

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2006**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 2004	9
2	Haushaltsrechnung 2004	10
3	Haushaltsüberschreitungen	11
4	Haushaltsreste	12
5	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	13
6	Haushaltswirtschaftliche Daten	15
7	Kreditemächtigung	20
8	Finanzierungssaldo	21
9	Veranschlagung und Nachweis der Mittel	22
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	23
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2004	23
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2005	24
13	Staatsschulden 2005	28
14	Staatsbürgschaften 2005	31
15	Bemessung und Erfolgskontrolle der freiwilligen Leistungen	34

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

16	Neue Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung	37
17	Unterhalt staatlicher Gebäude	46

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

18	Öffentlich Private Partnerschaften im Staatsstraßenbau	53
19	Verzeichnisdienst und elektronische Signatur in der Staatsverwaltung	63
20	Kleidergeld für Beamte im Kriminaldienst	68

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21	Baumaßnahmen für die „FIS Nordische Ski-WM 2005“ in Oberstdorf	71
22	Verwendung von Staatsmitteln durch den Bayerischen Landes-Sportverband e.V.	77
23	Altersermäßigungen für Lehrkräfte	82

Staatsministerium der Finanzen

24	Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung	85
25	Lohnsteuer-Außenprüfung	89
26	IT-Verfahren der Steuerverwaltung	93
27	Bauunterhalt an Gebäuden der Schlösserverwaltung	99
28	Verpachtung eines staatlichen Grundstücks an die Messe München	102
29	Verwaltung staatlicher Fischereirechte	105
30	Landeskraftwerke	108

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

31	Ausbau des Flughafens Hof-Plauen	110
----	----------------------------------	-----

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

32	Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm in Wasserschutzgebieten	114
33	Förderung des Gewässer- und Hochwasserschutzes aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm	122
34	Trockenschäden-Liquiditätshilfeprogramm	127

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

35	Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes	130
36	Ärztlicher Dienst beim Zentrum Bayern Familie und Soziales	135

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

37	Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze	141
38	Leistungsbezogene Verteilung der staatlichen Zuschüsse im Theaterbereich	144
39	Personalkosten des medizinisch-technischen Dienstes der Universitätsklinik	151
40	Zahnmedizin an den bayerischen Universitätsklinik	157
41	Bauunterhalt an der Universität Regensburg	163
42	Sanierung und Erweiterung einer technischen Zentrale	168

Verzeichnis der Abkürzungen

BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BayBO	= Bayerische Bauordnung
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BT	= Deutscher Bundestag
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	= Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
Epl.	= Einzelplan
EStG	= Einkommensteuergesetz
EU	= Europäische Union
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl	= Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	= Haushaltsgesetz
HGr.	= Hauptgruppe
HvR	= Haushaltsvollzugsrichtlinien
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
IT	= Informationstechnologie
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
KLR	= Kosten- und Leistungsrechnung
LfStaD	= Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung
LMU	= Ludwig-Maximilians-Universität München
LT	= Bayerischer Landtag
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	= Sozialgesetzbuch
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
TUM	= Technische Universität München
VGH	= Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Vorbemerkung

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

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

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 2004, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im Übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2006 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 2004

Der Haushaltsplan 2004 ist durch das Haushaltsgesetz 2003/2004 vom 24. Dezember 2002 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2004 vom 24. März 2004 in Einnahmen und Ausgaben auf 34 035 716 700 € festgestellt worden.

Gegenüber 2003 ist das **formale** Haushaltsvolumen um 3,6 % zurückgegangen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** Ausgaben**soll** hat sich um 3,8 % verringert. Ohne die 2003 bei Kap. 13 35 veranschlagten Hilfen zur Behebung der Hochwasserschäden vom August 2002 (insbesondere Zuführung an den Fonds „Aufbauhilfe“) von 791,9 Mio € wären die Ausgaben um 1,5 % zurückgegangen.

Im Haushalt 2004 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 342,0 Mio € **Min-
derausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,0 % des Haushaltsvolumens betragen (Vorjahr 1,6 %) und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.²

-
- 1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (2004 insgesamt 329,2 Mio €).
 - 2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG 2003/2004 vom 30. Juli 2002 im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 3. Dezember 2002.

2 Haushaltsrechnung 2004

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2004 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 31. Oktober 2005 (LT-Drucksache 15/4203) übersandt.^{3,4} Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefasst folgendes Bild:

Haushaltsabschluss 2004 (€)

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
nach dem Haushaltsplan	34 035 716 700,00	34 035 716 700,00
aus dem Haushaltsjahr 2003 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	3 063 886 099,67	2 262 296 246,99
insgesamt (Rechnungssoll)	37 099 602 799,67	36 298 012 946,99
Ist	Einnahmen	Ausgaben
nach der Haushaltsrechnung	34 733 261 370,66	34 693 731 067,17
in das Haushaltsjahr 2005 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	2 742 200 464,28	1 980 140 915,09
insgesamt	37 475 461 834,94	36 673 871 982,26
Unterschied Soll/Ist	- 375 859 035,27	- 375 859 035,27

Nach dem Haushaltsabschluss 2004 übersteigt das **Gesamt-Ist** das **Gesamt-Soll** bei den Einnahmen und Ausgaben um jeweils 375 859 035,27 €. 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 so weit dies nicht ausreicht, durch nicht beanspruchte Kreditermächtigungen oder andere Einnahmereste gedeckt werden.

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2004 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 5. Dezember 2005 (LT-Drucksache 15/4420) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 2004 wurden am 20. April 2005 abgeschlossen.

3 Haushaltsüberschreitungen

3.1 Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2004 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 348 152 935,56 € ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben	299 717 886,44 €
- außerplanmäßige Ausgaben	24 108 923,23 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	24 326 125,89 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2004 ins Verhältnis gesetzt betragen die Haushaltsüberschreitungen wie im Vorjahr 1,0 %.

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 250 000 € überstiegen haben (Schreiben vom 30. Juli 2004 und vom 15. April 2005).

3.2 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 12,52 Mio € überplanmäßig geleistet (Kap. 03 63 Tit. 681 02).
- Die Pflichtleistungen gemäß **Unterhaltungsvorschussgesetz** lagen um 5,68 Mio € über dem Haushaltsansatz (Kap. 10 03 Tit. 681 71).
- Beim **Landeserziehungsgeld** sind überplanmäßige Ausgaben von 12,16 Mio € angefallen (Kap. 10 07 Tit. 681 80), weil die Zahl der Anspruchsberechtigten nicht im erwarteten Umfang zurückgegangen ist.
- Durch unerwartet hohe Personalkostenzuschüsse für das **pädagogische Personal an Kindergärten** (Art. 24 BayKiG) ergaben sich 9,40 Mio € überplanmäßige Ausgaben (Kap. 10 07 TitGr. 90). Die Haushaltsansätze wurden in den Jahren 2002 bis 2004 um insgesamt 50 Mio € überschritten.

- Für die **Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern** entstanden bei den Landkreisen und kreisfreien Städten zusätzliche Kosten von 44,62 Mio €, die nach Art. 8 Aufnahmegesetz der Staat zu tragen hat (Kap. 10 53 Tit. 633 01). Der Mehrbedarf wurde mit unvorhergesehen hohen Nachzahlungen für geduldete Asylbewerber sowie für Jugendhilfeleistungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge begründet. Er wäre geringer ausgefallen, hätte der Staat nicht den ursprünglichen Haushaltsansatz im Nachtragshaushaltsgesetz zum Ausgleich der prognostizierten Steuerausfälle um 37,4 Mio € gekürzt.
- Der Freistaat Bayern wurde im **Länderfinanzausgleich** (Kap. 13 03 Tit. 612 01) zusätzlich mit 183 Mio € belastet.
- Die **Erstattungen an die Rentenversicherungsträger** (Kap. 13 20 Tit. 681 71) nahmen unvorhergesehen stark zu und überstiegen den Haushaltsansatz um 5,55 Mio €.

3.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In zwei Fällen mit zusammen 57 247,46 € haben es die betroffenen Ressorts versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das StMF bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

4 Haushaltsreste

Zur Deckung der Ausgabereste und zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2004 wurden 2 742,2 Mio € **Einnahmereste** auf das Haushaltsjahr 2005 übertragen. Davon entfallen 2 148,6 Mio € auf **Kreditermächtigungen** und 593,6 Mio € auf noch nicht verwendete Einnahmen aus Privatisierungserlösen, die im Grundstock „Privatisierungserlöse“ bzw. in der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ der Offensive Zukunft Bayern nachgewiesen sind.

An **Ausgaberesten** verblieben am Ende des Haushaltsjahrs 2004 nach Abzug der Vorgriffe rechnerisch 2 460,0 Mio €. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 1 980,1 Mio € in das Haushaltsjahr 2005 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 2004

Zahlenübersicht 2

	Mio €
Rechnerischer Ausgabereist	2 460,0
zuzüglich abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	31,4
Zwischensumme	2 491,4
abzüglich	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	408,9
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	35,7
- vom StMF eingezogen	66,7
in das Jahr 2005 übertragene Ausgabereiste	1 980,1

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Ausgabereiste gingen gegenüber 2003 um 282,2 Mio € zurück. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 5,8 % (Vorjahr 6,4 %).

Die Ausgabereiste ab 5 Mio € und deren Begründungen sind im Einzelnen in der Beilage 1.2 des Abschlussberichts zur Gesamtrechnung 2004 aufgeführt.

5 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

5.1 Die nach dem Schema des Finanzplanungsrats **bereinigten Einnahmen** erhöhten sich 2004 gegenüber dem Vorjahr um 2,2 %. Dies liegt in erster Linie an den Steuereinnahmen, die gegenüber 2003 um 885,4 Mio € oder 3,5 % gestiegen sind (vgl. TNr. 12.2).

Die **bereinigten Ausgaben** 2004 gingen gegenüber dem Vorjahr um 566,9 Mio € oder 1,6 % zurück. Nach Basisbereinigung um die im Jahr 2003 geleisteten Ausgaben im Zusammenhang mit dem Augusthochwasser 2002 (insbesondere Zuführung an den Fonds „Aufbauhilfe“) wären die Ausgaben nur um 0,4 % zurückgegangen.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Bereinigte Einnahmen ¹⁾		Bereinigte Ausgaben ¹⁾	
	Mio €	%	Mio €	%
1997	29 251,7	- 0,3	30 713,2	- 1,4
1998	30 523,4	4,3	31 077,9	1,2
1999	31 833,2	4,3	31 677,3	1,9
2000	33 343,9	4,7	32 409,7	2,3
2001	32 331,2	- 3,0	33 227,2	2,5
2002	32 435,8	0,3	34 481,3	3,8
2003	32 106,9	- 1,0	34 816,3	1,0
2004	32 816,3	2,2	34 249,4	- 1,6
2005	33 152,0	1,0	34 382,7	0,4

- 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

Die Einnahmen der alten Länder (ohne Berlin) erhöhten sich 2004 um 1,8 % (darunter Steuereinnahmen + 1,9 %). Die Ausgaben dieser Länder sanken um 0,3 %, wobei auch hier die Beiträge 2003 an den Fonds „Aufbauhilfe“ das Ergebnis beeinflussten.

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 2004 gegenüber 2003

Zahlenübersicht 4

Bereich	Änderung %
Bereinigte Gesamteinnahmen - in Bayern	+ 2,2
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,8
Bereinigte Gesamtausgaben - in Bayern	- 1,6
- in den alten Ländern ¹⁾	- 0,3
Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt) - in Bayern	+ 2,8
- in den alten Ländern ¹⁾	+ 1,7

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:

Einnahmen und Ausgaben (Mio €)

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe	2003	2004			2005
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	25 156,8 25 030,0	26 035,4 25 915,4	25 813,8 25 671,2	221,6 244,2	26 052,0 25 943,4
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	2 706,9	2 740,9	2 610,6	130,3	3 124,6
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	3 057,0	2 921,9	2 850,9	71,0	2 801,7
3 Schuldaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i> <i>Entnahme aus der Rücklage</i>	4 328,7 1 123,0 1 145,2	3 035,1 935,0 0,1	2 760,4 750,0 56,0	274,7 185,0 - 55,9	3 687,0 1 836,1 0,5
zusammen	35 249,4	34 733,3	34 035,7	697,6	35 665,3
Ausgaben					
4 Personalausgaben	14 491,1	14 533,2	14 513,1	20,1	14 795,4
5 Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für den Schuldendienst	1 917,1 1 099,1	1 897,4 1 106,9	1 933,3 1 136,5	- 35,9 - 29,6	1 949,7 1 110,5
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12 203,5	12 707,0	12 367,9	339,1	12 595,3
7 Baumaßnahmen	938,0	848,6	755,0	93,6	839,2
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen <i>Investitionsausgaben (Nrn. 7 und 8)</i>	4 167,5 5 105,5	3 156,3 4 004,9	3 423,9 4 178,9	- 267,6 - 174,0	3 092,5 3 931,7
9 Besondere Finanzierungsausgaben	383,9	444,3	- 94,0	538,3	520,6
zusammen	35 200,2	34 693,7	34 035,7	658,0	34 903,3

Differenzen in den Summen durch Runden

Die Steuereinnahmen lagen 2004 um 885,4 Mio € über dem Vorjahresaufkommen und um 244,2 Mio € über der Haushaltsplanung. Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist unter TNr. 12 dargestellt.

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst** und dgl. erhöhten sich gegenüber 2003 um 34,0 Mio € oder 1,3 %.

Von der **Nettokreditaufnahme** 2004 in Höhe von 935,0 Mio € entfallen 750,0 Mio € auf die in voller Höhe beanspruchte Kreditermächtigung des Haushaltsjahrs 2004 (Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2003/2004 i.d.F. des § 1 Nr. 2 a NHG 2004). Daneben wurde in Höhe von 185,0 Mio € auf nicht ausgeschöpfte und übertragene Kreditermächtigungen der Vorjahre zurückgegriffen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2003/2004).

Die **Personalausgaben** des Staats haben sich seit 2001 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Personalausgaben ¹⁾

Zahlenübersicht 6

	2001	2002	2003	2004	2005
Personalausgaben (Mio €)	13 674,2	14 169,4	14 551,6	14 607,2	14 882,7
Steigerung (Mio €)		495,2	382,2	55,6	275,5
Index (2001 = 100)		103,6	106,4	106,8	108,8

1) einschließlich der Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage

Die Personalausgaben sind von 2001 bis 2005 um insgesamt 8,8 % von 13,7 auf 14,9 Mrd € angestiegen. Im Jahr 2005 entfallen allein 70 % auf die Bereiche Bildungswesen sowie Polizei und Rechtsschutz.

Aufgegliedert auf die wesentlichen Zweckbestimmungen stellen sich die Ausgaben wie folgt dar:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio €) ¹⁾

Zahlenübersicht 7

Zweckbestimmung	Haushaltsjahr					Veränderung 2001 bis 2005	
	2001	2002	2003	2004	2005	absolut	in %
Bezüge der Beamten und Richter	7 347,9	7 468,0	7 657,5	7 732,4	7 802,0	454,1	6,2
Vergütungen der Angestellten	2 118,1	2 235,0	2 321,9	2 233,9	2 273,7	155,6	7,3
Löhne der Arbeiter	364,3	370,1	376,1	361,1	367,7	3,4	0,9
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter	2 522,7	2 715,5	2 810,2	2 866,1	2 983,7	431,0	16,9
Beihilfen ohne Versorgungsempfänger	480,8	485,7	490,7	488,7	498,6	17,8	3,7
Beihilfen für Versorgungsempfänger	411,9	437,8	446,4	462,5	487,5	75,6	18,4
Sonstige Personalausgaben	398,5	457,3	448,8	462,5	469,5	71,0	17,8
insgesamt	13 674,2	14 169,4	14 551,6	14 607,2	14 882,7	1 208,5	8,8

1) einschließlich der Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage

Im Berichtszeitraum sind die Ausgaben für die aktiven Beamten und Richter um insgesamt 6,2 %, die der Angestellten um 7,3 % und die der Arbeiter um 0,9 % angestiegen. In den letzten drei Doppelhaushalten wurden ausweislich der Übersichten in den Haushaltsplänen rd. 5 500 neue kostenwirksame Stellen insbesondere für Lehrer, für die Hochschulen und für die Innere Sicherheit geschaffen. Trotz dieser Stellenmehrungen hat sich der Bestand per Saldo um rd. 7 200 Stellen reduziert.⁵ Die Steigerungen bei den Ausgaben für die aktiv Beschäftigten beruhen z.T. auf Besoldungs- und Tariferhöhungen. Der weitere Grund liegt darin, dass die neuen Stellen (v.a. Schulen, Hochschulen) in höheren Wertigkeiten ausgebracht wurden, während die eingesparten Stellen den unteren und mittleren Laufbahngruppen zuzurechnen sind. Hinzu kommen Stellenhebungen, insbesondere im Polizeibereich und bei der Justiz.

Die Versorgungsausgaben haben sich um 16,9 % und die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger um 18,4 % erhöht. Die Zahl der Versorgungsempfänger ist seit 2001 um 9,9 % von 88 500 auf 97 300 angestiegen. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren noch fortsetzen. Wie der ORH bereits früher angemerkt hat, geht die steigende Zahl der Versorgungsempfänger auf die umfangreichen Stellenmehrungen in den sechziger und siebziger Jahren zurück.

Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** sind gegenüber 2003 um 19,7 Mio € oder 1,0 % zurückgegangen. Dies beruht insbesondere auf der Entwicklung bei den Hochschulen, die 28,5 Mio € weniger ausgegeben haben.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** haben sich 2004 um 503,5 Mio € oder 4,1 % erhöht. Dies beruht vor allem auf den Zahlungen im **Länderfinanzausgleich**, die gegenüber 2003 um 458,8 auf 2 233,0 Mio € angestiegen sind.

Die **Investitionsausgaben** der Hauptgruppen 7 und 8 haben sich um 1 100,6 Mio € oder 21,6 % vermindert. Davon entfallen 270 Mio € auf die einmaligen Zuführungen an den Fonds „Aufbauhilfe“ des Bundes im Jahr 2003. Für den Bau von Abwasseranlagen und zur Verbesserung der Gewässergüte wurden 193,7 Mio € weniger als 2003 aufgewendet. Die Ausgaben für die Wohnungsbauförderung sind um 49,8 Mio €, die Zuweisungen im Rahmen der Bahnregionalisierung um 67,5 Mio € und die Ausgaben für den Schulhaus- und Krankenhausbau um 140,8 Mio € zurückgegangen.

5) Weitere 16 800 Stellen sind im Stellenplan (Bereich der Universitätsklinik) nicht mehr ausgewiesen.

In den **besonderen Finanzierungsausgaben** sind insbesondere enthalten:

	Ist 2004 Mio €
Zuführungen an die Sonderrücklagen:	
- Finanzierung von Folgekosten für die Offensive Zukunft Bayern	42,8
- Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern III und IV	150,0
- ersparte Haushaltsmittel durch den Einsatz von Privatisierungserlösen für Hochbaumaßnahmen aufgrund der Umwandlung von Kapitalfonds der Offensive Zukunft Bayern	111,8
haushaltstechnische Verrechnungen	122,2

Die Abweichungen zum Haushaltssoll 2004 sind auf globale Minderausgaben zurückzuführen. Diese wurden für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niedergeschlagen haben. Außerdem ergaben sich im Vollzug höhere haushaltstechnische Verrechnungen.

6.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

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

Haushaltswirtschaftliche Quoten (%)

Zahlenübersicht 8

	Bayern			Flächenländer ¹⁾					
				West ²⁾			Ost		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Steuerdeckungsquote	71,9	75,7	75,5	67,7	68,3	67,8	43,1	45,1	43,7
Kreditfinanzierungsquote	3,2	2,7	5,3	11,2	11,0	9,0	7,8	8,2	4,6
Personalausgabenquote	41,6	42,4	43,0	40,2	40,7	39,7	25,9	26,2	24,9
Sachaufwandsquote	5,5	5,5	5,7	5,8	5,9	5,7	4,2	4,4	4,5
Zinsausgabenquote	2,9	3,0	3,0	8,7	8,8	8,6	6,3	6,6	6,6
Zinssteuerquote	4,1	3,9	4,0	12,9	12,9	12,7	14,7	14,6	15,2
Investitionsquote	14,7	11,7	11,4	9,8	8,9	10,5	22,3	21,6	20,1

1) Zahlen für 2005 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.

Die begrenzte Aussagekraft der Quoten wird besonders bei den Personalausgaben deutlich. Bleiben nämlich die Personalausgaben konstant und erhöhen sich lediglich die anderen Ausgaben, so reduziert sich automatisch die Personalausgabenquote, wie das nachfolgende Rechenbeispiel für den Freistaat zeigt:

Hätte im Jahr 2004 eine Pro-Kopf-Verschuldung wie bei den Flächenländern-West (durchschnittlich 5 395 € je Einwohner) vorgelegen, so hätte sich der Freistaat bis zu diesem Zeitpunkt um 45,2 Mrd € (212,9 %) mehr verschulden müssen. Dementsprechend wären 2004 auch um 2,1 Mrd € höhere Zinszahlungen angefallen. Die Gesamtausgaben des Freistaats hätten um den gleichen Betrag zugenommen. Die Personalausgabenquote würde nur 40,0 anstatt 42,4 % betragen, ohne dass sich an der absoluten Höhe der Personalausgaben in Bayern etwas geändert hätte. Die Personalausgabenquote läge damit unter dem Durchschnittswert der Flächenländer-West.

In vielen Fällen werden die Personalausgaben nicht nur zu den Gesamtausgaben des Staats, sondern auch zur Einwohnerzahl oder zum Bruttoinlandsprodukt ins Verhältnis gesetzt. Das ergäbe folgendes Bild:

Personalausgabenquoten 2004

Zahlenübersicht 9

	Gesamt- ausgaben	Personal- ausgaben	BIP	Anteil der Personal- ausgaben am BIP	Ein- wohner- zahl	Personal- ausgaben je Ein- wohner
	1)		2)		3)	
	Mio €	Mio €	Mrd €	%	Tsd	€
Bayern	34 249,4	14 533,2	368,92	3,94	12 444	1 168
Baden-Württemberg	31 259,5	13 063,8	307,44	4,25	10 717	1 219
Hessen	17 937,4	6 853,8	191,61	3,58	6 098	1 124
Niedersachsen	21 858,6	8 724,2	183,12	4,76	8 001	1 090
Nordrhein-Westfalen	48 101,4	19 897,4	463,96	4,29	18 075	1 101
Rheinland-Pfalz	11 649,8	4 774,9	93,30	5,12	4 061	1 176
Saarland	3 247,7	1 256,0	25,43	4,94	1 056	1 189
Schleswig-Holstein	7 933,2	3 258,6	65,64	4,96	2 829	1 152

1) bereinigte Istzahlen

2) Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen 2002, Statistisches Jahrbuch für Bayern 2003, S. 600

3) Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 29

7 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2004 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 10

	Mio €
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2003/2004 i.d.F. des § 1 Nr. 2 a NHG 2004	750,0
- aus dem Haushaltsjahr 2003 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2003/2004)	2 333,6
Gesamtermächtigung	3 083,6
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	935,0
- auf das Haushaltsjahr 2005 zur teilweisen Deckung der Ausgabereste übertragene Kreditermächtigungen	2 148,6
insgesamt beansprucht	3 083,6

Vorjahreszahl gerundet

8 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 2004 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dazu werden Isteinnahmen und Istaussgaben gegenübergestellt, bereinigt nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, die Änderungen bei den Rücklagen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (Art. 13 Abs. 4 BayHO).

Der Haushaltsplan 2004 sah einen negativen Finanzierungssaldo von 1,2 Mrd € vor. Im Haushaltsvollzug ergab sich ein negativer Finanzierungssaldo von 1,4 Mrd € (vgl. nachfolgende Zahlenübersicht 11 und Schaubild 1).

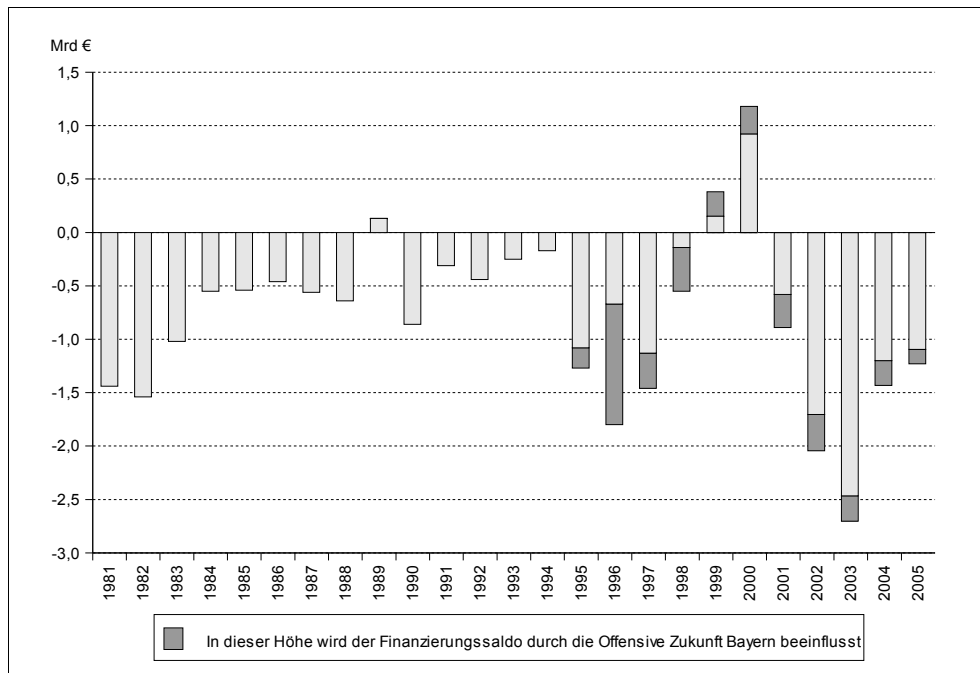
Finanzierungssaldo (Mio €)

Zahlenübersicht 11

	2003	2004	2005
Isteinnahmen	35 249,4	34 733,3	35 665,3
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1 123,0	935,0	1 836,1
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1 888,0	858,7	569,9
<i>darunter Entnahmen aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage</i>	1 145,2	0,1	0,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	131,5	123,3	107,3
bereinigte Isteinnahmen	32 106,9	32 816,3	33 152,0
Istaussgaben	35 200,2	34 693,7	34 903,3
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	256,1	322,1	414,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	127,8	122,2	106,1
bereinigte Istaussgaben	34 816,3	34 249,4	34 382,7
Finanzierungssaldo - Ist	- 2 709,4	- 1 433,1	- 1 230,7
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1 626,9	- 1 219,9	- 1 786,9

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild 1



9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 2004 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.

Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt (Art. 89 Abs. 2 BayHO).

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2004

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2005

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 12

Steuerarten	2001	2002	2003	2004	2005	Veränderungen 2005 gegen- über 2004
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	27 339,8	27 492,3	27 645,9	26 164,2	25 623,5	-540,7
Lohnsteuerzerlegung	5,0	41,4	57,0	59,7	52,2	-7,5
Veranlagte Einkommensteuer	2 683,6	2 447,5	1 960,3	2 114,5	3 136,0	+1 021,5
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4 503,4	2 974,8	2 344,2	2 003,2	2 166,3	+163,1
Zinsabschlag	1 589,9	1 462,8	1 222,3	1 108,6	1 166,5	+57,9
Zinsabschlagzerlegung	25,8	42,7	194,9	215,7	128,5	-87,2
Körperschaftsteuer	-99,6	1 042,2	1 040,3	3 598,7	3 121,0	-477,7
Körperschaftsteuerzerlegung	866,0	207,9	154,0	-371,0	-42,9	+328,1
Umsatzsteuer	15 623,7	15 798,9	14 949,5	14 698,4	14 333,9	-364,5
Gewerbesteuerumlage	620,3	661,9	864,0	578,9	651,3	+72,4
erhöhte Gewerbesteuerumlage	426,6	359,7	401,5	458,6	513,7	+55,1
Summe a)	53 584,5	52 532,1	50 833,9	50 629,5	50 850,0	+220,5
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	40,2	59,6	28,8	15,7	-3,5	-19,2
Erbschaftsteuer	612,1	660,4	769,7	1 123,8	1 011,9	-111,9
Grunderwerbsteuer	927,8	867,3	889,1	856,9	841,5	-15,4
Kraftfahrzeugsteuer	1 385,1	1 264,4	1 224,9	1 298,0	1 481,1	+183,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	296,3	268,1	293,0	274,2	279,6	+5,4
Feuerschutzsteuer	43,5	51,1	59,5	66,7	34,7	-32,0
Biersteuer	166,5	168,3	170,4	170,1	167,3	-2,8
Summe b)	3 471,4	3 339,2	3 435,4	3 805,4	3 812,6	+7,2
Summe a) und b)	57 055,9	55 871,3	54 269,3	54 434,9	54 662,6	+227,7
c) Anteil an der Einfuhr- umsatzsteuer	2 093,2	1 971,1	2 078,6	2 077,9	1 836,6	-241,3
Gesamtaufkommen Summe a) bis c)	59 149,1	57 842,4	56 347,9	56 512,8	56 499,2	-13,6

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen des **Haushaltsjahrs 2005** entspricht somit bei einem geringfügigen Rückgang um 13,6 Mio € in etwa dem Vorjahresergebnis.

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 2001 bis 2005 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾ des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 13

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan	Ist- Einnahmen	Veränderung der Ist- Einnahmen gegenüber dem		Steuer- deckungs- quote ²⁾
			Haushaltsplan	Vorjahr	
	Mio €	Mio €	%	%	%
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
2004	25 671,2	25 915,4	+ 1,0	+ 3,5	75,7
2005	25 608,0	25 943,4	+1,3	+0,1	75,5

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 Staats sind 2005 gegenüber dem Vorjahr um 28,0 Mio € (+ 0,1 %) angestiegen und lagen mit 335,4 Mio € (+ 1,3 %) über dem Haushaltsansatz.

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 2005 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 2005 gegenüber 2004**

Zahlenübersicht 14

	Veränderung gegenüber 2004	
	Mio €	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	-269,7	-2,9
Veranlagte Einkommensteuer	+434,3	+48,3
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+102,9	+12,9
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	-12,9	-2,2
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	-74,8	-4,6
Steuern vom Umsatz	-256,5	-3,2
Gewerbsteuerumlage	+97,4	+12,4
insgesamt	+20,9	+0,1
Landessteuern		
Vermögensteuer	-19,2	-122,3
Erbschaft- und Schenkungsteuer	-111,9	-10,0
Grunderwerbsteuer	-15,4	-1,8
Kraftfahrzeugsteuer	+183,1	+14,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	+5,4	+2,0
Feuerschutzsteuer	-32,0	-48,0
Biersteuer	-2,8	-1,6
insgesamt	+7,2	+0,2
Mehreinnahmen insgesamt	+28,0	+0,1

Differenzen in den Summen durch Runden

Die nachfolgenden Zahlenübersichten 15 und 16 sowie das Schaubild 2 zeigen, wie sich die Einnahmen aus den **wichtigsten Steuerarten** entwickelt haben:

Entwicklung der wichtigsten Steuerarten (Mio €)

Zahlenübersicht 15

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Erbschaft- steuer	Grund- erwerb- steuer	Kraftfahr- zeugsteuer
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
2004	9 332,0	898,5	1 613,8	8 098,0	1 123,8	856,9	1 298,0
2005	9 062,3	1 332,8	1 539,1	7 841,5	1 011,9	841,5	1 481,1

Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags (Mio €)

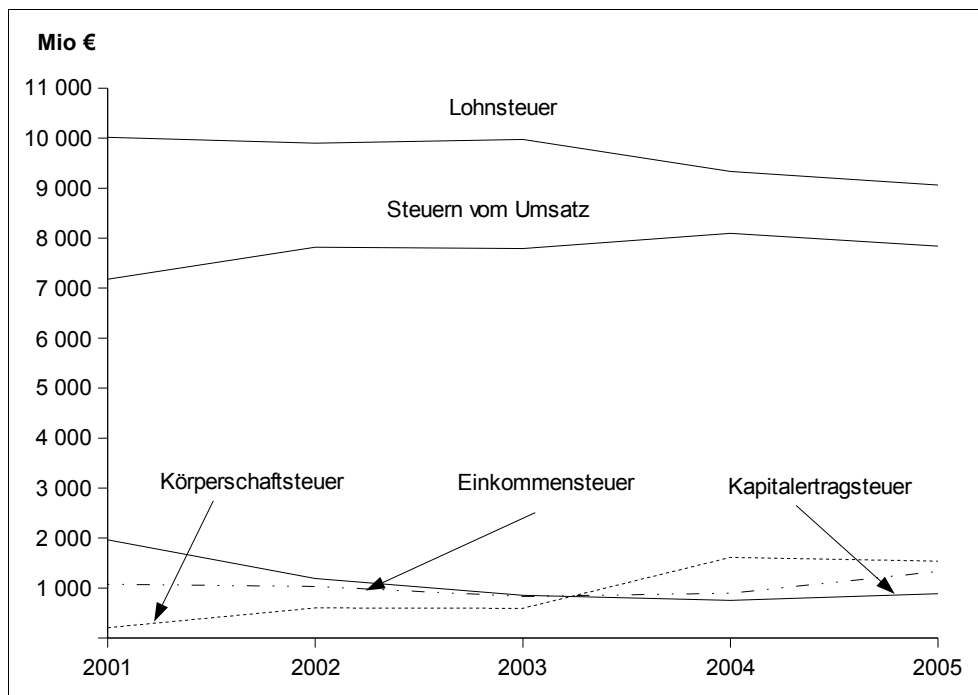
Zahlenübersicht 16

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung
		darunter Kapitalertragsteuer	
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
2004	798,8	754,8	582,7
2005	901,7	887,0	569,8

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

Einnahmenentwicklung wichtiger Steuerarten (2001 bis 2005)

Schaubild 2



13 Staatsschulden 2005

(Kap. 13 06)

13.1 Von 2001 bis 2005 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenstand am jeweiligen Jahresende (Mio €) Zahlenübersicht 17

Art der Schuld	2001	2002	2003	2004	2005
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen	18 163,6	19 182,5	20 305,5	21 240,5	23 076,6
„interner Kredit“ beim Grundstock	809,9	250,2	216,8	187,6	128,1
insgesamt	18 973,5	19 432,7	20 522,3	21 428,1	23 204,7
B Schulden beim Bund	2 265,9	2 131,4	1 997,3	1 885,6	1 820,5
Summe der Staatsschuld (A und B)	21 239,4	21 564,1	22 519,6	23 313,7	25 025,2
C Schulden Dritter	7,2	2,9	1,1	0,0	0,0
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	21 246,6 (562,9)	21 567,0 (304,5)	22 520,7 (454,5)	23 313,7 (250,0)	25 025,2 (555,0)

Im Jahr 2005 hat der Freistaat 4 029,3 Mio € Kredite am Kreditmarkt aufgenommen und 2 193,2 Mio € getilgt. Der **Schuldenstand am Kreditmarkt** erhöhte sich dadurch von 21 240,5 auf 23 076,6 Mio €. Die Steigerung um 1 836,1 Mio € ist die bislang höchste Neuverschuldung eines Jahres. Davon entfallen 1 337,7 Mio € auf die Inanspruchnahme der Kreditermächtigung des Haushaltsplans und 498,4 Mio € auf nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen der Vorjahre zur teilweisen Tilgung des internen Kredits und zur liquiditätsmäßigen Resteabwicklung.

Die **internen Schulden beim Grundstock** sind bis auf 128,1 Mio € getilgt (siehe auch Schaubild 3). Sie ergaben sich dadurch, dass Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II bis zu ihrer Verwendung für neue Investitionen zur allgemeinen Kassendisposition eingesetzt wurden.

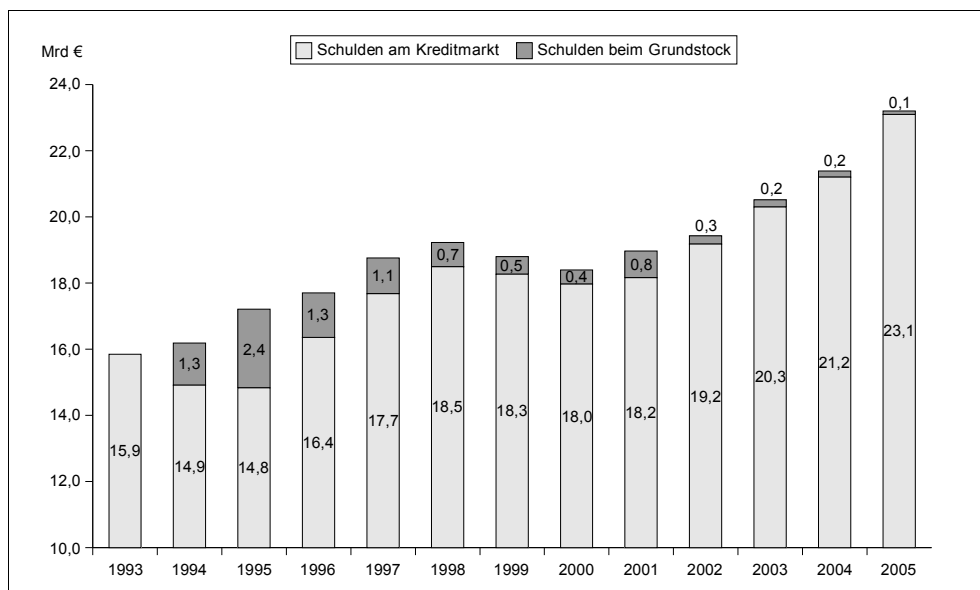
Ende 2005 betragen die **Schulden beim Bund** 1 820,5 Mio €. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

Bei den **Schulden Dritter** handelt es sich um abgeschlossene Förderprogramme für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus, für die der Freistaat die Tilgung und die Zinslast übernommen hat (Verrentungsschulden).

Die **Rahmenkredite** sind zwar in den Kreditmarktschulden enthalten, sie werden aber nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen. Zum Jahresende 2005 waren sie mit 100 Mio € valuiert (Kreditrahmen: 555 Mio €).

Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock

Schaubild 3



Der Haushalt 2006 sieht zwar keine weitere Kreditmarktverschuldung vor, weist aber ein Finanzierungsdefizit von 720 Mio € aus, welches durch den Einsatz von Privatisierungserlösen gedeckt wird. Mit diesen Privatisierungserlösen werden insbesondere laufende Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen finanziert. Außerdem ist in den für 2006 geplanten Einnahmen eine Ablieferung des Grundstocks von 760 Mio € an den Haushalt enthalten, die bis spätestens 2012 an den Grundstock zurückzuführen ist.⁶ Damit werden zwar Kreditzinsen vermieden, es bleibt aber eine strukturelle Deckungslücke.

In den Jahren 2004 und 2005 hat sich der Freistaat mit insgesamt fast 2,8 Mrd € neu verschuldet, obwohl die Steuereinnahmen die Haushaltsansätze übertroffen

6) Art. 9 HG 2005/2006 i.d.F. des § 1 Nr. 4 Nachtragshaushaltsgesetz 2006

haben. Das entspricht einem Schuldenzuwachs von 13,6 %. Nach Auffassung des ORH kann eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung nur erreicht werden, wenn es gelingt, die Ausgaben auch bei stagnierenden Steuereinnahmen ohne zusätzliche Kreditmarktmittel zu decken und Mehreinnahmen zur Rückführung der Schulden zu verwenden. Dazu ist aber eine weitere Reduzierung der Ausgaben notwendig. Einsparmöglichkeiten sieht der ORH insbesondere bei den freiwilligen Leistungen (vgl. TNr. 15).

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

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt) Zahlenübersicht 18

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	2 907,7	935,0	1 972,7	1 018,2	2 990,9
2005	4 029,3	1 836,1	2 193,2	1 039,2	3 232,4
2006 ²⁾	2 641,5	0,0	2 641,5	1 107,5	3 749,0

1) einschließlich Kreditrahmenverträge

2) Soll-Zahlen nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2006

Seit Anfang 1993 beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 7,7 Mrd € oder 50 % angestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren ist dies vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei neu aufgenommenen Krediten und bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (2005 insgesamt 2,2 Mrd €) zurückzuführen. Sollte das Zinsniveau wieder ansteigen, würde der Zinsaufwand des Staats auch beim gleichen Schuldenstand im Zuge der verteuerten Anschlussfinanzierungen zunehmen.

14 Staatsbürgschaften 2005

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2005 Kredite von 4 022,3 Mio € mit einem Haftungsbetrag von 1 817,8 Mio € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 5 475 Mio €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staats übernehmen darf, wurde eingehalten. Nach Abzug des Haftungsbetrags von 1 817,8 Mio € und des Anrechnungsbetrags⁷ von 77,2 Mio € ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3 580 Mio €.

Staatsbürgschaften 2005

Zahlenübersicht 19

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2005				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio €	Mio €	Mio €	Mio €
Gewerbliche Wirtschaft	2 171	610,8	21,0	74,7	2 250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	-	-	-	-	50
Wohnungswesen	69 123	3 411,2	1 796,6	2,4	3 000
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	0,0	0,0	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	11	0,2	0,2	0,1	150
zusammen	71 306	4 022,3	1 817,8	77,2	5 475

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft war kein Ausfall zu verzeichnen. Regress-einnahmen wurden in diesem Bereich nicht erzielt.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 77 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 1,1 Mio €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 28 857 € vereinnahmt.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahrs 2005 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

7) Inanspruchnahme des Freistaats aus bereits erloschenen Bürgschaften (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BÜG)

- 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 2005/2006);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,15 Mio € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Garantieerklärung 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 Anteil des Freistaats beläuft sich auf 51 100 € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Garantieerklärung 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 2005/2006);
- 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 Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 2005/2006);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH bis zu 15 Mio € für notwendige Tilgungsstreckungen und Anschlussfinanzierungen von Krediten gegenüber den Gläubigerbanken (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 2003/2004 i.V.m. Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006);
- Patronatserklärung gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH im Zusammenhang mit eventuellen Rückzahlungsverpflichtungen von maximal 27,36 Mio € aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i.V.m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006);
- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2005/2006);

- Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten Staatsbad Bad Reichenhall Kur-GmbH Bad Reichenhall/Bayerisch Gmain bis zu 9,5 Mio € für die Darlehen des Unternehmens (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006).

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 20

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2005		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungs- betrag
		Mio €	Mio €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1 955	436,6	295,8
Sonstige Bürgschaften und Garantien	103	1 505,9	221,6
Haftungsfreistellungen	9 821	609,7	382,2
Ausfallgarantien Export	216	63,5	39,2
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹⁾	787	258,0	55,9
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1 631	294,6	57,9
Banken	1	0,2	0,1
zusammen	14 514	3 168,5	1 052,7

1) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

Der Haftungsbetrag von 1 052,7 Mio € vermindert sich durch Rückgarantien um 13,0 Mio € (Bund 8,6 Mio € und Geschäftsbanken 4,4 Mio €).

Die in der Zahlenübersicht 20 erfassten Bürgschaften der LfA sind teilweise auch in der Zahlenübersicht 19 enthalten. Hierbei handelt es sich um 787 Rückbürgschaften gegenüber der BGG über 258,0 Mio € und 1 373 Rückbürgschaftsfälle gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften mit einem Kreditbetrag von 285,1 Mio €.

15 Bemessung und Erfolgskontrolle der freiwilligen Leistungen

Nach dem Subventionsbericht 2005/06 des StMF hat der Freistaat 2005 Finanzhilfen in Höhe von 2 689,1 Mio € ausgereicht, das sind 7,8 % der Gesamtausgaben Bayerns. Erfasst sind alle Mittel, die „der Staat ohne marktwirtschaftliche Gegenleistung Unternehmen und privaten Haushalten gewährt, um sie zu einem von Seiten des Staats gewünschten Erfolg zu veranlassen“.⁸ Aus über 250 Töpfen werden im Wesentlichen forschungs-, wirtschafts-, kultur-, agrar- und sozialpolitische Projekte und Institutionen finanziell gefördert.

Der Haushalt weist nach wie vor ein strukturelles Defizit aus, weil die Ausgaben höher sind als die Einnahmen (siehe TNr. 8). Deshalb müssen unter dem Stichwort „Subventionsabbau“ auch die freiwilligen Leistungen verstärkt geprüft werden.

Der Ausgabenblock „Zuwendungen“ spiegelt sich in zahlreichen Prüfungsmittlungen und auch in allen Jahresberichten wider, in denen regelmäßig Sparpotenziale aufgezeigt werden. Insbesondere in den Jahresberichten 1990, 1996 und 1998 hatte sich der ORH ausführlich mit den finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Auswirkungen ebenso wie mit dem notwendigen Abbau von freiwilligen Leistungen befasst. Der ORH hält es für erforderlich, dass Landtag und Staatsregierung bei der „Neujustierung“ der freiwilligen Leistungen insbesondere die folgenden Kriterien zugrunde legen.

- **Transparenz**

Die systematische Prüfung und Beurteilung von Zuwendungen setzt Transparenz der Förderprogramme voraus. Dazu ist ein Informations- und Entscheidungssystem notwendig, mit dem Zuwendungen besser geplant, gesteuert und kontrolliert werden können. Das StMF hat mittlerweile eine Datenbank („Förderprogramme des Freistaats Bayern“) eingerichtet, in der sämtliche Förderprogramme und deren Haushaltsansätze erfasst sind und die einen ersten Überblick gewährt. Erst wenn weitere Daten zur Verfügung stehen, wie z.B. Gesamtvolumen der Förderung, Förderzweck, Förderhöhe, Zahl der Förderfälle, Zuwendungsempfänger, sächlicher und personeller Vollzugaufwand, entsteht mehr Transparenz und die Entscheidungsgrundlagen für Landtag und Staatsregierung werden erheblich verbessert. Auch mit den Neuen Steuerungsinstrumenten (z.B. Kosten- und Leistungsrechnung, Produkthaushalt) können Kosten und

8) Subventionsbericht 2005/06, S. 6 und 9

Nutzen der Förderung mittels Kennzahlen, Zeitreihen, Quer- und Soll-/Ist-Vergleichen besser beurteilt werden.

- **Leistungsbezogene Mittelvergabe**

Der Landtag ist einer Anregung des ORH gefolgt, Mittel leistungsbezogen zu verteilen. So wird ein Anreiz geschaffen, den Einsatz der knappen Haushaltsmittel zu optimieren. Die leistungsbezogene Mittelvergabe wird jetzt z.B. bei den Staatlichen Museen und Sammlungen eingeführt.⁹ Im vorliegenden Jahresbericht schlägt der ORH nunmehr vor, auch die Zuschüsse für die staatlichen und nichtstaatlichen Theater nach Leistungskriterien zu bemessen.¹⁰

- **Bagatellförderung**

Zuwendungen dürfen kein Geschenk des Staats sein, denn es gilt das Schenkungsverbot (Art. 63, 64 BayHO). Sie sind vielmehr immer Mittel zum Zweck. Bei jeder Zuwendung sind die angestrebten Ziele hinreichend zu definieren sowie das staatliche Interesse¹¹ und die Notwendigkeit einer staatlichen Hilfe¹² zu prüfen. Wenn in einem Programm nur Bagatellförderungen ausgereicht werden, ist schon von daher die Notwendigkeit staatlicher finanzieller Unterstützung zweifelhaft.¹³ Häufig steht in diesen Fällen der Vollzugaufwand nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Förderbetrag.

- **Mitnahmeeffekte**

Nach der Haushaltsordnung (Subsidiaritätsprinzip) müssen Eigeninteresse und finanzielle Leistungsfähigkeit¹⁴ des Zuwendungsempfängers bei der staatlichen Förderung berücksichtigt werden. Ist dies nicht der Fall, werden lediglich Mitnahmeeffekte, aber kein zusätzlicher Erfolg erzielt. Generell sind alle eigenen Mittel sowie alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen als Deckungsmittel einzusetzen.¹⁵ Diese Ansicht hat der Verwaltungsgerichtshof

9) ORH-Bericht 2005 TNr. 41 und Landtagsbeschluss vom 30. März 2006 (LT-Drucksache 15/5160 Nr. 2 Buchstabe r)

10) Leistungsbezogene Verteilung der staatlichen Zuschüsse im Theaterbereich, ORH-Bericht 2006 TNr. 38

11) z.B. Informations- und Reservierungssystem für den bayerischen Fremdenverkehr, ORH-Bericht 2002 TNr. 26

12) z.B. Projekt Media@Komm-RegioSignCard, ORH-Bericht 2005 TNr. 18

13) Trockenschäden - Liquiditätshilfeprogramm, ORH-Bericht 2006 TNr. 34

14) Förderung eines landwirtschaftlichen Vereins, ORH-Bericht 2000 TNr. 31 und Landtagsbeschluss vom 14. März 2001 (LT-Drucksache 15/648 Nr. 3 Buchstabe b)

15) z.B. Förderung von Trocknungsanlagen, ORH-Bericht 2003 TNr. 26

in einer Entscheidung zum Agrarinvestitionsförderprogramm¹⁶ bestätigt; dementsprechend ist auch die erstattete Umsatzsteuer für Investitionskosten in die Eigenfinanzierung der geförderten Maßnahme einzubringen.

- **EU-Förderung**

Die Bereitstellung von EU-Mitteln rechtfertigt als solche noch nicht, dass der Freistaat zusätzliche Förderprogramme auflegt, die dann auch bayerische Mittel binden. Entscheidungen werden andernfalls fremdbestimmt durch EU-Programme, statt sich an Schwerpunkten¹⁷ im bayerischen Interesse zu orientieren. Der Aspekt der Geldvermehrung mit EU-Mitteln darf nicht über die vorrangigen landespolitischen Zielsetzungen gestellt werden.¹⁸

- **Erfolgskontrolle**

Nach dem Jahresbericht 1990 hat der Landtag beschlossen, „das Instrument der Erfolgskontrolle zur Gewährleistung wirtschaftlichen Handelns des Staats verstärkt zu nutzen und insbesondere bei Maßnahmen von finanziellem Gewicht grundsätzlich Erfolgskontrollen durchzuführen. Hierauf sollte schon bei der Einleitung von Maßnahmen durch klare Zieldefinitionen und Sammlung notwendiger Daten Rücksicht genommen werden.“¹⁹

Damit soll festgestellt werden, ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war und ob die Maßnahme ihr Ziel erreicht hat. Eine Erfolgskontrolle soll Parlament und Exekutive Informationen für deren Entscheidung über Fortführung, Modifizierung oder Einstellung der Maßnahme liefern, bei der Planung neuer Maßnahmen die Verwertung von Erfahrungen aus ähnlichen Projekten ermöglichen und nicht zuletzt dem Parlament die Kontrolle der Exekutive erleichtern.

Der ORH hält eine Erfolgskontrolle durchgängig für erforderlich. Der bloße Mittelabfluss allein ist jedenfalls kein Erfolgsindikator für ein Programm.²⁰

Maßstab bei der Ausreichung freiwilliger Leistungen kann nicht Nützlichkeit oder Wünschbarkeit, sondern nur die strikte Notwendigkeit und Unerlässlichkeit sein. Es ist noch erhebliches Potenzial für eine Ausgabenreduzierung vorhanden, die zur notwendigen Haushaltskonsolidierung beitragen kann.

16) VGH München vom 19. Juli 2006, Az. 19 B 04.3424, rechtskräftig seit 12.9.2006

17) z.B. Bauunterhalt, ORH-Bericht 2006 TNr. 17, 27 und 41

18) z.B. Qualifizierungsmaßnahmen für Landwirte, ORH-Bericht 2005 TNr. 31

19) ORH-Bericht 1990 TNr. 14 und Landtagsbeschluss vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638 Nr. 2 Buchstabe a)

20) Verwendung von Staatsmitteln durch den Bayerischen Landes-Sportverband e.V., ORH-Bericht 2006 TNr. 22

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

16 Neue Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung

Die Planung und der Einsatz Neuer Steuerungsinstrumente (Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) in der Staatsverwaltung dauern schon über zehn Jahre an und kosteten bislang mindestens 30 Mio €. Die gewonnenen Erkenntnisse werden kaum zur Steuerung genutzt. Der derzeitige Stand ist unbefriedigend.

16.1 Allgemeines

Bereits 1995 wurde der Einsatz von Neuen Steuerungsinstrumenten (Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) in der Staatsverwaltung in Angriff genommen. Der ORH hat die Pilotbehörden 1999 geprüft; er hat dabei Schwachstellen aufgezeigt und Empfehlungen ausgesprochen.¹ Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung aufgefordert, ein Gesamtkonzept für den Einsatz der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) zu entwickeln. Die Staatsregierung hat dazu folgende Beschlüsse gefasst:

1) ORH-Bericht 2000 TNr. 17

Ministerratsbeschlüsse

Übersicht 1

	wesentlicher Inhalt
28.4.1998	- Zustimmung zum Grundkonzept des StMF zur KLR-Einführung - Beauftragung aller Staatsministerien, KLR-Pilotprojekte zu benennen - Übertragung der Federführung der KLR-Konzeption an das StMF
29.6.1999	- Zustimmung zum Statusbericht des StMF - Beauftragung des StMF, einen externen Berater heranzuziehen und die Tätigkeiten zu koordinieren
11.12.2001	- Festlegung der Verbindlichkeit des KLR-Rahmenkonzepts für die Ressorts - Prüfungsauftrag an StMF zur Anwendbarkeit der KLR in den Staatsministerien - Auftrag an StMF, Vorschläge für ein Controlling-Gesamtkonzept zu entwickeln
13.7.2004	- Auftrag zur Erarbeitung eines Gesamtkonzepts zur Verwaltungssteuerung - Controlling-Konzepte sollen im Rahmen bestehender KLR-Projekte entwickelt werden - noch nicht eingesetzte Steuerungselemente sollen modellhaft erprobt und evaluiert werden
6.12.2005	- Erprobung eines produkt- und leistungsorientierten Haushalts im Doppelhaushalt 2007/2008 bei der Vermessungsverwaltung und beim Zentrum Bayern Familie und Soziales

Der Landtag hat die Angelegenheit im Jahr 2004 unter dem Thema „Moderne Steuerungsinstrumente“ behandelt und im Wesentlichen Folgendes beschlossen:²

- Der Landtag begrüßt die Bestrebungen der Staatsregierung, weitere für die Verwaltung sinnvolle betriebswirtschaftliche Steuerungselemente, wie z.B. Zielvereinbarungen und Controlling, zu implementieren.
- Weiter gehende Flexibilisierungen im Staatshaushalt müssen zur Wahrung des Budgetrechts des Landtags mit einer vorherigen Implementierung von Controllinginstrumenten einhergehen, die die Verantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber dem Landtag und die Transparenz des Ausgabeverhaltens sicherstellen.
- Die Staatsregierung wird aufgefordert, das systematische Zusammenwirken einzelner Elemente und Instrumente der Verwaltungssteuerung aufzuzeigen und das Zusammenwirken in geeigneten Bereichen modellhaft zu erproben.
- Die Staatsregierung soll in geeigneten Haushaltskapiteln zu dem bisherigen kameralen Haushalt einen produkt- bzw. leistungsorientierten Haushalt erproben.

2) Landtagsbeschlüsse vom 20. Juli 2004 (LT-Drucksachen 15/1520, 1521 und 1522)

Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in allen Geschäftsbereichen der Staatsministerien untersucht, welche Maßnahmen zum Einsatz der NSI ergriffen wurden (Projektentwicklungen, Organisation, IuK-Einsatz) und ob die mit dem Vorhaben verbundenen Zielsetzungen, insbesondere eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, erreicht wurden. Dabei hat der ORH Bereiche ausgespart, die er bereits geprüft hat (z.B. Steuer-, Staatsbauverwaltung).

16.2 Feststellungen zu einzelnen Elementen der Neuen Steuerungsinstrumente

16.2.1 Dezentrale Budgetverantwortung

Die wesentlichen Elemente der dezentralen Budgetverantwortung sind:

- Ausweitung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Ausgabebetiteln,
- weitgehende überjährige Verfügbarkeit von Ausgaberesten,
- eingeschränkte Koppelung von Ausgaben an Einnahmen und
- Erhöhung der Ausgabebefugnis durch eingesparte Stellegehälter.

Hauptziel dieser Regelungen ist, durch eine höhere Flexibilität des Haushaltsvollzugs die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern.³ Mit der dezentralen Budgetverantwortung soll ein höheres Maß an Eigenverantwortung und somit ein verantwortungsvollerer Umgang mit Haushaltsmitteln erreicht werden.

Zur dezentralen Budgetverantwortung hat der ORH Folgendes festgestellt:

- Bezogen auf die Gesamteinnahmen des Staatshaushalts 2005 beträgt der Anteil der einbezogenen Einnahmeansätze mit 274 Mio € nur 0,8 %. Bei den Ausgaben von 34,7 Mrd € waren 3,7 % der Mittel budgetiert (1,3 Mrd €). Der insgesamt sehr geringe Anteil der budgetierten Mittel am Gesamthaushalt hat seine Ursache darin, dass gemäß den haushaltsgesetzlichen Regelungen neben der Hauptgruppe 1 (Verwaltungseinnahmen etc.) nur die Hauptgruppe 4 (Personalausgaben ohne stellige Stellen) sowie die Obergruppen 51 bis 54 (sächliche Verwaltungsausgaben) und 81 und 82 (sonstige Sachinvestitionen) erfasst sind. Selbst davon ist allerdings nur die Hälfte in die Budgetregelung einbezogen worden.

3) Nr. 12.1 DBestHG und Nr. 13.1 HvR

- Die Möglichkeit, Haushaltsmittel von der dezentralen Budgetverantwortung auszuschließen, wird in großem Umfang in Anspruch genommen. Auch führen Haushaltsvermerke, die Einnahme- mit Ausgabeansätzen koppeln, zum Budgetabschluss.⁴
- Die Budgets werden - selbst dort, wo die KLR schon längere Zeit im Einsatz ist - nicht bedarfsorientiert auf der Grundlage einer KLR gebildet. Nach Auffassung der Verwaltung erfolgt die Festlegung der Budgets bedarfsgerecht, da der Ressourcenbedarf im Rahmen des Haushaltsverfahrens mehrfach überprüft wird.
- Die zusätzlich zur erweiterten Deckungsfähigkeit geschaffenen Regelungen der dezentralen Budgetverantwortung greifen nicht bzw. werden von der vollziehenden Verwaltung nicht genutzt (z.B. Inanspruchnahme von Stellegehaltern für Investitionen). Die Verwaltung sieht die wesentlichen Vorteile der dezentralen Budgetverantwortung darin, dass Haushaltsmittel ohne Genehmigungsverfahren für überplanmäßige Ausgaben flexibel eingesetzt werden können.
- Von der Möglichkeit, die Budgetreste in andere Haushaltsjahre zu übertragen, wird nur wenig Gebrauch gemacht. Ein maßgeblicher Grund dafür ist, dass in der Vergangenheit auch diese Mittel zum Haushaltsabgleich verwendet wurden (Resteeinzug). Soweit die Verwaltung betont, dass mit der Budgetierung die Möglichkeit besteht, durch Anspargung für größere Beschaffungen wirtschaftlichere Ergebnisse zu erzielen, wird dies durch die Verwaltungspraxis nicht bestätigt. Weitestgehend werden die Mittel in jedem Haushaltsjahr ausgegeben.

Aus der Sicht der Ressorts hat sich die dezentrale Budgetverantwortung im flächendeckenden Einsatz bewährt. Allein durch die im Jahr 1998 bei der Einführung der dezentralen Budgetverantwortung festgelegte Effizienzdividende seien die Haushaltsansätze um 28,6 Mio € vermindert worden, worin auch in den folgenden Haushaltsplänen (niedrigere Mittelansätze) Einsparungen gesehen werden.

Nach Auffassung des ORH wurden diese „Einsparungen“ nur durch eine globale Minderausgabe im Haushalt erreicht und sind nicht Ergebnis der dezentralen Budgetverantwortung.

Die zusätzlich zur erweiterten Deckungsfähigkeit bestehenden Budgetierungsregelungen greifen teilweise nicht oder werden von der Verwaltung nicht praktiziert. So-

4) vgl. dazu die Nrn. 12.5 Satz 2 und 12.7 DBestHG

fern sie nicht stärker genutzt werden, könnten sie auch entfallen (Entbürokratisierung).

16.2.2 Kosten- und Leistungsrechnung

Art. 7 Abs. 3 BayHO sieht vor, dass in geeigneten Bereichen eine KLR eingeführt werden soll. Der ORH ist der Auffassung, dass ein geeigneter Bereich dann vorliegt, wenn sie wirtschaftlich eingesetzt werden kann. Mit dem KLR-Rahmenkonzept wurde 2001 für alle Ressorts ein neuer, einheitlicher Rahmen geschaffen.⁵ Danach soll die KLR einer entscheidungsorientierten Steuerung dienen. Die Beteiligten sollen „die Ergebnisse nachhaltig in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen tatsächlich vollziehen“. Manche Bereiche haben schon vor der Fertigstellung des Rahmenkonzepts mit der KLR begonnen (z.B. die „Altpiloter“). Nachfolgend ein Überblick über den Stand in der Staatsverwaltung:

Übersicht zum KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung (Stand: Dezember 2005)

Übersicht 2

Geschäftsbereich	Beschäftigte		KLR-Einsatz in den Bereichen
	Gesamt	KLR erfasst	
StMI	56 037	6 677	Regierungen, LfStaD, Oberste Baubehörde
StMJ	19 600	2 800	13 Gerichte, 4 Staatsanwaltschaften, JVA
StMUK	115 199	131	Akademie für Lehrerfortbildung
StMF	28 971	4 887	FH Verwaltung und Recht; Landesamt für Finanzen, Ansbach; Vermessung; Schlösser; 6 Finanzämter; Hauptmünzamt
StMWIVT	945	260	Landesamt für Maß und Gewicht
StMLF	6 157	559	7 Ämter für Landwirtschaft und Forsten
StMAS	3 693	1 955	Zentrum Bayern Familie und Soziales, Verwaltungsschule Sozialverwaltung
StMUGV	7 450	2 650	alle Wasserwirtschaftsämter
StMWFK	26 287	10 382	2 Universitäten (TUM, Würzburg), 4 Fachhochschulen, Staatsoper, Staatsschauspiel
Gesamt	264 339¹⁾	30 301	

1) StMI: ohne Landratsämter (4 500 Mitarbeiter), StMJ: ohne Rechtsreferendare (3 000 Mitarbeiter), StMLF ohne Staatsforsten (2 900 Mitarbeiter), StMWFK: ohne Personal bei den Universitäten und Fachhochschulen, das nicht auf Planstellen/Stellen beschäftigt wird (12 500 Mitarbeiter), ohne Personal der Universitätsklinik (25 000 Mitarbeiter)

Die KLR kommt in allen Geschäftsbereichen, allerdings in sehr unterschiedlichem Umfang, zum Einsatz. Die Zahl der Behörden, die die KLR einführen oder planen,

5) KLR-Rahmenkonzept für den Freistaat Bayern i.d.F. vom März 2002 und Dezember 2005

hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Ende 2005 waren etwa 10 % des Personals der Staatsverwaltung in die KLR einbezogen. In den Staatsministerien selbst gibt es keine KLR mehr, weil die Pilotprojekte in den Staatsministerien des Innern und der Finanzen negativ bewertet wurden.

Die derzeitige Situation zum Einsatz der KLR in der Staatsverwaltung wird vom ORH als unbefriedigend eingestuft:

- Ausreichende Darlegungen, ob der Bereich für eine KLR geeignet ist (Art. 7 Abs. 3 BayHO), lagen nicht vor. Ungeachtet des hohen zeitlichen, konzeptionellen und softwaretechnischen Aufwands befindet sich die KLR in den meisten Fällen immer noch in einem Anfangsstadium. Überwiegend wird trotz jahrelangen KLR-Einsatzes in vielen Bereichen immer noch von Pilotprojekten gesprochen, die teilweise unterbrochen oder sogar gänzlich eingestellt wurden. Fundierte Auswertungen oder Berichte über die Projekte, den Echtbetrieb zu erreichen, waren nicht vorhanden.
- Ein zielführender Einsatz im Sinne von Wirtschaftlichkeitsverbesserungen ist nicht festzustellen. Selbst dann, wenn die KLR durchaus verwertbare Erkenntnisse erbringt (z.B. aufgrund von Benchmarkergebnissen), werden daraus kaum Konsequenzen gezogen.
- Die KLR ist so, wie sie bisher praktiziert wird, unnötig komplex und zu sehr mit Details überfrachtet. Das zeigt sich vor allem bei den Personalkosten. Hier werden über die Pauschalen hinaus (Personaldurchschnittskosten, Versorgung, Beihilfe) die Nebenkosten (z.B. Geschäftszimmerausstattung, Büromaterialien) in einem zu hohen Detaillierungsgrad erfasst. Der ORH vertritt die Auffassung, dass der Ansatz der Personalvollkosten ausreichend ist. Eine detaillierte Erfassung kommt für Nebenkosten in Frage, bei denen konkrete Steuerungsmaßnahmen vorgesehen sind (z.B. IT, Produkthaushalt).
- In vielen Fällen wird die Validität der eingegebenen Daten nicht geprüft. Ursache dafür ist u.a., dass die Daten bisher nicht zur Steuerung eingesetzt werden.

Der ORH ist der Auffassung, dass die erheblichen Defizite beim KLR-Einsatz in der Staatsverwaltung im Kern auf die fehlenden Wirtschaftlichkeitsziele zurückzuführen sind. Bei konsequenter Ausrichtung der KLR an messbaren Wirtschaftlichkeitszielen muss auch geprüft werden, ob es in bestimmten Aufgabenbereichen genügen würde,

statt einer ständigen Kostenrechnung nur für einen oder mehrere begrenzte Zeiträume Kostenerhebungen und/oder Zeitaufschreibungen durchzuführen.

Die Ressorts halten die Aussage des ORH, aus den durch die KLR gewonnenen Erkenntnissen würden keine Konsequenzen gezogen, für nicht gerechtfertigt. Die Feststellung des ORH, die KLR sei oft unnötig komplex und mit Details überfrachtet, könne nicht nachvollzogen werden. Zum Teil resultiere der Detaillierungsgrad aus der Tatsache, dass für Titelgruppen eigene Kostenarten gebildet werden müssen, um eine Überführung der Kosten in die kameralen Ausgaben zu ermöglichen.

Der ORH geht davon aus, dass aus den von ihm aufgezeigten Schwachstellen die notwendigen Konsequenzen gezogen werden.

16.2.3 Controlling

Controlling findet in der Staatsverwaltung überwiegend nur in Ansätzen statt. Soweit wenigstens Ansätze dafür festzustellen waren, mussten dennoch erhebliche Defizite festgestellt werden:

- Planwerte, die Abweichungsanalysen ermöglicht hätten, waren nicht vorhanden.
- Eine systematische Vorgehensweise war nicht erkennbar (Projektcontrolling).
- Die erforderlichen Zielvorgaben/-vereinbarungen fehlen.
- Das Berichtswesen war nicht so gestaltet, dass eine unterjährige Steuerung möglich gewesen wäre.

Trotz des vom Ministerrat verabschiedeten Controlling-Eckpunktekonzpts wurde ein Controllingkreislauf in den Geschäftsbereichen nicht installiert. Aufgrund der fehlenden Konzepte konnte die KLR nicht zielführend konzipiert und auch nicht wirtschaftlich eingesetzt werden.

In der Stellungnahme der Ressorts wird neben dem Hinweis auf den Einsatz verschiedener Controllinginstrumente zum Ausdruck gebracht, dass Einsparungen nicht das alleinige Ziel des Controllings sind. Dem kann sich der ORH zwar anschließen, allerdings muss der Wirtschaftlichkeit besonderes Gewicht eingeräumt werden. Deshalb muss dem Finanzcontrolling die höchste Priorität gegeben werden.

16.3 Gesamtwürdigung

Ein wirksamer Einsatz der NSI im Sinne von Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erfordert einen ganzheitlichen Ansatz der verschiedenen NSI-Elemente. Dieser wurde bislang nicht verwirklicht und nicht erprobt. Trotz des bereits länger als zehn Jahre andauernden Einsatzes der NSI befinden sich viele KLR-Vorhaben immer noch in einem Anfangsstadium. Es wird nach wie vor von Pilotprojekten gesprochen. Fundierte Auswertungen oder Berichte über die Projekte mit dem Ziel, den Echtbetrieb zu erreichen, liegen nicht vor.

Das Zusammenwirken der Elemente ergibt sich aus dem zu beachtenden Steuerungskreislauf, wie er auch in dem vom Ministerrat beschlossenen Controlling-Eckpunktepapier aufgezeigt wird. Ein Steuerungskreislauf wird in den Geschäftsbereichen jedoch nicht installiert. Vorhandene Controllingansätze weisen erhebliche Defizite auf. Von einem systematischen Controlling ist die staatliche Verwaltung noch weit entfernt.

Aus dem Controlling-Eckpunktepapier und dem darin aufgezeigten Steuerungskreislauf wird deutlich, dass zunächst die Ziele zutreffend und messbar definiert werden müssen (Zielvorgaben/-vereinbarungen). Das erfolgte bei den aufgelegten NSI-Projekten so gut wie nicht. Bislang sind häufig nur „Zahlenfriedhöfe“ entstanden. Selbst dann, wenn die KLR durchaus verwertbare Erkenntnisse für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen aufzeigte (z.B. aufgrund von Benchmarkergebnissen), wurden daraus keine Folgerungen gezogen. Die fehlende Zieldefinition begründen die Behörden ganz überwiegend damit, dass die vorgesetzten Stellen, insbesondere die Staatsministerien, keine entsprechenden Vorgaben liefern würden. Insgesamt besteht hier erheblicher Nachholbedarf.

In keiner der vom ORH geprüften Behörden wurden Kosten und Nutzen der NSI vollständig und realistisch analysiert. Der ORH hält es für dringend erforderlich, dass solche Analysen für einen festzulegenden Betrachtungszeitraum (i.d.R. zehn Jahre) sowohl vorher als auch während der Einsatzphase durchgeführt werden. Er hat die Kosten für die gesamte Staatsverwaltung ermittelt. Diese betragen bislang mindestens 30 Mio €. Die Ressorts halten diese Größenordnung für angemessen, da sie alle Geschäftsbereiche umfassen und in einem Zeitraum von elf Jahren entstanden sind. Sie treffen aber selbst keine konkreten Aussagen zu dem dadurch erzielten Nutzen. Allerdings sollen die Feststellungen des ORH zum Anlass genommen werden, den Umgang mit den NSI zu überprüfen.

alle Ressorts

Ein konkreter Nutzen des Einsatzes der NSI konnte in keiner der geprüften Behörden nachgewiesen werden. Obwohl in den meisten Behörden die erhöhte Kostentransparenz als Nutzen der NSI angeführt wurde, gab es nirgends Unterlagen darüber, welcher Nutzen überhaupt erzielt werden sollte. Der ORH verkennt dabei nicht, dass es vor dem Einsatz der NSI schwierig sein kann, einen konkreten - möglichst bewertbaren - Nutzen zu bestimmen. Dennoch wäre es möglich und notwendig gewesen, im Vorfeld wenigstens den Betrachtungszeitraum und die mit dem NSI-Einsatz verfolgten Wirtschaftlichkeitsziele festzulegen.

Bei der bisherigen Ausgestaltung der NSI-Elemente fällt auf, dass wichtige Kriterien, insbesondere alternative Vorgehensweisen, vernachlässigt wurden. Aus der Sicht des ORH handelt es sich dabei vor allem um folgende Gesichtspunkte:

- Festgelegte Wirtschaftlichkeitsziele können in vielen Fällen auch ohne umfassende KLR-Systeme erreicht und evaluiert werden (z.B. durch Projektcontrolling, gezielte Wirtschaftlichkeitsprojekte in den verschiedensten Bereichen und Statistikdaten).
- In der Staatsverwaltung werden die mit Abstand meisten Kosten durch das eingesetzte Personal verursacht. Deshalb liegt i.d.R. eine wirtschaftliche Handlungsweise insgesamt vor, wenn nur das wirklich notwendige Personal zum Einsatz kommt. Wenn somit der Personalbedarf durch entsprechende Untersuchungen korrekt festgestellt wird, sollte besonders sorgfältig geprüft werden, ob durch den Einsatz von NSI weitere Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erreicht werden können.
- Die derzeit konzipierten und eingesetzten NSI-Elemente, insbesondere die KLR-Systeme, weisen einen zu hohen Detaillierungsgrad auf, der Transparenzprobleme, Akzeptanzschwierigkeiten, IuK-Umsetzungsprobleme und Mehrkosten zur Folge hat. Ob die Details im Hinblick auf die Zielerreichung erforderlich sind, wird nicht überprüft.
- Als ein NSI wird auch die Führung eines produktorientierten Haushalts gesehen (Produkthaushalt). In Bayern soll dieses Instrument erstmals im Doppelhaushalt 2007/2008 in den Bereichen der Vermessungsverwaltung (Kap. 06 21 und 06 22) und des Zentrums Bayern Familie und Soziales (Kap. 10 20) erprobt werden. Der ORH unterstreicht die Notwendigkeit, die Ergebnisse umfassend auszuwerten. Letztlich müssen die Pilotierungen eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Staatsregierung und den Landtag liefern, ob überhaupt

und wenn ja, in welcher Ausgestaltung, der Produkthaushalt in Bayern eingeführt werden soll.

Die Ressorts halten die NSI sowohl jeweils für sich betrachtet, als auch in ihrem Zusammenwirken für sinnvoll. Sie schließen sich dabei der Meinung des ORH an, dass die Steuerungsinstrumente erst im Zusammenwirken ihre volle Wirksamkeit entfalten können. In ihrem Vorgehen, einzelne Elemente der NSI zu erproben und Erfahrungen damit zu sammeln, bevor sich die einzelnen Verwaltungen mit einem umfassenden Gesamtpaket an Steuerungsinstrumenten auseinandersetzen müssen, sehen sie einen pragmatischen Ansatz. Dieser verfolge das Ziel, die einzelnen Steuerungsinstrumente dann schrittweise in ein Gesamtkonzept zu integrieren. Bereits jetzt zeige sich, dass in verschiedenen Verwaltungen unterschiedliche Controllinginstrumente erfolgreich eingesetzt würden. Die Verwaltungen werden jedoch die Feststellungen des ORH zum Anlass nehmen, den Umgang mit den NSI zu prüfen und dabei besonderen Wert auf die Formulierung konkreter Ziele zu legen.

Aus Sicht des ORH kann der NSI-Einsatz erst sinnvoll fortgesetzt werden, wenn der bisherige Einsatz und seine Wirtschaftlichkeit ressortübergreifend ausgewertet sind. Dabei sollten auch die Erkenntnisse anderer Länder genutzt werden.

17 Unterhalt staatlicher Gebäude

(Epl. 15 und 06; Gruppe 519, 682, 701)

Der Bauunterhalt wird nach wie vor vernachlässigt. Nicht rechtzeitig durchgeführte Maßnahmen führen zu überproportionalen Ausgaben und zu einer stärkeren Haushaltsbelastung in der Zukunft.

17.1 Rückblick

Der ORH hatte sich bereits 1998 eingehend mit Fragen des Bauunterhalts bei staatlichen Gebäuden befasst.⁶ Er hatte gefordert, dass auf der Grundlage einer sachgerechten Bedarfsermittlung die insoweit nötigen Mittel veranschlagt werden müssen, um den Wert der Gebäude langfristig zu sichern und aufwendige Sanierungen zu vermeiden. Der Landtag hatte daraufhin die Staatsregierung ersucht,

6) ORH-Bericht 1998 TNr. 18

die Bestandserhaltung stärker zu gewichten. Um den Mitteleinsatz für den Substanzerhalt des staatlichen Gebäudebestands zu verbessern, sollten neben einer angemessenen Dotierung der Ansätze für den Bauunterhalt sowie für die Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des Staatlichen Hochbaus die Möglichkeiten der dezentralen Budgetverantwortung verstärkt genutzt werden. Darüber sollte dem Landtag berichtet und dabei eine Liste der dringendsten Maßnahmen vorgelegt werden.⁷

17.2 Umsetzung des Landtagsbeschlusses

Nach dem Bericht der Staatsregierung wurden folgende Verbesserungen für den Bauunterhalt erzielt:⁸

- Verstärkung der Mittel ab 1998 durch einseitige Deckungsfähigkeit. Die Mittel können dadurch erhöht, aber nicht reduziert werden.
- Verstärkung der Mittel durch gegenseitige Deckungsfähigkeit von Bauunterhaltsmaßnahmen der Gruppe 519 und sog. kleinen Baumaßnahmen der Gruppe 701 ab 2001 bei gleichbleibenden Gesamtmitteln.
- Anhebung der Bauunterhaltungsmittel bei den Universitätsklinika.

Der ORH hat bei seinen erneuten Erhebungen in den Jahren 2005/2006 Folgendes festgestellt:

17.3 Entwicklung der Ausgaben für den Bauunterhalt

Die Mittel für den Bauunterhalt der Gruppen 519 (alle Einzelpläne ohne Kliniken) und 682 (Kliniken) wurden von 184 Mio € im Haushaltsjahr 1998 auf 212 Mio € im Haushaltsjahr 2001 angehoben. Dies entsprach dem Beschluss des Landtags vom 11. Februar 1999. Inzwischen liegen die Bauunterhaltungsmittel mit 175 Mio € aber wieder unter dem früheren Niveau (vgl. Schaubild 1).⁹ Nicht enthalten sind Mittel für Hochbaumaßnahmen im Bestand, die in der Anlage S veranschlagt und nicht für den laufenden Unterhalt bestimmt sind.

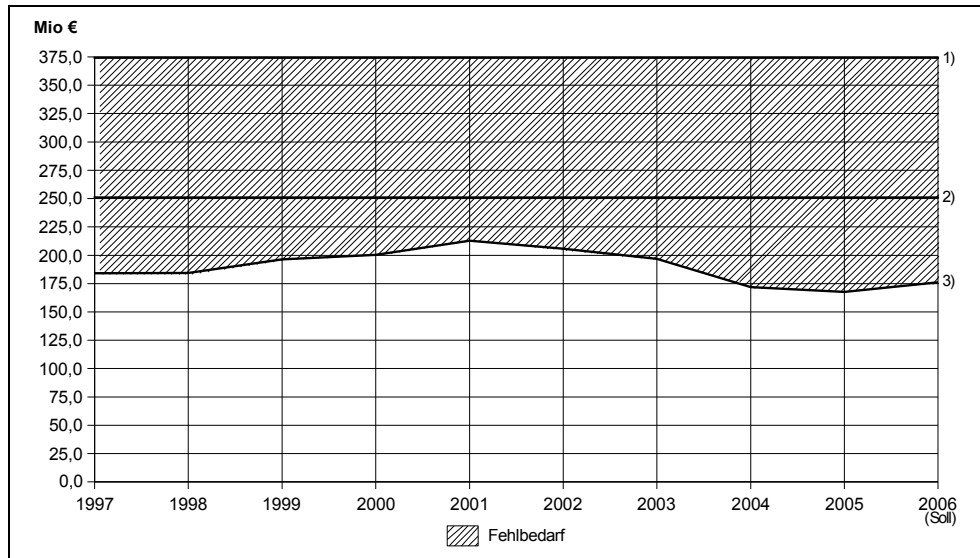
7) Landtagsbeschluss vom 11. Februar 1999 (LT-Drucksache 14/390 Nr. 2 a)

8) FMS vom 6. April 2001 Gz. 11-H3045-28/54-47112

9) Eine Indexbereinigung konnte wegen der geringen Baupreisveränderung seit 1996 vernachlässigt werden.

Ausgaben für den Bauunterhalt

Schaubild 1



- 1) Bedarf an Ausgaben für den Bauunterhalt bei 1,5 % des Neubauwerts
- 2) Bedarf an Ausgaben für den Bauunterhalt bei 1 % des Neubauwerts
- 3) Tatsächliche Ausgaben für den Bauunterhalt

Wie schon im ORH-Bericht 1998 ausgeführt, halten Fachleute/Institutionen¹ zur Ermittlung des durchschnittlichen jährlichen Bedarfs den Erfahrungswert von 1,0 bis 1,5 % des Neubauwerts für sachgerecht. Danach wären jedes Jahr Mittel von 250 bis 375 Mio €² für den laufenden Bauunterhalt sowie zusätzliche Mittel für den Abbau des aufgelaufenen Sanierungsstaus erforderlich.

Der ORH hat die Ausgabenentwicklung bei zwei Einzelplänen mit besonders hohem Baubestand näher untersucht.

17.3.1 Einzelplan 15

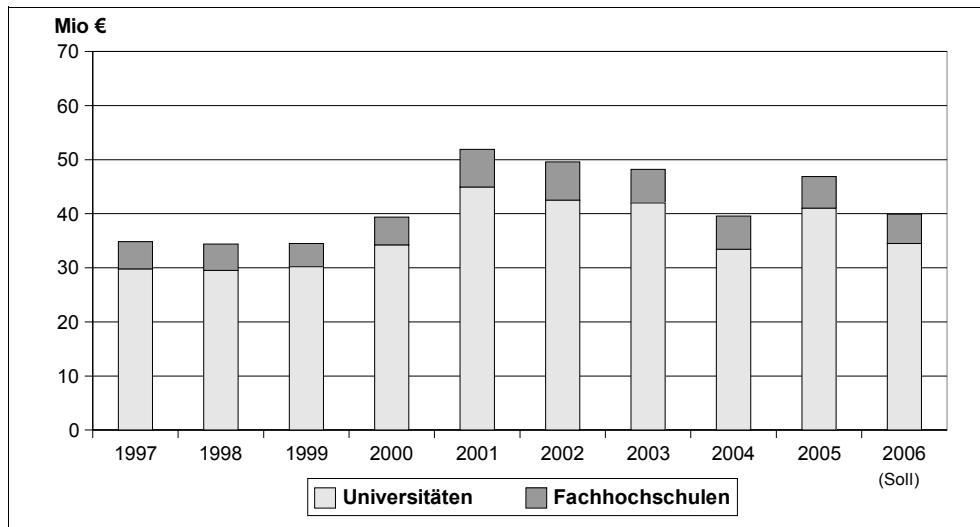
Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) ist zuständig für den Bauunterhalt eines Gebäudebestands mit einer Kubatur von 20,8 Mio m³ (= 30 % des gesamten Bestands), wovon der überwiegende Anteil auf die Hochschulen entfällt. Der Bauunterhalt der Hochschulen hat sich seit 1997 wie folgt entwickelt:

- 1) HIS-Hochschulinformationssystem: 1 bis 1,05 %; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung KGSt: 1,2 %; Bundesbauministerium: 1,5 %
- 2) 62 Mio m³ x 400 €/m³ = 25 Mrd € Neubauwert, davon 1,0 % = 250 Mio € oder 1,5 % = 375 Mio €

alle Ressorts

Ausgaben der Gruppe 519

Schaubild 2



Nach der RLBau M 8 ist für einzelne Gebäude der Bedarf an Mitteln für den Bauunterhalt detailliert zu ermitteln. Der festgestellte Bedarf an Haushaltsmitteln für die Gruppe 519 ist i.d.R. erheblich, z.T. um ein Vielfaches höher als die tatsächlich zugewiesenen Mittel. So hat 2005 ein Universitätsbauamt 21,7 Mio € angefordert, zugewiesen wurden aber nur 3,9 Mio €. Dadurch konnten die seit Jahren zunehmenden Bauschäden wieder nicht in ausreichendem Umfang behoben werden. Notwendige Instandsetzungs- und Reparaturarbeiten mussten zurückgestellt werden. Der ORH hat hierzu eine Prüfung bei der Universität Regensburg durchgeführt und die Ergebnisse in diesem Bericht (TNr. 41) dargestellt.

Dies zeigt, dass der im Bereich der Hochschulen eingetretene Sanierungsstau mit den bisher zur Verfügung gestellten Mitteln nicht abgebaut werden kann. Es führt zu einem Aufschub dringend notwendiger Maßnahmen für den Bauunterhalt und damit auch zu überproportionalen Kosten in den Folgejahren.¹²

Das StMWFK fordert in seiner Anmeldung zum Doppelhaushalt 2007/2008, die Ansätze 2007 auf 52,1 Mio € (+ 38,7 %) und 2008 auf 57,4 Mio € (+ 52,6 %) zu erhöhen. Die Bauämter haben den Mittelbedarf sogar auf 150 Mio € je Haushaltsjahr geschätzt. Der Staatshaushalt war bis zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht abschließend behandelt. Der Regierungsentwurf vom September 2006 geht bisher von je 39,5 Mio € für 2007 und 2008 aus.

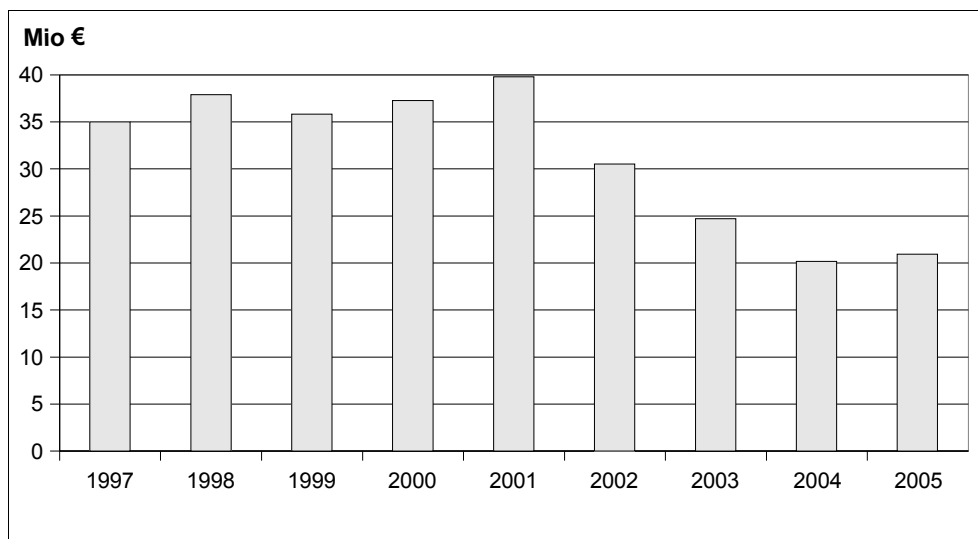
12) Diese Wirkung hat der ORH auch schon beim Unterhalt von Staatsstraßen festgestellt (Jahresbericht 2004 TNr. 22).

17.3.2 Einzelplan 06

Im Bereich des Einzelplans 06 ist ein Gebäudevolumen von 6,2 Mio m³ (= 10 % des Gesamtumfangs) zu betreuen. Die Ausgaben für den Bauunterhalt haben sich wie folgt entwickelt:

Ausgaben der Gruppe 519

Schaubild 3



Seit 2001 sind die Bauunterhaltungsmittel deutlich zurückgegangen. Der von den Bauämtern ermittelte Bedarf wird bei den Mittelzuweisungen regelmäßig höchstens zu zwei Dritteln erfüllt.

Die insoweit ohnehin zu knappen Bauunterhaltungsmittel werden außerdem durch den Nutzer nicht immer bestimmungsgemäß verwendet.¹³ Dadurch erhöht sich der nicht gedeckte Bedarf von Jahr zu Jahr zusätzlich.

Rund 50 % der Ausgaben entfallen auf Baumaßnahmen der Verwaltung für die staatlichen Schlösser, Gärten und Seen. Der ORH hat den Bauunterhalt bei der staatlichen Schlösserverwaltung geprüft und in diesem Bericht (TNr. 27) dargestellt.

13) entsprechend der RL Bau Abschnitt C

17.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) begründet die rückläufigen Ausgaben für die Substanzerhaltungsmaßnahmen an staatlichen Gebäuden in den Jahren 2004 und 2005 mit Einbrüchen bei den Steuereinnahmen und den Bemühungen um einen ausgeglichenen Haushalt.

Dort wo massive Schäden im Gebäudebestand festgestellt werden, die zu überproportionalen Folgeschädigungen führen können, sollte auch aus Sicht des StMF schnell gehandelt werden. Im Einzelnen greife hier die Einzelverantwortung und die Prioritätensetzung des jeweiligen Ressorts unter Ausschöpfung der weitreichenden Verstärkungs- und Umschichtungsmöglichkeiten zugunsten des Bauunterhalts.

Im Übrigen seien bei den Mitteln für den Bauunterhalt die Bestandsmaßnahmen in der Anlage S einzubeziehen. So würden große Baumaßnahmen im Gebäudebestand der Einzelpläne 06 und 15, bei denen auch Bauunterhaltsmaßnahmen abgewickelt werden, insgesamt eine steigende Tendenz aufweisen. Sie stiegen von 72,5 Mio € im Jahr 2001 auf 80,1 Mio € im Jahr 2005. In allen Einzelplänen seien dafür rd. 130 Mio € jährlich ausgegeben worden.

Inklusive der Hochbaumaßnahmen im Bestand (Substanzerhaltung) würden z.B. im Jahr 2006 dadurch 1,36 % und im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/2008 sogar jährlich 1,5 % des Neubauwerts erreicht.

Im Einzelplan 15 hätten sich die bereitgestellten Mittel für den Bauunterhalt deutlich erhöht, und zwar von 39,8 Mio € im Jahr 1998 auf 52,2 Mio € im Jahr 2005. Nicht von der Hand zu weisen sei allerdings, dass einige Stellen dem Bauunterhalt nicht die ihm gebührende Beachtung beigemessen hätten (Beispiel Universität Regensburg).

Der dargestellte Rückgang der Bauunterhaltsmittel im Einzelplan 06 ab 2002 beruhe insbesondere auf dem Auslaufen der IT-Verkabelungsmaßnahmen bei der Steuerverwaltung. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/2008 seien die Ansätze der Gruppe 519 wieder um 18 % von 23,2 Mio € (Soll 2006) auf 27,4 Mio € (2007) bzw. auf 27,5 Mio € (2008) gesteigert worden.

17.5 **Auffassung des ORH**

Das Defizit bei der Bereitstellung der Bauunterhaltungsmittel lässt sich nicht dadurch verringern, dass Ausgaben für Baumaßnahmen der Anlage S hinzugerechnet werden. Die vom StMF genannten Bestandsmaßnahmen sind Umbau-, Sanierungs-, Einrichtungs-, Verbesserungs- und Ersatzmaßnahmen, die nicht zum Bauunterhalt gehören, wie z.B. der Umbau des Plenar- und Senatsaals. Soweit im Einzelfall größere Sanierungen durchgeführt werden, dienen diese dem Abbau des Sanierungsstaus und nicht dem laufenden Bauunterhalt.

Dem Grunde nach sind sich ORH und Verwaltung einig, dass die Erhaltung des Gebäudebestands ein zentrales Anliegen des Staats sein muss. Nur die rechtzeitige Bereitstellung erforderlicher Mittel sichert einen kostengünstigen Bauunterhalt und damit auch einen langfristigen Substanzerhalt. Den Beschlüssen des Landtags, die Bestandserhaltung stärker zu gewichten, wurde zwar durch einzelne Maßnahmen Rechnung getragen. Der ORH hält es aber nach wie vor für erforderlich, den Fehlbedarf im Bauunterhalt abzubauen. Die Erhaltung wertvoller Bausubstanz darf nicht so weit in die Zukunft verschoben werden, dass eine Sanierung nur mit überproportionalen Kosten oder überhaupt nicht mehr möglich ist.

Staatsministerium des Innern

18 Öffentlich Private Partnerschaften im Staatsstraßenbau

(Kap. 03 76 Tit. 823 33 und 823 34)

Der Staat verwirklicht zwei Staatsstraßenprojekte über Öffentlich Private Partnerschaften. Der ORH hat bei den Investitionen keine Kostenvorteile festgestellt, die nicht auch bei konventioneller Verwirklichung erreichbar wären. Demgegenüber verteuert die private Vorfinanzierung die Maßnahmen.

18.1 Allgemeines zu den beiden Pilotvorhaben

Unter „Öffentlich Privater Partnerschaft“ (ÖPP)¹ wird eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft verstanden, die sich über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Infrastrukturprojekte erstreckt und diese möglichst wirtschaftlich verwirklichen soll. Der Staatsstraßenhaushalt 2005/2006 enthält für zwei Pilotvorhaben Verpflichtungsermächtigungen über 55 und 25 Mio €: die Verlegung der Staatsstraße 2309 bei Miltenberg mit Bau einer Mainbrücke (St 2309) und der Bauabschnitt 4 der Staatsstraße 2580 als Flughafentangente Ost bei Erding (FTO).

In einem Fall soll die hochbelastete Ortsdurchfahrt von Miltenberg durch eine 4,8 km lange Verlegung der St 2309 entlastet werden. Dazu müssen u.a. eine neue 355 m lange Brücke über den Main sowie ein 340 m langer Tunnel gebaut werden.

Mit dem Bau der FTO soll im anderen Fall eine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung zwischen den Bundesautobahnen A 92 und A 94 hergestellt und die Anbindung des Münchner Flughafens aus östlicher Richtung verbessert werden. Die insgesamt 27 km lange Strecke ist in sechs Bauabschnitte unterteilt, von denen bereits drei fertiggestellt sind. Das ÖPP-Projekt bezieht sich auf den Bauabschnitt 4 mit 3,5 km Länge.

1) Synonym wird auch von „Public Private Partnership“ (PPP) gesprochen.

Beide Projekte unterscheiden sich darin, dass die St 2309 einen deutlich größeren Anteil an Brücken- und Tunnelbau erfordert, während der Ingenieurbau bei der FTO nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Straßenbauverwaltung hat mit großem Aufwand und externer Beratung komplexe Verträge mit jeweils einem Generalunternehmer abgeschlossen. Die Verträge bestehen aus vier Teilen:

- **Teil A:** Konventioneller Bauvertrag mit detailliertem Leistungsverzeichnis für bestimmte Teilleistungen, wie etwa Vorarbeiten, Baustelleneinrichtung, Entwässerung, Seitenstreifen, Humusierung und Begrünung, Wildschutzzäune, aber auch kreuzende Straßen, einzelne Bauwerke,
- **Teil B:** Funktionsbauvertrag mit funktionaler Leistungsbeschreibung und pauschalierter Abrechnung nur für die durchgehende Fahrbahn und die Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel),
- **Teil C:** Bauliche Erhaltung nur des Teils B für 25 Jahre, beginnend mit dessen Abnahme,
- **Teil D:** Kreditfinanzierung der Bauleistungen (Teile A und B).

Der Auftragnehmer finanziert sämtliche Bauleistungen vor. Er hat dafür einen Kreditvertrag mit einer Bank geschlossen. Während der Bauzeit werden die nachgewiesenen Bauleistungen mit einem variablen Satz verzinst. Nach Abnahme und Übergabe der Straße kann der Auftragnehmer vertragsgemäß seine Werklohnforderung gegenüber dem Staat einredefrei an die vorfinanzierende Bank abtreten (forfaitieren). Der Staat refinanziert die Bau- und Finanzierungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren erstmals im Jahr der Abnahme der Bauleistungen (Teile A und B).

Außerdem vergütet das Bauamt die Erhaltungsmaßnahmen nach einem festgelegten Zahlungsplan. Voraussetzung dafür ist, dass die vertraglich vereinbarten funktionalen Anforderungen (z.B. Ebenflächigkeit und Griffigkeit der Fahrbahnoberfläche) erfüllt sind. Die Qualitätsanforderungen sind z.T. weit höher als im übrigen Staatsstraßennetz.

18.2 Ziele der Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung in Bayern hatte bereits 1994 beim Bau von zwei Staatsstraßen Erfahrungen mit privater Vorfinanzierung gesammelt. In beiden Fällen

hatte der ORH beträchtliche Mehrkosten festgestellt.² Der Landtag hatte daraufhin die Staatsregierung ersucht, „... eine private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen auf besonders begründete Ausnahmefälle zu beschränken ...“.³

Vor diesem Hintergrund sieht die Straßenbauverwaltung die „besondere Begründung“ im Sinne des Landtagsbeschlusses für neue Pilotprojekte vor allem in einer Lebenszyklusbetrachtung. In folgenden Bereichen will die Verwaltung Erfahrungen sammeln:

- Kostenvergleich zwischen konventioneller und ÖPP-Verwirklichung,
- Innovationen durch ÖPP,
- Risikoverteilung bei ÖPP-Projekten.

18.3 Kostenvergleich der Verwaltung

Ungeachtet des Pilotcharakters beider Straßenbauvorhaben machte die Verwaltung ihre Verwirklichung von einem positiven Wirtschaftlichkeitsvergleich abhängig. Für den Kostenvergleich hat die Verwaltung die Ausschreibungsergebnisse mit Schätzkosten für eine konventionelle Realisierung verglichen, weil das Vergaberecht eine sog. Parallelausschreibung nicht zulässt.

Kostenvergleich für die St 2309 (Mio €)

Zahlenübersicht 1

	geschätzte Kosten	Ausschreibungs- ergebnis	Vorteil/Nachteil ÖPP
A: Einheitspreisvertrag	10,4	8,7	+ 1,7
B: Funktionsbauvertrag	20,9	19,4	+ 1,5
C: Bauliche Erhaltung	1,8	1,4	+ 0,4
D: Kreditfinanzierung	6,7 / 6,0 ¹⁾	9,1 ²⁾	- 2,4 / - 3,1
Summe	39,8 / 39,1 ¹⁾	38,6 ²⁾	+ 1,2 / + 0,5

1) bei gleichen Baukosten

2) mit nachträglichem Zinssicherungsgeschäft

2) ORH-Bericht 1997 TNr. 23

3) Landtagsbeschluss vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947 Nr. 2 d)

Kostenvergleich für die FTO (Mio €)

Zahlenübersicht 2

	geschätzte Kosten	Ausschreibungs- ergebnis	Vorteil/Nachteil ÖPP
A: Einheitspreisvertrag	5,08	5,00	+ 0,08
B: Funktionsbauvertrag	4,54	4,50	+ 0,04
C: Bauliche Erhaltung	1,45	0,68	+ 0,77
D: Kreditfinanzierung	1,80 / 2,37 ¹⁾	1,99 / 2,69 ¹⁾	- 0,19 / - 0,32 ¹⁾
Summe	12,87 / 13,44 ¹⁾	12,17 / 12,87 ¹⁾	+ 0,70 /+ 0,57 ¹⁾

1) mit Zinssicherungsgeschäft

Nach Berechnungen des Staatsministeriums der Finanzen wäre die unmittelbare Kreditfinanzierung durch den Staat bei der St 2309 um 2,4 Mio €, bei gleichen Baukosten sogar um 3,1 Mio € günstiger; bei der FTO läge der Vorteil bei 0,19 bzw. 0,32 Mio €. Die Verwaltung kommt dennoch in beiden Fällen zu einem positiven Ergebnis zugunsten von ÖPP.

18.4 Prüfung des Kostenvergleichs

Der ORH hat gemeinsam mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Verträge geprüft und dabei den Kostenvergleich der Verwaltung untersucht.

18.4.1 Baukosten

Teil A des Vertrags besteht aus einer konventionellen Leistungsbeschreibung mit Einzelpositionen. Die Verwaltung weist für die **St 2309** einen ÖPP-Vorteil von 1,7 Mio € aus. Sie begründet dies neben dem günstigen Zeitpunkt der Ausschreibung vor allem mit der Durchführung der Baumaßnahmen in einem Stück. Demgegenüber hat sie bei der herkömmlichen Errichtung wegen des knappen Haushalts eine zeitliche Streckung und eine Ausschreibung nach Fachlosen unterstellt. Mehrfache Baustelleneinrichtung und -räumung sowie ein ungünstigerer Bauablauf würden erhebliche Mehrkosten auslösen. Nach Ansicht des ORH darf aber nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden. Hätte die Verwaltung im Rahmen ihrer Budgetbewirtschaftung für gleiche Rahmenbedingungen gesorgt, so hätte eine Ausschreibung bei der konventionellen Variante zum gleichen Ergebnis geführt.

Für **Teil B** als Funktionsbauvertrag geht die Verwaltung bei der **St 2309** ebenfalls von beträchtlichen ÖPP-Vorteilen aus. Sie resultieren vor allem aus günstigeren Sonderbauweisen für die Bauwerke. Diese werden aber bei herkömmlichen Aus-

schreibungen ebenfalls häufig angeboten und beauftragt. Sie sind damit kein ÖPP-spezifischer Vorteil. Die einzige Abweichung besteht in einem etwas teureren Deckenbelag zugunsten eines erhofften geringeren Erhaltungsaufwands, der aber die Baukosten erhöht.

Bei der **FTO** unterscheiden sich geschätzte Kosten und Ausschreibungsergebnis deutlich geringer, weil die Bauverwaltung wegen des kleineren Leistungsumfangs keine verschiedenen Bauabläufe ansetzen konnte. Hinzu kommen noch zwei weitere Aspekte: Die Verwaltung hat hier bei beiden Varianten die Kosten für eine Dauerzählstelle einbezogen, obwohl diese nur bei der ÖPP-Lösung notwendig ist. Vor allem hat sie bei ÖPP die für die Bauwerke angebotene günstigere „Rahmenbauweise“ berücksichtigt. Diese wäre als Sondervorschlag bei der herkömmlichen Methode aber ebenfalls zu erwarten gewesen. Bei entsprechender Berücksichtigung ergibt sich gegenüber dem errechneten Vorteil von 120 000 € sogar ein Nachteil für ÖPP von 245 000 €. Hinzu kämen noch Mehrkosten für den teureren Kompaktasphalt, der erst in der Erhaltungsphase (Teil C) Vorteile erwarten lässt.

Fazit des ORH

Wären die Projekte konventionell vergleichbar und zum selben Zeitpunkt ausgeschrieben worden, so wären ähnliche Angebote zu erwarten gewesen. Die errechneten Kostenvorteile bei ÖPP sind daher unrealistisch.

18.4.2 Erhaltungskosten

Der Auftragnehmer soll gemäß Teil C des Vertrags die nach dem Teil B erstellten Fahrbahnen und Bauwerke 25 Jahre lang erhalten. Der laufende Unterhaltsdienst verbleibt dagegen beim Straßenbauamt. Für die Bewertung des baulichen Zustands schreibt der Vertrag detailliert vor, welche Inspektionen und Kontrollen in welchem Jahr zu erfüllen sind. Außerdem muss der Auftragnehmer ab dem 23. Jahr die Schutzschichten bei den Ingenieurbauten erneuern und die je nach Ergebnis der Kontrollen erforderlichen Reparaturen übernehmen.⁴

Für die **St 2309** hat der Auftragnehmer im Streckenbau Kosten von 690 000 € angesetzt, die im Wesentlichen auf einen einmaligen Deckenbau gegen Ende des 25-Jahreszeitraums entfallen. Demgegenüber hat die Straßenbauverwaltung sowohl im 15. als auch nochmals im 25. Jahr einen Deckenbau zu je 480 000 €

4) Die nachfolgenden Zahlen sind absolut, ohne Diskontierung.

veranschlagt. Nur auf diese Weise ergibt der Vergleich einen Kostenvorteil für ÖPP. Als Gründe wurden die hohe Verkehrsbelastung und gestiegene Anforderungen an die Straßenoberfläche (z.B. Griffigkeit) genannt. Die eigene Praxis sieht aber anders aus: Im Bauamtsbereich erhalten die Staatsstraßen durchschnittlich alle 48 Jahre eine neue Decke.⁵ Selbst bei vergleichbaren Bundesstraßen wird die Decke einer Neubaustrecke nicht innerhalb von 25 Jahren zweimal erneuert. Die Straßenbauverwaltung hat aber auch für die Bauwerke (Brücke und Tunnel) zwei aufwendige Sanierungen (insgesamt 950 000 €) bei den Schätzkosten angesetzt, während die ÖPP-Variante nur von einer Sanierung mit 517 000 € ausgeht. Wenn man dies ebenso für die konventionelle Variante unterstellen würde, ergäbe sich auch hier ein rechnerischer Nachteil der ÖPP-Lösung.

Für die **FTO** stellt sich der Vergleich ähnlich dar, weshalb der ORH auch dort keine Kostenvorteile der ÖPP-Lösung erkennen kann.

18.4.3 Zusammenfassende Bewertung des Kostenvergleichs

Der Kostenvergleich der Verwaltung beruht auf ungleichen Annahmen. Nur deshalb ergeben sich bei den Bau- und Erhaltungskosten Vorteile für ÖPP. Bei den Finanzierungskosten hat die konventionelle Variante ohnehin einen großen Vorteil, weil sich der Staat günstiger refinanzieren kann. Insgesamt wäre die herkömmliche Verwirklichung jeweils günstiger gewesen. Dabei hat der ORH die Transaktionskosten (Beratung der Verwaltung) durch Externe nicht mitgerechnet.

Das Staatsministerium des Innern (StMI) hält den Wirtschaftlichkeitsvergleich dagegen für realistisch. Sein Ziel sei es, der bisherigen konventionellen Projektrealisierung die neuartige ÖPP-Variante gegenüberzustellen und zu erproben. Es sei nicht sachgerecht, bei der konventionellen Variante fiktiv Elemente aus der ÖPP-Variante zu berücksichtigen, die es dort in der Praxis regelmäßig nicht gebe wie etwa den Funktionsbauvertrag oder die Vergabe an einen Generalunternehmer. Es sei gerade charakteristisch für die Pilotprojekte, dass dort diese Elemente erst erprobt werden. Der Vorteil des Funktionsbauvertrags liege nicht nur darin, günstigere Sonderbauweisen zu fördern, sondern wesentlich im Lebenszyklusansatz. Dass der Auftragnehmer über die gesetzliche Gewährleistungszeit von fünf Jahren hinaus für den Erhaltungszeitraum von 25 Jahren Verantwortung trage, verstärke den Anreiz, dauerhaft und erhaltungsfreundlich zu bauen. Sofern sich einzelne

5) Auch das kritisiert der ORH, s. Jahresbericht 2004 TNr. 22.

Elemente der ÖPP-Vorhaben bewähren würden, könne die Bauverwaltung diese künftig auch bei konventioneller Finanzierung anwenden.

Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Funktionsbauvertrag und Generalunternehmervergabe sind auch jetzt schon bei herkömmlichen Bauweisen rechtlich möglich. Um zu testen, ob beide Elemente zu kostengünstigeren Lösungen führen, hätte es nicht der teureren privaten Vorfinanzierung bedurft. Nur um diese im Wirtschaftlichkeitsvergleich rechnerisch zu kompensieren, wurden verschiedene Sachverhalte gegenübergestellt.

18.5 Innovationen bei den Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung will mit dem Pilotvorhaben auch erproben, ob und welche Anreize für Innovationen aus der Lebenszyklusbetrachtung und dem Funktionsbauvertrag entstehen. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten aber begrenzt, weil die Straßenplanung durch Planfeststellungsbeschluss fixiert ist und die technischen Vorschriften die Varianten im Straßenaufbau weitgehend erfassen. Deshalb enthalten die Angebote - wie zu erwarten war - nur wenige Ansätze für Innovationen, die über die bisher schon üblichen Sondervorschläge bei Bauwerken hinausgehen.

Der Auftragnehmer rechnet mit einem niedrigeren Erhaltungsaufwand, wenn er qualitativ höherwertiger baut. Sollten die Erfahrungen mit den beiden Pilotprojekten dies als wirtschaftlich erweisen, so müsste die Straßenbauverwaltung künftig konsequenterweise höhere Standards planen. Ähnliches gilt für die Bereiche Bauablaufplanung und Massendisposition, in denen die Verwaltung ein größeres Innovationspotenzial sieht. Dennoch sah sie sich bisher nicht in der Lage, diese Rahmenbedingungen für konventionelle Ausschreibungen von größeren Staatsstraßenprojekten zu schaffen. Der ORH hält es für unverständlich, dass diese zweifellos bestehenden Vorteile nur über den teureren Weg der privaten Vorfinanzierung nutzbar sein sollen.

18.6 Risikoverteilung

Die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner während des Lebenszyklus eines Bauwerks⁶ soll Effizienzgewinne dadurch erschließen, dass Projektrisiken jeweils

6) hier begrenzt auf 25 Jahre

derjenige Vertragspartner übernimmt, der sie effizienter tragen kann. Dies zu testen, war ein weiteres Ziel der Pilotprojekte. Die Bauverwaltung hat für die St 2309 die Risiken intern bewertet. Der ORH beurteilt das wie folgt:

Risiko von Kostensteigerungen

Das Risiko von Kostensteigerungen liegt beim Generalunternehmer. Die Zusammenfassung aller Straßen- und Ingenieurbauten in einem großen Gesamtauftrag lässt einen günstigeren Gesamtpreis erwarten als bei losweiser Vergabe. Die Beauftragung eines Generalunternehmers ist allerdings auch außerhalb von ÖPP möglich. Das StMI begründet die einseitige Wertung damit, dass sonst die Vorteile von ÖPP nicht ausreichend zum Tragen kämen.

Risiko des Projektmanagements

Da der Auftragnehmer auch die Finanzierung übernimmt, kann er über die Mittelbereitstellung den Bauablauf entsprechend den betrieblichen Verhältnissen sehr gut steuern. Die gegebene Mittelausstattung gestatte es nach Ansicht des StMI nicht, einen optimalen Bauablauf bei großen Staatsstraßenprojekten zu finanzieren, weil dann die Straßenbaumittel nicht wie bisher regional ausgewogen verteilt werden könnten. Nach Auffassung des ORH gebietet es der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, den Bauablauf auch bei konventioneller Ausschreibung durch entsprechende Rahmenbedingungen zu optimieren. Im Übrigen engen ÖPP-Vorhaben, die zulasten künftiger Staatsstraßenhaushalte abfinanziert werden müssen, die Spielräume noch mehr ein und verschärfen damit die vom StMI geschilderte Problematik.

Insolvenzrisiko

Das Risiko des Bauherrn, dass ein Bauunternehmen während der Bauphase insolvent wird und damit zusätzliche Kosten entstehen, verringere sich - so die Verwaltung - aufgrund der privaten Vorfinanzierung. Der Staat müsse hier keine Zahlungen leisten.

Tatsächlich führt die private Vorfinanzierung durch Bankkredit in der Bauphase nicht zu direkten Zahlungen der Straßenbauverwaltung an den Auftragnehmer. Der Staat muss vielmehr erst nach Abnahme der Bauleistungen den abgetretenen Werklohnanspruch und die Kreditzinsen an die Bank ratenweise begleichen. Diese kann aber bei Insolvenz des Bauunternehmens verlangen, dass der Forde-

rungskauf und die Abtretung des Werklohnanspruchs rückgängig gemacht werden. Dann besteht wieder eine ausschließliche Leistungsbeziehung zwischen Bauamt und Baufirma.

Das Bauamt muss im Insolvenzfall unabhängig von der Realisierungsvariante die restlichen Baumaßnahmen neu ausschreiben und vergeben. Das bedeutet Zeitverlust, Mehraufwand und erhöhte Kosten. Das StMI argumentiert, dass dieser Schaden bei der ÖPP-Variante durch Aufrechnung besser geltend gemacht werden könnte. Allerdings lässt das Insolvenzrecht Aufrechnungen generell nur eingeschränkt zu.

Erhaltungsrisiko

Das Risiko, dass bald nach Ablauf der Gewährleistungszeit Mängel auftreten und entsprechende Sanierungskosten anfallen, trägt beim Funktionsbauvertrag der Auftragnehmer. Das Erhaltungsrisiko muss ein Bieter - wie jedes andere Risiko - allerdings durch kalkulatorische Zuschläge berücksichtigen. Die Verwaltung geht insoweit davon aus, dass er dieses Risiko kostengünstiger beherrschen kann, wenn ihm sowohl der Bau als auch die Erhaltung obliegen. Der Auftragnehmer habe in der Erhaltungsphase eine relativ große zeitliche Dispositionsfreiheit. Der Zeitpunkt von Erhaltungsmaßnahmen könne optimal gewählt werden, während diese bei konventioneller Realisierung oftmals aufgrund knapper Haushaltsmittel verschoben werden müssen.

Nach Auffassung des ORH entfiere der Vorteil, wenn die für notwendige Erhaltungsmaßnahmen erforderlichen Haushaltsmittel so bereitstünden, wie sie die Bauverwaltung den Unternehmen in den ÖPP-Verträgen zugesichert hat. Im Übrigen wird die Projektphase Betrieb/Erhaltung - anders als bei Autobahnabschnitten im Rahmen von Betreibermodellen - nur eingeschränkt übertragen. So verbleibt sinnvollerweise der gesamte Betriebsdienst wegen der kurzen und innerhalb des zusammenhängenden Staatsstraßennetzes liegenden Strecke bei der Straßenbauverwaltung. Aber auch die Erhaltung wird nur teilweise übertragen: Die Abgrenzungen zwischen den Teilen A und B haben zur Folge, dass das Bauamt für Teilbereiche (Entwässerungsanlagen, Bankette, Böschungen etc.) zuständig bleibt.

Fazit des ORH

Im Ergebnis führt somit auch die Risikobewertung nicht zu Vorteilen für ÖPP, die die Mehrkosten aus der privaten Kreditfinanzierung ausgleichen könnten.

18.7 Eignung der Pilotvorhaben

Vor der Entscheidung, die Bauvorhaben im Rahmen eines ÖPP-Modells zu verwirklichen, hätte jeweils deren Eignung hinsichtlich der fünf Projektphasen „Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Erhaltung, Verwertung“ geprüft werden müssen. Die beiden Pilotprojekte wurden jedoch im Doppelhaushalt 2005/2006 ohne einen solchen Eignungstest veranschlagt.

Nach Ansicht des StMI dienen die beiden Pilotprojekte dazu, praktische Erfahrungen mit ÖPP zu gewinnen. Es will auf der Grundlage dieser Erfahrungen Kriterien für einen Eignungstest entwickeln. Dieser formuliere im Wesentlichen die wirtschaftlichen Erwartungen an ein Projekt im Vorfeld einer Ausschreibung und prüfe mit dem Ziel, ob ÖPP als Beschaffungsvariante weiterzuverfolgen sei. Das sei für die beiden Vorhaben zu bejahen gewesen. In beiden Fällen hätten die Größe und Komplexität erwarten lassen, dass die systemimmanenten Vorteile von ÖPP die Nachteile der privaten Vorfinanzierung kompensieren können.

Demgegenüber hätte nach Auffassung des ORH ein vorgeschalteter Eignungstest für beide ÖPP-Projekte zu einem negativen Ergebnis führen müssen, wenn die vorgenannten Kriterien herangezogen worden wären.

18.8 Gesamtbewertung

Der ORH fasst das Ergebnis seiner Prüfungen wie folgt zusammen:

Ein realistischer Kostenvergleich lässt keine Vorteile der ÖPP-Lösung gegenüber einer herkömmlichen Verwirklichung erkennen. Kostenersparnisse entstehen, wenn ohne zeitliche Streckung gebaut werden kann. Dies wäre auch nach der konventionellen Methode möglich gewesen. Gleiches gilt für die Kostenvorteile bei der Vergabe an Generalunternehmer gegenüber einer Aufteilung in Fachlose gemäß den Mittelstandsrichtlinien.

Jedes ÖPP-Vorhaben begründet wie eine unmittelbare Kreditaufnahme auch langfristige finanzielle Belastungen für die Zukunft und engt den künftigen Handlungsspielraum entsprechend ein.

19 Verzeichnisdienst und elektronische Signatur in der Verwaltung

(Kap. 03 07 Tit. 511 97)

Die Verwaltung hat Ministerratsbeschlüsse und entsprechende Handlungszwänge zum Aufbau der Basiskomponenten Zentraler Verzeichnisdienst und elektronische Signatur initiiert, ohne zuvor den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Die elektronische Signatur ist kaum im praktischen Einsatz.

19.1 Allgemeines

Die elektronische Signatur, seit 2001 durch Bundesrecht der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellt, ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die elektronische, d.h. papierlose Erledigung von Geschäftsprozessen. Mit ihr sollen die Urheberschaft des Autors und die fehlerfreie Übermittlung der Information gewährleistet werden. Technisch wird die elektronische Signatur durch Zertifikate realisiert, deren effiziente Verwaltung eine Public Key Infrastruktur (PKI) voraussetzt. Wesentlicher Bestandteil der PKI ist ein Verzeichnisdienst, in dem die öffentlichen Zertifikate behördenübergreifend gespeichert und abgerufen werden können.

19.2 Public Key Infrastruktur

19.2.1 Ermittlung des Bedarfs

Nach Inkrafttreten des Signaturgesetzes stellte das Staatsministerium in einer Vorlage zur Ministerratssitzung vom 9. Juli 2002 die rechtlichen Vorgaben (einfache, fortgeschrittene, qualifizierte Signaturen und Verschlüsselungsverfahren) sowie die Einsatzmöglichkeiten in der bayerischen Verwaltung dar. Die elektronische Signatur wurde dabei als elementare Voraussetzung der elektronischen Verwaltungstätigkeit angesehen.

Ohne ausreichende Prüfung des Bedarfs in der staatlichen Verwaltung ging das Staatsministerium von dem Ziel einer flächendeckenden Ausstattung von 100 000 IT-Arbeitsplätzen aus (Kosten von 21,8 Mio €). Es hat dabei darauf hingewiesen, dass „die flächendeckende Einführung einer Signaturlösung gegenwärtig technisch riskant“ sei und „die Gefahr von Fehlinvestitionen“ in sich berge.

Der Ministerrat beschloss daraufhin am 9. Juli 2002 ein Maßnahmenpaket zur Stärkung von eGovernment. Die elektronische Signatur einschließlich entsprechen-

der Verschlüsselungsverfahren sollte spätestens bis 2005 flächendeckend in der Staatsverwaltung eingeführt werden. Im Vollzug dieses Beschlusses wies das Staatsministerium in einem Schreiben vom 7. April 2003 alle Behörden des Freistaats an, flächendeckend die elektronische Signatur und ein Verschlüsselungsverfahren schrittweise einzuführen. Die Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaats (AGO) war bereits zum 1. Januar 2001 dahin gehend geändert worden, dass elektronische Kommunikation Vorrang vor der Schriftform habe.

Allerdings wurden keine ausreichenden Überlegungen angestellt, wie mit der beim Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (LfStaD) vorgesehenen PKI die erwartete Zahl von Zertifikaten realisiert werden kann. Die Nachfrage der Behörden nach einer Ausstattung mit Zertifikaten war dann aber wegen der damit verbundenen technischen Probleme der Installation, die arbeitsaufwendig und kompliziert war, äußerst gering.

Das Staatsministerium wurde sich erst im Laufe des Jahres 2003 der Probleme bewusst, die bei einer größeren Nachfrage nach Zertifikaten auftreten werden. Zwei daraufhin in Auftrag gegebene Gutachten kamen zum Ergebnis, dass die vorhandene PKI ineffizient ist. Es wurde außerdem ein geringer Nutzungsgrad von 2 000 Zertifikaten festgestellt. Künftig sei von „deutlich mehr als 10 000 Zertifikaten auszugehen“. Daher sei die bestehende PKI „mit vertretbarem personellen Einsatz nicht sicher betreibbar“. Die bestehende PKI müsse deshalb neu konzipiert werden.

Im Jahr 2005 wurde in der IuK-Landesstrategie das ursprüngliche Ziel einer flächendeckenden Ausstattung der Staatsverwaltung korrigiert. Nunmehr sollten fortgeschrittene Signaturen nur noch „im erforderlichen Umfang“ bereitgestellt werden, die Zentrale IuK-Leitstelle (ZIL) geht dabei von 30 000 Zertifikaten aus. Als Zieltermin für Aufbau und Betrieb einer landeseigenen PKI wurde in der IuK-Landesstrategie das Jahr 2006 genannt.⁷

Am 5. Oktober 2005 forderte das LfStaD im Rahmen eines EU-weiten Verhandlungsverfahrens auf, Angebote für eine „PKI-Lösung für die Bayerische Verwaltung“ abzugeben. In den Rahmenbedingungen wurde davon ausgegangen, dass durch die PKI für anfänglich 30 000 und langfristig 100 000 Beschäftigte jeweils eigenständige Schlüsselpaare für Verschlüsselung, Signatur und Authentisierung erzeugt und verwaltet werden müssen. Dies bedeutet, dass 90 000 bis 300 000 gültige Zertifikate im Umlauf sein werden und - bei einer angenommenen Gültigkeit von

7) IuK-Landesstrategie für die bayerische Staatsverwaltung vom 14. Oktober 2005, S. 43 ff.

drei Jahren - jährlich bis zu 100 000 dieser Zertifikate erneuert werden müssen. Im Februar 2006 wurde der Zuschlag erteilt. Für die Realisierung der neuen PKI entstehen allein beim LfStaD Kosten von über 900 000 €, die Gesamtkosten in der Staatsverwaltung wurden nicht ermittelt.

19.2.2 Auffassung des ORH

Die Frage, wie viele Zertifikate überhaupt notwendig sind, wurde immer noch nicht ausreichend untersucht. Der Bedarf an Zertifikaten hängt von der weiteren Automatisierung von Verwaltungsverfahren ab.⁸ Die ursprüngliche Annahme für den Aufbau einer verwaltungseigenen PKI, nämlich mit Bürgerinnen und Bürgern sicher kommunizieren zu können, hat sich als unzutreffend herausgestellt. Soweit das Staatsministerium dabei auf das IT-gestützte Haushaltsverfahren⁹ sowie die Online-Beantragung von Beihilfe und Reisekosten verweist, handelt es sich um verwaltungsinterne Verfahren, bei denen eine elektronische Signatur jedenfalls aus Rechtsgründen nicht zwingend notwendig erscheint.

Der Ansatz, von einer flächendeckenden Ausstattung mit Zertifikaten (100 000 Beschäftigte) auszugehen, entsprach nicht den tatsächlichen Erfordernissen. Eine sinnvollere Vorgehensweise wäre gewesen, im Rahmen eines Pilotprojekts Erfahrungen mit Zertifikatserstellung, -verteilung und -einsatz zu sammeln und so Problembewusstsein und Fachkompetenz aufzubauen.

Bei Ausschreibung der neuen Verwaltungs-PKI hätte deshalb nicht von einer langfristig flächendeckenden Ausstattung mit Zertifikaten ausgegangen werden dürfen. Diese Zielsetzung könnte bewirken, dass erheblich höhere Kosten entstehen.

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Einsatz dieser Basiskomponente wurde bisher nicht angestellt.

19.3 Zentraler Verzeichnisdienst

Für die Realisierung eines Zentralen Verzeichnisdienstes (ZVD) wird in der IuK-Landesstrategie als Zieltermin das Jahr 2006 genannt und die Dringlichkeit als hoch eingestuft.¹⁰

8) Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Zweiten Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung (2. VerwModG) vom 26. April 2005

9) vgl. Projekt „Integriertes Haushaltsverfahren“ (IHV)

10) IuK-Landesstrategie für die bayerische Staatsverwaltung vom 14. Oktober 2005, S. 42 f.

Derzeit ist ein ausschließlich auf Microsoft-Benutzer abgestellter Verzeichnisdienst (Active Directory) im Einsatz, ohne dass seine Nutzung bisher die angestrebte Bedeutung erlangt hätte. Angesichts des raschen technologischen Wandels in der IT sollte ein ZVD daher auch erst dann realisiert werden, wenn die Notwendigkeit offensichtlich ist. Jede Übergangslösung wäre mit neuem Aufwand verbunden, ohne möglicherweise langfristig tragfähig zu sein. Der ORH hält einen Ausbau über den gegenwärtigen Stand hinaus aus heutiger Sicht nur dann für notwendig, wenn die PKI in größerem Umfang genutzt wird.

Bei der Realisierung der Basiskomponenten muss darauf geachtet werden, dass die Unabhängigkeit der Verwaltung von bestimmten Produkten in jedem Fall gewährleistet ist. Insbesondere kommt es entscheidend darauf an, dass die Verwaltung nicht dazu gezwungen ist, ausschließlich Microsoft-Produkte einzusetzen.

Darüber hinaus hält es der ORH auf jeden Fall für notwendig, vor der Realisierung eines ZVD eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erstellen.

19.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das federführende Staatsministerium weist darauf hin, dass es sich sowohl beim Aufbau einer PKI mit Einführung von Signatur-, Verschlüsselungs- und Authentifizierungszertifikaten als auch beim Aufbau eines ZVD um hochkomplexe Vorhaben handle, mit denen es damals Neuland betreten habe. Man sei weitgehend auf Prognosen und Annahmen angewiesen gewesen.

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass vor Realisierung eines ZVD eine geeignete Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen sei. Das LfStAd sei bereits mit der Durchführung der geeigneten Maßnahmen beauftragt.

Die Feststellungen des ORH, das Staatsministerium habe ohne sachliche Notwendigkeit und auf einer unzureichenden Grundlage Entscheidungen des Ministerrats herbeigeführt, würden als sachlich nicht begründet angesehen. Das Signaturkonzept und der darauf beruhende Beschluss des Ministerrats würden sich u.a. auf eine langjährige Forderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz stützen, flächendeckend die elektronische Kommunikation sowohl über das Internet als auch über das Behördenetz zu verschlüsseln. Seit dem 1. Januar 2001 gelte entsprechend der AGO außerdem der Vorrang der elektronischen Vorgangsbearbeitung in Verbindung mit geeigneten Sicherheitsmechanismen.

Das Staatsministerium habe den Bedarf an elektronischen Signaturen in der staatlichen Verwaltung sehr wohl konkret geprüft. Bei der Festlegung des Ausstattungsumfangs sei eine Orientierung an den fachlichen Anforderungen erfolgt. Vordringlich sei gewesen, einen umfassenden Grundschutz für die rasch zunehmende verwaltungsinterne elektronische Kommunikation sicherzustellen.

19.5 Bewertung durch den ORH

Die Forderung des Landesbeauftragten für den Datenschutz nach einer sicheren elektronischen Kommunikation hätte auch mit deutlich weniger aufwendigen technischen Möglichkeiten realisiert werden können, die nur einen Bruchteil an Zertifikaten erfordern würden (virtuelle Poststelle¹¹ und Leitungsver schlüsselung im Bayerischen Behördennetz). Die Verwaltung hat die notwendige Fachkompetenz nicht in ausreichendem Umfang aufgebaut. Ohne gesichertes Wissen um die technischen und organisatorischen Probleme wurden Handlungszwänge von der Verwaltung selbst geschaffen. Hier ist insbesondere die AGO mit ihrer Festlegung des Vorrangs der elektronischen Vorgangsbearbeitung und den dann dazu nötigen Sicherheitsmechanismen zu nennen. Ohne belastbare Feststellung des Bedarfs wurden Beschlüsse des Ministerrats herbeigeführt.

Eine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde erst aufgrund der Prüfung des ORH veranlasst. Ihr Ergebnis wurde dem ORH bisher nicht zugänglich gemacht.

11) vgl. Entschließung der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 15. Dezember 2005

20 Kleidergeld für Beamte im Kriminaldienst

(Kap. 03 17, 03 18 Tit. 514 11)

Der weit überwiegende Teil der Beamten im Kriminaldienst erhält seit Jahren das volle Kleidergeld von monatlich 22,50 €, obwohl ihm nach den einschlägigen Vorschriften nur ein gekürztes Kleidergeld von 13,50 € zustünde. Dadurch hat der Staat Mehrausgaben von 400 000 € jährlich.

20.1 Regelung

Die rd. 4 700 Beamten im Kriminaldienst, die zivile Kleidung tragen, erhalten gemäß Art. 10 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (BayBesG) ein Kleidergeld. Die Ausgaben hierfür betragen jährlich 1,25 Mio €.

Zweck dieser Aufwandsentschädigung ist es, den Mehraufwand abzugelten, der sich aus der Vielfalt dienstlich notwendiger Kleidung ergibt. Auch soll die teilweise erhöhte Abnutzung ausgeglichen werden, die mit dem Dienst verbunden ist. Die zur Ausführung des Art. 10 BayBesG erlassene Polizeidienstkleidungsvorschrift (PoIDKIVS) sieht zwei Kleidergeldstufen vor. Das volle Kleidergeld von monatlich 22,50 € erhalten Beamte, die „regelmäßig überwiegend Außendienst verrichten“. Beamten, bei denen dieses Kriterium nicht erfüllt ist oder die außendienstunfähig sind, steht ein gekürztes Kleidergeld von monatlich 13,50 € zu.

20.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Der ORH hatte 1998 bei der Prüfung eines Polizeipräsidiums festgestellt, dass die Kleidergeldvorschrift nicht richtig vollzogen wird. Es wurde fast allen Kriminalbeamten seit Jahren das volle Kleidergeld gezahlt, unabhängig davon, ob der einzelne Beamte tatsächlich „regelmäßig überwiegend Außendienst“ geleistet hat. Die Überprüfung durch das Polizeipräsidium ergab, dass bei dem weitaus größten Teil der Beamten die Voraussetzungen nicht vorgelegen haben. Es hat dem ORH daraufhin mitgeteilt, dass dementsprechend die Zahlung des vollen Kleidergelds an die betroffenen Beamten eingestellt worden sei.

Im Jahr 2004 hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt dieses Polizeipräsidium erneut geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass es bereits seit Dezember 1999 die Zahlung des vollen Kleidergelds auch für Beamte, die nicht „regelmäßig überwiegend Außendienst“ geleistet haben, entgegen der zuvor abgegebenen Zusage,

wieder aufgenommen hatte. Der ORH war von dieser Änderung nicht unterrichtet worden.

Die Erhebungen dazu ergaben, dass das Staatsministerium aufgrund des vom ORH festgestellten Sachverhalts alle Polizeiverbände mit Schreiben vom August 1999 gebeten hat, die Kürzungsvorschriften zu beachten und die Zahl der Kürzungsfälle mitzuteilen. In diesem Zusammenhang wies das Staatsministerium darauf hin, dass unter Außendienst „das dienstliche Tätigwerden außerhalb der jeweiligen Dienststelle zu verstehen“ sei. Das Ergebnis der Umfrage wurde dem ORH nicht mitgeteilt. Fakt ist aber, dass das Staatsministerium im Anschluss daran seine Auffassung revidiert hat und nicht weiter auf der Beachtung der Kürzungsvorschriften besteht.

Den Forderungen des ORH, für einen korrekten Vollzug zu sorgen, ist das Staatsministerium bisher nicht nachgekommen. Die damit verbundenen Mehrausgaben betragen schätzungsweise 400 000 € jährlich.

Nach Auffassung des ORH ist die in der PoDKIVS getroffene Differenzierung als solche sachgerecht. Sie trägt in typisierter Weise den unterschiedlichen Belastungen im Innen- und Außendienst Rechnung und konkretisiert damit in adäquater Weise den Zweck der gesetzlichen Regelung. Deshalb ist es nicht vertretbar, entgegen dieser Vorschrift auch solchen Beamten im Kriminaldienst das volle Kleidergeld zu gewähren, die nicht regelmäßig überwiegend Außendienst leisten.

20.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium vertritt nunmehr die Auffassung, dass die Formulierung in der PoDKIVS „regelmäßig überwiegend Außendienst“ für die Beamten im Kriminaldienst nicht so verstanden werden könne, dass diese auch tatsächlich ihren Dienst außerhalb der Dienststelle verbringen müssten. Vielmehr sei die Gewährung des Kleidergelds in voller Höhe auf die tatsächliche Tätigkeit, also z.B. Ermittlungstätigkeit, zu beziehen. Eine Unterscheidung in Außendienst und Innendienst nach den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten sei nicht sachgerecht.

Auch sei davon auszugehen, dass gerade vor dem Hintergrund der hohen Einsatzbelastungen im Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft und dem Papstbesuch sowie den vereitelten Terroranschlägen von Dortmund, Koblenz und London der Außendienst sicher nicht den kleineren Teil der kriminalpolizeilichen Ermittlungstätigkeit umfasst.

Das Staatsministerium macht auch geltend, dass der durch eine detaillierte Aufzeichnung der Arbeitszeit verursachte Verwaltungs- und Zeitaufwand die vom ORH prognostizierten Einsparungen aus einer eventuellen Kürzung des Kleidergelds weit übersteigen würde. Ein solch zusätzlicher Aufwand würde zulasten der Ermittlungsarbeit der Kriminaldienststellen gehen, die ohnehin durch fehlendes Personal und viele Überstunden belastet seien.

20.4 Abschließende Äußerung des ORH

Der Einwand des Staatsministeriums, dass eine detaillierte Aufzeichnung der Arbeitszeit einen zu hohen Zeitaufwand bedeuten und zulasten der Ermittlungsarbeit bei der Kriminalpolizei gehen würde, ist unbegründet. Jedenfalls ist nach der kurz bevorstehenden flächendeckenden Einführung des neuen IT-gestützten Systems „Dienstplanung und Zeitwirtschaft“ (DiPlaZ) eine problemlose Erfassung der Außendienstzeiten bei den Kriminaldienststellen möglich.

Ergänzend weist der ORH darauf hin, dass das Kleidergeld in den Ländern Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein inzwischen ganz gestrichen wurde. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wird es nur gegen Einzelnachweis gezahlt. Bayern gewährt im Vergleich zu den anderen Ländern das höchste Kleidergeld.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21 Baumaßnahmen für die „FIS Nordische Ski-WM 2005“ in Oberstdorf

(Kap. 05 04 Tit. 893 04)

Der Staat hat die Sportanlagen für die „FIS Nordische Ski-WM 2005“ mit 10,5 Mio € gefördert. Die Errichtung der Anlagen wurde einer GmbH & Co. KG übertragen, der Zuschuss an diese weitergeleitet. Die prognostizierten Gewinne dieser Gesellschaft blieben bei der Förderung unberücksichtigt.

Die Zufahrtsstraße zum Stadion hätte nicht als Gemeindestraße gefördert werden dürfen.

21.1 Ausgangslage

Im Februar 2005 fand die Nordische Ski-Weltmeisterschaft (WM) mit den Sportarten Langlauf, Skispringen und Nordische Kombination in Oberstdorf statt. Die Sportanlagen im „Schattenberg-Ski-Stadion“ mit fünf Schanzen unterschiedlicher Größe, die in einen gemeinsamen Auslauf münden, mussten deshalb den neuesten internationalen Standards angepasst werden. Unter anderem wurde die Stadionkapazität von 18 000 auf 27 000 Zuschauer erweitert, ein neues Hauptgebäude mit Empfangsbereich, Büro- und Funktionsräumen errichtet, der Schanzenturm um einen Panoramalift und eine Aussichtsplattform ergänzt, ein Schrägaufzug zum Transport der Sportler, Zuschauer und Touristen angefügt und eine Straße gebaut.

Die Maßnahmen wurden im Herbst 2002 begonnen und im Dezember 2003 beendet, so dass die neue Anlage zur Vier-Schanzen-Tournee 2003/2004 und zur Vor-WM 2004 genutzt werden konnte.

Zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Maßnahmen geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

21.2 Finanzierung der Baumaßnahmen

21.2.1 Zuwendungen des Staats und Beteiligung Dritter

Die Regierung von Schwaben bewilligte dem Markt Oberstdorf Zuwendungen von 10,5 Mio €. Der Markt verpachtete die bestehenden Sportanlagen an eine neu gegründete GmbH & Co. KG mit der Berechtigung und Verpflichtung, die Baumaßnahmen durchzuführen. An der Gesellschaft sind eine GmbH als Komplementär sowie der Markt, der Landkreis und Private als Kommanditisten beteiligt. Die Zuwendungen wurden auf Antrag des Marktes direkt auf das Konto dieser Gesellschaft ausgezahlt.

Die Finanzierung der Baumaßnahmen stellt sich wie folgt dar:

	Abrechnungsbetrag (€)
Förderung Freistaat	10 500 000
Förderung Bund	3 885 000
Kommanditanteil Markt	1 750 000
Kommanditanteil Landkreis	1 750 000
Kommanditanteile von Privaten	1 247 000
Schuldscheindarlehen von Privaten	1 921 000
Darlehen von Kreditinstituten	2 700 000
Gesamtbaukosten	23 753 000

Nachdem die Sportanlagen umgebaut waren, wurden sie von der GmbH & Co. KG an eine neu gegründete GmbH (Anteile: GmbH & Co. KG 49,5 %; Skiclub 50,5 %) weiterverpachtet. Die Gesellschaft erzielt aus diesem Pachtvertrag Einnahmen von jährlich 530 000 €. Weitere Einnahmen von jährlich 150 000 € hat sie aus einem Sponsorenvertrag mit einer Laufzeit von zehn Jahren.

Ende 2005 wurde rückwirkend zum 1. Januar 2003 vereinbart, dass die förderrechtlichen Bestimmungen zwischen Regierung und Erstzuwendungsempfänger Markt Oberstdorf auch für die GmbH & Co. KG als Zweitzuwendungsempfänger gelten. Die Regierung traf allerdings keine Regelung, ob und ggf. wie sich Einnahmen des Erst- bzw. Zweitzuwendungsempfängers förderrechtlich auswirken.

21.2.2 Förderrechtliche Würdigung

Nach Art. 23, 44 BayHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn das erhebliche Interesse des Staats an der Förderung ohne die Zuwendung nicht befrie-

diget werden kann (Subsidiaritätsprinzip). Bei der Prüfung, ob die Zuwendung als Zuschuss oder Darlehen ausgereicht wird, sowie bei der Bemessung der Höhe des Zuschusses sind deshalb sowohl die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers als auch die Finanzierungsbeteiligung Dritter angemessen zu berücksichtigen.¹ Dies gilt für den Erstempfänger der Zuwendung und bei Weitergabe auch für den Zweitempfänger. Im vorliegenden Fall wurde eine GmbH & Co. KG gefördert, an der sowohl Gebietskörperschaften als auch Privatpersonen als Gesellschafter beteiligt sind. Ziel dieser Gesellschaft ist es, Überschüsse zu erwirtschaften. Nach der eigenen Prognose der Gesellschaft werden bis zum Jahr 2022 Bankguthaben von rd. 3,4 Mio € entstehen.

21.2.3 Stellungnahme der Verwaltung

Die Einnahmen aus dem Sponsorenvertrag würden nicht der Finanzierung der Baumaßnahmen, sondern dem laufenden Bauunterhalt dienen. Dieser sei ausschließlich vom Zuwendungsempfänger aufzubringen. Auch die Einnahmen aus der Vermietung der fertiggestellten Gebäude würden den Unterhalt der Anlage sichern. Da es sich deshalb nicht um zusätzliche Deckungsmittel für den Verwendungszweck handele, seien sie bei der Förderung der Baumaßnahmen nicht zu berücksichtigen gewesen. Im Übrigen sei die GmbH & Co. KG bereit, die nach Darlehenstilgung und angemessenen Ausschüttungen verbleibenden Mittel für größere Instandhaltungsmaßnahmen zurückzulegen.

21.2.4 Bemerkung des ORH

Der ORH hält daran fest, dass für den Zweitempfänger der Zuwendung die gleichen Fördermaßstäbe gelten müssen wie für den Erstempfänger. Deshalb hätte die finanzielle Situation der Gesellschaft bei der Bewilligung der Zuwendung an den Markt Oberstdorf bzw. bei der Weitergabe an die GmbH & Co. KG berücksichtigt werden müssen. Die Regierung hätte im Sinne des Subsidiaritäts- und Leistungsfähigkeitsprinzips prüfen müssen, ob ein Darlehen dem Zweck genügt oder ein geringerer Zuschuss ausgereicht hätte. Diese Prüfung ist im Rahmen der noch ausstehenden Verwendungsnachweisprüfung nachzuholen und das Ergebnis hinsichtlich Erst- und Zweitzuwendungsempfänger förderrechtlich zu würdigen.

1) VV Nr. 2.4 zu Art. 44 BayHO

21.3 Projektabwicklung der Fördermaßnahme

21.3.1 Bewilligung

Die Zuwendungen wurden bewilligt, obwohl in der baufachlichen Stellungnahme der Regierung fehlende Kostennachweise sowie unzureichende Antragsunterlagen bemängelt worden waren.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Verwaltung auf die rechtzeitige und vollständige Vorlage der Projektunterlagen hätte hinwirken müssen.

Die ursprünglich geplante Installation einer Skiflugausstellung in einem Geschoss des Hauptgebäudes des Skisprungstadions, die auch bewilligt war, wurde inzwischen verworfen. Über die Nutzung des gesamten Geschosses (geschätzte Kosten: 540 000 €) ist bisher nicht entschieden worden, obwohl die Anlage bereits im Dezember 2003 in Betrieb genommen wurde.

Die Regierung hat zu prüfen, ob die Zuwendung wegen der nicht zweckentsprechenden Nutzung des Geschosses anteilig zurückgefordert werden muss.

21.3.2 Ausschreibung und Vergabe

Die einzelnen Bauleistungen wurden überwiegend im Offenen Verfahren EU-weit ausgeschrieben. Eine angemessene Zahl von Interessenten forderte auch die Ausschreibungsunterlagen an. Allerdings wurden oft nur wenige Angebote abgegeben (z.B. Erdarbeiten Stadion: 11 Interessenten, aber nur drei Angebote). Diese stammten bis auf wenige Ausnahmen von Bietern aus der Region. Nach Auffassung des ORH lag dies auch daran, dass die Maßnahmen unter großem Zeitdruck durchgeführt werden mussten.

Nach Vergabe erfolgten erhebliche Ausführungsänderungen. Es wurden umfangreiche Nachtragsvereinbarungen geschlossen. Bei der Hangtribüne, Begrünung, Umzäunung und bei der Befestigung durch Rasenpflaster ist nahezu die Hälfte der Positionen weggefallen. Bei den Erdarbeiten stiegen dagegen die Kosten um 59 % von 731 352 auf 1 163 523 €. Daraus folgt, dass die Bauleistungen nicht eindeutig und erschöpfend beschrieben waren und somit Wettbewerbs- und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze nicht eingehalten wurden.

Für die erheblichen Mengenmehrungen beim Bodenaushub für die Hangtribüne und das Funktionsgebäude wäre unverzüglich zu prüfen gewesen, ob ein niedrigerer Preis für die über 110 % hinausgehende Menge zu vereinbaren ist. Trotz einer Mengenmehrung um 200 % waren in den Unterlagen keine Aufzeichnungen über Verhandlungen mit dem Auftragnehmer zu finden. Durch den Verzicht auf neue Preisverhandlungen ergaben sich vermeidbare Mehrausgaben, die nicht förderfähig sind.

21.4 Errichtung der Straße

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Stadionkapazität forderte das Organisationskomitee zur Nordischen Ski-WM 2005 eine zweite Zufahrt zu den Sportstätten auf der Trasse eines Fußwegs entlang des Faltenbachs.

21.4.1 Finanzierung

Dieser Teil des Gesamtprojekts wurde gesondert gefördert. Für den Bau der 220 m langen Straße hat der Markt Oberstdorf Zuwendungen aus FAG-Mitteln der Regierung und des Landratsamts erhalten. Die Gesamtkosten waren bei der Bewilligung auf 326 000 € veranschlagt, davon 237 000 € zuwendungsfähig. Die Gesamtzuwendung wurde mit einem Fördersatz von rd. 70 % als Festbetragsfinanzierung auf 165 000 € festgesetzt. Nach Abschluss der Baumaßnahme, Prüfung des Verwendungsnachweises und Auszahlung der Schlussrate hat das Landratsamt seinen Zuwendungsanteil um 45 000 € erhöht. Die Förderrichtlinien lassen aber eine Nachförderung gerade bei einer Festbetragsfinanzierung grundsätzlich nicht zu.²

Bei der örtlichen Prüfung nach der WM wurde festgestellt, dass die Straße verkehrsrechtlich als Sonderweg „Fußgänger“ ausgewiesen ist. Entlang dieser Straße scheidet eine Bebauung aus.

Über den Stadionbereich hinaus dürfen Kraftfahrzeuge die Straße grundsätzlich nicht befahren, Anlieger bedürfen einer Bescheinigung der Marktgemeinde. Bauordnungs- und sicherheitsrechtlich muss eine Sportstätte dieser Größenordnung an mehrere öffentliche Verkehrsflächen angeschlossen sein.³ Schon bisher war das Stadion unmittelbar an das öffentliche Straßennetz angebunden. Allerdings war eine Seite nur über eine Brücke zu erreichen, über die Fahrzeuge mit mehr als 12 t Gewicht nicht fahren dürfen. Schwerere Fahrzeuge bis 30 t können jetzt

2) Nr. 19.5 RZStra

3) Art. 15 Abs. 3 BayBO und § 3 Abs. 3 VStättV

diesen Bereich, in dem sich die einzige Zufahrt zum Stadioninneren befindet, über die neue Straße erreichen.

Ohne den geförderten Straßenbau wäre die Stadionerweiterung nicht möglich gewesen. Umgekehrt erschöpft sich hierin aber auch die Funktion der Straße; sie hat über die weitere Erschließung des Stadions hinaus keine Verkehrsbedeutung.

Die Straße hätte deshalb nicht mit den FAG-Zuwendungen gefördert werden dürfen, die für dringend notwendige Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vorbehalten sind. Vielmehr wäre zu prüfen gewesen, ob der Markt hierfür Zuwendungen im Rahmen der Förderung des Gesamtprojekts hätte erhalten können, zumal die Straße als Baustraße diene. Allerdings wäre dann der Fördersatz erheblich niedriger gewesen.

21.4.2 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung teilt mit, dass die verkehrsrechtliche Beschränkung als Fußgängerweg inzwischen aufgehoben worden sei und die Straße dem allgemeinen Verkehr zur Verfügung stehe. Die relativ kurze Zeit der Verkehrsbeschränkung ändere nichts an der grundsätzlichen Förderfähigkeit. Das Staatsministerium der Finanzen und die Regierung stufen die „Nachbewilligung“ durch das Landratsamt als rechtswidrig ein.

21.4.3 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH ist nach wie vor der Auffassung, dass die Förderung des Straßenbaus der einschlägigen Zuwendungsrichtlinie nicht entsprochen hat. Diese knüpft an die dringend notwendige Verbesserung der Verkehrsverhältnisse an. Die Straße hat aber keine über die zusätzliche Erschließung hinausgehende Verkehrsbedeutung. Die Verwaltung hätte sie deshalb nicht aus FAG-Mitteln fördern dürfen.

Der Staat hat die Baumaßnahmen für die FIS Nordische Ski-WM (23,7 Mio €) mit 10,5 Mio € gefördert (45 %); zusammen mit den Mitteln des Bundes betrug der Zuschuss knapp 14,4 Mio € (61 %). Wenn der Straßenbau in diesem Rahmen finanziert worden wäre, hätte die Förderung nicht 70 %, sondern deutlich weniger betragen. Der ORH hält eine entsprechende Bereinigung für notwendig.

22 Verwendung von Staatsmitteln durch den Bayerischen Landes-Sportverband e.V.

(Kap. 05 04 TG 91)

In den letzten Jahren hat der Bayerische Landes-Sportverband e.V. erhebliche Fördergelder nicht zweckentsprechend verwendet. Bei einer Umsetzung der Anregungen des ORH könnten mehrere Millionen Euro vor allem dem Sportbetrieb der Fachverbände zusätzlich zur Verfügung stehen.

22.1 Allgemeines

Der Staat gewährt zur Förderung des außerschulischen Sports Zuwendungen an Sportvereine und -verbände. Der Bayerische Landes-Sportverband e.V. (BLSV) reicht die Zuwendungen als beliehener Unternehmer nach Maßgabe der Sportförderrichtlinien⁴ und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen an die Sportvereine und -verbände aus. Der Haushalt des BLSV betrug in den letzten drei Jahren jeweils rd. 40 Mio €, die sich aus durchschnittlich 40 % Staatsmitteln und 60 % Eigenmitteln zusammensetzten.

22.2 Sportstättenbau

Im Sportstättenbau werden die staatlichen Mittel vom BLSV z.T. als Darlehen an die Vereine ausgereicht. Der BLSV ist berechtigt, eine angemessene Gebühr für die Bearbeitung der Darlehen zu erheben. Außerdem stehen ihm die Darlehenszinsen zu. Aus den Gebühren und Darlehenszinsen sollen die Personal- und Sachkosten der Abteilung finanziert werden, die die Zuwendungsverfahren vollzieht (sog. Staatsmittelabteilung) und der staatlichen Aufsicht unterliegt. Etwaige Überschüsse werden der Sportstättenförderung wieder zugeführt.

Der ORH untersuchte zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern diese Abteilung und hat dabei Folgendes festgestellt:

22.2.1 Finanzierung

Die Rückflüsse aus Gebühren und Zinsen sowie die Personal- und Sachkosten haben sich wie folgt entwickelt:

4) i.d.F. vom 4. Oktober 2001 (KWMBI I S. 414)

Rückflüsse - Kosten (€)

Zahlenübersicht 1

Jahr	Bearbeitungsgebühren und Darlehenszinsen	Personal- und Sachkosten	Saldo
1993	1 217 549	785 551	431 998
1994	1 278 923	799 146	479 777
1995	1 273 103	822 546	450 557
1996	1 220 250	892 358	327 892
1997	1 154 165	904 703	249 462
1998	1 121 414	1 000 033	121 381
1999	1 105 921	1 006 425	99 496
2000	1 092 292	1 115 963	- 23 671
2001	1 078 388	1 030 769	47 619
2002	1 043 617	1 109 991	- 66 374
2003	1 061 553	1 110 232	- 48 679
2004	1 089 589	941 535	148 054
2005	1 017 735	968 215	49 520

Die Bearbeitungsgebühren und Darlehenszinsen gingen seit 1994 um 20 % zurück. Gleichzeitig stiegen die Personal- und Sachkosten allein von 1993 bis 1999 um 28 %. Seit 2000 erhält der BLSV zusätzliche Mittel für den Sportstättenbau aus Privatisierungserlösen. Ein Teil der Gebühren für die Bearbeitung der hiermit finanzierten Darlehen musste für die teilweise Unterdeckung bei den Personal- und Sachkosten verwendet werden.

22.2.2 Personaleinsatz und -abrechnung

Mehrere Beschäftigte der Staatsmittelabteilung wurden nur zu einem geringen Teil für Zwecke der Förderung des Sportstättenbaus eingesetzt. Sie waren z.B. in der Abteilung Sportentwicklung (Leistungssport), bei der Verwaltung der Akten der Trainer und Übungsleiter, bei der Großgerätebeschaffung, bei der Lehrgangsabrechnung oder in der Hausverwaltung beschäftigt. Die Sportförderrichtlinien sehen hier keine Erstattung von Personalkosten aus Darlehensgebühren und Zinsen für den Sportstättenbau vor. Bei einer richtigen Zuordnung der Beschäftigten wären geringere Personalkosten und damit höhere Überschüsse entstanden. Von 2003 bis 2005 standen für die Sportförderung 559 000 € weniger zur Verfügung.

22.3 Personalstruktur und Vergütungsregelungen des BLSV

Der BLSV ist Arbeitgeber von rd. 260 Beschäftigten im Arbeitnehmerverhältnis. In Leitungsfunktionen sind darüber hinaus in erheblichem Umfang auch ehrenamtliche

Mitarbeiter in die Organisation eingebunden (Präsidium, Bezirks- und Fachbereichsleitungen).

Der BLSV ist nicht Mitglied eines Arbeitgeberverbands und vergütet seine Arbeitnehmer nicht in Anlehnung an einen Tarifvertrag, sondern auf der Grundlage von Betriebsvereinbarungen mit der Personalvertretung. Hier sind u.a. die Eingruppierung und Vergütungsbestandteile (kurz: Vergütungsordnungen oder Haustarif) für die Mitarbeiter der Hauptverwaltung (einschließlich Bezirksgeschäftsstellen) und der Liegenschaften (Sport- und Erholungsheime) geregelt.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat die BLSV-Eingruppierungen (ohne die außertariflich, nach BAT und im Minijob bezahlten Angestellten) mit der Eingruppierung nach dem BAT bzw. MTArb verglichen und darauf aufbauend einen Personalkostenvergleich angestellt.

Auf der Basis von 97 geprüften Einzelfällen führen die von der Eingruppierung und dem Lebensalter abhängigen Bezügebestandteile zu einer um 16 % höheren Zahlung beim BLSV (Anwendung der Haustarife nach BLSV-Tabellen anstatt BAT-Grundvergütung oder MTArb-Tabellenlohn). Bei den übrigen Vergütungsbestandteilen ergibt sich in der Summe dagegen ein weitgehend gleiches Niveau.

Bei den geprüften Angestellten liegt die rechnerische jährliche Differenz zwischen den beiden Vergütungssystemen bei insgesamt 476 000 €. Eine Hochrechnung auf alle nach Haustarif bezahlten BLSV-Beschäftigten ergibt Mehrkosten von 980 000 €. Das entspricht rd. 8 % der gesamten Personalaufwendungen des BLSV von rd. 12 Mio € jährlich. Bei einer Vergütung nach BAT bzw. MTArb hätten diese Mittel der Sportförderung zusätzlich zur Verfügung gestanden.

22.4 Lehrgänge und Tagungen

22.4.1 Erstattung der Fahrkosten

Aus den Staatsmitteln werden anteilig Fahrkosten bei Lehrgängen und Tagungen des BLSV und seiner Fachverbände erstattet. Hierfür können die Sätze für Fortbildungsreisen von Beamten nach dem Bayerischen Reisekostengesetz herangezogen werden. Ohne Vorliegen triftiger Gründe betragen diese bei Pkw-Benutzung 0,15 € je km. Davon erstattet der Staat maximal 80 %.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass den Teilnehmern Fahrkosten von 0,22 € (2002 bis 2003) bzw. 0,19 € (ab 2004) statt 0,15 € je km erstattet wurden. Außerdem fanden keine Vergleichsberechnungen zwischen den Kosten regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel (Bahn, Bus usw.) und den Pkw-Kosten statt.

Durch diese Praxis verringerten sich die Fördermittel für den Sport um über 400 000 € (2002 bis 2005).

22.4.2 Erstattung von Übernachtungskosten

Nach den Sportförderrichtlinien können je Teilnehmer maximal 75 % des Übernachtungsgeldes, das Beamten bei Dienstreisen zusteht, aus den Staatsmitteln als anteilige Zuwendung ersetzt werden; dies sind 13,88 €.

Bei einer repräsentativen Auswahl von Förderfällen wurde festgestellt, dass vom BLSV Übernachtungskosten von bis zu 20,81 € anerkannt und erstattet wurden.

Damit konnten von den staatlichen Zuwendungen 660 000 € weniger für die Sportförderung eingesetzt werden (2002 bis 2005).

22.4.3 Eigenanteil bei Lehrgängen in einer Sportschule

Viele Lehrgänge des BLSV und vor allem seiner Fachverbände werden über eine Sportschule abgewickelt. Der Staat fördert diese Lehrgänge. Die Sportförderrichtlinien sehen aber einen Eigenanteil der Fachverbände von 20 % bei Lehrgängen und Tagungen vor.

Die Fachverbände erhielten Rechnungen über ihren Eigenanteil von 7,50 bzw. 4 € (Wochenende/Wochentag) je Tag und Teilnehmer. Ab 1. April 2004 erhöhte sich dieser Betrag auf 12 bzw. 6 €.

Lehrgangskosten (€)

Zahlenübersicht 2

	2002	2003	2004	2005
Lehrgangskosten	3 331 641	3 502 315	3 386 178	3 339 328
rechnerischer Eigenanteil 20 %	666 328	700 463	677 235	667 865
den Verbänden in Rechnung gestellt	298 031	346 549	439 259	457 114
Differenz	368 297	353 914	237 976	210 751

Die Zahlenübersicht zeigt, dass der Eigenanteil der Verbände erheblich unter 20 % lag. Der staatliche Anteil wurde entsprechend erhöht, so dass die Mittel für die sonstige Sportförderung erheblich geschmälert wurden.

22.5 Stellungnahme des BLSV

Der BLSV hat mitgeteilt, dass eine Neuaufteilung des Personaleinsatzes vorgenommen worden sei und die tatsächlichen Einsatzzeiten der betroffenen Mitarbeiter für den Bereich der Sportstättenförderung jährlich neu überprüft würden. Inwieweit die zu viel in Anspruch genommenen Staatsmittel für Personalkosten wieder dem Sportstättenbau zugeführt werden können, werde mit dem Staatsministerium geprüft.

Der BLSV räumt ein, dass seine eigenen Vergütungsregelungen den Besonderheiten im Tätigkeitsspektrum nicht voll Rechnung tragen würden. Er lasse daher eine Umstellung auf die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes prüfen.

Bei der Erstattung von Fahrkosten sei der BLSV wegen schlechter oder nicht vorhandener Bahnanbindung „immer“ von einer Benutzung des eigenen Pkw mit triftigen Gründen ausgegangen, was die höheren Erstattungen gerechtfertigt habe. Die für Übernachtungen anerkannten 20,81 € entsprächen der beamtenrechtlichen Regelung für Abrechnungen mit Belegen, die sich der BLSV stets vorlegen lasse. Der Eigenanteil der Fachverbände bei Lehrgängen und Tagungen in der Sportschule sei ab 1. Januar 2006 durch einen einheitlichen Betrag auf 11,90 € wochentags und am Wochenende angehoben worden.

22.6 Schlussbemerkung des ORH

Eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des BLSV liegt in dessen Eigeninteresse sowie im Interesse seiner Verbände und Vereine. Der Staat trägt auch hier über seine Förderung einen Teil der Kosten und hat deshalb ein Interesse an einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass der BLSV Schritte in die richtige Richtung unternommen hat. Auch im Bereich der Sportförderung ist wirtschaftlich und sparsam zu verfahren.

Das Staatsministerium muss künftig stärker darauf achten, dass die Förderrichtlinien eingehalten werden. Es sollte die Umsetzung der vom BLSV angekündigten Maßnahmen begleiten.

23 Altersermäßigungen für Lehrkräfte

(Kap. 05 12 bis 05 21)

Die für ältere Lehrer geltenden pauschalen Ermäßigungen ihrer Arbeitszeit sind im Ländervergleich großzügig und binden derzeit eine Kapazität von 540 Lehrkräften. Aufgrund der Altersstruktur der Lehrer wird sich diese Zahl bis zum Schuljahr 2010/11 verdoppeln. Der ORH sieht die Notwendigkeit, diese Aspekte und auch die Regelungen für den Ruhestandseintritt beamteter Lehrer in die Diskussion um die geforderten Neueinstellungen von Lehrkräften mit einzubeziehen.

23.1 Ermäßigungen wegen Alters

Für Lehrer sind je nach Schulart 23 bis 30 Wochenstunden an Unterrichtspflichtstunden festgelegt.⁵ Lehrern und Fachlehrern an staatlichen Schulen werden - neben den allgemeinen Ermäßigungen ab 50 Jahren - ab einem Lebensalter von 58 Jahren spezifische Ermäßigungen von ein bis drei Unterrichtsstunden gewährt, die nach Alter (58, 60, 62) und nach Schulart gestaffelt sind.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat im Jahr 2005 die Entwicklung der Ermäßigungsstunden untersucht. Grundlage hierfür waren Auswertungen des Staatsministeriums aus den Amtlichen Schuldaten 2004/05. Danach entsprechen die im Schuljahr 2004/05 gewährten Altersermäßigungen insgesamt einem Stundensoll von 540 Lehrern. So viele Lehrkräfte sind notwendig, um diese spezifische Arbeitszeitverkürzung auszugleichen.

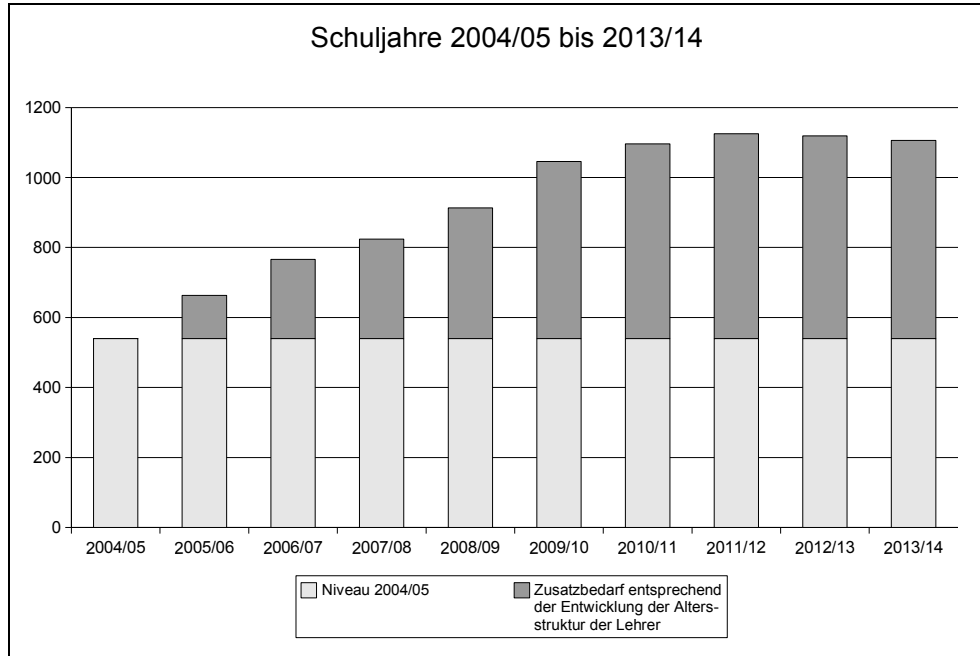
Maßgeblich für das künftige Volumen an Ermäßigungsstunden ist in erster Linie die Altersstruktur der Lehrkräfte. Mittlerweile sind die in den 70er Jahren verstärkt eingestellten Lehrer in die höheren Altersgruppen vorgerückt. Damit steigt auch der Anteil älterer Lehrkräfte, die pauschale Ermäßigungsstunden wegen Alters beanspruchen können, deutlich an.

Nach den Hochrechnungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts werden sich die Altersermäßigungen selbst unter vorsichtigen Annahmen bis zum Schuljahr 2010/11 verdoppeln. Dann werden wenigstens 1 100 Lehrkräfte benötigt, allein um die Altersermäßigungsstunden abzudecken.

5) Dies entspricht nach den Vorgaben des Staatsministeriums einer Wochenarbeitszeit im Rahmen der allgemeinen Arbeitszeitregelung von 42 Stunden.

Bedarf an Lehrkräften zur Kompensation der Altersermäßigungen

Schaubild



In Berlin (für beamtete Lehrkräfte) und in Hamburg wurden die pauschalen Altersermäßigungen bereits abgeschafft. Die meisten Länder haben weniger großzügige Regelungen als Bayern.

Das Staatsministerium weist in seiner Stellungnahme auf den Zusammenhang zwischen der Gewährung von Altersermäßigungen und Veränderungen der Arbeitszeit hin. So sei dieses Instrument zum Schuljahr 1964/65 für Lehrkräfte an höheren Schulen mit zwei Wochenstunden ab Vollendung des 60. Lebensjahrs als Weitergabe der allgemeinen Arbeitszeitreduzierung um eine Stunde wöchentlich anzusehen. Man wolle auf das Instrument der Altersermäßigung nicht verzichten, weil es für die Lehrer einen wichtigen Anreiz biete, bis zum gesetzlichen Ruhestand im aktiven Dienst zu bleiben.

23.2 Eintritt in den Ruhestand

Die maßgebliche Altersgrenze ist für Beamte im gesamten Bundesgebiet - abgesehen von Sonderregelungen für einzelne Berufsgruppen - einheitlich auf das Ende des Monats festgelegt, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden. Für Lehrer ist die Altersgrenze (wie auch die Arbeitszeit) in den einzelnen Ländern jedoch unter

schiedlich geregelt. In Bayern gilt für Lehrer an öffentlichen Schulen als Altersgrenze das Ende des Schuljahrs **vor** Vollendung des 65. Lebensjahrs.

Für Lehrer im Angestelltenverhältnis in Bayern gilt als Altersgrenze das Ende des Schul**halb**jahrs vor Vollendung des 65. Lebensjahrs. Schulbedingte Gründe für die unterschiedliche Regelung sind nicht erkennbar.

In anderen Ländern treten Lehrer z.T. mit Ablauf des Schulhalbjahrs oder gar erst mit Ablauf des Schuljahrs (z.B. Hessen), in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden, in den Ruhestand.

Nach Auffassung des Staatsministeriums sprechen gegen eine Übernahme der für Lehrer im Angestelltenverhältnis geltenden Altersgrenze für alle Lehrkräfte vor allem schulorganisatorische Gründe. Ein regelmäßiger Lehrerwechsel während des laufenden Schuljahrs sei mit erheblichen Problemen verbunden. Im Angestelltenverhältnis seien lediglich 5 % der Lehrkräfte beschäftigt. Hinsichtlich einer Änderung der Altersgrenze sollten ohnehin erst die Ergebnisse der Föderalismusreform bzw. die Überlegungen zur Anhebung des Rentenalters abgewartet werden.

Der ORH hält die genannten organisatorischen Probleme für lösbar. Bei Inanspruchnahme von Altersteilzeit ist es - zumindest im Bereich der Gymnasien - bereits jetzt möglich, mit der Freistellungsphase zum Schulhalbjahr zu beginnen.

23.3 Abschließende Bemerkung des ORH

Innerhalb der bestehenden Lehrerkapazitäten können noch Potenziale für zusätzlichen Unterricht mobilisiert werden. Diese könnten genutzt werden, um zumindest einen Teil der geforderten Neueinstellungen von Lehrkräften abzudecken und so zusätzliche Belastungen für den Haushalt zu vermindern.

Staatsministerium der Finanzen

24 Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung (Kap. 06 05)

Bei der Besteuerung der Einkünfte aus der Vermietung oder Verpachtung von Immobilien weist ein Viertel der geprüften Veranlagungen Mängel in der Sachverhaltsermittlung und/oder der Rechtsanwendung auf. Dies führt bei vorsichtiger Hochrechnung zu jährlichen Steuerausfällen von 150 Mio €. Der ORH hat Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität vorgeschlagen.

24.1 Ausgangslage

Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung stammen insbesondere aus der entgeltlichen Überlassung von Immobilien. Sie ergeben sich aus dem Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten. Die Abnutzung des Gebäudes wird über die Abschreibung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten auf eine gesetzlich festgelegte Nutzungsdauer von bis zu 50 Jahren steuerlich als Werbungskosten berücksichtigt. In der Praxis überwiegen die - vor allem in den ersten Jahren oftmals erheblichen - Verluste. Sie können mit anderen positiven Einkünften verrechnet werden und reduzieren die zu zahlende Einkommensteuer teilweise deutlich.

24.2 Prüfungsumfang und -ablauf

Der ORH prüfte bei einem mittleren und drei größeren Finanzämtern die Besteuerung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Hierzu wurden 2 400 Veranlagungen der Zeiträume 2002 bis 2004 untersucht. Der ORH überprüfte, ob die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen durchgeführt wurden und die Veranlagung materiell-rechtlich zutreffend war. Wenn eine Änderung durch das Finanzamt vorgenommen wurde, untersuchte der ORH zusätzlich, in welchen Bereichen diese stattfanden.

24.3 Prüfungsergebnisse

Der ORH stellte bei 25 % der eingesehenen Fälle eine unzureichende Bearbeitung fest. Die Beanstandungsquoten reichten bei den Ämtern von 17 bis 28 % und bei den einzelnen Bearbeitungsstellen von 7 bis 44 % der Fälle. Bei knapp zwei Dritteln der beanstandeten Fälle wurde der Sachverhalt nicht ausreichend ermittelt. Für die geprüften Finanzämter errechnete der ORH hieraus ein mögliches steuerliches Ausfallrisiko von 1,8 Mio €, dies entspricht einem durchschnittlichen Risiko von 3 600 € je Ermittlungsfehler. Ein Drittel der Fälle wies Rechtsfehler auf. Der Steuerausfall durch Rechtsfehler betrug insgesamt knapp 0,6 Mio €, was einen durchschnittlichen Ausfall von 2 000 € je Rechtsfehler bedeutet.¹ Nach einer überschlägigen Hochrechnung des ORH könnten die Ermittlungs- und Rechtsfehler bayernweit zu Steuerausfällen von jährlich 150 Mio € führen.²

Gravierend ist aus der Sicht des ORH auch, dass von den Fällen, in denen die Finanzämter bereits punktuell von der Erklärung abgewichen waren, immer noch mehr als ein Fünftel beanstandet wurde. Auch hier waren hauptsächlich Ermittlungsdefizite zu bemängeln, wobei das durchschnittliche Risiko mit 3 000 € sowie der Ausfall bei Rechtsfehlern mit 1 500 € etwas niedriger festgestellt wurden. Obwohl vor allem die Gebäudeabschreibung und die laufenden Werbungskosten häufig geändert wurden, waren dies immer noch die fehlerträchtigsten Bereiche.

Folgende Ermittlungsdefizite und Fehlerursachen hat der ORH hauptsächlich festgestellt:

24.3.1 Einnahmen

Die Einnahmen bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung wurden selten geprüft. Selbst in Einzelfällen, in denen die geltend gemachten laufenden Grundstückskosten die erklärten Einnahmen überstiegen, wurden sie nicht weiter hinterfragt. Aus den Akten waren Nachweise über vereinnahmte Mieten und Vorauszahlungen nicht ersichtlich.

-
- 1) Ausreißer wurden in beiden Fällen nicht berücksichtigt.
 - 2) Die möglichen Auswirkungen von Ermittlungsdefiziten, die lediglich ein Risiko darstellen, wurden nur zu einem Fünftel als Steuerausfall gewertet. Bei Ermittlungs- und Rechtsfehlern wurde noch ein Sicherheitsabschlag von 50 % vorgenommen.

24.3.2 Gebäudeabschreibungen

Der Kaufpreis eines Vermietungsobjekts enthält häufig sowohl Anteile für das Gebäude wie für Grund und Boden, auf dem das Gebäude steht. Da die Kosten für den Grund und Boden nicht abschreibungsfähig sind, besteht die Tendenz, diese niedrig anzusetzen, um einen möglichst hohen Anteil des Kaufpreises für die Gebäudeabschreibung zu bekommen.

Sehr häufig übernahmen die Bearbeiter in den Finanzämtern die erklärten niedrigen pauschalen Ansätze für den Grund und Boden, ohne nachzuprüfen, ob diese zumindest annähernd dem ortsüblichen Bodenwert entsprechen. In Einzelfällen wurden gänzlich ungekürzte Anschaffungskosten als Bemessungsgrundlage für die Gebäudeabschreibung übernommen.

Oft wurde die Abschreibung des Gebäudes auch nicht hinreichend dokumentiert, wodurch jährlich wiederholt zu hohe Absetzungsbeträge veranlagt wurden oder sogar nach vollständiger Abschreibung des Gebäudes die Abschreibung fortgesetzt wurde. Dies war auch in Fällen festzustellen, in denen im Beitrittsgebiet nach dem Fördergebietsgesetz eine Sonderabschreibung von bis zu 50 % der Gebäudekosten innerhalb der ersten fünf Jahre möglich war. Das restliche Abschreibungsvolumen wäre ab dem sechsten Jahr auf 45 Jahre gleichmäßig zu verteilen gewesen, stattdessen wurde die hohe Abschreibung der Vorjahre fortgeführt.

24.3.3 Finanzierungskosten und laufende Werbungskosten

Einen Großteil der abzugsfähigen Werbungskosten stellen die Schuldzinsen dar. Diese, wie auch die laufenden Werbungskosten, müssen mit der Vermietung oder Verpachtung zusammenhängen. Kosten von zu eigenen Wohnzwecken genutzten Objekten sind steuerlich nicht absetzbar.

Der ORH stellte fest, dass vor allem bei anteilig selbst genutzten Objekten die Aufteilung der Kosten auf den selbst genutzten und den vermieteten Teil auch in offensichtlich zweifelhaften Fällen nicht korrigiert wurde.

24.4 Bewertung des Ergebnisses

Der Großteil der Beanstandungen beruht darauf, dass bei erstmalig erklärten Einkünften aus vermieteten oder verpachteten Objekten der zu besteuern Sachverhalt zu wenig aufgeklärt wurde, obwohl es sich hierbei weitgehend um Dauer-

sachverhalte handelt. Fehler, die im Erstjahr gemacht werden, werden i.d.R. auch in den Folgejahren nicht erkannt und addieren sich dadurch zu hohen Steuerausfällen.

24.5 Anregungen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität

Der ORH empfiehlt folgende Maßnahmen:

Im Rahmen einer Schwerpunktaktion sollte die Überwachung und Fortschreibung der laufenden Gebäudeabschreibung geprüft werden. Ihre Höhe und das Abschreibungsvolumen sollten durch deren elektronische Erfassung und Fortschreibung gesichert werden.

Bei Erstvermietungen von Objekten muss in geeigneten Fällen der zugrunde liegende Sachverhalt als Intensivprüfungsfall so weitgehend aufgeklärt werden, dass er für die Zukunft als Dauersachverhalt gesichert ist.

Hierzu sollten mehr als bisher Sachverhaltsaufklärungen von der Betriebsnahen Veranlagung durchgeführt werden, die sich auch auf die erklärten Einnahmen erstrecken sollten. Hemmend wirkt sich in diesem Zusammenhang die immer noch bestehende Unterbesetzung dieses Bereichs aus.³

24.6 Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium hat gegen die Darstellung des Sachverhalts keine grundsätzlichen Bedenken geäußert und angekündigt, die Empfehlungen des ORH aufzugreifen. Es weist jedoch darauf hin, dass ein Teil des hochgerechneten Steuerausfalls auf nicht konkret festgestellten Fehlern beruhe, sondern lediglich ein Steuerausfallrisiko berücksichtige.

Der ORH stellt hierzu fest, dass die möglichen Auswirkungen von Ermittlungsdefiziten, die nur ein Risiko darstellen, letztlich nur zu einem Zehntel als Steuerausfall gewertet worden sind.

Im Übrigen erwartet der ORH die zeitnahe Umsetzung der vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen, insbesondere der elektronischen Abschreibungstabelle.

3) vgl. ORH-Bericht 2004 TNr. 26

25 Lohnsteuer-Außenprüfung

(Kap. 06 05)

Die Lohnsteuer-Außenprüfung könnte durch eine verbesserte Auswahl der Prüfungsfälle und durch Schwerpunktbildung jährliche Mehreinnahmen in Millionenhöhe erbringen. Derzeit ergibt sich bei zu vielen Prüfungen kein oder nur ein geringes Mehrergebnis.

In den Ballungsräumen München und Nürnberg wird das vorhandene Personal zu wenig für die Prüfung von Körperschaften und zu stark für die Prüfung von Personenunternehmen eingesetzt. Dadurch entstehen Prüfungslücken und Steuerausfälle. Der ORH schlägt vor, hier zentrale Prüfungsstellen einzurichten, die für alle Arbeitgeber dieser Regionen zuständig sind.

25.1 Allgemeines

Die Lohnsteuer ist die bedeutendste Einnahmequelle für Bund und Länder. Im Jahr 2005 wurden in Bayern 25,6 Mrd € vereinnahmt; das sind 45 % des Kassenaufkommens. Die Lohnsteuer ist als besondere Form der Einkommensteuer vom Arbeitgeber einzubehalten, anzumelden und an den Fiskus abzuführen. In den Finanzämtern ist neben dem Innendienst die Lohnsteuer-Außenprüfung für den ordnungsgemäßen Vollzug des Anmeldeverfahrens zuständig. Derzeit sind - nach Vollarbeitskräften gerechnet - 542 Bearbeiter zur Betreuung und Überwachung der rd. 355 000 Arbeitgeber eingesetzt, 337 davon als Prüfer im Außendienst. Der ORH hat die Organisation und die Effektivität des Überprüfungsverfahrens untersucht.

25.2 Umfang und Ergebnisse der Außenprüfungen

Die Prüfung der Arbeitgeber richtet sich in erster Linie nach der Zahl ihrer lohnsteuerpflichtigen Mitarbeiter, aber auch nach dem Zeitpunkt der letzten Prüfung oder den dabei erzielten Mehrergebnissen. Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten sollen regelmäßig alle drei Jahre, die übrigen Betriebe mit mehr als fünf Arbeitnehmern, soweit möglich, alle vier Jahre geprüft werden. Bei den ca. 227 000 Kleinbetrieben mit bis zu fünf Arbeitnehmern wird die Lohnsteuer nur bei besonderem Bedarf vor Ort geprüft. Das Gesamtergebnis der Prüfungen lag in den letzten Jahren bei jeweils knapp über 100 Mio €.

Bei den mittleren und kleinen Betrieben mit weniger als 100 Arbeitnehmern ist die Prüfungsdichte in den letzten Jahren zurückgegangen. Dies liegt teilweise an der knappen Personalausstattung. Zudem wird von der Möglichkeit verstärkt Gebrauch gemacht, nicht prüfungswürdige Betriebe auszusparen und stattdessen lohnende Fälle intensiver zu prüfen.

Insgesamt blieben von allen Prüfungen im Jahr 2004 (ohne Kleinbetriebe mit bis zu fünf Arbeitnehmern) 40 % ohne Mehrsteuer und weitere 13 % unter 250 € Nachforderung. Bei Betrieben mit 6 bis 19 Arbeitnehmern ergaben sich sogar bei 62 % der Prüfungen - wenn überhaupt - Nachforderungen unter 250 €.

Nach überschlägiger Berechnung liegen die Personalkosten einer Lohnsteuerprüfung bei Arbeitgebern mit bis zu 100 Mitarbeitern im Durchschnitt bei 350 €. Bei über der Hälfte der entsprechenden Prüfungen deckt das Ergebnis diese Kosten nicht ab.

25.3 Möglichkeiten der Effizienzsteigerung

Die Ergebnisse sind insgesamt nicht zufriedenstellend. Zu viele Fälle erbringen keine Mehrsteuern oder das Mehrergebnis ist im Verhältnis zum Prüfungsaufwand zu gering. Die Bemühungen müssen verstärkt darauf gerichtet werden, durch eine bessere Fallauswahl und durch gezielteres Prüfen die Ergebnisse zu steigern. Auch die Bandbreite beim Zeitaufwand für vergleichbare Prüfungen ist zu groß. Bei den Ämtern mit überdurchschnittlich langer Prüfungsdauer wäre deutlich mehr auf die Bildung von Schwerpunkten und den umgehenden Abschluss von Prüfungen zu achten, wenn diese keinen weiteren Erfolg versprechen. Dies schafft Kapazität für zusätzliche Prüfungen.

Die Analyse hoher Einzelergebnisse zeigte, dass bestimmte Sachverhalte besonders häufig zu Nachforderungen führten oder einen hohen Anteil am Gesamtergebnis ausmachten. Häufigste und gewichtigste Feststellung war bei allen Betriebsgrößen die Besteuerung der Privatnutzung überlassener Dienstfahrzeuge, die bei nahezu der Hälfte der untersuchten Prüfungen mit Erfolg aufgegriffen wurde. Einen großen Block bildeten auch die Bereiche Zukunftssicherung, Annehmlichkeiten und Geschenke, Motivationsveranstaltungen sowie Geschäftsführerbezüge. Auf die genannten Sachverhalte wäre daher künftig besonders zu achten.

Bei Arbeitgebern, die als juristische Person (zumeist GmbH) geführt werden, ergaben sich häufig höhere Mehrsteuern als bei gleich großen Personengesellschaften

und Einzelunternehmen, deren Inhaber natürliche Personen sind. Dies liegt in erster Linie an den zahlreichen Neugründungen bei den Körperschaften. Entsprechend hoch ist der Anteil erstmaliger Prüfungen mit steuerlichem Mehrergebnis. Häufig werden die dabei getroffenen Feststellungen beachtet, so dass für Folgeprüfungen nur geringere Mehrsteuern zu erwarten sind. Der Unterschied zwischen beiden Fallgruppen wird aus den durchschnittlichen Ergebnissen des Jahres 2004 deutlich:

Durchschnittliche Ergebnisse 2004 (€)

Zahlenübersicht 1

	Arbeitnehmer			
	6 bis 19	20 bis 99	100 bis 499	mehr als 500
Personengesellschaften und Einzelunternehmen	597	2 180	8 367	85 475
Körperschaften	2 287	5 000	12 666	84 704

Der Unterschied ist insbesondere bei den aus Kapazitätsgründen nicht vollständig prüfbar betrieblichen Betrieben mit weniger als 100 Arbeitnehmern groß. Deshalb ließe auch die vermehrte Prüfung von Körperschaften aus diesem Bereich bei sachgerechter Fallauswahl ein um mehrere Millionen Euro jährlich höheres Gesamtergebnis erwarten.

25.4 Prüfungsdefizite in München und Nürnberg

Der ORH hat bei den Körperschaften insbesondere in den Ballungsräumen München und Nürnberg eine unzureichende Prüfungsdichte festgestellt. Aufgrund dieser Defizite muss von erheblichen Steuerausfällen ausgegangen werden, zumal sich in Ballungsräumen erfahrungsgemäß höhere Mehrergebnisse erzielen lassen.

Ursache der Fehlentwicklung ist in erster Linie die im Verhältnis zum Fallbestand nicht ausreichende Personalausstattung der ausschließlich für Körperschaften zuständigen Prüfungsstellen bei den Finanzämtern München für Körperschaften und Nürnberg-Zentral. Die Rationalisierungsmöglichkeiten der beiden Stellen sind weitgehend ausgeschöpft. Ohne Personalverstärkung können sie ihre Aufgaben nicht ausreichend und in einer mit den anderen Ämtern vergleichbaren Weise wahrnehmen. Dagegen sind die Prüfungsstellen der Personen-Finanzämter in München und Nürnberg vergleichsweise gut besetzt. Die Prüfungsdichte liegt hier sogar über dem Landesdurchschnitt.

Der ORH hat vorgeschlagen, für München und Nürnberg zentrale, für sämtliche Arbeitgeber zuständige Prüfungsstellen einzurichten. Dies ermöglicht vor allem den notwendigen flexiblen Prüfeinsatz, mit dem der dringende Nachholbedarf bei den Körperschaften am schnellsten ausgeglichen werden kann. Bei Zuständigkeitsüberschneidungen, z.B. einem Rechtsformwechsel der Unternehmen oder bei Betriebsaufspaltungen, würde dies auch zu Synergieeffekten führen.

25.5 Stellungnahme der Verwaltung und Anmerkung des ORH

Das Staatsministerium hat die Feststellungen im Wesentlichen anerkannt, bezweifelt aber, ob durch eine verbesserte Auswahl der Prüfungsfälle und durch Schwerpunktbildung jährliche Mehreinnahmen in der vom ORH geschätzten Höhe möglich sind.

Im Hinblick auf die Prüfungsdefizite in München und Nürnberg werde dem Finanzamt München für Körperschaften umgehend zusätzliches Personal zugeteilt. Den Vorschlag, die Lohnsteuerprüfung bei jeweils einem Finanzamt in München und Nürnberg zu zentralisieren, wolle man zunächst nicht realisieren, da derzeit überörtlich die Bildung kombinierter Prüfungssachgebiete für alle laufend veranlagten Steuern geprüft werde. Teillösungen würden zum jetzigen Zeitpunkt die konzeptionellen Möglichkeiten beeinträchtigen.

Der ORH ist nach wie vor der Auffassung, dass Ergebnisverbesserungen in der geschätzten Höhe möglich sind. Allein zusätzliche Prüfungen von Körperschaften in München und Nürnberg lassen zusammen jährliche Mehrergebnisse in Millioenhöhe erwarten. Auch am Vorschlag einer Zentralisierung der Lohnsteuerprüfung in München und Nürnberg wird festgehalten. Die Defizite in diesen Ballungsräumen könnten auf diese Weise am effektivsten und nachhaltig beseitigt werden.

26 IT-Verfahren der Steuerverwaltung

(Kap. 06 05)

Nach dem Scheitern des Projekts FISCUS haben Bund und Länder einen neuen Weg eingeschlagen, um die IT-Verfahren der Steuerverwaltung gemeinsam im Vorhaben KONSENS fortzuentwickeln. Darüber hinaus sollten bundesweit die Ausstattung und Organisation der Steuerverwaltung stärker vereinheitlicht werden. Die Kosten, die Bayern im Projekt EOSS durch den erheblich höheren Personaleinsatz (70 Vollzeitkräfte) entstehen, sind auszugleichen.

26.1 Bisherige Entwicklung

Die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder setzen seit 1960 zur Unterstützung des Aufgabenvollzugs IT ein. Nicht zuletzt aufgrund ständiger Änderungen der Steuergesetzgebung wurde die meist in Programmierverbänden organisierte Pflege der IT-Verfahren zunehmend aufwendiger. Im Oktober 1989 hatten Bund und Länder deshalb beschlossen, das gesamte automatisierte Besteuerungsverfahren auf der Basis eines bundeseinheitlichen Datenmodells neu zu konzipieren und arbeitsteilig zu realisieren (Projekt FISCUS⁴). Mitte 1992 hatten hierzu alle 16 Länder und der Bund ein Verwaltungsabkommen geschlossen.

Der ORH hatte im Jahresbericht 2000 (TNR. 22) zu FISCUS festgestellt, dass die Kosten für die gemeinsame Entwicklung dieses IT-Steuerverfahrens entgegen den ursprünglichen Schätzungen von 169 auf 716 Mio € steigen werden. Nach mehr als acht Jahren Entwicklungsdauer stand immer noch kein neues Teilverfahren zur Verfügung. Ursächlich dafür waren erhebliche Mängel in der Projektorganisation und -abwicklung, die Festlegung auf neueste, noch nicht ausgereifte Technologien und die zeitaufwendigen föderalen Abstimmungsprozesse.

Die anteiligen Kosten des Freistaats im Projekt FISCUS betragen 20 Mio €;⁵ der zusätzlich geleistete Personaleinsatz lag allein zwischen 1995 und 2000 bei insgesamt 90 Vollzeitkräften.

Nach Auffassung des ORH wäre die Weiterentwicklung der bisher eingesetzten Steuerverfahren (evolutionäre Methode) wirtschaftlicher gewesen als eine totale

4) Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem

5) vgl. LT-Drucksache 15/1669 vom 3. November 2004

Neuentwicklung (revolutionäre Methode). Dies hätte allein in Bayern im Zeitraum von zehn Jahren Einsparungen von mehr als 50 Mio € ermöglicht.

Die kritischen Feststellungen im Jahresbericht 2000 hatten Auswirkungen weit über Bayern hinaus. Der Freistaat ist der von den Ländern und dem Bund gegründeten fiscus GmbH nicht beigetreten. Stattdessen hat sich Bayern für eine „evolutionäre“ Weiterentwicklung der schon im Einsatz befindlichen Steuerverfahren EOSS⁶ entschieden und Mitte 2002 einen Kooperationsvertrag mit den neuen Ländern und dem Saarland abgeschlossen. Diesem Verbund sind Mitte 2005 Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein und im September 2005 Berlin beigetreten. Dem EOSS-Verbund gehören somit elf Länder an.

Inzwischen haben sich alle 16 Länder verpflichtet, gemeinsam an der Entwicklung einer bundeseinheitlichen Software für die Steuerverwaltung zu arbeiten. In diesem Zusammenhang hat die Finanzministerkonferenz im Juni 2005 das Vorhaben KONSENS⁷ beschlossen. Ein entsprechendes Verwaltungsabkommen soll zum 1. Januar 2007 abgeschlossen werden. Bayern und Niedersachsen wurden mit der Entwicklung eines neuen, in allen Ländern einsetzbaren Verfahrens für die Steuererhebung beauftragt. Gleichzeitig soll Bayern gemeinsam mit Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die Steuerfestsetzung im Bereich der Veranlagungssteuern (insbesondere Einkommensteuer) vereinheitlichen. Für die Strategie und Architektur der Informationstechnik ist ein Gremium aus Vertretern der fünf Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie des Bundesministeriums der Finanzen zuständig. Die fiscus GmbH wurde zum 31. März 2006 aufgelöst, das Projekt FISCUS wird nicht weitergeführt.

26.2 Prüfungsfeststellungen zum EOSS-Verbund

26.2.1 Controlling und Projektmanagement

Nach den Feststellungen des ORH besteht im Rahmen der Projektabwicklung die Notwendigkeit, ein IT-gestütztes Controllingsystem aufzubauen und dieses mit dem noch zu beschaffenden Projektmanagementsystem abzustimmen. Nur damit kann gewährleistet werden, dass ein ausreichender Überblick über das Gesamtprojekt, aber auch für die Vielzahl der einzelnen Projekte besteht.

6) Evolutionär Orientierte Steuer-Software

7) Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung

Die Verwaltung teilte hierzu mit, dass eine Entscheidung über ein entsprechendes Tool, das die o.g. Aufgabenbereiche unterstützt, in enger Abstimmung mit dem Management im Vorhaben KONSENS getroffen werden soll. Die Toolauswahl und Beschaffung sei allerdings erst für Dezember 2006 vorgesehen. Die Einführung eines Projektmanagementsystems sei für laufende EOSS-Projekte aufgrund der „bewährten“ Abläufe zum jetzigen Zeitpunkt nicht mehr praktikabel. Im Vorhaben KONSENS sei dann ein IT-gestütztes Projektmanagementsystem geplant.

26.2.2 Entwicklernetz

Nach den Feststellungen des ORH steht das Entwicklernetz, das die arbeitsteilige Realisierung mit einer gemeinsamen Kommunikationsplattform unterstützen sollte, noch nicht für alle Beteiligten zur Verfügung. Dies wäre eine wesentliche Voraussetzung, die arbeitsteilige Entwicklung an unterschiedlichen Standorten zu verbessern und einen wirtschaftlichen Programmierverbund sicherzustellen. Weiter wäre es zweckmäßig, wenn alle EOSS-Länder auf die Wissensdatenbank des User Help Desk/Advanced Help Desk (UHD/AHD) zugreifen könnten und darüber hinaus der UHD länderübergreifend in einem zentralen Service-Center organisiert wäre.

Die Steuerverwaltung will bis Ende 2006 für die Entwicklungsarbeiten im Bereich der dezentralen Systeme eine erste Stufe des EOSS-Entwicklernetzes installieren. Die beteiligten Stellen sollen dann über eine gemeinsame Plattform ihre Entwicklungsergebnisse austauschen und einen Zugriff auf aktuelle Entwicklungsumgebungen sowie Dokumentationen haben.

26.2.3 Personaleinsatz

Für den im EOSS-Verbund vereinbarten Personaleinsatz wurde eine Mitarbeiterkapazität (MAK) von 250 für erforderlich gehalten. Sie wurde im Dezember 2005 nur dadurch erreicht, weil Bayern in das Vorhaben zusätzlich 70 MAK eingebracht hat. Obwohl sich alle EOSS-Länder im Rahmen des Kooperationsvertrags verpflichteten, das für die Entwicklungsziele erforderliche Personal umgehend bereitzustellen, ist der Fehlbestand einzelner Länder erheblich. Das Staatsministerium hätte nach Ansicht des ORH die Länder an ihre Verpflichtung zur vollständigen Personalbereitstellung erinnern und darauf hinweisen müssen, dass Bayern jedenfalls künftig seine Mehraufwendungen für den erhöhten Personaleinsatz geltend macht.

Nach Aussage der Verwaltung war die Forderung nach sofortiger Personalgestaltung der Länder entsprechend ihrem Anteil nach dem Königsteiner Schlüssel und nach finanziellem Ausgleich bei Abschluss des Kooperationsvertrags nicht möglich gewesen. Allerdings habe Bayern die EOSS-Partner wiederholt aufgefordert, Personal entsprechend des prozentualen Anteils am Königsteiner Schlüssel bereitzustellen. Dabei sei auch darauf hingewiesen worden, dass Bayern künftig seine Mehraufwendungen für den erhöhten Personaleinsatz geltend machen wird. Das für EOSS-Projekte ab 2007 notwendige Personal solle nach Fertigstellung des „Gesamtbebauungsplans“ KONSENS noch 2006 ermittelt und daraus dann die von den Ländern zu stellende Mitarbeiterkapazität festgelegt werden. Es werde damit gerechnet, dass Bayern ab 2007 keinen erhöhten EOSS-Personaleinsatz mehr leisten wird.

Aus Sicht des ORH ist dieser erhöhte Personaleinsatz möglichst rasch auszugleichen. Das Staatsministerium hat hierzu mitgeteilt, dass EOSS-Projekte entweder sukzessive in KONSENS-Projekte überführt und ab 2007 über KONSENS abgerechnet oder ggf. eingestellt werden.

26.3 Prüfungsfeststellungen zum Vorhaben KONSENS

Über die Feststellungen zu EOSS hinaus hat der ORH auch zur bundesweiten Organisation der Steuerverwaltung Hinweise gegeben. KONSENS kann nur dann die damit verbundenen Erwartungen erfüllen, wenn die Länder nicht nur beim eigentlichen Projekt kooperieren, sondern auch die Ausstattung sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Steuerverwaltung weitgehend einheitlich gestalten.

26.3.1 Einheitliche Hard- und Software

In den Ländern werden unterschiedliche Hard- und Softwareplattformen sowie verschiedene Betriebssysteme eingesetzt. Deshalb müssen entsprechende Programmversionen bereitgestellt werden. Die Auffassung der Verwaltung, dass dies nur einen Mehraufwand von ca. 10 % verursacht, hält der ORH für fragwürdig und nicht belegt. Hinzu kommt, dass die einzelnen Länder unabhängig vom Entwicklungsaufwand neben dem Freigabeverfahren durch das entwickelnde Land zusätzlich Funktionstests in ihrer Infrastruktur durchführen müssen, die bei einheitlicher Hard- und Software weitgehend vermeidbar wären.

Die bis Ende 2006 geplante Vereinheitlichung der Hardwareplattformen in allen EOSS-Ländern sollte daher zügig vorangetrieben werden. Die Beschaffungsmaß-

nahmen sind abzustimmen und sollten gemeinsam erfolgen, um einen günstigeren Preis zu erzielen. Nach den derzeit bekannten Festlegungen im KONSENS-Verwaltungsabkommen sollen die Vertragspartner ihre Beschaffungen im Bereich der IT bereits vor der Freigabe der einheitlichen Software darauf ausrichten, dass die Entwicklung und Vorhaltung unterschiedlicher Versionen entbehrlich wird.

Die Verwaltung merkt hierzu an, dass eine zu hundert Prozent einheitliche Hard- und Softwareausstattung in allen Ländern nicht zu erreichen sei. Allein durch verschiedene Versionen der Standardsoftware ergäben sich unterschiedliche Plattformen, die nebeneinander betreut werden müssten. Zugesichert werde jedoch, dass die bis Ende 2006 geplante Vereinheitlichung der Hardwareplattformen im EOSS-Verbund mit der Beschaffung der dezentralen LINUX-Server weiter vorangetrieben werde.

26.3.2 Einheitliche Aufbau- und Ablauforganisation

Die Länder müssen rechtzeitig ihre Aufbau- und Ablauforganisation einander anpassen, um den Projekterfolg von KONSENS nicht zu gefährden. Festlegungen dazu sind vom Lenkungsausschuss KONSENS umgehend zu treffen.

Die Steuerverwaltung teilt die Intentionen des ORH weitgehend. So werden, um die Einheitlichkeit im EOSS-Verbund - auch hinsichtlich der weiteren IT-Projekte in KONSENS - voranzutreiben und ein Auseinanderlaufen der Verfahren zu vermeiden, Aufgabenanmeldungen nicht mehr nach Länderinteressen umgesetzt, sondern einheitlich für den gesamten EOSS-Verbund. Aufgabenanmeldungen werden dabei mehrheitlich beschlossen. Zur Vereinbarung einheitlicher organisatorischer Festlegungen wurden auf Ebene der Finanzministerien Entscheidungsgremien eingerichtet, z.B. „Steuerungsgruppe Organisation“ und „AG Organisation KONSENS“.

26.4 Zusammenlegung der Steuerrechenzentren

Die Steuerverwaltungen der Länder betreiben ganz überwiegend eigene Steuerrechenzentren mit komplexen Infrastrukturen und hohen finanziellen Aufwendungen. Die Vielzahl der Steuerrechenzentren behindert eine zügige Umsetzung der jüngsten Beschlüsse zur Vereinheitlichung der IT (Hard- und Software). Auch sind die laufenden Kosten für die vielen Rechenzentren in der Summe deutlich höher, als dies bei einer geringeren Zahl von landesübergreifenden Rechenzentren der Fall wäre. Der ORH ist der Auffassung, dass der Betrieb der zentralen Steuerverfahren länderübergreifend mit weniger, ggf. sogar mit nur zwei Steuerrechenzentren orga-

nisiert werden kann. Die Server und die dezentralen Komponenten sollen in der Verantwortung der einzelnen Länder verbleiben. Dass dies realisierbar ist, zeigt das Beispiel der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern, die ihre zentralen Steuerverfahren seit Anfang 2006 in einem gemeinsamen Rechenzentrum betreiben.

Die Verwaltung teilt die Auffassung des ORH, dass durch eine Zusammenlegung der Steuerrechenzentren nicht unerhebliche Kosteneinsparungen zu erzielen wären. Entsprechend der Stellungnahme des Staatsministeriums soll sich demnächst die Finanzministerkonferenz mit einer vom Bundesministerium der Finanzen beauftragten Studie über die Effizienz und Effektivität in der Steuerverwaltung befassen. Dabei sollen auch Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der Steuerrechenzentren einbezogen werden.

26.5 Wirtschaftlichkeit

Die Verwaltung hat nach den Feststellungen des ORH keine Untersuchungen zu Kosten und Nutzen der Entwicklungen im Vorhaben EOSS bzw. KONSENS ange stellt, obwohl sie nach Art. 7 Abs. 2 BayHO dazu verpflichtet ist. Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass die IT-Unterstützung für die Steuerverwaltung notwendig ist. So stehen häufig alternative Lösungen zur Auswahl.

Nach Aussage der Verwaltung sind Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei EOSS und KONSENS zwar grundsätzlich vorgesehen, allerdings gibt es hierzu noch keine entsprechenden Vorlagen. Die vom ORH angemahnten Wirtschaftlichkeitsnachweise sollen nachgeholt werden.

26.6 Schlussbemerkung des ORH

Nach den vorliegenden Erkenntnissen kann von einer erfolgreichen Weiterentwicklung und Vereinheitlichung der IT-Verfahren im Rahmen von EOSS und KONSENS nunmehr ausgegangen werden. Das Interesse an einer effektiven Projektentwicklung unter Zurückstellung landesspezifischer Besonderheiten muss für alle Beteiligten im Vordergrund stehen.

27 Bauunterhalt an Gebäuden der Schlösserverwaltung

(Kap. 06 16)

Die knapp bemessenen Mittel für den Bauunterhalt wurden in erheblichem Umfang zweckentfremdet eingesetzt. Leistungen wurden überwiegend nicht im Wettbewerb vergeben.

27.1 Allgemeines

Die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (SV) ist zusammen mit den Staatlichen Bauämtern für den Bauunterhalt von über 900 Objekten mit einem Volumen von 3,3 Mio m³ umbauten Raum zuständig. Da es sich überwiegend um wertvolle historische Bausubstanz handelt, kommt der rechtzeitigen Instandhaltung eine besondere Bedeutung zu.

27.2 Haushaltsmittel

27.2.1 Entwicklung der Ausgaben für den Bauunterhalt

Bis 2003 lagen die aufgewendeten Mittel für den Bauunterhalt (Kap. 06 16) bei durchschnittlich 15 Mio € pro Jahr. Ab 2004 wurden diese um ein Drittel auf 10 Mio € gekürzt:

Bauunterhalt (Mio €) Zahlenübersicht 2

Jahr	Ist-Ausgaben
2000	14,2
2001	15,5
2002	17,2
2003	13,3
2004	9,8
2005	10,0

27.2.2 Mittelbedarf

Als Orientierungsgröße für den jährlichen Bedarf an Bauunterhaltsmitteln gilt ein Wert von 1,0 bis 1,5 % des Neubauwerts als gesichert. Für die vielen Gebäude der SV, die unter Denkmalschutz stehen, ist nach Auffassung des ORH der höhere

Wert von 1,5 % maßgeblich. Bei einem mittleren Kubaturpreis bei Denkmalschutzobjekten von 500 €/m³ und einem umbauten Raum von 3,3 Mio m³ ergibt sich für die Gebäude der SV ein Wiederbeschaffungswert von 1,65 Mrd €. Daraus errechnet sich ein jährlicher Bedarf an Bauunterhaltungsmitteln von 25 Mio €.

Die Haushaltsansätze und Mittelzuweisungen lagen um bis zu 50 % unter diesem Wert. Deshalb konnten weitere, dringend notwendige Bauunterhaltsmaßnahmen nicht durchgeführt werden. Sie werden immer weiter in die Zukunft verlagert und die Kosten steigen überproportional an.

27.3 Prüfungsfeststellungen

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben die Abwicklung von Maßnahmen für den Bauunterhalt geprüft und Folgendes festgestellt:

27.3.1 Zweckentfremdung von Mitteln für den Bauunterhalt

Bauunterhaltungsmittel sind für Maßnahmen des laufenden Unterhalts zu verwenden, die grundsätzlich keine Veränderung der Grundstücke und Gebäude in ihrem Bestand zur Folge haben. Nur kleine bauliche Veränderungen bis 25 000 € sind im Zuge von Maßnahmen für den Bauunterhalt gestattet.

Nach den Feststellungen des ORH wurden die Mittel für den Bauunterhalt auch für kleine und große Baumaßnahmen sowie für andere Beschaffungen aller Art eingesetzt. Nachfolgend einige Beispiele, bei denen die Mittel zweckentfremdet verwendet wurden:

- Für die Neugestaltung des Eingangsbereichs der Residenz München wurden 1,5 Mio € für neue Kassentheken und Garderoben einschließlich der Neuinstallation der Gebäudetechnik sowie für die Außenanlagen ausgegeben.
- Mit einem Aufwand von 1,6 Mio € wurde in der Burganlage in Burghausen ein Burgstadl zu einem Restaurant ausgebaut.
- Beim Schloss Dachau wurden 2,1 Mio € für Baumaßnahmen im Gartensaal (Fußbodenheizung, Glastrennwand, Garderobe) und Schlosscafé (vollständige Sanierung der Küche und der haustechnischen Anlagen sowie Einbau eines Aufzugs) verwendet.

27.3.2 Ausschreibung und Vergabe von Leistungen für den Bauunterhalt

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war die Vergabe von Bauleistungen. Hierbei haben die örtlichen Erhebungen des ORH bei einer Abrechnungssumme von 20 Mio € ergeben, dass lediglich 9 % öffentlich ausgeschrieben wurden. Rund 50 % des Auftragsvolumens (10,1 Mio €) wurden überhaupt nicht dem Wettbewerb unterstellt. 12 % der Leistungen wurden über sog. Rahmenverträge abgewickelt, die aufgrund einer vorausgegangen Beschränkten Ausschreibung geschlossen waren. Die festgelegten Laufzeiten dieser Verträge wurden häufig nicht eingehalten, Einzelaufträge wurden oft noch zwei Jahre nach Fristablauf an die gleichen Firmen vergeben.

Diese Feststellungen gelten auch für Bauunterhaltsleistungen, die durch die örtlichen Verwaltungen der SV vergeben wurden. Hier war auffällig, dass bei der Vergabe bestimmter Leistungen - insbesondere bei Materialbeschaffungen - immer wieder die gleichen Firmen berücksichtigt wurden.

Die Hochbauämter und die örtlichen Verwaltungen der SV begründen die Vergaben ohne förmliches Verfahren und ohne Wettbewerb vielfach damit, dass es sich um Bauleistungen handeln würde, für deren Ausführung nur bestimmte Unternehmer in Betracht kämen oder dass die Leistung nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht eindeutig und erschöpfend festgelegt werden könne. Nach Ansicht des ORH können diese Begründungen zwar für einzelne Leistungen zutreffen, die Ausschaltung des Wettbewerbs im festgestellten Umfang jedoch bei Weitem nicht rechtfertigen.

27.4 Stellungnahme der Verwaltung

Der vom ORH dargestellte Rückgang der originären Bauunterhaltsmittel in 2004 beruhe auf einer Kürzung zur notwendigen Haushaltskonsolidierung. Hiervon habe auch die SV nicht ausgenommen werden können. Weitere Kürzungen seien aber nicht erfolgt, die Höhe der Haushaltsmittel für den Bauunterhalt sei seit 2004 gleich geblieben.

Die in der RLBau eingeführte Wertgrenze von 25 000 € für bauliche Veränderungen zulasten der Bauunterhaltsmittel erscheine inzwischen als zu niedrig bemessen. Das Staatsministerium werde sich deshalb mit der Obersten Baubehörde ins Benehmen setzen, um evtl. eine Änderung der Richtlinie herbeizuführen.

Die SV werde künftig den vom ORH beanstandeten Punkten verstärkt Beachtung schenken und im Rahmen ihrer Fachaufsicht bei den Hochbauämtern sowie bei den örtlichen Verwaltungen der SV darauf hinwirken, dass die Vergabe von Bauaufträgen soweit möglich durch Ausschreibung erfolgt.

27.5 Wertung des ORH

Der ORH hält es nicht für vertretbar, dass die knapp bemessenen regulären Bauunterhaltungsmittel auch für Baumaßnahmen, die über die Substanzerhaltung hinausgehen, oder für Beschaffungen verwendet werden. Dadurch können noch weniger notwendige Bauunterhaltsmaßnahmen rechtzeitig durchgeführt werden. Mit der Verlagerung in die Zukunft kommt es in vielen Fällen zu einer deutlichen Verschlechterung der Bausubstanz und in der Folge zu einer überproportionalen Verteuerung der Maßnahmen.

28 Verpachtung eines staatlichen Grundstücks an die Messe München

(Kap. 13 04 Tit. 124 01)

Der Staat hat der Messe München GmbH ein Grundstück für das Bauzentrum langfristig unter Wert verpachtet. Hierdurch entgehen dem Staat Einnahmen von 120 000 € jährlich. Der ORH fordert, zumindest angemessene Pachtzinsen von der Messe München GmbH zu verlangen.

28.1 Sachverhalt

Die Messe München GmbH (MMG) hat bis Ende 1999 auf einem Erbbaurechtsgrundstück der Landeshauptstadt München ein Bauzentrum betrieben. Im Rahmen der Messerverlagerung hat sie dieses auf ein fünf Hektar großes staatseigenes Grundstück in Poing verlegt. In einem entsprechenden Haushaltsvermerk wurde im Nachtragshaushalt für 1998 festgelegt, dass die MMG Pacht nur in der Höhe entrichten müsse, wie durch das Bauzentrum erwirtschaftet werde.

Im Pachtvertrag zwischen Freistaat und MMG, der bis 2024 läuft, wurde als Pacht ein Festbetrag von 50 000 € jährlich zuzüglich der Hälfte an etwaigen Überschüssen aus dem Betrieb des Bauzentrums vereinbart. In den Jahren 2000 bis 2005 fiel eine Gesamtpacht von rd. 80 000 € jährlich an. Der ortsübliche Pachtzins

betrug für das Grundstück seinerzeit nach Berechnungen des Staatsministeriums 200 000 € jährlich.

Die MMG hat in die Erschließung und Infrastruktur des Ausstellungsgeländes 2,8 Mio € investiert (u.a. Eingangsbereich, Technologiepavillon, Cafeteria). Bereits vor der Eröffnung 1999 hat sie das Bauzentrum an eine private Gesellschaft verpachtet. Das Pachtverhältnis umfasst neben der Vermarktung des Ausstellungsgeländes mit 54 Häusern auch den Betrieb der Cafeteria und des Kiosks im Technologiepavillon sowie das Recht, Eintrittsgelder zu vereinnahmen. Die MMG erzielt ihrerseits Pachterlöse von 450 000 € jährlich.

Die Tätigkeit der MMG im Bauzentrum beschränkt sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung bei Marketingmaßnahmen, die Organisation von Informationsveranstaltungen für Bauinteressenten im Technologiezentrum sowie den Betrieb von vier Musterhäusern. Es ist kein direkter Zusammenhang mit dem Messegeschäft zu erkennen, der den Betrieb des Bauzentrums unter dem Dach der MMG notwendig erscheinen lassen würde.

28.2 Auffassung des ORH

Die zwischen Freistaat und der MMG vereinbarte Pacht entspricht nicht dem vollen Wert und verstößt gegen den Haushaltsvermerk. Ausgehend vom reinen Grundstückswert verzichtet der Staat ohne erkennbaren Grund gegenüber der MMG auf Pachteinnahmen von mindestens 120 000 € jährlich. Im Ergebnis finanziert der Staat mit diesem Einnahmeverzicht die MMG in einem größeren Umfang als es seinem Gesellschaftsanteil entspricht und entlastet damit die Landeshauptstadt München als Mitgesellschafterin.

Nach Auffassung des ORH sollte geprüft werden, ob das Bauzentrum nicht aus der MMG ausgegliedert und vollständig auf den derzeitigen Ausstellungsbetreiber übertragen werden kann. Zumindest sollte zwischen dem Staat und dem Pächter des Grundstücks auf einen Vertrag zu marktüblichen Konditionen hingewirkt werden.

28.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium führt aus, dass bei Vertragsabschluss davon ausgegangen worden sei, dass der Betrieb des Bauzentrums für die MMG keine Gewinne abwerfen werde. Eine 100%ige Gewinnabschöpfung, wie sie sich aus dem Haus-

haltsvermerk ergäbe, sei auch heute nicht zu erreichen. Sie nehme dem Pächter die unternehmerische Motivation.

Im Pachtvertrag mit der 50%igen Gewinnabschöpfung sieht das Staatsministerium aus wirtschaftlicher Sicht eine optimale Kombination aus Mindesterloß und Gewinnbeteiligung. Es werde von der haushaltsrechtlichen Ermächtigung nicht abgewichen. Die vom ORH als ortsüblich dargestellte Pacht müsse in Zweifel gezogen werden.

Eine Ausgliederung des Bauzentrums liege nicht im Interesse der MMG, da das Bauzentrum die Aktivitäten der MMG auf dem Bau- und Immobiliensektor für Endverbraucher als Kunden ergänze. Das Staatsministerium habe die MMG gebeten, die Thematik dem Aufsichtsrat zur Beratung vorzulegen.

28.4 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH hält daran fest, dass ein vernünftiger Grund für die vertragliche Regelung zulasten des Staats nicht zu erkennen ist und deshalb eine Ausgliederung des Bauzentrums nachdrücklich geprüft werden sollte.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass sich die Pachthöhe im allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr nicht an der Leistungsfähigkeit des Pächters, sondern an den Marktpreisen orientiert.

Der volle Wert des Grundstücks bzw. der ortsübliche Pachtpreis (Art. 63 BayHO) beträgt nach Angaben des Staatsministeriums gegenüber dem Ministerrat 200 000 € jährlich. Die im Haushaltsvermerk genehmigte Ausnahmeregelung soll der Vermeidung von Verlusten der MMG dienen. Soweit dies aus haushaltsrechtlicher Sicht überhaupt akzeptiert werden kann, ist zumindest der von der MMG erzielte Überschuss in voller Höhe an den Staat abzuführen. Im vereinbarten Zeitraum von 25 Jahren summiert sich die Mindereinnahme für den Staat auf rd. 3 Mio €.

29 Verwaltung staatlicher Fischereirechte

(Kap. 13 04 Tit. 124 05)

Der Aufwand für die Verwaltung der staatlichen Fischereirechte ist unverhältnismäßig hoch und kann durch einfachere Regelungen deutlich reduziert werden.

29.1 Geschäftsbesorgungsvertrag

Die Fischereirechte des Staats aus Einzelplan 13 gehören zum Grundstockvermögen. Das Staatsministerium hat die Verwaltung dieser Rechte seit 1960 dem Landesfischereiverband Bayern e.V. (LFV) im Rahmen eines Geschäftsbesorgungsvertrags übertragen. Anfang 2000 wurde der Vertrag um weitere zehn Jahre verlängert.

Die Geschäftsbesorgung soll eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Rechte nach fischereifachlichen und ökologischen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Regeln sicherstellen. Dabei ist der LFV für den Abschluss und die Verwaltung der über 500 entgeltlichen Pachtverträge zuständig. Ferner wirkt er in gesetzlichen Beteiligungsverfahren mit.

Die Netto-Pachteinnahmen betragen 2004 insgesamt 724 000 €. Der LFV erhält hiervon eine Verwaltungskostenpauschale von 15 %, so dass dem Staat schließlich 615 000 € als Einnahmen verbleiben.

29.2 Pachtverträge

Die Fischereirechte werden zur Bewirtschaftung im Wettbewerb jeweils für mindestens zehn Jahre nach einem Musterpachtvertrag vergeben, der neben einer Festpacht die Abführung ergebnisbezogener Vergütungen vorsieht.

Die Pächter können Einnahmen aus der Ausstellung von Erlaubnisscheinen erzielen, sind andererseits aber vor allem verpflichtet, die Pachtgewässer fischereifachlich ordnungsgemäß zu bewirtschaften, über Fänge, Besitzmaßnahmen u.Ä. jährlich an den LFV zu berichten und ihm eine Einnahmen-/Ausgaben-Rechnung vorzulegen. Aus dieser Rechnung ergeben sich die abzuführenden ergebnisbezogenen Vergütungen.

29.3 Feststellungen des ORH

Der ORH hat den LFV im Jahr 2005 örtlich geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

29.3.1 Pachtverträge undifferenziert und unwirtschaftlich

Die staatlichen Fischereirechte erbringen meist nur geringe Pachteinahmen: 70 % der Fälle weniger als 1 000 € pro Jahr, davon über die Hälfte sogar weniger als 300 €.

Gleichwohl werden für alle Fischereirechte die gleichen vertraglichen Regelungen entsprechend dem vom Staatsministerium und dem LFV erstellten Mustervertrag getroffen. Auf diese Weise werden auch den Pächtern von Gewässern mit sehr geringer wirtschaftlicher Bedeutung detaillierte Vorgehensweisen bei Besitzmaßnahmen sowie Berichts- und Abrechnungspflichten auferlegt, die - bei konsequenter Anwendung - zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand auf Pächter- wie auf Verpächterseite führen.

29.3.2 Erhebliche Kontroll- und Vollzugsdefizite

Die Jahresberichte der Pächter dienen der Feststellung der abführungspflichtigen Überschüsse sowie der Beurteilung der fischereifachlichen Bewirtschaftung. Sie sollten dem LFV bis zum 1. April des Folgejahrs vorliegen. Mitte Oktober 2005 stand der Bericht für 2004 allerdings bei mehr als 60 % der Pachtverhältnisse noch aus. Bei Verstoß gegen die Vorlagepflicht steht dem Verpächter ein außerordentliches Kündigungsrecht zu. Gleichwohl sind Mahnungen oder gar weiter gehende Sanktionen seitens des LFV unterblieben.

Auch hat es der LFV versäumt, die Verträge auf abführungspflichtige Überschüsse der Pächter hin zu überwachen. Dadurch sind dem Staat in Einzelfällen beträchtliche Einnahmen entgangen.

29.3.3 Hoher Verwaltungsaufwand

Der Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem LFV wurde 2004 pauschal mit 109 000 € vergütet.

Die beim Staat verbliebenen Verwaltungsaufgaben (jährliche Abrechnung mit dem LFV, Behandlung grundbuchrechtlicher Probleme, Mitwirkung bei Neuverpachtungen, Abgabe von Stellungnahmen in Wasserrechtsverfahren) werden von den sechs regionalen Dienststellen des Landesamts für Finanzen wahrgenommen.⁸ Für die Verwaltung der Fischereirechte fallen dadurch Personalvollkosten von 195 000 € pro Jahr an.

Bei Pachteinnahmen von 724 000 € wurden somit im Jahr 2004 insgesamt über 300 000 € (42 %) allein für die Verwaltung der Fischereirechte verbraucht.

29.4 Empfehlungen des ORH

Nach Auffassung des ORH kann der Staat seinen Aufwand für die Verwaltung der Fischereirechte deutlich reduzieren, seine Einnahmen aus der Verpachtung erhöhen und gleichzeitig sich und die Pächter von unnötiger Bürokratie entlasten.

Der ORH hat dem Staatsministerium insbesondere empfohlen,

- die Pachtverträge auf die wesentlichen und auch kontrollierbaren Regelungen zu konzentrieren und dabei nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung zu differenzieren,
- bei Fischereirechten mit geringem Pachtzins eine Veräußerung anzustreben sowie
- die Verwaltung auf staatlicher Seite in einer Stelle zu konzentrieren.

Bei der Verwaltung staatlichen Vermögens sollte generell darauf geachtet werden, dass die eingesetzten Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zum wirtschaftlichen Ertrag stehen.

29.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass durch den LFV die abführungspflichtigen Überschüsse bei den Pächtern nachgefordert wurden. Die Empfehlungen des ORH würden - soweit noch nicht geschehen - aufgegriffen.

8) seit Mai 2006 vom Staatsbetrieb „Immobilien Freistaat Bayern“

30 Landeskraftwerke

(Kap. 13 05 Anlage C 10)

Kürzungen der Vergütungen für umweltfreundlichen Strom durch den Hauptabnehmer der Landeskraftwerke waren wesentliche Ursache für die Verluste der Jahre 2003 bis 2005 von insgesamt 1,2 Mio €. Der ORH hat gefordert, mit dem Hauptabnehmer bessere Konditionen für den Strom auszuhandeln.

30.1 Vorbemerkung

Die Landeskraftwerke mit Sitz in Regensburg wurden 1963 als kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb errichtet. Sie betreiben an 14 staatlichen Wasserspeichern Kraftwerke zur Stromerzeugung. Das größte Kraftwerk mit nahezu 50 % der gesamten Stromerzeugung liegt am Sylvensteinspeicher. Die Kraftwerke können nur im Rahmen wasserwirtschaftlicher Vorgaben betrieben werden. Der Staatsbetrieb soll kostendeckend geführt werden (§ 3 Abs. 4 der Satzung).

30.2 Entstehung der Verluste

Die Landeskraftwerke erzielten im Geschäftsjahr 2002 nach Abschluss umfangreicher Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen letztmals einen Jahresüberschuss von 327 000 €. Seit 2003 befindet sich der Staatsbetrieb in einer anhaltenden Verlustphase, obwohl er seit 2001 für die Nutzung der Wasserspeicher an den Staat keine Pachtzinsen mehr zahlen muss.⁹ Im Geschäftsjahr 2003 erwirtschafteten die Landeskraftwerke mit 491 000 € den höchsten Verlust seit ihrem Bestehen. Auch 2004 und 2005 entstanden mit 480 000 und 183 000 € erhebliche Verluste, insgesamt somit 1,2 Mio € für die Jahre 2003 bis 2005.

Ursache für die Verluste ist der dramatische Rückgang der Stromerlöse. Dieser ist nur z.T. auf eine witterungsbedingt vorübergehend niedrigere Stromerzeugung (Jahrhundertssommer 2003) zurückzuführen. Entscheidend sind vielmehr die stark eingebrochenen Vergütungen für den gelieferten Strom. Dies beruht darauf, dass bisher selbständige Stromabnehmer der Landeskraftwerke in den Jahren 1999 bzw. 2003/2004 in einen Energiekonzern eingegliedert wurden. Dieser setzte Kürzungen der Stromvergütungen z.T. um mehr als die Hälfte durch. Daraus entstehen den Landeskraftwerken nach eigenen Angaben Erlöseinbußen von 300 000 € jährlich. Die Erlöse für den Strom der 14 Kraftwerke sind daher 2004 sowohl absolut als

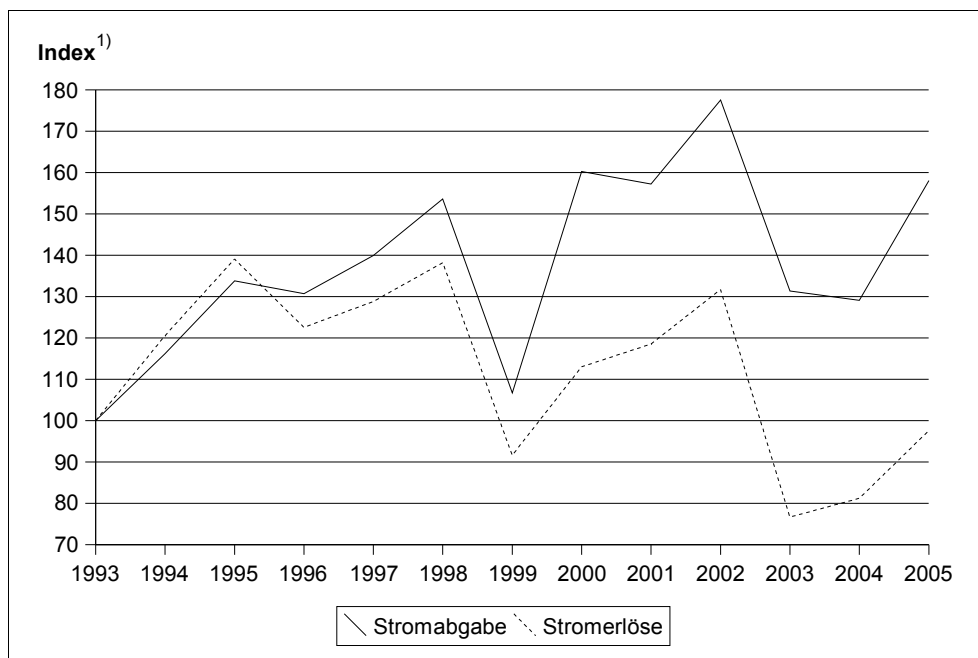
9) Im Jahr 2000 hatten die Pachtzinsen noch 339 000 € betragen.

auch unter Berücksichtigung einer geringeren Stromerzeugung auf den niedrigsten Stand gefallen. Verhandlungen mit dem Energiekonzern blieben erfolglos.

Die Stromabgabe an Energieversorgungsunternehmen und die daraus erzielten Erlöse haben sich wie folgt unterschiedlich entwickelt:

Stromabgabe und Stromerlöse

Schaubild



1) Basisjahr 1993 = 100

Der derzeitige Hauptabnehmer der Landeskraftwerke liefert gleichzeitig aufgrund eines Rahmenvertrags in wesentlich höherem Umfang und zu höheren Preisen Strom an staatliche Dienststellen.

30.3 Schlussbemerkung

Der ORH hat gefordert, mit dem Hauptabnehmer bessere Konditionen für den gelieferten Strom auszuhandeln. Das Staatsministerium der Finanzen und das fachlich zuständige Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz haben mitgeteilt, dass sich bei den Preisverhandlungen mit dem Hauptstromabnehmer deutlich verbesserte Konditionen ab 2007 abzeichnen würden.

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

31 Ausbau des Flughafens Hof-Plauen

(Kap. 07 05 Tit. 891 74)

Der Staat hat für den Ausbau des Flughafens Hof-Plauen maximal 31,8 Mio € Förderung vertraglich in Aussicht gestellt. Der ORH weist darauf hin, dass eine förmliche Zusage der Fördermittel ohne belastbaren Nachweis über den verkehrlichen Bedarf und die notwendige Sicherung der Gesamtfinanzierung nicht zulässig ist. Er sieht in dem gewählten Vorgehen ein schwer kalkulierbares Haushaltsrisiko.

31.1 Allgemeines

Im Doppelhaushalt 2001/2002 (Einzelplan 13) sind für den Ausbau des Regionalflughafens Hof-Plauen 24,83 Mio € eingestellt worden. Dieser Ansatz wurde im folgenden Haushalt auf 31,8 Mio € erhöht. Die Flughafengesellschaft Hof-Plauen (Gesellschafter: Städte, Landkreise, Wirtschaft) plant den Neubau einer Start- und Landebahn (2480 m lang und 45 m breit) sowie die damit zusammenhängenden Nebenanlagen; die Gesamtkosten hierfür belaufen sich nach Angaben des Staatsministeriums auf 49,2 Mio €. Ziel des Ausbautvorhabens ist es, aus regional- und strukturpolitischen Gründen ein wirtschaftlich tragfähiges Luftverkehrsangebot aufzubauen.

Die Flughafengesellschaft erwartet gemäß der Begründung ihres Planfeststellungsantrags auf mittelfristige Sicht im Linienverkehr von und nach Hof einen Ersatz der bisher eingesetzten Turboprop-Flugzeuge durch Regionaljets, welcher nur durch den Ausbau des Flughafens möglich sein werde. Ferner soll mit der ausgebauten Start- und Landebahn ein ganzjähriger Ferienflugverkehr realisiert werden. Dieser soll dazu beitragen, die bisherigen Defizite aus dem Linienflugverkehr und der Allgemeinen Luftfahrt durch Erlöse aus dem erwarteten Touristikverkehr auf-

zufangen. Die Planungen stützen sich auf gutachterliche Verkehrsprognosen, eine aktualisierte Investitionsplanung der Flughafengesellschaft und eine hierauf aufbauende Wirtschaftlichkeitsberechnung, die auf lange Sicht einen wirtschaftlichen Betrieb des Flughafens prognostiziert.

Die Verkehrsprognosen für den Flughafen gehen nach Auffassung der Planfeststellungsbehörde hinsichtlich des Linien- und Ferienflugverkehrs von sehr optimistischen Erwartungen aus. Auch führende Tourismus- und Luftfahrtunternehmen haben sich gegen einen Ausbau ausgesprochen und kundgetan, dass sie sich nicht engagieren wollen. Der befürchtete Abzug von Fluggastpotenzial vom Flughafen Nürnberg wird vom Staatsministerium als gering eingeschätzt.

Die Regierung von Mittelfranken - Luftamt Nordbayern - hat im Februar 2006 das luftrechtliche Planfeststellungsverfahren für den Ausbau des Flughafens Hof-Plauen eingeleitet; ein Abschluss dieses Verwaltungsverfahrens ist frühestens Ende 2006/Anfang 2007 zu erwarten.

31.2 Finanzierung

Die vorgesehenen Gesamtkosten von 49,2 Mio € werden nach derzeitiger Planung mit 31,8 Mio € vom Staat und mit 17,4 Mio € von den Flughafengesellschaften getragen.

Die Flughafen München GmbH empfiehlt in ihrer Überprüfung des Investitionskonzepts noch die Aufnahme einer Kostenposition „Unvorhergesehenes“ von 15 % der Gesamtkosten. Der Zuschlag von 15 % würde Gesamtkosten von 56,6 Mio € bedeuten und damit einen erhöhten Eigenanteil der Flughafengeschafter von 24,8 Mio € erfordern. Es erscheint höchst unrealistisch, dass die Flughafengesellschaft derartige Kostenrisiken bewältigen kann, zumal schon der bisherige Eigenanteil von 17,4 Mio € nur durch Bürgschaften der Kommunen sichergestellt wurde, für die z.T. eine Ausnahmegenehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich war.

Auch wenn die Flughafengesellschaft die Sicherheitsmarge von 15 % aufgrund der günstigeren Baupreissituation in Oberfranken nicht für erforderlich hielt, räumt das Staatsministerium doch ein, dass eine konkrete Überprüfung der Planung noch ausstehe.

Der Staatsminister hat im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie am 24. Februar 2005 im Landtag selbst

Zweifel geäußert, dass der Flughafen Hof-Plauen wirtschaftlich sinnvoll betrieben werden kann.

Mit Vertrag vom 7. Juni 2005 zwischen Staat und Flughafengeschaftern wurden ausdrücklich sowohl eine eventuelle Aufstockung der in Aussicht gestellten Fördermittel über 31,8 Mio € hinaus als auch weiter gehende Leistungen des Staats ausgeschlossen (Staatsbürgschaft, Beteiligung, Übernahme von Betriebsdefiziten u.Ä.).

31.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium verweist darauf, dass der Vertrag vom 7. Juni 2005 dazu diene, klare Regelungen über die Verantwortlichkeiten zu treffen und grundlegende Fragen einer staatlichen Förderung im Zusammenhang mit dem Ausbauprojekt zu beantworten. Danach obliege die Verantwortung für die Realisierung des Ausbauprojekts und den Betrieb des geplanten Flughafens ausschließlich der Flughafengesellschaft und ihren Geschaftern. Durch eine Begrenzung der in Aussicht gestellten Fördermittel und einen Ausschluss insbesondere von staatlichen Zuschüssen für den Betrieb des Flughafens würden gleichzeitig klare Vorgaben für die weiteren Planungen und auch die Erwartungen der Vorhabensträger zur Finanzierung des Projekts getroffen.

Fragen des verkehrlichen Bedarfs und der Planrechtfertigung des Ausbauprojekts seien wichtige Prüfpunkte im laufenden Planfeststellungsverfahren, die bei der Entscheidung zu berücksichtigen seien. Nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens werde aufgrund der dann vorliegenden Daten und Gesamtkosten und unter Berücksichtigung des Vertrags vom 7. Juni 2005 in dem sich anschließenden konkreten Förderverfahren auch die Sicherung der Gesamtfinanzierung zu prüfen sein. Nach erfolgreichem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens sei ferner aus EU-rechtlichen Gründen eine Notifizierung der Förderung als Einzelbeihilfe erforderlich.

31.4 Auffassung des ORH

Der ORH hält den Abschluss des besonderen Vertrags vom 7. Juni 2005 zur Festlegung der maximalen Förderhöhe und zum Ausschluss der Übernahme möglicher Betriebsdefizite für ungewöhnlich. Er sieht es als problematisch an, dass bereits vorab (Juni 2005) 31,8 Mio € Förderung in Aussicht gestellt werden, obwohl der tatsächliche finanzielle Bedarf des geplanten Flughafenausbaus und die Sicherung

zung der Gesamtfinanzierung erst zwei Jahre später nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens geklärt werden können. Der ORH verweist darauf, dass eine förmliche Zusage der Fördermittel nur bei einem Nachweis des verkehrlichen Bedarfs und der notwendigen Sicherung der Gesamtfinanzierung zulässig ist. Er sieht in dem gewählten Vorgehen ein schwer kalkulierbares Haushaltsrisiko.

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

32 Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm in Wasserschutzgebieten

(Kap. 08 03 TG 92)

Einzelne Verbote in Wasserschutzgebieten standen einer finanziellen Förderung aus Mitteln des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms entgegen. Deshalb wurden kurzfristig aus 780 Wasserschutzgebietsverordnungen Verbote gestrichen. Dies führt zu erheblichen Mehrausgaben.

32.1 Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser ist eine Leistung der Daseinsvorsorge und Pflichtaufgabe der Gemeinden (Art. 83 Abs. 1 BV). Das Trinkwasser wird der Bevölkerung i.d.R. durch gemeindliche Unternehmen (Wasserversorger) bereitgestellt. 93 % des Trinkwassers stammen in Bayern aus qualitativ hochwertigem Grundwasser. Dem Schutz des Grundwassers wird in Bayern ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt.

Zu den Eigentumsverhältnissen am Grundwasser ist in Art. 4 Abs.1 des Bayerischen Wassergesetzes (BayWG) Folgendes geregelt:

„Das Eigentum an einem Grundstück erstreckt sich auf das dort oberirdisch vorhandene Wasser, nicht auf das Grundwasser.“

Dem Grundstückseigentümer steht damit nicht das Recht zu, im Rahmen der Grundstücksnutzung über das Grundwasser zu verfügen oder auf das Grundwasser einzuwirken.¹

1) BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981, BVerfGE 58, 300

In Bayern gibt es rd. 3 500 Wasserschutzgebiete (WSG), die durch Verordnungen der Kreisverwaltungsbehörden festgesetzt sind. Sie umfassen rd. 280 000 ha (4 % der bayerischen Landesfläche).² Etwas mehr als die Hälfte (154 000 ha) sind landwirtschaftliche Flächen. Auf die Nutzung als Grünland entfallen 60 000 ha.

Für rd. 500 Gebiete laufen z.T. seit mehr als zehn Jahren Verfahren zur Neufestsetzung als WSG oder zur Anpassung der Schutzzonen und Verordnungsinhalte.³

Der Schutz des Grundwassers kann mit den Interessen des einzelnen Grundstückseigentümers, der eine möglichst uneingeschränkte Nutzung seiner Flächen anstrebt, kollidieren. Insbesondere die Landwirtschaft ist davon betroffen. Bestimmte landwirtschaftliche Maßnahmen und Nutzungen (z.B. Düngen, Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln, Umwandlung von Grünland in Ackerland) beinhalten ein hohes Gefährdungspotenzial für das Grundwasser. Daher können in den Wasserschutzgebietsverordnungen (WSG-VO) bestimmte Handlungen verboten werden.

Hat ein Landwirt durch die erhöhten Anforderungen aus einer WSG-VO wirtschaftliche Nachteile, ist nach Bundesrecht (§ 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz) ein angemessener finanzieller Ausgleich zu leisten. Ausgleichspflichtig sind zunächst die Wasserversorger. Die Ausgleichspflicht des Wasserversorgers entfällt, wenn die wirtschaftlichen Nachteile z.B. durch Leistungen aus öffentlichen Haushalten oder von Dritten ausgeglichen werden (Art. 74 Abs. 6 Satz 3 Nr. 2 BayWG).

32.2 Förderungen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm

Im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms - Teil A (KULAP) soll eine flächendeckend umweltverträgliche Landbewirtschaftung angestrebt werden. Landwirte, die sich verpflichten, durch Agrarumweltmaßnahmen für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Wasser, Luft) zu sorgen, werden gefördert.

In den Abrechnungsjahren 1998 bis 2002 wurden für KULAP insgesamt 1,05 Mrd € ausbezahlt. Davon haben der Staat 563 Mio € (= 54 %) und die EU 487 Mio € (= 46 %) getragen.

2) in Deutschland im Durchschnitt 12 % der Fläche

3) LT-Drucksache 14/11399 vom 24. Februar 2003

Einen kleinen Ausschnitt aus dem vielfältigen Förderprogramm zeigt die nachfolgende Aufstellung:

Geförderte Maßnahmen	Höhe der Förderung
Extensive Dauergrünlandnutzung „Grünlandprämie“ Stufe a • Verzicht auf flächendeckenden chemischen Pflanzenschutz und • generelles Umbruchverbot der Dauergrünlandflächen	zwischen 95 €/ha/Jahr und 100 €/ha/Jahr
Stufe b - Maßnahmen nach Stufe a - und zusätzlich Verzicht auf Mineraldünger	zwischen 190 €/ha/Jahr und 205 €/ha/Jahr
Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitaufgaben	
Stufe 1: Schnittzeitpunkt ab dem 16. Juni und Verzicht auf mineralische Düngung	230 €/ha/Jahr
Stufe 2: Schnittzeitpunkt ab dem 1. Juli sowie Verzicht auf jegliche Mineraldüngung und auf chemische Pflanzenschutzmittel	305 €/ha/Jahr
Verzicht auf jegliche Düngung und chemische Pflanzenschutzmittel entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Bereichen auf Grünlandflächen	360 €/ha/Jahr

Mit der Vereinbarung dieser Maßnahmen sind regelmäßig weitere Auflagen verbunden (z.B. Erntegebot bzw. Mulchverbot, Begrenzung des Tierbestands, keine Vergrößerung der Ackerflächen zulasten von Grünland, Verbot der Klärschlammabbringung).

Vor allem die Förderung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung⁴ („Grünlandprämie“) wird nachgefragt. Rund 553 000 ha sind unter Vertrag. Dafür werden jährlich fast 74 Mio € (davon 37 Mio € Landesmittel) ausbezahlt.

32.3 Prüfungsergebnisse des ORH

Der ORH hat in rd. 1 600 Fällen bei 16 Landwirtschaftsämtern für den Zeitraum 1998 bis 2002 geprüft, ob für Grundstücke in Wasserschutz- und Wassereinzugsgebieten sowohl eine Ausgleichszahlung als auch eine Förderung nach KULAP erfolgte.

Bis 2002 wurden Zuwendungen für die extensive Grünlandbewirtschaftung und die damit verbundenen landschaftspflegerischen Leistungen bewilligt, obwohl eine

4) Grünlandflächen sind Dauerwiesen, Mähweiden, Dauerweiden, die zur Futtergewinnung oder zum Abweiden - ohne Unterbrechung durch andere Kulturen - bestimmt sind.

Erhaltung des Grünlands bereits durch Auflagen in den WSG-VO vorgeschrieben war. Im Januar 2003 hat das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF) den Bewilligungsbehörden mitgeteilt, dass die Zahlung einer Grünlandprämie dann nicht zulässig ist, wenn Grünlandumbruch bereits gesetzlich verboten ist. Damit sind viele Zuwendungsempfänger aus der Förderung aus Mitteln des KULAP herausgefallen.

In der Folge wurde geprüft, ob die Umbruchverbote aus den WSG-VO gestrichen werden können, um die betroffenen Flächen wieder aus KULAP-Mitteln zu fördern.

Die betroffenen Fachbehörden sowie die Interessenvertreter wurden im Juni 2003 über die weiteren Schritte informiert. Den für die Änderung der Schutzgebietsverordnungen zuständigen Behörden und sonstigen Betroffenen wurde über die Dachorganisationen (Bayerischer Bauernverband, Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Verband der bayerischen Gas- und Wasserwirtschaft) empfohlen, die Auflage „Verbot des Umbruchs von Dauergrünland“ im Regelfall

- in künftige WSG-VO erst gar nicht mehr aufzunehmen und
- bei bestehenden WSG-VO auf Antrag eine Überprüfung durchzuführen.

Um dies zügig umzusetzen, wurde als zeitliches Ziel für die Änderung der WSG-VO der 31. Juli 2003 angestrebt. Die zuständigen Behörden sollten bei Vorliegen eines Antrags bzw. einer entsprechenden Initiative von dritter Seite (z.B. aus den Reihen des Berufsverbands oder eines Landwirts) unverzüglich prüfen, ob in einer WSG-VO auf das „Verbot des Umbruchs von Dauergrünland“ verzichtet werden kann.

Nach Angaben des Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV) wurde zwischen Mitte 2003 und April 2004 das Verbot des Grünlandumbruchs aus 780 WSG-VO ersatzlos gestrichen. Daraufhin hat das StMLF die Ämter für Landwirtschaft angewiesen, die Grünlandprämie nach entsprechender Anpassung der WSG-VO aus KULAP-Mitteln zu gewähren.

32.4 Stellungnahme der Verwaltung

Politischer Grundsatz der Staatsregierung sei „Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht“. Dieser Grundsatz werde im Bereich der WSG von den beiden Ressorts umgesetzt. Demnach würden ordnungspolitische Eingriffe in WSG auf das zwingend erforderliche Maß zurückgenommen. Der Staat gewähre jedoch auf freiwilliger

Basis Fördermittel an solche Bewirtschafter, die über das ordnungspolitische Maß hinausgehende Umweltleistungen erbrächten.

Nach Ansicht des StMLF hätten in den Jahren vor 2003 die Ausgestaltungsvarianten der WSG-VO deutlich zugenommen. Damit habe auch die Gefahr einer unzulässigen Überschneidung mit KULAP-Auflagen zugenommen. Das StMLF habe daher die Förderrichtlinien im Jahr 2002 in der Form fortgeschrieben, dass künftig auch bei einer teilweisen Identität von WSG-Auflagen mit KULAP-Verpflichtungen eine Förderung ausgeschlossen sei. Dies habe dazu geführt, dass Landwirte mit Flächen in WSG grundsätzlich finanziell schlechter gestellt würden. Die Landwirte hätten sich an die zuständige Fachverwaltung gewandt mit der Bitte um Überprüfung, ob das in den WSG-VO enthaltene Verbot des Umbruchs von Grünland gerechtfertigt sei.⁵ Bei der Überprüfung habe sich gezeigt, dass die Aufnahme eines Umbruchverbots in die WSG-VO oftmals pauschal, undifferenziert und unspezifisch erfolgt sei. Der daraus resultierende Überarbeitungsaufwand könne letztlich nicht den Agrarumweltmaßnahmen zur Last gelegt werden.

Das verantwortungsvolle Vorgehen bei der Überprüfung der WSG-VO zeige sich auch durch die Tatsache, dass lediglich bei 780 der überprüften 1430 Verordnungen das Umbruchverbot gestrichen worden sei.

Nach Ansicht des StMUGV sei mit der Herausnahme des Umbruchverbots aus den WSG-VO der Grundwasserschutz nicht geschwächt worden. Denn ein solches Verbot sei nur dann herausgenommen worden, wenn es lediglich deklaratorischen Charakter und keinen Einfluss auf den vorsorgenden Grundwasserschutz hatte.

32.5 Auffassung des ORH

Nach Ansicht des ORH ist die beschriebene Vorgehensweise mit den Grundsätzen eines sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit Haushaltsmitteln nicht zu vereinbaren. Die Streichung gesetzlicher Verbote aus WSG-VO mit der Folge, dass anschließend im Wesentlichen gleiche Auflagen mit einzelnen Personen privatrechtlich vereinbart und Fördergelder aus dem KULAP abgeschöpft wurden, stößt auf erhebliche Bedenken (Art. 23, 44 BayHO).

5) In der Verbandszeitschrift der landwirtschaftlichen Fachschulabsolventen (VIF) heißt es z.B.: „Verständlich, dass betroffene Landwirte protestierten und die Wasserbetreiber nicht begeistert waren, weil sie die entgangene KULAP-Förderung hätten ausgleichen müssen.“ (VIF Schweinfurt, Heft 3/03)

Vor dem Hintergrund möglicher Anlastungen ist in diesen Fällen auch die Förderung der Grünlandprämien mit EU-Mitteln problematisch. Das EU-Recht verbietet Handlungen eines Wirtschaftsteilnehmers, die künstlich die Voraussetzungen für eine EU-Förderung schaffen.⁶ Das StMLF vertritt die Auffassung, dass dieses Verbot nicht auf die Verordnungsgeber anzuwenden ist.

Die Berufung auf den Grundsatz „Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht“ erscheint als reine Schutzbehauptung. Grundwasserschutz ist ein existenzieller Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und kann nicht der Freiwilligkeit von Marktteilnehmern überlassen werden. Die Umwandlung eines bestehenden gesetzlichen Schutzes in eine vertragliche Vereinbarung zwischen einer Privatperson und dem Staat schwächt letztlich den Grundwasserschutz. Denn das gesetzliche Verbot in einer WSG-VO richtet sich zeitlich unbefristet gegen jedermann. Verstöße können mit einem Bußgeld geahndet werden. Im anderen Fall handelt es sich lediglich um eine Vertragsverletzung.

Das StMUGV weist darauf hin, dass dort, wo die Umbruchverbote aus den WSG-VO gestrichen wurden, die Verbote rein „deklaratorischen“ Charakter gehabt hätten. Es bringt damit zum Ausdruck, dass die betroffenen Flächen aufgrund natürlicher Gegebenheiten im Rahmen einer guten landwirtschaftlichen Praxis nicht umgebrochen werden. Diese Verbote hätten deshalb ohne nachteilige Wirkung auf den Grundwasserschutz gestrichen werden können.

Folgt man dieser Ansicht, dass nur überflüssige Verbote entfernt wurden und dass im Rahmen einer guten landwirtschaftlichen Praxis ein Umbruch des Grünlands in den 780 WSG gar nicht möglich ist, dann gibt es nach Ansicht des ORH keinen Grund, Verträge abzuschließen, um auf diesen Flächen gegen Bezahlung den Umbruch zu verhindern. Auch der nicht unerhebliche Verwaltungsaufwand zur Änderung der 780 WSG-VO bleibt unverständlich. Wenn von den Verboten keine tatsächliche Wirkung ausging, dann hätte man sich den Aufwand sparen können.

Letztlich wurde durch die Streichungen zulasten des Staatshaushalts eine Förderung ermöglicht, die entweder aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht zulässig oder aufgrund natürlicher Standortfaktoren nicht notwendig war.

6) Art. 4 VO (EG) Nr. 2988/95 vom 18. Dezember 1995

32.6 Feststellungen zu Mehrfachzahlungen⁷

Bei rd. 750 Wasserversorgern wurde im Rahmen der Prüfung angefragt, ob Ausgleichsleistungen nach § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz oder aufgrund freiwilliger Vereinbarungen gewährt werden. Nicht jede Leistung und Auflage, für die ein Wasserversorger zahlt, schließen eine Förderung nach KULAP aus. Wenn jedoch die Ausgleichszahlung der Wasserversorger für identische Auflagen gewährt wird, beispielsweise dafür, dass eine Fläche Grünland bleibt, auf chemischen Pflanzenschutz oder Mineraldünger verzichtet wird, dann ist keine staatliche Förderung mehr aus KULAP-Mitteln erforderlich.

Weiter wurde geprüft, ob die Antragsteller in den Förderanträgen die Frage nach Ausgleichszahlungen von anderer Seite zuverlässig beantwortet haben. Nur bei korrekten Angaben kann die Antragsprüfung durch die Landwirtschaftsverwaltung zu einem ordnungsgemäßen Fördervollzug führen.

Nach Auswertung von rd. 600 Rückmeldungen leisten 151 Wasserversorger Ausgleichszahlungen von bis zu 740 € je ha an die Bewirtschafter oder Eigentümer der Flächen. Die von den Wasserversorgern gemeldeten Flächen wurden mit den Förderflächen des KULAP abgeglichen. Bei 431 Zuwendungsempfängern wurde festgestellt, dass die Wasserversorger ebenfalls Zahlungen leisten. 210 Zuwendungsempfänger gaben in ihrem Antrag auf KULAP-Förderung zutreffend an, dass sie für die beantragten Flächen bereits Ausgleichszahlungen oder andere Leistungen erhalten. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass für die gleiche Fläche sowohl der Grundstückseigentümer Ausgleichszahlungen als auch der Pächter Förderung aus KULAP erhalten konnten. Die Förderanträge ließen eine Differenzierung nicht zu.

32.7 Stellungnahmen der Staatsministerien

Das StMLF weist darauf hin, dass Agrarumweltprogramme und die WSG-VO jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen. So diene die Ausweisung von WSG dem vorsorgenden Grundwasserschutz. Die Wasserversorger sollten daher nur jene Auflagen vom Bewirtschafter einfordern und finanziell ausgleichen, die für das Ziel Grundwasserschutz notwendig seien. Agrarumweltprogramme würden darüber hinausgehen. Vor allem die Erhaltung, Pflege und Sanierung der Kulturlandschaft sei beabsichtigt. Für diese Ziele sei eine Förderung zulässig. Aufgrund dieser

7) Verpflichtungsperiode 1998 bis 2002

Auslegung der Fördervorschriften hätten die Ämter für Landwirtschaft in fast allen von der Rechnungsprüfung angemahnten Fällen keine Mehrfachförderung gesehen und Rückforderungen abgelehnt.

Das StMUGV hält es für sinnvoll, die Förderung dahin zu lenken, wo sie landeskulturell und gleichzeitig für den Gewässerschutz Vorteile bringe. Die Antragsteller müssten ehrliche Angaben machen, um zu vermeiden, dass für denselben Tatbestand eine Honorierung über KULAP und über Ausgleichsleistungen der Wasserversorger erfolge.

32.8 Auffassung des ORH

Nach Ansicht des ORH ist entscheidend, für welche Maßnahmen auf ein und derselben Fläche gezahlt wird. Für eine bestimmte Auflage (z.B. Düngeverbot) kann es nur eine Zahlung geben, auch wenn damit zwei Ziele (Wasserschutz und Naturschutz) verfolgt werden. Die sich aus der Auflage für den Bewirtschafter ergebenden Nachteile werden sonst überkompensiert. In der gemeinsamen Bekanntmachung des StMUGV und des StMLF vom 9. Juni 1997 ist geregelt, dass für die gleiche Leistung nicht doppelt gezahlt werden darf.

Darüber hinaus muss bei verpachteten Flächen sichergestellt werden, dass nicht der Eigentümer Ausgleichsleistungen eines Wasserversorgers und der Pächter Förderung aus dem KULAP erhält.

Die Förderabwicklung macht in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten und führte zwischen 1998 und 2002 zu fünf verschiedenen Fassungen der Richtlinien und zu etwa 200 Schreiben des StMLF. Deshalb wäre es auch unter dem Gesichtspunkt der Entbürokratisierung sinnvoll, die Förderung nach KULAP in WSG zu vereinfachen und auf die Zahlung von Grünlandprämien in WSG zu verzichten. Sollte auf dem Grünland ein Umbruch zwar möglich, der Erhaltung als Grünland aber aus Gründen des Grundwasserschutzes der Vorzug gegeben werden, ist dies in der WSG-VO zu regeln.

33 Förderung des Gewässer- und Hochwasserschutzes aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm

(Kap. 08 03 TitGr. 92)

Für einen besseren Gewässer- und vorbeugenden Hochwasserschutz kauft der Staat landwirtschaftliche Grundstücke. Zur Pflege verpachtet er sie dann unentgeltlich oder zu einem niedrigen Pachtpreis. Üblicherweise enthielten die Verträge zugunsten des Gewässer- und Hochwasserschutzes bestimmte Auflagen. Für die Einhaltung dieser Auflagen konnte der Pächter keine weitere Förderung erhalten. Seit 2003 wird in den Pachtverträgen bewusst auf die Auflagen verzichtet, um den Pächtern eine zusätzliche Förderung aus dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm zu gewähren. Der ORH hält es für erforderlich, zur früheren Praxis zurückzukehren und dadurch Mehrausgaben zu vermeiden.

33.1 Sachverhalt

Die staatliche Wasserwirtschaftsverwaltung erwirbt von Landwirten Ufergrundstücke vor allem für die Entwicklung von Gewässern und Auen, zum Schutz vor diffusen Einträgen in die Gewässer und zum vorbeugenden Hochwasserschutz. Grundlage sind Gewässerentwicklungspläne. Im Haushaltsplan 2006 sind für den Kauf von Grundstücken entlang von Gewässern erster Ordnung und Wildbächen rd. 1,6 Mio € veranschlagt. Nach dem Kauf werden diese staatseigenen Flächen dann wieder zur Pflege an Landwirte verpachtet. Dabei sollen die Flächen aus der intensiven in eine extensive landwirtschaftliche Nutzung übergeführt werden. In den geprüften 16 Dienstbezirken der Landwirtschaftsämter verfügt die Wasserwirtschaftsverwaltung über 3 973 staatseigene Grundstücke. Bei 956 Grundstücken wurde untersucht, ob zusätzlich zu den unentgeltlichen bzw. besonders günstigen Pachtbedingungen eine Förderung gewährt wurde. Dazu haben die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter die Auflagen in den Pachtvereinbarungen für diese Grundstücke mit den nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm - Teil A (KULAP) geförderten Bewirtschaftungseinschränkungen abgeglichen.

33.2 Feststellungen

Die Verträge der Wasserwirtschaftsämter mit den Landwirten sind inhaltlich äußerst unterschiedlich ausgestaltet. In aller Regel erhalten die Landwirte die Grundstücke

zur unentgeltlichen Nutzung oder müssen nur einen weit unter dem Landesdurchschnitt⁸ liegenden Pachtzins zahlen (vgl. nachfolgende Beispiele):

Nutzung, Bewirtschaftungsauflagen	Pachtzins
Nutzung als extensives Grünland, Verzicht auf jegliche Düngung und chemische Pflanzenschutzmittel	nein
Hauptvertrag: Nutzung als extensives Grünland In einer Zusatzvereinbarung wird die Auflage der extensiven Bewirtschaftung wieder aufgehoben, damit der Pächter eine Förderung nach KULAP erhalten kann. Im Anschreiben heißt es: „Wir hoffen, dass damit die Schwierigkeiten mit dem Landwirtschaftsamt aus dem Weg geräumt werden.“	nein
Nutzung als Grünland Aus einem Schreiben an den Pächter (außerhalb des Vertrags) ist zu entnehmen: „Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass wir zu ihren Gunsten auf die sonst üblichen Auflagen (extensive Bewirtschaftung) verzichtet haben. Sie sind anstelle dessen verpflichtet, mit dem Landwirtschaftsamt einen Vertrag nach dem KULAP abzuschließen.“	rd. 25 €/ha
Nutzung als Grünland, keine Auflagen im Vertrag Der Pächter muss sich jedoch in einer Erklärung verpflichten, am KULAP teilzunehmen (Verzicht auf jegliche Düngung und chemische Pflanzenschutzmittel). Im Anschreiben wird der Pächter auf Folgendes hingewiesen: „Die Verpflichtungserklärung dient nur dem internen Gebrauch und wird nicht an das Landwirtschaftsamt weitergeleitet.“	nein

Bei 350 Grundstücken wurde beanstandet, dass die nach KULAP geförderten Bewirtschaftungsauflagen (extensive Bewirtschaftung, Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel) bereits in den Pacht- bzw. Pflegeverträgen mit der Wasserwirtschaftsverwaltung vereinbart waren. Insgesamt wurden 253 Betrieben für 363 ha zwischen 1998 und 2002 Zuwendungen nach KULAP von rd. 265 000 € für Bewirtschaftungseinschränkungen ausgezahlt. Diese Beschränkungen waren aber bereits Teil der Vereinbarungen mit der Wasserwirtschaftsverwaltung und der Grund für den niedrigen Pachtpreis. Im Ergebnis hatten die Pächter einen zweifachen Vorteil aus den Bewirtschaftungseinschränkungen.

8) durchschnittlicher Pachtpreis für Grünland: 168 €/ha

Das Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF) hat im Februar 1995 entschieden, dass vertragliche Auflagen der Wasserwirtschaft nicht auch noch nach KULAP gefördert werden können. In einer Entscheidung heißt es:

„Staatseigene Flächen, die an landwirtschaftliche Betriebe verpachtet bzw. überlassen werden mit der Maßgabe, diese entsprechend den Zielvorstellungen des Eigentümers (hier: Auflagen zur gewässerschonenden Bewirtschaftung) zu bewirtschaften, können im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms - Teil A nicht gefördert werden. Andernfalls würden finanzielle Aufwendungen bzw. Nachteile, die im Zusammenhang mit der bestimmungsgemäßen Nutzung dieser Grundstücke verbunden sind, über das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm - Teil A finanziert. Damit würden die Pflegekosten über dieses Programm abgewälzt werden, obwohl die gemachten Auflagen bereits im Pachtzins berücksichtigt wurden.“

Um dieses Hindernis zu beseitigen, hat das Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV) zur Pflege der Grundstücke der Wasserwirtschaftsverwaltung im August 2003 angeordnet, dass künftig in die Pachtverträge keine speziellen wasserwirtschaftlichen Anforderungen aufgenommen werden sollen.

Mit dem einzelnen Landwirt sollte stattdessen vereinbart werden, dass er sich seine Pflegeleistungen aus einem landwirtschaftlichen Förderprogramm bezahlen lässt. Damit konnten für staatseigene Grundstücke die Pflegekosten mit Bundes-, Landes- und EU-Mitteln aus dem KULAP gefördert werden.

33.3 Stellungnahme der Verwaltung

Inhalt und Ausgestaltung von Pachtverträgen der Wasserwirtschaftsverwaltung fallen nach Auffassung des StMLF in die Zuständigkeit des StMUGV. Ergänzend werde jedoch zum Komplex „Pachtvertrag“ auf Folgendes hingewiesen:

- Zur Prüfung der Förderberechtigung nach KULAP müssten auch die Pachtverträge zwischen den Wasserwirtschaftsämtern und den Landwirten den Ämtern für Landwirtschaft und Forsten vorgelegt werden.
- Die Konditionen der Verpachtung (z.B. Pachtzins) seien nicht Gegenstand und könnten auch in Zukunft nicht Gegenstand der Überprüfung durch die Ämter für Landwirtschaft und Forsten sein.

Darüber hinaus legt das StMLF Wert auf die Feststellung, dass bis 2002 eine Förderung zulässig gewesen sei, wenn zusätzliche bzw. andersartige Auflagen zu erfüllen waren. Jeder Antrag sei auf Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft worden. Sonstige Konditionen seien angesichts der Vielschichtigkeit möglicher Interessenlagen der Vertragspartner in förderrechtlicher Hinsicht nicht bewertet worden.

Nach Auffassung des StMUGV ist nicht auszuschließen, dass es bei den rd. 350 beanstandeten Verträgen bei Anwendung der 1994 vorgegebenen Vertragsmuster in einem größeren Ausmaß zu Auflagenüberschneidungen mit dem KULAP gekommen sei. Das Ausmaß der Überschneidungen könne nur von den Ämtern für Landwirtschaft durch Abgleich der KULAP-Förderanträge festgestellt werden. In der Vergangenheit sei eine teilweise Auflagenüberschneidung von der EU nicht beanstandet worden. Mit Schreiben vom 20. August 2003 seien die Vertragsmuster aber dahin gehend angepasst worden, dass im Vertrag keine Nutzungsregelung mehr vorgesehen sei, wenn der Landwirt an einem landwirtschaftlichen Förderprogramm teilnehme. Damit solle auch die Suche nach Pächtern für die Flächen erleichtert werden, da kaum noch Interesse an der Grünlandbewirtschaftung der Ufergrundstücke bestehe. Auch Schwebstoffe aus Überschwemmungen würden die Verwertung des Grünguts erschweren. Der Wasserwirtschaftsverwaltung bleibe ohne Pächter nur die kostenpflichtige Deponierung.

33.4 Auffassung des ORH

Der Ansicht des StMLF, dass die Pachtbedingungen auch in Zukunft nicht Gegenstand der Überprüfung durch die Ämter für Landwirtschaft und Forsten sein könnten, kann sich der ORH nicht anschließen. Zwar schließt die Wasserwirtschaftsverwaltung diese Verträge ab, die Landwirtschaftsverwaltung als Förderbehörde hat aber dafür zu sorgen, dass es zu keiner unzulässigen Förderung kommt. Dazu zählt auch die Prüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Antragsangaben.

Der ORH kann zwar die Praxis der Wasserwirtschaftsverwaltung nachvollziehen, die erworbenen Grundstücke nicht selbst (etwa durch die Flussmeisterstellen) zu bewirtschaften. Er vermisst aber eine ressortübergreifende Abstimmung, wie der Staat nach dem Kauf mit diesen Grundstücken umgehen sollte. Grundstücke, die mit dem Ziel der Extensivierung gekauft und sodann unentgeltlich oder zu einem niedrigen Preis zur Pflege verpachtet werden, dürfen nicht zusätzlich über Verträge mit der Landwirtschaftsverwaltung aus dem KULAP gefördert werden. In die Verträge zwischen Wasserwirtschaftsverwaltung und Pächter sind zugunsten des Gewässer- und Hochwasserschutzes wieder entsprechende Nutzungsbeschrän-

kungen aufzunehmen. Sollten sich trotz unentgeltlicher oder kostengünstiger Verpachtung keine Interessenten finden lassen, sind entsprechend dem Vorschlag des ORH alternative Maßnahmen zu prüfen.

33.5 Vorschlag des ORH

In Veröffentlichungen staatlicher Verwaltungen wird häufig auf die große Bedeutung flussbegleitender Wälder für den Hochwasserschutz hingewiesen.⁹ Das StMLF hat sich mehrfach für die Aufforstung der Flussauen ausgesprochen. Auwälder seien als Überflutungsbereiche und Rückhalteräume für das Wasser ein Beitrag zu einem langfristig wirksamen Hochwasserschutz. Deshalb sei es wichtig, Lücken im flussbegleitenden Band der Auwälder konsequent zu schließen. Die Aufforstung von Auwald sei deshalb ein Schwerpunkt bei der Beratung privater und kommunaler Waldbesitzer durch die Ämter für Landwirtschaft und Forsten.¹⁰ Die Auwaldaufforstung nichtstaatlicher Flächen wird gefördert.

Der ORH empfiehlt, dass staatliche Flächen, bei denen aus wasserwirtschaftlicher Sicht keine Bedenken bestehen, aufgeforstet oder kostengünstig der natürlichen Sukzession und damit einer längerfristigen Entwicklung zum Auwald überlassen werden. Das StMUGV steht diesem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber, gibt aber zu bedenken, dass Aufforstungen in Einzelfällen zwar machbar, jedoch wegen der Notwendigkeit, den Abflussquerschnitt freizuhalten, nicht überall möglich sind.

Der ORH erwartet, dass künftig im Einzelfall die vorgeschlagenen Optionen geprüft und umgesetzt werden.

9) „Im Sinne eines Integralen Hochwasserschutzes ist eine enge Abstimmung mit wasserwirtschaftlichen (naturschutzfachlichen und anderen raumrelevanten) Planungen und Zielen anzustreben. Dies gilt insbesondere für Programme zur Definition von hochwasserschutzrelevanten Flächen zur Aufforstung im Überschwemmungsbereich von Flussauen“ (Bericht der Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft, Nr. 44/2004, S. 53).

10) Pressemitteilungen vom 20. August 2002 und 27. April 2006

34 Trockenschäden-Liquiditätshilfeprogramm

(Kap. 08 03 Tit. 681 30)

Wegen der Trockenheit im Sommer 2003 wurden an rd. 1 000 landwirtschaftliche Betriebe insgesamt 3,14 Mio € Landes- und Bundesmittel als Liquiditätshilfe gewährt. Diese Förderung war unnötig und führte überwiegend zu Mitnahmeeffekten.

34.1 Voraussetzung für die Förderung

Die Erträge in der Landwirtschaft sind stark von Witterungseinflüssen abhängig. Für Betriebe, die dadurch Ertragsausfälle haben und tatsächlich auf Hilfe angewiesen sind, gibt es sog. Notstandsbeihilfen und Liquiditätshilfedarlehen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank.

Im Sommer 2003 wurden zusätzlich wegen der anhaltenden Trockenheit im Rahmen eines Bund-Länder-Hilfsprogramms Bundesmittel bereitgestellt, um den Landwirten bei finanziellen Engpässen zu helfen. Diese Mittel mussten im gleichen Umfang durch Landesmittel ergänzt werden.

Ziel des Programms war die Überbrückung von Liquiditätsengpässen bzw. die Milderung von existenzbedrohenden Schäden bei dürrebeschädigten Betrieben.

Voraussetzung für diese Förderung war, dass der Erlösausfall für den Betrieb eine Existenzgefährdung bedeutete. Die Liquiditätshilfen durften daher nur gewährt werden, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit des Betriebs sowie die wirtschaftliche Lage der Betriebsinhaber nicht ausreichten, um den entstandenen Schaden aus eigener Kraft zu tragen und die weitere Lebensfähigkeit des Betriebs ohne diese Finanzhilfe nicht gesichert war.

34.2 Feststellungen

34.2.1 Schadenshöhe und Liquiditätshilfe

Die Zuwendungsempfänger haben die Schäden selbst geschätzt. Soweit die Angaben zur Schadenshöhe von der Rechnungsprüfung überprüft werden konnten, zeigte sich, dass meist ein zu hoher Schaden geltend gemacht worden war. So schätzten Landwirte beispielsweise bei nachwachsenden Rohstoffen ihre Ertragsausfälle auf bis zu 70 %. Die Prüfung der Angaben für die Auszahlung nach der

Kulturpflanzenregelung ergab häufig Mindererträge von nur 10 bis 25 %. Außerdem wurde anhand der Buchführungsabschlüsse festgestellt, dass viele der „existenzbedrohten Betriebe“ im Trockenjahr insgesamt erheblich höhere Einkünfte als in den vorangegangenen Jahren erzielten.

Als finanzielle Hilfe zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen konnten zinsverbilligte Darlehen zwischen 7 500 und 75 000 € aufgenommen werden. Der Wert der Förderung lag zwischen 550 und 5 500 € für die gesamte Laufzeit des Darlehens. Nach Auffassung des ORH kann der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe nicht durch solche vergleichsweise geringen finanziellen Hilfen beeinflusst oder sogar gesichert werden.

34.2.2 Eigenmittel

Häufig wurde nicht ausreichend geprüft, ob in Anbetracht des angegebenen Vermögens überhaupt die Existenz gefährdet war. Zum Teil machten Antragsteller falsche Angaben zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen. So wurden zwar Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erklärt und bei der Bemessung der Förderung berücksichtigt; sie waren aber unzulässigerweise um steuerlich absetzbare Aufwendungen (z.B. Abschreibungen) gekürzt. Einem Landwirt mit einem im Förderantrag angegebenen Vermögen (Kapitalanlagen, Aktien, Wertpapiere) von rd. 15 800 € wurde ein Zuschuss von 4 397 € gewährt. Bei der Prüfung zeigte sich, dass er in Wirklichkeit mehr als 155 000 € besaß. Aufgrund der Ergebnisse der Rechnungsprüfung wurde dieser Zuschuss bereits zurückgefordert.

Auch offen gelegtes Betriebs- und Privatvermögen blieb bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit häufig unbeachtet. So blieben Festgeldkonten und Aktiendepots der Antragsteller unberücksichtigt, weil man ihnen mögliche Zins- oder Kursverluste nicht zumuten wollte.

34.2.3 Verwendung der Mittel

Aufwendungen, die vor Beginn des Programms im August 2003 entstanden, durften nicht gefördert werden. Trotzdem wurden Nachweise mit Datum vor August 2003 anerkannt. Auch die zweckwidrige Verwendung der Fördermittel, z.B. zur Sondertilgung eines Darlehens für einen gewerblichen Lohnmähdrescher (20 000 €) oder zur Umfinanzierung von Altschulden, ist anerkannt worden.

34.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium verweist darauf, dass es den Bund im Rahmen der Ausgestaltung der Bund/Länder-Vereinbarung über ein Trockenschadens-Liquiditätshilfeprogramm auf die Förderproblematik hingewiesen habe, die bei den in diesem Hilfsprogramm ausgewiesenen niedrigen Subventionswerten im Hinblick auf die Annahme einer Existenzgefährdung zu erwarten sei.

Nach der Notifizierung der Beihilfemaßnahme auf Basis der Bund/Länder-Vereinbarung sei der Handlungsspielraum für abweichende und restriktivere Regelungen bei Umsetzung des Programms auf Landesebene sehr begrenzt gewesen. Ein Verzicht auf die Teilnahme an diesem Programm hätte bayerische Landwirte schlechter gestellt und sei wegen der damit verbundenen Wettbewerbsnachteile nicht vertretbar gewesen.

Das Staatsministerium werde das Ergebnis der Feststellungen zum Anlass nehmen, bei künftigen bundesweiten Liquiditätshilfeprogrammen verstärkt auf eine sachgerechtere Festlegung der Rahmenbedingungen hinzuwirken.

34.4 Haltung des ORH

Bei der Prüfung wurden keine geförderten Betriebe vorgefunden, deren weitere Existenz von dem verhältnismäßig geringen Subventionswert der gewährten Hilfe von durchschnittlich 1 400 € abhing. Die Angaben zur eigenen Leistungsfähigkeit im Antrag waren häufig falsch und die Prüfung dieser Angaben durch die Verwaltung unzureichend. Die von den Antragstellern geltend gemachten Schäden waren meist überhöht.

Die stark vom Witterungsverlauf abhängenden Erträge sind ein branchentypisches Risiko. Weil es für Betriebe bereits die Notstandsbeihilfe und Liquiditätshilfedarlehen der Landwirtschaftlichen Rentenbank gibt, war das zusätzlich aufgelegte Sonderhilfsprogramm für Trockenschäden nach Auffassung des ORH unnötig. Es hätte keinen in finanziellen Schwierigkeiten steckenden Betrieb retten können und führte überwiegend zu Mitnahmeeffekten. Auch der Verwaltungsaufwand war nicht gerechtfertigt. Die Teilnahme an Förderprogrammen darf nicht zu einem Wettbewerb um öffentliche Gelder werden. Sie hat sich ausschließlich am tatsächlichen Bedarf auszurichten.

Nach Auffassung des ORH hätte das Staatsministerium nicht an dem Hilfsprogramm teilnehmen sollen, auch wenn dadurch Bundesmittel nicht hätten abgerufen werden können.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

35 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes

(Kap. 10 03 TG 71)

Ein erheblicher Teil des bei Kommunen und Staat für den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes erforderlichen Personals wäre entbehrlich, wenn das Nebeneinander von Leistungsansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch und dem Unterhaltsvorschussgesetz gesetzlich bereinigt würde.

35.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben seit 2001

Über die Ergebnisse der Rechnungsprüfung beim Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) hat der ORH den Landtag zuletzt im Jahresbericht 2001 (TNr. 37) unterrichtet. Das Verhältnis der Einnahmen zu den Ausgaben (= Rückholquote) stieg von 1993 bis 2001 stetig auf bis zu 36,1 % an. Seither ist die Rückholquote kontinuierlich auf zuletzt 27,9 % gesunken. 2005 lag sie um 8,2 Prozentpunkte unter der des Jahres 2001, was Mindereinnahmen von rd. 7 Mio € entspricht.

Unterhaltsvorschussleistungen

Zahlenübersicht 1

Jahr	Zahlfälle am Jahresende	Ist-Ausgabe	Ist-Einnahme	Rückholquote	Nettobelastung des Staats ¹⁾
		Mio €	Mio €	%	Mio €
2001	43 450	70,3	25,4	36,1	29,9
2002	43 471	69,6	24,0	34,5	30,4
2003	46 090	75,7	24,1	31,9	34,4
2004	47 907	81,8	25,7	31,4	37,4
2005	49 728	85,9	23,9	27,9	41,3

1) ohne die zu einem Drittel vom Bund zu tragenden Nettoausgaben

Während 2001 noch 70 Jugendämter eine Rückholquote von über 35 % erzielt haben, waren es 2005 nur noch 21 Jugendämter.

Rückholquoten je Jugendamt

Zahlenübersicht 2

Jahr	Zahl der Jugendämter mit einer Rückholquote von				
	unter 20 %	20 bis 25 %	25 bis 30 %	30 bis 35 %	über 35 %
2001	0	3 ¹⁾	9 ²⁾	14	70
2005	3 ²⁾	19 ³⁾	30 ⁴⁾	23	21

1) nur kreisfreie Städte

3) davon zehn kreisfreie Städte

2) davon zwei kreisfreie Städte

4) davon fünf kreisfreie Städte

Sicherlich haben die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und ein hoher Anteil an Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und Asylbewerbern unter den Unterhaltspflichtigen die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche erschwert. Einen erheblichen Einfluss haben allerdings auch die Personal- und IT-Ausstattung der Jugendämter.

Die Bandbreite der von einem Vollzeitsachbearbeiter betreuten Fälle reichte Ende 2005 von 324 bis 1 187 Fällen. Nach den Prüfungserfahrungen ist bei Fallzahlen von deutlich mehr als 600 Fällen pro Vollzeitkraft ein ordnungsgemäßer Rückgriff beim Unterhaltsschuldner in der Regel nicht mehr gewährleistet. Dies wird insbesondere bei der Stadt Nürnberg mit zuletzt 1 100 Fällen je Vollzeitkraft und einer Rückholquote von nur 15,7 % deutlich. Die Landeshauptstadt München erreichte dagegen bei 608 Fällen je Vollzeitkraft eine um 10,3 Prozentpunkte höhere Rückholquote. Bei einer entsprechenden Rückholquote hätte die Stadt Nürnberg 2005 Mehreinnahmen von 640 000 € erzielen können.

Der Hauptzweck des UVG darf nicht nur in der Bewilligung von Leistungen gesehen werden. Die Inanspruchnahme des Unterhaltsschuldners ist ebenso wichtig. Die Kommunen müssen deshalb ihre Unterhaltsvorschussstellen personell und sächlich so ausstatten, dass Leistungsgewährung und Rückgriff in gleicher Weise möglich sind. Für eine angemessene Personal- und Sachausstattung erhalten sie vom Staat auch Finanzausweisungen nach Art. 7 FAG.

35.2 Vorschlag zur Entbürokratisierung

Derzeit erhält schätzungsweise die Hälfte der 50 000 Empfänger von Unterhaltsvorschüssen auch Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe (Leistungen nach SGB II und XII). In diesen Fällen wird der Unterhaltsvorschuss vollständig auf die für das Kind zustehende Grundsicherung angerechnet. Gleichwohl müssen vom alleinerziehenden Elternteil zwei Anträge¹ gestellt und es muss von zwei verschiedenen Behörden (Jugendämter und Arbeitsagenturen/Sozialämter) über die beantragten Leistungen entschieden werden. Darüber hinaus müssen beide Behörden in aufwendigen Verfahren die auf den jeweiligen Leistungsträger übergegangenen bzw. überleitbaren Unterhaltsansprüche geltend machen.²

Die Situation ist vergleichbar mit der bis 2004 vorhandenen parallelen Förderung von Unterkunftskosten nach dem Wohngeld- und dem Bundessozialhilfegesetz. Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) hat deshalb ab 2005 die Empfänger von SGB-Leistungen, bei deren Berechnung Kosten der Unterkunft berücksichtigt worden sind, vom Wohngeldanspruch ausgeschlossen.³ Die Unterkunftskosten werden seither ausschließlich auf der Grundlage des jeweiligen Leistungsgesetzes gewährt.

Eine solche Vereinfachung ließe sich auch beim UVG durch eine entsprechende Rechtsänderung erreichen. Sie würde zu einer einheitlichen Antragstellung bei nur einer Behörde und damit zu einer bürgerfreundlichen Förderung aus einer Hand führen. Auch die Unterhaltsansprüche gegenüber dem Unterhaltsschuldner könnten effizienter durchgesetzt werden. Das UVG böte sich schon deshalb für eine derartige Abgrenzung an, weil die Unterhaltsvorschüsse nur für maximal sechs Jahre gewährt und danach ohnehin nur noch Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II oder XII in Anspruch genommen werden können.

Während sich die Höhe der zustehenden Leistungen nicht ändert, würden vor allem Kommunen und Staat erheblich von Verwaltungsaufwand entlastet. Für den Vollzug des UVG waren Ende 2005 bei den Landkreisen und kreisfreien Städten

-
- 1) je einen Antrag auf Leistungen nach dem SGB II oder XII und auf Leistungen nach dem UVG
 - 2) Da der zivilrechtliche Unterhaltsanspruch höher ist als der Unterhaltsvorschuss nach dem UVG, verbleibt ein vom Grundsicherungsträger geltend zu machender Restunterhaltsanspruch von 77 € monatlich.
 - 3) Die Vorschriften des BSHG wurden 2005 in das SGB II und XII überführt.

210 sowie beim Landesamt für Finanzen⁴ 37 Bedienstete mit Personalvollkosten von zusammen 14 Mio € jährlich tätig. Etwa die Hälfte dieser Kosten bzw. der 247 Bediensteten würde bei Umsetzung der vom ORH angeregten Änderung entbehrlich, ohne dass bei den für die Gewährung von Grundsicherungsleistungen zuständigen Ämtern ein entsprechender personeller Mehrbedarf entstünde. Zudem würde die Geltendmachung der Unterhaltsansprüche dann einem Träger obliegen, der selbst anteilig die Ausgaben zu finanzieren hätte. Dies führt erfahrungsgemäß zu verstärkten Anstrengungen, die übergegangenen Unterhaltsansprüche auch durchzusetzen.

Die Ausgaben für den Vollzug des UVG werden derzeit zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen. Während durch die angeregte Rechtsänderung insbesondere die Länder entlastet würden, kämen vor allem auf die Kommunen Mehrausgaben zu. Die Verschiebungen wären auszugleichen.

35.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass in allen Ländern die Rückholquoten rückläufig seien. Bayern habe aber dennoch seit 1997 die höchsten Rückholquoten erzielt.

Es teilt die Auffassung des ORH, dass ein angemessener Personaleinsatz und eine zeitgemäße IT-Ausstattung der Kommunen für eine erfolgreiche Inanspruchnahme der Unterhaltsschuldner entscheidend sei. Hierauf würden die Kommunen regelmäßig hingewiesen, zuletzt durch Rundschreiben in den Jahren 2005 und 2006.

Ebenfalls pflichtet es der Auffassung des ORH bei, dass der Vollzug des UVG mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden sei. Dieses Gesetz enthalte zudem ein komplexes Mischfinanzierungssystem zwischen Bund, Ländern und Kommunen und bringe durch einen doppelten Nachrang im Verhältnis zu den Leistungen nach dem SGB II und XII auch eine erhebliche Intransparenz mit sich. Der Bundesrat habe deshalb mit Zustimmung Bayerns die Bundesregierung im Mai 2006 gebeten, „nach neuen Möglichkeiten für die Förderung von alleinerziehenden Elternteilen und mit ihnen zusammenlebenden Kindern zu suchen, das UVG in die ge-

4) zuständig für die gerichtliche Beitreibung der übergegangenen Unterhaltsansprüche

plante Harmonisierung der familienpolitischen Leistungen einzubeziehen und ein Gesamtkonzept für die Familienförderung zu entwickeln“.⁵

Allerdings würde eine Umsetzung des Vorschlags des ORH in etwa der Hälfte der gegenwärtigen UVG-Fälle dazu führen, dass Kinder, deren alleinerziehender Elternteil Leistungen der Grundsicherung beansprucht, ausschließlich auf Leistungen nach dem SGB II und XII angewiesen seien. Dadurch dass gerade Kinder von Alleinerziehenden, die kein oder nur geringes eigenes Einkommen haben, aus dem Kreis der Leistungsbezieher nach dem UVG ausgeschlossen würden, entstünde eine ganz wesentliche Ungleichbehandlung. Auch entfielen die im UVG angelegte „erzieherische“ Funktion gegenüber dem Unterhaltsschuldner, der nur durch eine Unterhaltszahlung dem Regress entgehen könne, im Bereich der Grundsicherung weitgehend.

35.4 Schlussbemerkung des ORH

Auch bei der Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen müssen Nutzen und Aufwand gegeneinander abgewogen werden.

Für die Bezieher von Leistungen der Grundsicherung macht es keinen finanziellen Unterschied, ob Leistungen nach dem UVG auf die Leistungen der Grundsicherung angerechnet werden oder stattdessen eine entsprechend höhere Grundsicherung gewährt wird. Auch diese hat unterhaltssichernde Funktion. Auch der Unterhaltsschuldner muss vom Grundsicherungsträger unverändert in Anspruch genommen werden.

Der Vollzugsaufwand der beiden Regelungsalternativen unterscheidet sich demgegenüber erheblich. Wie der ORH dargelegt hat, könnte das UVG bei der von ihm vorgeschlagenen Bereinigung des Nebeneinander von Unterhaltsvorschuss- und Grundsicherungsleistungen mit etwa der Hälfte des jetzt erforderlichen Personals vollzogen werden. Die möglichen Einsparungen belaufen sich allein in Bayern immerhin auf 7 Mio € jährlich.

5) Bundesratsbeschluss vom 19. Mai 2006, BR-Drucksache 252/06

36 Ärztlicher Dienst beim Zentrum Bayern Familie und Soziales

(Kap. 10 20)

Die Kosten des Ärztlichen Dienstes können mittelfristig um mindestens 2 Mio € jährlich gesenkt werden, wenn Leistungsunterschiede verringert, Rationalisierungsmöglichkeiten genutzt und medizinische Begutachtungen stärker als bisher an Externe gegeben werden.

36.1 Aufgaben des Ärztlichen Dienstes

Das Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) führt u.a. die Feststellungsverfahren zum Grad der Behinderung und der Zuerkennung von Nachteilsausgleichen (Merkzeichen) nach SGB IX⁶ durch. Außerdem bewilligt es Leistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht (insbesondere Bundesversorgungsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Infektionsschutzgesetz und Bayerisches Blindengeldgesetz). Verwaltungsentscheidungen hierzu ergehen auf der Grundlage von sozialmedizinischen Gutachten. Diese werden vom Ärztlichen Dienst beim ZBFS erstellt.

36.2 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt den Ärztlichen Dienst geprüft und dabei u.a. Folgendes festgestellt:

Am 1. Juli 2004 waren beim Ärztlichen Dienst in Vollzeitkräfte umgerechnet 80,3 Ärzte (davon sieben leitende Ärzte) eingesetzt, die sich auf die Zentrale und sieben Regionalstellen verteilen.

Die Ärzte werden von der Verwaltung Ärztlicher Dienst mit zusammen 64,1 Verwaltungs- und 44,0 Assistenzkräften unterstützt. Zu den Aufgaben der Verwaltung Ärztlicher Dienst gehört die Steuerung der Aktenzuteilung an die Ärzte, die Entschädigung für Befundberichte, die Erstattung von Reisekosten und Verdienstausschlägen, die Vergütung der externen Gutachter, die Bearbeitung der Vorverfahren im Rahmen des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes (JVEG) einschließlich der Kostenerstattung sowie die Mitwirkung bei der Erstellung der versorgungs-

6) Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Art. 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046)

ärztlichen Statistik. Die Assistenzkräfte sind im Wesentlichen die Schreibkräfte des Ärztlichen Dienstes.

Insgesamt waren 2004 für den Aufgabenbereich Ärztlicher Dienst somit 188,4 Vollzeitkräfte mit Personalvollkosten von 13,6 Mio € eingesetzt.

Personalkosten des Ärztlichen Dienstes

Zahlenübersicht 3

Personal	Vollzeitkräfte	Personalkosten (Mio €)
Ärzte einschließlich leitende Ärzte	80,3	8,2
Verwaltungskräfte	64,1	3,3
Assistenzkräfte	44,0	2,1
Summe	188,4	13,6

Außer den Personalkosten fallen sächliche Ausgaben für die Kosten der Beweiserhebung an (Kap. 10 20 Tit. 536 01). Dazu gehören Reisekosten der Ärzte und Antragsteller, Entschädigungen für Befundberichte der behandelnden Ärzte und Vergütungen für externe Gutachter. Im Jahr 2004 betragen diese Ausgaben zusammen knapp 10,5 Mio €.

Kosten der Beweiserhebung

Zahlenübersicht 4

Art der Ausgaben	Betrag (€)	Anteil (%)
Reisekosten	282 000	2,7
Entschädigungen für Befundberichte	5 991 000	57,2
Vergütungen der externen Gutachter	3 466 000	33,1
Erstattungen von Auslagen und Kosten u.a.	736 000	7,0
Summe	10 475 000	100,0

36.2.1 Personalbedarfsberechnung

Das ZBFS verwendet für die Berechnung des jährlichen Personalsolls Grunddaten, die im Wesentlichen aus den Jahren 1987 und 1988 stammen. Die mittleren Bearbeitungszeiten wurden seither nicht angemessen an organisatorische Veränderungen bei den Arbeitsabläufen angepasst. Mit dem IT-Einsatz sind Einspar-effekte verbunden, die bisher nicht berücksichtigt wurden. Dadurch ergibt sich rechnerisch ein zu hoher Personalbedarf. Eine grundlegende Überprüfung ist deshalb notwendig.

36.2.2 Leistungsunterschiede zwischen den Regionalstellen

Zwischen den Regionalstellen bestehen nach der Leistungsstatistik des ZBFS bei den Ärzten erhebliche Leistungsunterschiede. Bezogen auf die Regionalstelle mit den höchsten Erledigungszahlen errechnet sich ein Effizienzpotenzial von knapp 14 Stellen. Allerdings hat der ORH bei der Erfassung der Arbeitsmengen und der Berechnung der Nettoarbeitszeiten Unstimmigkeiten und Fehler festgestellt, die die Aussagekraft der Statistik einschränken. Die divergierenden Belastungszahlen waren der Verwaltung bekannt. Entsprechende Anpassungen bei den Regionalstellen wurden allerdings nicht vorgenommen.

Bei den Verwaltungskräften hat der ORH ebenfalls beträchtliche Leistungsunterschiede festgestellt. Hier beträgt das rechnerische Effizienzpotenzial sogar 20 Stellen.

36.2.3 Rationalisierungspotenziale

Sowohl bei den Ärzten als auch bei der Verwaltung Ärztlicher Dienst bestehen Möglichkeiten, die Arbeitsabläufe zu vereinfachen und mit entsprechender IT-Unterstützung effizienter zu gestalten.

- Bei den Ärzten würde es vor allem der Einsatz von Spracherkennungssoftware und Textbausteinen ermöglichen, Stellungnahmen unmittelbar ohne Einschaltung des Assistenzdienstes fertigzustellen. Bisher sind erst einzelne Arbeitsplätze damit ausgestattet. Dies gilt auch für andere Programme (z.B. Berechnungsprogramme für die Feststellung der Behindertengrade bei Augen- und Gehörleiden). Bei flächendeckendem Einsatz und konsequenter Nutzung allein der Spracherkennungssoftware würden geschätzt neun Assistenzkräfte entbehrlich.
- Die Assistenzkräfte sind zu einem großen Teil mit der Eingabe von Daten beschäftigt, die von externen Gutachtern bereits in Formblättern erfasst wurden. Bei Anbindung dieser externen Gutachter an die IT des ZBFS über eine sichere Verbindung ließen sich diese Doppeltätigkeiten vermeiden. Sechs bis sieben Assistenzkräfte könnten so eingespart werden.
- Wenig effizient ist die Organisation der Ladungen zu Untersuchungen. Sie werden derzeit entweder mit Schreibmaschine und Kohlepapier oder PC-Formular erstellt. Ein Rückgriff auf die vorhandene Schwerbehindertendatenbank ist nicht möglich. Hier würde die Einführung einer IT-gestützten Ressourcen-, Termin-

und Schriftgutverwaltung mit Anbindung an die vorhandene Datenbank zu erheblichen Vereinfachungen führen.

- Aktenverwaltung und Registrierung sind aufwendig gestaltet und enthalten mehrfache Medienbrüche. Der ORH sieht hier mit dem Einsatz einer einheitlichen Datenbank und einer angebotenen Textverarbeitung sowie dem Einsatz von Barcodescannern erhebliche Rationalisierungsmöglichkeiten.
- Entschädigungen für Befundberichte werden von der Verwaltung Ärztlicher Dienst geprüft, abgerechnet und angewiesen. Dabei prüft sie, ob es sich um einen aussagekräftigen und aktuellen Befundbericht oder nur um die Wiedergabe von Patientendaten oder Diagnosen handelt und ob die geltend gemachten Auslagen (Porto, Kopien, Fax) nachgewiesen und notwendig sind.

Die Entschädigung ist dem Grunde nach in § 21 Abs. 3 Satz 4 SGB X geregelt. Das dort genannte frühere Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) wurde mit Wirkung vom 1. Juli 2004 durch das JVEG ersetzt. Die Abrechnung der Befundberichte hat sich damit nur in sehr begrenztem Rahmen vereinfacht. Zwar gibt es nur mehr zwei Entschädigungstatbestände - Befundbericht/kein Befundbericht - mit den Pauschalen 21 oder 6 €. Es bleibt aber weiterhin aufwendig, die Höhe der Auslagen zu ermitteln, weil sie nach tatsächlichem Anfall ersetzt und erforderlichenfalls neu berechnet werden. So wird z.B. bei der Notwendigkeit von Auslagen für Fotokopien mit großem Aufwand geprüft, ob die Unterlagen für die Beweiserhebung überhaupt relevant sind.

Die Einführung von Aufwandspauschalen könnte den Arbeitsaufwand erheblich verringern. Dazu bedarf es allerdings einer Gesetzesänderung.

36.2.4 Aufträge an externe Gutachter

Im Jahr 2004 wurden rd. 413 000 Gutachten und Stellungnahmen gefertigt. Die meisten Fälle betrafen Verfahren nach dem Schwerbehindertenrecht, wobei in 378 000 Stellungnahmen der Grad der Behinderung praktisch ausschließlich nach Aktenlage beurteilt wurde. 57 % davon erledigten die Ärzte des ZBFS selbst, 43 % wurden an externe Gutachter vergeben.

Nach den Berechnungen des ZBFS für das Jahr 2004 kostete eine Stellungnahme nach SGB IX bei Vergabe an einen externen Gutachter durchschnittlich 18,50 €. Gegenüber einer eigenen Erledigung (19,67 €) ergab sich ein Kostenvorteil von

1,17 €. Hierbei waren aber die Personalvollkosten der leitenden Ärzte nicht berücksichtigt. Die ergänzenden Berechnungen des ORH auf der Basis der Leistungsstatistik der ZBFS, der Personalkosten und der Sachkostenanteile ergaben einen deutlich höheren Kostenvorteil von 4,42 €.

Der ORH hat angeregt, den Anteil der Stellungnahmen externer Gutachter deutlich - z.B. auf zwei Drittel - zu steigern. Bei diesem Zielwert bliebe genügend eigene Fachkompetenz erhalten. Das Einsparpotenzial für den Staat wäre erheblich. Bezogen auf die Verhältnisse im Jahr 2004 hätte der Kostenvorteil 400 000 € betragen.

36.2.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Neben der versorgungsärztlichen Statistik erstellt das ZBFS seit 2004 auch eine aufwendige Kosten- und Leistungsrechnung⁷. Die Prüfung hat gezeigt, dass auch sie derzeit keine verlässlichen Ergebnisse liefert und damit ein wirksames Controlling noch nicht möglich ist. Die Regionalstellen ordnen die Personalkosten nicht einheitlich zu. Die Höhe der Produktkosten war z.T. nicht plausibel.

Der ORH hält zwei unterschiedliche und personalintensive Steuerungssysteme nicht für sinnvoll. Er hat empfohlen, dass sich das ZBFS auf **ein** verlässliches Kennzahlensystem beschränkt, dieses aber auch konsequent nutzt. Es muss so gestaltet sein, dass der Steuerungszweck ohne hohen Verwaltungsaufwand erreicht werden kann.

36.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, dass die Umstrukturierung der bayerischen Versorgungsverwaltung (Bayerisches Landesamt für Versorgung und Familienförderung, Ämter für Versorgung und Familienförderung) im Rahmen der Verwaltungsreform „Verwaltung 21“ in ein Zentrum Bayern Familie und Soziales mit entsprechenden Erweiterungen (Bayerisches Landesjugendamt, Hauptfürsorgestellen, Integrationsämter) umfangreiche Organisationsmaßnahmen bereits erforderlich mache. Hierzu zähle auch die Untersuchung des Ärztlichen Dienstes. Das Staatsministerium habe sich deshalb entschlossen, beim ZBFS eine Projektgruppe einzusetzen. Diese soll bis Juli 2007 ein praxistaugliches Konzept zur Neuordnung der Organisation und der Arbeitsweise des Ärztlichen Dienstes und dessen

7) vgl. auch TNr. 16 „Neue Steuerungsinstrumente in der Staatsverwaltung“

Verwaltung vorlegen. Die Prüfungsfeststellungen des ORH würden bei dieser Organisationsuntersuchung mit einbezogen.

Sowohl das Staatsministerium als auch das ZBFS seien an einer optimalen Organisation und an effizientem und effektivem Verwaltungshandeln interessiert. Bereits das Reformkonzept des ZBFS vom Jahre 2004 beinhalte deswegen nicht nur den Einsatz neuer Steuerungsinstrumente, sondern auch eine weitere Privatisierung der Gutachtertätigkeit im Bereich des SGB IX.

Im Rahmen der Umstrukturierung der Versorgungsverwaltung würden insgesamt 540 Stellen abgebaut. Darin seien auch die durch diese Privatisierung - freilich auf Kosten höherer Sachausgaben - erzielbaren Stelleneinsparungen enthalten.

36.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH erwartet, dass die aufgezeigten Verbesserungsvorschläge zügig umgesetzt werden. Mittelfristig wären beim Ärztlichen Dienst Einsparungen von jährlich mindestens 2 Mio € möglich.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

37 Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze

(Kap. 07 03 TG 82, Kap. 15 03 Tit. 681 03 und TG 80/81)

Fehlzahlungen beim Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze durch die Kreisverwaltungsbehörden von mehreren Millionen Euro jährlich ließen sich bei einer weiter verbesserten IT-Unterstützung der Sachbearbeiter und dem flächendeckenden Einsatz des Dialogverfahrens vermeiden.

Einsparungen könnten zudem erzielt werden, wenn der Darlehensanteil der Förderung flexibel in Anspruch genommen werden könnte, Ermittlungen zur Aufdeckung rechtsmissbräuchlicher Vermögensübertragungen statthaft wären und die Förderung beim Ausbildungsabbruch nicht bis zum Monatsende weitergewährt werden müsste.

37.1 Allgemeines

Die Länder vollziehen das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) und das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)¹ im Auftrag des Bundes. Beim Bayerischen Ausbildungsförderungsgesetz (BayAföG) handelt es sich um ein landesrechtliches Leistungsgesetz. Zuständig sind grundsätzlich die Kreisverwaltungsbehörden. Die Leistungen nach dem BAföG an Studenten werden von den Studentenwerken bewilligt.

Der Bund trägt die Ausgaben im Vollzug des BAföG und des AFBG zu 65 bzw. 78 %. Die verbleibenden Ausgaben und die Ausgaben für den Vollzug des BayAföG werden aus Landesmitteln finanziert. Die Ausgaben Bayerns hierfür haben von 32 Mio € im Jahr 2000 auf 75 Mio € im Jahr 2004 und damit um 137 % zugenommen. Die Anzahl der Förderfälle stieg im gleichen Zeitraum von 87 000 auf 142 000 und damit um lediglich 63 %. Der Ausgabenzuwachs geht im Wesentlichen auf die Leistungsverbesserungen beim BAföG ab 1. April 2001 und beim

1) besser bekannt unter dem Namen „Meister-BAföG“

AFBG ab 1. Januar 2002 zurück. Zudem hat der Weiterbildungsbedarf aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit stark zugenommen.

37.2 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in den Jahren 2003 und 2004 anhand einer Zufallsstichprobe den Vollzug der Ausbildungsförderungsgesetze durch die Kreisverwaltungsbehörden geprüft.

Ermittlungs- und Festsetzungsfehler mit finanziellen Auswirkungen fanden sich bei 12 % der geprüften BAföG-/BayAföG-Fälle und bei 9 % der geprüften AFBG-Fälle. Sie betreffen überwiegend die Einkommens- und Vermögensanrechnung. Hochgerechnet auf alle Fälle betragen die jährlichen Fehlzahlungen (einschließlich des Bundesanteils) beim BAföG mehrere Millionen Euro und beim AFBG rund eine Million Euro.

Mit der Weiterentwicklung des inzwischen bei allen Studentenwerken und der Mehrzahl der Kreisverwaltungsbehörden eingesetzten modernen IT-Verfahrens ließen sich die meisten Mängel deutlich verringern und z.T. auch vollständig vermeiden. Das Verfahren sollte von den Kommunen, die es bislang noch nicht eingesetzt haben, möglichst bald angeschafft werden.

Weitere Einsparungen könnten mit den nachfolgend aufgezeigten Änderungen des BAföG und des AFBG erreicht werden.

37.3 Inanspruchnahme des Darlehensanteils der BAföG-Förderung

Beim Besuch von Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen sowie bei der Teilnahme an einem Praktikum, das im Zusammenhang mit dem Besuch dieser Ausbildungsstätten steht, wird die monatliche BAföG-Förderung zur Hälfte als unverzinsliches Darlehen geleistet (Ausgaben 2005: 83,5 Mio €, davon 29 Mio € aus Landesmitteln).

Anders als beim AFBG können BAföG-Empfänger den Darlehensanteil der Förderung derzeit nicht flexibel in Anspruch nehmen. Würde dies möglich, ließen sich nach Einschätzung des ORH Darlehensausgaben von vielen Millionen Euro jährlich sparen.

37.4 Rechtsmissbräuchliche Vermögensübertragung

Vermögenswerte sind nach dem Grundsatz von Treu und Glauben auch dann dem Vermögen des Auszubildenden zuzurechnen, wenn sie rechtsmissbräuchlich übertragen worden sind. Dies ist der Fall, wenn der Auszubildende in zeitlichem Zusammenhang mit der Aufnahme der Ausbildung Teile seines Vermögens unentgeltlich oder ohne gleichwertige Gegenleistung an Dritte, insbesondere seine Eltern oder andere Verwandte, übertragen hat. Für die Wertbestimmung des Vermögens kommt es auf den Zeitpunkt der Antragstellung an.

Um eine rechtsmissbräuchliche Vermögensübertragung überhaupt prüfen zu können, muss bekannt sein, welcher Vermögenswert einige Zeit vor der erstmaligen Antragstellung bestanden hat. Hierfür fehlt bisher die Rechtsgrundlage.

37.5 Rückforderung der Ausbildungsförderung nach Ausbildungsabbruch

Wird die Ausbildung aus einem vom Auszubildenden zu vertretenden Grund lediglich unterbrochen, kann die Förderung auch für einen Teil eines Kalendermonats zurückgefordert werden. Bei einem Ausbildungsabbruch endet die Förderung aber erst mit Ablauf des Monats.

37.6 Rückwirkende begünstigende Änderung des Bewilligungsbescheides

Entsteht aufgrund einer Änderung der Verhältnisse ein Anspruch auf höhere Ausbildungsförderung, so ist dies zugunsten des Auszubildenden vom Beginn des Monats an zu berücksichtigen, in dem die Änderung eingetreten ist, rückwirkend jedoch für bis zu drei Monate vor dem Monat, in dem sie dem Amt mitgeteilt wurde. Diese Regelung ist sehr großzügig. Zur Sicherung des Lebensunterhalts erscheint eine Rückwirkung von einem Monat ausreichend.

37.7 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat die Vollzugsbehörden in zahlreichen Rundschreiben über die festgestellten Fehler unterrichtet und Hinweise zu deren Vermeidung gegeben. Die vom ORH angeregten Gesetzesänderungen hat es an das zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung herangetragen. Dieses hat zugesagt, die Vorschläge im Zuge des nächsten anstehenden Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen.

38 Leistungsbezogene Verteilung der staatlichen Zuschüsse im Theaterbereich

(Kap. 15 05, 15 81, 15 82, 15 83)

Eine teilweise leistungsbezogene Vergabe der Zuschüsse des Staats für die Staatstheater und die von ihm geförderten Theater könnte Anreize schaffen, das Kosten- und Leistungsbewusstsein der Bühnen zu stärken. Dies würde den wirtschaftlichen sowie organisatorischen und damit auch den künstlerischen Betrieb der Theater optimieren.

38.1 Gegenstand der Prüfung

Im Zeitraum 2004/2005 hat der ORH erstmals einen wirtschaftlichen Betriebsvergleich für die Spielzeit 2002/2003 bei den drei Staatstheatern und acht staatlich geförderten Theatern in sonstiger Trägerschaft durchgeführt. Um eine Gegenüberstellung mit der bundesweiten Entwicklung zu ermöglichen, wurden dabei auch die Wirtschafts- und Leistungsdaten der Theaterstatistiken des Deutschen Bühnenvereins² herangezogen.

Eine Grundidee der Vergleichsuntersuchung war, Ergebnisse und Kennzahlen für einzelne Bereiche zu ermitteln und diese der Leitung anderer Bühnen als Anregung für eigenes Handeln zugänglich zu machen. Für den ORH war dabei zu beachten, dass seine Zuständigkeit in der Sicherstellung des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes staatlicher Mittel liegt. Im Folgenden werden hierzu einige grundsätzliche Aspekte der Untersuchungen des ORH näher dargestellt.

2) Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins auf der Basis der Umfrage des Deutschen Städtetags

38.2 Entwicklung der Theater- und Finanzstrukturen

38.2.1 Bundesweiter Vergleich

Im Vergleichszeitraum 1997/1998 zu 2002/2003 sind bei annähernd gleicher Zahl an Vorstellungen die Besucherzahlen in Bayern (2002/2003: 2,88 Mio) um 2,3 % und im übrigen Bundesgebiet (2002/2003: 19,17 Mio) sogar um 4,1 % zurückgegangen. Die Zuschüsse der Kommunen und des Landes pro Besucher sind in Bayern im untersuchten Zeitraum mehr als doppelt so stark gestiegen wie im übrigen Bundesgebiet.

Zuschuss pro Besucher

Zahlenübersicht 1

	Bundesgebiet ohne Bayern		Freistaat Bayern	
	2002/2003	Erhöhung zu 1997/1998	2002/2003	Erhöhung zu 1997/1998
	€	%	€	%
Landeszuschuss	46,0	9,0	48,3	21,5
Kommunaler Zuschuss	49,7	13,5	49,0	29,5

Quelle: Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins

Der Vergleich von Betriebseinnahmen, Betriebsausgaben sowie Zuschüssen der Länder und Kommunen im Verhältnis des Freistaats zum übrigen Bundesgebiet ergibt Folgendes:

Vergleich Freistaat - Bundesgebiet

Zahlenübersicht 2

	Bundesgebiet ohne Bayern		Freistaat Bayern	
	2002/2003	Erhöhung zu 1997/1998	2002/2003	Erhöhung zu 1997/1998
	Mio €	%	Mio €	%
Betriebseinnahmen	327,0	17,0	60,7	22,4
Betriebsausgaben	2 048,1	7,8	299,4	13,6
Zuschüsse der Länder	881,7	4,6	139,0	18,7
Zuschüsse Kommunen	951,6	8,9	140,8	26,6
Einspielergebnis ¹⁾	16,5 %	1,3	20,3 %	1,4

Quelle: Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins

1) Einspielergebnis: Verhältnis der Betriebseinnahmen zu den Betriebsausgaben

Die Steigerungsraten im übrigen Bundesgebiet liegen insgesamt niedriger als in Bayern. Dabei deutet insbesondere der erheblich geringere Anstieg der Betriebsausgaben bei den nichtbayerischen Theatern darauf hin, dass diese Theater durch geringere Förderleistungen gehalten waren, erheblich zu sparen.

38.2.2 Entwicklung der untersuchten Theater in Bayern

Die Ergebnisse und Entwicklungen der elf vom ORH örtlich untersuchten Theater sind nachfolgend dargestellt:

Entwicklung der untersuchten Theater Zahlenübersicht 3

Theater	Spielzeit 2002/03			Einspielergebnis ⁴⁾		Staatszuschuss		Staatszuschuss je Vorstellung		Staatszuschuss je Besucher	
	Neuinszenierungen	Vorstellungen ³⁾	Besucher ³⁾	2002/03	Entwicklung 1997/98 zu 2002/03	2002/03	Entwicklung 1997/98 zu 2002/03	2002/03	Entwicklung 1997/98 zu 2002/03	2002/03	Entwicklung 1997/98 zu 2002/03
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	%	%	Tsd €	%	€	%	€	%
Staatstheater											
Bayerische Staatsoper	10	309	546 296	32,4	3,1	47 688	13,7	154 330	9,8	87,3	15,0
Staatstheater am Gärtnerplatz	7	287	176 420	15,2	1,1	24 552	11,8	85 547	39,1	139,2	12,2
Bayerisches Staatsschauspiel	17	459	224 432	15,5	1,7	21 783	17,1	47 458	18,0	97,1	17,3
Kommunale Theater											
Nürnberg, Städt. Bühnen ¹⁾	28	589	225 968	18,8	7,8	8 000	18,5	13 582	12,8	35,4	0,6
Augsburg, Stadttheater	22	383	191 795	18,7	0,8	5 700	7,6	14 883	-2,5	29,7	-2,4
Würzburg, Mainfranken-theater	27	389	146 226	18,7	1,0	5 500	67,6	14 139	94,8	37,6	117,4
Coburg, Landestheater	17	376	121 583	13,4	1,3	5 205	2,1	13 843	-2,0	42,8	-1,3
Regensburg, ²⁾ Theater	27	472	154 589	18,7	8,2	3 953	21,0	8 375	0,2	25,6	3,3
Ingolstadt, Stadttheater	17	409	158 956	18,5	-0,9	1 850	22,8	4 523	25,2	11,6	45,1
Landesbühnen											
Städtebundtheater Hof	22	247	97 239	14,1	-3,0	3 650	9,7	14 777	29,7	37,5	30,7
Memmingen, LT Schwaben	17	217	42 022	19,3	1,7	1 000	11,2	4 608	30,2	23,8	31,4

- 1) Schließung des Opernhauses in der Zeit vom 2. Januar bis 12. November 1998
- 2) zusätzliche Spielstätte „Velodrom“ in der Spielzeit 2002/2003
- 3) eigene Theatervorstellungen
- 4) Einspielergebnis: Verhältnis der Betriebseinnahmen zu den Betriebsausgaben

Aufgrund der künstlerischen Ausrichtung, des unterschiedlichen Spielbetriebs sowie der unterschiedlichen Platzangebote der Spielstätten müssen die Besucherzahlen und Erträge der Theater abweichen. Auch unter Berücksichtigung dessen sind die Leistungen der Theater, insbesondere die Zahl der Inszenierungen, Vorstellungen, Besucher und Einspielergebnisse, höchst unterschiedlich. Nach den

Untersuchungen des ORH sind die Unterschiede zwischen den Theatern auch dadurch begründet, dass einige Bühnen in den vergangenen Jahren ihre Betriebsform geändert und die Zusammenarbeit mit anderen Theatern verstärkt haben. Ein Teil hat moderne Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente eingeführt, die einen besseren Einsatz der vorhandenen Mittel ermöglichen.

38.3 Bemessung der staatlichen Mittelvergabe

Im Jahr 2002 lagen die Ausgaben der Staatstheater bei über 138 Mio € (einschließlich 3 Mio € für den Zentralen Dienst). Nach Abzug der Erträge der Staatstheater sowie der kommunalen Zuschüsse betragen die Leistungen des Staats 97 Mio €. Die nichtstaatlichen Theater und förderungswürdigen Einrichtungen auf dem Gebiet der darstellenden Kunst wurden mit insgesamt 44,6 Mio € gefördert.³

In Bayern gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen zu Zielsetzung und Umfang der Theaterförderung. Bei der Bemessung der Staatszuschüsse an die einzelnen Theater wurden offensichtlich weder die Einspielergebnisse noch die Vorstellungen- und Besucherzahlen berücksichtigt. So hat sich der Staatszuschuss pro Besucher bei den einzelnen Theatern im Zeitraum von 1997/1998 bis 2002/2003 zwischen - 2 und + 117 % und pro Vorstellung zwischen - 2 und + 94 % verändert. Wie die Zahlenübersicht 3 weiter zeigt, erhält beispielsweise das Landestheater Coburg pro Besucher und Vorstellung mehr als den dreifachen Staatszuschuss im Vergleich zum Stadttheater Ingolstadt.

38.4 Künftige Bemessung der Staatszuschüsse

Aufgrund der Situation der öffentlichen Haushalte ist - auch nach Ansicht des Staatsministeriums der Finanzen (StMF) - nicht zu erwarten, dass sich die Förderbeträge des Freistaats und der Kommunen in Zukunft noch deutlich erhöhen werden. Dadurch dürfte sich die wirtschaftliche Situation der Theater verschärfen, da - je nach Struktur der Bühnen - bis zu 80 % der Betriebsausgaben Fixkosten darstellen, die kurzfristig nicht zu beeinflussen sind.

Wie die Prüfung des ORH gezeigt hat, waren einzelne Bühnen in der Lage, ihre Leistungen durch entsprechende Spielplangestaltungen und Spielfrequenzen sowie durch Optimierung der Betriebsabläufe und Anwendung von theaterspezifischen Controllinginstrumenten zu steigern. Der Staat sollte dies bei der Bemessung

3) geprüfte und nicht geprüfte Einrichtungen

sung der Staatszuschüsse positiv berücksichtigen. Damit werden Anreize gegeben, die Betriebserträge zu steigern und somit den finanziellen Spielraum der Häuser zu erweitern. Der ORH empfiehlt, den Bühnen neben einem Grundzuschuss, der sich an der Höhe der Betriebsaufwendungen sowie an regionalen und strukturellen Gegebenheiten orientieren könnte, einen Teil des Staatszuschusses nach leistungsbezogenen Kriterien auszureichen. Die Anzahl der Inszenierungen, die Vorstellungs- und Besucherzahlen sowie die Einspielergebnisse der Bühnen könnten als Kriterien dienen. Es bleibt jedoch den Bühnen unbenommen, weitere Kriterien vorzuschlagen, die ihrer Meinung nach für die Bemessung der Zuschüsse herangezogen werden könnten.

Um die Theaterlandschaft in Bayern zu sichern, müssten nach Auffassung des ORH alle Bühnen erhöhte Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Einnahmen- und Ausgabensituation unternehmen. Dies gilt ganz besonders für jene Theater, die sich bisher darauf verlassen haben, dass bei finanziellen Engpässen der Staat mit höheren Förderbeträgen eingreift.

Das StMF hält den Vorschlag des ORH, künftig den staatlichen Zuschuss an die nichtstaatlichen Theater teilweise anhand leistungsbezogener Kriterien zu bemessen, für ein geeignetes Instrument zur Optimierung von Betriebsabläufen und Spielplänen.

38.5 Weitere Empfehlungen des ORH

Aus Sicht des ORH wären insbesondere noch folgende Maßnahmen zu prüfen:

38.5.1 Zielsetzungen

Wie andere öffentliche und private Einrichtungen benötigen auch Theater Zielsetzungen, an denen die Theaterleitungen ihre Leistungsangebote orientieren sowie Rechtsträger und Zuwendungsgeber den Erfolg des Theaters messen können. Dabei ließen sich die Zielsetzungen, unter Wahrung der künstlerischen Freiheit der Theaterleitung, auf die Vereinbarung konkreter Leistungs- und Finanzziele beschränken.

Um den Theatern Planungs- und Finanzierungssicherheit zu geben, wären die Zielsetzungen zumindest mittelfristig zu vereinbaren. Dabei sollten nicht nur die Rechtsträger, sondern auch der Staat als Zuschussgeber Festlegungen über den Zeitraum und die Höhe der Leistungen/Zuschüsse treffen.

Angesichts der vergleichsweise hohen staatlichen Zuschüsse sollte auch der Staat bei der Ausgestaltung der Leistungs- und Finanzziele mitwirken.

Das StMF unterstützt die Forderung des ORH nach Festlegung von Zielsetzungen. Eine mehrjährige Festlegung der Leistungen des Staats käme aber im Hinblick auf das Budgetrecht des Landtags nicht in Betracht. Daneben müsse es der Verwaltung möglich sein, bei nicht vorhersehbaren Entwicklungen, wie z.B. dem drastischen Rückgang der Steuereinnahmen in den Jahren 2004 bis 2006, durch Maßnahmen des Haushaltsvollzugs gegenzusteuern.

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) spricht sich für eine zumindest mittelfristige Planungs- und Finanzsicherheit aus, die über bloße Absichtserklärungen hinausreichen müssten.

Der ORH weist darauf hin, dass bereits jetzt bei den Stiftungen Bamberger Symphoniker und Staatstheater Nürnberg die Haushalte und damit auch die Leistungen des Staats für mehrere Jahre verbindlich beschlossen werden.

38.5.2 Budgetierung

Die weitgehende Stellenbindung im Theaterbereich führt dazu, dass Einsparungen durch freie Stellen nicht oder nur zum Teil dem Theaterhaushalt zufließen. Für die Theaterleitung besteht damit kein wirtschaftlicher Anreiz, Stellen unbesetzt zu lassen oder flexible Beschäftigungsverhältnisse zu vereinbaren.

Der ORH empfiehlt daher, die Stellenbindung aufzugeben und die Bewirtschaftung der Personalaufwendungen den Theatern vollständig zu übertragen.

Das StMF sieht eine Lösungsmöglichkeit in der für den Doppelhaushalt 2009/2010 geplanten Einführung eines Arbeitnehmerbudgets. Auszunehmen wäre nur der Beamtenbereich der Staatstheater, der aber nur einen Anteil von 1 % ausmacht.

38.5.3 Buchführung und betriebliches Rechnungswesen

Nach den Untersuchungen des ORH müssen bei einer kameralistischen Buchführung aufwendige Verzeichnisse und Nebenrechnungen geführt und erstellt werden, um die für einen Theaterbetrieb notwendigen Planungs- und Steuerungsmöglichkeiten zu erschließen. Es sollte daher zumindest bei den größeren Bühnen die kaufmännische doppelte Buchführung eingesetzt werden.

Das StMF spricht sich zwar dagegen aus, bei den Staatstheatern die kaufmännische doppelte Buchführung als führendes System einzusetzen. Gegen die Nutzung von doppischen Elementen für die interne Steuerung bestünden aber keine Bedenken, sofern dies sinnvoll und wirtschaftlich sei.

Der ORH hält es ferner für erforderlich, die Betriebsabläufe zu optimieren. Um überhaupt feststellen zu können, welche Ressourcen zu welchem Zweck und in welcher Leistungserbringung eingesetzt werden, ist es notwendig, ein betriebliches Rechnungswesen und ein Controlling einzuführen. Die Untersuchungen zeigen, dass sich Theater mit diesem Instrumentarium wirtschaftliche und damit auch künstlerische Freiräume erarbeiten können.

38.5.4 Zusammenarbeit der Theater

Die große Zahl der Inszenierungen der untersuchten Theater ist auch darauf zurückzuführen, dass das Besucherpotenzial bei mittleren und kleinen Bühnen beschränkt ist. Diese Bühnen unterliegen einem erheblichen Produktionsdruck, da oft schon nach etwa zehn Vorstellungen die Nachfrage weitgehend befriedigt ist und das Stück abgesetzt wird. Um ein kontinuierliches Angebot bieten zu können, muss eine entsprechende Anzahl von Inszenierungen pro Spielzeit erarbeitet werden. Bei Bühnen mit knappen Finanz- und Personalausstattungen besteht dann die Gefahr, dass die Produktionen nicht das erwünschte Qualitätsniveau erreichen und vom Publikum nur zurückhaltend angenommen werden.

In Bayern wird von der selbst von großen ausländischen Bühnen verstärkt genutzten Möglichkeit, Austauschgastspiele und Koproduktionen zu veranstalten, nicht ausreichend Gebrauch gemacht. Auch wenn die Eigenproduktionen weiterhin Kernbestandteil der Theaterarbeit bleiben müssen, könnte das Theaterangebot durch Zusammenarbeit mit anderen Bühnen ergänzt und für das Publikum sogar ausgeweitet werden. Die dadurch frei werdenden Ressourcen würden eine Verbesserung der eigenen Produktionen ermöglichen.

Der darin liegende potenzielle Strukturwandel könnte nach Ansicht des ORH von staatlicher Seite unterstützt werden. Dazu sollte ein Teil der bisher ausschließlich institutionellen Förderung der Theater in eine Projektförderung solcher Kooperationen umgewandelt werden. Das StMWFK hält dies allenfalls dann für denkbar, wenn hierfür zusätzliche Mittel bereitgestellt würden. Der ORH sieht dies anders.

39 Personalkosten des medizinisch-technischen Dienstes der Universitätsklinik

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

Bei den Personalkosten des medizinisch-technischen Dienstes der bayerischen Hochschulklinika hat der ORH erhebliches Potenzial für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen festgestellt. Organisationsmängel in der Physiotherapie führen zu Erlösausfällen.

Aufgrund der Einführung der DRG's⁴ ergeben sich spätestens nach Ende einer Übergangsphase (Konvergenzphase) ab 2009 erhebliche Erlösausfälle für die Universitätsklinik. Um die Größenordnung dieser finanziellen Risiken abschätzen zu können, hat der ORH die Erlössituation nach dem derzeitigen Basisfallwert der Klinik und dem künftig einheitlichen Landesbasisfallwert des Jahres 2004 überschlägig gegenübergestellt. Danach wäre ab 2009 mit einer Erlösminderung von 138 Mio € jährlich bei den bayerischen Hochschulklinika zu rechnen. Vor diesem Hintergrund sind die Universitätskrankenhäuser gezwungen, alle Möglichkeiten zu Kostenreduzierungen bzw. Erlössteigerungen auszuschöpfen, um den absehbaren finanziellen Schwierigkeiten entgegenzuwirken. Der ORH hat in der Vergangenheit bereits Einsparmöglichkeiten bei den Personalkosten in der Verwaltung und im Pflegedienst aufgezeigt.⁵

Nach dem Pflegepersonal und dem ärztlichen Dienst bildet das medizinisch-technische Personal mit einem Anteil von 17,8 % den dritten großen Block unter den Personalkosten der Hochschulklinika. Wegen der finanziellen Bedeutung untersuchte der ORH auch diesen Kostenbereich.

39.1 Gegenstand der Querschnittsuntersuchung

Zum medizinisch-technischen Dienst zählen u.a. folgende Personalgruppen: Apothekenpersonal, Arzthelfer, Chemiker, chemisch-technische Assistenten, Gesundheitsingenieure, Krankengymnasten, Masseur, medizinisch-technische Assistenten, Physiker, Psychologen, Röntgenassistenten, Schreibkräfte im ärztlichen und medizinisch-technischen Bereich, Sekretäre, Sozialarbeiter, Tierpfleger, Zahnarzthelfer, wissenschaftliche Mitarbeiter. Wegen des funktionellen Zusammenhangs wurden auch die Archivmitarbeiter und Fotografen mit erfasst.

4) Diagnosis Related Groups

5) ORH-Berichte 2004 und 2005, jeweils TNr. 40

39.2 Personalsituation

In den bayerischen Hochschulklinika sind zum Stichtag der Erhebung (31. Dezember 2004) insgesamt 4 243 Vollkräfte im medizinisch-technischen Dienst beschäftigt. Diese umfassen neben den o.g. Personalgruppen auch die Auszubildenden, Zivildienstleistenden und Praktikanten. Um eine Beeinflussung durch individuelle Besonderheiten (z.B. Altersstruktur) im Interesse der besseren Vergleichbarkeit zu vermeiden, wurden in nachfolgender Zahlenübersicht den Ist-Stellen die jeweiligen Personaldurchschnittskosten zugrunde gelegt und die Fremdvergaben hinzugerechnet.

Personalausstattung und -kosten

Zahlenübersicht 4

	Würzburg	Erlangen	Regens- burg	TUM	LMU	Summe
Anzahl der Vollkräfte	736	833	485	642	1 547	4 243
Gesamtpersonal- kosten (Mio €)	33,9	38,4	22,0	29,6	70,1	194,0

Im Interesse einer einheitlichen Vergleichsbasis, blieben die Mitarbeiter der Institute für Humangenetik und für Medizinische Statistik und Epidemiologie bei der Technischen Universität München und des Instituts für Arbeits- und Umweltmedizin der Universität München unberücksichtigt. Diese Abteilungen sind bei den anderen Universitäten im nichtklinischen Bereich angesiedelt.

39.3 Gesamtvergleich

Da ein direkter Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Größe der Universitätsklinika nicht sinnvoll ist, werden die Erlöse aus stationären und ambulanten Leistungen sowie der Staatszuschuss für Forschung und Lehre als Vergleichsparameter herangezogen. Vergleicht man die Personaldurchschnittskosten mit diesem Parameter, so ergeben sich folgende Kennzahlen:

Gesamtvergleich 2004

Zahlenübersicht 5

	Würzburg	Erlangen	Regens- burg	TUM	LMU
Erlöse aus stationären und ambulanten Leistungen (Mio €) ¹⁾	223,2	251,5	151,8	177,2	460,4
Staatszuschuss für Forschung und Lehre (Mio €)	71,0	68,6	42,1	65,0	148,1
Anteil Personalkosten med.-techn. Dienst an Erlösen aus stationären und ambulanten Leistungen und Staatszuschuss (%)	11,5	12,0	11,3	12,2	11,5

1) einschließlich Abführungen für Privatliquidationen und Erlöskorrekturen für sog. Überlieger

Der Anteil der Personalkosten des medizinisch-technischen Dienstes an der Summe aus Gesamterlösen und Staatszuschuss variiert zwischen 11,3 und 12,2 %. Die Hochschulkrankenhäuser liegen damit trotz baulicher und struktureller Unterschiede im Gesamtvergleich sehr eng beieinander.

39.3.1 Vergleich nach Funktionen

Um in Einzelbereichen Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen zu können, hat der ORH seine Querschnittsuntersuchung verfeinert und verschiedene Funktionsgruppen des medizinisch-technischen Dienstes untersucht. Hierzu wurden der Personalkostenanteil einzelner Funktionsbereiche mit den Gesamtkosten des medizinisch-technischen Dienstes verglichen.

Dabei zeigte sich, dass Anteile einzelner Funktionsbereiche bei den Universitätsklinika signifikant unterschiedlich sind. Erheblich sind sie in folgenden Bereichen:

- Apothekenpersonal: TUM mit einem Vollkraft-Anteil von 5,0 % zu Regensburg mit 2,8 %,
- Röntgenpersonal: Würzburg mit einem Vollkraft-Anteil von 9,8 % zu Regensburg mit 6,2 %,
- Arzthelfer, Sekretäre, ärztliche Schreibkräfte, Verwaltungsangestellte etc.: Regensburg mit einem Vollkraft-Anteil von 28,3 % zu Würzburg mit 21,0 %,

- Sonstiges Personal⁶ des medizinisch-technischen Dienstes: LMU mit einem Vollkraft-Anteil von 42,8 % zu Regensburg mit 35,6 %.

39.3.2 Potenzial für Wirtschaftlichkeitsverbesserungen

Der ORH hat bei seiner Ermittlung des Einsparpotenzials nur wesentliche Abweichungen vom Mittelwert der Personalausstattung berücksichtigt. Danach ergibt sich ein Optimierungspotenzial von rd. 6,8 Mio €.

Optimierungspotenziale (Tsd €)

Zahlenübersicht 6

Funktion	Würzburg	Erlangen	Regens- burg	TUM	LMU	Gesamt
Diätassistenten		85			102	187
Sozialpädagogen	177			74	282	533
Tiermedizin	265			13		278
Fotografen		198				198
Apotheke	47			387		434
Röntgen	528	509		106		1 142
Arzthelfer, Sekretäre, usw.		499	622	568		1 690
sonstiges Personal	413				1 888	2 301
Gesamt	1 429	1 291	622	1 148	2 273	6 763

Das Staatsministerium weist hierzu darauf hin, dass eine Mittelwertberechnung, die die speziellen Strukturen sowie das jeweilige Leistungsspektrum der einzelnen Universitätsklinika außer Acht lasse, nicht geeignet sei, sachlich begründete Einsparungen aufzuzeigen oder Wirtschaftlichkeitsverbesserungen darzulegen. Eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung zeichne sich gerade dadurch aus, dass sie unter Berücksichtigung individueller Strukturen und des realen Leistungspotenzials unter Beachtung wirtschaftlicher Aspekte eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung der Patienten zulasse.

Nach Feststellung des ORH fehlt es den Universitätsklinika an einer solchen sachgerechten Personalbedarfsermittlung. Angesichts der im Krankenhausbereich drohenden finanziellen Schwierigkeiten sollte diese möglichst rasch eingeführt werden.

6) bestehend aus Mitarbeitern der Labore und der Bereiche Biologie, Chemie, Elektro, Feinmechanik und Technik sowie aus Ingenieuren, Informatikern, Physikern, Wissenschaftlern und medizinisch-technischen Assistenten und Angestellten

39.4 Physiotherapie

Gegenstand einer gesonderten Untersuchung war der Bereich der Physiotherapie. Hierzu zählen die Krankengymnasten, Masseur, medizinischen Bademeister und Physiotherapeuten.

Die physiotherapeutischen Einrichtungen der bayerischen Universitätsklinika sind unterschiedlich organisiert. Würzburg (mit Ausnahme des Zentrums für operative Medizin) und Erlangen haben die Physiotherapeuten verschiedenen Kliniken direkt zugeteilt. Sie sind dem jeweiligen Klinikdirektor unterstellt. In Regensburg sind die Physiotherapeuten in einer Abteilung zusammengefasst und der Klinik für Chirurgie zugeordnet. Bei den Münchner Universitätsklinika kommen beide Organisationsformen vor, wobei die Ludwig-Maximilians-Universität einen Sonderstatus einnimmt, da sich in Großhadern der einzige Lehrstuhl „Physikalische Therapie und Rehabilitation“ in Bayern befindet.

Im Rahmen dieser Querschnittsuntersuchung ergaben sich Feststellungen hinsichtlich der Leistungserfassung und der Sicherung der Liquidationserlöse von Privatpatienten.

39.4.1 Leistungserfassung

Bisher werden an den Hochschulklinika im Bereich der Physiotherapie unterschiedliche Arten der Leistungserfassung eingesetzt. Lediglich das Universitätsklinikum Regensburg hat eine durchgängige Leistungsdokumentation. Der ORH hält es für dringend erforderlich, eine einheitliche patientenbezogene Leistungserfassung und Dokumentation bei allen Kliniken vorzunehmen. Neben den Fallzahlen sollten daher auch die Behandlungszeiten ermittelt werden. Die Arbeitsgemeinschaft Medizinische Fach- und Assistenzberufe ist der Auffassung, dass vor dem Hintergrund der Einführung der DRG's und der damit verbundenen Umstrukturierung in den Kliniken, die lückenlose Leistungserfassung in diesem Bereich ein sinnvolles und notwendiges Analyse- und Steuerungsinstrument sei. Die Einführung einer durchgängigen und einheitlichen Leistungserfassung trage dazu bei, Umstrukturierungsbedarf innerhalb eines Klinikums besser und schneller erkennen zu können. Dadurch könnte der Einsatz der vorhandenen Mitarbeiter effektiver gestaltet werden. Nach Ansicht des ORH ist eine solche flächendeckende Leistungserfassung auch die Voraussetzung dafür, die Physiotherapie als Instrument zur Verkürzung der Verweildauer und zur Erlössteigerung nutzen zu können.

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass mittlerweile an fast allen Kliniken eine durchgängige Erfassung und Dokumentation der physiotherapeutischen Leistungen erfolge. Eine einheitliche Leistungserfassung sei in Regensburg und Großhadern gegeben und im Klinikum der Technischen Universität München geplant.

Das Staatsministerium sieht in den Prüfungsmitteilungen des ORH viele weiterführende Anregungen, die die Klinika gerne aufnehmen und - sofern nicht schon geschehen - soweit wie möglich umsetzen werden. Der ORH hält es für vordringlich, schnell eine einheitliche Leistungserfassung einzuführen, damit die Klinika über das notwendige Steuerungsinstrument für Einsparungen verfügen.

39.4.2 Abrechnung von Leistungen

Grundsätzlich sind die physiotherapeutischen Behandlungen auf den Krankenstationen - genauso wie Speiseversorgung und Pflege - im Pflegesatz bzw. in der Fallpauschale enthalten. Sie werden somit nicht gesondert vergütet. Eine Ausnahme hiervon sind die stationären Privatpatienten. Bei diesem Personenkreis werden die physiotherapeutischen Leistungen vom jeweiligen Chefarzt abgerechnet und der Erlös anteilig (in Höhe des Nutzungsentgelts und Vorteilsausgleichs) an das Klinikum weitergeleitet.

Voraussetzung für die Abrechnung ist u.a. die Qualifikation als Facharzt für Physikalische und Rehabilitative Medizin bzw. die Zusatzbezeichnung Physikalische Therapie. Dies erfüllt aber nur ein Teil der liquidierenden Chefärzte. So wurden zwar für Privatpatienten physiotherapeutische Leistungen verordnet, konnten aber nur dann abgerechnet werden, wenn die fachliche Qualifikation vorlag. Dadurch entgingen den Universitätsklinika erhebliche Einnahmen. Aufzeichnungen über die Ausfälle lagen bei den Kliniken, mit Ausnahme von Regensburg, nicht vor. In Regensburg führte die mangelnde Liquidationsmöglichkeit seit April 2003 zu Erlösausfällen von ca. 190 000 € jährlich.

Um Einbußen durch die fehlende Facharztqualifikation zu vermeiden, sollte nach Ansicht des ORH die dezentrale Struktur der physiotherapeutischen Einrichtungen aufgegeben werden. Sämtliche Beschäftigte sollten einem Klinikdirektor unterstellt werden, der die fachärztlichen Voraussetzungen zur Abrechnung dieser Leistungen mitbringt.

Eine Zentralisierung erleichtert auch die Einführung und Umsetzung einer konsequenten und homogenen Leistungserfassung. Außerdem hat eine zentral organi-

sierte Physiotherapie die Möglichkeit, beim Personaleinsatz rascher auf die ständigen Änderungen hinsichtlich Patienten- und Behandlungsart zu reagieren (Poolbildung).

In seiner Stellungnahme teilte das zuständige Ressort mit, dass alle Klinika außer Erlangen eine Zentralisierung der physiotherapeutischen Einrichtungen anstreben würden. Im Falle von Regensburg sei man bemüht, durch Neueinstellung einer Ärztin, die über die Zusatzqualifikation „Physiotherapie“ verfüge, Abhilfe zu schaffen.

40 Zahnmedizin an den bayerischen Universitätsklinika

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

Der große Zuschussbedarf, die landesweit hohe Versorgungsdichte und die Überkapazität an Studienplätzen in Bayern legen es nach Ansicht des ORH nahe, auf die in Regensburg geplante Sanierung der Zahnklinik zu verzichten. Die eingesparten Baukosten von über 20 Mio € könnten anderen Bereichen zugute kommen. Lehre und Forschung sollten auf die verbleibenden drei Standorte konzentriert werden.

40.1 Gegenstand der Untersuchung

Der ORH hat schwerpunktmäßig für das Jahr 2004 die Betriebsergebnisse, Ausbildungskapazitäten und Forschungsleistungen der Kliniken für Zahnerhaltung und Parodontologie, Zahnärztliche Prothetik, Kieferorthopädie sowie Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie (MKG) der Universitäten München, Regensburg, Würzburg und Erlangen ermittelt.

Das Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München verfügt - bis auf die MKG - über keine zahnmedizinischen Fächer und wurde daher bei dieser Untersuchung nicht berücksichtigt.

40.2 Betriebsergebnisse und Zuschussbedarf

40.2.1 Bei allen zahnmedizinischen Kliniken verbleiben nach Abzug der Erlöse aus Krankenversorgung erhebliche Defizite, die durch staatliche Mittelzuführungen gedeckt werden müssen.

Betriebsergebnisse und Zuschussbedarf¹⁾ Zahlenübersicht 7

	München	Regensburg	Würzburg	Erlangen	gesamt
Gesamtaufwendungen	14 115 019	9 861 889	12 313 121	11 530 236	47 820 265
davon Personalkosten	10 087 358	7 373 942	9 020 143	8 176 169	34 657 612
davon Sachkosten	4 027 661	2 487 947	3 292 978	3 354 067	13 162 653
Gesamterträge	6 287 686	5 020 223	7 803 459	7 228 138	26 339 506
Defizit (= Staatszuschuss)	7 827 333	4 841 666	4 509 662	4 302 098	21 480 759
Kostendeckung Erträge/ Gesamtaufwand (%)	44,5	50,9	63,4	62,7	55,1

1) Ist-Beträge 2004 (€)

Der Kostendeckungsgrad variiert an den Standorten erheblich. Die niedrigen Erträge in München sind primär auf die MKG-Klinik in der Innenstadt mit einer Belegung von weit unter 50 % zurückzuführen. Hier ist eine Reduzierung der Bettenzahl und Verlegung nach Großhadern beabsichtigt. In Regensburg ist die Erlössituation zwar im Bereich MKG besser, dafür in den anderen drei zahnmedizinischen Fächern wegen der schwierigen Patientengewinnung deutlich unter dem Durchschnitt.

40.2.2 Der Zuschuss des Staats für Lehre und Forschung wird für den gesamten Medizinbereich (Human- und Zahnmedizin) zugewiesen. Das jeweilige Defizit der Zahnkliniken wird hieraus in voller Höhe gedeckt.

Zuschussanteile¹⁾ Zahlenübersicht 8

	München	Regensburg	Würzburg	Erlangen	gesamt
Zuschuss Lehre und Forschung für Gesamtbereich Medizin	148 145 100	42 086 500	70 990 200	68 583 800	329 805 600
davon Zuschuss Zahnmedizin	7 827 333	4 841 666	4 509 662	4 302 098	21 480 759
Anteil Zahnkliniken am Zuschuss für Lehre und Forschung (%)	5,28	11,5	6,35	6,27	6,5

1) Ist-Beträge 2004 (€)

Auffällig ist die etwa doppelt so hohe Quote der Zahnmedizin am Staatszuschuss für das Klinikum in Regensburg. Das Staatsministerium hält einen solchen Vergleich für nicht weiterführend, da es keinen Maßstab für das finanzielle Verhältnis zwischen Human- und Zahnmedizin gibt. Nach Ansicht des ORH zeigt die Relation aber, dass an einer kleinen Hochschulklinik wie in Regensburg der Mittelanteil für die Zahnklinik besonders zulasten der anderen Fachbereiche der dortigen medizinischen Ausbildung und Forschung geht.

40.3 Drittmittel und Forschung

In seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Zahnmedizin⁷ kommt der Wissenschaftsrat zu dem Ergebnis, dass die zahnmedizinischen Forschungsleistungen in Deutschland im internationalen Vergleich auf relativ niedrigem quantitativen Niveau rangieren. Anerkannte Maßstäbe für die Bewertung von Forschungsaktivitäten sind die Drittmiteleinwerbungen sowie eine Analyse der Publikationsdaten (Impactfaktoren).

40.3.1 Bezogen auf die Drittmittelgeber und die wissenschaftlichen Mitarbeiter der Zahnkliniken verfügen die Zahnkliniken über folgende Drittmittel:

Drittmittelaufkommen 2002 bis 2004

Zahlenübersicht 9

	Drittmittel 2002 bis 2004	davon				Anzahl Wissen- schaftler Vollkräfte	Drittmittel pro Wissen- schaftler €
		DFG	BMBF	Industrie	Sonstige		
		€	€	€	€		
München	1 811 225	4 505	0	973 571	833 150	78,40	23 102
Regensburg	750 649	112 078	0	0	638 571	51,00	14 719
Würzburg	656 555	56 150	0	165 015	435 390	59,34	11 064
Erlangen	2 362 883	213 454	14 846	1 579 329	555 254	49,70	47 543

Bei den Zahnkliniken in Würzburg wurden die Drittmittel der Abteilung für Funktionswerkstoffe der Medizin und Zahnheilkunde, die zu etwa einem Drittel auf den Bereich Zahnmedizin entfallen, für die Aufstellung nicht berücksichtigt. Bezieht man diese Abteilung mit ein, ergibt sich für Würzburg eine Relation von 21 750 € pro Wissenschaftler.

Am besten ist die Situation bei den Zahnkliniken in München und Erlangen.

7) Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Zahnmedizin an den Universitäten in Deutschland vom 28. Januar 2005, S. 19

40.3.2 Die Impactfaktoren zur Evaluierung der Publikationsleistungen werden von den Hochschulen nach den Richtlinien des Staatsministeriums für die leistungsorientierte Mittelvergabe (LOM-Richtlinien) ermittelt.

Impactfaktoren nach Fächern 2001 bis 2004

Zahlenübersicht 10

	Zahnerhaltung und Parodontologie	Zahnärztliche Prothetik	Kiefer-orthopädie	MKG	Summe
München	174,2	18,3 ¹⁾	1,7	4,3 ¹⁾	198,5
Regensburg	44,6	18,0	13,5	18,7	94,8
Würzburg	12,8	8,5	17,0	14,0	52,3
Erlangen	31,7	34,4	5,0	132,9	204,0

1) ohne 2004

Das Maximum liegt bei der Klinik für Zahnerhaltung und Parodontologie in München und der MKG in Erlangen. Insgesamt liegen Regensburg und Würzburg zurück.

Das Staatsministerium hat darauf hingewiesen, dass die staatlichen Mittel immer stärker nach Leistungskriterien vergeben werden sollen, wodurch die Anreize zu mehr Forschungsaktivitäten jährlich verstärkt würden.

40.4 Ausbildungs- und Bedarfssituation

40.4.1 Nach einem steilen Anstieg der jährlichen Studienanfängerzahlen in der Zahnmedizin in Deutschland von 1 294 im Jahr 1975 auf 2 080 im Jahr 1985 blieb die Ausbildungskapazität bis heute fast unverändert. Von den derzeit 2 122 Studienanfängern der Zahnmedizin (Sommersemester 2005 und Wintersemester 2005/06) entfallen 402 auf die bayerischen Standorte:

Studienanfänger Zahnmedizin in Bayern

Zahlenübersicht 11

München	Regensburg	Würzburg	Erlangen	gesamt
127	80	95	100	402

Damit stellt Bayern 19 % der bundesweiten Ausbildungskapazität. In Relation zum Bevölkerungsanteil von 15,08 % müsste die bayerische Ausbildungskapazität lediglich 320 und damit 82 Studienanfänger/Jahr weniger betragen. Der Überhang an

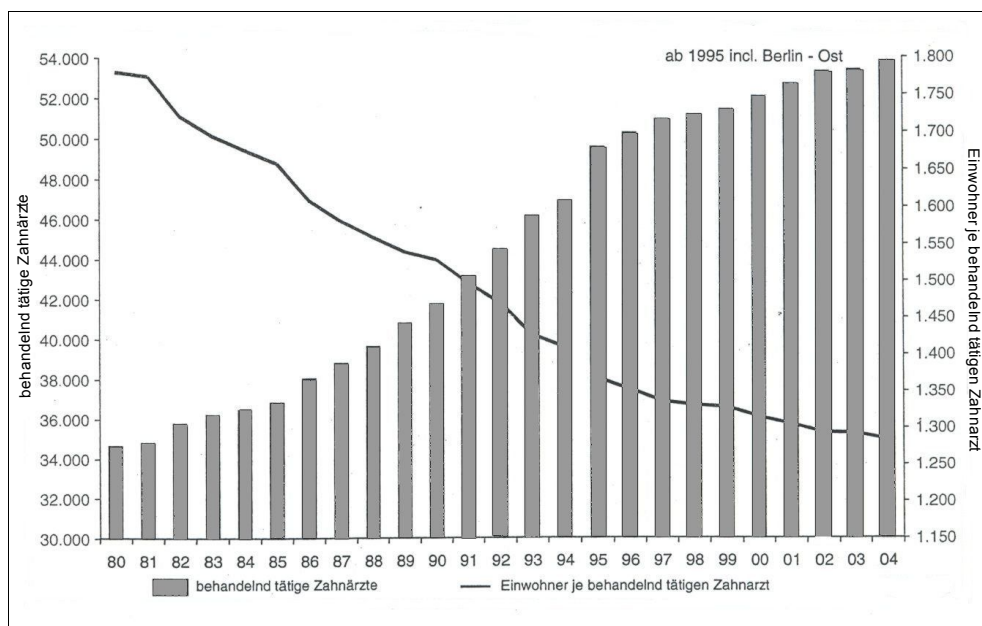
Ausbildungsplätzen in der Zahnmedizin in Bayern entspricht damit ziemlich genau den in Regensburg vorgehaltenen Ressourcen (80 Studienanfänger/Jahr).

40.4.2

Die in der Vergangenheit stark ausgeweiteten Ausbildungskapazitäten haben über die Jahre dafür gesorgt, dass der früher bestehende Nachholbedarf an Zahnärzten abgedeckt wurde und die zahnärztliche Versorgung in Deutschland ein hohes Niveau erreicht hat.

Entwicklung der Zahnärztdichte (alte Bundesländer)

Schaubild



Quelle: Jahrbuch 2005 der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung, S. 151

Deutschland weist im internationalen Vergleich⁸ mit 76 Zahnärzten auf 100 000 Einwohner (USA 54, Niederlande 49, Schweiz 61) die höchste Versorgungsdichte an Zahnärzten auf. In den Ballungsräumen Bayerns kommt teilweise auf 1 000 Einwohner ein Zahnarzt mit der Folge von Zulassungsstopps für weitere Zahnarztpraxen.

Nach dem Ergebnis einer Untersuchung aus dem Jahr 2004 ist bis 2020 (Prognosehorizont) kein Zahnarztmangel in Deutschland zu erwarten.⁹ Im Gegenteil besteht die Möglichkeit einer Überversorgung infolge der verbesserten Mundgesund-

8) vgl. Fußnote 7, Anhang Tabelle 2, S. 68

9) Prognose der Zahnärztezah und des Bedarfs an zahnärztlichen Leistungen bis zum Jahr 2020, Materialienreihe Bd. 29, Herausgeber: Institut der Deutschen Zahnärzte, Köln, Dezember 2004

heit und der demographischen Entwicklung. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zur sonstigen Humanmedizin für approbierte Zahnärzte keine nennenswerten alternativen Arbeitsfelder vorhanden sind.

40.5 Anzahl der Standorte universitärer Zahnmedizin

Bundesweit verfügen 31 der 36 Hochschulklinika über den Fachbereich Zahnmedizin. In seinen Empfehlungen von 2005 hält der Wissenschaftsrat diese Dichte nicht für notwendig und sieht in der Schließung des Studiengangs an einzelnen Standorten keine gravierenden strukturellen Beschädigungen der Universitätsmedizin. Er rät daher, die Studienanfängerzahlen maßvoll abzusenken und Leistungszentren der medizinischen Forschung zu bilden. Ferner hat er eine Konzentration der zahnmedizinischen Ausbildung auf maximal 25 Standorte empfohlen.¹⁰

Die Gebäudesanierung der Zahnkliniken ist in Bayern mit den Umbaumaßnahmen bei der Ludwig-Maximilians-Universität weitgehend abgeschlossen. Eine Ausnahme bildet die Zahnklinik in Regensburg (Inbetriebnahme 1984), die in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen erfordern wird. Im Haushalt 2005/2006 ist in der Anlage S Kap. 15 22 Tit. 747 58 ab 2007 ein Ansatz von 20,7 Mio € für die Sanierung der Zahnklinik vorgesehen. Es wird erwartet, dass diese für technische Einrichtungen (Phantomarbeitsplätze, Einführung digitales Röntgen) eingeplanten Investitionsmittel nicht annähernd für die völlige Sanierung des Gebäudes ausreichen. Bislang sind lediglich Planungskosten von 200 000 € freigegeben.

40.6 Bewertung

Eine Gesamtschau aller vorstehenden Faktoren legt es nach Ansicht des ORH nahe, die in Regensburg geplante Sanierung der Zahnklinik zu unterlassen und die zahnmedizinische Ausbildung dort auf mittlere Sicht einzustellen. Lehre und Forschung in der Zahnmedizin sollten dann ggf. unter Absenkung der Studentenzahlen in Bayern auf die verbleibenden drei Standorte konzentriert werden. In der Untersuchung „Wissenschaftsland Bayern 2020“¹¹ wurde der Fragenkomplex Zahnmedizin trotz seiner finanziellen Bedeutung ausgespart. Unter personellen Gesichtspunkten erscheint der Zeitpunkt für eine strukturelle Entscheidung geeignet. Der Lehrstuhl für Zahnerhaltung und Parodontologie steht in Regensburg in den nächs-

10) vgl. Fußnote 7, S. 57/58

11) Empfehlungen einer internationalen Expertenkommission, März 2005, www.wissenschaftsministerium.bayern.de/downloads/hs_mittelstrass

ten Jahren zur Neubesetzung an. Auch die Lehrstühle der anderen Bereiche können im Rahmen der bayernweiten Besetzungspolitik einer Lösung zugeführt werden.

Das Staatsministerium hält eine Vernichtung von rd. 80 Studienplätzen pro Jahr vor dem Hintergrund der anstehenden geburtenstarken Jahrgänge für problematisch, zumal die Absolventen im Bereich Zahnmedizin bisher ohne Weiteres auf dem Arbeitsmarkt untergekommen sind.

Der ORH sieht im Hinblick auf die Bedarfsentwicklung und die finanziellen Rahmenbedingungen einen Verzicht auf die Sanierung der Zahnklinik in Regensburg und eine Konzentration der Ausbildung auf die verbleibenden drei Standorte weiterhin für geboten.

Angesichts des hohen Investitionsbedarfs in der Humanmedizin wird es dabei sehr schwierig werden, die für die Sanierung der Zahnmedizin in Regensburg erforderlichen Mittel in einem überschaubaren Zeitraum bereitzustellen, zumal bauliche Investitionen im Hochschulbereich durch den Bund nicht mehr mitfinanziert werden.

Das Gebäude wäre aufgrund seiner baulichen Konzeption auch gut für eine Nutzung durch andere medizinische Fachbereiche geeignet.

41 Bauunterhalt an der Universität Regensburg

(Kap. 15 21)

Die der Universität Regensburg zugewiesenen Mittel für Bauunterhalt sind seit Jahren zu gering bemessen. Die Vernachlässigung des Bauunterhalts hat zu erheblichen Schäden geführt und erfordert aufwendige Sanierungsmaßnahmen.

41.1 Vorbemerkung

Die Universität Regensburg wurde in ihren wesentlichen Teilen im Zeitraum von 1966 bis 1978 erbaut. Innerhalb dieser Zeit wurde ein Bauvolumen von 266 Mio € mit einer Nutzfläche von 164 000 m² realisiert. Die Gebäude wurden fast durchgehend als Stahlbetonskelettbau mit Betonfertigteilen und in Flachdachbauweise errichtet. Es besteht eine Kombination aus Sichtbetonfassaden mit Fensterbändern und großflächigen Verglasungen. Nach Schätzungen des Universitätsbauamts beträgt der Neubauwert der Gebäude 665 Mio €.

Alle Gebäude und Bauteile sind einer natürlichen Alterung und Abnutzung ausgesetzt. Der ORH hat bereits 1998 darauf hingewiesen, dass die bereitgestellten Bauunterhaltungsmittel in manchen Bereichen zu gering sind und es nicht wirtschaftlich ist, wenn durch Vernachlässigung des Bauunterhalts aufwendige Sanierungsmaßnahmen notwendig werden.¹² Auch im vorliegenden Jahresbericht (TNr. 17) bekräftigt der ORH seine Aussagen von 1998, wonach 1 bis 1,5 % des Neubauwerts für Bauunterhaltungsmaßnahmen angesetzt werden müssten. Für Regensburg würde dies bedeuten, dass jährlich zwischen 7 und 10 Mio € und nicht wie bisher 3 bis 4 Mio € hätten zur Verfügung gestellt werden müssen.

An den Bauten der Universität Regensburg treten seit längerer Zeit wegen massiver Schäden an der Bausubstanz große Probleme auf. Dabei dürfte die damals ausgeführte Flachdachbauweise ohne Gefälleausbildung und die zu geringe Betonüberdeckung der Stahlarmierungen der Betonfassaden hauptursächlich sein. Zusätzlich wird die technische Ausrüstung der Gebäude nach intensiver, mehr als 30-jähriger Nutzung erneuerungsbedürftig. Nach einer „Kostennäherung“ des Universitätsbauamts Regensburg vom März 2001 betragen die Generalsanierungskosten (inkl. der technischen Anlagen) 388 Mio €.

41.2 Bauunterhaltungsmittel

41.2.1 Dach- und Fassadensanierung

Obwohl sich die ersten undichten Stellen bei den Flachdächern bereits zu Beginn der 80er Jahre gezeigt haben, wurde mit umfassenden Dachsanierungen erst 1986 (Physik) bzw. 1989 (Biologie) begonnen. Trotz der inzwischen bereits 20 Jahre andauernden Dacharbeiten konnte bisher nur weniger als die Hälfte der Dachflächen saniert werden. Wassereintritte und die daraus resultierenden Folgeschäden sowie die allgemeinen Alterungsprozesse führten dazu, dass erhebliche Mittel für die Behebung von Folgeschäden statt für schadensvorbeugende Maßnahmen verwendet werden müssen. Die jährlich insgesamt für die Universität vorgesehenen Bauunterhaltungsmittel von 3 bis 4 Mio € reichen noch nicht einmal für die Dachsanierungen aus.

12) ORH-Bericht 1998 TNr. 18

41.2.2 Dringlichkeit

Für einen effizienten Mitteleinsatz beim Bauunterhalt müssen die Prioritäten richtig gesetzt werden. Daran fehlt es bei der Universität, wie zwei Beispiele zeigen:

Technische Ausrüstungen

Durch undichte Dächer kann Wasser u.a. in Kabelschächte eindringen und dort erhebliche brandschutztechnische Probleme auslösen. Ein wirksamer Brandschutz setzt daher eine Sanierung und Abdichtung der Dächer voraus. Nach einer Prioritätenliste des Bauamts waren aber zunächst 1 Mio € für Brandschutzmaßnahmen in Gebäuden vorgesehen, ohne vorher die Dächer saniert zu haben. Zum Teil mussten Elektroanlagen mit Plastikplanen und selbstgefertigten Plastikableitungen notdürftig vor eindringendem Wasser geschützt werden, um die Gefahr von Kurzschlüssen zu vermindern. Zum Schutz wertvoller Laborausrüstungen haben die Laborbenutzer selbst Notmaßnahmen ergriffen und z.B. Wasserableitungsrinnen an den Fensterinnenseiten angebracht.

Holzbauteile

In den Bereichen Vorklinik, Biologie und Sportzentrum wurde es in den vergangenen 30 Jahren unterlassen, die Holzbauteile vor Witterungseinflüssen zu schützen. In den betroffenen Bereichen ist zu erwarten, dass ganze Fensterfronten wegen mangelnden Holzschutzes vorzeitig ersetzt werden müssen.

Auch die Holzteile des erst vor zwölf Jahren erweiterten Mensagebäudes sind inzwischen aufgrund der unterlassenen Pflege in einem mangelhaften Zustand. Ein Eingang zum Gebäude musste aus Sicherheitsgründen gesperrt werden.

Bei rechtzeitig eingeleiteten Maßnahmen hätten mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand erhebliche Folgekosten verhindert werden können.

41.2.3 Verwendung der Mittel

Vom Haushaltsjahr 2000 bis einschließlich 2004 wurden die Bauunterhaltungsmittel der Universität trotz fortschreitender Bauschäden nicht wesentlich erhöht. Zudem hat die Universität die Mittel nicht immer in vollem Umfang für den Bauunterhalt ausgegeben, sondern Ausgabereste gebildet und dem mit 400 000 € ausgestatte-

ten Tit. 701 01 (Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) zugeführt, der mit Tit. 519 01 (Bauunterhalt) gegenseitig deckungsfähig ist.

Entwicklung

Zahlenübersicht 12

Haushaltsjahr	Bauunterhalt Tit. 519 01		Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten Tit. 701 01
	zur Verfügung	Verbrauch	Ausgabereste aus Tit. 519 01 zugeführt Tit. 701 01
2002	3 692 325	3 136 769	555 556
2003	3 274 304	2 157 855	1 116 449
2004	3 522 907	2 178 759	1 344 148
Summe			3 016 153

Dem Bauunterhalt bei Tit. 519 01 wurde in den letzten drei Haushaltsjahren durchschnittlich 1 Mio € pro Jahr und damit fast der Umfang einer gesamten Jahreszuwendung entzogen, u.a. um zugesagte bauliche Maßnahmen für Berufungen der Universität einlösen zu können.

41.3 Stellungnahme der Universität und des Staatsministeriums

Die Universität teilt die Feststellungen des ORH zum Zustand der Bausubstanz. Die in den letzten Jahren in allen Gebäuden massiv aufgetretenen Schäden seien auch nach ihrer Auffassung vor allem auf undichte Flachdächer zurückzuführen. Es sei deshalb jetzt mit dem Staatsministerium und der Obersten Baubehörde vereinbart worden, vorab zwei Sofortmaßnahmen zu je 5 Mio € zur Sanierung der Dächer und Fassaden (Biologie und Vorklinische Medizin) den zuständigen Gremien zur Genehmigung vorzulegen. Ferner würden noch im Jahr 2006 zur Sanierung der Dächer und Fassaden zwei weitere Bauanträge zu je 5 Mio € für die Gebäude Physik/Mathematik und Philosophie/Theologie gestellt.

Zur Mittelverlagerung zu Tit. 701 01 führt die Universität aus, dass ab den 90er Jahren in den naturwissenschaftlichen Fakultäten ein Generationenwechsel stattgefunden habe, mit dem in vielen Fällen eine fachliche Umwidmung von Lehrstühlen einhergegangen sei. Nach einer ca. 30-jährigen Nutzungszeit seien in den meisten Fällen die Technik und die sonstige Ausstattung verbraucht. Lehrstuhlneubesetzungen seien größtenteils nur möglich, wenn wegen des Einsatzes neuer Technologien die technische Infrastruktur (Lüftung, Klimatisierung) von Grund auf erneuert würde.

Die Universität weist darauf hin, dass über Jahre hinweg die Bauunterhaltungsmittel zu gering bemessen waren. Die dem Staatsministerium turnusmäßig gemeldeten Bedarfsnachweisungen würden sogar den bis zu siebenfachen Betrag der tatsächlichen jährlichen Zuweisungen dokumentieren. Die Schäden würden so weit gehen, dass ein Betonbrocken der abbröckelnden Fassade den Rektor der Universität nur knapp verfehlte.

Das Staatsministerium stellt fest, dass mit den jährlich verfügbaren Bauunterhaltungsmitteln seit 1986 etwa 40 % der Dachflächen saniert und z.B. hinsichtlich des Gefälleaufbaus oder der Wärmedämmung optimiert worden seien. Die Bauanträge für die Gebäude Physik/Mathematik und Philosophie/Theologie hätten im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/2008 leider keine Berücksichtigung finden können. Zusätzliche Mittel von 14,5 Mio € für die Reparatur der Dächer seien aber bei Asbestsanierungen und Umbauvorhaben der Gebäude Chemie/Pharmazie bereitgestellt worden. Eine Prioritätenliste für den Einsatz der zugewiesenen Bauunterhaltungsmittel sei erstellt worden. Die Staatsbauverwaltung trage jedoch die baurechtliche Verantwortung und müsse ggf. zwischen Substanzerhaltung und Brandschutz entscheiden. Selbst bei einer vollständigen zweckentsprechenden Verwendung hätten die Bauunterhaltungsmittel bei Weitem nicht ausgereicht, um alle notwendigen Bauunterhaltsmaßnahmen vorzunehmen.

41.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH sieht im Zustand der Bausubstanz an der Universität Regensburg das Ergebnis einer jahrelangen Vernachlässigung des Bauunterhalts. Mit dem rechtzeitigen Einsatz entsprechender Sanierungsmittel hätten erhebliche Folgeschäden verhindert werden können. Es ist bei dieser eindeutigen Sachlage nicht akzeptabel, wenn die ohnehin zu knappen Bauunterhaltungsmittel für Maßnahmen im Zusammenhang mit Berufungszusagen verwendet und damit dem Bauunterhalt entzogen werden.

42 Sanierung und Erweiterung einer technischen Zentrale

(Kap. 15 21, 13 13)

In die Technische Zentrale einer Universität wurde eine Kraft-Wärme-Kopplungsanlage eingebaut, die erheblich überdimensioniert und deshalb im Betrieb unwirtschaftlich ist. Auch die zentrale Stromversorgung wurde um ein Mehrfaches zu groß ausgelegt.

42.1 Allgemeines

Die Technische Zentrale der Universität Regensburg wurde mit einem Kostenaufwand von 20 Mio € saniert. Dabei wurden Heizkessel und zentrale Kälteanlagen erneuert, die zentrale Stromversorgung erweitert und eine gasbetriebene Kraft-Wärme-Kopplungsanlage (KWK-Anlage) eingebaut. Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben die Baumaßnahme örtlich geprüft.

42.2 Kraft-Wärme-Kopplungsanlage

In einer KWK-Anlage werden Wärme und Strom gleichzeitig produziert. Die bei der Stromerzeugung entstehende Abwärme wird zur Beheizung oder Kühlung von Gebäuden verwendet. Die Energie kann dadurch effektiver genutzt werden. Wirtschaftlich ist eine KWK-Anlage vor allem dann, wenn ein gleichbleibender hoher Grundbedarf an Wärme und elektrischer Energie besteht. Richtig dimensionierte Anlagen haben ein hohes energetisches Nutzungspotenzial und tragen erheblich zur CO₂-Minderung bei.

Zum Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit der Anlage wurde ein Ingenieurgutachten erstellt, das auch eine Wirtschaftlichkeits- und Amortisationsrechnung enthielt. Das Gutachten ging von einem zu hohen Grundbedarf an Wärme und Energie aus. Die Anlage ist demzufolge überdimensioniert. Die zwangsläufig anfallende Wärmeenergie kann im Sommerhalbjahr nicht sinnvoll genutzt werden. Dies hätte sowohl das Ingenieurbüro als auch die Bauverwaltung wissen müssen. Die KWK-Anlage läuft deshalb im April nur im Teilbetrieb und wird von Mai bis September abgeschaltet (fünf Monate Stillstand).

In nachfolgender Zahlenübersicht sind die Annahmen bei der Planung und die tatsächlichen Ergebnisse nach Ausführung der KWK-Anlage gegenübergestellt:

Leistungsdaten der KWK-Anlage

Zahlenübersicht 13

	Annahme bei Planung	Ergebnis nach Ausführung
Herstellungskosten der Anlage	7,6 Mio €	9,0 Mio €
Volllastbenutzungsstunden	7 142 h/a (HU-Bau) 6 287 h/a (Berechnung vom 5. Dez. 2001)	2004: 4 500 h 2005: 4 400 h
Minderung des CO ₂ -Ausstoßes	16 000 t/a	11 000 t/a

Das erwartete Kosten-Nutzen-Verhältnis konnte nach Inbetriebnahme bei Weitem nicht erzielt werden. So stehen den um fast 20 % höheren Herstellungskosten (9,0 statt 7,6 Mio €) geringere Volllastbenutzungsstunden gegenüber. Auch werden gegenüber dem ökologisch angestrebten Ziel einer CO₂-Minderung von 16 000 t/a tatsächlich nur 11 000 t/a erreicht. Eine Amortisation der Anlage ist nicht zu erwarten. Ein wirtschaftlicher Betrieb ist nicht möglich.

42.3 Zentrale Stromversorgungsanlagen

42.3.1 Planung der Anlagen

Bisher waren in der Technikzentrale zwei Transformatoren zu je 630 kVA¹³ vorhanden. Im Zug der Erweiterungsplanung ermittelte das mit der Planung beauftragte Ingenieurbüro einen Eigenstromverbrauch von 1 664 kVA. Zur Deckung dieses Leistungsbedarfs wurden zwei weitere Transformatoren zu je 630 kVA vorgesehen. Hierzu mussten mittel- und niederspannungsseitig je zwei Schaltanlagen und wegen möglicher kurzzeitiger Spannungsunterbrechungen auch eine unterbrechungsfreie Stromversorgung (USV) eingebaut werden. Es wurden zwei Systeme mit jeweils 80 kVA beschafft.

13) kVA = Kilovoltampere

42.3.2 Betrieb der Anlagen

Bei Inbetriebnahme der Erweiterung zeigte sich, dass die zentralen elektrischen Stromversorgungsanlagen erheblich überdimensioniert waren. So konnte der allgemeine Stromverbrauch der gesamten Anlage mit einem einzigen Transformator gedeckt werden. Messungen des Nutzers über einen Zeitraum von einem Jahr ergaben eine Höchstleistung von 465 kVA; das sind nur 28 % des berechneten Leistungsbedarfs von 1 644 kVA. Die USV-Anlagen waren im Bedarfsfall lediglich zu 20 % ausgelastet.

42.3.3 Vermeidbare Kosten

Das Bauamt bezifferte gegenüber dem planenden Ingenieurbüro den Schaden für die Überdimensionierung der Transformatoren auf 77 850 € und die zu großen USV-Anlagen auf 70 000 €. Es forderte das Ingenieurbüro auf, die USV-Anlage auf seine Kosten zurückzubauen und durch eine bedarfsgerechte zu ersetzen.

In einem Vergleich mit dem Ingenieurbüro wurde schließlich vereinbart, zwei Transformatoren aus der Technischen Zentrale wieder auszubauen sowie die überdimensionierte USV-Anlage im Einbauzustand zu belassen. Das Ingenieurbüro erklärte sich bereit, einen einmaligen Betrag von 44 000 € zu zahlen. Im Gegenzug wurde es von allen gegenwärtigen und künftigen streitgegenständlichen Schadensersatzansprüchen des Bauamts und Dritter freigestellt.

Die Verwaltung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Abfindungssumme in Abstimmung mit den Fachstellen der Regierung ermittelt und mit höchstens 44 000 € vom Ingenieurbüro akzeptiert worden sei. Der tatsächlich etwas höhere Schaden sei wegen des damit verbundenen Prozessrisikos nicht weiterverfolgt worden.

42.3.4 Auffassung des ORH

Die Überdimensionierung der zentralen Stromversorgungsanlagen ist auf eine fehlerhafte Ermittlung des Leistungsbedarfs für die Technische Zentrale zurückzuführen. Bei der Planung wurde für alle installierten Leistungen eine gleichzeitige und volle Auslastung angenommen. Ein Betrieb mit reduzierter Last oder auch geringerer Gleichzeitigkeit der installierten Leistungen blieb gänzlich unberücksichtigt. Der Leistungsbedarf der bestehenden Anlagen wurde nicht gemessen, ein kriti-

scher Vergleich mit den berechneten Werten fand nicht statt. Auch bei einer einfachen Plausibilitätsprüfung hätte dies der Bauverwaltung auffallen müssen.

Bei einer bedarfsgerechten Planung der zentralen Stromversorgung hätte nicht nur auf die Erweiterung um zwei Transformatoren und den dafür erforderlichen baulichen Aufwand verzichtet werden können. Auch wäre es möglich gewesen, auf jeder Spannungsebene nur je eine Schaltanlage anstelle von jeweils zwei räumlich getrennten Schaltanlagen zu errichten. Damit wäre die Struktur des Versorgungsnetzes in der Technischen Zentrale übersichtlicher und günstiger in der Bedienung und im Unterhalt gewesen.

42.4 Stellungnahme der Verwaltung

Der Feststellung des ORH, dass die KWK-Anlage der Technischen Zentrale der Universität Regensburg wegen zu hoher Wärmebedarfsannahmen überdimensioniert wurde, könne aus heutiger Sicht nicht widersprochen werden.

Die Ursache für das schlechte Betriebsergebnis läge nicht nur an den fehlenden Volllastbetriebsstunden, sondern vor allem an der Steigerung des Gaspreises gegenüber dem Strompreis um den Faktor 2,2.

Zur Überdimensionierung der KWK-Anlage könnten die ursprünglich geplanten 7 142 Volllastbenutzungsstunden kurzfristig nicht erreicht werden. Durch Inbetriebnahme von heißwasserbeheizten Absorbtionskältemaschinen in den Jahren 2006 und 2007 sei aber eine maximale Abnahme von 3 500 kVA möglich, so dass sich gegenüber 2004 und 2005 die Vollbenutzungsstunden um 10 % von derzeit 4 500 auf 5 000 erhöhen könnten. Langfristig würde sich durch den Bau weiterer Gebäude und durch konsequente Nutzung der KWK-Anlage deren Wirtschaftlichkeit verbessern.

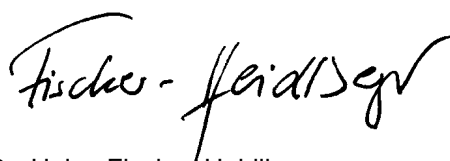
42.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Für künftige Planungen sollten die Leistungswerte bestehender oder vergleichbarer technischer Anlagen zu Plausibilitätsprüfungen herangezogen werden. Um eine Überdimensionierung künftig zu vermeiden, sind die anfallenden Wärmelasten gerade in den kritischen Monaten April bis September von besonderer Bedeutung. Die maßgebende (Mindest-)Wärmelast für die Leistungsauslegung der KWK-Anlage ist über eine Energieverbrauchscharakteristik zu ermitteln, welche

den Stundenverbrauch über einen Tag (24-Stunden-Ermittlung) aufzeigt. Wärme- und Kältespeicher sind zu berücksichtigen.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass sie künftig die Anregungen des ORH bei der Planung von Neuanlagen beachten wird.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 25. Oktober 2006

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidlberger". The signature is written in a cursive style with a large initial 'F' and 'H'.

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident