ORH ist es erforderlich, die einzelnen Geschäftsfelder der BLS auf ihre Risiken, ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit und auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten hin zu untersuchen und sich von defizitären Geschäftsbereichen zu

trennen. Dementsprechend sind Grundsatzentscheidungen seitens der Gesellschaft zu treffen.

Unabhängig davon ist der ORH der Meinung, dass schon die bisherige Geschäftstätigkeit der BLS eine Beteiligung des Staates nicht mehr rechtfertigt (Art. 65 Abs. 1 Nr. 1 BayHO). Deshalb hat er empfohlen, die staatliche Mehrheitsbeteiligung zu privatisieren.

Im Jahr 2001 setzten die Aufsichtsgremien der BLS eine Projektgruppe ein, die sich mit einer Neuausrichtung des Unternehmens befasste. Wie das Staatsministerium mitteilt, habe die Projektgruppe Möglichkeiten der Übertragung zusätzlicher staatlicher Aufgaben auf die BLS geprüft. Hierbei hätten sich zwar gewisse Ansatzpunkte ergeben; eine volle Kompensation der Umsatzeinbußen im Immobilien- und im Agrarbereich könne aber nicht erreicht werden. Deshalb habe man mittlerweile einen Unternehmensberater eingeschaltet. Parallel hierzu sei die Möglichkeit einer Veräußerung der staatlichen Beteiligung an der BLS sondiert worden. Nach Vorlage der Untersuchungsergebnisse werde der Aufsichtsrat die Vorschläge des Beraters diskutieren.

### **31.3 Neubesetzung der Geschäftsführung**

#### **31.3.1 Sachverhalt**

Vor dem Hintergrund einer notwendigen Neuausrichtung des Unternehmens befasste sich der ORH bereits bei der örtlichen Prüfung auch mit der Neubesetzung der Geschäftsführung. Aufgrund des abzusehenden Ausscheidens der beiden Geschäftsführer (beurlaubte Beamte) zum Jahresende 2001 hielt er es in der Schlussbesprechung im März 2001 für geboten, ein der veränderten Aufgabenstellung bei der BLS entsprechendes Anforderungsprofil zu erstellen, sich angesichts der Größe der Gesellschaft und bei drei Prokuristen auf **einen** Geschäftsführer zu beschränken, und diese Stelle möglichst öffentlich auszuschreiben, um die am besten geeignete Persönlichkeit zu gewinnen.

Im September 2001, noch vor Abschluss der Überlegungen über eine Neuausrichtung der BLS, wurden ohne Ausschreibung erneut zwei Geschäftsführer bestellt.

Der Aufsichtsratsvorsitzende hatte zunächst - wie der ORH - einen Geschäftsführer für ausreichend gehalten und dafür einen mit der Agrarinvestitionsförderung befassten Beamten aus dem Staatsministerium vorgeschlagen. Das Staatsministe-

rium des Innern setzte sich dann aber nachdrücklich dafür ein, auch die Position des für den Städte- und Wohnungsbaubereich zuständigen Geschäftsführers der BLS wieder zu besetzen, und zwar mit einem in Fragen der Wohnungs- und Städtebauförderung erfahrenen Juristen der Obersten Baubehörde.

In der entscheidenden Aufsichtsratssitzung schlug der Vorsitzende dann die erneute Bestellung von **zwei** gleichberechtigten Geschäftsführern vor, da diese Konstellation doch eine effektivere und erfolgreichere Leitung der BLS gewährleiste, und präsentierte dem Aufsichtsrat neben dem mit der Agrarinvestitionsförderung befassten Beamten aus dem Staatsministerium einen leitenden Beamten aus der Staatskanzlei, der sich mündlich beworben hatte. Beide bestellte der Aufsichtsrat zu Geschäftsführern der BLS.

### **31.3.2 Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium vertritt inzwischen die Auffassung, dass die geänderte Beurteilung hinsichtlich der Zahl der Geschäftsführer die Konsequenz aus den Erkenntnissen über Ergebnisschwäche und Neuorientierungsnotwendigkeiten sei, die sich im Verlauf des ersten Halbjahres 2001 verdichtet hätten. Angesichts des Umfangs der erforderlichen Restrukturierung und Neuorientierung habe der Aufsichtsrat eine Verteilung der Aufgaben auf zwei Geschäftsführer für notwendig erachtet. Eine Besetzung der Geschäftsführung „allein mit Kompetenz in den landwirtschaftlichen Kernfeldern erschien nicht zielführend.“

Auf eine öffentliche Ausschreibung der Positionen habe man verzichtet, „da der Freistaat Bayern mit den heutigen Geschäftsführern über durch spezielle administrative und unternehmerische Erfahrung ausgewiesene Führungskräfte verfügte, wie sie zu den Konditionen der Gesellschaft auf dem freien Arbeitsmarkt nicht zu finden gewesen wären.“

Für den früheren leitenden Beamten aus der Staatskanzlei liege keine offizielle Bewerbung vor, da man an ihn herangetreten sei, ob er für diese Tätigkeit zur Verfügung stehe. Neben seiner breit gefächerten Erfahrung in der Steuerung von Staatsbeteiligungen und seiner Vorstandstätigkeit in der Energiewirtschaft bringe dieser einen breiten Beziehungshintergrund in verschiedenste Bereiche der Wirtschaft in die neue Geschäftsführertätigkeit ein.



### 31.3.3 Wertung des ORH

Der ORH ist weiterhin der Auffassung, dass **ein** Geschäftsführer für ein Unternehmen dieser Größe ausreicht. Dieser hätte erst nach Abschluss der Überlegungen über die künftige Unternehmens- und Gesellschafterstruktur bei der BLS ausgewählt werden dürfen. Die vorzeitige Bestellung von zwei Geschäftsführern könnte sich bei einer Privatisierung der staatlichen Anteile als hinderlich erweisen.

Zudem wäre es auch sachlich geboten gewesen, öffentlich auszuschreiben, denn für die BLS wäre gerade in dieser Umbruchphase eine Unternehmerpersönlichkeit mit Branchenerfahrung im Bereich Siedlungs- und Wohnungswesen, vorzugsweise verbunden mit Erfahrungen in der Neustrukturierung von Unternehmen, von großem Nutzen gewesen.

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

**32 Pauschale Förderung nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz**  
(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

**Die Verteilung der pauschalen Fördermittel für kurzfristige Anlagengüter von jährlich 179 Mio € erfolgt weitgehend formal nach der Zahl der Planbetten. Wirtschaftlich notwendige Bettenreduzierungen wurden durch diese Bezugsgröße in der Vergangenheit behindert. Das neue Vergütungssystem (Fallpauschalengesetz) macht es dringend erforderlich, die Pauschalförderung nach leistungsbezogenen Kriterien zu bemessen.**

**32.1 Pauschalfördermittel im Rahmen der Krankenhausfinanzierung**

In Bayern standen im Jahr 2001 insgesamt 1,2 Mrd DM (613,6 Mio €) für die Krankenhausinvestitionsförderung zur Verfügung. Dieser Betrag wird vom Staat und den Kommunen je zur Hälfte aufgebracht (Art. 10 b FAG). Von den Gesamtmitteln entfallen jährlich 179 Mio € auf pauschale Förderungen nach § 9 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) i.V.m. Art. 12 des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG). Sie sind bestimmt für die Wiederbeschaffung kurzfristiger Anlagengüter (z.B. Röntgengeräte) mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 3 bis 15 Jahren sowie für kleine bauliche Maßnahmen mit einer jährlichen Höchstgrenze von 48 500 € bis 194 300 € (gestaffelt nach Bettenzahl).

Die Verteilung der Pauschalmittel erfolgt nach Grundbeträgen und Zuschlägen, die sich an bestimmten Kriterien orientieren, wie z.B. Planbettenzahl, Größenklasse und Versorgungsstufe des Krankenhauses, Fachrichtung, Behandlungsplätze, Intensivbettenzahl und Vorhaltung von Großgeräten. Der Fördergrundbetrag je in den Krankenhausplan aufgenommenem Behandlungsplatz (Betten und Plätze) beträgt zwischen 1 933 und 2 710 €. Durchschnittlich ergeben sich 2 400 € je Bett bzw. Behandlungsplatz.

## 32.2 Entwicklung der Bettenauslastung

32.2.1 Der ORH hat bereits im Jahresbericht 1992 (TNr. 34) die rückläufige durchschnittliche Bettenauslastung beanstandet. Auch in den darauffolgenden Jahren haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und der ORH bei zahlreichen geförderten Krankenhäusern zu geringe Auslastungen festgestellt. Obwohl das fachlich zuständige Staatsministerium stets zugesichert hat, sich um die Anpassung der Bettenkapazitäten zu bemühen, blieb die Auslastung in allen Jahren unter der lt. Krankenhausplan anzustrebenden Bettennutzung von 85 %, wie nachfolgende Zahlenübersicht zeigt:

### Entwicklung des Nutzungsgrades

Zahlenübersicht

Jahr	Bettennutzung %	Jahr	Bettennutzung %
1991	84,7	1996	81,6
1992	84,3	1997	82,5
1993	83,7	1998	83,7
1994	82,9	1999	83,8
1995	83,1	2000	83,4

Das Staatsministerium erklärt dazu, dass durch eine ständige krankenhauserplanerische Überwachung dafür gesorgt werde, die Bettenkapazitäten von Krankenhäusern mit länger andauernder Minderauslastung im Einzelfall an die veränderte Situation anzupassen. So konnten vom 1. Januar 1991 bis 1. Januar 2001 per Saldo 6 456 Betten abgebaut werden.

32.2.2 Eine Querschnittsuntersuchung des ORH für das Jahr 2000 hat ergeben, dass von den 346 bettenführenden Plankrankenhäusern 219, d.h. fast zwei Drittel unter dem Auslastungsgrad von 85 % geblieben sind. Von diesen 219 Krankenhäusern erreichten 174 sogar seit über drei Jahren nicht die nach dem Krankenhausplan anzustrebende 85 %-Auslastung. Die landesweit trotzdem noch bei 83,4 % liegende Bettenauslastung ist darauf zurückzuführen, dass ein Teil der Krankenhäuser hoch ausgelastet ist. So erreichten 58 Krankenhäuser über 90 % und 32 sogar über 95 % Auslastung.

Eine Prüfung bei 35 Krankenhäusern, die jahrelang schlecht ausgelastet waren, ergab, dass die unbefriedigende Auslastung in vielen Fällen auf strukturelle Mängel (starke Konkurrenz bzw. hohe Krankenhausdichte) zurückzuführen ist. Andere

Faktoren, wie Probleme bei der Chefarztnachfolge oder längerfristig laufende Sanierungs- und Baumaßnahmen, können nach Auffassung des ORH nur vorübergehend für die zu geringe Bettennutzung ursächlich sein.

### **32.3 Planbetten als Bezugsgröße der Pauschalförderung**

**32.3.1** Durch das Gesundheitsstrukturgesetz wurde die für die Pauschalförderung maßgebliche Bundesregelung in § 9 Abs. 3 Satz 2 KHG mit Wirkung vom 1. Januar 1994 dahingehend geändert, dass die Pauschalbeträge künftig nicht ausschließlich nach der Zahl der in den Krankenhausplan aufgenommenen Betten bemessen werden sollen. Nach der Begründung<sup>1</sup> zu dem von allen Fraktionen des Bundestags mitgetragenen Gesetzesentwurf sollten die Landesgesetzgeber durch die bundesrechtliche Neuregelung aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Förderhoheit keine Kriterien festzulegen, die den Abbau überflüssiger Krankenhausbetten behindern.

Bei einer Novellierung der bayerischen Regelung zur Pauschalförderung im Jahr 1995<sup>2</sup> wurden zwar die heute noch geltenden Differenzierungen nach Grundbeträgen und Zuschlägen verfeinert und die Untergrenzen erhöht. Jede Orientierung an tatsächlichen Leistungen und Auslastungen unterblieb aber weiterhin. Wesentlicher Bemessungsmaßstab ist unverändert die Zahl der Planbetten.

**32.3.2** Schon im Rahmen der Behandlung des Jahresberichts 1992 hat sich der ORH für eine Bemessung der Pauschalförderung entsprechend der Ist-Auslastung der Krankenhäuser ausgesprochen. Die Bezugsgröße Planbetten hat zur Folge, dass gut ausgelastete Häuser, die infolge ihrer stärkeren Nutzung auch einen höheren Investitions- und Wiederbeschaffungsbedarf haben, finanziell benachteiligt werden. Die Pauschalförderung auch leerstehender Betten behindert zugleich wirtschaftlich notwendige Bettenreduzierungen und führt durch mangelnden Veränderungsdruck zu Fehlern in der Krankenhausbedarfsplanung.

Die Bemessungsgrundlage Planbett bringt es mit sich, dass die Förderpauschalen gleichermaßen auf alle Krankenhäuser verteilt werden, unabhängig davon, ob die geförderten Betten angemessen ausgelastet sind. Das führt dazu, dass vom Staat über Jahre hinweg schlecht ausgelastete und damit nicht bedarfsgerechte Betten durch die Jahrespauschalen gefördert werden. Wie die in der Zahlenübersicht dargestellte Entwicklung des vergangenen Jahrzehnts zeigt, handelt es sich bei der zu

---

1) BT-Drucksache 12/3605, S. 132

2) Verordnung zu Art. 12 des BayKrG vom 20. Juni 1995 (GVBl S. 337)

geringen Bettenauslastung nicht nur um eine vorübergehende Erscheinung, sondern um eine langfristige Tendenz.

Unabhängig davon widerspricht es auch der Fördergerechtigkeit, dass wenig belegte Betten ebenso gefördert werden wie stärker ausgelastete.

#### **32.4 Auffassung des ORH und Stellungnahme des Staatsministeriums**

Mit Verabschiedung des Fallpauschalengesetzes (FPG) durch den Bundestag<sup>3</sup> und dem In-Kraft-Treten eines leistungsbezogenen und nicht an der Verweildauer des Patienten orientierten Vergütungssystems ab 1. Januar 2003 bzw. 2004 wird die Abwendung von der bisher bettenkapazitätsorientierten Mittelvergabe besonders vordringlich, da die umfassende Einführung von Fallpauschalen durch das FPG nach allgemeiner Meinung eine drastische Verminderung der durchschnittlichen Verweildauer und damit der Bettenauslastung zur Folge haben wird. Die sich hieraus ergebende und rasch wachsende Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Notwendigkeit (Bettenabbau) und einer nach Bettenkapazität bemessenen Pauschalförderung würde sonst zu einer Verletzung des in Art. 9 Abs. 2 BayKrG enthaltenen Gebots zur Beachtung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Einsatz der Fördermittel führen.

Das Staatsministerium erwartet als Folge der Einführung des FPG ebenfalls eine Absenkung der durchschnittlichen Verweildauer etwa ab dem Jahre 2004 und damit eine Verringerung der Bettenkapazitäten in den bayerischen Krankenhäusern. Dieser Entwicklung gelte es auch bei der künftigen Pauschalenbemessung in sachgerechter Weise Rechnung zu tragen. Im Zuge der Novellierung des BayKrG werde eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen angestrebt, so dass eventuell bereits zum nächsten Anpassungszeitpunkt (1. Januar 2004) der Pauschalenhöhe nach Art. 12 BayKrG eine ggf. auch hinsichtlich der Bemessungskriterien veränderte Regelung in Kraft treten könnte.

Nach Ansicht des ORH muss, wie inzwischen schon in zahlreichen anderen Ländern<sup>4</sup>, auch in Bayern ein leistungsbezogener Maßstab für die Verteilung der pauschalen Fördergelder festgelegt werden.

---

3) BGBl 2002 Teil I, S. 1412 ff.

4) z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin

## **Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz**

### **33 Gesundheitsinformationsdienst**

(Kap. 13 07 Tit. 685 78)

**Ein international operierender Medienkonzern plante, in Deutschland über eine Tochtergesellschaft mit einem medizinischen Online-Dienst an den Markt zu gehen. Trotz der Leistungsfähigkeit und des erheblichen Eigeninteresses des hinter der Zuwendungsempfängerin stehenden Konzerns wurden während der einjährigen Aufbauphase des Gesundheitsinformationsdienstes sämtliche Kosten vom Freistaat getragen. Bereits wenige Monate nach dem Auslaufen der Förderung wanderte der Online-Dienst nach Berlin ab.**

#### **33.1 Sachverhalt**

Das ehemalige Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (StMAS) - inzwischen ist für Telemedizin außerhalb der Krankenhäuser das Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz (StMGEV) zuständig - bewilligte im Juni 1996 einer Zuwendungsempfängerin für den Zeitraum von April 1996 bis März 1997 eine Projektförderung in Höhe von 598 000 €. Ziel der Förderung war der Aufbau und die Etablierung eines Gesundheitsinformationsdienstes in Bayern, in den bayerische Content-Provider (Inhaltszulieferer) integriert und durch den neue Arbeitsplätze geschaffen werden sollten. Zudem sollte in Bayern spezielles Know-how entstehen.

Hauptgesellschafter der Zuwendungsempfängerin war ein international agierender deutscher Medienkonzern mit erheblicher Finanzkraft, der seit 1994 beabsichtigte, in Anlehnung an ein entsprechendes Projekt in den USA einen medizinischen Online-Dienst zu realisieren. Im September 1995, noch bevor der Förderantrag gestellt worden war, hatte die Zuwendungsempfängerin öffentlich angekündigt, als erstes Unternehmen mit einem großen medizinischen Online-Dienst in Deutschland an den Markt zu gehen. Anfang März 1996 gab der Hauptgesellschafter der

Zuwendungsempfängerin bereits den „offiziellen Startschuss“ für den Gesundheitsinformationsdienst bekannt.

### **33.2 Förderrechtliche Beanstandungen**

Das Projekt wurde schon vor der Entscheidung über die Projektförderung begonnen, was grundsätzlich zeigt, dass der Zweck auch ohne staatliche Hilfe hätte erreicht werden können. Das StMAS sah trotz der Wirtschaftskraft des Hauptgesellschafters und des aus dem vorgezogenen Projektstart zum Ausdruck kommenden erheblichen Eigeninteresses der Initiatorin sogar von jedem finanziellen Projektbeitrag der Zuwendungsempfängerin ab und übernahm sämtliche Kosten des Gesundheitsinformationsdienstes während der einjährigen Aufbauphase.

Nach Meinung der Verwaltung sei das von der Zuwendungsempfängerin eingebrachte herausragende Know-how als tatsächlich erbrachte Eigenleistung anzusehen, die nur aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nicht in den Finanzierungsplan aufgenommen worden sei. Aus der Sicht des ORH ist es unabdingbare Voraussetzung, dass ein Zuwendungsempfänger über das erforderliche Know-how verfügt, ein zu förderndes Projekt überhaupt durchzuführen. Er sieht deshalb das erhebliche Eigeninteresse und die Leistungsfähigkeit der Zuwendungsempfängerin bei der Bemessung der Höhe der Zuwendung nicht berücksichtigt.

Auch beim Vollzug der Förderung kam es zu erheblichen Verfahrensmängeln:

- Dem vorzeitigen Maßnahmebeginn wurde nicht ordnungsgemäß zugestimmt, dennoch sind vom StMAS Investitions- und Sachkosten im Umfang von ca. 57 000 €, die der Zuwendungsempfängerin bereits vor Beginn der Förderung entstanden waren, als Kosten des Förderprojekts anerkannt worden. Das StMGEV macht geltend, dass im Rahmen der BayernOnline-Gremien (Themenarbeitskreis, Führungsarbeitskreis) „de facto“ eine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt worden war, räumt allerdings ein, dass dies nicht ausreichend dokumentiert worden sei und es auch versäumt worden sei, einen entsprechenden Vermerk im Zuwendungsbescheid aufzunehmen. Nun gebe es keine durchsetzbare Möglichkeit mehr, diese Kosten als nicht zuwendungsfähig einzustufen. Die Vorgehensweise der Verwaltung ist eine Missachtung wesentlicher Fördergrundsätze.
- Als förderfähig wurden auch Investitionen anerkannt, die entgegen den Förderbestimmungen nicht ausgeschrieben wurden.

- Sechs jeweils dreistündige Informationsveranstaltungen für Ärzte, die nach Auffassung des StMGEV im Interesse der Akzeptanz der Zielgruppe möglichst attraktiv gestaltet werden mussten und deshalb sehr aufwendig waren (Gesamtkosten: über 57 000 €), wurden ohne Abstriche gefördert, obwohl es sich nicht, wie ursprünglich vorgesehen, um Workshops für den Gesundheitsinformationsdienst handelte, um die Ärzte in die Lage zu versetzen, effizient mit dem neuen Informationsdienst in ihrer Praxis umgehen zu können. Tatsächlich handelte es sich um reine Informationsveranstaltungen, bei denen u.a. das Bürgernetz und zukünftige Kommunikationsmöglichkeiten über das Internet vorgestellt wurden. Im Übrigen wurden dabei auch die Ansätze im Finanzierungsplan überschritten.
- Zuwendungen in Höhe von fast 62 000 € wurden an Ärzte weitergeleitet, ohne dass die hierfür erforderlichen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorgelegen hätten. Wofür die Pauschalen von 1 125 € pro Arzt konkret verwendet wurden, ist ungeklärt, weil das StMGEV hierfür keinen Nachweis forderte.
- 130 000 € hatte die Zuwendungsempfängerin für die Beschaffung der technischen Einrichtung des Gesundheitsinformationsdienstes erhalten. Aufgrund des Teilwiderrufs des Zuwendungsbescheids wurden hiervon vom StMAS zunächst 36 517 €, auf Veranlassung des ORH dann noch weitere 7 508 € zurückgefordert. Eine darüber hinausgehende Rückforderung - bei einer an der kurzen Nutzungsdauer der Geräte orientierten Restwertberechnung wären dies mindestens weitere 10 500 € gewesen - kann nicht realisiert werden, weil die Zuwendungsempfängerin einige Gegenstände unter dem Verkehrswert weiterveräußert hat und aus Rechtsgründen nur in dieser Höhe eine Herausgabe verlangt werden kann.

### **33.3 Zielerreichung**

Der Gesundheitsinformationsdienst wurde nach Angaben der Verwaltung schon bald zum Marktführer im Bereich der Online-Dienste für Ärzte und Apotheker. Im Juli 1997 wurde er mit dem medizinischen Online-Dienst eines anderen Unternehmens verschmolzen. Der Sitz des neuen Unternehmens, in dem auch die redaktionellen sowie die Vertriebs- und Marketingtätigkeiten erfolgten, ist Berlin. In München verblieb zunächst noch ein Tochterunternehmen als technische Basis für den gemeinsamen Online-Dienst. Ende 1997 wurde deren Geschäftsbetrieb jedoch eingestellt und auch die technische Betreuung nach Berlin verlegt. 1999 veräußerte der ursprüngliche Hauptgesellschafter der Zuwendungsempfängerin seine Anteile am neuen Unternehmen. Die Inhaltzulieferung durch zwei bayerische



Institutionen des Gesundheitswesens wurde nicht fortgeführt. Auch eine Nutzung des Bayernnetzes als gemeinsame Infrastruktureinrichtung der BayernOnline-Pilotprojekte kam nicht zustande. Spätestens Ende 1997 sind auch sämtliche Arbeitsplatzeffekte für Bayern verloren gegangen.

Die wesentlichen Projektziele, Einrichtung eines Gesundheitsinformationsdienstes in Bayern mit bayerischen Content-Providern unter Aufbau speziellen Know-hows und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Bayern, wurden somit nicht erreicht.

Profitiert hat dagegen der Hauptgesellschafter der Zuwendungsempfängerin, der bereits im Zuge der Neugründung in Berlin gesellschaftsrechtliche Ausgleichszahlungen erhalten hatte und beim späteren Verkauf der Anteile am gemeinsamen Unternehmen erneut Einnahmen erzielte.

Das StMGEV räumt zwar ein, dass das Projektergebnis nicht voll den erwarteten Erfolg gebracht, aber einen wesentlichen Beitrag zur Einführung und vor allem der Enttabuisierung von IuK-Technik im medizinischen Bereich geleistet habe. Mit dem Projekt seien Erfahrungen, insbesondere zur Konzeption einer Internet-Plattform für Ärzte, gewonnen worden. Diese Erfahrungen kommen jedoch nach Ansicht des ORH nun vor allem dem Berliner Unternehmen zugute. Die vom StMGEV genannten Projektergebnisse machen deutlich, dass die gesetzten Projektziele verfehlt wurden und der Einsatz von öffentlichen Mitteln nicht gerechtfertigt war.

**Staatsministerium**  
**für**  
**Landesentwicklung und Umweltfragen**

**34 Förderung von Freibädern**

(Kap. 14 03 TitGr. 73)

**Das Staatsministerium förderte wiederholt Freibäder, die die Fördervoraussetzungen nicht erfüllten. Dadurch wurde der Staatshaushalt mit vermeidbaren Ausgaben von mindestens 4 Mio € belastet.**

Der ORH hat mit zwei Rechnungsprüfungsämtern die zweckentsprechende Verwendung staatlicher Zuschüsse für den Bau, die Erweiterung oder Generalinstandsetzung von Freibädern geprüft. Bei Stichprobenprüfungen wurden folgende Vollzugsdefizite bei einzelnen Förderverfahren festgestellt.

**34.1 Einsatz erneuerbarer Energien**

Nach den Förderrichtlinien zur Durchführung des Programms „Freizeit und Erholung“ vom 8. Dezember 1992 waren nur noch solche Anlagen mit Energie- und Wärmebedarf förderfähig, deren Jahresenergiebedarf ausschließlich aus erneuerbaren Energien gedeckt wird. Ausnahmsweise durften bis zu 50 % aus anderen Energien kommen.

Entsprechend den Vollzugshinweisen war es Ziel der Bestimmung, die Anwendung erneuerbarer Energien voranzubringen, zumal die Staatsregierung mehrfach hervorgehoben hatte, dass der öffentlichen Hand Vorbildcharakter zukommt. Die Bestimmung war bei Neubauten oder grundlegender Erneuerung der Energieversorgung, im Übrigen für eventuellen zusätzlichen Energiebedarf anzuwenden.

Der ORH stellte fest, dass in den meisten Fällen die ausschließliche Deckung des Jahresenergiebedarfs durch erneuerbare Energien nicht nachgewiesen war. Sowohl die Regierungen als auch das Staatsministerium verfahren bereits bei der Antrags-

prüfung recht großzügig nicht nur bezüglich der Ausnahme von der Regel, sondern auch hinsichtlich des jeweiligen Nachweises des voraussichtlichen und später des tatsächlichen Deckungsgrades. Die Bewilligungsbescheide enthalten weder die Auflage, entsprechende Nachweise zu führen, noch Regelungen für den Fall der Nichteinhaltung dieser Fördervoraussetzung.

Beispielsweise hatte das Staatsministerium einen Antragsteller zwar auf die Notwendigkeit hingewiesen, regenerative Energien einzusetzen, akzeptierte dann aber nicht nur die Anwendung der Ausnahmeregelung, sondern auch noch eine Energiebedarfsberechnung, bei der der 50 %-Anteil nur dadurch erreicht wurde, dass die Wassertemperatur rechnerisch auf 18° (!) begrenzt wurde. Die bei der Rechnungsprüfung festgestellten tatsächlichen Deckungsgrade erneuerbarer Energien lagen dann zwischen 21 und 34 %. Der Zuschuss von 0,9 Mio € und das zinsverbilligte Darlehen von 1,4 Mio € hätten nicht bewilligt werden dürfen.

In vier weiteren geprüften Fällen mit Zuwendungen von insgesamt 1 Mio € wurde der Ausnahmewert von wenigstens 50 % aus erneuerbaren Energien zunächst ebenfalls nicht erreicht. Von den zwischenzeitlich zugesicherten Nachrüstungen wurde in einem Fall ein Deckungsgrad von knapp 55 % erreicht.

#### **34.2 Beendigung der Freibäderförderung**

Bei der Reform des Förderwesens hatte der Ministerrat am 5. November 1996 die Einstellung der Förderung von Freibädern beschlossen, jedoch als Übergangsregelung eine Förderung noch zugelassen, soweit am 15. Oktober 1996 (Stichtag) bearbeitungsfähige Anträge vorlagen. Im Vorfeld dazu hatte das Staatsministerium 21 Städte und Gemeinden aufgelistet, von denen ihm „dringend notwendige Freibadinstandsetzungen“ bekannt waren.

Im Februar 1997 bat das Staatsministerium diese Kommunen unter Hinweis auf eine Förderbegrenzung um Äußerung, ob der Förderantrag auch unter den veränderten Gegebenheiten aufrechterhalten und die Maßnahme innerhalb der nächsten zwei Jahre verwirklicht würde.

Im Mai 1997 erweiterte das Staatsministerium die Projektliste auf 24 Vorhaben und beendete die Freibäderförderung im März 2001 mit 17 Vorhaben, da es bis dahin für sieben Bäder noch immer keine prüffähigen Unterlagen gab. Die örtliche Prüfung sechs geförderter Anlagen und die Prüfung zehn weiterer Anlagen anhand der Bewilligungsunterlagen ergab Folgendes:

In einem Fall handelte es sich nicht um eine Generalinstandsetzung, sondern um einen Neubau und in einem weiteren Fall war auf die Förderung bereits zuvor ausdrücklich verzichtet worden. In zwei Fällen lag am Stichtag kein bearbeitungsfähiger Antrag vor und in vier Fällen gab es zu diesem Zeitpunkt lediglich Voranfragen. Lässt man außer Acht, dass auch bei weiteren Projekten z.T. erhebliche Zweifel an der Bearbeitungsfähigkeit der Anträge bestanden und auch der Neubau nicht den Grundlagen des Ministerratsbeschlusses entsprach, so hätten zumindest 7 Anlagen nicht mehr gefördert werden dürfen. Dadurch wurden unnötige Staatsausgaben von mindestens 1,8 Mio € verursacht.

## **35 Gewässer zweiter Ordnung**

(Kap. 14 77 TitGr. 94 und 95)

**Die Zuständigkeit für die Gewässer zweiter Ordnung, die derzeit bei den Bezirken liegt, sollte dem Staat übertragen werden, weil dadurch ohne qualitative Einbußen unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden würde.**

### **35.1 Einstufungen**

Die Oberflächenfließgewässer Bayerns sind in drei Gewässerklassen eingeteilt:

- 4 238 km Gewässer erster Ordnung (Gew I) in der Zuständigkeit des Landes (Verzeichnis als Anlage zum BayWG) - davon 716 km Bundeswasserstraßen in der Baulast des Bundes gemäß Bundeswasserstraßengesetz,
- 4 814 km Gewässer zweiter Ordnung (Gew II) in der Zuständigkeit der Bezirke entsprechend dem Verzeichnis der Verordnung über die Gewässer zweiter Ordnung (GewZweiV),
- über 50 000 km Gewässer dritter Ordnung (Gew III) in der Zuständigkeit der Gemeinden.

Bei In-Kraft-Treten des BayWG im Jahre 1963 betrug die Länge der Gew I 2 755 km, die der Gew II dagegen nur 990 km. In den bisher zehn Umstufungsaktionen wurden die Gemeinden um über 5 300 km Gew III entlastet.

Anlässlich einer vom Staatsministerium im Jahr 1998 geplanten weiteren Aufstufung von Gewässern dritter zu Gewässern zweiter Ordnung befasste sich der ORH

mit der Einstufung der Oberflächenfließgewässer sowie der Finanzierung und verwaltungsmäßigen Abwicklung von Maßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung.

### **35.2 Unterbliebene Aufstufungen zu Gew II**

Nach der letzten Aufstufung von 370 km Gew III im Jahr 1990 strebten zahlreiche Gemeinden weitere Aufstufungen an, um dadurch eigene Aufwendungen beispielsweise für Hochwasserschutzmaßnahmen zu vermeiden. Daraufhin haben vier Bezirke beschlossen, insgesamt 23 Gewässerteilstrecken mit 144 km Länge zur Aufstufung vorzuschlagen. Auf dieser Grundlage hat das Staatsministerium einen Entwurf zur erneuten Änderung der GewZweiV ausgearbeitet und 1998 dem Ressortanhörungsverfahren unterzogen.

Die jeweiligen Begründungen für eine Aufstufung beschränkten sich auf die geringe finanzielle bzw. personelle Leistungsfähigkeit der Gemeinde oder fehlende Uferstreifen zur Entwicklung der Fließdynamik und der ökologischen Potentiale. Der ORH bezweifelte insgesamt die zwingende Notwendigkeit der vorgesehenen Aufstufungen im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben.<sup>1</sup> Außerdem waren auch die finanziellen Auswirkungen nicht angegeben.

Da auch das Staatsministerium der Finanzen und die Staatskanzlei Bedenken angemeldet hatten, hat das Staatsministerium im Jahr 2001 einen neuen Entwurf der GewZweiV mit ausführlicheren Darlegungen erarbeitet und dabei von sich aus bereits eine Verringerung auf 13 Teilstrecken<sup>2</sup> vorgeschlagen. Auf Grund der erneut kritischen Wertung durch das Staatsministerium der Finanzen und den ORH wurde das Aufstufungsverfahren zwischenzeitlich eingestellt.

### **35.3 Aufgabenerfüllung an den Gew II**

Zu den Pflichtaufgaben der Bezirke gehört der Ausbau und die Unterhaltung der Gew II (Art. 43 und 54 BayWG). Die Ausführung der Ausbau- und Unterhaltungsarbeiten ist jedoch gemäß Art. 46 und 55 BayWG den staatlichen Wasserwirtschaftsämtern übertragen. Diese erarbeiten in Abstimmung mit der Fachabteilung

---

1) Gemäß Art. 3 BayWG sind dies Gewässer, „die wasserwirtschaftlich, insbesondere wegen ihrer Wasser-, Geschiebe-, Schwebstoff- oder Eisführung, wegen ihrer ökologischen Funktionen oder wegen ihrer Nutzbarkeit von größerer Bedeutung sind“.

2) Zwischenzeitlich hatten fünf Bezirke ihre Wünsche für 29 aufzustufende Teilstrecken mit einer Länge von 186 km angemeldet, deren Folgekosten mit 10 Mio € für Investitionen, 0,3 Mio € für jährliche Unterhaltungskosten und 0,4 Mio € jährlich für sieben zusätzliche Mitarbeiter beziffert wurden.

der Regierung für die Bezirke Jahresausbau- und Jahresunterhaltungsprogramme, die dann den Bezirksghremien zur Beschlussfassung empfohlen werden.

Die auszuführenden Bauarbeiten werden von den Wasserwirtschaftsämtern baureif geplant, ausgeschrieben und vergeben, soweit sie nicht von den Flussmeisterstellen erbracht werden. Auch die Bauüberwachung, Abnahme und Abrechnung obliegt den Wasserwirtschaftsämtern. Da die Bezirke für ihre Bauvorhaben staatliche Zuwendungen auf der Grundlage der RZWas<sup>3</sup> erhalten, fertigen die Wasserwirtschaftsämter hierfür auch die Antragsunterlagen und bewilligen anschließend die Zuwendungen. Ebenso erstellen sie nach Abschluss der Bauarbeiten den Verwendungsnachweis und prüfen ihn.

Auch den Grunderwerb führen die Wasserwirtschaftsämter durch, und zwar zugunsten des Staates, da der Bezirk i.d.R. kein Eigentum an Gewässern besitzen will. Grunderwerb außerhalb von Ausbauvorhaben wird zu 100 % gefördert, wobei auch hierfür das Förderverfahren vollständig von den Wasserwirtschaftsämtern abgewickelt wird.

Daraus wird deutlich, dass die Wasserwirtschaftsämter die Aufgaben an den Gew II in gleicher Weise erfüllen, wie an „ihren“ Gew I, dass jedoch zusätzliche Arbeiten nur deshalb zu erledigen sind, weil für die Gew II die Bezirke zuständig sind.

#### **35.4 Finanzierung der Gew II**

Die Bezirke finanzieren ihre Haushalte neben den Einnahmen aus der Benutzung ihrer Einrichtungen in erster Linie aus der Bezirksumlage, erhalten jedoch zusätzlich vom Staat Investitionszuschüsse und Mittel aus dem staatlichen Sozialhilfeausgleich.

Die Bezirke erstatten dem Staat die für die Gew II in ihren jeweiligen Haushalten auf der Grundlage der von den Wasserwirtschaftsämtern erstellten Programme ausgewiesenen Mittel, die im Staatshaushalt vereinnahmt und bewirtschaftet werden. Darin enthalten sind projektbezogene Zuwendungen des Staates, die die Wasserwirtschaftsämter für die Bezirke entsprechend dem Baufortschritt abrufen.

Im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2001 wurden im Staatshaushalt jährlich

---

3) Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben

24 Mio € Ausgaben für die Gew II gebucht, davon 5 Mio € für Grunderwerb und 19 Mio € für Ausbau- und Unterhaltungsmaßnahmen. Durch die Gewährung staatlicher Zuwendungen von 13 Mio € aus drei verschiedenen Haushaltstiteln sowie durch Kostenbeteiligungen Dritter von 2 Mio € verblieb den Bezirken eine Belastung von 9 Mio €. Die bei den Wasserwirtschaftsämtern entstehenden Kosten für die Planung, Bauüberwachung, Beratung und verwaltungsmäßige Abwicklung der wahrgenommenen Aufgaben an den Gew II werden den Bezirken ohnehin nicht verrechnet.

### **35.5 Vereinfachungsvorschlag des ORH**

Angesichts des komplizierten Finanzierungsgeflechts und des zusätzlichen Verwaltungsaufwands, der allein dadurch entsteht, dass die Bezirke für die Gew II zuständig sind, die Wasserwirtschaftsämter jedoch alle wesentlichen Aufgaben wahrnehmen, hält es der ORH für geboten, die Zuständigkeit für die Gew II von den Bezirken auf den Staat zu übertragen. Dadurch könnte ein nicht unerheblicher, fachlich nicht zu begründender und insofern vermeidbarer Verwaltungsaufwand bei den Bezirken und insbesondere beim Staat eingespart werden.

Dem ORH ist bewusst, dass eine derartige Aufgabenverlagerung bereits im Rahmen der Anhörung zur Reform der Bezirke diskutiert, aber seither nicht weiterverfolgt wurde. Die dargestellten Prüfungsergebnisse sollten jedoch dazu führen, im Hinblick auf das Einsparpotential die Vereinfachungsmöglichkeiten zu nutzen.

**Staatsministerium  
für  
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

**36 Zuschüsse für Veranstaltungen im Medienbereich**

(Kap. 15 05 Tit. 685 86 bzw. Kap. 02 03 Tit. 685 56)

**Die Prüfung der staatlichen Zuschüsse für die Veranstaltung von „Bayerischen Abenden“ am Rande amerikanischer Medienmessen in den Jahren 1994 bis 1997 und einer medienwirtschaftlichen Kontaktreise nach China 1997 hat Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gezeigt. Obwohl mehrere Vertreter des Zuwendungsgebers jeweils an den Reisen teilnahmen, hat sich der Staat über Jahre hinweg ohne Beanstandung und mit wachsenden Finanzierungsanteilen an den hohen Kosten beteiligt.**

**36.1 Förderzweck und Finanzierung**

Auf Initiative des bis Ende 1998 für die Medienförderung zuständigen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus, Wissenschaft und Kunst hat der Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten e.V. (Verband) in den Jahren 1994 bis 1997 bei den in Miami, Las Vegas und New Orleans von der NATPE<sup>1</sup> veranstalteten Fernsehprogramm-Messen „Bayerische Abende“ organisiert. Im November 1997 hat der Verband zusätzlich eine „medienwirtschaftliche Kontaktreise“ nach China durchgeführt. Die Maßnahmen wurden aus dem Medienförderungsprogramm des Staates mitfinanziert, da man sich davon eine Stärkung des Medienstandorts Bayern und eine Öffnung ausländischer Märkte für deutsche Fernsehproduzenten erwartete.

Die Zuwendungen erfolgten als Fehlbedarfsfinanzierung. Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) waren Bestandteil der Zuwendungsbescheide.

---

1) National Association of Television Program Executives



Wegen des gesamtdeutschen Bezugs haben sich neben Bayern auch andere Institutionen an der Finanzierung beteiligt:

### Gesamtkosten und Finanzierungsanteile

Zahlenübersicht

Anlass	Jahr	Gesamtkosten	Beteiligung Freistaat Bayern <sup>1</sup>	Sonstige öffentliche Mittel <sup>2</sup>	Beteiligung Dritter <sup>3</sup>	Anteil öffentlicher Mittel an den Gesamtkosten
		Tsd €	Tsd €	Tsd €	Tsd €	%
Bayer. Abend	1994	131	51	20	60	54,2
Bayer. Abend	1995	136	51	31	54	60,3
Bayer. Abend	1996	199	51	77	71	64,3
Bayer. Abend	1997	208	101	51	56	73,1
China-Reise	1997	149	117	17	15	89,9

- 1) bei China-Reise einschließlich Kostenerstattung der Staatskanzlei
- 2) in unterschiedlicher Zusammensetzung: FilmFernsehFonds Bayern GmbH, GRECO e.V., Media Antenne München, Filmboard Berlin-Brandenburg GmbH, FilmFörderung GmbH Hamburg, Filmstiftung NRW. Diese Institutionen werden trotz privatrechtlicher Rechtsform ganz oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert.
- 3) Verwertungsgesellschaft der Film- und Fernsehproduzenten mbH (VFF), Gesellschaft zur Wahrnehmung von Film- und Fernsehrechten mbH (GWFF), Verwertungsgesellschaft für Nutzungsrechte an Filmwerken mbH (VGF), Bundesverband Deutscher Fernsehproduzenten e.V., verschiedene Produzenten

Die Übersicht zeigt, dass die Finanzierung aus öffentlichen Mitteln stets überwog. Der Anteil des Freistaats Bayern stieg bei den „Bayerischen Abenden“ von 38,9 auf 48,6 % an; bei der China-Reise betrug er 78,3 %.

Nach 1997 wurde die Veranstaltung von „Bayerischen Abenden“ und „medienwirtschaftlichen Kontaktreisen“ bislang nicht wiederholt.

## 36.2 Feststellungen des ORH

### 36.2.1 Verfahrensverstöße

Der ORH hat die Missachtung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen beanstandet. So wurden z.B.

- zwingend notwendige Angaben, die in den Förderanträgen (Finanzierung, Erforderlichkeit) gefehlt haben, vom Zuwendungsgeber weder nachgefordert noch aufgeklärt,
- Abschlagszahlungen ausgereicht, noch ehe Finanzierungspläne vorlagen,
- Zuwendungsbescheide und teilweise Verwendungsnachweise von an der Reise beteiligten Beamten erlassen bzw. geprüft,
- nicht unerhebliche außerhalb des Zweckzwecks (Durchführung der Abendveranstaltungen) liegende Ausgaben (z.B. Stadtführungen, Ausflüge, Showbesuche) in die Förderung einbezogen,
- die Zuwendungen nicht um die gegenüber dem Finanzierungsplan tatsächlich höheren Einnahmen gekürzt.

Die aufgrund der Beanstandungen des ORH von der nunmehr zuständigen Staatskanzlei vorgenommene erneute Überprüfung führte zu Rückzahlungen des Verbandes von 20 500 €. Weitere Forderungen von 28 000 € waren inzwischen erloschen. Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass insoweit die Einleitung dienstaufsichtlicher Maßnahmen geprüft werde.

### **36.2.2 Höhe der Aufwendungen**

Auch wenn die Entscheidung über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Medienförderungsmaßnahmen der Staatsregierung obliegt, wurden nach Ansicht des ORH bei einer Reihe von Ausgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet. Anzuführen sind hier beispielsweise:

- Die Kosten der Abendveranstaltungen beliefen sich auf bis zu 134 000 € bei 430 Teilnehmern (310 € je Teilnehmer), wobei die Menükosten (einschließlich Kosten der eingeflogenen sieben Köche) bei über 84 000 € (196 € je Teilnehmer) lagen.
- Hotelkosten von fast 1 500 € für zwei Nächte und die Anmietung von Stretch-Limousinen (bis zu 2 900 €/Tag) erscheinen deutlich überzogen.
- Für Dekoration und Blumenschmuck der „Bayerischen Abende“ fielen bis zu 27 000 € an, während in der Kalkulation nur 2 000 € vorgesehen waren.

Eine Teilrückforderung der staatlichen Zuschüsse unter Hinweis auf Nr. 1.1 ANBest-P, wonach Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden sind, unterblieb.

Da die Initiative für die Veranstaltungen nach Erklärung des Staatsministeriums von diesem selbst ausging und die für die Gewährung von Zuwendungen Zuständigen selbst an den Reisen teilnahmen, ohne die jährlich steigenden Kosten zu beanstanden, wäre eine solche Rückforderung nachträglich auch kaum durchsetzbar gewesen.

### **36.3 Stellungnahme der Verwaltung**

Die nunmehr zuständige Staatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass die Unterstützung des Zugangs deutscher Fernsehproduzenten zur amerikanischen Fernsehwirtschaft im überwiegenden öffentlichen Interesse gewesen sei. Zur Erreichung dieses Ziels hätten die üblichen Gepflogenheiten bei internationaler Präsentation gerade der Medienbranche nicht außer Betracht bleiben können. Anlässlich der „Bayerischen Abende“ seien auch gerade aufgrund der Teilnahme des damals zuständigen Staatsministers wichtige Kontakte der bayerischen Produzenten mit führenden Persönlichkeiten der amerikanischen Medienwirtschaft geknüpft worden. Auch an der Durchführung der Kontaktreise nach China habe ein erhebliches staatliches Interesse bestanden.

Die Förderung von Veranstaltungen im Medienbereich sei Teil der bayerischen Medienpolitik und diene dazu, die herausragende Stellung, die der Medienstandort Bayern erreicht habe, zu stärken und auszubauen. Die Entscheidung über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einzelner Maßnahmen zur Förderung des Medienstandorts Bayern obliege im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorgaben der Staatsregierung.

Im Übrigen erfolge die Abrechnung von Dienstreisen der Angehörigen der Staatskanzlei nach den Bestimmungen des Reisekostengesetzes. Auch Reisen von Bediensteten, die ein Zuwendungsempfänger organisiert, würden durch die Staatskanzlei nach den Vorschriften des Reisekostengesetzes abgerechnet. Ferner sei in der Staatskanzlei die Erteilung der Zuwendungsbescheide von der Prüfung der Verwendungsnachweise personell getrennt.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, dass die Erwartungen, die in öffentlichkeitswirksame Auftritte gesetzt würden, in den USA weitaus höher seien, als in Europa. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssten daher an den in den USA geltenden Maßstäben gemessen werden. Danach sei der hohe Aufwand aufgrund des wirtschaftlichen Erfolgs dieser Veranstaltungen zu rechtfertigen.

#### 36.4 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH weist hierzu darauf hin, dass konkrete Ergebnisse, die einen Erfolg der Veranstaltungen belegt hätten, bei der Prüfung nicht vorgelegt werden konnten. Unabhängig von medienspezifischen Gepflogenheiten wurden bei den geförderten Veranstaltungen die haushaltsrechtlichen Grenzen beim Einsatz staatlicher Mittel erheblich überschritten. Die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben sowie die Haushaltssituation machen es notwendig, den Einsatz staatlicher Mittel auf das Unabdingbare zu konzentrieren. Aus Gründen der Sparsamkeit sollten die mit der Teilnahme von staatlichen Vertretern zusammenhängenden Kosten künftig nicht mehr vom Zuwendungsempfänger aus den Zuschussmitteln, sondern unmittelbar von den beteiligten Ressorts getragen werden.

### 37 Theologie an den Universitäten in Bayern

(Kap. 15 07 u.a.)

**Die Studentenzahlen im Bereich der Theologie sind in den letzten Jahren weiter drastisch gesunken und stehen in deutlichem Gegensatz zu den nach wie vor hohen Kapazitäten. Die Staatsregierung sollte Verhandlungen mit den Kirchen mit dem Ziel einer Reduzierung von theologischen Fakultäten an den staatlichen Universitäten aufnehmen.**

#### 37.1 Ausgangssituation

Bereits 1997 hat der ORH festgestellt, dass die Fakultäten für Theologie der Universitäten in Bayern mit Personal überreichlich ausgestattet sind.<sup>2</sup> Er hat deshalb empfohlen, die hohen Kapazitäten auf das notwendige Maß zu begrenzen und die Zahl der Fakultäten an den staatlichen Universitäten zu reduzieren. Der **Landtag** hat die Staatsregierung ersucht, für eine personelle Verschlankung der theologischen Fakultäten Sorge zu tragen und hierfür einen Strukturplan zu erstellen.<sup>3</sup>

---

2) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 40

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

## 37.2 Umsetzung des Landtagsbeschlusses

### 37.2.1 Katholische Theologie

Nach dem im November 1998 von der Staatsregierung mit den bayerischen Bischöfen abgestimmten Strukturplan über die künftige Entwicklung der sechs Fakultäten für Katholische Theologie an den staatlichen Universitäten in Bayern werden keine Fakultäten abgebaut, es ist aber eine Reduzierung des Stellenbestands vorgesehen.

Bisher wurden an den Fakultäten der staatlichen Universitäten 45,5 Stellen, davon 14,5 Professorenstellen eingespart. Weitere Einsparungen sind vorgesehen. In der nachfolgenden Zahlenübersicht 1 ist die Personalentwicklung vom 1. Januar 1996 bis zur vollständigen Umsetzung des Strukturplans dargestellt, die sich sukzessive mit Freiwerden der Stellen bis etwa zum Jahr 2019 hinziehen wird.

#### Personalentwicklung Katholische Theologie

Zahlenübersicht 1

Universität	Ausgangslage 1.1.1996		Zwischenstand 1.1.2002			Strukturplan		
	Stellen		Stellen		PVK <sup>1)</sup> pro Jahr Mio €	Stellen		Vollzug bis zum Jahr
	ins- gesamt	davon Prof.	ins- gesamt	davon Prof.		ins- gesamt	davon Prof.	
<b>Fakultäten für Priester- ausbildung:</b>								
Augsburg	42,5	16	37,0	12,0	3,67	29	10	2004
Bamberg	32,0	12	28,5	10,5	2,93	26	10	2008
München	77,5	22	62,0	21,0	6,13	48	17	2013
Passau	29,5	13	24,5	11,0	2,66	25	10	2019
Regensburg	47,0	16	39,0	14,0	4,05	32	11	2015
Würzburg	47,0	18	39,0	14,0	3,93	34	14	2006
<b>Staatliche Fakultäten</b>	<b>275,5</b>	<b>97</b>	<b>230,0</b>	<b>82,5</b>	<b>23,37</b>	<b>194</b>	<b>72</b>	
Eichstätt	38,5	16	35,5	15,0	3,16	30	12	-
<b>Fakultäten insgesamt</b>	<b>314,0</b>	<b>113</b>	<b>265,5</b>	<b>97,5</b>	<b>26,53</b>	<b>224</b>	<b>84</b>	
<b>Ausbildung Religions- lehrer:</b>								
Bayreuth	5	2	5	2	0,54	5	2	-
Erlangen	5	2	5	2	0,54	5	2	-
<b>insgesamt</b>	<b>324</b>	<b>117</b>	<b>275,5</b>	<b>101,5</b>	<b>27,61</b>	<b>234</b>	<b>88</b>	

1) Personalvollkosten

Die Stellen von Professoren verändern sich von 107 C 4- und 10 C 3-Stellen zum 1. Januar 1996 auf 70 C 4- und 18 C 3-Stellen bis zur vollständigen Umsetzung des Strukturplans. Die Personalvollkosten (PVK) für das eingesetzte Personal betragen nach derzeitigem Personalstand (275,5 Stellen) 27,61 Mio € pro Jahr.

Da nach dem Strukturplan keine Fakultät abgebaut werden soll, hält Bayern künftig nach wie vor überdurchschnittlich hohe Kapazitäten vor. In Deutschland bestehen zwölf staatliche Katholisch-Theologische Fakultäten und eine vom Staat zu 85 % getragene Fakultät an der Katholischen Universität Eichstätt. Daneben gibt es noch rein kirchliche Theologische Fakultäten in den Bistümern Fulda, Paderborn und Trier. Von den 13 staatlichen bzw. überwiegend staatlich finanzierten Fakultäten hat Bayern mit 7 Fakultäten (54 %) den größten Anteil, gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 3, Baden-Württemberg mit 2 und Rheinland-Pfalz mit 1 Fakultät. In Bayern besteht damit in jedem der 7 Bistümer eine eigene Fakultät, während im übrigen Bundesgebiet (mit 72 % der Katholiken) mit 20 Bistümern nur 6 staatliche Fakultäten unterhalten werden.

### **37.2.2 Evangelische Theologie**

Der mit dem Landesbischof der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern abgestimmte Strukturplan über die künftige Ausstattung der Evangelisch-Theologischen Fakultäten an den staatlichen Hochschulen in Bayern sieht Einsparungen von insgesamt 19 Stellen vor, davon 7 für Professoren. Dabei ist eine Erhaltung der doppelten Besetzung in den fünf Kernfächern von jeweils mindestens zwei C 4-Professoren je Kernfach als Grundausrüstung vorgesehen. Die Personalentwicklung stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

**Personalentwicklung Evangelische Theologie**

Zahlenübersicht 2

Universität	Ausgangslage 1.5.1999		Zwischenstand 1.1.2002			Strukturplan		
	Stellen		Stellen		PVK pro Jahr Mio €	Stellen		Vollzug bis zum Jahr
	ins- gesamt	davon Prof.	ins- gesamt	davon Prof.		ins- gesamt	davon Prof.	
<b>Fakultäten für Pfarrer- ausbildung:</b>								
Erlangen	52,0	20	51,0	18	5,21	45,5	15	2009
München	47,5	14	41,5	14	4,19	34,5	12	2015
<b>Ausbildung Religions- lehrer:</b>								
Übrige Uni- versitäten	33,5	14	33,5	14	3,55	33,5	14	-
<b>insgesamt</b>	<b>133</b>	<b>48</b>	<b>126</b>	<b>46</b>	<b>12,95</b>	<b>113,5</b>	<b>41</b>	

Die PVK betragen nach dem Personalstand 1. Januar 2002 knapp 13 Mio € pro Jahr. Es bestehen in Deutschland 18 staatliche Evangelisch-Theologische Fakultäten. Im Gegensatz zu Erlangen und München, wo 15 bzw. 12 Professoren vorgesehen sind, werden z.B. an den Universitäten Rostock, Greifswald und Jena Hauptstudiengang und Lehramt mit einer personellen Ausstattung von nur 8 Professoren angeboten.

**37.3 Erneute Prüfung durch den ORH**

Die Entscheidungen zur Beibehaltung der Fakultäten und der personellen Ausstattung an den Universitäten erfolgte unter der Annahme, dass zum Ende des untersuchten Zeitraums (WS 1995/96) ein Tiefpunkt an Studentenzahlen erreicht worden und wieder mit zumindest leicht ansteigenden Studentenzahlen zu rechnen gewesen sei. Da dies nicht eingetroffen ist und weiterhin beträchtliche Mittel gebunden werden (allein PVK von 41 Mio € pro Jahr), sah sich der ORH zu einer erneuten Untersuchung veranlasst.

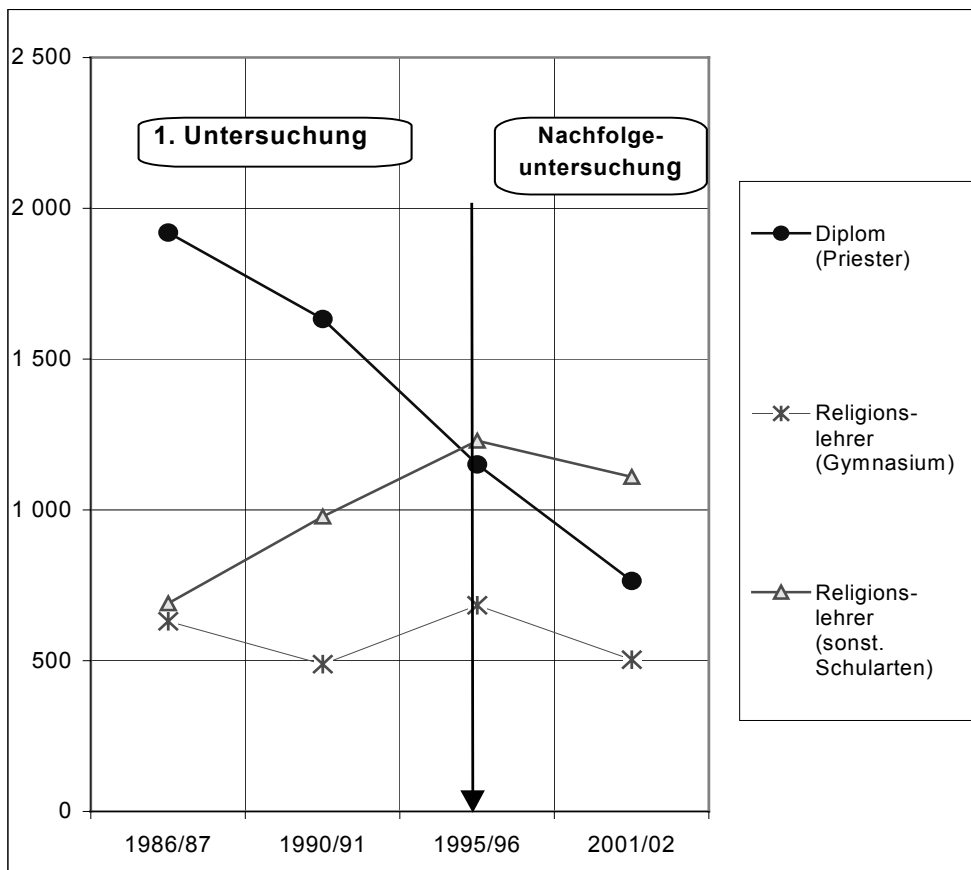
**37.3.1 Katholische Theologie**

Der ORH hat in der ersten Untersuchung nach den Daten des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung die Studentenzahlen im 10-jährigen Zeitraum (WS 1986/87 bis WS 1995/96) verglichen und diesen Vergleich in der zweiten Untersuchung für weitere sechs Jahre bis WS 2001/02 fortgeführt.

Dabei ist festzustellen, dass sich die Zahl der Studenten im Diplomstudiengang nach einem Rückgang von 40 % im ersten Untersuchungszeitraum, im Folgezeitraum nochmals um ein Drittel, insgesamt damit um 60 %, verringert hat. Zwar haben sich in den Lehramtsstudiengängen außerhalb des Diploms (Priester, Pastoralassistenten) im ersten Zeitraum Steigerungen ergeben; wie das nachfolgende Schaubild 1 zeigt, sind aber auch hier die Studentenzahlen rückläufig. Dabei muss besonders berücksichtigt werden, dass diese Studiengänge einen ungleich geringeren Personalaufwand erfordern.

Zahl der Studenten

Schaubild 1



Die Zahl der Studenten im Diplomstudiengang verteilt sich unterschiedlich auf die einzelnen staatlichen Hochschulen und die Katholische Universität Eichstätt (vgl. Zahlenübersicht 3).



**Studenten im Diplomstudiengang**

Zahlenübersicht 3

Universität	Zahl der Studenten				
	WS 1986/87	WS 1995/96	WS 2001/02	Veränderung 1986/87 zu 2001/02	
				Anzahl	%
Augsburg	124	102	67	- 57	- 46
Bamberg	185	91	60	- 125	- 68
Eichstätt	200	100	92	- 108	- 54
München	673	337	250	- 423	- 63
Passau	92	182	51	- 41	- 45
Regensburg	196	169	115	- 81	- 41
Würzburg	449	170	129	- 320	- 71
<b>insgesamt</b>	<b>1 919</b>	<b>1 151</b>	<b>764</b>	<b>- 1 155</b>	<b>- 60</b>

Die Gesamtzahl der Diplomprüfungen an den sieben Fakultäten hat in den Studienjahren seit 1986/87 kontinuierlich um insgesamt 57 % abgenommen; sie lag 1986/87 bei 245, 1995/96 bei 151 und 1999/00 sowie 2000/01 jeweils nur noch bei 106. Bezogen auf den derzeitigen Personalstand von 99 Professoren<sup>4</sup> entfällt somit pro Jahr im Durchschnitt auf eine Professorenstelle eine Diplomprüfung.

**37.3.2 Evangelische Theologie**

Die Studentenzahlen im Hauptstudiengang „Kirchliche Prüfung“ haben sich nach den gravierenden Rückgängen in der ersten Untersuchung (58 %) nochmals halbiert; der Gesamtrückgang liegt derzeit bei 78 % (s. Zahlenübersicht 4).

**Studenten mit kirchlicher Prüfung**

Zahlenübersicht 4

Universität	Zahl der Studenten				
	WS 1986/87	WS 1995/96	WS 2001/02	Veränderung 1986/87 zu 2001/02	
				Anzahl	%
Erlangen	572	264	128	- 444	- 78
München	452	166	95	- 357	- 79
<b>insgesamt</b>	<b>1 024</b>	<b>430</b>	<b>223</b>	<b>- 801</b>	<b>- 78</b>

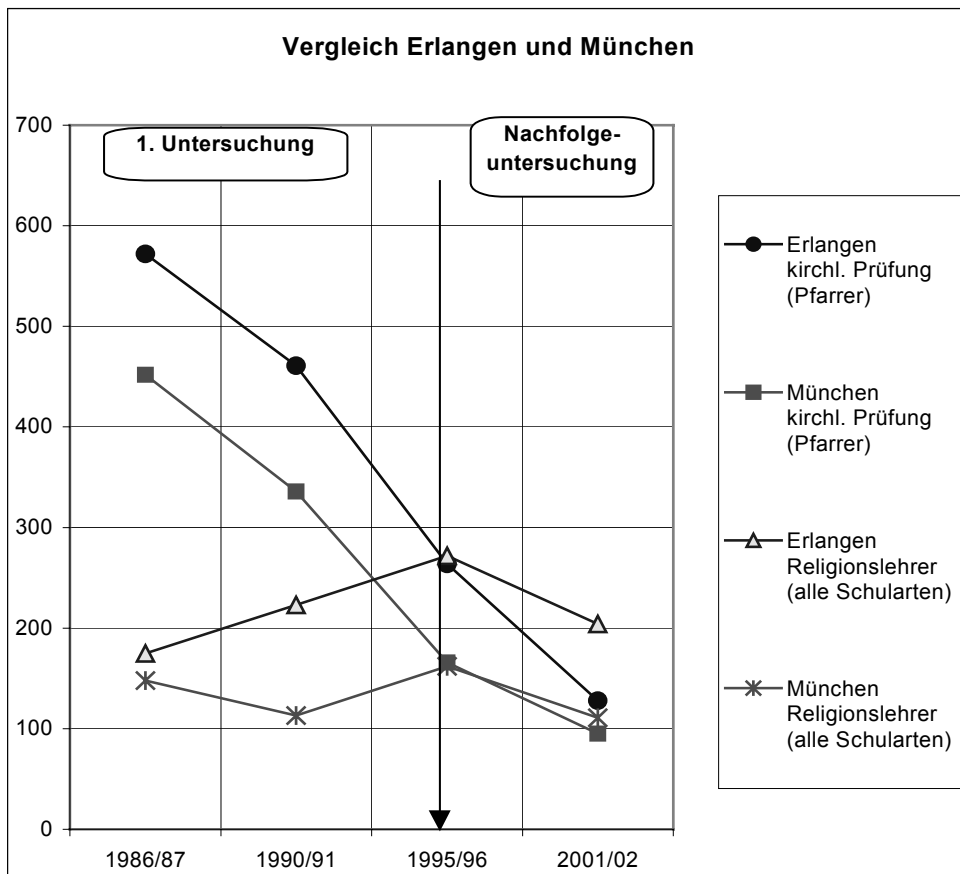
4) 103 Professoren abzüglich 4 Professoren, die ausschließlich für Lehramtsstudiengänge in Bayreuth und Erlangen tätig sind

An der rein kirchlichen Augustana-Hochschule in Neuendettelsau, an der ebenfalls der Hauptstudiengang „Kirchliche Prüfung“ studiert werden kann, fiel der Studen-  
tenrückgang<sup>5</sup> mit insgesamt 37 % wesentlich geringer aus. In Neuendettelsau stu-  
dierten im WS 2001/02 bereits 35 % der bayerischen Studenten des Studiengangs  
„Kirchliche Prüfung“. Die kirchliche Hochschule bietet den Studiengang mit einer  
Personalausstattung von 7 Professoren an, während für die übrigen Studenten  
(65 %) derzeit 32 Professoren zur Verfügung stehen.

Das nachfolgende Schaubild 2 zeigt die Entwicklung der Studentenzahlen an den  
Fakultäten Erlangen und München:

Zahl der Studenten

Schaubild 2



5) Studenten „Kirchliche Prüfung“ in den WS 1986/87: 190, 1995/96: 159 und 2001/02: 119

Die Zahl der kirchlichen Abschlussprüfungen ist weiter zurückgegangen. Sie lag im letzten Studienjahr 2000/01 in Erlangen und an der kirchlichen Hochschule Neuendettelsau bei je 18 und in München bei 16. Damit entfällt bei den staatlichen Fakultäten nur noch eine Abschlussprüfung auf eine Professorenstelle, dagegen entfallen bei der kirchlichen Hochschule in Neuendettelsau durchschnittlich 2,5 Abschlussprüfungen auf eine Professorenstelle pro Jahr.

#### **37.4 Wertung des ORH**

##### **37.4.1 Katholische Theologie**

Nach dem Konkordat muss das Lehrangebot an den Katholisch-Theologischen Fakultäten in erster Linie den Bedürfnissen des priesterlichen Berufs Rechnung tragen. Die Untersuchung zeigt deutlich die mehr als 15 Jahre anhaltenden starken Rückgänge von zwischenzeitlich 60 % der Studentenzahlen im Hauptstudiengang. Im WS 2001/02 verteilen sich 764 Studenten auf sieben Fakultäten, wobei insgesamt nur rd. 20 % auf die Universitäten Augsburg, Bamberg und Passau entfallen.

Mit der bisherigen Entscheidung, an allen Fakultäten festzuhalten, wird das umfangreiche theologische Ausbildungsangebot des Diplomstudiengangs an jeder Universität weiter vorgehalten. Nur Bayern hat damit für jedes seiner sieben Bistümer eine eigene, staatlich finanzierte Fakultät für Katholische Theologie. 72 % der Katholiken leben aber in anderen Ländern, von denen nur drei an insgesamt sechs staatlichen Universitäten den Hauptstudiengang für das Priesteramt anbieten.

Im Hinblick auf die beschränkten finanziellen Ressourcen hält es der ORH für dringend geboten, mit der Kirche Verhandlungen zur Änderung des Konkordats aufzunehmen mit dem Ziel einer deutlichen Reduzierung von Fakultäten in Bayern. Nach Auffassung des ORH wären - unter Beibehaltung von Studienmöglichkeiten für Katholische Religionslehre an den erziehungswissenschaftlichen Fakultäten - mindestens drei Katholisch-Theologische Fakultäten vordringlich aufzulösen. Gegenüber der derzeitigen Personalausstattung könnten Einsparungen von über 7 Mio € pro Jahr erzielt werden. Zusätzlich könnte in Anbetracht der Studentenentwicklungen auch weiteres Personal an den übrigen Universitäten abgebaut werden.

Auch nach einer Reduzierung von Fakultäten und Personal ist eine fachlich umfassende Ausbildung von Religionslehrern in Bayern auf Dauer gewährleistet. Schließlich können Religionslehrer mit zwei bis vier Professoren ausgebildet werden, wie dies bereits in Erlangen und Bayreuth mit jeweils zwei Professoren erfolgt.

### **37.4.2 Evangelische Theologie**

Die Untersuchungsergebnisse zeigen nach dem Studentenrückgang von 58 % im ersten Zeitraum im 6-jährigen Anschlusszeitraum bis zum WS 2001/02 nochmals eine Halbierung der Studentenzahlen und damit einen Gesamtrückgang von 78 %. Der Studentenrückgang bei der kirchlichen Augustana-Hochschule Neuendettelsau liegt bei 37 %, zwischenzeitlich studieren 35 % der bayerischen Studenten im Hauptstudiengang „Kirchliche Prüfung“ an der kirchlichen Hochschule.

Das relativ geringe Einsparpotential des Strukturplans ist u.a. auf die Festlegung der doppelten Besetzung in den fünf Kernfächern zurückzuführen. Zur Ermittlung einer angemessenen und notwendigen Grundausstattung wäre nach Ansicht des ORH die von der Kirche im gebotenen Umfang ausgestattete Hochschule in Neuendettelsau als Vergleich heranzuziehen. Eine Doppelzügigkeit der Lehrstühle in allen fünf Kernfächern, die bei der kirchlichen Hochschule nicht vorliegt, ist nach Ansicht des ORH auch bei den staatlichen Fakultäten nicht zwingend erforderlich und sollte deshalb abgebaut werden. Dazu sollte in erneute Verhandlungen mit der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern eingetreten werden, um ggf. auch die Kirchenverträge zu ändern.

### **37.5 Auffassung des Staatsministeriums und Schlussbemerkung des ORH**

Nach Auffassung des Staatsministeriums garantieren das Konkordat mit dem Heiligen Stuhl bzw. der Vertrag mit der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, die vom Landtag in Gesetzesform beschlossen worden sind, die Unterhaltung der bestehenden Theologischen Fakultäten in dem durch Forschung und Lehre gebotenen Umfang. Der zu beobachtende Rückgang der Studentenzahlen werde begleitet von einem kontinuierlichen Personalabbau (bis zum Jahr 2019) entsprechend den im Anschluss an die ORH-Querschnittsuntersuchung 1997 aufgestellten Strukturplänen.

Das Staatsministerium will am „Prinzip der Verlässlichkeit“ festhalten und sieht sich daher an eine im Einvernehmen mit dem Landtag getroffene politische Grundsatzentscheidung gebunden, den Bestand der durch Kirchenverträge gewährleisteten Theologischen Fakultäten in Bayern nicht anzutasten. Auf dieser Grundlage habe mit den Kirchen ein Konsens über den in den Strukturplänen verankerten Stellenabbau erzielt werden können. Dies könne nunmehr nicht nachträglich in Frage gestellt werden.

Nach Auffassung des ORH haben sich die Verhältnisse in den letzten sechs Jahren nochmals so gravierend verschlechtert, dass eine erneute Beurteilung unabdingbar ist. In der finanzpolitischen Realität, die in allen Bereichen konkrete Einsparungen gegenüber dem Status quo fordert, können auch Theologische Fakultäten nicht unangetastet bleiben.

## **38 Einsatz der Informationstechnik bei den Universitätsklinika**

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20, 15 22)

**Bei den Klinika werden immer noch unterschiedliche IT-Verfahren zur Unterstützung der administrativen Aufgaben eingesetzt und Synergien nicht genutzt. Durch Konsolidierung der Verfahren und insbesondere durch Bündelung der IT-Ressourcen ließen sich jährliche Einsparungen in der Größenordnung von 10 Mio € erreichen.**

Der ORH hat in den letzten Jahren den Einsatz der Informationstechnik zur Unterstützung der administrativen Aufgaben bei den fünf bayerischen Universitätsklinika<sup>6</sup> geprüft und dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt.

### **38.1 Mängel in der Koordination, Abstimmung und Zusammenarbeit**

Ursprünglich sollten bei allen Klinika einheitliche automatisierte Verfahren zur Unterstützung der administrativen Tätigkeiten in der Verwaltung und im ärztlichen und pflegerischen Bereich eingeführt werden. Dazu wurden in der Folgezeit zwar verschiedene Koordinierungsgremien eingerichtet, es gelang aber nicht, die notwendigen Ressourcen übergreifend zu bündeln und für einen effektiven Entwicklungstransfer zu sorgen. Vielmehr kam es zu Mehrfachentwicklungen für die gleichen Aufgabenstellungen und zu einem Verlust der ursprünglich avisierten Einheitlichkeit der Klinikverfahren. Auch die Anpassung der SAP-Programme auf die klinikumspezifischen Belange erfolgte nicht einheitlich. Vielmehr wurden damit von den einzelnen Klinika unabhängig voneinander externe Berater beauftragt.

Die eigenständige Beschaffung von Hard- und Software durch die einzelnen Klinika führte zu erheblich höheren Kosten, als sie durch eine gemeinsame Beschaf-

---

6) Klinikum der Universität München mit den Bereichen Innenstadt und Großhadern, Klinikum der Technischen Universität München, Klinikum der Universität Würzburg, Klinikum der Universität Erlangen und Klinikum der Universität Regensburg

fung entstanden wären. So differierten beispielsweise die Preise für eine SAP-Lizenz von einem Klinikum zum andern um fast 1 500 €. <sup>7</sup> Auch bei der Hardware stellte der ORH erhebliche Preisdifferenzen insbesondere im Serverbereich, aber auch bei den PCs fest. Erst mit einem durch das Staatsministerium im Jahre 1998 für alle Klinika mit der Firma SAP abgeschlossenen Vertrag konnte zumindest für die Software eine wesentliche Preisreduzierung - nach Angaben des Staatsministeriums einmalig 0,7 Mio € und jährlich 0,2 Mio € - erreicht werden.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass bei allen Klinika einheitliche automatisierte Verfahren zur Unterstützung administrativer Tätigkeiten in der Verwaltung und im ärztlichen und pflegerischen Bereich zum Einsatz kommen sollten. Bei der Koordinierung und Einführung neuer administrativer Anwendungsverfahren hätten sich die vielen, aber auch notwendigen Gremien stets um eine möglichst weitgehende Einheitlichkeit bemüht und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen. Mehrfachentwicklungen für gleiche Aufgabenstellungen seien dem Staatsministerium auch nicht bekannt geworden. Eine Bündelung der Nachfrage bei der Beschaffung der Hardware sei in aller Regel nicht möglich gewesen, weil sich aufgrund abweichender Prioritäten unterschiedliche Beschaffungszeitpunkte ergaben. Bei der SAP-Software seien die Vorteile einer gemeinsamen Beschaffung genutzt worden.

Dazu stellt der ORH fest, dass trotz aller Bemühungen und Empfehlungen im administrativen Bereich nach wie vor unterschiedliche IT-Verfahren im Einsatz sind bzw. entwickelt werden. Trotz der unterschiedlichen Beschaffungszeitpunkte hätten die Vorteile einer gemeinsamen Beschaffung genutzt werden können, wie das Beispiel des später dann für alle Klinika mit der Firma SAP abgeschlossenen Lizenzvertrages zeigt.

---

7) Preis einer Lizenz für die Materialwirtschaft beim Klinikum Regensburg 1 020 € und beim Klinikum Erlangen 2 450 €

## 38.2 Mängel bei einzelnen IT-Verfahren

### 38.2.1 Engere administrative Verfahren

Die SAP-Funktionen für die **Materialwirtschaft** werden sehr unterschiedlich genutzt. Bei verschiedenen Klinika wurden für Bestellungen bei Lieferanten bzw. aus dem Zentrallager jeweils eigene Lösungen entwickelt. Obwohl die Stationsarbeitsplätze inzwischen mit PCs ausgestattet sind, werden die Materialanforderungen häufig noch in sehr zeitaufwendiger Weise manuell vorgenommen; spätestens für die Rechnungsbearbeitung ist eine Nacherfassung im SAP-System erforderlich.

Für das **Controlling** wurden teilweise eigene IT-Anwendungen außerhalb des integrierten SAP-Verfahrens entwickelt und das entsprechende SAP-Modul nicht im möglichen Umfang genutzt. Weil eine automatisierte Übernahme der Leistungsdaten aus den unterschiedlichen Subsystemen in das SAP-System häufig nicht möglich ist, wird unnötig Personalkapazität mit der Nacherfassung und Zuordnung der Leistungsdaten in das SAP-System gebunden.

Für die **Gerätewirtschaft** wurde zwar bei allen Klinika das entsprechende SAP-Modul erworben, genutzt wird es aber bisher nur bei drei Klinika. Die Einführung beim Klinikum der Universität München erfolgte dabei allerdings nicht nach dem in Regensburg, sondern nach einem in Bremen entwickelten Verfahrensmodell. Bei den anderen Klinika werden andere Verfahren eingesetzt (z.B. Medoc, Hospidata, MS-Access); die Integration in das SAP-System ist dabei nicht immer realisiert.

Die vom ORH aufgezeigten Mängel bei der Nutzung der einzelnen administrativen SAP-Verfahren werden vom Staatsministerium grundsätzlich nicht bestritten, es wird jedoch darauf verwiesen, dass die SAP-Verfahren wegen der individuellen organisatorischen Strukturen in den Klinika unterschiedlich genutzt werden.

### 38.2.2 Patientenmanagement/Leistungsdokumentation

In einem vom Staatsministerium in Auftrag gegebenen Gutachten zum Aufbau eines einheitlichen Klinik-Kommunikationssystems wurden bereits 1994 die Einsatzmöglichkeiten der für Krankenhäuser entwickelten SAP-Lösung IS-H<sup>8</sup> (Patientenverwaltung/-abrechnung) in Verbindung mit dem Zusatzprodukt IS-H\*med (Leis-

---

8) Abkürzung für Industry Solution for Hospitals

tungs- und medizinische Dokumentation) untersucht. Die Gutachter sprachen sich für den Einsatz dieser Produkte aus.

Mit den bei allen Klinika eingeführten IS-H-Systemen sollten alle Patienten einheitlich verwaltet und abgerechnet werden. Dies ist aber nicht immer der Fall; so werden bei einzelnen klinischen Einrichtungen Patientendaten auch mit dort installierten Subsystemen verwaltet. Der Datenaustausch mit IS-H ist dabei häufig nicht gewährleistet, was zu Mehrfacherfassungen und zum Teil sogar zu Datenverlusten führt. Auch die bei IS-H vorgesehene Diagnosen- und Leistungserfassung durch die Ärzte wird bisher wegen der umständlichen Handhabung weitgehend nicht genutzt. Um dennoch für die Leistungs- und medizinische Dokumentation der Ärzte ein einheitliches Verfahren einsetzen zu können, sollte das Modul IS-H\*med bei einem Pilotklinikum (Klinikum der Universität Regensburg) auf die besonderen Erfordernisse eines Universitätsklinikums angepasst und von den anderen übernommen werden. Parallel dazu führten jedoch auch andere Klinika ohne gegenseitige Abstimmung eigene IS-H\*med-Projektierungen durch bzw. untersuchten und entwickelten ganz andere Verfahren. Die in Regensburg entwickelten IS-H\*med-Lösungen wurden von keinem anderen Klinikum übernommen.

Für die Abrechnung der ambulanten Kassenpatienten wird IS-H derzeit nicht eingesetzt. In einzelnen Ambulanzbereichen wurden stattdessen für weit mehr als 100 000 € weitere Individuallösungen beschafft. Weil die Abrechnung mit IS-H durch die Kassenärztliche Vereinigung Bayern (KVB) nicht akzeptiert wird, können damit die mengenmäßig am größten ins Gewicht fallenden ambulanten Behandlungen von Kassenpatienten nicht abgerechnet werden. Diese Fälle müssen pro Quartal anhand der Behandlungsscheine mit erheblichem Personalaufwand manuell geprüft, sortiert und abgerechnet werden. Bei einer automationsgestützten Abrechnung könnte in erheblichem Umfang Personal eingespart werden. Zusätzlich müssen die Klinika wegen der nicht automatisierten Datenübermittlung Verwaltungskostenzuschläge von jährlich 1,5 Mio € an die abrechnende KVB abführen.

Insgesamt wurden für die Entwicklung, Einführung und Betreuung unterschiedlicher Lösungen zur Unterstützung der Patientenverwaltung und -abrechnung und bei den administrativen Tätigkeiten in den klinischen Bereichen (IS-H\*med, Individuallösungen) Personal- und Sachaufwendungen von mehr als 8 Mio € getätigt, von denen bei frühzeitiger Abstimmung ein großer Teil vermeidbar gewesen wäre. Eine Entlastung auf breiter Basis, insbesondere des ärztlichen und pflegerischen Personals von administrativen Tätigkeiten konnte noch nicht festgestellt werden.



Vom Staatsministerium wird zum häufig nicht gewährleisteten Datenaustausch im Rahmen des Patientenmanagements und der Leistungsdokumentation darauf hingewiesen, dass zunehmend die Möglichkeiten einer unmittelbaren Datenkommunikation zwischen IS-H und den Subsystemen realisiert werden. Das Anwendungsverfahren IS-H\*Med zur Unterstützung der klinischen Arbeitsplätze sei beim Klinikum der Universität Regensburg erfolgreich entwickelt worden. Den Klinika sei daher empfohlen worden, es bei der Auswahlentscheidung zu berücksichtigen. Zwar hätte deshalb mit der Übernahme und Anpassung dieses Verfahrens beim Klinikum der TU München der IT-unterstützte Stations- und Arztarbeitsplatz beschleunigt eingeführt werden können. Eine Vereinheitlichung der klinischen Arbeitsplatzanwendungen auf Basis von IS-H\*Med bei allen Klinika erscheine trotzdem weder möglich noch wirtschaftlich. Das Staatsministerium weist insoweit den Vorwurf zurück, dass bei frühzeitiger Abstimmung die aufgetretenen Kosten für die Mehrfachentwicklungen klinischer Arbeitsplatzlösungen vermeidbar gewesen wären. Die Feststellung des ORH, dass eine Entlastung des ärztlichen und pflegerischen Personals auf breiter Basis noch nicht erreicht werden konnte, entspreche dem allgemeinen Stand im Krankenhauswesen.

Das Staatsministerium hält eine automatisierte fallbezogene Leistungsabrechnung bei ambulanten Kassenpatienten mit der KVB gegenüber dem manuellen Verfahren für unwirtschaftlich. Die Einführung einer automatisierten Abrechnung sei in der Kassenarztpraxis mit dem dort eingesetzten Fachpersonal leichter sicherzustellen als in einem Krankenhaus, wo Krankenschwestern und Ärzte die administrativen Daten während der ambulanten Behandlung erfassen.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass erhebliche Aufwendungen hätten eingespart werden können, wenn nur das System IS-H\*med entwickelt und eingeführt worden wäre. Der Hinweis, das manuelle Verfahren zur Abrechnung mit der KVB sei wirtschaftlicher als eine automatisierte Lösung, steht im Gegensatz zu allen bisherigen Erfahrungen.

### **38.2.3 Personalverwaltungssysteme**

Durch den IT-Einsatz sollten nicht nur die Personal- und Stellenverwaltung für die mehr als 22 000 Mitarbeiter erleichtert, sondern vor allem die arbeitsintensive Dienstplanung und Abrechnung der Überstunden für Ärzte und Pflegepersonal unterstützt werden. Damit diese Anforderungen komplett abgedeckt werden können, wurde den Klinika 1994 vom Lenkungsausschuss empfohlen, nicht das lizen-

kostenfreie Personal- und Stellenverwaltungsprogramm Diapers, sondern das Personalmanagement-Programm HR<sup>9</sup> der Firma SAP einzusetzen.

Trotz jahrelanger Entwicklungsarbeiten der Firma SAP beim Klinikum der Universität München sind die Module für die Dienstplanung und Abrechnung der Überstunden bis heute noch nicht einsatzreif. Deshalb werden bei den Klinika, die HR für rd. 870 000 € einführen, die Dienstpläne und die Überstundenlisten nach wie vor manuell erstellt und die Daten von den Klinikumsverwaltungen und bei den Bezirksfinanzdirektionen nacherfasst. Nach den Feststellungen des ORH ist bei allen Klinika hierfür immer noch eine Kapazität von bis zu 40 Vollzeitkräften gebunden; außerdem fallen für die Datenerfassung bei den Bezirksfinanzdirektionen rd. 200 000 € an. Bei den übrigen Klinika wurden zur Unterstützung der Dienstplanung und Abrechnung Zusatzprodukte für mehr als 500 000 € beschafft. Mittlerweile werden mehr als acht unterschiedliche Programme für die Personalverwaltung, die Dienstplanung und Überstundenabrechnung eingesetzt.

Das Staatsministerium teilt hierzu mit, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung im Jahre 1994, das SAP-Verfahren HR als Personalwirtschaftssystem einzusetzen, noch keine ausreichenden Dienstplanungs- und Zeitwirtschaftsfunktionalitäten für die Klinika zur Verfügung standen. Derzeit wird hierfür der Einsatz anderer, unterschiedlicher Programme noch für unvermeidbar gehalten. Gleichwohl sei vorgesehen, langfristig die im Modul HR verfügbare Funktionalität zur Unterstützung der Dienstplanung und Zeitwirtschaft bei den Klinika zu implementieren. Dazu habe auch der neuerdings beim Staatsministerium eingerichtete Koordinierungsausschuss Informations- und Kommunikationstechnologie in der Medizin im Oktober 2002 die grundsätzliche Eignung des Dienstplanungsprogramms von HR festgestellt. Es werde Aufgabe der weiteren Koordinierungsbemühungen sein, HR als Grundlage des Dienstplanungsprogramms an möglichst allen bayerischen Universitätsklinika einzuführen.

Nach Auffassung des ORH hätte von Anfang an nur ein Verfahren beschafft werden dürfen, das die notwendige Unterstützung in der Personalverwaltung auch tatsächlich zur Verfügung stellt und Einsparungen (z.B. im Pflegedienst) ermöglicht.

---

9) Abkürzung für **H**uman **R**esources

### **38.3 Verbesserungsvorschläge**

Der IT-Einsatz bei den Klinika in der derzeitigen Form erfordert einen erheblichen Aufwand an Personal- und Sachkosten. Mittlerweile werden bei den Universitätsklinika rd. 210 Vollzeitkräfte für Entwicklung, Betreuung und Betrieb der IT-Anwendungen eingesetzt; sie verursachen jährliche Personalvollkosten von mehr als 15 Mio €. Für die externe Leitung der Rechenzentren der beiden Klinika in München sowie der in Würzburg kommen noch erhebliche Kosten hinzu.

Zur wirtschaftlicheren IT-Nutzung bei den Klinika hält der ORH folgende Maßnahmen für erforderlich:

#### **38.3.1 Konsolidierung der IT-Anwendungen**

Es erscheint vordringlich, die unterschiedlichen IT-Anwendungen bei den Klinika zu konsolidieren und zu vereinheitlichen; für die jeweils gleiche Aufgabenstellung sollte nur ein einheitliches Verfahren eingesetzt werden. Damit können die hohen Mehrfachaufwendungen z.B. für die SAP-Modulbetreuungen durch eigenes Personal und durch Externe erheblich reduziert werden. Bei einer solchen Bündelung können auch die Bestimmungen zur Sicherstellung eines effizienten, sicheren und wirtschaftlichen Verfahrenseinsatzes (z.B. Durchführung revisionsfähiger Tests, Abnahmen und Freigaben nach Programmänderungen) leichter erfüllt werden.

#### **38.3.2 Konzentration des IT-Betriebs für die administrativen Anwendungen**

Durch gemeinsame Nutzung von IT-Leistungen durch die Klinika könnten Synergien freigesetzt und hohe Einsparungen erzielt werden. Die zwischen den Klinikumsstandorten errichteten Hochgeschwindigkeitsnetze sind für einen Abruf zentral bereitgestellter Applikationen aufgrund der geringen Transferlast der neuen browsergestützten SAP-Verfahren und der mittlerweile verfügbaren sicheren Übertragungstechniken prädestiniert. Der Datenschutz ist nicht beeinträchtigt, weil auch bei einem zentralen SAP-Verfahrensbetrieb die Daten der einzelnen Klinika in getrennten Mandantenbereichen gespeichert werden können. Die Betreuung der Benutzer vor Ort kann auch bei einer weitgehenden Zentralisierung des IT-Betriebs sichergestellt werden. Bei Einrichtung eines zentralen rund um die Uhr betriebenen User-Help-Desks sowie eines zentral organisierten Schulungsangebots kann der Service für die Anwender sogar verbessert werden.

Bei der Prüfung der Klinika hat der ORH folgende Verbesserungsmöglichkeiten mit der Verwaltung erörtert:

- Durch eine Bündelung der Hardware-Ressourcen entfallen Mehrfachbeschaffungen und -betreuungen von Systemen für gleiche Aufgaben, die Skalierbarkeit der Server-Systeme nach dem tatsächlich benötigten Bedarf ist dabei effektiver und wirtschaftlicher zu gewährleisten. Die Wartungskosten können erheblich reduziert werden. Außerdem ist für den Systembetrieb wesentlich weniger Personal erforderlich.
- Durch die Konzentration von Sachgebieten für gleiche Aufgabenbereiche ist insgesamt weniger Personal erforderlich. Häufig festgestellte Probleme der Mitarbeitergewinnung und -motivation sind aufgrund der besseren Rahmenbedingungen in einem zentralen Kompetenz-Rechenzentrum leichter lösbar. Die derzeit anfallenden Aufwendungen für die externen RZ-Manager bei einzelnen Klinika können erheblich reduziert werden.
- Durch eine zentrale Beschaffung der Hard- und Software können günstigere Einkaufspreise für alle Klinika erzielt und die Mitarbeiter bei den Klinika entlastet werden.
- Die hohen Raumkosten und teuren Umbaumaßnahmen für die technischen Einrichtungen (z.B. Klimaanlage, Doppelböden, Zugangssysteme) werden bei einer Konzentration des IT-Betriebs deutlich verringert. Dabei kann die Sicherheit des IT-Einsatzes noch erhöht werden (z.B. zentrales Backup oder Einrichtung eines Ausfallrechenzentrums). Ebenso ist damit die Verfügbarkeit eines rund um die Uhr geführten Rechenzentrumsbetriebs an 365 Tagen wirtschaftlicher als in jeweils fünf Rechenzentren sicherzustellen.
- Schnittstellen für spezielle medizinische Fachanwendungen, wie z.B. Endoskopie- oder Röntgen-Systeme, zum SAP-System brauchen nicht mehr wie bisher mehrfach entwickelt zu werden, sondern können zentral geplant, eingerichtet und betrieben werden.
- Der Support für das Netzwerk-, Server- und Software-Management wird bei Einrichtung eines gemeinsamen RZ-Kompetenzzentrums verbessert. Versionswechsel verursachen insgesamt weniger Aufwand.

Bei Umsetzung der oben aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten, insbesondere durch Zusammenfassung der fünf Klinik-Rechenzentren zu einem gemeinsamen Service-Rechenzentrum ergäben sich erhebliche Einsparpotentiale. Die IT-

Kosten für die fünf Klinik-Rechenzentren liegen derzeit bei über 18,7 Mio € pro Jahr. Darin enthalten sind 3,5 Mio € Dienstleistungskosten für die lokale Benutzerbetreuung (z.B. durch User-Help-Desks) und 15 Mio € für den reinen Rechenzentrumsbetrieb einschließlich Investitionskosten. Insbesondere bei der Leitung der Rechenzentren, bei den Hard- und Softwarekosten, beim Server-, Datenbank- und Netzmanagement, bei der SAP-System-Betreuung, durch die Verminderung der Raumkosten, durch gemeinsame Projektentwicklung und durch die gemeinsame Beschaffung der außerhalb der Rechenzentren eingesetzten Hard- und Software können die Kosten deutlich gesenkt werden. Dass die Nutzung eines gemeinsamen Rechenzentrums wirtschaftlich ist, zeigt die Zusammenlegung der Rechenzentren der Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg in ein neues Technisches Finanzamt Nürnberg, durch die jährliche Einsparungen in Millionenhöhe möglich waren.

Insgesamt sieht der ORH bei einer Zusammenlegung der Klinik-Rechenzentren zu einem gemeinsamen Service-Rechenzentrum in Verbindung mit einer Konsolidierung der Anwendungen - unter Beibehalt der örtlichen Anwender- und Projektbetreuung bei den einzelnen Klinika - ein Einsparungspotential in der Größenordnung von jährlich 10 Mio €.

#### **38.4 Zusammenfassende Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die Universitätsklinika eigenständige Staatsbetriebe sind und unter voller Verantwortung der Klinikumsvorstände geleitet werden. Es sei unabdingbar notwendig, dass die Klinikumsvorstände die volle und ungeteilte Verantwortung für die Informationstechnik in ihrem Klinikum übernehmen. Das Staatsministerium setzt „auf die Selbständigkeit und Verantwortung der einzelnen Klinika und deren aus innerer Überzeugung getragenen Zusammenarbeit“. Ihnen sei dadurch und nicht durch zentrale Vorgaben am besten gedient. Die Vorschläge des ORH hinsichtlich eines wirtschaftlichen Betriebs von IT-Verfahren basierten auf der für die bayerischen Klinika unzutreffenden Annahme einer wirtschaftlichen Optimierung durch zentrale Planung und Lenkung. Es bestünden gravierende Konflikte zwischen der vom ORH vorgeschlagenen Konsolidierung und gemeinsamen Nutzung von IT-Leistungen und der jeweiligen Eigenständigkeits der Klinika, die zunächst ausgeräumt werden müssten. Im Übrigen wird das vom ORH aufgezeigte jährliche Einsparvolumen als zu hoch angesehen.

Der Koordinierungsausschuss für Informations- und Kommunikationstechnologie in der Medizin habe die klinikumsübergreifende IT-Nutzung in seiner dritten Sitzung am 24. Juli 2002 aufgegriffen. Nach Auffassung des Staatsministeriums käme ins-

besondere bei den SAP-Verfahren grundsätzlich ein gemeinsamer Betrieb in Frage. Die vielen weiteren IT-Verfahren, insbesondere medizinische Subsysteme und die Klinikums-Kommunikationssysteme, müssten aber auch künftig lokal betrieben werden.

Zu der vom ORH vorgeschlagenen Nutzung des bereits vorhandenen Hochgeschwindigkeitsnetzes für den Abruf zentral bereitgestellter Applikationen werden Sicherheitsbedenken angemeldet, die ein aufwendiges Sicherheitskonzept erfordern würden. Eine stärkere Bündelung der Hardware-Ressourcen wie auch eine Reduzierung der Mehrfachaufwendungen bei den Anwendungen scheiterte an den unterschiedlichen Organisationsformen, Prozessabläufen und Berechtigungsstrukturen. Angesichts der unterschiedlichen Aufbau- und Ablauforganisationen bei den Klinika sei eine individuelle Vorgehensweise zwingend. Schließlich dürfe nicht übersehen werden, dass Zielkonflikte bei der Inanspruchnahme eines zentralen Rechenzentrums durch die einzelnen Klinika vorprogrammiert seien. Im Übrigen werde nach Auffassung des Staatsministeriums eine so einschneidende Organisationsänderung dadurch erschwert, dass die Krankenkassen einzubeziehen seien, was die Komplexität der zu lösenden Aufgabe beträchtlich erhöhe.

### **38.5 Schlussbemerkung des ORH**

Nach Auffassung des ORH hat die Prüfung des IT-Einsatzes bei den fünf bayerischen Universitätsklinika deutlich gemacht, dass erheblicher Bedarf für eine übergreifende Abstimmung und Koordination bei den administrativen IT-Verfahren besteht. Die vom ORH vorgeschlagene weitgehende Konzentration des IT-Betriebs betrifft vor allem die administrativen Verfahren; die medizinischen Systeme und Verfahren sollten grundsätzlich auch nach Auffassung des ORH bei den Klinika verbleiben. Für die Datenübertragung stehen inzwischen sichere Übertragungstechniken zur Verfügung, die sowohl die notwendige Verfügbarkeit und Sicherheit gewährleisten, als auch die Anforderungen des Datenschutzes erfüllen. Zahlreiche Beispiele aus der Wirtschaft, aber auch bei Kliniken zeigen, dass dort in zunehmenden Maße eine Konsolidierung der Verfahren und eine Konzentration des IT-Betriebs erfolgt.

Angesichts des nach Auffassung des ORH durchaus möglichen Einsparvolumens und des künftig eher noch ansteigenden Zuschussbedarfs darf auch die beabsichtigte Verselbständigung der Klinika einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem Ziel einer erhöhten Wirtschaftlichkeit nicht entgegenstehen.

## **39 Beschaffung von Blutprodukten durch die staatlichen Klinika**

(Kap. 15 08, 15 13, 15 18, 15 20, 15 22, 15 30)

**Infolge von Absprachen zwischen Blutspendediensten ist es den staatlichen Klinika in Bayern nicht möglich, in nennenswertem Umfang Blutprodukte aus dem übrigen Bundesgebiet zu beziehen. Als Folge dieser wettbewerbsbeschränkenden Gebietsabgrenzung können die staatlichen Klinika jährliche Einsparmöglichkeiten in Millionenhöhe nicht nutzen. Da hierzu geführte Verhandlungen des Staatsministeriums mit dem Blutspendedienst des Bayerischen Roten Kreuzes erfolglos blieben, schlägt der ORH vor, die Zulässigkeit dieser Absprachen durch das Bundeskartellamt prüfen zu lassen.**

### **39.1 Bisherige Beschaffungssituation**

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat die Beschaffung von Blut und Blutprodukten (z.B. Erythrozytenkonzentrate, Gefrierplasma und Thrombozytenkonzentrate) bei den Universitätsklinika des Staates und dem Deutschen Herzzentrum München geprüft. Die Gesamtausgaben für diese Produkte lagen zwischen 23,1 Mio € (1998) und 20,6 Mio € (2001).

Den größten Beitrag zur Versorgung mit Blut und Bluterzeugnissen leisten die Blutspendedienste der Mitgliedsverbände des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). In der DRK-Satzung ist das Regionalprinzip verankert, wonach jeder Verband seine Aktivitäten auf sein Versorgungs- und Einzugsgebiet beschränkt. Dies führt dazu, dass die staatlichen Klinika in Bayern fast ausschließlich vom Blutspendedienst des Bayerischen Roten Kreuzes gGmbH (BSD) beziehen. Das Bayerische Rote Kreuz (BRK), das Mitglied des DRK ist, ist Alleingesellschafter des BSD. Da die Universitätsklinika immer wieder feststellen mussten, dass der BSD von Klinikum zu Klinikum stark abweichende und häufig erheblich über den Listenpreisen anderer Blutspendedienste liegende Preise verlangte (vgl. Zahlenübersicht), wurde 1999 ein Einkaufsverbund gegründet. Eine Anfrage zur Belieferung mit Blutprodukten an 16 außerbayerische Blutspendedienste hatte zum Ergebnis, dass - abgesehen von Notfällen - ein Verkauf über die Landesgrenzen nur mit Einverständnis des BSD erfolgen würde. Da ein Bezug außerhalb Bayerns damit ausschied, schlossen die staatlichen Klinika nach langwierigen Verhandlungen am 1. Juli 2001 einen auf zwei Jahre befristeten Rahmenvertrag mit dem Hauptlieferanten BSD, der einheitliche und z.T. deutlich abgesenkte Preise bei garantierten Mindestabnahmemengen erbrachte:

**Entwicklung der Einkaufspreise  
beim Hauptlieferanten \***

Zahlenübersicht

Klinikum	Blutprodukt	1998	1999	2000
Großhadern	gefilterte Erythrozyten	117,2	117,2	117,2
Rechts der Isar		139,2	116,0	116,0
Großhadern	Gefrierplasma	114,1	110,9	110,9
Innenstadtklinik		147,7	114,1	102,7
Regensburg		195,3	106,4	106,4
Großhadern	Thrombozyten	105,2	105,2	105,2
Innenstadtklinik		112,5	112,5	103,1
Rechts der Isar/Herzzentrum/ Regensburg		134,9	102,1	102,1

\*) jeweils in % der Preise des **Rahmenvertrags (= 100 %)** vom **1. Juli 2001**

Bereits in den ersten sechs Monaten Laufzeit des Rahmenvertrags verminderten sich die Beschaffungskosten gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 600 000 €.

### 39.2 Fortbestehen der Gebietsabgrenzung

Trotz der Preisabsenkungen durch den Rahmenvertrag kann die Vereinbarung nach Ansicht des ORH nur eine erste Maßnahme zur Anpassung an das bundesweit niedrigere Preisniveau darstellen. Ein im August 2002 vom Klinikum Regensburg durchgeführter Vergleich bei zehn Blutspendediensten ergab, dass die günstigsten Listenpreise um 7 bis 23 % unter den entsprechenden Preisen des Rahmenvertrags mit dem BSD liegen. Hinzu kommt, dass auf diese Listenpreise bei Großabnehmern wie den Universitätsklinikum üblicherweise noch erhebliche Nachlässe gewährt werden. Bei Nutzung dieser günstigeren Angebote ergäben sich jährliche Einsparungen in Millionenhöhe.

Nach Auffassung des ORH sollte auch in Bayern eine Belieferung durch außerhalb der Landesgrenzen tätige Blutspendedienste erreicht werden. Das bei den DRK-Verbänden verankerte Regionalprinzip wird in anderen Ländern offenbar wesentlich geringer geachtet, wie Lieferungen der Blutspendedienste von Baden-Württemberg und Niedersachsen nach Berlin zeigen. Der BSD hat in diesem Zusammenhang sogar von einem Verdrängungswettbewerb unter den DRK-Blutspendediensten gesprochen, an dem sich der BSD aber bisher nicht beteiligt habe.

Die Verhandlungen des Staatsministeriums mit dem BSD zur Aufhebung der Gebietsabgrenzung hatten keinen Erfolg. Der BSD hat sich darauf berufen, dass



nur die in Bayern aufgebaute Infrastruktur des BSD eine 100 %ige Versorgungssicherheit gewährleisten könne, wenn auch zu höheren Preisen der Einzelprodukte. Der BSD beabsichtige zwar, Kostensenkungen an die Kunden weiterzugeben, sehe sich aber auch in Zukunft nicht als Billiganbieter.

Nach Ansicht des ORH vermag diese Argumentation nicht zu überzeugen, zumal auch der BSD zu den im Bundesvergleich hohen Preisen des Rahmenvertrags nur „eine möglichst reibungslose und qualitätsgerechte Versorgung des Einkaufsverbands“, nicht aber volle Versorgungssicherheit zugesagt hat. Tatsächlich kommt es immer wieder zu Lieferengpässen, die durch „Notfallbezug“ der staatlichen Klinika bei außerbayerischen Lieferanten mit erheblichen Mehrkosten abgedeckt werden müssen. Auf eine Anfrage des Staatsministeriums hat das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie als Landeskartellbehörde im August 1999 mitgeteilt, dass ein nur mit Zustimmung des BSD möglicher Kauf von Blutprodukten außerhalb Bayerns kartellrechtlich als unzulässige Gebietsabsprache zu werten sein könnte. Zuständig für eine verbindliche kartellrechtliche Beurteilung sei aber das Bundeskartellamt. Das Staatsministerium des Innern (StMI) hat darauf hingewiesen, dass der BSD als privatrechtliche Tochter des BRK nicht seiner Rechtsaufsicht unterstehe und dass deshalb die Einhaltung wettbewerbsrechtlicher Vorschriften unmittelbar beim BSD nicht durchgesetzt werden könne. Eine Vorlage des Sachverhalts durch das Staatsministerium an das Bundeskartellamt wurde im Hinblick auf die verbesserten Bedingungen des Rahmenvertrags zurückgestellt.

### **39.3 Forderung des ORH und Stellungnahme des Staatsministeriums**

Die erheblichen Einsparmöglichkeiten machen es nach Ansicht des ORH erforderlich, noch rechtzeitig vor Auslaufen des Rahmenvertrags (30. Juni 2003) durch eine Beschwerde beim Bundeskartellamt die wettbewerbsbeschränkende Gebietsabgrenzung von DRK- und BRK-Blutspendediensten prüfen zu lassen. Anschließend wäre durch Einholung bundesweiter Angebote über die jeweils günstigste Einkaufsmöglichkeit der staatlichen Klinika zu entscheiden.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass es diesen Bericht des ORH zum Anlass nehmen werde, in Zusammenarbeit mit dem StMI den Sachverhalt dem Bundeskartellamt vorzutragen. Eine diesbezügliche Anfrage sei vom StMI bereits vorbereitet worden.

## 40 Abrechnung von Drittmittelprojekten

(Kap. 15 12 TitGr. 71,72)

**Bei zwei vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekten hat ein Lehrstuhl die Bewilligungsbedingungen nicht beachtet. Dies führte zulasten des Freistaats Bayern zu einer Rückzahlung von 0,6 Mio €, die bei korrekter Abwicklung vom Bund bezahlt worden wären.**

**Der ORH empfiehlt, die Hochschulverwaltung bei der Abwicklung von Drittmittelprojekten zu beteiligen und entsprechende Richtlinien zu erlassen.**

### 40.1 Durchführung von Forschungsprojekten

**40.1.1** Aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) wurden für zwei mehrjährige Forschungsprojekte eines Lehrstuhls Zuwendungen von insgesamt 1,3 Mio € mit einem Personalausgabenanteil von 96 % gewährt.

Nach den Zuwendungsbescheiden durften nur die durch das Vorhaben verursachten Ausgaben abgerechnet werden. Insbesondere durften in den Abrechnungen keine Personalausgaben, die durch andere öffentliche Haushalte gedeckt sind, enthalten sein.

**40.1.2** Im ersten Jahr der Forschungsprojekte wurden Mitarbeiter in den BMBF-Projekten aus Bundesmitteln bezahlt. Dem Lehrstuhl standen darüber hinaus staatliche Stellen zur Erledigung von Lehrstuhlaufgaben zur Verfügung. Nachdem zusätzliche staatliche Stellen aus Hochschulsonderprogrammen (Bayerisches HSP, HSP III) im Rahmen von Rufabwenderverhandlungen verlängert worden waren, wurden drei mit den BMBF-Projekten beschäftigte Mitarbeiter auf Stellen des Freistaats Bayern umgesetzt. Danach wurden deren Personalkosten somit aus Haushaltsmitteln des Freistaats Bayern finanziert, was ihre weitere Förderung durch das BMBF ausschloss. Lehrstuhlaufgaben, die den Einsatz staatlicher Stellen gerechtfertigt hätten, konnten insoweit nicht durchgeführt werden.

Im Ergebnis wurden dadurch über 0,5 Mio € Personalkosten ungerechtfertigt gegenüber dem BMBF abgerechnet und von ihm nebst Zinsen von 0,1 Mio € zurückgefordert. Da der Lehrstuhl diese Fördermittel bereits anderweitig verwendet hatte, erfolgte die Rückzahlung aus dem Haushaltstitel für Lehre und Forschung.

## **40.2 Wertung durch den ORH**

Die Personalumsetzung hat dazu geführt, dass der Freistaat Bayern drei Mitarbeiter des Lehrstuhls aus Haushaltsmitteln bezahlt hat, die tatsächlich für Forschungsprojekte des BMBF eingesetzt worden sind und bei korrekter Abwicklung vom BMBF finanziert worden wären.

Der ORH sieht generell einen Mangel in der Organisation bei der Abrechnung von Drittmittelprojekten. Die eingeworbenen Drittmittel spielen eine gewichtige Rolle bei der Hochschulfinanzierung und zählen zu den „leistungsbezogenen Kriterien“ im Sinne des Hochschulgesetzes (Art. 7 Abs. 1). Seit langem ist bekannt, dass die Abwicklung von Forschungsprojekten mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen (z.B. EU, Bund, Länder, DFG, Industrie, Spender) und verschiedenen „Bewilligungsbedingungen“ eine komplexe und zunehmend anspruchsvolle Aufgabe darstellt. Gerade den auf ihren Spezialgebieten besonders erfolgreichen Lehrstuhlinhabern sollte die Hochschulverwaltung die erforderliche Unterstützung und Betreuung leisten, um die Beteiligten künftig vor Fehlverhalten und letztlich auch vor wissenschaftsschädlichen Folgen zu bewahren. Die Staatsregierung sollte ergänzend Drittmittelrichtlinien erlassen, in denen die Beteiligung der Hochschulverwaltung vorzusehen wäre.

## **40.3 Auffassung des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass es sich bei dem Lehrstuhl um einen der produktivsten und leistungsfähigsten Lehrstühle der Universität handle. Wegen der verbesserten Möglichkeiten zur Kapitalisierung von unbesetzten Planstellen würden derartige Fälle künftig vermieden werden. Im Übrigen würden in Kürze die vom ORH angeregten Drittmittelrichtlinien erlassen werden.

## 41 **Kosten interner Notfalleinsätze und Krankentransporte an den Universitätsklinikum Erlangen und Würzburg**

(Kap. 15 18, 15 20)

**Durch die dezentrale Struktur ergeben sich an den Universitätsklinikum Erlangen und Würzburg für interne Notfalleinsätze und Krankentransporte jährliche Kosten in Millionenhöhe. Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat Vorschläge zur Verbesserung der Organisation und Wirtschaftlichkeit des Transportwesens unterbreitet. Weitere Einsparungen wären zu erwarten, wenn diese Fahrten aus dem Geltungsbereich des Rettungsdienstgesetzes ausgenommen würden und im freien Wettbewerb vergeben werden könnten.**

Die räumliche Verteilung der verschiedenen medizinischen Einrichtungen der Hochschulklinikum in Erlangen und Würzburg macht es notwendig, in erheblichem Umfang Patienten durch interne Transporte zu den unterschiedlichen Behandlungsstellen zu fahren. Für diese Beförderungsleistungen zwischen den teilweise in verschiedenen Stadtteilen gelegenen bettenführenden Stationen und Leistungsstellen (z.B. Radiologie, Intensivstation, Labors) und Verlegungen zwischen den Fachklinikum fallen in Erlangen jährliche Kosten von 665 000 € und in Würzburg von 1,07 Mio € an. Die Notfalleinsätze und Krankentransporte unterfallen dem Bayerischen Rettungsdienstgesetz (BayRDG)<sup>10</sup>. Dies führt beispielsweise dazu, dass für einen Notarzteeinsatz von einem Klinikteil zum anderen Transportkosten von 501 € anfallen, obwohl der zu verlegende Patient aus medizinischen Gründen in aller Regel von einem behandelnden Arzt begleitet wird und im Klinikum stets interne Notfallteams vorhanden sind. Die Bindung an das BayRDG hat gleichzeitig zur Folge, dass alle Einsätze ausschließlich über die örtliche Rettungsleitstelle abzuwickeln sind.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat nach einer Querschnittsuntersuchung Vorschläge zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Organisation der internen Transporte unterbreitet (z.B. Vereinbarung günstigerer pauschaler Tarife, Ersatz von Liegend- durch Sitztransporte im Rahmen ärztlicher Entscheidung, zentrale Leitstelle für Transportanforderungen, bessere Abstimmung der Ambulanzzeiten, um Sammeltransporte zu ermöglichen). Aufgrund der Anregungen hat das Klinikum der Universität Erlangen bereits jährliche Minderausgaben von über 50 000 € erreicht. Das Klinikum der Hochschule Würzburg erwartet aus der Umsetzung der

---

10) Bayerisches Gesetz zur Regelung von Notfallrettung, Krankentransport und Rettungsdienst vom 8. Januar 1998 (GVBI S. 9)

Vorschläge ebenfalls erhebliche Einsparungen. Die Kostenreduzierungen kommen den Hochschulklinika zugute, da die Transportkosten aus den gedeckelten Pflegesätzen zu leisten sind.

Der ORH sieht ein erhebliches Potential für weitere Einsparungen, wenn alle innerklinischen Transporte an den Hochschulklinika aus dem Geltungsbereich des BayRDG ausgenommen würden und im freien Wettbewerb vergeben werden könnten. Dies entspräche dem Beispiel anderer Länder (z.B. Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz). Auf einen entsprechenden Vorschlag hin, der von den Hochschulklinika befürwortet wird, hat das für das BayRDG zuständige Staatsministerium des Innern am 25. Juni 2001 angekündigt, diese Anregung bei der anstehenden Novellierung des Gesetzes in die weiteren Überlegungen einzubeziehen.

Der ORH hält eine Regelung für innerklinische Transporte der Hochschulklinika für dringlich.

## **42 Dienstaufsicht an der Universität Regensburg**

(Kap. 15 21)

**Die Universität Regensburg hat über 15 Jahre hinweg in einem schwerwiegenden Fall ihre dienstaufsichtlichen Pflichten verletzt.**

### **42.1 Sachverhalt**

Die Universität Regensburg hat 1972 einen Angestellten zur Durchführung von Lehrveranstaltungen mit einem Umfang von 16 Semesterwochenstunden eingestellt. Er wurde zuletzt nach Vergütungsgruppe II a BAT bezahlt.

Die Prüfung des ORH und eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts im Jahr 2001 ergab, dass das Arbeitsverhältnis des Angestellten in den vergangenen 20 Jahren durch erhebliche Krankheitsausfälle und Dienstpflichtverletzungen gekennzeichnet war:

#### **42.1.1 Dienstunfähigkeit**

Vom Sommersemester 1986 bis einschließlich Wintersemester 2000/2001 war dem Angestellten in 11 Semestern ohne Unterbrechung und in 6 weiteren Semestern mit so wesentlichen Zeitanteilen privatärztlich Arbeitsunfähigkeit bescheinigt worden,

dass eine geregelte Unterrichtstätigkeit allenfalls rudimentär möglich war. Die Erkrankungen begannen regelmäßig zu Beginn der Vorlesungszeit, während sich am Anfang der vorlesungsfreien Zeit die Genesung wieder einstellte. Gleichwohl übte der Angestellte während seiner Dienstunfähigkeit regelmäßig eine nicht genehmigte Nebentätigkeit in den Räumen der Universität aus, die ihm diese hierzu vermietet hatte. Durch die Krankheitsausfälle musste der Staat Krankenbezüge von über 310 000 € leisten.

#### **42.1.2 Dienstpflichtverletzungen**

Der Angestellte beging eine Reihe von Dienstpflichtverletzungen, die eine außerordentliche Kündigung gerechtfertigt hätten: z.B. Verunglimpfungen der Universität, Beleidigungen von Universitätsbediensteten, mehrwöchige Arbeitsversäumnisse ohne ärztliches Attest, nicht genehmigte Nebentätigkeit während seiner Dienstunfähigkeit.

#### **42.2 Maßnahmen der Universität**

Die Universität hat bis zum Prüfungszeitpunkt nur einmal (1987) eine amtsärztliche Untersuchung veranlasst, die ergebnislos blieb. Die daran anschließend noch umfangreicheren Krankheitsausfälle wurden einfach hingenommen.

Der Angestellte wurde wegen der Dienstpflichtverletzungen bis 1990 jeweils abgemahnt; es fehlte jedoch die notwendige Androhung arbeitsrechtlicher Konsequenzen. Von 1990 bis zur Prüfung wurden selbst Verstöße wie mehrwöchige unentschuldigete Arbeitsversäumnisse ohne arbeitsrechtliche Folgerungen geduldet.

Nach der Beanstandung durch den ORH wurde der Angestellte erneut amtsärztlich untersucht und dabei Dienstunfähigkeit festgestellt. Die Zahlung von Krankenbezügen wurde 26 Wochen nach Krankheitsbeginn eingestellt. Der Angestellte hat zwischenzeitlich Antrag auf Rente gestellt.

#### **42.3 Auffassung des ORH**

Die Dienstaufsicht wurde von der Universität ungenügend wahrgenommen. Sie hat versäumt, angesichts der Häufung von Krankheitszeiten, vor allem während der Vorlesungszeit, sowie der Art und Vielzahl der Dienstpflichtverletzungen rechtzeitig arbeitsrechtliche Folgerungen zu ziehen. Da die Universität über Jahre hinweg ohne

die Arbeitsleistung des Angestellten ausgekommen ist, sollte diese Stelle künftig wegfallen.

#### **42.4 Auffassung des Staatsministeriums und Schlussbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, es werde den Fall zum Anlass nehmen, gegenüber der Universität mit Nachdruck auf die gebotene verantwortungsvolle Wahrnehmung der Aufsicht über die Erfüllung der dienst- und arbeitsrechtlichen Pflichten der dort Beschäftigten hinzuwirken.

Im Übrigen solle die Stelle des Angestellten nicht künftig wegfallen. Angesichts der bisherigen Stellenkürzungen solle die Hochschulleitung vielmehr prüfen, ob eine Umwidmung zugunsten des Aufbaus neuer Fächer erfolgen könne.

Nach Auffassung des ORH spricht die Tatsache, dass die Universität das langjährige Fehlen eines hauptamtlichen Mitarbeiters und dessen Vertretung durch Hilfskräfte hingenommen hat, nicht dafür, dass für diese Stelle ein unabdingbarer Bedarf besteht. Warum nun andere Fächer von dieser Situation profitieren sollten, ist nicht einzusehen.

#### **43 Staatstheater am Gärtnerplatz**

(Kap. 15 83)

**Die Besucherzahlen beim Staatstheater am Gärtnerplatz sind rückläufig. Sie lagen in der Spielzeit 2000/2001 um 26 900 (12,7 %) niedriger als 1994/1995 und erreichten damit das niedrigste Niveau seit 20 Jahren. Besonders drastisch war der Besucherrückgang beim Ballett. Die staatliche Bühne verlor hier innerhalb von sechs Jahren ein Drittel des Publikums.**

**Der ORH hält es für dringend erforderlich, ein Konzept zu entwickeln, das dem Staatstheater am Gärtnerplatz den notwendigen Besucherzuspruch wieder verschafft und regt an, den Bereich Ballett/Tanztheater in das Bayerische Staatsballett einzugliedern.**

Nach der letzten Prüfung der Jahre 1994/1995 und dem Intendantenwechsel zum 1. September 1996 hat der ORH im Jahr 2002 das Staatstheater am Gärtnerplatz erneut örtlich geprüft. Dabei wurde insbesondere Folgendes festgestellt:

### 43.1 Besucherzahlen

Die nachstehende Zahlenübersicht 1 zeigt sowohl lang- als auch kurzfristig eine stark rückläufige Tendenz der Besucherzahlen im Musik- und Tanztheater:

**Entwicklung der Besucherzahlen von 1981 bis 2001** <sup>1)</sup> Zahlenübersicht 1

Sparte	Besucher				
	Spielzeiten			Entwicklung in %	
	1981/1982	1994/1995	2000/2001	1981/1982 bis 1994/1995	1994/1995 bis 2000/2001
Oper	156 172	114 202	98 664	- 26,9	- 13,6
Operette	37 310	44 195	35 310	18,5	- 20,1
Musical	29 518	26 227	34 214	-11,2	30,5
Ballett/Tanztheater	21 934	27 772	17 308	26,6	- 37,7
<b>insgesamt</b>	<b>244 934</b>	<b>212 396</b>	<b>185 496</b>	<b>- 13,3</b>	<b>-12,7</b>

1) Quelle: Theaterstatistiken des Deutschen Bühnenwesens

Die Übersicht zeigt, dass sich die rückläufige Entwicklung der Zuschauerzahlen ab 1994/1995 noch deutlich beschleunigt hat. Der Rückgang war in den sechs Jahren von 1994/1995 bis 2000/2001 mit 12,7 % nahezu gleich hoch wie in den davor liegenden 13 Jahren.

Insgesamt liegen die Besucherzahlen 2001 um rd. 59 000 (24 %) niedriger als 1981.

Das Programm des Staatstheaters am Gärtnerplatz stößt bei der Bevölkerung offensichtlich auf schwindendes Interesse, während bei der Bayerischen Staatsoper die Besucherzahl von 1994 bis 2001 um rd. 5 % (27 135 ) anstieg.

Das Staatsministerium kommt unter Einbeziehung der Konzertbesucher zu geringfügig höheren Besucherzahlen. Ebenso wie der ORH hält es jedoch den Besucher-rückgang in dieser Größenordnung für unerfreulich. Zur positiven Besucherentwicklung bei der Bayerischen Staatsoper führt das Staatsministerium aus, dass diese über eine völlig andere Publikumsstruktur verfüge und dem Bedürfnis nach „Events“ durch den Auftritt von Gesangs- und Dirigentenstars in ganz anderer Weise Rechnung tragen könne, als das Staatstheater am Gärtnerplatz.



## **43.2 Einspielergebnis und Staatszuschuss pro Besucher**

Die Gesamtausgaben (ohne Baumaßnahmen) des Staatstheaters am Gärtnerplatz haben sich von 13,6 Mio € (1981/1982) auf 28,1 Mio € in der Spielzeit 2000/2001 erhöht. Das Einspielergebnis<sup>11</sup> ist im gleichen Zeitraum von 19,9 auf 15,6 % gefallen, während das der Bayerischen Staatsoper von 29,1 auf 31,3 % gestiegen ist.

Betrachtet man den Staatszuschuss pro Besucher, so ist dieser in sechs Jahren von 92,63 auf 120,70 €, also um 30,3 % angestiegen. Bei der Bayerischen Staatsoper erhöhte sich der Zuschuss im gleichen Zeitraum um weniger als 9 % von 83,78 auf 90,97 €.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die negative Entwicklung beim Einspielergebnis und Betriebszuschuss pro Besucher beim Staatstheater am Gärtnerplatz primär auf den Besucherrückgang und nicht die Haushaltsführung zurückzuführen sei. Außerdem sei bei einem Haus vom Fassungsvermögen des Nationaltheaters der Zuschuss pro Besucher - bei hoher Auslastung - per se niedriger als bei einem Haus mit geringerer Zuschauerkapazität.

Der ORH stellt dazu fest, dass Höhe und Entwicklung des Einspielergebnisses und des Betriebszuschusses pro Besucher wichtige und allgemein anerkannte Kennzahlen sind. Die Entwicklung der Besucherzahlen ist auch unter Aspekten der Finanzkontrolle von erheblicher Bedeutung, da der Einsatz hoher Steuermittel bei aller Anerkennung des Kulturauftrags letztlich nur zu rechtfertigen ist, wenn die Darbietungen der Staatstheater auf eine ausreichende Publikumsresonanz treffen.

## **43.3 Ballett**

Die 1996 eingesetzte Intendanz und Ballettdirektion haben die künstlerische Zielrichtung des Balletts umgestellt. Die vorherige klassische Ausrichtung wurde aufgegeben und dafür modernes zeitgenössisches Tanztheater angeboten. Entsprechend diesem Konzeptionswechsel wurde ein Teil der Compagnie ausgetauscht und die Zahl der Tänzer von 33 auf 28 reduziert. Die Aufwendungen für das Ballett haben sich hierdurch zwar verringert. Einsparungen sind trotzdem kaum eingetreten, da das derzeitige Ballettcorps nicht wie früher Tanzpartien in den Opern, Operetten und Musicals übernimmt; hierfür werden gesondert Gasttänzer verpflichtet.

---

11) Anteil der Betriebseinnahmen an den Gesamtausgaben

Mit überwiegend eigenen Kreationen in mehrteiligen Ballettabenden hat die in „Ballett Theater München“ umbenannte Compagnie seit 1996 versucht, ein eigenständiges Profil zu gewinnen. Die Umstrukturierung wurde von der Presse überwiegend positiv begleitet. Die Aufführungen wurden vom Publikum allerdings nur sehr zurückhaltend angenommen, wie Zahlenübersicht 2 zeigt:

**Entwicklung der Sparte Ballett**

Zahlenübersicht 2

Kriterien	Spielzeiten		Entwicklung	
	1994/1995	2000/2001	absolut	%
Vorstellungen	39	40	1	2,6
Platzangebot	34 221	35 312	1 091	3,2
Zahl der Besucherkarten <b>ohne</b> Ermäßigung:				
- Vollverkauf	8 259	3 689	- 4 570	- 55,3
- Besucherorganisationen	5 527	3 246	- 2 281	- 41,3
- Abonnement	3 393	3 540	147	4,3
<b>zusammen</b>	<b>17 179</b>	<b>10 475</b>	<b>- 6 704</b>	<b>- 39,0</b>
Zahl der Besucherkarten <b>mit</b> Ermäßigung:				
- Allgemeine Ermäßigungen	282	91	- 191	- 67,7
- Schüler/Studenten	3 278	1 792	- 1 486	- 45,3
- Frei- und Gebührenkarten	3 584	3 368	- 216	- 6,0
- Zurückgebundene Karten <sup>1)</sup>	369	478	109	29,5
- Dienstkarten	340	439	99	29,1
<b>zusammen</b>	<b>7 853</b>	<b>6 168</b>	<b>- 1 685</b>	<b>- 21,5</b>
<b>Besucher insgesamt</b>	<b>25 032</b>	<b>16 643</b>	<b>- 8 389</b>	<b>- 33,5</b>
Auslastung in %	73,2	47,1		

1) Karten für Intendanz sowie diensthabende Kräfte der Polizei, Feuerwehr und Rettungsdienste

Damit verlor das Ballett von 1994 bis 2001 mehr als ein Drittel seiner früheren Besucher. Über die Hälfte der angebotenen Plätze blieb trotz der Abgabe von ermäßigten oder kostenlosen Karten leer.

Im regulären Verkauf konnte in der Spielzeit 2000/2001 weniger als 30 % des Kartenangebots abgesetzt werden. Auch bei den ermäßigten Karten gelang es nur unzureichend, Schüler und Studenten für diese Vorstellungen zu interessieren. Lediglich durch die in den Abonnementserien obligatorisch enthaltenen Ballett-

abende partizipierte auch das Ballett am generellen Zuwachs der Abonnentenzahlen (4,3 %).

Das Staatsministerium räumt ein, dass die Aufführungen des „Ballett Theaters München“ noch keine ausreichende Resonanz beim Publikum gefunden haben.

#### **43.4 Anregungen des ORH und Stellungnahme des Staatsministeriums**

**43.4.1** Der ORH hat zahlreiche Verbesserungsvorschläge unterbreitet. So wurde beispielsweise angeregt,

- die nur in Ansätzen vorhandene Kosten- und Leistungsrechnung vollständig einzuführen sowie die Planung der Produktions- und Vorstellungskosten zu verbessern,
- in den Verträgen mit den Regieteams einen Kostenrahmen für Werkstatt- und Materialkosten vorzugeben und seine Einhaltung zu überwachen,
- die Kosten für Aushilfen durch Ausschöpfung der tariflichen Möglichkeiten beim Orchester zu mindern,
- die Wirksamkeit der Marketingmaßnahmen zu überprüfen und
- die Zusammenarbeit mit den Schulen zu verbessern, um wenigstens den Verkauf von Schüler-/Studentenkarten, der in den letzten 6 Jahren insgesamt um 37 % zurückgegangen ist, wieder auf das frühere Niveau zu heben.

Das Staatsministerium hat zugesagt, die Anregungen des ORH zu berücksichtigen.

**43.4.2** Um dem Besucherrückgang wirksam entgegensteuern zu können, ist es erforderlich, dass das Staatsministerium ein Konzept für die künftige Positionierung des Staatstheaters am Gärtnerplatz im Kulturgesehen Münchens entwickelt. Von besonderer Bedeutung wäre dabei eine bessere Koordinierung mit der Bayerischen Staatsoper, um Doppelinszenierungen (wenn auch in unterschiedlichen sprachlichen Fassungen) und damit die Aufteilung der Publikumsnachfrage auf zwei Theater zu vermeiden. Ferner sollte im Marketing- und Werbesektor eine Zusammenarbeit mit der Bayerischen Staatsoper angestrebt werden, da das Staatstheater am Gärtnerplatz trotz Ausgaben von mehr als 600 000 € für Werbung und Öffentlichkeitsarbeit bisher kein brauchbares Konzept erarbeitet hat.

Hinsichtlich der Sparte Ballett hat der ORH eine Eingliederung in das Staatsballett angeregt. Es ist als eigenständige Abteilung der Bayerischen Staatsoper mit einem eigenen Haushalt ausgestattet und kann in künstlerischen Fragen weitgehend frei entscheiden. Da das Nationaltheater für Ballettaufführungen z.T. über zu große Platzkapazität verfügt, der Compagnie aber entsprechende Auftrittsmöglichkeiten gegeben werden müssen, nutzt das Staatsballett seit einigen Jahren das Prinzregententheater als kleinere, zusätzliche Spielstätte. Als Alternative bzw. Ergänzung käme hier auch das Gärtnerplatztheater in Frage. Hinzu kommt, dass sich auch das Repertoire des Staatsballetts stärker in Richtung zeitgenössisches Tanztheater entwickelt und sich hier ein wachsendes Konkurrenzverhältnis zwischen den Staatstheatern abzeichnet.

**43.4.3** Das Staatsministerium stimmt dem ORH darin zu, dass es in letzter Zeit vermehrt zu Doppelungen des Opernrepertoires gekommen ist. Es könne jedoch im Einzelfall sinnvoll sein, ein Werk in beiden Häusern aufzuführen; dies solle aber die Ausnahme bleiben. Das Staatsministerium beabsichtige, die Problematik mit den Intendanten zu erörtern, wobei aber die künstlerische Autonomie der Staatstheater zu beachten sei.

Das Staatsministerium habe in der Vergangenheit wiederholt versucht, die Staatstheater zu gemeinsamen Werbemaßnahmen (z.B. Spielplanplakate) zu bewegen. Leider seien diese Versuche wegen der unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Häuser im Ergebnis ohne Erfolg geblieben.

Die Konzeptionierung des Balletts sei Geschäftsgrundlage des Vertrags mit dem derzeitigen Intendanten. Eine Änderung während der Vertragslaufzeit käme schon allein deswegen nicht in Betracht. Im Übrigen handle es sich dabei um eine kulturpolitische Entscheidung des Rechtsträgers, die sich der Kompetenz des ORH entziehe.

Der ORH stellt fest, dass das Staatsministerium dem auch von ihm nicht bestrittenen dramatischen Besucherrückgang und seinen finanziellen Folgen noch nicht mit wirksamen Maßnahmen begegnen konnte. Der ORH hält es deshalb für seine Aufgabe, den Landtag über Notwendigkeit und Möglichkeiten kulturpolitischer Grundentscheidungen zu unterrichten.

## Staatskanzlei

### 44 Initiative BayernOnline

(Kap. 13 07 und 13 08)

**Mit der Initiative BayernOnline der Staatsregierung, für die 76 Mio € aus Privatisierungserlösen und mindestens weitere 100 Mio € aus allgemeinen Haushaltsmitteln zur Verfügung standen, sollte ein Hochgeschwindigkeitsnetz (Bayernnetz) aufgebaut und der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie beschleunigt werden.**

**Wesentliche Ziele, die mit dem Bayernnetz verfolgt wurden, wie die Integration der verschiedenen Netze und die Vereinigung der Sprach- und Datenkommunikation, wurden nicht erreicht. Durch unwirtschaftliches Handeln sind allein in diesem Bereich unnötige Ausgaben von 8,5 Mio € entstanden. Bei der Realisierung wurde in erheblichem Umfang gegen das Vergabe- und Haushaltsrecht verstoßen.**

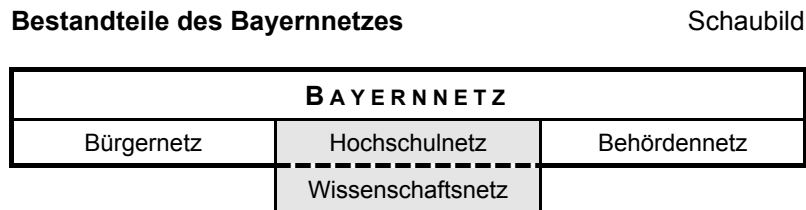
#### 44.1 Allgemeines

Im März 1995 verabschiedete der Ministerrat das Konzept BayernOnline I, das den Einsatz von 51,1 Mio € aus den Erlösen des Verkaufs staatlicher Beteiligungen und Betriebe (Offensive Zukunft Bayern) für den Aufbau eines Hochgeschwindigkeitsnetzes („Datenautobahn“) und für 14 Pilotprojekte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie vorsah. Im Januar 1997 erweiterte der Ministerrat das Konzept um 21 Pilotprojekte, für die 24,5 Mio € aus zusätzlichen Privatisierungserlösen verwendet werden sollten (BayernOnline II). Weitere 18 Pilotprojekte sollten aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden; hierfür sowie als Ergänzung zur Finanzierung aus Privatisierungserlösen waren mehr als 100 Mio € vorgesehen.

Insgesamt handelte es sich somit bei BayernOnline um ein Vorhaben, für das staatliche Mittel von etwa 180 Mio € (davon 76 Mio € aus Privatisierungserlösen) bereitgestellt wurden.

## 44.2 Hochgeschwindigkeitsnetz (Bayernnetz)

Wesentlicher Bestandteil des Konzepts von BayernOnline war die Schaffung eines Hochgeschwindigkeitsnetzes in Bayern, das die Grundlage für den Einsatz von netzbasierten IuK-Anwendungen und insbesondere der Pilotprojekte sein sollte. Dieses sog. Bayernnetz sollte im Wesentlichen aus drei Komponenten bestehen: dem Hochschulnetz und dessen Verbindung zum Wissenschaftsnetz, dem Behördennetz und dem Bürgernetz.



Das Bayernnetz sollte sowohl für die Daten- als auch die Sprachkommunikation genutzt werden und eine integrierte Kommunikationsinfrastruktur für die Hochschulen, die Behörden, die Bürger und Unternehmen bilden. Außerdem sollte es als Trägernetz der BayernOnline-Pilotprojekte fungieren.

### 44.2.1 Auftragsvergabe

Vor der Auswahl des Betreibers und der Auftragsvergabe für das Bayernnetz im März 1996 war der Markt potentieller Anbieter nicht ernsthaft erkundet worden. Stattdessen wurde sehr frühzeitig eine Festlegung auf ein Unternehmen getroffen, noch bevor dieses überhaupt ein Angebot vorlegte. Dieses Unternehmen, ein Gemeinschaftsunternehmen der bayerischen Sparkassen sowie der Bayerischen und der Thüringischen Landesbank, war bereits Betreiberin des Sparkassennetzes. Der Vertrag beinhaltete allerdings nicht mehr eine gemeinsame physikalische Netzinfrastruktur. Vielmehr ging er von zwei getrennten Netzen aus, nämlich dem bisherigen Hochschulnetz, bei dem der ursprüngliche Betreiber zum Unterauftragnehmer wurde, sowie dem Sparkassennetz, das für einige wenige Pilotvorhaben von BayernOnline eingesetzt werden sollte. Im März 1997 schloss die Verwaltung dann mit demselben Unternehmen einen eigenen Rahmenvertrag über die Errichtung und Nutzung eines Behördennetzes auf der Grundlage des Sparkassennetzes, das zum damaligen Zeitpunkt nicht ausgelastet war.

Beide Aufträge wurden unter Verstoß gegen das Vergaberecht freihändig ohne vorherige Vergabebekanntmachung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben. Ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Lösungsvorschlägen mit dem Ziel, das technisch und wirtschaftlich beste Angebot zu ermitteln, fand nicht statt. Weil die Festlegung auf die Betreiberin erfolgt war, bevor diese überhaupt Angebote abgegeben hatte, hat sich der Staat in eine für ihn sehr nachteilige Verhandlungsposition begeben.

Nach Auffassung des ORH hätte das Hochschulnetz weiterhin ohne zusätzliche Kosten unmittelbar vom bisherigen Betreiber angemietet werden können. Was das Behördennetz betrifft, hatte eine Konkurrentin schon 1995 für das Landwirtschaftsnetz ein deutlich günstigeres Angebot abgegeben. Trotzdem wurde die Einbeziehung von Wettbewerbern in das Auswahlverfahren für das Behördennetz mit dem Argument abgelehnt, Ziel der Staatsregierung sei es, den Wettbewerb im Telekommunikationssektor zu fördern. Deshalb wäre es inkonsequent, wenn nun ein günstigeres Angebot eines marktbeherrschenden Unternehmens angenommen würde. Der ORH sieht hierin eine vergaberechtswidrige und den Staatshaushalt belastende Begünstigung eines bestimmten Anbieters.

Im Dezember 1998 schloss die Verwaltung - erneut unter Verstoß gegen das Vergaberecht und insbesondere ohne Ausschreibung - einen neuen Vertrag mit demselben Unternehmen und deren Tochterunternehmen zur Fortführung des Bayernnetzes. Sie setzte sich damit in Widerspruch zu ihrer eigenen Argumentation bezüglich der freihändigen Vergabe des Auftrags vom März 1996, die vor allem damit begründet worden war, es handele sich lediglich um einen Auftrag für die Pilotphase, die spätestens 1998 enden werde.

Nunmehr trägt die Staatskanzlei vor, zu der Betreiberin habe es keine Alternative gegeben, da es sich bei ihr um eine Tochter der Bayerischen Landesbank handele und die Beziehung zwischen dem Freistaat und der Bayerischen Landesbank gesetzlich geregelt sei. Nur deshalb habe vom Bundespostministerium eine Ausnahmegenehmigung zum Telefondienstmonopol, das bis Ende 1997 galt, erteilt werden können.

Diese Argumentation gibt indes die damals geltende Rechtslage nicht zutreffend wieder. Seit 1993 konnten Unternehmen für geschlossene Benutzergruppen unter Nutzung des Netzmonopols der Deutschen Telekom AG Sprache vermitteln (sog. Corporate Networks). Somit hätten auch andere Unternehmen für den Freistaat als geschlossene Benutzergruppe Sprachdienstleistungen anbieten können. Die erwähnte

Genehmigung bezog sich lediglich auf den Zusammenschluss der beiden Corporate Networks des Freistaats und der Auftragnehmerin zu einer Benutzergruppe. Dass bereits 1996 einer Vergabe des Bayernnetzes im Wettbewerb Rechtsgründe nicht entgegen standen, verdeutlicht die damals erfolgte Ausschreibung des Wissenschaftsnetzes.

Hinsichtlich des Behördennetzes wendet die Staatskanzlei ein, es habe 1997 keinen freien Markt für Telekommunikationsdienste gegeben und die Betreiberin sei die Einzige gewesen, die bereits über ein bayernweites IP<sup>1</sup>-Netz verfügt habe. Der Vergleich mit dem Landwirtschaftsnetz sei nicht zulässig, weil dort andere Rahmenkriterien gegolten hätten.

Der ORH gibt zu bedenken, dass 1997 auf dem Markt für **Daten**kommunikation bereits unbeschränkter Wettbewerb herrschte. Das bayernweite IP-Netz, das die Staatskanzlei als maßgebliches Entscheidungskriterium anführt, basierte damals noch fast ausschließlich auf dem Trägernetz der Deutschen Telekom AG, das auch Konkurrenten hätten anmieten können, so dass eine Vergabe im Wettbewerb durchaus möglich gewesen wäre. Das Landwirtschaftsnetz, das ebenfalls auf dem Internet-Protokoll basieren sollte, wurde mit als Erstes in das Behördennetz integriert, so dass die Unterschiede in den Rahmenkriterien nicht sehr erheblich gewesen sein können.

#### **44.2.2 Bedarfsanalyse und Auslastung**

Der Bandbreitenbedarf und die sonstigen Anforderungen an das Netz wurden weder im März 1996 noch im Dezember 1998 analysiert, so dass nicht konkret bekannt war, welche Datenübertragungskapazität an den jeweiligen Standorten überhaupt benötigt wird.

Die Staatskanzlei verweist insoweit auf den Umstand, dass es bei den Netzan schlüssen keine beliebigen Bandbreiten, sondern nur die Stufen 64/128 Kbit/s, 2 Mbit/s, 34 Mbit/s und 155 Mbit/s und somit keine größeren Handlungsspielräume gegeben habe. Die in diesem Rahmen vergebenen Anschlusskapazitäten hätten den Bedarfsüberlegungen und -projektionen des Jahres 1995 entsprochen.

Nach Auffassung des ORH hätte dennoch eine konkrete Bedarfsanalyse vorgenommen werden können, weil die genannten Stufen von Bandbreiten durch Gemein-

---

1) Internet Protokoll



schaftsanschlüsse beliebig aufgeteilt werden konnten. Durch eine detailliertere Planung hätte deshalb eine kostenoptimale Lösung gefunden werden können, wie sie ab 1999 auch realisiert wurde.

Der ORH hat festgestellt, dass das Bayernnetz zumindest bis Ende 1998 nur relativ gering ausgelastet war. Es wäre sinnvoll gewesen, die Leitungskapazität im März 1996 nicht für fast drei, sondern nur für jeweils ein Jahr zu mieten und diese Kapazität anhand von Auslastungsmessungen jährlich dem tatsächlichen Bedarf anzupassen. Nach Berechnungen des ORH wären hierdurch Einsparungen von über 7 Mio € möglich gewesen, ohne dass es selbst in der verkehrsstärksten Zeit zu Überlastsituationen gekommen wäre.

Die Staatskanzlei hält dies für unrealistisch. Die Vorstellung, Leitungen nach Belieben an- und abmieten und dadurch Kosten sparen zu können, entspreche nicht den realen organisatorisch-technischen, tariflichen und vertraglichen Gegebenheiten und Möglichkeiten. Der Unterauftragnehmer der Netzbetreiberin, eine Selbstverwaltungseinrichtung der Wissenschaft und Forschung, sei durch mittel- und langfristige Verträge gegenüber seinen Lieferanten ebenfalls gebunden und deshalb darauf angewiesen, dass seine Mitglieder nicht nach Gutdünken zum eigenen Vorteil und zulasten der Solidargemeinschaft handelten.

Der ORH hält weiterhin daran fest, dass hier unnötige Ausgaben in Millionenhöhe verursacht wurden und verweist insoweit auf den Vertrag vom Dezember 1998, mit dem es sowohl gelungen ist, durch eine bessere Verteilung der Gemeinschaftsanschlüsse und eine Reduzierung der Anschlusskapazitäten die Kosten erheblich zu reduzieren als auch die Laufzeit auf nur noch 14 Monate zu beschränken.

#### **44.2.3 Zielerreichung**

Nach den Feststellungen des ORH wurden für das Bayernnetz bzw. die zum Bayernnetz zählenden Netzbestandteile von 1996 bis 2001 insgesamt nahezu 67 Mio € aufgewendet (davon über 20 Mio € aus Privatisierungserlösen). Dennoch wurden die mit dem Bayernnetz verfolgten Ziele, die einzelnen Netzbestandteile zusammenzuführen und die Leitungen gemeinsam für die Sprach- und Datenkommunikation zu nutzen, nicht erreicht.

Zu keinem Zeitpunkt gab es eine gemeinsame physikalische Infrastruktur des Hochschul- und Behördennetzes. Lediglich das Bürgernetz nutzte bis Ende 1998 das Hochschulnetz als „Backbone“, dann trennte sich jedoch der Bürgernetzver-

band vom Bayernnetz und schloss sich einem privaten Provider an. Auch die angestrebten Kostenvorteile und Synergieeffekte aus einer Nutzung der Netzinfrastruktur sowohl für die Daten- als auch für die Sprachkommunikation sind nicht eingetreten, weil der Telefonverkehr sowohl im Behörden- als auch im Hochschulbereich weiterhin auf einer separaten Infrastruktur stattfindet.

Nach dem Ausscheiden des Bürgernetzes wurde Ende Februar 2000 auch die vertragliche Einbindung des Hochschulnetzes in das Bayernnetz beendet. Die Hochschulen sind seitdem - so wie vor BayernOnline - unmittelbar an das bundesweite Wissenschaftsnetz angeschlossen. Das Behördennetz besteht als eigenständige Netzinfrastruktur weiter. Das Konzept eines integrierten Bayernnetzes ist damit endgültig aufgegeben worden.

Aus Sicht der Staatskanzlei setzt der ORH Gesamtziel und Instrumente zur Erreichung des Gesamtziels zu Unrecht gleich. Nicht der Aufbau einer Netzinfrastruktur, sondern die verstärkte Nutzung der elektronischen Kommunikation sei Zielrichtung von BayernOnline gewesen. Außerdem werde das Bayernnetz noch tagtäglich genutzt, es heiße nur nicht mehr Bayernnetz, sondern es sei das gesamte real in Bayern existierende internetbasierende Netzwerk. Dass sich dieses Konzept nicht nur in Bayern, sondern auch außerhalb durchgesetzt habe, bedeute nicht, dass dies alles auch ohne BayernOnline geschehen wäre.

Hielte man diese Stellungnahme für zutreffend, wäre nach Auffassung des ORH der Einsatz von öffentlichen Mitteln für das Bayernnetz unnötig gewesen.

#### **44.3 Behördennetz**

##### **44.3.1 Anschlussentgelte**

Im Vertrag vom März 1997 (vgl. TNr. 44.2.1) wurde ohne die Möglichkeit einer vorzeitigen Vertragsauflösung eine Laufzeit von sechs Jahren vereinbart; dies war im Hinblick auf den behaupteten Pilotcharakter des Projekts und den allgemeinen Preisrückgang auf dem Telekommunikationsmarkt deutlich zu lang. Zwar kam es auch beim Behördennetz während der Vertragslaufzeit zu einigen Preisreduzierungen, diese blieben aber unzureichend, weil die Verwaltung aufgrund der vertraglichen Situation keinen entsprechenden Verhandlungsdruck ausüben konnte. Im Vergleich zu den Konditionen anderer Länder und anderer Anbieter in Bayern ist das Preis-/Leistungsverhältnis für das Behördennetz schlecht. Um trotz der überhöhten Preise Behörden und Kommunen für das Behördennetz zu gewinnen,

„verbilligte“ die Verwaltung die Anschlusskosten für den einzelnen Teilnehmer, indem sie sie zentral mitfinanzierte; an den tatsächlichen Kosten änderte dies nichts.

Die Staatskanzlei hält die Anschlussentgelte für marktkonform, was sie aus einem Simulationsprogramm, mit dem die Kosten für das Nachfolgenetz BAYKOM abgeschätzt wurden, ableitet. Die „Verbilligung“ habe ausschließlich zum Ziel gehabt, die vertraglich vereinbarten Anschlusszahlen fristgerecht zu erreichen.

Der ORH bemerkt hierzu: Sicherheit darüber, ob die Anschlusspreise marktgerecht sind, hätte man dann, wenn sie im Wettbewerb gebildet worden wären. Die Ausschreibung des Netzes für die Steuer- und Finanzverwaltung (vgl. TNr. 44.3.3) hat jedenfalls zu günstigeren Anschlussentgelten geführt. Die im Behördennetz-Vertrag vereinbarten Anschlusszahlen (160 Standorte) waren zum Zeitpunkt der „Verbilligung“ bereits erreicht.

#### **44.3.2 Wirtschaftlichkeit**

Eine Wirtschaftlichkeitsrechnung für das Behördennetz wurde nicht erstellt. Ob und in welchem Umfang durch das Behördennetz Einsparungen infolge des Wegfalls redundanter Leitungen, Synergieeffekte durch die zentrale Netzadministration sowie Nutzen durch die höhere Leistungsfähigkeit der Kommunikationsverbindungen aufgetreten sind, wurde weder zu Projektbeginn näher untersucht noch während der Projektlaufzeit überprüft. Die Kosten der Datenkommunikation betragen im Jahr 2000 (ohne Hochschulen und Polizei) mindestens 8,3 Mio € und haben sich damit seit Einrichtung des Behördennetzes nahezu verdoppelt. Genutzt wurde das Behördennetz bisher vorwiegend zur Kommunikation (E-Mail) und zur allgemeinen Information (Internet); nutzenbringende vernetzte Verwaltungsanwendungen sind in größerem Umfang erst im Rahmen der Ende 2001 gestarteten eGovernment-Initiative geplant. Selbst wenn man unterstellt, dass das Behördennetz als allgemeine Infrastruktureinrichtung unabhängig von der Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen soll, so hätten auf jeden Fall alternative Betreibermodelle (z.B. Eigenbetrieb durch das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung bzw. die Polizei oder Integration mit dem Hochschulnetz) und ihre Kosten in einen Vergleich einbezogen werden müssen.

Die Staatskanzlei bekräftigt ihre Ansicht, wonach das Behördennetz keine geeignete Maßnahme für eine Wirtschaftlichkeitsrechnung gewesen sei. Die vom ORH dargestellten Alternativen seien allesamt unrealistisch, da ihre Umsetzung - wenn überhaupt - nur mit erheblichem Zeitverzug möglich gewesen wäre. Eile sei jedoch

geboten gewesen, weil das IP-Netz der Landwirtschaftsverwaltung (vgl. TNr. 44.2.1) unmittelbar zur Realisierung angestanden habe. Es sei zwar zutreffend, dass sich die Kosten für die Datenkommunikation verdoppelt hätten, die Transportleistung habe jedoch weitaus schneller zugenommen.

Der ORH hält die Argumentation der Staatskanzlei für nicht überzeugend. Vor der Entscheidung über das Behördennetz hätten zumindest eine Wirtschaftlichkeitsrechnung in Form einer Kostenvergleichsrechnung durchgeführt und alternative Betreibermodelle untersucht werden müssen (Art. 7 Abs. 2 BayHO).

#### **44.3.3 Integration der Fachnetze**

Der Verwaltung ist es nicht gelungen, mit dem Behördennetz ein einheitliches Datennetz für sämtliche Behörden des Staates zu schaffen. Wichtige Fachnetze wie das der Polizei und der Steuer sind weiterhin nicht in das Behördennetz integriert. Insgesamt entfallen nur rd. 50 % der gesamten Datenkommunikationsinfrastruktur des Staates auf das Behördennetz, inzwischen ist der Anteil sogar noch gesunken. Erhoffte Einsparungen und Synergiegewinne durch die Integration, eines der grundlegenden Ziele des Behördennetzes, konnten bisher nicht verwirklicht werden.

Die Staatskanzlei verweist insoweit auf sicherheitstechnische Gründe, die eine Integration verhindert hätten.

Der ORH gibt demgegenüber zu bedenken, dass von Anfang an vorgesehen war, für gemeinsame Fachaufgaben auf einem physikalischen Netz mehrere logische Netze durch Einrichtung geschlossener Nutzergruppen zu bilden. Diese Zielsetzung wurde aber nicht mehr verfolgt, stattdessen werden das Polizeinetz und das Steuer- und Finanznetz nach wie vor als völlig eigenständige Netze geführt. Maßgeblich waren hierfür nach den Feststellungen des ORH auch wirtschaftliche Gründe, was im Umkehrschluss die Zweifel des ORH an der Wirtschaftlichkeit des Behördennetzes bestärkt. Bei den Verwaltungsnetzen anderer Länder konnten die Polizei- und Steuernetze unter Wahrung der Sicherheitsanforderungen integriert werden.

#### **44.3.4 Zentraler Internet-Zugang**

Der Auftrag zum Wechsel des zentralen Internet-Zugangs für das Behördennetz wurde im Juli 2000 ohne Beteiligung des Koordinierungsausschusses IuK und unter Verstoß gegen das Vergaberecht freihändig an die Betreiberin des Behördennetzes vergeben. Ausschlaggebend für diese Auftragsvergabe war nicht ein besonders günstiges Angebot - der Internet-Zugang über den bisherigen Provider wäre billiger gewesen -, sondern die bessere Anbindung an kommerzielle Internet-Angebote.

Nach Auffassung der Staatskanzlei durfte der Auftrag im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung vergeben werden, weil er nur von der Betreiberin des Behördennetzes ausgeführt werden konnte. Ferner seien nicht nur die reinen Anschlusskosten zu berücksichtigen, sondern auch die erforderliche Steigerung der Zuverlässigkeit, was wegen der redundanten Auslegung des Internet-Anschlusses für die Betreiberin des Behördennetzes gesprochen habe.

Die Staatskanzlei stützt sich bei ihrer vergaberechtlichen Bewertung auf den Umstand, dass die Auftragnehmerin die Verlagerung der Anschlusskomponenten in ihr Rechenzentrum empfohlen hatte und diesen Vorschlag naturgemäß nur die Auftragnehmerin selbst realisieren konnte. Eine solche Verlagerung war jedoch nicht zwingend, was sich schon daraus ergibt, dass sie nicht wie vorgeschlagen durchgeführt wurde. Die zu vergebende Leistung - Internet-Anbindung des Behördennetzes - hätte von jedem Internet-Service-Provider angeboten und deshalb eine Vergabe im Wettbewerb durchgeführt werden können. Nach den Erkenntnissen des ORH gab es im ersten Halbjahr 2000 Ausfallzeiten von insgesamt etwa vier Stunden. Hieraus die Notwendigkeit des Wechsels des Providers und einer redundant ausgelegten Internet-Anbindung abzuleiten, erscheint dem ORH nicht stichhaltig.

#### **44.3.5 Auslastung**

Die Verpflichtung, quartalsweise Unterlagen über die regionale Auslastung des Bayerischen Behördennetzes vorzulegen, wurde von der Betreiberin nicht erfüllt, die Unterlagen von der Verwaltung aber auch nicht eingefordert. Damit fehlten grundlegende Informationen für die Beurteilung eines wirtschaftlichen Betriebs sowie für Ausbauplanungen des Behördennetzes.

Wie der ORH festgestellt hat, war das Behördennetz im April 2001 selbst während der verkehrsstärksten halben Stunde im Durchschnitt nur zu knapp 18 % und im Oktober 2001 nur zu 35 % ausgelastet. Der Ausbau des 2-Mbit/s-Netzes im Rahmen des Projekts Verstärkung Behördennetz für 1,2 Mio € war verfrüht und daher unwirtschaftlich. Nach Berechnungen des ORH hätten in den Jahren 2000 und 2001 bei einem lastkonformen Ausbau des Behördennetzes 520 000 € eingespart werden können. Weitere knapp 500 000 € hätten eingespart werden können, wenn beim Behördennetz - wie bei anderen Landesverwaltungsnetzen - zwischen 128 Kbit/s und 2 Mbit/s ein Skalierungsschritt auf z.B. 512 Kbit/s eingeführt worden wäre.

Die Staatskanzlei räumt zwar ein, dass Auslastungsstatistiken nicht angefordert worden sind, die vom ORH ermittelten Einsparungsmöglichkeiten hält sie aber für unzutreffend. Ersetze man nämlich eine 2 Mbit/s-Leitung, die zu 35% ausgelastet sei, durch elf dann notwendige 64 Kbit/s-Leitungen, so sei dies nicht billiger, sondern teurer.

Diese Argumentation verkennt, dass nicht die durchschnittliche Auslastung aller Leitungen, sondern die tatsächliche Auslastung der einzelnen Behördenanschlüsse entscheidend ist. Deshalb hat der ORH für das Jahr 2001 ermittelt, bei welchen Behörden mit 2 Mbit/s-Anschlüssen aufgrund des konkret übertragenen Datenvolumens Leitungen mit geringerer Bandbreite selbst in der Hauptverkehrszeit ausgereicht hätten. Hieraus errechnet sich das dargestellte Einsparvolumen.

#### **44.3.6 Vertragsbeendigung/Migration**

Da im Rahmenvertrag über das Behördennetz Regelungen fehlen, wie und unter welchen Bedingungen das Vertragsverhältnis im Falle einer Beendigung abgewickelt wird und das bestehende Datennetz mit einem anderen Provider fortgeführt werden kann, konnte die Betreiberin bei der zum 31. März 2003 ausgesprochenen Kündigung erhebliche Zusatzentgelte durchsetzen. Insbesondere die Regelung, dass unabhängig vom Zeitpunkt der Migration stets das volle Anschlussentgelt für den laufenden und den folgenden Monat weiter zu zahlen ist, führt zusätzlich zum Entgelt für den neuen Netzprovider zu Kosten von fast 580 000 €. Nach Einschätzung der Verwaltung ist in etwa 20 % der Fälle mit Problemen zu rechnen, bei denen eine Umschaltung auf das alte Netz („Fall-back“) noch möglich sein muss. Aus der Sicht des ORH wäre es deshalb eine wirtschaftlich angemessenere Lösung gewesen, nur die tatsächlich anfallenden Fall-back-Fälle zu vergüten und das Pauschalentgelt für das Vorhalten der Infrastruktur an der Prognose von 20 %

zu orientieren sowie auf vier Wochen ab Umstieg zu begrenzen. Hierdurch hätten über 420 000 € eingespart werden können.

Nach Auffassung der Staatskanzlei würde der ORH-Vorschlag zu Abgrenzungsproblemen führen, weshalb er nicht weiterverfolgt worden sei. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass in die vereinbarte Regelung auch die Abbaukosten aufgenommen wurden, die ansonsten 385 € pro Standort betragen hätten.

Worin die Abgrenzungsprobleme bei einem Pauschalentgelt in Höhe von 20 % und einem ggf. zusätzlichen Entgelt für tatsächlich in Anspruch genommene Netzleistungen liegen sollen, ist für den ORH nicht nachvollziehbar. Dass die Verwaltung neben den zugestandenen Abschaltkosten in Höhe von 52 € pro Standort auch noch mit außergewöhnlich hohen Forderungen für den Abbau in Höhe von 385 € pro Standort konfrontiert wurde, ist gerade auf die unzureichende vertragliche Vorsorge zurückzuführen.

#### **44.4 Gesamtbetrachtung**

Insgesamt wurden nach den Feststellungen des ORH im Zusammenhang mit dem Hochgeschwindigkeitsnetz etwa 8,5 Mio € unnötig ausgegeben. Einsparungen, die sich durch Vergaben im Wettbewerb ergeben hätten, sind darin nicht enthalten.

### **45 Einführung eines terrestrischen digitalen Hörfunks - Pilotprojekt DAB**

**In den letzten 15 Jahren wurden weit über 200 Mio € aus Rundfunkgebühren sowie Landes-, Bundes- und EU-Haushaltsmitteln eingesetzt, um ein inzwischen fast ganz Deutschland abdeckendes digitales terrestrisches Hörfunksystem (DAB) zu schaffen. Bundesweit sind für diese neue Technik bisher nur etwa 15 000 Hörfunkgeräte verkauft worden.**

#### **45.1 Allgemeines**

Seit 1987 wird im Rahmen eines europäischen Forschungsvorhabens unter Federführung der Bundesrepublik Deutschland die Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks (DAB)<sup>2</sup> erprobt. Durch dieses System soll die bisher ausgestrahlte

---

2) DAB = Digital Audio Broadcasting

Ultrakurzwelle (UKW), die auf einem analogen terrestrischen System beruht, ersetzt werden. Als Vorteile von DAB werden die bessere Klang- und Empfangsqualität sowie mögliche Zusatzinformationsdienste genannt. Ferner werden eine effizientere Frequenznutzung sowie eine Senkung der Verbreitungskosten infolge geringerer notwendiger Sendeleistungen erwartet.

## **45.2 Bundesweite Einführung des DAB-Systems**

**45.2.1** Für die Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zur Einführung des DAB-Systems wurden in Deutschland von der EU und vom Bund Fördermittel von insgesamt 72 Mio € ausgereicht. Zudem haben seit 1995 neun Länder Pilotprojekte zur Erprobung der neuen Technik in Höhe von über 70 Mio € mitfinanziert. Zum Sendernetzaufbau stehen der ARD aus Rundfunkgebühren weitere 130 Mio € zur Verfügung, wovon bis Ende 2002 rd. 80 Mio € ausgegeben werden. Bei den privaten Radiostationen wird die Umstellung auf DAB durch die Landesmedienanstalten aus Rundfunkgebühren und in Bayern zusätzlich aus dem von den Kabelhaushalten erhobenen Teilnehmerentgelt gefördert. Allein die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) hat seit 1994 7,1 Mio € ausgegeben.

**45.2.2** Mit dem bisherigen Netzausbau wird bundesweit eine Fläche von etwa 80 %, in Bayern von über 90 % erreicht. Trotz der Ausstrahlung von DAB-Programmen seit sieben Jahren und der 1999 erfolgten Einführung des Regelbetriebs in Bayern mit 7 landesweiten und 28 lokalen DAB-Programmen, gab es Anfang 2002 bundesweit nur rd. 15 000 DAB-geeignete Empfangsgeräte. Obwohl die Rundfunkanstalten seit Jahren einen endgültigen „Marktdurchbruch“ erwarten, sind nennenswerte Erfolge bei der Akzeptanz der DAB-Technologie bisher ausgeblieben. In einem Gutachten vom Juli 1997 war für Ende 2000 ein Bestand von 484 000 bis 886 000 Geräten in Deutschland erwartet worden.

**45.2.3** Ein wesentlicher Grund für die verschwindend geringe Zahl an DAB-Geräten dürfte darin liegen, dass das bisherige UKW-Radio mit seinen Zusatzfunktionen, wie RDS<sup>3</sup> und TMC<sup>4</sup>, die Ansprüche der Verbraucher sehr gut erfüllt. Demgegenüber sind manche Vorteile des neuen DAB-Systems für den Konsumenten nur schwer erkennbar. Obwohl sich die Darstellung der DAB-Technik besonders auf den Autoradiomarkt konzentriert hat, werden die DAB-Empfänger von der Automobilindustrie bisher nicht als Erstausrüstung angeboten.

---

3) RDS = Radio Daten System (Digitale Zusatzinformationen in UKW: Anzeige des Programmnamens und automatische Umschaltung auf den Sender mit dem besten Empfang)

4) TMC = Traffic Message Channel (Digitale Verkehrsinformationen in UKW)



Hinzu kommt, dass der DAB-Empfang eine neue Geräteausstattung einschließlich neuer Antennen erforderlich macht. Auch wenn sich der derzeitige Stückpreis von DAB-Empfängern (ab rd. 500 €) mit steigenden Absatzzahlen deutlich verringern dürfte, kommen bei einem Ersatz der in Deutschland vorhandenen 100 bis 150 Millionen UKW-Hörfunkgeräte auf die Nutzer Umstellungskosten in Milliardenhöhe zu.

### 45.3 Pilotprojekt in Bayern

Die Staatsregierung hat in den Jahren 1995 bis 1999 im Zusammenwirken mit dem Bayerischen Rundfunk (BR) und der BLM ein Pilotprojekt mit einem Gesamtvolumen von 24,4 Mio € zur Erprobung und Markteinführung des DAB-Systems initiiert und mit 9,1 Mio € aus der „Offensive Zukunft Bayern“ bezuschusst (vgl. Zahlenübersicht).

#### Pilotprojektmittel

Zahlenübersicht

Mittelaufteilung	Mio €	%
Staatliche Mittel	9,1	37,3
Rundfunkgebührenmittel	5,7	23,4
Mittel der Industrie/Wirtschaft	7,5	30,8
Sonstige Mittel (Erlöse Endgeräte, Fraunhofer Ges. u.a.)	2,1	8,5
<b>insgesamt</b>	<b>24,4</b>	<b>100,0</b>

Die staatlichen Mittel wurden primär für die verbilligte bzw. kostenlose Abgabe der DAB-Endgeräte an Testteilnehmer, aber auch zum Aufbau des Sendernetzes und für die Projektorganisation verwendet. Insgesamt wurden 2 135 DAB-Geräte - geplant waren ursprünglich 5 000 - mit durchschnittlich 2 200 € pro Stück gefördert.

Nach Auffassung des ORH wurde durch das Pilotprojekt zwar die technische Machbarkeit bewiesen, allerdings hat fast die Hälfte der repräsentativ ausgewählten Testteilnehmer<sup>5</sup> kein Interesse bekundet, künftig ein DAB-Gerät zu kaufen. Obwohl damit spätestens 1998 deutlich geworden ist, dass ein Markterfolg der DAB-Technologie nur sehr schwer zu erzielen sein dürfte, wurde im April 1999 der reguläre Sendebetrieb mit DAB-Technik aufgenommen.

5) Akzeptanzstudie eines Meinungsforschungsinstituts im Rahmen des Pilotprojekts

#### **45.4 Auffassung des ORH zur Einführung der DAB-Technologie**

Auch nach fast vier Jahren Regelbetrieb des DAB-Hörfunks, dem Einsatz erheblicher Finanzmittel und einer bundesweit hohen Netzabdeckung hat sich die neue Technologie weder bei den Rundfunkteilnehmern noch bei der Geräteindustrie durchsetzen können. Die eingetretene Entwicklung zeigt, dass politischer Wille sowie hohe Gebühren- und Staatsmittel allein nicht ausreichen, um diese neue Technik am Markt zu etablieren.

Nach Ansicht des ORH sollte sich die öffentliche Hand bei der Entwicklung und Markteinführung derartiger Technologien auf die Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen beschränken. Es ist nicht Aufgabe des Staates, sondern der Industrie, Vorteile für Nutzer und mögliche Einsparungen der Sender zu bewerten und die Einführung voranzutreiben. Deshalb hat sich der ORH dafür ausgesprochen, die Förderung der DAB-Einführung baldmöglichst einzustellen.

#### **45.5 Stellungnahmen von Staatskanzlei, BR und BLM**

Gemeinsam wird die Bewertung des ORH, dass sich DAB am Markt nicht durchgesetzt habe, als völlig verfrüht und im Widerspruch zur überwiegenden Expertenmeinung stehend bezeichnet. Die Geräteindustrie gehe davon aus, dass der Grad der Marktdurchdringung von DAB branchentypisch und erfolversprechend sei. Eine von Bund und Ländern 1997 gemeinsam gegründete „Initiative Digitaler Rundfunk“ halte DAB weiterhin für das derzeit allein erfolversprechende digitale Radiosystem und sehe für das analoge UKW-Radio in einem digitalen Kommunikationsumfeld keine Zukunft mehr.

Die Staatskanzlei hat auf den Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 1997 hingewiesen, wonach im Gespräch mit allen Beteiligten auf eine Strategie hinzuwirken sei, die angesichts des weltweiten Wettbewerbs bis in etwa zehn Jahren zu einer Umstellung auf die digitale Rundfunkverbreitung führen solle. Abgesehen von dem abgeschlossenen Pilotprojekt sei in Bayern eine weitere Förderung der DAB-Einführung zu keinem Zeitpunkt vorgesehen gewesen und auch künftig nicht geplant. Im Übrigen habe der bayerische Gesetzgeber bereits am 25. Juli 2000 bei Änderung des Mediengesetzes<sup>6</sup> festgelegt, dass die Genehmigung für die terrestrische Verbreitung von Rundfunkprogrammen ab 1. Januar 2002

---

6) GVBl 2000 S. 488 ff. (hier: Ergänzung des Art. 26 Abs. 3 BayMG)

nur erteilt werden kann, wenn diese Programme in digitaler Technik verbreitet werden.

BR und BLM weisen in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass das analoge UKW-Hörfunksystem ausgereizt sei und quantitative und qualitative Verbesserungen für den Verbraucher daher nicht mehr zulasse. Im Vorfeld der für 2005 vorgesehenen Konferenz zur völligen Neuordnung des Frequenzspektrums in Europa würde bei mangelnder Nutzung der digitalen Frequenzen das Risiko bestehen, dass künftig in Deutschland Frequenzverluste und damit Kapazitätsengpässe für Hörfunkübertragungen eintreten könnten. Die DAB-Technologie erlaube im Sendernetzbetrieb erhebliche Wirtschaftlichkeitsverbesserungen, wenn auch die im Interesse des Verbrauchers vorgenommene Parallelausstrahlung (analog und digital) für einen Übergangszeitraum zusätzliche Kosten verursache. Der BR hat ergänzend auf folgenden einstimmigen Beschluss der ARD-Intendantenkonferenz vom 24. Januar 2002 hingewiesen: „Der Umstieg auf DigitalRadio wird einen längeren Zeitraum beanspruchen, da die bisherige analoge UKW-Ausstrahlung vom Publikum offenbar als ausreichend empfunden wird. Zur Durchsetzung von DigitalRadio sollten daher attraktive Zusatzangebote entwickelt werden, die einen Anreiz zum Wechsel zur Digitaltechnik geben“. Der BR hat ergänzend dargelegt, dass der zögerliche DAB-Start und die mangelnde Akzeptanz beim Teilnehmer auch durch fehlende Planungssicherheit für das operative DAB-System verursacht worden sei. Klare Eckpunkte in der Medienpolitik der Länder für ein bundeseinheitliches Vorgehen würden den Prozess erheblich beschleunigen.

#### **45.6 Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH stellt fest, dass die in den Stellungnahmen zum Ausdruck gebrachte positive Einschätzung der Vorteile des DAB-Betriebs nicht einer allgemeinen Auffassung auf Seiten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks entspricht. So hat der Hessische Rundfunk (HR) im Frühjahr 2001 die Ausstrahlung von DAB-Programmen wieder eingestellt. Der Verwaltungsratsvorsitzende des HR hat in einem Interview darauf hingewiesen, „wegen der gänzlich fehlenden Nachfrage, sei es unverantwortbar, für die Verbreitung eines DAB-Programms jährlich 500 000 bis 750 000 € auszugeben.“ Der Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks hat im Juli 2002 die Entscheidung seiner Geschäftsleitung unterstützt, im Hinblick auf das geringe Interesse des Hörfunkpublikums den weiteren Ausbau der DAB-Sendernetze zunächst auszusetzen, um die Entwicklung am Gerätemarkt abzuwarten. Auch die Sächsische Landesanstalt für privaten Rundfunk und neue Medien hat im Juni 2002

beschlossen, die Förderung einzustellen, wenn sich DAB nicht bis Ende 2004 „wesentlich“ durchgesetzt hat.

Die Forderung der ARD-Intendanten, zur Durchsetzung von DAB neue, attraktive Zusatzangebote zu entwickeln, erscheint dem ORH angesichts von bundesweit über 60 bereits vorhandenen öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogrammen sachlich und finanziell nicht akzeptabel.

Für ein vom BR gefordertes bundeseinheitliches medienpolitisches Vorgehen der Länder - wie z.B. die Vorgabe eines verbindlichen Zeitpunkts für die Abschaltung von UKW - sieht der ORH derzeit keinen Anhaltspunkt.

## C. Angelegenheiten nach Art. 99 BayHO

### 46 Zuschüsse an die Fraktionen

(Kap. 01 01 Tit. 684 01)

**Die insbesondere in den Haushaltsjahren 1999 und 2000 deutlich gestiegenen Zuschüsse haben dazu beigetragen, dass die Fraktionen erhebliche Rücklagen aufbauen konnten. Nach Auffassung des ORH ist die künftige Erhöhung der Zuschüsse zu begrenzen.**

**Für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit hat der ORH an Beispielen aufgezeigt, wo hinsichtlich der Mittelverwendung künftig eine noch sorgfältigere Grenzziehung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit erforderlich ist.**

**Zu den verfassungsrechtlich umstrittenen Vergütungen an Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen regt der ORH an, eine einheitliche und länderübergreifende Lösung zu suchen.**

#### 46.1 Allgemeines

Die Fraktionen erhalten nach Art. 2 und 3 BayFraktG<sup>1</sup> monatliche Zuschüsse zur Deckung ihres allgemeinen Bedarfs sowie sonstige Zuschüsse für bestimmte Zwecke, soweit dies der Haushaltsplan vorsieht. Der ORH hat die Verwendung der Zuschüsse für die Haushaltsjahre 1998 bis 2000 bei den Fraktionen geprüft (Art. 8 BayFraktG).

---

1) Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz)

## 46.2 Zuschüsse

Die Zuschüsse für die Fraktionen haben sich wie folgt entwickelt:

### Entwicklung der Zuschüsse

Zahlenübersicht 1

Haushaltsjahr	Zuschüsse		Preisindex <sup>1)</sup>
	Tsd €	%	%
1994 <sup>2)</sup>	7 078	100,0	100,0
1996	7 407	104,7	102,9
1998	7 531	106,4	105,7
1999	8 375	118,3	106,4
2000	9 086	128,4	108,2

1) Preisindex für die Lebenshaltung in Deutschland, umgerechnet auf das Basisjahr 1994

2) überwiegend noch vier Fraktionen

Insbesondere in den letzten beiden Haushaltsjahren ist eine deutliche Erhöhung der Zuschüsse festzustellen. Sie liegt zuletzt um mehr als 20 Prozentpunkte über dem Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung. Gleichzeitig sind in diesem Zeitraum die Rücklagen aller Fraktionen erheblich angewachsen (vgl. TNr. 46.3).

Die Zuschüsse, die sich aus einem Grundbetrag, einem Beitrag für jedes Mitglied und einem Oppositionszuschlag zusammensetzen, werden im Haushaltsplan verbindlich festgesetzt. Zusätzlich zu der hierbei regelmäßig vorgenommenen Erhöhung der Ansätze steigen die Zuschüsse noch einmal um den Prozentsatz, um den sich die Vergütungen der Angestellten des Freistaats Bayern durchschnittlich erhöhen. Nach Auffassung des ORH sollte die Erhöhung sich künftig insgesamt nur noch an der allgemeinen Preisentwicklung, z.B. dem Preisindex für die Lebenshaltung, orientieren und nur bei begründetem Mehrbedarf, der nicht aus den gebildeten Rücklagen gedeckt werden kann, darüber hinausgehen.

Die Fraktionen weisen darauf hin, dass insbesondere die 1999 und 2000 vorgenommenen strukturellen Erhöhungen der Zuschüsse nur den gestiegenen Bedarf an Zuarbeit für die politische Tätigkeit mit zeitlicher Verzögerung nachvollzogen haben und zur Durchführung der Fraktionsarbeit dringend erforderlich gewesen seien. Parallel zu den vielschichtiger und verflochtener gewordenen Lebenssachverhalten sei auch der Erklärungsbedarf gegenüber dem Bürger hinsichtlich der Hintergründe, Entscheidungszusammenhänge und Alternativen politischer Entscheidungen größer und aufwendiger geworden. Die Fraktionen müssten deshalb

in der Lage sein, durch die Vergabe von Arbeitsaufträgen und Gutachten bzw. Einstellung von zusätzlichen Fachleuten auf neue Fragestellungen und allgemein immer komplexer werdende politische Zusammenhänge zu reagieren. Ferner sei zu Beginn der 14. Legislaturperiode das neue Instrument der Enquetekommission für die parlamentarische Arbeit eingeführt worden, das einen nicht unerheblichen Personal- und Finanzbedarf für die Fraktionen auslöse. Auch für die nunmehr in regelmäßigen Abständen stattfindende Übernahme des Vorsitzes in Untersuchungsausschüssen durch die Opposition bedürfe diese zusätzlicher Mittel. Auch die Mehrarbeit für die Fraktionen durch die Auflösung des Bayerischen Senats und den dadurch bedingten Wegfall eines institutionalisierten Koordinierungsgremiums zur Einbindung der Verbände sowie die zur schnellen Informationsbeschaffung in einer „Medien-Demokratie“ notwendig gewordene Verbesserung der DV-Ausstattung verursache weiteren Aufwand. Sie halten ferner die künftige Anpassung der Zuschüsse an die Personalkostenentwicklung für sachgerechter, weil ihre Ausgaben überwiegend aus Personalkosten bestünden.

Für den ORH steht die Begrenzung der Zuschusserhöhung auf den notwendigen Umfang und die Vermeidung einer zweistufigen Erhöhung im Vordergrund. Strukturell sollte darauf geachtet werden, dass einmalig oder gelegentlich auftretender Mehrbedarf nicht auf Dauer in die Basis für periodische Erhöhungen einfließt.

### **46.3 Rücklagen**

Die Fraktionen dürfen aus nicht verbrauchten Zuschüssen grundsätzlich Rücklagen bilden, deren Höhe rückwirkend ab dem Haushaltsjahr 2000 bis zu 60 % der jährlichen Zuschüsse betragen darf.<sup>2</sup> Ein beabsichtigter Verwendungszweck muss seither nicht mehr angegeben werden. Nach den Rechenschaftsberichten der Fraktionen lag deren Rücklagenquote am 31. Dezember 2000 bei insgesamt 32,6 %, 36,3 % und 54,1 %.

Insgesamt haben sich die Rücklagen zum Ende der Haushaltsjahre wie folgt entwickelt:

---

2) Änderung des BayFraktG vom 24. Juli 2001, GVBl S. 347

**Entwicklung der Rücklagen**

Zahlenübersicht 2

Haushaltsjahr	Rücklagen		
	Tsd €	%	in % der Zuschüsse
1994	1 192	100,0	16,8
1995	1 149	96,4	15,7
1996	1 074	90,1	14,5
1997	741	62,2	10,0
1998	960	80,5	12,7
1999	2 043	171,4	24,4
2000	3 371	282,9	37,1

Die Rücklagen sind bis 1997 deutlich zurückgegangen. Eine Fraktion konnte zu diesem Stichtag keine Rücklagen bilden, sondern hatte sogar Schulden. Insbesondere aufgrund der hohen Zuschüsse in den letzten beiden Jahren sind die Rücklagen Ende 2000 fast auf das Dreifache gegenüber 1994 angestiegen.

Zum Anstieg der Rücklagen weisen die Fraktionen darauf hin, dass die Zahlen des Stichtags 31. Dezember 2000 einen Stand in der Mitte der Legislaturperiode des Landtags widerspiegeln und eine Reihe von größeren Ausgaben (z.B. Vorsitz im Untersuchungsausschuss) erst zwischen 2001 und 2003 haushaltswirksam werden. Außerdem sollten am Ende der Legislaturperiode entsprechende Rücklagen vorhanden sein, um unabhängig von Wahlerfolgen sicherzustellen, dass bestehende Arbeitsverhältnisse ordnungsgemäß abgewickelt und alle eingegangenen finanziellen Verpflichtungen bezahlt werden können. Wenn man die Rücklagen jeweils in Prozent der Fraktionskostenzuschüsse betrachte, werde deutlich, dass die Fraktionen über Jahre nicht in der Lage waren, eine ausreichende Zukunftsvorsorge zu treffen.

Nach Auffassung des ORH führt aber auch die Betrachtung der Rücklagen nach dem Verhältnis zu den Zuschüssen zu keinem wesentlich anderen Ergebnis, weil auch hier das schnelle Anwachsen der Rücklagen in nur zwei Jahren auf prozentual mehr als das Doppelte deutlich wird.

Die Rücklagen spiegeln grundsätzlich das von den Fraktionen aus nicht verbrauchten Zuschüssen gebildete Geldvermögen wider. Eine Fraktion hat dieses rechnerisch um Verbindlichkeiten und Rückstellungen vermindert und dadurch die Rücklagen um 113 000 € niedriger ausgewiesen. Diese Vorgehensweise entspricht nicht dem BayFraktG, nach dem die Rechnungslegung nicht nach Bilanzgrundsät-



zen, sondern nach Einnahmen und Ausgaben und damit nach dem reinen Zu- und Abflussprinzip zu erfolgen hat (Art. 6 BayFraktG).

Ohne Berücksichtigung der Verbindlichkeiten und Rückstellungen hätte sich zwar die Rücklagenquote dieser Fraktion auf über 60 % erhöht. Wegen der erst im Juli 2001 wirksam gewordenen Rücklagenbegrenzung für das Jahr 2000 auf 60 % kann jedoch nach Auffassung des ORH von einer Rückforderung der für die überhöhte Rücklagenbildung verwendeten Mittel abgesehen werden.

Die Fraktion begründet ihre teilweise Rechnungslegung nach Bilanzierungsgrundsätzen mit dem nach Art. 6 Abs. 4 BayFraktG erforderlichen Ausweis von Schulden und Rücklagen, was rechtssystematisch eine Bilanzierung zwingend voraussetze. Diese Technik diene der größtmöglichen Wahrheit und Klarheit des Jahresabschlusses und der richtigen zeitlichen Zuordnung der Kosten, weshalb sie sich mit ihrer Rechnungslegung mit den Vorgaben des BayFraktG in besonderem Maße konform sehe.

Der ORH sieht, wie auch die übrigen Fraktionen, in dem von Art. 6 Abs. 4 BayFraktG geforderten zusätzlichen Ausweis von Vermögen, Schulden und Rücklagen in den Rechnungsberichten keinen Widerspruch zu der in Art. 6 Abs. 3 BayFraktG geregelten Rechnungslegung nach Einnahmen und Ausgaben, die der Kameralistik im Bereich der öffentlichen Haushalte entspricht. Eine Rechnungslegung nach Bilanzgrundsätzen ist dem BayFraktG weder als Verpflichtung noch als Wahlmöglichkeit zu entnehmen. Wichtig erscheint dem ORH jedoch insbesondere, dass für alle Fraktionen die Rechnungslegung und Rücklagenbildung nach den gleichen Grundsätzen erfolgt. Sollten insoweit Zweifel bestehen, müssten diese durch eine klarstellende gesetzliche Regelung ausgeräumt werden.

#### **46.4 Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit**

**46.4.1** Nach dem BayFraktG können die Fraktionen die ihnen zugewiesenen Mittel auch zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit verwenden. Dabei muss ein eindeutiger Bezug zur Fraktionsarbeit vorhanden und erkennbar sein. Mit den Mitteln der Fraktion dürfen keine Veröffentlichungen für eine Partei und keine Parteiwerbung finanziert werden. Die Fraktionen waren sichtlich bestrebt, diese im Einzelfall oft schwer durchführbare Abgrenzung einzuhalten. In einigen Fällen wurde aber die Grenze der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hin zur Parteiarbeit nicht ausreichend beachtet.

Bei den Fraktionen waren werbende Tätigkeiten im Zusammenhang mit Volksbegehren festzustellen. Beispielsweise hat eine Fraktion ein Volksbegehren zur Schulreform unterstützt und hierzu 600 000 Prospekte u.a. an Geschäftsstellen der Partei, Bürgerbüros und Kreisverbände verteilt; die Gesamtkosten hierfür betragen 32 000 €. Sowohl die hohe Auflage als auch die Verteilung der Prospekte an verschiedene Parteiorganisationen zeigen u.E. deutlich, dass hier auch Parteiinteressen verfolgt wurden.

Im Rahmen der Gesetzesinitiative durch Volksbegehren und der Gesetzgebung durch Volksentscheid beginnt die Funktion des Landtags (der Fraktionen) erst damit, ein erfolgreiches Volksbegehren nach Erreichen des Quorums anzunehmen oder dieses abzulehnen und dann ggf. zusammen mit einem Gegenvorschlag einen Volksentscheid herbeizuführen. Aktivitäten im Rahmen von Volksbegehren gehören ausdrücklich nicht zu den Parlamentsaufgaben, da den Fraktionen oder anderen Gruppierungen von Abgeordneten bewusst kein Gesetzesinitiativrecht durch Volksbegehren eingeräumt wurde. Die werbende Tätigkeit im Rahmen von Volksbegehren und - soweit über den Rahmen der skizzierten Funktion des Landtags hinausgehend - auch von Volksentscheiden ist deshalb der Parteiarbeit zuzurechnen. Der ORH hat die Fraktionen gebeten, diese Grenzziehung künftig genauer zu beachten.

Im dargestellten Beispielsfall schließt sich die Fraktion zwar der Auffassung des ORH an, dass die Initiierung von Volksbegehren nicht Aufgabe der Fraktionen ist. Sie hält die Verteilung der Prospekte jedoch insbesondere deshalb für zulässig, weil die Inhalte des Volksbegehrens bereits vor dessen Initiierung Gegenstand parlamentarischer Bemühungen der Fraktion gewesen seien und sich erst nach dessen Scheitern eine Initiative gebildet habe. Die vom ORH kritisierte Auflagenhöhe ergebe sich automatisch, weil die Broschüre an jedem Informationsstand und von jedem Parteimitglied nachgefragt worden sei. Insgesamt hätte das Material nicht der Initiierung, sondern der Information gedient.

Nach Auffassung des ORH hat die Fraktion mit dem Prospekt gezielt das Volksbegehren unterstützt. Unabhängig von der vorausgegangenen parlamentarischen Behandlung handelt es sich um eine werbende Tätigkeit in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit dem Volksbegehren, bei der nach oben dargestellten Grundsätzen die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion überschritten wurden. Insbesondere die hohe Auflage der Broschüre, die auch nach dem Vortrag der Fraktion vornehmlich durch die Nachfrage der Parteimitglieder veranlasst war, bestätigt die Annahme, dass die Maßnahme die Parteiarbeit im

Zusammenhang mit dem Volksbegehren unterstützt hat und deshalb auch von der Partei hätte finanziert werden müssen.

**46.4.2** Die von einer Fraktion herausgegebene Presseschrift enthielt neben der Darstellung der Fraktionsarbeit im Landtag auch umfangreiche Beiträge, die die Parteiarbeit betreffen. Der ORH hatte hierzu bereits bei einer vorangegangenen Orientierungsprüfung neben einer deutlichen Trennung von Fraktions- und Parteibeiträgen eine verhältnismäßige und nachprüfbare Kostenaufteilung gefordert. Die Fraktion hat dagegen pauschal und nicht näher nachvollziehbar 95 % der angefallenen Kosten, jährlich 89 500 €, übernommen. Auch wenn bei den einzelnen Beiträgen teilweise nur schwer zwischen Fraktions- und Parteiarbeit zu trennen ist, war selbst bei vorsichtiger Betrachtung der auf die Partei entfallende Kostenanteil erheblich höher als der bisherige Ansatz von 5 %. Die Presseschrift ist zwischenzeitlich eingestellt worden.

Die Fraktion weist im Wesentlichen darauf hin, dass die Kostenverteilung nicht nur nach dem Umfang der Beiträge, sondern hauptsächlich nach dem überwiegenden Interesse der Fraktion an der Publikation vorgenommen worden sei. Sie konnte aber die Grundlage der durchgeführten Kostenverteilung nicht mehr ausreichend rekonstruieren.

**46.4.3** Eine Fraktion hat im Jahr 2000 zwei öffentliche Veranstaltungen zur Lage der Energieversorgung in Bayern mit Gesamtkosten von 40 400 € finanziert. Sowohl die Einladungsschreiben als auch verschiedene Veröffentlichungen der Fraktion und Vorlagen zu Pressekonferenzen weisen deutlich darauf hin, dass es sich bei den Veranstaltungen zumindest um gemeinsame Aktionen mit der Partei und Parteiorganisationen handelte. Nach Auffassung des ORH hätte deshalb zumindest eine Kostenteilung vorgenommen werden müssen. Um Abgrenzungsprobleme gar nicht erst entstehen zu lassen, sollten gemeinsame werbende Veranstaltungen von Fraktion und Partei möglichst vermieden werden.

Die Fraktion sieht die Veranstaltung trotz der ideellen Unterstützung durch die Partei als Ergebnis ihrer parlamentarischen Arbeit. Sie hat gleichwohl zugesichert, künftig gemeinsame Veranstaltungen von Fraktion und Partei grundsätzlich zu vermeiden und ggf. eine Kostenteilung vorzunehmen.

**46.4.4** Von einer Fraktion wurde eine Repräsentativbefragung in Bayern mit Kosten von insgesamt 28 500 € in Auftrag gegeben. Bei einem Teil der Fragen stand eindeutig das Interesse der Partei im Vordergrund, ein unmittelbarer Zusammenhang mit der

Fraktionsarbeit war insoweit nicht erkennbar. Unabhängig von der notwendigen Kostentrennung sollte seitens der Fraktion auf Umfragen, die auch die Partei betreffen, grundsätzlich verzichtet werden.

Die Fraktion hat zumindest für einen Teil der Fragen auf einen Zusammenhang mit der Fraktionsarbeit hingewiesen. Sie hat gleichzeitig zugesichert, künftig derartige Meinungsumfragen nicht mehr durchzuführen.

#### **46.4.5**

Eine Fraktion unterhält außerhalb Münchens ein Presse- und Informationsbüro, in dem regelmäßig zwei Arbeitskräfte beschäftigt werden. Die Ausgaben für dieses Büro waren bereits Gegenstand einer vorangegangenen Orientierungsprüfung. Der ORH ist nach wie vor der Auffassung, dass die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch das Pressebüro der Parteiarbeit zuzuordnen ist. Die für die Fraktion erforderliche Öffentlichkeitsarbeit erfordert keine festen Einrichtungen außerhalb des Parlaments. Diese sind mit dem Wesen und der Aufgabe der Fraktionen als innerparlamentarische Gliederung auch nicht zu vereinbaren. Zudem wird die erforderliche klare Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit bei einem Büro außerhalb des Landtags nahezu unmöglich.

Die Fraktion sieht ein besonderes Bedürfnis, ihre Arbeit bayernweit darzustellen. Sie hat ausführlich dargelegt, dass dies nach ihrer Auffassung im nordbayerischen Raum durch das Pressebüro in Nürnberg schon durch die Lage besser und kostengünstiger erreicht werden könne. Hinzu komme, dass die entsprechenden Räume innerhalb des Landtags nicht zur Verfügung stünden. Die Fraktion ist ferner der Auffassung, dass es dem Wesen einer Fraktion nicht widerspreche, wenn einzelne Organisationseinheiten außerhalb des Landtags unterhalten würden.

Der ORH ist der Auffassung, dass die bei der Öffentlichkeitsarbeit oft schwierige Abgrenzung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit sich auch an formalen Kriterien orientieren und messen lassen muss, um eine in der öffentlichen Wahrnehmung untrennbare Vermischung zu vermeiden. Hierzu gehört, dass die Arbeit der Fraktionen auf das Parlament ausgerichtet ist und damit i.d.R. am Sitz des Landtags stattfindet. Darüber hinausgehende mögliche und zulässige Aktivitäten in der Öffentlichkeitsarbeit sollten deshalb nicht zu ortsfesten Einrichtungen außerhalb des Parlamentssitzes führen, weil damit eine Grenze überschritten wird und die saubere Trennung zwischen Partei- und Fraktionsarbeit in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit nicht mehr gewährleistet ist. Dies zeigt sich gerade auch im vorliegenden Fall, in dem das auswärtige Fraktionsbüro im gleichen Gebäude untergebracht ist wie die dortige Parteizentrale.

Die Fraktion hat zugesichert, die Problematik nochmals fraktionsintern zu diskutieren.

#### **46.5 Vergütungen an Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen**

Die Fraktionen zahlen an verschiedene Mitglieder Vergütungen für die Wahrnehmung besonderer Funktionen innerhalb der Fraktion. Dies sind Fraktionsvorsitzende, stellvertretende Fraktionsvorsitzende, Vorstandsmitglieder, Parlamentarische Geschäftsführer und Arbeitskreisvorsitzende.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juli 2000 (BVerfGE 102, 224) sind über die für alle Abgeordneten gleichen Diäten und Kostenpauschalen hinaus grundsätzlich nur Zulagen an wenige, politisch besonders herausgehobene Funktionsträger zulässig. Danach sind nur Zulagen an Parlamentspräsidenten und deren Vertreter sowie an Fraktionsvorsitzende mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des freien und gleichen Mandats zu vereinbaren. Im Urteilsfall wurden allerdings auch die Vergütungen an die Funktionsträger der Fraktionen nach dem (Thüringer) Abgeordnetengesetz direkt durch das Parlament geleistet und nicht aus Mitteln bestritten, die den Fraktionen nach dem Fraktionsgesetz und dem Haushaltsgesetz zu deren Verfügung zugewiesen sind. Es ist derzeit umstritten, ob die Grundsätze des Urteils auf Zahlungen durch die Fraktionen aus den staatlichen Zuschussmitteln uneingeschränkt übertragbar und anwendbar sind. Zur Zulässigkeit der Vergütungen an Fraktionsmitglieder liegen verschiedene Gutachten mit teilweise unterschiedlichen Auffassungen vor.

In einem Gutachten vom September 2001 für den Landtag von Baden-Württemberg vertritt Prof. Dr. Paul Kirchhof, Bundesverfassungsrichter a.D., die Auffassung, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts für eine weitergehende, fraktionsinterne Zusatzentschädigung für „politisch herausgehobene Stellungen“ innerhalb der Fraktion kein Raum besteht. Allerdings sieht er einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Parlamente und lässt bei einem sog. Teilzeitparlament, bei dem die Abgeordneten neben ihrer parlamentarischen Tätigkeit noch eine weitere Berufstätigkeit ausüben können, Ausgleichszahlungen für einen Einkommensausfall auch bei den nicht als Teilzeitparlamentarier anzusehenden stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, parlamentarischen Fraktionsgeschäftsführern und Ausschussvorsitzenden zu. Nach einer Pressemitteilung vom 17. März 2002 beabsichtigt der Landtag von Baden-Württemberg eine Neuregelung auf der Grundlage dieses Gutachtens und der Annahme eines Teilzeitparlaments.

Die Diätenkommission Schleswig-Holstein (Vorsitz Prof. Dr. Ernst Benda, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.) hat in ihren Empfehlungen vom 19. Dezember 2001 dargelegt, dass über den vom Bundesverfassungsgericht festgelegten Personenkreis hinaus auch den Parlamentarischen Geschäftsführern der Fraktionen eine Funktionszulage gezahlt werden sollte.

Die Diätenkommission Nordrhein-Westfalen (Vorsitz Dr. h.c. Helmuth Becker, Vizepräsident des Bundestags a.D.) hat in ihren Empfehlungen vom 7. März 2002 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Urteil des Bundesverfassungsgerichts der parlamentarischen Wirklichkeit nicht gerecht werde, und hat sich dafür ausgesprochen, im Rahmen der Fraktionsautonomie Funktionszulagen z.B. auch an Parlamentarische Geschäftsführer der Fraktionen und stellvertretende Fraktionsvorsitzende zu zahlen.

Der ORH regt an, für die besonderen Vergütungen an Fraktionsmitglieder eine möglichst einheitliche und länderübergreifende Lösung anzustreben.

Die Fraktionen schließen sich der Auffassung des ORH grundsätzlich an.

Vom Großen Kollegium beschlossen  
am 23. Oktober 2002



Alfons Metzger  
Präsident