

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2004**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 2002	9
2 Haushaltsrechnung 2002	9
3 Haushaltsüberschreitungen	11
4 Ausgabereste	12
5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	13
6 Haushaltswirtschaftliche Daten	14
7 Kreditermächtigung	17
8 Finanzierungssaldo	17
9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel	19
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	19
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2002	19
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2003	19
13 Staatsschulden 2003	23
14 Staatsbürgschaften 2003	26
15 Privatisierungserlöse	28
 II. Prüfungsergebnisse 	
A. Ressortübergreifende Ergebnisse	
16 IuK-Einsatz bei der Personalverwaltung	36
17 Zeiterfassung bei den staatlichen Behörden	44
18 Wärmeanschlussleistungen bei staatlichen Gebäuden	50

	Seite
B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen	
Staatskanzlei	
19 Bayerische Filmförderung	53
Staatsministerium des Innern	
20 Ausgaben für polizeiliche Ermittlungen	62
21 Beschaffungswesen der Polizei	66
22 Erhaltung der Staatsstraßen	71
Staatsministerium der Justiz	
23 Ausgaben der Justizvollzugsanstalten für Rundfunkgebühren	76
Staatsministerium für Unterricht und Kultus	
24 IuK-Einsatz in der Schulverwaltung	79
Staatsministerium der Finanzen	
25 Risikomanagement zur Veranlagung der Gewinneinkünfte	89
26 Effizienz der Außenprüfungen	93
27 Besteuerung ausländischer Einkünfte	98
28 Unentgeltliche Überlassung einer staatseigenen Villa	104
29 Pauschale Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung	106
Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	
30 Förderung von Messebeteiligungen des Handwerks	108
31 Ausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz	113
32 Förderung einer U-Bahnlinie	116

	Seite
Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten	
33	luK-Einsatz in der Staatsforstverwaltung 118
Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	
34	Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im Nahverkehr 126
35	Opferentschädigungsgesetz 129
36	Förderung von Schwangerenberatungsstellen 136
Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	
37	Förderung eines Pilotprojekts für Linienbusse mit alternativer Antriebstechnik 142
Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	
38	Studiengänge mit geringer studentischer Nachfrage 145
39	Technische Gebäudeausrüstung eines Institutsgebäudes 148
40	Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinik 152
41	Dialyseeinrichtungen der Universitätsklinik 159
42	Studentenzahl- und Stellenentwicklung an „alten“ Fachhochschulen 163
43	Internationales Hochschulinstitut Lindau 169

Verzeichnis der Abkürzungen

BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BayBG	= Bayerisches Beamtengesetz
BayMBS	= Bayerisches Mittelbewirtschaftungssystem
BT	= Deutscher Bundestag
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
Epl.	= Einzelplan
EDVBK	= Bestimmungen für die Erteilung von Kassenanordnungen im automatisierten Buchführungsverfahren der Staatskassen
EStG	= Einkommensteuergesetz
EU	= Europäische Union
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	= Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	= Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
HGr.	= Hauptgruppe
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
IT	= Informationstechnologie
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
LMU	= Ludwig-Maximilians-Universität München
LT	= Bayerischer Landtag
LT-Drs.	= Landtagsdrucksache
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	= Sozialgesetzbuch
StGB	= Strafgesetzbuch
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
VG	= Verwaltungsgericht

Vorbemerkung

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

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 behandelt zunächst die Haushaltsrechnung 2002, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist. Im Übrigen sind Prüfungsergebnisse dargestellt, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2004 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 (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 2002

- 1.1 Der Haushaltsplan 2002 ist durch das Haushaltsgesetz 2001/2002 vom 22. Dezember 2000 i.d.F. des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2002 vom 24. Dezember 2001 in Einnahmen und Ausgaben auf 35 383 434 000 € festgestellt worden.

Gegenüber 2001 ist das **formale** Haushaltsvolumen um 4,0 % angestiegen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** **Ausgabensoll** ist um 2,6 % gestiegen.

- 1.2 Im Haushalt 2002 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 509,7 Mio € **Min-
derausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben wie im Vorjahr 1,4 % des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.²

2 Haushaltsrechnung 2002

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2002 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 27. Oktober 2003 (LT-Drucksache 15/31) übersandt.^{3,4} Im Abschlussbe-

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (2002 insgesamt 772,9 Mio €).

2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 25. Juli 2000 und Nachtrag zum Sperrebeschluss vom 13. März 2001 für die Haushaltsjahre 2001 und 2002.

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2002 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 28. November 2003 (LT-Drucksache 15/134) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 2002 wurden am 23. Mai 2003 abgeschlossen.

richt 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 2002

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	35 383 434 000,00 €	35 383 434 000,00 €
- aus dem Haushaltsjahr 2001 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 365 670 964,11 €	2 898 396 233,91 €
insgesamt (Rechnungssoll)	39 749 104 964,11 €	38 281 830 233,91 €
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	35 975 427 029,07 €	35 359 010 427,48 €
- in das Haushaltsjahr 2003 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 896 068 226,31 €	3 045 210 097,70 €
insgesamt	39 871 495 255,38 €	38 404 220 525,18 €
Unterschied Soll/Ist	- 122 390 291,27 €	- 122 390 291,27 €

Nach dem Haushaltsabschluss 2002 übersteigt das **Gesamt-Ist** das **Gesamt-Soll** bei den Einnahmen und Ausgaben um jeweils 122 390 291,27 €. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist somit ausgeglichen.

Bei einem ausgeglichenen Haushalt müssen die in das nächste Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste durch einen entsprechenden Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben und soweit dies nicht ausreicht, durch nicht beanspruchte Kreditermächtigungen oder andere Einnahmereste gedeckt werden.

Die Einnahmereste zum Ende des Jahres 2002 betragen 3 896 068 226,31 €. Davon entfallen 3 105 936 107,82 € auf Kreditermächtigungen (vgl. TNr. 7) und 790 132 118,49 € auf nicht verwendete Einnahmen aus dem Grundstock „Offensive Zukunft Bayern I - IV“ und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“. Die Einnahmereste decken die Ausgabereste von 3 045 210 097,70 € sowie die zum 31. Dezember 2002 noch in der Rücklage enthaltenen Kreditermächtigungen von 850 858 128,61 €.

3 Haushaltsüberschreitungen

3.1 Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2002 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 510 824 070,62 € ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	428 409 720,25 €
- außerplanmäßige Ausgaben	47 877 211,36 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	34 537 139,01 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2002 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 1,4 % (Vorjahr 1,5 %).

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 StMF (Anlage I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio € sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlussbericht des 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 51 129 € überstiegen haben (Schreiben vom 12. Oktober 2002 und vom 29. April 2003).

3.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In vier Fällen mit zusammen 1 006 924,40 € haben es die betroffenen Ressorts versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

3.3 Für unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn wie in den folgenden Fällen Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO):

- Für das **Wohngeld**, das je zur Hälfte von Bund und Land getragen wird, wurden 27,65 Mio € überplanmäßig geleistet (Kap. 03 63 Tit. 681 02).
- Als **Entschädigung für Sachverständige in gerichtlichen Verfahren** sind 7,8 Mio € überplanmäßige Ausgaben angefallen (Kap. 04 04 Tit. 526 24). Die Sachverständigen werden durch Gerichte beauftragt.
- Durch die weiterhin starke Zunahme der Erstattungsanträge der Vereins- und Be-

rufsbetreuer entstanden 9,37 Mio € überplanmäßige Ausgaben für die **Vormünder und Betreuer mittelloser Münder und Betreuer** (Kap. 04 04 Tit. 681 02).

- Für Träger kommunaler und staatlich anerkannter Berufs- und Berufsaufbau-schulen (Art. 18, 41 BaySchFG) wurden an **Lehrpersonal- und Betriebszuschüssen** insgesamt 12,69 Mio € überplanmäßig geleistet (Kap. 05 03 TitGr. 73 bis 79). Diese sind durch steigende Schülerzahlen verursacht worden.
- Durch unerwartet hohe Personalkostenzuschüsse für das **pädagogische Personal an Kindergärten** (Art. 24 BayKiG) ergaben sich 12,88 Mio € überplanmäßige Ausgaben (Kap. 10 07 TitGr. 90).
- Für die **Unterbringung von psychisch, drogen- oder alkoholkranken Straftätern** (Art. 22 Abs. 4 AGBSHG) sind 10,94 Mio € überplanmäßige Ausgaben angefallen (Kap. 10 72 Tit. 643 01). Dieser Haushaltsansatz ist seit Jahren zu niedrig veranschlagt, seit 1997 jährlich in zweistelliger Millionenhöhe.
- Der Freistaat Bayern wurde im **Länderfinanzausgleich** zusätzlich mit 307,7 Mio € belastet (Kap. 13 03 Tit. 612 01).
- Die Ausgaben nach dem **Bundesausbildungsförderungsgesetz** überstiegen den Haushaltsansatz um 15,1 Mio € (Kap. 15 03 TitGr. 80 bis 81).

4 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahrs 2002 sind nach Abzug der Vorgriffe rechnerische Ausgabereste von 3 991 745 259,47 € verblieben. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 3 045 210 097,70 € in das Haushaltsjahr 2003 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 2002

Zahlenübersicht 2

	Mio €
Rechnerischer Ausgaberest	3 991,8
zuzüglich abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	83,2
abzüglich	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	507,5
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	159,9
- vom StMF eingezogen	362,4
in das Jahr 2003 übertragene Ausgabereste	3 045,2

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber 2001 um 146,8 Mio €. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 8,6 % (Vorjahr 8,5 %). In folgenden Bereichen sind die Reste besonders angestiegen:

- Beim **sozialen Wohnungsbau** (Kap. 03 64 TitGr. 51 bis 56) ergaben sich Ausgabereste von 61,4 Mio €, da bewilligte Darlehen noch nicht ausgezahlt waren.
- Bei den **Tilgungsausgaben für Bundesdarlehen** (Kap. 13 06 Tit. 581 01) entstanden Ausgabereste von 28,2 Mio €, weil sich die Rückflüsse bei den Wohnungsbaudarlehen erhöht haben.
- Die Ausgabereste zum **Bau von Abwasseranlagen** (Kap. 13 10 Tit. 883 04 und Kap. 14 77 TitGr. 79 - 80) sind gegenüber 2001 um 103,8 Mio € auf 216,0 Mio € gestiegen, weil viele Gemeinden wegen ihrer finanziellen Rahmenbedingungen ihre Vorhaben verschoben haben (Ausgabereste 2003 nur noch 56 Mio € aus Mitteln der Abwasserabgabe).
- Die Ausgabereste bei den **staatlichen Hochbaumaßnahmen** erhöhten sich um 103,0 Mio € auf 606,2 Mio €, weil sich planungs- und baurechtliche Genehmigungsverfahren verzögerten. Davon betroffen sind zu etwa gleichen Teilen Baumaßnahmen, die aus Privatisierungserlösen finanziert werden, und Sanierungsmaßnahmen an den Hochschulklinika.

Die Ausgabereste ab 5 Mio € und deren Begründungen sind im Einzelnen in der Beilage 1.2 des Abschlussberichts zur Gesamtrechnung 2002 aufgeführt.

5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

5.1 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, so dass die Werte nicht mehr ohne weiteres vergleichbar sind. Dennoch ist festzustellen, dass die Haushaltsjahre 2001 und 2002 besonders ungünstig verlaufen sind. Die Einnahmen liegen deutlich unter denen des Jahres 2000; die Ausgaben sind stärker als in den vorangegangenen Jahren angestiegen. Die Zahlenübersicht 3 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die um die Privatisierungserlöse bereinigten Veränderungen sind in Klammern gesetzt.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Bereinigte Einnahmen ¹⁾			Bereinigte Ausgaben ¹⁾		
	Mio €	%	(%)	Mio €	%	(%)
1996	29 353,9	3,5	(3,7)	31 153,2	5,1	(0,3)
1997	29 251,7	-0,3	(0,1)	30 713,2	- 1,4	(1,3)
1998	30 523,4	4,3	(4,3)	31 077,9	1,2	(0,9)
1999	31 833,2	4,3	(4,3)	31 677,3	1,9	(2,7)
2000	33 343,9	4,7	(4,7)	32 409,7	2,3	(2,5)
2001	32 331,2	- 3,0	(- 3,2)	33 227,2	2,5	(2,2)
2002	32 435,8	0,3	(0,3)	34 481,3	3,8	(3,7)
2003	32 106,9	- 1,0	(- 1,0)	34 816,3	1,0	(1,3)

- 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 Stöcke; interne Verrechnungen.

5.2

Im Jahr **2002** nahmen die bereinigten Ausgaben um 3,8 % zu. Der Zuwachs lag über der vom Finanzplanungsrat empfohlenen 2 %-Grenze sowie der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts (Zahlenübersicht 4).

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2002 gegenüber 2001

Zahlenübersicht 4

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	+ 0,3
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 0,2
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	+ 3,8
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,0
Bruttoinlandsprodukt - in Bayern	+ 2,1
(in jeweiligen Preisen) - in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,8

- 1) einschließlich Bayern, aber ohne Berlin

6 Haushaltswirtschaftliche Daten

6.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Allgemeiner Teil

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe		2001	2002		2003	
		Ist Mio €	Ist Mio €	Soll Mio €	Abwei- chung Ist/Soll Mio €	Ist Mio €
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	25 578,9 25 433,3	25 447,4 25 299,3	26 000,8 25 882,1	- 553,4 - 582,8	25 156,8 25 030,0
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2 761,6	2 839,2	2 551,3	287,9	2 706,9
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2 904,2	2 997,0	2 817,2	179,8	3 057,0
3	Schuldaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt Entnahme aus der Rücklage</i>	2 232,3 199,2 286,3	4 691,9 1 018,9 1 307,0	4 014,0 467,6 1 157,0	677,9 551,3 150,0	4 328,7 1 123,0 1 145,2
zusammen		33 476,9	35 975,4	35 383,4	592,0	35 249,4
Ausgaben						
4	Personalausgaben	13 647,4	14 103,6	14 258,8	- 155,2	14 491,1
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	1 827,5	1 909,5	1 873,2	36,3	1 917,1
	Ausgaben für den Schuldendienst	1 020,8	1 038,0	1 143,9	- 105,9	1 099,1
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	11 911,9	12 474,6	12 162,7	311,9	12 203,5
7	Baumaßnahmen	926,2	916,8	1 085,2	- 168,4	938,0
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3 893,4	4 038,8	4 682,3	- 643,5	4 167,5
9	Besondere Finanzierungsausgaben	374,2	877,7	177,3	700,4	383,9
zusammen		33 601,4	35 359,0	35 383,4	- 24,4	35 200,2

Differenzen in den Summen durch Runden

Anmerkungen zu den Abweichungen gegenüber der Veranschlagung im Jahr 2002:

- **Hauptgruppe 0:**

Die Steuereinnahmen lagen um 134 Mio € unter dem Vorjahresaufkommen und um 582,8 Mio € unter der Haushaltsplanung. Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist unter TNr. 12 dargestellt.

- **Hauptgruppe 3:**

Die Kreditaufnahmen am Kreditmarkt lagen um 551,3 Mio € über der Haushaltsplanung. Es handelt sich dabei um „nachgeholte“ Kredite aus den Vorjahren, für die Kreditermächtigungen als Einnahmereste übertragen wurden.

- **Hauptgruppe 6:**

Die Mehrausgaben sind insbesondere auf überplanmäßige Zahlungen im Länderfinanzausgleich von 307,7 Mio € zurückzuführen.

- **Hauptgruppen 8 und 9:**

Die Abweichungen der Ist-Ausgaben 2002 zum Haushaltssoll sind insbesondere auf die globalen Minderausgaben von 509,7 Mio € (vgl. TNr. 1.2) zurückzuführen. Diese wurden für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niedergeschlagen haben.

Die Mehrausgaben gegenüber 2001 beruhen darauf, dass die Erlöse aus dem Verkauf der E.ON-Anteile (479,6 Mio €) dem Bayern-Fonds zugeführt wurden.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlussbericht des StMF zur Haushaltsrechnung 2002 (S. 8 ff.) näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

6.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaats Bayern und der übrigen Flächenländer stellen sich wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten Zahlenübersicht 6

	Bayern			Flächenländer ¹⁾					
				West ²⁾			Ost		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Steuerdeckungsquote	76,5	73,4	71,9	68,9	68,5	67,7	47,5	42,7	43,0
Kreditfinanzierungsquote	0,6	3,0	3,2	8,5	9,8	9,8	4,9	8,6	7,1
Personalausgabenquote	41,1	40,9	41,6	39,0	40,4	40,2	26,3	26,1	26,0
Sachaufwandsquote	5,5	5,5	5,5	5,6	6,0	5,8	4,5	4,4	4,2
Zinsausgabenquote	2,9	2,8	2,9	8,3	8,5	8,7	5,9	6,2	6,3
Zinssteuerquote	3,8	3,8	4,1	12,1	12,4	12,9	12,5	14,4	14,8
Investitionsquote	14,5	14,4	14,7	10,8	9,3	9,8	23,3	22,2	22,3

1) Zahlen für 2003 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2) ohne Bayern

- 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 Staats plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Der ORH weist wie in den vergangenen Jahren darauf hin, dass die haushaltswirtschaftlichen Quoten für sich allein nicht als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen ausreichen. Die Quoten geben in der Zeitreihe betrachtet allenfalls Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen, weil die jeweiligen Einnahmen und Ausgaben nur formal den bereinigten Gesamtausgaben gegenübergestellt werden.

7 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2002 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio €
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG	467,6
- aus dem Haushaltsjahr 2001 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 657,3
Gesamtermächtigung	4 124,9
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	1 018,9
- auf das Haushaltsjahr 2003 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen	3 105,9
insgesamt beansprucht	4 124,9

Differenzen in den Summen durch Runden

1) Darin enthalten sind 559,8 Mio €, mit denen der „interne Kredit“ beim Grundstock zurückgeführt wurde.

8 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 2002 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 2002 ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 2,0 Mrd €, der insbesondere auf die höheren Ausgaben (Anstieg um 1 254 Mio € oder 3,8 % gegenüber dem Vorjahr) zurückzuführen ist. 2003 hat sich diese Entwicklung sogar noch verstärkt; der negative Finanzierungssaldo ist auf 2,7 Mrd € angestiegen (vgl. nachfolgende Zahlenübersicht 8 und Schaubild).

Finanzierungssaldo (Mio €)

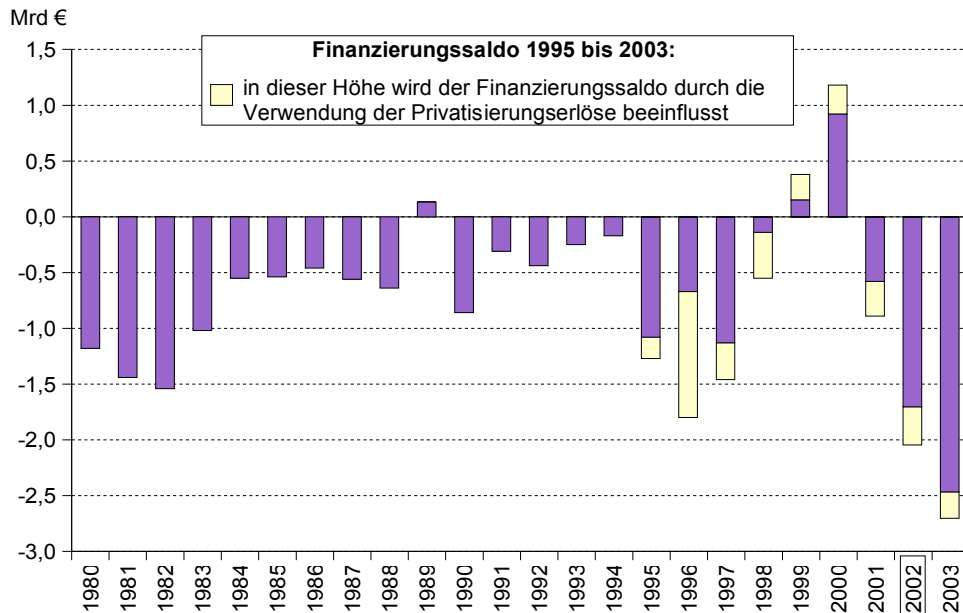
Zahlenübersicht 8

	2001	2002	2003
Isteinnahmen	33 476,9	35 975,4	35 249,4
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	199,2	1 018,9	1 123,0
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	836,6	2 407,8	1 888,0
<i>darunter Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage</i>	286,3	1 307,0	1 145,2
haushaltstechnische Verrechnungen	110,0	112,9	131,5
bereinigte Isteinnahmen	32 331,1	32 435,8	32 106,9
Istausgaben	33 601,4	35 359,0	35 200,2
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	268,5	767,4	256,1
- haushaltstechnische Verrechnungen	105,7	110,2	127,8
bereinigte Istausgaben	33 227,2	34 481,3	34 816,3
Finanzierungssaldo - Ist	- 895,8	- 2 045,5	- 2 709,4
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 770,0	- 2 068,8	- 1 626,9

Differenzen in den Summen durch Runden

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



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 2002 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 2002

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2003

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 €)

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1999	2000	2001	2002	2003	Veränderungen 2003 gegen- über 2002
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	26 217,7	27 353,3	27 339,8	27 492,3	27 645,9	+ 153,6
Lohnsteuerzerlegung	41,6	24,2	5,0	41,4	57,0	+ 15,6
Veranlagte Einkommensteuer	2 515,5	3 118,4	2 683,6	2 447,5	1 960,3	- 487,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2 083,6	2 188,4	4 503,4	2 974,8	2 344,2	- 630,6
Zinsabschlag	1 035,4	1 277,6	1 589,9	1 462,8	1 222,3	- 240,5
Zinsabschlagzerlegung	92,7	32,3	25,8	42,7	194,9	+ 152,2
Körperschaftsteuer	4 305,6	5 047,8	- 99,6	1 042,2	1 040,3	- 1,9
Körperschaftsteuerzerlegung	- 102,7	- 1,7	866,0	207,9	154,0	- 53,9
Umsatzsteuer	17 829,2	16 897,2	15 623,7	15 798,9	14 949,5	- 849,4
Gewerbesteuerumlage	549,3	533,3	620,3	661,9	864,0	+ 202,1
erhöhte Gewerbesteuerumlage	465,6	449,1	426,6	359,7	401,5	+ 41,8
Summe a)	55 033,5	56 919,9	53 584,5	52 532,1	50 833,9	- 1 698,2
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	66,7	70,8	40,2	59,6	28,8	- 30,8
Erbschaftsteuer	700,5	620,7	612,1	660,4	769,7	+ 109,3
Grunderwerbsteuer	1 066,1	958,3	927,8	867,3	889,1	+ 21,8
Kraftfahrzeugsteuer	1 149,7	1 154,7	1 385,1	1 264,4	1 224,9	- 39,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	270,2	283,1	296,3	268,1	293,0	+ 24,9
Feuerschutzsteuer	43,8	54,9	43,5	51,1	59,5	+ 8,4
Biersteuer	169,5	165,9	166,5	168,3	170,4	+ 2,1
Summe b)	3 466,5	3 308,4	3 471,4	3 339,2	3 435,4	+ 96,2
Summe a) und b)	58 500,0	60 228,3	57 055,9	55 871,3	54 269,3	- 1 602,0
c) Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer	1 528,6	2 015,3	2 093,2	1 971,1	2 078,6	+ 107,5
Gesamtaufkommen Summe a) bis c)	60 028,6	62 243,6	59 149,1	57 842,4	56 347,9	- 1 494,5

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 2003** somit nochmals um 1 494,5 Mio € (- 2,6 %) gegenüber dem Vorjahr (2002: - 1 306,7 Mio € / - 2,2 %; 2001: - 3 094,5 Mio € / - 5,0 %) gesunken. Diese Minderung ist wie bereits in den Vorjahren auf einen wirtschaftlichen Abschwung zurückzuführen. Bei der veranlagten Einkommensteuer erbrachte die Einbeziehung eines weiteren Förderjahres bei der Eigenheimzulage (Anstieg von 1 374,2 auf 1 597,6 Mio €) eine zusätzliche Minderung von 223,4 Mio €.

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 1999 bis 2003 folgende Steuereinnahmen:

Allgemeiner Teil

**Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾
des Freistaats Bayern**

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist- Einnahmen	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote ²⁾
			Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio €	Mio €	%	%	%
1999	24 693,5	25 460,9	+ 3,1	+ 5,1	80,4
2000	25 370,3	26 672,5	+ 5,1	+ 4,8	82,3
2001	25 327,7	25 433,3	+ 0,4	- 4,6	76,5
2002	25 882,1	25 299,3	- 2,3	- 0,5	73,4
2003	26 264,8	25 030,0	- 4,7	- 1,1	71,9

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

2) zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 6.2

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind 2003 gegenüber dem Vorjahr damit um 269,3 Mio € (- 1,1 %) abgesunken und lagen mit 1 234,8 Mio € (- 4,7 %) wiederum deutlich unter dem Haushaltsansatz (2002: - 582,8 Mio € / - 2,3 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2003 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 2003 gegenüber 2002**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 2002	
	Mio €	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 72,3	+ 0,7
Veranlagte Einkommensteuer	- 200,2	- 19,4
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	- 312,6	- 25,6
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	- 38,8	- 5,9
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 7,3	- 1,2
Steuern vom Umsatz	- 25,2	- 0,3
Gewerbesteuerumlage	+ 146,2	+ 20,3
insgesamt	- 365,5	- 1,7
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 30,8	- 51,7
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 109,3	+ 16,6
Grunderwerbsteuer	+ 21,8	+ 2,5
Kraftfahrzeugsteuer	- 39,5	- 3,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	+ 24,9	+ 9,3
Feuerschutzsteuer	+ 8,4	+ 16,5
Biersteuer	+ 2,1	+ 1,2
insgesamt	+ 96,2	+ 2,9
Mindereinnahmen insgesamt	- 269,3	- 1,1

Differenzen in den Summen durch Runden

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

Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio €) Zahlenübersicht 4

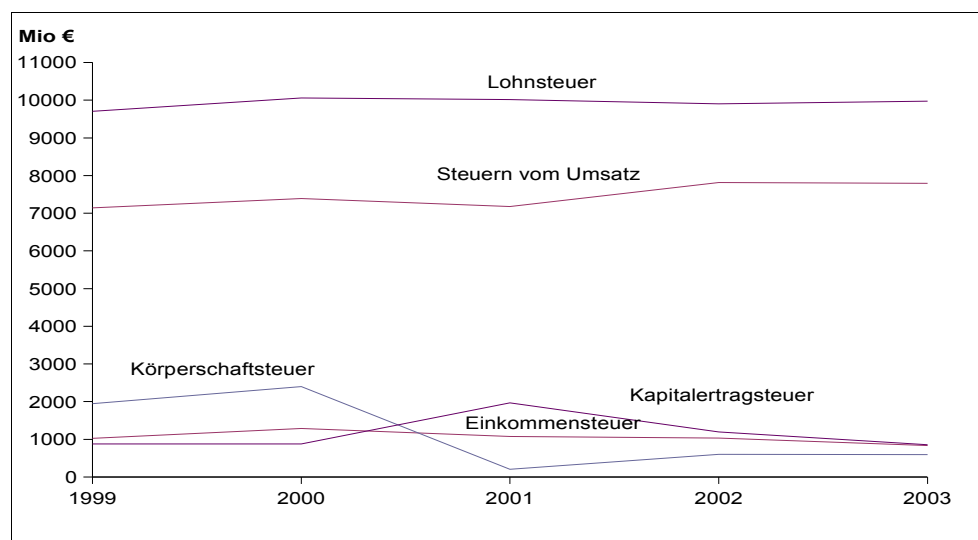
Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Erbschaft- steuer	Grund- erwerb- steuer	Kraftfahr- zeugsteuer
1999	9 704,2	1 026,3	1 946,5	7 142,7	700,5	1 066,1	1 149,7
2000	10 060,0	1 289,1	2 397,2	7 387,0	620,7	958,3	1 154,7
2001	10 017,6	1 075,7	206,9	7 179,0	612,1	927,8	1 385,1
2002	9 900,2	1 032,7	602,9	7 818,2	660,4	867,3	1 264,4
2003	9 972,5	832,5	595,6	7 793,0	769,7	889,1	1 224,9

Einnahmementwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio €) Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
1999	895,4	879,0	496,4
2000	897,2	878,3	576,4
2001	2 000,5	1 967,5	711,0
2002	1 223,0	1 193,1	662,4
2003	910,4	857,1	623,8

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

Einnahmementwicklung wichtiger Steuerarten (1999 bis 2003) Schaubild



13 Staatsschulden 2003

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahrs 2003 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung (Mio €)

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1999	2000	2001	2002	2003
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken und Sozialversicherungsträgern usw.	18 278,3	17 964,4	18 163,6	19 182,5	20 305,5
„interner Kredit“ beim Grundstock	528,0	437,5	809,9	250,2	216,8
insgesamt	18 806,3	18 401,9	18 973,5	19 432,7	20 522,3
B Schulden beim Bund ¹⁾	2 448,9	2 338,6	2 265,9	2 131,4	1 997,3
Summe der Staatsschuld (A und B)	21 255,2	20 740,5	21 239,4	21 564,1	22 519,6
C Schulden Dritter ²⁾	25,8	14,5	7,2	2,9	1,1
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite) ³⁾	21 281,0 (562,4)	20 755,0 (562,4)	21 246,6 (562,9)	21 567,0 (304,5)	22 520,7 (454,5)

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

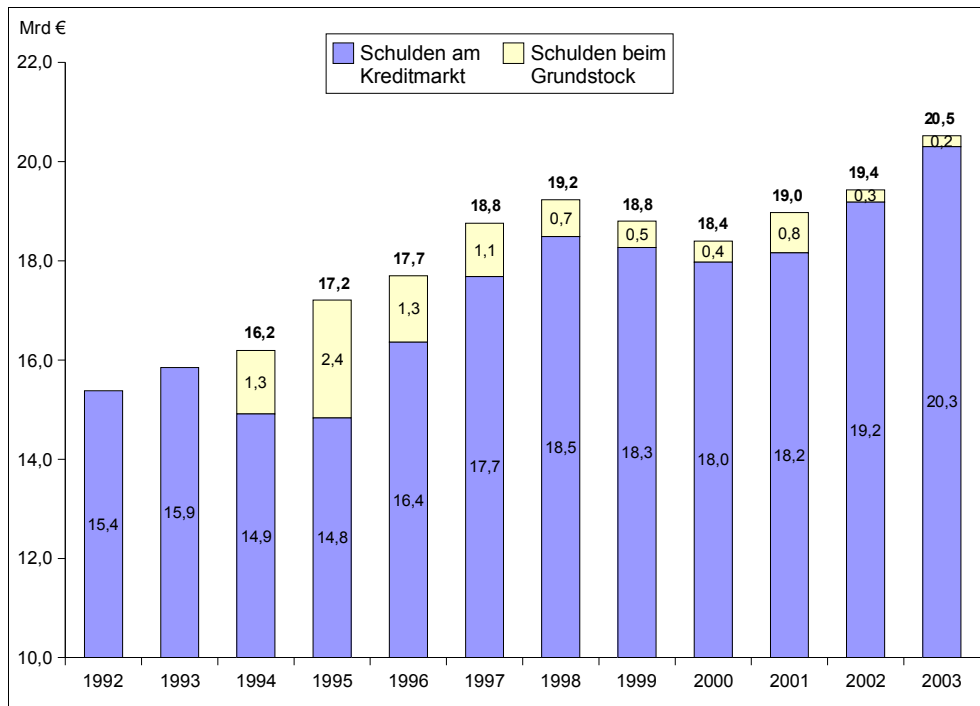
2) Abgeschlossene Förderprogramme für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus, für die der Freistaat Bayern die Tilgung und Verzinsung übernommen hat (Verrentungsschulden).

3) Ende 2003 waren Rahmenkredite von 200 Mio € in Anspruch genommen.

Die **Neuverschuldung am Kreditmarkt** wird seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst. Die Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II wurden zunächst bis zu ihrer Verwendung in der allgemeinen Kassendisposition als „interner Kredit“ des Haushalts beim Grundstock eingesetzt.⁵ Der Staat konnte dadurch für eine gewisse Zeit Kreditaufnahmen am Kreditmarkt vermeiden, musste diese aber später nachholen. Inzwischen ist der interne Kredit bis auf 216,8 Mio € getilgt (vgl. Schaubild).

5) Im Gegensatz dazu wurden die Erlöse aus dem Verkauf der VIAG- und E.ON-Anteile (Offensive Zukunft Bayern III und IV) unmittelbar dem Bayern-Fonds zugeführt.

Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock Schaubild



Die Kreditmarktschulden stiegen im Haushaltsjahr 2003 um 1 123,0 Mio € auf 20 305,5 Mio € an. Davon entfallen 350,7 Mio € auf die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Haushaltsplans und 772,3 Mio € auf nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen der Vorjahre. Auf das Haushaltsjahr 2004 wurden Kreditermächtigungen von 2,3 Mrd € übertragen. Sie dienen u.a. der Deckung übertragener Ausgabereite. Dies ermöglicht, die Kredite erst dann aufzunehmen, wenn die Mittel tatsächlich benötigt werden.

Die Haushaltsjahre 2002 und 2003 waren durch besonders hohe Finanzierungsdefizite von 2,0 Mrd € und 2,7 Mrd € gekennzeichnet (vgl. TNr. 8 Zahlenübersicht 8). Die Schulden stiegen jedoch nur um etwa die Hälfte der Defizite an, weil sie auch aus der Kassenverstärkungsrücklage gedeckt werden konnten; Ende 2003 war diese bis auf einen Restbestand von 125,5 Mio € verbraucht. Künftige Finanzierungsdefizite müssten deshalb über Kredite finanziert werden. Um dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme zu erreichen,⁶ müssen nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch beim Haushaltsvollzug große Anstrengungen

6) Gesetz zur Änderung der Bayerischen Haushaltsordnung vom 22. Dezember 2000 (GVBl S. 942)

zur Einnahmenverbesserung und Ausgabenkürzung unternommen werden (Finanzierungsdefizit 2003: 2,7 Mrd € gegenüber dem Soll von 1,6 Mrd €).

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

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt) Zahlenübersicht 2

Haus- haltsjahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto ¹⁾	Netto	Tilgung	Zinsaufwand	insgesamt
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
1993	2 034,9	471,2	1 563,7	1 064,2	2 627,9
1994	1 012,0	-940,3	1 952,2	1 052,6	3 004,8
1995	2 528,5	-75,6	2 604,2	981,9	3 586,0
1996	4 343,6	1 523,8	2 819,9	909,8	3 729,7
1997	4 034,5	1 322,6	2 711,8	997,5	3 709,4
1998	3 130,5	806,9	2 323,7	1 049,7	3 373,4
1999	1 218,5	- 208,0	1 426,5	1 048,3	2 474,7
2000	1 103,3	- 313,8	1 417,1	1 010,7	2 427,8
2001	1 654,8	199,2	1 455,6	964,7	2 420,3
2002	2 488,7	1 018,9	1 469,8	952,1	2 421,9
2003	2 895,5	1 123,0	1 772,5	1 019,9	2 792,4
2004 ²⁾	2 722,2	750,0	1 972,2	1 054,5	3 026,7

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Soll-Zahlen nach dem Nachtragshaushalt 2004

Seit 1993 beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 4,9 Mrd € angestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren ist dies vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei neu aufgenommenen Krediten und bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (in 2003 insgesamt 1,8 Mrd €) zurückzuführen. Wenn das Zinsniveau wieder ansteigt, werden sich die Zinsausgaben bereits aufgrund von Anschlussfinanzierungen erhöhen, ohne dass die Verschuldung zunimmt.

14 Staatsbürgschaften 2003

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2003 Kredite von 3 542,4 Mio € mit einem Haftungsbetrag von 1 675 Mio € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 5 475 Mio €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten. Der freie Ermächtigungsrahmen beläuft sich auf 3 800 Mio €.

Staatsbürgschaften 2003

Zahlenübersicht 1

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2003			
	Anzahl	Kredit- betrag Mio €	Haftungs- betrag Mio €	Ermächtigungs- rahmen Mio €
Gewerbliche Wirtschaft	2 343	758,3	187,7	2 250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	-	-	-	50
Wohnungswesen	63 135	2 783,7	1 486,9	3 000
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	0,1	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	13	0,3	0,3	150
zusammen	65 492	3 542,4	1 675,0	5 475

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft hat der Staat bei einem Engagement Ausfälle von 82,5 Mio € dem Grunde nach anerkannt und über eine Abschlagszahlung von 51 424 510 € vorläufig reguliert. Da der Insolvenzverwalter die Sicherheitenerlöse noch nicht freigegeben hat, wurde diese Bürgschaft nicht ausgebucht.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 26 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 232 607 €.

Im Bereich Land- und Forstwirtschaft wurde ein Ausfall von 27 182 € anerkannt.

Aus Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 22 138 € vereinbart.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 2003 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio € gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 58,39 Mio € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantieverklärung des Bundes gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. von 511 000 €. Der auf den Freistaat entfallende Anteil beläuft sich auf 51 000 € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Garantieverklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V. von 15,34 Mio €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf voraussichtlich weniger als 1,53 Mio € (in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel, Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 3,07 Mrd € gegenüber der Bayerischen Landesbank (Ermächtigung: Art. 3 Zweckvermögensgesetz);
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 40,9 Mio € über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölpipeline (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2003/2004);
- Patronatserklärung gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH im Zusammenhang mit eventuellen Rückzahlungsverpflichtungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004).

14.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

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

Bürgschaften der LfA

Zahlenübersicht 2

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2003		
	Anzahl	Kreditbetrag Mio €	Haftungs- betrag Mio €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	2 131	527,7	330,5
Sonstige Bürgschaften und Garantien	128	1 022,2	218,1
Haftungsfreistellungen	7 544	508,2	315,9
Ausfallgarantien Export	199	54,5	36,8
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹⁾	870	271,9	58,6
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1 830	301,6	62,9
zusammen	12 702	2 686,1	1 022,8

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 1 022,8 Mio € vermindert sich durch Rückgarantien um 9,2 Mio € (Bund 8,5 Mio €, Freistaat Bayern 0,4 Mio € und Geschäftsbanken 0,3 Mio €).

Die in der Zahlenübersicht 2 erfassten Bürgschaften der LfA sind teilweise auch in der Zahlenübersicht 1 enthalten. Hierbei handelt es sich um drei durch den Freistaat rückgarantierte Fälle aus dem Mittelständischen Garantieprogramm mit einem Garantiebtrag von 1,4 Mio €, 870 Rückbürgschaften gegenüber der BGG über 271,7 Mio € und 1 456 Rückbürgschaftsfälle gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften mit einem Kreditbetrag von 290,2 Mio €.

15 Privatisierungserlöse

15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 2003 folgende Beteiligungen des Freistaats Bayern für insgesamt **5 Mrd €** verkauft worden:

Privatisierungserlöse (nach Abzug der Gutachterkosten) Zahlenübersicht 1

Programme	Mio €
Offensive Zukunft Bayern I	
DASA	209,8
Bayernwerk	1 175,2
OBAG-Anteile	10,1
Lechelektrizitätswerke AG	7,1
Contigas-Anteile	29,3
Bayerischer Lloyd	0,4
Rhein-Main-Donau AG	17,3
Konzessionsdarlehen Rhein-Main-Donau AG	111,0
Summe	1 560,2
Offensive Zukunft Bayern II	
Bayerische Versicherungskammer	1 212,3
3. Tranche 1. Teil	
Fränkische Überlandwerke	3,2
Bayernwerk Wasserkraftwerk AG	0,3
Bayerische Wasserkraftwerke AG	33,2
Bayerngas GmbH	36,0
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern	17,7
Bayerischer Schulbuchverlag	4,6
Summe	95,0
3. Tranche 2. Teil	
DG-Bank Frankfurt	4,7
Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	64,7
Summe	69,4
Offensive Zukunft Bayern III	
VIAG AG	1 586,2
Molkerei Weihenstephan	32,3
Offensive Zukunft Bayern IV	
E.ON-Aktien	479,6
insgesamt	5 035,0

15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Die Erlöse aus der Veräußerung staatlicher Beteiligungen (Privatisierungserlöse) dürfen gemäß Art. 81 Satz 2 BV nicht für laufende Ausgaben verwendet werden, sondern nur für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens, um den Bestand zu erhalten.⁷ Es können somit neue Grundstücke und Kapitalbeteiligungen erworben sowie staatliche Baumaßnahmen durchgeführt werden. Solange die Erlöse in Fonds angelegt sind, steht eine endgültige Verwendung noch aus. Eventuell daraus anfallende (Zins-)Erträge gehören nicht zum Grundstockvermögen. Nach

7) ORH-Bericht 1996 TNr. 14

der Grundstocksbekanntmachung des StMF sollen Darlehen aus Grundstockmitteln an Dritte nicht gewährt werden.⁸

Die Privatisierungserlöse wurden für die Offensive Zukunft Bayern wie folgt verwendet:

Verwendung der Privatisierungserlöse (Mio €) Zahlenübersicht 2

Verwendungsart	Summe	davon entfallen auf:					
		OZB I	OZB II	OZB III	3. Tranche	OZB IV	Weihenstephan
Baumaßnahmen	3 211,2	843,5	571,7	1 149,2	144,1	479,6	23,1
Fonds und Beteiligungen	1 069,6	224,9	577,1	267,6	-	-	-
Darlehen	582,7	387,7	25,6	169,4	-	-	-
Summe	4 863,5	1 456,1	1 174,4	1 586,2	144,1	479,6	23,1
davon umfinanziert	1 566,2	204,5	148,3	650,1	90,2	450,0	23,1
Anteil der Umfinanzierung	32 %	14 %	13 %	41 %	63 %	94 %	100 %

Weitere 170 Mio € sind in dieser Zahlenübersicht nicht enthalten. Sie sind entstanden aus der Veräußerung von Rechten und Gegenständen, die nicht zum Grundstock gehörten sowie aus Einnahmen, deren Verwendungszweck noch zurückgestellt wurde.

15.3 Umfinanzierungen

Um Privatisierungserlöse grundstockskonform einzusetzen, wurde vielfach eine Umfinanzierung vorgenommen. So wurden diese Erlöse für bereits im Haushalt eingeplante Baumaßnahmen verwendet und die hierdurch frei werdenden Mittel für konsumtive Ausgaben (Förderungen) eingesetzt. Der Anteil an Umfinanzierungen hat sich bei den verschiedenen Tranchen von 13 % sukzessiv auf 100 % erhöht (vgl. Zahlenübersicht 2), insgesamt wurden 1,5 Mrd € oder 32 % der Veräußerungserlöse im Wege von Umfinanzierungen verausgabt.

Die Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II wurden noch überwiegend unmittelbar und zusätzlich für Baumaßnahmen, Fonds und Beteiligungen verwendet. Bei der Offensive Zukunft Bayern III wurden dann schon etwa 40 % der Mittel durch Umfinanzierung für nicht investive Ausgaben freigesetzt (High-Tech-Offensive). Die Erlöse aus dem Verkauf der E.ON-Anteile (Offensive Zukunft

8) Bekanntmachung vom 8. August 2002

Bayern IV) flossen im Wege der Umfinanzierung mittelbar nahezu vollständig in neue Planstellen für Beamte im Schulbereich sowie in die Familien- und Wirtschaftsförderung.

Das StMF teilt in seiner Stellungnahme mit, dass auch der Anteil der Umfinanzierungen an den jeweiligen Gesamtausgaben der einzelnen Tranchen der Offensive Zukunft Bayern dem Etatbewilligungsrecht des Landtags unterliege. Mit dem Einsatz von Privatisierungserlösen für staatliche Baumaßnahmen werde zweifelsfrei Grundstockvermögen geschaffen. In welcher Höhe dies geschehe, sei für die Beurteilung der Rechtsfrage unmaßgeblich.

Nach Auffassung des ORH wird mit der Umfinanzierung formal die Regelung des Art. 81 Satz 2 BV erfüllt. Faktisch hat sich diese Praxis zu einer allgemeinen Haushaltsfinanzierung entwickelt.

15.4 Beteiligungen, Fonds und Darlehen

Mit den Privatisierungserlösen wurden nicht nur staatliche Baumaßnahmen finanziert, sondern auch neue Beteiligungen erworben, Fonds gegründet und Darlehen ausgereicht. Die Auswirkungen auf den Haushalt sind dabei unterschiedlich.

15.4.1 Bayerische Landesbank (Landesbank) und LfA Förderbank Bayern (LfA)

1 069,6 Mio € der Privatisierungserlöse wurden in Fonds angelegt. Davon wurden bzw. werden 650,8 Mio € in haftendes Eigenkapital der Landesbank bzw. der LfA umgewandelt.

Zuführung von Eigenkapital an die LfA für:

Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH	46,0 Mio €
Bayern Innovativ GmbH	51,1 Mio €
Bayerische Beteiligungsgesellschaft mbH	10,2 Mio €
Kreditgarantiegemeinschaften Handel und Handwerk	<u>5,1 Mio €</u>
Summe	112,4 Mio €

Zuführung von Eigenkapital an die Landesbank für:

Teile des Arbeitsmarkt- und Sozialfonds sowie des Kulturfonds ⁹	306,8 Mio €
Teil des Bayern-Fonds	<u>231,6 Mio €</u>
Summe	538,4 Mio €

Diese Maßnahmen entsprechen den Anforderungen des Art. 81 Satz 2 BV.

15.4.2 Geldanlagen (Kapitalfonds)

Die übrigen Fonds (418,8 Mio €) sind derzeit bei der Landesbank und der LfA mit unterschiedlichen Laufzeiten und Zinssätzen zwischen 4,65 und 8 % wie folgt angelegt:¹⁰

Meisterpreisfonds	81,8 Mio €
Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen	51,1 Mio €
Arbeitsmarkt- und Sozialfonds sowie Kulturfonds	51,1 Mio €
Hochschule International	25,0 Mio €
Museum der Phantasie	2,0 Mio €
Internationales Künstlerhaus Bamberg	12,7 Mio €
Umweltfonds	71,6 Mio €
Altlastensanierungsfonds	51,1 Mio €
Naturschutzfonds	51,1 Mio €
Kompetenzzentrum Neue Materialien	5,1 Mio €
Fonds zur Förderung der Umweltforschung	8,0 Mio €
Kapitalstock Technologie- und Gründerzentrum Garching	<u>8,2 Mio €</u>
Summe der Kapitalfonds	418,8 Mio €

Der Meisterpreisfonds (81,8 Mio €) und 30 Mio € des Umweltfonds wurden aufgelöst. Die Mittel wurden im Nachtragshaushalt 2004 bei Kap. 13 16 für Baumaßnahmen und damit grundstockskonform veranschlagt.

15.4.3 Darlehen

Aus den Privatisierungserlösen wurden auch zinslose oder bedingt verzinsliche Darlehen von insgesamt 582,7 Mio € mit Laufzeiten zwischen 10 und 30 Jahren ausgereicht, obwohl nach der Grundstocksbekanntmachung des StMF keine Darlehen an Dritte aus Grundstockmitteln gewährt werden sollen. In einigen Fällen ist

9) Arbeitsmarkt- und Sozialfonds: 204,5 Mio €, Kulturfonds: 153,4 Mio €

10) siehe Anlage B Nr. 6 zum Epl. 13

noch nicht einmal die Rückzahlung der Darlehen gesichert. Im Einzelnen wurden folgende Darlehen gewährt:

Messegesellschaften München und Nürnberg	260,8 Mio €
Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH	63,9 Mio €
Entwicklungsgesellschaft für neue Siedlungsmodelle	102,3 Mio €
Fördergesellschaft IZB Martinsried	33,3 Mio €
Förderung des Sportstättenbaus	36,3 Mio €
Kompetenzzentrum Neue Materialien	15,9 Mio €
Errichtung eines Innovations- und Gründerzentrums „BioMed“ in Würzburg sowie „Medizintechnik und Pharma“ in Erlangen	19,1 Mio €
Bayerische Forschungsstiftung	<u>51,1 Mio €</u>
insgesamt	582,7 Mio €

15.4.4 **Stellungnahme der Verwaltung und Auffassung des ORH**

Nach Auffassung des StMF regelt die Grundstocksbekanntmachung als verwaltungsinterne Vorschrift den Normalfall des Einsatzes von Grundstockmitteln und soll sicherstellen, dass die Verwaltung keine **Darlehen** an Dritte ohne ausdrückliche Haushaltsbewilligung aus dem Grundstock ausreicht. Bei der Verwendung der Privatisierungserlöse handele es sich aber alleine schon wegen der verfügbaren Summe nicht um „normale“ Grundstockgeschäfte. Dies werde auch dadurch deutlich, dass die Mittelverwendung im Rahmen der vom Landtag beschlossenen Bewilligungen des Staatshaushalts und nicht wie sonst üblich im Rahmen des Grundstocks „allgemeine Landesverwaltung“ geregelt wird. Die Mittelverwendung der Privatisierungserlöse sei allein nach Art. 81 Satz 2 BV zu beurteilen. Danach würden auch Kapitalforderungen zum Grundstockvermögen gehören. Somit stelle der Erwerb einer Kapitalforderung durch die Ausreichung eines Darlehens eine grundstockskonforme Verwendung der Privatisierungserlöse dar. Voraussetzung sei lediglich, dass die Darlehensrückzahlung gesichert sei. Dem StMF seien in diesem Zusammenhang keine Darlehen bekannt, deren Rückzahlung bei der Veranschlagung bzw. Ausreichung als unsicher einzustufen gewesen wäre.

Der ORH hat nicht in Abrede gestellt, dass Darlehen zum Grundstockvermögen gehören und dass die Grundstocksbekanntmachung nur eine Verwaltungsanweisung darstellt. Er hält sie jedoch für eine authentische Interpretation des Grundstockgedankens, die mit gutem Grund erlassen wurde, um den Werterhalt des Grundstockvermögens zu sichern und an die sich die Verwaltung bei der Auf-

stellung des Haushalts halten sollte. Die Rückzahlung der Darlehen an die Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH ist nicht als gesichert anzusehen. Dies ergibt sich schon aus der Zweckbestimmung als Risikokapital. Bei der Fördergesellschaft IZB Martinsried besteht lediglich die Hoffnung, dass der bei Ablauf des Erbbaurechts von der Max-Planck-Gesellschaft zu zahlende Ablösungsbetrag ausreichen wird, die dann fälligen Gesellschafterdarlehen zu tilgen. Das Darlehen an die Bayerische Forschungsstiftung ersetzt die früheren auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Zuweisungen aus den Erträgen der Beteiligung an der VIAG. Die Mittel wurden bestimmungsgemäß dem Kapitalstock der Stiftung zugeführt und stellen im Grunde kein rückzahlbares Darlehen, sondern einen Investitionszuschuss dar.

15.5 Nicht grundstockskonforme Maßnahmen

Neubau für die Fraunhofer-Gesellschaft (veranschlagt: 28,1 Mio €)

Sowohl durch entsprechenden Haushaltsvermerk als auch durch Beschluss des Ministerrats vom 21. Mai 1996 wurde festgelegt, dass die Mitfinanzierung des Neubaus der Zentralverwaltung der Fraunhofer-Gesellschaft in München grundstockskonform zu gestalten ist. Tatsächlich wurden die Mittel aber als Zuschuss an die Fraunhofer-Gesellschaft ausgezahlt. Grundstückseigentümer ist der Bund, die Gesellschaft ist erbbauberechtigt. Dem Freistaat Bayern wurden nach der vertraglichen Gestaltung keine Rechte am Grundstück und am Gebäude eingeräumt, die den Maßstäben einer grundstockskonformen Verwendung entsprechen.

Zum **Neubau der Zentralverwaltung der Fraunhofer-Gesellschaft**, der aus den Privatisierungserlösen der Bayerischen Versicherungskammer mitfinanziert wurde, teilt das StMF mit, die Zugehörigkeit der Bayerischen Versicherungskammer zum Grundstockvermögen werde aus einem Heimfallanspruch des Staates an dieser Anstalt des öffentlichen Rechts abgeleitet. Die Vermögensmasse habe der Anstalt selbst gehört, solange sie bestanden habe. Zum Grundstockvermögen des Staates habe deshalb nur ein bedingter „Heimfallanspruch Versicherungskammer“ gehört. Dieser sei in einen bedingten „Ablöseanspruch der Investitionskosten Fraunhofer-Gesellschaft“ umgewandelt worden. Dem Erfordernis des Art. 81 Satz 2 BV genüge es, wenn der bestehende zeitlich nicht definierte „Heimfallanspruch Versicherungskammer“ auf eine andere Vermögensmasse in ähnliche langfristige Vermögensansprüche transferiert werde.

Der ORH teilt diese Auffassung nicht. Der Freistaat Bayern hat als Träger der Versicherungsanstalten der Bayerischen Versicherungskammer die Anstalten vor

dem Verkauf in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Unzweifelhaft stellen diese Aktien Grundstockvermögen des Staates dar und sind im Rahmen des Art. 81 Satz 2 BV ebenso zu behandeln wie andere Aktienverkäufe. Auch nach dem Haushaltsplan sind die Erlöse aus der Veräußerung der Versicherungskammer ohne Einschränkungen für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens zu verwenden, wofür Grundstücke, neue Kapitalbeteiligungen und Baumaßnahmen des Staates in Betracht kommen. Nachdem der Freistaat Bayern am Neubau der Zentralverwaltung der Fraunhofer-Gesellschaft weder Eigentum noch irgendwelche Rechte erworben hat, die als Grundstockvermögen eingestuft werden könnten, ist nach Auffassung des ORH Art. 81 Satz 2 BV nicht erfüllt.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortsübergreifende Ergebnisse

16 luK-Einsatz bei der Personalverwaltung

Die Personal- und Stellenverwaltung der rd. 338 000 staatlichen Bediensteten erfolgt derzeit mit 16 verschiedenen Systemen. Sie könnte mit wesentlich weniger Personal- und Sachaufwand durchgeführt werden, wenn Personal- und Stellendaten aller Bediensteten möglichst in einem einheitlichen luK-Verfahren verwaltet würden. Ein solches System steht mit DIAPERS zur Verfügung.

Der ORH schätzt den erreichbaren Effizienzgewinn auf mehr als 250 Vollzeitkräfte.

16.1 Bisherige Entwicklung

Die Verwaltung des staatlichen Personals kann nur mit luK-Unterstützung wirtschaftlich durchgeführt werden. Der ORH hat untersucht, welche Verfahren für diesen Aufgabenbereich bereits im Einsatz sind.

Die Bemühungen der Verwaltung, Standards für die Personal- und Stellenverwaltung zu vereinbaren und darauf basierend ein einheitliches Verfahren zu entwickeln, reichen weit in die Vergangenheit zurück. Schon 1975/1976 hat eine interministeriell besetzte Projektgruppe im Auftrag der ständigen Personalreferentenrunde der obersten Dienstbehörden untersucht, ob ein einheitliches Datenverarbeitungsverfahren zur Personalverwaltung und Stellenbewirtschaftung entwickelt werden kann. Sowohl das Staatsministerium der Finanzen (StMF) als auch der Koordinierungsausschuss für Informations- und Kommunikationstechnik (KoAluK) vertraten schon damals die Auffassung, dass ressortspezifische Lösungen wegen der erhöhten Entwicklungs- und Wartungskosten vermieden werden sollten.

Ungeachtet dessen haben zwischenzeitlich die meisten Ressorts unter Berufung auf bereichsspezifische Besonderheiten Personal- und Stellenverwaltungssysteme unterschiedlichster Funktionalität realisiert. So sind insbesondere bei der Polizei,

alle Ressorts

der Justiz, den Schulen und Hochschulen, der Finanz- und Vermessungsverwaltung, der Landwirtschaftsverwaltung und der Arbeitsverwaltung eigene Verfahren entwickelt worden. Diese Verfahren, die auf die besonderen Bedürfnisse und Organisationsstrukturen der Ressorts abgestellt sind und in der Summe einen hohen Entwicklungs- und Wartungsaufwand verursachen, sind untereinander weder fachlich noch technisch kompatibel. Für die Allgemeine Innere Verwaltung und Universitäten hat das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) seit 1980 DIAPERS¹ entwickelt, das in allen Geschäftsbereichen eingesetzt werden sollte.

16.2 Derzeitige Situation

Zum Stichtag 1. März 2003 waren bei staatlichen Stellen über 338 000 Bedienstete² tätig, davon rd. zwei Drittel Beamte und ein Drittel Arbeitnehmer. Rund 1 600 Dienststellen³ waren mit Aufgaben der Personal- und Stellenverwaltung betraut; neben einer Vielzahl IuK-gestützter Hilfssysteme waren 16 verschiedene Personalverwaltungssysteme (PVS) mit unterschiedlichem Funktionsumfang eingesetzt. Das bisher einzige ressortübergreifende Verfahren DIAPERS wird für rd. 151 000 Bedienstete eingesetzt. Die Daten von 72 100 Bediensteten werden mehrfach mit unterschiedlichen Verfahren verwaltet. Für rd. 29 000 Bedienstete werden die Personaldaten noch manuell (z.B. Karteikarten) oder mit Hilfssystemen (z.B. Word, Excel, Access) geführt. Wie sich die Situation in den einzelnen Geschäftsbereichen darstellt, ist nachfolgender Zahlenübersicht zu entnehmen:

-
- 1) **DI**Alogorientiertes **PER**sonal- und **St**ellenverwaltungssystem
 - 2) Zahlfälle der Bezügestellen bei den Bezirksfinanzdirektionen
 - 3) von insgesamt rd. 8 100 aktiven Dienststellen (ohne Schulbereich, Familien- und Finanzkassen)

Personalverwaltung in den Geschäftsbereichen

Zahlenübersicht

Geschäftsbereich	Anzahl Bedienstete	Personal- und Stellenverwaltung		
		Anzahl	Verfahren	Prozent
Ministerpräsident und Staatskanzlei	484	484	DIAPERS	100
Staatsministerium des Innern Allgemeine Innere Verwaltung	50 543	10 838	DIAPERS	21
		39 205	IBP-PVS	78
		471	Persdat LfV ¹⁾	1
		29	man/luK	0
Staatsbauverwaltung Oberste Baubehörde	11 611	6 527	DIAPERS	56
		5 084	man/luK	44
Staatsministerium der Justiz	24 811	6 828	PersV	28
		5 728	VEWA	23
		3 214	REFDAT	13
		1 596	PERSDAT-AG	6
		7 445	man/luK	30
Staatsministerium für Unterricht und Kultus ²⁾	126 846	95 053	DIAPERS	75
		30 623	Lehrerdatei	24
		1 170	man/luK	1
Staatsministerium der Finanzen	31 044	29 578	PVxFIN	95
		1 392	man/luK	5
		74	SAP-HR	0
Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie	1 023	830	DIAPERS	81
		193	man/luK	19
Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten – Landwirtschaft	6 248	6 248	PERSTLF	100
Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten – Staatsforstverwaltung	5 180	5 180	man/luK	100
Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	4 996	4 154	PVS-StMAS	83
		842	DIAPERS	17
Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz	2 823	2 823	DIAPERS	100
Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen	5 334	2 371	DIAPERS	44
		2 963	Persdat	56
Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	67 209	23 474	DIAPERS	35
		27 886	SAP-HR	41
		5 933	KVPERS	9
		876	PER	1
		498	OPA, OPK	1
		8 542	man/luK	13

1) Laut StMI wurde Persdat LfV zum 1.9.2004 durch IBP-PVS abgelöst.

2) Wegen der Besonderheiten des luK-Einsatzes im Bereich der Schulverwaltung wird auf TNr. 24 verwiesen.

Diese Übersicht macht deutlich, dass sogar innerhalb einzelner Geschäftsbereiche unterschiedliche Personal- und Stellenverwaltungssysteme zum Einsatz kommen. Das Fehlen luK-gestützter Schnittstellen führt zu Medienbrüchen sowie mehrfacher Datenhaltung und -pflege. Teilweise unterstützen individuelle Verfahren die Aufgaben der Personal- und Stellenverwaltung nicht auf allen Ebenen, so dass es nicht möglich ist, Daten dort zu erfassen, wo sie entstehen.

alle Ressorts

Ausreichende und belastbare Daten über den für die Personalverwaltung notwendigen Personal- und Sachaufwand und den Einsatz von IuK-Personalverwaltungssystemen liegen ebenso wenig vor wie aussagefähige Wirtschaftlichkeitsrechnungen und Erfolgskontrollen.

16.3 DIAPERS und SAP R/3 HR

Im Herbst 1997 haben der KoAluK⁴ und auch die ständige Personalreferentenrunde der obersten Dienstbehörden⁵ die Forderung einer Standardisierung im Bereich der Personal- und Stellenverwaltung erneut aufgegriffen. In der Folge wurde das Staatsministerium des Innern (StMI) gebeten, das LfStaD zu beauftragen, auf der Grundlage des fachlichen Konzepts (PVS-Standards) und möglichst mit DIAPERS ein Standardverfahren zur Personal- und Stellenverwaltung zu entwickeln.

Mittlerweile ist DIAPERS ein auf die bayerische Verwaltung ausgerichtetes, ressortübergreifend abgestimmtes IuK-System mit integrierter Dokumentenerstellung und offenen Schnittstellen. Es entspricht dem bayerischen PVS-Standard, wird kontinuierlich weiterentwickelt und an Veränderungen angepasst. Eine Abhängigkeit von einem externen Softwarelieferanten besteht nicht.

Der Einsatz von DIAPERS und dabei insbesondere die Integration der Textverarbeitungskomponente DiaText⁶ hat bei ganzheitlicher Sachbearbeitung zu einer wesentlichen Reduzierung des Aufwands in den Servicebereichen geführt. DIAPERS ermöglicht auch die effiziente Führung und Überwachung von Stellen. Reservierungen, Sperr- und Haushaltsvermerke sowie Änderungen während des laufenden Haushalts können berücksichtigt werden. Zur Verwaltung und Bewirtschaftung von Drittmitteln können entsprechende Stellen eingerichtet werden. Für Auswertungen (z.B. Planstellen-, Besetzungsübersichten), die manuell nur mit hohem Aufwand erstellt werden können, leistet DIAPERS geeignete IuK-Unterstützung. Die häufig noch manuell geführten Karteien wären bei Einsatz von DIAPERS entbehrlich. Für eine Weiterbearbeitung mit anderen Programmen steht eine Funktion „Datenexport“ zur Verfügung. Eine geeignete, bidirektionale Online-Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen Personalverwaltung und Bezügeabrech-

4) Protokoll der 118. Sitzung des KoAluK vom 25. September 1997, TOP 2, Personalverfahren DIAPERS

5) Protokoll der Sitzung der ständigen Personalreferentenrunde der obersten Dienstbehörden vom 11. Dezember 1997

6) DiaText nutzt offene Standards (z.B. Java, XML, Dokumentenformat RTF) und ist weitgehend plattform- und produktunabhängig.

nung ist derzeit trotz einer entsprechenden Aufforderung des KoAluK an das StMF aus dem Jahr 2001⁷ aber noch nicht realisiert.

Obwohl mit DIAPERS bereits ein geeignetes Personal- und Stellenverwaltungssystem entsprechend den vereinbarten Standards vorhanden ist, das auch eine Integration mit dem Bezügeabrechnungsverfahren zulassen würde, setzt das StMF mit entsprechendem Aufwand auf ein anderes luK-Verfahren auf der Basis kommerzieller Software (SAP R/3 HR), bei dem Personal- und Stellenverwaltung sowie Bezügeabrechnung integriert sind. Während DIAPERS und seine „Satelliten“-Systeme allen Ressorts ohne zusätzliche Entwicklungs- und Lizenzkosten zur Verfügung stehen, fallen für das vom StMF favorisierte Modell SAP R/3 HR neben den Entwicklungskosten zusätzlich Lizenzkosten für alle Anwender an.

16.4 Personalverwaltung in den anderen Ländern

Die meisten Länder haben sich für einheitliche, landesweit einsetzbare Personal- und Stellenverwaltungssysteme mit zentraler Datenhaltung entschieden. So setzt Baden-Württemberg ein selbst entwickeltes PVS mit integrierter Bezügeabrechnung ein, das auch die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland übernommen haben. Brandenburg und Niedersachsen verfügen ebenfalls über einheitliche Lösungen, allerdings Fremdprodukte. Schleswig-Holstein hat ein bestehendes Personalmanagement- und Informationssystem für seine Zwecke neu konzipiert. In Nordrhein-Westfalen sollen bestehende Personal- und Stellenverwaltungssysteme zu einem einheitlichen Verfahren (ohne Polizei) zusammengeführt werden. Sachsen beabsichtigt, bisher vereinzelt eingesetzte Verfahren zu einem PVS zusammenzuführen. In Berlin und Hessen kommen angepasste SAP-Software-Lösungen zum Einsatz.

16.5 Vermeidbarer Mehraufwand

Bei Einsatz eines einheitlichen Personal- und Stellenverwaltungssystems für alle Bediensteten könnte erheblicher Mehraufwand vermieden werden:

- Wenn Entwicklung bzw. Beschaffung sowie Betrieb und Betreuung nicht mehr für 16 unterschiedliche PVS durchgeführt werden müssten, könnten nach Einschätzung des ORH mehr als 50 Vollzeitkräfte (VZK) eingespart werden.

7) Beschluss zu TOP 2, Nr. 2, Absatz 2: „Erweitertes Projekt VIVA - Vergabe einer Standardsoftware für Bezügeabrechnung, Personal- und Stellenverwaltung sowie Kosten- und Leistungsrechnung mit Anlagenbuchführung“

- Wenn die Bearbeitung von Personaldaten für rd. 29 000 Bedienstete, die bisher noch weitgehend manuell erfolgt, künftig automatisiert durchgeführt würde, wäre nach Ansicht des ORH mit Einsparungen von rd. 40 VZK zu rechnen.
- Wenn die Personaldaten für rd. 72 000 Fälle nicht mehr mehrfach verwaltet würden, fiel nach Einschätzung des ORH rd. ein Drittel des derzeitigen Bearbeitungsaufwands weg, was zu Einsparungen von mindestens 30 VZK führte.
- Wenn alle DIAPERS-Anwender die bereitgestellten Funktionen (insbesondere DiaText) auch einsetzen würden und wenn eine durchgängige, redundanz- und medienbruchfreie Sachbearbeitung mit einem einheitlichen PVS sichergestellt wäre, dürfte dies nach den Erfahrungen des ORH zu Einsparungen von mindestens 100 VZK (rd. 10 % des bisherigen Bearbeitungsaufwands) führen.
- Wenn die Schnittstelle für eine IuK-gestützte unmittelbare Datenübernahme zwischen Personalsachbearbeitung und Bezügeabrechnung realisiert würde, wären nach Berechnungen des StMF⁸ zumindest bei dem Projekt VIVA Personaleinsparungen von rd. 45 VZK bei den Bezügestellen zu erzielen.

Insgesamt geht der ORH davon aus, dass die Personal- und Stellenverwaltung bei Einsatz eines ressortübergreifenden, einheitlichen IuK-Verfahrens wesentlich wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte; er schätzt die erreichbaren Einsparungen auf mehr als 250 VZK.

16.6 Stellungnahmen der Ressorts

Die Staatskanzlei (StK) hat sich nach Prüfung auch anderer Lösungen für den Einsatz des Standardverfahrens DIAPERS entschieden, weil es den interministeriellen Festlegungen entspricht und Anpassungen an künftige Veränderungen gewährleistet. Nicht zuletzt werden durch die zentrale Datenhaltung beim LfStaD Neuerfassungen von Personaldaten bei Abordnungen oder Versetzungen weitgehend vermieden. Aus diesem Grund sei es auch wichtig, dass ein Personal- und Stellenverwaltungssystem als ein Gesamtsystem des Staates und nicht als System einzelner Dienststellen verstanden werde.

Weitgehend dieselbe Auffassung vertreten das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie sowie das Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

8) FMS vom 28. Juni 2003 Gz. 72 - 0 1950 - 008 - 22 265/03, Neues Bezügeabrechnungsverfahren - Projekt VIVA, Anlage „Aktualisierte Wirtschaftlichkeitsrechnung“

Das StMI teilt grundsätzlich die aus der Untersuchung des ORH abgeleiteten Folgerungen. Mit DIAPERS und dessen Fortentwicklung auf Basis des für Bayern vereinbarten PVS-Standards stehe ein herstellerunabhängiges Verfahren zur Verfügung, für das keine Lizenzkosten anfallen. Zudem sei DIAPERS so strukturiert, dass eine Integration oder Verknüpfung beliebiger Verfahren, die Zugriff auf Personaldaten benötigen, hergestellt werden kann. Für die seit langem geforderte Schnittstelle zwischen DIAPERS und der Bezügeabrechnung hält das StMI das StMF für zuständig.

Das StMI teilt die Kernaussage des ORH, dass ausgehend von der augenblicklichen Situation bei Einsatz des einheitlichen Personalverwaltungssystems DIAPERS Rationalisierungspotentiale erschlossen werden könnten und eine insgesamt wirtschaftlichere Lösung möglich sei. Die vom ORH geschätzten Einsparungen von mehr als 250 VZK hält es insgesamt für zu hoch gegriffen. So müssten die angesetzten Personaleinsparungen bei den Bezügestellen möglicherweise relativiert werden, weil das künftige Verfahren nach seinen Informationen nicht nur einen elektronischen Datenaustausch vorsieht, sondern auch eine Verlagerung von Prüfungstätigkeiten von den Bezügestellen auf die personalverwaltenden Stellen.

Insgesamt sieht auch das StMI die Notwendigkeit einer zeitnahen Konsolidierung der vorhandenen Personalverwaltungssysteme hin zu einem einheitlichen System. Nach seiner Auffassung besitzt DIAPERS dafür als einziges verfügbares Verfahren die besten Voraussetzungen.

Das StMF führt aus, dass die meisten Empfehlungen des ORH mit seinen erklärten Absichten deckungsgleich seien. Die geschätzten Personaleinsparungen seien nachvollziehbar. Auch die Forderung, nur ein Verfahren in der staatlichen Verwaltung zum Einsatz zu bringen, würde geteilt. Allerdings sei es „kurzsichtig“, das Verfahren DIAPERS zu nutzen, weil es nur die Personal- und Stellenverwaltung bediene. Zu anderen Verfahren auf dem Personalsektor einschließlich der Gewinnung strategischer Informationen zur Personalsteuerung müssten Schnittstellen programmiert und gepflegt werden.

Zwar teilt das StMF die Auffassung des ORH, Daten dort zu erfassen, wo sie entstehen, und ohne Schnittstellenbruch zu nutzen. Es hält allerdings die Umsetzbarkeit nur für möglich, wenn die im Projekt VIVA⁹ geplanten Verfahren nicht nur bei

9) Voll Integriertes Verfahren komplexer Anwendungen

den personal- und stellenverwaltenden Dienststellen, sondern bei allen Dienststellen des Staates eingerichtet würden.

Das Staatsministerium der Justiz (StMJ) rechtfertigt die Notwendigkeit selbst entwickelter, unterschiedlicher PVS in seinem Geschäftsbereich damit, dass diese für verschiedene Aufgabenbereiche bestimmt und funktional unterschiedlich seien. Ein ressortübergreifendes Verfahren habe zum Zeitpunkt der Entwicklung der eigenständigen Lösungen noch nicht zur Verfügung gestanden. Auch sei die erforderliche IuK-Ausstattung bisher nicht vorhanden gewesen. Für die IuK-Lösungen der Justiz sei der Entwicklungs- und Wartungsaufwand vom ORH zu hoch angesetzt worden. Inzwischen hat das StMJ beschlossen, in seinem Geschäftsbereich DIAPERS einzusetzen. Die vom ORH durch den Umstieg auf DIAPERS prognostizierten Personaleinsparungen würden aber nicht gesehen, zumal bereits effiziente und auf die Ressortbedürfnisse zugeschnittene Verfahren im Einsatz seien.

Das Staatsministerium für Unterricht und Kultus hat einen Umstieg auf DIAPERS als einheitliches PVS für seinen Geschäftsbereich aus unterschiedlichsten Gründen bisher nicht für möglich gehalten. Eine erneute Prüfung setze voraus, dass die Zukunft von DIAPERS längerfristig gesichert ist und auch entsprechende Schnittstellen und Satellitensysteme zur Verfügung stehen.

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) teilt mit, dass unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung bei den Fachhochschulen (Einsatz von DIAPERS ab dem Wintersemester 2004) die Personalverwaltung für mehr als 80 % der Beschäftigten jeweils zur Hälfte mit DIAPERS oder SAP R/3 HR erfolgt. Die Universitäten setzen als Standardsoftware für die Abwicklung der Personal- und Stellenverwaltung ganz überwiegend DIAPERS.GX ein. Soweit sie eine integrierte SAP-Lösung verwenden, begründen sie dies damit, dass der Einsatz der betriebswirtschaftlichen SAP-Module auch den Einsatz von HR als gemeinsames Basissystem erfordere. Für die Universitätsklinika sei vereinbart, einheitlich zu SAP R/3 HR zu migrieren, soweit das System nicht bereits eingesetzt wird. Angesichts der sehr heterogenen Systemlandschaft in seinem Geschäftsbereich spricht sich das StMWFK gegen das Vorhaben eines einheitlichen IuK-Verfahrens für die Personal- und Stellenverwaltung aus.

Im Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten sowie im Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen soll eine Entscheidung über den Einsatz von DIAPERS oder SAP R/3 HR dann getroffen werden, wenn gesicherte Erkenntnisse über das neue SAP-Verfahren vorliegen.

16.7 Schlussbemerkung des ORH

Die Stellungnahmen der Ressorts bestätigen, dass die Personal- und Stellenverwaltung bei Einsatz eines IuK-Standardverfahrens, Einbeziehung der Personal- und Stellendaten aller staatlichen Beschäftigten, Wegfall der Mehrfachbearbeitung, Nutzung aller Funktionen und Schaffung einer Schnittstelle zwischen Personalverwaltungs- und Bezügeabrechnungsverfahren wesentlich wirtschaftlicher durchgeführt werden könnte. Dem Aufwand für eine Migration bzw. eine erstmalige Erfassung von Personal- und Stellendaten stehen auf Dauer erhebliche Einsparungen gegenüber. Der vom ORH geschätzte Effizienzgewinn von mehr als 250 VZK ist keinesfalls unrealistisch, auch wenn er im Einzelfall nicht zu echten Stelleneinsparungen führt, sondern bei kleineren Verwaltungen lediglich zusätzliche Ressourcen für die eigentlichen Fachaufgaben freisetzt.

Mit DIAPERS steht ein im praktischen Einsatz bewährtes PVS zur Verfügung, das alle notwendigen Anforderungen erfüllt und künftige Anpassungen an rechtliche und tatsächliche Veränderungen gewährleistet. Für DIAPERS spricht auch, dass schon jetzt die Personal- und Stellenverwaltung für nahezu die Hälfte (demnächst 60 %) der staatlichen Bediensteten erfolgreich durchgeführt wird. Hingegen ist der Funktions- und auch der Wirtschaftlichkeitsnachweis für das vom StMF favorisierte Modell SAP R/3 HR im Echteinsatz noch nicht erbracht. Keinesfalls ist es wirtschaftlich, von wenigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Universitätsklinik oder andere kaufmännisch geführte Einrichtungen), auf Dauer mehrere Systeme nebeneinander einzusetzen.

17 Zeiterfassung bei den staatlichen Behörden

Der ORH hält bei der Arbeitszeiterfassung des staatlichen Personals mit einer besseren Organisation und optimierten elektronischen Systemen Effizienzgewinne im Umfang von 240 Vollzeitkräften für möglich.

17.1 Einführung

Der ORH hat im Jahr 2003 die Organisation und den Einsatz der Zeiterfassungssysteme sowie den Vollzug des Arbeitszeitrechts bei 15 Behörden aus verschiedenen Geschäftsbereichen mit insgesamt rd. 4 500 Bediensteten geprüft.

alle Ressorts

Seit 1. Juli 1996 gilt in Bayern die gleitende Arbeitszeit als verpflichtendes Arbeitszeitmodell. Dabei ist für fast die Hälfte der staatlichen Bediensteten (rd. 160 000) die Arbeitszeit grundsätzlich durch Zeiterfassungssysteme festzuhalten. Dies gilt nicht für die Arbeitszeit der Lehrer im Schuldienst, des wissenschaftlichen, künstlerischen und technischen Personals an den Hochschulen und der Richter. Für Bereiche, wo es die Aufgabe zwingend erfordert (insbesondere Polizei, Justizvollzug, Klinika), können feste Arbeitszeiten, Schichtdienst oder sonstiger wechselnder Dienst angeordnet werden.

Die maßgeblichen Bestimmungen finden sich in der Arbeitszeitverordnung (AzV), den allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Staatsministeriums der Finanzen (StMF) und den jeweiligen Dienstvereinbarungen mit den Personalvertretungen.

17.2 Organisation der Zeiterfassung

Beim Einsatz von elektronischen Zeiterfassungssystemen werden im Grundsatz alle Buchungen von den Bediensteten selbst am Zeiterfassungsterminal vorgenommen. Wenn allerdings bestimmte Fehlzeiten (z.B. Urlaub, Dienstbefreiung, Krankheit, Dienstreise) zu erfassen, Eingaben von Mitarbeitern zu korrigieren oder nachzuholen oder Berechnungen des Zeiterfassungssystems im Einzelfall zu ändern sind (z.B. Anrechnung von mehr als zehn Stunden auf die Sollzeit, Übertragung von gekappten Zeitguthaben in die Folgeperiode), erfordert dies Korrekturbuchungen. Diese begründen im Wesentlichen den personellen Aufwand bei der Zeiterfassung. Er ist zwar absolut gesehen nur gering, aber bei den geprüften Behörden sehr unterschiedlich: er betrug zwischen 0,12 und 1,68 Vollzeitkräfte (VZK) pro 100 Bedienstete (Abweichung um das 14fache). Bei allen Behörden des Staates, bei denen die Arbeitszeit zu erfassen ist, dürften dafür rd. 420 VZK eingesetzt sein.

Würde man im Rahmen eines Benchmarkings das von der Spitzengruppe der untersuchten Behörden erreichte Verhältnis Personaleinsatz pro Bedienstetem auch bei den übrigen Behörden anwenden, dann ergäbe sich bei verbesserter Organisation und Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten hochgerechnet ein Effizienzpotential im Umfang von insgesamt über 180 VZK. Weitere Potentiale von über 60 VZK ließen sich erzielen, wenn die Geschäftsprozesse in der Zeiterfassung in einem elektronischen Workflow abgebildet würden (vgl. hierzu TNr. 17.3.1). Dieses Effizienzpotential besteht zwar überwiegend aus sehr kleinen VZK-Anteilen und kann deshalb in den meisten Fällen nicht stellenwirksam abgeschöpft wer-

den, es würde aber als zusätzliche Arbeitskapazität den fachbezogenen Aufgaben der Behörden zugute kommen.

Auch das StMF misst der Zeitwirtschaft hohe finanzielle und personelle Bedeutung zu und verspricht sich durch eine bessere technische Unterstützung Einsparungen im Verwaltungsbereich, den vom ORH errechneten Umfang hält es aber für zu optimistisch. Eine Hochrechnung auf der Basis der Daten von 15 Behörden mit 4 500 Bediensteten sei - das meint auch das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst - bedenklich. Die übrigen Ressorts haben sich zu den vom ORH für möglich gehaltenen Effizienzgewinnen nicht im Einzelnen geäußert.

Die Auswahl der 15 Behörden mag zwar nicht einer statistischen Stichprobe entsprechen, berücksichtigt aber fast alle Geschäftsbereiche, alle Regierungsbezirke, größere und kleinere Behörden mit und ohne Außenstellen sowie die drei unterschiedlichen Methoden der Zeiterfassung. Nach Auffassung des ORH kann deshalb davon ausgegangen werden, dass sich die ausgewählten Behörden nicht wesentlich von der Gesamtstruktur aller Behörden unterscheiden.

17.3 Zeiterfassungssysteme

17.3.1 Funktionalität

Die geprüften Behörden setzten zu fast 75 % elektronische Zeiterfassungssysteme ein, die restlichen Behörden hatten noch elektromechanische Zeiterfassungsgereäte oder erfassten die Arbeitszeit manuell.

Die elektronischen Zeiterfassungssysteme entsprachen nach den Feststellungen des ORH bis auf wenige Ausnahmen den rechtlichen Vorgaben. Mangelhaft ist jedoch die überwiegend unzureichende Anbindung der Zeiterfassungssysteme an die - soweit vorhanden - jeweiligen Personalverwaltungssysteme (vgl. TNr. 16). So werden häufig Daten über Urlaub, Dienstbefreiung oder Arbeitsunfähigkeit noch manuell mehrfach in verschiedenen Dateien oder Listen erfasst. Angaben, die für die Bezügeabrechnung erforderlich sind (Zulagen, Arbeitsunfähigkeit), werden nicht über eine Schnittstelle, sondern per Formblatt übermittelt.

Zusätzliches Rationalisierungspotential sieht der ORH in einer Abwicklung der Geschäftsprozesse der Zeiterfassung im Rahmen eines elektronischen Workflows, weil hierdurch nahezu alle Korrekturbuchungen entfallen. Erfahrungen aus dem Bereich der Obersten Baubehörde zeigen, dass der Bearbeitungsaufwand für die

alle Ressorts

einzelnen Bediensteten im Vergleich zum papiergebundenen Vordruck nicht höher ist, bei der Zeiterfassungsstelle aber Kapazität abgebaut werden kann. Mit der Einführung solcher Systeme stehen die Behörden aber erst am Anfang.

17.3.2 Zeiterfassung bei der Polizei

Bei der Polizei, bei der ganz überwiegend feste Arbeitszeit oder Schichtdienst angeordnet ist, werden mit relativ hohem personellen Aufwand (rd. 140 VZK, darunter zahlreiche Polizeivollzugsbeamte) ebenfalls Arbeitszeitdaten erfasst, um Wechselschichtzulagen bzw. Zulagen für Dienst zu ungünstigen Zeiten auszahlen zu können. Anfang 2005 soll das derzeit verwendete Zeiterfassungssystem durch ein System ersetzt werden, das u.a. ein integriertes Zeitwirtschaftsmodul mit automatisierter Berechnung der Arbeitszeiten einschließlich der entsprechenden Datenübermittlung an die Bezügestellen vorsieht. Damit könnte die Kapazität von etwa 96 VZK eingespart werden.

17.3.3 Systembeschaffung

Die Beschaffung von Zeiterfassungssystemen in den Geschäftsbereichen wurde nur unzureichend koordiniert. Die Systeme wurden überwiegend nur für einzelne Behördenstandorte beschafft. Lediglich für die Gerichte und Staatsanwaltschaften wurde auf der Grundlage einer Ausschreibung ein einheitliches System erworben. Für den Bereich Landwirtschaft war die Beschaffung eines zentralen, mandantenfähigen Systems für alle Landwirtschaftsbehörden vorgesehen. Massive technische Probleme hätten bisher aber einen flächendeckenden Einsatz verhindert. Im Übrigen macht die Verwaltung geltend, dass der Bedarf an Zeiterfassungssystemen oft zu unterschiedlichen Zeiten aufgetreten sei und örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen gewesen wären.

17.3.4 Kosten

Die Kosten der Zeiterfassung beliefen sich bei den vom ORH untersuchten Behörden im Durchschnitt auf jährlich rd. 260 € pro Bedienstetem. Dabei gibt es aber wegen des unterschiedlichen Personalaufwands für die Buchungen erhebliche Unterschiede. Die manuelle und die elektromechanische Zeiterfassung verursachen wesentlich höhere Gesamtkosten als die elektronische Zeiterfassung.

Kosten der Zeitwirtschaft nach Art der Erfassung

Zahlenübersicht

Art der Zeiterfassung	Gesamtkosten je Bedienstetem und Jahr
Manuelle Zeiterfassung	722 €
Elektromechanische Zeiterfassung	417 €
Elektronische Zeiterfassung	169 €

Aufgrund der Feststellungen des ORH wurde die AzV inzwischen dahingehend geändert, dass nun die elektronische Zeiterfassung obligatorisch ist.

17.3.5 Stellungnahmen der Verwaltung

Das StMF weist darauf hin, dass die Arbeitsgruppe Verwaltungsreform die Basis-komponente „Integrierte Zeitwirtschaft“ eingerichtet und das Staatsministerium des Innern (StMI) sowie das StMF beauftragt habe, die Problematik Zeitwirtschaft zu untersuchen und Lösungen für einen rationellen Einsatz von technischen Einrichtungen zu schaffen. Dabei spiele auch die Schnittstelle insbesondere zur Bezüge-abrechnung (Projekt VIVA) eine wichtige Rolle. Es sei eine Projektgruppe gebildet worden, die für alle Dienststellen des Staates ein Konzept für eine integrierte Zeit-wirtschaft entwickeln werde. Das mit den Ressorts abgestimmte Konzept werde die Basis für eine technische Neuausrichtung der Zeitwirtschaft bei den Dienststel-len des Staates sein.

Das StMI bestätigt, dass das Personalverwaltungssystem DIAPERS derzeit nicht über eine Schnittstelle zur Zeiterfassung verfügt. Im Rahmen der Entwicklung der Basiskomponente „Integrierte Zeitwirtschaft“ werde diese Anforderung aber zu be-rücksichtigen sein.

17.4 Vollzug des Arbeitszeitrechts

17.4.1 Regelmäßige Arbeitszeit und Arbeitszeiterfassung

Bei einer Behörde aus dem Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unter-richt und Kultus (StMUK) ist die gleitende Arbeitszeit zwar seit 1996 eingeführt, eine durchgängige Arbeitszeiterfassung erfolgt jedoch nicht. Stattdessen wird nach dem Modell der festen Arbeitszeit verfahren in Kombination mit der Anordnung von Mehrarbeit in erheblichem Umfang (vgl. TNr. 17.4.3). Es handelt sich somit um ein von der AzV nicht vorgesehenes Arbeitszeitmodell, das zwar zugunsten

alle Ressorts

der Bediensteten Mehrarbeit berücksichtigt und mit Freizeit auszugleichende Zeitguthaben entstehen lässt, umgekehrt aber etwaige Fehlzeiten nicht erfasst.

Das StMUK trägt vor, der Einsatz einer elektronischen Zeiterfassung sei „bereits im Herbst 2002 ins Auge gefasst“ worden und für September 2003 geplant gewesen. Aus technischen Gründen habe sich die Einführung aber verzögert. Nach dem Umzug in ein anderes Dienstgebäude werde die Zeiterfassung aber nun eingeführt.

Bei dieser Behörde werden auch Lehrkräfte teilweise für Fachaufgaben abgeordnet (sog. Teilzeitreferenten). Damit sie während der Schulferien nicht arbeiten müssen, wurde angeordnet, dass sie zusätzliche Arbeitszeit abzuleisten haben. Der ORH hat festgestellt, dass diese weder dokumentiert noch nachweisbar erbracht wird. Außerdem wird den Teilzeitreferenten darüber hinaus teilweise sogar die Sollzeit gekürzt mit der pauschalen Begründung „zusätzliche Dienstzeit auf Dienstreisen und am Schreibtisch zu Hause“. Das StMUK meint, dass den betroffenen Bediensteten auf der Basis ihrer aus dem Beamtenverhältnis erwachsenen besonderen Anforderungen an Korrektheit ein Grundvertrauen dafür entgegengebracht werden könne, die fehlenden Zusatzstunden zuverlässig außerhalb der Dienststelle (z.B. zu Hause) abzuleisten. Ferner verweist es auf die Schwierigkeiten, die erforderlichen Präsenztage an der Behörde mit den Stundenplänen an den entsendenden Schulen in Übereinstimmung zu bringen. In Zukunft werde es aber im Gegensatz zur bisherigen Heimarbeit auf Vertrauensbasis „nur noch feste Arbeitszeiten“ für die Teilzeitreferenten geben. Wie dies konkret umgesetzt werden soll (zusätzlicher Präsenztage oder Arbeitszeit in den Ferien), wird indes nicht mitgeteilt. Der ORH ist der Auffassung, dass bei den Teilzeitreferenten an den Nachweis der Arbeitszeit dieselben Anforderungen wie bei allen anderen Bediensteten zu stellen sind.

17.4.2 Erprobung abweichender Arbeitszeitmodelle

Von 1997 bis Mitte 2004 konnten Behörden mit Zustimmung des StMF von der AzV abweichende Arbeitszeitmodelle erproben. Nach Angaben des StMF haben hiervon rd. 200 Dienststellen Gebrauch gemacht, in denen rd. 11 % des gesamten staatlichen Personals beschäftigt sind. Der ORH hat bei seiner Prüfung Jahresarbeitszeitkonten in den unterschiedlichsten Ausprägungen vorgefunden. Im Hinblick auf die lange Dauer der Erprobung hat er vorgeschlagen, diese abzuschließen und auszuwerten, damit wieder ein einheitliches Arbeitszeitrecht entsteht. Mit

Verordnung vom 27. Juli 2004¹⁰ hat die Staatsregierung die Experimentierklausel aufgehoben und wesentliche Regelungen zum Arbeitszeitkonto vereinheitlicht. Damit ist dem Anliegen des ORH weitgehend Rechnung getragen.

17.4.3 Anordnung von Mehrarbeit

Bei gleitender Arbeitszeit werden geleistete Mehrstunden dem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben. Demgegenüber gelten für Überstunden bei angeordneter Mehrarbeit andere Regelungen. Nach Auffassung des ORH ist der zusätzliche Aufwand für die Führung von zwei Zeitkonten, einem Arbeitszeit- und einem Mehrarbeitskonto, entbehrlich. Er hat deshalb angeregt zu prüfen, ob die dienstrechtlichen Vorschriften dadurch vereinfacht werden können, dass bei gleitender Arbeitszeit angeordnete Mehrarbeit auf das Arbeitszeitguthaben anzurechnen ist.

18 Wärmeanschlussleistungen bei staatlichen Gebäuden

(Tit. 519, 701, 710)

Für staatliche Gebäude sind zum Teil die Anschlussentgelte für Wärmelieferungen zu hoch. Nach Erhebungen des ORH können jährlich bis zu 1 Mio € eingespart werden.

18.1 Allgemeines

Der ORH hat sich bereits in früheren Jahresberichten¹¹ mit der Energieeinsparung bei staatlichen Gebäuden befasst. Er hielt es für notwendig, insbesondere solche Energieeinsparmaßnahmen vorrangig zu verwirklichen, die neben ökologischen Vorteilen auch ein wirtschaftliches Ergebnis erwarten lassen. Der Landtag hat daraufhin einen entsprechenden Beschluss gefasst. Darin misst er der Energieeinsparung in staatlichen Gebäuden große Bedeutung bei und fordert eine konsequente Weiterführung energiesparender Maßnahmen.¹²

Die Verwaltung hat inzwischen eine Reihe von Energieeinsparmaßnahmen erfolgreich durchgeführt.¹³ Dadurch ist der Verbrauch von Brennstoff und Fernwärme in

10) GVBI S. 347

11) vgl. ORH-Berichte 1984 TNr. 33, 1997 TNr. 20 und 2001 TNr. 21

12) vgl. LT-Drucksachen 13/10947 und 13/11519

13) vgl. 3. Energiebericht der Obersten Baubehörde (OBB) vom Dezember 2003: z.B. Reduzierung des Verbrauchs bei 33 Heizanlagen um 9,4 % - Einsparung 50 000 €/Jahr

den Jahren 1997 bis 2001 trotz einer Erhöhung des staatlichen Baubestands um rd. 1,5 Mio Kubikmeter ¹⁴ insgesamt mit jährlich 1,9 Mio Megawattstunden gleich geblieben.¹⁵

Neben dem Energieverbrauch ist aber auch die Wärmeanschlussleistung kostenmäßig bedeutsam. Denn der Wärmepreis setzt sich bei leitungsgebundenen Energieträgern wie Erdgas oder Fernwärme aus dem Arbeitspreis und dem Leistungspreis (Anschlussentgelt) zusammen. Der Anteil des Leistungspreises am Gesamtwärmepreis liegt im Durchschnitt bei 10 %, kann aber im Einzelfall bis zu 30 % betragen. Für alle staatlichen Gebäude werden hierfür jährlich rd. 9 Mio € an die jeweiligen Energieversorgungsunternehmen bezahlt. Im Allgemeinen liegt der Preis für die vorgehaltene Anschlussleistung zwischen 5 und 20 € pro Kilowatt. Die Anschlussleistung sollte deshalb nicht größer sein als tatsächlich notwendig.

18.2 Erhebungen des ORH

Der ORH hat untersucht, ¹⁶ ob die Wärmeanschlussleistungen bei staatlichen Gebäuden richtig dimensioniert sind.

Die Wärmeanschlussleistung soll jeweils dem Norm-Wärmebedarf des Gebäudes entsprechen. Sie wird aus dem Jahresheizwärmebedarf und den Vollbenutzungsstunden wie folgt berechnet: ¹⁷

Anschlussleistung = Jahresheizwärmebedarf : Vollbenutzungsstunden

Die Vollbenutzungsstunden für Verwaltungsgebäude in Bayern werden je nach Lage zwischen 1 880 und 1 970 Stunden angesetzt. ¹⁸ Der ORH hat festgestellt, dass die Hälfte der geprüften 1 229 Objekte mit Anschlussleistungen von mehr als 50 Kilowatt weniger als 1 600 Vollbenutzungsstunden aufweist. Bei diesen Objekten ist davon auszugehen, dass die Anschlussleistungen zu hoch festgelegt sind. Nach überschlägigen Berechnungen des ORH besteht bei richtiger Dimensionierung ein Einsparpotential von jährlich rd. 1 Mio €.

14) Das entspricht etwa 2,5 % des gesamten staatlichen Baubestands.

15) vgl. 3. Energiebericht der OBB vom Dezember 2003, S. 5

16) Grundlage waren die Daten des Staatlichen Hochbauamts München I, Abteilung Datenverarbeitung, Sachgebiet Energieverbrauchskontrolle

17) VDI-2067, Blatt 2, DIN 4701

18) Eine zu hohe vertragliche Anschlussleistung liegt dann vor, wenn sich aus der Division von Jahreswärmebedarf durch Anschlussleistung Vollbenutzungsstunden ergeben, die deutlich unter den genannten Werten liegen.

18.3 Folgerungen

Als Sofortmaßnahme ohne großen Verwaltungsaufwand hat der ORH eine Anpassung der Anschlussleistungen bei allen Gebäuden mit stärkeren Abweichungen vorgeschlagen.

Bei Gebäuden mit speziellen Energieverbrauchern (z.B. Theater, Hochschulen, Kantinen), für die keine gesicherten Vollbenutzungsstunden vorliegen, sollten mit dem zuständigen Staatlichen Hochbauamt die Anschlussleistungen überprüft werden.

Nach Mitteilung der Verwaltung seien zwischenzeitlich bereits Objektprüfungen in nennenswertem Umfang durchgeführt worden. Das vom ORH aufgezeigte Einsparpotential sei schon zu mehr als der Hälfte ausgeschöpft worden. Die angeregten weiteren Messungen würden im Winter 2004/2005 durchgeführt und bis Juni 2005 ausgewertet werden. Danach sollen die Nutzer mit den Energieversorgungsunternehmen über die Anschlusswerte verhandeln.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatskanzlei

19 Bayerische Filmförderung

(Kap. 02 03 TitGr. 70 und Tit. 861 80)

Nach Errichtung des FilmFernsehFonds Bayern im Jahr 1996 haben sich der Marktanteil deutscher Filme und die Rückzahlungen von Fördermitteln aus erfolgreichen Produktionen nicht wesentlich verbessert.

Gleichzeitig wurden seit 1999 in Deutschland rd. 9 Mrd € in Medienfonds investiert. Dennoch kam es nicht zu einem stärkeren Zufluss privaten Kapitals in die deutsche Filmwirtschaft. Diese im Rahmen von Steuersparmodellen - und somit zulasten des deutschen Fiskus - angesammelten Fondsmittel dienten zu über 80 % der Finanzierung von US-amerikanischen Filmproduktionen.

19.1 Allgemeines

Der ORH hat bereits 1995 die Wirksamkeit der Bayerischen Filmförderung geprüft. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass die langjährige und massiv steigende öffentliche Subventionierung nicht dazu geführt hat, die Förderziele zu erreichen.¹

Mitte 1996 wurde die FilmFernsehFonds Bayern GmbH (FFF) gegründet. Der Freistaat Bayern ist daran zu 55 % beteiligt.² Die Filmfördermittel werden seitdem

1) ORH-Bericht 1996 TNr. 39

2) weitere Gesellschafter:

Bayerischer Rundfunk 12 %, Bayerische Landeszentrale für Neue Medien 8 %,
Zweites Deutsches Fernsehen 6 %, ProSieben SAT.1 Media AG 6 %,
Kirch Media GmbH & Co. KG i.L. 6 %, RTL Television GmbH 4 %,
Tele-München Fernseh-GmbH & Co. 3 %.

vom FFF vergeben, die bankmäßige Abwicklung obliegt der LfA Förderbank Bayern. Die Staatskanzlei bewirtschaftet die Haushaltsmittel, verleiht den Bayerischen Filmpreis und gewährt Zuschüsse zu filmischen Veranstaltungen (z.B. Hofer Filmtage).

Nach siebenjähriger Tätigkeit des FFF hat der ORH den staatlichen Mitteleinsatz bei der Filmförderung erneut geprüft.

19.2 Finanzvolumen der bayerischen Film- und Fernsehförderung

Ein Jahr vor Gründung des FFF (1995) flossen in den Kernbereich der Film- und Fernsehförderung 12,7 Mio €. ³ Entsprechend dem Konzept des FFF, das auf eine Bündelung öffentlicher und privater Mittel abzielte, hat sich das jährliche Finanzvolumen seither knapp verdoppelt.

Fondszuweisungen der Gesellschafter

Zahlenübersicht

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
Freistaat	11,8	12,8	12,0	12,8	13,6	13,6	13,6	13,1
BR	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
BLM	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
ZDF		1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Privatsender	3,8	4,9	4,9	4,2	4,9	4,9	3,6*	3,6*
insgesamt	20,7	24,3	23,5	23,6	25,1	25,1	23,8	23,3

*) Die geringeren Zuweisungen der privaten Fernsehsender sind auf die Insolvenz der Kirch Media GmbH zurückzuführen.

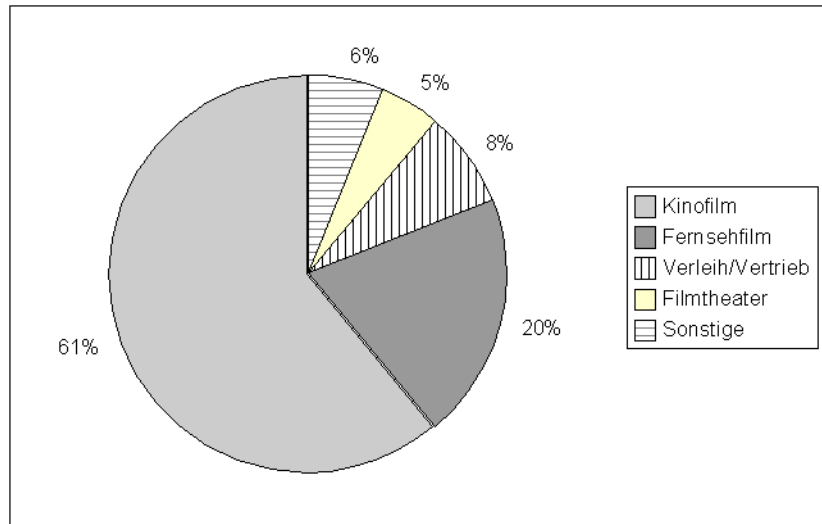
Zu den Zuweisungen der Gesellschafter kommen die Darlehensrückzahlungen, erwirtschaftete Zinsen sowie frei werdende Mittel aus nicht realisierten Produktionsvorhaben. Damit betrug 2003 das Fördervolumen insgesamt 32,3 Mio €.

3) bedingt rückzahlbare Darlehen (Haushaltsjahr 1995: Kap. 15 05, Tit. 861 84 und 861 85; nunmehr: Kap. 02 03, Tit. 861 70, 861 80)

Diese Finanzmittel verteilen sich auf folgende Bereiche:

Finanzmittel 2003

Schaubild 1



Bezogen auf die bundesweit eingesetzten Filmfördermittel von rd. 230 Mio € lag der bayerische Anteil mit 14 % (32,3 Mio €) hinter dem Bund (99,6 Mio €) und Nordrhein-Westfalen (36,6 Mio €) an dritter Stelle.

19.3 Ziele der Filmförderung

Nach den Vergaberichtlinien sollen die Fördermaßnahmen des FFF dazu beitragen, die Qualität der Film- und Fernsehproduktion sowie die Leistungsfähigkeit der bayerischen Produktionswirtschaft zu steigern und eine vielfältige Kulturlandschaft zu gewährleisten. Förderschwerpunkt des FFF ist der Kinofilm. Die nachfolgenden Untersuchungen betreffen daher weitgehend den Kinofilm.

Da sich Herstellung und Auswertung des Films über viele Jahre erstrecken, hat der ORH seiner Untersuchung einen langen Zeitraum (1989 bis 2003) zugrunde gelegt.

19.3.1 Entwicklung des Marktanteils des deutschen Films

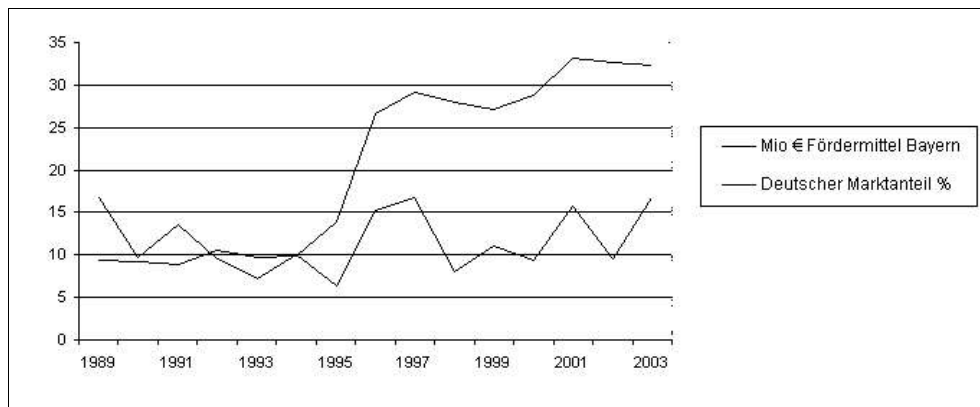
Ein Parameter für die erfolgreiche Filmförderung ist der Marktanteil deutscher Filme am gesamten Verleihumsatz. Statistische Zahlen sind dabei nur auf Bun-

desebene⁴ vorhanden, zumal nahezu alle Spielfilme von mehreren Ländern und vom Bund gefördert werden.

Trotz massiv steigender Subventionierung hat sich der Marktanteil deutscher Filme im langjährigen Durchschnitt kaum erhöht (vgl. Schaubild 2).

Marktanteil deutscher Filme am Verleihumsatz und Entwicklung der Filmfördermittel in Bayern

Schaubild 2



Der Marktanteil des deutschen Films betrug im Zeitraum von 1989 bis 2003 im Mittel 12 %. Selbst in guten Jahren (z.B. 2003) hat er maximal 16,7 % erreicht. In den siebziger Jahren lag dieser Wert noch bei bis zu 40 %. Auch im Vergleich zu den Nachbarländern ist der gegenwärtige Marktanteil einheimischer Produktionen in Deutschland sehr niedrig; so werden in Frankreich auch heute noch bis zu 50 % erreicht.

Die Staatskanzlei hält es für den falschen Ansatz, die Förderarbeit des FFF am Marktanteil des deutschen Films insgesamt zu messen. Gehe man richtigerweise von den Besucherzahlen der FFF-geförderten Filme aus, so liege der FFF im Vergleich der Länderfilmförderungen ganz vorne. Mit einem bayerischen Anteil von 14 % an den bundesweiten Filmfördermitteln sei durchschnittlich ein Zuschaueranteil von 75 % erzielt worden.

Der ORH hält die Besucherzahl der FFF-geförderten Filme für keinen geeigneten Erfolgsmaßstab. Würde man z.B. alle deutschen Filmproduktionen fördern, wenn auch nur mit geringen Beträgen, so ergäbe sich ein Zuschaueranteil von 100 %.

4) It. Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V. (Spio)

Im Übrigen war ein Vergleich der Filmförderinstitutionen aller Länder nicht Gegenstand der Untersuchungen des ORH.

19.3.2 Steigerung der künstlerischen Qualität der Filmproduktion

Die bayerische Filmförderung hat ihre Wurzel in der Kulturhoheit der Länder. Bei der Beurteilung des Erfolgs kommt daher neben den wirtschaftlichen auch den künstlerischen Ergebnissen erhebliche Bedeutung zu.

An sich sind im Kulturbereich Bewertungsmaßstäbe nur schwer festzulegen. In gewissem Umfang lässt sich aber der künstlerische Erfolg von Filmen durchaus messen. Bei Filmen besteht nämlich ein international sehr umfangreiches und gerade in Deutschland mit erheblichen öffentlichen Mitteln unterstütztes System an Filmpreisen entsprechender Fachjurys. Der Bund, dessen Zuständigkeit für die Filmförderung primär auf dem wirtschaftlichen Aspekt beruht, hat in § 22 Abs. 3 des zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Filmförderungsgesetzes die Teilnahme und Auszeichnung bei Wettbewerben der wichtigsten Festivals in einer Punktebewertung als eines der Kriterien für künftige Förderungen des Produzenten eingeführt. Der ORH hält eine entsprechende kulturelle Bewertung auch in Bayern für zweckmäßig, um künftig eine Erfolgskontrolle auch im Bereich des kulturell anspruchsvollen Films zu ermöglichen.

Die Staatskanzlei verweist darauf, dass sich die künstlerischen Erfolge FFF-geförderter Filme weltweit sehen lassen könnten. Neben zahlreichen nationalen und internationalen Auszeichnungen seien fünf „Oscar-Preise“ an vom FFF mitfinanzierte Filme verliehen worden.⁵

Die künstlerischen Ergebnisse fänden Eingang in die Beratungen und Entscheidungen des FFF-Vergabeausschusses bei Folgeprojekten der prämierten Künstler. Die Vergabe bayerischer Fördergelder an die Auswahlmechanismen und -entscheidungen internationaler Wettbewerbe zu knüpfen, sei nicht vertretbar, da diese Entscheidungen keinesfalls immer rein qualitativ, sondern durchaus auch anders, z.B. politisch, orientiert seien.

Der ORH hält eine Erfassung und Bewertung der künstlerischen Ergebnisse der mitgeförderten Produktionen für erstrebenswert, um in diesem Bereich eine gewisse Objektivierung zu erreichen. Im Übrigen wird auch seitens der Europäischen

5) Quiero Ser (Kurzfilm-Oscar), Nirgendwo in Afrika (bester nicht englisch sprachiger Film), Der Pianist (Regie, Hauptdarsteller, Drehbuch)

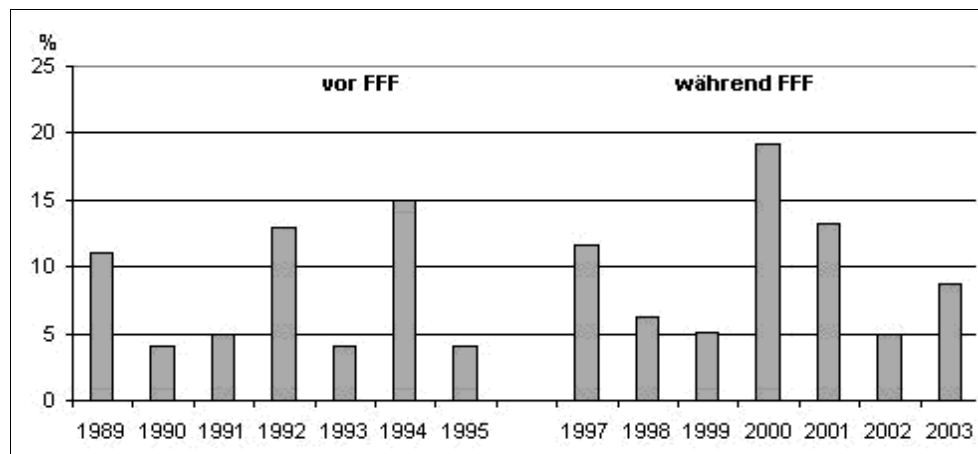
Kommission bei Fördermaßnahmen auf die Berücksichtigung künstlerischer Aspekte besonderer Wert gelegt.

19.3.3 Rückflüsse von Fördermitteln aus erfolgreichen Produktionen

Nach den Vergaberichtlinien werden die Fördermittel zur Herstellung von Kino- und Fernsehfilmen stets als Darlehen gewährt. Sie sind innerhalb von zehn Jahren aus den Verwertungserlösen zurückzuzahlen und stehen im Nachrang zu allen anderen Finanzierungen. Die Rückflüsse sind im Verhältnis zu den Darlehensausreichungen sehr niedrig (vgl. Schaubild 3).

Rückflussquote⁶

Schaubild 3



Seit der Errichtung des FFF hat die durchschnittliche Rückflussquote lediglich von 7,8 (von 1989 bis 1995) auf 9,7 % (von 1997 bis 2003) zugenommen.

Von 87 geförderten Kinofilmen in den Jahren 1997 bis 2000 erreichten nur 16 Filme (18 %) die Tilgungsphase. Bei weiteren 10 Filmen wurden zumindest Zinszahlungen geleistet. Lediglich in drei Fällen (u.a. „Schuh des Manitu“) wurden die Förderdarlehen vollständig getilgt.

Aus Rückflüssen stehen für neue Produktionen deshalb nur relativ geringe Mittel (2003 rd. 2,6 Mio €) zur Verfügung.

6) Seit Einführung der Fernsehförderung (1991) einschließlich dafür ausgereicherter Darlehen und Rückflüsse.
Wegen Gründung des FFF blieb das Jahr 1996 außer Betracht.

Die Staatskanzlei führt aus, die Höhe der Rückflüsse spiegle wider, dass der Film in erster Linie neben einem Wirtschaftsgut auch ein Kulturgut sei, mit dem nur in besonderen Konstellationen nennenswerte Gewinne erzielt werden könnten. Eine Filmförderung könne sich nicht darauf beschränken, nur kommerziell vielversprechende Projekte zu fördern und kulturell anspruchsvollere und damit schwieriger zu vermarktende Filme abzulehnen.

Der ORH verweist hierzu auf den in den Fördergrundsätzen ausdrücklich enthaltenen wirtschaftlichen Aspekt, für dessen Beurteilung der Rückflussquote eine hohe Bedeutung zukommt. Der staatlichen Filmförderung liegt seit jeher die Vorstellung zugrunde, durch einen aus Rückflüssen gespeisten Fonds eine überbetriebliche Kompensationsmasse zu schaffen. In der Vergangenheit (1987) wurden Rückzahlungsquoten bis zu 43 % erreicht. Derzeit haben die Darlehen weitgehend den Charakter verlorener Zuschüsse.

19.3.4 Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Filmproduzenten

Deutschland ist mit jährlich über 900 Mio € Filmtheater-Einnahmen zwar der fünftgrößte Absatzmarkt der Welt. Das eigene Produktionsvolumen ist aber gering und obendrein hoch subventioniert.

In Deutschland werden jährlich rd. 80 Kinofilme mit Produktionskosten von ca. 380 Mio € erstaufgeführt. Für die vom Freistaat Bayern mitfinanzierten Filme wurden davon im Jahr 2002 66 % und 2003 49 % der Herstellungskosten aus Fördermitteln getragen.

Auch die kleinteilige und international kaum wettbewerbsfähige Struktur der Filmwirtschaft blieb erhalten. 80 % der deutschen Kinofilmproduzenten stellten 2003 lediglich einen Film her.

Die mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit der deutschen Produzenten zeigt sich auch an den niedrigen Eigenmitteln⁷, die zur Herstellung der geförderten Filme eingesetzt wurden. Diese erreichten 2003 beim FFF einen Anteil von 8 %. Lässt man einen Fall mit einem außergewöhnlich hohen Eigenanteil von 65 % außer Betracht, ergibt sich nur eine Quote von 5,5 %.

7) Barmittel des Produzenten und Fremdmittel mit unbedingter Rückzahlungspflicht (gemäß Filmförderichtlinien)

Der geringe Eigenmittelanteil zeigt, dass weder Produzenten noch Banken unternehmerisches Risiko auf sich nehmen. Zudem ist das Interesse der Zuschussempfänger am wirtschaftlichen Erfolg des Films begrenzt. Dem Produzenten ist nicht so sehr die Marktgängigkeit seines Films, sondern die Zustimmung der Förderergremien wichtig. Immerhin wird in Bayern nur knapp die Hälfte der Förderanträge „Kinofilm“ auch tatsächlich gefördert. Die Entscheidung, ob, wann und wie ein Film realisiert wird, liegt nicht in der Einschätzung des Produzenten und der Marktsituation, sondern mehr bei den Subventionsgebern. In Fachkreisen wird daher vom „Gremienkino“ gesprochen.

Die Staatskanzlei widerspricht dem nicht, stellt aber heraus, dass die Förderarbeit des FFF ganz erheblich zur Entwicklung der bayerischen Filmbranche und zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Wirtschaftszweig beigetragen habe. Bayern liege mit einer Zahl von knapp 10 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Filmwirtschaft an der Spitze der Länder. Außerdem sei in den Förderzusagen die Auflage enthalten, dass bei der Produktion eines Films mindestens das 1,5fache des gewährten Darlehensbetrags in Bayern Verwendung finden muss (Bayern-Effekt). Nach den Feststellungen eines Wirtschaftsprüfers habe dieser Bayern-Effekt 2003 sogar bei 281 % gelegen.

Der ORH hat Zweifel, ob diese Zwangsregionalisierung, die alle Länder in etwa gleicher Höhe in ihren Filmförderrichtlinien vorschreiben, die deutsche Filmwirtschaft stärkt. Außerdem haben Stichproben gezeigt, dass dem Bayern-Effekt in nicht unerheblichem Umfang Kosten zugerechnet werden, die nicht regionalspezifischer Natur sind (z.B. Versicherungsprämien, Reisekosten).

19.4 Nutzung privaten Kapitals für Filmproduktionen

Von 80 im Jahr 2003 erstaufgeführten deutschen Spielfilmen konnten nur 5 eine Besucherzahl von über 1 Million erreichen. Selbst bei diesen Filmen reichten die Einnahmen nicht aus, ein bescheidenes Budget zu finanzieren. Die mangelnde Finanzkraft deutscher Filmproduzenten zeigt sich auch am geringen Produktionskostenbudget. Während es in den USA durchschnittlich bei 58,8 Mio \$ pro Film lag, betrug es in Deutschland nur rd. 5 Mio €. International konkurrenzfähig sind aber vor allem kostspielige Produktionen. Mit dem seit Jahrzehnten fortgeschriebenen System öffentlicher Filmförderung sind die dafür notwendigen Budgets auch in Zukunft nicht aufzubringen.

Ein Blick auf die US-Filmwirtschaft zeigt, dass wettbewerbsfähige Großproduktionen nur mit Hilfe privaten Kapitals finanzierbar sind. Interessanterweise werden nach Branchenschätzungen rd. 20 % der Produktionsmittel der dort tätigen Filmhersteller aus deutschen Geldern aufgebracht, und zwar durch „Steuersparmodelle“ (Medienfonds). Von 1997 bis 2003 haben deutsche Anleger in diese Fonds etwa 9,3 Mrd € investiert. Bislang fließen lediglich 5 bis 10 % des Fondskapitals in inländische Produktionen. Zu über 80 % werden mit diesen Mitteln dagegen US-amerikanische Filmproduktionen finanziert.

Die Staatskanzlei hat hierzu mitgeteilt, dass sich der Filmausschuss der Länder (FAL) mit dem Fragenkreis „steuerliche Behandlung von Medienfonds“ befasst habe. Vom FAL sei dabei nachdrücklich darauf hingewiesen worden, dass es nicht im „Interesse deutscher Steuerpolitik liegen könne, solche Medienfonds zu fördern, die ihr Geld ausschließlich oder im Wesentlichen in ausländischen (insbesondere US-amerikanischen) Produktionen anlegen. Es müsse zumindest eine teilweise Mittelbindung der Fonds für deutsche Produktionen und internationale Co-Produktionen mit deutscher Beteiligung angestrebt werden“. Die Staatskanzlei hat ferner mitgeteilt, dass mit den deutschen Filmfondsmitteln meist lediglich eine Zwischenfinanzierung von weitgehend durchfinanzierten US-Filmen übernommen werde. Dass dies in Deutschland anerkannt werde, habe weder der FFF noch die Staatskanzlei, sondern allein des Bundesministerium der Finanzen zu vertreten, bei dem auch die Zuständigkeit für die Änderung des geltenden Rechts liege.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat darauf hingewiesen, dass nach geltendem Recht keine Möglichkeit bestehe, die Sofortabziehbarkeit von Filmherstellungskosten von einer Produktion im Inland abhängig zu machen.

Der ORH gibt zu bedenken, dass der Kapitalfluss in Medienfonds den deutschen Fiskus jährlich mit einem Mehrfachen der für die Filmförderung vorgesehenen Beträge belastet. Die in diese Fonds strömenden Mittel sollten stärker der deutschen Filmwirtschaft zugute kommen, um die Leistungsfähigkeit dieses Wirtschaftszweigs zu erhöhen.

Unabhängig davon erscheint es aufgrund der angespannten Haushaltslage erforderlich, die Filmförderung der Länder auf kulturell anspruchsvolle Produktionen zu beschränken. Marktgängige Filme wurden zum Teil jetzt schon aus privaten Filmfonds finanziert und bedürften deshalb keiner Subvention aus Haushaltsmitteln.

Staatsministerium des Innern

20 Ausgaben für polizeiliche Ermittlungen

(Kap. 03 17 und 03 18)

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung festgestellt, dass die Kosten insbesondere für Blutentnahmen, Laboruntersuchungen auf Betäubungsmittel und Medikamente sowie Dolmetscherleistungen zwischen den einzelnen Polizeiverbänden z.T. erheblich voneinander abweichen und hier noch Wirtschaftlichkeitspotentiale bestehen.

20.1 Allgemeines

Der ORH hat in einer Querschnittsuntersuchung bei allen Präsidien der Landespolizei und dem Landeskriminalamt (LKA) die Kosten der polizeilichen Ermittlungen in Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren geprüft. Im Jahr 2002 betragen sie 13,3 Mio €.

Wesentlich sind insbesondere die Kosten für Blutentnahmen, Blutalkoholbestimmungen, Blut- und/oder Urinuntersuchungen auf Betäubungsmittel und Medikamente, DNA-Analysen sowie Dolmetscher- und Übersetzerleistungen.

Ein Teil der Ermittlungskosten wird im Rahmen der in den Verfahren zu treffenden Kostenentscheidungen wieder vereinnahmt. Diese Einnahmen sind allerdings nicht bezifferbar, weil sie mit anderen zusammen bei einer Haushaltsstelle gebucht werden.

20.2 Blutentnahmen

Von 2000 bis 2002 ist die jährliche Zahl der Blutentnahmen mit rd. 42 000 nahezu konstant geblieben, die Ausgaben sind dagegen um 8 % gestiegen.

Anzahl und Kosten der Blutentnahmen

Zahlenübersicht 1

Jahr	Anzahl	Abweichung zum Vorjahr %	Kosten €	Abweichung zum Vorjahr %
2000	42 268	-	2 053 446	-
2001	42 847	+ 1,4	2 174 594	+ 5,9
2002	42 148	- 1,6	2 218 393	+ 2,0
Abweichung 2000/2002	- 120	- 0,3	+ 164 947	+ 8,0

Der ORH hat festgestellt, dass bei den durchschnittlichen Kosten für eine Blutentnahme zwischen den einzelnen Polizeipräsidien große Unterschiede bestehen.

Die niedrigsten Kosten mit durchschnittlich 29,85 € entstehen beim Polizeipräsidium (PP) München, das aufgrund einer Pauschalvereinbarung mit dem Institut für Rechtsmedizin (RMI) der Universität München die Blutentnahmen mit wenigen Ausnahmen (2,5 %) dort durchführen lässt. Bei den anderen Präsidien werden die Blutentnahmen überwiegend von praktizierenden oder liquidationsberechtigten Ärzten (73 %) und nur ein Anteil von 27 % in Krankenhäusern erbracht. Dabei entstehen für Blutentnahmen durch Ärzte Durchschnittskosten (ohne München) von 66,12 €, wobei sich die Bandbreite zwischen 83,58 und 44,69 € bewegt. Bei den einzelnen Präsidien schwankt der Anteil der durch praktizierende oder liquidationsberechtigte Ärzte durchgeführten Blutentnahmen zwischen 90 und 57 %. Ein Vergleich dieser Kosten (ohne München) mit denen der Krankenhäuser zeigt, dass dort eine Blutentnahme mit durchschnittlich 34,56 € erheblich preisgünstiger ist.

Maßgeblich bestimmt werden die Untersuchungskosten durch die Entscheidung des anordnenden Polizeibeamten, ob die Blutentnahme auf der Dienststelle oder im Krankenhaus durchgeführt wird. Die Ärzte führen die Blutentnahmen grundsätzlich auf den Polizeidienststellen durch. Damit fallen zusätzlich eine Besuchsgebühr, ein entfernungsabhängiges Wegegeld sowie gegenüber einer Behandlung in der Arztpraxis rd. ein Drittel höhere Zeitzuschläge an.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass aufgrund der Prüfungsfeststellungen inzwischen zwei Polizeipräsidien ihre Dienststellen angewiesen haben, Blutentnahmen vorrangig in Krankenhäusern durchführen zu lassen. Bei einem Präsidium werde demnächst eine Vergabe im Wettbewerb unter Einbeziehung von Krankenhäusern angestrebt. Darüber hinaus würden bei allen Präsidien laufend Möglichkeiten zur Kostendämpfung geprüft, um die jeweils wirtschaftlichste Lösung wählen zu können.

20.3 Laboruntersuchungen auf Betäubungsmittel und Medikamente

Die Anzahl der durchgeführten Untersuchungen ist in den Jahren 2000 bis 2002 von 4 864 auf 8 882 angestiegen. Ebenso haben sich im selben Zeitraum die Aufwendungen für diese Untersuchungen von 1,1 auf mehr als 2,1 Mio € fast verdoppelt.

Laboruntersuchungen auf Betäubungsmittel/Medikamente

Zahlenübersicht 2

Jahr	Anzahl	Abweichung zum Vorjahr %	Kosten €	Abweichung zum Vorjahr %
2000	4 864	-	1 133 542	-
2001	7 761	+ 60	1 848 400	+ 63
2002	8 882	+ 14	2 123 972	+ 15
Abweichung 2000/2002	4 018	+ 83	990 430	+ 87

Die durchschnittlich anfallenden Kosten für eine Blut- und/oder Urinuntersuchung auf Betäubungsmittel oder Medikamente weichen bei den einzelnen Polizeipräsidien sehr stark voneinander ab. Die Bandbreite bewegt sich zwischen 111 und 310 €. Allerdings sind die einzelnen Kostenrechnungen nur bedingt vergleichbar, weil bei jeder Untersuchung verschiedene Leistungen anfallen können (insbesondere Zahl der untersuchten Substanzen).

Bei den einzelnen Präsidien gibt es zwar hinsichtlich der Bekämpfung von Drogendelikten im Straßenverkehr Konzepte und Regelungen. Nur beim PP Unterfranken liegt jedoch eine Vereinbarung über den Verfahrensablauf und die Kosten bei Untersuchungen von Blut und Urin auf Alkohol oder andere berauschende Mittel mit dem RMI der Universität Würzburg vor. In dieser ist u.a. auch das Ausmaß

der Untersuchung auf das rechtlich Erforderliche beschränkt. Neben verschiedenen Alternativen der Untersuchungsarten, die gleichzeitig dem Polizeibeamten als Entscheidungshilfe dienen, sind auch die entsprechenden Varianten für das Drogenscreening und die Bestätigungsanalyse sowie die maßgeblichen Aufwandsentschädigungen festgelegt.

Hätten die bei den anderen sechs Polizeipräsidien im Jahr 2002 angefallenen 6 252 Untersuchungen aufgrund ähnlicher Regelungen mit dem dort errechneten durchschnittlichen Vergütungssatz von 111 € pro Untersuchung abgerechnet werden können, wären Einsparungen von 1 Mio € möglich gewesen.

Der ORH hat deshalb empfohlen, dass auch die übrigen Polizeipräsidien vergleichbare Vereinbarungen zum Verfahrensablauf und den Kosten bei Untersuchungen von Blut und Urin mit den jeweils zuständigen RMI treffen, die 90 % aller Blutuntersuchungen durchführen.

Auch das Staatsministerium sieht in diesem Bereich Möglichkeiten für Einsparungen. Es teilt hierzu mit, dass zwischenzeitlich für den Bereich Niederbayern/Oberpfalz eine Regelung wie in Unterfranken getroffen worden sei. Für den Bereich Oberfranken stehe eine Entscheidung noch aus. Mit den übrigen Staatsanwaltschaften habe keine Einigung über eine vereinfachte Untersuchung erreicht werden können. Ferner werde derzeit die Notwendigkeit bzw. Möglichkeit einer externen Vergabe solcher Untersuchungen im Hinblick auf eine mögliche Kostenreduzierung geprüft.

20.4 Dolmetscherleistungen

Die Ausgaben für Dolmetscherleistungen betragen jährlich rd. 1,5 Mio €. ¹

Die Entschädigung der Dolmetscher erfolgt bei den einzelnen Präsidien sehr unterschiedlich. So liegen die Vergütungssätze für unbeeidigte Dolmetscher beim PP Unterfranken zwischen 6 und 28 €, beim PP Oberfranken zwischen 25 und 35 € und beim LKA zwischen 15 und 40 € pro Stunde. Beim PP Schwaben werden die Einsatz- und Reisezeiten minutengenau, beim PP Niederbayern/Oberpfalz auf die nächste halbe Stunde und bei den anderen Präsidien auf volle Stunden aufgerundet abgerechnet. Auch die Fahrtkosten werden von den Präsidien unterschiedlich erstattet.

1) Bei zwei Präsidien fallen zusätzliche Kosten für eigene Dolmetscher an.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass bei der Abrechnung künftig nur noch Rundungszeiten bis maximal 30 Minuten akzeptiert würden. Im Übrigen würden die von den Präsidien geführten Listen, in denen die Dolmetscher nach den Entschädigungssätzen gestaffelt aufgeführt seien, laufend aktualisiert und in diesem Zusammenhang würde auch immer nach der kostengünstigsten Lösung gesucht.

20.5 Zusammenfassende Bemerkung des ORH

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Kosten insbesondere für Blutentnahmen, Laboruntersuchungen auf Betäubungsmittel und Medikamente sowie Dolmetscherleistungen zwischen den einzelnen Polizeiverbänden z.T. erheblich voneinander abweichen und hier noch Wirtschaftlichkeitspotentiale bestehen. Die Verwaltung hat inzwischen Maßnahmen ergriffen, um unnötige Ausgaben künftig zu vermeiden.

21 Beschaffungswesen der Polizei

(Kap. 03 17, 03 18, 03 20 und 03 21)

Die Bündelung der Beschaffungsvorgänge durch Zentraleinkäufe hat sich positiv auf das Beschaffungswesen der Polizei ausgewirkt. Der eingeschlagene Weg sollte mit einer Erweiterung der verbandsübergreifend zu beschaffenden Sachgüter, einer durchgängigeren Standardisierung der Produkte und dem weitestgehenden Ausschluss von Beschaffungen außerhalb der Zentraleinkäufe konsequent fortgesetzt werden.

Der ORH hat die Ausgaben für die Beschaffungen der Bayerischen Polizei (jährlich rd. 150 Mio €) und die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsorganisation (ohne Datenverarbeitung) geprüft.

21.1 Neuorganisation

Die Staatsregierung hat im Dezember 1998 entschieden, das Polizeiverwaltungsamt zu einer Behörde für die zentrale Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten umzustrukturieren. In diesem Zusammenhang wurden die Beschaffungszuständigkeiten neu geordnet.

21.1.1 Bündelung der Beschaffungsaufgaben in Zentraleinkäufen

Kern der Neuorganisation ist eine Konzentration der zuvor auf die verschiedensten Sachgebiete und über alle Ebenen hinweg verstreuten Beschaffungszuständigkeiten. Hierzu wurden bei den Präsidien der Landespolizei, dem Präsidium der Bereitschaftspolizei, dem Landeskriminalamt (LKA) und dem Polizeiverwaltungsamt Zentraleinkäufe eingerichtet. Ihnen obliegt nunmehr grundsätzlich die Beschaffung des gesamten sächlichen Bedarfs für ihren Verband.

Darüber hinaus wurden für die Ausrüstungsgegenstände und Sachgüter, für die das Polizeiverwaltungsamt bis zu seiner Umstrukturierung eine zentrale Beschaffungszuständigkeit für die gesamte Polizei hatte, ebenfalls Zentraleinkäufe eingerichtet. Die bereits bestehenden zentralen Beschaffungsfelder wurden beibehalten, die Zuständigkeiten aber auf einzelne Präsidien der Landespolizei (PP Unterfranken für die Kraftfahrzeugbeschaffung und PP München für die Beschaffung der Verkehrsüberwachungs- und Atemalkoholmesstechnik), das Präsidium der Bereitschaftspolizei (Beschaffung von Waffen und Munition sowie der Dienstbekleidung, Sonderbekleidung und Körperschutzausstattung) und das LKA (Beschaffung der IuK-Technik) aufgeteilt.

21.1.2 Elektronischer Warenkatalog

Um die große Anzahl der Bestellvorgänge von über 500 Polizeidienststellen bewältigen zu können, wurde ein „Elektronisches Wareninformationssystem“ (ELWIS) eingerichtet. Dies ermöglicht, dass die Mitarbeiter aus einem Katalog die benötigten Sachgüter auswählen und bestellen können. Grundlage für diesen Katalog bilden die zuvor von den zentralen Beschaffungsstellen im Wege von förmlichen Vergabeverfahren abgeschlossenen Verträge. Inzwischen wurde ELWIS durch ein neues System, den sog. „Marktplatz der Bayerischen Polizei“, ersetzt. Dieses System umfasst die elektronische Abwicklung der Bereiche Bestellwesen, Beschaffung, Warenkatalog, Anlagenwirtschaft, Controlling, Finanzverwaltung sowie Haushaltsangelegenheiten und ist ein weiterer Schritt zu einem elektronisch voll unterstützten Beschaffungswesen.

21.1.3 Beschränkung der Eigeneinkäufe

Die nachgeordneten Dienststellen sind grundsätzlich an das neue Beschaffungssystem gebunden. Die Befugnis, selbst zu beschaffen (sog. Eigeneinkauf), wurde auf Ausnahmen und betragsmäßig auf 800 € eingeschränkt. Durch die Bündelung

der Beschaffungsvorgänge kann das Personal effizienter eingesetzt werden. Mit dem in den Zentraleinkäufen vorhandenen Fachwissen werden Fehler bei der Anwendung der teilweise komplizierten Vergabevorschriften vermieden und Preisvorteile durch die Möglichkeit der Beschaffung größerer Mengen besser erschlossen.

21.2 Auswirkungen der Neuorganisation

Nach den Ergebnissen der Prüfung hat sich die Bündelung der Beschaffungsaufgaben bei den Zentraleinkäufen erkennbar positiv ausgewirkt. Die Prüfung von insgesamt 84 stichprobenweise ausgewählten Beschaffungsmaßnahmen hat gezeigt, dass die Qualität der Arbeit in den Beschaffungsstellen ein hohes Niveau erreicht hat. Es ist wichtig, dass der vom Staatsministerium beschrittene Weg auch im Rahmen der anstehenden Polizeireform nicht verlassen wird.

Über die schon jetzt festgelegten zentralen Beschaffungsfelder und ad hoc praktizierten Sammelbestellungen hinaus, bei denen der Zentraleinkauf eines Verbands nach Vereinbarung die Beschaffung für andere Verbände mit übernimmt, sieht der ORH zusätzliche Potentiale für eine weitergehende Bedarfsbündelung und damit preisgünstigere Einkäufe in größeren Mengen. Eine weitere Zusammenfassung von Beschaffungssegmenten würde nicht nur die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungen fördern, sondern auch einen noch effizienteren Personaleinsatz ermöglichen. Spezielle Fachkenntnisse in den einzelnen Beschaffungssektoren müssten nicht mehr bei allen Verbänden im bisherigen Umfang vorgehalten werden. Geeignet hierfür wäre insbesondere die Beschaffung von Büromöbeln, Kfz-Verschleißteilen und -Pflegemitteln, audio-, video- sowie fototechnischem Material und auch von Formblättern.

21.3 Großer Umfang von Eigeneinkäufen

Zum Umfang der sog. Eigeneinkäufe konnte die Verwaltung bei der Prüfung keine genaueren Auskünfte erteilen; Daten dazu lagen nicht vor. Der ORH hat deshalb anhand von BayMBS-Daten unter Mitwirkung der Zentraleinkäufe den Umfang der Eigeneinkäufe überschlägig ermittelt. Danach erfolgt fast ein Drittel der Beschaffungsvorgänge außerhalb der Zentraleinkäufe ohne deren Beteiligung. Der Eigeneinkauf stellt somit entgegen den eigenen Vorgaben nicht mehr die Ausnahme, sondern eine weitere, regelmäßig praktizierte Beschaffungsart dar.

Eigeneinkäufe - zumal in dem festgestellten Umfang - sind unwirtschaftlich, weil die Beschaffungsvorgänge außerhalb der darauf spezialisierten Sachgebiete wesent-

lich zeit- und personalintensiver sind. Nach den gewonnenen Prüfungserfahrungen dürfte ein Eigeneinkauf mit sämtlichen damit verbundenen Arbeitsvorgängen mehr als doppelt so lange dauern wie die Abwicklung über den Zentraleinkauf. Ferner ist das Risiko höher, dass bei der Auftragsvergabe Verfahrensfehler unterlaufen. Auch ist es unwahrscheinlich, dass der erzielbare Preis ebenso günstig ist wie bei zentralen Beschaffungen.

Dies zeigt, dass mit einer Reduzierung des viel zu hohen Anteils von Eigeneinkäufen erhebliche Potentiale für einen effizienteren Personaleinsatz insbesondere bei den Vollzugsdienststellen bestehen.

21.4 Ungenügende Festlegung von Standards

Der Preis, der bei einer Beschaffungsmaßnahme für ein Produkt gezahlt werden muss, wird maßgeblich von der zu beschaffenden Menge und der geforderten Qualität des Produkts (Standards) bestimmt. Wirtschaftliches Handeln erfordert daher, dass die qualitativen Anforderungen so genau wie möglich definiert werden. Der ORH hat festgestellt, dass bei einer Reihe wichtiger Sachgüter die Standardisierung ungenügend ist. Beispielhaft sind zu nennen:

- Kraftfahrzeugbeschaffungen

Mit Einführung der Budgetierung im Jahr 1998 wurden die bis dahin strikten Vorgaben bei der Beschaffung von Dienstfahrzeugen faktisch aufgehoben. Dies hat dazu geführt, dass bei der Ersatzbeschaffung teilweise höherwertige Fahrzeuge beschafft wurden, obwohl der Einsatzzweck unverändert geblieben ist.

Die Anhebung der Kraftfahrzeugausstattung hinsichtlich Fahrzeugklasse und Sonderausstattungen (z.B. Einbau eines Navigationsgeräts, Allradantrieb) ist mit Mehrkosten zwischen 2 000 und 3 000 € je Fahrzeug verbunden. Hinzu kommen noch die vermehrten Unterhaltskosten in der höheren Fahrzeugklasse.

Aber auch eine zu große Typenvielfalt beeinträchtigt die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsmaßnahmen. Zum Beispiel wurden beim VW T 4 Kombi (350 beschaffte Fahrzeuge von Januar 2000 bis März 2003) von den Bedarfsträgern über 20 Ausbauvarianten nachgefragt. Bei einer Beschränkung auf deutlich weniger Varianten könnten bis zu 2 000 € je Fahrzeug eingespart werden.

- IT-Beschaffungen

Landesweit bestehen für Notebooks keine Beschaffungsstandards. Lediglich beim LKA wurden Standards und Leistungsklassen für unterschiedliche Einsatzbereiche festgelegt.

Da nach den gewonnenen Prüfungserfahrungen die Gefahr besteht, dass sich Ausstattung und Ausrüstung der verschiedenen Polizeidienststellen immer mehr auseinander entwickeln, hält der ORH die Festlegung bzw. Überarbeitung vorhandener Standards für geboten. Es gibt keinen überzeugenden Grund, dass die Qualitätsanforderungen bei den Polizeiverbänden bei gleichartigen Nutzungen unterschiedlich sind.

Mit einer intensiveren Standardisierung - wie bereits im Bereich des PP Mittelfranken durch die „Arbeitsgruppe Controlling“ im Jahr 2003 begonnen - könnten noch zusätzliche Wirtschaftlichkeitspotentiale ausgeschöpft werden.

21.5 Personalkosten

Ein wesentlicher Faktor für die Wirtschaftlichkeit des Beschaffungswesens sind die Personalkosten. Zum 1. Februar 2003 waren in den mit Beschaffungsvorgängen betrauten Organisationseinheiten (Zentraleinkäufe) rechnerisch insgesamt 116 Vollzeitkräfte mit Personalvollkosten von 7,1 Mio € eingesetzt, davon 80 für Zentraleinkäufe der einzelnen Verbände und 36 für verbandsübergreifende zentrale Beschaffungsfelder.

Der ORH hat festgestellt, dass - bezogen auf die Gesamtpersonalstärken der Verbände - zwischen den Polizeipräsidiien erhebliche Unterschiede bei der Personalausstattung für die Zentraleinkäufe bestehen. Deshalb sollte der Personalbedarf für das Beschaffungswesen auch unter Berücksichtigung des zwischenzeitlich eingeführten IT-Systems „Marktplatz der Bayerischen Polizei“ methodisch untersucht werden, um vorhandene Wirtschaftlichkeitspotentiale zu realisieren.

21.6 Zusammenfassung

Die Einrichtung der Zentraleinkäufe hat sich positiv auf die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Beschaffungswesen der Polizei ausgewirkt. Der eingeschlagene Weg sollte mit der Schaffung weiterer zentraler Beschaffungsfelder, einer umfassenden Standardisierung der Produkte und dem weitestgehenden Aus-

schluss von eigenen Beschaffungen in den operativen Einheiten konsequent fortgesetzt werden.

Dem will das Staatsministerium Rechnung tragen. Es hat mitgeteilt, die Vorschläge relativ kurzfristig umsetzen zu können, soweit sie sich wie z.B. die Standardisierung für Notebooks nicht sowieso schon in der Umsetzung befänden.

22 Erhaltung der Staatsstraßen

(Kap. 03 76 Tit. 750 00)

Der Zustand der 13 600 km Staatsstraßen mit über 4 500 Brücken verschlechtert sich immer mehr. Verspätete Erhaltungsmaßnahmen werden überproportional teuer. Die für Staatsstraßen verfügbaren Mittel sollten vorrangig so eingesetzt werden, dass rechtzeitig eine Bestandserhaltung gesichert ist.

Der ORH hat zuletzt im Jahresbericht 2001 (TNr. 24)² auf die unzureichenden Maßnahmen zur Erhaltung der Staatsstraßen hingewiesen. Daraufhin hat der Landtag die Staatsregierung wiederum ersucht,³ „bei den Staatsstraßen mittelfristig das Defizit in der Bestandserhaltung abzubauen und dafür vorrangig Haushaltsmittel vorzuhalten“. Aktuelle Prüfungserkenntnisse zeigen, dass die Erhaltung der Staatsstraßen und Brücken nach wie vor vernachlässigt wird. Dies führt zu immer höheren finanziellen Belastungen in der Zukunft.

22.1 Ausgaben

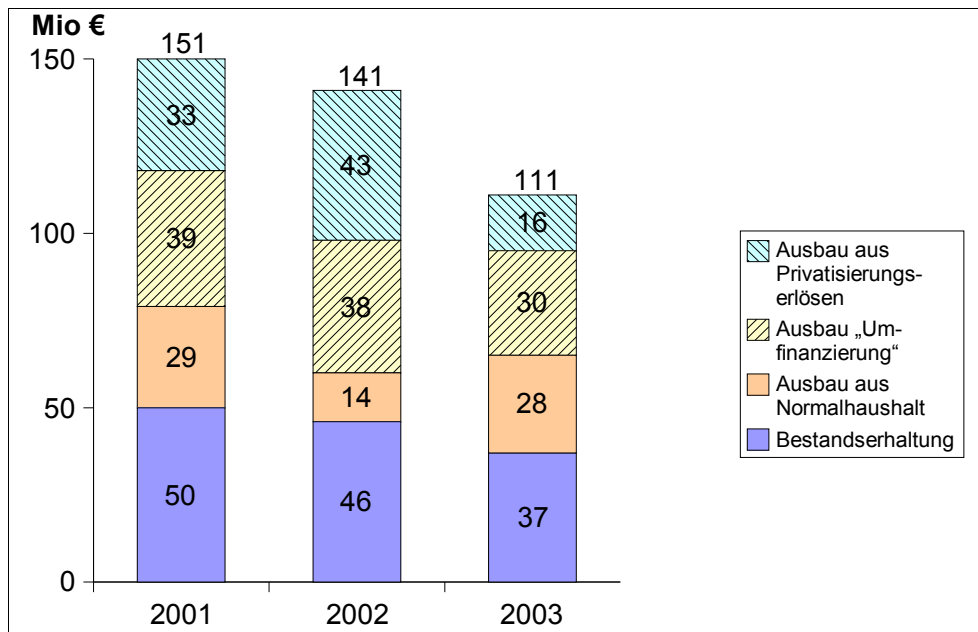
Für den Ausbau sowie die Bestandserhaltung (Instandsetzung und Erneuerung) der Staatsstraßen wurden die verfügbaren Haushaltsmittel in den Jahren 2001 bis 2003 wie folgt verwendet:

2) vgl. auch TNr. 20 der ORH-Berichte 1995 und 1998

3) Nr. 2 Buchstabe h des Landtagsbeschlusses vom 19. März 2002 (LT-Drucksache 14/9009)

Ausgaben für Ausbau und Bestandserhaltung

Schaubild



Das Schaubild zeigt, dass nur jeweils ein Drittel der Haushaltsmittel für die Bestandserhaltung der Staatsstraßen verwendet wurde.

22.2 Finanzbedarf

Die Staatsstraßen sind Bestandteil des Grundstockvermögens. Bei einer Länge von 13 600 km und einem mittleren Wert von 0,8 Mio €/km errechnet sich ein Anlagevermögen (Wiederbeschaffungswert) von 11 Mrd €.

Der jährliche Finanzbedarf für eine ordnungsgemäße Erhaltung der Staatsstraßen wird nach wissenschaftlichen Untersuchungen entweder mit mindestens 1 % des Anlagevermögens (110 Mio €) oder mit 1,25 € je m² Straßenfläche⁴ (107 Mio €) angesetzt. Zieht man hiervon die Instandhaltungsmaßnahmen⁵ der Straßenmeistereien (20 bis 25 Mio €) ab, besteht für die kontinuierliche Erhaltung dieses Anlagevermögens ein Finanzbedarf von etwa 85 Mio €/Jahr.

4) Bei einer mittleren Fahrbahnbreite von 6,30 m ergeben sich 85,7 Mio m².

5) z.B. Schlaglöcher verfüllen, Risse vergießen, Flickarbeiten oder kleinere Oberflächenbehandlungen, deren Kosten in einer anderen Haushaltsstelle gebucht werden

22.3 Durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen

Die Straßen werden vor allem durch den Schwerverkehr beansprucht (die Beanspruchung durch eine 10 t-Achslast eines Lkw entspricht etwa der von 160 000 Pkw-Achslasten zu 0,5 t). Wird bei steigenden Verkehrsbelastungen oder auch nur wegen der nachlassenden Tragfähigkeit der tiefer liegenden Schichten der Straßenaufbau nicht rechtzeitig verstärkt, so wird er rasch und dauerhaft geschädigt.

Daneben müssen ausgemagerte und rissige Fahrbahndecken rechtzeitig so versiegelt werden, dass kein Wasser in die darunter liegenden Schichten dringt und diese - insbesondere in den Frost-Tau-Perioden - immer stärker schädigt.

Nach Angaben der Obersten Baubehörde wurden von 1994 bis 2003 folgende Deckenverbesserungen durchgeführt:

- Straßenausbau und -erneuerung	960 km
- Deckenbau	1 820 km
- Oberflächenbehandlung	<u>1 010 km</u>
	3 790 km

Eine Fahrbahndecke ist im Durchschnitt wenigstens alle 15 bis 20 Jahre in geeigneter Weise zu verbessern (Ausbau, Deckenverstärkung, Deckenerneuerung, Dünn-schichtbelag oder auch nur eine einfache Oberflächenbehandlung). Somit müssten bei 13 600 km Staatsstraßen jährlich etwa 700 bis 900 km in Stand gesetzt oder erneuert werden. Bei weiterhin jährlich nur 380 km Instandsetzung müsste eine Straßendecke durchschnittlich fast 36 Jahre halten.

22.4 Zustandserfassung der Staatsstraßen

Der Zustand der Staatsstraßen wird - ebenso wie der der Bundesstraßen - messtechnisch erfasst und nach verschiedenen Kriterien ausgewertet. Der sog. Gebrauchswert dient in erster Linie zur Beurteilung einer verkehrssicheren Oberfläche, der Substanzwert gibt Anhalte zur Bewertung des Straßenaufbaus.

Der Vergleich der ersten Messungen (1996 bis 1998) mit den Zweitmessungen (2002/2003) auf den Staatsstraßen zeigt, dass sich der Substanzwert innerhalb dieses Zeitraums landesweit um über 7 % verschlechtert hat, weil jährlich Erhaltungsmittel von lediglich 0,5 % anstelle von 1 % des Anlagevermögens (vgl. TNr. 22.2) eingesetzt wurden.

Über die Hälfte der Staatsstraßen hat den sog. Warnwert⁶ und ein Viertel sogar den sog. Schwellenwert⁷ überschritten. Wegen des unterschiedlich hohen Mitteleinsatzes weichen die Werte bei den 23 Bauämtern jetzt noch stärker voneinander ab.

22.5 Erhaltensbedarf für Brücken

Das Staatsstraßennetz umfasst über 4 500 Brücken. Die Hälfte⁸ davon ist älter als 30 Jahre und ein Viertel zwischen 20 und 30 Jahre alt. Regelmäßige Brückenprüfungen ergeben die notwendigen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erhaltung.

Die Zahl der Brücken nimmt zu, die nur noch eingeschränkt befahren werden können. Mit zunehmendem Alter steigt der Erhaltungsaufwand bis hin zur teilweisen oder völligen Erneuerung. Nicht behobene Anfangsschäden verstärken sich schnell und verteuern überproportional die dann nötigen Reparaturen. Dies führt neben dann unnötig hohen Erhaltungskosten zu Umwegfahrten des Schwerverkehrs und damit zu erhöhten Belastungen der Volkswirtschaft und der Umwelt.

22.6 Bewertung

Der Vorrang des Ausbaus führt zu einer nicht länger vertretbaren Vernachlässigung des bestehenden Netzes. Versäumte rechtzeitige Erhaltungsmaßnahmen kommen den Staat in künftigen Jahren teuer zu stehen. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen und des sich immer weiter verschlechternden Zustands der Staatsstraßen hält es der ORH für dringend geboten, die Prioritäten neu festzulegen. Um im Haushaltsvollzug die Bestandserhaltung der bestehenden Straßen zu gewährleisten, sollten die notwendigen Mittel künftig zweckgebunden bereitgestellt werden. Eine vergleichbare Regelung besteht im Hochbau bereits seit Jahren.

Geändert werden sollte auch die Verteilung der Erhaltungsmittel auf die Straßenbauämter. Ziel sollte es sein, den Zustand der Staatsstraßen bei den vergleichsweise „besseren“ Ämtern zunächst zu halten und die übrigen Ämter durch entsprechende Gewichtung mittelfristig an diesen Zustand heranzuführen. Da im Übrigen der Erhaltensbedarf für Brücken selten parallel zu dem des Straßennetzes entsteht, wäre für die Erhaltung zumindest größerer Brücken eine gesonderte Behandlung zweckmäßig.

6) Oberhalb des Warnwerts sind die Ursachen zu analysieren und ggf. Maßnahmen zu planen.

7) Oberhalb des Schwellenwerts sind i.d.R. bauliche oder verkehrsbeschränkende Maßnahmen einzuleiten.

8) Bezogen auf die Brückenfläche ergeben sich etwa 44 %.

22.7 **Stellungnahme der Verwaltung**

Die Oberste Baubehörde weist darauf hin, dass ein Großteil der in den Jahren 2001 bis 2003 verfügbaren Mittel nicht für die Bestandserhaltung eingesetzt werden konnte. Von den 403 Mio € waren für den Neu- und Ausbau zweckgebunden:

- 92 Mio € aus Privatisierungserlösen,
- 107 Mio € aus der sog. Umfinanzierung (s. auch TNr. 15.3),
- 20 Mio € aus EU-Zuschüssen,
- 25 Mio € aus Beteiligtenleistungen.

Von den verbleibenden 159 Mio € seien immerhin 133 Mio € in die Erhaltung investiert worden. Vor allem 2003 hätten aber laufende Baumaßnahmen unwirtschaftlich gestreckt oder sogar eingestellt werden müssen, wenn der starke Mittelrückgang allein beim Ausbau aufgefangen worden wäre.

Zum Mittelbedarf wird geltend gemacht, dass neben den 85 Mio € für die laufende Erhaltung in den nächsten Jahren jeweils noch 45 Mio € zusätzlich erforderlich wären, um den inzwischen entstandenen Nachholbedarf zu decken. Neben diesen 130 Mio € würden weitere 130 Mio € für Maßnahmen des Ausbauplans (100 Mio €) und für kleinere Maßnahmen (30 Mio €) benötigt.

Wenn aber tatsächlich weit weniger Geld verfügbar ist, könne das Problem fehlender Haushaltsmittel nicht dadurch gelöst werden, dass die Mittel für die Bestandserhaltung zweckgebunden veranschlagt werden. Auch müsse die Möglichkeit erhalten bleiben, einen Mehrbedarf z.B. im Betriebsdienst (insbesondere im Winterdienst) durch Umschichtung zu decken. Ebenso sei eine gesonderte Mittelverteilung für die Erhaltung der Brücken in Anbetracht der zur Zeit nur beschränkt verfügbaren Mittel nicht zielführend.

Unabhängig davon werde aber das Ziel einer Prioritätensetzung zugunsten der Bestandserhaltung weiterverfolgt.

22.8 **Schlussbemerkung des ORH**

Die aufwendigen Zustandserfassungen dienen dem Ziel, das Staatsstraßennetz in möglichst wirtschaftlicher Weise zu erhalten. Werden die dafür notwendigen Mittel aber teilweise anderweitig eingesetzt, so führt dies zwangsläufig dazu, dass die Schäden dann überproportional zunehmen. Der hierdurch entstehende zusätzliche Finanzbedarf wäre vermeidbar. Diese Entwicklung zulasten der Zukunft kann nur gestoppt werden, wenn die Straßenbaumittel so eingesetzt werden, dass die Substanz erhalten bleibt.

Staatsministerium der Justiz

23 Ausgaben der Justizvollzugsanstalten für Rundfunkgebühren

(Kap. 04 05 Tit. 547 71)

Der Staat zahlt für die Bereitstellung des Hörfunkempfangs in den Zellen der Justizvollzugsanstalten Rundfunkgebühren von jährlich einer halben Million Euro, obwohl diese Hörstellen von den Gefangenen immer weniger genutzt und eigene Radio- und Fernsehgeräte betrieben werden. Der ORH schlägt vor, den Hörfunkempfang insgesamt so zu organisieren, dass die Gebührenpflicht nicht bei den Anstalten, sondern bei den Gefangenen entsteht, für die die allgemeinen Befreiungstatbestände gelten.

23.1 Versorgung der Gefangenen mit Rundfunkempfang

Für den Fernseh- und Hörfunkempfang der Gefangenen stehen in den Gemeinschaftsräumen der Justizvollzugsanstalten insgesamt 475 Fernseh- und 149 Radiogeräte zur Verfügung. Außerdem besteht in den Zellen die Möglichkeit, Hörfunkprogramme über Lautsprecherhörstellen zu empfangen. Im Jahre 2003 waren insgesamt 8 210 solcher Hörstellen eingerichtet.

Für die Bereitstellung dieser Rundfunkempfangsgeräte durch die Justizvollzugsanstalten zahlt der Staat seit dem 1. Oktober 1975 Rundfunkgebühren. Bis heute sind dafür Ausgaben in Höhe von rd. 9 Mio € entstanden, im Jahre 2003 betragen sie 548 000 €.

23.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass den Gefangenen immer öfter der Betrieb eigener oder gemieteter Rundfunkempfangsgeräte in den Zellen gestattet wird. Deshalb werden die Lautsprecherhörstellen zu einem erheblichen Teil nicht mehr genutzt.

Der ORH hat vorgeschlagen, die Rundfunkgebühren an die veränderten Nutzungen anzupassen. Darüber hinaus sollte der Hörfunkempfang in den Zellen so organisiert werden, dass die Gebührenpflicht bei den Gefangenen und nicht bei

der Anstalt entsteht. Diese wären - wie auch außerhalb des Strafvollzugs - entweder wegen ihrer wirtschaftlichen Situation von der Rundfunkgebührenpflicht aus sozialen Gründen befreit¹ oder aber in der Lage, die Rundfunkgebühren selbst zu tragen.²

Bei dieser Lösung könnten die Rundfunkgebühren für die Hörstellen eingespart werden.

23.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, der Bayerische Rundfunk verlange zur Vermeidung von Rundfunkgebühren die vollständige technisch-physikalische Trennung des Senders von den Lautsprecherhörstellen. Um eine Minderung der Rundfunkgebühren zu erreichen, hätten die Justizvollzugsanstalten seit Anfang 2004 bereits einen erheblichen Teil der Lautsprecherhörstellen abgebaut. Zum Jahresende 2004 würden ca. 3 500 Hörstellen stillgelegt sein, wodurch sich die jährlichen Rundfunkgebühren um fast 225 000 € (= 40 %) verringern. Das Staatsministerium will die Anzahl der Hörstellen weiter reduzieren.

Zum Vorschlag des ORH, die Lautsprecherhörstellen insgesamt stillzulegen, teilt es mit, dass eine vollständige oder auch nur bereichsweise Stilllegung der Hörstellen in vielen Anstalten aus Gründen des Strafvollzugs nicht möglich sei. Die Ausgabe von Radiogeräten an Strafgefangene sei nur begrenzt möglich, da in verschiedenen Anstalten nicht alle Hafträume mit einem Stromanschluss ausgestattet und batteriebetriebene Geräte nicht wirtschaftlich seien.

23.4 Auffassung des ORH

Der ORH begrüßt die bisher vom Staatsministerium in die Wege geleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Rundfunkgebühren. Gleichwohl müssen auch künftig in erheblichem Umfang Rundfunkgebühren für Hörstellen gezahlt werden, die entweder gar nicht oder von solchen Gefangenen genutzt werden, die außerhalb des Strafvollzugs aus sozialen Gründen von der Rundfunkgebühr befreit wären. Dieses Ergebnis hält der ORH für unbefriedigend.

-
- 1) § 1 der Verordnung über die Befreiung von der Rundfunkgebührenpflicht vom 21. Juli 1992 (GVBl S. 254)
 - 2) Nach den Vollzugsvorschriften zu § 69 des Strafvollzugsgesetzes sind die Gefangenen darauf hinzuweisen, dass sie selbst für die Entrichtung der Rundfunkgebühr zu sorgen haben, sofern sie nicht von der Gebührenpflicht befreit sind.

Er weist darauf hin, dass nach dem eindeutigen Willen der vertragschließenden Länder in den Rundfunkstaatsverträgen Einrichtungen des Strafvollzugs und anderer Arten gerichtlich angeordneter Freiheitsentziehung von der Entrichtung von Rundfunkgebühren befreit sein sollten. Im Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland vom 31. August 1991 sind bei den Einrichtungen, die von der Rundfunkgebührenpflicht befreit werden können, die Justizvollzugsanstalten nicht mehr aufgeführt, ausweislich der Begründung³ jedoch nur deshalb, weil die Rundfunkempfangsgeräte regelmäßig nicht von den Anstalten, sondern von den dort untergebrachten Gefangenen bereitgehalten würden, für die die allgemeinen Befreiungstatbestände greifen.

Der ORH sieht deshalb keine Notwendigkeit, in den bayerischen Justizvollzugsanstalten Hörfunkprogramme in die Lautsprecherhörstellen einzuspeisen. Die Forderung der Gebührenstelle des Bayerischen Rundfunks nach einer vollständigen technisch-physikalischen Stilllegung der Lautsprecherhörstellen hält er außerdem für zu formalistisch.

3) LT-Drucksache 12/3026, S. 72

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

24 luK-Einsatz in der Schulverwaltung

(Kap. 05 01, 05 10, 05 11)

In der Schulverwaltung werden viele unterschiedliche luK-Verfahren eingesetzt. Die Daten werden mit hohem Aufwand zwischen den verschiedenen Ebenen ausgetauscht. Trotzdem liegen notwendige Planungsdaten nicht rechtzeitig vor.

Ein luK-Gesamtkonzept mit einer aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gibt es nicht. Durch Einsatz eines ebenenübergreifenden luK-Verfahrens, Optimierung der Geschäftsprozesse und Neugliederung der Schulverwaltungsstruktur wären erhebliche Personaleinsparungen möglich.

24.1 Allgemeines

Im Geschäftsbereich des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus (StMUK) werden für die Unterrichtsversorgung an mehr als 5300 Schulen rd. 127 000 Bedienstete eingesetzt. Je nach Schulart ist die Schulverwaltung unterschiedlich organisiert: Für die Realschulen, Gymnasien, Fachoberschulen (FOS) und Berufsoberschulen (BOS) sind die Schulabteilungen des StMUK ausschließlich zuständig. Die Förderschulen und anderen Beruflichen Schulen werden zusätzlich durch die Schulabteilungen bei den Regierungen beaufsichtigt und verwaltet. Für die Volksschulen gibt es mit den Schulämtern in den Landkreisen und kreisfreien Städten noch eine weitere Aufsichts- und Verwaltungsebene.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern den luK-Einsatz in der Schulverwaltung geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob die Aufgaben wirtschaftlich abgewickelt werden.

24.2 Eingesetzte luK-Verfahren

24.2.1 Verfahren beim Staatsministerium

Für die Schulplanung, Schulfinanzierung, Lehrereinsatzplanung, die Unterrichtsversorgung, die Schulaufsicht und für verschiedene Auswertungen werden umfangreiche Daten benötigt. Dafür wurden vor mehr als 30 Jahren luK-Verfahren vom StMUK entwickelt und betreut, die auch heute noch auf dem Großrechner des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) im Einsatz sind. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um folgende Verfahren:

- Mit der **Schuldatei** werden die nicht personenbezogenen Daten der Schulen gespeichert. Sie dient z.B. zum Druck der Schulverzeichnisse und weiterer zahlreicher Listen. Die Schüler- und Klassenzahlen werden durch das LfStaD für die amtliche Statistik erhoben und vom StMUK zusammen mit eigens erhobenen Daten in die Schuldatei eingepflegt.
- In der **Lehrerdatei** werden die Personaldaten der „staatlich beschäftigten hauptamtlichen/hauptberuflichen“ Lehrkräfte erfasst. Sie dient zum einen als Personalinformationssystem¹ über alle Lehrkräfte, zum anderen als Personalverwaltungssystem² für Lehrkräfte an staatlichen Gymnasien, Realschulen und FOS/BOS. Aktualisiert wird sie laufend anhand der Personalvorgänge durch die Änderungsstelle beim StMUK sowie durch Dateneinspielungen.
- Die Daten der Anwärter und Referendare werden vor ihrer Übernahme in die Lehrerdatei gesondert auf dem Großrechner in der **Vorbereitungsdienst- und Prüfungsdatei** (sowie parallel in zwei weiteren unterschiedlichen Systemen) geführt. Werden Anwärter und Referendare nicht als Lehrer übernommen, werden ihre Daten in die **Wartedatei** überspielt.
- Mit dem Verfahren **Unterrichtsübersicht** wird der Lehrerbedarf für die staatlichen Gymnasien ermittelt und werden Vorschläge für die Lehrer- und Referendarzuweisungen erarbeitet. Dazu übermitteln die Schulen im Mai Einzelangaben über Schülerzahlen, Klassenbildung und Lehrerwochenstunden. Im Oktober werden die Daten nochmals erhoben und in der endgültigen Unterrichtsübersicht dargestellt.

1) Bearbeitung von Anfragen zu Lehrerzahlen

2) Beurteilungs-/Beförderungshilfslisten; Massendruck von Stammblätern, Urkunden, Schreiben

Die Großrechnerverfahren des StMUK entsprechen nicht mehr dem Stand der Technik und den Anforderungen, die an die Schulverwaltung gestellt werden. So ist die Lehrerdatei ungeachtet der aufwendigen Dateneinspielungen und -abgleiche nicht aktuell. Im Geschäftsbereich gibt es noch immer kein übergreifendes Personalverwaltungs- und Stellenplansystem. Zwar wurde die Stellenplanverwaltung der Gymnasiallehrer in die Lehrerdatei integriert, alle anderen Schulabteilungen behelfen sich aber anderweitig, z.B. mit Excel-Tabellen.

Nur rd. 50 Bedienstete im StMUK können online auf die Großrechnerdaten zugreifen. Da eine unmittelbare Weiterverarbeitung der Daten nicht möglich ist, haben die meisten Organisationseinheiten nach und nach Hilfsverfahren eingeführt. Diese müssen zusätzlich mit Daten aus den Großrechnerverfahren versorgt werden.

Um den Aufgaben der Personalentwicklung, Einsatzplanung und Schulaufsicht besser gerecht werden zu können, setzt die Gymnasialabteilung ein Verfahren für die **Personalverwaltung und -zuweisung mit MS-Office-XP** ein. Seit 2002 wird diese Lösung auch für die Realschulabteilung bereitgestellt und soll die dort bisher eingesetzten Anwendungen ablösen. Die Personal- und Planungsdaten werden dabei aus den Großrechnerdateien in lokale Datenbanken eingespeist. Änderungen müssen umgekehrt wieder in die Großrechnerdateien mit Hilfe eigener Verfahren übernommen werden.

Obwohl die Schuldatei auch E-Mail-Adressen von Schulen enthält, werden für die dienstliche Kommunikation mit den Schulen andere E-Mail-Adressen mit einer anderen Anwendung benutzt.

In seiner Stellungnahme hält das StMUK daran fest, dass die angewandten Großrechnerverfahren sowohl dem Stand der Technik als auch den Anforderungen entsprechen, die an die Schulverwaltung gestellt werden. Mit dem Personalinformationssystem hätten bisher alle erforderlichen Anfragen erledigt werden können. Hinsichtlich der Stellenplanverwaltung sei zu unterscheiden zwischen einer Stellenverwaltung (in einem Personalverwaltungssystem), die z.T. in der Lehrerdatei (beim StMUK) bzw. DIAPERS (bei den Regierungen) verwirklicht sei, und komprimierten Stellenplanübersichten, die dann mit Excel-Tabellen durchgeführt würden. Zur Unterrichtsübersicht teilt das StMUK mit, dass das Verfahren mittlerweile durch zwei andere Verfahren abgelöst worden ist. Eine nochmalige Erhebung der Daten im Oktober finde nicht mehr statt.

Der ORH stellt fest, dass das derzeitige System unwirtschaftlich ist und kein Gesamtkonzept vorliegt.

24.2.2 Verfahren bei den Regierungen

Die Schulabteilungen bei den Regierungen (insgesamt rd. 140 Bedienstete) sind im Bereich der Volks-, Förder- und Beruflichen Schulen (ohne FOS/BOS) zuständig für die Schulorganisation, die Personalverwaltung, das Schulrecht, die Schulfinanzierung und für pädagogische Angelegenheiten. In Teilbereichen sind sie für alle Schulen zuständig (z.B. Personalverwaltung der Angestellten). Die Großrechnerverfahren des StMUK können im nachgeordneten Bereich nicht unmittelbar genutzt werden. Deshalb setzen die Schulabteilungen der Regierungen folgende eigene Verfahren ein:

- Mit dem Personalverwaltungssystem **DIAPERS** führen sie die Daten und Stellen des Schulpersonals in einer zentralen Datenbank beim LfStaD. Über das Behördennetz kann von jedem Sachbearbeiterplatz hierauf zugegriffen werden.
- Zusätzlich verwalten sie die Lehrkräfte in dem Programm **Persona-SVS**.³ Deren Daten werden für die Klassenbildung benötigt. Ein automatisierter Austausch der Personaldaten von Persona-SVS nach DIAPERS ist aber nicht realisiert. Der Datenabgleich erfolgt durch Listenvergleich oder z.T. mit Excel-Makros. Elementare Funktionen, wie z.B. die Klassenbildung, werden nicht durchgängig genutzt, vielmehr werden weitere Hilfsprogramme verwendet. Das StMUK führt hierzu aus, dass Persona-SVS nicht als Personalverwaltungssystem, sondern zur Dokumentation und Überprüfung der Klassenbildung in den Schulamtsbezirken sowie der summarischen Weiterverarbeitung (Grundlage für Personaleinstellung und Unterrichtsversorgung) über Schulamts Grenzen hinweg dient. Gerade die Klassenbildung sei Kernbestandteil des Verfahrens Persona-SVS, sie werde aber primär im Schulamt erledigt.
- Das LfStaD entwickelte das Verfahren „**Integrierte Lehramtsanwärtersoftware (ILAS)**“. Damit verwalten die Regierungen die Anwärter an Volksschulen und unterstützen die Prüfungsverfahren während des Vorbereitungsdienstes. Die Daten eines Lehramtsanwärters werden im Laufe des Vorbereitungsdienstes insgesamt neunmal zwischen dem StMUK und den Regierungen hin und her übertragen, plausibilisiert und abgeglichen. Nach Mitteilung des StMUK würden nur ausgewählte Daten je nach Anfall (im Wesentlichen dreimal zwischen dem StMUK und den Regierungen) ausgetauscht; Plausibilisierungen und Datenabgleiche seien dabei nur ein Nebeneffekt.

3) SchulVerwaltung der Staatlichen Schulämter

- Die Daten der nicht berücksichtigten Bewerber werden fünf Jahre lang in **Wartelisten** geführt. Hierzu übermittelt das StMUK den Regierungen aus der Wartedatei jährlich Listen in Papierform. Mit Hilfe eigener Excel-Anwendungen werden die Bewerber regelmäßig angeschrieben und die Wartelisten aktualisiert.
- Zur Unterstützung der Fortbildungsverwaltung gibt es das Verfahren **FOBIS**. Die Personaldaten werden einmal jährlich von DIAPERS manuell nach FOBIS übernommen und dort weiter gepflegt. Auch eine Schnittstelle von FOBIS nach DIAPERS gibt es nicht. Laut dem StMUK soll deshalb FOBIS durch eine entsprechende Basiskomponente abgelöst werden.

Mit dem Verfahren DIAPERS steht ein leistungsfähiges Personalverwaltungssystem zur Verfügung. Allerdings werden die Funktionalitäten nicht oder nur unzureichend genutzt. Stattdessen werden weitere Systeme eingesetzt, wobei zwischen den einzelnen Verfahren entweder gar keine oder nur unzureichende Schnittstellen existieren. Dies führt zu einer redundanten Datenhaltung und hat einen erheblichen Mehraufwand bei der Datenpflege zur Folge. Bei einer Regierung werden sogar die Stellen von mehr als 10 000 Lehrern nur mit Hilfe von Karteikarten verwaltet, obwohl DIAPERS zur Verfügung steht. Andere wichtige Lehrerdaten, wie z.B. Anzahl und Art der Anrechnungsstunden, oder Angaben zur „Mobilen Reserve“ werden nicht eingepflegt, obwohl entsprechende Felder vorhanden sind.

In seiner abschließenden Stellungnahme sieht auch das StMUK die Notwendigkeit, DIAPERS, ILAS und Persona-SVS durch moderne Schnittstellen und eine verbesserte Datenkonsolidierung und -integration weiterzuentwickeln.

Nach Auffassung des ORH sollten darüber hinaus alle zur Personalverwaltung erforderlichen Funktionen in DIAPERS integriert und genutzt werden, um Mehrfachlösungen abzubauen. Die automatisierte Unterstützung von Aufgaben, die nicht unmittelbar mit der Personalverwaltung zusammenhängen (z.B. Klassenbildung), sollte mit den vorhandenen Programmen erfolgen. Diese müssten über moderne Schnittstellen mit aktuellen Personaldaten aus DIAPERS versorgt werden.

24.2.3 Verfahren bei den Schulämtern

Die 96 Schulämter (mehr als 500 Bedienstete) sind im Bereich der Volksschulen zuständig für Teilbereiche der Personalverwaltung (z.B. Beurteilung, Fortbildung), insbesondere für die Klassenbildung und auch für Beratung und Förderung der Schulen, Beratung der Lehrkräfte, Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der

Schulen sowie für Beratung und Hilfestellung in Konfliktsituationen. Bei den meisten Personalvorgängen leisten sie bloße Zuarbeit für die Regierungen.

Das Programm **Persona-SVS** sollte insbesondere die Personalverwaltung und Klassenbildung unterstützen sowie den Datenaustausch erleichtern. Dies ist aber nach den Feststellungen des ORH nicht der Fall:

- Die Schulämter erhalten von den Volksschulen regelmäßig in Papierform Schul-, Lehrer- und Schülerdaten sowie die von den Schulen vorgeschlagene Klassenbildung; auf dieser Basis stellen sie den Lehrerberarf und die Klassenbildung fest. Weil die Daten aus den schulischen WinSV-Programmen⁴ nicht übernommen werden können, müssen sie bei den Schulämtern erneut manuell eingegeben werden. Nach Mitteilung des StMUK werden nunmehr nur noch einmal jährlich vorläufige Schüler- und Klassenzahlen erhoben. Auf deren Grundlage würden mit Persona-SVS (und den dort gespeicherten Personaldateien) die Klassenbildung und Personalzuweisungen durchgeführt. Zwischen der WinSV-Lehrerdatei und Persona-SVS sei mittlerweile eine eigene Schnittstelle geschaffen worden.
- Der bei den Regierungen geführte Lehrerdatenbestand wird zwar regelmäßig nach Persona-SVS übertragen, bereits durchgeführte Änderungen werden beim Schulamt dadurch allerdings überschrieben.
- Ein teilautomatisierter Datenaustausch zwischen den Persona-SVS-Systemen bei den Regierungen und den Schulämtern wurde zwar ermöglicht, wird aber (auch wegen hoher Lizenzkosten) nicht überall eingesetzt.

Der ORH hat sich schon 1990⁵ mit den Aufgaben der 96 Schulämter befasst und festgestellt, dass sie mit z.T. unrationellen Verwaltungsvorgängen und sogar bloßen Briefträgerfunktionen belastet sind. Bereits damals hat der ORH gefordert, Verwaltungsabläufe zu straffen, Aufgaben auf die Schulleiter zu delegieren und insbesondere den LuK-Einsatz zu verstärken. Daran hat sich bis heute trotz der umfangreichen Einführung von LuK-Systemen nichts Wesentliches geändert. So könnten bloße Erhebungs-, Bündelungs- und Weiterleitungsaufgaben entfallen, wenn die Daten der Schulen in einem zentralen und ebenenübergreifenden LuK-Verfahren allen, die sie zur Erledigung ihrer Aufgaben benötigen, online zur Verfügung gestellt würden.

4) Abkürzung für Schulverwaltungsprogramme, die unter MS-Windows laufen

5) ORH-Bericht 1990 TNr. 21

Die Zahl der Bediensteten an den 96 Schulämtern sank zwar von 583 im Jahr 1988 auf 525 in den Jahren 2003/2004. Bei optimaler Unterstützung durch geeignete IuK-Verfahren könnten jedoch viele Schulamtsaufgaben wesentlich effektiver abgewickelt und die verbleibenden Aufgaben anders organisiert werden. Nach Auffassung des ORH sollte auch geprüft werden, ob für die noch verbleibenden Aufgaben nach wie vor vier Verwaltungsebenen erforderlich sind.

Das StMUK weist darauf hin, dass die Schulämter nicht nur Verwaltungsaufgaben, sondern vor allem fachliche und pädagogische Aufgaben erfüllen. Grundsätzlich sei zu unterscheiden zwischen der Personalverwaltung (im engeren Sinn), die die Massenverwaltung (z.B. Teilzeitgenehmigung, Einstellung) umfasst - hier würden die Schulämter den Regierungen Zuarbeit leisten - und der Personaleinsatzplanung und -zuweisung. Letztere würden einer fachlichen Wertung bedürfen und seien als eigenständige pädagogische Aufgabe der Schulämter zu sehen.

Aus Sicht des ORH sind die Aufgaben Personaleinsatzplanung und -zuweisung eher dem administrativen als dem pädagogischen Bereich zuzuordnen. Mit einer verbesserten IuK-Struktur und einer schlankeren Schulverwaltung könnten sie effektiver erfüllt werden.

24.2.4 Verfahren bei den Schulen

Allen Schulen werden zur Verwaltung ihrer Lehrer-, Schüler- und Unterrichtsdaten zweimal jährlich auf CD-ROM die „**WinSV-Programme**“ zur Verfügung gestellt, die im Auftrag des StMUK von einem Lehrerteam entwickelt und betreut werden. Damit liefern die Schulen zweimal jährlich Verwaltungs-, Planungs- und Statistikdaten an die Schulämter, die Regierungen, das StMUK und das LfStAD. Im Mai erheben sie hierzu Planungsdaten (vorläufige Schüler- und Klassenzahlen), auf deren Grundlage die Personalzuweisung stattfindet, im Oktober die „Amtlichen Schuldaten“.

Die WinSV-Programme weisen eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf. Datenschnittstellen waren zum Prüfungszeitpunkt entweder nicht vorhanden oder werden nicht einheitlich genutzt. Zusätzliche Anfragen über die normale Datenlieferung hinaus müssen von den Schulen - häufig ohne WinSV-Programmunterstützung - beantwortet werden; insgesamt summierten sich die Erhebungen bei einer Schule auf 38 Anfragen in einem Schuljahr (20 Papier-Vordrucke, 13 Excel-Dateien, zwei formlose Beantwortungen, zwei Disketten einschließlich der Ausdrücke, eine Online-Erhebung).

Nach Mitteilung des StMUK gehören solche Erhebungen nunmehr der Vergangenheit an, weil mittlerweile auch im Bereich der Volksschulen das Verfahren „Amtliche Schuldaten“ eingeführt wurde.

24.2.5 Amtliche Schuldaten

Jeweils im Oktober liefern alle Schulen umfassende Schülerdaten an das LfStaD sowie Daten zu den Lehrern und zur Unterrichtssituation an die übergeordneten Schulaufsichtsbehörden. Zusammengefasst ergeben sie die sog. „Amtlichen Schuldaten“ und bilden die einheitliche Grundlage

- für die amtliche Schulstatistik (als umfassende Beschreibung des Ist-Standes der Schulen),
- für sog. Endgültige Unterrichtsübersichten (Unterrichtsbedarf und -versorgung sowie Personaleinsatz) und
- für die Personalplanung (nur bei staatlichen Gymnasien) im Februar.

Die Schülerdaten werden dabei monatelang durch 37 Vollzeitkräfte beim LfStaD nachbearbeitet, weil die Qualität der gelieferten Daten nach Auffassung des StMUK nicht zufriedenstellend ist. Insgesamt sind in das Verfahren „Amtliche Schuldaten“ bei allen Einrichtungen der Schulverwaltung zeitweise, z.T. über Monate hinweg, mehrere tausend Bedienstete eingebunden. Trotz des hohen Aufwands liegen dem StMUK zufriedenstellende „Amtliche Schuldaten“ erst viel zu spät vor. Deshalb beauftragte das StMUK im Jahr 2002 einen externen Berater mit einer Ist-Analyse sowie mit der Erstellung eines Grobkonzepts für die Gestaltung der DV-Architektur. Die Entscheidung über das weitere Vorgehen steht noch aus.

24.3 Zusammenfassende Beurteilung und Empfehlung

24.3.1 luK-Verfahren

In der Schulverwaltung bemüht man sich, mit vielen im Grunde voneinander unabhängigen Verfahren die Verwaltungsaufgaben zu erledigen. Eine Zusammenstellung aller eingesetzten Verfahren lag ebenso wenig vor wie ein aktuelles und ebenenübergreifendes luK-Konzept (vgl. Art. 5 Abs. 3 luKG).

Die unterschiedlichen Verfahren und Datensammlungen führen zu Mehrfachaufwand bei der Entwicklung und Pflege. Der praktizierte Datenaustausch ist aufwendig; die Daten sind nicht aktuell. Da bei den verschiedenen Verfahren unterschiedliche Personalschlüssel verwendet werden, ist zusätzlich ein eigenes, großrechnerbasiertes Umsetzungsverfahren notwendig.

Eine zeitnahe Steuerung oder eine nachträgliche Kontrolle ist sehr erschwert, weil aktuelle und zutreffende Daten fehlen. Wenn das Ressort mit den meisten Beschäftigten keinen ausreichenden, aktuellen Überblick über die Stellen- und Personalsituation im Lehrerbereich hat, sind Fehlplanungen und Fehlsteuerungen nicht ausgeschlossen.

Nach Auffassung des StMUK sind die Feststellungen zur Datenaktualität, zeitnahen Steuerung und nachträglichen Kontrolle unzutreffend und nicht belegt. Gerade im Rahmen der Klassenbildung/vorläufigen Unterrichtsübersicht für die Personalplanung (zeitnahe Steuerung) würden die nötigen Datenerhebungen durchgeführt. Es sei wieder zwischen der Personalplanung und -zuweisung, der Personalverwaltung (mit einem Personalverwaltungssystem) bzw. der Erhebung des Ist-Zustands („Amtliche Schuldaten“) zu unterscheiden. Ein IuK-Gesamtkonzept gibt es nach Mitteilung des StMUK allerdings bisher nicht.

Nach Auffassung des ORH ist es notwendig, die bisherige Konzeption und Verfahrensentwicklung kritisch zu überprüfen und ein Gesamtkonzept zu entwickeln, bei dem insbesondere folgende Punkte gewährleistet sind:

- Bei Planung und Koordinierung der IuK-Projekte sind alle Verwaltungsebenen im Rahmen einer ganzheitlichen Geschäftsprozessbetrachtung einzubeziehen.
- Schul-, Lehrer- und Schülerdaten sollten zentral nach einem detaillierten Berechtigungskonzept bereitgestellt und online dort gepflegt werden, wo sie anfallen. Medienbrüche, Mehrfachspeicherungen und Mehrfachplausibilisierungen der Daten müssen vermieden werden. Für alle Anwendungen muss eine aktuelle Datenbasis zur Verfügung stehen, die die Planungsdaten bereitstellt und die Beantwortung von Individualanfragen sowie die Ableitung der Schulstatistik jederzeit ermöglicht.
- Für die Personal- und Stellenverwaltung bietet sich DIAPERS an, mit dem bereits jetzt der Großteil der Schulen und Lehrer verwaltet wird.
- Grundsätzlich sollte Browserlösungen der Vorzug gegeben werden, weil damit plattformunabhängig und ohne zusätzlichen Installations- und Aktualisierungsaufwand auf zentrale Daten und Verfahren zugegriffen werden kann.
- Die Verfahren und Systeme einschließlich der Kommunikationsinfrastruktur sind zu konsolidieren.

- Bei der Systemauswahl ist auch der Einsatz von Open Source Software⁶ zu prüfen. Wie erfolgreich und wirtschaftlich er sein kann, zeigt sich am Beispiel des Bayerischen Realschulnetzes. Dieses wurde mehrfach ausgezeichnet und zählt nach Ansicht des Bundesministeriums des Innern zu den Vorreitern der Verwaltungsmodernisierung und zu den Impulsgebern im eGovernment.

In seiner Stellungnahme sieht das StMUK hinsichtlich verschiedener Punkte, wie z.B. zur Verfahrensintegration und -konsolidierung, künftige Potentiale für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des IuK-Einsatzes in der Schulverwaltung. Allerdings hätten die ersten Schritte („Amtliche Schuldaten“) gezeigt, dass dafür wesentlich höhere Haushaltsmittel notwendig wären.

Nach Auffassung des ORH würden höhere Sachmittel durch erhebliche Einsparungen bei den Personalausgaben mehr als ausgeglichen. Durch ein solches integriertes Verfahren ließe sich die Schulverwaltung erheblich verbessern.

24.3.2 Organisation

Die vom ORH festgestellten Schwachstellen und Mängel in der Organisation der Schulverwaltung sind keineswegs neu. Sie wurden in ähnlicher Weise vor sechs Jahren auch von einem Gutachter aufgezeigt. In seine Untersuchung hatte dieser auch die Organisation und IuK-Landschaft mit einbezogen. Er kommt bei Umsetzung seiner Vorschläge zu einem Einsparpotential zwischen 323 und 573 Mitarbeiterjahren; dies entspricht möglichen Kosteneinsparungen von jährlich zwischen **16,7** und **29,7 Mio €**.

Das StMUK teilt in seiner Stellungnahme mit, dass eine Reform der Schulverwaltung bereits in Arbeit ist und in Kürze vorgestellt werden soll. Schwerpunkte würden die Entlastung des StMUK von operativen Tätigkeiten und eine Vereinheitlichung der Schulverwaltungsstruktur bilden. Kosteneinsparungen in der genannten Größenordnung würden jedoch nicht gesehen.

Der ORH empfiehlt, die Verwaltungsverfahren durchgängig zu gestalten, die Datenhaltung und -übermittlung sinnvoll zu organisieren sowie die Hierarchie zu verflachen. Mit den heutigen technischen Möglichkeiten kann das Ziel, mehr Transparenz und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu schaffen, mit schlankeren Strukturen erreicht werden. Nichtministerielle Verwaltungsaufgaben (IuK-Entwicklung, Personalverwaltung) sollten auf nachgeordnete Ebenen verlagert werden.

6) Beschluss des Landtags vom 19. März 2002 (LT-Drucksache 14/9009 Nr. 2 Buchstabe d)

Staatsministerium der Finanzen

25 Risikomanagement zur Veranlagung der Gewinneinkünfte

(Kap. 13 01)

Der ORH hat Mängel bei der Prüfung der Betriebseinnahmen festgestellt.

Die im Innendienst erforderlichen manuellen Verprobungen wurden häufig vernachlässigt und sollten intensiviert werden. Dadurch könnte auch die Meldung an den Außendienst und dessen risikoorientierte Fallauswahl verbessert werden. Der ORH erwartet, dass die automatisierte Risikoprüfung zügig entwickelt wird.

25.1 Ausgangslage

Der ORH hat in den letzten Jahren verstärkt die Qualität der Bearbeitung im Veranlagungsbereich untersucht.¹ Um das Steuerausfallrisiko zu verringern und die Arbeitsqualität zu sichern, hat er insbesondere angeregt, die maschinelle Auswahl der Intensivprüffälle nicht an den Daten der letzten Veranlagung, sondern an aussagekräftigen Merkmalen der aktuellen Erklärung anzuknüpfen. Die Oberfinanzdirektionen haben hierfür bereits verschiedene Modelle eines Risikomanagements entwickelt. Für die automationsgestützte Fallauswahl stehen bisher Daten wie abzugsfähige Ausgaben und Steuervergünstigungen zur Verfügung. Eine maschinelle Fallauswahl für den Bereich der Einnahmen ist derzeit nicht möglich.

Die Dienstanweisungen für die manuelle Prüfung der Betriebseinnahmen bei den Gewinneinkünften enthalten unterschiedliche Regelungen. Danach ist bei den überschlägig zu prüfenden Fällen (96 % aller Fälle) lediglich summarisch zu prüfen, ob der Ansatz der Entnahmen zutreffend sein kann. Dagegen ist bei den Intensivprüffällen (4 % aller Fälle) im Wesentlichen darauf zu achten, ob

- ein auffallendes Missverhältnis zwischen Wareneinsatz und Umsatz besteht,
- wesentliche Schwankungen im Betriebsergebnis vorliegen,

1) ORH-Berichte 2001 TNr. 29 und 2003 TNr. 21

- der erklärte Gewinn bzw. die Privatentnahmen aus dem Betrieb für den Lebensunterhalt des Steuerpflichtigen ausreichend sind und
- die Herkunft der Mittel bei (größeren) Privateinlagen in den Betrieb feststeht.

Diese Merkmale sind regelmäßig auch in den Kriterienkatalogen der Prüfungsdienste enthalten, nach denen prüfungswürdige Fälle für den Außendienst ausgewählt werden sollen.

25.2 Prüfung durch den ORH

Ergänzend hat der ORH diesmal schwerpunktmäßig die Einnahmenseite der Gewinneinkünfte untersucht. Zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt hat er insbesondere geprüft, ob die Veranlagungsstellen auch auf die Vollständigkeit der erklärten Betriebseinnahmen bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Tätigkeit achten und in welchem Umfang die Prüfungsdienste hiermit befasst sind. Dabei wurde auch untersucht, ob und inwieweit eine gezielte Fallauswahl zur Qualitätssicherung erfolgen kann.

25.2.1 Innendienst - Veranlagung

Bei seiner Querschnittsuntersuchung bei sechs größeren Finanzämtern hat der ORH 840 Steuerfälle ausgewählt, bei denen die Einkünfte aus Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit die Haupteinkunftsquelle der Steuerpflichtigen darstellten und in den letzten Jahren keine Außenprüfung stattgefunden hatte. Steuerfälle mit zusätzlichen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, Lohnersatzleistungen oder Renten wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Bei rd. 30 % der Fälle hat der ORH auffällige Unschlüssigkeiten festgestellt.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt bei der Prüfung der Betriebseinnahmen ist, ob aus den erklärten Betriebseinnahmen auch die privaten Lebenshaltungs- und Wohnungskosten bestritten werden können. Dazu bieten regelmäßig die Angaben in den Bilanzen (insbesondere die Privatentnahmen) bzw. die Gewinnermittlungen erste Hinweise. Von der Gesamtzahl der festgestellten Unschlüssigkeiten entfallen mehr als die Hälfte, teilweise gemeinsam mit anderen Faktoren, auf auffällig geringe Privatentnahmen. In Einzelfällen waren die Entnahmen über Jahre hinweg sogar geringer als die privaten Versicherungsbeiträge.

Auch nicht erklärbare und hohe Privateinlagen können ein Anhaltspunkt für nicht vollständig erklärte Betriebseinnahmen sein. In 27 % der beanstandeten Fälle war

die Herkunft der Mittel für Privateinlagen nicht nachvollziehbar. Dabei ging es um Beträge von 20 000 bis 200 000 € je Fall.

Vielfach wurden von Steuerpflichtigen in den letzten Jahren Grundstücke - häufig für eigene Wohnzwecke - erworben, deren Finanzierung nach den erklärten Gewinnen nicht schlüssig nachvollzogen werden konnte. Regelmäßig lag kein Finanzierungsnachweis vor. Der ORH hat in 25 % der beanstandeten Fälle ungeklärte Vermögenszuwächse zwischen 20 000 und 300 000 € festgestellt.

Auch aus dem Vergleich der Roh- und Reingewinnsätze mit anderen Betrieben (äußerer Betriebsvergleich) können sich Hinweise auf eine mögliche Verkürzung von Betriebseinnahmen ergeben. Die Richtsatzsammlung des Bundesministeriums der Finanzen bietet hierzu bei bestimmten Branchen hilfreiche Anhaltspunkte. Dennoch wurde ein äußerer Betriebsvergleich nur selten durchgeführt. In mehr als 20 % der beanstandeten Fälle ergaben sich hohe Abweichungen.

Kontrollmitteilungen sind ein geeignetes Mittel, um Einnahmeverkürzungen aufzudecken. In 16 % der beanstandeten Fälle lagen Hinweise vor, die nicht oder nicht ausreichend verwertet worden waren. Auffällig war auch hier das regelmäßige Zusammentreffen mit anderen Beanstandungen.

Trotz dieser Unschlüssigkeiten wurden die Fälle selten dem Außendienst zur Prüfung gemeldet.

25.2.2 Außenprüfung

Die festgestellten Unschlüssigkeiten können vielfach nur vom Außendienst aufgeklärt werden. Für eine gezielte Fallauswahl sind die Prüfungsdienste jedoch auf qualifizierte Meldungen des Innendienstes angewiesen. Diese beinhalten nur selten konkrete Anhaltspunkte auf Einnahmeverkürzungen.

Der ORH hat ferner untersucht, inwieweit die Prüfungsdienste Unschlüssigkeiten bei den Betriebseinnahmen aufgreifen und welche Prüfungserfolge dabei erzielt worden sind. Hierzu wurden 566 Außenprüfungsfälle ausgewertet, bei denen die Prüfung zu Mehrsteuern von insgesamt 5,3 Mio € geführt hatte. Die Auswertung wurde auf Klein- und Kleinstbetriebe beschränkt. Bei diesen ist wegen der geringen Prüfungsquote und der langen Prüfungsturnusse eine gezielte Fallauswahl besonders wichtig.

Nach den Erhebungen des ORH stammten über 40 % der Mehrsteuern allein aus der Prüfung der Betriebseinnahmen. Es ist daher wichtig, dass die Außendienste die Betriebseinnahmen konsequent prüfen. Ergänzend ist festzustellen, dass bei der Höhe der Zuschätzungen von Betriebseinnahmen regelmäßig Einvernehmen mit den Steuerpflichtigen erzielt werden konnte und die Mehrsteuern bis auf wenige Ausnahmen auch bezahlt wurden.

25.3 Folgerungen des ORH

Die Vernachlässigung der Einnahmenprüfung verursacht ein erhebliches Steuer- ausfallrisiko und geht zulasten der notwendigen Präventivwirkung. Deshalb sollten Verprobungen verstärkt durchgeführt und sich hieraus ergebenden Hinweisen auf Einnahmeverkürzungen gezielter nachgegangen werden.

Hierzu ist erforderlich, dass die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen für die fest- zustellenden Unschlüssigkeiten stärker als bisher sensibilisiert werden und kon- kretere Vorgaben für die Bearbeitung erhalten.

Die Verprobung von Betriebseinnahmen muss auch Teil des Risikomanagements sein. Es muss vermieden werden, dass prüfungswürdige Fälle wegen bisher feh- lender oder geringer Steuerbelastung als risikoarm eingestuft und damit nicht mehr geprüft werden.

Die Verprobungen im Innendienst sind darüber hinaus Grundlage für eine risiko- orientierte Fallauswahl durch die Prüfungsdienste. Die Zahl der Prüfungsvorschlä- ge mit konkreten Anhaltspunkten auf eine Verkürzung von Betriebseinnahmen sollte erhöht werden. Durch eine Erfolgskontrolle könnten sowohl die Bearbeiter im Innendienst als auch die Prüfungsdienste langfristig Erkenntnisse über eine effiziente Fallauswahl gewinnen.

Zur Arbeitsentlastung der Veranlagungsstellen sollte z.B. in Zweifelsfällen erwo- gen werden, die Erfahrungen von Betriebsprüfern zu nutzen und diese frühzeitig in die Fallauswahl einzubinden, wie es bei einigen Finanzämtern bereits geschieht.

Ergänzend zur Fallauswahl des Innendienstes könnten mit IT-Unterstützung ge- zielt Einzelfälle mit auffälligen und prüfungswürdigen Sachverhalten gesucht wer- den. Auch hierbei könnten die Erfahrungen von Prüfern genutzt werden.

Bei den Außenprüfungen muss die Prüfung und Verprobung der Betriebseinnahmen regelmäßig ein Schwerpunkt sein. Die Einnahmenverprobung durch eine Geldverkehrsrechnung und/oder Nachkalkulation ist ein wesentliches Qualitäts- und Leistungskriterium.

25.4 Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, dass derzeit ein computergestütztes Risikomanagement aufgebaut werde, bei dem die Prüfungsfeststellungen des ORH berücksichtigt würden. Bei den Gewinneinkünften stünden allerdings die hierzu erforderlichen Daten noch nicht zur Verfügung. Auch das Staatsministerium ist der Auffassung, dass die derzeit möglichen Schlüssigkeitsprüfungen hinsichtlich der Betriebseinnahmen stärker zu nutzen und vorweg bei einem manuellen Risikomanagement zu berücksichtigen sind. Es habe Maßnahmen zur Sensibilisierung der Mitarbeiter, zur Festlegung von Prüffeldern und zur Verbesserung der Fallauswahl für die Prüfungsdienste eingeleitet, die teilweise auch bereits umgesetzt seien.

Das Staatsministerium hat die wesentlichen Vorschläge des ORH zur Erkennung von Risikofaktoren und zur Verbesserung der Fallauswahl für die Prüfungsdienste aufgegriffen. Der ORH erwartet, dass die automatisierte Risikoprüfung zügig entwickelt wird.

26 Effizienz der Außenprüfungen

(Kap. 13 01)

Der ORH sieht Potentiale, um die Effizienz der Außenprüfungen zu steigern. Er fordert ein höheres Prüfungsvolumen sowie eine optimierte Abdeckung des Prüfungsbedarfs. Hierzu hält er Verbesserungen beim tatsächlichen Personaleinsatz für erforderlich. Nach Auffassung des ORH sollte die Betriebsnahe Veranlagung in die Außenprüfung integriert werden.

26.1 Ausgangslage

Außenprüfungen sind bei mittleren und kleinen Betrieben, die nicht der routinemäßigen Anschlussprüfung unterliegen, wegen ihrer Präventivwirkung von besonderer Bedeutung. Die Durchführung von Außenprüfungen obliegt bei Mittel- und

Kleinbetrieben² den Betriebsprüfungsstellen. Die Außenprüfungen der Kleinbetriebe fallen neben anderen Aufgaben in den Bereich der Betriebsnahen Veranlagung (BNV), die organisatorisch dem Innendienst angegliedert ist.

Der ORH hatte bereits im Jahresbericht 2001 auf die zunehmende Bedeutung der Prüfungsdienste, insbesondere auch der Betriebsnahen Veranlagung, hingewiesen und Verbesserungen beim Personaleinsatz angeregt. Im vorliegenden Jahresbericht hat er sich auch mit dem „Risikomanagement zur Veranlagung der Gewinneinkünfte“ (siehe TNr. 25) auseinander gesetzt und Prüfungsbedarf festgestellt. Der ORH hat deshalb in einem weiteren Schritt die Effizienz der Außenprüfungen bei Betrieben, die nicht fortlaufend geprüft werden, untersucht.

26.2 Personaleinsatz

26.2.1 Besetzung der Prüfungsdienste

Gegenüber dem Zuteilungssoll von 2 145 Betriebsprüfern waren am 1. Januar 2004 in den Betriebsprüfungsstellen 1 889 Prüfer eingesetzt. Dies ergibt eine Unterbesetzung von 11,9 %.

Bei der BNV ist das Zuteilungssoll seit 2000 um 36 auf 378,6 Prüferstellen erhöht worden.³ Die Ist-Besetzung lag aber stets deutlich unter dieser Vorgabe. Tatsächlich standen am 1. Januar 2004 nur 325 Bearbeiter zur Verfügung. Dies entspricht einer Unterbesetzung von 14,2 %. Noch stärker als durch die Unterbesetzung wird die Prüfungskapazität geschmälert durch den prüfungsfremden Einsatz der Prüfer als Bearbeiter in der Allgemeinen Verwaltung, die hohe Personalfuktuation und die sich hieraus ergebenden Einarbeitungszeiten (jährlich über 4 000 Arbeitstage). So werden Prüfer bereits kurz nach der sechsmonatigen Einarbeitungszeit wieder in andere Arbeitsgebiete umgesetzt, in denen das gerade vermittelte Spezialwissen nicht mehr erforderlich ist.

26.2.2 Prüfungsvolumen

Bei der Betriebsprüfung wird die Zahl der zu prüfenden Betriebe nach einem von der Finanzministerkonferenz empfohlenen Turnus ermittelt. Dieser wurde bisher nicht erreicht (siehe Zahlenübersicht 1).

2) Einstufung nach bundeseinheitlichen Kriterien (Gewinn/Umsatz)

3) Die Oberfinanzdirektion Nürnberg hat das Zuteilungssoll für 2004 um weitere 10 Arbeitskräfte erhöht.

Prüfungsturnus im Zeitraum 2002 bis 2004 (Jahre)

Zahlenübersicht 1

	Empfehlung	OF-Bezirk München	OF-Bezirk Nürnberg
Mittelbetriebe	8,4 bis 10,5	11,0	11,7
Kleinbetriebe	14,4 bis 20,0	22,6	23,6

OF-Bezirk = Oberfinanzbezirk

Bei der BNV ist ein Prüfungsturnus nicht vorgesehen. Wegen der begrenzten Personalkapazität kann nur ein Teil der Prüfungsvorschläge bearbeitet werden. In den letzten Jahren wurden nur 0,5 % der Kleinstbetriebe pro Jahr geprüft.

26.3 Prüfungserfolg

Der Prüfungserfolg hängt bei den nicht der fortlaufenden Prüfung unterliegenden Betrieben wesentlich von der Auswahl der zu prüfenden Betriebe ab. Die Statistiken der Oberfinanzdirektionen weisen bei den gewerblichen und freiberuflichen Betrieben folgende durchschnittliche Mehrergebnisse pro Prüfungsfall aus:

Mehrergebnisse pro Prüfungsfall (€)

Zahlenübersicht 2

OF-Bezirk	München		Nürnberg	
	2002	2003	2002	2003
Mittelbetriebe (Bp)	21 005	33 131	16 082	19 880
Kleinbetriebe (Bp)	10 627	13 538	10 106	8 866
Kleinstbetriebe (BNV)	13 490	15 274	7 521	7 886

Die Ergebnisse allein lassen keine ausreichenden Rückschlüsse über die Effizienz der Außenprüfungen zu.

In allen Bereichen werden die Ergebnisse von wenigen Einzelfällen entscheidend beeinflusst. Bei den Prüfungen der Kleinbetriebe im OF-Bezirk München entfallen z.B. 50 % der gesamten Mehrergebnisse des Jahres 2003 auf 72 Einzelfälle mit Mehrsteuern von jeweils über 125 000 €, das sind 1,4 % der geprüften Fälle. Im OF-Bezirk Nürnberg waren es 22,4 % der gesamten Mehrergebnisse und nur 0,6 % der geprüften Fälle.

Im Gegensatz dazu ist die Zahl der Fälle ohne oder mit nur geringem Ergebnis sowohl bei den Klein- als auch bei den Mittelbetrieben in beiden OF-Bezirken sehr

hoch. 20 bis 25 % der Prüffälle werden ohne Mehrsteuern und nochmals die gleiche Anzahl mit Mehrergebnissen bis zu 2 500 € je Fall abgeschlossen. Zusammengerechnet betragen die Mehrsteuern aus knapp der Hälfte aller Prüfungen nur 3 % der Gesamtergebnisse.

Bei den Außenprüfungen der Kleinbetriebe durch die BNV ist die Struktur der Ergebnisse ähnlich. Auch hier wird das Durchschnittsergebnis durch wenige Fälle mit sehr hohen Ergebnissen und eine Vielzahl von Fällen mit geringem Ergebnis geprägt.

26.4 Folgerungen des ORH

Zur Steigerung des Prüfungsvolumens und zur Abdeckung des festgestellten Prüfungsbedarfs muss der tatsächliche Personaleinsatz verbessert werden. Hierzu ist es nach Auffassung des ORH erforderlich, die Prüfungsdienste zusammenzulegen. Dies hätte folgende Vorteile:

- Beim Personaleinsatz könnten die fluktuationsbedingt hohen Einarbeitungszeiten weitgehend vermieden werden. Ferner könnten durch gemeinsame Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, aber auch durch eine einheitliche IT-Ausstattung erhebliche Synergieeffekte genutzt werden.
- Durch Verringerung der Fluktuation könnte der Verlust an Fachwissen und Routine deutlich reduziert werden.
- Der prüfungsfremde Einsatz der BNV-Prüfer würde durch die Eingliederung in die Betriebsprüfung zwangsläufig eingeschränkt.
- Die Sachgebietsleiter der BNV haben regelmäßig keine Außendienst Erfahrung und sind auch noch für weitere Aufgaben im Innendienst zuständig. Bei einer Zusammenlegung der Prüfungsdienste könnten die Prüfer von den erfahrenen Sachgebietsleitern der Betriebsprüfung intensiv eingearbeitet und geführt werden.
- Die bisherigen Zuständigkeitswechsel bei einer Veränderung der Einstufung in die Betriebsgrößenklassen entfallen. Der ORH hat hierzu schon wiederholt festgestellt, dass zur Prüfung vorgemerkte und offensichtlich prüfungswürdige Betriebe durch die Abstufung zum Kleinbetrieb nicht mehr geprüft worden sind.

Die Auswahl der zu prüfenden Fälle sollte - auch im Hinblick auf die Präventivwirkung - verstärkt nach Risikogesichtspunkten erfolgen.

Zur Steigerung der Prüfungseffizienz muss ferner eine Verringerung der Zahl der Fälle ohne oder mit geringem Ergebnis angestrebt, zumindest muss deren Prüfungsdauer verkürzt werden. Hierzu sollte auch häufiger von der Möglichkeit der qualifizierten Absetzung⁴ und des frühzeitigen Prüfungsabbruchs bei abzusehender Erfolglosigkeit Gebrauch gemacht werden.

26.5 Stellungnahme der Verwaltung

Zum Personaleinsatz hat das Staatsministerium darauf hingewiesen, dass aufgrund von Wiederbesetzungs- und Stellensperren immer eine Differenz zwischen dem Haushaltssoll und der Ist-Besetzung bestehe und den Finanzämtern deshalb nur 95 % des im Zuteilungssoll ausgewiesenen Personals zugewiesen werden könne. Unabhängig davon habe durch die angespannte Personalsituation nicht ausreichend Personal für die Außendienste zur Verfügung gestanden. Die vorhandenen Kräfte hätten vornehmlich im Innendienst eingesetzt werden müssen, um die dort anfallenden Arbeiten zeitnah erledigen zu können.

Ferner sei die Verwaltung seit Jahren bestrebt, die Prüfungen ohne Mehrergebnis zu verringern. Als Erfolg sei eine Zunahme der qualifiziert abgesetzten Prüfungsfälle um 15 % seit 2001 mit weiter steigender Tendenz festzustellen. Auch durch eine verbesserte Fallauswahl sei eine Reduzierung der Prüfungen ohne Ergebnis zu erwarten.

Die Zusammenlegung der Prüfungsdienste habe die Steuerverwaltung bereits Mitte der 90er-Jahre in Erwägung gezogen, sich aber nach Abwägung der Vor- und Nachteile dagegen entschieden. Die Eingliederung der BNV-Stellen in die zentralen Betriebsprüfungsstellen hätte insbesondere einen Verlust an Orts- und Zeitnähe zur Folge, auch könne bei einigen Finanzämtern keine volle Arbeitskraft ausgelastet werden. Die Verwaltung habe deshalb andere Maßnahmen zur Optimierung der BNV ergriffen. Aufgrund der angespannten Personallage sei es aber nicht gelungen, den Prüfungsbedarf ausreichend abzudecken. Deshalb müsse über weitere Maßnahmen zur Effizienzsteigerung nachgedacht werden. Vor einer Entscheidung über organisatorische Änderungen seien die Entwicklungen im Bereich des maschinellen Risikomanagements abzuwarten.

4) Verzicht auf die Außenprüfung wegen fehlender Prüfungswürdigkeit nach intensiver Aktendurchsicht durch die Prüfungsdienste

26.6 Schlussbemerkung des ORH

Für den ORH steht die notwendige Abdeckung des sachlichen Prüfungsbedarfs im Vordergrund. Die bisher von der Verwaltung getroffenen Maßnahmen waren hierzu nicht ausreichend. Im Hinblick auf die zwischenzeitlich deutlich veränderten Rahmenbedingungen (IuK-Einsatz, Einsatz von Laptops, verbesserter Datenaustausch, Einführung der Telearbeit usw.) sollte die vor zehn Jahren getroffene Entscheidung nochmals überprüft werden.

Die Entwicklung eines maschinellen Risikomanagements bei den Gewinneinkünften wird schon wegen der hierzu notwendigen Verbesserung der Datenerhebung voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Es ist nicht vertretbar, organisatorische Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz der Außenprüfung so lange hinauszuschieben. Die Verwaltung sollte alsbald entscheiden.

27 Besteuerung ausländischer Einkünfte

(Kap. 13 01)

Bei der Besteuerung ausländischer Einkünfte geben unzureichende Sachverhaltsermittlungen und Rechtsfehler immer wieder Anlass zu Beanstandungen und führen zu erheblichen Steuerausfällen. Der ORH hat weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung vorgeschlagen.

27.1 Prüfungsumfang

Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben in den Jahren 2003 und 2004 bei fünf größeren Finanzämtern die Besteuerung von Auslandseinkünften geprüft. Untersucht wurden Fälle mit steuerfreien ausländischen Einkünften sowie mit Anrechnung im Ausland gezahlter Steuern auf die deutsche Steuerschuld.

27.2 Rechtslage

Steuerpflichtige mit Wohnsitz in Deutschland sind unbeschränkt steuerpflichtig und unterliegen der Einkommensteuer grundsätzlich mit ihren gesamten in- und ausländischen Einkünften. Allerdings kann der Umfang der deutschen Besteuerung durch völkerrechtliche Verträge (Doppelbesteuerungsabkommen - DBA) ein-

geschränkt werden. In diesen Fällen wird die ausländische Steuer auf die deutsche Einkommensteuer angerechnet (Anrechnungsmethode gemäß § 34 c Abs. 1 EStG) oder die ausländischen Einkünfte werden nur in die Ermittlung des Steuersatzes (Progressionsvorbehalt), nicht aber in die Bemessungsgrundlage für die Einkommensteuer einbezogen (Freistellungsmethode gemäß § 32 b Abs. 1 Nr. 3 EStG).

27.3 Bearbeitungsmängel

Die festgestellten Bearbeitungsmängel lassen sich in folgende Gruppen zusammenfassen:

27.3.1 Ausländische Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (Arbeitslöhne)

183-Tage-Regelung

Nach den DBA werden Arbeitslöhne grundsätzlich in dem Staat besteuert, in dem der Beschäftigte tätig wird (Arbeitsortprinzip). Davon abweichend verbleibt das Besteuerungsrecht beim Wohnsitzstaat, wenn die Voraussetzungen für die in den meisten DBA enthaltene sog. 183-Tage-Regelung erfüllt sind.⁵ Um diese prüfen zu können, müssen Art und Ort der Tätigkeit, Aufenthaltsdauer im Ausland sowie Arbeitgeber bzw. Träger der Vergütung bekannt sein. Aufenthaltsdauer und Träger der Vergütung werden in der Einkommensteuererklärung allerdings nicht erfragt.

In einigen Fällen haben die Finanzämter noch nicht einmal den Arbeitsort ermittelt, obwohl es sich um nicht ortsgebundene Tätigkeiten handelte, die auch außerhalb des Ansässigkeitsstaats des ausländischen Arbeitgebers ausgeführt worden sein konnten, z.B. bei grenzüberschreitenden Arbeiten im Bau- und Montagegewerbe oder in Speditionsunternehmen.

Hinsichtlich der weiteren Sachverhaltsfragen, ob der Aufenthalt tatsächlich länger als 183 Tage dauerte oder die Tätigkeit einem ausländischen Arbeitgeber bzw. einer ausländischen Betriebsstätte zuzuordnen war, unterblieben auch in steuer-

5) Das Besteuerungsrecht steht Deutschland als Wohnsitzstaat zu, wenn

- der Arbeitnehmer sich nicht länger als 183 Tage während des Steuerjahres im Tätigkeitsstaat aufgehalten hat,
- die Vergütung von einem oder für einen Arbeitgeber gezahlt wird, der nicht im Tätigkeitsstaat ansässig ist, und
- die Vergütung nicht von einer Betriebsstätte des Arbeitgebers im Tätigkeitsstaat gezahlt wird.

lich bedeutsamen Fällen die gebotenen Ermittlungen. Die ohne Prüfung steuerfrei belassenen Arbeitslöhne betragen in einigen Fällen mehrere 100 000 €.

Aktienoptionen

Werden einem Arbeitnehmer im Rahmen seines Dienstverhältnisses Optionsrechte auf den Kauf von Aktien eingeräumt, so handelt es sich in Höhe der Differenz des fest vereinbarten Preises und des Kurswertes bei Optionsausübung um einen steuerpflichtigen geldwerten Vorteil. Bei Ausübung derartiger Optionsrechte, die während einer steuerfrei gestellten Auslandstätigkeit bestanden haben, ist der geldwerte Vorteil anteilig nur insoweit steuerfrei, als auch die zwischen Einräumung und Ausübung des Optionsrechts bezogenen ausländischen Arbeitslöhne nach einem DBA steuerfrei sind. Es sind i.d.R. steuerlich bedeutsame Fälle. Trotzdem wurde nicht immer ausreichend geprüft. Ein Finanzamt beließ z.B. geldwerte Vorteile von 7,1 Mio € steuerfrei, ohne die maßgeblichen Zeitpunkte der Einräumung und Ausübung der Optionsrechte festzustellen.

27.3.2 Ausländische Einkünfte aus Kapitalvermögen und Quellensteueranrechnung

Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung wird die ausländische Steuer (Quellensteuer) auf die deutsche Steuerschuld angerechnet. In vielen DBA wird der Quellensteuerabzug auf Höchstsätze begrenzt. Bei einem nach ausländischem Recht erfolgten höheren Steuerabzug hat der Steuerpflichtige einen Ermäßigungsanspruch gegenüber dem ausländischen Staat. Da die Kapitalerträge somit im Ergebnis nur in Höhe der Quellensteuerhöchstsätze mit ausländischen Steuern belastet sind, ist die Anrechnung auf die deutsche Steuer nur bis zu dieser Höhe zulässig. Häufig wurde das jedoch nicht beachtet; unzutreffende Angaben in den Steuererklärungen wurden ungeprüft übernommen. Da die Quellensteuerhöchstsätze übersichtlich in einer Arbeitshilfe⁶ zusammengestellt sind, hätten sich die Steuerausfälle leicht vermeiden lassen.

27.3.3 Methoden zur Vermeidung der Doppelbesteuerung

Die DBA bestimmen für jede Einkommensart, i.d.R. in speziellen Artikeln, welche Methode zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (Anrechnung oder Freistellung) zur Anwendung kommt. Beide können zu sehr unterschiedlichen steuerlichen Er-

6) Leitfaden zur Besteuerung ausländischer Einkünfte bei unbeschränkt steuerpflichtigen natürlichen Personen

gebnissen führen, abhängig von den nationalen Steuersätzen. In einem Fall führte eine vom ORH veranlasste Berichtigung zu Mehrsteuern von 103 000 €.

Fehler bzw. Ermittlungsdefizite im Zusammenhang mit der Methodenanwendung mit z.T. hohen Steuerrisikobeträgen wurden auch bei Einkünften aus künstlerischer oder sportlicher Tätigkeit, Lizenzgebühren und Aufsichtsratsvergütungen festgestellt.

27.3.4 Ermittlung von Art und Höhe der ausländischen Einkünfte

Die Feststellung der Art der Tätigkeit und der Einkünfte ist letztlich entscheidend für die Beurteilung, welchem Staat das Besteuerungsrecht zusteht. Art und Höhe der ausländischen Einkünfte sind nach deutschem Steuerrecht zu bestimmen. Hierzu sind häufig Ermittlungen erforderlich.

Auch in bedeutsamen Fällen waren erhebliche Ermittlungsdefizite festzustellen. So wurden Einkünfte eines Schauspielers von rd. 500 000 € in den Jahren 1997 bis 2001 als Einkünfte aus künstlerischer Tätigkeit steuerfrei belassen, obwohl Hinweise vorlagen, dass sie für Werbetätigkeiten gezahlt wurden und damit in Deutschland steuerpflichtig sein konnten. In einem anderen Fall wurden Auslandseinkünfte von insgesamt 1,3 Mio € in den Jahren 1999 bis 2002 als steuerfreier Arbeitslohn behandelt, ohne die Einkunftsart und ggf. die 183-Tage-Regelung zu prüfen.

Vielfach wurden sehr hohe Einkünfte aus ausländischen Immobilienvermögen nur in einem Betrag erklärt. Erfahrungsgemäß sind in diesen Beträgen neben steuerfreien Einkünften aus Vermietung und Verpachtung häufig auch noch steuerpflichtige Kapitalerträge in erheblicher Höhe enthalten. Dennoch wurden selten Unterlagen über die Zusammensetzung der Einkünfte angefordert.

Einkünfte von inländischen Personengesellschaften sind vom zuständigen Finanzamt in einem gesonderten Verfahren zu prüfen und einheitlich für alle Gesellschafter festzustellen. Die Feststellungen sind für die Besteuerung der Gesellschafter verbindlich. Dies gilt grundsätzlich auch bei einer Beteiligung an einer ausländischen Personengesellschaft. Häufig unterblieben diese gesonderten Feststellungsverfahren.

27.4 Zusammenfassung

Ausgewertet wurden etwa 470 Steuerfälle mit Auslandseinkünften, von denen 140 (30 %) aus verschiedenen Gründen zu beanstanden waren. Die untersuchten Fälle beinhalten ein Gesamtvolumen an steuerfrei gestellten Einkünften von knapp 100 Mio €. Die beanstandeten Freistellungen bewegen sich in zweistelliger Millionenhöhe und belegen das erhebliche Steuerausfallrisiko.

Trotz der Anstrengungen der Steuerverwaltung, die Arbeitsqualität zu steigern, weist die Besteuerung der Auslandseinkünfte immer noch Mängel auf, die zu erheblichen Steuerausfällen führen. Relativ häufig wurde auch in steuerlich sehr bedeutenden Fällen veranlagt, ohne dass die relevanten Sachverhalte ermittelt wurden. Ein Teil der Fehler hätte auch ohne Spezialkenntnisse über die Besteuerung ausländischer Einkünfte vermieden werden können (z.B. Quellensteueranrechnung), oft aber wären vertiefte Fachkenntnisse erforderlich gewesen.

27.5 Anregungen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Ursachen für die hohe Fehlerquote sind nach Ansicht des ORH u.a. die Komplexität der Materie und - bezogen auf den einzelnen Bearbeiter - die vergleichsweise geringe Zahl der Fälle mit Auslandsbezug. Dies erschwert die Einarbeitung in das Rechtsgebiet und das Vorhalten von Spezialwissen. Viele Bearbeiter fühlen sich daher im Außensteuerrecht nicht sicher. Dadurch entsteht selbst bei einfachen Fällen eine Barriere, in die Fälle tiefer einzusteigen. Zum Teil werden die Probleme aber auch gar nicht erkannt. Der ORH schlägt Folgendes zur Qualitätsverbesserung vor:

- Die Vermittlung von solidem Grund- und Orientierungswissen für die häufiger vorkommenden Auslandssachverhalte sollte bei Fortbildungsmaßnahmen und der Konzeption von Arbeitshilfen im Vordergrund stehen. Die Bearbeiter sollten nicht mit Detailwissen überhäuft werden, das ohnehin i.d.R. nicht auf Dauer vorgehalten werden kann, sondern ein Gespür für die Materie vermittelt bekommen. Leicht verständliche, übersichtlich gestaltete und praxisnahe Merkblätter oder Prüfungsschemata können die Fallbearbeitung spürbar erleichtern.
- Die fachliche Unterstützung durch Sachgebietsleiter und Hauptsachgebietsleiter für Außensteuerrecht muss gewährleistet sein, wenn komplexe Auslands-sachverhalte oder schwierige Rechtsfragen zu klären sind. Die Einbindung und Mitwirkung der Sachgebietsleiter bei der Bearbeitung schwieriger Fälle genügen nicht immer den Ansprüchen an eine Qualitätssicherung. Diese ließe sich

etwa durch die Einführung eines besonderen Zeichnungsvorbehalts für den Hauptsachgebietsleiter für Außensteuerrecht verbessern. Möglich wäre außerdem, ausgewählten Bearbeitern in besonderen Schulungen tiefer gehende Fachkenntnisse zu vermitteln, die dann als Multiplikatoren und Ansprechpartner unterstützend tätig werden. Die Hemmschwelle dürfte gegenüber diesen Kollegen erheblich geringer sein als bei einem Vorgesetzten.

- Zur Optimierung des Risikomanagements und im Interesse einer effizienten Fallbearbeitung wäre es hilfreich, in den entsprechenden Bund-Länder-Gremien auf Ergänzungen und Erläuterungen in den Steuererklärungsdruckdrucken hinzuwirken, insbesondere bei den nichtselbstständigen Einkünften (Anlage N). Ähnliches haben bereits der Bundesrechnungshof⁷ und der Rechnungshof Baden-Württemberg⁸ gefordert. Außerdem sollte geprüft werden, ob durch programmtechnische Hinweise und Plausibilitätskontrollen bereits jetzt zumindest punktuell eine verbesserte IT-Unterstützung möglich ist.

27.6 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat keine Einwände erhoben. Die Empfehlungen des ORH würden umgesetzt. Die Oberfinanzdirektionen seien dabei, die Vorschläge zur Vermittlung von Orientierungswissen bei der Konzeption von Fortbildungsveranstaltungen und Arbeitshilfen einzubeziehen. Erfolge seien bereits in einer gestiegenen Zahl von Spontanauskünften an ausländische Steuerverwaltungen sichtbar. Das Staatsministerium unterstreicht die qualitätssichernde Funktion der Hauptsachgebietsleiter für Außensteuerrecht und will sie anhand der Prüfungsfeststellungen sensibilisieren. Weitere Maßnahmen zur fachlichen Unterstützung würden untersucht. Die für programmgesteuerte Hinweise und Plausibilitätskontrollen erforderlichen Ergänzungen der Steuererklärungsformulare würden der Vordruckkommission vorgeschlagen.

Der ORH wird die Umsetzung der Maßnahmen und die erreichte Qualitätsverbesserung zu gegebener Zeit untersuchen.

7) BT-Drucksache 15/60, S. 224 ff. (TNr. 69.4.1)

8) Denkschrift 2004, S. 159

28 Unentgeltliche Überlassung einer staatseigenen Villa

(Kap. 13 04 Tit. 124 01)

Der Staat hat einem Verein am Starnberger See unentgeltlich eine Villa überlassen, die für den vereinbarten Zweck nicht genutzt wird. Sie steht den überwiegenden Teil des Jahres leer. Unterhaltskosten in beträchtlicher Höhe werden vereinbarungsgemäß vom Staat getragen. Der Nutzungsvertrag sollte aufgehoben und die Immobilie, da sie für den vereinbarten Zweck nicht mehr benötigt wird, veräußert werden.

28.1 Vorgeschichte

Ein Kunstsammler und Künstler bot an, dem Staat seine private Kunstsammlung im Rahmen einer Stiftung zu überlassen, wenn für die Exponate ein eigenes Museum errichtet wird. Der Staat beabsichtigte, das neue Museum in einer staats-eigenen Jugendstilvilla sowie in einem angrenzenden Neubau am Starnberger See unterzubringen. Der Wert der Villa wurde von der Staatsbauverwaltung zum damaligen Zeitpunkt auf mehrere Millionen Euro geschätzt. Das Grundstück für den Neubau sollte der Stiftung im Rahmen eines Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden. Für die Renovierung der Villa wurden 4,1 Mio € und für die notwendige Verlagerung eines Sportplatzes 2,55 Mio € veranschlagt.

Im Vorgriff auf diese Vorhaben schloss die zuständige Bezirksfinanzdirektion im September 1996 einen Nutzungsvertrag mit dem Verein der Freunde des Museums. Die Villa mit einer Nutzfläche von rd. 800 m² nebst einem Grundstücksumgriff von über 8500 m² wurde darin unentgeltlich überlassen. Der Nutzungsvertrag verpflichtet den Staat auch, den gesamten Bauunterhalt zu tragen, sämtliche Betriebskosten wie z.B. Heiz- und Stromkosten zu übernehmen sowie dem Nutzer monatlich 205 € für die Beschäftigung eines Hauswirts zu erstatten.

Die Gemeindebürger haben im Frühjahr 1997 den geplanten Bau des Museums an diesem Standort im Rahmen eines Bürgerbegehrens abgelehnt.

Ein Ersatzstandort wurde in einem Nachbarort gefunden. Mit der Bestellung eines entgeltlichen Erbbaurechts (90 000 €/Jahr) sicherte sich der Staat das Nutzungsrecht an dem Grundstück und errichtete für 22,3 Mio € Gesamtkosten (Baukosten, Ersteinrichtung, Parkplatz) den Museumsneubau.

Im Jahr 2001 wurde das Museum der Stiftung für zunächst 50 Jahre unentgeltlich überlassen und wird zudem jährlich mit 510 000 € bezuschusst.

Die 1996 überlassene Jugendstilvilla steht den überwiegenden Teil des Jahres leer und wird nicht dem Haushaltsvermerk entsprechend als Sitz für die Stiftung genutzt. Diese hat ihren Sitz im Museum. Seit 2001 wurden bereits Reparaturen für 130 000 € durchgeführt. Das Staatliche Hochbauamt hält weitere Sanierungsmaßnahmen (Kosten 400 000 €) für dringend erforderlich.

28.2 Bewertung des ORH

Mit der Fertigstellung des Museumsneubaus im Frühjahr 2001 an anderer Stelle ist der eigentliche Zweck der Überlassung weggefallen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt hätte der Nutzungsvertrag mit dem Verein beendet werden müssen. Es ist nicht vertretbar, dass eine Liegenschaft von erheblichem Wert seitdem unentgeltlich überlassen wird und auch die laufenden Betriebs- und Bauunterhaltskosten vom Staat getragen werden.

28.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium legt mit Blick auf den politischen Willen die haushaltsrechtliche Ermächtigung zur Überlassung der Villa als Sitz der Stiftung nicht derart restriktiv aus, dass lediglich eine Nutzung als Sitz der Stiftungsleitung in Frage komme. Die Zweifel des ORH an der Erforderlichkeit der Überlassung änderten nichts an der haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Gesetzgeber, zumal davon ausgegangen werden könne, dass dieser sich der wirtschaftlichen Konsequenzen seiner Entscheidung bewusst gewesen sei. Angesichts dieser formalen Grundlage werde kein Anhaltspunkt gesehen, der zu einer Beanstandung der Verwaltung führen könne.

28.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass mit der Fertigstellung des Museumsneubaus im Frühjahr 2001 der Zweck der Überlassung weggefallen ist. Es besteht daher kein Grund mehr, an der Vereinbarung festzuhalten und erhebliche Betriebs- und Unterhaltskosten aus der Staatskasse aufzuwenden. Er hält es weiterhin für notwendig, dass das Staatsministerium Schritte zur Beendigung der überholten Vereinbarung in die Wege leitet mit dem Ziel, die Immobilie zu veräußern.

29 Pauschale Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung

(Kap. 13 10 Tit. 633 01)

Die pauschalen Zuweisungen des Staates an die Kommunen zu den notwendigen Kosten der Schülerbeförderung sind von 1999 bis 2003 von 172 auf 227 Mio € gestiegen.

Die aufgrund von zu viel gezählten Schülern und nicht erstattungsfähigen Aufwendungen fehlerhaft geleisteten Zuweisungen betragen hochgerechnet jährlich 4 Mio €.

29.1 Allgemeines

Die Gemeinden, Schulverbände, Landkreise und Bezirke haben als Schulaufwandsträger die gesetzliche Aufgabe, für die notwendige Beförderung der Schüler auf dem Schulweg zu sorgen.⁹ Dafür erhalten sie vom Staat pauschale Zuweisungen, die nach der Anzahl der Schüler mit Beförderungsanspruch des vorhergehenden Jahres und nach den im vorletzten Haushaltsjahr angefallenen Aufwendungen für die Schülerbeförderung berechnet werden. Die Zuweisungen betragen im Durchschnitt 60 % der notwendigen Schülerbeförderungskosten. Sie sind von 1999 bis 2003 von 172 auf 227 Mio € gestiegen (vgl. Zahlenübersicht).

Entwicklung der pauschalen Zuweisungen

Zahlenübersicht

Aufwandsträger	1999	2000	2001	2002	2003	Steigerung 1999 - 2003
	Mio €					
Bezirke	3,0	3,7	3,8	3,9	4,1	1,1
Landkreise	81,7	91,4	100,1	109,6	115,5	33,8
Kreisfreie Städte	15,4	17,2	18,0	19,2	20,0	4,6
Kreisang. Gemeinden und Schulverbände	71,7	76,9	81,6	85,3	87,4	15,7
insgesamt	171,8	189,2	203,5	218,0	227,0	55,2
Veränderung gegen- über dem Vorjahr	+ 0,9 %	+ 10,1 %	+ 7,6 %	+ 7,1 %	+ 4,1 %	+ 32 %

9) Art. 1 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulwegs (SchKfrG) und § 1 der Verordnung über die Schülerbeförderung (SchBefV)

29.2 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die staatlichen Zuweisungen geprüft. Dabei hat sich Folgendes ergeben:

Hochgerechnet auf alle Aufgabenträger wurden jährlich 2,1 Mio € Zuweisungen aufgrund zu viel gemeldeter Schüler gewährt. Häufigster Fehler war, dass Schüler angegeben wurden, deren Schulweg kürzer war als gesetzlich für die Beförderungspflicht vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 1 SchKfrG). Zum Teil wurden Schüler auch doppelt gezählt.

Ferner wurden jährlich 1,8 Mio € Zuweisungen zu Unrecht gezahlt, da insbesondere nichtförderfähige Aufwendungen für Unterrichtsfahrten (z.B. Fahrten vom Schulgebäude zu Sportstätten), für freiwillige Beförderungsleistungen und für War-tehäuschen an ÖPNV-Haltestellen als notwendige Schülerbeförderungskosten ge-bucht wurden.

Festgestellt wurde auch, dass ein erheblicher Teil der Beförderungsverträge (42 %) freihändig vergeben wurde und der Beförderungspreis bei den freihändig vergebenen Verträgen im Durchschnitt um 12 % über den mit Ausschreibungen erzielten Preisen liegt. Der ORH schätzt das mit Ausschreibungen erzielbare Ein-sparpotential auf jährlich 1 Mio € (davon kämen 0,6 Mio € dem Staatshaushalt zugute).

Bezogen auf die Gesamtausgaben ist die Fehlerquote gering. Da das Abrech-nungssystem automatisiert ist und keinen besonderen Verwaltungsaufwand erforder-t, besteht für grundlegende Veränderungen dieses Verfahrens keine Veranlas-sung. Eine wirksame Begrenzung des auch in den nächsten Jahren zu erwartenden Anstiegs der Ausgaben erfordert deshalb auch eine Überprüfung der gesetz-lichen Anspruchsgrundlagen.

Staatsministerium
für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie

30 Förderung von Messebeteiligungen des Handwerks

(Kap. 07 03 TitGr. 51)

Die Mittel zur Förderung von Messebeteiligungen des Handwerks werden zu einseitig für Sonderschauen auf zwei großen Handwerksmessen eingesetzt. Die Mittel sollten regional breiter gestreut und betriebsbezogener eingesetzt werden, um die angestrebte Stärkung des Handwerks in allen Regionen Bayerns zu erreichen. Die mittelbare Förderung der Gesellschaft für Handwerksmesse über den Verein ist einzustellen.

30.1 Sachverhalt

Im Staatshaushalt stehen zur Förderung von Beteiligungen des Handwerks an Ausstellungen und Messen jährlich 2 Mio € zur Verfügung. Förderzweck ist die Stärkung des Handwerks in allen Regionen Bayerns. Gefördert werden sog. wirtschaftliche Beteiligungen und sog. Sonderschauen.

Sonderschauen informieren allgemein über Handwerksberufe, ohne dass dabei einzelne Betriebe als Aussteller hervortreten können. Eine Belebung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Handwerks kann dadurch allenfalls mittelbar eintreten.

Bei **wirtschaftlichen Beteiligungen** (Gemeinschaftsausstellungen) stellen sich Einzelbetriebe mit gleicher oder ähnlicher handwerklicher Ausrichtung gemeinsam dar. Die Betriebe sind durch den Inhaber oder durch Mitarbeiter vertreten und erwarten durch die Messebeteiligung eine Belebung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit.

30.2 Sonderschauen

Der ORH hat festgestellt, dass der überwiegende Teil der Fördermittel für Sonderschauen ausgegeben wird, nur etwa ein Drittel fließt in wirtschaftliche Beteiligungen.

Die meisten der geförderten Sonderschauen sind als Besuchermagnet für die jeweilige Messe konzipiert, wie z.B. die „lebenden Werkstätten“ der Fleischer und Bäcker sowie Darstellungen vergessener Handwerke oder von Kunsthandwerk.

So werden in einer Sonderschau bei einer großen Messe (Verkaufsausstellung) jährlich wiederkehrend neun Themenbereiche gefördert (in Klammern jeweils die förderfähigen Kosten):

- Handwerkskunst (330 000 €)
- Lebende Werkstätten (235 000 €)
- Künstlerisches Spielzeug - spielerische Kunst (50 000 €)
- Das Flair des Kunsthandwerks (55 000 €)
- Die gute Form (50 000 €)
- Gläserne Backstube (65 000 €)
- Wohnen im Alter (6 600 €)
- Holz aus Bayern (2 400 €)
- Designale Preisträger (24 000 €)

Bei einem Fördersatz von 60 % errechnet sich für diese Sonderschau ein Förderbetrag von 490 800 €, der vom Staatsministerium auf 460 000 € begrenzt wurde. Bezogen auf den Haushaltsansatz (2 Mio €) bedeutet dies, dass für diese Einzelmaßnahme (bei jährlich etwa 45 Fördermaßnahmen) fast ein Viertel der Fördermittel ausgegeben wurde. Zudem wurden im Bereich Handwerkskunst Präsentationen aus Japan, der Bretagne oder Cincinnati mit sechsstelligen Beträgen gefördert, die sicherlich das Publikumsinteresse weckten. Sie dienen aber in erster Linie den Städtepartnerschaften und dem Messeveranstalter.

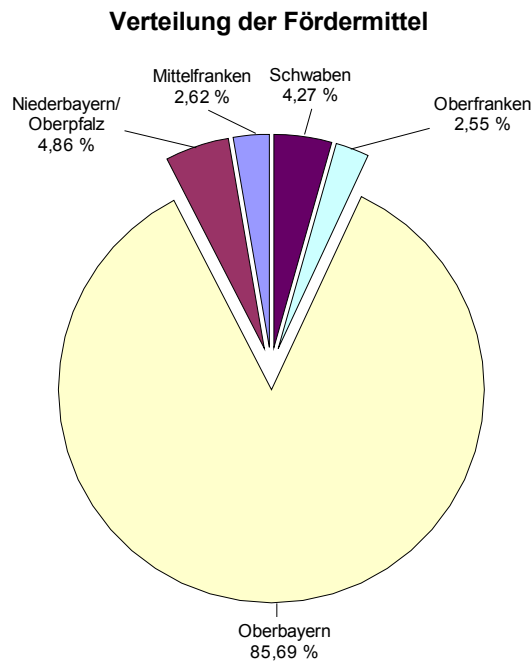
Die Handwerkskammern und Innungsverbände stehen der Organisation und Konzeption solcher Sonderschauen überwiegend kritisch gegenüber. Sie haben sich weitgehend zurückgezogen, da sie keinen unmittelbaren Nutzen für den teilnehmenden Handwerker sehen.

30.3 Einseitige regionale Ausrichtung

Nach übereinstimmender Auffassung der Verbände wird ein Handwerksbetrieb ca. 100 km im Umkreis um seinen Standort tätig und wirbt auch dort um Kunden für seine Produkte. Daher sind Handwerksbetriebe außerhalb Oberbayerns mit Ausnahme einiger sehr spezialisierter Betriebe (z.B. Korbflechter) nur sehr selten bereit, an einer Messe in München teilzunehmen.

Der ORH hat festgestellt, dass sich die Förderung auf den Bezirk Oberbayern mit München konzentriert und in andere Regionen spürbar weniger Fördermittel fließen (vgl. Schaubild).

Schaubild



Es widerspricht dem Förderzweck, dass der weit überwiegende Teil der Fördermittel zwei großen Messen und einem Regierungsbezirk zugute kommt.

30.4 Zuwendungsverfahren

Für zwei Messen wurden 1,3 Mio € (63 %) des Fördervolumens aufgewandt. 23 % des Fördervolumens entfallen auf den Verein zur Förderung des Handwerks

e.V. (VFH), der 1947 gegründet wurde. Er organisierte vor allem Handwerksmessen und führte sie durch, bis diese Aufgaben 1968 auf die neu gegründete kommerzielle Gesellschaft für Handwerksmessen mbH (GHM) übertragen wurden. Gleichwohl reicht das Staatsministerium die Förderung weiterhin an den VFH aus. In Wirklichkeit werden allerdings die erforderlichen Eigenmittel und der Verwendungsnachweis von der GHM erbracht. Das Staatsministerium betrachtet die GHM als unselbständigen Gehilfen des VFH. Im Ergebnis tritt der finanzschwache VFH als Träger der kostenintensiven, aber werbewirksamen Teile der Handwerksmessen auf, während wirtschaftlich Begünstigter und Nutznießer die GHM als Veranstalter der Messe ist. Wäre die GHM als Zuwendungsempfänger ausgewiesen, würde deren finanzielle Leistungskraft eine vergleichbare Förderung ebenso verbieten, wie die Tatsache, dass Einzelbetriebe nach den Förderbestimmungen nicht gefördert werden dürfen.

30.5 Bewertung durch den ORH

Die Förderung von Beteiligungen des Handwerks an Messen im In- und Ausland liegt im staatlichen Interesse, um den zweitgrößten Wirtschaftsbereich Bayerns in allen Regionen zu stärken. Es entspricht aber nicht dem Förderzweck, wenn Sonderschauen auf einer großen regionalen Verkaufsausstellung in einem Ballungsgebiet übermäßig gefördert werden und andere betriebsbezogene Förderprojekte im Bereich der regionalen Verbraucherausstellungen (z.B. Oberfrankenausstellung in Hof) keine Förderung mehr erhalten.

Der Schwerpunkt der Förderung sollte nicht nur auf kostenintensiven Sonderschauen, sondern auch auf dem Bereich der Markterschließung liegen. Denn vor allem wirtschaftliche Beteiligungen, die absatzorientiert und bei denen die teilnehmenden Unternehmen durch den Inhaber oder durch Mitarbeiter vertreten sind, beleben die wirtschaftliche Tätigkeit der Handwerksbetriebe und tragen zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze bei.

30.6 Stellungnahme des Staatsministeriums

Gerade in der Förderung von Sonderschauen sieht das Staatsministerium ein wichtiges Instrument bayerischer Handwerkspolitik. Mit Wirkung nach innen sollen Sonderschauen zukunftsorientierte Impulse setzen und mit Wirkung nach außen Defizite im öffentlichen Bewusstsein abbauen. Sonderschauen würden deshalb nicht primär als Besuchermagnet für die Messe, sondern mit handwerkspolitischen Zielen konzipiert. Die vom ORH angeführte Skepsis von Handwerksorganisationen gegenüber Sonderschauen könne nicht nachvollzogen werden. Auch

ergebe die vom ORH gewählte Darstellung der Verwendung der Fördermittel für eine Sonderschau ein schiefes Bild, weil diese Maßnahme aus neun unterschiedlichen Sonderschauen bestanden habe. Ungeachtet dessen habe das Staatsministerium als Konsequenz der Beanstandung des ORH die über den Verein geförderten Sonderschauen auf drei reduziert, um damit den Fördermittelbedarf um über 50 % zu senken. Auf der Internationalen Handwerksmesse werden nur noch die „Exempla“ und auf der Heim+Handwerk die „Lebenden Werkstätten“ und die „Gute Form“ gefördert, da diese als handwerkspolitisch unverzichtbar angesehen würden.

Die Förderung von Messebeteiligungen sei keine Regionalförderung, sondern knüpfe an der gegebenen regionalen Verteilung der Messeplätze an. Für Bayern stellten vor allem München und Nürnberg wichtige internationale bzw. überregionale Messeplätze dar, wo die begrenzten Mittel aus handwerkspolitischer Sicht am effektivsten eingesetzt werden könnten. Gerade in München hätten übergreifende Handwerksorganisationen wie z.B. Landesinnungsverbände ihren Sitz. Die Gemeinschaftsbeteiligungen an dortigen Messen seien für Handwerker aus allen Landesteilen geöffnet und kämen so dem Handwerk insgesamt zugute. Der Fördernutzen beschränke sich keineswegs auf Betriebe innerhalb eines 100-km-Radius, sondern reiche darüber hinaus. Der Messeplatz München habe ein interessantes Marktpotential mit hohem Auftrags- und Besucherpotential und sei deshalb auch für Betriebe aus weiterer Entfernung interessant.

Das Staatsministerium stimme mit dem ORH überein, dass eine direkte Förderung der GHM nicht zulässig sei. Soweit diese auch von der Durchführung der Sonderschauen profitiere, stehe dem in Anbetracht des hohen handwerkspolitischen Nutzens der Sonderschauen das ausdrückliche Interesse des Staatsministeriums an der Durchführung dieser Maßnahmen gegenüber. Durch erhebliche eigene Beiträge an den mittellosen VFH leiste die GHM ein über ihr Eigeninteresse hinausgehendes Sponsoring. Ein alternatives Zuwendungsmodell allein über die Innungsverbände würde die ohnehin finanzschwachen Innungen belasten und die GHM entlasten.

30.7 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH geht davon aus, dass durch die Reduzierung der Fördermittel für die Sonderschauen zumindest das bestehende Ungleichgewicht bei der Verteilung der Mittel beseitigt wird; darüber hinaus ist jedoch die Anpassung des Förderverfahrens an die tatsächlichen Verhältnisse und das Zuwendungsrecht unerlässlich.

31 Ausgleichszahlungen nach § 45 a Personenbeförderungsgesetz

(Kap. 07 05 Tit. 683 71)

Die Ausgleichsleistungen von zuletzt 120 Mio € jährlich werden in den nächsten Jahren zwar schrittweise pauschal gekürzt (2004 um 4 %, 2005 um 8 %, ab 2006 um 12 %), an den vom ORH bereits 1999 festgestellten Mängeln des bundesrechtlich geregelten Berechnungsverfahrens ändern diese Kürzungen jedoch nichts. Der ORH unterstützt deshalb die Initiative der Länder, das Berechnungsverfahren selbst regeln zu können.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Für die Beförderung von Auszubildenden mit verbilligten Zeitfahrausweisen im öffentlichen Personennahverkehr haben die Verkehrsunternehmen gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) einen Anspruch auf Ausgleich. Im Jahr 2003 betragen die Ausgaben des Staates hierfür 120 Mio €. Zuständig für den Vollzug sind die Regierungen.

Der ORH hat im Jahresbericht 1999 (TNr. 38) festgestellt, dass die Ausgleichszahlungen um ein Vielfaches höher waren als die Mindereinnahmen, die den Verkehrsunternehmen durch die verbilligten Ausbildungszeitfahrausweise im Vergleich zum Allgemeinen Zeitkartentarif entstanden sind. Die Spanne reichte vom 1,1fachen bis hin zum mehr als 13fachen der Einnahmeminderung. Ursache hierfür ist die bundesrechtlich vorgegebene komplizierte Berechnung der Kosten, die auf zum Teil durchschnittlichen, zum Teil pauschalieren Annahmen beruht. Deshalb hat der ORH eine Änderung des Berechnungsverfahrens mit dem Ziel vorgeschlagen, nur die Preisdifferenz zwischen Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr und den Allgemeinen Zeitkarten zu erstatten (Preis/Preis-Vergleich), die in der Regel 25 % beträgt. Damit könnte nach den Berechnungen des ORH bei den Ausgleichsleistungen mehr als die Hälfte eingespart werden. Außerdem wäre der Ausgleich einfacher zu berechnen und für die Verkehrsunternehmen ohne großen Verwaltungsaufwand zu vollziehen. Vor allem würde er auch zu einer gerechteren Behandlung führen.

31.2 Entwicklung seit der letzten Prüfung

Aufgrund des ORH-Berichts hat der Landtag die Staatsregierung ersucht, auf eine Änderung der Berechnungsvorschriften für die Ausgleichsleistung hinzuwirken.¹

1) vgl. Nr. 2 Buchstabe q des Landtagsbeschlusses vom 21. März 2000 (LT-Drucksache 14/3205)

Die Initiativen Bayerns fanden jedoch keine ausreichende Unterstützung durch die anderen Länder. Beschlossen wurde lediglich eine Ermächtigung, für die Berechnung nur auf die ausbildungsnotwendigen Beförderungstage² abzustellen.

Das Staatsministerium beabsichtigte zunächst, wegen der dadurch erwarteten Einsparungen für den Staatshaushalt von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen. Es hat in diesem Zusammenhang eine Untersuchung über die aktuelle Kostenstruktur der Verkehrsunternehmen (sog. Sollkosten-Untersuchung) in Auftrag gegeben. Zu den Ergebnissen dieser Untersuchung und dem weiteren Vorgehen hat das Staatsministerium Ende August 2004 Folgendes mitgeteilt:

Die Untersuchung habe ergeben, dass mit einer Kürzung der Gültigkeitstage der Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs auf ausbildungsnotwendige Tage im Vergleich zu den Ausgleichsleistungen für das Ausgleichsjahr 2002 landesweit zwar moderate Einsparungen erzielt werden könnten, diese sich in den einzelnen Kostensatzgruppen und auf die einzelnen Unternehmen aber sehr unterschiedlich auswirken würden. Als Reaktion auf eine Reduzierung auf die ausbildungsnotwendigen Tage mit Neufestsetzung der Kostensätze müssten die Unternehmen ihr Leistungsangebot einschränken und erhebliche Tariferhöhungen durchführen. Gerade im Bereich der Schülerbeförderung träfen solche Tariferhöhungen die Kommunen als Schulaufwandsträger besonders und mehrfach, zumal auch die ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 13 d FAG ab dem Jahr 2004 um 37 % gekürzt wurden. Insgesamt wäre das damit verbundene Ergebnis verkehrspolitisch nicht zu vertreten.

Zu berücksichtigen sei ferner, dass ab dem 1. Januar 2004 die Ausgleichsleistungen für das Ausgleichsjahr 2004 um 4 %, für das Jahr 2005 um 8 % und ab dem Jahr 2006 (dauerhaft) um 12 % gekürzt würden (sog. „Koch-Steinbrück-Vorschläge“). Diese Kürzungen träfen alle Unternehmen gleichermaßen, seien ohne Ausnahme anzuwenden und würden die verkehrspolitischen Verwerfungen im Fall einer Kürzung der Gültigkeitstage kumulativ verstärken.

Das Staatsministerium werde deshalb aus grundsätzlichen verkehrspolitischen Erwägungen auf eine Kürzung der Gültigkeitstage der Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs und damit auf eine Umsetzung der Ergebnisse des Gutachtens zur Sollkostensatzuntersuchung jedenfalls zum 1. September 2004 verzichten. Gemeinsam mit den Verbänden des Verkehrsgewerbes werde derzeit noch nach

2) § 3 Abs. 2 Satz 3 der Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusgIV)

Möglichkeiten gesucht, ob und inwieweit über die Kürzungen nach „Koch-Steinbrück“ hinaus weitere Haushaltseinsparungen erzielt werden können.

Diese Überlegungen seien auch gestützt auf die Erwartung, dass den Ländern aufgrund einer Öffnungsklausel die Möglichkeit eingeräumt wird, eigene Regelungen zur Berechnung von Ausgleichsleistungen für ÖPNV-Leistungen zu schaffen.³ Jetzt bereits grundlegende Änderungen mit den oben geschilderten Auswirkungen auf die verkehrlichen Strukturen vorzunehmen, erscheine im Blick auf diese Länderinitiative im Rahmen der Verkehrsministerkonferenz wenig sinnvoll. Im Übrigen solle eine Neuregelung der Ausgleichsleistungen zu Transparenz und einfachem Verwaltungsvollzug führen, aber auch wie bisher Finanzierungsfunktion und Planungssicherheit für den allgemeinen ÖPNV gewährleisten.

31.3 Auffassung des ORH

§ 45 a PBefG enthält keine Ermächtigung, über die mit der Verbilligung der Ausbildungszeitfahrausweise verbundenen Einnahmeausfälle hinaus auch allgemeine Betriebsdefizite der Verkehrsunternehmen mit staatlichen Subventionen auszugleichen.

Mit einer Begrenzung der Ausgleichsleistungen auf die ausbildungsnotwendigen Beförderungstage erhielten die Verkehrsunternehmen zwar weniger erstattet, das vom ORH festgestellte Missverhältnis zwischen Einnahmeausfall und Ausgleichsleistung und die erhebliche Spanne zwischen den Verkehrsunternehmen würde dadurch hingegen nicht beseitigt. Ebenso bliebe das komplizierte und verwaltungsaufwendige Verfahren unberührt. Die pauschale Kürzung der Ausgleichsleistungen ändert an diesen Mängeln nichts.

Der ORH hält nach wie vor eine Neuregelung des Ausgleichsverfahrens für erforderlich. Er begrüßt es deshalb, dass die Länder ermächtigt werden sollen, das Berechnungsverfahren für die Ausgleichsleistungen selbst zu regeln. Damit bestünde die Möglichkeit, in Bayern ein Berechnungsverfahren entsprechend dem Vorschlag des ORH einzuführen, das neben den damit verbundenen Einsparungen auch den Verwaltungsaufwand vermindert und Ungerechtigkeiten vermeidet.

3) Beschluss der Verkehrsministerkonferenz in der Sitzung vom 30. und 31. März 2004, TOP 8

32 Förderung einer U-Bahnlinie

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

Die Prüfung von vier Bauabschnitten einer U-Bahn-Linie hat zu Zuwendungskürzungen von 2 Mio € geführt. Der ORH fordert eine sorgfältigere Kostenkontrolle.

32.1 Fördervolumen

Der U-Bahnbau in München und Nürnberg wird seit langem mit hohen staatlichen Zuschüssen gefördert. Allein von 1999 bis 2003 wurden über 270 Mio € nach dem GVFG und über 77 Mio € nach dem FAG ausgereicht. In beiden Städten sind weitere Projekte im Bau bzw. in der Planung.

32.2 Prüfungsfeststellungen

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt vier Bauabschnitte einer Nürnberger U-Bahnlinie geprüft. Die insgesamt 5,25 km lange Tunnelstrecke mit neun Bahnhöfen wurde mit 168 Mio €⁴ bezuschusst.

32.2.1 Verfahrensdauer

Die Bauabschnitte wurden ab 1977 gefördert; sie gingen 1984, 1986, 1988 und 1990 in Betrieb. Weil die Regierung die Schlussbescheide erst 2000/2001 erlassen hat, konnte die Rechnungsprüfung erst zu diesem Zeitpunkt erfolgen; 2003 erließ die Regierung neue Bescheide.

Diese lange Verfahrensdauer ist für alle Beteiligten unbefriedigend. Deshalb hat der ORH angeregt, das Verwendungsnachweis-Verfahren erheblich zu beschleunigen. Bauabschnitte sollten nicht zusammengefasst, sondern zeitgerecht abgerechnet werden. Hierfür sollten vorläufige Verwendungsnachweise vorgelegt und zeitnah geprüft werden. Der endgültige Verwendungsnachweis würde dann nur noch in wenigen Punkten zu prüfen sein, die offen geblieben sind. Die Regierung hat zugesagt, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

32.2.2 Kostenschätzung und Kostenkontrolle

Bei allen vier Bauabschnitten hat die Regierung die Zuschüsse aufgrund der vorgelegten Kostenschätzungen bewilligt, ohne diese kritisch zu prüfen. So waren

4) 60 % nach dem GVFG, 20 % nach dem FAG

z.B. die auf 78,6 Mio € geschätzten Rohbauarbeiten für zwei Bauabschnitte viel zu hoch angesetzt und hätten schon bei der Bewilligung, zumindest aber bei einer laufenden Kostenkontrolle noch im Bewilligungsverfahren gekürzt werden müssen. Abgerechnet wurden sie im Verwendungsnachweis mit 58,6 Mio €.

Der ORH hat darauf hingewiesen, dass dieser „finanzielle Spielraum“ wiederholt für kostspielige Änderungen und Ergänzungen genutzt und die Zustimmung der Regierung hierzu vielfach nicht eingeholt wurde. Bei aufwendigen Projekten mit längerer Laufzeit sollte deshalb eine fortlaufende Kostenkontrolle zur wirtschaftlichen Projektsteuerung durchgeführt werden.

32.2.3 Zuwendungskürzungen

Die Prüfung hat bei den Zuwendungen zu Kürzungen von 2 Mio € geführt. Aus zahlreichen Einzelfeststellungen werden beispielhaft genannt:

- Der Einbau von Läden in U-Bahnhöfen verursachte Mehrkosten von über 360 000 €, die von den Nutzern zu tragen sind.
- Die Kosten für erhöhte Standards (230 000 €) bei der Gestaltung eines Bahnhofs als Folge eines künstlerischen Wettbewerbs sind von der Stadt zu tragen.
- Die Projektkosten enthielten u.a. Laternen und Kugelleuchten außerhalb des Förderbereichs (200 000 €) und den Bau eines Parkplatzes (50 000 €), der nicht durch den U-Bahnbau bedingt war.
- Nicht förderfähige Personalkosten des städtischen Personals (750 000 €) sowie Betriebskosten bis hin zur Tarifumstellung von Parkuhren oder der Nachrüstung mit Banknotenakzeptoren wurden zu den Investitionskosten gerechnet.

32.3 Folgerungen

Nach Auffassung des ORH muss die Sachbearbeitung bei der Förderung des U-Bahnbaus (derzeit etwa 70 Mio €/Jahr) durch eine genaue baufachliche Prüfung der Antragsunterlagen, eine laufende Kostenkontrolle und eine zeitnahe Prüfung des Verwendungsnachweises verbessert werden. Das Staatsministerium hat dies zugesagt und auf Anregung des ORH in den neuen Förderrichtlinien⁵ die Abgrenzung zuwendungsfähiger Kosten klarer geregelt.

5) Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Bayern für den öffentlichen Personennahverkehr (RZÖPNV) vom 14. August 2003

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

33 luK-Einsatz in der Staatsforstverwaltung

(Kap. 09 10)

Der ORH hat bei der Ausschreibung und Vertragsabwicklung der neuen luK-Verfahren erhebliche Mängel festgestellt. Die Verfahren erfüllen auch noch nicht alle vertraglich vereinbarten Anforderungen. Deutliche Mehraufwendungen sind die Folge.

Die Kosten- und Leistungsrechnung trägt insbesondere wegen der fehlenden Zeitaufschreibung nicht dazu bei, die Staatsforstverwaltung wirkungsvoll steuern zu können.

33.1 Ausgangslage

Nach dem Beschluss des Ministerrats vom 11. Juli 1995 ist der Staatsforst nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu führen. Es war daher notwendig, die kaufmännische Buchführung (Doppik) einzuführen. Dazu hielt es die Staatsforstverwaltung (StFoV) für erforderlich, die bisher eingesetzten luK-Systeme (Finanzbuchhaltung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen usw.) neu auszurichten (Projekt FORIS¹). Der ORH hat 2003/2004 den luK-Einsatz bei der StFoV und insbesondere das Projekt FORIS geprüft.

33.2 Projekt FORIS

33.2.1 Ausschreibung und Vertragsabwicklung

33.2.1.1 Feststellungen des ORH

Für FORIS war im Rahmen einer europaweiten Beschränkten Ausschreibung eine geeignete Finanzbuchhaltungs-Software mit einem integrierten Haushaltsmanagement zu beschaffen. Die Ausschreibung bestand aus vier getrennten Losen: Software für das Finanzbuchhaltungssystem (Los 1), Dienstleistungen zur Einführung

1) Forstliches Rechnungswesen und Informationssystem

des Systems (Los 2), Lizenzen für die Materialwirtschaft (Los 3) und Management-informationssystem (Los 4).

Für Los 1 erhielt die Firma SAP den Zuschlag. Das Angebot umfasste auch die Entwicklungsarbeiten für die geforderten Funktionalitäten der staatlichen Haushaltsrechnung (Kameralistik) und für die Schnittstelle zur Staatsoberkasse. Wenige Tage vor Vertragsabschluss wurde ohne nachvollziehbaren Grund mit dem Bieter vereinbart, dass er den Aufwand für die notwendigen Änderungen nur bis zu einer Höchstgrenze von 160 Stunden tragen muss. Diese Begrenzung war für den Freistaat Bayern äußerst nachteilig. Sie ist vergaberechtlich auch nicht zulässig, weil vertragliche Regelungen vor der Zuschlagserteilung nicht nur mit einem Bieter getroffen werden dürfen.

Außerdem wurde im Lizenzüberlassungsvertrag der Beginn der Gewährleistungslaufzeit handschriftlich auf den Liefertermin (März 1999) vorverlegt, obwohl § 10 BVB² vorsieht, dass die Gewährleistung für Software erst mit der Abnahme (Februar 2000) zu laufen beginnt. Damit mussten die Pflegeleistungen fast ein Jahr früher bezahlt werden.

Ferner wurde die vertragliche Verpflichtung, eine ordnungsgemäße Schnittstelle zur Staatsoberkasse einzurichten, nicht vollständig erfüllt. Die Funktion „Wiederkehrende Auszahlungen“ wurde erst verspätet eingeführt; nach wie vor fehlt die Verfahrensunterstützung für wiederkehrende Einnahmen. Dadurch erhöhte sich der Aufwand bei der Buchungsstelle der Bezirksfinanzdirektion Regensburg für die Staatsforstverwaltung um über 30 %; bei den Forstämtern sind monatlich zeitaufwendige Aufzeichnungen erforderlich. Insgesamt sind bisher Kosten von rd. 500 000 € entstanden. Die StFoV hat es versäumt, mit gebotenem Nachdruck auf eine ordnungsgemäße Vertragserfüllung hinzuwirken.

In der Ausschreibung für Los 2 wurde nur ein Angebot über Stundensätze für eine fiktive Abnahmemenge eingeholt. Versäumt wurde aber in die Ausschreibung aufzunehmen, in welchem Umfang Dienstleistungen zur Einführung des Systems für erforderlich gehalten werden. Dadurch blieb völlig offen, welche Kosten für Beratung, Anpassung und Schulung anfallen. Nach Auffassung des ORH hätten die Firmen aufgefordert werden müssen, zusätzlich ein kombiniertes Angebot für Los 1 (Software) und Los 2 (Dienstleistung zur Einführung des Systems) abzugeben.

2) Besondere Vertragsbedingungen (BVB) für die Überlassung von DV-Programmen

Der Zuschlag für Los 2 wurde trotz des höheren Stundensatzes ebenfalls an die Firma SAP erteilt mit der Begründung, dass hier mit einem geringeren Aufwand für Beratungsleistungen zu rechnen sei. Angesetzt wurden beim Preisvergleich 1 500 Stunden, abgeschlossen wurde aber ein Vertrag über 2 000 Beratungsstunden. Tatsächlich abgerechnet wurden bis zur Einführung Anfang 2000 insgesamt 3 311 Stunden. Inwieweit darin auch Leistungen (160 Stunden) enthalten sind, die bereits über Los 1 abgedeckt sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Eine eindeutige Zuordnung auf einzelne Projekte wurde in den Abrechnungsunterlagen nicht vorgenommen. Doppelzahlungen können somit nicht ausgeschlossen werden.

33.2.1.2 Auffassung der Verwaltung und Wertung durch den ORH

Die Verwaltung ist der Auffassung, dass die Vereinbarung, die den durch SAP zu erbringenden Entwicklungsaufwand begrenzt, die StFoV begünstigen sollte. Dies überzeugt nicht. Im Rahmen der Ausschreibung hat die Firma SAP den vorgegebenen Vertragsbedingungen zugestimmt. Diese sind auch für die Verwaltung verbindlich.

Der Hinweis, dass SAP R/3 eine Standardsoftware sei, rechtfertigt nach Auffassung des ORH keine Vertragsänderung zur Vorverlegung der Gewährleistung, die auch für die StFoV finanzielle Nachteile zur Folge hatte.

Der Auffassung der StFoV, dass bei der Schnittstelle zur Staatsoberkasse die Firma SAP ihre vertraglichen Leistungspflichten erfüllt habe, kann nicht beigetreten werden. Seit Einführung der kaufmännischen Buchführung hat sich der personelle Aufwand bei der Buchungsstelle Regensburg und bei den Forstämtern aufgrund fehlender IuK-Unterstützung erheblich erhöht. Die neue Schnittstelle sollte mindestens dem bisherigen Standard entsprechen.

Zu der getrennten Ausschreibung von Los 1 und Los 2 weist die StFoV darauf hin, dass hier Neuland betreten wurde. Gerade weil eine Schätzung des Aufwands für Anpassung (Customizing) und Schulung für die StFoV schwierig war, hätte man nach Auffassung des ORH jedoch ein kombiniertes Angebot mit einholen müssen. Die StFoV legt Wert auf die Feststellung, dass Festpreis-Leistungen aus dem Los 1 nicht mit den Stundenabrechnungen in Los 2 erneut abgerechnet wurden. Ungeachtet dessen räumt sie ein, dass die Abrechnungen nicht ausreichend dokumentiert seien.

33.2.2 Kameralistik und Finanzbuchhaltung

Die Buchungsdaten sollten nach Einführung der doppelten Buchführung so aufbereitet werden, dass sie unverändert in die kamerale Haushaltssystematik übernommen und dort weiterverarbeitet werden können. Weil eine solche Funktion fehlt und die Kontenklassen der Doppik mit der Gliederung des kameralen Haushalts nicht übereinstimmen, werden die Einnahmen und Ausgaben in der Oberrechnung falsch dargestellt. Ein automatischer Abgleich zwischen beiden Buchungssystemen ist derzeit nicht möglich. Zum Beispiel wurden 2001 zunächst als Gesamteinnahme 0,34 Mio € bescheinigt, obwohl die tatsächlichen Einnahmen der gesamten StFoV über 357 Mio € betragen. Trotz intensiver Recherche können die Zahlungsvorgänge nicht nachvollzogen werden. Die Beseitigung dieser Fehler ist dringend notwendig, gleich in welcher Rechtsform die StFoV künftig geführt wird.

Die StFoV, die diese „Verzerrungen“ zwischen dem Haushalt und der Betriebsbuchhaltung einräumt, will sich um eine angemessene Lösung bemühen.

33.2.3 Kosten- und Leistungsrechnung

Mit hohen Investitionen in die neue Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) sollte die wirtschaftliche Steuerung des Staatsforstbetriebs verbessert werden. Die Ergebnisse der Kostenstellen und Kostenträger, der Kosten- und Erlösplanung sowie die darauf basierenden Berichte sind nicht richtig. Es ist bis heute nicht möglich, die Kosten der hoheitlichen Aufgaben der StFoV vom unternehmerischen Teil (Forstbetrieb) zu trennen. Die zentralen Kennzahlen zur Steuerung der StFoV und die Bewertung einzelner Aufgabenbereiche beruhen bisher lediglich auf Schätzungen. Während unwichtige Daten mit großem Aufwand erfasst werden, wird insbesondere der Zeitaufwand der Beamten und Angestellten für die einzelnen Aufgaben und Projekte nicht laufend erfasst und zugeordnet mit der Folge, dass das Berichtswesen noch große Lücken aufweist. Die vom Ministerrat definierten Ziele können deshalb nach Auffassung des ORH so nicht erreicht werden.

Nach Mitteilung der Verwaltung ist eine Zeitaufschreibung ab 2006 vorgesehen. Die Auffassung, dass eine Zubuchung der Personalanteile auf einzelne Aufgabenbereiche aufgrund von Schätzungen ausreichend sei, wird vom ORH nicht geteilt. Gerade die Personalkosten stellen einen wesentlichen und auch steuerbaren Kostenblock der StFoV dar. Nicht zuletzt weicht die StFoV damit von dem KLR-Konzept der Staatsregierung ab. Nach den eigenen Vorgaben der Staatsregierung sind Abweichungen nur mit Zustimmung des Staatsministeriums der Finanzen möglich.

Trotz wiederholter Aufforderung durch den ORH hat sich das Staatsministerium dazu noch nicht geäußert.

33.2.4 Wirtschaftlichkeitsrechnung FORIS

Die StFoV hat für FORIS im Oktober 1998 eine Wirtschaftlichkeitsrechnung vorgelegt, die über einen Zeitraum von zehn Jahren einen positiven Kapitalwert von 2,9 Mio € ausweist. Mit dem Einsatz leistungsfähiger IuK-Systeme, betriebswirtschaftlicher Standardsoftware und modernen Controllings wäre eine wesentliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zu erwarten. Außerdem sei beabsichtigt, 24 Forstämter aufzulösen.

Der ORH ist der Auffassung, dass Personalkosteneinsparungen, die bei der Auflösung von Forstämtern anfallen, auch nicht anteilig als Nutzen des IuK-Vorhabens angesetzt werden können. Denn die Auflösung der 24 Forstämter ist eine rein organisatorische Maßnahme, die auch ohne IuK möglich gewesen wäre. Der Einsatz der neuen Verfahren trägt auch nicht zu einer Verbesserung der Erlöse bei. Korrigiert man die Wirtschaftlichkeitsrechnung der StFoV, ergibt sich ein negativer Kapitalwert. Der ORH rügt, dass das Projekt FORIS durch unzulässige Annahmen und Zurechnung von Effizienzgewinnen zu Unrecht als wirtschaftlich eingestuft wurde.

Nach Meinung der StFoV ist eine effiziente Betriebssteuerung und die Erreichung der Zielvorgaben nur mit einem modernen Rechnungswesen und einem Informationssystem, das aktuelle Daten liefert, möglich. So hätte der Ausgabestopp in den Jahren 2003 und 2004 nur mit FORIS kontrolliert werden können und sich seit 1997 ein jährliches positives Betriebsergebnis im Forstbetrieb erzielen lassen. Der StFoV sei nicht verständlich, dass die im Rahmen der Forstreform realisierten Personaleinsparungen nicht, wenn auch nur mit einem gewissen Prozentsatz, auf das Projekt FORIS angerechnet werden dürfen, obwohl durch FORIS die Auflösung von 24 Forstämtern und 2 Forstdirektionen möglich war.

Aus der Sicht des ORH ist offen, ob der Forstbetrieb bei vollständiger Zuordnung aller Kosten immer positive Ergebnisse lieferte; denn das seit 1997 veröffentlichte „positive Betriebsergebnis“ beruht u.a. aufgrund der fehlenden Zeitaufschreibungen auf pauschalierten Kennzahlen, Schätzungen und Annahmen.

Der ORH hat die Wirtschaftlichkeitsrechnungen für die IuK-Investitionen der StFoV wiederholt bemängelt und hält an dieser Auffassung fest.

33.3 Einzelfeststellungen des ORH

33.3.1 Waldflächen-Informationssystem

Zur Abwicklung von Fördermaßnahmen im Privat- und Körperschaftswald wird seit 1994 ein DV-Verfahren eingesetzt. Dieses musste nach Auffassung der StFoV neu konzipiert werden, weil Auswertungen, die bei forstpolitischen Anfragen oft kurzfristig benötigt würden, nicht möglich waren. Auch die Euro-Umstellung hätte sonst nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand durchgeführt werden können. Eine von der StFoV vergebene Machbarkeitsstudie kam zu dem Ergebnis, dass die Standardsoftware SAP R/3 als Basis für eine Neuentwicklung geeignet sei.

Der Zuschlag für die Neuentwicklung wurde im März 2001 nach einem europaweiten Öffentlichen Teilnahmewettbewerb an ein Beratungsunternehmen erteilt. Die Projektkosten wurden auf 1 Mio € geschätzt. Die tatsächlich entstandenen Kosten bis zur Einführung des Verfahrens im März 2002 beliefen sich auf 2,7 Mio € und haben sich damit fast verdreifacht. Es wurde nicht untersucht, ob die im Staatsministerium entwickelten und im Bereich der Landwirtschaft erfolgreich eingesetzten Förderprogramme (z.B. Projekt InVeKoS³) auch für dieses Projekt geeignet gewesen wären.

In seiner Stellungnahme räumt die StFoV die Kostenüberschreitung mit dem Hinweis ein, dass keine fertigen SAP-Standards zur Verfügung gestanden hätten. Auch mit InVeKoS hätten keine Fachanwendungen für forstliche Fördermaßnahmen abgedeckt werden können. Wegen der hohen laufenden Kosten (Lizenzkosten, Softwarepflege) sollte nach Auffassung des ORH auch noch zum jetzigen Zeitpunkt von der StFoV geprüft werden, ob die im Bereich der Landwirtschaft eingesetzten Programme nicht wirtschaftlicher wären.

33.3.2 Materialwirtschaft und Vertrieb

Die Erlöse des Staatsforstbetriebs betragen 2001 rd. 240 Mio €. Davon entfallen rd. 90 % auf den Holzverkauf. Das Ende 1990 eingeführte IuK-Verfahren Materialwirtschaft und Vertrieb (MV) unterstützt die Erfassung der jährlichen Holzmenge und den Verkauf von durchschnittlich 4 Mio Festmeter.

3) Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Aufgrund von Defiziten des bisherigen Verfahrens, wie fehlende summarische Holzdatenerfassung oder Sortierung nach EU-Normen, wurde Anfang 2001 von der StFoV der Projektauftrag für ein neues IuK-Verfahren „FORIS-MV“ erteilt. Es wurde mit der Standardsoftware SAP R/3 entwickelt. Für dieses neue Verfahren wurde in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung ein positiver Barwert von 9,9 Mio € ermittelt (10-jähriger Betrachtungszeitraum). Das im Oktober 2003 eingeführte Verfahren führt allerdings zu einem deutlichen Mehraufwand bei den Forstämtern. Außerdem kann die Komponente für den Holzkleinverkauf immer noch nicht eingesetzt werden. Im Februar 2004 hat der ORH festgestellt, dass wegen der Defizite des neuen Verfahrens bei der zentralen Rechnungsstelle der StFoV in Bayreuth zusätzlich zwölf Vollzeitkräfte eingesetzt wurden.

Nach Auffassung des ORH wären bei einer Modernisierung des bisherigen Verfahrens wesentlich geringere Kosten angefallen.

Die StFoV vertritt die Meinung, dass die Anforderungen aus dem Fachkonzept innerhalb der alten Forstprogramme im vorgegebenen Zeitrahmen nicht wirtschaftlich hätten realisiert werden können. Der notwendige Entwicklungsaufwand hätte mit dem vorhandenen Personal nicht abgedeckt werden können. Die Anlaufschwierigkeiten seien mittlerweile behoben, die Benutzerakzeptanz zwischenzeitlich als gut einzuschätzen und das Verfahren liefere „äußerst performant“. Der vom ORH angeführte Mehraufwand könne nicht nachvollzogen werden. Es würde sich dabei wohl mehr um Einzelmeinungen von Forstämtern während der Einführungsphase handeln.

Der ORH kann dieser Begründung nicht beitreten. Die StFoV hat bei diesem Projekt auf die Erstellung eines Feinkonzepts verzichtet und dabei unterstellt, dass bei einer Zentralisierung und Weiterentwicklung der alten Verfahren mit langen Entwicklungszeiten hätte gerechnet werden müssen. Auch die Entscheidung der StFoV, SAP R/3 künftig als strategisches Entwicklungswerkzeug einzusetzen, entbindet nicht von der Pflicht, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu untersuchen.

Nach Feststellungen des ORH wies FORIS-MV im September 2004 (ein Jahr nach der Einführung) noch erhebliche Lücken auf. Forstämter, das zentrale Rechnungsbüro in Bayreuth und die Buchungsstelle Regensburg sind dadurch weiterhin erheblich belastet. Beispielsweise müssen Zahlungsvorgänge bei FORIS mehrfach manuell eingegeben werden. Dagegen weist das zentral zur Verfügung stehende Mittelbewirtschaftungssystem (BayMBS) eine vollmaschinelle Lösung auf.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass eine Modernisierung des bisherigen Verfahrens die wirtschaftlichere Alternative gewesen wäre.

33.3.3 Externe Mitarbeiter

Die StFoV nimmt seit 1970 externe Unterstützung für die Entwicklung und Betreuung von IT-Maßnahmen in Anspruch. Die ursprünglich befristeten Dienstverträge wurden immer wieder verlängert, so dass im Ergebnis Dauervertragsverhältnisse vorliegen. Ein Vertragsverhältnis läuft seit mehr als 30 Jahren. Die Anzahl der externen Mitarbeiter hat sich gegenüber 1990 mehr als verdoppelt. Für acht externe Mitarbeiter werden inzwischen 910 000 € jährlich aufgewendet. Es sollte deshalb von der StFoV geprüft werden, ob es nicht wirtschaftlicher wäre, die Verfahren über klar definierte Werkverträge oder mit eigenen Kräften entwickeln zu lassen.

Die Verwaltung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Beschäftigung von externen Mitarbeitern auf der Basis von Dienstverträgen ohne Ausschreibung erforderlich gewesen wäre, weil bis Ende 2002 auf dem Stellenmarkt keine fachlich geeigneten Kräfte verfügbar waren. Sie werde künftig den Einsatz externer Mitarbeiter nur noch im engen Rahmen zulassen.

Der ORH hält es dabei für notwendig, dass der tatsächliche IuK-Personalbedarf für Entwicklungs- und Wartungsarbeiten ermittelt und die Wirtschaftlichkeit der Alternativen (Fremd- oder Eigenprogrammierung) untersucht wird.

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

**34 Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche
Beförderung schwerbehinderter Menschen im Nahverkehr**

(Kap. 10 03 Tit. 682 01)

Aufgrund der Rechnungsprüfung haben die für den Vollzug zuständigen Regierungen zu viel erstattete Fahrgeldausfälle von 3 Mio € zurückgefordert. Das Staatsministerium hat inzwischen die Vollzugshinweise konkretisiert. Dadurch können künftig jährlich 900 000 € Erstattungsleistungen an Verkehrsunternehmen eingespart werden.

34.1 Gesetzliche Regelung

Schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfreiheit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, werden im öffentlichen Personennahverkehr unentgeltlich befördert. Voraussetzung ist, dass der Schwerbehindertenausweis entsprechend gekennzeichnet und mit einer gültigen Wertmarke versehen ist.¹ Die Fahrgeldausfälle werden den Verkehrsunternehmen von den Regierungen erstattet.² Die Erstattung erfolgt grundsätzlich pauschal nach einem jährlich vom Staatsministerium zu ermittelnden Prozentsatz der von den Verkehrsunternehmen nachgewiesenen Fahrgeldeinnahmen.³ Diese sind definiert als „alle Erträge aus dem Fahrkartenverkauf zum genehmigten Beförderungsentgelt“ (§ 148 Abs. 1 und 2 SGB IX). Im Jahr 2003 betragen die Ausgaben für die Erstattungen an die Verkehrsunternehmen 34,8 Mio €.

1) § 145 Abs. 1 Sätze 1 bis 7 SGB IX

2) § 2 der Verordnung zur Ausführung des Schwerbehindertengesetzes

3) Wird ein um mindestens ein Drittel höherer Prozentsatz nachgewiesen, wird dieser der Berechnung zugrunde gelegt (§ 148 Abs. 5 SGB IX).

34.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat die Kostenerstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr durch die Regierungen geprüft. Festgestellt wurde, dass die Verkehrsunternehmen in die Abrechnung zu Unrecht Einnahmen einbezogen haben. Insbesondere wurden auch andere öffentliche Zuschüsse und Einnahmen aus sog. Kombitickets berücksichtigt, die keine Erträge im Sinne der gesetzlichen Regelung darstellen. Dadurch wurden im Durchschnitt jährlich 900 000 € zu viel erstattet.

34.2.1 Öffentliche Zuschüsse

Die Verkehrsunternehmen erhalten häufig Zuschüsse, die vielfach aus verkehrs-, umwelt- oder fremdenverkehrspolitischen Erwägungen gezahlt werden, damit z.B. unrentable Linien weiter bedient, als Anreiz zur Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel verbilligte Sonderfahrtscheine (z.B. Umwelttickets) angeboten oder in Kurorten alle Kurgäste unentgeltlich befördert werden. Nach Auffassung des ORH, der sich das Staatsministerium angeschlossen hat, widerspricht es Sinn und Zweck der gesetzlichen Ausgleichsregelung, solche Subventionen und generelle Abgeltungsleistungen der öffentlichen Hand in die Erstattung einzubeziehen. Die Verkehrsunternehmen sollen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen pauschal nur das erhalten, was ihnen an tariflichen Beförderungsentgelten zustehen würde.

Die Auffassung des ORH wurde inzwischen durch eine Weisung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung an die Länder bestätigt.

34.2.2 Kombi-Tickets

Kombi-Tickets sind Eintrittskarten zu Veranstaltungen (z.B. Fußballspielen, Theateraufführungen), die den Besucher auch berechtigen, die Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs für die Hin- und Rückfahrt zu der Veranstaltung zu benutzen. Vom Kartenpreis entfällt ein Teil auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel; dieser wird an das Verkehrsunternehmen abgeführt.

Das Rechnungsprüfungsamt hat festgestellt, dass die Verkehrsunternehmen auch diese Einnahmen bei ihrer Abrechnung angegeben haben und die Regierungen dies anerkannten. Diese Handhabung ist nach Auffassung des ORH zu beanstanden, weil hierbei die schwerbehinderte Person, die Anspruch auf unentgeltliche

Beförderung hat, für die Benutzung wie jeder andere Fahrgast zahlt und somit eine wesentliche Voraussetzung für die Kostenerstattung, nämlich das Merkmal der unentgeltlichen Beförderung, fehlt.

Inzwischen hat sich das Staatsministerium dieser Auffassung angeschlossen und die Regierungen angewiesen, Erträge aus solchen Kombi-Tickets bei den Einnahmen zur Erstattung der Fahrgeldausfälle nicht mehr zu berücksichtigen.

34.2.3 Rückforderungen

Die Regierungen haben grundsätzlich die Prüfungsfeststellungen umgesetzt und auch mögliche Berichtigungen für die Vergangenheit vorgenommen. Dies hat bislang zu Rückforderungen von 3 Mio € geführt.

Allerdings hat eine Regierung die Prüfungsfeststellungen erst nach 15 Monaten und mehrmaligen Erinnerungen beantwortet. Obwohl die Beanstandungen anerkannt wurden, hat sie die Rückforderung zu viel erstatteter Fahrgeldausfälle von 540 000 € mit Hinweis auf Vertrauensschutz der Verkehrsunternehmen und den nicht gerechtfertigten Verwaltungsaufwand für die Ermittlungen abgelehnt.

Zur Zulässigkeit der Berücksichtigung der Einnahmen bei Kombitickets berief sich die Regierung auf eine Weisung des Staatsministeriums vom 15. Mai 2003, die durch ein nachfolgendes Schreiben des Staatsministeriums vom 18. Juni 2003 bereits überholt war.

Der Hinweis der Regierung auf Vertrauensschutz der Verkehrsunternehmen ist nicht stichhaltig, weil diese die Erstattungsleistungen teilweise durch unrichtige Angaben erwirkt haben, die Rechtswidrigkeit der Bescheide kannten oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannten oder sich als kommunaler Eigenbetrieb auf Vertrauensschutz nicht berufen können. Voraussichtlich ist eine Rückforderung wegen Fristablauf jetzt aber nicht mehr möglich.

Die Regierung hat die Verzögerungen mit Arbeitsüberlastung begründet. Das Staatsministerium des Innern hat die Regierung aufgefordert, durch entsprechende interne Prioritätensetzung bei der Aufgaben- und Personalzuweisung sicherzustellen, dass in Zukunft Prüfungsfeststellungen und eventuell notwendige Rückforderungen zeitgerecht erledigt werden.

35 Opferentschädigungsgesetz

(Kap. 10 03)

Das Opferentschädigungsgesetz verursacht einen sehr hohen und teilweise unwirtschaftlichen Verwaltungsaufwand. Für die Bewilligung einer Versorgungsleistung von 1 000 € fallen durchschnittlich 200 € Verfahrenskosten an. 1 600 € müssen aufgewendet werden, um 1 000 € aus der Verfolgung der Schadensersatzansprüche zu realisieren.

Durch gesetzliche Subsidiaritätsvorbehalte und Bagatellgrenzen könnten Verfahren, die gegenüber den Betroffenen zu keinen oder allenfalls geringsten Leistungen führen würden, vermieden und die Vollzugskosten von 4,2 Mio € (60 Vollzeitkräfte) erheblich reduziert werden.

35.1 Gesetzliche Regelung

Wer durch einen vorsätzlichen, rechtswidrigen tätlichen Angriff gegen seine oder eine andere Person oder durch dessen rechtmäßige Abwehr eine gesundheitliche Schädigung erlitten hat, erhält wegen der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen gemäß § 1 Abs. 1 des Opferentschädigungsgesetzes⁴ auf Antrag Versorgung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes⁵.

Opfer von Gewalttaten genießen damit für erlittene materielle Schäden staatlichen Schutz und erhalten dieselben Leistungen, die das BVG für die Opfer des Krieges und ihre Hinterbliebenen vorsieht. Die Versorgung umfasst insbesondere Heil- und Krankenbehandlung, Opferfürsorge sowie Beschädigten- und Hinterbliebenenrente.

Zuständig für die Entscheidung über die Anerkennung von Gewaltopfern, die Bewilligung von Leistungen und die Verfolgung der auf den Staat übergegangenen Schadensersatzansprüche sind grundsätzlich die Ämter für Versorgung und Familienförderung (ÄVF). Über die Bewilligung und den Regress von Fürsorgeleistungen entscheiden die Hauptfürsorgestellen bei den Regierungen. Die Bezirksfinanzdirektionen machen die Ansprüche gerichtlich geltend und betreiben ggf. die Vollstreckung.

4) Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (OEG)

5) Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (BVG)

Maßgeblich beteiligt an der Entschädigung sind auch die gesetzlichen Krankenkassen, die verpflichtet sind, für die Versorgungsverwaltung gemäß § 18 c BVG die Leistungen der Heil- und Krankenbehandlung mit Ausnahme bestimmter Hilfen (z.B. Zahnersatz, Versorgung mit Hilfsmitteln, Badekuren) zu erbringen. Die Kosten werden den Krankenkassen von der Versorgungsverwaltung pauschal erstattet.⁶ Individuell erstattet werden nur die in § 18 c BVG festgelegten Leistungen, wenn die Krankenkassen insoweit in Vorleistung getreten sind. Die Höhe der Pauschale richtet sich ausschließlich nach der Zahl der nach dem OEG Rentenberechtigten. Anerkennungsbescheide, bei denen die Schädigungen der Opfer keinen rentenberechtigenden Grad erreichen, wirken sich auf die Bemessung der Erstattungspauschale somit nicht aus.

35.2 Prüfungsergebnisse des ORH

35.2.1 Anträge

Die Auswertung der Erledigungsstatistiken der ÄVF der Jahre 1998 bis 2002 ergab, dass pro Jahr durchschnittlich 1 825 Anträge gestellt und wie folgt erledigt wurden:

- Bei 880 Anträgen (48,2 %) wurde ein Entschädigungsanspruch anerkannt, 682 Anträge (37,4 %) wurden (z.B. wegen fehlender Mitwirkung der Opfer an der Sachverhaltsaufklärung) abgelehnt und 263 Anträge (14,4 %) haben sich auf andere Weise (z.B. durch Rücknahme) erledigt.
- Von den anerkannten Entschädigungsansprüchen sind 170 (19,3 %) Anerkennungen mit laufenden Geldleistungen (Beschädigten- und Hinterbliebenenrente)⁷ und 710 (80,7 %) Anerkennungen ohne laufende Geldleistungen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Kosten für Leistungen einer Heil- und Krankenbehandlung, die von den Krankenkassen erbracht wurden. Typische Fälle sind z.B. tätliche Angriffe in Zusammenhang mit Gaststätten- und Diskothekenbesuchen mit nur geringen Schäden.⁸ Das Verfahren endet hier in der Regel mit dem Erlass eines Bescheids, in dem ein Leistungsanspruch des

6) § 1 Abs. 13 OEG i.V.m. § 20 BVG

7) Zum 31. Dezember 2002 waren 1 415 Renten- und Versorgungsempfänger vorhanden.

8) Die Auswertung von 183 mit einer Stichprobe ausgewählten Fällen mit ausschließlich Kosten für Heil- und Krankenbehandlung ergab, dass der durchschnittliche Schaden insgesamt 1 218 € pro Fall betrug; bei 60 Fällen (33 %) lagen die Schäden zwischen 0 und 250 €, bei 58 Fällen (32 %) zwischen 250 und 1 000 €, bei 59 Fällen (32 %) zwischen 1 000 und 5 000 € und bei 6 Fällen (3 %) über 5 000 €.

Opfers festgestellt wird, dieses jedoch keine zusätzlichen Leistungen erhält, weil der Anspruch durch die von den Krankenkassen erbrachten Leistungen bereits erfüllt ist.

35.2.2 Ausgaben 2002

Die im Jahr 2002 geleisteten Ausgaben⁹ betragen 12,8 Mio €. Davon entfallen auf

- Renten und Leistungen der Hinterbliebenenversorgung 6,9 Mio € (54 %),
- Ausgaben für Heil- und Krankenbehandlung 3,6 Mio € (28 %),
- Fürsorgeleistungen 2,2 Mio € (17 %),
- sonstige Ausgaben, wie z.B. Verwaltungskostenersatz an die gesetzlichen Krankenkassen und Beiträge zur Pflegeversicherung 60 000 € (0,5 %).

Die Ausgaben für Heil- und Krankenbehandlung beziehen sich auf alle Fälle, bei denen ein Entschädigungsanspruch anerkannt wurde. Nach den Auswertungen des ORH entfallen 2,7 Mio € dieser Ausgaben auf die rentenberechtigten Fälle und nur 0,9 Mio € auf die Anerkennungen ohne laufende Geldleistungen, die aber mit 81 % den größten Anteil an den pro Jahr bewilligten Anträgen haben.

Von den Ausgaben für Heil- und Krankenbehandlung entfallen 3,16 Mio € (87 %) auf die pauschale Erstattung, 108 000 € (3 %) auf die individuell mit den Krankenkassen abgerechneten Hilfen und 363 000 € (10 %) auf Ausgaben für Leistungen, die die Versorgungsverwaltung selbst bewilligt oder die sie an private Krankenversicherungen erstattet hat.

35.2.3 Einnahmen

Im Jahr 2002 betragen die Einnahmen aus den übergegangenen Schadensersatzansprüchen¹⁰ 900 000 € (2003: 930 000 €), sie decken damit die Ausgaben von 12,8 Mio € (2003: 11,4 Mio €) zu 7 % (2003: 8,2 %). Ähnliche Deckungsquoten weisen die Vorjahre auf.

9) Geldleistungen werden vom Bund zu 40 % erstattet (§ 4 Abs. 2 OEG).

10) Die Geltendmachung erfolgt gemäß § 5 Abs. 1 OEG i.V.m. § 81 a BVG; 7,5 % der eingezogenen Beträge sind gemäß Art. 5 Abs. 2 OEG an den Bund abzuführen.

35.3 Personalaufwand, Vollzugskosten

Der ORH hat auf der Basis der Personalvollkostensätze die Vollzugskosten ermittelt. Insgesamt waren 60 (rechnerische) Vollzeitkräfte (VK) mit Personalkosten von 4,2 Mio € eingesetzt, davon 40 VK (2,7 Mio €) für den Leistungsvollzug und 20 VK (1,5 Mio €) für die Verfolgung der Schadensersatzansprüche (Regress).

Für den Leistungsvollzug (Kosten 2,7 Mio €, Leistungen 12,8 Mio €) errechnet sich damit ein Vollzugskostenanteil von 21 %. Den Kosten des Regresses von 1,5 Mio € stehen nur Einnahmen von 0,9 Mio € gegenüber. Für eine Einnahme von 1 000 € entstehen somit Kosten von 1 600 €. ¹¹

Die Verwaltungskosten werden vor allem durch den hohen Anteil von Fällen beeinflusst, die nur Heil- und Krankenbehandlung betreffen. Um entscheiden zu können, ob eine Leistungsverpflichtung des Staates nach dem OEG dem Grunde nach besteht, muss in jedem Einzelfall ermittelt werden, ob die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind. Hierzu müssen Auskünfte bei den mit dem Fall befassten Stellen, z.B. Krankenkasse, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht, eingeholt, ärztliche Untersuchungen durchgeführt und Gutachten erstellt werden. Dies verursacht unabhängig von der Entscheidung bei jedem Verfahren einen ähnlichen Arbeitsaufwand.

Bei der Versorgungsverwaltung entfällt von den ermittelten Personalkosten beim Leistungsvollzug etwa die Hälfte auf die Bearbeitung dieser Fälle. Nachdem der Schutz der Opfer durch die Leistungspflicht der gesetzlichen Kassen sichergestellt ist und sich die Zahl der Fälle ohne Rentenberechtigung auf die Höhe der Pauschale nicht auswirkt, hält der ORH den Vollzugaufwand für unangemessen hoch und auch unter Berücksichtigung des Schutzes der Opfer von Gewalttaten für nicht erforderlich.

Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, das OEG weniger vollzugaufwendig zu gestalten. Seiner Auffassung nach muss in Fällen, in denen erlittene Schäden durch die Leistungen der Krankenkassen bereits ausgeglichen wurden, nicht unbedingt ein aufwendiges Verwaltungsverfahren durchgeführt werden. Hier sind einfachere Regelungen denkbar.

11) Abweichungen ergeben sich aus den Rundungen

Würde der Staat für geeignete Tatbestände nur subsidiär eintreten und ggf. Bagatellgrenzen einführen, könnte der derzeitige Verwaltungsaufwand erheblich verringert werden.

35.4 Organisatorische Mängel bei der Regressbearbeitung

Die auf den Staat übergegangenen Schadensersatzansprüche werden von den Versorgungsämtern und den Hauptfürsorgestellen geltend gemacht. Diese Zweigleisigkeit ist unwirtschaftlich und verursacht vermeidbaren Doppelaufwand, weil gegen ein und denselben Schadensersatzpflichtigen zwei eigene Vorgänge angelegt, die Höhe des Schadens getrennt ermittelt und die Forderungen isoliert verfolgt werden müssen. Dies setzt sich ggf. bis zu einer doppelten gerichtlichen Geltendmachung der Schadensersatzforderungen durch die Bezirksfinanzdirektionen fort, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit den Fällen befasst werden.

Bei den Hauptfürsorgestellen steht das eingesetzte Personal zu den erzielten Einnahmen völlig außer Verhältnis. Es errechnet sich eine Deckungsquote von 6 % im Verhältnis der erzielten Einnahmen (10 400 €) zu den Kosten für das eingesetzte Personal (168 486 €).

Es entstünde weniger Aufwand, wenn die Hauptfürsorgestellen die Regressfälle den ÄVF mitteilten und diese das Schadensersatzverfahren über die gesamte Schadenshöhe alleine führten. Bei den ÄVF würde dadurch kein Mehraufwand entstehen, während das bei den Hauptfürsorgestellen bislang notwendige Personal entbehrlich würde.

Der ORH hat daher vorgeschlagen, die Regressverfahren den ÄVF zu übertragen und die Bearbeitung auf wenige Ämter oder sogar nur ein Amt zu konzentrieren, weil bei der Bearbeitung der Schadensersatzansprüche keine Ortsnähe notwendig ist und die Effizienz des Vollzugs durch die Zusammenführung von Fällen verbessert werden könnte.

35.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass der Vollzug der Fälle, in denen es ausschließlich um Ansprüche auf Heilbehandlung geht, verwaltungsaufwendig ist. Es will deshalb das Verwaltungsverfahren straffen.

Zu dem Vorschlag des ORH, den Vollzug des OEG durch gesetzliche Subsidiaritätsvorbehalte und Bagatellgrenzen zu vereinfachen, vertritt es die Auffassung, dass dadurch Gewaltopfer gegenüber den anderen durch das Soziale Entschädigungsrecht geschützten Personen wie Kriegsoffer, Wehrdienstbeschädigte oder Impfpflichter benachteiligt würden. Beispielsweise müssten die Opfer von Gewalttaten, die keine rentenberechtigende Erwerbsminderung erreichen, für die Behandlung ihrer Schädigungsfolgen dann eine Praxisgebühr entrichten und bei der Versorgung mit Medikamenten Zuzahlungen leisten, die nach der jetzigen Rechtslage nicht anfallen. Nachdem aber das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung bei der letzten Länderreferentenbesprechung zum Sozialen Entschädigungsrecht eine Reform des Opferentschädigungsrechts angekündigt habe, werde das Staatsministerium die Anregungen des ORH, soweit sie aus sozialpolitischer Sicht vertretbar seien, bei der Diskussion über die Zukunft des OEG mit einbringen.

Zu den organisatorischen Vorschlägen des ORH zur Konzentration und Zentralisierung der Regressbearbeitung bei wenigen oder nur einer Behörde hat es mitgeteilt, dass sich die vom ORH beanstandete Doppelgleisigkeit erledigen werde. Der Ministerrat habe im Juli 2004 beschlossen, die Ämter für Versorgung und Familienförderung und das Bayerische Landesamt für Versorgung und Familienförderung zu einem „Zentrum Bayern Familie und Soziales“ zusammenzuführen und die bisher bei den Regierungen angesiedelten Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen zu integrieren. Nach der Zusammenführung aller Zuständigkeiten werde das Staatsministerium unter Berücksichtigung der Prüfungsfeststellungen des ORH auch eine neue Zuständigkeitsregelung bezüglich der Regressbearbeitung treffen. Zur Verbesserung der Kostendeckungsquote bei der Verfolgung der auf den Staat übergegangenen Schadensersatzansprüche seien die ÄVF im Übrigen angewiesen worden, sich künftig intensiver um die Geltendmachung und Durchsetzung der Schadensersatzansprüche zu bemühen.

35.6 Auffassung des ORH

Ziel des ORH-Vorschlags ist es nicht, den Schutz von Gewaltopfern materiell zu schmälern, sondern den Gesetzesvollzug in geeigneten Fällen einfacher zu gestalten und bürokratischen Aufwand zu vermeiden, soweit ihn verfahrensrechtliche Gründe nicht zwingend erfordern.

Eine spürbare Senkung der Vollzugskosten und Stelleneinsparungen werden sich allein mit einer Straffung des Verwaltungsverfahrens aber nicht erreichen lassen.

Hierzu ist es vor allem erforderlich, die Zahl der Verfahren, die von den ÄVF durchgeführt werden müssen, deutlich zu verringern. Dies lässt sich am besten erreichen, wenn die jetzt vorrangige Leistungspflicht des Staates differenzierter geregelt und in geeigneten Fällen durch eine subsidiäre Leistungspflicht ersetzt wird. Vorrangige Hilfe des Staates ist ohne Zweifel in Situationen gefordert, in denen es um die existentiellen Belange des unschuldig in Not Geratenen geht und ein Verbrechenopfer aufgrund der erlittenen körperlichen oder auch seelischen Schädigung daran gehindert ist, seine Zukunft mit eigener Kraft zu gestalten. Das Sozialstaatsprinzip verlangt vom Staat hingegen nicht, dass er seinen Bürgern jegliche Mühe abnimmt.

Auch eine höhere Kostendeckungsquote bei der Verfolgung der Schadensersatzansprüche ist weniger durch zusätzliche Anstrengungen auf der Einnahmenseite als vielmehr durch eine Verringerung der Vollzugskosten zu erreichen. Die Durchsetzung der Ansprüche ist, worauf auch das Staatsministerium selbst hinweist, zwangsläufig dadurch begrenzt, dass die Täter häufig kein pfändbares Einkommen besitzen und über kein Vermögen verfügen. Deshalb hat der ORH auch bemängelt, dass die ÄVF die haushaltsrechtlichen Spielräume, Forderungen niederzuschlagen¹², zu wenig ausschöpfen. Über die Beseitigung der aufgezeigten organisatorischen Mängel hinaus kommt es aber vor allem darauf an, die Zahl der Schadensersatzverfahren zu verringern. Dies würde mit der vom ORH vorgeschlagenen differenzierteren Gestaltung der Anspruchsgrundlagen des OEG erreicht werden.

12) Art. 59 Abs. 1 Nr. 2 BayHO

36 Förderung von Schwangerenberatungsstellen

(Kap. 10 07 TitGr. 77)

Aufgrund des bundesgesetzlich festgelegten Personalschlüssels von einer Beratungskraft pro 40 000 Einwohner wird erheblich mehr Personal vorgehalten und finanziert, als die Schwangerenberatungsstellen für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Bei einer an den Bedarf angepassten Personalausstattung könnten insgesamt 65 Fachkräfte und 32 Verwaltungskräfte eingespart werden. Dies entspricht Personalkosten von jährlich 4,7 Mio €, wovon der überwiegende Teil auf den Staatshaushalt entfällt.

Der ORH regt daher eine Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes an, die es den Ländern ermöglicht, die Personalausstattung bedarfsgerecht festzulegen.

36.1 Allgemeines

Der verfassungsrechtliche Schutz auch für das ungeborene Leben und die strafrechtliche Relevanz bei Schwangerschaftsabbrüchen¹³ verpflichtet den Staat, ein ausreichendes plurales Angebot wohnortnaher Beratungsstellen für Schwangere sicherzustellen.¹⁴

In Bayern bestehen für allgemeine Schwangerschaftsberatung und Schwangerschaftskonfliktberatung 120 staatlich anerkannte Beratungsstellen. Davon sind 76 Beratungsstellen bei den unteren Behörden der Gesundheitsverwaltung¹⁵ eingerichtet.

44 Beratungsstellen werden in freier bzw. kommunaler Trägerschaft¹⁶ betrieben. Bei diesen Beratungsstellen mit festgelegtem Einzugsbereich trägt der Staat 50 % der für den Betrieb notwendigen Gesamtkosten, 30 % tragen die beteiligten Kommunen, 20 % verbleiben als Eigenanteil dem Träger.¹⁷ Seit 2001 gewährt der Staat freiwillige Zuschüsse von 15 % der zuwendungsfähigen Gesamtkosten. Die 44 Beratungsstellen erhielten 2003 staatliche Zuschüsse von 7,4 Mio € (2002: 7,2 Mio €, 2001: 7,0 Mio €).

13) §§ 218 a, 219 StGB

14) §§ 3, 8 Schwangerschaftskonfliktgesetz (SchKG), Art. 3 Bayerisches Schwangerenberatungsgesetz (BaySchwBerG)

15) Ämter/Abteilungen für das Gesundheitswesen bei 71 Landkreisen und 5 kreisfreien Städten

16) z.B. Donum Vitae, Diakonisches Werk, Pro Familia; 3 Beratungsstellen stehen unter kommunaler Trägerschaft

17) Art. 18 BaySchwBerG

Allgemeine Schwangerenberatung bieten nach wie vor die 23 Beratungsstellen in katholischer Trägerschaft an, die 2001 aus dem staatlichen System der Konfliktberatung aussteigen mussten und deshalb seither keine Zuschüsse mehr erhalten.

36.2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Auslastung der Beratungsstellen sowie die Zuschüsse an die anerkannten Beratungsstellen in freier bzw. kommunaler Trägerschaft geprüft und bei 13 dieser 44 Einrichtungen (30 %) örtliche Erhebungen durchgeführt.

Wesentliche Ergebnisse der Prüfung waren:

- Aufgrund des bundesgesetzlich vorgegebenen Personalschlüssels (je 40 000 Einwohner mindestens eine vollzeitbeschäftigte Beratungsfachkraft oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten¹⁸⁾ muss deutlich mehr Personal vorgehalten und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, als es zur Sicherstellung eines wohnortnahen, pluralen Beratungsangebots auch bei großzügigen Annahmen notwendig wäre.
- Die gleichmäßig und ohne Einzelfallprüfung gewährte freiwillige ergänzende Förderung der anerkannten Beratungsstellen hat teilweise nur zu einer Entlastung von anderen Finanzierungsbeteiligten geführt.
- Aufwendungen für die Vergütung von Honorarkräften, die zu den erstattungsfähigen Sachausgaben zählen, sind bei den Beratungsstellen unterschiedlich hoch, weil detaillierte Regelungen über Einsatz, Aufgabenstellung und Abrechnung der Honorarkräfte fehlen.
- Die Aussagekraft der statistischen Angaben über den zeitlichen Aufwand für Beratungskontakte mit ratsuchenden Frauen und für Gruppen-, Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit ist erheblich eingeschränkt, weil die Vorgaben des Staatsministeriums von den Beratungsstellen unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden. Eine wirksame Erfolgskontrolle ist deshalb praktisch nicht möglich.
- Einzelne Beratungsstellen hatten Unterlagen entgegen den gesetzlichen Aufbewahrungspflichten¹⁹⁾ bereits vernichtet. Dadurch konnten die von diesen Stellen gemeldeten Daten nicht mehr geprüft werden.

18) § 4 Abs. 2 SchKG

19) Gemäß §§ 9 Abs. 1 und 10 Abs. 2 BaySchwBerG sind Beratungsprotokolle drei Jahre und Unterlagen über erteilte Beratungsbescheinigungen fünf Jahre aufzubewahren.

36.3 Nachfrage und Auslastung

Die Jahresstatistiken der Träger über ihre Tätigkeit enthalten die aufgewendeten Stunden für Einzelberatungen, mittelbare Klientenkontakte sowie für Gruppen-, Präventions- und Öffentlichkeitsarbeit (Beratung im engeren Sinne). Der zeitliche Aufwand für Verwaltungs-, Vor- und Nacharbeiten, Dienstbesprechungen, Fortbildung, Supervision, Literaturstudium u.ä. wird nicht erfasst. Nach den Prüfungserfahrungen ist eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft dann voll ausgelastet, wenn mindestens die Hälfte der zur Verfügung stehenden Jahresarbeitszeit für die Beratung im engeren Sinne genutzt wird. Dies entspricht verwaltungsinternen Vorgaben des Staatsministeriums und wurde auch von den befragten Beratungsfachkräften als eher großzügig bemessene Annahme eingeschätzt.

Die Auswertung der Jahresstatistiken für 2001 und die örtlichen Erhebungen ergaben, dass die Schwangerenberatungsstellen sehr unterschiedlich ausgelastet waren. Bei der Hälfte der Einrichtungen stand deutlich mehr Arbeitszeit zur Verfügung, als für die nachgewiesene Beratungstätigkeit einschließlich aller vom ORH berücksichtigten Zuschläge für die sonstigen anfallenden Arbeiten rechnerisch erforderlich gewesen wäre.

Die Erhebungen haben gezeigt, dass die Beratungsstellen ihre Arbeitszeit auch mit einer z.T. sehr weitgehenden Auslegung ihres Beratungsauftrags ausgefüllt haben; z.B. wurden Projekte zur Gewaltprävention durchgeführt, die für sich gesehen sicherlich sinnvoll sind, aber nicht zu den eigentlichen Aufgaben der Schwangerenberatung zählen.²⁰ Viel Zeit wurde auch in aufwendige Konzeptionen für Gruppenangebote investiert, die dann wegen mangelnder Nachfrage nicht zustande kamen.

Bezogen auf die Arbeitsinhalte entfielen von der statistisch in Stunden nachgewiesenen Beratungszeit im Durchschnitt

- 17 % auf Konfliktberatung,
- 59 % auf allgemeine Schwangerenberatung,
- 24 % auf Gruppen-, Öffentlichkeits- und Präventionsarbeit.

Die Konfliktberatung²¹ hat somit einen vergleichsweise geringen Anteil an der gesamten Tätigkeit. Rein rechnerisch wären hierfür nur 41 Vollzeitkräfte notwendig.

20) § 2 SchKG i.V.m. Art. 5, 6 BaySchwBerG

21) §§ 5, 6 SchKG, §§ 218 a, 219 StGB

36.4 Angemessenheit des Personalschlüssels

Bei der Festlegung des Personalschlüssels von einer Vollzeitberaterkraft pro 40 000 Einwohner ging der Gesetzgeber davon aus, dass im Bundesgebiet (82,4 Mio Einwohner) jährlich 400 000 schwangere Frauen die Beratungsstellen in Anspruch nehmen werden und pro Fall im Durchschnitt jeweils ein voller Arbeitstag einer Beratungsfachkraft anzusetzen ist.²² Bezogen auf die Einwohnerzahl Bayerns (12,3 Mio) würde dies bedeuten, dass hier jährlich 60 000 Schwangere die Beratungsstellen aufsuchen.

Nach den Aufzeichnungen der Beratungsstellen wurden diese jährlich von 70 000 Ratsuchenden konsultiert. Die eigentliche Beratung dauerte aber im Durchschnitt nur gut zwei Stunden. Unter Berücksichtigung der sonst erforderlichen Vor- und Nacharbeiten, der Zeiten für Supervision, Fortbildung, Dienstbesprechungen, persönlicher Verteilzeiten u.ä. ist deshalb je Ratsuchender ein Aufwand von allenfalls fünf Arbeitsstunden einer Fachkraft anzusetzen. Auf dieser Grundlage würde sich ein Bedarfsschlüssel von einer Beraterkraft pro 54 000 Einwohnern bzw. ein Personalbedarf für Bayern von insgesamt 230 Fachkräften errechnen. Dies sind 65 Fachkräfte weniger, als 2003 eingesetzt waren. Da für jede Fachkraft eine halbe Stelle für eine Verwaltungskraft bezuschusst wird²³, könnten zusätzlich bis zu 32 Verwaltungskräfte eingespart werden.

36.5 Notwendigkeit gesetzlicher Maßnahmen

Aufgrund der gesetzlichen Vorgabe des Versorgungsschlüssels im Schwangerschaftskonfliktgesetz ist ein Stellenabbau derzeit nicht möglich.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass der Gesetzgeber die Relevanz des Versorgungsschlüssels in § 4 Abs. 1 SchKG für die Bemessung der Zuschüsse unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat und ein als überhöht angesehener Schlüssel nur im Wege der Gesetzesänderung angepasst werden kann.²⁴ In Bayern hat ein Träger in zwei Fällen bereits unter Berufung auf den gesetzlichen Schlüssel mit Erfolg auf Anerkennung und Förderung zusätzlicher Beratungsangebote geklagt.²⁵

22) vgl. BT-Drucksache 12/1178

23) § 1 Abs. 1 Durchführungsverordnung zum BaySchwBerG

24) Urteil des BVerwG vom 3. Juli 2003 Gz. 3 C 26/02; NJW 2003, 3721

25) Urteile des VG Regensburg vom 3. Februar 2000 Nr. RO 12 K 99.1970 und des VG München vom 24. Juli 2002 Nr. M 9 K 01.1775

36.6 Umfang und Notwendigkeit der ergänzenden Förderung

Im Zusammenhang mit dem Ausstieg der katholischen Beratungsstellen aus dem staatlichen System der Schwangerschaftskonfliktberatung gewährt der Staat seit 2001 den anerkannten Beratungsstellen der freien bzw. kommunalen Träger eine ergänzende freiwillige Förderung von 15 % der notwendigen Personal- und Sachausgaben (jährlich 1,7 Mio €). Die ergänzende Förderleistung erhalten bestehende und neu geschaffene Beratungsstellen ohne nähere Prüfung des Finanzbedarfs jeweils in gleichem Umfang.²⁶ Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Zuschüsse (Staat 50 %, Kommune 30 %) erstattet die öffentliche Hand damit dem Träger 95 % der zuschussfähigen Gesamtkosten.

Nach den Feststellungen des ORH war die ergänzende freiwillige Förderung vielfach nicht oder zumindest nicht in dieser Höhe notwendig. Bei den geprüften Beratungsstellen führten sie im Wesentlichen nur zu einer Entlastung sonstiger Finanzierungsbeteiligter. Der Aufbau der neu geschaffenen Stellen wurde zumindest in der Anfangsphase ausreichend von Spendern und Sponsoren unterstützt; in einigen Fällen haben sich erhebliche Jahresüberschüsse ergeben.

Durch den hohen Fördersatz von insgesamt 95 % der Gesamtkosten geht bei den Zuwendungsempfängern in der Regel der Zwang verloren, sich sparsam und wirtschaftlich zu verhalten. Nach den Prüfungserfahrungen decken die vorhandenen Beratungsangebote den Beratungsbedarf gut ab und Anreize für zusätzliche Beratungsangebote sind nicht erforderlich. Daher ist sorgfältig zu prüfen, ob und in welcher Ausgestaltung die ergänzenden staatlichen Leistungen fortgeführt werden. Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass Überfinanzierungen ausgeschlossen sind.

36.7 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat der Feststellung des ORH zugestimmt, dass die aktuelle bundesgesetzliche Vorgabe von einer Vollzeitberatungskraft pro 40 000 Einwohner zu einer über den Bedarf hinausgehenden Personalausstattung führt. Eine Änderung des § 4 Abs. 1 SchKG müsse auf Bundesebene erfolgen. Eine entsprechende Bundesratsinitiative strebe das Staatsministerium vor dem Hintergrund eines bestmöglichen Lebensschutzes aber nicht an.

26) Fördergrundsätze für die ergänzende freiwillige Förderung von staatlich anerkannten Schwangerenberatungsstellen mit festgelegtem Einzugsbereich vom 22. Dezember 2000 und vom 11. Dezember 2002. Die Fördergrundsätze sind bis 31. Dezember 2004 befristet.

Die Fortführung der ergänzenden freiwilligen Förderung von anerkannten Schwangerenberatungsstellen hält das Staatsministerium ebenfalls für unverzichtbar. Es will aber bei der Neufassung der Förderrichtlinie die Anregungen des ORH in geeigneter Weise aufgreifen. Ebenfalls wird es für den Einsatz und die Abrechnung der Honorarkräfte Kriterien entwickeln und neue Grundlagen für die statistische Erfassung der Beratungstätigkeit erarbeiten. Auf die Beachtung der Aufbewahrungsfristen und das verfassungsmäßig verankerte Prüfungsrecht des ORH habe es die Träger hingewiesen.

36.8 Auffassung des ORH

Die bundesgesetzliche Vorgabe für die Zahl der Beratungskräfte führt zu einer überhöhten Personalausstattung der Beratungsstellen. Die Personalkosten für die insgesamt in Frage gestellten 65 Stellen für Beratungsfachkräfte und bis zu 32 Stellen für Verwaltungskräfte belaufen sich auf jährlich 4,7 Mio €, wovon der überwiegende Teil auf den Staatshaushalt entfällt. Weit über den notwendigen Bedarf hinausgehende Beratungsangebote müssen nicht mit staatlichen Mitteln gefördert werden. Der ORH regt daher eine Öffnungsklausel im Schwangerschaftskonfliktgesetz an, die eine bedarfsgerechte Personalausstattung und Förderung in den Ländern zulässt.

**Staatsministerium
für Umwelt, Gesundheit und
Verbraucherschutz**

37 Förderung eines Pilotprojekts für Linienbusse mit alternativer Antriebstechnik

(Kap. 14 03 TitGr. 82)

In einem Modellversuch sollte auch ein Linienbus mit Brennstoffzellen getestet werden. Gefördert wurden die Mietkosten für einen 19-monatigen Einsatz und hierfür bereits 1,4 Mio € ausgezahlt, bevor der Bus in Betrieb genommen wurde. Tatsächlich stand der Bus nur 7 Monate zur Verfügung und war lediglich 49 Tage im Einsatz.

37.1 Pilotprojekt

Eine Gemeinde hatte seit Anfang der 90er-Jahre „im Rahmen eines immissionsbedingten verkehrlichen Entlastungskonzepts“ für den innerörtlichen Linienverkehr Elektrobusse und später Busse mit Hybridantrieb¹ eingesetzt. Dafür hatte sie bereits staatliche Zuschüsse erhalten.

Um alternative Antriebstechnologien weiter zu erproben, wurden die Modellversuche 1997 fortgesetzt. Für weitere 37 Monate sollten zwei Hybridbusse und für die letzten 19 Monate ein zusätzlicher Bus mit Brennstoffzellen betrieben werden, um wesentliche Erkenntnisse über die Alltagstauglichkeit derartiger Linienbusse zu gewinnen.

37.2 Höhe der Zuwendungen

Das Staatsministerium erklärte sich 1996 bereit, „das Brennstoffzellenbusprojekt bis zu einer Höhe von 5 Mio DM finanziell zu unterstützen“. Im Dezember 1997

1) Ein Hybridantrieb kombiniert zwei verschiedene Typen von Motoren und Energiespeichern in einem Fahrzeug, nämlich einen Elektroantrieb und einen herkömmlichen Verbrennungsmotor.

stellte es Zuwendungen von 2,556 Mio € in Aussicht und bewilligte davon 440 000 € sofort. Als zuwendungsfähige Ausgaben wurden anerkannt:

Miete für zwei Hybridbusse (37 Monate)	1 061 000 €
Miete für einen Brennstoffzellenbus (19 Monate)	<u>1 495 000 €</u>
Mietkosten insgesamt	2 556 000 €
Betriebskosten	<u>281 000 €</u>
Zuwendungsfähige Ausgaben insgesamt	2 837 000 €

Der Zuschuss entsprach damit 100 % der Mietkosten bzw. 90 % der als zuwendungsfähig anerkannten Kosten.

37.3 Ablauf des Pilotversuchs

Im Bewilligungszeitraum (1. Januar 1997 bis 31. Januar 2000) wurden die beiden Hybridbusse wie geplant eingesetzt. Der Brennstoffzellenbus konnte nicht, wie vorgesehen, ab 1. Juli 1998 in Betrieb genommen werden. Er wurde erst Ende 1999 geliefert und war dann bis Mai 2000 insgesamt 34 Tage im Einsatz. Danach wurde er wegen zahlreicher Probleme in die Werkstatt zurückgeholt. Der erneute Einsatz im Mai 2001 wurde nach einigen Probefahrten und 15 Einsatztagen im Juni 2001 beendet. Damit stand dieses Fahrzeug anstelle von 19 Monaten nur 7 Monate zur Verfügung und war lediglich 49 Tage im Einsatz.

Das Staatsministerium hat dennoch die Zuwendungen bis auf einen Restbetrag von 100 000 € bereits Ende 1999 ausgezahlt. Es stützte sich dabei auf den Auszahlungsantrag der Gemeinde vom Oktober 1999, in dem die zuwendungsfähigen Ausgaben ausgewiesen und vom Landratsamt bestätigt worden waren. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Brennstoffzellenbus allerdings noch nicht einmal eine Zulassung. Selbst bei großzügiger Auslegung hätte die Zuwendung nicht ausgezahlt werden dürfen, so lange der Bus überhaupt nicht zur Verfügung stand.

37.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium betont, dass sich das Ziel des Gesamtprojekts nicht auf die technischen Aspekte beschränkte; es sollte „auch die Umsetzung des integrierten Gesamtkonzepts einer verkehrlichen Entlastung weiter stabilisiert werden“. Das Projekt sei sowohl im Vorfeld, als auch während der Durchführung und bei der Auswertung der Daten von externen Experten beraten und betreut worden. Eine eigene Beratungsfirma habe über den gesamten Zeitraum die technische Betreu-

ung durchgeführt und die Erkenntnisse und Folgerungen in einem Schlussbericht zusammengefasst.

Das eigentliche Problem seien die Zahlungsmodalitäten, insbesondere bei der Weiterleitung der Zuwendungen an die Projektgesellschaft gewesen. Eine kostenlose Verlängerung der Einsatzzeiten sei vorgesehen gewesen, aber durch die Insolvenz eines Vertragspartners vereitelt worden. Es werde davon ausgegangen, dass ein Teil der Zuwendungen im Rahmen einer außergerichtlichen Einigung zurückgezahlt wird.

37.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält es für nicht vertretbar, dass Zuwendungen - hier 1,4 Mio € - zu einem Zeitpunkt ausgezahlt werden, in welchem eine Leistung noch gar nicht erbracht ist. Neben dem dadurch entstehenden Zinsverlust besteht das Risiko der Nichterfüllung mit allen seinen Folgen bis hin zu einem Verzicht auf Rückzahlungsansprüche.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

38 Studiengänge mit geringer studentischer Nachfrage

(Kap. 15 06 TG 71, 15 07, 15 12, 15 17, 15 19, 15 21, 15 23, 15 24, 15 26, 15 27)

Für zahlreiche Studiengänge, die an mehreren oder sogar an allen bayerischen Universitäten angeboten werden, besteht an einzelnen Universitäten nur eine sehr geringe Nachfrage. Für derartige Studiengänge sind Strukturkonzepte zu entwickeln, die zur Auflösung von Studiengängen und zu einer Konzentration von Fächern und Fachbereichen auf weniger Standorte führen.

38.1 Ausgangssituation

Bei einigen Studienfächern war ein kontinuierlicher Rückgang der Studentenzahlen festzustellen. Dies veranlasste den ORH, diese Entwicklung an beispielhaft ausgewählten Fächern im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung für den Zeitraum Wintersemester (WS) 1997/98 bis WS 2003/04 zu prüfen. Dabei ergab sich, dass an vielen bayerischen Universitäten angebotene Studiengänge teilweise nur sehr wenig nachgefragt werden.¹

38.2 Beispiele

Philosophie wird im Magisterstudiengang an neun Universitäten gelehrt. Zunächst war schon durch die Einführung von Zweitstudiengebühren im SS 1999² ein starker Rückgang vom WS 1998/99 zum WS 1999/00 ausgelöst worden. Aber auch danach sanken die Studentenzahlen um mehr als ein Drittel weiter ab, so dass sich im Vergleichszeitraum insgesamt ein Rückgang um 85 % ergab.

Sehr geringe Studentenbelegungen (zwischen 10 und 22 Studenten) waren im WS 2003/04 insbesondere an den Universitäten Bayreuth, Eichstätt und Passau

1) Die Fächer werden nicht an der TUM angeboten.

2) Reduzierung insbesondere durch den Wegfall von Scheinstudenten.

festzustellen. Auch bei den übrigen Universitäten waren mit Ausnahme der LMU geringe Belegungen zu verzeichnen.

Klassische Philologie wird außer in Bayreuth und Passau an sieben Universitäten angeboten. Die Zahl der Studenten im Magisterstudiengang verminderte sich im Vergleichszeitraum von 125 auf 84, von denen 52 auf die LMU entfielen. Bei den übrigen sechs Universitäten ist der Magisterstudiengang mit jeweils vier bis sieben Studenten ohne Bedeutung. Stärker nachgefragt wird die Ausbildung zum Latein- und Griechischlehrer, die an sechs Universitäten angeboten wird.

Archäologie kann man außer in Bayreuth an acht Universitäten studieren. Die Zahl der Studenten verminderte sich im Vergleichszeitraum um mehr als die Hälfte. Im WS 1997/98 immatrikulierten sich 634 Studenten, im WS 2003/04 nur noch 313. Davon studierten aber rd. 40 % an der LMU. Bei den übrigen sieben Universitäten waren die Studentenzahlen niedrig. Auf die Universitäten Augsburg entfielen sogar nur 19, Regensburg 16, Passau 8 und Eichstätt ganze 4 Studenten.

Das Studienfach **Musikwissenschaft** wird außer in Passau ebenfalls an acht Universitäten gelehrt. Zum Beginn des Vergleichszeitraums (WS 1997/98) studierten 520 Studenten im Hauptfach Musikwissenschaft. Die Studentenzahlen verringerten sich um ein Viertel auf kontinuierlich 380 bis 385 Studenten in den letzten Jahren. Davon studierten im Durchschnitt etwa die Hälfte an der LMU, an den Universitäten Bamberg 21, Eichstätt 13 und Bayreuth nur 9 Studenten.

38.3 **Auffassung des ORH**

Nach den dargestellten Verhältnissen ist es nach Auffassung des ORH nicht vertretbar, wenig nachgefragte Studienfächer in ihrer vollen Breite an einer Vielzahl von Universitäten vorzuhalten. Strukturelle Bereinigungen sind geboten und „unterkritische“ Bereiche sollten aufgegeben werden.

Auch der „Universität Bayern e.V.“, ein Zusammenschluss der Rektoren und Präsidenten der bayerischen Universitäten (früher Bayerische Rektorenkonferenz), hat in seinem Bericht „Vision UniBay 2010“ vom 15. Juli 2004 in einem der Eckpunkte auf die teils hochdifferenzierte, teils zersplitterte Struktur u.a. der Geisteswissenschaften hingewiesen und hält die Bildung von Zentren für unerlässlich. Nur so sei die Fortführung von Fächern mit geringer Nachfrage an wenigstens einem Standort in Bayern noch leistbar.

38.4 Auffassung der Verwaltung

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass neben der Lehre weitere Aufgaben eines Faches in der Forschung, bei der Nachwuchsförderung, in der Selbstverwaltung und bei der Dienstleistung für Dritte zu erfüllen seien. Die Bedeutung eines kleineren Faches könne deshalb nur in der Gesamtschau des Aufgabenspektrums und der Forschungsschwerpunkte einer Universität beurteilt werden. Die Universitäten hätten im Übrigen Differenzen zwischen ihren und den vom ORH herangezogenen Studentenzahlen des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung festgestellt.

Die Universitäten befänden sich derzeit in einem Entwicklungsprozess, in dem das gesamte Studienangebot sowie die Fächerstrukturen intensiv diskutiert, überprüft und ggf. umgestaltet würden. Eine hochrangig besetzte Expertenkommission solle hierzu umfassende Vorschläge unterbreiten. Nach Maßgabe der noch zu treffenden Strukturentscheidungen sei es freilich unverzichtbar, dass die kleinen Fächer in regional ausgewogener Weise unabhängig vom Grad deren Auslastung mit Studenten an den bayerischen Universitäten erhalten blieben.

38.5 Schlussbemerkung des ORH

Es ist nicht zu verkennen, dass die Studentenzahlen nur eines von verschiedenen Kriterien für die Bewertung darstellen. Der ORH hat vor allem deshalb auf die Studentenzahlen im Hauptfach der Magisterstudiengänge abgestellt, weil dafür der weitaus größte Personalbedarf entsteht. Allenfalls noch bestehender Lehrbedarf in Nebenfächern und weitere Verpflichtungen zu Lehrleistungen aus verschiedenen Prüfungsordnungen können mit geringerem Aufwand abgedeckt werden.

Angesichts der an vier Fächern beispielhaft aufgezeigten geringen Studentenzahlen bei einzelnen Universitäten sollten Strukturkonzepte entwickelt werden, die zu einer Konzentration von Fächern und Fachbereichen auf weniger Standorte ggf. mit Kooperationen zwischen Hochschulen und zur Auflösung von Studiengängen an den übrigen Standorten führen.

39 Technische Gebäudeausrüstung eines Institutsgebäudes

(Kap. 15 07)

Der ORH hat bei der Prüfung eines Institutsgebäudes weit überdimensionierte und aufwendige betriebstechnische Anlagen festgestellt. Dadurch sind vermeidbare Ausgaben von 3,2 Mio € entstanden. Mit dem Abbau von Überkapazitäten im Bereich der Kälte- und Elektroanlagen zur künftigen Mitversorgung anderer Institute lässt sich der finanzielle Nachteil auf etwa die Hälfte reduzieren. Die beteiligten Staatsministerien haben es versäumt, bereits frühzeitig die Anforderungen der Nutzer kritisch zu hinterfragen, um ein bedarfsgerechtes und wirtschaftliches Planen zu ermöglichen.

39.1 Allgemeines

Bei Institutsbauten betragen die Kosten der Technik bis zu 50 % der Baukosten.³ Der richtigen Bemessung und dem kostengünstigen Bau und Betrieb dieser Anlagen kommt daher eine große wirtschaftliche Bedeutung zu. Der ORH hat den Neubau eines Fakultätsgebäudes für Chemie und Pharmazie geprüft und überdimensionierte und aufwendige technische Anlagen festgestellt.

39.2 Wärmeversorgung

Die installierte Anschlussleistung für die Wärmeversorgung des Gebäudes (mit Fernwärme) betrug 13 700 kW, die tatsächlich notwendige Leistung beträgt aber nur 4 560 kW. Der Unterschied ist im Wesentlichen auf die hohe Effizienz der eingebauten Wärmerückgewinnungsanlage zurückzuführen. Unabhängig von der grundsätzlichen Frage, inwieweit die Wirkung von Wärmerückgewinnungsanlagen bereits bei der Dimensionierung von Heizzentralen angerechnet werden kann, ist hier zu beanstanden, dass erst nach 20 Monaten der Leistungspreis für die Wärmelieferung an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst und somit 390 000 € zu viel bezahlt wurden.⁴

39.3 Gasversorgung

Der Nutzer des Institutsgebäudes hatte für jeden Laborplatz eine Gasentnahmestelle gefordert. Aufgrund des geringen gemessenen Gasverbrauchs seit Inbetriebnahme von umgerechnet nur 3,5 m³/Std. = nur 10 % der beantragten Bereitstel-

3) vgl. Rahmenplan zum Hochschulbau

4) vgl. hierzu TNr. 18

lungsmenge von 35 m³/Std. hält der ORH den Einbau von 1 557 Gasentnahmestellen für überzogen. Es wäre ausreichend gewesen, wenn jede Laborzeile und jedes Digestorium mit je einer Gasentnahmestelle ausgestattet worden wären. Damit wären 600 Gasentnahmestellen entfallen und Mehrkosten von 120 000 € gar nicht erst entstanden. Auch die damalige Gesamtlieferleistung für Erdgas von 292 kW, die sich aus der Gesamtzahl von 1 557 Gasentnahmestellen, der erwarteten Spitzenleistung und dem Gleichzeitigkeitsfaktor von 10 % ermittelte, hätte dann deutlich geringer festgelegt werden können. Gleiches gilt für das installierte Gasnetz.

39.4 Kälteanlagen

Von 1999 bis 2003 wurde eine maximale Kälteleistung von 0,4 MW ⁵ benötigt. Installiert wurde aber eine Kälteleistung von 4,8 MW. Auch unter Berücksichtigung einer Reserveleistung hätte daher nach Auffassung des ORH für das Institut allein eine Kälteleistung von 1,0 MW genügt. 1,3 Mio € hätten eingespart werden können.

39.5 Elektrotechnische Anlagen

In der Haushaltsunterlage-Bau (HU-Bau) wurden die Kosten für die elektrotechnischen Anlagen auf 26,1 Mio € veranschlagt; bezogen auf die Hauptnutzfläche (HNF) ergibt das einen Wert von 880 €/m². Vergleichswerte für naturwissenschaftliche Institute liegen bei 400 bis 600 €/m² HNF. Die Kosten in der HU-Bau waren somit um 76 % höher als der Durchschnittswert von 500 €/m² HNF und um 46 % höher als der Grenzwert, der dann immerhin erreicht wurde.⁶

Der ORH hat aber folgende Überdimensionierungen festgestellt:

39.5.1 Zentrale Stromversorgungsanlagen

Für die elektrotechnischen Stromversorgungsanlagen ermittelte der Elektroplaner nach den Anforderungen der Nutzer und der anderen Techniksparten (Kälte, Klima, Heizung usw.) einen Leistungsbedarf von 5 099 kW, der tatsächlich gemessene betrug jedoch nur 2 329 kW. Für die überdimensionierten Komponenten wie Transformatoren, Schaltanlagen und Ersatzstromversorgung einschließlich der Blindstromkompensationsanlagen entstanden vermeidbare Mehrkosten von 450 000 €.

5) MW = Megawatt

6) Nach der Kostenfeststellung wurden 17,5 Mio € abgerechnet.

39.5.2 Beleuchtungsanlagen

In vielen Räumen (z.B. in Seminar-, Büro- und Professorenräumen sowie an Computerplätzen) und Fluren wurden deutlich mehr Leuchten eingebaut als nach den DIN-Vorschriften notwendig gewesen wären. Der ORH hat hier Beleuchtungsstärken gemessen, die z.T. um 100 bis 370 %⁷ darüber lagen und so zu vermeidbaren Investitionskosten von 460 000 € führten.

39.5.3 Trassensysteme

Der ORH hat bei der elektrotechnischen Installation auch unter Berücksichtigung von Nachinstallationsmöglichkeiten nicht notwendige bzw. zu gering belegte Trassensysteme in einer Größenordnung von 25 % mit Mehrkosten von 100 000 € festgestellt. Selbst ein daraufhin von der Verwaltung beauftragter freier Gutachter hat in einem der Gebäude einen Anteil von 12,5 % als nicht notwendig ermittelt.

39.5.4 Installationssysteme in Labors

Das Fakultätsgebäude wird für Forschung und Lehre genutzt, wofür die Industrie kostengünstige und funktionsgerechte Installationssysteme anbietet. Diese waren zunächst auch ausgeschrieben. Im Laufe der Ausführung wurde der Standard dieser Systeme jedoch geändert. Es wurden Sonderausführungen mit vermeidbaren Mehrkosten von 322 000 € vorgesehen, wie Lackierungen, Kabelrinnen mit geschlossener Untersicht und verzinkte Stahlrohre als vertikale Leitungsführung. Die Standardausführung wäre völlig ausreichend gewesen, wie andere von der Bauverwaltung ausgeführte Institutsgebäude zeigen.

39.5.5 Einsparpotential

Die ursprünglichen Kosten in der HU-Bau waren weit überhöht. Sie konnten zwar von der Bauverwaltung im Rahmen der Bauausführung reduziert werden, waren aber immer noch um 1,3 Mio € zu hoch (TNrn. 39.5.1 bis 39.5.4). Selbst nach Abzug dieser Summe liegen die Richtwertkosten mit 550 €/m² immer noch um 10 % über dem Durchschnitt. Hinzu kommen weitere 100 000 € Honorarkosten aufgrund der überzogenen Planung der HU-Bau.

7) Der ORH hat dabei gemäß DIN 5035 die Planungsfaktoren Verschmutzung der Leuchten, Alterung der Leuchtmittel berücksichtigt.

39.6 Zusammenfassung

Die Leistungsfähigkeit von technischen Anlagen wird maßgebend vom Nutzer bestimmt. Sind dessen Forderungen zu hoch, besteht auch die Gefahr von Überdimensionierungen betriebstechnischer Einrichtungen. Das Staatsministerium und die Oberste Baubehörde müssen daher in einem möglichst frühen Stadium der Maßnahme die Nutzerforderungen kritisch hinterfragen und ggf. korrigieren, bevor sie in eine bedarfsgerechte Bauplanung umgesetzt werden.

39.7 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt diese Auffassung. Es führt aus, dass nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen aus dieser Baumaßnahme die Universität München ihrerseits Neubaumaßnahmen noch intensiver begleite, um durch verstärkte Prüfung frühzeitig überhöhte Nutzerforderungen zu verhindern.

Die Oberste Baubehörde bemerkt, sie habe die Feststellungen des ORH selbst kritisch betrachtet. Sie führt aus, dass die Bauverwaltung die Nutzerforderungen hinterfragt und die Leistungen der eingeschalteten Fachplaner geprüft habe. Die umfangreichen technischen Anforderungen der Nutzer seien z.T. für die Fachingenieure aber nicht steuerbar und für das Bauamt nicht prüfbar gewesen.

Bereits bei der Erstellung des Raumprogramms müssten die Anforderungen der Nutzer hinterfragt werden. Hierfür sei die Bauverwaltung vom Staatsministerium stärker einzubinden. Bereits in der Programmphase könne die Einschaltung von Laborplanern, Medizinplanern usw. sinnvoll sein.

Die überdimensionierten Leistungen der Kälte- und Stromanlagen würden inzwischen auf dem gesamten Forschungscampus benötigt. Die freie Kälteleistung aus dem Bauvorhaben Fakultätsgebäude für Chemie und Pharmazie solle daher mit 3,85 MW für die Versorgung anderer Institute herangezogen werden; von den überdimensionierten Stromversorgungsanlagen sollen sechs weitere Institutsgebäude versorgt werden, was zu einer Auslastung von 70 % führen werde.

39.8 Auffassung des ORH

Durch die Verwendung der Überkapazitäten im Bereich der zentralen Kälte- und Stromversorgungsanlagen für andere Institute ist zumindest ein Teil der zu viel für die Betriebstechnik ausgegebenen Investitionskosten von 1,7 Mio € nicht mehr

verloren. Allerdings werden durch Installations- und Anschlussleistungen sowie durch Planungskosten zusätzliche Ausgaben entstehen.

Insgesamt hält es der ORH bei derart hohen Diskrepanzen für ausgeschlossen, dass von den beteiligten Staatsministerien die Anforderungen der Nutzer tatsächlich kritisch hinterfragt und mit dem notwendigen Nachdruck auf das gebotene Maß reduziert wurden.

40 Personalkosten im Verwaltungsbereich der Universitätsklinika

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

Eine Untersuchung der Kosten des Verwaltungspersonals der fünf bayerischen Universitätsklinika hat Abweichungen von bis zu 35 % ergeben. Nach Ansicht des ORH besteht in diesem Bereich ein beträchtliches Einsparpotential.

Mit 64 Mio € sind die Personalkosten im Verwaltungsbereich der Hochschulklinika ein erheblicher Kostenfaktor, dem 6,1 % der gesamten Erlöse aus der Krankenversorgung entsprechen. Eine Querschnittsuntersuchung hat in diesem Bereich erhebliche Unterschiede zwischen den Klinika aufgezeigt, die Anlass für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen sein sollten. Seit 1. Januar 2004 werden stufenweise einheitliche Fallpauschalen (DRG's)⁸ eingeführt. Dadurch kommen erhebliche finanzielle Probleme auf die Universitätsklinika als Krankenhäuser der Maximalversorgung zu. Eine Erhöhung des staatlichen Zuschusses für die Universitätsklinika, der 2003 bei 401 Mio € lag, dürfte angesichts der Haushaltslage nicht zu erwarten sein.

40.1 Gegenstand der Querschnittsuntersuchung

Der ORH hat bei seiner Prüfung die Verwaltungen der Universitätsklinika in folgende Bereiche aufgeteilt:

- Personalverwaltung,
- IT-Abteilung (Rechenzentrum mit IT-Betreuung),

8) Diagnosis Related Groups

- Wirtschaftsverwaltung (Einkauf, Rechnungsbearbeitung, Liegenschaftsverwaltung),
- Patientenaufnahme und Leistungsabrechnung,
- Verwaltungsleitung mit Sekretariat, Poststelle, Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsangelegenheiten soweit nicht in der Personalabteilung miterledigt,
- Buchhaltung und Kasse,
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), Controlling mit Organisation (einschließlich der Leit-, Dezernats- und Stabsstellen),
- Pforte, Telefonzentrale und Sicherheit,
- Boten und Fahrer.

Diese Aufteilung des Verwaltungsdienstes lehnte sich bewusst an eine Veröffentlichung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands zu „Personaleinsatz und Personalkosten im Krankenhaus“ (1998) an, um einen Vergleich nicht nur innerhalb der bayerischen Universitätsklinik, sondern auch mit kommunalen Krankenhäusern zu ermöglichen.

Die Erhebung erfolgte auf der Basis der in Vollzeitkräfte umgerechneten Ist-Personalausstattung des Jahres 2000⁹. Um eine Beeinflussung durch individuelle Besonderheiten (z.B. Altersstruktur) im Interesse der besseren Vergleichbarkeit zu vermeiden, wurden den Ist-Stellen die jeweiligen Personaldurchschnittskosten¹⁰ zugrunde gelegt. Beschäftigte in Ausbildung, im Erziehungsurlaub oder Dauerkranke blieben außer Betracht. Soweit Verwaltungsleistungen fremdvergeben wurden (Outsourcing, Beratungsverträge), sind die entsprechenden Aufwendungen miterfasst worden.

40.2 Untersuchungsergebnis

40.2.1 Die spartenweise Erhebung der Verwaltungspersonalkosten zeigte zunächst ungewichtet folgende Ergebnisse:

9) Dieses Jahr wurde gewählt, da dem Kommunalen Prüfungsverband letztmals das Prüfungsrecht für kommunale Krankenhäuser der maximalen Versorgungsstufe zustand (vgl. TNr. 40.4.1) und in 2001 bei der LMU erhebliche Fusionskosten (Verschmelzung der Buchungskreise) angefallen sind.

10) gemäß jährlicher Bekanntmachung des Staatsministeriums der Finanzen

Verwaltungspersonalkosten (Tsd €)

Zahlenübersicht 1

	Klinikum				
	Würzburg	Regensburg	MRI ¹⁾	Erlangen	LMU
Personalverwaltung	1 401	1 177	1 264	1 932	2 482
IT-Abteilung	1 404	1 364	1 054	3 846	5 810
Wirtschaftsverwaltung	1 518	1 145	1 248	1 552	2 280
Patientenaufnahme/ Leistungsabrechnung	1 508	1 492	1 667	1 426	5 519
Verwaltungsleitung	489	354	423	446	632
Buchhaltung	1 251	345	1 087	1 157	2 162
KLR, Controlling	697	333	221	1 591	1 293
Pforte, Telefonzentr.	2 505	411	1 527	2 057	3 197
Boten	245	65	0	98	393
insgesamt	11 018	6 686	8 491	14 105	23 768

1) Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München (MRI)

40.2.2

Wegen der unterschiedlichen Größe der Universitätsklinika ist ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich. Der ORH hat daher die Verwaltungspersonalkosten zunächst gewichtet mit der Planbettenzahl, dem Krankenhausumsatz, den Erträgen aus Krankenhausleistung und den Berechnungs-/Belegungstagen (BT)¹¹. Der geeignetste leistungsbezogene Maßstab ist nach seiner Ansicht die Zahl der BT für voll- und teilstationäre Leistungen. Krankenhausumsatz und -erträge sind dagegen wegen der bislang unterschiedlichen Pflegesätze keine geeignete Bezugsgröße. Die Planbettenzahl wiederum lässt die tatsächliche Bettenauslastung außer Betracht.

11) gemäß § 14 Abs. 2 und 7 der Bundespflegesatzverordnung i.d.F. vom 27. April 2001

In den einzelnen Bereichen stellen sich die Kosten je BT wie folgt dar:

Verwaltungspersonalkosten je BT (€)

Zahlenübersicht 2

	Klinikum				
	Würzburg	Regensburg	MRI	Erlangen	LMU
Personalverwaltung	2,91	4,93	3,62	4,23	3,01
IT-Abteilung	2,92	5,71	3,02	8,42	7,06
Wirtschaftsverwaltung	3,15	4,79	3,57	3,39	2,77
Patientenaufnahme/ Leistungsabrechnung	3,13	6,24	4,78	3,12	6,70
Verwaltungsleitung	1,02	1,48	1,21	0,98	0,77
Buchhaltung	2,60	1,45	3,11	2,53	2,62
KLR, Controlling	1,45	1,40	0,63	3,48	1,57
Pforte, Telefonzentr.	5,20	1,72	4,37	4,50	3,88
Boten	0,51	0,27	-	0,21	0,48
insgesamt	22,89	27,99	24,31	30,86	28,86

Dieser Vergleich zeigt, dass die niedrigsten und höchsten Verwaltungspersonalkosten pro BT erheblich variieren (34,8 %).

40.2.3

Der ORH hat einige auffällige Abweichungen der Wirtschaftlichkeitsanalyse bereits bei seinen gegenwärtigen Klinikprüfungen untersucht und dabei Folgendes festgestellt:

- Das zum 1. Oktober 1999 aus Großhadern und Innenstadt fusionierte Klinikum der LMU liegt in den Kosten relativ hoch. Die Klinikverwaltung hat bereits Ende 2001 aufgrund einer internen Bedarfsanalyse ein Einsparpotential von 18,6 Stellen gesehen. Bis August 2004 wurden diese Überbesetzungen weitgehend abgebaut. In diese Untersuchung noch nicht einbezogen wurde der IT-Bereich, der den kostenträchtigsten Teil des Verwaltungsdienstes darstellt. Der ORH sieht hier einen dringenden Einsparungsbedarf.
- Das Klinikum Würzburg hat im Bereich „Pforte, Telefonzentrale und Sicherheit“ die höchsten Kosten. Es hat dem ORH die Prüfung von Einsparmöglichkeiten zugesichert. Als Zwischenergebnis wurde der Abbau von zwei Stellen mitgeteilt.
- Das Klinikum Erlangen hat mit vier Fach- und zehn Klinikdezernaten eine von den anderen Klinika abweichende und aufwendige Verwaltungsstruktur gewählt. Die Klinikleitung hält diese Organisation zur „Gewährleistung der Kundennähe“

für erforderlich und beruft sich auf den Vorschlag einer Unternehmensberatungsgesellschaft aus dem Jahr 1995. Nach Ansicht des ORH ist das von der Verwaltungsleitung zitierte Gutachten nicht konsequent umgesetzt worden. Danach sollte die Schaffung von Dezernaten zu Einsparungen an anderer Stelle führen, was bisher nicht feststellbar ist. Ein weiterer Grund für die hohen Kosten des Verwaltungsdienstes von Erlangen liegt im großen Aufwand für fremdvergebene Dienstleistungen (vgl. TNr. 40.3.1).

- Am Klinikum Regensburg liegen die Kosten der Patientenaufnahme und Leistungsabrechnung doppelt so hoch wie bei den Klinika Würzburg und Erlangen, obwohl diese Klinika auf mehrere Standorte verteilt sind. In Regensburg wurden - anders als in Großhadern - die Vorteile eines zentralen Gebäudekomplexes nicht genutzt und in den Polikliniken 16 Leitstellen für eine dezentrale ambulante Patientenaufnahme und -abrechnung geschaffen. Das Klinikum beabsichtigt trotzdem nicht, von diesem Organisationsmodell abzurücken.

40.3 Outsourcing und Beratungsleistungen

40.3.1 Die Auslagerung von Dienstleistungen im Verwaltungsbereich wird in den Klinika sehr unterschiedlich gehandhabt, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

Fremdvergebene Dienstleistungen

Zahlenübersicht 3

	Klinikum				
	Würzburg	Regensburg	MRI	Erlangen	LMU
Verwaltungspersonalkosten insgesamt (Tsd €)	11 018	6 686	8 491	14 105	23 768
davon fremdvergebene Dienstleistungen (Tsd €)	256	167	1 179	2 400	3 399
Anteil der fremdvergebenen Dienstleistungen (%)	2,3	2,5	13,9	17,0	14,3

Es fällt auf, dass das Klinikum Erlangen, obwohl es schon die höchsten Kosten pro Vollzeitkraft hat, auch den höchsten Anteil an outgesourcten Leistungen aufweist. Die Fremdvergabe von Leistungen kann nach Ansicht des ORH im Einzelfall durchaus sinnvoll sein. Es müsste allerdings immer wieder geprüft werden, ob die Beratung für die angestrebte Wirtschaftlichkeitsverbesserung noch erforderlich ist.

Die meisten Fremdvergaben erfolgten im IT-Bereich. Den Spitzenplatz nimmt hier das Klinikum der LMU ein, wo 45 % der personalbezogenen IT-Kosten (nur Ver-

waltung) für Zahlungen an Dritte angefallen sind, gefolgt von Erlangen mit 27,6 %. Gleichzeitig liegen die IT-Kosten von Erlangen mit 8,42 €/BT und der LMU mit 7,09 €/BT um 188 bzw. 142 % über denen von Würzburg (2,92 €/BT).

Der ORH hat bereits 2001 bei einer Prüfung des IT-Einsatzes beim Klinikum der LMU die ungewöhnlich hohen Kosten für fremdvergebene Dienst- und Beratungsleistungen beanstandet. Dabei wurde auch die Besetzung der Leitungsfunktion durch Externe als problematisch angesehen. Ferner hat er vorgeschlagen, die fünf Rechenzentren der Universitätsklinik zu einem gemeinsamen Service-Rechenzentrum zusammenzufassen, um hierdurch eine Konsolidierung und Vereinheitlichung der IT-Anwendungen sowie Wirtschaftlichkeitsverbesserungen zu erreichen.¹² Bisher liegen noch keine greifbaren Ergebnisse vor.

40.3.2 Im Rahmen der gegenwärtigen Klinikprüfungen hat der ORH festgestellt, dass im Verwaltungsbereich die Vergabe von Beratungsleistungen tendenziell steigt. In gewissem Umfang und bei sonst nur schwer zu bewältigenden Aufgaben (z.B. DRG-Einführung) ist dies für einen begrenzten Zeitraum nicht zu beanstanden. Dauerberatungsverhältnisse sollten durch den Aufbau klinikeigener Kompetenz vermieden werden. Dabei sollte aber Folgendes beachtet werden:

- Die rechtliche Selbständigkeit der Hochschulkliniken darf nicht dazu führen, dass zu einem Untersuchungsthema an mehreren bayerischen Hochschulkliniken in engem zeitlichen Zusammenhang gleichgerichtete Untersuchungsaufträge vergeben werden. So wurde sowohl vom Klinikum Großhadern als auch vom Klinikum Regensburg ein Beratungsauftrag zur Steuerung des medizinischen Sachbedarfs mit Gesamtkosten von 1,7 bzw. 1,2 Mio € (Zeitraum: drei Jahre) an das gleiche Beratungsinstitut vergeben. Nach Auffassung des ORH sollte hier eine Koordination durch das Fachressort erfolgen. Eine ähnliche Situation ergab sich infolge des EuGH-Urteils vom 9. September 2003 zur Definition der Arbeitszeit im Krankenhausbetrieb. Hier wurden von zwei Kliniken (Erlangen und LMU) Aufträge an verschiedene Beratungsunternehmen mit einem Gesamtvolumen von 0,9 Mio € zur Analyse der Arbeitsbelastung und Optimierung des Zeitmanagements vergeben. Es handelt sich hier um die Frage des Vollzugs des Arbeitszeitgesetzes, die vom Fachressort koordiniert werden müsste, zumal sie alle Kliniken betrifft.
- Beim Beratungsauftrag zur Steuerung des medizinischen Sachbedarfs hat der Anbieter ein Einsparvolumen von 15 bis 20 % nach Ablauf von 18 bis 36 Mona-

12) vgl. ORH-Bericht 2002 TNr. 38

ten in Aussicht gestellt. Auch wenn die erzielten Einsparungen höher als die Beratungskosten lagen, ist nach einer Laufzeit von zwei bzw. drei Jahren der vertraglich vorgesehene Erfolg nur in Höhe von 3,6 bzw. 4,8 % eingetreten. Bei längerfristigen Beratungsverhältnissen sollte eine ständige Kontrolle der Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erfolgen, um die angestrebte Rentabilität auch sicherzustellen.

40.4 Auffassung des ORH und Stellungnahme des Ressorts

40.4.1 Die Querschnittsuntersuchung hat gezeigt, dass in den Kosten des Verwaltungsdienstes der bayerischen Hochschulklinika signifikante Unterschiede bestehen, die durch unterschiedliche Größe und Leistung nicht erklärbar sind. Würde man das Universitätsklinikum Würzburg als Gruppenbestes zugrunde legen, so würde dies zu einem Einsparvolumen von mehr als 10 Mio € pro Jahr führen. Auch auf der Basis des zweitbesten Klinikums (MRI) bestünde noch ein Einsparpotential von jährlich 7 Mio €.

Untersuchungen bei nicht universitären Krankenhäusern, die wesentlich niedrigere Verwaltungskostenanteile aufweisen, zeigen nach Ansicht des ORH, dass auch bei den Universitätsklinika noch erhebliche Optimierungsmöglichkeiten vorhanden sein dürften. So kommt ein Krankenhausreport¹³ unter Auswertung von Daten des Statistischen Bundesamts zu 12,8 € je vollstationärem Pflage-tag, wenn auch bezogen auf den bundesweiten Gesamtbestand aller Krankenhäuser im Jahr 1999. Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband hat für Krankenhäuser der maximalen Versorgungsstufe (Basisjahr 2000), zu der auch die Hochschulklinika zählen, Personalkosten von 15,3 €/BT ermittelt, ein im Vergleich zum niedrigsten Hochschulklinikum Würzburg (22,9 €/BT) sehr günstiger Wert.

40.4.2 Nach Auffassung des Staatsministeriums ist es angesichts einer wirtschaftlich und strukturell äußerst schwierigen Umbruchphase im Gesundheitswesen und knapp gewordener Ressourcen im Hochschulbereich notwendig, dass die Universitätsklinika zusätzliche Kosteneinsparungen vornehmen. Im Hinblick auf die sehr unterschiedlich organisierten Klinikumsverwaltungen und die jeweiligen örtlichen Besonderheiten bestünden an der Vergleichbarkeit der Tatbestände und dem Einsparungspotential unter Berücksichtigung der hochschulgesetzlich vorgegebenen Aufgabenstellung der Universitätsklinika aber Zweifel. Ein Vergleich mit kommunalen und sonstigen Krankenhäusern sei nicht sachgerecht, da die Universitätskli-

13) Krankenhausreport 2001, Schwerpunkt Personal, S. 226 ff. und 232; Arnold/Klauber/Schellschmidt

nika neben der Krankenversorgung originäre Aufgaben in der Forschung und Lehre sowie sonstige Trägeraufgaben (z.B. Betrieb der Polikliniken, Zahnkliniken und Facharztweiterbildung) wahrzunehmen hätten. Mit der Zielrichtung des ORH, die Verwaltungsausgaben der Klinika zu senken, bestehe aber grundsätzliche Übereinstimmung. Das Staatsministerium spricht sich allerdings dafür aus, die Untersuchung im Sinne vergleichbarer Kriterien fortzuführen.

40.4.3 Nach Ansicht des ORH sollten die Möglichkeit zu Kostenvergleichen unter den fünf bayerischen Hochschulklinika und die darin liegenden Chancen zu Wirtschaftlichkeitsverbesserungen vom Staatsministerium stärker genutzt werden. Die künftig geltenden Fallpauschalen des neuen Vergütungssystems enthalten auch landesweit einheitliche Durchschnittssätze für den Verwaltungskostenanteil. Die Universitätsklinika werden sich daher auch insoweit im unmittelbaren Kostenvergleich mit den anderen Krankenhäusern wirtschaftlich bewähren müssen.

41 Dialyseeinrichtungen der Universitätsklinika

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

Eine Querschnittsuntersuchung der Dialyseeinrichtungen an den Universitätsklinika hat einen erheblichen Verbesserungsbedarf beim Einkauf des Dialysematerials und der Kostentransparenz ergeben. Bei künftigen Budgetverhandlungen mit den Krankenkassen sollte mit Nachdruck eine Anpassung an die tatsächlich erbrachten Leistungszahlen angestrebt werden.

41.1 Allgemeines

Die Hämodialyse (künstliche Blutwäsche) nierenkranker Patienten erfolgt weitgehend in Dialysezentren niedergelassener Ärzte bzw. freier Träger.¹⁴ Daneben gibt es in Bayern 403 stationäre Dialyseplätze, von denen sich 68 an den Universitätsklinika befinden. Diese Behandlungsplätze dienen vorwiegend der Versorgung Nierengeschädigter, die wegen anderer Erkrankungen stationär behandelt werden. In eng begrenztem Umfang werden an den Universitätsklinika Dialyseplätze allerdings auch für die Facharztausbildung, Forschungsvorhaben und Modellprojekte (z.B. LDL-Elimination¹⁵, Plasmapheresen) benötigt. Eine Querschnittsuntersuchung der Dialyseeinrichtungen an den bayerischen Hochschulklinika unter

14) z.B. KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V.

15) LDL = Low-Density-Lipoprotein

Beteiligung eines Staatlichen Rechnungsprüfungsamts hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

41.2 Verbesserung der Kostentransparenz

Die scharfe Konkurrenzsituation bei den Anbietern von Hämodialyseleistungen und der erhebliche Aufwand für den Sachbedarf (Filter, Schläuche, Dialyselösungen) haben zur Folge, dass die Erlöse für Universitätsklinika selbst bei sparsamem Personal- und Sachmitteleinsatz allenfalls knapp kostendeckend sind. Nach internen Berechnungen des Universitätsklinikums Würzburg hat sich im Jahr 2002 sogar eine Kostenunterdeckung von rd. 500 Tsd € ergeben. Beim Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München (MRI) lag sie bei 1,2 Mio €; durch Verbesserungen der Kosten- und Leistungstransparenz sowie eine genauere innerbetriebliche Leistungsverrechnung hat sich die Kostenunterdeckung inzwischen auf 450 Tsd € reduziert.

Bei den Dialyseeinrichtungen handelt es sich um einen kostenmäßig relativ einfach abgrenzbaren Klinikbereich. Die Führung als "Profitcenter" wäre möglich. Die Prüfung bei allen Klinika hat erhebliche Defizite bei der Kosten- und Leistungsrechnung gezeigt. So waren teilweise auf der Kostenstelle Dialyse die Personalkosten nicht oder nur unvollständig erfasst. Die Dialyselösungen wurden nicht immer dem Dialysebedarf, sondern dem generellen Laborbedarf oder den Arzneimitteln zugeordnet. Der ORH hält eine bessere Kostentransparenz für dringend erforderlich, um Maßnahmen zur Vermeidung von Kostenunterdeckungen ergreifen zu können. Schließlich kommt den Dialyseeinrichtungen der Hochschulklinika mit einem jährlichen Erlösvolumen von rd. 5,7 Mio € eine nicht geringe wirtschaftliche Bedeutung zu.

41.3 Personalaufwand

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden die Personalkosten in den Dialysebereichen der Hochschulklinika ermittelt. Diese umfassen neben den Pflegekräften auch zeitanteilig das ärztliche Aufsichtspersonal. Es ergaben sich erhebliche Differenzen je erbrachter Dialyse, wie folgende Übersicht zeigt:

Personalkosten je Dialyse im Jahr 2002

Zahlenübersicht 1

LMU	MRI	Regensburg	Erlangen	Würzburg
150,77 €	230,07 €	120,60 €	197,21 €	155,21 €

Die hohen Abweichungen machen es nach Ansicht des ORH erforderlich, dass die Klinika ihre Personalausstattung einer kritischen Analyse unterziehen.

41.4 Umfang der Dialyseleistungen

41.4.1 Bei der Zahl der Dialyseleistungen bestehen, bezogen auf die Bettenzahl, erhebliche Unterschiede, wie nachstehende Übersicht zeigt:

Zahlenübersicht 2

	LMU	MRI	Regensburg	Erlangen	Würzburg
erbrachte Dialysen im Jahr 2002	8 985	3 818	5 347	2 855	4 948
Planbetten	2 546	1 133	804	1 461	1 608
Dialysen/Planbett	3,53	3,37	6,65	1,95	3,08

Bei den örtlichen Prüfungen wurden keine schlüssigen Begründungen für die erheblichen Abweichungen mitgeteilt. Auffällig ist allerdings, dass die Klinika mit den geringeren Leistungszahlen höhere Aufwendungen haben.

41.4.2 Überschreitung der Leistungsbudgets

Im Rahmen der jährlichen Budgetverhandlungen mit den Krankenkassen werden mit den einzelnen Klinika bestimmte Obergrenzen für Dialysen vereinbart. Bei ihrer Überschreitung werden die zusätzlich erbrachten Dialysen in vielen Fällen nur mit 15 % des vereinbarten Entgelts vergütet. Wie nachfolgende Übersicht zeigt, haben die Klinika die Leistungsmengen teilweise um fast 50 % überschritten.

Zahlenübersicht 3

	LMU	MRI	Regensburg	Würzburg
vereinbarte Leistungsmengen für Dialysen	5 777	2 207	4 138	3 700
mit den Kassen abrechenbare Dialysen	7 528	3 293	4 271	4 166
Abweichung in %	+ 30,31	+ 49,20	+ 3,21	+ 12,59

Anmerkung: Für das Klinikum Erlangen liegen keine abgrenzbaren Zahlen vor.

Das Staatsministerium verweist hierzu auf die wegen des Grundsatzes der Beitragsstabilität seit Jahren gedeckelten Budgets der Krankenhäuser. Im Rahmen des Ausnahmetatbestands „neu in Betrieb gegangenes Klinikum“ hätten lediglich für das Klinikum Regensburg realistische und wirklichkeitsnahe Leistungszahlen und Entgelte vereinbart werden können. Das MRI habe inzwischen für die neu eingerichtete Abteilung Nephrologie für 2004 Mehrleistungen mit entsprechenden Budgeterhöhungen mit den Krankenkassen vereinbart. Man beabsichtige generell, in künftigen Budgetverhandlungen eine Anpassung an die tatsächlich erbrachten Leistungszahlen zu erreichen. Der ORH hält dies für dringend erforderlich, um unnötige Einnahmeverluste an den Klinika zu vermeiden.

41.5 Materialeinkauf

Der Materialeinkauf wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Innerhalb eines Klinikums verhandeln z.T. zwei verschiedene Einrichtungen (zentraler Einkauf, Apotheke) mit der gleichen Firma über den Bezug von Materialien für die Dialysebehandlung. Bei Filtern desselben Typs und Herstellers wurden Preise zwischen 15,56 und 39,50 € festgestellt. Um das Auftragsvolumen zu vergrößern und einen Überblick über die günstigsten Konditionen zu erhalten, sollten künftig alle Klinika einen Einkaufsverbund für den Dialysebedarf bilden. Gegebenenfalls wäre auch an eine Zusammenarbeit mit Externen zu denken. Diesen Weg hat z.B. das Klinikum der LMU erfolgreich beschritten.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, dass für die bayerischen Universitätsklinika eine Einkaufskooperation über alle Produktgruppen besteht. Diese werde aber von jedem Klinikum unterschiedlich genutzt. Der Einkauf von Dialysebedarf sei als Gegenstand einer gemeinsamen Sitzung vorgesehen. Der Forderung des ORH werde insoweit Rechnung getragen.

42 Studentenzahl- und Stellenentwicklung an „alten“ Fachhochschulen

(Kap. 15 35 bis Kap. 15 44)

Nach den Feststellungen des ORH bestanden im Wintersemester 2002/03 an 30 % der Fachbereiche an den „alten“ Fachhochschulen personelle Überkapazitäten. Besonders betroffen sind davon technische Fächer.

Bei weiter steigenden Studentenzahlen müssen frei werdende Professorenstellen umgeschichtet werden. Zusätzliche Stellen dürfen den Fachhochschulen erst dann zugewiesen werden, wenn der Bedarf nicht durch interne Umschichtungen gedeckt werden kann.

42.1 Allgemeine Entwicklung

Die Zahl der Studenten¹⁶ an den Fachhochschulen ist vom Wintersemester (WS) 1971/72 bis zum WS 1981/82 von 14 700 auf 31 000 gestiegen. Im WS 1991/92 hatte sie mit 55 700 Studenten einen ersten Höchststand erreicht. Danach fiel die Gesamtzahl bis auf 50 300 Studenten im WS 1998/99 zurück. Seitdem steigt sie wieder an und hat im WS 2003/04 mit 62 500 Studenten den bisherigen Höchststand überschritten.

Seit 1994 wurden in Bayern sieben neue Fachhochschulen¹⁷ gegründet. Im WS 2003/04 studierten an diesen Fachhochschulen 11 100 Studenten.

Dadurch wurden die zehn „alten“ Fachhochschulen¹⁸ erheblich entlastet. An diesen waren im WS 1991/92 noch 55 700 Studenten, im WS 2000/01 nur noch 45 300 Studenten (Tiefststand) eingeschrieben. Im WS 2003/04 waren es, dem allgemeinen Aufwärtstrend folgend, 51 400 Studenten. Damit betrug im WS 2003/04 die Studentenzahl an den „alten“ Fachhochschulen 92 % des Höchststands im WS 1991/92.

16) vgl. Veröffentlichungen des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung

17) Amberg-Weiden, Ansbach, Aschaffenburg, Deggendorf, Hof, Ingolstadt, Neu-Ulm

18) Augsburg, Coburg, Kempten, Landshut, München, Nürnberg, Regensburg, Rosenheim, Weihenstephan, Würzburg-Schweinfurt

42.2 Stellenzuweisungen an die „alten“ Fachhochschulen

Wegen der gestiegenen Studentenzahlen in den 80er-Jahren sind den Fachhochschulen zur Abdeckung des dringendsten Bedarfs insgesamt 265 Stellen aus dem Hochschulsonderprogramm I / Bayerisches Hochschulsonderprogramm und 315 Stellen aus den Hochschulsonderprogrammen II und III zugewiesen worden. Die zunächst befristeten Stellen und Mittel aus diesen Programmen sind im Rahmen des Haushalts 2001 auf Dauer in die Haushaltskapitel der Hochschulen übernommen worden (Etatisierung).

Insgesamt hat sich die Stellenausstattung an den „alten“ Fachhochschulen gegenläufig zur Entwicklung der Studentenzahlen erheblich verbessert.

42.3 Lehrbelastung und Verteilung der Stellen an den „alten“ Fachhochschulen

Zur Ermittlung der Lehrbelastung einzelner Fachbereiche hat der ORH die Auslastung des wissenschaftlichen Personals anhand der Angaben der Hochschulen für das WS 2002/03 nach der Kapazitätsverordnung (KapVO)¹⁹ überprüft. Diese Berechnung dient dazu, in zulassungsbeschränkten Studiengängen die Zulassungszahlen so festzusetzen, dass unter Berücksichtigung der personellen, räumlichen, sächlichen und fachspezifischen Gegebenheiten eine erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazität erreicht wird. Dabei ist der ORH von einer Mindestzahl von acht Professoren pro Fachbereich ausgegangen, selbst wenn die Kapazitätsberechnung bei einzelnen Fachbereichen eine Verringerung auf weniger als acht Stellen ergeben hätte.

Zum WS 2002/03 blieben danach 24 von 81 Fachbereichen an den zehn „alten“ Fachhochschulen mit einer Aufnahmequote von weniger als 90 % hinter den vorhandenen Ausbildungskapazitäten zurück.

19) Kapazitätsverordnung (KapVO) vom 9. Dezember 1993 (GVBl S. 1079)

Fachbereiche mit geringer Auslastung

Zahlenübersicht 1

Fachhochschule	Zahl der Fachbereiche	
	insgesamt	mit Auslastung unter 90 %
Augsburg	7	1*
Coburg	8	3
Kempten	3	-
Landshut	5	-
München	14	6
Nürnberg	12	6
Regensburg	8	3
Rosenheim	7	2
Weihenstephan	7	-
Würzburg-Schweinfurt	10	3*
Summe	81	24

*) Architektur und Bauingenieurwesen sind in einem Fachbereich zusammengefasst.

Von der Minderauslastung sind im Wesentlichen Fächer mit technischer Ausrichtung betroffen:

Minderauslastung in den Fachbereichen

Zahlenübersicht 2

Fachbereich Fächer	Auslastungsgrad (%) an den Fachhochschulen im WS 2002/03						
	Augsburg	Coburg	München	Nürnberg	Regensburg	Rosenheim	Würzburg-Schweinfurt
Architektur	68,0		83,3	68,3	73,7	--	67,6
Bauingenieurwesen	47,2	40,3	49,6	59,8	55,3	--	47,9
Maschinenbau		64,0		80,5		--	
Elektrotechnik		67,0	57,9	67,3	78,1		71,0
Vermessung	--	--	73,7	--	--	--	64,5
Versorgungstechnik Verfahrenstechnik Drucktechnik	--	--	79,1	61,2	--	--	--
Werkstofftechnik	--	--	--	78,7	--	--	--
Feinwerktechnik	--	--	52,5	--	--	--	--
Holztechnik	--	--	--	--	--	54,3	--
Innenarchitektur	--	--	--	--	--	85,6	--

Danach errechnet sich für die vorgenannten Fachbereiche eine Minderlast, die einer Lehrkapazität von 3 795 Semesterwochenstunden entspricht. Ausgehend von einer Lehrverpflichtung von 18 Semesterwochenstunden sind dies umgerech-

net rd. 210 Professorenstellen. Bei einer angenommenen Mindestbesetzung eines Faches mit acht Professuren ergibt sich immer noch eine rechnerische Überbesetzung von 185 Stellen. Dies entspricht einem jährlichen Personalkostenaufwand von rd. 18,5 Mio €.

Auch wenn man die im WS 2003/04 wieder gestiegenen Studentenzahlen zugrunde legt, ergibt sich eine zwar geringere, aber immer noch signifikante Zahl an Fachbereichen, die nicht ausgelastet sind. Immerhin 16 Fachbereiche hatten im WS 2003/04 überschlägig einen Auslastungsgrad von weniger als 90 %, was 114 Professorenstellen entspricht. Eine genaue Berechnung würde allerdings die erneute Erhebung aller weiteren Parameter voraussetzen, die hierfür maßgeblich sind.

42.4 Bewertung durch den ORH

Der Überhang von 185 Professorenstellen an 24 Fachbereichen der „alten“ Fachhochschulen im WS 2002/03 bedarf bei gleichzeitig steigenden Studentenzahlen einer Anpassung der Ausbildungskapazität an den Ausbildungsbedarf. Stellenerhöhungen sollten vermieden werden. Stattdessen sollten die vorhandenen Ressourcen durch eine konsequentere Umschichtung als bisher zielgerichteter zum Bedarfsausgleich eingesetzt werden. Freilich wird das errechnete Einspar- bzw. Umschichtungspotential kurzfristig nicht in vollem Umfang ausgeschöpft werden können, weil die bestehenden Lebenszeit-Dienstverhältnisse der Professoren und Mitarbeiter nicht vorzeitig auflösbar sind. Jedoch steht in den betroffenen Fachbereichen in den nächsten Jahren eine erhebliche Anzahl von Pensionierungen an, die eine gewisse Flexibilität gewähren.

Nach Auffassung des ORH sollte das Staatsministerium regelmäßig eine Kapazitätsberechnung zur Feststellung der Auslastung von Fachbereichen bzw. Studiengängen mit geringen Studentenzahlen anstellen. An Fachhochschulen mit unterbelasteten Fachbereichen bzw. Studiengängen wäre die konsequente Umwidmung frei werdender Professoren- und Mitarbeiterstellen zugunsten stark belasteter Fachbereiche oder neuer, zukunftsweisender Studiengänge sicherzustellen. Dabei muss auch an die Bildung von „Stellenpools“ gedacht werden. Vor der Umwandlung befristeter in unbefristete Stellen (Etatisierungen) sollte stets geprüft werden, ob der Bedarf der Hochschulen durch Stellen aus nicht ausgelasteten Fachbereichen im Wege der Umschichtung gedeckt werden kann. Unabdingbar notwendige zusätzliche Stellen sollten vorerst befristet und nur dann zugewiesen werden, wenn ein Abbauplan über die nicht ausgelastete Lehrkapazität vorgelegt

wird. Zusätzliche Stellen sollten in diesem Falle mit einem kw-Vermerk versehen werden.

42.5 **Auffassung des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass wegen der kurzfristigen Schwankungen der Zulassungszahlen nicht die KapVO sondern die Personalrichtwerte des Wissenschaftsrats heranzuziehen seien, die im Bayerischen Hochschulgesamtplan 1992 wie folgt festgelegt worden sind:

Richtwerte des Wissenschaftsrats Zahlenübersicht 3

Fächergruppe	Richtwert	
	Studenten	Stellen
Technik	12	1
Wirtschaft	16	1
Sozialwesen	15	1
Gestaltung	13	1

Nach diesen Betreuungsrelationen bestünde nur in einem Studiengang an der Fachhochschule Nürnberg ein Lehrpersonalüberhang. Insgesamt ergäbe sich jedoch ein Defizit von 304 Stellen. Außerdem hätten die meisten anderen Länder günstigere Betreuungsrelationen.

Ein Abbau von Stellen in den betroffenen Fächern hätte eine Verschlechterung der Studienbedingungen zur Folge. Die Fachhochschulen wären immer weniger in der Lage, mit innovativen und zukunftssträchtigen Studienangeboten auf die Anforderungen der Praxis und des Arbeitsmarktes zu reagieren. Die Studentenzahlen würden weiter ansteigen. Im Übrigen wäre der vom ORH intendierte Grundsatz seit Jahren erkannt und Schritt für Schritt umgesetzt worden.

42.6 **Schlussbemerkung des ORH**

Wenngleich die inzwischen wieder angestiegenen Studentenzahlen auch bei den untersuchten Fachbereichen zu einer besseren Auslastung geführt haben, hält der ORH an seiner Auffassung fest, dass der überwiegende Teil der freien Kapazitäten immer noch nicht optimal eingesetzt wird. Von den Fachhochschulen sind die Kapazitäten in der Vergangenheit noch nicht im erforderlichen Umfang umgeschichtet worden. Das ergibt sich schon daraus, dass die Zahl der Stellen aller

Fachbereiche für Architektur und Bauingenieurwesen vom Anfang der 90er-Jahre bis zum Prüfungszeitpunkt 2002 leicht zugenommen hat, obwohl sich die Zahl der Studienanfänger in diesen Fächern im selben Zeitraum halbiert hat. Mit der Möglichkeit bedarfsgerechter Umschichtungen wären die Fachhochschulen gerade besser in der Lage, mit eigenen Mitteln auf die Anforderungen der Praxis und des Arbeitsmarktes zu reagieren.

Die Personalrichtwerte des Wissenschaftsrats zugrunde zu legen, erscheint dem ORH in der derzeitigen Situation angespannter finanzieller Verhältnisse nicht vertretbar. Auch die Finanzministerkonferenz hat mehrmals gegen die vom Wissenschaftsrat empfohlenen Richtwerte Stellung genommen.²⁰ Selbst in den seit Jahren minderbelasteten Fächern Architektur und Bauingenieurwesen, wo nur 75 bzw. 52 % der vorhandenen Aufnahmekapazität nachgefragt wurden, wäre danach eine Aufstockung um 67 bzw. 75 Stellen erforderlich, um zu einer Betreuungsrelation von 13:1 bzw. 12:1 zu gelangen

Gerade bei anhaltend hoher Nachfrage nach Studienplätzen muss der flexible Einsatz der Lehrkapazitäten verstärkt werden. Dazu empfiehlt der ORH auch, Möglichkeiten einer befristeten Beschäftigung von Professoren zu prüfen und ggf. zu nutzen. Veränderungen der Studentenzahlen rechtfertigen es nicht, über Jahre hinweg nicht nachgefragte Ressourcen vorzuhalten. Umschichtungen zugunsten stark belasteter Studiengänge dürfen nicht erst dann vorgenommen werden, wenn in den weniger belasteten Fächern Idealwerte erreicht sind.

20) vgl. Fußnoten 1 und 2 zu Abschnitt V TNr. 2.2 des Hochschulgesamtplans 1992

43 Internationales Hochschulinstitut Lindau

(Kap. 15 37)

Der Staat hat sich am Internationalen Hochschulinstitut Lindau beteiligt, das bei nur geringer Nachfrage hohe Defizite erwirtschaftet. Die beabsichtigte internationale Ausrichtung konnte nicht erreicht werden. Da keine Besserung absehbar ist, sollte die Förderung des Instituts beendet werden.

43.1 Ausgangssituation

Im Jahre 2000 wurde eine gemeinnützige GmbH zum Betrieb eines Internationalen Hochschulinstituts in Lindau (IHL) gegründet. Der Staat ist daran als einer von sieben Gesellschaftern beteiligt. Die Fachhochschule (FH) Kempten vertritt den Staat als Mitgesellschafter. Seit September 2000 ist das IHL als sog. An-Institut an die FH Kempten gebunden.

Der Gesellschaftsvertrag der GmbH sieht vor, dass vom IHL ein Weiterbildungsangebot mit internationalem Bezug betrieben und Studiengänge unter Einbeziehung weiterer Hochschulen des Bodenseeraums angeboten werden sollen. Ein klares, nachvollziehbares Konzept hierzu, eine Kalkulation der Kursgebühren oder ein „Businessplan“ konnten bei der örtlichen Prüfung aber nicht vorgelegt werden.

43.2 Finanzielle Ausstattung

Die Einrichtung und der Betrieb des IHL werden vom Staat im Zuge der High-Tech-Offensive (Kap. 13 12 TG 90 - Internationalisierung der Hochschulen) in den Jahren 2000 bis 2004 mit insgesamt 1,02 Mio € gefördert. Bis 2003 wurden davon 641 000 € (incl. der Bezüge für einen der beiden Professoren, die vom Staat bezahlt werden sollen) verausgabt. Das IHL ist in Räumen untergebracht, die die Stadt Lindau für drei Jahre mietfrei zur Verfügung gestellt hat.

Ab 2005 soll sich die Einrichtung nach den Erläuterungen des Haushaltsplans 2003/2004 zu Kap. 13 12 TG 90 selbst über Teilnehmergebühren tragen.

43.3 Bisherige Weiterbildungsleistungen

Nach den Lehrplänen gab es in den Jahren 2001 bis Mitte 2004 nur fünf Kurse mit einer geringen Teilnehmerzahl. Die Kurse „Master of Communication Management“ (2 bzw. 4 Semester) und „International Business Management and Consulting“ (4 Semester) wurden zweimal mit 10 bzw. 14 und 11 bzw. 17 Teilnehmern durchgeführt. Nur 12 Teilnehmer besuchten den Kurs „Krise, Sanierung und Insolvenz“ (3 Monate).

Trotz der Gründungsvorgaben konnte der ORH keine Kooperationen mit außer-bayerischen Hochschulen feststellen, die zu einer spürbaren Internationalisierung des Instituts geführt hätten. Auch von den Teilnehmern stammten lediglich drei aus Österreich und drei weitere aus sonstigen Ländern.

Die beabsichtigte Eigenfinanzierung des Instituts ab 2005 aus Teilnehmergebühren ist derzeit nicht in Sicht. Die Gewinn- und Verlustrechnung des IHL für das Jahr 2002 weist Ausgaben in Höhe von 264 000 € und Einnahmen aus Studiengebühren in Höhe von 164 000 € aus. Bei diesen Ausgaben sind die Aufwendungen für eine hauptamtliche Professur ebenso wenig wie Abschreibungen berücksichtigt. Ab 2004 kommen Raummieten und ab Mitte 2006 die zusätzlichen, bis dahin vom „Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft“ getragenen Aufwendungen für eine zweite Professur hinzu. Damit steigen die Aufwendungen grob geschätzt auf 500 000 € jährlich.

43.4 Bewertung durch den ORH

Der ORH hält es für erforderlich, ein Konzept zu erarbeiten, eine vollständige Deckung der Kosten des Weiterbildungsbetriebs unter Einbeziehung sämtlicher Personalausgaben anzustreben und zur Kontrolle feste Zielvereinbarungen zwischen Gesellschaftern und Geschäftsführung mit klaren zeitlichen Vorgaben abzuschließen. Sollten die vorgegebenen Ziele zum vereinbarten Zeitpunkt nicht erreicht und damit die Aufgaben der GmbH nicht wirtschaftlich erfüllt werden können, sollte der Staat die weitere Förderung einstellen.

43.5 Auffassung der FH Kempten und des Staatsministeriums

Die FH Kempten hat darauf hingewiesen, dass sehr wohl Kooperationen mit internationalem Bezug angestrebt und abgeschlossen wurden, so z.B. mit einer Ausbildungsstätte in Friedrichshafen. Die Zusammenarbeit sei aber wegen deren Umgestaltung in eine private Universität und nicht ausreichend qualifizierter ausländischer Studierender noch nicht realisiert. Weitere Abkommen seien mit einer Universität in den USA und mehreren privaten Weiterbildungsstätten in Deutschland abgeschlossen worden. Dass gleichwohl nur vereinzelt ausländische Studententeilnehmer am Weiterbildungsstudienangebot des IHL teilgenommen hätten, läge an den hohen Qualifikationsanforderungen des IHL bzw. der FH Kempten und dem geringen industriellen Umfeld in Lindau bzw. den derzeitigen Personalengpässen vieler Firmen.

Eine Eigenfinanzierung werde „alsbald angestrengt“ und ab WS 2004/05 prognostiziert, wenn die Fixkosten, vor allem die Mieten, um die Hälfte reduziert würden, an einem zusammen mit der FH Neu-Ulm eingerichteten Studiengang mindestens 25 Studierende teilnähmen, das Direkt-Marketing verstärkt und mit Hilfe eines Sponsoring-Konzepts weitere Einnahmen erzielt würden. Eine zusätzliche Kooperation sei in Zusammenarbeit mit der deutsch-iranischen Handelskammer in Teheran beabsichtigt. Bis Ende 2004 müsse eine Kostendeckung erreicht sein, da andernfalls auf eine Auflösung der IHL-GmbH hingewirkt werden müsse.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass ab Mai 2004 ein neuer, von einem Gesellschafter finanzierter Geschäftsführer bestellt und ein bis September 2004 noch zu überarbeitender Businessplan vorgestellt worden sei. Auch das Staatsministerium sei der Auffassung, dass auf eine Auflösung des Instituts hingewirkt werden müsse, falls die Zahl der Studienanfänger im Herbst 2004 erneut hinter den Erwartungen zurückbleibe.

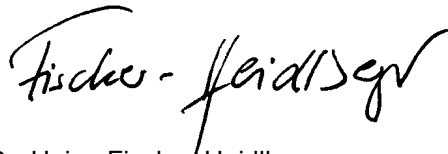
Ergänzend hat die FH Kempten Ende September 2004 mitgeteilt, die Raummieten hätten „überbrückend“ um 50 %, die Kommunikationsaufwendungen um 40 % gesenkt werden können. Zwei Studiengänge würden am IHL im Oktober 2004 mit

zehn und acht Teilnehmern starten. In Teheran würden ab Dezember 2004 zwei Studiengänge mit je 20 iranischen Teilnehmern beginnen, die ihren Auslandsaufenthalt am IHL verbringen sollten. Ein Businessplan solle auf der Grundlage der neuesten Studentenzahlen erstellt, es solle weiter nach Sponsoren gesucht und die Miet- und Raumfrage für die Jahre 2005 und 2006 geklärt werden.

43.6 Schlussbemerkung des ORH

Die nunmehr angestellten Überlegungen und Perspektiven des Instituts bleiben derart im Ungefähren, dass ein wirtschaftlicher Weiterbestand nicht absehbar ist. Die finanzielle Förderung des Instituts durch den Staat sollte eingestellt werden.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 27. Oktober 2004



Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident