



Pressezusammenfassung

zum

Jahresbericht 2011

Staatshaushalt - Die Kasse muss stimmen

Verschuldung (TNr. 9)

Höhere Einnahmen - geringere Schulden? Mitnichten!

Voll angekommen sind im Haushalt inzwischen die Belastungen aus der Rettung der BayernLB. 2009 erhöhten sich die Ausgaben u. a. durch die weitere Kapitalzuführung von 7 Mrd. € an die Landesbank gegenüber dem Vorjahr um fast 15 % auf 47,3 Mrd. €. Da gleichzeitig die Steuereinnahmen einbrachen, überstiegen die Ausgaben die Einnahmen um fast 8 Mrd. € - ein bundesweiter Negativrekord! Folge war ein Anwachsen der Verschuldung Bayerns auf fast 29 Mrd. €. 2010 sprudelten die Steuereinnahmen wieder ergiebiger, Bayerns Schulden erhöhten sich aber trotzdem nochmals auf über 30 Mrd. €.

Aufgrund zurückgestellter Anschlussfinanzierungen muss damit gerechnet werden, dass die Schulden sogar auf fast 34 Mrd. € klettern werden. Ursächlich ist dafür eine „Spezialität“ des bayerischen Haushaltsrechts. Sie verführt dazu, Einnahmeverbesserungen nicht zur Schuldentilgung zu verwenden, sondern den Rücklagen zuzuführen. Im Ergebnis werden so auch in konjunkturell guten Zeiten keine Schulden abgebaut, sondern Kreditermächtigungen „gespart“. Der Landtag sollte deshalb bei der Übertragung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im nächsten Haushalt besonders zurückhaltend sein.

Handlungsbedarf sieht der ORH auch bei der Umsetzung der Schuldenbremse in das Landesrecht. Zum einen fehlen nach wie vor Regeln zur Rückführung ausnahmsweise zulässiger neuer Schulden. Zum anderen ist das Verschuldungsverbot derzeit nur einfach-gesetzlich geregelt und

kann entsprechend einfach auch wieder aufgehoben werden. Die Schuldenbremse sollte deshalb - wie bereits in vier, demnächst fünf anderen Ländern - Verfassungsrang erhalten.

Staatliche Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen (TNr. 10)

Mehr Kontrolle, wenn der Steuerzahler haftet

Der Freistaat bürgt für fremde Verbindlichkeiten aus unterschiedlichsten Gründen, z. B. auch für das ABS-Portfolio der BayernLB. Das Bürgschafts- und Garantievolumen erreicht zwar bei Weitem nicht die exorbitanten Summen, um die es bei der Euro-Krise geht. Mit 11,6 Mrd. € ist aber auch der bayerische Gesamthaftungsbetrag durchaus beachtlich, entspricht dies doch etwa $\frac{1}{4}$ des bayerischen Staatshaushalts. Daneben besteht ein freier Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften von 4,2 Mrd. €. Dem ORH missfällt, dass die Staatsregierung in dieser Höhe weitere Bürgschaften gewähren kann, ohne den Landtag damit befassen zu müssen. Er hält diesen großen Handlungsspielraum außerhalb der parlamentarischen Kontrolle für nicht nötig: Der Ermächtigungsrahmen sollte deutlich reduziert werden.

Bayerische Polizei auf den Bundeswasserstraßen (TNr. 13)

Des Bundes Freund und Helfer

Auf den Bundeswasserstraßen Main, Main-Donau-Kanal und Donau nimmt die bayerische Wasserschutzpolizei unentgeltlich Sicherheitsaufgaben wahr, für die eigentlich der Bund zuständig ist. Dieser Freundschaftsdienst verstößt gleich in zweifacher Hinsicht gegen Verfassungsrecht. Zum einen widerspricht er dem Prinzip des Grundgesetzes, wonach derjenige die Kosten zu tragen hat, der für die Aufgabe verantwortlich ist. Zum anderen verletzt er das Budgetrecht, das nach der Bayerischen Verfassung dem Landtag zusteht. Der ORH fordert, dass die jährlichen Kosten von rd. 4,2 Mio. € sowie die Kosten für die anstehende Modernisierung und Erneuerung der Boote von rd. 3,3 Mio. € vom Bund übernommen werden. Wenn in dieser Frage keine Einigung mit dem Bund erzielt werden kann, sollte der Freistaat die Verwaltungsvereinbarung kündigen und die Aufgabe vom Bund erledigen lassen.

Wirtschaftlichkeit - Es muss sich rechnen

Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds (TNr. 12)

Weniger ist manchmal mehr

Zur Förderung der Agrar- und Strukturentwicklung fließen jedes Jahr rd. 1,4 Mrd. € aus europäischen Fördertöpfen nach Bayern. Zum Teil werden diese Förderungen mit anderen öffentlichen Mitteln „kofinanziert“, d. h. dass z. B. Bund, Land oder Kommunen eigene Fördergelder dazugeben. Wie die Mittel verteilt und ihre Verwendung kontrolliert werden, das ist Sache der Länder. In Bayern ist das sehr kompliziert. Für 5 Agrar- und Strukturfonds sind 7 Ministerien und insgesamt 166 verschiedene Dienststellen zuständig. Zusammen sind mehr als 3.200 Beschäftigte tätig, die Personalkosten belaufen sich auf fast 88 Mio. € jährlich. Der ORH schlägt vor, Zuständigkeiten zu bündeln und auch ressortübergreifende Lösungen zu suchen. Auf diese Weise ließe sich nicht nur der enorme Aufwand reduzieren. Die Förderverfahren würden auch einheitlicher vollzogen und das Fehlerrisiko würde verringert.

Großzügige Freistellung von Personalräten nach der Polizeireform (TNr. 14)

Statt neuer Stellen: Personalreserve in den Personalräten anzapfen

Hunderte zusätzliche Stellen forderte die Polizei für die Mehrarbeit durch neue Aufgaben, die sie zu bewältigen habe. Besser wäre es jedoch, meint der ORH, zunächst die vorhandenen Personalressourcen auszuschöpfen. So werden bei den neuen Polizeipräsidien doppelt so viele Personalräte von ihren Dienstaufgaben freigestellt, als gesetzlich vorgesehen. Begründet wird der höhere Betreuungsaufwand der Personalräte mit der Polizeireform. Überzeugend ist das aber nicht, denn diese Reform wurde bereits Ende 2009 abgeschlossen und hat angeblich alle Ziele vollständig erreicht. Würden bei den Präsidiën - wie bei den anderen Polizeiverbänden auch - im Wesentlichen die gesetzlich vorgesehenen Dienstfreistellungen gewährt, könnten etwa 45 Polizisten dort eingesetzt werden, wo sie dringend benötigt werden.

**Mehr Kostenbewusstsein beim Bauen mit Architekten und Ingenieuren notwendig
(TNr. 15)**

Schon beim Planen auf die Kosten achten

Kostensteigerungen bei Baumaßnahmen des Freistaates sind nichts Ungewöhnliches. Damit will sich der ORH aber nicht abfinden. Er fordert, schon bei den Planungswettbewerben der Wirtschaftlichkeit einen höheren Stellenwert einzuräumen. Denn bekanntlich hat man gerade in der Frühphase einer Baumaßnahme noch den größten Einfluss auf die Kosten. So sollten Kostenrichtwerte und Vorgaben für die Betriebs-, Nutzungs- und Unterhaltskosten bereits in die Wettbewerbsbedingungen aufgenommen werden. Genauso wichtig wäre aber, dass diese Vorgaben dann bei der Entscheidung der Preisgerichte auch eine maßgebliche Rolle spielen. Die Verträge, die anschließend mit den Architekten und Ingenieuren geschlossen werden, sollten verbindliche Kostenobergrenzen enthalten. Werden diese nicht eingehalten, müssen - anders als bisher - auch rechtliche Konsequenzen folgen: Nachbesserung, Schadensersatz, Kündigung. Überhaupt sollten die vertraglichen Beziehungen zu den Planern viel sorgfältiger und präziser gestaltet werden. Wenn der Staat die Planer schon arbeiten lässt, bevor die Verträge geschlossen und die Details geklärt sind, bringt er sich regelmäßig in eine nachteilige Situation. Und das führt nicht selten zu Mehrkosten.

Nutzung und Unterhaltung staatlicher Klosteranlagen (TNr. 17)

Ein kostspieliges Erbe der bayerischen Geschichte

Mit der Säkularisierung vor mehr als 200 Jahren wurden viele Klöster zu Staatseigentum. Später erlaubten die bayerischen Könige den Orden dann wieder, die Klöster zu nutzen. Seither hat sich vieles verändert: Die Ordensgemeinschaften sind kleiner geworden und die Klöster werden z. T. anders genutzt. Geblieben ist aber, dass der Staat viel Geld in seine Klosteranlagen investiert. Der ORH hat aufgeklärt, woran das liegt: Häufig ist unklar, wer für den Unterhalt der Gebäude aufkommen muss: Orden, Gemeinde oder Freistaat. Manchmal haben die Orden auch umgebaut, ohne den Staat zu informieren - und jetzt muss der sich um diese neuen Dinge kümmern. Oder Orden und Gemeinden haben den Bauunterhalt vernachlässigt und jetzt sind die Schäden umso größer. Der ORH fordert deshalb, dass die Regelungen zwischen dem Freistaat und den Orden an die heutigen Ver-

hältnisse angepasst werden und der Staat nur die Kosten übernimmt, die er auch wirklich tragen muss.

Bewirtschaftung der Olympiareitanlage Riem (TNr. 25)

Pferdesport in der Großstadt - für den Steuerzahler ein teurer Spaß

Die Reitanlage in Riem wurde für die Olympischen Spiele 1972 errichtet und ist seit 2001 an die Olympia-Reitanlagen GmbH verpachtet. Doch obwohl in München die Grundstückspreise und Mieten in den Himmel wachsen, erzielt der Freistaat kaum Einnahmen. Er zahlt sogar noch drauf, z. B. für Sanierungen, neue Boxen und die Sprengung einer Tribüne. Ein Grund dafür ist der ungünstige Pachtvertrag, vor dem der ORH schon in 2000 gewarnt hatte. Ein anderer ist, dass die Pächterin weit mehr Aufwendungen auf die Pacht anrechnete, als vertraglich vereinbart ist. So entstand bis 2009 ein Verlust von rd. 3,3 Mio. € und auch in der Zukunft wird der Freistaat kaum Einnahmen erzielen. Der ORH fordert deshalb, bei den anstehenden Verhandlungen mit der Pächterin die vertragswidrigen Verrechnungen rückgängig zu machen und so wenigstens die Pacht zu erhöhen. Unabhängig davon sollte geprüft werden, wie das Gelände wirtschaftlicher verwertet werden kann. Bei der Lage des Grundstücks sollte es durchaus Alternativen geben.

Staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien (TNr. 26)

Leere Versprechungen - leere Museen

Besserung gelobte das Kunstministerium, nachdem der ORH 2003 gefordert hatte, die Attraktivität der Zweigmuseen und Zweiggalerien zu erhöhen. Gegenüber dem Landtag versprach das Ministerium, die Vorschläge des ORH zur Verbesserung der Verhältnisse zu verwirklichen. Nun zeigte sich aber, dass seitdem praktisch nichts umgesetzt worden ist. Die Situation der derzeit 38 über das Land verteilten Einrichtungen hat sich teilweise sogar noch verschlechtert. Die ohnehin schon niedrigen Besucherzahlen sind deutlich gesunken, 11 Zweigmuseen mussten schon geschlossen werden, bei weiteren droht die Schließung. Der ORH schlägt eine ganze Reihe konkreter Maßnahmen für ein zukunftsfähiges Konzept der Zweigmuseen vor. Er befürwortet mittelfristig auch, die Zahl der Zweigeinrichtungen zu redu-

zieren. So können Kräfte und Mittel auf weniger Museen konzentriert werden, und das stärkt den Museumsstandort Bayern. Ein einfaches „Weiter so“ ist jedenfalls keine akzeptable Option.

Zuwendungen - Nur wenn nötig

Ohne Not am Landtag vorbei (TNr. 16)

Budgetrecht des Landtags einfach mal ausgehebelt

Das Budgetrecht des Parlaments gehört zu dessen wichtigsten Befugnissen. Durch das in der Verfassung verankerte Recht, die Einnahmen und Ausgaben des Staates verbindlich festzulegen, erlangt das Parlament einen maßgeblichen Einfluss auf alle staatlichen Aktivitäten. Umso sensibler sind Ausnahmeregelungen anzuwenden, die diesen Grundsatz durchbrechen. So darf die Verwaltung Mittel, die über den vom Landtag bewilligten Ansatz hinausgehen (überplanmäßige Mittel) nur in Anspruch nehmen, wenn ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht. Diese Voraussetzungen lagen bei der Aufstockung der Haushaltsmittel um 1 Mio. € für die allgemeine Erwachsenenbildung im Jahr 2009 nicht vor. Weder wurde der Bedarf für zusätzliche Angebote konkret ermittelt noch die zwingende und unaufschiebbare Notwendigkeit der Ausgaben nachgewiesen. Das Kultusministerium beließ es stattdessen bei vagen Einschätzungen der wirtschaftlichen Entwicklung und des Arbeitsmarktes, die sich im Nachhinein auch noch als falsch herausstellten. Der ORH meint: So achtlos darf man mit dem Königsrecht des Landtags nicht umgehen!

Umbau einer Flussfähre (TNr. 20)

Eine zu teure Fähre - und keine Zeit für den Landtag

Ein Beispiel dafür, dass man sich nicht alles leisten sollte, was wünschenswert ist, bietet der Umbau einer Flussfähre am Main. Die idyllisch anmutende Fähre soll ausgebaut werden, weil der Main an dieser Stelle verbreitert wird. Die neue Fährrampe und die Umrüstung des Fährschiffes werden aber teuer. Deshalb will der Staat mit über 900.000 € einspringen. Der ORH lehnt dies ab, weil die hohen Kosten in keinem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen stehen. Wenige Kilometer flussauf- und flussabwärts sind

nämlich zwei weitere Fähren in Betrieb, die viel stärker frequentiert werden. Anders als diese Fähre, die im Winter stillgelegt wird, sind die anderen Fähren auch das ganze Jahr über verfügbar. Letztlich gäbe es bei einer Aufgabe der Fähre nur relativ wenig Betroffene, die einen geringfügigen Umweg in Kauf nehmen müssten. In Zeiten knapper Haushaltsmittel sollte das Geld für dringlichere Projekte eingesetzt werden. Die Verwaltung hat allerdings trotz der Bitte des ORH, die Entscheidung bis zur Behandlung des Themas im Landtag zurückzustellen, Fakten geschaffen und die Zuwendung bewilligt.

Förderung der Energietechnologie neu ausrichten (TNr. 22)

Energietechnologie fördern - aber richtig!

Schon seit 1990 fördert der Freistaat mit seinem Programm „Rationellere Energiegewinnung und -verwendung“ Unternehmen, die neue Energietechnologien entwickeln oder einführen wollen. Damit soll gleichzeitig ein Beitrag zur energiewirtschaftlichen Modernisierung der bayerischen Wirtschaft geleistet werden. Zwischen 11 und 17 Mio. € gibt der Freistaat dafür jährlich aus. Gerade bei der Förderung großer Unternehmen zeigte sich aber, dass weniger energie-, sondern eher standortpolitische Kriterien ausschlaggebend waren. Das Programm erwies sich als nahezu universell einsetzbar, da fast alle größeren Investitionen auch eine energiewirtschaftliche Komponente haben. Der ohnehin schon weite Rahmen wurde auch noch großzügig ausgelegt. Die energiewirtschaftlichen Ziele gerieten dabei bisweilen in den Hintergrund. So wurden Investitionen als „Demonstrationsvorhaben“ gefördert, ohne dass die neue Technologie anderen zugänglich gemacht wurde. Ein internationaler Großkonzern wurde gefördert, obwohl der Projektnutzen überwiegend im Ausland eintreten wird. Der ORH fordert, gerade in Zeiten von Klimawandel und Energiewende nur solche Vorhaben zu fördern, die über das einzelne Unternehmen hinaus eine starke energietechnologische Wirkung entfalten.

U-Bahn-Förderung: Prüfverfahren über 20 Jahre, Kosten nicht nachgewiesen (TNr. 23)

Wie die Zeit vergeht!

Eine U-Bahn zu bauen, ist teuer und aufwendig. Daher hat der Freistaat den Bau einer U-Bahn-Linie mit fast 50 Mio. € gefördert. Ob dieses Geld

ordnungsgemäß verwendet und abgerechnet wurde, ist von der zuständigen Regierung zu prüfen. Der ORH hat festgestellt, dass dieses verwaltungsinterne Prüfverfahren mehr als zwanzig Jahre und damit viermal so lange gedauert hat wie der Bau der U-Bahn-Linie. Und das war nicht der einzige Mangel: Ob die Rechnungsunterlagen und Nachweise bei der Regierung vorhanden waren, konnte nach all der Zeit nicht mehr festgestellt werden. Außerdem wurden manche Vorgänge von der Regierung gar nicht kontrolliert. Der ORH fordert deshalb, gerade bei großen Vorhaben das Förderverfahren zügig zu betreiben und zeitnah abzuschließen. Nur so können Fehler rechtzeitig erkannt und zuviel bezahlte Gelder auch zurückgefordert werden.

Zu wenig Nutzen aus der Förderung von privaten Maßnahmen in der Dorferneuerung (TNr. 24)

Dorferneuerung mit der Gießkanne

Kunststofffenster und Betondachsteine - sind das dorfgerichte Maßnahmen? Der ORH bezweifelt das und hält klare Vorgaben für nötig, welche baulich-gestalterischen Maßnahmen den Zielen der Dorferneuerung entsprechen. Statt nach dem Gießkannenprinzip zu fördern, hätte der Staat von den Mitteln, die er an Privatleute ausgereicht hat, 12 Mio. € zielgerichteter und sinnvoller einsetzen können. So hätten z. B. Förderobjekte am Ortsrand grundsätzlich nicht oder ohnehin fällige Reparatur- und Bauunterhaltsmaßnahmen nicht gefördert werden sollen. Der ORH empfiehlt, mehr auf regionaltypische Projekte zu setzen, die der Ortskernentwicklung dienen. Das Landwirtschaftsministerium hätte sich auch viel mehr um die Förderprojekte kümmern müssen. Selbst bei der Höhe der Fördersätze kam es in vergleichbaren Fällen zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen.

Steuern - Was dem Staat gebührt

Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend (TNr. 18)

Bayern - Schlaraffenland für Umsatzsteuerbetrüger?

Ein zweistelliger Milliardenbetrag entgeht dem deutschen Fiskus jedes Jahr durch Umsatzsteuerhinterziehung. Der Schaden könnte zumindest begrenzt

werden, wenn die Betrugsfälle schnell erkannt und umgehend unterbunden würden. Doch dazu müsste die Steuerverwaltung vor allem ausreichend Personal einsetzen. In Bayern fehlen aber sowohl bei den Umsatzsteuerprüfungsstellen als auch bei den Steuerfahndungsstellen Mitarbeiter; landesweit sind es bis zu 20 % zu wenig. Die ohnehin sehr niedrige Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer ist in den letzten Jahren weiter zurückgegangen und liegt 35 % unter dem Bundesdurchschnitt. Auch die erforderlichen IT-Systeme sind nicht voll funktionsfähig oder nicht flächendeckend in Betrieb. Der ORH fordert dringend, die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung zu intensivieren. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

Nach wie vor Defizite in der Betriebsnahen Veranlagung (TNr. 19)

Hier braucht keiner vor dem Finanzamt zu zittern!

Statistisch müssen die Kleinstunternehmer in Bayern nur alle hundert Jahre damit rechnen, vom Finanzamt geprüft zu werden. Dieser außerordentlich lange Prüfungsturnus ermutigt viele, die Einkünfte unvollständig zu erklären. Bereits unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit ist es deshalb dringend notwendig, die Prüfungsdichte deutlich zu erhöhen. Auch sonst müssen punktuell schwierige Sachverhalte verstärkt geprüft werden. Der Staat erleidet durch die unterlassenen Prüfungen erhebliche Einnahmeausfälle, entgehen ihm doch Steuern im zweistelligen Millionenbereich. Der ORH fordert deshalb, endlich mehr Personal für diese Prüfungen einzusetzen, vor allem in den Ballungsräumen. Im Durchschnitt erzielt jeder Prüfer Mehrsteuern von 420.000 €. Um so weniger ist zu verstehen, weshalb das Finanzministerium über 80 Stellen unbesetzt lässt.

Sonstiges - Wo noch geprüft wurde

Industrie- und Handelskammer Schwaben (TNr. 21)

Mehr Wirtschaftlichkeit, mehr Transparenz - Prüfung war überfällig

Industrie- und Handelskammern (IHK) haben die Aufgabe, in ihrem Bezirk die wirtschaftlichen Interessen aller Gewerbetreibenden zu vertreten und bestimmte Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet wahrzunehmen.

men. Alle Gewerbetreibenden in ihrem Bezirk müssen Mitglied sein und Beiträge entrichten. Der ORH wollte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK Schwaben schon im Jahr 2005 prüfen, doch die wehrte sich dagegen. Erst nachdem das Bundesverwaltungsgericht in letzter Instanz entschieden hatte, konnte der ORH schließlich im Jahr 2010 mit der Prüfung beginnen.

Nun liegen die Ergebnisse vor, und die zeigen, dass bei der IHK in einigen Haushaltsfragen durchaus Reformbedarf besteht. Die IHK nimmt ausschließlich öffentliche Aufgaben wahr, deshalb sollte sie sich z. B. bei der Vergütung ihrer Mitarbeiter nicht an der Privatwirtschaft, sondern am Gehaltsniveau des öffentlichen Dienstes orientieren. Der ORH hält es auch für erforderlich, die Vollversammlung bei wesentlichen Entscheidungen über die Vergütung der Führungskräfte und Mitarbeiter der IHK stärker einzubinden. Gleiches gilt für die wesentlichen Entscheidungen im Hinblick auf Tochtergesellschaften. Und auch was die Vergabe von Zuwendungen und Aufträgen betrifft, empfiehlt der ORH, sich stärker an den Grundsätzen der Haushaltsordnung zu orientieren. Denn auch die IHK ist verpflichtet, ihre Mittel wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Bayerische Landeszentrale für neue Medien (TNr. 27)

Förderung des privaten Rundfunks aus Steuermitteln beenden!

Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) ist die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunksender in Bayern. Zur Förderung des Lokal- und Regionalfernsehens erhält sie Gelder aus den Rundfunkgebühren und aus dem Staatshaushalt. Die Mittel aus dem Steuersäckel sollten eigentlich 2012 auslaufen, inzwischen plant die Staatsregierung aber, auch künftig aus dem Staatshaushalt Fördermittel zur Verfügung zu stellen. Der ORH sieht das kritisch, denn das Lokal- und Regionalfernsehen sollte eine Anschubfinanzierung erhalten, nicht aber auf Dauer subventioniert werden. Die in Deutschland einzigartige staatliche Unterstützung ist auch gar nicht notwendig. Die Lokal- und Regionalsender könnten ihre Eigenfinanzierung durch Anpassungen beim Programm deutlich verbessern. Dies ist schon länger bekannt und sollte nun endlich umgesetzt werden.

Die BLM kann aber auch im eigenen Haus viel Geld einsparen. So vergütet sie ihre Mitarbeiter deutlich großzügiger, als für den öffentlichen Dienst festgelegt. Diese Vorzugsbehandlung hält der ORH für nicht gerechtfertigt. Zudem sieht der ORH Einsparpotenziale insbesondere bei Förderungen von Fernsehproduktionen und technischer Infrastruktur sowie bei den Beteiligungsgesellschaften.