

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2009**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	9

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2007	11
2	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo	18
3	Steuereinnahmen und Steueraufkommen	20
4	Verwaltungseinnahmen/Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit/ Schuldendienst	23
5	Personalausgaben	24
6	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	26
7	Investitionen	27
8	Rücklagen und Fonds	28
9	Verschuldung	29
10	Haushaltswirtschaftliche Quoten	31
11	Staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	31
12	Finanzmarktkrise	37

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

A. Verwaltungsreform

13	Prüfung der Reform „Verwaltung 21“	42
14	Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums	43
15	Regierungen und Gewerbeaufsichtsämter	52
16	Landespolizei	56

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

17	Unzureichende Projektsteuerung bei der Neuorganisation der Alarmierung von Rettungsdienst und Feuerwehr	64
----	---	----

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

18	Förderung von Baumaßnahmen privater Schulen	73
19	Mangelhafter Vollzug des Schulfinanzierungsgesetzes bei Heimkostenzuschüssen	83
20	Mängel bei der ESF-Förderung von Volkshochschulen	90

Staatsministerium der Finanzen

21	Bayerische Landesbank	97
22	Zukunft der staatlichen Spielbanken	110
23	Zukunft der Staatsbäder	117
24	Mangelhafte Besteuerungsverfahren bei Personengesellschaften	123
25	Mängel bei der Erhebung der Grunderwerbsteuer	128
26	Veranlagungsstellen für Körperschaften umorganisieren	131

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

27	Zukunft des Automobiltechnikums Bayern	135
----	--	-----

**Staatsministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten**

28	Defizite beim Schutz des Waldes	142
----	---------------------------------	-----

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

29	Fördermittel für Berufshilfe wurden nicht zweckentsprechend verwendet	148
----	--	-----

IV. Weitere Ergebnisse

30	Industrie- und Handelskammern dürfen geprüft werden	153
----	---	-----

Verzeichnis der Abkürzungen

AfA	=	Absetzung für Abnutzung
AllMBI	=	Allgemeines Ministerialblatt
ANBest-P	=	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayJG	=	Bayerisches Jagdgesetz
BayVersRücklG	=	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BayVwVfG	=	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BayWaldG	=	Waldgesetz für Bayern
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
Epl.	=	Einzelplan
EU	=	Europäische Union
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
FMS	=	Schreiben des Finanzministeriums
GVBl	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	=	Haushaltsgesetz
IHKG	=	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
IT	=	Informationstechnologie
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
KMBI	=	Amtsblatt des Kultusministeriums
KMS	=	Schreiben des Kultusministeriums
KWG	=	Gesetz über das Kreditwesen
LfA	=	Landesanstalt für Aufbaufinanzierung
LMS	=	Schreiben des Landwirtschaftsministeriums
LT	=	Bayerischer Landtag
ÖPNV	=	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	=	Sozialgesetzbuch
SoSchG	=	Sonderschulgesetz
SpielbG	=	Spielbankgesetz

Verzeichnis der Abkürzungen

Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TG	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
VOB/A	=	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VoSchG	=	Volksschulgesetz
VV	=	Verwaltungsvorschriften

Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen im Jahresbericht gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.

Vorbemerkung

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs. 1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen.

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

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2007. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2007. Unter TNr. 1 sind die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2007 enthalten. Die TNrn. 2 bis 11 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. Angesichts der enormen Auswirkungen und Risiken für den Staatshaushalt geht der Bericht unter TNr. 12 auf die aktuelle Finanzmarktkrise ein. Nachfolgend sind einzelne Prüfungsergebnisse enthalten, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2009 beziehen.

Den Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und werden mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

I. Prüfungsergebnis

Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern im Haushaltsjahr 2007 insgesamt geordnet war.

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsrechnung 2007

Die Haushaltsrechnung 2007 schließt ausgeglichen ab. Die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste war zulässig. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2007 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt.

- 1.1 Die Bücher für das Haushaltsjahr 2007 wurden am 28. April 2008 abgeschlossen. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2008¹ hat das Finanzministerium dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2007 vorgelegt.²

Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 2007/2008 aufgestellt und enthält die in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten. Der Abschlussbericht ist in Bd. I der Haushaltsrechnung enthalten.

¹ LT-Drucksache 16/24.

² Art. 80 BV i. V. m. Art. 80 und 114 Abs. 1 BayHO.

1.2 Haushaltsabschluss

Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz der Haushaltsreste, die aus 2006 nach 2007 und von 2007 nach 2008 übertragen wurden.

Für das Jahr 2007 weist die Haushaltsrechnung folgende Beträge auf:

Kassenmäßiges Jahresergebnis

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben 2007	€	€
Ist-Einnahmen	38.693.219.564,93	
Ist-Ausgaben	- 37.983.809.128,74	
Kassenmäßiges Jahresergebnis	709.410.436,19	709.410.436,19

Saldo der Haushaltsreste

Tabelle 2

Haushaltsreste	€	€
Von 2006 nach 2007 übertragene Haushaltsreste		
Einnahmereste	- 2.097.740.987,70	
Ausgabereste	2.251.592.896,34	
Saldo	153.851.908,64	153.851.908,64
abzüglich		
Von 2007 nach 2008 übertragene Haushaltsreste		
Einnahmereste	1.678.147.724,58	
Ausgabereste	- 2.541.410.069,41	
Saldo	- 863.262.344,83	- 863.262.344,83
Differenz zwischen den aus 2006 und den nach 2008 übertragenen Haushaltsresten		- 709.410.436,19

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (€)

Tabelle 3

Kassenmäßiges Jahresergebnis	709.410.436,19
Saldo der Haushaltsreste	-709.410.436,19
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „Null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2007 ausgeglichen.

Gegliedert nach den Hauptgruppen ergeben sich bei den Einnahmen und Ausgaben folgende Abweichungen des Ist vom Soll:

Einnahmen und Ausgaben - Vergleich Ist/Soll (Mio. €)

Tabelle 4

Hauptgruppe		2007		
		Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	31.137,2	28.920,0	2.217,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.073,7	2.625,1	448,6
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.927,7	2.827,4	100,3
3	Schuldaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	1.554,6	1.614,3	- 59,7
	Zusammen	38.693,2	35.986,8	2.706,4
Ausgaben				
4	Personalausgaben	15.339,6	15.394,3	- 54,7
5	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.127,0	2.223,4	- 96,4
	Ausgaben für den Schuldendienst	1.035,5	1.112,1	- 76,6
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	13.217,8	12.954,4	263,4
7	Baumaßnahmen	994,3	958,7	35,6
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3.177,9	3.592,1	- 414,2
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.091,8	- 248,3	2.340,1
	Zusammen	37.983,8	35.986,8	1.997,0

1.3 Haushaltsreste

Wenn die tatsächlichen Einnahmen oder Ausgaben hinter den Ansätzen im Haushaltsplan zurückbleiben, können insoweit Haushaltsreste entstehen. Diese können unter bestimmten Voraussetzungen in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

1.3.1 Ausgabereste

Ausgabereste dürfen nur mit Einwilligung des Finanzministeriums übertragen werden (Art. 45, 19 BayHO). Bei den vom ORH durchgeführten Prüfungen ergaben sich keine Anhaltspunkte dahingehend, dass die Voraussetzungen für eine Übertragung nicht vorgelegen hätten.

Es wurden insgesamt 2.541,4 Mio. € Ausgabereste nach 2008 übertragen. Darin sind 385,6 Mio. € aus den Programmen der „Offensive Zukunft Bayern“ und dem Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“ enthalten.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 289,8 Mio. €. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 7,1 % (Vorjahr 6,4 %).

In folgenden Bereichen haben sich die Ausgabereste besonders erhöht:

- Für die Errichtung und den Betrieb des Digitalfunks für Behörden mit Sicherheitsaufgaben (BOS) waren 2007 im Haushalt 75 Mio. € veranschlagt. Nachdem von Bund und den Ländern eine alternative Planung ausgearbeitet werden musste, wurden im Ergebnis nur 2,2 Mio. € benötigt. Zur Deckung der 2008 voraussichtlich anfallenden Ausgaben wurde ein Ausgabereist von 72,8 Mio. € übertragen. Die Gesamtkosten bis 2021 werden nun auf 650 Mio. € geschätzt.
- Maßnahmen aus dem Ziel 2-Programm (Förderung von Regionen mit Strukturproblemen) werden vom Freistaat und der EU gemeinsam gefördert. Im Jahr 2007 wurden bereits bewilligte Investitionszuschüsse von den Antragstellern nicht vollständig abgerufen. Deswegen erhöhten sich die Ausgabereste für die Kofinanzierungsmittel aus dem Landeshaushalt um 39,4 auf 43,4 Mio. €.
- Bei den Ausgaben für die Sicherheit des Luftverkehrs erhöhten sich die Ausgabereste um 20,8 auf 55,8 Mio. €. Sie werden künftig zur Finanzierung der notwendigen Sicherheitstechnik und des Personals der Sicherheitsgesellschaften an den Flughäfen München und Nürnberg benötigt.

- Im Bereich des Wissenschaftsministeriums erhöhten sich die Ausgaberechte insbesondere bei den Hochbaumaßnahmen der Universitäten und in der Lehre und Forschung um insgesamt 115 auf 700 Mio. €.

1.3.2 Einnahmereste

Es wurden 1.678,1 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2008 übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Einnahmereste:

Übertragene Einnahmereste (Mio. €)

Tabelle 5

Kreditemächtigungen	1.292,5
Einnahmereste aus geplanten Entnahmen aus dem Grundstock und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	385,6
Gesamt	1.678,1

Die Programme der „Offensive Zukunft Bayern“ und das Investitionsprogramm „Zukunft Bayern 2020“ werden aus Privatisierungserlösen finanziert. Soweit nicht alle geplanten Mittel abgeflossen sind, sondern als Ausgaberechte auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wurden, mussten auch die vorgesehenen Entnahmen aus dem Grundstock und der Sonderrücklage zurückgestellt werden. Dazu wurde ein Einnahmerest von 385,6 Mio. € übertragen.

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von 1.678,1 Mio. € war zulässig, da diese insoweit zur Deckung der Ausgaberechte (2.541,4 Mio. €) benötigt wurden.³

1.4 Inanspruchnahme der Kreditemächtigung

Art. 18 Abs. 3 BayHO i. V. m. Art. 2 HG 2007/2008 regelt, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen (Kreditemächtigung) bzw. Kreditemächtigungen übertragen darf.

³ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008.

Die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung wurde wie folgt beansprucht:

Inanspruchnahme der Kreditermächtigung (Mio. €)

Tabelle 6

Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2007/2008	0,0
aus dem Haushaltsjahr 2006 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008)	1.417,7
Kreditermächtigung aufgrund der Nettotilgung (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG)	305,9
= Summe der netto verbleibenden Kreditermächtigungen	1.723,7
./. der auf das Haushaltsjahr 2008 übertragenen Kreditermächtigungen	1.292,5
= nicht beanspruchte Kreditermächtigung	431,2

Im Jahr 2007 wurden 305,9 Mio. € mehr an Krediten getilgt als neu aufgenommen (Nettotilgung). Das Haushaltsgesetz sieht vor, dass damit eine Kreditermächtigung in dieser Höhe entsteht.

1.5 Überschuss/Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO

Ein Überschuss oder Fehlbetrag i. S. des Art. 25 BayHO ist 2007 nicht entstanden. Um dieses Ergebnis zu erzielen, wurden 1.292,5 Mio. € Kreditermächtigung übertragen. Die restliche Kreditermächtigung von 431,2 Mio. € hat das Finanzministerium eingezogen.⁴

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist oder die Ansätze im Haushalt überschritten werden sollen (Art. 37 Abs. 1 BayHO). Die Einwilligung darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Mittel sollen möglichst innerhalb desselben Einzelplans eingespart werden. Für Haushaltsüberschreitungen ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio. € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO).

Das Finanzministerium hat den Landtag gemäß Art. 37 Abs. 4 BayHO über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Vorgriffe, die 250.000 € übersteigen, zu unterrichten.

⁴ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2007/2008.

1.6.1 Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2007 weist Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 105.347.776,57 € aus; davon entfallen auf:

- Überplanmäßige Ausgaben	45.486.223,73 €
- Außerplanmäßige Ausgaben	21.976.332,74 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden)	37.885.220,10 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2007 ins Verhältnis gesetzt betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,3 % (Vorjahr 0,4 %).

1.6.2 Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist erfolgt. Die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums lag - abgesehen von einer Ausnahme - jeweils vor. In diesem Ausnahmefall hat das Finanzministerium dem ORH mitgeteilt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung eingewilligt hätte. Die Ausgabe in Höhe von 708.566,92 € wurde an anderer Stelle eingespart.

1.6.3 Im Haushaltsjahr 2007 gab es eine Haushaltsüberschreitung über 5 Mio. €.

Bei den Erstattungen an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr (Kap. 10 03 Tit. 682 01) wurden überplanmäßige Ausgaben von 5,5 Mio. € geleistet (Haushaltsansatz: 27,5 Mio. €). Hier handelte es sich um Pflichtleistungen gemäß §§ 148 ff. SGB IX. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es deswegen nicht.

1.7 Veranschlagung und Nachweis der Mittel nach Art. 35 BayHO

Soweit festgestellt wurde, dass Einnahmen und Ausgaben nicht an der für sie vorgesehenen Haushaltsstelle gebucht waren, wurde dies beanstandet. Für die Gesamtrechnung hatte dies keine Auswirkung.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2007 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind - von wenigen Fällen abgesehen - ordnungsgemäß belegt. Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo

Im Jahr 2007 sind die Einnahmen um 6,6 % (bereinigt 8,4 %), die Ausgaben um 5,1 % (bereinigt 2,6 %) gestiegen. Der Finanzierungssaldo weist einen Überschuss von 2,57 Mrd. € aus.

2.1 Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen

In den letzten Jahren haben sich die Einnahmen und Ausgaben wie folgt entwickelt:

Entwicklung der unbereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 7

Jahr	Unbereinigte Einnahmen		Unbereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2003	35.249,4	- 2,0	35.200,2	- 0,4
2004	34.733,3	- 1,5	34.693,7	- 1,4
2005	35.665,3	2,7	34.903,3	0,6
2006	36.283,4	1,7	36.129,6	3,5
2007	38.693,2	6,6	37.983,8	5,1
2008	41.101,9	6,2	44.094,6	16,1

Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Einnahmen und Ausgaben (TNr. 1.2) enthalten auch Kreditaufnahmen, Tilgungen, Änderungen bei den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats werden diese Positionen bei den sog. bereinigten Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet.

Entwicklung der bereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 8

Jahr	Bereinigte Einnahmen		Bereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
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
2006	35.467,9	7,0	34.990,5	1,8
2007	38.459,7	8,4	35.892,0	2,6
2008	41.089,6	6,8	41.228,9	14,9

Der Anstieg der Ausgaben von 2007 auf 2008 beruht u. a. auf der Kapitalzuführung an die Landesbank (3 Mrd. €) und höheren Zahlungen im Länderfinanzausgleich (rd. 800 Mio. €).

Die Differenz zwischen den bereinigten und den unbereinigten Ausgaben rührt im Jahr 2007 insbesondere daher, dass der Rücklage für das Programm „Zukunft Bayern 2020“ 1,22 Mrd. € und der Haushaltssicherungsrücklage 0,65 Mrd. € zugeführt wurden. 2008 wurden die Rücklage für das o. g. Programm um 0,48 Mrd. € und die Haushaltssicherungsrücklage um 2,1 Mrd. € verstärkt (vgl. TNr. 8).

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben. Dieser zeigt, wie sich die Haushaltslage entwickelt hat und macht deutlich, inwieweit ein Haushalt ohne Kreditaufnahmen bzw. Entnahmen aus Rücklagen auskommt.

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Mio. €)

Tabelle 9

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2003	- 1.626,9	- 2.709,4
2004	- 1.219,9	- 1.433,1
2005	- 1.786,9	- 1.230,7
2006	- 723,7	477,5
2007	- 87,9	2.567,6
2008	- 9.423,2	- 139,3

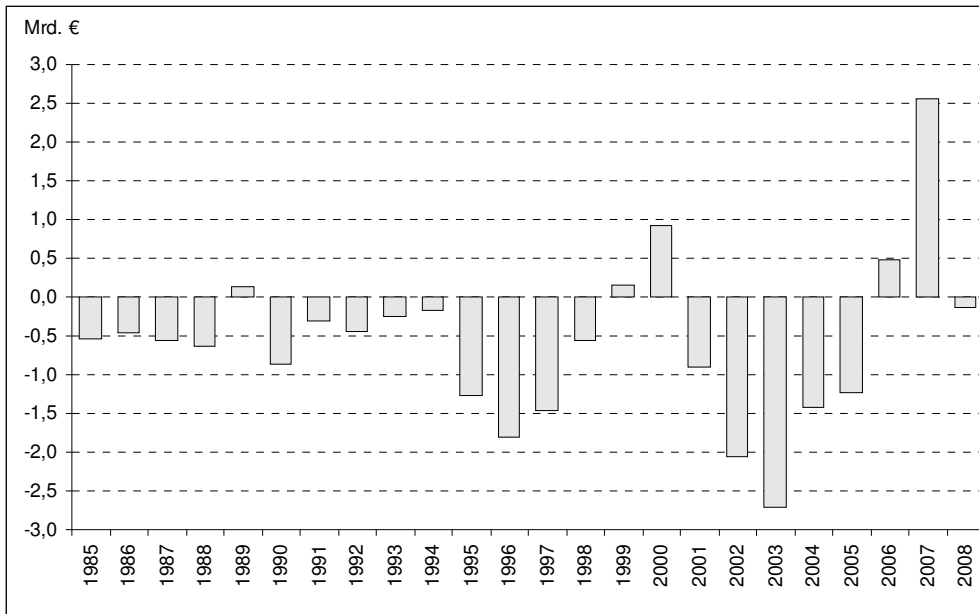
Die erheblich positivere Entwicklung der Finanzierungssalden gegenüber dem Soll in den Jahren 2006 und 2007 liegt im Wesentlichen an unerwartet hohen Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3.2).

Der dramatische Anstieg des negativen Finanzierungssaldos (Soll) 2008 auf 9,4 Mrd. € hat seine Ursache in der kreditfinanzierten Kapitalzuführung von 10 Mrd. € an die Bayerische Landesbank (BayernLB) (vgl. TNr. 12.1.1). Weil von dieser Kapitalzuführung im Jahr 2008 nur 3 Mrd. € abgeflossen sind und sich die Steuereinnahmen besser als erwartet entwickelt haben, ergab sich 2008 im Ist ein negativer Finanzierungssaldo von nur 139,3 Mio. €.

Die langfristige Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Abbildung:

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Ist)

Abbildung 1



3 Steuereinnahmen und Steueraufkommen

Im Jahr 2007 sind die Steuereinnahmen des Staates um 11,4 % und im Jahr 2008 um weitere 7,2 % gestiegen.

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, dem Zinsabschlag sowie dem bayerischen Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer) und
- Landessteuern (z. B. Grunderwerb-, Kraftfahrzeug- und Erbschaftsteuer).

Das Steueraufkommen stellt sich nach den Angaben des Finanzministeriums wie folgt dar:

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)

Tabelle 10

Steuerarten	2006	2007	2008
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	26.998,6	29.349,7	31.408,5
Veranlagte Einkommensteuer	4.107,3	5.832,5	6.786,9
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.737,0	2.950,3	4.047,3
Zinsabschlag einschließlich Zerlegung	1.247,8	2.011,2	2.371,8
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegung	3.696,3	3.508,7	2.636,6
Umsatzsteuer	14.438,7	16.478,0	16.758,8
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.097,8	2.422,2	2.612,1
Gewerbsteuerumlage	1.255,6	1.293,0	1.318,6
Summe	56.579,1	63.845,6	67.940,6
Landessteuern			
Vermögensteuer	4,2	4,9	- 4,0
Erbschaftsteuer	838,4	813,3	1.088,4
Grunderwerbsteuer	1.026,7	1.146,0	1.015,3
Kraftfahrzeugsteuer	1.511,5	1.521,2	1.522,8
Rennwett- und Lotteriesteuer	270,4	235,2	218,1
Feuerschutzsteuer	74,6	51,7	52,6
Biersteuer	165,5	161,7	159,1
Summe	3.891,3	3.934,0	4.052,4
Steueraufkommen	60.470,4	67.779,6	71.993,0

Das Steueraufkommen in 2007 ist gegenüber dem Vorjahr um 7.309,3 Mio. € (+ 12,1 %), 2008 gegenüber 2007 um weitere 4.213,4 Mio. € (+ 6,2 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen im Freistaat Bayern verbleibt dem Freistaat Bayern aber nur zum Teil, da es sich u. a. um Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder handelt.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €)

Tabelle 11

Steuerarten	2006	2007	Veränderung 2007 zu 2006 in %	2008	Veränderung 2008 zu 2007 in %
Gemeinschaftsteuern					
Lohnsteuer einschließlich Zerlegung	9.580,4	10.568,4	10,3	11.442,9	8,3
Veranlagte Einkommensteuer	1.745,6	2.478,8	42,0	2.884,4	16,4
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.149,6	1.178,7	2,5	1.745,4	48,1
Zinsabschlag einschließlich Zerlegung	551,9	884,9	60,3	1.043,6	17,9
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegung	1.847,5	1.754,3	- 5,0	1.318,2	- 24,9
Umsatzsteuer	6.033,2	6.822,7	13,1	7.122,8	4,4
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.097,8	2.422,2	15,5	2.612,1	7,7
Gewerbesteuerumlage	983,7	1.010,0	2,7	1.073,0	6,2
Summe	23.989,8	27.120,0	13,1	29.242,4	7,8
Landessteuern					
Vermögensteuer	4,2	4,9	16,7	- 4,0	- 181,6
Erbschaftsteuer	838,4	813,3	- 3,0	1.088,4	33,8
Grunderwerbsteuer	1.026,7	1.146,0	11,6	1.015,3	- 11,4
Kraftfahrzeugsteuer	1.511,5	1.521,2	0,6	1.522,8	0,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	270,4	235,2	- 13,0	218,1	- 7,3
Feuerschutzsteuer	74,6	51,7	- 30,7	52,6	1,7
Biersteuer	165,5	161,7	- 2,3	159,1	- 1,6
Summe	3.891,3	3.934,0	1,1	4.052,4	3,0
Steuereinnahmen	27.881,1	31.054,0	11,4	33.294,8	7,2

Auch die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaats sind in 2007 gegenüber dem Vorjahr um 3.172,9 Mio. € (+ 11,4 %), 2008 gegenüber 2007 um weitere 2.240,8 Mio. € (+ 7,2 %) angestiegen.

4 Verwaltungseinnahmen/Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit/ Schuldendienst

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und dem Schuldendienst gingen gegenüber 2006 insgesamt um 273 Mio. € (- 8,2 %) auf 3.073,7 Mio. € zurück.

Wesentliche Verwaltungseinnahmen Ist (Mio. €)

Tabelle 12

	2006	2007	Veränderung 2007 zu 2006		2008
			absolut	in %	
Verwaltungseinnahmen (Gebühren und Geldstrafen)	1.754,1	1.995,2	241,1	13,7	2.208,6
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien, Mieten und Pachten)	741,3	640,5	- 100,8	- 13,6	630,7
Zinseinnahmen	213,1	234,5	21,4	10,0	374,6
Darlehensrückflüsse	634,9	196,8	- 438,1	- 69,0	203,9

- Die Mehreinnahmen bei den Gebühren und Geldstrafen resultieren vor allem aus einem großen Strafverfahren.
- Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit gingen aus folgenden Gründen zurück:
 - Der Staat hat in größerem Umfang E.ON-Anteile verkauft und erhält deswegen weniger Gewinnausschüttungen.
 - Die Lotterien haben geringere Gewinne abgeliefert.
- Infolge der guten Liquiditätslage sind insbesondere die Zinseinnahmen aus Girobeständen und Festgeldanlagen um 49,0 auf 123,6 Mio. € gestiegen.
- 2006 haben die Flughafengesellschaften München und Nürnberg Gesellschafterdarlehen von zusammen 412,5 Mio. € zurückbezahlt.

5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind gegenüber 2006 um insgesamt 250,1 Mio. € (1,7 %) auf 15.339,6 Mio. € angestiegen.

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)

Tabelle 13

	2006	2007	Veränderung 2007 zu 2006		2008
			absolut	in %	
Bezüge der Beamten und Richter (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	7.880,0	7.951,2	71,2	0,9	8.083,3
Arbeitnehmerentgelte	2.804,2	2.813,0	8,8	0,3	2.905,8
Versorgungsbezüge (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	3.004,1	3.124,5	120,4	4,0	3.275,1
Beihilfen und Unterstützungen (ohne Versorgungsempfänger)	503,4	514,9	11,5	2,3	540,0
Beihilfen für Versorgungsempfänger	510,5	546,0	35,5	6,9	595,0
Sonstige Personalausgaben	301,6	302,3	0,7	0,2	320,9
Versorgungsrücklage	85,6	87,6	2,0	2,3	105,0
Insgesamt	15.089,5	15.339,6	250,1	1,7	15.825,1

Die Versorgungsbezüge haben sich gegenüber 2006 um 4 % und die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger um 6,9 % erhöht. 2007 stieg die Zahl der Versorgungsempfänger um 3.000 (2,9 %) auf über 105.000. Ursächlich hierfür sind die höhere Lebenserwartung und die Personalmehrungen in früheren Jahren.

Seit 1999 wird eine Versorgungsrücklage (Sondervermögen) aufgebaut.⁵ Das reale Niveau der Versorgungsausgaben wird bis zum Jahr 2017 kontinuierlich anwachsen. Die Versorgungsrücklage soll ab 2018 bis mindestens 2033 die Belastung des Haushalts dämpfen.⁶ 2007 wurden der Versorgungsrücklage 87,6 Mio. € zugeführt. Zum 31. Dezember 2007 betrug das Sondervermögen 613,5 Mio. €.

Neben der Versorgungsrücklage wurde ein Versorgungsfonds eingerichtet.⁷ In diesen Fonds werden für neu eingestellte Beamte und Richter seit 1. Januar 2008 500 €, seit 1. März 2009 520 € monatlich einbezahlt.⁸ 2008 wurde der Mindestbetrag von

⁵ § 14 a Bundesbesoldungsgesetz i. V. m. BayVersRücklG.

⁶ ORH-Bericht 2007 TNr. 14.

⁷ Art. 1 und 13 ff. BayVersRücklG.

⁸ Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayVersRücklG.

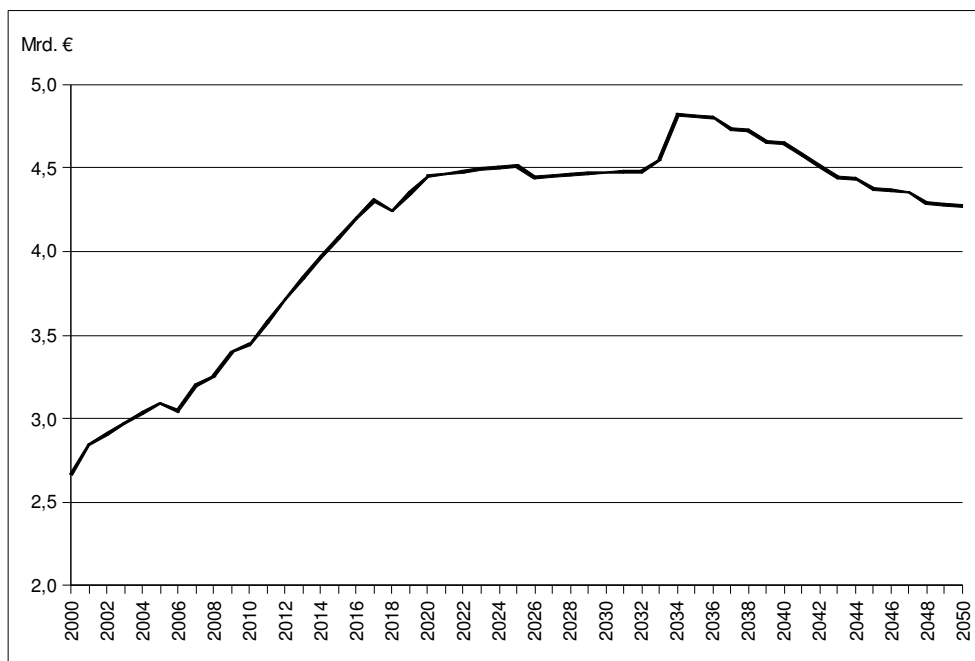
35 Mio. € zurückgelegt. Entnahmen aus diesem Sondervermögen sind ab 2023 zulässig.⁹

Mit der Verwaltung der Mittel der vorgenannten Sondervermögen ist die Deutsche Bundesbank betraut.

Der ORH hat im Jahresbericht 2007¹⁰ auf der Basis des Versorgungsberichts der Staatsregierung vom August 2007 dargestellt, dass die Versorgungsausgaben ansteigen und voraussichtlich 2034 ihren Höhepunkt erreichen werden.

Entwicklung der Versorgungsausgaben

Abbildung 2



Die Zahlen für 2007 und 2008 bewegen sich im Rahmen dieser Prognose. Allerdings wurden im Doppelhaushalt 2009/2010 insgesamt 7.688 kostenwirksame Stellen geschaffen. Wie sich dies auf die Versorgungsausgaben auswirken wird, kann derzeit noch nicht mit ausreichender Genauigkeit prognostiziert werden. Fest steht jedoch, dass diese Stellen- und Personalmehrungen zeitversetzt in 30 bis 40 Jahren wiederum zu einer weiteren Zunahme der Versorgungsausgaben führen werden. Es ist damit zu rechnen, dass der bisher ab dem Jahr 2035 prognostizierte Rückgang der Versor-

⁹ Art. 17 Abs. 1 BayVersRücklG.

¹⁰ ORH-Bericht 2007 TNr. 14.

gungsausgaben erst später eintreten und schwächer ausfallen wird. Die Staatsregierung wird 2010 dem Landtag einen aktualisierten Bericht über die Entwicklung der Versorgung der Beamten vorlegen.¹¹

6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) haben sich 2007 um 672,3 Mio. € oder 5,4 % erhöht.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich lagen mit 2.329,0 Mio. € um 473,9 Mio. € (25,5 %) über denen des Vorjahres. Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10) erhöhten sich um 247,7 auf 4.749,9 Mio. €.

¹¹ LT-Drucksachen 15/6528, 15/6529.

7 Investitionen

Die Investitionsausgaben lagen 2007 mit 4.172,2 Mio. € auf dem Vorjahresniveau (4.177,7 Mio. €).

Investitionsausgaben 2006 bis 2008 (Mio. €)

Tabelle 14

	2006	2007	2008
Eigeninvestitionen	1.182,0	1.274,7	1.401,8
Investitionsförderung	2.995,7	2.897,5	6.199,7
Summe Investitionsausgaben	4.177,7	4.172,2	7.601,5

Größere Veränderungen haben sich in den nachfolgenden Bereichen ergeben:

Investitionsausgaben (Mio. €)
(Größere Veränderungen)

Tabelle 15

	2006	2007	Veränderung 2007 zu 2006		2008
			absolut	in %	
Eigeninvestitionen					
Staatlicher Hochbau (Anlage S)	486,3	547,4	61,1	12,6	545,5
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	196,3	213,8	17,5	8,9	267,7
Staatlicher Wasserbau	129,0	141,9	12,9	10,0	127,0
Investitionsförderungen					
BayernLB					3.000,0
Wohnungsbauförderung	191,8	130,0	- 61,8	- 32,2	135,3
Investitionsprogramm Ganztagschulen	134,6	158,9	24,3	18,1	81,5
Investitionszuschüsse Schienenpersonen- nahverkehr	237,5	111,2	- 126,3	- 53,2	47,9
Investitionsförderung allgemeine Landwirtschaft	62,1	119,2	57,1	91,9	75,7
Abwasserbeseitigung und Abwasserabgabe	112,9	125,2	12,3	10,9	160,8
Kommunaler Straßenbau aus der Kfz-Steuer	107,6	131,3	23,7	22,0	148,5
Entflechtungsgesetz für den ÖPNV	232,9	250,8	17,9	7,7	261,2
Kommunaler Hochbau	151,0	199,8	48,8	32,3	203,1
Investitionspauschale an Gemeinden	134,5	155,0	20,4	15,2	154,8
Investitionszuschüsse an Kliniken des Epl. 15	70,0	102,1	32,1	45,9	81,5

8 Rücklagen und Fonds

Die Haushaltssicherungsrücklage wird fast vollständig zur Deckung des Doppelhaushalts 2009/2010 benötigt. Alle anderen Rücklagen sind zweckgebunden.

Rücklagen und Fonds (Mio. €)
(ohne Grundstock)

Tabelle 16

	2006	2007	2008
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	1.238,2	1.889,6	4.015,1
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	0,0	1.220,0	1.574,3
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	226,3	203,3	173,3
Rücklage Folgekosten „Offensive Zukunft Bayern“	83,4	128,7	206,5
Versorgungsrücklage	500,5	613,5	708,1
Versorgungsfonds	0,0	0,0	35,4
Denkmalschutzfonds	57,1	54,0	50,8
Unterstützungsfonds Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien	9,9	19,7	22,8
Sonstige	11,0	9,4	12,3
Summe	2.126,4	4.138,2	6.798,6

Mit der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Mithilfe der gestiegenen Steuereinnahmen wurde diese Rücklage in den Jahren 2006 bis 2008 erheblich verstärkt. Die Mittel von rd. 4 Mrd. € sind allerdings im Doppelhaushalt 2009/2010 fast vollständig verplant: 3,3 Mrd. € werden benötigt, um die Finanzierungslücke dieses Doppelhaushalts zu schließen. Mit weiteren 600 Mio. € sollen die in den Jahren 2009 und 2010 anfallenden Zinsen für die kreditfinanzierte Kapitalzufuhr an die BayernLB (vgl. TNr. 12.1.1) bezahlt werden.

Die Rücklage „Zukunft Bayern 2020“ sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets bis 2011. Dieses umfasst 1,7 Mrd. € und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinder, Bildung und Arbeit sowie Klimaschutz.

Mit den Privatisierungserlösen werden auch grundstockskonforme Maßnahmen finanziert, für die im Haushalt bereits Mittel eingeplant waren. Diese Mittel werden dafür nicht mehr benötigt und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zugeführt.

Daraus werden nicht grundstockskonforme Maßnahmen im Rahmen der „Offensive Zukunft Bayern“ finanziert.

Zur Finanzierung der Folgekosten (z. B. Personalkosten) der „Offensive Zukunft Bayern“ wurde die gleichnamige Rücklage gebildet.

Die Versorgungsrücklage und der Versorgungsfonds sollen in künftigen Jahren die Belastungen für den Staatshaushalt aufgrund der steigenden Versorgungsausgaben dämpfen (vgl. TNr. 5).

Aus dem Denkmalschutzfonds, der vom Staat und den Gemeinden finanziert wird, werden Entschädigungsleistungen für die Erhaltung von Baudenkmalern gewährt.

Der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien wird vom Staat und den Gemeinden finanziert.

9 Verschuldung

Die Gesamtverschuldung betrug zum 31. Dezember 2008 23,7 Mrd. €.

Von 2004 bis 2008 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schulden am Jahresende (Mio. €)

Tabelle 17

	2004	2005	2006	2007	2008
A Kreditmarktschulden					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen	21.240,5	23.076,6	23.071,6	22.765,7	20.609,9
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB					1.507,0
Summe Kreditmarktschulden	21.240,5	23.076,6	23.071,6	22.765,7	22.116,9
B Interner Kredit beim Grundstock	187,6	128,1	100,6	83,8	68,1
C Schulden beim Bund	1.885,6	1.820,5	1.700,4	1.583,5	1.484,9
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	23.313,7 (250,0)	25.025,2 (555,0)	24.872,6 (555,0)	24.433,0 (700,0)	23.669,9 (500,0)

Im Jahr 2007 hat der Freistaat 2.407,4 Mio. € Kredite am Kreditmarkt aufgenommen und 2.713,3 Mio. € getilgt. Der Schuldenstand am Kreditmarkt verringerte sich dadurch um 305,9 auf 22.765,7 Mio. € (vgl. TNr. 1.4). Auch 2008 konnten mehr Kredite getilgt werden, als neue aufgenommen wurden. Der Schuldenstand verringerte sich deswegen um weitere 648,8 auf 22.116,9 Mio. €.

Im Jahresverlauf 2008 hat das Finanzministerium aus wirtschaftlichen Überlegungen fällige Altschulden in Höhe von 1.955,8 Mio. € nicht sofort neu refinanziert, sondern im Rahmen der Liquiditätssteuerung aus Rücklagenbeständen getilgt. Damit ist eine Kreditermächtigung von 1.955,8 Mio. € entstanden.¹² Diese wurde in das Haushaltsjahr 2009 übertragen.¹³ Das Finanzministerium wertet dies so, als seien Schulden von 1.955,8 Mio. € bereits 2008 entstanden. Der ORH ist dagegen der Auffassung, dass Kreditmarktschulden erst mit ihrer Valutierung entstehen. Auch die Schuldenstatistik der Länder weist für Bayern nur die valuierten Beträge aus.

Das Finanzministerium wurde ermächtigt,¹⁴ Kredite bis zu 10 Mrd. € zur Stabilisierung der BayernLB aufzunehmen. Bis zum Jahresende 2008 wurden davon 1,5 Mrd. € aufgenommen. Die restliche Aufnahme erfolgt in den folgenden beiden Jahren mit Schwerpunkt im Jahr 2009.

Beim internen Kredit handelt es sich um Entnahmen aus dem Grundstock, die bis auf 68,1 Mio. € bereits zurückgeführt wurden.

Die Schulden beim Bund sind Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

Die Rahmenkredite sind zwar in den Kreditmarktschulden enthalten, sie werden aber nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen.

Für die Schulden am Kreditmarkt mussten in den letzten Jahren folgende Zinsen bezahlt werden:

¹² Art. 2 Abs. 3 HG 2007/2008.

¹³ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes.

¹⁴ Art. 2 a HG 2007/2008 i. d. F. des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes.

Zinsaufwand (Mio. €)

Tabelle 18

Haushaltsjahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zinsaufwand	1.018,2	1.039,2	1.068,3	981,7	930,8	1.121,5*

* Soll nach dem Haushaltsplan 2009/2010.

Seit 20 Jahren beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd. € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um rd. 7 Mrd. € gestiegen sind. Dies ist vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite zurückzuführen. 2009 werden die Kreditmarktzinsen aber wegen der Neuverschuldung von 10 Mrd. € im Zusammenhang mit der Kapitalerhöhung bei der BayernLB voraussichtlich um 200 Mio. € und ab 2010 um jährlich 400 Mio. € ansteigen.

10 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Der ORH hat in seinen letzten Jahresberichten wiederholt auf die beschränkte Aussagekraft der haushaltswirtschaftlichen Quoten hingewiesen. Vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise und den dadurch entstandenen erheblichen Auswirkungen auf den Staatshaushalt wird dies besonders deutlich. Insbesondere durch die Stützung der BayernLB verändern sich die Quoten für das Jahr 2008 gegenüber 2007 ganz erheblich: Die Investitionsquote steigt dadurch von 11,6 auf 18,4 %. Gleichzeitig sinkt die Personalausgabenquote von 42,7 auf 38,4 %, obwohl die Personalausgaben tatsächlich gestiegen sind (vgl. T Nr. 5). Seriöse Aussagen zur Beurteilung der bayerischen Haushaltspolitik lassen sich darauf nicht stützen.

11 Staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Der Staat hat seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen erheblich ausgeweitet. Die damit verbundenen Risiken sind bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen.

11.1 Gewährte Bürgschaften und Garantien

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zulasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA - als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts - im Rahmen ihres eigenen Förderauftrags sowie im Auftrag und nach

näherer Weisung des Finanzministeriums Bürgschaften aus. Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften.

Der maximale Gesamthaftungsbetrag des Staats aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) belief sich Ende 2008 einschließlich der in TNrn. 11.1.2, 11.1.3 und 11.1.5 dargestellten Garantien auf rd. 11,5 Mrd. €. Hiervon sind 1,625 Mrd. € für die Garantie der BayernLB bereits als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 11.1.3).

11.1.1 Bürgschaften nach dem BÜG

Nach dem BÜG können Staatsbürgschaften für Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft, im sozialen, kulturellen oder wissenschaftlichen Bereich, im Bereich des Wohnungswesens, für Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft sowie im Rahmen von Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen gewährt werden.

Der Haftungshöchstbetrag aus den Bürgschaften darf maximal 5.475 Mio. € betragen. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat Bayern aus Bürgschaften bereits in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministerium errechnet einen Haftungs- und Anrechnungsbetrag von 2.508,4 und 90,3 Mio. €. Daraus ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 2.876,3 Mio. €.

Staatsbürgschaften 2008

Tabelle 19

Bereich	Bestand am 31. Dezember 2008				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrech- nungsbetrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	2	1,5	0,4	81,2	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	32	24,7	24,7	0,0	50,0
Wohnungswesen	67.914	4.035,3	2.479,7	9,0	3.000,0
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Natur- katastrophen	135	3,8	3,6	0,1	150,0
Zusammen	68.084	4.065,4	2.508,4	90,3	5.475,0

11.1.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

Die LfA ist die Förderbank des Freistaats Bayern, der als Gewährträger für die Bank haftet. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags. Darüber hinaus hat sie die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (Bürgschaftsbank) übernommen hat. Dabei handelt es sich insgesamt um 705 Rückgarantien gegenüber der BGG über 237 Mio. € und 1.608 Fälle gegenüber der Bürgschaftsbank über 340 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 114,9 Mio. €.

Bürgschaften der LfA

Tabelle 20

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 2008		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.571	353,0	238,4
Ausfallgarantien Export	157	42,0	21,1
Ausfallgarantien Inlandsaval	160	36,5	14,3
Vorfinanzierung Inlandsauftrag	25	12,5	6,5
Vorfinanzierung Auftragsgarantien	11	2,2	1,3
Bayerisches Beteiligungsprogramm Wachstumsfälle	1	0,7	0,3
Sonstige Bürgschaften und Garantien	182	1.535,2	220,6
Haftungsfreistellungen	13.462	812,4	503,5
Rückgarantien gegenüber der BGG	705	237,0	51,4
Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank	1.608	340,3	63,5
Zusammen	17.882	3.371,8	1.120,9

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA beläuft sich auf 1.120,9 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wird durch Rückgarantien des Bundes um 6,0 Mio. € vermindert.

11.1.3 Bürgschaften gegenüber der Bayerischen Landesbank (BayernLB)

Außerhalb des BÜG wurden der BayernLB durch spezialgesetzliche Regelungen folgende Garantien und Bürgschaften gewährt:

- Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008¹⁵ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wird das ABS-Portfolio der Bank in Höhe von rd. 21 Mrd. € (Stand: Dezember 2008) durch einen Garantievertrag von bis zu 4,8 Mrd. € abgesichert (vgl. TNr. 21.3.3). Die Garantie umfasst alle tatsächlichen Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Ausfälle bis zu 1,2 Mrd. € werden von der BayernLB getragen (Selbstbehalt).

Basis für die Haushaltsaufstellung war eine tatsächliche Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario von 2,825 Mrd. €. Nach Abzug des Selbstbehalts der BayernLB wären vom Freistaat 1,625 Mrd. € zu tragen. Nachdem davon auszugehen ist, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen wird, wurde gemäß Art. 38 BayHO in dieser Höhe eine Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht. Zahlungen aus dieser Garantie sind frühestens ab 2011 zu leisten.

In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € hat das Finanzministerium gemäß § 1 Nr. 3 b des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB übernommen.

- Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen der Landesbodenkreditanstalt auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang hat das Finanzministerium zulasten des Freistaats für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von bis zu 3 Mrd. € übernommen.

Bislang wurde der Freistaat aus dieser Ausfallbürgschaft mit rd. 2 Mio. € in Anspruch genommen.

11.1.4 Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB

Unabhängig von Bürgschaften besteht noch die Gewährträgerhaftung des Freistaats Bayern für die BayernLB. Er haftet gemeinsam mit dem Sparkassenverband Bayern als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Bank - einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts. Die EU-Kommission sah darin einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, wurde am 17. Juli 2001 mit der EU-Kommission die Abschaf-

¹⁵ 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2008 vom 17. Dezember 2008, GVBl S. 958.

fung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart. Im Einzelnen wurde Folgendes festgelegt:

- Vor dem 18. Juli 2001 eingegangene Verpflichtungen unterliegen vollständig der Gewährträgerhaftung.
- In einer Übergangszeit vom 18. Juli 2001 bis 18. Juli 2005 eingegangene Verpflichtungen mit einer Laufzeit bis maximal 31. Dezember 2015 unterliegen der Gewährträgerhaftung.
- Für alle übrigen Verbindlichkeiten haften Freistaat Bayern und Sparkassenverband Bayern künftig nicht mehr.

Die durch die Gewährträgerhaftung von Freistaat Bayern und Sparkassenverband Bayern gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne Landesbodenkreditanstalt und Landesbausparkasse) betragen zum Jahresende 2008 insgesamt rd. 110 Mrd. € (einschließlich offener Kreditzusagen und Avale). Die weitere Entwicklung der voraussichtlichen Gewährträgerhaftung ist aus TNr. 21.3.4 Tabelle 24 zu ersehen.

Bislang musste der Freistaat Bayern keine Zahlungen aufgrund der Gewährträgerhaftung leisten.

11.1.5 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2008 aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen noch folgende weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg.¹⁶
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,15 Mio. €. ¹⁷
- Garantieerklärung des Bundes gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 250.000 €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf 3.450 €. ¹⁸

¹⁶ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

¹⁷ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

¹⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

- Garantierklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €. ¹⁹
- Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €. ²⁰
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 4,2 Mio. € zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €. ²¹
- Patronatserklärung von 22,04 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln. ²²
- Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 9,5 Mio. €. ²³
- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz. ²⁴

11.2 Absicherung der Risiken im Haushalt

Für Risiken künftiger Haushalte hat der Freistaat eine Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage gebildet (Epl. 13, Anlage B, Kap. 80 01). Die Mittel dieser Rücklage können auch zur Abwendung von Schadensfällen und zur Realisierung von Sicherheiten für staatsverbürgte Kredite verwendet werden (Kap. 13 06 Tit. 870 01 - 6).

Diese Rücklage belief sich zum Ende des Jahres 2008 auf rd. 4 Mrd. €. Im Doppelhaushalt 2009/2010 wurde sie allerdings fast vollständig für andere Ausgaben verplant (TNr. 8). Damit sind im Haushalt kaum noch Rücklagen vorhanden, wenn der

¹⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008.

²⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

Staat aus Bürgschaften, Garantien oder Gewährleistungen in Anspruch genommen wird. Die hierfür benötigten Mittel müssen dann aus dem laufenden Haushalt geleistet werden.

Nach Aussage des Finanzministeriums ist eine belastbare Abschätzung, ob und inwieweit der Staat ggf. in Anspruch genommen wird, nicht möglich. Soweit absehbar sei, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Staats gerechnet werden muss, würden keine Bürgschaften oder Garantien übernommen, sondern im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt. Im Falle der BayernLB wurde deshalb eine Verpflichtungsermächtigung von 1,625 Mrd. € in den Haushalt eingebracht (TNr. 11.1.3).

11.3 Wertung des ORH

Das Bürgschafts- und Garantievolumen wurde im Haushaltsjahr 2008 enorm ausgeweitet. Mit den Garantien für die BayernLB wurden in erheblichem Umfang zusätzliche Verpflichtungen eingegangen. Die damit verbundenen Risiken sind bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen.

12 Finanzmarktkrise

Die Finanzmarktkrise und insbesondere die Krise bei der BayernLB führen zu einer erheblichen Neuverschuldung. Die Risiken für heutige und künftige Haushalte sind enorm. Gerade deswegen muss strikte Haushaltsdisziplin gewahrt werden. Der ORH fordert einen Tilgungsplan zur Rückführung der Kredite für die Stabilisierung der BayernLB.

Zur Abmilderung der Folgen der Finanzmarktkrise hat der Staat im Wesentlichen folgende Maßnahmen ergriffen:

- Kapitalzuführungen und Garantien an die BayernLB von insgesamt 14,8 Mrd. €, um die Landesbank zu stabilisieren (vgl. TNrn. 11.1.3 und 21.3.2.2);
- Bereitstellung von insgesamt 247 Mio. € im Doppelhaushalt 2009/2010 für Maßnahmen des Konjunkturpakets II;
- Bayerisches Beschleunigungsprogramm für Investitionen zur Konjunkturbelebung;

- Ausweitung des Bürgschaftsinstrumentariums der LfA im Rahmen des Mittelstandsschirms.

12.1 Belastungen und Risiken des Haushalts

12.1.1 BayernLB

Die BayernLB belastet den Staatshaushalt in erheblichem Maß:

Zum Jahresende 2008 erforderten die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die BayernLB einen 2. Nachtragshaushalt.²⁵ Darin beschloss der Landtag, die BayernLB mit einer kreditfinanzierten Kapitalzuführung von 10 Mrd. € zu stützen. Die Kreditaufnahme und die Kapitalzuführung wurden in ein eigenes Kapitel (Kap. 13 60) eingestellt. Von diesen 10 Mrd. € wurden 3 Mrd. € noch im Jahr 2008, die restlichen 7 Mrd. € im ersten Quartal 2009 überwiesen. Dazu wurde noch im Jahr 2008 ein Kredit am Kapitalmarkt von 1,5 Mrd. € aufgenommen. Für die restlichen 8,5 Mrd. € werden 2009 und ggf. 2010 weitere Kredite benötigt. Die Stützung der BayernLB wird die Kreditmarktschulden des Staats von 20,6 auf rd. 30 Mrd. €, also um fast 50 %, erhöhen.

Das Gebot nach Art. 18 Abs. 1 und 2 BayHO, den Haushalt regelmäßig ohne Neuverschuldung aufzustellen, wurde für diesen Nachtragshaushalt außer Kraft gesetzt.²⁶

Weiter müssen für diesen Kredit von 10 Mrd. € im Jahr 2009 voraussichtlich 200 Mio. € und ab 2010 jährlich 400 Mio. € Zinsen bezahlt werden. 2009 und 2010 sollen diese Zahlungen aus der Haushaltssicherungsrücklage bestritten werden (vgl. TNr. 8). Ab dem Jahr 2011 wird diese Rücklage aufgebraucht sein. Die Finanzierung muss dann aus dem laufenden Haushalt erfolgen.

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMSStG) ist seit dem 18. Oktober 2008 in Kraft. Ziel ist es, die Zahlungsfähigkeit von Finanzinstituten mit Sitz in Deutschland sicherzustellen. Sollte die BayernLB aus dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) unterstützt werden müssen, muss der Freistaat Bayern 50 % hiervon übernehmen. Nachdem dieser Sonderfonds erst nach dem 31. Dezember 2010 abgewickelt wird, ist frühestens 2010 mit Ausgaben zu rechnen. Der Haushaltsgesetzgeber

²⁵ 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2008 vom 17. Dezember 2008, GVBl S. 958.

²⁶ Art. 2 a Abs. 1 des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2008.

geht sogar davon aus, dass erst 2013 Ausgaben auf den Freistaat zukommen.²⁷ Im Doppelhaushalt 2009/2010 wurden hierfür keine Mittel veranschlagt.

Das ABS-Portfolio der BayernLB wurde durch einen Garantievertrag in Höhe von 4,8 Mrd. € abgesichert (vgl. TNr. 11.1.3). Hierzu sind im Haushalt bislang keine Mittel veranschlagt.

12.1.2 Konjunkturpaket II

Aus dem Konjunkturpaket II des Bundes werden Investitionen der Länder und der Kommunen zur Stabilisierung der Konjunktur in den Bereichen Bildung und Infrastruktur gefördert. Mit dem Kabinettsbeschluss vom 5. Mai 2009 wurden in Bayern Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 1,96 Mrd. € freigegeben. Hierin sind Kofinanzierungsmittel des Freistaats und der Kommunen in Höhe von 538 Mio. € enthalten. Auf den Freistaat entfallen 323 Mio. €, von denen 247 Mio. € im Doppelhaushalt 2009/2010 veranschlagt sind. Die restlichen 76 Mio. € sollen 2011 ausgegeben werden.

12.1.3 Beschleunigungsprogramm

Mit dem Bayerischen Beschleunigungsprogramm für Investitionen vom November 2008 soll die Konjunktur gestützt werden. Dazu sollen Investitionen beschleunigt und so weit wie möglich vorgezogen werden.

Das Programm umfasst Instrumente wie den schnellstmöglichen Beginn von Baumaßnahmen aus dem Programm „Zukunft Bayern 2020“ im Volumen von 390 Mio. €, die Baufreigabe für kommunale Hochbaumaßnahmen mit einem förderfähigen Volumen von bis zu 600 Mio. €, die allgemeine Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn in bestimmten Bereichen sowie die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.

12.1.4 Mittelstandsschirm

Der Freistaat will mit einem eigenen Konjunkturpaket, dem sog. Mittelstandsschirm, die Folgen der Finanzmarktkrise für die bayerische Wirtschaft abmildern.

Im Rahmen dieses Mittelstandsschirms wurde insbesondere das Bürgschaftsvolumen der LfA Förderbank im Doppelhaushalt 2009/2010 um 200 Mio. € erweitert. Das Finanzministerium wurde ermächtigt, gegenüber der LfA eine entsprechende globale

²⁷ Haushaltsplan 2009/2010 Erläuterungen zu Kap. 13 60 Tit. 691 01.

Rückbürgschaft zu übernehmen.²⁸ Für dieses Kontingent wurden die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Bürgschaften deutlich gelockert. Die LfA-Bürgschaften werden als Ausfallbürgschaften übernommen.

Daneben wurden in betragsmäßig geringerem Umfang Förderinstrumente der LfA aufgestockt und Vergabekriterien gelockert.

Konkrete Risiken für den Staatshaushalt aus diesen, die LfA betreffenden Maßnahmen, sind noch nicht bezifferbar.

12.1.5 Weitere Risiken für die kommenden Haushalte

Neben diesen Belastungen bestehen ab 2009 weitere erhebliche finanzielle Risiken für den Haushalt, die derzeit noch nicht abgesichert sind:

Ab 2010 können noch weitere Zahlungsverpflichtungen des Staats bei der Abwicklung des Finanzmarktstabilisierungsfonds zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der deutschen Banken von bis zu 1,28 Mrd. € anfallen.²⁹

Aufgrund der Steuerschätzung vom Mai 2009 ist mit erheblichen Haushaltsverschlechterungen für den Doppelhaushalt 2009/2010 zu rechnen (2009: 800 Mio. € und 2010: 1,6 Mrd. €).

Entsprechend dem Ministerratsbeschluss vom 19. Mai 2009 sollen diese Mindereinnahmen im Jahr 2009 weitgehend durch geringere Ausgaben (z. B. bei Personal und Zinsen) sowie durch eine Zusatzsperre für Verwaltungsausgaben, Einzug von Ausgaberesten und weitere Entnahmen aus Rücklagen ausgeglichen werden. Wie die prognostizierten Mindereinnahmen im Jahr 2010 finanziert werden sollen, ist noch offen. Dies wird Gegenstand des Nachtragshaushalts 2010 sein.

12.2 Forderungen des ORH

Die Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise führen zu einer erheblichen Neuverschuldung. Die dargestellten Risiken für den aktuellen und für künftige Haushalte sind enorm. Für absehbare Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe gibt es keine Vorsorge, zumal nur noch sehr geringe Rücklagen vorhanden sind. Strikte Haushaltsdisziplin, Einsparungen und eine konsequente Konzentration des Staats

²⁸ Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010.

²⁹ Haushaltsplan 2009/2010 Erläuterungen zu Kap. 13 60 Tit. 691 01.

auf seine Kernaufgaben sind notwendig. Für Ausgabenwünsche, die schon in der Vergangenheit nicht finanzierbar waren, fehlt jeder finanzielle Spielraum. Bei jeder Investition muss hinterfragt werden, ob diese nachhaltig und sinnvoll ist, und welche Folgekosten sie verursacht.

Der ORH fordert angesichts der immensen Höhe der Neuverschuldung von 10 Mrd. € einen Tilgungsplan zur Rückführung der Kredite für die Stabilisierung der BayernLB.

Das Finanzministerium hat hierzu ausgeführt, dass eine Tilgung der Kredite des Staats von den Rückzahlungsmöglichkeiten der BayernLB abhängt. Diese seien derzeit nicht bekannt.

Der ORH hält es für keine tragbare Lösung, eine Tilgung des Kredits von 10 Mrd. € davon abhängig zu machen, dass die BayernLB ihrerseits die 10 Mrd. € Kapitalzuführung zurückzahlen kann. Wegen des Anstiegs der Kreditmarktschulden des Freistaats Bayern um fast 50 % von 20,6 auf rd. 30 Mrd. € hält der ORH einen Tilgungsplan für erforderlich. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für einen soliden Haushalt.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

A. Verwaltungsreform

Im Rahmen der Verwaltungsreform sind insgesamt 6.543 Stellen einzusparen. Die Reform hat im Verhältnis zum vorgesehenen Personal- und Stellenabbau bisher nur zu einem geringen Aufgabenabbau geführt. Es ist erforderlich, künftig größere Aufgabenfelder zur Disposition zu stellen. Hierzu sind vor allem entsprechende gesetzliche Initiativen der Staatsregierung erforderlich.

Angesichts der bestehenden Finanzsituation, der Haushaltsrisiken und der beabsichtigten Verkürzung der Wochenarbeitszeit für Beamte muss an dem Stellenabbauprogramm strikt festgehalten werden.

Spätestens 2012 sollte eine „Halbzeitbilanz“ gezogen werden, um festzustellen, wie sich die Verwaltungsreform ausgewirkt hat.

13 Prüfung der Reform „Verwaltung 21“

Vorrangiges Ziel der Reform „Verwaltung 21“ ist es, die Personalkosten nachhaltig zu senken. Der Aufgabenabbau steht dabei an zentraler Stelle. Der Staat soll nur dort tätig werden, wo dies unerlässlich ist. Alle Aufgaben, die der Staat nicht selbst erledigen muss, sollen abgebaut oder auf Private übertragen werden. Veränderungen der Verwaltungsstruktur sollen den Aufgabenabbau unterstützen.

Die Überprüfung der Aufgaben und der inneren Organisation war in erster Linie Sache der Ressorts; teilweise gab es auch weitere konkrete Vorgaben des Ministerrats.

Insgesamt sind 6.543 Stellen einzusparen, die im Rahmen des Art. 6 b HG bis 2019 abzubauen sind. Die Stelleneinsparungen sollen eng mit einem Aufgabenabbau verknüpft sein.

Der ORH hat in den Jahren 2007 und 2008 im Bereich des Landwirtschaftsministeriums, der Regierungen und der Landespolizei die Umsetzung der Verwaltungsreform geprüft und nachfolgende Feststellungen getroffen:

14 Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums

Die Reform hatte zwar umfangreiche und grundlegende Strukturveränderungen, vor allem bei der Forstverwaltung und bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie bei der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) zur Folge. Zu einem größeren Aufgabenabbau kam es allerdings nur bei den Beratungsaufgaben. Insgesamt sind bisher erst wenige Aufgaben weggefallen. Der ORH hält es für erforderlich, den weiteren Aufgabenabbau mit mehr Nachdruck zu verfolgen.

Auch bei der Organisation besteht erhebliches Optimierungspotenzial. Die drei Verwaltungen (Landwirtschaft, Forst, Ländliche Entwicklung) sollten konsequent weiter zusammengeführt und im Ministerium zeitnah Abteilungen und Referate zusammengelegt werden.

14.1 Festlegungen des Ministerrats

Der Ministerrat hat für den Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums Folgendes festgelegt:

14.1.1 Aufgabenabbau

Im Bereich Landwirtschaft

- ist der Fördervollzug zu vereinfachen,
- ist die Beratung auf die am Gemeinwohl orientierten Maßnahmen zurückzuführen,
- sind die Aufgaben bei der Bildung zu konzentrieren und die Meistervorbereitungslehrgänge Hauswirtschaft künftig in Zusammenarbeit mit Verbänden wahrzunehmen.

Im Forstbereich

- ist die betriebsbezogene Beratung der Privatwaldbesitzer aufzugeben,
- soll sich die Verwaltung stufenweise - mit entsprechenden Übergangsfristen - aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes zurückziehen.

Im Bereich Ländliche Entwicklung sind

- die planerischen Vorbereitungen bei der regionalen Landentwicklung, in den Flurneuordnungsverfahren und bei der Dorferneuerung an Private zu vergeben,

- die Leistungen für die Kommunen in der Dorferneuerung zu reduzieren,
- bestimmte Vermessungsleistungen den Vermessungsämtern zu übertragen.

14.1.2 Organisation

- Die 47 Landwirtschaftsämter sind mit den 127 Forstämtern zusammenzulegen. Es sollen künftig 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) mit zunächst 82 und mittelfristig 70 Standorten entstehen.
- Die 4 Forstdirektionen sind aufzulösen. Deren Aufgaben sind im Wesentlichen auf das Landwirtschaftsministerium und an einzelne ÄELF zu übertragen.
- Die Landwirtschaftsabteilungen in den Regierungen sind aufzulösen und die Aufgaben an die Landesanstalten und die ÄELF zu verlagern. Es soll ein zweistufiger Verwaltungsaufbau entstehen.
- Die 61 Standorte der Landwirtschaftsschulen bei den ÄELF sind auf 40 Standorte zu reduzieren.
- Die 7 Direktionen für Ländliche Entwicklung sollen zu Ämtern für Ländliche Entwicklung (ÄLE) abgestuft werden.
- Die Bewirtschaftung des Staatswaldes wird einem eigenständigen Unternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts) übertragen (Bayerische Staatsforsten).

14.1.3 Stellenabbau

Bis zum Jahr 2019 sind insgesamt 1.156 Stellen abzubauen.³⁰ Die Einsparungen sollen eng mit dem Aufgabenabbau verknüpft sein.

14.1.4 Vorgaben für das Landwirtschaftsministerium

Die beschlossenen Struktur- und Aufgabenreformen sollen sich auch im Ministerium niederschlagen.

³⁰ Art. 6 b HG 2005/2006.

14.2 Feststellungen und Wertungen des ORH

14.2.1 Aufgabenabbau

Im Bereich Landwirtschaft wurden vor allem Beratungsaufgaben abgebaut. Die Landwirtschaftsverwaltung bietet für künftige Hauswirtschaftsmeisterinnen immer noch eigene Vorbereitungslehrgänge an. Beim Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramm gab es Vereinfachungen.

Im Forstbereich wurden erste Maßnahmen umgesetzt. Zum Beispiel wurde im Privatwald die Einzelberatung hin zur Gruppenberatung verlagert.

Im Bereich der Ländlichen Entwicklung wurden z. B. methodische Hilfen zur Abwicklung von Verfahren erarbeitet.

Insgesamt betrachtet wurden im Verhältnis zum vorgegebenen Stellenabbau nur in geringem Umfang Aufgaben abgebaut.

14.2.2 Organisation

14.2.2.1 Zusammenlegung der Landwirtschaftsämter mit den Forstämtern

14.2.2.1.1 Aus den 47 Landwirtschaftsämtern und den 127 Forstämtern sind 47 ÄELF mit derzeit 96 Standorten entstanden.

Jedes AELF hat zwischen 1 und bis zu 5 Forstabteilungen. Insgesamt waren zum Zeitpunkt der Prüfung (Stand: Juli 2007) für rd. 420 Forstreviere 92 Abteilungsleiter zuständig. Am 15. Juli 2009 gab es noch 354 Reviere.

Bei den Ämtern hat in den Sachgebieten der Abteilungen „Förderung“ jeder Leiter zwischen 4 und 14 Mitarbeiter. In den Sachgebieten der „Beratung und Bildung“ waren es zwischen 1 und 8 Mitarbeiter (in Einzelfällen sogar bis zu 12).

Bei 9 Ämtern gibt es Sachgebiete „Strukturentwicklungsgruppe“. Diese nehmen Förderaufgaben wahr, die im Sachzusammenhang mit den Aufgaben der ÄLE stehen. Zum Beispiel fördern die Strukturentwicklungsgruppen Naturbadeseen, Bahnlinien oder Sportanlagen. Die ÄLE bezuschussen ebenfalls Infrastruktur-, Tourismus- und Naherholungseinrichtungen.

14.2.2.1.2 Bei der Zusammenlegung der Landwirtschaftsämter und der Forstämter sind zunächst noch 14, mittelfristig weitere 12 Dienststellen aufzulösen (Stand: 1. Juli 2009). Aus Sicht des ORH sollte dieses Ziel möglichst rasch erreicht werden, um die angestrebten Synergieeffekte erzielen zu können. Insbesondere sollten die Bereichsleiter Landwirtschaft und Forsten (Amtsleiter und sein Stellvertreter) sowie die Amtsverwaltungen räumlich zusammengeführt werden.

Nach wie vor gibt es 92 Abteilungsleiter in den Forstabteilungen, obwohl die Zahl der Reviere verringert worden ist. Die Zahl der Forstabteilungen sollte reduziert werden, zumal deren Aufgaben wegen des beschlossenen Rückzugs aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes weiter zurückgehen werden.

Die Aufgaben in den Sachgebieten „Förderung“ und „Beratung und Bildung“ sind jeweils gleichartig und gleichwertig. Der ORH hält es deshalb für erforderlich, die Leitungsspannen anzuheben und anzugleichen. Sie sollten sich an den höheren Werten orientieren.

Die Sachgebiete „Strukturentwicklungsgruppe“ bei den ÄELF sollten zu den ÄLE verlagert werden.

14.2.2.2 Auflösung der Forstdirektionen

Die 4 Forstdirektionen wurden aufgelöst. Deren Aufgaben werden jetzt in einer „Obersten Landesbehörde“ (Landwirtschaftsministerium) und in „Unteren Landesbehörden“ (ÄELF) wahrgenommen.

14.2.2.3 Auflösung der Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen

Die Landwirtschaftsabteilungen bei den Regierungen sind aufgelöst und die Aufgaben verlagert worden. Der Verwaltungsaufbau ist grundsätzlich zweistufig. Allerdings ist die FüAk in den Bereichen Personal, Haushalt und Förderung zentrale Servicebehörde; bislang jedoch nur im Landwirtschaftsbereich.

Die Umorganisation ist inzwischen abgeschlossen und die FüAk mit entsprechendem Personal ausgestattet. Der ORH regt an, dass die FüAk zumindest in den Bereichen Personal und Haushalt auch für die Forstverwaltung und die Ländliche Entwicklung als zentrale Servicebehörde tätig werden sollte. Das Landwirtschaftsministerium würde dann von diesen Aufgaben entlastet werden.

14.2.2.4 Reduzierung der Landwirtschaftsschulen

Die Landwirtschaftsschulen bei den ÄELF sind auf 49 Standorte reduziert worden, 9 sind noch aufzulösen.

14.2.2.5 Staatsforsten

Der Staatsforst wird seit dem 1. Juli 2005 von einem eigenständigen, betriebswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen (Bayerische Staatsforsten) als Anstalt des öffentlichen Rechts bewirtschaftet.

14.2.3 Stellen- und Personalabbau

Von den im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ festgelegten 1.156 Stellen wurden bis Ende 2008 rd. 380 Stellen (33 %) abgebaut.

Im Zuge der Abstufung der Direktionen für Ländliche Entwicklung wurden die Stellen der Präsidenten von B 3 nach Besoldungsgruppe A 16 + Z abgesenkt.

Der Stellenabbau geht bisher im Wesentlichen nur bei den Beratungsaufgaben mit einem Aufgabenabbau einher. Der ORH fordert, den weiteren Aufgabenabbau mit Nachdruck zu verfolgen.

14.2.4 Ministerium

Die zwei bisherigen Forstabteilungen wurden zusammengelegt und dort drei Referate abgebaut.

In den Bereichen Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung haben sich der Aufgabenabbau und die Neustrukturierung des Geschäftsbereichs bisher nur in sehr geringem Umfang auf die Organisation des Ministeriums ausgewirkt. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren unverändert acht Abteilungen vorhanden. Nach der Prüfung des ORH wurden eine Abteilung und vier Referate aufgelöst.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Organisation des Ministeriums insgesamt wirtschaftlicher gestaltet und den neuen Strukturen stärker angepasst werden muss. Er regt an, fachlich zusammengehörende Aufgaben und Querschnittsaufgaben in den Referaten und Abteilungen zu bündeln.

Hierzu schlägt der ORH z. B. Folgendes vor:

- Die Aufgaben der Tierzucht, Tierhaltung und Fischerei sind in einem Referat für „Tierproduktion“ zu bündeln. Die Aufgaben Pflanzenproduktion, Wein- und Gartenbau könnten ebenfalls zusammengelegt werden. Dies gilt auch für ökologischen Landbau, Agrarforschung, Nachwachsende Rohstoffe und Agrartechnik.
- Der seit Herbst 2008 im Landwirtschaftsministerium angesiedelte Bereich Ernährung besteht aus zwei Referaten. Das Referat „Grundsatzangelegenheiten der Ernährung“ ist mit 2,2 Bediensteten ausgestattet. Das Referat „Ernährungsstandards und Qualitätssicherung“ ist mit 1,9 Bediensteten besetzt. An diesem Referat ist befristet bis 2013 die mit 4 Bediensteten ausgestattete „Projektvernetzungsstelle Schulverpflegung“ angesiedelt. Der ORH ist der Auffassung, dass der Bereich „Ernährung“ in einem Referat gebündelt werden könnte, zumal die Aufgaben zuvor im Ministerium für Umwelt und Gesundheit auch nur in einem Referat wahrgenommen worden waren.
- Die Aufgaben der Berufsbildung in der Landwirtschaft und der Hauswirtschaft werden in zwei Referaten des Ministeriums wahrgenommen. Diese Aufgaben sollten in einem Referat konzentriert werden.
- Die Personal- und Stellenverwaltung wird weitgehend getrennt für das Ministerium und die nachgeordneten Bereiche Landwirtschaft, Ländliche Entwicklung und Forst in vier Referaten bearbeitet. Diese Aufgaben sollten in der Zentralabteilung gebündelt werden. Auch in den ÄELF wird das Personal für alle Bereiche von einer Verwaltungseinheit betreut.
- Für Haushaltsangelegenheiten, Controlling und Organisation gibt es jeweils, getrennt nach den Bereichen Landwirtschaft, Ländliche Entwicklung und Forst, mehrere Referate. Diese Aufgaben sollten jeweils in einem Referat gebündelt werden.
- Der größte Teil der Referate ist äußerst kleinteilig strukturiert. Sieben Referate haben weniger als drei Mitarbeiter. Der ORH ist der Auffassung, dass sich die Zahl der Kleinstreferate verringern lässt.

14.3 Stellungnahme der Verwaltung

14.3.1 Aufgabenabbau

Das Landwirtschaftsministerium weist darauf hin, dass die Reform kaum Vorschläge für einen echten Aufgabenabbau erbracht habe. Es sieht den Aufgabenabbau als politischen Dauerauftrag an. Einzelne Aufgabenbereiche würden aber bereits in Zusammenarbeit mit Verbänden wahrgenommen (Meistervorbereitungslehrgänge Hauswirtschaft), andere Aufgaben seien bereits verstärkt an Private oder an andere Behörden übertragen worden (z. B. planerische Vorbereitungen ländlicher Entwicklungskonzepte an Private, Vermessungsleistungen an die Vermessungsämter).

Das Ministerium weist ferner darauf hin, dass der Geschäftsbereich ohne Personal-mehrungen personalintensive neue Aufgaben übernehmen musste. Der Personalabbau könne daher im Wesentlichen nur durch laufende organisatorische Verbesserungen bei der Aufgabenerledigung erbracht werden. Der ORH hält diese Argumentation nicht für zwingend, weil die neuen Aufgabenbereiche (z. B. Umsetzung EU-Agrarreform/Cross Compliance, Vertragsnaturschutzprogramm) bereits in die Beratung und Beschlussfassung durch den Ministerrat am 14. September 2004 zur Neuordnung der ÄELF und zum Stellenabbau eingeflossen sind.

14.3.2 Organisation

Zu den vom ORH geforderten Verringerungen der Forstabteilungen an den ÄELF trägt das Landwirtschaftsministerium vor, die Aufgaben der Abteilungsleiter Forst seien sehr anspruchsvoll und die Abteilungsleiter voll ausgelastet. Dennoch hat es zugesagt, im Einzelfall die Nachbesetzung von Abteilungsleitern zu prüfen.

Zu den Strukturentwicklungsgruppen: Das Ministerium lehnt die geforderte Verlagerung an die ÄLE mit der Begründung ab, dass damit zusätzlicher Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand entstehe. Die Leader-Projekte sowie die land- und forstwirtschaftlichen INTERREG-Projekte hätten einen fachlichen Querschnittsbezug: Sie bezögen sich auf Land- und Forstwirtschaft ebenso wie auf Tourismus, Gastronomie, Direkt- und Regionalvermarktung usw. und seien insoweit sowohl raum- als auch betriebsbezogen. Die hierfür notwendigen Fachkompetenzen im betriebswirtschaftlichen, hauswirtschaftlichen, land- und forstwirtschaftlichen Bereich besäßen die ÄELF.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass die „Strukturentwicklungsgruppe“ eine völlig eigenständige Aufgabe hat. Sie ist nur an neun Ämtern eingerichtet. Im Übrigen ist

auch das zuständige Referat im Ministerium in der Abteilung für die Ländliche Entwicklung angesiedelt.

Den Vorschlag des ORH, die FÜAk solle künftig auch für die Forstverwaltung und die Ländliche Entwicklung im Servicebereich zuständig sein, lehnt das Landwirtschaftsministerium ab, weil dies einem zweistufigen Verwaltungsaufbau widerspräche und unwirtschaftliche Prozesse entstünden. Der ORH weist darauf hin, dass auch jetzt im Bereich Personal und Haushalt der Landwirtschaftsverwaltung der Verwaltungsaufbau nicht zweistufig ist. Außerdem sollte an einem zweistufigen Verwaltungsaufbau nur dann und auch nur insoweit festgehalten werden, wenn dies sinnvoll ist. Nicht sinnvoll ist es, operative Aufgaben im Ministerium anzusiedeln, wenn diese auch im nachgeordneten Bereich wahrgenommen werden können.

14.3.3 Stellen- und Personalabbau

Das Ministerium weist darauf hin, dass es den festgelegten Stellenabbau bis 2019 erfüllen werde.

14.3.4 Ministerium

Zur Zusammenlegung von Fachreferaten weist das Ministerium darauf hin, dass der Aufgabenbündelung im Ministerium Grenzen gesetzt seien. Es sei vor allem im Bereich der politischen Entscheidungen auf unmittelbar verfügbares Expertenwissen angewiesen. Dies gelte in besonderer Weise für die Fachreferate im Bereich der tierischen und pflanzlichen Erzeugung. Einer weiteren Bündelung von Fachaufgaben verschließe es sich nicht grundsätzlich. Eine Zusammenlegung des ökologischen Landbaus, der Agrarforschung, der Nachwachsenden Rohstoffe und der Agrartechnik halte es trotz einzelner Berührungspunkte aufgrund des deutlich unterschiedlichen Aufgabenprofils für fachlich nicht vertretbar.

Die Größe der Referate orientiere sich am Umfang der fachlichen Aufgaben. Dies gelte auch für die erst im Herbst 2008 neu hinzugekommenen Ernährungsaufgaben, deren gesellschaftspolitische Bedeutung gestiegen sei und die die Staatsregierung deshalb neu konzipiert habe. Das Referat „Ernährungsstandards und Qualitätssicherung“ sei aus diesem Grund nicht mehr mit 1,9, sondern mittlerweile mit 5,9 Bediensteten (1,9 Arbeitskräfte auf Planstellen, 4,0 Arbeitskräfte auf Sachmitteln) besetzt. Der ORH ist weiterhin der Auffassung, dass die Aufgaben bereits derzeit, spätestens jedoch ab dem Jahr 2013, in einem Referat wahrgenommen werden könnten.

Bei den Aufgaben der Berufsbildung in der Landwirtschaft und der Hauswirtschaft will das Ministerium im Lichte der bisherigen Erfahrungen um eine effizientere Organisation und entsprechenden Personaleinsatz bemüht sein.

Zur Personalverwaltung teilt das Landwirtschaftsministerium mit, es werde eine sinnvolle Konzentration von Aufgaben der Personalbewirtschaftung unter Berücksichtigung der beamtenrechtlichen Voraussetzungen zu gegebener Zeit in die Wege leiten.

Das Ministerium lehnt entsprechende Umorganisationen im Bereich Personal/Controlling/Organisation im Wesentlichen mit der Begründung ab, dass damit keine Synergieeffekte zu erwarten seien. Der Geschäftsbereich bestehe nach wie vor aus drei Verwaltungen, die jeweils klar voneinander abgegrenzte Aufgaben wahrnehmen. Infolgedessen seien die Verwaltungen auch weitgehend eigenständig organisiert. Koordinierende und verwaltungsübergreifende Angelegenheiten, insbesondere Haushaltsangelegenheiten, seien schon jetzt in der Zentralabteilung konzentriert. Die Zuordnung dieser Aufgaben zu eigenständigen Verwaltungen sei auch in anderen Geschäftsbereichen üblich. Der ORH ist weiterhin der Auffassung, dass sich durch eine Bündelung der genannten Aufgaben die Geschäftsprozesse wirtschaftlicher gestalten ließen. Dies würde zum weiteren Zusammenwachsen der drei Verwaltungen (Landwirtschaft, Forst, Ländliche Entwicklung) und zur Straffung der Organisation des Landwirtschaftsministeriums beitragen.

Das Ministerium hat im Anschluss an die Prüfung des ORH vier Referate und eine Abteilung aufgelöst. Nach dessen Auffassung seien derzeit die Möglichkeiten aufgrund frei werdender oder nicht besetzter Stellen ausgeschöpft.

14.4 Forderung des ORH

Der ORH hält daran fest, dass sowohl bei den Aufgaben wie auch bei der Organisation nach wie vor erhebliches Optimierungspotenzial besteht. Die durch die Verwaltungsreform angestrebten Synergien lassen sich mit der bisherigen Vorgehensweise in absehbarer Zeit nicht erreichen. Die drei Verwaltungen (Landwirtschaft, Forst, Ländliche Entwicklung) sollten konsequent weiter zusammengeführt und im Ministerium zeitnah Abteilungen und Referate zusammengelegt werden.

15 Regierungen und Gewerbeaufsichtsämter

Die vom Ministerrat vorgegebenen Aufgaben wurden zwar abgebaut, größere Aufgabenfelder jedoch kaum zur Disposition gestellt. Das Ziel „Stellenabbau durch Aufgabenabbau“ wurde bisher nicht erreicht. Die Reform bei den Regierungen kann nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Der Aufgabenabbau muss konsequent fortgesetzt und auch die Aufbauorganisation weiter optimiert werden.

15.1 Aufgaben

15.1.1 Regierungen

Die Regierungen sind im Aufbau der bayerischen Staatsverwaltung die zentralen Behörden der Mittelstufe. Sie stehen zwischen den Leitungsbehörden der Oberstufe (den Ministerien) und den Vollzugsbehörden der Unterstufe (den Landratsämtern und kreisfreien Städten, den Bauämtern, Wasserwirtschaftsämtern, Staatlichen Schulämtern).

Auf der Ebene der Regierungen mit ihren unterschiedlichen Fachbereichen sind Aufgaben aus den Geschäftsbereichen vieler Ministerien unter einem Dach zusammengefasst (Bündelungs- und Koordinierungsfunktion).

Sie sind insbesondere für die Rechts- und Fachaufsicht über die kommunalen Gebietskörperschaften sowie die allgemeine Behördenaufsicht über die nachgeordneten staatlichen Behörden zuständig. Die Regierungen haben auch einzelne zentrale Aufgaben, die sie regierungsbezirksübergreifend wahrnehmen. Zusätzlich sind sie auch für operative Aufgaben erstinstanzlich zuständig, z. B. für die Erteilung von Approbationen für Apotheker bis hin zu Wirtschaftsförderungsmaßnahmen.

15.1.2 Gewerbeaufsichtsämter

Die Gewerbeaufsichtsämter sind zuständig für den Vollzug von Schutzvorschriften (z. B. Arbeitsschutz, Chemikaliensicherheit). Sie sind auch Ansprechpartner für Hersteller und Importeure sowie Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmer.

Bei den 8 Gewerbeaufsichtsämtern gab es rd. 730 Stellen.

15.2 Festlegungen des Ministerrats

15.2.1 Aufgabenabbau

Der Ministerrat hat für die Regierungen neben allgemeinen Vorgaben konkret Folgendes festgelegt:

- 70 bestimmte Aufgaben sind abzubauen (z. B. Wegfall der Erteilung von Berechtigungen oder Genehmigungen nach der Handwerksordnung; teilweiser Verzicht auf Preisprüfung).
- Die Aufgaben der Landwirtschaftsabteilungen sind in den Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums zu verlagern.
- Die Aufgaben der Hauptfürsorgestellen und Integrationsämter gehen auf das Zentrum Bayern für Familie und Soziales (ZBFS) über (Sozialministerium).

Bei den Gewerbeaufsichtsämtern müssen zwei Aufgaben auf die Polizei verlagert werden. Das Aufgabenspektrum Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften ist aufeinander abzustimmen. Doppelkontrollen bei Gewerbetreibenden sind zu vermeiden.

15.2.2 Organisation

Die Anzahl der Abteilungen (nun Bereiche) und der Sachgebiete ist zu reduzieren. Zentrale übergreifende Zuständigkeiten (z. B. Recht, Personal, IuK, Projektmanagement, Controlling) sind in zwei Organisationseinheiten Service und Lenkung zu bündeln.

Die Landwirtschaftsabteilungen sind aufzulösen.

Die Hauptfürsorgestellen und Integrationsämter sind in das ZBFS zu integrieren (Sozialministerium).

Die Organisation bei den Asylbewerbern ist zu straffen.³¹

Die Gewerbeaufsichtsämter sind den Regierungen als fachlich selbstständige Einheiten anzugliedern. Die Gewerbeaufsichtsämter München-Land und München-Stadt sind zusammenzuführen. Die Zahl der Dezernate ist zu vermindern. Die Verwaltungen der Gewerbeaufsichtsämter gehen in den Regierungen auf.

³¹ ORH-Bericht 2005 TNr. 35.

15.2.3 Stellenabbau

Nach dem Eckpunktebeschluss des Ministerrats vom 7. September 2004 sind die rd. 3.930 Stellen der Regierungen um 1.000 Stellen (25 %) zu reduzieren. Davon sind bis zum Jahr 2019 insgesamt 771 Stellen abzubauen.³² Die weiteren 229 Stellen sind zusammen mit den Aufgaben in den Geschäftsbereich des Sozialministeriums und des Landwirtschaftsministeriums zu verlagern.

Im Bereich der Gewerbeaufsicht sind 185 Stellen einzusparen.

15.3 Feststellungen des ORH

15.3.1 Aufgabenabbau

Die konkreten Festlegungen des Ministerrats für die Regierungen wurden überwiegend umgesetzt. Die Aufgaben bei den Gewerbeaufsichtsämtern wurden auf andere Verwaltungsstellen verlagert. Die konkret abzubauenen 70 Aufgaben führen zu einer Einsparung von 148 Stellen bei allen 7 Regierungen.

Im Übrigen wurde das Ziel „Stellenabbau durch Aufgabenabbau“ bislang nicht erreicht. Soll dieses Ziel erreicht werden, muss der Aufgabenabbau vorangetrieben werden. Dies setzt voraus, dass auch größere Aufgabenblöcke zur Disposition gestellt werden. Daran fehlt es bislang. Gegebenenfalls sind dazu, insbesondere durch Gesetzesinitiativen der Staatsregierung, auch Vorschriften zu ändern (siehe hierzu auch TNr. 18.2.3.4).

Der Aufgabenabbau bei den Regierungen und im Bereich der Gewerbeaufsicht kann nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Weitere Abbaumöglichkeiten finden sich in früheren Untersuchungen, externen Gutachten und Aufgabenerhebungen. Auch die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung sollten dabei einbezogen werden.

15.3.2 Organisation

Bei den Regierungen und Gewerbeaufsichtsämtern wurden alle Vorgaben des Ministerrats umgesetzt.

Der ORH ist der Auffassung, dass die Aufbauorganisation der Regierungen weiter optimiert werden kann. Er regt an, z. B. die Leitungsspannen der Sachgebiete zu vergrößern und damit deren Zahl zu verringern.

³² Art. 6 b HG 2005/2006.

15.3.3 Stellenabbau

Bis Ende 2008 sind bei den Regierungen rd. 240 Stellen abgebaut worden. Weitere 229 Stellen wurden in den Geschäftsbereich des Sozialministeriums und des Landwirtschaftsministeriums verlagert. Bei der Gewerbeaufsicht wurden bislang 108 der geforderten 185 Stellen abgebaut. Damit müssen noch rd. 600 Stellen (einschl. Gewerbeaufsicht) abgebaut werden.

15.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Innenministerium weist darauf hin, dass der Aufgabenabbau in den Regierungen konsequent fortgesetzt werde. Es sei sichergestellt, dass der Reformprozess nicht ins Stocken gerate. Auch die Kosten- und Leistungsrechnung werde eine wirkungsvolle Unterstützung sein. Den Regierungen und den angegliederten Gewerbeaufsichtsämtern seien seit 2005 zusätzliche Aufgaben übertragen worden, die Personalkapazitäten binden würden. Diese Aufgaben müssten mit den vorhandenen Ressourcen unter entsprechender Prioritätensetzung bewältigt werden.

Das Innenministerium teilt die Auffassung des ORH, dass die Reform der Organisation der Regierungen noch nicht abgeschlossen sei. Dies sei eine Daueraufgabe, die nur gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ressorts bewältigt werden könne. Diese Daueraufgabe werde aktuell mit dem von der Staatsregierung in der laufenden Legislaturperiode initiierten Projekt „Arbeitsprogramm Moderne Verwaltung“ verfolgt. Ein wesentlicher Schwerpunkt sei dabei die Prüfung der Aufgaben der Regierungen, wobei auch die Umsetzung früherer Untersuchungen, externer Gutachten und Aufgabenerhebungen einer Bestandsaufnahme unterzogen würden. Die Anregungen des ORH werde es in die Organisationsentscheidungen einbeziehen.

Das Innenministerium weist darauf hin, dass der Stellenabbau von der Fluktuation abhängig sei. Es hat jedoch zugesichert, die Einsparverpflichtungen vollständig und zeitnah zu realisieren.

15.5 Forderung des ORH

Der Aufgabenabbau muss vorangetrieben werden. Nur damit kann der Vorgabe „Stellenabbau durch Aufgabenabbau“ Rechnung getragen werden. Der Aufgabenabbau muss konsequent fortgesetzt und auch die Aufbauorganisation weiter optimiert werden.

16 Landespolizei

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

Im Rahmen des Projekts „Verwaltung 21“ sollte bei der Polizei die Organisation massiv gestrafft und der Verwaltungsaufwand um 25 % verringert werden. Insbesondere durch die Auflösung der Polizeidirektionen sollten als Synergiegewinn 600 Stellen freigesetzt und damit „mehr Polizei auf die Straße“ gebracht werden.

Der ORH hat dazu festgestellt, dass

- **die vorgegebenen Synergiegewinne und der angestrebte Abbau des Verwaltungsaufwands nicht belegbar sind,**
- **fehlende Projektvorgaben, uneinheitliche Vorgehensweisen und Sozialzusagen (Immobilitätsgarantie) zu hohem Aufwand verursachen.**

Der ORH fordert, die Reform auch auf Inspektionsebene fortzuführen. Die Zusammenlegung von kleineren Dienststellen würde nach dem Ergebnis einer früheren Untersuchung zu Effizienzgewinnen von 400 Stellen führen.

16.1 Ausgangslage

Bis zur Verwaltungsreform war die Landespolizei vierstufig gegliedert:

Stufe 1: Innenministerium als oberste Dienstbehörde

Stufe 2: 7 Präsidien, die dem Ministerium unmittelbar nachgeordnet waren

Stufe 3: 49 Polizeidirektionen

Stufe 4: 385 Polizeiinspektionen und -stationen; Verkehrspolizei- und Kriminalpolizeidienststellen

Im Haushaltsplan 2007/2008 waren rd. 37.700 Planstellen für Vollzugsbeamte und Beschäftigte ausgewiesen.

16.2 Festlegungen

In der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 6. November 2003 wurden u. a. die grundsätzlichen Ziele der Reform der Polizei vorgestellt. Danach sollten die Polizeiorganisation massiv gestrafft, Verwaltungsabläufe auf drei Stufen konzentriert und der Verwaltungsaufwand um 25 % reduziert werden. Anders als in anderen Bereichen, die von der Verwaltungsreform betroffen waren, gab es zur Polizeireform

durch den Ministerrat keine weiteren konkreten Festlegungen. Vielmehr blieb die Umsetzung dem zuständigen Innenministerium überlassen.

Das Konzept des Innenministeriums sah einen dreistufigen Verwaltungsaufbau bei der Polizei vor. Die bisher 7 Polizeipräsidien und 49 Polizei- und Kriminaldirektionen sollten danach zu 10 Präsidiien mit neuem Aufgabenzuschnitt umgestaltet werden. Nach diesem Konzept sollten die Führungs- und Verwaltungsaufgaben der bisherigen Direktionen zu etwa 90 % auf die Präsidiien und zu 10 % auf die nachgeordneten Inspektionen verlagert werden.

Die Präsidiien Oberbayern, Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben sollten geteilt („Teilungspräsidiien“) und neue Präsidiien Oberbayern Nord, Oberbayern Süd, Niederbayern, Oberpfalz, Schwaben Nord und Schwaben Süd/West gebildet werden. Das Innenministerium ging davon aus, dass durch die Teilung kein Personalmehrbedarf entstehen würde.

Durch den Abbau der Direktionsebene sollte ein Synergieeffekt von 600 Stellen erzielt werden. Ein Teil der Stellen sollte eingezogen werden. Der Rest sollte zur Stärkung der operativen Ebene und zur Optimierung der Verbrechensbekämpfung verwendet werden.

Im Haushaltsgesetz wurde festgelegt, dass bis zum Jahr 2009 insgesamt 180 Planstellen und im Jahr 2010 weitere 100 Planstellen eingespart werden müssen.³³

16.3 Feststellungen und Wertungen des ORH

Die im Jahr 2004 begonnene Polizeireform ist Ende 2009 nahezu abgeschlossen. Die Konzeption des Innenministeriums wurde entsprechend umgesetzt.

Die selbst gesteckten Ziele, die Organisation massiv zu straffen, Synergien im Umfang von 600 Stellen zu gewinnen und den Verwaltungsaufwand um 25 % zu verringern, sind nach Feststellungen des ORH nicht erreicht worden. Zudem weist der Projektverlauf Mängel auf.

16.3.1 Durchführung der Reform

Am 13. Dezember 2004 hat das Innenministerium das Polizeipräsidium Unterfranken beauftragt, vor der landesweiten Umsetzung zunächst in einem Pilotprojekt ein drei-

³³ Art. 6 b HG 2005/2006.

stufiges Organisationsmodell zu erproben. Der Abschlussbericht vom 30. November 2006 wurde anschließend dem Innenministerium vorgelegt. Die vom Innenministerium eingesetzte Evaluierungskommission kam im Januar 2007 zu dem Ergebnis, dass der dreistufige Aufbau grundsätzlich auf die anderen Präsidien übertragen werden könnte.

Im Zuge dieser Reform wurden daneben zahlreiche Projektgruppen, zum Teil landesweit, zum Teil nur in einzelnen Präsidien eingerichtet. Wie viele Gruppen tatsächlich eingerichtet wurden, ließ sich im Rahmen der Prüfung nicht feststellen. Dies gilt auch für den hierfür eingesetzten Personalaufwand.

Unter anderem konnte der ORH folgende landesweite Projektgruppen ermitteln:

- Einen Lenkungsausschuss Polizeireform;
- Arbeitsgruppen für Kriminalitätsbekämpfung, Polizeiinspektionen mit besonderen Einsatzaufgaben, Ergänzungsdienste, Schutzbereiche, Einsatzzentrale, Personal, IuK, Recht, Logistik, Investitionskonzept, verkehrspolizeiliche Angelegenheiten und die Koordinierungsgruppe „Reform der Polizeiorganisation“. Für die Besetzung dieser Arbeitsgruppen waren 100 Mitarbeiter vorgesehen.

Neben diesen Projektgruppen haben alle Präsidien weitere örtliche Projektgruppen eingerichtet, die teilweise wöchentlich tagten. Bei vier Präsidien haben hieran rd. 500 Bedienstete mitgearbeitet. Bei den weiteren Präsidien konnte der Personalaufwand gar nicht festgestellt werden.

Von Beginn an gab es für das Projekt keine landesweit verbindliche Vorgehensweise. Aufgabenanalysen, Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalysen oder Bedarfsermittlungen wurden jeweils nach unterschiedlichen Bewertungen, unsystematisch und vielfach auch parallel durchgeführt. Dies hatte zur Folge, dass sich die Ergebnisse nicht vergleichen ließen und unnötiger Aufwand entstand.

Die tatsächlichen Kosten der Reform sind mangels Aufzeichnungen nicht nachvollziehbar.

16.3.2 Organisation

Bisher waren den Präsidien unmittelbar nur die Direktionen unterstellt. Der Wegfall der Ebene Polizeidirektionen hat dazu geführt, dass sie nun bis zu 40 Inspektionen zu betreuen haben.

Die Evaluationskommission sah hierin ein Problem. Sie stellte fest, dies führe „zu einer Potenzierung der Ansprechpartner und damit verbunden zu einem deutlichen Anstieg des Betreuungs- und Koordinierungsaufwands sowohl im Verwaltungs- wie auch im Einsatzbereich“.

Der ORH teilt diese Auffassung. Mit einer Verringerung der Zahl der nachgeordneten Dienststellen könnte dieses Problem der Führungsspanne allerdings gelöst werden. Außerdem sind bei kleinen Dienststellen überdurchschnittlich viele Stellen für Leitungs-, Stabs- und Verwaltungsfunktionen gebunden. Eine Straffung der Dienststellenstruktur würde einen wichtigen Beitrag dazu leisten, „mehr Polizei auf die Straße“ zu bringen. Der für den Wach- und Streifendienst erzielbare Stellengewinn wäre erheblich.

Bereits 2002 hat der ORH auf die notwendige Zusammenlegung geeigneter Inspektionen und Stationen hingewiesen.³⁴ Dies hätte zu einer Reduzierung von bis zu 49 Dienststellen und einem Effizienzgewinn von rd. 400 Stellen geführt. Bislang sind hier nur wenige Korrekturen in einigen städtischen Bereichen erfolgt.

16.3.3 Reduzierung des Verwaltungsaufwands

Das Innenministerium wollte durch die neue Aufbauorganisation den Verwaltungsaufwand um 25 % senken.

Bei der Polizei ist generell nicht bekannt, wie viel Personal für einzelne Verwaltungstätigkeiten benötigt wird. Weder der Zeitaufwand noch die Fallzahlen sind bekannt.

Deshalb kann der ORH die angestrebte Reduzierung des Verwaltungsaufwands um 25 % nicht nachvollziehen. Allein die Verlagerung von Aufgaben von den Direktionen auf die Präsidien bedingt noch nicht deren Wegfall. Durch die Auflösung der Direktionsebene sind nur wenige Aufgaben und Tätigkeiten wie Kenntnisnahmen und Weiterleitungen (sog. „Briefträgerfunktionen“) tatsächlich entfallen. Die feststellbaren Einsparungen sind daher allenfalls marginal.

³⁴ ORH-Bericht 2002 TNr. 18.

16.3.4 Personal

16.3.4.1 Immobilitätsgarantie

Im Rahmen der Verwaltungsreform wurde für alle betroffenen Geschäftsbereiche bestimmt, dass die Umsetzung der Organisationsreform sozialverträglich erfolgen soll. Dazu wurden in einer Bekanntmachung der Staatsregierung vom 31. Januar 2005 Besitzstandswahrungen, Ausgleichszulagen und der Ausschluss von Rückgruppierungen festgelegt.

Obwohl damit bereits eine sozialverträgliche Umsetzung sichergestellt gewesen war, gewährte das Innenministerium folgende weitergehende „Immobilitätsgarantie“: Niemand müsse gegen seinen Willen an den Standort der neuen Präsidien wechseln. Das Personal der bisherigen Direktionsbereiche könne auch künftig grundsätzlich am bisherigen Standort verbleiben.

Damit nahm sich das Innenministerium die Möglichkeit, auf dienstliche Notwendigkeiten zeit- und sachgerecht reagieren zu können. Dem Vorrang der Aufgabenorientierung wurde dabei zu wenig Gewicht beigemessen. Letztendlich wirkt sich dies kostensteigernd und effizienzmindernd aus.

Beim neuen Präsidium Schwaben Süd/West führte dies beispielsweise zu einer Unterbesetzung von mindestens 22 Kräften. Das Innenministerium hat bereits 13 Planstellen zugewiesen, um dem Personalmangel abzuhelpfen.

16.3.4.2 Personaleinsparung und Synergieeffekte

Im Haushalt 2009 werden 180 Planstellen eingezogen, für 2010 ist der Einzug von weiteren 100 Planstellen beabsichtigt. Der ORH konnte bei seiner Prüfung nicht nachvollziehen, dass die bislang nicht eingezogenen Planstellen (derzeit 420) zur Stärkung der Basis verwendet wurden.

Ein vom ORH durchgeführter Vergleich des Gesamtpersonalbestands bei den Präsidien und den Polizeidirektionen vor und nach der Reform ergab vielmehr Folgendes:

- Wesentliche Synergieeffekte konnten nicht festgestellt werden, da es an konkreten Berechnungen oder analytischen Personalbedarfsberechnungen fehlte.
- Durch die Teilung der Präsidien ist ein Stellenmehrbedarf entstanden. Auch die Evaluierungskommission des Innenministeriums kam zu dem Ergebnis, dass hier

„über den Reformgewinn hinaus zusätzlicher Stellenbedarf“ bestünde, um die neu zu schaffenden Dienststellen personell auszustatten.

Schließlich hat jedes Präsidium unabhängig von der Größe eine administrative Grundlast. Dieser Mehrbedarf konnte bei 4 Standorten der neuen Präsidien nur teilweise aus dem vorhandenen Personal der alten Präsidien gedeckt werden. Auch das bei den 49 aufgelösten Direktionen an sich verfügbare Personal konnte nicht dorthin umgesetzt werden. Ursächlich hierfür war die Immobilitätsgarantie.

- Alle Einsparungen von Planstellen (180) sind im mittleren Dienst in den Besoldungsgruppen A 7 und A 8 erfolgt. Die Wertigkeit der Führungspositionen wurde dagegen deutlich angehoben. Beispielsweise wurden die Inspektionsleiter teilweise bis auf A 16 hochgestuft. Die Anzahl der Stellen in der B-Besoldung wurde von 10 auf 20 erhöht.

16.4 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Innenministerium vertritt die Auffassung, dass sich der Verwaltungsaufwand deutlich erkennbar reduziert habe. Auch eine flächendeckende detaillierte Erhebung von Mengengerüsten (Fallzahlen und Zeitaufwand) hätte keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn gebracht. Mit dem dreistufigen Aufbau sei im Übrigen eine massive Straffung der Organisation erreicht worden.

Anders als vom ORH dargestellt, hätte es sehr wohl eine landesweit verbindliche Methodik für die Neuorganisation gegeben. Diese Vorgaben seien in landesweiten Projektgruppen erarbeitet und über den Lenkungsausschuss der politischen Spitze zur Entscheidung vorgelegt worden.

Das Innenministerium bestätigt, dass die durch die „Immobilitätsgarantie“ gegebenen Sozialzusagen deutlich über die Zusagen der Staatsregierung vom 31. Januar 2005 hinausgingen. Allerdings sei dies für die Akzeptanz der Reform und für das gute Betriebsklima unerlässlich gewesen.

Der Problematik der höheren Führungsspanne mit einem gestiegenen Betreuungs- und Koordinierungsaufwand sei mit Qualifizierungsmaßnahmen für Führungskräfte begegnet worden. Darüber hinaus werde angestrebt, möglichst viele Dienststellen mit Führungskräften im höheren Polizeivollzugsdienst zu besetzen. Die vom ORH vorgeschlagene weiterführende Konsolidierung auf Inspektionsebene müsse zunächst politisch entschieden werden.

Der ORH lasse in seinem Prüfbericht aber unberücksichtigt, dass es im Zuge der Reform gelungen sei, von den bisher 1.900 bei den Präsidien und Direktionen ausgewiesenen Sollstellen insgesamt ca. 600 Sollstellen und damit mehr als 30 % freizusetzen. Von diesen 600 Sollstellen seien 180 Sollstellen einzuziehen gewesen und die restlichen ca. 420 Sollstellen hätten zur Stärkung der schutz- und kriminalpolizeilichen Basisarbeit verwendet werden können. Es seien damit insbesondere die Einsatzzentralen aufgebaut bzw. verstärkt und flächendeckend Kriminaldauerdienste eingerichtet worden. Dadurch würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf den Polizeiinspektionen von Aufgaben, wie die Notrufannahme oder die Spurensicherung am Tatort, unmittelbar entlastet. Ihnen stünde somit mehr Zeit für ihre originären Aufgaben wie der Kontakt zum Bürger oder Streifenfahrten/-gänge zur Verfügung.

Darüber hinaus seien landesweit drei neue Kriminalpolizeiinspektionen mit Zentralaufgaben (Passau, Neu-Ulm und Traunstein) zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Bandenkriminalität und der qualifizierten Staatsschutzkriminalität (Stichwort: AKIS - Aufklärung krimineller islamistischer Strukturen) eingerichtet worden. Punktuell seien daneben jedoch auch Dienststellen der Schutzpolizei personell verstärkt sowie in München aus dem dort erzielten Synergiegewinn im Bereich der Messestadt-Riem eine neue Dienststelle eingerichtet worden.

Zusammenfassend stellt das Innenministerium fest, dass ausnahmslos alle Reformziele erreicht worden seien. Der ORH habe bei seiner Prüfung zu sehr den wirtschaftlichen Aspekt anstelle des qualitativen fachlichen Mehrwerts der Reform in den Vordergrund gestellt.

16.5 Abschließende Äußerung des ORH

Der ORH teilt die optimistische Einschätzung des Ministeriums nicht. Es hat die Möglichkeiten, die sich durch die Auflösung einer Verwaltungsebene geboten haben, nicht ausreichend genutzt. Einen wesentlichen Grund dafür sieht der ORH in der Immobilitätsgarantie.

Dass die organisatorische Umsetzung nach einer landesweit einheitlichen Organisationsmethodik erfolgte, deckt sich nicht mit den Prüfungserkenntnissen. Vielmehr wurden entgegen dem Haushaltsrecht maßgebliche Tatsachen und Daten nicht festgehalten.

Eine höhere Wirtschaftlichkeit oder einen geringeren Personalbedarf infolge der Organisationsreform hat der ORH nicht festgestellt. Bei den Präsidien konnte ein Abbau

des vorhandenen Personals nicht nachvollzogen werden. Die behauptete deutliche Verringerung des Verwaltungsaufwands konnte vom Ministerium nicht mit belastbaren Daten unterlegt werden. Eine Stärkung der polizeilichen Basis bei den Inspektionen konnte ebenfalls nicht ermittelt werden. Vielmehr wurden zusätzliche Verwaltungsaufgaben dorthin verlagert.

Die vom Ministerium angeführten Verbesserungen der polizeilichen Basisarbeit (insbesondere die Einrichtung flächendeckender Kriminaldauerdienste und Kriminalpolizeiinspektionen mit Zentralaufgaben) sind ganz überwiegend aus Personal, das bisher schon auf den Basisdienststellen eingesetzt war, gebildet worden. Die angeführten personellen Einsparungen aus der Reform wurden vom Ministerium immer in „Sollstellen“, also der polizeiinternen rechnerischen Verteilungsgröße angegeben. Der ORH hat bei vorangegangenen Prüfungen bereits mehrfach auf das Missverhältnis zwischen Sollstellen und tatsächlich eingesetztem Personal hingewiesen. Echte Einspareffekte lassen sich mit diesen Verteilungsgrößen nicht belegen. Auch bei früheren Prüfungen musste festgestellt werden, dass bei den Führungsdienststellen das eingesetzte Personal erheblich über den errechneten Sollstärken lag.

Die Einsparung von Planstellen ist durch die massiven Erhöhungen um 1.000 Planstellen im Doppelhaushalt 2009/2010 zwischenzeitlich weit überkompensiert.

Der ORH ist nach wie vor der Auffassung,³⁵ dass weiteres Optimierungspotenzial vor allem bei den Polizeiinspektionen vorhanden ist. Insbesondere die Zusammenlegung kleiner Inspektionsbereiche zu effizient arbeitenden größeren Einheiten führt zu tatsächlichen Synergiegewinnen und hilft, „mehr Polizei auf die Straße“ zu bringen.

³⁵ ORH-Bericht 2002 TNr. 18.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

17 Unzureichende Projektsteuerung bei der Neuorganisation der Alarmierung von Rettungsdienst und Feuerwehr

(Kap. 03 24 TG 88 bis 89)

Der Landtag hat 2002 beschlossen, die Notruf- und Alarmierungsstruktur für Feuerwehr und Rettungsdienst zu vereinheitlichen. Anstatt der bisher 363 Stellen sollen künftig nur noch 26 Integrierte Leitstellen (ILS) unter der einheitlichen Telefonnummer „112“ Notrufe entgegennehmen. Bei der Umsetzung hat das Innenministerium von seinen Steuerungsmöglichkeiten zu wenig Gebrauch gemacht:

- **Das Ziel, das Projekt bis 2006 abzuschließen, wurde nicht erreicht. Im Juni 2009 waren erst 8 ILS in Betrieb.**
- **Der voraussichtliche Investitionsbedarf des Staates wird sich mit 69,6 Mio. € fast verdoppeln. Möglichkeiten einer kostengünstigen Beschaffung durch einen Rahmenvertrag wurden nicht genutzt.**
- **Die Betriebskosten sind bei Rettungsdienst und Feuerwehr deutlich höher als bisher angenommen. Außerdem herrscht Streit über die Kostenverteilung.**
- **Technische Probleme erschweren den Betrieb; ein Qualitätsmanagement wird derzeit erst eingeführt.**
- **Die Schulung des Personals ist unzureichend.**

Der ORH fordert eine straffe Projektsteuerung durch das Ministerium. Nur bei einem ordnungsgemäßen Betrieb der ILS kann dem Bürger in Notsituationen schnell und effektiv geholfen werden.

Der ORH hat 2008 die Neuorganisation der Alarmierung von Rettungsdienst und Feuerwehr untersucht. Es wurde geprüft, ob das Innenministerium bei der damit verbundenen Schaffung der ILS seine Aufgaben wirksam wahrgenommen hat.

Der ORH hat der Prüfung u. a. deshalb besondere Bedeutung beigemessen, weil für das Innenministerium mit der Einführung des Digitalfunks in naher Zukunft ein noch

deutlich umfangreicheres Projekt ansteht. Dort werden die Sicherheitsbehörden, wie Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz betroffen sein.

17.1 Ausgangslage

Bislang gab es in Bayern völlig unterschiedliche Notruf- und Alarmierungsstrukturen für Feuerwehr und Rettungsdienst. Zum Rettungsdienst gehören Notfallrettung, Krankentransport, Berg- und Wasserrettung. Es gab bayernweit 363 Stellen, bei denen die Notrufe aufliefen. Dies waren 25 Rettungsleitstellen, 1 ILS in München, 186 örtliche Polizeidienststellen und 24 Feuerwehreinsatzzentralen sowie weitere 127 Stellen der Feuerwehren zur Weitervermittlung von Notrufen. Erreicht werden konnten diese 363 Stellen entweder mit der Telefonnummer „112“ oder der weniger bekannten „19 222“.

Um dieses Nebeneinander mit der Gefahr von Verzögerungen und Übermittlungsfehlern zu beseitigen und die Qualität und Effizienz zu steigern, hat der Landtag bereits 1996 das Ministerium gebeten, Vorschläge zur Verbesserung zu unterbreiten. Das Ministerium gab daraufhin ein Gutachten in Auftrag, das im Jahr 2000 vorlag. Ein entsprechendes Gesamtkonzept wurde erarbeitet, das die Grundlage für das im Jahr 2002 beschlossene ILSG³⁶ war. Danach soll es die bisherigen 25 Rettungsleitstellen, die nur für die Alarmierung des Rettungsdienstes zuständig waren, künftig nicht mehr geben. Stattdessen sollen neben der bereits bestehenden Leitstelle in München 25 ILS geschaffen werden, die sowohl die Rettungsdienste als auch die Feuerwehren alarmieren. Diese ILS sollen einheitlich über die Nummer „112“ erreicht werden. Der Gesetzgeber ging 2002 davon aus, dass die ILS stufenweise innerhalb von drei bis vier Jahren vollständig in Betrieb gehen würden.

Träger dieser ILS sind Zweckverbände. Diese setzen sich aus zwei bis sechs Landkreisen/kreisfreien Städten zusammen. Die Zweckverbände sind zuständig für die Errichtung und den Betrieb der ILS. Dazu gehört auch die Auswahl eines geeigneten Standorts und Betreibers. Betreiber können die Landkreise/kreisfreien Städte, der Zweckverband selbst und Hilfsorganisationen (z. B. Bayerisches Rotes Kreuz) sein.

³⁶ Gesetz über die Errichtung und den Betrieb Integrierter Leitstellen vom 25. Juli 2002 (GVBl S. 318).

Art. 10 Abs. 1 ILSG ermächtigt das Innenministerium zum Erlass von Rechtsverordnungen. Diese Ermächtigung umfasst u. a. folgende Bereiche:

- Vorgaben für Organisation und Betrieb (Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 ILSG)
- Aus- und Fortbildung des Personals (Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 ILSG)
- Zeitplanung bei der Einführung (Art. 10 Abs. 1 Nr. 5 ILSG)
- Dokumentation zur Qualitätssicherung (Art. 10 Abs. 1 Nr. 8 ILSG)
- Kostenverteilung für die Errichtung und den Betrieb (Art. 10 Abs. 1 Nr. 6 ILSG)

Art. 10 Abs. 2 ILSG ermächtigt das Ministerium ferner, Verwaltungsvorschriften zur Wahrung einheitlicher Standards und zur Qualitätssicherung zu erlassen.

Das Innenministerium hat von diesen Ermächtigungen bislang keinen Gebrauch gemacht.

Der Staat gewährt nach Art. 7 ILSG staatliche Mittel für Erstinvestitionen:

- Bei den Rettungsdiensten: 100 % der Anschaffungskosten von Informations- und Kommunikationstechnik.
- Bei den Feuerwehren: 70 % der Anschaffungskosten von Informations- und Kommunikationstechnik und 35 % der Kosten für bauliche Anlagen.

Mit Rundschreiben zu „Leistungen des Freistaates Bayern zur Ersterrichtung Integrierter Leitstellen“ hat das Ministerium die staatlichen Leistungen zu den Investitionskosten u. a. an folgende Bedingungen geknüpft:

- Verwendung eines einheitlichen Musterleistungsverzeichnisses
- Einsatz einer landeseinheitlichen Software
- Abschluss eines Wartungsvertrags für die Software nach einem entsprechenden Rahmenvertrag des Staats

Zeitliche Vorgaben für die Umsetzung gab es nicht.

17.2 Feststellungen und Empfehlungen des ORH

17.2.1 Erheblicher Zeitverzug

Sieben Jahre nach Inkrafttreten des ILSG ist das Ziel, dem Bürger ILS für Rettungsdienst und Feuerwehr mit einer einheitlichen Notrufnummer „112“ anzubieten, nicht annähernd verwirklicht. Von den geplanten 25 neuen ILS waren im Juni 2009 erst 7 eingerichtet. Allerdings fehlte auch dort noch teilweise die Integration der Feuerwehr. Eine Prognose, wann alle 25 ILS flächendeckend in Betrieb gehen, ist derzeit nicht möglich. Im Rettungsdienstbereich Amberg hat der zuständige Zweckverband noch nicht einmal bestimmt, wer die künftige ILS betreiben soll. Ein vollständig integrierter Betrieb fand im Juni 2009 nur in 24 von 96 Landkreisen und kreisfreien Städten statt.

Zeitliche Vorgaben dazu fehlen bislang, obwohl das Ministerium gemäß Art. 10 Abs. 1 Nr. 5 ILSG im Verordnungswege vorgeben kann, wann mit der Errichtung der Leitstelle begonnen werden muss.

Das Ministerium meint, normative Vorgaben zum zeitlichen Ablauf seien kontraproduktiv. Man setze vielmehr auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Man habe eine Arbeitsgemeinschaft mit den Beteiligten gebildet, um den Prozess zu beschleunigen. Außerdem wurden einzelne Leitstellenbetreiber unter Hinweis auf Art. 10 Abs. 2 ILSG aufgefordert, ihre zeitlichen Planungen zu beschleunigen. Nachdem die meisten ILS sich nunmehr in der Planungs- oder Bauphase befinden, sei eine allgemein verbindliche zeitliche Vorgabe nicht mehr sinnvoll. Das Ministerium geht davon aus, dass das Projekt im Wesentlichen Ende 2011 abgeschlossen sein wird.

Der ORH hält den nun intensivierten Dialog und die Aufforderung an einzelne Leitstellenbetreiber für erfreulich. Ob die in den vergangenen Monaten ergriffenen Beschleunigungsmaßnahmen ausreichen, um das Projekt bis Ende 2011 abzuschließen, ist fraglich. Aus Sicht des ORH hätte jedoch ein verbindlicher Zeitplan zur Beschleunigung beigetragen.

17.2.2 Finanzbedarf verdoppelt

Die vom Staat gemäß Art. 6 und 7 ILSG zu tragenden Kosten (Zuwendungen, Erstattungen) haben sich gegenüber der Planung im Jahr 2002 fast verdoppelt. Im Nachtragshaushalt 2002 waren für die ILS 36,1 Mio. € staatliche Mittel vorgesehen. Im Doppelhaushalt 2009/2010 sind nun insgesamt 69,5 Mio. € ausgewiesen.

Erstattungen und Zuschüsse (Mio. €)
(staatlicher Anteil)

Tabelle 21

	Haushalt 2002	Haushalt 2007/2008	Haushalt 2009/2010
Bereich Feuerwehr			
Erstinvestition Technik	6,5	11,3	16,7
bauseitige Anpassungen/Neubau	1,6	1,6	k. A.
Bereich Rettungsdienst			
Erstinvestition Technik	28,0	39,7	52,8
Gesamt	36,1	52,6	69,5
Mehrkosten insgesamt gegenüber 2002		16,5	33,4

Die Kostenmehrungen haben verschiedene Ursachen:

- Gestiegene Anforderungen an die Technik der Leitstellen und die entsprechende Software aufgrund der technischen Fortentwicklung
- Allgemeine Preissteigerung durch den Zeitverzug
- Mangelhafte Planung, da Maßnahmen nicht vorgesehen oder vergessen wurden
- Aufgesplittertes Ausschreibungsverfahren und damit verbundene höhere Beschaffungskosten

Allein durch das aufgesplitterte Ausschreibungsverfahren entstehen Mehrkosten in Höhe von ca. 10 Mio. €.

Bereits im Jahr 2000 hatte der vom Ministerium bestellte externe Gutachter darauf hingewiesen, dass bei einer landesweiten Beschaffung der Leitstellentechnik 20 % der Kosten eingespart werden können. Dies entspräche nach den heutigen Kostenschätzungen ca. 10 Mio. €. Das Ministerium hat für die Beschaffung der Leitstellentechnik zwar ein verbindliches Musterleistungsverzeichnis erstellt. Allerdings wurde das gesamte Ausschreibungsverfahren für die einzelnen ILS dem jeweiligen Betreiber überlassen.

Das Ministerium räumt ein, dass die Beschaffung der Leitstellentechnik über einen Rahmenvertrag günstiger wäre. Allerdings habe es wegen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts eine klare politische Vorgabe gegeben, verbindliche Regelungen nur dort zu treffen, wo dies für die Zusammenarbeit der einzelnen ILS zwingend not-

wendig sei. Im Ergebnis seien dies die einheitliche Software und das Musterleistungsverzeichnis für die Leitstellentechnik (Hardware) gewesen.

Dem ORH erschließt sich nicht, wieso die Möglichkeit eines Rahmenvertrags für die Leitstellentechnik nicht genutzt wurde. Ein Rahmenvertrag hätte den einzelnen Leitstellenbetreibern unnötigen Aufwand erspart und deren Position gegenüber den Lieferanten deutlich gestärkt. Im Übrigen weist der ORH darauf hin, dass alle Beteiligten - Staat und Kommunen - wirtschaftlich und sparsam handeln müssen.

17.2.3 Verteilung der Betriebskosten nicht geregelt

Der Staat ist nicht verpflichtet, die Betriebskosten der ILS zu tragen.

Diese tragen entsprechend der Regelung in Art. 6 Abs. 1 ILSG für den Rettungsdienst die Krankenkassen und für die Feuerwehr die Kommunen. Bei den bislang eingerichteten ILS sind allerdings die Berechnungsmodalitäten der Betriebskosten zwischen den Trägern strittig. Hinzu kommt, dass die laufenden Betriebskosten der ersten 7 ILS nun deutlich höher sind. Ursprünglich war das Ministerium davon ausgegangen, dass durch die ILS insgesamt 5,3 Mio. € Betriebskosten eingespart würden. Nunmehr zeichnet sich sowohl bei Feuerwehren als auch beim Rettungsdienst ein deutlicher Anstieg der Kosten ab. Der Landkreistag befürchtet deswegen, dass Planungen verschoben oder zurückgehalten werden und sich die flächendeckende Einführung weiter verzögert.

Das Ministerium hätte gemäß Art. 10 Abs. 1 Nr. 6 ILSG mit einer Verordnung die Einzelheiten der Kostenaufteilung zwischen Rettungsdienst und Feuerwehr regeln können. Eine derartige Verordnung wurde bislang nicht erlassen.

Das Ministerium teilt mit, dass über die Ausführungsverordnung zum Bayerischen Rettungsdienstgesetz einheitliche Maßstäbe und Verfahren für die Ermittlung der Kosten erreicht werden sollen. Zusätzlich sollen die Beteiligten verpflichtet werden, Rahmenvereinbarungen mit den Sozialversicherungsträgern über die Berechnungsmodalitäten zu treffen. Das Ministerium erwartet dadurch eine Reduzierung des Konfliktpotenzials bei Kostenverhandlungen.

Der ORH regt an, die Beteiligten möglichst bald zu verpflichten, um die Verfahren zu beschleunigen und Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen.

17.2.4 Technische Probleme

Der ORH hat festgestellt, dass im laufenden Betrieb der ILS vielfältige technische Probleme auftreten. Im Rahmen der Erhebungen wurden insbesondere benannt:

- Ausfälle des neuen Systems, mit der Folge, dass auf Notfallsysteme (Rückfallebenen) zurückgegriffen werden musste
- Ausfall einzelner Komponenten (z. B. Bildschirme)
- Erhebliche Verzögerungen bei der Alarmierung

Diese technischen Mängel tragen ebenfalls zur Verzögerung bei der Einführung bei. So konnte in der Stadt Regensburg die Feuerwehr erst nach neun Monaten in die neue ILS integriert werden. Davor sah sich die Feuerwehr aufgrund des instabilen Systems dazu nicht in der Lage.

Die Ursachen können die einzelnen Betreiber aufgrund der komplexen Technik häufig nicht klären. Eine zentrale Erfassung der teilweise immer wieder auftretenden Schwierigkeiten, eine zentrale Erforschung der Ursachen und eine übergreifende Problembeseitigung erfolgten nicht.

Das Ministerium teilt mit, dass im dritten Quartal 2009 ein neues System eingeführt werden solle, womit die Fehlerursachen und die Fehlerbehebung zentral überwacht werden könnten. Außerdem werde an einem Konzept für eine zentrale Wissensdatenbank über Störungen gearbeitet. Der ORH begrüßt, dass das Ministerium hier eine Reihe von Initiativen ergriffen hat.

Nach Auffassung des ORH hätte das Ministerium von Anfang an verbindliche Vorgaben zur Organisation und dem Betrieb der ILS erlassen müssen. Das Ministerium hätte damit sichergestellt, dass die Probleme im Betrieb zu jedem Zeitpunkt konsequent abgearbeitet worden wären.

17.2.5 Mangelnde Qualitätssicherung

In den bisherigen Rettungsleitstellen, die vom Bayerischen Roten Kreuz betrieben werden, wird die Qualität der Alarmierung zentral überwacht. Gesprächs- und Dispositionszeiten werden monatlich ausgewertet und kontrolliert.

Diese Qualitätssicherung ist zwingend notwendig und sollte auch bei den neuen ILS eingerichtet werden. Nach Art. 9 Abs. 3 ILSG sind ohnehin alle Betreiber zu umfassenden Dokumentationen verpflichtet.

Die Prüfung hat ergeben, dass es an einer landeseinheitlichen Statistik und einem Qualitätsmanagement fehlt. Beispielsweise waren folgende Auswertungen nicht möglich:

- Durchschnittliche Zeiten vom Notrufeingang bis zur Alarmierung (Dispositionszeit)
- Durchschnittliche Zeiten von der Alarmierung bis zum Eintreffen von Rettungsdienst/Feuerwehr vor Ort (Hilfsfrist)
- Aufteilung der Einsätze in Rettungsdienst und Feuerwehr

Um eine einheitliche Auswertung der Daten zu gewährleisten, könnte das Ministerium entweder gemäß Art. 10 Abs. 1 Nr. 8 ILSG entsprechende Rechtsverordnungen oder gemäß Art. 10 Abs. 2 ILSG Verwaltungsanweisungen erlassen. Bislang hat das Ministerium davon keinen Gebrauch gemacht.

Das Ministerium teilt mit, dass die Leitstellen Abfragen über die Dispositionszeiten, die Hilfsfristen und das Verhältnis von Rettungsdienst- zu Feuerwehreinsätzen mittlerweile selbst durchführen könnten. Zum Qualitätsmanagement, das wegen knapper personeller Ressourcen bis Ende 2008 zurückgestellt wurde, liegt seit Juli 2009 ein Konzept vor, das nach Abstimmung mit den Leitstellen fertiggestellt werden sollte. Es diene dann den einzelnen Leitstellen als Grundlage für eine anerkannte Zertifizierung. Die Daten über das rettungsdienstliche Einsatzgeschehen würden monatlich an das Institut für Notfallmedizin und Medizinmanagement übermittelt.

Aus Sicht des ORH sind nunmehr im Jahr 2009 Maßnahmen für die künftige Qualitätssicherung eingeleitet worden. Er hält es aber weiterhin für erforderlich, die Details des Qualitätsmanagements für die Leitstellen durch Verordnungen oder Verwaltungsanweisungen verbindlich zu regeln. Im August 2009 fehlten nach wie vor die Daten zum rettungsdienstlichen Einsatzgeschehen auf dem Internet-Portal. Die Alarmierungs- und Hilfszeiten müssen aber laufend dokumentiert werden.

17.2.6 Aus- und Fortbildung unzureichend

Auch bei der Aus- und Fortbildung hätte das Ministerium verbindliche Regelungen treffen können (Art. 10 Abs. 1 Nr. 2 ILSG). Dies ist bislang nicht geschehen.

Die Disponenten nehmen die eingehenden Notrufe in den ILS entgegen. Nur wenn diese umfassend in die neue Technik eingewiesen werden, kommen die Vorteile des integrierten Betriebs zum Tragen.

Der ORH hat bei den geprüften ILS festgestellt, dass nur jeweils 2 Disponenten (von über 20) den neuen Fachlehrgang besucht haben.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es habe mittlerweile Regelungen für die Aus- und Fortbildung in den Entwurf einer Ausführungsverordnung zum Bayerischen Feuerwehrgesetz (AVBayFwG) aufgenommen. Die Verordnung solle zeitnah in Kraft treten.

Der ORH hält die Aus- und Fortbildung des Personals für eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Systems. Geeignete Regelungen sind nunmehr rasch zu erlassen.

17.3 Stellungnahme des Ministeriums und Schlussbemerkung des ORH

Das Ministerium hält alle wesentlichen Kritikpunkte des ORH entweder für erledigt oder erwartet deren Erledigung in nächster Zeit. Der zunehmende Fortschritt des Projekts beweise, dass insbesondere die Entscheidung, von zu engen Vorgaben abzusehen und den Dialog zu suchen, richtig und zielführend gewesen sei.

Aus Sicht des ORH sind über die bisherigen Schritte hinaus noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um die ILS in absehbarer Zeit flächendeckend einzuführen. Das Ministerium hat bislang von seinen gesetzlich eingeräumten Steuerungsmöglichkeiten nicht ausreichend Gebrauch gemacht. Der Hinweis auf die kommunale Selbstverwaltung überzeugt nicht. Der ORH hält daran fest, dass insbesondere zu den Problemfeldern Betriebskosten (TNr. 17.2.3), Organisation (TNr. 17.2.4), Qualitätssicherung (TNr. 17.2.5) und Aus- und Fortbildung (TNr. 17.2.6) verbindliche Regelungen möglichst bald erlassen werden sollten.

Die ILS stellen komplexe technische Systeme mit einer Vielzahl von Beteiligten dar. Daher ist von Anfang an eine straffe Projektsteuerung mit einer klaren Rollenverteilung unerlässlich. Eine überlange Projektdauer führt zwangsläufig zu höheren Projektkosten. Nur durch einen ordnungsgemäßen ILS-Betrieb kann dem Bürger in Notsituationen schnell und effektiv geholfen werden.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

18 Förderung von Baumaßnahmen privater Schulen

(Kap. 05 03)

Der Freistaat fördert Baumaßnahmen privater Schulen jährlich mit 60 Mio. €. Es werden nicht notwendige Kosten erstattet. Das Kultusministerium sollte umgehend von seiner Ermächtigung Gebrauch machen, den Baukostenersatz pauschal zu regeln.

Der ORH hat zusammen mit vier Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer Querschnittsuntersuchung von 2007 bis 2009 die Förderung von Baumaßnahmen an privaten Schulen geprüft. Er hat bei 96 Maßnahmen aus allen Regierungsbezirken Kosten und Daten zum Bewilligungsverfahren erhoben; 11 Maßnahmen davon wurden näher geprüft.

18.1 Ausgangssituation

Die knapp 1.200 privaten Schulen können bei Baumaßnahmen staatliche Leistungen in Form von Zuwendungen oder Kostenersatz nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) erhalten. Insgesamt wendet der Freistaat hierfür jährlich etwa 60 Mio. € auf.

Bei den privaten Volks- und Förderschulen entscheidet das Kultusministerium über die grundsätzliche Förderfähigkeit, bei den privaten Realschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen entscheiden die Regierungen. Für den Fördervollzug sind stets die Regierungen zuständig.

Abhängig vom Schultyp können folgende staatliche Leistungen gewährt werden:

18.1.1 Private Volks- und Förderschulen erhalten Zuschüsse in Form von Kostenersatz zu notwendigen und schulaufsichtlich genehmigten Baumaßnahmen.³⁷ Dieser beträgt je nach Schulart i. d. R. 80 oder 100 % der notwendigen Kosten.

³⁷ Art. 32 und 34 BaySchFG.

Nähere Regelungen zur Förderung sind in der Ausführungsverordnung zum Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (AVBaySchFG) sowie in einer Bekanntmachung des Kultusministeriums³⁸ enthalten.

18.1.2 Private, staatlich anerkannte, berufliche Schulen, Gymnasien, Realschulen und Freie Waldorfschulen sowie private Schülerheime gemeinnütziger Träger können Zuwendungen zu notwendigen und schulaufsichtlich genehmigten Baumaßnahmen erhalten, soweit Errichtung und Betrieb im öffentlichen Interesse liegen.³⁹ Die Zuwendung beträgt regelmäßig 50 % der notwendigen Kosten.

18.2 Feststellungen

Neben einer Vielzahl von Einzelbeanstandungen wurden bei der Prüfung nachfolgend dargestellte grundsätzliche Mängel im Förderverfahren und in den Förderrichtlinien festgestellt:

18.2.1 Fehlende Unterlagen im Bewilligungsverfahren

Förderentscheidungen sind z. T. nicht nachvollziehbar, weil grundlegende Voraussetzungen nicht dokumentiert sind.

Die Förderung wird im Rahmen eines förmlichen Bewilligungsverfahrens gewährt.⁴⁰ Für jeden Einzelfall wird entschieden, in welchem Umfang Kostenersatz oder Zuwendungen gewährt werden können.

Die Prüfung ergab, dass Flächen- und Rauminhaltsberechnungen, Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie Kostenfeststellungen nach DIN 276 unvollständig waren oder ganz fehlten. In einigen Fällen war nicht einmal ein Bewilligungsbescheid bei den Akten. Teilweise waren überhaupt keine Unterlagen mehr auffindbar.

Damit sind wesentliche Voraussetzungen für eine Förderung nicht nachgewiesen. Zahlungsbegründende Unterlagen nach Art. 75 BayHO fehlten.

³⁸ Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 14. Dezember 1982: Förderung privater Volksschulen, Schulen für Behinderte und schulvorbereitender Einrichtungen nach Art. 45 VoSchG und Art. 11 Abs. 1 SoSchG (KMBI I 1982, 577).

³⁹ Art. 43 und Art. 45 Abs. 3 BaySchFG.

⁴⁰ VV Nrn. 3 und 4 zu Art. 44 BayHO bzw. Nr. 15 der Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 14. Dezember 1982.

18.2.2 Förderung über den schulisch notwendigen Bedarf hinaus

Tatsächlich nicht bedarfsnotwendige Flächen dürfen nicht gefördert werden.

Die erforderliche schulaufsichtliche Genehmigung beinhaltet insbesondere die Feststellung des schulischen Bedarfs.

Die Prüfung ergab, dass zwischen der schulaufsichtlichen Genehmigung und der Förderzusage der Baumaßnahmen oft mehrere Jahre vergehen, ohne dass der Bedarf anhand aktueller Geburten- und Schülerzahlen nochmals überprüft wird. Teilweise wurde entgegen der voraussichtlichen demographischen Entwicklung eine Erhöhung der Schülerzahlen prognostiziert. Klassenzimmer, ganze Gebäudeteile usw. wurden gefördert, die tatsächlich nicht notwendig waren.

Nach Auffassung des ORH müssen die Bedarfsprognosen sorgfältig erstellt und aktuell sein. Zum Zeitpunkt der Förderzusage müssen diese überprüft und ggf. korrigiert werden. Die finanziellen Leistungen sind dem Bedarf anzupassen.

18.2.3 Kostenrichtwerte für Baumaßnahmen an privaten Volks- und Förderschulen notwendig

Fehlende Kostenrichtwerte führen zu einer Ungleichbehandlung der Maßnahmeträger, zur Erstattung überhöhter Kosten und zu einem aufwendigen Verwaltungsv erfahren. Der ORH hält es für dringend notwendig, die bestehende Ermächtigung zu nutzen, den Kostenersatz pauschal zu regeln.

18.2.3.1 Förderfähig sind bei privaten Volks- und Förderschulen nur die „notwendigen Baumaßnahmen“.⁴¹

Notwendig ist der „...Sachaufwand, der nach den einschlägigen Vorschriften bei staatlichen Schulen als Mindestaufwand anfällt“.⁴² Diese Regelung wird aber nicht so verstanden, dass die dort geltenden Kostenrichtwerte auch bei den privaten Schulen verbindlich wären. Somit gibt es keine Festlegungen, wie hoch die Kosten für diese „notwendigen Baumaßnahmen“ sein dürfen.

Einzelne Regierungen arbeiten in Teilbereichen mit diesen Kostenrichtwerten, andere verwenden „interne Richtlinien“ und Kriterien zur Festlegung der notwendigen Kosten.

⁴¹ Art. 32 Abs. 1 Satz 2, Art. 34 Satz 2 BaySchFG.

⁴² § 15 AVBaySchFG.

Die Auffassungen zu den Mindeststandards und das Vorgehen sind dabei aber sehr unterschiedlich. Teilweise werden aufwendige oder zusätzliche Nutzerwünsche und teure gestalterische Anforderungen toleriert. Selbst offensichtlich überhöhte Ansätze in der Kostenberechnung wurden ohne nähere Prüfung in die Kostenerstattung einbezogen. Auch Kostenerhöhungen durch Ausführungsänderungen oder zusätzliche Maßnahmen wurden als förderfähig anerkannt, ohne deren Notwendigkeit zu prüfen.

18.2.3.2 Die Wirtschaftlichkeit wurde sehr uneinheitlich beurteilt: Ein gebräuchlicher Maßstab für die Wirtschaftlichkeit von Planungen ist das Verhältnis von „Bruttorauminhalt (m³) zu Hauptnutzfläche (m²)“. Der übliche Wert im Schulbau beträgt 7,0 m³/m². Manche Bewilligungsstellen haben bei Förderschulen Werte bis zu 8,5 anerkannt. Dass es auch günstiger geht, zeigen Baumaßnahmen bei privaten Schulen mit einem Wert von 5,4. Teilweise wurde auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch ganz verzichtet.

18.2.3.3 Der ORH hat die tatsächlichen Kosten von 29 Neubau- oder Erweiterungsmaßnahmen aus dem Bereich der Volks- und Förderschulen sowie von 10 Neubau- oder Erweiterungsmaßnahmen aus dem Bereich berufliche Schulen/Realschulen/Gymnasien (ohne Sporthallen und Sanierungen) ermittelt und sie dem Kostenrichtwert für Schulen bei kommunalen Baumaßnahmen⁴³ gegenübergestellt. Diesen Kostenrichtwert sieht auch das Kultusministerium als geeigneten Maßstab zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit an.

Tatsächliche Kosten und Kostenrichtwert

Tabelle 22

	Tatsächliche Kosten*	Vergleichbarer Kostenrichtwert nach FA-ZR 2000	Überschreitung/Unterschreitung
	€/m ²	€/m ²	%
Private Förderschulen mit vollem Kostenersatz	2.897	2.679	8,1
Private Förderschulen mit rd. 50 % Kostenersatz	2.440	2.679	- 8,9
Private Volksschulen mit 80 % Kostenersatz	2.447	2.679	- 8,7
Private Realschulen, Berufsschulen, Gymnasien (Zuwendung analog FAG/50 %)	2.486	2.679	- 7,2

* Kostengruppen 3, 5 und 7 pro m² Hauptnutzfläche (Index 2000).

Dabei zeigte sich, dass nur Baumaßnahmen privater Förderschulen, die i. d. R. eine volle Kostenerstattung erhielten, den Kostenrichtwert durchschnittlich um 8,1 % überstiegen. Baumaßnahmen bei Schultypen, die zwischen 50 und 80 % gefördert wur-

⁴³ Anlage 1 zu den Richtlinien über die Zuweisungen des Freistaats Bayern zu kommunalen Baumaßnahmen im kommunalen Finanzausgleich (FA-ZR).

den, lagen dagegen im Durchschnitt um 7,2 bis 8,9 % unter dem Kostenrichtwert. Bezogen auf die Einzelmaßnahmen wurden bei allen Schularten sowohl sehr günstige als auch sehr teure bauliche Lösungen vorgefunden.

Die Überschreitung der Kostenrichtwerte bei den Baumaßnahmen mit hoher Förderung führt der ORH auf die geringe bzw. fehlende Eigenbeteiligung zurück, sodass keine Anreize zur wirtschaftlichen Ausführung bestehen. Besondere schulpädagogische oder bauliche Anforderungen, die höhere Kosten rechtfertigen würden, konnten bei der Prüfung nicht festgestellt werden.

Die Unterschreitung der Kostenrichtwerte bei privaten Realschulen, Berufsschulen und Gymnasien zeigt aber auch, dass kostengünstiger gebaut werden kann.

18.2.3.4 Aus der Sicht des ORH führen die fehlenden einheitlichen Regelungen

- zu einer Ungleichbehandlung der Maßnahmenträger je nach Regierungsbezirk,
- zur Förderung nicht notwendiger Kosten, insbesondere bei Maßnahmen mit einer Kostenerstattung von 100 %, und
- zu einem hohen Verwaltungsaufwand.

Um diese Mängel zu beseitigen, hält der ORH allgemein geltende Kostenrichtwerte für dringend notwendig. Eventuelle besondere Anforderungen bei den Förderschulen könnten dabei durch entsprechende Zuschläge berücksichtigt werden.

Art. 60 Nr. 12 BaySchFG ermächtigt das Kultusministerium, den Kostenersatz für den notwendigen Schulaufwand insgesamt oder für bestimmte Kostengruppen (einschließlich des Baukostenersatzes) pauschal zu regeln. Von dieser Ermächtigung sollte das Kultusministerium insbesondere bei Neu- und Erweiterungsbauten umgehend Gebrauch machen.

Dies hätte zudem folgende Vorteile:

- Es wäre frühzeitig Kostensicherheit gewährleistet.
- Der schwierige Nachweis der notwendigen Kosten könnte so wesentlich einfacher und sicherer erbracht werden.

18.2.4 Baubeginn bei privaten Volks- und Förderschulen vor Genehmigung

Anders als im Zuwendungsbereich können bei den privaten Volks- und Förderschulen auch Kosten für Baumaßnahmen ersetzt werden, die zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits begonnen waren.

Es ist sicherzustellen, dass auch bei Baumaßnahmen, die vor der Genehmigung begonnen oder fertiggestellt worden sind, nur die tatsächlich notwendigen Kosten ersetzt werden.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass beim Umbau eines Gebäudes sogar Aufwendungen erstattet wurden, die bereits mehrere Jahre vor einer Beurteilung durch die Bewilligungsbehörde entstanden waren.

Aus dem Umstand, dass es beim Kostenersatz keine Regelung zum vorzeitigen Baubeginn gibt, darf nach Auffassung des ORH nicht abgeleitet werden, dass bereits begonnene Maßnahmen stets in vollem Umfang zu fördern sind. Erst bei der Schlussabrechnung festzustellen, dass zu aufwendig gebaut wurde, bringt die Träger erfahrungsgemäß in große Schwierigkeiten. Die Bewilligungsstellen sollten deshalb bereits im Vorfeld einer Baumaßnahme Einfluss auf eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Planung nehmen. Dadurch könnte in der Praxis dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Art. 7 Abs. 1 BayHO) besser entsprochen werden.

18.2.5 Vergaberechtliche Vorschriften werden nicht beachtet

Wenn beim Bau privater Schulen gegen das Vergaberecht verstoßen wird, müssen dies die Regierungen förderrechtlich würdigen.

Sowohl im Zuwendungsbereich als auch bei der Kostenerstattung sind die Bauleistungen nach der VOB/A zu vergeben.⁴⁴ Wird gegen diese Verpflichtung verstoßen, kann die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid ganz oder teilweise widerrufen und die Zuwendung insoweit zurückfordern.⁴⁵ Für den Bereich der privaten Volks- und Förderschulen können in diesem Fall bis zu 25 % der Kosten des entsprechenden Gewerks von der Förderung ausgeschlossen werden.⁴⁶

⁴⁴ Nr. 3.1 ANBest-P bzw. Nr. 15.4.3 der Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 14. Dezember 1982.

⁴⁵ Nr. 1 der Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 23. November 2006 (AllMBl S. 709).

⁴⁶ KMS vom 09. Mai 1988 Gz. III/8 - 4/119 609.

Der ORH hat festgestellt, dass die Vergabevorschriften häufig nicht beachtet wurden. Maßnahmeträger haben beispielsweise gegen das Gebot der produktneutralen Ausschreibung verstoßen oder den Bieterkreis örtlich beschränkt. Ausgeschlossen wurde jeglicher Wettbewerb z. B. bei Freihändigen Vergaben ohne Einholung von Vergleichsangeboten, erheblichen Nachträgen oder Regieleistungen größeren Umfangs.

Es wurden auch keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen. Ohne Folgen blieb z. B. ein Fall, in dem zu einem gesamten Bauabschnitt sämtliche Angebote und Submissionsprotokolle fehlten. An sich hätte die Zuwendung gekürzt werden müssen.⁴⁷

18.2.6 Verspätete Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise

18.2.6.1 Die Regierungen versäumen es, Verwendungsnachweise mit Nachdruck einzufordern.

Der Zuwendungsempfänger ist gehalten, innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks einen Verwendungsnachweis vorzulegen.⁴⁸ Ein Restbetrag von 20 %, mindestens 100.000 € der Zuwendung, können von der Vorlage des Verwendungsnachweises abhängig gemacht werden. Wird die Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises trotz ggf. wiederholter Anmahnung und ohne Vorbringen berechtigter Hinderungsgründe ganz erheblich überschritten, soll die Zuwendung gekürzt werden.⁴⁹

Beim Kostenersatz für die privaten Volks- und Förderschulen ist der Verwendungsnachweis innerhalb eines Jahres vorzulegen.⁵⁰ Wird die Frist versäumt, können 5 % der Baukosten, höchstens aber 204.517 € einbehalten werden.⁵¹

Die Vorlage der Verwendungsnachweise wird durch die Regierungen nicht oder nicht ausreichend überwacht. Die Vorlagefristen werden in vielen Fällen erheblich überschritten. Bei einigen Regierungen vergehen nach Abschluss der Baumaßnahme bis zu zehn Jahre, bis die Verwendung der staatlichen Mittel nachgewiesen wird. Mahnungen ergehen nicht, auch Sanktionen werden weder angedroht noch ergriffen. Der verspätete Eingang der Nachweise bleibt auch bei erheblichen Überschreitungen der Frist ohne Folgen für die Zuwendungsempfänger. In vielen Fällen wird die

⁴⁷ FMS vom 05. Dezember 1989 Gz. 11 - H 3045 - 17/26 - 70 581.

⁴⁸ Nr. 6.1 ANBest-P.

⁴⁹ FMS vom 05. Dezember 1989 Gz. 11 - H 3045 - 17/26 - 70 581.

⁵⁰ Nr. 15.8.7 der Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 14. Dezember 1982.

⁵¹ KMS vom 29. Mai 1996 Gz. IV/12 - H 4700 - 4/83 441.

Zuwendung oder Kostenerstattung ohne Vorlage des Verwendungsnachweises in voller Höhe ausbezahlt, wobei hier sogar Fälle von Überzahlungen festgestellt wurden.

Der ORH ist der Auffassung, dass die fristgerechte Vorlage der Verwendungsnachweise überwacht und sichergestellt werden muss. Eine vollständige Auszahlung der Zuwendung bzw. Kostenerstattung ohne Nachweis muss unterbunden werden.

18.2.6.2 Für den Freistaat können finanzielle Nachteile durch eine verspätete Prüfung der Verwendungsnachweise entstehen.

Unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises hat die Bewilligungsstelle festzustellen, ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Dies ist insbesondere wegen eventueller Rückforderungsansprüche auch im Hinblick auf die Jahresfrist der Art. 48 Abs. 4 und Art. 49 Abs. 2 a Satz 2 BayVwVfG von Bedeutung. Sodann ist eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen vorzunehmen.⁵²

Beim Kostenersatz hat die Regierung jeden Verwendungsnachweis stichprobenweise zu überprüfen.⁵³

Der ORH hat bei seiner Prüfung erhebliche Bearbeitungsrückstände festgestellt. Mögliche Rückforderungsansprüche können verjähren.

18.3 **Stellungnahme des Ministeriums**

Das Kultusministerium räumt die aufgezeigten Mängel im Bewilligungsverfahren teilweise ein.

Zur Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften und zum Einbehalt bis zur Vorlage der Verwendungsnachweise seien die Regierungen entsprechend unterrichtet worden; zum Vorgehen bei schweren Vergabeverstößen werde es noch auf eine bayernweit einheitliche Praxis hinwirken. Ferner weist es auf eine vorgesehene Änderung der Verwaltungsvorschriften zur BayHO hin. Danach solle die Entscheidung, ob und in welchem Umfang ein Teil der Zuwendung bis zur Vorlage des Verwendungsnachweises einbehalten wird, in das pflichtgemäße Ermessen der Bewilligungsstelle gestellt werden.

⁵² VV Nr. 11.1 zu Art. 44 BayHO.

⁵³ Nr. 15.8.7 der Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 14. Dezember 1982.

Der vom ORH beanstandete Ersatz nicht notwendiger Kosten sei nur in wenigen Ausnahmefällen vorgekommen. Die frühzeitige Beratung der Maßnahmeträger durch die Regierungen sei auch dem Kultusministerium sehr wichtig, eine intensive Zusammenarbeit werde regelmäßig praktiziert. Die Privatschulfreiheit setze dem allerdings Grenzen. Der Erstattungsanspruch nach Art. 32 und 34 BaySchFG bestehe eben auch dann, wenn die Notwendigkeit der Kosten erst im Nachhinein festgestellt werde. Zu beachten sei auch, dass sich der Freistaat gegenüber dem Heiligen Stuhl und der Evangelisch-Lutherischen Kirche zu einem vollständigen Kostenersatz verpflichtet habe.

Das Kultusministerium würde eine intensivere Prüfung der Fördermaßnahmen begrüßen. Als Kernproblem identifiziert es die äußerst angespannte Personalsituation bei den Regierungen und den staatlichen Bauämtern, auf die es aber keinen Einfluss habe. Das Innenministerium weise den Regierungen kein zusätzliches Personal zu. Dieses wiederum begründe seine Haltung mit den haushaltsgesetzlichen Stelleneinsparverpflichtungen.

Den Vorschlag des Innenministeriums, beim Kostenersatz nicht mehr alle, sondern nur noch einen Teil der Verwendungsnachweise zu prüfen,⁵⁴ hält das Kultusministerium angesichts der Förderhöhe und des Gesamtumfangs der Haushaltsmittel für nicht praktikabel.

Das Kultusministerium erwägt, bei den privaten Volksschulen die Baukosten nur bis zur Höhe der FA-ZR zu fördern. Für den Bereich der privaten Förderschulen sei ein einheitlicher Richtwert aber nicht zu ermitteln, da auf den jeweiligen sonderpädagogischen Förderbedarf abzustellen sei. Eine Neufassung der Förderbekanntmachung sei bereits vorbereitet, derzeit jedoch wegen der beabsichtigten Verbesserung der Privatschulfinanzierung ausgesetzt. Die bisherige Regelung aus dem Jahr 1982 habe sich im Grundsatz bewährt.

18.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hatte bereits 1985⁵⁵ und 1995⁵⁶ einen unnötig hohen Aufwand beim Bau privater Schulen moniert und vorgeschlagen, die Förderung auf Festbeträge umzustellen. Mit den nun von der Verwaltung vorgeschlagenen Maßnahmen werden die nach wie vor bestehenden Missstände nicht wirksam und zeitnah abgestellt. Auch

⁵⁴ VV Nr. 11.1 Satz 2 zu Art. 44 BayHO.

⁵⁵ ORH-Bericht 1985 TNr. 31.

⁵⁶ ORH-Bericht 1995 TNr. 22.

wenn die Volks- und Förderschulen einen Anspruch auf 100 % Kostenersatz nach dem BaySchFG haben, rechtfertigt dies keinesfalls, dass nicht notwendige Aufwendungen erstattet werden. Die Prüfungsergebnisse widersprechen der Auffassung des Kultusministeriums, es handle sich um Einzelfälle und die Förderrichtlinien von 1982 hätten sich bewährt.

Die Vielzahl der Feststellungen belegt, dass die Bewilligungsstellen an den Regierungen die wirtschaftliche Verwendung der beträchtlichen jährlichen staatlichen Mittel zur Förderung privater Schulen nicht sicherstellen. Der ORH kann einem Verzicht auf die stichprobenweise Prüfung aller Verwendungsnachweise bei den privaten Volks- und Förderschulen angesichts der Höhe der Haushaltsmittel nicht zustimmen, solange keine Kostenrichtwerte gelten.

Zur geplanten Änderung der Verwaltungsvorschriften zur BayHO ist anzumerken, dass diese den Kostenersatz bei den privaten Volks- und Förderschulen nicht betreffen.

Der ORH fordert nachdrücklich:

- Es ist dafür Sorge zu tragen, dass nur der tatsächlich schulisch notwendige Bedarf gefördert wird. Dies muss auch dann gelten, wenn im laufenden Verfahren Änderungen in der Bauausführung erfolgen.
- Durch Vorgabe von Kriterien und Kennwerten ist eine einheitliche Vorgehensweise der Regierungen zu gewährleisten.
- Der Kostenersatz bei privaten Volks- und Förderschulen ist pauschal zu regeln. Dabei sind eventuell besondere Anforderungen bei Förderschulen zu berücksichtigen. Die seit Jahren unbefriedigende Situation könnte entscheidend verbessert werden, wenn das Kultusministerium von seiner Ermächtigung, Pauschalen für den Baukostenersatz einzuführen, endlich Gebrauch machen würde. Sofern dabei auf die Kostenrichtwerte für staatliche Schulbauten zurückgegriffen werden sollte, müssten diese erst kritisch geprüft werden.
- Vor einer Vorlage der Kosten- und Verwendungsnachweise darf die Förderung nicht vollständig ausgezahlt werden.
- Die Kosten- und Verwendungsnachweise sind so rechtzeitig zu prüfen, dass etwaige Erstattungsansprüche noch erfolgreich geltend gemacht werden können.

19 **Mangelhafter Vollzug des Schulfinanzierungsgesetzes bei Heimkostenzuschüssen**

(Kap. 05 03 Tit. 681 01 und 681 02)

Bezirke, Landkreise und kreisfreie Städte gaben jährlich rd. 5,5 Mio. € zulasten des Staatshaushalts für die Unterbringung von Förderschülern in Heimen und Tagesstätten aus. Stattdessen hätten kommunale Mittel eingesetzt werden müssen.

Pro Jahr werden weitere 4 Mio. € aus dem Staatshaushalt für die Unterbringung von Förderschülern in Tagesstätten ausgegeben. Das Kultusministerium vertritt seit 1976 die Meinung, dass diese Maßnahmen in der Regel nicht notwendig seien. Der ORH fordert ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Förderung von Tagesstätten.

Das Kultusministerium hat über Jahre hinweg keine ausreichenden Maßnahmen getroffen, um einen rechtmäßigen und landeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen.

Der ORH hat zusammen mit drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in den Jahren 2007 und 2008 die im Jahr 2006 geleisteten Heimkostenzuschüsse nach den Art. 25, 26 und 36 des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) untersucht. Von den rd. 1.900 Fällen wurden 343 (18 %) im Einzelnen geprüft.

19.1 **Ausgangslage**

Kinder und Jugendliche, die an einer allgemein bildenden Schule nicht ausreichend unterrichtet werden können, besuchen Förderschulen. In vielen Fällen werden sie dabei in Heimen oder Tagesstätten ergänzend betreut und gefördert. Die ggf. anfallenden Heimkosten werden nahezu ausschließlich nach den bundesgesetzlichen Vorschriften des SGB von den Kommunen getragen:

- Seh-, Sprach- und Hörgeschädigte, Körper- und Geistigbehinderte erhalten die Heimkosten nach den Vorschriften des SGB XII (Sozialhilfe) ersetzt.
- Seelisch Behinderte und „Erziehungsschwierige“ erhalten die Heimkosten nach den Vorschriften des SGB VIII (Jugendhilfe) ersetzt.

Förderschüler, die nach diesen Vorschriften ausnahmsweise keinen Anspruch haben, erhalten die Heimkosten nach den Art. 25, 26 und 36 BaySchFG ersetzt. Der Landesgesetzgeber hat hierbei im Wesentlichen an Lernbehinderte gedacht. Das BaySchFG bestimmt ausdrücklich, dass eine Bezuschussung aus Landesmitteln nur dann zu-

lässig ist, wenn die Heimkosten nicht nach den Vorschriften des SGB XII (Sozialhilfe) oder SGB VIII (Jugendhilfe) zu tragen sind.

Leistungen - sei es nach dem SGB XII, dem SGB VIII oder dem BaySchFG - bewilligen die Bezirke, Landkreise und kreisfreien Städte. Soweit es sich um Zuschüsse nach dem BaySchFG handelt, erstattet der Staat den Kommunen die Auslagen.

Die staatlichen Heimkostenzuschüsse haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Staatliche Heimkostenzuschüsse 2004 bis 2008

Tabelle 23

	2004	2005	2006	2007	2008
Gesamtausgaben nach BaySchFG (Mio. €)	14,9	15,4	13,1	12,6	10,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr (%)		3,4	- 14,9	- 3,8	- 13,5

19.2 Feststellungen und Empfehlungen des ORH

2006 wurden insgesamt 13,1 Mio. € an Heimkostenzuschüssen nach dem BaySchFG gewährt. Etwa 5,5 Mio. € davon wurden zulasten des Staatshaushalts bewilligt, obgleich vorrangige Ansprüche nach dem SGB bestanden, die aus den kommunalen Haushalten zu finanzieren gewesen wären. Weitere 4 Mio. € davon wurden für die Bezuschussung teilstationärer Maßnahmen (Tagesstätten) ausgegeben. Der Besuch von Tagesstätten für den Unterricht in der Förderschule wird selbst vom Kultusministerium nicht für notwendig gehalten.

Diese Ausgaben machen rd. 70 % der gesamten vom Staat bezahlten Heimkostenzuschüsse aus.

19.2.1 Vorrangige Leistungen

In 180 von 343 geprüften Fällen wurde der Vorrang von Ansprüchen nach dem SGB nicht beachtet. Es handelte sich um verschiedene Fallgestaltungen:

- Stationäre Unterbringung in Heimen; durchschnittliche Kosten pro Fall: 17.200 € jährlich;
- Teilstationäre Unterbringung in Tagesstätten; durchschnittliche Kosten pro Fall: 7.300 € jährlich;

- Fahrkosten; durchschnittliche Kosten pro Fall: 1.200 € jährlich.

Hochgerechnet auf die Anzahl der Gesamtfälle (1.900) ergab sich daraus allein im Jahr 2006 ein Nachteil für den Staatshaushalt von rd. 5,5 Mio. €. Ausgaben in dieser Größenordnung hätten stattdessen jedes Jahr von den Kommunen getragen werden müssen.

Der ORH hat im Juli 2008 eine sofortige Überprüfung aller Fälle mit vorrangigem Anspruch nach dem SGB XII (Sozialhilfe) angeregt. Ziel war es, die unzulässige Inanspruchnahme von staatlichen Mitteln nach dem BaySchFG durch die Kommunen zu Beginn des Schuljahres 2008/2009 abzustellen. Darüber hinaus hält der ORH eine rechtliche Klarstellung für angezeigt. Der Anspruch auf Heimkostenzuschüsse nach dem BaySchFG sollte auf lernbehinderte Förderschüler begrenzt werden. In allen anderen Fällen besteht ohnehin ein vorrangiger Anspruch nach dem SGB.

Am 13. August 2008 hat das Kultusministerium der Empfehlung des ORH folgend eine Überprüfung aller Fälle mit vorrangigen Ansprüchen nach dem SGB XII (Sozialhilfe) angeordnet. Dies hat allein in den letzten vier Monaten des Jahres 2008 im Vergleich zum Vorjahr zu einem Rückgang der Ausgaben von 1,7 Mio. € geführt.⁵⁷

Das Kultusministerium hat mitgeteilt, die vorgeschlagene Rechtsänderung näher zu prüfen.

19.2.2 Unterbringung in Tagesstätten (teilstationär)

Viele Förderschüler erhalten nach dem Schulunterricht eine ergänzende Betreuung und Förderung in Tagesstätten.

„Heilpädagogische Tagesstätten“ bieten Kindern, die Probleme in ihrer Entwicklung haben, eine intensive Förderung. Deren Kosten werden nahezu ausschließlich nach dem SGB und nur in wenigen Einzelfällen nach dem BaySchFG übernommen. Daneben gibt es - allerdings nur im Regierungsbezirk Schwaben - 20 sog. „Sonderpädagogische Tagesstätten“. Diese sind personell und fachlich schlechter ausgestattet als die „Heilpädagogischen Tagesstätten“. Eine Übernahme deren Kosten nach dem SGB kommt daher nicht in Betracht. Diese werden deshalb nur durch Zuschüsse nach dem BaySchFG finanziert. 2006 entfielen von den 4 Mio. € Ausgaben für teil-

⁵⁷ Tabelle 23.

stationäre Maßnahmen 3,6 Mio. € (90 %) auf die 20 sonderpädagogischen Tagesstätten in Schwaben.

Das Kultusministerium hat seit 1976 mehrfach geäußert, teilstationäre Maßnahmen seien zur Sicherstellung des Förderschulbesuchs nicht erforderlich. Trotzdem wurden keine Bemühungen unternommen, um die Rechtslage zu ändern.

Der ORH fordert ein Gesamtkonzept. Es muss festgelegt werden, ob und ggf. unter welchen Umständen künftig teilstationäre Maßnahmen nach dem BaySchFG bezuschusst werden sollen.

Das Kultusministerium hat mitgeteilt, es sei bemüht, die Finanzierung teilstationärer Maßnahmen zu begrenzen. Der Komplex der sonderpädagogischen Tagesstätten befände sich in Bereinigung (stufenweiser sozialverträglicher Abbau, Ersatz durch passgenaue Lösungen, z. B. Ganztagschulkonzepte u. Ä.).

19.2.3 Bemessung des Zuschusses

Die Höhe der Zuschüsse nach dem BaySchFG orientiert sich grundsätzlich am SGB XII (Sozialhilfe). Allerdings gibt es Unterschiede bei der Bedarfsberechnung, dem anzurechnenden Einkommen, der „häuslichen Ersparnis“ und dem zu berücksichtigenden Vermögen.

Nach Auffassung des ORH sind gesonderte, vom SGB XII abweichende landesrechtliche Vorschriften nicht sinnvoll.

Der ORH fordert, die Regelungen des BaySchFG und der Durchführungsverordnung entsprechend zu ändern. Dadurch würde der Verwaltungsvollzug einfacher, ohne dass nennenswerte finanzielle Nachteile für den Staat oder die Förderschüler entstünden.

19.2.4 Ressortzuständigkeit

Bei der Gewährung von Heimkostenzuschüssen muss regelmäßig entschieden werden, ob Leistungen nach dem SGB zu gewähren sind und in welchem Umfang Einkünfte anzurechnen sind.

Hier ergibt sich folgende Problematik:

Der Vollzug des SGB obliegt den Kommunen als eigene Aufgabe. Die Aufsicht über die Kommunen obliegt dem Innenministerium. Sofern zur Wahrnehmung der Aufsicht fachgesetzliche Bewertungen aus dem Bereich des SGB benötigt werden, fällt dies in die Zuständigkeit des Sozialministeriums.

Der Vollzug der Heimkostenzuschüsse nach dem BaySchFG ist dagegen eine staatliche Aufgabe. Sie wurde den Kommunen übertragen. Hier hat das Kultusministerium die Fachaufsicht. Dieses hat auch das Recht zum Erlass von Verwaltungsvorschriften.

Die Zuständigkeit des Kultusministeriums für die Heimkostenzuschüsse nach dem BaySchFG bringt erhebliche Nachteile mit sich:

- In nahezu allen fachlichen Fragen benötigt das Kultusministerium eine Stellungnahme des Sozialministeriums.
- Im Kultusministerium sind keine ausreichenden Kenntnisse über Änderungen und Entwicklungen im Bereich des SGB vorhanden. Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu den Heimkostenzuschüssen nach dem BaySchFG wurden u. a. deswegen nicht zeitnah an die Änderungen im Bereich des SGB angepasst (vgl. TNr. 19.2.5).
- Eine einheitliche Konzeption bei der Unterbringung in Tagesstätten (vgl. TNr. 19.2.2) ließe sich wesentlich einfacher entwickeln und umsetzen, wenn das fachnähere Sozialministerium damit betraut wäre.

Der ORH fordert:

Auch die Heimkostenzuschüsse nach dem BaySchFG sollten, so wie die Ansprüche nach dem SGB, im Geschäftsbereich des Sozialministeriums bearbeitet werden. Dies könnte z. B. mit einer Verschiebung der Anspruchsgrundlagen für die Heimkostenzuschüsse aus dem BaySchFG in das Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze erreicht werden.

Das Sozialministerium hat sich gegen eine Umressortierung ausgesprochen. Die Regelung im BaySchFG sei wegen des Zusammenhangs mit dem staatlichen Schulauftrag sachgerecht. Das Sozialministerium weist nachdrücklich auf Aufsichtsdefizite des Kultusministeriums hin.

Auch das Kultusministerium hat sich wegen der Neukonzeption der Bezuschussung teilstationärer Maßnahmen gegen eine Umressortierung ausgesprochen.

19.2.5 Unzureichende Rechtsvorschriften und Vollzugshinweise

Die Prüfung hat ergeben, dass der Vollzug der Heimkostenzuschüsse nach dem BaySchFG unzureichend geregelt ist. Sowohl die Verordnung zur Durchführung der Art. 25, 26 und 36 des BaySchFG als auch die Vollzugsbekanntmachung hierzu stammen aus dem Jahr 1967. Sie bedürften einer Überarbeitung. Dies gilt auch für einige Vollzugshinweise.

Beispiele:

- Umfassende Vollzugshinweise zur Abgrenzung von vorrangigen Ansprüchen nach dem SGB fehlen.
- Das Kultusministerium hat bereits 1989 angekündigt, die nicht mehr zeitgemäße Regelung zum Ansatz der häuslichen Ersparnisse zu ändern. Bislang - also nunmehr nach 20 Jahren - ist noch nichts geschehen.
- Ausbildungsförderungen und Unterhaltszahlungen werden seit mehr als 25 Jahren trotz fehlender Rechtsgrundlage angerechnet. Eine bereits 1982 angekündigte Rechtsänderung wurde bis heute nicht umgesetzt.

19.3 Abschließende Bemerkungen des ORH

19.3.1 Vorrangige Leistungen

Der ORH hält nach wie vor an seiner Forderung nach einer Änderung des BaySchFG fest. Ein Anspruch auf Heimkostenzuschuss sollte nur lernbehinderten Förderschülern eingeräumt werden.

19.3.2 Leistungsanspruch bei teilstationärer Unterbringung

Die vom Kultusministerium geäußerte Absicht, sich zu bemühen, die Finanzierung teilstationärer Maßnahmen zu begrenzen, hält der ORH für unzureichend.

Das Ministerium sollte handeln:

- Zunächst muss entschieden werden, ob künftig überhaupt noch teilstationäre Maßnahmen über das BaySchFG finanziert werden sollen; schließlich stellt das Kultusministerium dies selbst seit 1976 immer wieder infrage. Zudem schreitet der Ausbau von Ganztagschulen voran.

- Falls dies bejaht wird, müsste ein Gesamtkonzept zur künftigen Finanzierung teilstationärer Maßnahmen nach dem BaySchFG erstellt werden. Darin müsste insbesondere geklärt werden, ob und wie lange die Kosten der sonderpädagogischen Tagesstätten weiterhin bezuschusst werden sollen.

Das Kultusministerium hat mitgeteilt, es habe zwischenzeitlich mit der Neukonzeption begonnen.

19.3.3 Bemessung des Zuschusses

Das Kultusministerium hat zugesichert, die vom ORH angeregte Rechtsänderung zur Bemessung des Zuschusses in die Wege zu leiten.

19.3.4 Ressortzuständigkeit

Der ORH hält an seiner Forderung zu einer Änderung der Ressortzuständigkeit fest. Die von den beiden Staatsministerien hiergegen vorgetragene Argumente überzeugen nicht. Bei der Neukonzeption der Bezuschussung der Kosten teilstationärer Maßnahmen handelt es sich um ein vorübergehendes grundsätzliches Problem. Die einzel-fallbezogene Abgrenzung vorrangiger Ansprüche und die Bemessung der Zuschüsse nach dem SGB bereiten dagegen auf Dauer Vollzugsprobleme.

19.3.5 Unzureichende Rechtsvorschriften und Vollzugshinweise

Umfassende Vollzugshinweise zur Abgrenzung der Ansprüche nach dem BaySchFG und dem SGB XII (Sozialhilfe) hat das Kultusministerium erst im Juni 2009 erlassen. Das Sozialministerium benötigte für seine fachliche Stellungnahme fünf Monate. Vollzugshinweise zur Abgrenzung der vorrangigen Ansprüche nach dem SGB VIII (Jugendhilfe) hält das Kultusministerium erst nach der Neukonzeption der Bezuschussung von Kosten teilstationärer Maßnahmen für sinnvoll. Darüber hinaus hat das Kultusministerium eine weitgehende Umsetzung der vom ORH geforderten Anpassungen der Rechts- und Vollzugsvorschriften zugesichert.

Nacherhebungen in 2009 zeigten, dass wegen des Fehlens klarer Vollzugshinweise nach wie vor zu Unrecht Leistungen nach dem BaySchFG und damit aus dem Staatshaushalt bewilligt werden.

Die Prüfungsmitteilung ging den beiden Staatsministerien im Juli 2008 zu. Dennoch vermochten diese bisher keinen umfassend rechtmäßigen und landeseinheitlichen Vollzug der Heimkostenzuschüsse sicherzustellen. Das ist unbefriedigend.

Der ORH fordert, die gesamten Regelungen zügig neu zu fassen. Sollte die o. a. Neukonzeption längere Zeit in Anspruch nehmen, hält der ORH eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften und Vollzugshinweise in zwei Schritten für angezeigt. Zumindest vorläufige Vollzugshinweise zum SGB VIII (Jugendhilfe) sollten rasch ergehen.

20 Mängel bei der ESF-Förderung von Volkshochschulen

(Kap. 05 05 TG 86, 87)

Projekte einzelner Volkshochschulen wurden auch aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert. Die geprüften Projekte waren weder neu noch innovativ und entsprachen deshalb nicht den europäischen Vorgaben. Die in die Förderung eingerechneten hohen Kosten einzelner Projekte waren zum Teil nicht plausibel. Die zu Unrecht gewährten Fördermittel wurden zwischenzeitlich zurückgefordert.

Künftig ist sicherzustellen, dass sowohl die europarechtlichen Vorgaben als auch die bayerischen Haushaltsvorschriften beachtet werden. Es ist darauf zu achten, dass die Projekte entsprechend der Bewilligung durchgeführt und die Verwendungsnachweise gründlich geprüft werden.

Ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt hat sieben Projekte der Erwachsenenbildung geprüft, die mit Mitteln aus dem ESF gefördert wurden. Diese Projekte wurden an verschiedenen Volkshochschulen durchgeführt. Gegenstand der Prüfung war,

- wie das Förderverfahren organisiert und die Projektanträge von der staatlichen Verwaltung bearbeitet wurden und
- wie die Empfänger die Mittel verwendet haben.

20.1 Förderung mit Mitteln aus dem ESF

Der ESF stellt Mittel für Förderprogramme bereit, um die Lage auf dem Arbeitsmarkt in der EU zu verbessern. Zu diesem Zweck unterstützt der ESF Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie Maßnahmen zur Förderung der sozialen Eingliederung.

Die Maßnahmen werden von den Mitgliedstaaten kofinanziert. Es müssen also immer Mittel der öffentlichen Hand beigesteuert werden; maximal 50 % der Fördermittel dürfen aus dem ESF stammen. Die genaue Ausgestaltung der Förderung legen die Mitgliedstaaten in ihren Programmen fest. Bevor eine Förderung mit europäischen Mitteln erfolgen kann, muss die Kommission diese Programme genehmigen.

Den von der EU festgelegten Rahmen hat der Freistaat Bayern in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit dem „Ziel-2-Programm Bayern 2000 bis 2006“ ausgestaltet. Dort waren auch Maßnahmen der Erwachsenenbildung vorgesehen. Diese setzen u. a. auf eine gezielte Aus- und Weiterbildung der in Ziel-2-Gebieten lebenden Menschen. Mit neuen Bildungsangeboten und innovativen Bildungsinitiativen sollte die Standortqualität der Ziel-2-Gebiete maßgeblich verbessert werden.⁵⁸

20.2 ESF-geförderte Projekte in Bayern

Für die Erwachsenenbildung wurden in der Förderperiode 2000 bis 2006 insgesamt 37,4 Mio. € ESF-Mittel bewilligt. Zusätzlich steuerte der Staat 4 Mio. € aus Landesmitteln bei. Den Rest finanzierten Kommunen, der Bund oder Dritte mit unterschiedlichen Anteilen. Insgesamt wurden im Rahmen der Erwachsenenbildung 555 Projekte gefördert.

Für das Förderverfahren dieser Projekte galt Folgendes:

In den Jahren 2000 bis 2006 konnten staatlich anerkannte Träger der Erwachsenenbildung, wie der Bayerische Volkshochschulverband und die Volkshochschulen, Förderanträge für Projekte stellen. Diese Anträge mussten beim Kultusministerium eingereicht werden. Dieses entschied, ob das Projekt aus fachlicher Sicht grundsätzlich förderfähig war und stimmte ggf. auch einem vorzeitigen Beginn der Maßnahme zu. Das weitere Bewilligungsverfahren wurde von einer Regierung durchgeführt. Diese hatte den Antrag erneut zu prüfen und insbesondere zu klären, welche Ausgaben förderfähig sind. Wenn der überarbeitete Antrag wesentlich von den ursprünglichen Angaben abwich, musste die Regierung vom Kultusministerium eine erneute Entscheidung einholen. Die Regierung fertigte den Bewilligungsbescheid und war zuständig für die Projektbegleitung, die Bearbeitung der Auszahlungsanträge sowie für die Prüfung des Verwendungsnachweises.

⁵⁸ Einheitliches Programmplanungsdokument zur EU-Strukturfondsförderung - genehmigte Endfassung 16. November 2006; KMS vom 15. Januar 2003 Gz. II/6 L 0122/154/2-1/138519.

20.3 Festgestellte Mängel bei der Verwendung der Mittel

Bei allen sieben geprüften Projekten wurden Fehler festgestellt. Besonders gravierend waren sie in den nachfolgenden drei Fällen:

20.3.1 Projekt 1: „Leben an der Grenze - Sprechen mit Europa“

Das Fremdsprachen-Projekt „Leben an der Grenze - Sprechen mit Europa“ wurde bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 185.000 € mit 81.000 € ESF-Mitteln gefördert.

Das Projekt war identisch mit dem seit Jahren durchgeführten Sprachenprogramm der Volkshochschule. Gefördert wurde u. a. ein Konversationskurs Französisch, der im Herbst 2006 bereits sein 20-jähriges Bestehen feierte. Die mit ESF-Mitteln geförderten Kurse waren für die Teilnehmer auch nicht kostengünstiger. Die Förderung brachte ausschließlich Vorteile für die Volkshochschule. Sie erschloss sich damit zusätzliche Finanzmittel.

Die im Förderantrag angekündigten Leistungen wurden in größerem Umfang nicht erbracht. Im Förderantrag wurde u. a. eine individuelle Bildungsberatung als innovativer Teil dieses Projekts herausgestellt. Danach sei diese Beratung notwendig, da „leistungsorientierter Sprachunterricht auf verschiedenen Kompetenz-Niveaus auch verschiedene Kursformen und eine einheitliche Zusammensetzung der Kursteilnehmer erfordere“. Laut Antrag sollten für jeden Kursteilnehmer 2 bis 4 Unterrichtseinheiten für Bildungsberatung und Einstufungstests aufgewendet werden. Das Kultusministerium bestätigte die fachliche Förderfähigkeit. Die Regierung bewilligte dem Bayerischen Volkshochschulverband die Zuwendung, der sie an eine Volkshochschule weiterleitete.

Für die individuelle Bildungsberatung und Einstufungstests wären entsprechend der geplanten Teilnehmerzahl 500 bis 900 Unterrichtseinheiten notwendig gewesen. Tatsächlich fand die vorgesehene umfangreiche individuelle Beratung der Teilnehmer nicht statt. Sie beschränkte sich auf allgemeine Auskünfte einer Büroangestellten zum Kursniveau und zu den Lehrbüchern. Bei weitergehenden Fragen wurde der Interessent an den jeweiligen Kursleiter verwiesen.

Im Ergebnis handelte es sich bei dem Projekt um kein neues innovatives Vorhaben. Die Durchführung des Projekts wich von den Angaben im Förderantrag ab. Die Kriterien für eine ESF-Förderung lagen nicht vor.

20.3.2 **Projekt 2: „Regionaler Dienstleistungsservice im Bereich der EDV-Qualifizierung“**

Bei diesem Projekt wurden 76 Kurse durchgeführt. Die zuwendungsfähigen Ausgaben von 486.000 € wurden mit 243.000 € ESF-Mitteln gefördert.

Hier wurde im Förderantrag u. a. angegeben,

- es würden neue Lehrgangsmethoden, wie z. B. E-learning entwickelt und erprobt,
- es würden IT-spezifische Weiterbildungsberatungen für Kursteilnehmer und Betriebe angeboten,
- es würden betriebliche Schulungen durchgeführt,
- der Schulungsumfang belaufe sich auf 20 bis 30 Unterrichtseinheiten.

Die Regierung bewilligte die Förderung unter der Auflage, dass mindestens 7 Personen an einem Kurs teilnehmen.

Die Prüfung hat Folgendes ergeben:

- Es fehlte an dem für die ESF-Förderung erforderlichen innovativen und zusätzlichen Charakter; dieser ergab sich nur aus der Beschreibung im Förderantrag, nicht jedoch aus dem tatsächlich durchgeführten Programm. Tatsächlich unterschied sich dieses IT-Schulungsprojekt nicht wesentlich vom üblichen IT-Schulungsprogramm der Volkshochschule. Es wurden weder neue Lehrgangsmethoden entwickelt und erprobt, noch eine IT-spezifische Weiterbildungsberatung für Betriebe und betriebliche Schulungen durchgeführt.
- Zwei Drittel der 76 Kurse haben den geförderten Schulungsumfang nicht erreicht; dort bestanden die Kurse nur aus 2 bis 16 Unterrichtseinheiten. Im Übrigen war der geförderte Schulungsumfang von 20 bis 30 Unterrichtseinheiten nicht ausreichend für eine auf dem Arbeitsmarkt beruflich verwertbare Qualifikation. Das Lehrgangssystem „Europäischer Computer Pass - Xpert“ der Europäischen Prüfungszentrale Hannover empfiehlt beispielsweise zum Erwerb grundlegender IT-Kenntnisse für den Arbeitsmarkt einen Schulungsumfang von wenigstens 60 Unterrichtseinheiten.
- Die Hälfte der Kurse hatte weniger als 7 Teilnehmer.

- Zwischen den von der Volkshochschule abgerechneten Personalkosten und den tatsächlich durchgeführten Unterrichtseinheiten besteht ein auffälliges Mißverhältnis: Trotz des geringen Umfangs der Schulung hat die Volkshochschule laufende Kosten für das Stammpersonal von 340.000 € mit einer nicht nachvollziehbaren Gesamtstundenzahl von 90 Stunden pro Woche für das Projekt abgerechnet. Dies ist auch deshalb nicht plausibel, weil von den insgesamt 1.066 Unterrichtseinheiten rund 90 % von Honorarkräften erbracht wurden, die jedoch nur 23.000 € erhielten.
- Ausgehend von den anerkannten Projektkosten von rd. 486.000 € entfielen auf jede Unterrichtseinheit durchschnittlich 456 € (davon 228 € ESF-Mittel).

20.3.3 Projekt 3: „Qualifizierungsoffensive für touristische Leistungsträger“

Das Projekt wurde bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 382.000 € mit 191.000 € ESF-Mitteln gefördert.

Laut Antrag sollte der Tourismus im Landkreis gestärkt werden. Die Umsetzung sollte in vier Teilbereichen erfolgen:

- Schule und Tourismus
- Selbst-Hilfe-Koffer für touristische Leistungsträger (Anleitungen zu den wichtigsten Themen und Fragestellungen)
- Qualifizierungsmaßnahmen und Seminare
- Einrichtung von Qualitätszirkeln zur Fortsetzung der Qualitätsoffensive

Die Regierung bewilligte die Förderung. Die Förderrichtlinien des Kultusministeriums legten einen Mindestumfang von 30 Unterrichtseinheiten fest.

Die Prüfung hat Folgendes ergeben:

- Die vorgesehenen Maßnahmen zu den Bereichen Schule und Tourismus sowie Selbst-Hilfe-Koffer entfielen. Die Einrichtung von Qualitätszirkeln wurde nicht dokumentiert.
- Nur ein Sechstel der Kurse erreichte den erforderlichen Mindestumfang von 30 Unterrichtseinheiten. Die übrigen Kurse hatten einen geringeren Umfang. Eine auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikation kann damit nicht erwartet werden.

- Die Volkshochschule rechnete nicht plausible Personalkosten ab. Sie führte im Jahr 2002 lediglich einen eintägigen Kurs („Gasträume gestalten“) mit 9 Teilnehmern durch. In den ersten beiden Projektjahren (1. Oktober 2002 bis 31. Dezember 2003) wurden nur 8 Kurse mit insgesamt 88 Unterrichtseinheiten durchgeführt. Trotzdem wurden neben den Honoraren für Dozenten noch 3.600 Stunden mit 84.000 € für das Stammpersonal abgerechnet. Pro durchgeführter Unterrichtseinheit sollen somit 41 Stunden Einsatz des Stammpersonals der Volkshochschule notwendig gewesen sein. Das entspräche 955 € je Unterrichtseinheit.

20.4 Auffassung des ORH

Die zwischen Kultusministerium und Regierung geteilte Zuständigkeit trug wesentlich dazu bei, dass Projekte gefördert wurden, die weder den Förderkriterien der EU noch den bayerischen Haushaltsvorschriften genügten. Die für die Detailprüfung zuständige Regierung hat die Entscheidung der vorgesetzten Behörde darüber, ob ein Projekt grundsätzlich förderwürdig ist, nicht mehr infrage gestellt. Außerdem hat es die Regierung versäumt, die Projekte ausreichend zu begleiten und die Verwendungsnachweise gründlich zu prüfen. Der ORH empfahl, das gesamte Förderprogramm auf die Regierung zu übertragen, die vorgefundenen Mängel abzustellen und zu Unrecht gewährte Fördermittel zurückzufordern.

20.5 Stellungnahme des Kultusministeriums

Nach mehreren Jahren Verwaltungsvollzug in diesem Bereich habe sich die Situation grundlegend verändert. Ab 1. Januar 2009 sei daher die Entscheidung über die fachliche Förderfähigkeit im Bereich der Erwachsenenbildung auf die Regierung übertragen worden. Der Empfehlung des ORH zu einer höheren Transparenz des abzurechnenden Personaleinsatzes solle Rechnung getragen werden.

Das Kultusministerium ist allerdings der Auffassung, dass zu Beginn der Förderperiode die Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Ministerium und Regierung sachlich geboten und zwingend erforderlich gewesen sei, um die große Zahl der vorliegenden Zuschussanträge sachgerecht und zeitnah abzuwickeln. Nur so habe ein eventuell drohender Mittelverfall verhindert werden können.

Nach Auffassung des Ministeriums beziehe sich die vom ORH geforderte Zusätzlichkeit der Maßnahmen nicht auf Einzelmaßnahmen, sondern auf das gesamte Programm. Dies bedeute, der Freistaat dürfe Landesmittel, mit denen er einen bestimmten Förderbereich bereits finanziell ausgestattet hat, nicht durch ESF-Mittel ersetzen.

Für einzelne Zuwendungsempfänger gelte diese Vorgabe nicht. Darüber hinaus müssten betreffende Maßnahmen der Erwachsenenbildung nicht neu und innovativ sein.

Zu den angeführten Einzelfällen führt das Kultusministerium aus:

Bei den beiden Projekten „Leben an der Grenze - Sprechen mit Europa“ sowie „Regionaler Dienstleistungsservice im Bereich der EDV-Qualifizierung“ bestätigt das Kultusministerium die Feststellungen des ORH, dass die Projekte in anderer Form als im Zuschussantrag beschrieben durchgeführt wurden. In beiden Fällen forderte die Regierung die Zuschüsse in vollem Umfang zurück.

Beim Projekt „Qualifizierungsoffensive für touristische Leistungsträger“ wurden aufgrund der Feststellung der Rechnungsprüfung die geltend gemachten Personalkosten korrigiert und rd. 82.000 € zurückgefordert.

20.6 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH begrüßt, dass die Regierung nunmehr für das gesamte Förderverfahren zuständig ist und Zuwendungen umfassend zurückgefordert wurden.

Bei den Projekten der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 hat die Regierung sicherzustellen, dass die Anträge den Förderkriterien entsprechen. Der ORH hält daran fest, dass nur Projekte gefördert werden dürfen, die neu und innovativ sind. Dies ergibt sich auch aus den vom Ministerium erlassenen Förderrichtlinien. Es ist darauf zu achten, dass die Projekte entsprechend der Bewilligung durchgeführt werden. Außerdem müssen Verwendungsnachweise gründlich geprüft werden.

Staatsministerium der Finanzen

21 Bayerische Landesbank

(Kap. 13 05, Anlage D, lfd. Nr. 3.2)

Die Bayerische Landesbank (BayernLB) hat für das Jahr 2007 nur mithilfe bilanztechnischer Maßnahmen einen Jahresüberschuss ausgewiesen. Obwohl die enormen Belastungen aus der Finanzmarktkrise bereits absehbar waren, wurden je 57 Mio. € an den Freistaat Bayern und den Sparkassenverband ausgeschüttet.

Der Sparkassenverband als Miteigentümer hat sich an den Stützungsmaßnahmen zur Sicherung der BayernLB nicht beteiligt. Der Staat trägt die Lasten allein. Dies ist im Zukunftskonzept und bei den entsprechenden vertraglichen Regelungen zu berücksichtigen.

Aufgrund der dramatischen finanziellen Entwicklungen bei der BayernLB hat der ORH beim Finanzministerium und Innenministerium in der ersten Jahreshälfte 2009 örtliche Erhebungen durchgeführt. Diese konzentrierten sich in erster Linie auf die haushaltsmäßigen Auswirkungen der geplanten bzw. bereits getroffenen Maßnahmen der Anteilseigner zur Bewältigung der Folgen der Finanzmarktkrise bei der BayernLB. Mit der politischen Verantwortung im Zusammenhang mit der Information des Parlaments über Verluste, Abschreibungen und Wertberichtigungsbedarf der BayernLB aufgrund der internationalen Finanzmarktkrise befasste sich ein Untersuchungsausschuss des Landtags. Seinen Schlussbericht legte der Ausschuss am 26. Juni 2008 vor.⁵⁹

21.1 Finanzmarktkrise

Nach ersten Zahlungsstörungen im Februar 2007 - ausgelöst durch die Entwicklungen auf dem US-Immobilienmarkt - kam es im August 2007 zum Ausbruch der Finanzmarktkrise. Erstmals in der Geschichte des ABS-Marktes (Asset Backed Securities) waren nun strukturierte Wertpapiere unabhängig von ihrer Qualität praktisch unverkäuflich. Die BayernLB war davon durch ihr hohes Engagement bei der Finanzierung solcher Immobilien und anderer Anlagen mit strukturierten Wertpapieren betroffen. Das ABS-Portfolio erreichte per 31. Dezember 2001 einen Höchststand von 36,4 Mrd. € und betrug zum Jahreswechsel 2006/2007 34 Mrd. €.

⁵⁹ LT-Drucksache 15/10950.

21.2 Rechtliche Verhältnisse

Die BayernLB ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in München. Sie entstand 1972 durch Vereinigung der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt mit der Bayerischen Gemeindebank Girozentrale.

Die BayernLB hat seit ihrer Gründung insbesondere die Aufgaben einer Staatsbank sowie einer Kommunal- und Sparkassenzentralbank. Sie hat durch ihre Geschäftstätigkeit den Freistaat und seine kommunalen Körperschaften einschließlich der Sparkassen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu unterstützen. Darüber hinaus kann die Bank alle Arten von Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften betreiben sowie alle sonstigen Geschäfte, die der Bank dienen (Art. 2 BayLBG⁶⁰).

Sämtliche Anteile werden seit September 2002 von der BayernLB Holding AG gehalten. Zweck dieser Konstruktion ist es u. a., dass sich auch private Dritte über die Holding an der BayernLB beteiligen können. Anteilseigner waren der Freistaat Bayern und der Sparkassenverband Bayern zu je 50 %. Nach den Kapitalzuführungen zwischen Dezember 2008 und März 2009 haben sich die Beteiligungsverhältnisse grundlegend geändert. Der Anteil des Freistaats am Grundkapital der Holding beläuft sich nunmehr auf vorläufig 94 %, der Anteil des Sparkassenverbands Bayern auf vorläufig 6 %. Die genauen Beteiligungsquoten werden dann festgesetzt, wenn die endgültige Unternehmensbewertung vorliegt.

Organe der BayernLB sind der Vorstand, der Verwaltungsrat und die Generalversammlung. Die Generalversammlung entspricht der Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft.

21.3 Feststellungen des ORH

21.3.1 Ausschüttung für das Geschäftsjahr 2007

Der Untersuchungsausschuss hat in seinem Bericht vom 26. Juni 2008 ausgeführt, dass sich für die BayernLB bereits aus einem Zwischenbericht zum 31. März 2008 beträchtliche Belastungen aus der Finanzmarktkrise ergaben. Seit April 2008 befassten sich die Anteilseigner mit Abschirmungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem ABS-Portfolio der BayernLB.

⁶⁰ Bayerisches Landesbank-Gesetz vom 9. Juni 2005 i. d. F. vom 1. Mai 2007.

Nur mithilfe geschäftspolitischer Maßnahmen und der Ausschöpfung von Bilanzierungswahlrechten (insbesondere Umwidmung von Wertpapieren des Umlaufvermögens in das Anlagevermögen zur Vermeidung von hohen Abschreibungen) konnte die BayernLB im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2007 ein positives Ergebnis von 126 Mio. € ausweisen. Der Bericht des Untersuchungsausschusses führt hierzu Folgendes aus: „Die Wirtschaftsprüfer testierten im Teilprüfungsbericht das Ergebnis der Bilanzakrobatik: ‚Die unterbliebenen Niederstwertabschreibungen für ABS-Investments belaufen sich zum Bilanzstichtag (Anm.: 31. Dezember 2007) auf 877,2 Mio. €.’ Dies bedeutet, die Bank hätte ohne bilanzielle Umwidmung der Wertpapierbestände bereits 2007 einen Verlust in Höhe von mindestens 700 Mio. € eingefahren, weit weg von einem dividendenfähigen Ergebnis.“⁶¹

Trotz der sich bereits abzeichnenden notwendigen Abschirmungsmaßnahmen hat die Generalversammlung der BayernLB am 25. April 2008 eine Ausschüttung von 126 Mio. € (= 7 % auf das zu diesem Zeitpunkt eingezahlte Grundkapital von 1,8 Mrd. €) an die BayernLB Holding AG beschlossen. Diese Ausschüttung, die der Höhe in den vergangenen Jahren entspricht, führte zu einem entsprechenden Bilanzgewinn im Jahresabschluss zum 30. Juni 2008 bei der BayernLB Holding AG. Die Aktionäre der BayernLB Holding AG (Freistaat und Sparkassenverband je 50 %) haben am 9. September 2008 beschlossen, einen Betrag von 114 Mio. € aus dem Bilanzgewinn auszuschütten. Der Rest wurde auf neue Rechnung vorgetragen. Am 10. September 2008 wurden an den Freistaat und den Sparkassenverband jeweils 57 Mio. € (brutto) ausgeschüttet.

Im Laufe des Geschäftsjahres 2008 erhöhten sich die Belastungen aus der Finanzmarktkrise in immer kürzeren Abständen. Der Jahresabschluss 2008 der BayernLB weist einen Jahresfehlbetrag von 3,9 Mrd. € aus.⁶²

21.3.2 Stabilisierungsmaßnahmen durch einseitige Kapitalzuführungen des Staates

Im Zuge der Finanzmarktkrise haben der Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) und die EU-Kommission die Anforderungen an die aufsichtsrechtliche Kernkapitalquote⁶³ erhöht. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Liquiditätsgarantien musste nun eine Kernkapitalquote von 8 % vorliegen.

⁶¹ LT-Drucksache 15/10950, S. 42.

⁶² Jahresfehlbetrag im BayernLB-Konzern 5,1 Mrd. €.

⁶³ § 10 Abs. 2 a S. 1 KWG.

Diese Kernkapitalquote (ab 20. Februar 2009 mindestens 7 %) konnte von der BayernLB nur mithilfe umfangreicher staatlicher Stabilisierungsmaßnahmen erreicht werden. Der Kapitalbedarf der BayernLB hatte sich zwischenzeitlich auf 10 Mrd. € erhöht.

Die Staatsregierung möchte die BayernLB konsolidieren und ein tragfähiges Zukunftskonzept entwickeln, das Fusionen, Teilprivatisierung oder Gesamtverkauf einschließt.

21.3.2.1 Geplante Stützungsmaßnahmen

Bereits seit April 2008 befassten sich die Anteilseigner mit Abschirmungsmaßnahmen für die BayernLB.

Zunächst wurde erwogen, einen „großen Rettungsschirm“ einzurichten. Hierzu sollte das ABS-Portfolio vollständig in eine Zweckgesellschaft übertragen und durch Garantien der Anteilseigner von insgesamt 4,8 Mrd. € jeweils hälftig abgesichert werden. Der Selbstbehalt der BayernLB sollte bei diesem Rettungsschirm 1,2 Mrd. € betragen.

Die Einrichtung eines „großen Rettungsschirms“ wurde allerdings nicht mehr weiter verfolgt. Die BayernLB und ihre Anteilseigner konzentrierten sich nun stattdessen auf die Möglichkeit eines „kleinen Rettungsschirms“. Dafür sollten nur Teile des ABS-Portfolios (7 Mrd. €) in eine Zweckgesellschaft transferiert und - bei einem Selbstbehalt der BayernLB von 0,7 Mrd. € - nicht mehr allein durch die Anteilseigner, sondern auch durch andere Investoren gesichert werden. Zur Errichtung des „kleinen Rettungsschirms“ kam es schließlich auch nicht.

Das Kabinett hat kurz nach Inkrafttreten des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes (FMStG) am 23. Oktober 2008 über die aktuellen Auswirkungen der internationalen Finanzmarktkrise auf die BayernLB beraten. Gegenstand der Kabinettsitzung war der zu diesem Zeitpunkt prognostizierte Eigenkapitalbedarf der BayernLB von 6,4 Mrd. € für die Jahre 2008 bis 2011. Dabei wurde insbesondere Folgendes beschlossen:

- Kapitalzuführung des Freistaats zur BayernLB von 300 Mio. € und Leistung einer stillen Einlage von 400 Mio. € unter der Voraussetzung, dass der Sparkassenverband seinerseits eine Kapitalzuführung von 300 Mio. € vornimmt.
- Der Vorstand der BayernLB solle unverzüglich Verhandlungen mit dem Bund zur Inanspruchnahme von Stabilisierungsmaßnahmen nach dem FMStG sowie mit der EU-Kommission aufnehmen.

Der Grund für die Disparität der vorgesehenen Kapitalzuführung war, dass sich der Sparkassenverband außerstande sah, eine Kapitalzuführung im selben Umfang wie der Freistaat zu leisten.

Am 10. November 2008 beantragte die BayernLB unabhängig von den geplanten Kapitalzuführungen beim SoFFin die Übernahme von Garantien in Höhe von 15 Mrd. € für neu begebene Schuldtitel und Emissionen der Bank.

Bis Ende November 2008 hatte sich der Kapitalbedarf der BayernLB aufgrund der aktuellen Marktentwicklungen weiter auf 10 Mrd. € erhöht. Der Freistaat war inzwischen bereit, die Kapitalbasis der Bank ohne jegliche Beteiligung der Sparkassen um 7 Mrd. € zu stärken. Die verbleibenden 3 Mrd. € sollten gemäß dem bisher schon vorgesehenen Zeitplan vom Bund (SoFFin) bereitgestellt werden. Gleichzeitig war der Freistaat bereit, ein ABS-Teilportfolio mittels einer Garantie von 4,8 Mrd. € abzusichern.

21.3.2.2 Endgültige Stabilisierungsmaßnahmen

Am 2. Dezember 2008 hat der Ministerrat auf Empfehlung des Finanzministers das Konzept für folgende Stützungsmaßnahmen für die BayernLB beschlossen:

- Alleinige Kapitalzufuhr durch den Freistaat in Höhe von 10 Mrd. €, davon
 - 7 Mrd. € Eigenkapital,
 - 3 Mrd. € in Form einer stillen Einlage.
- Abschirmungsmaßnahme des Freistaats
 - Übernahme einer Garantie in Höhe von bis zu 4,8 Mrd. €.
- Stabilisierungsmaßnahme durch den SoFFin
 - Übernahme von Garantien in Höhe von 15 Mrd. € für neu begebene Schuldtitel und Emissionen der Bank.

Am 3. Dezember 2008 unterzeichnete der Vorstand der BayernLB den Vertrag zur Übernahme von Garantien von 15 Mrd. € durch den SoFFin. Darin verpflichtete sich die BayernLB insbesondere, dass die „Eckpunkte der Restrukturierung der BayernLB-Gruppe“ dem SoFFin vorzulegen sind und das Unternehmen bis spätestens 31. März 2009 nach Durchführung der Rekapitalisierung durch den Freistaat von

10 Mrd. € angemessen kapitalisiert ist. Auf die ursprünglich vorgesehene Beteiligung des SoFFin an der Rekapitalisierung in Höhe von 3 Mrd. € wurde verzichtet.

21.3.2.3 Umsetzung der staatlichen Kapitalzuführungen

Die Rekapitalisierung der BayernLB wurde in drei Tranchen durchgeführt.

Im Dezember 2008 nahm der Freistaat eine Kapitalzuführung bei der BayernLB Holding AG von 3 Mrd. € vor. Durch diese Zuführung erhöhte sich der Anteil des Freistaats an der BayernLB Holding AG auf rd. 88 %, während der Anteil des Sparkassenverbands auf rd. 12 % zurückging (basierend auf dem vorläufigen Unternehmenswert der BayernLB).

Ende Januar 2009 leistete der Freistaat eine stille Einlage bei der BayernLB von 3 Mrd. €. Hierzu wurde ein Vertrag mit der BayernLB (nicht der Holding AG) über eine stille Gesellschaft geschlossen. Die Einlage führt nicht zu einer Erhöhung der Beteiligungsquote des Freistaats an der BayernLB Holding AG. Der Vertrag ist unbefristet. Der BayernLB steht unter bestimmten Voraussetzungen ein Kündigungsrecht zum 29. Januar 2014 bzw. zum 29. Januar 2019 zu.

Die stille Einlage wird, soweit kein Bilanzverlust vorliegt, mit 10 % verzinst. Der Vergütungssatz musste sich an den Vorgaben der EU-Kommission vom 13. Oktober und vom 5. Dezember 2008 sowie der Genehmigung des deutschen Rettungspakets durch die EU-Kommission vom 12. Dezember 2008 orientieren.

Im März 2009 nahm der Freistaat eine weitere Kapitalzuführung bei der BayernLB Holding AG von 4 Mrd. € vor. Durch diese Zuführung erhöhte sich der Anteil des Freistaats an der BayernLB Holding AG auf rd. 94 %, während der Anteil des Sparkassenverbands auf rd. 6 % gesunken ist (basierend wiederum auf dem vorläufigen Unternehmenswert der BayernLB).

Mit der 3. Tranche erreichte die BayernLB eine Kernkapitalquote von gut 9 %. Damit wurde die Verpflichtung gegenüber dem SoFFin erfüllt, bis spätestens 31. März 2009 über eine entsprechende Kernkapitalquote zu verfügen.

21.3.3 Abschirmung des ABS-Portfolios

Neben den Kapitalzuführungen hat der Freistaat auch Risiken aus dem ABS-Portfolio der Bank mit einem Nominalwert von rd. 21 Mrd. € (Stand: Dezember 2008) abge-

schirmt. Die staatliche Garantie umfasst alle Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Die ersten Verluste bis zu 1,2 Mrd. € werden von der BayernLB selbst getragen (Selbstbehalt der Bank). Die Vergütung des Freistaats für die übernommene Garantie beträgt 0,5 % jährlich auf den jeweils ausstehenden Garantiehöchstbetrag (zu Beginn 4,8 Mrd. €).

Ziel der Abschirmung ist es, weitere Abschreibungen auf das ABS-Portfolio zu verhindern und damit Verluste der BayernLB und eine Reduzierung des Eigenkapitals zu vermeiden. Nach den zum Zeitpunkt der Einbringung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2008 vorliegenden Informationen betrug die tatsächliche Ausfallerwartung in einem mittleren Ausfallszenario (base case) 2,825 Mrd. €, in einem ungünstigen Ausfallszenario (worst case) 4,384 Mrd. €.

Etwaige Zahlungen aus der Garantie des Freistaats werden danach drei oder sechs Jahre nach Abgabe der Garantie fällig (7. November 2011 und 7. November 2014). Dieser Regelung liegt zugrunde, dass das ABS-Portfolio durch Tilgungen in sechs Jahren voraussichtlich auf rd. 5 Mrd. € abgeschmolzen sein und anschließend veräußert werden soll.

21.3.4 Verantwortung des Sparkassenverbands für die BayernLB

Nach dem BayLBG vom 27. Juni 1972 haften der Freistaat und der Sparkassenverband (früher: Bayerischer Sparkassen- und Giroverband) als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der Bank. Die Gewährträgerhaftung wurde nach einem Verfahren der EU-Kommission mit gewissen Übergangsfristen abgeschafft (TNr. 11.1.4). Die durch die Gewährträgerhaftung gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne Landesbodenkreditanstalt und Landesbausparkasse) bauen sich nach einer Zusammenstellung der Bank in den nächsten Jahren ab; weitestgehend erloschen ist die Gewährträgerhaftung erst im Jahre 2020.

Entwicklung der voraussichtlichen Gewährträgerhaftung (Mrd. €) Tabelle 24
(jeweils zum 31. Dezember)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
91,5	79,3	66,3	58,9	50,0	40,3	2,2

Quelle: Darstellung der BayernLB zur Entwicklung der Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung zum Stichtag 30. Juni 2009.

Bereits im Frühjahr 2008, als die ersten Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die BayernLB erkennbar waren, hat der Sparkassenverband erstmals seine finanzielle

Mitverantwortung für die Bank infrage gestellt. Materielle Zuwendungen der Sparkassen, insbesondere durch Inanspruchnahme aus einer möglichen Garantieübernahme, müssten faktisch ausgeschlossen sein. Lediglich eine geringe Kapitalzufuhr könne ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Im Gegensatz dazu war im Antrag vom 29. August 2008 zur Notifizierung der Abschirmungsmaßnahme bei der EU-Kommission eine paritätische Lastentragung von Freistaat und Sparkassenverband vorgesehen. Bis Ende 2008 wurden die für notwendig erachteten Stützungsmaßnahmen immer umfangreicher. Gleichwohl war der Sparkassenverband letztlich nicht bereit, sich daran zu beteiligen.

Bei der abschließenden Lesung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes im Landtagsplenum am 16. Dezember 2008 wurde aufgezeigt, wie stark der Freistaat seine Gebietskörperschaften mit der Übernahme aller Stabilisierungsmaßnahmen bei der BayernLB entlastet. Dort wurde ausgeführt: Der Freistaat sei bereit, sowohl den 50 %igen Anteil des Sparkassenverbands aus der Kapitalzufuhr (5 Mrd. €) wie auch den 50 %igen Anteil für die Garantie (2,4 Mrd. €) zu übernehmen, also eine Entlastung von insgesamt 7,4 Mrd. €. Diese Summe liege sogar noch höher als der gesamte kommunale Finanzausgleich in Bayern mit seiner Rekordhöhe von 6,3 Mrd. € im Jahre 2009.

Der Rückzug des Sparkassenverbands aus der Landesbank sowie die künftige Zusammenarbeit der Sparkassenseite mit der Bank wurden Ende 2008 in einem Eckpunktepapier konkretisiert. Die Vereinbarung stellt ausdrücklich keine endgültige vertragliche Regelung dar. Zur Gewährträgerhaftung ist in Aussicht gestellt, dass Freistaat und Sparkassenverband weiterhin entsprechend der gesetzlichen Regelung als Gesamtschuldner haften; im Innenverhältnis gilt die Aufteilung zu gleichen Teilen fort. Ferner soll künftig vereinbart werden, dass keine Maßnahmen getroffen werden, die zur Auflösung der BayernLB und dadurch zu einer Inanspruchnahme des Sparkassenverbands aus der Gewährträgerhaftung führen können.

Bezüglich der Abschirmungsmaßnahme des Freistaates über 4,8 Mrd. € wurde im Eckpunktepapier vom 16. Dezember 2008 u. a. Folgendes festgehalten: Es bedürfe einer vertraglichen Festlegung über einen „Ausgleichsmechanismus im Zusammenhang mit der einseitig vom Freistaat gegenüber der BayernLB erfolgenden Risikoabschirmung zur Anpassung der Anteilsverhältnisse unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inanspruchnahme des Freistaates“. Hierzu soll - ggf. im Zusammenhang mit der derzeit laufenden endgültigen Unternehmensbewertung der BayernLB - eine Lösung gemeinsam mit dem Sparkassenverband gefunden werden.

Damit ist derzeit völlig offen, wie die milliardenschwere Abschirmungsmaßnahme des Freistaates im Falle eines künftigen Verkaufs der Landesbank berücksichtigt wird.

21.4 Auffassung des ORH

21.4.1 Ausschüttung

Der ORH hält die Ausschüttung eines nur mithilfe bilanztechnischer Maßnahmen erzielten Jahresüberschusses angesichts der bereits eingetretenen Belastungen aus der Finanzkrise für verfehlt.

Hinzu kommt, dass der Sparkassenverband bereits im Frühjahr 2008 erstmals seine finanzielle Mitverantwortung und eine Beteiligung an Stützungsmaßnahmen für die Bank infrage gestellt hat. Spätestens zum Zeitpunkt der Ausschüttung durch die BayernLB Holding AG im September 2008 waren die enormen Belastungen der BayernLB bekannt. Für den ORH ist es unverständlich, dass in dieser Situation noch eine Gewinnausschüttung erfolgte, anstatt die Mittel dem Eigenkapital der BayernLB wieder zuzuführen und damit letztlich auch haushaltsentlastend einzusetzen.

21.4.2 Freistellung des Sparkassenverbands von den Stabilisierungsmaßnahmen

Der Sparkassenverband hat sich bei der Sanierung der BayernLB weder an der Kapitalzuführung noch an der Risikoabschirmung beteiligt. Während der Freistaat zu Beginn der Finanzmarktkrise noch an die Verantwortung des Sparkassenverbands appelliert und paritätische Maßnahmen der Anteilseigner für notwendig erachtet hatte, trug er am Ende alle Stützungsmaßnahmen allein. Die Staatsregierung begründete dies insbesondere mit der bedeutsamen Funktion der Sparkassen bei der Kreditversorgung der Bürger und Unternehmen in Bayern, die nicht gefährdet werden dürfe.

Die einseitige Kapitalzuführung von 10 Mrd. € und die Übernahme einer Garantie von 4,8 Mrd. € durch den Freistaat haben den vorläufigen Unternehmenswert massiv erhöht. Ohne diese Maßnahmen würde die BayernLB heute nicht mehr existieren. Der Sparkassenverband hätte dadurch nicht nur seine Beteiligung vollständig verloren, sondern zudem als Gewährträger gehaftet. Nach Auffassung des ORH müssen die positiven Effekte aus den einseitig vorgenommenen Stützungsmaßnahmen des Staats bei der endgültigen Festsetzung seiner Beteiligungsquote im Rahmen der abschließenden Unternehmensbewertung zusätzlich berücksichtigt werden.

Der ORH hält es für nicht gerechtfertigt, die Sparkassen als Miteigentümer so weitgehend aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Der Sparkassenverband hat seit Gründung der BayernLB die Geschäftspolitik und damit auch das Geschäft mit den ABS-Wertpapieren maßgeblich mitbestimmt und mitgetragen. Schließlich hat der Sparkassenverband auch noch von einer Ausschüttung profitiert, obwohl die erheblichen Belastungen der BayernLB bereits bekannt waren.

Der ORH verkennt nicht, dass eine paritätische Beteiligung an den Stabilisierungskosten der Bank für die Sparkassen schwer tragbar gewesen wäre. Die endgültigen Vereinbarungen über die im Eckpunktepapier noch nicht geklärten Fragen sollten allerdings nach Ansicht des ORH dem Umstand Rechnung tragen, dass die Stabilisierungsmaßnahmen ausschließlich vom Staat getragen werden.

21.5 Stellungnahmen der Staatsministerien

21.5.1 Finanzministerium

21.5.1.1 Ausschüttung

Das Finanzministerium ist der Auffassung, dass zum Zeitpunkt der Gewinnausschüttung durch die BayernLB Holding AG (10. September 2008) die Auswirkungen der Finanzmarktkrise noch nicht so deutlich erkennbar gewesen seien. Die Lage auf den Finanzmärkten sei zu diesem Zeitpunkt zwar bereits schwierig gewesen; eine radikale Zäsur habe aber erst der Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 gebracht. Dadurch hätten sich auch die Rahmenbedingungen bei der BayernLB von einem Tag auf den anderen grundlegend geändert. Die vom ORH kritisierte Ausschüttung sei jedoch einige Tage vor dem Zusammenbruch von Lehman Brothers erfolgt.

Bezüglich der in gleicher Höhe wie an den Staat erfolgten Ausschüttung für 2007 an den Sparkassenverband verweist das Finanzministerium auf das zum Zeitpunkt der Gewinnausschüttung bestehende Beteiligungsverhältnis, das nur eine gleich hohe Ausschüttung zugelassen habe. Zu diesem Zeitpunkt sei aber noch nicht absehbar gewesen, dass sich die Sparkassen an der Stabilisierung der BayernLB nicht beteiligen würden.

21.5.1.2 Freistellung des Sparkassenverbands von den Stabilisierungsmaßnahmen

Es sei zutreffend, dass die Kapitalerhöhung bei der BayernLB in einem beispiellosen Kraftakt vom Anteilseigner Freistaat allein übernommen worden sei, obwohl der in gleicher Höhe beteiligte Sparkassenverband dieselbe Verantwortung für die Entwicklung bei der BayernLB trage. Die Sparkassenseite habe nämlich erklärt, dass sie unter den derzeitigen, äußerst schwierigen Rahmenbedingungen nicht in der Lage sei, Stützungsleistungen für die BayernLB zu erbringen.

Die Erhöhung des Kapitals bei der BayernLB Holding AG in Höhe von 7 Mrd. € habe unmittelbar zu einer entsprechenden Verwässerung des Anteils des Sparkassenverbands auf (vorläufig) 6 % geführt. Die neuen Anteilsverhältnisse seien selbstverständlich auch bei der Verteilung des Erlöses eines etwaigen Verkaufs der Landesbank zugrunde zu legen. Weiterer Vereinbarungen zwischen Freistaat und Sparkassenverband bedürfe es daher insoweit nicht.

Bezüglich der einseitig erfolgten Abschirmmaßnahme des Freistaates für die BayernLB sei nach dem Eckpunktepapier vom 16. Dezember 2008 ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen. Hierzu solle ggf. im Zusammenhang mit der derzeit laufenden endgültigen Unternehmensbewertung der BayernLB gemeinsam eine Lösung mit dem Sparkassenverband gefunden werden. Im Übrigen bestehe über die Gewährträgerhaftung weiterhin zu gleichen Teilen eine Mitverantwortung des Sparkassenverbands für die Altverbindlichkeiten der BayernLB.

Das Finanzministerium teilt die Ansicht des ORH, dass der Sparkassenverband die Geschäftspolitik der BayernLB mitgetragen hat. Eine Ausnahme habe lediglich bei den Überlegungen zur Fusion der BayernLB mit der Landesbank Baden-Württemberg zu einer „Südbank“ bestanden.

21.5.2 Innenministerium

Das Innenministerium ist der Auffassung, dass der Sparkassenverband bzw. die Sparkassen auch ohne Beteiligung an der Kapitalerhöhung bei der BayernLB und der Abschirmung bereits jetzt einen angemessenen und zumutbaren Beitrag zur Sanierung der BayernLB erbracht haben und erbringen werden. Dieser Sanierungsbeitrag zeige sich in der erheblichen Anteilsverschiebung zugunsten des Freistaates und in dem dadurch bedingten erheblichen Abschreibungsbedarf beim Sparkassenverband. Der Beteiligungsbuchwert des Sparkassenverbands an der BayernLB habe Ende 2007 über 1,3 Mrd. € betragen. Die Nichtteilnahme an der Kapitalerhöhung bei

der BayernLB im Dezember 2008 habe bereits einen Abschreibungsbedarf im erhöhten dreistelligen Millionenbereich ausgelöst, der das Eigenkapital der Sparkassen beeinträchtigte und damit ihre Geschäftstätigkeiten insbesondere in der Mittelstandsfinanzierung einschränke. Nur durch die Mobilisierung stiller Reserven hätten die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Sparkassen abgemildert werden können. Weiterer Abschreibungsbedarf drohe aus der Vereinbarung eines Ausgleichsmechanismus mit dem Freistaat wegen der einseitig vom Freistaat erfolgten Risikoabschirmung. Dabei seien die möglichen Auswirkungen aus der endgültigen Unternehmensbewertung der BayernLB noch nicht berücksichtigt. Umgekehrt lägen mit der Erhöhung der Anteilsquote die Chancen aus einem künftigen Verkaufserlös für die BayernLB fast vollständig beim Freistaat. Darüber hinaus habe sich der Sparkassenverband in der Vergangenheit stets paritätisch an Kapitalerhöhungen der BayernLB beteiligt, obgleich hierzu keine rechtliche Verpflichtung bestanden habe.

Am Ende wäre eine paritätische Beteiligung des Sparkassenverbands an der Kapitalerhöhung bei der BayernLB nur möglich gewesen, wenn die Sparkassen im eigenen Kreditgeschäft in erheblichem Umfang gebundenes Eigenkapital freigesetzt, d. h. in erheblichem Umfang eigenes regionales Kreditgeschäft aufgegeben hätten. Eine solche geschäftspolitische Entscheidung hätte in diametralem Widerspruch zur Aufgabenstellung der Sparkassen gestanden. Darüber hinaus hätte eine Umschichtung von einem verzinslichen Kreditgeschäft in eine (de facto unverzinsliche) Beteiligung an der BayernLB die Ertragslage der bayerischen Sparkassen untragbar beeinträchtigt.

Dies zeige, dass die These des angeblich fehlenden Beitrags des Sparkassenverbands zur Sanierung der BayernLB unzutreffend sei.

Nach Ansicht des ORH verkennt das Innenministerium, dass auch der Freistaat bei seiner Beteiligung den gleichen Wertverlust erlitten hat.

21.6 Abschließende Bemerkung des ORH

21.6.1 Ausschüttung

Der ORH ist weiterhin der Auffassung, dass die Ausschüttung des nur noch mit bilanztechnischen Mitteln erzielten Jahresüberschusses für 2007 angesichts der bereits erkennbaren hohen Belastungen aus der Finanzmarktkrise verfehlt war. Immerhin bezifferte die BayernLB bereits in einer Pressemitteilung vom 3. April 2008 die Marktwertminderungen aus der Finanzmarktkrise mit insgesamt 4,3 Mrd. €. Darüber hinaus

hatte eine Ratingagentur im August 2008 den Ausblick für das Rating der BayernLB von „stabil“ auf „negativ“ gesenkt.

Für den Freistaat war die Ausschüttung seines Anteils im Ergebnis ein Nullsummenspiel. Der Sparkassenverband hat dagegen noch kurz vor Eintritt des Sanierungsfalles eine Gewinnausschüttung von 57 Mio. € (brutto) erhalten, obwohl er zum Ausschüttungszeitpunkt bereits deutlich zu verstehen gegeben hatte, dass sich die Sparkassenseite finanziell nicht an der Sanierung der BayernLB beteiligen wolle.

21.6.2 Auswirkungen der Stabilisierungsmaßnahmen auf den Sparkassenverband

Es ist auf Dauer nicht hinnehmbar, dass nur der Freistaat und damit die Steuerzahler die Lasten dieser Krise alleine tragen sollen. Schließlich hat der Sparkassenverband die Geschäftspolitik, die letztlich zu den hohen Verlusten geführt hat, voll mitgetragen. Auch der öffentliche Auftrag der Sparkassen steht einer Beteiligung an der Sanierung der BayernLB nicht entgegen. Dies zeigt das Beispiel der Sparkassen in Baden-Württemberg. Diese haben sich ihrer Verantwortung gestellt und 2009 ihrer Landesbank entsprechend ihrer Beteiligungsquote rd. 1,8 Mrd. € frisches Kapital zugeschossen.

Ohne die alleinigen Maßnahmen des Freistaats Bayern würde die BayernLB heute nicht mehr bestehen. Der ORH bleibt bei seiner Auffassung: Die positiven Effekte aus den einseitigen Stützungsmaßnahmen des Staates müssen bei der Umsetzung des Eckpunktepapiers und der endgültigen Festsetzung seiner Beteiligungsquote zusätzlich berücksichtigt werden.

22 Zukunft der staatlichen Spielbanken

(Kap. 13 05 Tit. 121 45)

Die neun staatlichen Spielbanken verzeichnen seit 2008 massive Ergebniseinbrüche. Die Spielbanken Bad Steben und Bad Kötzing sollten geschlossen werden, da sie seit ihrer Eröffnung nur Verluste machen. Die Bekämpfung der Spielsucht kann nicht so weit gehen, defizitäre Spielbanken auf Staatskosten zu betreiben. Die übrigen Spielbanken arbeiten derzeit ebenfalls überwiegend mit Verlust; sie sollten daher umgehend organisatorisch neu ausgerichtet werden.

Darüber hinaus hält der ORH auch Maßnahmen gegen die Expansion gewerblicher Spielhallen in Bayern für notwendig.

Aufgrund der tiefgreifenden Veränderungen im gesamten Glücksspielbereich kam es zu dramatischen Ergebniseinbrüchen bei den bayerischen Spielbanken. Daher hat der ORH die neun bayerischen Spielbanken in Garmisch-Partenkirchen, Bad Kissingen, Lindau, Bad Reichenhall, Bad Wiessee, Bad Füssing, Bad Kötzing, Feuchtwangen und Bad Steben geprüft, um Ursachen festzustellen und mögliche Konsequenzen zu empfehlen.

22.1 Allgemeines

Die bayerischen Spielbanken sind neun eigenständige Staatsbetriebe (Art. 26 BayHO). Sie werden von der Staatlichen Lotterieverwaltung (SLV) zentral geleitet. Wesentliche Entscheidungen zum Spielbetrieb, über Investitionen und personelle Maßnahmen werden dort getroffen. Die SLV ist selbst ein Staatsbetrieb und untersteht unmittelbar dem Finanzministerium.

Eine Spielbank darf in Bayern nur vom Staat betrieben werden (Spielbankmonopol; Art. 2 SpielbG). Das BVerfG⁶⁴ hat 2007 die Verfassungsmäßigkeit des bayerischen Spielbankmonopols bestätigt. Bereits 2006 hat das BVerfG⁶⁵ festgestellt, dass staatliche Glücksspielmonopole dann verfassungsmäßig sind, wenn sie konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet sind. Um den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, haben die Länder zum 1. Januar 2008 einen neuen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland geschlossen. Dieser verpflichtet die Spielbanken u. a., ihre Marketingaktivitäten stark einzuschränken und erweiterte Zugangskontrollen einzuführen.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss vom 26. März 2007, 1 BvR 2228/02.

⁶⁵ BVerfG, Urteil vom 28. März 2006, 1 BvR 1054/01.

22.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Die Einnahmen des Staates aus dem Betrieb der Spielbanken sind seit Jahren rückläufig und im Jahr 2008 dramatisch eingebrochen. Sie setzen sich zusammen aus der Spielbankabgabe (Pauschalabgeltungssteuer) und der Gewinnabführung.

Folgende Zahlen verdeutlichen die Entwicklung:

Entwicklung Gesamtabführung (Mio. €)

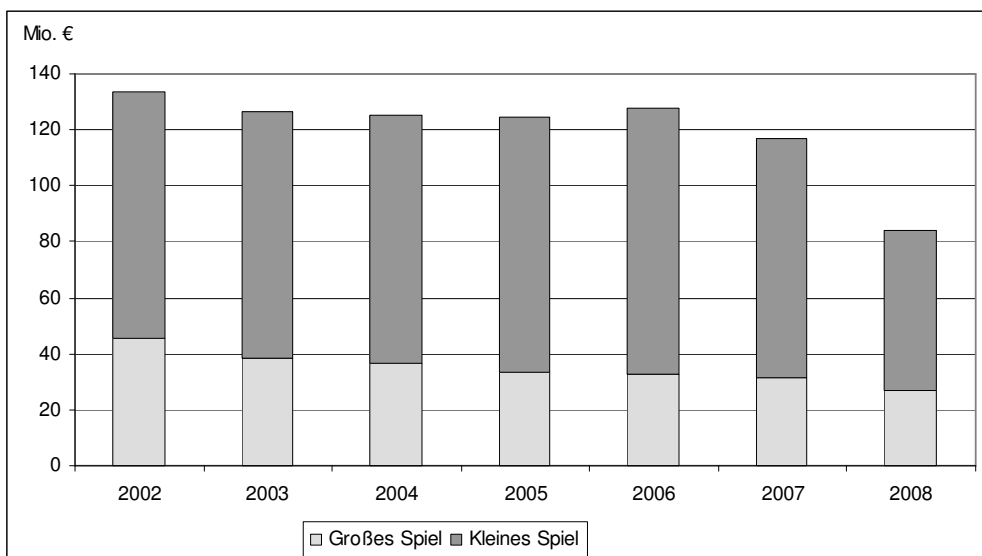
Tabelle 25

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spielbankabgabe	83,2	76,7	76,5	81,1	67,0	44,0	30,8
Gewinnabführung	12,6	6,4	7,4	0,0	4,2	14,8	0,0
Gesamtabführung	95,7	83,1	84,0	81,1	71,2	58,8	30,8

In allen neun bayerischen Spielbanken wird sowohl das Große Spiel (Roulette, Black Jack, Poker) als auch das Kleine Spiel (Geldspielautomaten) angeboten. Das Große Spiel ist bereits seit 2003 kontinuierlich rückläufig. Auch beim Kleinen Spiel sind seit 2008 massive Einbrüche zu verzeichnen. Deutlich wird dies insbesondere beim Rückgang des Bruttospielertrags. Der Bruttospielertrag ist die Summe der Spieleinsätze nach Abzug der Gewinne.

Bruttospielertrag

Abbildung 3



Wesentliche Ursachen für den Rückgang sind:

- Weitgehendes Werbeverbot aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags.
- Starke Konkurrenz für das Kleine Spiel durch gewerbliche Spielhallen mit Geldspielautomaten. Seit Inkrafttreten der neuen Spielverordnung des Bundes zum 1. Januar 2006 hat sich das Angebot der Spielhallen dem Kleinen Spiel in den Spielbanken weitgehend angenähert. Sie unterliegen allerdings nicht den strengen Auflagen, die für die Spielbanken gelten (z. B. Zugangskontrollen). Die Zahl der gewerblichen Spielhallen hat insbesondere in Ballungsgebieten stark zugenommen.
- Verschärfte Zugangskontrollen aufgrund des Glücksspielstaatsvertrags (Ausweispflicht im Kleinen Spiel).
- Gesetzliches Rauchverbot.
- Immer stärkere Konkurrenz aus den benachbarten Ländern aufgrund der „Randlage“ der bayerischen Spielbanken. Tschechische und österreichische Spielbanken bieten attraktive Angebote und haben weniger strenge Auflagen, z. B. bei der Zugangskontrolle.
- Zunahme des (illegalen) Spiels im Internet.

Aufgrund des starken Rückgangs des Bruttospielertrags in 2008 um rd. 28 % mussten alle bayerischen Spielbanken zusammen erstmals einen Jahresfehlbetrag ausweisen. Positive Ergebnisse konnten nur noch die Spielbanken in Bad Wiessee und Feuchtwangen beisteuern. Besonders negativ sind die Ergebnisse der Spielbanken in Bad Steben und Bad Kötzing, bei denen sowohl das Große als auch das Kleine Spiel Verluste aufweist:

Verluste (Mio. €)

Tabelle 26

	Großes Spiel	Kleines Spiel	Gesamtergebnis
Bad Steben	- 2,4	- 0,4	- 2,9
Bad Kötzing	- 2,6	- 0,8	- 3,4

22.3 Vorschläge des ORH

22.3.1 Zusammenführung der Spielbanken zu einem einheitlichen Betrieb

Der ORH empfiehlt, die neun Spielbanken zusammenzulegen und als einheitlichen Betrieb zu führen. Dieser sollte dann in einer privaten Rechtsform geführt werden. Damit würde ein deutlich flexibleres unternehmerisches Handeln ermöglicht. Bei einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen wäre es dann z. B. auch möglich, an Private Konzessionen zu vergeben.

Ferner hätte ein einheitlicher Betrieb folgende Vorteile:

- Bei der SLV sind in der Abteilung Spielbanken 35 Mitarbeiter beschäftigt. Weiter gibt es in den Spielbanken 761 Beschäftigte. Bisher sind aufwendige Abstimmungen zwischen SLV und den einzelnen Spielbanken z. B. bei Einstellungen und Kündigungen von Mitarbeitern der Spielbanken notwendig. Diese könnten bei einem einheitlichen Betrieb Spielbanken entfallen. Aufgaben der SLV müssten auf den neuen Staatsbetrieb delegiert werden. Dadurch würden auch bei der SLV Einsparpotenziale entstehen.
- Es könnte ein Personalpool gebildet werden, der einen flexibleren und damit auch kostengünstigeren Einsatz des Spielpersonals in den einzelnen Spielbanken ermöglicht.

Das Finanzministerium lehnt die Zusammenführung zu einem einheitlichen Betrieb ab, da es keine zusätzlichen Synergieeffekte sehe. In den Jahren 2002 bis 2008 seien bereits 111 Stellen abgebaut worden, in den nächsten Jahren sei eine weitere Reduzierung geplant. Bereits jetzt würden die Spielbanken unter einer einheitlichen Leitung straff geführt. Zudem würden weitere Bündelungseffekte laufend geprüft, so dass zusätzliche Einsparpotenziale derzeit nicht gesehen würden.

Ein Wechsel hin zu einer privaten Rechtsform wäre aus Sicht des Ministeriums ein falsches Signal für die Sicherung des Staatsmonopols im gesamten Glücksspielbereich und könnte als erster Schritt hin zu einer Liberalisierung gesehen werden. Die Festschreibung der Spielbanken als Staatsbetrieb sei Ausfluss der inneren (ordnungs- und sicherheitsrechtlichen) Rechtfertigung der Veranstaltung von Glücksspielen durch den Staat. Auch würde die Wahrnehmung der Aufsicht bei einer privaten Rechtsform erheblich erschwert.

Der ORH teilt diese Befürchtungen nicht. Er empfiehlt weiterhin die Zusammenlegung der Spielbanken zu einem einheitlichen Staatsbetrieb in privater Rechtsform wie in anderen Ländern auch.

22.3.2 Schließung der Spielbanken in Bad Kötzing und Bad Steben

Die Spielbanken in Bad Kötzing und Bad Steben wurden 2000 und 2001 eröffnet. Seit ihrer Eröffnung haben diese beiden Spielbanken nur Verluste - zuletzt mit steigender Tendenz - erwirtschaftet.

Der ORH hatte 1993⁶⁶ die Errichtung **einer** neuen Spielbank in räumlicher Nähe zum Ballungsgebiet Nürnberg/Fürth/Erlangen vorgeschlagen. Die Staatsregierung hat sich stattdessen im Rahmen einer sog. Ringlösung für die Gründung von vier neuen Spielbanken in Bad Füssing, Feuchtwangen, Bad Kötzing und Bad Steben entschieden.

Die Standorte Bad Steben und Bad Kötzing werden nach Auffassung des ORH auch bei Ausschöpfung aller Optimierungsmaßnahmen die Verlustzone nicht verlassen können. Daher ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Schließung unumgänglich. Die Bekämpfung der Spielsucht kann nicht so weit gehen, defizitäre Spielbanken auf Staatskosten zu betreiben.

Das Finanzministerium hält eine Schließung der Spielbanken schon aus verfassungsrechtlichen Gründen für nicht möglich. Der Staat müsse mit einem begrenzten Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete Bahnen lenken. Deswegen sei ein flächendeckendes Angebot vorzuhalten, um den Bürgern in vertretbarer Entfernung rechtmäßige Casinospiele anzubieten. Gerade auch das Betreiben von nicht durchwegs profitablen Spielbanken belege die Umsetzung des vom Gesetzgeber verfolgten primären Regelungszwecks des Spielbankmonopols, das eben nicht in der Einnahmeerzielung liege.

Die Spielbanken wären aber auch bemüht, betriebswirtschaftlichen Belangen soweit wie möglich Rechnung zu tragen. So seien in Bad Steben und Bad Kötzing Mitte 2009 folgende Maßnahmen umgesetzt worden:

- Das Große und Kleine Spiel wurden in einem Spielsaal zusammengelegt.
- Der Französische Roulettetisch wurde durch American Roulette ersetzt.

⁶⁶ ORH-Bericht 1993 TNr. 25.

- Der Spielbeginn in Bad Steben für das Große Spiel wurde von 15 auf 19 Uhr und die Schlusszeit an beiden Standorten am Freitag und Samstag von 3 auf 2 Uhr verlegt.

Dadurch ließen sich an beiden Standorten jeweils 12 der 52 bzw. 56 Stellen abbauen, was zu Kosteneinsparungen von 500.000 € pro Jahr führe.

Der ORH begrüßt die ergriffenen Maßnahmen, hält sie allerdings für unzureichend. Zudem verkennt das Ministerium, dass das BVerfG das bayerische Spielbankmonopol unter der Prämisse als verfassungsgemäß angesehen hat, dass die Spielsucht bekämpft und in geordnete Bahnen gelenkt wird. Nicht festgestellt hat das BVerfG dagegen, dass der Staat deswegen verpflichtet sei, eine bestimmte Anzahl von Spielbanken zu betreiben.

22.3.3 Organisatorische Neuausrichtung der weiteren sieben Spielbanken

Die ordnungspolitischen Vorgaben, wie z. B. das Werbeverbot, erlauben den staatlichen Spielbanken keine offensive Vermarktungsstrategie. Die Betriebsergebnisse können daher nur über organisatorische Maßnahmen verbessert werden.

Aus Sicht des ORH sollten umgehend z. B. folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Umstellung vom Französischen Roulette auf American Roulette. Pro Tisch wären damit anstatt vier nur noch zwei Mitarbeiter erforderlich.
- Die Verkürzung und Veränderung der Öffnungszeiten. Allein bei einer Verschiebung der Öffnungszeiten im Großen Spiel von 15 auf 19 Uhr könnten jährlich rd. 1,3 Mio. € eingespart werden.
- Senkung der Personalkosten durch Personalabbau.

Das Große Spiel ist sehr personalintensiv und daher derzeit bei fast allen Spielbanken defizitär. Sollten sich beim Großen Spiel auch nach Ausschöpfung aller Einsparpotenziale weiterhin deutliche Verluste ergeben, muss auch eine vollständige Aufgabe dieses Angebots bei den betroffenen Spielbanken geprüft werden.

Das Ministerium weist darauf hin, dass in den letzten Jahren bereits umfangreich vom Französischen auf American Roulette umgestellt worden sei. Eine Abschaffung sämtlicher französischen Tische würde der Nachfragesituation widersprechen.

Die Öffnungszeiten seien an die Besuchernachfrage angepasst. Dabei seien auch die Öffnungszeiten der privaten Spielhallen (bis zu 23 Stunden) sowie der Spielbanken im Ausland zu beachten.

Eine vollständige Schließung des Großen Spiels an einzelnen Standorten lehnt das Ministerium ab. Dies würde die ordnungsrechtlichen Aufgaben des Spielbankmonopols außer Acht lassen.

Zum Personalabbau weist das Ministerium darauf hin, dass bis Ende 2011 weitere 28 Stellen abgebaut werden sollen, davon mindestens 15 bereits bis Ende 2009. Ein noch weiter gehender Personalabbau wäre nur durch entsprechende Umgestaltung des Spielbetriebs und der Öffnungszeiten möglich. Dazu sollen aber zunächst die Auswirkungen der Maßnahmen in Bad Steben und Bad Kötzting abgewartet werden.

Der ORH hält nach wie vor deutlich einschneidendere Maßnahmen und eine raschere Umsetzung für zwingend erforderlich. Die ordnungspolitische Aufgabe des Spielbankmonopols sieht er dabei nicht tangiert.

22.3.4 Maßnahmen gegen die Zunahme gewerblicher Spielhallen

Das mit dem Betrieb der staatlichen Spielbanken verfolgte Ziel der Suchtprävention wird durch die steigende Zahl gewerblicher Spielhallen konterkariert. Den Rückgängen im Kleinen Spiel stehen immer mehr gewerbliche Spielhallen mit deutlichen Umsatzsteigerungen gegenüber.

Das gewerbliche Automatenenspiel gilt nicht als Glücksspiel und unterliegt nicht dem Ordnungsrecht der Länder, sondern dem Bundesrecht (Gewerbeordnung). Die Staatsregierung sollte deshalb eine Gesetzesinitiative im Bundesrat zur Eindämmung der gewerblichen Spielhallen ergreifen.

Das Finanzministerium weist hierzu - in Abstimmung mit dem Innen-, Wirtschafts- und Gesundheitsministerium - auf Folgendes hin: Das gewerbliche Spiel unterliege seit jeher strengem gewerberechtlichen Reglement. Daran habe sich auch durch die Novellierung der Spieleverordnung zum 1. Januar 2006 dem Grundsatz nach nichts geändert. Zwar seien die Rahmenbedingungen für Geldspielgeräte moderat erweitert und flexiblere Spielgestaltungen ermöglicht worden. Dem gewerblichen Spiel seien aber auch weiterhin enge Grenzen gesetzt und zusätzliche, teilweise einschneidende Maßnahmen zum Spielerschutz und zur Reduktion von Spielanreizen geschaffen worden.

Die Gesundheitsministerkonferenz habe die Bundesregierung im Juni 2009 zu Gesetzesänderungen aufgefordert, um das hohe Suchtpotenzial von Geldspielgeräten zu unterbinden und das Bundeswirtschaftsministerium habe eine Studie zur Problematik des pathologischen Glücksspiels in Auftrag gegeben, die Ende 2009 vorliegen solle. Auf dieser fundierten Basis könne dann entschieden werden, ob und ggf. welche Änderungen veranlasst sind. Unabhängig davon werde auch künftig auf einen konsequenten Vollzug der spielrechtlichen Bestimmungen geachtet.

Der ORH sieht weiterhin einen deutlichen Widerspruch zwischen der starken Zunahme gewerblicher Spielhallen und dem staatlichen Ziel der Spielsuchtbekämpfung. Er plädiert daher nach wie vor für eine entsprechende Gesetzesinitiative im Bundesrat.

23 Zukunft der Staatsbäder

(Kap. 13 05)

Die Reform der Staatsbäder hat ihr Ziel, die Belastung für den Staatshaushalt zu verringern, nicht erreicht. Sie haben den Haushalt seit 1997 mit annähernd 200 Mio. € belastet.

Der Betrieb von Staatsbädern ist keine staatliche Aufgabe mehr. Der Staat sollte seine Beteiligung vollständig aufgeben.

Der ORH hat in den vergangenen Jahren die wirtschaftliche Entwicklung der fünf bayerischen Staatsbäder geprüft. Ziel war es festzustellen, ob die ab 1995 durchgeführten Reformen erfolgreich waren.

23.1 Vorbemerkung

In Bayern gibt es fünf Staatsbäder in Bad Bocklet, Bad Kissingen, Bad Steben, Bad Reichenhall und Bad Brückenau. Deren Ursprünge reichen bis in das 19. Jahrhundert zurück.

Die Staatsbäder sind Kurbetriebe. Zum Kurbetrieb gehören z. B. die Verabreichung von Kurmitteln (z. B. medizinische Massagen und Bäder, Rehamaßnahmen), Kurkonzerte und die Pflege der Kurparks. Ursprünglich wurden die Staatsbäder als Staatsbetriebe nach Art. 26 BayHO geführt. Der Staat ist Eigentümer fast aller Liegenschaften der Staatsbäder.

23.2 Ausgangslage

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 1995⁶⁷ „auf die aus seiner Sicht unverzichtbar notwendige Änderung der Aufgabenstellung bei den bayerischen Staatsbädern“ hingewiesen und Folgendes gefordert:

- Eine angemessene Kostenbeteiligung von Kommunen und Privaten
- Einschneidende Reduzierung der staatlichen Leistungen

Schon damals wies der laufende Betrieb der Staatsbäder hohe Verluste auf.

Der Landtag hat die Anregungen des ORH aufgegriffen und in seinem Beschluss vom 19. April 1996⁶⁸ gefordert, mit den betroffenen Kommunen Verhandlungen über deren Beteiligung aufzunehmen. Beim Scheitern der Verhandlungen sollten die staatlichen Leistungen auf das unumgängliche Maß zurückgeführt werden.

Das Finanzministerium hat ein Reformkonzept erarbeitet. Kernpunkte waren die Gründung von gemeinsamen Betriebsgesellschaften mit den Kommunen und die Ausgliederung bzw. Privatisierung des operativen Geschäfts (z. B. Kurmittelabgabe, Gastronomie). Ziel war es, die Wirtschaftlichkeit deutlich zu verbessern. Das Reformkonzept wurde ab 1995 umgesetzt.

23.3 Organisation der Staatsbäder nach der Reform

Das Finanzministerium konnte keine einheitliche Lösung bei der Neuorganisation durchsetzen, da es von der Kooperationsbereitschaft der Kommunen abhängig war. Die Gemeinden sind nun in sehr unterschiedlichem Maße am Betrieb der Staatsbäder und an den finanziellen Lasten beteiligt:

- Bei den Staatsbädern in Bad Kissingen und Bad Reichenhall wird der Kurbetrieb jeweils von einer gemeinsamen Kur-Betriebsgesellschaft in Form einer GmbH geführt. Die Kommunen sind an den Gesellschaften mit 40 bzw. 38 % beteiligt. In Bad Steben war die Gemeinde ursprünglich mit 26 % an der dortigen Kurbetriebsgesellschaft beteiligt. Sie ist zwischenzeitlich aber - was vertraglich zulässig war - wieder ausgeschieden.

⁶⁷ ORH-Bericht 1995 TNr. 30.

⁶⁸ LT-Drucksache 13/4685 Nr. 2 i.

Die staatlichen Liegenschaften werden weiterhin vom Staatsbetrieb Immobilien Freistaat Bayern verwaltet. Gleiches gilt für den Staatsanteil an den Kur-Betriebsgesellschaften.

- In Bad Brückenau wird das Bad weiterhin als Staatsbetrieb geführt. Lediglich die Kurmittel werden seit 2002 von einem Privaten angeboten.
- In Bad Bocklet hat die Gemeinde seit 2001 das gesamte operative Kurgeschäft übernommen. Der Staat hat seine Liegenschaften verpachtet.

Das Personal der ehemaligen Staatsbetriebe stellt der Staat den Kur-Betriebsgesellschaften gegen Kostenerstattung zur Verfügung. Daneben beschäftigen die Gesellschaften mittlerweile auch eigenes Personal.

23.4 Wirtschaftliche Entwicklung/Belastung des Staatshaushalts nach der Reform

Die Belastung des Staatshaushalts durch die Staatsbäder ist trotz der Reform nicht geringer geworden. In den Jahren 1997 bis 2007 hat der Freistaat Bayern insgesamt 191 Mio € für die Staatsbäder aufgewandt. Dies waren 78 Mio. € bzw. 70 % mehr als im Vergleichszeitraum 1986 bis 1996 mit 113 Mio. €.

Zum Teil wurden diese Mittel als Darlehen ausgereicht. Aufgrund ihrer schlechten wirtschaftlichen Situation waren die Staatsbäder allerdings nicht in der Lage, die gewährten Darlehen zurückzubezahlen. Daher hat das Finanzministerium diese spätestens bei Fälligkeit in Eigenkapital umgewandelt. Ab dem Doppelhaushalt 2009/2010 werden aus dem Staatsbäderetat keine Darlehen mehr ausgereicht, sondern ausschließlich Zuschüsse gegeben und Eigenkapital zugeführt.

23.5 Wertung und Forderung des ORH

Das Hauptziel der Reform, die Belastungen für den Staatshaushalt zu reduzieren, wurde nicht erreicht.

Insbesondere in folgenden Bereichen bestehen nach wie vor erhebliche Defizite:

23.5.1 Abgabe von Liegenschaften

In den Staatsbadkommunen befinden sich zahlreiche Grundstücke und Bauten im staatlichen Eigentum, die zum Betrieb der Staatsbäder nicht (mehr) notwendig sind. Diese Liegenschaften verursachen laufend hohe Unterhaltskosten. Die Verwaltung

ist zwar seit Jahren bemüht, diese zu veräußern, war aber bislang nur in wenigen Fällen erfolgreich.

Diese Bemühungen müssen forciert werden.

23.5.2 Auslagerung von Aufgaben

Die Staatsbäder erledigen zahlreiche Aufgaben in eigener Regie, die problemlos von Privaten übernommen werden könnten. Dazu zählt nicht nur der Betrieb von Gastronomieeinrichtungen, sondern letztlich auch das Anbieten von Kurmitteln. Letztere werden teilweise sogar unter den Selbstkosten angeboten.

Dies sollte eingestellt werden. Damit lassen sich auch die Betriebsrisiken deutlich senken.

23.5.3 Kostenrechnung

Die Kostenrechnung der einzelnen Staatsbäder ist auch 14 Jahre nach Beginn der Reform durchweg mangelhaft. Mit den derzeitigen Systemen können oftmals nicht die Kosten einzelner Leistungen ermittelt werden. Das führt z. B. dazu, dass teilweise Kurmittel nicht kostendeckend angeboten werden. Die Overheadkosten und die den Staatsbädern zufließenden Einnahmen aus der Kurtaxe können, da geeignete Verteilungsschlüssel fehlen, nicht den einzelnen Teilbereichen zugeordnet werden. Zwar wurden teilweise Profit-Center eingerichtet. Aus den vorgenannten Gründen sind deren Ergebnisse aber kaum aussagekräftig.

Aufgrund der fehlenden einheitlichen und systematischen Datenbasis ist darüber hinaus auch kein Vergleich der einzelnen Staatsbäder unter wirtschaftlichen Aspekten möglich (Benchmarking, best-practice). Den Geschäftsführungen und der Beteiligungsverwaltung fehlt damit ein entscheidendes Steuerungsinstrument zur zielorientierten Betriebssteuerung.

Der ORH fordert, unverzüglich eine einheitliche und leistungsfähige Kostenrechnung bei den Staatsbädern einzurichten.

23.6 Staatliches Engagement

Das Wirtschaftsministerium hat zwischen 1998 und 2007 in den 46 Kurorten ohne staatliche Bäder für Kureinrichtungen rd. 132 Mio. € an Investitionsförderungen ge-

währt. Die fünf Staatsbäder erhielten im selben Zeitraum etwa 129 Mio. € für Investitionen und damit fast gleich viel wie die anderen 46 Kurorte zusammen aus der Wirtschaftsförderung.

Der klassische Kur- bzw. Rehabilitationsgast wird zunehmend vom Gesundheits-/Wellness-Urlauber abgelöst. Dem tragen die Staatsbäder mit dem verstärkten Bau von Wellness-Einrichtungen Rechnung. Von den staatlichen Mitteln, die zwischen 1998 und 2007 bewilligt wurden, wurden rd. 50 Mio. € in den Bau von Thermen investiert. Die Leistungen der Staatsbäder werden ebenso von privaten oder kommunalen Bädern angeboten. Die Staatsbäder wenden sich damit immer mehr von ihren klassischen Kuraufgaben ab und konkurrieren um dieselben Gäste wie jeder andere Urlaubsort auch.

Der Betrieb von Bädern ist keine staatliche Aufgabe mehr. Der Staat sollte sich auf seine Kernaufgaben beschränken. Die Staatsbäder sollten vollständig kommunalisiert oder privatisiert werden. Wenn dies nicht möglich ist, sollte auch eine Schließung einzelner Bäder in Betracht gezogen werden.

23.7 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des ORH, dass der Betrieb von Staatsbädern nicht zu den Kernaufgaben des Staates gehört. Die Tatsache, dass die weit überwiegende Zahl der Heilbäder und Kurorte in privater und kommunaler Regie geführt wird, zeige, dass diese die Aufgaben grundsätzlich ebenso erfüllen können. Die Teilkommunalisierung der Staatsbäder sei daher erklärtes Ziel. Eine vollständige Kommunalisierung sei allerdings nicht erreichbar, da die Staatsbadkommunen die Folgekosten insbesondere im Immobilienbereich nicht tragen könnten. Die für den Kurbetrieb unentbehrlichen Immobilien müssten daher weiterhin im Eigentum des Freistaats verbleiben, zumal die Staatsbäder auch in strukturschwachen Regionen lägen.

Das hohe staatliche Engagement sieht das Finanzministerium vor allem der historischen Verantwortung des Staates für die Staatsbäder mit ihren zahlreichen denkmalgeschützten Liegenschaften geschuldet. Zudem musste durch die Investition in Thermen ein marktgängiges Badeangebot geschaffen werden, damit die Staatsbäder den Anschluss an andere renommierte Bäder nicht verlieren würden. Die Staatsbadkommunen hätten sich an der Finanzierung der Wellness-Einrichtungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten beteiligt.

In der Kurmittelabgabe sieht das Finanzministerium eine der klassischen Leistungen eines Kurortes. Nach Möglichkeit werden diese Leistungen allerdings durch die Kurverwaltungen mittlerweile aufgegeben. Lediglich in Bad Kissingen und Bad Steben gebe es noch Kurmittelhäuser mangels ausreichender privater Alternativen vor Ort. Dass dabei einzelne Kurmittel unter Selbstkosten abgegeben werden, läge letztlich am Preisdiktat der Krankenkassen. Trotzdem könnten die Kurmittelabgaben nicht beliebig eingestellt werden, um die Kurorte nicht weiter zu schwächen. Im Übrigen werde aber weiterhin versucht, Teile des operativen Geschäfts an die Kommunen abzugeben bzw. auch in die freie Wirtschaft zu verlagern.

Die Einschätzung des ORH, dass eine Anpassung des Controllinginstrumentariums nötig sei, wird geteilt. Trotz Anstrengungen wie z. B. der Einführung von Servicecenterrechnungen sei der Stand der Kostenrechnungssysteme in den einzelnen Staatsbädern nicht einheitlich. Die Kostenrechnung werde daher optimiert; auch auf eine Vergleichbarkeit der Staatsbäder werde dabei geachtet. Dass die Kostenrechnungssysteme durchweg als mangelhaft zu bezeichnen seien, entspräche aber nicht der Realität.

23.8 Schlussbemerkung des ORH

Die Reform der Staatsbäder hat ihr Ziel nicht erreicht. Fast eineinhalb Jahrzehnte nach Beginn der Reform sind die Belastungen für den Staatshaushalt höher als zuvor. Die Einbindung der Kommunen in die Verantwortung ist nur sehr unzureichend gelungen.

Nicht für den Kurbetrieb notwendige Liegenschaften müssen schnellstmöglich verwertet, Aufgaben ausgelagert und eine funktionierende Kostenrechnung eingeführt werden.

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass der Freistaat seine Beteiligung am Betrieb von Bädern vollständig aufgeben sollte. Eine Teilkommunalisierung ist nicht ausreichend.

24 Mangelhafte Besteuerungsverfahren bei Personengesellschaften

(Kap. 06 05)

Bei der Feststellung der Gewinne oder Verluste großer Personengesellschaften verlassen sich die Finanzämter zu weitgehend auf deren freiwillige Mitarbeit. Ein maschineller Abgleich zwischen dem erklärten Gewinn und der Gewinnverteilung auf die Gesellschafter unterbleibt wegen der unzureichenden IT-Unterstützung. Die Angaben der Gesellschaften werden deshalb häufig ungeprüft übernommen. Die Abhängigkeit der Finanzämter von der Mitwirkung der Gesellschaften und deren Steuerberater birgt angesichts der hohen Verlustzuweisungen und der daraus resultierenden Steuervorteile unverträglich hohe Risiken für die Steuereinnahmen des Staates. Es muss dringend Abhilfe geschaffen werden.

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Verfahrensabläufe des Besteuerungsverfahrens bei Personengesellschaften mit mehr als 500 Beteiligten geprüft. Er hat dazu örtliche Erhebungen an fünf größeren Finanzämtern durchgeführt. In 2004 mit 2006 waren an den geprüften Finanzämtern 300 derartige Gesellschaften mit Gewinnen in Höhe von 1,5 Mrd. € und Verlusten in Höhe von 1,3 Mrd. € erfasst. 42 dieser Fälle hat der ORH näher untersucht.

24.1 Ausgangslage

Viele Verlustzuweisungsgesellschaften, geschlossene Immobilienfonds, Film- oder Schiffsfonds sind als Personengesellschaften mit z. T. tausenden Beteiligten organisiert. Der Gewinn oder Verlust dieser Gesellschaften wird zunächst gesondert und einheitlich für die Gesellschaft mit einem Grundlagenbescheid festgestellt. Hierfür ist das Finanzamt am Sitz der Gesellschaft zuständig (Feststellungsfinanzamt). Dieses teilt das Ergebnis auf alle Gesellschafter auf und schickt entsprechende Mitteilungen an deren Wohnsitzfinanzämter. Dort wird es von Amts wegen in den Steuerbescheiden der Gesellschafter verwertet. Diese Gesellschaften werden durchgängig von der Betriebsprüfung geprüft.

24.2 Prüfungsfeststellungen

24.2.1 Fehlende elektronische Bearbeitung

Es gibt ein IT-Programm (FEIN-Verfahren), das die im Grundlagenbescheid festgestellten Gewinne und Verluste auf die Gesellschafter verteilt, einen Gesamtabgleich durchführt und die Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter automatisch generiert.

Bei nachträglichen Änderungen im Grundlagenbescheid (z. B. aufgrund einer Betriebsprüfung) werden die Anteile der Gesellschafter automatisch neu berechnet und - ebenfalls automatisch - neue Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter erstellt.

Dieses Verfahren wurde bei großen Personengesellschaften kaum genutzt. Nur ein einziger Sachbearbeiter hat drei Gesellschaften mithilfe dieses elektronischen Verfahrens abgewickelt. Da er die Daten selbst eingeben musste, zog sich dies jeweils über mehrere Wochen hin.

Ein elektronischer Import von Daten, z. B. über Excel-Tabellen auf CD-ROM oder online, ist beim FEIN-Verfahren nicht möglich. Die Daten werden fast ausschließlich in Papierform angeliefert und müssen manuell erfasst werden. Erst ab 2011 gibt es eine gesetzliche Verpflichtung, die Daten elektronisch zu übermitteln.

24.2.2 Folgen der fehlenden elektronischen Bearbeitung

Die fehlende elektronische Bearbeitung der Daten hat gravierende Auswirkungen auf das Besteuerungsverfahren und führt zu einer Abhängigkeit der Finanzämter von der freiwilligen Mitwirkung der Gesellschaften.

An sich ist es Aufgabe des Feststellungsfinanzamts, das Ergebnis auf alle Gesellschafter aufzuteilen und entsprechende Mitteilungen an deren Wohnsitzfinanzämter zu schicken. Die Praxis ist eine andere: Bei den geprüften Gesellschaften haben die Feststellungsfinanzämter diese Aufgaben nicht erfüllt. Vielmehr erstellten die Personengesellschaften bzw. ihre Steuerberater die Mitteilungen für die Wohnsitzfinanzämter und übersandten sie den Feststellungsfinanzämtern. Die Feststellungsfinanzämter übernahmen diese in der Regel ungeprüft und leiteten die Mitteilungen den Wohnsitzfinanzämtern zu. Allenfalls fanden vereinzelte Stichproben statt. Die Personengesellschaften unterstützten damit weit über ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten hinaus die Finanzämter. Solange die Finanzämter die erklärten Werte unverändert übernahmen, wirkten die Gesellschaften in der Regel bereitwillig mit. Sie waren daran interessiert, dass die Mitteilungen bald und unverändert an die Wohnsitzfinanzämter versandt wurden.

24.2.2.1 Fehlende Möglichkeit eines Datenabgleichs

Da die Daten nicht IT-gestützt verwaltet und verarbeitet werden, kann kein Gesamtvergleich zwischen Feststellungsbescheid, Ergebnisverteilung und Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter vorgenommen werden.

Damit sind folgende Probleme verbunden:

- Es bleibt - abgesehen von vereinzelt Stichproben - ungeprüft, ob die Ergebnisse des Feststellungsbescheids mit dem Inhalt der Mitteilungen für die einzelnen Gesellschafter übereinstimmen.
- Plausibilitätsprüfungen der Daten sind in den Finanzämtern nicht möglich.
- Es lässt sich nicht überprüfen, ob Sonderbetriebsausgaben mehrfach geltend gemacht wurden.
- Es hängt von Zufällen ab, ob die Sachbearbeiter im Feststellungsfinanzamt Mitteilungen mit unrichtigen oder unvollständigen Angaben erkennen.

24.2.2.2 Abweichungen von der Feststellungserklärung

Die Gesellschaft reicht beim Feststellungsfinanzamt eine Steuererklärung ein. Wenn dieses bei seinem Grundlagenbescheid von der Erklärung abweichen will, ist das Finanzamt faktisch gezwungen, sich mit der Gesellschaft zu einigen. Ohne Mitwirkung der Gesellschaft ist es praktisch nicht in der Lage, die Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter zu fertigen.

Bei einem Münchner Finanzamt konnten mehrere zusammenhängende Gesellschaften für 2006 nicht zeitnah veranlagt werden, da 4.800 Mitteilungen neu erstellt werden mussten. Das Finanzamt hatte bemerkt, dass ein das Jahr 2007 betreffender Verlustanteil von 4 Mio. € unzutreffend bereits 2006 berücksichtigt worden war.

24.2.2.3 Fehlende Mitwirkung der Gesellschaften bei den Mitteilungen

Erhebliche Schwierigkeiten ergaben sich, wenn Personengesellschaften nicht mehr kooperierten und keine Mitteilungen mehr erstellten.

Ein Finanzamt führte z. B. bei sieben Gesellschaften für 1999 bis 2002 Betriebsprüfungen durch. Sie wurden Ende 2005 mit Gewinnkorrekturen von 25 Mio. € abgeschlossen. 2006 wurden die Gesellschaften insolvent. Deswegen musste das Finanzamt die Gewinnverteilungen und die Mitteilungen anhand der Prüfberichte selbst erstellen; dies dauerte bis 2008. Von den 40.000 Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter kamen 25 % wieder zurück, da der Datenbestand veraltet war.

Bei zwei Medienfonds konnte das Feststellungsfinanzamt die notwendigen Änderungen der Feststellungsbescheide für die Jahre 2002 bis 2004 und die entsprechenden

Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter der Gesellschafter nur mit den Daten der Steuerfahndung erstellen. Wegen der Fahndungsprüfung haben die beiden Fonds jegliche Kooperation mit dem Finanzamt verweigert.

Ein Finanzamt schätzte in zwei ähnlich gelagerten Fällen die Besteuerungsgrundlagen für 2006. In den Feststellungsbescheiden wurden die anteiligen Einkünfte der Gesellschafter jeweils mit 0 € angesetzt. Das Finanzamt hat es allerdings unterlassen, die entsprechenden Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter zu übersenden, weil die Gesellschaften nicht mehr kooperierten und die Mitteilungen deswegen vom Finanzamt selbst hätten erstellt werden müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass bei den Wohnsitzfinanzämtern für die Gesellschafter Verlustanteile berücksichtigt worden waren.

Ein Münchener Finanzamt konnte einen Betriebsprüfungsbericht mit Steuernachzahlungen von 3,6 Mio. € monatelang nicht auswerten. Der neue Steuerberater der Gesellschaft hat die Gesellschafterlisten und die geänderte Ergebnisverteilung nicht vorgelegt.

24.2.2.4 Schwächung der Verhandlungsposition der Finanzämter

Bei der Berichtsauswertung nach Betriebsprüfungen wurde häufig wie bei der Bearbeitung der Feststellungserklärung verfahren: Die geänderten Ergebnisverteilungen und die entsprechenden Mitteilungen wurden nach Absprache von der Personengesellschaft bzw. ihrem Steuerberater erstellt. In vier Fällen hat dies die Berichtsauswertung erheblich verzögert.

Das Bemühen, gerade auch bei Betriebsprüfungen, die Kooperationsbereitschaft der Gesellschaften zu erhalten, schwächte die Verhandlungsposition der Finanzverwaltung.

Ein Finanzamt hat nach einer Betriebsprüfung mit den beiden geprüften Gesellschaften Folgendes vereinbart: Die Feststellungen der Betriebsprüfer werden erst in der nächsten, von der Gesellschaft noch abzugebenden Feststellungserklärung berücksichtigt. Tatsächlich betrafen die Feststellungen aber vergangene Jahre, so dass die bereits bestehenden Grundlagenbescheide samt den entsprechenden Mitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter hätten geändert werden müssen. Hier ging es z. B. um AfA-Minderungen von insgesamt 3 Mio. €. Vermutlich hätten sich die Gesellschaften andernfalls geweigert, bei der Umsetzung der Feststellungen der Betriebsprüfung freiwillig mitzuwirken.

24.3 Wertung des ORH

Die Abhängigkeit der Finanzämter von der Mitwirkung der Gesellschaften und deren Steuerberater bergen angesichts der hohen Verlustzuweisungen und der daraus resultierenden Steuervorteile unvertretbar hohe Risiken für die Steuereinnahmen des Staates.

Für einen rechnerischen Gesamtabgleich von Feststellungsbescheid, Ergebnisverteilung und Mitteilungen bei Personengesellschaften mit vielen Gesellschaftern ist eine geeignete IT-Unterstützung dringend notwendig.

Es besteht zwar bereits ein IT-Verfahren (FEIN-Verfahren), welches eine systematische Datenverarbeitung ermöglichen und die obigen Probleme beseitigen würde. Allerdings wird es in diesem Bereich derzeit so gut wie nicht eingesetzt. Dies liegt daran, dass die Daten beim Feststellungsfinanzamt manuell eingegeben werden müssten. Das ist extrem arbeitsaufwendig. Die Finanzverwaltung muss dringend eine Schnittstelle zum Datenimport in das FEIN-Verfahren schaffen.

Hinzu kommt: Ab dem Veranlagungszeitraum 2011 müssen die Gesellschaften alle Daten elektronisch übermitteln. Bis zu diesem Zeitpunkt muss eine funktionierende Schnittstelle vorhanden sein. Sonst läuft die Regelung zum Abbau der Steuerbürokratie ins Leere.

24.4 Auffassung der Verwaltung

Die Finanzverwaltung teilt die Ansicht des ORH hinsichtlich der Nachteile durch die Abhängigkeit von den Steuerpflichtigen bzw. deren Beratern. Die Mitarbeiter seien allerdings angewiesen, das FEIN-Verfahren anzuwenden. Dieses maschinelle Verfahren sei auch grundsätzlich für die Bearbeitung der Feststellungserklärungen von großen Personengesellschaften geeignet. Es bestehe aber auch ein gewisser Verbesserungsbedarf. Die Weiterentwicklung sei derzeit in Bearbeitung.

Als Sofortmaßnahme werde eine vom Finanzamt München I entwickelte IT-Lösung allen Betriebsprüfungsstellen zur Verfügung gestellt. Sie enthalte eine Berechnungsvorlage und eine Seriendruckfunktionalität für die Feststellungsmitteilungen.

Ab August 2009 werde mit der Pilotierung der elektronischen Übermittlung von Original-Feststellungserklärungen begonnen. Man beschränke sich zunächst allerdings auf Erklärungen mit bis zu fünf Beteiligten. Weitere Module zum elektronischen Ab-

gleich der Stammdaten der Gesellschaft und der Gesellschafter sollten in 2010 zum Flächeneinsatz kommen. Alle Feststellungserklärungen sollten ohne Beschränkung der Zahl der Beteiligten für das Erklärungsjahr 2011 ab 2012 elektronisch übermittelt werden.

24.5 Schlussbemerkung des ORH

Die über Jahre geduldete Praxis des Besteuerungsverfahrens von großen Personengesellschaften ist angesichts des erheblichen steuerlichen Risikopotenzials nicht länger akzeptabel. Der ORH hält es für dringlich, Abhilfe zu schaffen.

25 Mängel bei der Erhebung der Grunderwerbsteuer

(Kap. 06 05)

In den Finanzämtern werden vorhandene Informationen über Sachverhalte, die Grunderwerbsteuer auslösen, nicht ausreichend verwertet. Deshalb sind Steuerfestsetzungen unterblieben. Die Stichproben des ORH führten zu Steuerfestsetzungen von über 1 Mio. €.

Der ORH hat geprüft, ob die Grunderwerbsteuerstellen die notwendigen Informationen von den Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen erhalten. Dabei hat er 119 Fälle untersucht, bei denen gesellschaftsrechtliche Änderungen auch grunderwerbsteuerliche Folgen hätten auslösen können.

25.1 Ausgangslage

Wenn bei einem Grundstück der Eigentümer wechselt, fällt Grunderwerbsteuer an. Auch rein gesellschaftsrechtliche Vorgänge können Grunderwerbsteuer auslösen, selbst wenn keine Eintragung in das Grundbuch erfolgt. Dies kann z. B. bei der Übertragung von Gesellschaftsanteilen (z. B. einer GmbH) oder bei der Verschmelzung von Genossenschaften der Fall sein. Die Grunderwerbsteuer kann nur innerhalb von vier Jahren festgesetzt werden (Festsetzungsverjährung).

Die Festsetzung der Grunderwerbsteuer wurde im Jahre 2001 zentralisiert; seither liegt die Zuständigkeit bei zehn süd- und acht nordbayerischen Finanzämtern. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer stehen ausschließlich den Ländern zu.

Das Landesamt für Steuern hat die Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen angewiesen, die Grunderwerbsteuerstellen zu unterstützen. Alle den Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen vorliegenden einschlägigen Informationen sind an die Grunderwerbsteuerstellen z. B. durch Kontrollmitteilungen weiterzuleiten.

25.2 Feststellungen des ORH

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass die Veranlagungs- und auch die Betriebsprüfungsstellen ihrer Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Festsetzung von Grunderwerbsteuer nicht im notwendigen Umfang nachkommen.

25.2.1 Fehlende Mitteilung der Veranlagungsstellen

Die für Gesellschaften zuständigen Veranlagungsstellen erhalten auch Informationen über Sachverhalte, die Grunderwerbsteuer auslösen können. Diese ergeben sich aus Verträgen, Handelsregisterauszügen oder auch Gewerbeabmeldungen wegen Verschmelzungen.

Trotz der Anweisung des Landesamts für Steuern gehen nur wenige Kontrollmitteilungen bei den Grunderwerbsteuerstellen ein. Dies hat mehrere Ursachen:

- Die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen waren sich ihrer Mitwirkungspflichten gegenüber der Grunderwerbsteuerstelle nicht bewusst.
- Mangels Schulung waren die entsprechenden Vorschriften des Grunderwerbsteuerrechts nicht bekannt.
- Den Bearbeitern war nicht bekannt, dass die Zuständigkeit für die abschließende Prüfung, ob Grunderwerbsteuer anfällt, bei der Grunderwerbsteuerstelle liegt.

25.2.2 Unzureichende Beachtung in der Betriebsprüfung

Die Betriebsprüfung schenkt grunderwerbsteuerlichen Vorgängen teilweise zu wenig Beachtung. Dies zeigt sich darin, dass bei typischen gesellschaftsrechtlichen Veränderungen die Frage nach der Grunderwerbsteuer nicht immer aufgeworfen wird.

Kam die Betriebsprüfung zu Feststellungen, war es wegen der vierjährigen Festsetzungsfrist manchmal unmöglich, die Steuer nachträglich festzusetzen.

25.2.3 Fehlerpotenzial

Bei den 119 untersuchten Fällen lagen in 32 Fällen (27 %) Sachverhalte vor, die grunderwerbsteuerlich zu bearbeiten waren:

- 24 Fälle (75 % von 32) waren bereits in den Grunderwerbsteuerstellen erfasst. Die Grunderwerbsteuer wurde teilweise erst nach mehreren Jahren festgesetzt.
- 8 Fälle (25 % von 32) waren den Grunderwerbsteuerstellen noch nicht bekannt. Der ORH hat während der Prüfung veranlasst, dass die entsprechenden Informationen an die Grunderwerbsteuerstelle weitergeleitet werden.

In 7 Fällen wurden daraufhin Steuern von über 1 Mio. € festgesetzt.

In dem weiteren Fall konnte die Grunderwerbsteuer von über 50.000 € nicht mehr festgesetzt werden, da bereits Verjährung eingetreten war. Die Betriebsprüfung hatte diesen Fall zuvor ohne Änderung abgeschlossen.

25.3 Forderung des ORH

Der Informationsfluss innerhalb der Finanzbehörden muss verbessert werden. Die Finanzverwaltung muss sicherstellen, dass die Mitarbeiter in den Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen ihrer Pflicht zur zeitnahen Weitergabe von Informationen an die Grunderwerbsteuerstellen nachkommen.

Bei der Betriebsprüfung sollte darauf geachtet werden, dass in Fällen mit gesellschaftsrechtlichen Veränderungen die Grunderwerbsteuer in die förmlichen Prüfungsanordnungen aufgenommen wird. Dadurch würde auch der Ablauf der Festsetzungsverjährung gehemmt.

25.4 Auffassung der Verwaltung

Das Landesamt für Steuern hat darauf hingewiesen, es sei vorgesehen, den Veranlagungsbereich erneut auf seine Mitwirkungspflicht hinzuweisen. Es stünden auch geeignete Vorlagen und Merkblätter mit einem Hinweis auf die abschließende Zuständigkeit zur Verfügung. Die Zusammenarbeit mit der Betriebsprüfung solle z. B. durch Schulungen verbessert werden.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, inzwischen seien konkrete Maßnahmen ergriffen worden, um die Kommunikation zwischen den beteiligten Arbeitsgebieten zu verbessern. So sei ein Ansprechpartner für die Grunderwerbsteuer an den Betriebsprü-

fungsstellen eingerichtet worden. Anfang Oktober 2009 ergehe eine detaillierte Verfügung über die Zusammenarbeit zwischen diesen Stellen und den Grunderwerbsteuerstellen. Betriebsprüfer könnten künftig die Fortbildungsveranstaltungen zur Grunderwerbsteuer besuchen. In die Vorlage der Prüfungsanordnungen werde die Grunderwerbsteuer aufgenommen und ab Frühjahr 2010 werde ein Leitfaden über die Mitwirkungsaufgaben zur Verfügung stehen.

25.5 **Schlussbemerkung des ORH**

Nach Auffassung des ORH muss darauf geachtet werden, dass die ergriffenen Maßnahmen nachhaltige Wirkung entfalten.

26 **Veranlagungsstellen für Körperschaften umorganisieren**

(Kap. 06 05)

Die Steuerverwaltung setzt ihre Arbeitskapazitäten falsch ein. Der ORH regt an, die Körperschaftsteuerstellen neu zu organisieren. Dadurch könnten 100 Mitarbeiter in die zu schwach besetzte Betriebsprüfung umgesetzt werden.

Der ORH hat mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt an sieben Finanzämtern über 5.100 Fälle der Körperschaftsteueranmeldung untersucht.

26.1 **Ausgangslage**

Die Körperschaftsteuerstellen an den bayerischen Finanzämtern sind für die Veranlagung der Kapitalgesellschaften (z. B. GmbH, AG) und der gemeinnützigen Organisationen zuständig. Die dafür eingerichteten Arbeitsbereiche sind grundsätzlich mit je einem Bearbeiter des gehobenen und einem Bearbeiter des mittleren Dienstes besetzt. Der gehobene Dienst führt in der Regel die Veranlagungen von Groß-, Mittel- und Kleinbetrieben durch. Der mittlere Dienst ist zuständig für die veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten und die Veranlagung der Kleinstbetriebe. Die Fälle werden somit nach Betriebsgrößenklassen - unabhängig vom Risikopotenzial des konkreten Falls - verteilt.

Anfang 2009 arbeiteten in den Körperschaftsteuerstellen 195 Bedienstete des gehobenen und 201 Bedienstete des mittleren Dienstes. Jeder Bearbeiter hatte durchschnittlich 504 Fälle pro Jahr zu erledigen.

Nach dem Personalzuteilungssoll des Landesamts für Steuern sind die Körperschaftsteuerstellen mit 0,5 % überbesetzt.

Zum Vergleich: Die Betriebsprüfung ist mit 12,2 % unterbesetzt. Gleiches gilt für die Betriebsnahe Veranlagung, die bei Kleinbetrieben die Betriebsprüfung durchführt. Sie ist mit 13,7 % unterbesetzt.

26.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat bei den überprüften Fällen Folgendes festgestellt:

26.2.1 Mehrergebnisse

Die Mehrergebnisse, die die Körperschaftsteuerstellen bei ihren Ermittlungen erzielen, sind im Vergleich zu denen der Betriebsprüfung gering:

In 17 % der überprüften Veranlagungen hat die Körperschaftsteuerstelle anlässlich der Veranlagung Ermittlungen angestellt. Diese führten zu einem durchschnittlichen Mehrergebnis von 58 € pro Fall.

Die Betriebsprüfung bzw. die Betriebsnahe Veranlagung der geprüften Finanzämter erzielten dagegen bei Außenprüfungen von Kapitalgesellschaften durchschnittliche Mehrergebnisse von 95.703 bzw. 24.210 € je Prüfung.

26.2.2 Gewichtigkeit der Fälle

Der überwiegende Teil der von den Körperschaftsteuerstellen bearbeiteten Fälle hat im Hinblick auf die Höhe der festzusetzenden Steuer nur eine geringe Relevanz:

Bei 63,4 % aller Körperschaftsteuerveranlagungen in Bayern ergab sich keine Steuerschuld. Fast die Hälfte dieser Fälle wurde von den Bearbeitern des gehobenen Dienstes veranlagt.

Bei weiteren 18,1 % lag die festgesetzte Körperschaftsteuer unter 3.000 € pro Veranlagungsjahr. Davon wurde rund ein Drittel von den Bediensteten des gehobenen Dienstes bearbeitet.

Steuerfälle mit festgesetzter Körperschaftsteuer von über 10.000 € wurden von den Körperschaftsteuerstellen häufig nur überschlägig überprüft und unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagt. Diese Fälle unterlagen in aller Regel der Betriebsprüfung.

26.3 Anregungen des ORH

26.3.1 Änderungen innerhalb der Körperschaftsteuerstellen

Das Landesamt für Steuern sollte die Organisationsform der Veranlagungsstellen für Körperschaften ändern. Der Einsatz von Bearbeitern des gehobenen Dienstes ist bei Steuerfällen mit geringer steuerlicher Relevanz nicht erforderlich.

Nach Auffassung des ORH reicht es aus, die Arbeitseinheiten mit einem Bearbeiter des gehobenen Dienstes und zwei Bearbeitern des mittleren Dienstes zu besetzen. Die Verteilung der Fälle sollte sich nicht mehr an den Betriebsgrößenklassen, sondern am Risiko orientieren. Risikoträchtiger Steuerfälle sollten den Bearbeitern des gehobenen Dienstes und die anderen Fälle dem mittleren Dienst zugewiesen werden.

Die Besetzung der Arbeitseinheiten mit einem Bearbeiter des gehobenen und zwei Bearbeitern des mittleren Dienstes ist bei den Allgemeinen Veranlagungsstellen bereits Praxis und erscheint auch für die Veranlagung der Kapitalgesellschaften sachgerecht. Dabei sollte die Zahl der in den Körperschaftsteuerstellen eingesetzten Bearbeiter des mittleren Dienstes nicht erhöht werden. Die durchschnittliche Fallzahlenbelastung pro Bearbeiter läge dann bei rd. 680 Fällen pro Jahr und damit im Bereich der Belastung der Allgemeinen Veranlagungsstellen, die durchschnittlich 725 Fälle bearbeiten.

Die Folge wäre, dass sich die Zahl der Arbeitseinheiten um 50 % verringern würde und bayernweit rd. 100 Stellen des gehobenen Dienstes frei werden würden.

26.3.2 Verstärkung der Betriebsprüfung durch die frei werdenden Stellen

Die so freigesetzten Stellen könnten den unterbesetzten Prüfungsdiensten (Betriebsprüfung und Betriebsnahe Veranlagung) zugeführt werden. Wegen des Grundsatzes der gleichmäßigen Besteuerung sollte deren Prüfungstätigkeit verstärkt werden.

26.4 Auffassung der Verwaltung

Das Finanzministerium räumt ein, dass die heutige Organisation der Körperschaftsteuerstellen den aktuell zu erledigenden Aufgaben nicht vollständig gerecht wird. Allerdings hätten die Körperschaftsteuerstellen besondere Aufgaben zu erledigen und müssten spezielle Aspekte des Körperschaftsteuerrechts berücksichtigen. Sie überlegt, zur Steigerung der Effektivität eine Selbstveranlagung bei der Körperschaftsteuer einzuführen. Dies werde sich allerdings erst mittelfristig umsetzen lassen. Deshalb erarbeite eine Projektgruppe ein Übergangskonzept zur Optimierung der Körperschaftsteuerstellen, das bis Ende 2009 vorliegen soll. Das vom ORH geforderte Konzept der Umsetzung hält sie bei vielen Finanzämtern nicht für sinnvoll. Die erforderliche Mindestanzahl an Arbeitseinheiten sei dann nicht mehr vorhanden.

26.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Aktenstichproben haben gezeigt, dass spezielle körperschaftsteuerrechtliche Aspekte bei den Steuerveranlagungen überwiegend keine Rolle spielen. Der ORH hält daran fest, dass die von ihm aufgezeigte Organisationsform eine effektivere Arbeitsweise ermöglichen würde und bereits in naher Zukunft realisiert werden könnte.

Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

27 Zukunft des Automobiltechnikums Bayern

(Kap. 13 14 Tit. 892 81)

Der staatliche Zuschuss für das Automobiltechnikum von 10 Mio. € wird in Kürze vollständig verbraucht sein. Der ORH hat erhebliche Zweifel, ob das Unternehmen wirtschaftlich überlebensfähig ist. Der Staat sollte sich aus dem Projekt zurückziehen, wenn auch ein neues Konzept nicht erfolgreich ist.

Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Automobiltechnikums Bayern GmbH (ATB) geprüft. Einbezogen wurde auch die staatliche Zuwendung von 10 Mio. €.

27.1 Ausgangslage

Das ATB wurde im September 2003 mit einem Stammkapital von 1 Mio. € gegründet. Gesellschafter des ATB sind die LfA Förderbank Bayern (40 %), drei kommunale Gebietskörperschaften (30 %) und örtliche Sparkassen (30 %). Die LfA hat die Beteiligung auf Bitte des Wirtschaftsministeriums übernommen, das auch weitestgehend die Gesellschafterrechte wahrnimmt. Aufsichtsratsvorsitzender ist ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums.

Das ATB bildet den Kern eines 156 ha großen Zulieferparks in Hof-Haidt/Gattendorf, der von dem kommunalen Zweckverband „Pole Position Hochfranken“ vermarktet wird. Dort werden Unternehmen der Automobilzulieferbranche Produktionsflächen, Infrastruktur und Dienstleistungen angeboten. Das ATB sollte kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zu Testanlagen ermöglichen. Sie sollten dort die Möglichkeit haben, mit eigenem Personal und unter voller Gewährleistung der Geheimhaltung zu forschen. Das ATB sollte kein Dienstleistungsunternehmen im eigentlichen Sinn sein, das selbstständig Forschungen und Untersuchungen im Auftrag der Kunden durchführt.

Das Wirtschaftsministerium hat im Mai 2004 dem ATB einen Zuschuss von 10 Mio. € gewährt. 8,3 Mio. € hiervon waren für Bau und Erstausrüstung vorgesehen, weitere 1,7 Mio. € für den laufenden Betrieb. Der Zuschuss wird nach Bedarf abgerufen. Der Zuwendungsbescheid schließt eine darüber hinausgehende Förderung, eine Anschlussförderung oder eine Nachfinanzierung des ATB explizit aus.

Die Grundidee der Förderung war, die Region Hof/Wunsiedel durch die Schaffung von Arbeitsplätzen bei mittelständischen Unternehmen zu unterstützen.

27.2 Prüfungsfeststellungen

27.2.1 Planung des ATB

2001 entschied die BMW AG, ihr neues Automobilwerk nicht in Hof, sondern bei Leipzig zu errichten. Daraufhin hat das Wirtschaftsministerium Überlegungen angestellt, ob die Region Hof durch die Ansiedlung von Unternehmen der Automobilzulieferindustrie gefördert werden könnte. Dazu hat das Ministerium Anfang 2002 ein Gutachten in Auftrag gegeben.

Dieses kam zu einem differenzierten Ergebnis: Die Region verfüge über ein breites automobilrelevantes Know-how, entsprechendes Arbeitskräftepotenzial und günstige Immobilienpreise. Es gäbe jedoch kein Automobilwerk in unmittelbarer Nähe. Zudem läge das Niedriglohnland Tschechien in der Nachbarschaft und in den angrenzenden neuen Ländern wäre die öffentliche Förderung attraktiver.

Bei der Entscheidungsfindung hat das Ministerium nur die Ergebnisse des Gutachtens berücksichtigt, die die Standortvorteile bestätigen. Standortnachteile wurden nicht thematisiert.

Die LfA hat hierzu angemerkt, die Standortnachteile der Region seien allen Beteiligten ohnehin bekannt gewesen. Außerdem gäbe es zwar kein Automobilwerk in unmittelbarer Nähe, aber zahlreiche Werke im mittelbaren Umfeld. Das Wirtschaftsministerium verwies darauf, die Staatsregierung habe nach der Entscheidung der BMW AG sofort handeln müssen.

27.2.2 Realisierung des ATB

27.2.2.1 Bauausführung

Ohne klare Vereinbarungen zu Inhalt und Steuerung der Aufträge sind Ressourcen in großem Umfang gebunden und erhebliche Zeitverzögerungen verursacht worden: Beispielsweise hatte bereits im Dezember 2002 eine Projektentwicklungsgesellschaft Kenntnis von dem Vorhaben erhalten und Planungskonzepte bis zur Baueingabe entworfen. Eine konkrete Auftragserteilung an diese Gesellschaft ist jedoch nie erfolgt. Erst Ende 2003 wurden die Aktivitäten des Unternehmens hinterfragt. Mitte 2004 konnte die Angelegenheit schließlich mit einem Vergleich beendet werden. Das ATB musste einen Teil der Leistungen begleichen.

Auch die Auswahl des Generalunternehmers führte zu Verzögerungen. Beim zunächst vorgesehenen Unternehmer wurden erhebliche Überschreitungen der Baukosten befürchtet. Die Frage der Auftragserteilung war unklar. Diese musste erst gerichtlich geklärt werden. Der finanzielle Rahmen für die Errichtung des Technikums wurde nach Einschaltung eines neuen Generalunternehmers unterschritten. Gleichwohl sind allein im Zusammenhang mit der unklaren Auftragserteilung Beratungskosten in erheblichem Umfang angefallen.

Das Technikum konnte aufgrund der Fehler in der Auftragssteuerung erst im Juni 2005, und damit rund ein Jahr später als geplant, fertiggestellt werden. Das Wirtschaftsministerium verweist hinsichtlich der Verzögerungen auf den Pilotcharakter des Projekts.

27.2.2.2 Geschäftsführer

Die Berufung des ersten ordentlichen Geschäftsführers hat die Umsetzung des Konzepts für das ATB wesentlich erschwert. Dies war in der Gründungsphase des Unternehmens besonders nachteilig.

Der zum 1. November 2004 bestellte Geschäftsführer hat bereits im ersten Strategiegespräch Ende November ein neues Geschäftsmodell vertreten: Das Technikum sollte nach seinen Vorstellungen nicht mehr nur reines Gebäude- und Anlagenmanagement betreiben, sondern selbst Entwicklungsdienstleister werden und eigenständig Forschung betreiben. Hierfür wären anstatt der ursprünglich geplanten maximal 10 Mitarbeiter nun annähernd 50 Angestellte, schwerpunktmäßig Ingenieure, erforderlich gewesen.

Nach Diskussionen zur Konzeptionsanpassung hat der Aufsichtsrat hierzu erst im Oktober 2005 klar Stellung bezogen und das neue Konzept an das Einwerben tragfähiger Aufträge geknüpft.

Nachdem die wirtschaftlichen Ergebnisse weit hinter den Erwartungen zurückblieben, beschlossen die Gesellschafter, den Anstellungsvertrag mit dem Geschäftsführer aufzuheben. Gegen Zahlung einer Abfindung wurde er im November 2006 freigestellt.

27.2.3 Geschäftsentwicklung

Die Geschäftsentwicklung des ATB verlief äußerst unbefriedigend:

Gewinn- und Verlustrechnung (€)

Tabelle 27

Jahr	2005	2006	2007	2008
Umsatz	122.000	227.000	385.000	557.000
Personalkosten	341.000	421.000	238.000	254.000
Abschreibungen	34.000	445.000	484.000	533.000
Sonstige Betriebsausgaben	348.000	298.000	255.000	262.000
Gesamtaufwand	723.000	1.164.000	977.000	1.049.000
Betriebsergebnis	- 601.000	- 937.000	- 592.000	- 492.000

Im Ergebnis war das ATB seit seiner Gründung jährlich auf hohe Zuschüsse angewiesen. Es hat in keinem Jahr auch nur annähernd ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erreicht.

Eine wesentliche Ursache für das schlechte Betriebsergebnis liegt in einer unzureichenden Kalkulation der Preise für die Leistungen des ATB. Personalkosten wurden in der Vergangenheit nur eingerechnet, wenn sie unmittelbar mit der Bedienung einer Maschine in Zusammenhang standen. Personalgemeinkosten blieben unberücksichtigt. Auch die Gebäudekosten wurden nur eingeschränkt umgelegt. Lediglich die Grundfläche, die eine Maschine tatsächlich belegt, wurde mit der Gebäudeabschreibung berücksichtigt. Ein Gewinnaufschlag wurde nicht kalkuliert.

So ermittelte das ATB z. B. die Selbstkosten zur Nutzung einer bestimmten Maschine mit knapp 5 €/Std. Frühere Kalkulationen des ATB kamen dagegen für dieselbe Maschine auf 20 €/Std. Tatsächlich überlässt das ATB ihren Kunden die Maschine für 4,90 €/Std.

Das Ministerium räumt ein, dass in der Anfangsphase die Preiskalkulation nicht optimal gewesen sei. Mittlerweile seien die Kalkulationen schrittweise verbessert worden. Personalgemeinkosten würden nunmehr in die Berechnungen einbezogen.

27.2.4 Zukunftsfähigkeit des Technikums

Das Wirtschaftsministerium plant nun, sich nicht mehr auf den Automobilzulieferbereich zu beschränken, sondern zusätzliche Geschäftsfelder im Umwelt- und Energiebereich zu erschließen. Es geht davon aus, dass die Mittel für das ATB bis Ende 2012 verbraucht sein werden. Spätestens ab 2010 soll allerdings die Gewinnschwelle erreicht werden, das ATB stabil auf eigenen Beinen stehen und keine weiteren staatlichen Zuschüsse mehr benötigen. Die Wirtschaftlichkeitsplanungen seien nunmehr deutlich realistischer.

Die Betriebsergebnisse seit 2005 lagen selbst im wirtschaftlich erfolgreichsten Jahr bei einem Verlust von rund einer halben Million Euro. Die Zukunftsfähigkeit des ATB erscheint zweifelhaft, wenn nicht kurzfristig ausgeglichene Jahresergebnisse erzielt und Mittel für Ersatzinvestitionen erwirtschaftet werden.

In der Vergangenheit haben sich die Prognosen zumeist als deutlich zu optimistisch erwiesen. Sie schienen eher auf das angestrebte Ergebnis hin ausgelegt als auf Fakten zu basieren. So lag z. B. 2006 der Ist-Umsatz bei 227.000 €, während die höchste Prognose in der Wirtschaftsplanung von 1,79 Mio. € ausging; eine Differenz von nahezu dem Achtfachen!

27.3 Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

Die Entscheidung über Standort und Ausrichtung des ATB sei unter Abwägung aller relevanten Vor- und Nachteile getroffen worden. Im Übrigen seien durch die Anstrengungen der Staatsregierung in Oberfranken in den letzten Jahren eine Vielzahl von Investitionsvorhaben abgeschlossen worden. Neue Arbeitsplätze seien entstanden, auch durch die am Automobilzulieferpark in Hof angesiedelten Unternehmen. Die Region Hof zähle laut jüngsten Studien zu den dynamischsten Aufsteigerregionen Deutschlands. Die Entscheidung, das Automobiltechnikum in Hof zu errichten, sei daher konsequent und sachgerecht gewesen.

Hinsichtlich der geplanten Neuausrichtung hätte der Aufsichtsrat der Konzeption des ersten Geschäftsführers unmittelbar eine deutliche Absage erteilt und somit erheblichen Schaden vom Technikum abgewandt.

Die tatsächliche Nutzungsdauer der Testanlagen werde wesentlich über den Abschreibungszeitraum hinausgehen, da die Abnutzung nicht mit der in einem Produktionsbetrieb zu vergleichen sei. Zukünftige Abschreibungen würden somit geringer ausfallen.

Die vom ORH zitierten höchsten Prognosen der Wirtschaftsplanung von 1,79 Mio. € basierten auf einer Wirtschaftlichkeitsrechnung des ersten Geschäftsführers. Nach Freistellung dieses Geschäftsführers sei eine neue, realistischere Wirtschaftlichkeitsplanung erfolgt. Deren wesentliche Eckpunkte hätten sich bisher als zutreffend erwiesen.

Derzeit werde mit Nachdruck an der Entwicklung eines neuen Konzepts gearbeitet. Dieses Konzept solle eine dauerhafte Wirtschaftlichkeit des Technikums ohne staatliche Zuschüsse sicherstellen. Bereits in den letzten Jahren seien die staatlichen Zuschüsse für den laufenden Geschäftsbetrieb deutlich reduziert worden.

Die noch zur Verfügung stehenden Fördermittel würden ausreichen, um den künftigen Umsatzzanstieg abzudecken und die geplanten neuen Geschäftsfelder zu erschließen.

27.4 Schlussbemerkung des ORH

Aus Sicht des ORH blieben beim Entscheidungsprozess über Standort und Ausrichtung des ATB wesentliche Aspekte unberücksichtigt. Trotz der kritischen Anmerkungen des Gutachtens wurde die Standortwahl und die Fokussierung auf den Automobilssektor nicht hinterfragt.

Der ORH verkennt nicht die im ATB unternommenen Anstrengungen seit Bestellung des neuen Geschäftsführers. Insbesondere die Wirtschaftsplanungen sind deutlich realistischer geworden.

Dennoch hat der ORH angesichts der vorliegenden Planungszahlen und des negativen Betriebsergebnisses im Jahr 2008 Zweifel, ob das ATB im Jahr 2010 die Gewinnschwelle erreichen kann. Die deutliche Steigerung des Umsatzes im Jahr 2008 führte wegen der ebenfalls gestiegenen Aufwendungen nicht zu einer wesentlichen Verbesserung des Betriebsergebnisses.

Im Übrigen ist es für den ORH nicht erkennbar, wie die geplanten neuen Geschäftsfelder mit den relativ geringen noch verbliebenen Fördermitteln erschlossen werden sollen und gleichzeitig den defizitären Automobilbereich auszugleichen. Unklar ist zu-

dem, aus welchen Mitteln zukünftige Investitionen getätigt werden sollen. Zweifelhaft ist auch, ob ein auf Forschung ausgerichtetes Technikum für potenzielle Kunden und Nutzer ausreichend attraktiv ist, wenn die Testanlagen zunehmend veralten. Das derzeit schwierige wirtschaftliche Umfeld wird die Akquisitionsbemühungen nicht erleichtern.

Auch wenn die Zuschüsse für den laufenden Geschäftsbetrieb in den letzten Jahren rückläufig waren, ist fraglich, ob das ATB nach Verbrauch des Zuschusses wirtschaftlich eigenständig überlebensfähig sein wird. Von den ursprünglich zugesagten staatlichen Mitteln von 10 Mio. € stehen noch ca. 2,2 Mio. € für Investitionen und den laufenden Betrieb bis 2012 zur Verfügung.

Der ORH ist der Auffassung, dass der Staat sich aus dem Projekt zurückziehen sollte, wenn auch das neue Konzept nicht erfolgreich ist. Der Zuwendungsbescheid schließt eine Anschlussförderung oder eine Nachfinanzierung des ATB aus.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

28 Defizite beim Schutz des Waldes

(Kap. 08 40)

Die Verbissbelastung durch Wild in den Wäldern ist nach wie vor untragbar hoch. Die Landratsämter setzen die Abschussempfehlungen der unteren Forstbehörden nicht konsequent um. Das verletzt den gesetzlichen Grundsatz „Wald vor Wild“.

Die Situation erfordert sofortiges Handeln: Das Forstministerium muss einheitlich und effektiv steuern. Die Staatsregierung sollte zudem eine Gesetzesänderung einleiten, wonach die Zuständigkeiten einheitlich bei den unteren Forstbehörden liegen. Dann kann die Verwaltung ihrer Verantwortung für den Schutz der Wälder deutlich besser gerecht werden.

Der ORH und zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter haben die Tätigkeit der Forst- und Jagdbehörden insbesondere unter dem Gesichtspunkt „Wald vor Wild“ geprüft.

Der Wald hat besondere Bedeutung für den Schutz von Klima, Wasser, Luft und Boden, Tieren und Pflanzen, für die Landschaft und den Naturhaushalt. Er ist nachhaltig zu bewirtschaften und vor Schäden zu bewahren. Im Spannungsverhältnis zwischen hohen Wildbeständen und der Erhaltung und Verjüngung des Waldes gilt der Grundsatz „Wald vor Wild“ (Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 BayWaldG i. V. m. Art. 1 BayJG).

28.1 Zuständigkeiten/Aufgaben im Bereich der Jagd

Beim Schutz des Waldes vor Wildverbiss haben die Forst- und Jagdbehörden folgende Aufgaben:

28.1.1 Aufgaben der Forstbehörden

Die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ÄELF) sind die unteren Forstbehörden mit über 1.000 Mitarbeitern. Die Aufsicht über die ÄELF obliegt dem Forstministerium als oberster Forstbehörde.

Die ÄELF fertigen u. a. die „Gutachten zur Situation der Waldverjüngung“ (sog. Verbissgutachten) im Staats-, Privat- und Kommunalwald.⁶⁹ In diesen Gutachten bewerten sie die Verbissbelastung und geben allgemeine Empfehlungen zur Höhe der Abschüsse für Reh-, Rot- und Gamswild ab („senken“, „beibehalten“, „erhöhen“ oder „deutlich erhöhen“).

28.1.2 Aufgaben der Jagdbehörden

Die unteren Jagdbehörden sind die Landratsämter und die kreisfreien Städte. Die Regierungen sind höhere Jagdbehörden, die oberste Jagdbehörde ist das Forstministerium.

Nach dem BayJG, der entsprechenden Ausführungsverordnung (AVBayJG) und den Vollzugshinweisen des Forstministeriums haben die unteren Jagdbehörden folgende Aufgaben:⁷⁰

- Sie legen in einem komplexen Verfahren die Abschusspläne fest. Hierbei sind insbesondere die Verbissgutachten und Abschussempfehlungen der ÄELF zu berücksichtigen. Die ÄELF sind gemäß Art. 32, 49 BayJG nur zu beteiligen. Ein Mitentscheidungsrecht besteht nicht.⁷¹
- Sie müssen den höheren Jagdbehörden (Regierungen) über die Umsetzung der Vollzugshinweise des Forstministeriums berichten.
- Sie müssen überwachen, ob die Abschusspläne erfüllt werden (z. B. durch Zwischenmeldungen).⁷²
- Sie müssen die zur Umsetzung des Abschussplans erforderlichen Anordnungen gegenüber dem verantwortlichen Jäger treffen. Dies können z. B. sein:
 - Festlegung von Abschusskontingenten, die innerhalb bestimmter Fristen erfüllt werden müssen,
 - Anordnung des körperlichen Nachweises des erlegten Wildes und
 - Zwangsgeld.

⁶⁹ Art. 28 Abs. 1 Nr. 10 BayWaldG, Art. 32 Abs. 1 Satz 3 BayJG.

⁷⁰ AVBayJG, GVBl 1983, 51; LMS vom 13. Dezember 2006 Gz. R 4 - 7942-1041.

⁷¹ Leonhardt, Kommentar zum Jagdrecht, Carl Link Verlag, Stand 1. Januar 2009, Anm. 3 (3) zu Art. 49 BayJG.

⁷² § 16 AVBayJG.

28.2 Schäden durch Wild

Der gesetzliche Grundsatz „Wald vor Wild“ erfordert den Schutz junger Bäume vor dem Verbiss. Diese werden bei zu hohen Wildbeständen im Wachstum beeinträchtigt.

Der Verbiss durch Reh-, Rot- und Gamswild in den bayerischen Wäldern ist zu hoch. Er führt zu einer einseitigen Waldstruktur (Nadelholzmonokulturen) und dazu, dass der Wald seine vielfältigen Funktionen nicht erfüllen kann. Der Klimawandel erfordert klimatolerante Baumarten. Diese werden aber bevorzugt verbissen.

28.2.1 Verbissgutachten

Im Frühjahr 2006 wurde in Bayern die Verbissbelastung an jungen Waldbäumen erhoben (3-Jahres-Turnus).

Die bayerischen Jagdreviere sind in 751 Hegegemeinschaften zusammengefasst. Bei 2/3 dieser Gemeinschaften zeigten die Verbissgutachten 2006 eine für den Wald nicht tragbare Verbissbelastung auf. Deswegen empfahlen die Forstbehörden, dort den Abschuss zu „erhöhen“ oder „deutlich zu erhöhen“.

Bei den vorangegangenen Verbissgutachten 2003 hatten „nur“ 50 % der Hegegemeinschaften eine nicht tragbare Verbissbelastung.

Die Aussagekraft der Verbissgutachten war insbesondere vom Landesjagdverband infrage gestellt worden. Das Forstministerium gab daher eine wissenschaftliche Untersuchung in Auftrag. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass das den Verbissgutachten zugrunde liegende Verfahren zur Erfassung und Beurteilung des Zustands der Waldverjüngung objektiv ist.

28.2.2 Erkenntnisse des ORH zur Verbissituation

Die Ergebnisse der Verbissgutachten werden auch durch Erkenntnisse des ORH bekräftigt:

Die Bejagung muss sicherstellen, dass sich die standortgemäßen Baumarten ohne Schutzmaßnahmen wie Zäune natürlich verjüngen können.⁷³ Im Rahmen laufender Prüfungen im Kommunal- und Privatwald hat der ORH festgestellt, dass Pflanzun-

⁷³ Art. 1 Abs. 2 Satz 3 BayJG.

gen und Naturverjüngungen von Laubbäumen und Tannen durch Einzäunungen vor Wildverbiss geschützt werden müssen.

Die Problematik des Wildverbisses hat sich bei einer Prüfung des ORH 2008 im Schutzwald des Gebirges gezeigt: Hänge in den bayerischen Alpen, von denen akute Gefahren für Ortschaften ausgehen, werden aufgeforstet. Der Staat gibt hierfür und für Lawinenverbauungen jährlich rd. 3 Mio. € aus. Aufgrund der klimatischen Bedingungen im Gebirge wachsen die jungen Bäume langsamer. Damit sind sie dem Verbiss durch Wild erheblich länger ausgesetzt. Durch den festgestellten Wildverbiss gehen diese Investitionen teilweise ins Leere.

28.2.3 Wildunfälle

Handlungsbedarf signalisieren auch die Wildunfälle: Nach einer Wildunfallstatistik des Innenministeriums gab es zwischen 2002 und 2007 in Bayern insgesamt 286.442 Wildunfälle. In 72 % war vor allem Rehwild beteiligt. Dabei wurden 3.550 Personen - zum Teil schwer - verletzt. 16 Personen wurden getötet. Der Sachschaden betrug rd. 49 Mio. €.

28.3 Feststellungen des ORH zum Vollzug des Jagdrechts

Der ORH hat festgestellt, dass die unteren und höheren Jagdbehörden beim Vollzug des Jagdrechts mehrheitlich kaum aktiv werden. Folgende Beispiele verdeutlichen dies:

- Nur 6 der 21 geprüften Landratsämter haben die Anweisung des Forstministeriums befolgt und den Regierungen über die Festlegung, Kontrolle und Durchsetzung des Abschussplans berichtet. Die übrigen 15 konnten auf Nachfrage keine Berichte vorlegen.
- Die Landratsämter kontrollieren nur in Einzelfällen, inwieweit die Abschusspläne erfüllt werden. Nur 4 der 21 geprüften Landratsämter haben Zwischenmeldungen zur Kontrolle der Abschüsse vom Jagdrevierinhaber verlangt. Alle übrigen Landratsämter haben sich auf Abschusslisten verlassen, die ihnen von den Revierinhabern am Ende des Jagdjahres vorgelegt wurden. Eine Kontrolle, ob die in den Listen angegebenen Tiere tatsächlich erlegt wurden (z. B. durch körperlichen Nachweis) erfolgte nicht. Nur ein Landratsamt hat verlangt, dass jeder Abschuss binnen drei Tagen schriftlich mitgeteilt wird.

- In 341 der 751 Hegegemeinschaften empfahlen die Verbissgutachten eine Erhöhung des Abschusses. Trotzdem haben die Landratsämter/kreisfreien Städte in 53 Fällen (16 %) die Abschüsse nicht erhöht.
- 5 der 7 Regierungen gaben den Landratsämtern/kreisfreien Städten keine Rahmenvorgaben dazu, was unter „Erhöhung“ oder „deutlicher Erhöhung“ des Abschusses zu verstehen ist. In Niederbayern wurde „deutlich erhöhen“ mit mindestens 20 %, in Mittelfranken mit 30 % definiert. In allen anderen 5 Regierungsbezirken legen diese die Landratsämter/kreisfreien Städte selbst fest. Dies hat zur Folge, dass die Umsetzung bayernweit höchst unterschiedlich ist.
- Beim Schutzwald zeigte sich, dass die in den Plänen festgelegten Abschüsse nach den Abschusslisten nicht erreicht wurden. Die Landratsämter haben dies hingenommen und keine Konsequenzen gezogen.

28.4 Wertung des ORH

Der ORH hat mehrfach, zuletzt im Jahresbericht 1999⁷⁴, auf die nicht tragbare Verbissbelastung hingewiesen. Schon damals hat er angeregt, über andere gesetzliche Lösungen nachzudenken, wenn die Verwaltung mit den Abschussplänen keine tragbare Verbissituation sicherstellen kann.

Planung, Umsetzung und Kontrolle der Abschüsse von Reh-, Rot- und Gamswild weisen nach wie vor erhebliche Defizite auf: Die Landratsämter/kreisfreien Städte wenden die gesetzlichen Regelungen nur unzureichend an. Die Regierungen kommen mehrheitlich ihrer Aufsichtsfunktion nicht nach. Das Forstministerium hat zwar Vollzugshinweise erlassen, verfolgt deren Einhaltung aber nicht mit der notwendigen Konsequenz. Eine wesentliche Ursache für die seit Jahren unbefriedigende Situation liegt auch in der Aufteilung der Zuständigkeiten: Die Forstverwaltung bemängelt regelmäßig den hohen Verbiss, die Jagdverwaltung hilft dem nicht ab. Anschließend verweist die Forstverwaltung erneut auf die nicht tragbare Verbissbelastung. Das wenig effektive Zuständigkeitsgeflecht zwischen den unteren Jagd- und Forstbehörden ist kein Zukunftsmodell und sollte aufgegeben werden. Der Aufgabenbereich Jagd sollte von den Landratsämtern und kreisfreien Städten auf die unteren Forstbehörden (ÄELF) übertragen werden. Diese üben schon jetzt hoheitliche Aufgaben im Wald aus. Eine Personalmehrung wäre damit nicht verbunden. Die Forstbeamten sind vor Ort und könnten auf die Verbissituation unmittelbar reagieren. Bis zur Forstreform im Jahr 2005 haben die unteren Forstbehörden diese Aufgaben für den Staatswald ohnehin wahrgenommen.

⁷⁴ ORH-Bericht 1999 TNr. 41.

28.5 Haltung der Verwaltung

Das Forstministerium trägt vor, für die Verlagerung der Zuständigkeiten auf die ÄELF spreche vor allem die Fachkompetenz und zwar nicht nur in forstlicher oder jagdlicher, sondern auch in landwirtschaftlicher Hinsicht (z. B. Schäden an landwirtschaftlichen Kulturen). Außerdem könne dadurch die Glaubwürdigkeit der Staatsverwaltung (z. B. im Hinblick auf den geförderten Waldumbau) insgesamt gestärkt werden. Es gäbe erhebliche synergetische Effekte, wenn die Abschussplanung vollständig von den Forstbehörden übernommen würde.

Allerdings sei für eine Verlagerung der Zuständigkeit eine Gesetzesänderung erforderlich. Aus Sicht des Forstministeriums solle aber zurzeit keine Änderung des BayJG initiiert werden, auch wenn einzuräumen sei, dass nach den vorliegenden Erkenntnissen Handlungsbedarf bestehe. Es seien ansonsten Akzeptanzprobleme bei der Jägerschaft zu befürchten. Die Staatsregierung sehe angesichts der bewährten jagdlichen Grundordnung keinen akuten Handlungsbedarf für ein Gesetzgebungsverfahren. Die unteren Jagdbehörden sollen vielmehr angehalten werden, das Beteiligungsrecht der ÄELF verstärkt sicherzustellen.

28.6 Auffassung des ORH

Die Defizite beim Schutz des Waldes vor Wildverbiss müssen umgehend beseitigt werden. Die Mängel liegen in erster Linie am mangelhaften Vollzug des Jagdrechts durch die Landratsämter/kreisfreien Städte. Das Ministerium und die Regierungen müssen ihre Aufgaben wahrnehmen und steuernd eingreifen.

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass das Forstministerium die Analyse, Bewertung und Vorschläge des ORH grundsätzlich teilt. Diese Einsicht genügt aber nicht. Das Ministerium muss dafür sorgen, dass die fachlichen Erkenntnisse auch umgesetzt werden. Der mangelhafte Vollzug des Jagdrechts durch die Landratsämter/kreisfreien Städte muss beendet werden.

Der Vollzug der Vorschriften zum Schutz des Waldes würde wesentlich erleichtert werden, wenn die Zuständigkeiten auf die Forstbehörden (ÄELF) übertragen würden. Der Vorschlag des Ministeriums, stattdessen die Beteiligungsrechte der ÄELF verstärkt sicherzustellen, reicht keinesfalls aus. Nach Auffassung des ORH dürfen Akzeptanzprobleme bei der Jägerschaft kein Hinderungsgrund sein. Es gilt der gesetzliche Vorrang „Wald vor Wild“.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

29 Fördermittel für Berufshilfe wurden nicht zweckentsprechend verwendet

(Kap. 10 05 Tit. 893 73)

Der ORH hat in den Jahren 1999 bis 2006 Zuwendungen an Einrichtungen geprüft, die Maßnahmen der Berufshilfe durchführen. Die geförderten Liegenschaften müssen 25 Jahre für berufsbildende Maßnahmen genutzt werden (Zweckbindung). Ein Großteil dieser Einrichtungen wurde tatsächlich nicht oder nicht ausreichend für die Berufshilfe genutzt.

Der ORH hat das Arbeitsministerium seit 1999 immer wieder auf diese Problematik hingewiesen. Trotzdem hat das Ministerium jahrelang keine förderrechtlichen Konsequenzen gezogen. Erst im Frühjahr 2009 ist es tätig geworden.

Das Ministerium muss umgehend bei allen geförderten Einrichtungen prüfen, ob diese entsprechend der Zweckbindung genutzt werden und ggf. die Zuwendungen zurückzufordern sind.

Der ORH untersuchte in den Jahren 1999 bis 2006 die staatliche Investitionsförderung bei zehn Einrichtungen, die Maßnahmen der Berufshilfe durchführen. Das Fördervolumen betrug 7,6 Mio. €.

Prüfungsschwerpunkt war jeweils, ob das Ministerium sichergestellt hat, dass die mit den Mitteln errichteten Gebäude auch zweckentsprechend genutzt werden.

29.1 Ausgangslage

Das Ministerium hat bis 2004 Bau- und Modernisierungsmaßnahmen von Stätten der Berufshilfe gefördert. Dort werden Veranstaltungen zu Fragen des Arbeitslebens sowie zur beruflichen und überfachlichen Fortbildung durchgeführt.

Die Zuwendungsempfänger haben sich verpflichtet, die geförderten Einrichtungen in den nächsten 25 Jahren als Stätten der Berufshilfe zu betreiben (Zweckbindung). In einigen Fällen legte das Ministerium in Anlehnung an die Förderquote fest, welcher

Prozentsatz aller Veranstaltungen solche der Berufshilfe sein müssen, in anderen Fällen dagegen nicht.

Bestandteil der Zuwendungsbescheide waren die ANBest-P. Darin werden die Zuwendungsempfänger verpflichtet, dem Ministerium unverzüglich anzuzeigen, wenn der Zweck der Zuwendung nicht (mehr) erfüllt wird.

29.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat festgestellt, dass die geförderten Bildungsstätten in geringerem Umfang als festgelegt oder überhaupt nicht für den Förderzweck Berufshilfe genutzt worden sind. Das Ministerium wurde darüber von den Zuwendungsempfängern nicht oder nur unzureichend informiert. Es hat allerdings diese Informationen auch nicht eingefordert.

Zu einzelnen Bildungsstätten hat der ORH Folgendes festgestellt:

- Der Staat hat 1991 den Um- und Erweiterungsbau einer Bildungsstätte mit rd. 580.000 € gefördert. Es wurden 13 Apartments, 3 Gruppenräume und 1 Saal neu geschaffen bzw. gestaltet. Die Kosten dieser förderfähigen Maßnahme beliefen sich auf 773.000 €. Im Zuwendungsbescheid gab es keine ausdrückliche Auflage, zu welchem Prozentsatz die Räume für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen sind.

Der ORH hat 1999 festgestellt, dass die Apartments gar nicht für Maßnahmen der Berufshilfe verwendet worden sind. Über die Nutzung der Gruppenräume und des Saals waren keine Aufzeichnungen vorhanden. Nach den Auskünften des Zuwendungsempfängers ist dort der Zweck der Zuwendung nur in sehr geringem Umfang erfüllt worden.

- 1997 baute der Träger einer Berufsbildungsstätte ein Hotel und Mehrzweckräume. Die Kosten hierfür beliefen sich auf 3,1 Mio. €. Der Staat förderte dies mit 1,5 Mio. €. Im Zuwendungsbescheid war die Auflage enthalten, die Räume zu mindestens 48 % für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen.

Die Prüfung ergab: Die Nutzung der Mehrzweckräume im Sinne des Zweckes lag in den Jahren 2000 bis 2002 mit 24 bis 40 % deutlich unter 48 %. Das Hotel wurde so gut wie überhaupt nicht für Zwecke der Berufshilfe genutzt.

- Der Staat förderte 1994/1995 einen Um- und Erweiterungsbau mit 808.000 €. Es wurden 10 Räume für Veranstaltungen geschaffen. Die Kosten dieser förderfähigen Maßnahme beliefen sich auf 1,4 Mio. €. Im Zuwendungsbescheid gab es

keine ausdrückliche Auflage, zu welchem Prozentsatz die Räume für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen sind.

Der ORH stellte 2002 fest, dass diese Räume nur zu 16 % für Maßnahmen der Berufshilfe genutzt worden sind.

- Der Staat förderte 2000 bis 2002 die Sanierung und Modernisierung eines Gebäudes mit 16 Mehrzweckräumen mit knapp 1,6 Mio. €. Die förderfähigen Kosten hierfür beliefen sich auf knapp 3,3 Mio. €. Im Zuwendungsbescheid war die Auflage enthalten, die Räume mindestens zu 49 % für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen.

Nach den Feststellungen des ORH wurden im Jahr 2004 14 Räume gar nicht und 2 mit lediglich 20 % für Maßnahmen der Berufshilfe eingesetzt.

- Für den Um- und Erweiterungsbau einer Einrichtung sind 1995 Mittel in Höhe von 196.000 € bewilligt worden. Es wurden 5 Gruppenräume und 1 Veranstaltungsraum geschaffen. Die förderfähigen Kosten beliefen sich auf 435.000 €. Im Zuwendungsbescheid gab es keine ausdrückliche Auflage, zu welchem Prozentsatz die Räume für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen sind.

Der ORH hat 2004 festgestellt, dass diese Räume überhaupt nicht für Maßnahmen der Berufshilfe genutzt wurden.

- Der Staat förderte 1995/1996 die Erweiterung eines Gebäudes mit 852.000 €. Es wurden 7 Mehrzweckräume und 2 Werkstätten neu geschaffen. Die förderfähigen Kosten der Maßnahme beliefen sich auf knapp 2,6 Mio. €. Im Zuwendungsbescheid gab es keine ausdrückliche Auflage, zu welchem Prozentsatz die Räume für Maßnahmen der Berufshilfe einzusetzen sind.

Eine Auswertung der Unterlagen durch den ORH ergab, dass die Räume 2004 lediglich zu 7 % entsprechend dem Zweck genutzte wurden.

- In Meran (Südtirol) hat 2000 ein bayerischer Träger eine Einrichtung mit Hotelbetrieb modernisiert und erweitert. Die förderfähigen Kosten beliefen sich auf 1,35 Mio. €. Der Staat förderte hierbei einen Erweiterungsbau mit Mehrzweckräumen mit 256.000 €. Im Zuwendungsbescheid war die Auflage enthalten, die Räume des Erweiterungsbaus mindestens zu 21 % für Berufshilfemaßnahmen bayerischer Teilnehmer zu nutzen.

Der ORH stellte 2006 fest, dass der Erweiterungsbau tatsächlich keinerlei Maßnahmen der Berufshilfe, sondern nur Veranstaltungen mit Freizeitcharakter diente.

29.3 Auffassung des ORH

Der Staat fördert nur Maßnahmen, an deren Durchführung er ein erhebliches Interesse hat (Art. 23 BayHO). Deswegen werden solche Zuwendungen regelmäßig unter Auflagen bewilligt, die diesen Zweck sicherstellen. Werden die Auflagen nicht erfüllt, ist die Zuwendung zurückzufordern.

Bei den geprüften Maßnahmen wurde den Empfängern auferlegt, die Einrichtungen 25 Jahre für berufsbildende Maßnahmen zu nutzen. Deswegen hätte sich das Ministerium während der gesamten Zweckbindungsfrist überzeugen müssen, dass der Zweckbindungszweck auch tatsächlich erreicht wird. Es wäre dazu erforderlich gewesen, auf aussagekräftige und vollständige Unterlagen zur zweckentsprechenden Nutzung zu bestehen.

Dies gilt insbesondere, nachdem der ORH seine Einzelfeststellungen zwischen 1999 und 2007 dem Arbeitsministerium übermittelt hat.

In den Prüfungsmitteilungen hat der ORH das Arbeitsministerium jeweils aufgefordert, künftig Folgendes sicherzustellen:

- Die Empfänger der Zuwendungen müssen über die gesamte Laufzeit der Zweckbindung hinweg aussagekräftige Aufzeichnungen über die zweckentsprechende Nutzung (Berufsbildung) der geförderten Einrichtungen führen.
- Diese Aufzeichnungen müssen dem Arbeitsministerium vorgelegt werden.
- Das Arbeitsministerium überprüft, ob die geförderten Einrichtungen für Maßnahmen der Berufsbildung genutzt werden.
- Bei Verstößen gegen die Zweckbindung müssen die Fördermittel zurückgefordert werden.

29.4 Derzeitiger Sachstand

Das Arbeitsministerium hat die Angelegenheit trotz der Feststellungen des ORH nicht mit dem nötigen Nachdruck betrieben.

Erst nachdem der ORH das Ministerium auf eine mögliche Darstellung im Jahresbericht 2009 hingewiesen hatte, wurde dieses tätig. Im Juni 2009 hat es die Zuwendungsempfänger wegen möglicher Rückforderungen angehört. Allerdings beschränkte sich das Ministerium dabei auf die vom ORH geprüften Fälle und Zeiträume.

Der ORH hält dies für unzureichend und fordert umgehend folgende weitere Schritte einzuleiten:

- Zumindest in allen Fällen, in denen die Zweckbindungsfrist noch nicht abgelaufen ist, sind von den Zuwendungsempfängern Dokumentationen über die zweckentsprechende Nutzung vorzulegen. Diese sind vom Ministerium zügig zu überprüfen.
- Das Ministerium hat die Förderungen konsequent zurückzufordern, sofern und soweit die im Zuwendungsbescheid festgelegte Zweckbindung nicht eingehalten wurde.

29.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hält die Behandlung der Förderverfahren aufgrund der vorliegenden Umstände für sachgerecht. Die Träger hätten nämlich in der Vergangenheit vorgetragen, dass insbesondere wegen des neuen Vergabeverfahrens bei der Bundesagentur für Arbeit, aber auch wegen der stärkeren Konkurrenz mit anderen Bildungseinrichtungen die Auslastung mit Veranstaltungen der Berufshilfe rückläufig sei. Das Ministerium wollte den Trägern deshalb Zeit einräumen, eine bestimmungsgemäße Nutzung der Häuser zu erreichen. Die Träger waren daher aufgefordert worden, diesbezüglich regelmäßig Nachweise zu erbringen.

Nachdem deutlich wurde, dass die Träger überwiegend die Anforderungen aus den Zuwendungsbescheiden dauerhaft nicht werden einhalten können, wurden vom Ministerium die Rückforderungsverfahren eingeleitet. Außerdem würde nunmehr auch in vom ORH bisher nicht aufgegriffenen Zuwendungsverfahren die Nutzung geprüft, soweit noch eine Zweckbindung besteht.

29.6 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH verkennt nicht, dass die bestimmungsgemäße Nutzung der Häuser schwieriger geworden ist. Den Trägern dieser Einrichtungen obliegt es aber, entsprechende Anstrengungen zu unternehmen. Es hat hier jedoch in der Vergangenheit an der notwendigen Kooperationsbereitschaft der geförderten Stellen und insbesondere deren Einforderung durch das Arbeitsministerium gefehlt.

Im Übrigen wird der ORH die konsequente Umsetzung der angekündigten Maßnahmen verfolgen.

IV. Weitere Ergebnisse

30 Industrie- und Handelskammern dürfen geprüft werden

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden: Der ORH hat ein Prüfungsrecht bei den Industrie- und Handelskammern. Die bereits 2005 angekündigten Prüfungen bei der IHK Schwaben und dem Wirtschaftsministerium als Rechtsaufsichtsbehörde können nun durchgeführt werden.

Bei den Industrie- und Handelskammern (IHK) handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁷⁵ Diese unterliegen der Prüfung des ORH.⁷⁶ Die Rechtsaufsicht über die IHK obliegt dem Wirtschaftsministerium.

Anknüpfend an den Sonderbericht des ORH „Behinderung der Prüfungstätigkeit des Obersten Rechnungshofs“ vom Oktober 2005 und dessen Beratungen im Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen am 9. November 2005⁷⁷ und 12. Juli 2006 berichtet der ORH über den Abschluss des gerichtlichen Verfahrens:

Der ORH beabsichtigte, die IHK Schwaben und parallel dazu das Wirtschaftsministerium als Rechtsaufsichtsbehörde zu prüfen. Dementsprechend wurde bereits im Januar 2005 der IHK und im August 2005 dem Wirtschaftsministerium eine Prüfungsankündigung zugestellt.

Die IHK Schwaben vertrat die Auffassung, ein Prüfungsrecht des ORH bestünde aufgrund bundesrechtlicher Sonderregelungen nicht. Sie erhob Klage gegen die Prüfungsankündigung vor dem Verwaltungsgericht Augsburg.

Auch das Wirtschaftsministerium lehnte es ab, die vom ORH für die Prüfung angeforderten Unterlagen herauszugeben. Begründet wurde dies damit, die inhaltliche Überprüfung der Rechtsaufsicht des Wirtschaftsministeriums gegenüber der IHK gehöre nicht zu den Aufgaben des ORH. Außerdem würde die Herausgabe eine Vorwegnahme der von der IHK angestrebten gerichtlichen Entscheidung bedeuten.

⁷⁵ § 3 Abs. 1 IHKG.

⁷⁶ Art. 111 BayHO.

⁷⁷ LT-Drucksache 15/4219.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 30. September 2009 abschließend entschieden, dass ein Prüfungsrecht des ORH bei der IHK besteht.

Die Prüfungen der IHK Schwaben und des Wirtschaftsministeriums können nun erfolgen.

Beschluss über den Jahresbericht 2009

(Art. 8 Rechnungshofgesetz)

Den vorstehenden Jahresbericht nach Art. 97 der BayHO hat das Große Kollegium des ORH am 26. Oktober 2009 beschlossen. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des ORH; den Vorsitz führt der Präsident.

Für das Große Kollegium

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident