

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2000**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7
 I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug 	
1 Haushaltsplan 1998	9
2 Haushaltsrechnung 1998	10
3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	11
4 Haushaltswirtschaftliche Daten	14
5 Kreditermächtigung	17
6 Finanzierungssaldo	17
7 Haushaltsüberschreitungen	19
8 Ausgabereste	21
9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel	22
10 Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	22
11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1998	22
12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1999	23
13 Staatsschulden 1999	30
14 Staatsbürgschaften 1999	34
15 Privatisierungserlöse	37
 II. Prüfungsergebnisse 	
A. Ressortübergreifende Ergebnisse	
16 Verwendung freigewordener Liegenschaften bei Ersatzneubauten	44
17 Neue Steuerungsmodelle in der Staatsverwaltung	51

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

18	Polizeivollzugszulage	62
19	Städtebauförderung	64
20	Förderung des kommunalen Straßenbaus; Pilotweise Erprobung einer Verwendungsbestätigung	72

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21	Zuschüsse für ein Deutsch-Amerikanisches Institut (DAI)	77
-----------	---	----

Staatsministerium der Finanzen

22	Entwicklung eines neuen IT-Steuerverfahrens (FISCUS)	81
23	Bearbeitung außergerichtlicher Rechtsbehelfe in den Finanz- ämtern	89
24	Einkommensteuer; Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften (§ 32c EStG)	101
25	Verkauf eines staatlichen Grundstücks und Verlagerung der darauf befindlichen Dienststelle	108

Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie

26	Verzicht auf die Rückforderung einer Zuwendung	112
27	Förderung eines Jagd- und Fischereimuseums	115
28	Förderung des Baus von Erdgasleitungen	120
29	Förderung von Omnibussen für den ÖPNV	123
30	Förderung eines Güterverkehrszentrums	129

Seite

**Staatsministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten**

- | | | |
|-----------|--|-----|
| 31 | Förderung eines landwirtschaftlichen Vereins | 133 |
| 32 | Pferdezucht und Pferdesport in Bayern | 138 |

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

- | | | |
|-----------|-------------------------|-----|
| 33 | Krankenhausfinanzierung | 146 |
|-----------|-------------------------|-----|

**Staatsministerium für Landesentwicklung
und Umweltfragen**

- | | | |
|-----------|--|-----|
| 34 | Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich | 148 |
|-----------|--|-----|

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

- | | | |
|-----------|---|-----|
| 35 | Aufgabenerfüllung von Universitätsprofessoren | 155 |
| 36 | Verminderung der Defizite in den Poliklinischen Einrichtungen (Ambulanzen) der Universitätsklinik | 158 |
| 37 | Privatambulanzen der Universitätsklinik | 165 |
| 38 | Buszubringerdienst zum Forschungsgelände in Garching | 168 |
| 39 | IT-Einsatz beim Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München | 172 |
| 40 | Staatstheater und staatlich geförderte Theater und Orchester | 181 |

Verzeichnis der Abkürzungen

BayBG	=	Bayerisches Beamtengesetz
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayKrG	=	Bayerisches Krankenhausgesetz
BFD	=	Bezirksfinanzdirektion
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
DBestHG	=	Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz
DV	=	Datenverarbeitung
Epl.	=	Einzelplan
EStG	=	Einkommensteuergesetz
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz
GewStG	=	Gewerbsteuergesetz
GVFG	=	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	=	Haushaltsgesetz
HGr.	=	Hauptgruppe
IT	=	Informationstechnik
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LMU	=	Ludwig-Maximilians-Universität München
LT	=	Landtag
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
OFD	=	Oberfinanzdirektion
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TitGr.	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
TU	=	Technische Universität München

Vorbemerkung

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

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

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 1998, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2000 beziehen.

Den Staatsministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen, die ihren Geschäftsbereich berühren. Soweit Einwendungen erhoben wurden, sind sie in die Beratungen des ORH einbezogen und mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben worden (Art. 97 Abs. 1 Satz 2 BayHO).

2. Der ORH hat dem Bayerischen Landtag und der Bayerischen Staatsregierung gemäß Art. 99 Satz 1 BayHO Ende Februar 2000 einen Sonderbericht über die Prüfung der Bayerischen Landesanstalt für Aufbaufinanzierung und Anfang November 2000 einen Sonderbericht zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks vorgelegt.

3. TNr. 32 (Pferdezucht und Pferdesport in Bayern) ist dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen vorab als beratende Äußerung zugeleitet worden. Auf das bis zur Drucklegung dieses Berichts noch nicht vorliegende Ergebnis der Beratungen wird verwiesen.

I.

**Allgemeine Feststellungen
zur Haushaltsrechnung
und
zum Haushaltsvollzug**

1 Haushaltsplan 1998

- 1.1** Der Haushaltsplan 1998 ist durch das Haushaltsgesetz 1997/1998 vom 27. Dezember 1996 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 1998 vom 27. Dezember 1997 in Einnahmen und Ausgaben auf 62 037 182 100 DM festgestellt worden.

Gegenüber dem Vorjahr ist das **formale** Haushaltsvolumen um 0,9 %, das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats¹ **bereinigte** **Ausgabensoll** ebenfalls um 0,9 % gestiegen. Ohne die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern würde der Ausgabenzuwachs 0,8 % betragen.

- 1.2** Im Haushalt 1998 waren aufgrund haushaltsgesetzlicher Sperre 1 080 Mio DM **Minderausgaben** veranschlagt (Kap. 13 03 Tit. 972 01). Sie haben 1,7 % (Vorjahr 1,3 %) des Haushaltsvolumens betragen und wurden dadurch erzielt, dass die Ausgabenansätze bei den Hauptgruppen 5 bis 8 teilweise gesperrt worden sind.²

1) Hierbei bleiben außer Betracht: Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, interne Verrechnungen (1998 insgesamt 189,6 Mio DM).

2) Beschluss der Staatsregierung zur Durchführung des Art. 4 Abs. 1 HG im Benehmen mit dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags vom 16. Juli 1996, geändert durch den Nachtrag zum Sperrebeschluss für das Haushaltsjahr 1998 vom 18. November 1997.

2 Haushaltsrechnung 1998

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 1998 gemäß Art. 80 BV (Art. 114 Abs. 1 BayHO) dem Landtag, dem Senat und dem ORH mit Schreiben vom 12. November 1999 (LT-Drucksache 14/2588) übersandt.^{3, 4} Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO hat es den kassenmäßigen Abschluss und den Haushaltsabschluss (Art. 82, 83 BayHO) dargestellt sowie den Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten und zeigt zusammengefasst folgendes Bild:

Haushaltsabschluss 1998

Zahlenübersicht 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
- nach dem Haushaltsplan	62 037 182 100,00 DM	62 037 182 100,00 DM
- aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 359 129 288,66 DM	2 971 876 522,35 DM
insgesamt (Rechnungssoll)	66 396 311 388,66 DM	65 009 058 622,35 DM
Ist	Einnahmen	Ausgaben
- nach der Haushaltsrechnung	62 473 336 743,22 DM	62 002 255 264,63 DM
- in das Haushaltsjahr 1999 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	4 100 803 637,89 DM	3 184 632 350,17 DM
insgesamt	66 574 140 381,11 DM	65 186 887 614,80 DM
Unterschied Soll/Ist	177 828 992,45 DM	177 828 992,45 DM

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

3) Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 1998 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 10. Januar 2000 (LT-Drucksache 14/2540) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

4) Die Bücher für das Haushaltsjahr 1998 wurden am 20. Mai 1999 abgeschlossen.

**Deckung der in das Haushaltsjahr 1999
übertragenen Ausgabereste**

Zahlenübersicht 2

Die Ausgabereste waren gedeckt durch	Betrag
- den Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1998	471 081 478,59 DM
- Saldo der Einnahme- und Ausgabereste aus dem Vorjahr	- 1 387 252 766,31 DM
- die in das Haushaltsjahr 1999 übertragenen Einnahmereste ¹⁾	4 100 803 637,89 DM
Ausgabereist	3 184 632 350,17 DM

1) darunter 3 389 628 897,23 DM **Kreditermächtigungen**, 565 529 247,40 DM nicht abgeflossene Einnahmen aus Privatisierungserlösen und 145 645 493,26 DM aus der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern

Die Einnahmereste wären um 1,4 Mrd DM niedriger, wenn anstelle des „internen“ Kredits beim Grundstock das Geld (sofort) auf dem Kreditmarkt aufgenommen worden wäre (vgl. TNr. 13.1). Sie wären ferner entsprechend niedriger, wenn von den Mehreinnahmen nicht 1 Mrd DM der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftsicherungsrücklage zugeführt worden wäre. Zu den Ausgabereisten vgl. TNr. 8.

3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

3.1 Seit 1994 werden die Einnahmen und Ausgaben durch die Erlöse aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen und deren Verwendung im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern zum Teil erheblich beeinflusst. Darüber hinaus sind ab 1995 weitere Sonderfaktoren gegeben, so dass die Werte nicht mehr ohne weiteres vergleichbar sind. Die Zahlenübersicht 3 zeigt die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben. Die um die o.g. Sonderfaktoren bereinigten Zuwachsraten sind in Klammern angegeben.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Zahlenübersicht 3

Jahr	Einnahmen				Ausgaben			
	formal		bereinigt ¹⁾		formal		bereinigt ¹⁾	
	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%	Mio DM	%
1994	53 311,0	- 2,2 (2,4)	54 047,1	2,6 (2,6)	55 622,0	2,7 (2,7)	54 377,7	2,3 (2,3)
1995	56 094,1	5,2 (5,5)	55 482,8	2,7 (3,7)	58 517,2	5,2 (0,9)	57 972,0	6,6 (2,1)
1996	62 808,6	12,0 (4,7)	57 411,2	3,5 (3,9)	61 409,5	4,9 (0,2)	60 930,4	5,1 (0,3)
1997	60 819,8	- 3,2 (- 0,4)	57 211,3	- 0,3 (0,1)	60 445,2	- 1,6 (1,1)	60 070,6	- 1,4 (1,3)
1998	62 473,3	2,7 (2,5)	59 698,6	4,3 (4,3)	62 002,3	2,6 (2,3)	60 783,0	1,2 (0,9)
1999	62 618,5	0,2 (0,7)	62 260,4	4,3 (4,3)	64 000,4	3,2 (4,0)	61 955,5	1,9 (2,7)

Angaben in Klammern: Um Privatisierungserlöse und andere Sonderfaktoren bereinigte Veränderungsraten.

- 1) **Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.** Hierbei bleiben außer Betracht:
 Bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen usw.,
 interne Verrechnungen.
 Bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen usw., interne Verrechnungen.

Der starke Anstieg der Ausgaben **1995** ist vor allem auf die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (Steigerung um 2,6 Mrd DM auf 2,9 Mrd DM) zurückzuführen. Andererseits sind die Ausgaben (und entsprechend die Einnahmen) um 800 Mio DM niedriger, weil die bisher bei Kap. 08 03 Tit. 980 06 und 980 07 gebuchten EU-Mittel ab 1995 unmittelbar über den Bundeshaushalt bewirtschaftet werden.

Die hohe Steigerungsrate **1996** bei den formalen Einnahmen ergibt sich vor allem durch die Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern. Bei den Einnahmen und Ausgaben ist ferner zu berücksichtigen, dass in diesem Jahr erstmals Erstattungsleistungen des Bundes im Rahmen der Bahnregionalisierung (1,4 Mrd DM) eingingen. Umgekehrt sind 220 Mio DM Kindergeldzahlungen des Freistaats Bayern und entsprechende Erstattungsleistungen des Bundes weggefallen, weil der Familienleistungsausgleich neu geregelt wurde.

1997 wurde die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung neben der Offensive Zukunft Bayern durch die Nettoveranschlagung von Teilen der Staatsforstverwaltung (320 Mio DM) beeinflusst.

3.2 **1998** sind die bereinigten Einnahmen in Bayern um 4,3 % gestiegen. Die bereinigten Ausgaben nahmen um 1,2 % zu. Der Ausgabenzuwachs lag deutlich unter der Steigerungsrate des Bruttoinlandsprodukts und blieb auch innerhalb der vom Finanzplanungsrat empfohlenen 2 %-Marke (Zahlenübersicht 4).

Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung 1998 gegenüber 1997

Zahlenübersicht 4

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

1) ohne Berlin

4 Haushaltswirtschaftliche Daten

4.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben

Zahlenübersicht 5

Hauptgruppe		1997	1998			1999
		Ist Mio DM	Ist Mio DM	Soll Mio DM	Abwei- chung Ist/Soll Mio DM	Ist Mio DM
Einnahmen						
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter Steuereinnahmen</i>	45 257,1 45 054,6	47 586,3 47 359,1	46 391,4 46 164,0	1 194,9 1 195,1	49 993,0 49 797,2
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	4 937,1	4 936,2	4 680,4	255,8	5 138,0
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4 818,9	4 929,7	5 061,6	- 131,9	4 914,1
3	Schuldenaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i>	5 806,7 2 586,8	5 021,2 1 578,1	5 903,8 2 467,8	- 882,6 - 889,7	2 573,3 - 406,8
	zusammen	60 819,8	62 473,3	62 037,2	436,1	62 618,5
Ausgaben						
4	Personalausgaben	24 557,1	24 971,1	25 438,6	- 467,5	25 627,1
5	Sächliche Verwaltungsausgaben Ausgaben für den Schuldendienst	3 208,4 2 114,2	3 228,5 2 207,8	3 356,9 2 560,9	- 128,4 - 353,1	3 292,6 2 187,9
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	20 346,7	20 721,4	20 835,4	- 114,0	21 375,6
7	Baumaßnahmen	1 977,6	2 078,5	2 210,5	- 132,0	1 898,8
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	7 866,6	7 575,7	8 548,7	- 973,0	7 573,4
9	Besondere Finanzierungsausgaben	374,6	1 219,2	- 913,8	2 133,0	2 044,9
	zusammen	60 445,2	62 002,3	62 037,2	- 34,9	64 000,4

Differenzen in den Summen durch Runden

Anmerkung zu 1998:

- zur Hauptgruppe 0:

Die Steuereinnahmen übertrafen das Haushaltssoll um 1,2 Mrd DM. Sie stiegen gegenüber 1997 um 2,3 Mrd DM oder 5,1 % (zur Entwicklung der Steuereinnahmen vgl. TNr. 12).

- zur Hauptgruppe 3:

Die Abweichung gegenüber dem Haushaltsbetrag ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der unerwartet hohen Steuereinnahmen die Kreditemächtigung nicht ausgeschöpft werden musste.

- zur Hauptgruppe 9:

Die große Abweichung der Ist-Ausgaben 1998 zum Haushaltssoll hat zwei Ursachen:

- Die globalen Minderausgaben (1 080 Mio DM, vgl. TNr. 1.2) für den Gesamthaushalt sind bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, die tatsächlichen Einsparungen schlugen sich jedoch bei den Hauptgruppen 5 bis 8 nieder.
- Zur Abdeckung von Risiken aus der künftigen Steuergesetzgebung wurden der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage 1 Mrd DM zugeführt.

Die Einnahmen und Ausgaben sind im Abschlussbericht des Staatsministeriums der Finanzen zur Haushaltsrechnung 1998 S. 8 ff. näher erläutert. Zu den Steuereinnahmen siehe auch TNr. 12.

4.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Nachfolgend wird die Haushaltsstruktur des Freistaats Bayern den entsprechenden Durchschnittswerten der übrigen Flächenländer gegenübergestellt:

Haushaltswirtschaftliche Quoten

Zahlenübersicht 6

Quote	Bayern			Flächenländer ¹⁾				
				West ²⁾			Ost	
	1997 %	1998 %	1999 %	1997 %	1998 %	1999 %	1998 %	1999 %
Steuerdeckungsquote	75,0	77,9	80,4	70,4	73,3	76,1	45,7	47,6
Kreditfinanzierungsquote ³⁾	3,5	1,5	-- ⁴⁾	8,2	5,6	1,8	7,3	3,9
Personalausgabenquote	40,9	41,1	41,4	40,7	40,6	40,8	25,6	25,9
Sachaufwandsquote	5,3	5,3	5,3	5,2	5,2	5,2	4,4	4,4
Zinsausgabenquote	3,2	3,4	3,3	8,6	8,7	8,7	5,2	5,4
Zinssteuerquote	4,3	4,3	4,1	12,2	11,8	11,5	11,3	11,4
Investitionsquote	16,4	15,9	15,3	10,9	11,0	10,0	26,8	26,2

1) Zahlen für 1999 nur **vorläufig**

2) ohne Bayern

3) **einschließlich** „interner Kredite“ beim Grundstock und deren Tilgung (1997 wurden 0,5 Mrd DM, 1998 0,7 Mrd DM und 1999 0,4 Mrd DM der „internen Darlehen“ durch zusätzliche Kreditaufnahme am Kreditmarkt getilgt - vgl. TNrn. 2 und 13.1). Ohne die „interne Kreditaufnahme“ und deren Tilgung errechnet sich eine Kreditfinanzierungsquote von 4,3 % für 1997 und 2,6 % für 1998.

4) keine Nettokreditaufnahme

Steuerdeckungsquote = Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben

Kreditfinanzierungsquote = Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben

Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben

Sachaufwandsquote	= Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinsausgabenquote	= Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
Zinssteuerquote	= Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
Investitionsquote	= Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten geben lediglich Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen. Für sich allein sind sie als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausreichend, da sie nur formal die jeweilige Ausgaben-
gruppe den bereinigten Gesamtausgaben gegenüberstellen. So „verbessert“ sich z.B. die Personalausgabenquote, wenn die übrigen Ausgaben überproportional ansteigen. Vor allem im Ländervergleich ist wegen unterschiedlicher Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen Vorsicht geboten.⁵

5) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 4.2

5 Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung für 1998 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Kreditermächtigung

Zahlenübersicht 7

	Mio DM
- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG	2 467,8
- aus dem Haushaltsjahr 1997 übertragene Einnahmereste (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG)	3 742,0
Gesamtermächtigung	6 209,8
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt ¹⁾	1 578,1
- auf das Haushaltsjahr 1999 zur teilweisen Deckung der Ausgabereiste übertragene Kreditermächtigungen (Einnahmereste) ²⁾	3 389,6
insgesamt beansprucht	4 967,8
Im Haushaltsjahr 1998 wurden nicht beansprucht	1 242,0

1) Unter Berücksichtigung einer Rückzahlung des „internen Kredits“ beim Grundstock von 678,6 Mio DM ergibt sich eine Schuldenaufnahme von 899,5 Mio DM.

2) Insgesamt wurden 4 100,8 Mio DM an Einnahmeresten übertragen (vgl. TNr. 2). Davon entfielen 565,5 Mio DM auf nicht abgeflossene Privatisierungserlöse und 145,6 Mio DM auf Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern.

6 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung der Haushaltslage im Jahr 1998 spiegelt sich auch im Finanzierungssaldo wider. Dazu werden Isteinnahmen und Istaussgaben gegenübergestellt, bereinigt nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Rücklagenbewegungen und die haushaltstechnischen Verrechnungen (Art. 13 Abs. 4 BayHO).

Finanzierungssaldo

Zahlenübersicht 8

	1997 Mio DM	1998 Mio DM	1999 Mio DM
Isteinnahmen	60 819,8	62 473,3	62 618,5
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2 586,8	1 578,1	- 406,8
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken ¹⁾	902,5	1 074,8	651,5
- haushaltstechnische Verrechnungen	119,3	121,9	113,4
bereinigte Isteinnahmen	57 211,3	59 698,6	62 260,4
Istausgaben	60 445,2	62 002,3	64 000,4
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke ²⁾	258,2	1 103,8	1 939,1
- haushaltstechnische Verrechnungen	116,4	115,5	105,8
bereinigte Istausgaben	60 070,6	60 783,0	61 955,5
Finanzierungssaldo – Ist	- 2 859,2	- 1 084,4	+ 304,9
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 3 110,0	- 3 544,2	- 2 477,2

Differenzen in den Summen durch Runden

1) darunter (in Mio DM):	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>
Erstattungen aus dem Grundstock (Teil C Privatisierungserlöse)	642,7	810,4	457,2
Einnahmen aus der Sonderrücklage „Ersparte Haushaltsmittel“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern	188,2	220,1	146,3
2) darunter (in Mio DM):			
Sonderrücklage zur Verwendung ersparter Haushaltsmittel im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern	77,5	77,5	62,5
Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	157,0	1 004,2	1 851,6

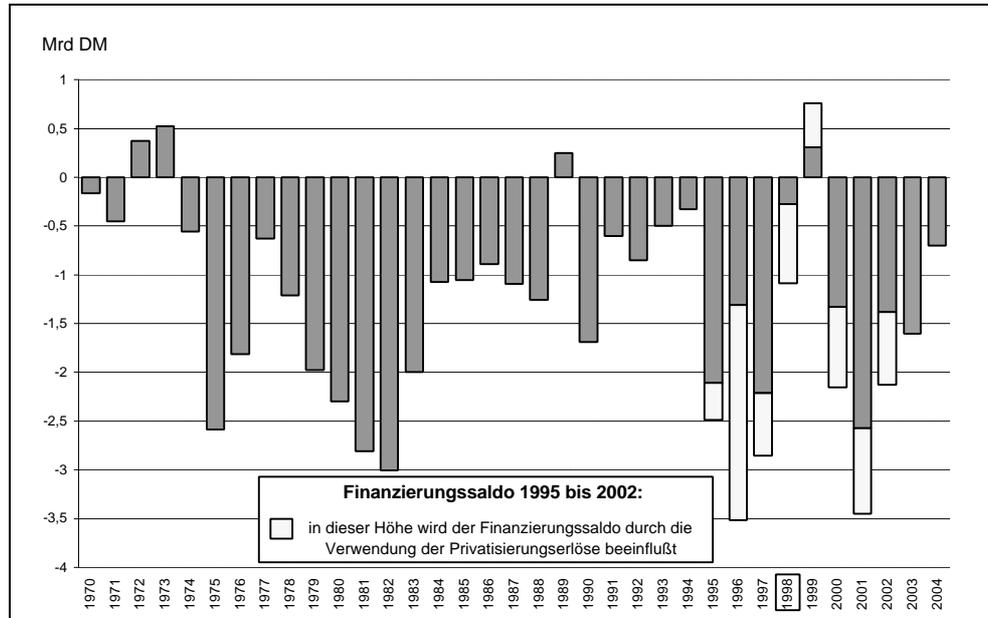
Das Finanzierungsdefizit 1998 hat sich gegenüber 1997 um 1,8 Mrd DM verbessert. Das ist insbesondere auf die um 2,3 Mrd DM gestiegenen Steuereinnahmen zurückzuführen.

Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats sind zwar die Ausgaben im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern in den bereinigten Ausgaben enthalten, nicht jedoch die entsprechenden Einnahmen aus dem Sondervermögen (vgl. Anmerkung 1 zur Zahlenübersicht 8). Rechnet man den bereinigten Einnahmen die Erstattungen aus dem Grundstock „Privatisierungserlöse“ hinzu,

betragen die Finanzierungssalden 1997: - 2,2 Mrd DM und 1998: - 0,3 Mrd DM, 1999 ergibt sich ein positiver Finanzierungssaldo von 0,8 Mrd DM.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Schaubild



Anmerkung: Bis 1999: Istzahlen; 2000: Sollzahlen nach dem Nachtragshaushalt 2000; 2001 bis 2002: Haushaltsentwurf 2001/2002; 2003 bis 2004: Finanzplan (Stand Juli 2000)

Auch 1998 wurde also mehr ausgegeben als eingenommen. Zur Schuldenentwicklung vgl. TNr. 13.

7 Haushaltsüberschreitungen

7.1 In der Haushaltsrechnung 1998 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 1 301 819 955,49 DM ausgewiesen, und zwar:

- überplanmäßige Ausgaben 1 181 377 102,73 DM
- außerplanmäßige Ausgaben 51 599 989,80 DM
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben bei übertragbaren Haushaltsansätzen) 68 842 862,96 DM

Zum Soll des Haushaltsplans 1998 ins Verhältnis gesetzt, betragen die Haushaltsüberschreitungen 2,10 % (Vorjahr: 0,96 %). Die Steigerung ist allein auf die Zuführung von 1 Mrd DM an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage zurückzuführen. Ohne diese rein formale überplanmäßige Ausgabe lägen die Haushaltsüberschreitungen mit 0,49 % des Haushaltsvolumens im üblichen Rahmen.

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung (Anlagen I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio DM sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlussbericht des Staatsministeriums der Finanzen dargestellt. Darüber hinaus hat das Staatsministerium dem Landtag und dem Senat nach Art. 37 Abs. 4 BayHO in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 100 000 DM überstiegen haben (Schreiben vom 19. September 1998 und vom 29. Juni 1999).

7.2 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen, die - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. In vier Fällen mit zusammen 1 966 389,84 DM (Vorjahr zwei Fälle mit 1 380 561,03 DM) haben es die betroffenen Ressorts allerdings versäumt, die Einwilligung rechtzeitig zu beantragen. Das Staatsministerium der Finanzen hat bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Antragstellung auch diesen Überschreitungen zugestimmt hätte.

7.3 Nach Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO bedarf es keines Nachtragshaushalts, wenn die unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgabe im Einzelfall 10 Mio DM nicht überschreitet oder wenn Rechtsansprüche zu erfüllen sind. Im Haushaltsjahr 1998 ist diese Betragsgrenze in den folgenden Fällen überschritten worden:

- Die Bezüge der **abgeordneten Beamten bei der Landespolizei** (Kap. 03 18) von 10,3 Mio DM sind formal außerplanmäßig nachgewiesen worden, weil der zutreffende Titel (422 31) im Haushaltsplan nicht enthalten war. Die Ausgaben sind innerhalb der gemeinsam bewirtschafteten Personalausgaben gedeckt (Nr. 2.2 DBestHG).
- Zur Erfüllung der gesetzlichen **Wohngeldzahlungen** sind bei Kap. 03 63 Tit. 681 01 überplanmäßige Ausgaben von 20,1 Mio DM entstanden (Haushaltsansatz 470 Mio DM).

- Zum Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Lasten im **öffentlichen Personen-nahverkehr (Ausbildungsverkehr)** gemäß § 45 a Personenbeförderungsgesetz sind bei Kap. 07 05 Tit. 683 71 überplanmäßige Ausgaben von 57,1 Mio DM entstanden (Haushaltsansatz 112,5 Mio DM).
- Bei Kap. 10 72 Tit. 643 01 sind für die **Unterbringung von psychisch-, drogen- oder alkoholkranken Straftätern** nach Art. 22 Abs. 4 AGBSHG⁶ überplanmäßige Ausgaben von 32,6 Mio DM geleistet worden (Haushaltsansatz 120 Mio DM).
- Der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** (Kap. 13 06 Tit. 911 01) wurde 1 Mrd DM gemäß Art. 25 Abs. 2 BayHO zugeführt.

8 Ausgabereste

Am Ende des Haushaltsjahres 1998 sind nach Abzug der Vorgriffe (vgl. TNr. 7.1) rechnerische Ausgabereste von 3 719 847 430,55 DM verblieben. Davon sind mit Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 3 184 632 350,17 DM in das Haushaltsjahr 1999 übertragen worden (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 1998

Zahlenübersicht 9

	Mio DM
Rechnerischer Ausgaberest	3 719,8
<i>zuzüglich</i> abschließende Willigungen	1 131,4
<i>abzüglich</i>	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben (vgl. TNr. 1.2)	- 992,6
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben) und eingezogene Beträge	- 674,0
in das Jahr 1999 übertragene Ausgabereste	3 184,6

6) Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz vom 29. November 1993 (GVBl S. 869)

Der Anteil der Ausgabereste am Haushaltsvolumen beträgt 5,1 % (Vorjahr 4,8 %). Die bei den einzelnen Haushaltsstellen verbliebenen Haushaltsreste im Betrag von über 1 Mio DM sind in der Beilage 1.1 zum Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung dargestellt; in der Beilage 1.2 sind die Einzelbeträge ab 10 Mio DM erläutert.

9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 1998 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben sind keine Beträge festgestellt worden, die nicht belegt waren.

Soweit Zahlungen in automatisierten Verfahren gebucht werden, prüft der ORH die Übereinstimmung mit den Büchern regelmäßig durch Stichproben; Beanstandungen haben sich dabei nicht ergeben.

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1998

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

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 1999

12.1 Steueraufkommen in Bayern

Das in Bayern erzielte Gesamtaufkommen an Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag), an Landessteuern sowie der Anteil Bayerns an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Steueraufkommens

Zahlenübersicht 1

Steuerarten	1995	1996	1997	1998	1999	Veränderungen 1999 ggü. 1998 Mio DM
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	
a) Gemeinschaftsteuern						
Lohnsteuer	45 530,6	44 439,3	45 091,9	47 205,2	51 277,4	+ 4 072,2
Lohnsteuerzerlegung	107,9	552,4	515,3	225,0	81,3	- 143,7
Veranlagte Einkommensteuer	2 590,6	2 619,9	1 786,9	2 932,0	4 919,8	+ 1 987,8
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	3 340,9	2 801,8	3 065,2	3 863,2	4 075,1	+ 211,9
Zinsabschlag	2 129,3	2 068,8	1 974,3	2 019,6	2 025,1	+ 5,5
Zinsabschlagzerlegung	117,0	88,4	78,5	186,1	181,3	- 4,8
Körperschaftsteuer	3 578,2	5 804,6	7 799,2	7 882,9	8 421,1	+ 538,2
Körperschaftsteuerzerlegung	156,4	368,4	- 49,5	635,9	- 200,8	- 836,7
Umsatzsteuer	31 923,0	31 945,2	30 760,3	32 604,3	34 870,9	+ 2 266,6
Gewerbesteuerumlage	739,6	761,6	788,7	1 000,3	1 074,3	+ 74,0
erhöhte Gewerbesteuerumlage	792,1	808,7	826,7	873,4	910,7	+ 37,3
Summe a	91 005,6	92 259,1	92 637,5	99 427,9	107 636,2	+ 8 208,3
b) Landessteuern						
Vermögensteuer	1 471,7	1 669,1	270,8	144,8	130,4	- 14,4
Erbschaftsteuer	807,4	802,0	857,9	869,9	1 370,1	+ 500,2
Gründerwerbsteuer	963,5	983,9	1 404,8	1 802,8	2 085,1	+ 282,3
Kraftfahrzeugsteuer	2 231,2	2 231,9	2 373,8	2 493,6	2 248,6	- 245,1
Rennwett- und Lotteriesteuer	475,6	466,9	468,7	530,1	528,5	- 1,6
Feuerschutzsteuer	54,3	129,3	115,0	123,2	85,7	- 37,5
Biersteuer	373,2	355,3	350,5	335,5	331,6	- 3,9
Summe b	6 376,9	6 638,4	5 841,5	6 300,0	6 780,0	+ 480,0
Summe a und b	97 382,5	98 897,5	98 479,0	105 727,9	114 416,2	+ 8 688,3
c) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2 352,1	2 391,1	2 662,9	2 815,8	2 989,6	+ 173,8
Gesamtaufkommen (Summe a bis c)	99 734,6	101 288,6	101 141,9	108 543,7	117 405,8	+ 8 862,1

Differenzen in den Summen durch Runden

Das Steueraufkommen ist im **Haushaltsjahr 1999** somit um 8 862,1 Mio DM (+ 8,2 %) deutlich gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Die außergewöhnliche Steigerung des Lohnsteueraufkommens um 4 072,2 Mio DM (+ 8,6 %) ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die bisherigen Kindergeldauszahlungen der privaten Arbeitgeber auf die Familienkassen übertragen wurden. Die Kürzung des Lohnsteueraufkommens durch Kindergeldverrechnungen der privaten Arbeitgeber ist dadurch weggefallen. Brutto betrachtet, also vor Abzug des Kindergelds, stieg das Lohnsteueraufkommen um 2 479,2 Mio DM (+ 4,9 %). Zur Steigerung der veranlagten Einkommensteuer haben eine weiterhin günstige Ertragslage der Unternehmen und das Auslaufen der steuerlichen Investitionsförderung in den neuen Bundesländern beigetragen. Bei der Umsatzsteuer hat sich im Jahr 1999 erstmals voll die zum 1. April 1998 in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15 % auf 16 % ausgewirkt.

12.2 Steuereinnahmen des Freistaats Bayern

Vom Gesamtaufkommen (einschließlich des Anteils an der Einfuhrumsatzsteuer) verblieben dem Freistaat Bayern nach Abzug der jeweiligen Anteile des Bundes und der Gemeinden 1995 bis 1999 folgende Steuereinnahmen:

Entwicklung der Steuereinnahmen ¹⁾ des Freistaats Bayern

Zahlenübersicht 2

Jahr	Soll lt. Haushaltsplan Mio DM	Ist-Einnahmen Mio DM	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem		Steuerdeckungsquote ²⁾ %
			Haushaltsplan %	Vorjahr %	
1995	44 840,0	43 626,3	- 2,7	+ 2,5	75,3
1996	46 140,0	45 070,5	- 2,3	+ 3,3	74,0
1997	46 395,0	45 054,6	- 2,9	0,0	75,0
1998	46 164,0	47 359,1	+ 2,6	+ 5,1	77,9
1999	48 296,2	49 797,2	+ 3,1	+ 5,1	80,4

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

2) Zu den Steuerdeckungsquoten der Gesamtheit der Länder vgl. TNr. 4.2.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Staates sind damit um 2 438,1 Mio DM (+ 5,1 %) angestiegen und übertrafen mit 1 501,0 Mio DM (+ 3,1 %) den Haushaltsansatz (1998: + 1 195,1 Mio DM = + 2,6 %).

Folgende **Mehr- oder Mindereinnahmen** wurden 1999 bei den einzelnen Steuern gegenüber dem Vorjahr erzielt:

**Mehr- und Mindereinnahmen
des Freistaats Bayern 1999 gegenüber 1998**

Zahlenübersicht 3

	Veränderung gegenüber 1998	
	Mio DM	%
Gemeinschaftsteuern		
Lohnsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	+ 522,8	+ 2,8
Veranlagte Einkommensteuer	+ 833,5	+ 71,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	+ 286,3	+ 19,5
Zinsabschlag einschließlich Zerlegungsanteil	+ 0,3	+ 0,0
Körperschaftsteuer einschließlich Zerlegungsanteil	- 52,4	- 1,4
Steuern vom Umsatz	+ 288,3	+ 2,1
Gewerbsteuerumlage	+ 79,4	+ 5,5
Zusammen	+ 1 958,1	+ 4,8
Landessteuern		
Vermögensteuer	- 14,4	- 9,9
Erbschaft- und Schenkungsteuer	+ 500,2	+ 57,5
Grunderwerbsteuer	+ 282,3	+ 15,7
Kraftfahrzeugsteuer	- 245,1	- 9,8
Rennwett- und Lotteriesteuer	- 1,6	- 0,3
Feuerschutzsteuer	- 37,5	- 30,4
Biersteuer	- 3,9	- 1,2
Zusammen	+ 480,0	+ 7,6
Mehreinnahmen insgesamt	+ 2 438,1	+ 5,1

Differenzen in den Summen durch Runden

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

Einnahmenentwicklung der wichtigsten Steuerarten

Zahlenübersicht 4

Jahr	Lohnsteuer einschl. Zerlegung	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaft- steuer einschl. Zerlegung	Steuern vom Umsatz	Kraftfahr- zeugsteuer	Grunder- werb- steuer	Erbschaft- steuer
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1995	19 396,3	1 052,3	1 719,4	11 505,7	2 231,2	963,5	807,4
1996	17 716,3	1 071,4	2 910,8	13 431,1	2 231,9	984,0	802,0
1997	17 758,9	705,8	3 650,8	13 702,5	2 373,8	1 404,9	857,9
1998	18 456,9	1 173,8	3 859,4	13 681,5	2 493,6	1 802,8	869,9
1999	18 979,7	2 007,3	3 807,0	13 969,8	2 248,6	2 085,1	1 370,1

**Einnahmenentwicklung der nichtveranlagten
Steuern vom Ertrag und des Zinsabschlags**

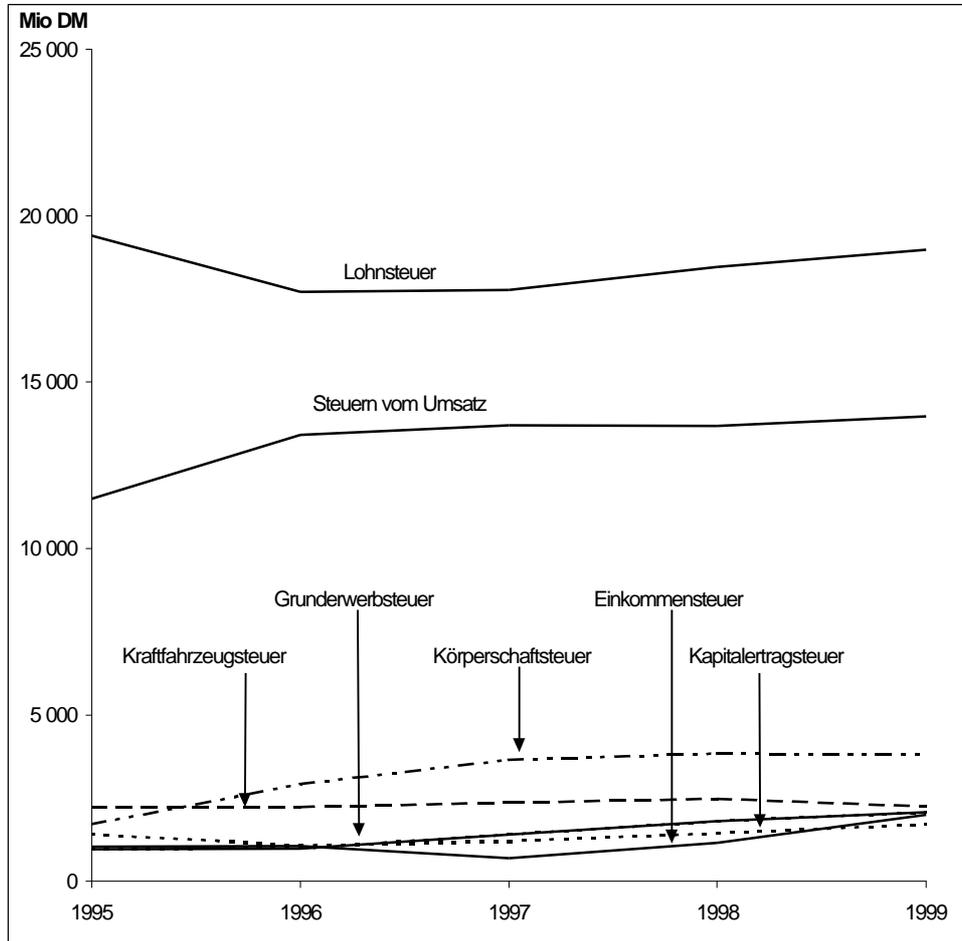
Zahlenübersicht 5

Jahr	nichtveranlagte Steuern vom Ertrag ¹⁾		Zinsabschlag einschließlich Zerlegung Mio DM
	Mio DM	Darunter Kapitalertragsteuer Mio DM	
1995	1 425,2	1 392,1	988,4
1996	1 163,8	1 097,7	949,2
1997	1 270,9	1 211,9	903,2
1998	1 465,0	1 436,5	970,5
1999	1 751,3	1 719,1	970,8

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

Entwicklung der Einnahmen aus den wichtigsten Steuerarten

Schaubild



Im Einzelnen lässt sich zur Einnahmenentwicklung anmerken:

- a) Das aus der **Lohnsteuer** gezahlte Kindergeld wurde für das erste und zweite Kind von 220 DM auf 250 DM erhöht, insgesamt sind die Kindergeldzahlungen des Freistaats Bayern gegenüber 1998 um 469,9 Mio DM (+ 14,8 %) angestiegen. Die nach Abzug der Kindergeldzahlungen verbliebenen Anteile an der Lohnsteuer sind um 522,8 Mio DM (+ 2,8 %) angestiegen. Einnahmeerhöhend wirkt sich die jährlich steigende Verlagerung der Wohnungseigentumsförderung weg von der steuerlichen Absetzung im Wege der Ermäßigung beim Lohnsteuerabzug hin zur direkten Auszahlung als Eigenheimzulage bei der Einkommensteuer (Mehrung gegenüber 1998: 211,6 Mio DM) aus.

b) Die kassenmäßigen Einnahmen aus der **Einkommensteuer** haben sich 1999 nach einer über Jahre hinweg festzustellenden Stagnation mit einer erheblichen Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 833,5 Mio DM (+ 71,0 %) auf 2 007,3 Mio DM verbessert. Einnahmeerhöhend wirkten sich eine weiterhin günstige Ertragslage der Unternehmen sowie vor allem das Auslaufen der steuerlichen Förderung der Investitionen in den neuen Bundesländern aus, während die um 211,6 Mio DM gestiegene Auszahlung der Eigenheimzulage die Einnahmen mindert.

c) Die **Kapitalertragsteuer** hat sich 1999 weiter um 282,6 Mio DM auf 1 719,1 Mio DM (+ 19,7 %) erhöht. Neben Sonderausschüttungen aus der gesetzlich zum 31. Dezember 1998 vorgeschriebenen Auflösung des mit 50 % besteuerten Eigenkapitals, die noch zu Beginn des Jahres 1999 erfolgten, wirkten sich auch die deutlich gestiegenen Ausschüttungen der Unternehmen aus.

Nur geringfügig angestiegen sind die Einnahmen aus dem **Zinsabschlag** um 0,3 Mio DM auf 970,8 Mio DM.

d) Bei der **Körperschaftsteuer** blieben in 1999 die Einnahmen trotz eines leichten Rückgangs gegenüber 1998 von 52,4 Mio DM (- 1,4 %) auf hohem Niveau. Deutlich verbessert hat sich nochmals das von den bayerischen Finanzämtern erhobene Körperschaftsteueraufkommen um 365,9 Mio DM (+ 10,3 %), während beim Zerlegungsanteil eine Minderung um 418,3 Mio DM auf einen Negativbetrag von 100,4 Mio DM (Vorjahr + 317,9 Mio DM) zu verzeichnen ist.

e) Die Bayern verbleibenden Anteile aus den **Steuern vom Umsatz** sind insgesamt um 288,3 Mio DM (+ 2,1 %) auf 13 969,8 Mio DM angestiegen.

Sowohl die von den Finanzämtern erhobene Umsatzsteuer als auch die vom Bund (Zoll) erhobene und anteilig überwiesene Einfuhrumsatzsteuer sind in 1999 deutlich um 7,0 % bzw. 6,2 % angestiegen. Die seit 1. April 1998 in Kraft getretene Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 15 % auf 16 % hat sich erstmals während des vollen Jahres aufkommenserhöhend ausgewirkt. Auf der anderen Seite sind die dem Freistaat verbleibenden Anteile an der Umsatzsteuer dadurch verringert worden, dass der Anteil des Bundes zum Ausgleich der Belastungen durch den Bundeszuschuss zur Rentenversicherung von 3,64 % auf 5,63 % des Aufkommens erhöht wurde.

f) Bei den **Landessteuern** sind die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer stark angestiegen, bei der Kraftfahrzeugsteuer dagegen rückläufig.

Nachdem in den Vorjahren 1997 und 1998 die Haushaltsansätze bei der **Erbschaftsteuer** (Mindereinnahmen gegenüber den Sollbeträgen 1997: - 337,1 Mio DM, 1998: - 351,1 Mio DM) bei weitem nicht erreicht wurden, ist 1999 mit einem Aufkommen von 1 370,1 Mio DM der auf 1 084,0 Mio DM veranschlagte Sollbetrag erstmals seit Einführung des neuen Erbschaftsteuerrechts übertroffen worden. Die Mehreinnahmen von 500,2 Mio DM (+ 57,5 %) gegenüber dem Vorjahr dürften zu einem wesentlichen Teil darauf beruhen, dass die vom ORH aufgezeigten Arbeitsrückstände zurückgeführt wurden.⁷

Die **Grunderwerbsteuer** hat bei einem abermaligen Zuwachs von 282,3 Mio DM (+ 15,7 %) mit jetzt 2 085,1 Mio DM wiederum den Haushaltsansatz von 1 820 Mio DM deutlich übertroffen.

Die Einnahmen aus der **Kraftfahrzeugsteuer** entwickelten sich, bedingt durch die Steuerbefreiung besonders schadstoffreduzierter Pkw, erwartungsgemäß rückläufig (Minderung 245 Mio DM = -9,8 %). Sie übertrafen aber mit 2 248,6 Mio DM noch den Haushaltsansatz von 2 117,0 Mio DM.

7) vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 32

13 Staatsschulden 1999

(Kap. 13 06)

13.1 Zum Ende des Haushaltsjahres 1999 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schuldenentwicklung

Zahlenübersicht 1

Art der Schuld	1995 Mio DM	1996 Mio DM	1997 Mio DM	1998 Mio DM	1999 Mio DM
A Schulden am Kreditmarkt					
Inhaberschuldverschreibungen, Schulden bei Banken, Sozialversicherungsträgern usw.	29 010,9	31 991,1	34 577,9	36 156,0	35 749,2
„interner Kredit“ beim Grundstock	4 663,2	2 619,9	2 115,1	1 436,5	1 032,7
Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock	33 674,1	34 611,0	36 693,0	37 592,5	36 781,9
B Schulden beim Bund ¹⁾	5 095,1	5 086,0	5 024,7	4 955,2	4 789,6
Summe der Staatsschuld (A und B)	38 769,2	39 697,0	41 717,7	42 547,7	41 571,5
C Schulden Dritter ²⁾	138,6	113,2	91,8	70,8	50,5
Gesamtsschuldenstand (darunter Rahmenkredite) ³⁾	38 907,8 (1 500)	39 810,2 (1 300)	41 809,5 (1 100)	42 618,5 (1 100)	41 622,0 (1 100)

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

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

3) Zum Jahresende waren Rahmenkredite nicht in Anspruch genommen.

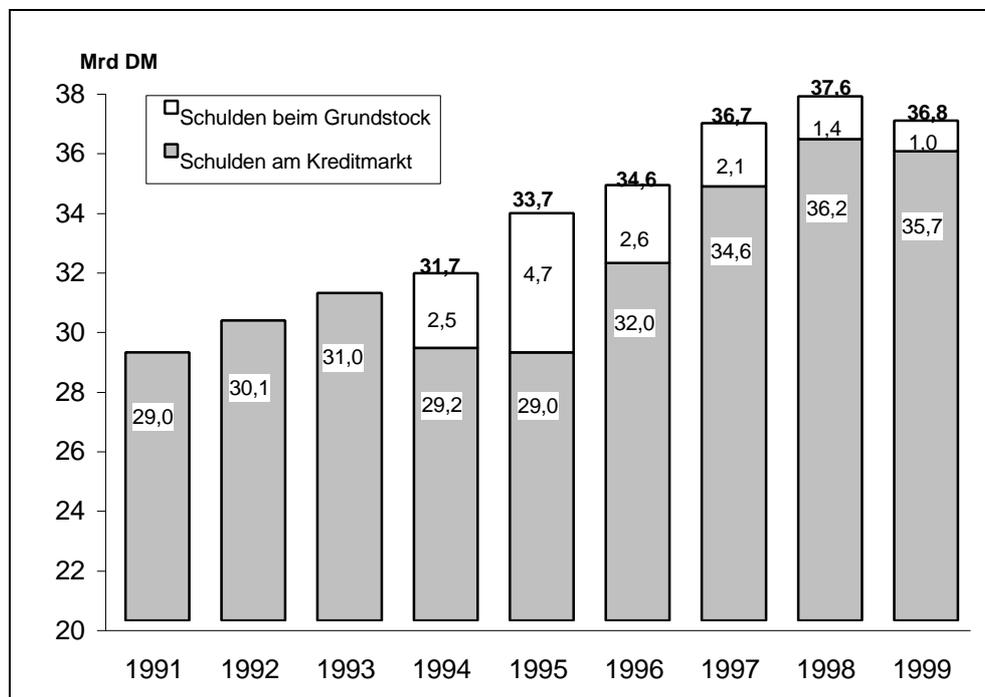
Die **Neuverschuldung** wird seit 1994 sehr stark von den Privatisierungserlösen und deren Verwendung zu Neuerwerbungen des Grundstockvermögens (Art. 81 BV) beeinflusst. Die Privatisierungserlöse von 5,5 Mrd DM (ohne VIAG AG) sind dem Staat im Wesentlichen 1994 und 1995 zugeflossen (je 2,5 Mrd DM in beiden Jahren) und wurden im Rahmen der allgemeinen Kassendisposition eingesetzt. Der Staat konnte dadurch für eine gewisse Zeit Kreditaufnahmen am Kreditmarkt vermeiden. Er muss aber die vorgesehenen Haushaltskredite später am Kapitalmarkt aufnehmen, wenn die Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern zu leisten

sind. Ende 1999 waren im Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ 1 032,7 Mio DM nachgewiesen, die noch grundstockskonform anzulegen sind (vgl. Schaubild).⁸

Während 1994 und 1995 nur aus diesen Gründen mehr Schulden getilgt als aufgenommen wurden, hat sich 1999 erstmals seit zehn Jahren der Schuldenstand tatsächlich verringert. Die **Schulden am Kreditmarkt** gingen um 406,8 Mio DM auf 35 749,2 Mio DM zurück. Unter Einschluss der internen Schulden beim Grundstock beträgt der Rückgang sogar 810,6 Mio DM (vgl. Schaubild).

Entwicklung der Kreditmarktschulden

Schaubild



Differenzen in den Summen durch Runden

8) Die Erlöse aus der Veräußerung der Anteile an der VIAG AG Ende 1999 von 3,1 Mrd DM wurden nicht zur vorübergehenden Ausgabenfinanzierung verwendet, sondern unmittelbar dem Bayernfonds zugeführt.

13.2 Die Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und des Schuldendienstes zeigt Zahlenübersicht 2:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Kreditmarkt) Zahlenübersicht 2

Haus-haltsjahr	Bruttokredit-aufnahme ¹⁾ Mio DM	Nettokredit-aufnahme Mio DM	Tilgung Mio DM	Zinsaufwand Mio DM	Schuldendienst insgesamt Mio DM
1990	4 109,9	1 152,6	2 957,3	1 917,8	4 875,1
1991	3 752,1	1 056,0	2 696,1	2 048,4	4 744,5
1992	4 628,5	1 063,3	3 565,2	2 048,5	5 613,7
1993	3 980,0	921,6	3 058,4	2 081,3	5 139,7
1994	1 979,2	- 1 839,0	3 818,2	2 058,6	5 876,8
1995	4 945,4	- 147,9	5 093,3	1 920,4	7 013,7
1996	8 495,4	2 980,2	5 515,2	1 779,5	7 294,7
1997	7 890,7	2 586,8	5 303,9	1 951,0	7 254,9
1998	6 122,8	1 578,1	4 544,7	2 053,0	6 597,7
1999	2 383,1	- 406,8	2 789,9	2 050,2	4 840,1
2000 ²⁾	4 143,6	1 372,5	2 771,1	2 170,4	4 941,5
2001 ³⁾	3 990,3	1 143,5	2 846,8	2 090,4	4 937,2
2002 ³⁾	3 332,7	914,5	2 418,2	2 330,4	4 748,6
2003 ⁴⁾	3 748,1	685,1	3 063,0	2 470,0	5 533,0
2004 ⁴⁾	3 180,1	448,1	2 732,0	2 610,0	5 342,0

- 1) einschließlich Kreditrahmenverträge
- 2) Sollzahlen nach dem Nachtragshaushalt 2000
- 3) Sollzahlen nach dem Haushaltsentwurf 2001/2002
- 4) Finanzplan 2000 bis 2004 (Stand Juli 2000)

Seit 1991 blieb die Zinsbelastung bei rd. 2 Mrd DM konstant, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 8 Mrd DM angestiegen sind. Auch 1999 sind die Zinsausgaben mit 2 050 Mio DM trotz der Neuverschuldung 1998 von fast 1,6 Mrd DM nahezu gleich geblieben. Wie in den vergangenen Jahren beruht dies darauf, dass durch das niedrige Zinsniveau die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite im Volumen von 4,5 Mrd DM zu wesentlich günstigeren Konditionen erfolgen konnte. Seit 1999 steigen jedoch die Zinsen wieder. Wenn die günstigen Kredite Mitte bis Ende dieses Jahrzehnts auslaufen und dann ein höheres Zinsniveau vorliegen sollte, würde sich der umgekehrte Effekt einstellen. Die Zinslast würde dann deutlich ansteigen. Die Finanzplanung weist bis 2003 eine Zunahme der Kreditmarktzinsen um 0,5 Mrd DM oder rd. 25 % aus.

Die Verschuldung bei Bund, Ländern und Gemeinden hat in den vergangenen zehn Jahren dramatisch zugenommen. Der Schuldenstand der öffentlichen Hand stieg von 1 Billion DM im Jahre 1990 auf 2,3 Billionen DM⁹ zur Jahrtausendwende. Die damit einhergehende Zinsbelastung engt den finanzpolitischen Handlungsspielraum zunehmend ein. Trotz des in den letzten Jahren stabilen und historisch tiefen Zinsniveaus müssen die Länder (ohne Bayern) jede neunte Steuermark für Zinszahlungen ausgeben (vgl. TNr. 4.2 Zahlenübersicht 6); der Bund sogar jede fünfte Mark.

Im Vertrag von Maastricht 1992 sind Kriterien zur Begrenzung der Neuverschuldung und Obergrenzen der Gesamtverschuldung der Mitgliedsstaaten festgelegt worden.¹⁰ Seit der Einführung des Euro zum 1. Januar 1999 kann die EU gegenüber Mitgliedsstaaten bei unzureichender Haushaltsdisziplin Sanktionen verhängen.¹¹

Darüber hinaus hat der Europäische Rat die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Haushaltsüberschüsse zu erzielen oder ihre Haushalte nahezu auszugleichen.¹² Der Bund und die Länder haben 1999 im Finanzplanungsrat beschlossen, das gesamtstaatliche Defizit in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2003 auf 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen; einige Länder wollen die Neuverschuldung stufenweise vollständig abbauen.¹³

Der ORH begrüßt deshalb die in einer Novellierung der BayHO vorgesehene Verpflichtung der Staatsregierung, ab 2006 Haushalte vorzulegen, die ohne die Aufnahme zusätzlicher Kredite ausgeglichen sind. Die Höhe der bestehenden Schulden bleibt jedoch davon unberührt. Im Hinblick auf die im Vergleich mit den anderen Ländern günstige Ausgangsposition sollte Bayern in der Lage sein, nicht nur

9) Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5 „Schulden der öffentlichen Haushalte 1999“

10) Das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) soll 3 % und das zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP soll 60 % nicht übersteigen.

11) Obwohl sich Bund und Länder bereits seit 1992 dieser Tatsache bewusst sind, ist es noch immer nicht gelungen, zwischen den Gebietskörperschaften eine verbindliche Aufteilung der in den Verträgen von Maastricht vorgegebenen Defizitobergrenzen festzulegen. So ist noch immer offen, an welchen Maßstäben die Obergrenzen der Defizite und der Verschuldung in den Ländern gemessen werden und wer etwaige Sanktionen zu tragen hat.

12) Entschließung des Europäischen Rats über den Stabilitäts- und Wachstumspakt vom 17. Juni 1997

13) nach dem Finanzbericht 2000 des Bundes (S. 12 ff.) neben Bayern auch Baden-Württemberg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen

ausgeglichene Haushalte zu erwirtschaften, sondern darüber hinaus den Schuldenberg spürbar abzubauen. Ansätze dazu sind bereits im Haushaltsvollzug 1999 erkennbar. In Zeiten eines positiven Konjunkturverlaufs mit hohen Steuereinnahmen sollten Überschüsse eingeplant und zum Schuldenabbau verwendet werden.

14 Staatsbürgschaften 1999

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 1999 Kredite von 3 564 Mio DM mit einer Bürgenhaftung von 1 465 Mio DM verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 6 185 Mio DM), bis zu dessen Höhe das Staatsministerium der Finanzen Bürgschaften zu Lasten des Staates übernehmen darf, wurde eingehalten.

Staatsbürgschaften 1999

Zahlenübersicht 1

Bereich	Bestand am 31. Dezember 1999			
	Anzahl	verbürgter Betrag Mio DM	Haftungsbetrag Mio DM	Ermächtigungsrahmen Mio DM
Gewerbliche Wirtschaft	2 356	1 108,1	129,5	4 500
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	332	33,9	16,9	100
Wohnungsbau	42 232	2 420,7	1 317,6	1500
Land- und Forstwirtschaft	2	0,5	0,4	50
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	5	0,3	0,3	35
zusammen	44 927	3 563,5	1 464,7	6 185

An Ausfallzahlungen waren 1999 insgesamt 21 635 DM zu leisten; aus früheren Inanspruchnahmen wurden im Berichtsjahr 300 886 DM rückerstattet.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahres 1999 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 10 Mio DM gegenüber den Städten Hof, Bayreuth und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978, 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1999/2000);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen der in § 13 Abs. 5 Atomgesetz genannten Art bis zu insgesamt 40,4 Mio DM (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1999/2000);
- anteilige Einstandspflichten, Freistellungsverpflichtungen und Garantien bis zu insgesamt 3 Mio DM im Rahmen der gemeinsamen Förderung von Forschungseinrichtungen durch den Bund und die Länder (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und HG 1981/1982 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1999/2000); bisherige Zusage 0,3 Mio DM;
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 6 Mrd DM gemäß Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994; bisherige Zusage 4,5 Mrd DM;
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 80 Mio DM über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i.V.m. Art. 8 Abs. 1 HG 1999/2000);

14.3 Bürgschaften der LfA

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

Bürgschaften der LfA

Zahlenübersicht 2

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31. Dezember 1999		
	Anzahl	Verbürgter Betrag Mio DM	Haftungs- betrag Mio DM
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1 741	629	438
Sonstige Bürgschaften und Garantien	41	430	193
Haftungsfreistellungen	1 232	182	101
Ausfallgarantien Export	118	83	50
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹⁴	681	390	84
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	2 012	507	109
zusammen	5 825	2 221	975

Die Rückgarantien gegenüber der BGG (681 Fälle bei einem verbürgten Betrag von 390 Mio DM) sowie ein Großteil der Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften (1 613 Fälle bei einem verbürgten Betrag von 487 Mio DM) sind wegen ihres rechtlichen Charakters als Staatsbürgschaften gleichzeitig in der Zahlenübersicht 1 (Staatsbürgschaften an die gewerbliche Wirtschaft) enthalten. Die Haftungsbeträge werden aber nur in der Zahlenübersicht 2 ausgewiesen.

14) Bayerische Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München

15 Privatisierungserlöse

15.1 Einnahmen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen

Zur Finanzierung der Offensive Zukunft Bayern sind bis Ende 1999 folgende Beteiligungen des Freistaats Bayern verkauft worden:

Veräußerungserlöse (in Mio DM)

Zahlenübersicht 1

Programme	Mio DM
Offensive Zukunft Bayern I	
DASA	410,3
Bayernwerk	2 300,0
OBAG-Anteile	19,8
Lechelektrizitätswerke AG	13,8
Contigas-Anteile	57,3
Bayerischer Lloyd	0,9
Rhein-Main-Donau AG	48,1
Bruttoerlöse	2 850,2
Gutachterkosten	- 1,9
Nettoerlöse	2 848,3
Offensive Zukunft Bayern II	
Bayerische Versicherungskammer	2 512,0
Anteil an Rheinland-Pfalz	- 140,0
Bruttoerlöse	2 372,0
Gutachterkosten	- 0,9
Nettoerlöse	2 371,1
3. Tranche 1. Teil	
Fränkische Überlandwerke	6,2
Bayernwerk Wasserkraftwerk AG	0,7
Bayerische Wasserkraftwerke AG	65,0
Bayerngas GmbH	70,5
Gesellschaft zur Entsorgung von Sondermüll in Bayern	34,7
Bayerischer Schulbuchverlag	9,0
Bruttoerlöse	186,1
Gutachterkosten	- 0,2
Nettoerlöse	185,8
3. Tranche 2. Teil	
DG-Bank Frankfurt	9,2
Österreichisch-Bayerische Kraftwerke AG	126,7
Bruttoerlöse	135,9
Gutachterkosten	- 0,1
Nettoerlöse	135,8
Offensive Zukunft Bayern I und II	zusammen
	5 540,9
Offensive Zukunft Bayern III	
VIAG AG (nach Abzug von Gutachterkosten)	3 102,9
Privatisierungserlöse bis 1999	insgesamt
	8 643,8

Außerdem erhält der Freistaat Bayern aus dem Verkauf der **Staatlichen Molkerei Weihenstephan** nach Abzug von Steuern und Nebenkosten voraussichtlich rd. **60 Mio DM**. Dieser Betrag wurde im Haushaltsentwurf 2001/2002 für Förderimpulse im Agrarbereich und für Baumaßnahmen der Schlösserverwaltung veranschlagt. Insgesamt wurden damit seit 1994 **staatliche Beteiligungen zum Preis von 8,7 Mrd DM verkauft**.

Diese Erlöse sind als Sondervermögen „Privatisierungserlöse“ nachgewiesen.

15.2 Verwendung der Privatisierungserlöse

Die Erlöse müssen nach Art. 81 BV für Neuerwerbungen des Grundstockvermögens¹⁵ verwendet werden.

Die Programme der Offensive Zukunft Bayern I und II haben ein Volumen von 6 427 Mio DM.¹⁶ Davon sind 5 258,5 Mio DM unmittelbar für grundstockskonforme Projekte (z.B. Baumaßnahmen, Kapitalausstattungen, Darlehen und Geldfonds) veranschlagt. Weitere 176,5 Mio DM, die nicht im Programmvolumen enthalten sind, werden zur Mitfinanzierung bereits im Haushalt veranschlagter Hochbaumaßnahmen verwendet, wodurch entsprechende Mittel zur Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen der 3. Tranche der Offensive Zukunft Bayern „frei“ werden. Damit sind **5 435 Mio DM grundstockskonform veranschlagt**. Die Verwendung von 105,9 Mio DM wurde zurückgestellt, um das Gewährleistungsrisiko bei der Bayerischen Versicherungskammer und das Risiko der umsatzsteuerlichen Behandlung der Rhein-Main-Donau AG abzudecken.

Für **nicht grundstockskonforme** Maßnahmen (Zuschüsse usw.) sind 1 168,5 Mio DM veranschlagt. Davon werden 866,5 Mio DM aus „ersparten Haushaltsmitteln“ finanziert, die ursprünglich zur Finanzierung der Messe München (400 Mio DM), zur Errichtung von Hochschulbauten (290 Mio DM) sowie für außerhalb der Programme veranschlagte sonstige Hochbaumaßnahmen (176,5 Mio DM) vorgesehen waren. Diese Mittel wurden dadurch frei, dass anstelle der im Haushalt bereits veranschlagten Mittel nunmehr Privatisierungserlöse eingesetzt werden. Ferner fließen die Einnahmen aus den abgelösten Konzessionsdarlehen der Rhein-Main-

15) Das Grundstockvermögen umfasst im Wesentlichen das in Sachwerten bestehende Verwaltungs- und Finanzvermögen des Staates, das nicht zum Verbrauch bestimmt ist, aber ebenso Rechte, Forderungen, Wertpapiere, Geschäftsanteile usw.

16) einschließlich 3. Tranche der Privatisierungserlöse

Donau AG (217 Mio DM) und die Zinserträge u.ä. aus den in Geldfonds angelegten Privatisierungserlösen in die nicht grundstockskonformen Programmteile. Im Programm veranschlagt sind davon allerdings nur die Vorzugsdividende im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH und die Zinserträge aus dem Kapitalstock „Meisterpreis“ von zusammen 90 Mio DM (mehrjähriger Ertrag); bis Ende 1999 sind hierzu 86 Mio DM eingegangen.

Die übrigen „Fondserträge“ sind im Programmvolumen nicht enthalten; die Ausgabebefugnis bemisst sich nach den Einnahmen. Die Erträge aus diesen Fonds (bis Ende 1999: 280 Mio DM) erhöhen das Programmvolumen entsprechend; die daraus finanzierten Ausgaben sind summarisch in den Zahlenübersichten 2 bis 6 dargestellt. Bis Ende 1999 sind für die nicht grundstockskonformen Teile des Programms 932,6 Mio DM (das sind 80 %) und von den nicht im Programm veranschlagten Fondserträgen 206 Mio DM ausgegeben worden.

Insgesamt sind bis Ende 1999 im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern einschließlich der Ausgaben aus Fondserträgen knapp **5,7 Mrd DM** verwendet worden. Wie sich dieser Betrag im Einzelnen verteilt, ist in den Zahlenübersichten 2 bis 6 dargestellt.

Offensive Zukunft Bayern I (Kap. 13 07)
- erstmals veranschlagt 1995 -

Zahlenübersicht 2

Zweckbestimmung	Programm- volumen Mio DM	Privatisierungserlöse, die dem Grundstock zufließen (grundstockskonforme Verwendung)			Ersparte Haushalts- mittel durch den Einsatz von Privati- sierungserlösen (nicht grundstocks- konforme Verwendung)	
		Volumen	ver- wendet	noch offen	Volumen	ausge- geben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Außeruniversitäre Forschung (Tit. 893 01)	50	-	-	-	50,0	50,0
Ausbau der Fachhochschulen und Universitäten (TitGr. 71-73)	1 510	1 510,0	1 252,1	257,9	-	-
Berufliche Bildung (TitGr. 74-75)	260	150,0	150,0	-	110,0 ¹⁾	97,1
Förderung junger Unternehmer (TitGr. 76-77)	225	173,0	173,0	-	52,0 ²⁾	43,4
Technologieförderung (TitGr. 78-79)	610	245,0	215,5	29,5	365,0 ³⁾	303,7
Markterschließung (TitGr. 81-85)	575	575,0	575,0	-	4)	-
Soziale und humane Innovation (TitGr. 86-90)	325	200,0	180,0	20,0	125,0	122,8
insgesamt	3 555	2 853,0	2 545,6 (89 %)	307,4 (11 %)	702,0	617,1 (88 %)
Ausgaben aus Fondserträgen (soweit nicht im Programm veranschlagt)						48,9

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Darunter 60 Mio DM Zinserträge aus dem Kapitalstock „Meisterpreis“ (Tit. 161 01 - Mehrjahresbetrag). Bis 1999 wurden 47,7 Mio DM ausgegeben.
- 2) Die Ausgabebefugnis erhöht sich um die Vorzugsdividende aus der Kapitalzuführung im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Kapital Risikokapitalbeteiligungs GmbH (Tit. 121 02). Bis 1999 wurden 20,4 Mio DM ausgegeben.
- 3) Darunter 30 Mio DM Vorzugsdividende aus der Kapitalzuführung im Zusammenhang mit der Gründung der Bayern Innovativ GmbH (Tit. 121 01 - Mehrjahresbetrag). Bis 1999 insgesamt 23,2 Mio DM.
- 4) Die Ausgabebefugnis bemisst sich nach den Erträgen aus dem Kapitalstock im Zusammenhang mit der Gründung der Gesellschaft für internationale Wirtschaftsbeziehungen mbH (Tit. 162 02). Bis 1999 wurden 28,5 Mio DM ausgegeben.

Offensive Zukunft Bayern II (Kap. 13 08)
- erstmals veranschlagt 1996 -

Zahlenübersicht 3

Zweckbestimmung	Programmvolumen Mio DM	Privatisierungserlöse, die dem Grundstock zufließen (grundstockskonforme Verwendung)			Ersparte Haushaltsmittel durch den Einsatz von Privatisierungserlösen (nicht grundstockskonforme Verwendung)	
		Volumen	verwendet	noch offen	Volumen	ausgegeben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Arbeitsmarkt und Sozialfonds (TitGr. 51-53)	400	400,0	400,0	-		1)
Regionale Infrastruktur (TitGr. 54-56)	150	150,0	150,0 ²⁾	-		1)
Pakt für Arbeit (TitGr. 57-59)	250	55,0 ³⁾	40,0	15,0	195,0	181,9
Innovationen (TitGr. 60-65)	235	145,0 ³⁾	44,5	100,5	90,0	77,5
Gesundheit (TitGr. 66-68)	190	190,0	82,3	107,7	-	-
Beschäftigung und Soziales zusammen	1 225	940,0	716,8	223,2	285,0	259,4
Kulturfonds (TitGr. 70)	300	300,0	300,0	-		1)
Museen in Bayern (TitGr. 71-72)	334	329,0	226,1	102,9	5,0	1,8
Internat. Künstlerhaus Bamberg (TitGr. 73)	25	25,0	24,8	0,2		1)
Gedenkstätten und Symbole (TitGr. 74-75)	13	13,0	9,3	3,7	-	-
Kultur zusammen	672	667,0	560,2	106,8	5,0	1,8
Umweltfonds (TitGr. 77)	140	140,0	140,0	-		1)
Altlastenfinanzierungsfonds (TitGr. 78)	100	100,0	100,0	-		1)
Naturschutzfonds (TitGr. 79)	100	100,0	100,0	-		1)
Ökologische Infrastruktur (TitGr. 80-81)	60	60,0	14,4	45,6	-	-
Ökologie zusammen	400	400,0	354,4	45,6	-	-
Hochschulbaumaßnahmen (TitGr. 87-88)	290	290,0	289,3	0,7	-	-
insgesamt	2 587	2 297,0	1 920,7 (84 %)	376,3 (16 %)	290,0	261,2 (90 %)
Ausgaben aus Fondserträgen						157,1

Differenzen in den Summen durch Runden

- 1) Die Ausgabebefugnis bemisst sich nach den jeweiligen Fondserträgen.
- 2) Unter Berücksichtigung wieder ausgereicherter Darlehensrückflüsse wurden 152,5 Mio DM ausgegeben.
- 3) Bei einem Teilbetrag von 15 Mio DM für die Technologie-Leitprojekte (TitGr. 57) und bei 55 Mio DM zur Sonderfinanzierung von Bau und Erstausrüstung der Zentralverwaltung der Fraunhofer Gesellschaft e.V. (TitGr. 62) ist noch unklar, wie die Maßnahmen grundstockskonform abgewickelt werden sollen.

Dritte Tranche der Privatisierungserlöse - 1. Teil
(Kap. 13 03, TitGr. 66 bis 70; erstmals veranschlagt 1998)

Zahlenübersicht 4

Zweckbestimmung	Programm- volumen Mio DM	Privatisierungserlöse, die dem Grundstock zufließen (grundstockskonforme Verwendung)			Ersparte Haushalts- mittel durch den Einsatz von Privati- sierungserlösen (nicht grundstocks- konforme Verwendung)	
		Volumen	ver- wendet	noch offen	Volumen	ausge- geben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Wasserstofftechnologien (TitGr. 66)	50	-	-	-	50	5,6
Technologien nachwachsende Rohstoffe (TitGr. 67)	50	-	-	-	50	8,0
Energie- und Umwelt- technologie (TitGr. 68)	20	8,0	4,7	3,3	12	6,3
Förderung erneuerbarer Energien (TitGr. 69)	30	-	-	-	30	27,6
Investitionen im Staatsstraßenbau (TitGr. 70)	40	40,0	39,9	0,1	-	-
insgesamt	190	48,0	44,6 (93 %)	3,4 (7 %)	142	47,5 (33 %)

Dritte Tranche der Privatisierungserlöse - 2. Teil
(Kap. 13 03, TitGr. 51 bis 60; erstmals veranschlagt 1999)

Zahlenübersicht 5

Zweckbestimmung	Programm- volumen Mio DM	Privatisierungserlöse, die dem Grundstock zufließen (grundstockskonforme Verwendung)			Ersparte Haushalts- mittel durch den Einsatz von Privati- sierungserlösen (nicht grundstocks- konforme Verwendung)	
		Volumen	ver- wendet	noch offen	Volumen	ausge- geben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Neubau Justizvollzugsanstalt Landshut (Tit. 721 51)	40	40,0	0,6	39,4	-	-
Clearingstelle für straffällige Kinder und Jugendliche (Tit. 893 51)	2	-	-	-	2	0,0
Polizeiausstattung (Tit. 701 52, 812 52)	25	20,0	9,9	10,1	5	0,0
Datenverbund Polizei/Justiz (Tit. 534 53, 812 53, 813 53)	8	-	-	-	8	0,5
Maßnahmen für den Arbeitsmarkt (TitGr. 54)	5	-	-	-	5	5,0
Innovative Technologien (TitGr. 55)	3	-	-	-	3	1,3
Zuschuss für die Ausstel- lungshalle im „Alten Hafen“ in Würzburg (TitGr. 56)	5	-	-	-	5	0,0
Zentrum Ebenhausen für Ost- und Südosteuropa (TitGr. 57)	3	-	-	-	3	0,0
Gedenkstätten, Symbole, Millenniumsfeier (TitGr. 58-60)	4	0,5	0,4	0,1	3,5	0,0
insgesamt	95	60,5	10,9 (18 %)	49,6 (82 %)	34,5	6,8 (20 %)

Offensive Zukunft Bayern insgesamt

Zahlenübersicht 6

Zweckbestimmung	Programmvolumen Mio DM	Privatisierungserlöse, die dem Grundstock zufließen (grundstockskonforme Verwendung)			Ersparte Haushaltsmittel durch den Einsatz von Privatisierungserlösen (nicht grundstockskonforme Verwendung)	
		Volumen	verwendet	noch offen	Volumen	ausgegeben
		Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
Offensive Zukunft Bayern I	3 555	2 853,0	2 545,6	307,4	702,0	617,1
Offensive Zukunft Bayern II	2 587	2 297,0	1 920,7	376,3	290,0	261,2
3. Tranche - 1. Teil	190	48,0	44,6	3,4	142,0 ¹⁾	47,5
- 2. Teil	95	60,5	10,9	49,6	34,5 ¹⁾	6,8
insgesamt	6 427	5 258,5	4 521,8 (86 %)	736,7 (14 %)	1 168,5	932,6 (80 %)
Ausgaben aus Fondserträgen (soweit nicht im Programmvolumen enthalten)						206,0

1) In Höhe der nicht grundstockskonformen Teile der 3. Tranche (176,5 Mio DM) werden außerhalb der Offensive Zukunft Bayern Hochbaumaßnahmen aus Privatisierungserlösen finanziert (vgl. TNr. 15.1).

15.3 Offensive Zukunft Bayern III

Aus dem Erlös aus der Veräußerung staatlicher Anteile an der VIAG AG von 3 102,9 Mio DM wurde ein „Bayernfonds“ gebildet. Hieraus werden die zur Finanzierung der „High-Tech-Offensive“ im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern III erforderlichen Beträge entnommen. Die „High-Tech-Offensive“ (Stärkung der Technologie-High-Tech-Zentren, Technologiekonzepte für jeden Regierungsbezirk zur Stärkung der regionalen Technologiekompetenz, landesweites Qualifizierungs-, Existenzgründungs- und Technologie-Infrastrukturprogramm, Internationalisierung der High-Tech-Offensive Bayern) wurde im Nachtragshaushalt 2000 mit 2 306,4 Mio DM veranschlagt. Hinzu kommen 349 Mio DM für ein „Standortprogramm Bayern“. Im Rahmen der „High-Tech-Offensive“ und des „Standortprogramms Bayern“ sind 1 413,5 Mio DM für Neuerwerbungen des Grundstocks vorgesehen. Von den nicht grundstockskonformen Programmteilen werden 1 235,9 Mio DM aus Privatisierungserlösen, die zur Mitfinanzierung bereits veranschlagter Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen eingesetzt werden, und 6,0 Mio DM aus Haushaltsmitteln finanziert. Der nicht durch die Maßnahmen der Offensive Zukunft Bayern III gebundene Betrag von 452,9 Mio DM wurde langfristig angelegt. Die Zinserträge der im „Bayern-Fonds“ angelegten Privatisierungserlöse dienen der Finanzierung von Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

16 Verwendung frei gewordener Liegenschaften bei Ersatzneubauten

Der Staat errichtet immer wieder Neubauten, ohne den frei gewordenen Altbestand zeitnah wirtschaftlich zu verwenden. Dadurch belasten laufende Unterhaltskosten für leerstehende Gebäude, Anmietungen an anderer Stelle und entgehende Kapitalnutzung aus wertvollen Immobilien den Haushalt in Millionenhöhe. Vor dem Bau neuer Gebäude müssen deshalb konkrete Schritte zur wirtschaftlichen Verwendung der frei werdenden Neubauten eingeleitet werden.

16.1 Allgemeines

Der Staat wendet jährlich erhebliche Summen für den Neu-, Um- und Erweiterungsbau seiner Gebäude auf. Durch die zusätzlichen Baumaßnahmen der „Offensive-Zukunft-Bayern“ ist von 1994 bis 2000 das jährliche Bauvolumen auf 1,5 Mrd DM angewachsen. Trotz dieses Volumens darf die **wirtschaftliche Verwendung des Bestands** nicht vernachlässigt werden.¹

Der ORH hat festgestellt, dass es z.T. sehr lange dauert, bis der frei gewordene Altbestand einer neuen Nutzung zugeführt bzw. anderweitig wirtschaftlich verwendet wird. Wie nachfolgende Beispiele zeigen, kann dies zum Brachliegen von Liegenschaften in zentraler Lage, zu laufenden Unterhaltskosten für leerstehende Gebäude, zu entgangener Kapitalnutzung aus wertvollen Immobilien und zu vermeidbaren Mietkosten an anderer Stelle führen.

1) zum Bauunterhalt vgl. ORH-Bericht 1998 TNr. 18

16.2 Beispiel 1

Der ORH hatte 1995 den Neubau des Finanzamts in Rosenheim (Kosten 35 Mio DM) geprüft. Seit 1992 steht die bisherige Liegenschaft des Finanzamts leer. Zwischenzeitlich wurde zwar überlegt, im Rahmen der Behördenverlagerung die Forstdirektion Oberbayern dort unterzubringen. Diese Planungen, die 430 000 DM gekostet haben, wurden aber 1999 nicht weiterverfolgt, da die Forstdirektion nunmehr in Augsburg untergebracht werden soll. Die aktuelle Planung sieht vor, im ehemaligen Finanzamtsgebäude das Staatliche Hochbauamt unterzubringen, das seit der Zusammenlegung der Bauverwaltungen 1993 immer noch auf zwei Standorte verteilt ist. Hätte man das staatliche Hochbauamt gleich in diesem Gebäude untergebracht, wäre seine räumliche Zusammenlegung wesentlich früher zu realisieren gewesen. Bis diese Maßnahme nunmehr verwirklicht ist (geplanter Baubeginn 2001), wird das alte Gebäude über zehn Jahre lang ungenutzt leer stehen.

16.3 Beispiel 2

Der ORH hat 1997 den Neubau der Fakultät für Chemie und Pharmazie in München-Großhadern (Kosten 390 Mio DM) geprüft. Diese Fachbereiche waren bisher in zentraler Lage (Karl-, Meiser- und Sophienstraße) in Gebäuden aus den Jahren 1952 bis 1965 untergebracht.

Ursprünglich sollte die Chemische Fakultät auf dem nur 1 km entfernten Gelände der ehemaligen Türken-Kaserne um 14 300 m² Hauptnutzfläche erweitert werden. Davon wurde mit Ministerratsbeschluss vom 22. Mai 1990 Abstand genommen, um auf diesem Areal die Pinakothek der Moderne zu errichten. 1999 wurde der Neubau in Großhadern an die Universität übergeben; die im Altbestand noch vorhandene Zoologie soll bis 2003 dorthin verlagert werden. Für die laufende Unterhaltung und Sicherung des leerstehenden Altbestands fallen jährlich 100 000 DM an.

Seit dem Ministerratsbeschluss 1990 stand fest, dass das Gelände ab 1999 zu etwa 70 % zur Verfügung steht. Im Jahr 2000 - also zehn Jahre nach dem Ministerratsbeschluss - ist die Verwaltung nunmehr dabei, das gesamte Areal zum Verkauf auszuschreiben.

Erst Ende 1999 wurden mit der Landeshauptstadt München die städtebauliche Zielsetzung und die Nachnutzung grundsätzlich abgeklärt.² Über den erzielbaren

2) vgl. Beschluss des Stadtrats vom 1. Dezember 1999

Verkaufspreis gibt es derzeit noch keine konkreten Vorstellungen. Zunächst soll ein Investor gefunden werden, der dann mit der Landeshauptstadt über den Umfang der baulichen Nutzung und das Ausmaß der Altlastenentsorgung verhandelt. Der Kaufpreis soll sich dann am Ergebnis der Verhandlungen orientieren.

16.4 Beispiel 3

Der ORH hat 1999/2000 die Verlagerung des Sportzentrums der Universität Würzburg (Sporthallen mit Institutsgebäude am Judenbühlweg und Freisportanlagen am Unteren Dallenberg) auf das zentrale Campusgelände „Am Hubland“ bereits in der Planungsphase geprüft. Für insgesamt 67 Mio DM sollen im 1. Bauabschnitt umfangreiche Freianlagen und Hochbauten für Spielhalle, Funktionsräume, Umkleiden und Seminarbereiche, im 2. Bauabschnitt weitere Freianlagen und im 3. Bauabschnitt weitere Sporthallen, eine Schwimmhalle und die Sportinstitute errichtet werden. Der 1. Bauabschnitt (33,2 Mio DM) wurde bereits begonnen. Begründet wurde die Entscheidung über die Verlagerung mit der unzulänglichen und nicht mehr sanierbaren Freisportanlage.

Die Nachnutzung der vor 25 Jahren gebauten Sporthallen am Judenbühlweg ist nach wie vor ungeklärt. Sie wurden in den letzten Jahren saniert, sind daher in einem guten baulichen Zustand und befinden sich in hervorragender Lage. Ein Abriss der Gebäude, auch in weiterer Zukunft, wäre daher kaum vertretbar. Es wäre unwirtschaftlich, die alte Anlage schlecht auszulasten, leer stehen zu lassen oder zwei Anlagen an unterschiedlichen Standorten auf Dauer gleichzeitig zu betreiben.

16.5 Beispiel 4

Die Technische Universität München (TU) ist seit Jahren dabei, stufenweise große Einrichtungen vom Stammgelände nach Garching zu verlegen. In den Jahren 1992 bis 1997 wurde die Fakultät für Maschinenwesen nach Garching verlagert. Die Fakultät für Mathematik und Informatik (sog. Bunkergelände an der Arcis-, Barer- und Gabelsbergerstraße) wird nach bereits erfolgtem Baubeginn im Jahre 2002 einen Neubau in Garching beziehen. Nach dem Hochschulentwicklungsplan vom 1. März 2000 ist mittelfristig auch die Verlagerung der Fakultät für Elektro- und Informationstechnik mit geschätzten Investitionskosten von 380 Mio DM geplant. Damit wird das sog. Nordgelände überwiegend frei. Die aktuellste Planung sieht vor, auch die Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nach Garching zu verlagern, die bisher in den frei gewordenen Flächen des Maschinenbaus am Stammgelände untergebracht werden sollte.

Die Neubaumaßnahmen wurden mit hohem Termindruck z.T. in alternativen Verfahren realisiert,³ während für die Weiterverwendung und wirtschaftliche Nutzung des umfangreichen frei werdenden Altbestandes derzeit noch kein eindeutiges Konzept besteht. Begonnene Planungen wurden immer wieder geändert bzw. zurückgestellt.

Nach Auszug der Fakultät für Maschinenwesen konnte zwar die Hälfte der frei gewordenen Flächen von der TU mittel- bis langfristig wiederbelegt und Anmietungen aufgegeben werden. Die derzeitige Nutzung ist jedoch weitgehend provisorisch. Eine etwa 8 000 m² große Nutzfläche steht noch leer. Gleichzeitig hat die TU in München aber noch 7 000 m² Fläche angemietet.

Für die 2002 nach Umzug der Fakultät für Mathematik und Informatik frei werdenen Gebäude auf dem sog. Bunkergelände, das schwer mit Asbest belastet ist, werden jetzt, ca. ein Jahr nach erfolgtem Baubeginn des Neubaus in Garching, erste Überlegungen zur Unterbringung der Fachhochschule München angestellt. Für die Liegenschaften, die in absehbarer Zukunft durch Verlagerung der Fakultäten für Elektrotechnik und Informatik sowie Wirtschafts- und Sozialwissenschaften frei werden, muss eine Nachnutzung erst noch gefunden werden.

16.6 Folgerungen des ORH

Der ORH ist der Auffassung, dass staatliche Gebäude, die auf Grund von Ersatzneubauten frei werden, zeitgerecht einer neuen Nutzung zuzuführen bzw. anderweitig zu verwerten sind. Um teure Anmietungen an anderer Stelle, laufende Unterhaltskosten für leerstehende Gebäude und nicht zuletzt das Brachliegen von wertvollen Immobilien zu vermeiden, ist es notwendig, dass schon parallel mit der Neubauplanung auch eine Projektentwicklung für die frei werdenden Altbauten begonnen wird.

16.7 Stellungnahme der Verwaltung

Die Staatsministerien der Finanzen, für Wissenschaft, Forschung und Kunst und die OBB teilen grundsätzlich die Auffassung des ORH, sie tragen jedoch eine Reihe von Gründen vor, die einer lückenlosen Nachnutzung frei gewordener Liegenschaften entgegenstehen.

3) vgl. ORH-Bericht 1996 TNr. 41

Das Staatsministerium der Finanzen führt aus, dass ihm als für die Behördenunterbringung bzw. Verwertung von Liegenschaften zuständigen Ressort die Hände gebunden seien, solange nicht feststehe, ob bzw. wann das grundstücksverwaltende Ressort die Grundstücke freigebe. Die grundbesitzverwaltenden Ressorts würden i.d.R. erst dann eine Freigabe signalisieren, wenn sie sich sicher seien, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich kein Bedarf mehr für die verwalteten Liegenschaften bestehe. Häufig erfolge die Grundstücksfreigabe deshalb erst kurz vor Umzug der nutzenden Behörde in die Ersatzneubauten.

Andererseits bestünden auch bei zeitgerechter Freigabeerklärung mit längeren zeitlichen Vorläufen bis zur Gebäuderäumung Unwägbarkeiten, die frühzeitige Entscheidungen über die künftige Verwendung der freizugebenden Gebäude schwierig machten. Zum einen sei über längere Zeiträume nicht abzusehen, wie sich der Bedarf für staatliche Nutzungen entwickle. Definitive Entscheidungen könnten deshalb erst in relativer Nähe zum Umzugszeitpunkt getroffen werden. Zum anderen würden mitunter durch politische Entscheidungen kurzfristig neue Rahmenbedingungen gesetzt (Beispiel: Behördenverlagerung). Nicht auszuschließen seien auch städtebauliche Entwicklungen, die Einfluss auf die Nutzungsmöglichkeiten des staatseigenen Grundbesitzes haben.

Insbesondere bei größeren staatseigenen Arealen, die einer Verwertung zugeführt werden sollten, müsse im Hinblick auf Erlösoptimierung vor Ausschreibung die mögliche baurechtliche Ausnutzung abgeklärt werden. Dazu seien i.d.R. bauleitplanerische Entscheidungen des Trägers der Planungshoheit erforderlich, die gerade in Ballungsgebieten zeitliche Vorläufe erforderten. Zeitliche Verzögerungen und Gebäudeleerstände seien damit nicht auszuschließen.

Zum Beispiel 1 (ehemaliges Finanzamtsgebäude) führt das Staatsministerium der Finanzen aus, dass durch die späte politische Entscheidung erst 1999 von einer Verlagerung der (ehemaligen) Forstdirektion nach Rosenheim abzusehen gewesen sei und verlorene Planungskosten nicht vermeidbar gewesen wären.

Zum Beispiel 2 (Verlagerung der chemischen Fakultät) bemerkt das Staatsministerium der Finanzen, dass erst nach Abklärung des Verzichts auf bestehenden Staatsbedarf an den Baulichkeiten des Areals ab 1995 Verhandlungen über Art und Umfang der baulichen Nutzung auf dem Gelände hätten aufgenommen werden können und die Bezirksfinanzdirektion im Mai 1999 mit der öffentlichen Ausschreibung des Areals beauftragt worden sei. Diese würde nun im Herbst 2000 durchgeführt.

Das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst würde sich im Hinblick auf Beispiel 4 (Stammgelände der TU) auch wünschen, dass Nachnutzungskonzepte zügiger durchgeführt werden könnten. Die maßgeblichen Ursachen hierfür sieht es jedoch nicht in fehlenden rechtzeitigen Planungen, sondern zum einen in den im Bereich der Wissenschaft immer wieder auftretenden rasanten und von niemandem vorhersehbaren Entwicklungen, zum anderen aber auch an den im Hinblick auf den Bedarf für eine schnelle Umsetzung der Konzepte viel zu knapp bemessenen finanziellen Mitteln für den staatlichen Hochbau im Hochschulbereich.

Ein Beispiel dafür, dass Neuentwicklungen die Planungen überlagern, sei die Informatik. Der Bedarf, die Informatik stark auszubauen, sei in dieser Form und in diesem Umfang nicht vorhersehbar gewesen. Die drastische Erhöhung der Studentenzahlen habe an der TU dazu geführt, dass die Fakultät für Informatik im Stammgelände kurzfristig räumlich besser ausgestattet werden musste. Insgesamt sollen sechs neue Lehrstühle gewährleisten, dass die Lehre auch zukünftig sichergestellt ist. Dies behindere natürlich die Umsetzung eines geplanten Nachnutzungs- und Umzugskonzepts. Ein weiteres Beispiel sei die Notwendigkeit zum Ausbau des Bereichs Wirtschaftswissenschaften. Diese seien an allen bayerischen Universitäten evaluiert worden; als Ergebnis der auch politisch geführten Diskussion habe sich ergeben, dass die Wirtschaftswissenschaften an der TU ausgebaut und ein ingenieurwissenschaftlich geprägtes Profil erhalten sollen. Vor diesem Hintergrund sei es unausweichlich gewesen, einen Bauantrag und eine schon geplante Umbaumaßnahme für den Altbestand zurückzustellen; andernfalls wären die Investitionen in einen bei Fertigstellung schon nicht mehr ausreichenden oder in der konkreten Form nicht mehr benötigten Bau geflossen.

Im Hinblick auf die frei gewordenen Liegenschaften der TU seien gemäß der Forderung des ORH parallel mit der Planung von Neubauten frühzeitig Nachnutzungskonzepte gesucht worden, die neben der wirtschaftlichen Verwendung auch grundsätzliche Überlegungen zur weiteren Entwicklung auf dem Stammgelände berücksichtigten. Allerdings bedürften frühzeitig begonnene Planungen, die durch spätere Entwicklungen überlagert worden seien, einer Neuausrichtung.

Zum Sportzentrum der Universität Würzburg (Beispiel 3) führt das Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst aus, dass sich die Problematik der frei werdenden Räume derzeit nicht stelle, sondern erst im 2. und 3. Bauabschnitt. Für den 2. Bauabschnitt liege noch nicht einmal ein genehmigter Bauantrag vor, sondern lediglich ein genehmigtes Konzept. Der entsprechende Haushaltstitel sei nicht dotiert. Da sich die Planung gewissermaßen noch im Keimstadium befinde und der

Abschluss nur des 2. Bauabschnitts auch bei optimistischer Sicht kaum vor dem Jahr 2010 erfolgen werde, erscheine die Klärung der Nachnutzung gegenwärtig noch nicht sinnvoll realisierbar. Selbstverständlich erwarte das Ministerium vom Nutzer mit der Vorlage des Bauantrags für den 2. und den 3. Bauabschnitt auch die Vorlage eines schlüssigen Konzepts für die Nachnutzung.

16.8 Auffassung des ORH

Der ORH teilt nicht die Auffassung des Staatsministeriums der Finanzen, dass es erst dann tätig werden könne, wenn das jeweils zuständige Ressort die Freigabe der betreffenden Liegenschaft signalisiere. Vielmehr ist es notwendig, dass das Staatsministerium mit der Aufnahme des neuen Bauvorhabens in den Haushalt zusammen mit dem jeweils zuständigen Ressort und unter Mitwirkung der OBB gezielt die Projektentwicklung des frei werdenden Bestands betreibt und dabei zeitnah auch baurechtliche Belange klärt (Beispiel 2). Die Vorhaltung und Verplanung eines leerstehenden Gebäudes für eine noch nicht endgültig entschiedene Nutzung verhindert eine mögliche andere zweckentsprechende und zeitnahe Verwendung und führt zu Leerstand (Beispiel 1).

Der ORH teilt auch im Falle der Sportstätten der Universität Würzburg nicht die Meinung des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dass sich die Problematik der Nachnutzung der bestehenden Sportstätten noch nicht stelle. Bereits bei dem im Bau befindlichen 1. Bauabschnitt werden neben den Freianlagen aus funktionellen Gründen auch eine Sporthalle und dazugehörige Funktionsräume errichtet, die dann bereits doppelt vorgehalten werden, weil sie im Altbestand auch vorhanden sind. Die Sportausbildung an zwei so weit voneinander entfernten Standorten ist schon nach Fertigstellung des 1. Bauabschnitts unwirtschaftlich. Das Nachnutzungskonzept über die wirtschaftliche Verwendung der alten Sportstätten ist bereits zum jetzigen Zeitpunkt wichtig. Denn bei einer ungeklärten Nachnutzung der leerstehenden Sportstätten müsste der Neubau von vornherein infrage gestellt werden.

Der ORH erkennt zwar in Übereinstimmung mit dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst an, dass es bei Vorhaben im universitären Bereich schwierig sein kann, zeitnah Nachnutzungskonzepte zu entwickeln und zu verwirklichen. Es ist jedoch ein wirtschaftlich nicht vertretbares Ergebnis, dass nach vielen Jahren immer noch kein ausgereiftes Nachnutzungskonzept vorliegt. Dies gilt insbesondere auch für die TU, bei der nach Verlagerung der Fakultäten für Mathematik und Informatik, Elektro- und Informationstechnik und Wirtschafts- und Sozialwissen-

schaften über die bisher schon leerstehenden 8 000 m² hinaus noch in hohem Maße Flächen am Stammgelände frei werden. Ein schlüssiges Nachnutzungskonzept für das Stammgelände sollte verbindliche Grundlage der Gesamtplanung sein.

Insgesamt hält es der ORH für geboten, dass das für die staatlichen Liegenschaften zuständige Staatsministerium der Finanzen federführend zusammen mit den zuständigen Ressorts und der OBB dafür sorgt, dass parallel mit der Neubauplanung ein Nutzungskonzept für den Altbestand entwickelt wird. Die Zuständigkeit dafür sollte auf das Staatsministerium der Finanzen übergehen, sobald die Haushaltsunterlage Bau für die Neubauplanung erstellt wird.

17 Neue Steuerungsmodelle in der Staatsverwaltung

Bei der Erprobung der dezentralen Budgetverantwortung in den Jahren 1996 und 1997 waren nach dem Ergebnis der Prüfung des ORH bei verschiedenen Pilotbehörden eine Reihe von Schwachstellen zu verzeichnen. Damit sich die hohen Entwicklungs- und Investitionskosten sowie die laufenden Kosten der neuen Steuerungsmodelle rentieren, sollen dezentrale Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling in einem neuen Gesamtkonzept verbessert werden.

17.1 Allgemeines

Im Zuge der Verwaltungsreform hat die Staatsregierung im Juni 1994 vorgeschlagen, auch in der Staatsverwaltung neue Steuerungsinstrumente einzuführen, um durch mehr Haushaltsflexibilität das Kosten- und Leistungsbewusstsein vor Ort zu stärken und effizientes Verwaltungshandeln zu fördern. Da noch keine Erfahrungen vorlagen, wurde in den Haushaltsgesetzen 1995/1996 bzw. 1997/1998 eine sog. Experimentierklausel geschaffen⁴ und die dezentrale Budgetverantwortung in den Jahren 1996 und 1997 bei ausgewählten Behörden erprobt. Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 1998 wurde die dezentrale Budgetverantwortung zum 1. Januar 1998 grundsätzlich flächendeckend eingeführt. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt werden soll.⁵

4) Nr. 12.1 der jeweiligen Durchführungsbestimmungen zum Haushaltsgesetz

5) Art. 7 Abs. 3 BayHO

Der ORH hat im Rahmen einer repräsentativen Querschnittsprüfung bei mehreren Pilotbehörden in sechs Geschäftsbereichen insbesondere untersucht, wie die Projektmaßnahmen (Budgetierungsverfahren, Einführung der KLR, IuK-Einsatz) durchgeführt und ob die mit dem Vorhaben verbundenen Zielsetzungen (insbesondere eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit) erreicht wurden. In diese Untersuchungen wurden auch weitgehend das Verfahren und die Ergebnisse der Budgetierung der Jahre 1998 und 1999 sowie der Ist-Stand der KLR einbezogen. Die umfangreichen Prüfungsfeststellungen hat der ORH auch dem Staatsministerium der Finanzen als Material für die Weiterentwicklung der neuen Steuerungsinstrumente übersandt. Dieser Bericht zeigt deshalb nur noch wesentliche Schwachstellen auf, ohne auf Einzelfälle näher einzugehen:

17.2 Dezentrale Budgetverantwortung

17.2.1 Budgetabgrenzung und -bemessung

Nach der Experimentierklausel konnten in ein Budget im Wesentlichen nur die Haushaltsansätze für Verwaltungsausgaben (nicht Programm- und Fördermittel und nur eingeschränkt Mittel gebundener Personalstellen) aufgenommen werden (Budget der Betriebshaushalte); dies wurde bei Einführung der flächendeckenden Budgetierung grundsätzlich beibehalten.

Von der Bestimmung, dass dem Budgetierer das Ausgabebudget rechtzeitig und grundsätzlich umfassend zu überlassen ist, wurde teilweise erheblich abgewichen:

- Einzelne Titel eines Kapitels, einzelne Titel von Titelgruppen oder auch gesamte Titelgruppen wurden nicht budgetiert.
- Von der Möglichkeit, Titel von Sammelkapiteln zu budgetieren, wurde sehr unterschiedlich Gebrauch gemacht.
- Die Bewirtschaftungsbefugnis von Budgetteilen wurde nicht an die nachgeordneten Stellen weitergegeben oder nur sukzessive während des Haushaltsjahres überlassen.

Diese teilweise sehr eingeschränkte Budgetüberlassung führte dazu, dass beim Budgetierer kaum noch Spielräume für managementbedingte Wirtschaftlichkeitsverbesserungen bestanden. In einem Verwaltungsbereich wurde festgestellt, dass bei Einführung der flächendeckenden Budgetierung mehr als 90 % der an sich möglichen Haushaltsansätze nicht in das Budget aufgenommen wurden. Hier und

auch in anderen Fällen zeigte sich, dass es nicht zu dem für ein erfolgreiches Budgetierungsverfahren notwendigen Zusammenfallen von Finanz- und Sachverantwortung kam. Die Eigenverantwortlichkeit der Budgetierer wurde unnötig eingeschränkt.

Obwohl das zugewiesene Budget, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der Budgetierungsregelungen (z.B. Bildung von Ausgaberesten), möglichst die Ausgabemittel umfassen sollte, die zur Erfüllung der Aufgaben auch tatsächlich benötigt werden, wurden lediglich die Haushaltssollbeträge nach bestimmten Erfahrungswerten auf die nachgeordneten Dienststellen verteilt. Positive oder negative Budgetergebnisse waren häufig nur darauf zurückzuführen, dass die Finanzmittel wegen eines mangelhaften Verteilungssystems nicht aufgabenadäquat zugewiesen wurden. Das führte auch dazu, dass Über- und Unterdeckungen von einer übergeordneten Stelle gegenseitig ausgeglichen wurden. Dies steht aber in Widerspruch zum Budgetierungsgedanken, weil der Budgetierer sowohl ein negatives als auch ein positives Ergebnis verantworten soll.

Die Prüfung hat gezeigt, dass es bei der dezentralen Budgetverantwortung entscheidend auf die richtige Abgrenzung und Bemessung des Budgets ankommt. Eine bedarfsgerechte Veranschlagung ist von besonderer Bedeutung. Soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar, sollte deshalb der Budgetbedarf auf der Grundlage einer KLR und unter Berücksichtigung des Personalhaushalts bestimmt werden. Dabei ist auch die Möglichkeit zu prüfen, einer Stelle den Aufgabenvollzug vollständig eigenverantwortlich zu überlassen.

17.2.2 Koppelung von Einnahmen und Ausgaben

Die Budgetierungsvorschriften sehen vor, dass sich die Ausgabebefugnis erhöht oder vermindert (in den Pilotierungsjahren bis zu 10 %, jetzt bis zu 5 % der Einnahmenansätze), wenn entsprechende Mehr- oder Mindereinnahmen gegenüber den Ansätzen (Einnahmebudget) erwirtschaftet werden. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- Es wurden lediglich die Haushaltssollbeträge angesetzt, auch wenn nach den Ist-Ergebnissen der Vorjahre eindeutig höhere Einnahmen zu erwarten waren. Von der Möglichkeit, den durchschnittlichen Ist-Wert der letzten drei Jahre anzusetzen, wurde nur Gebrauch gemacht, wenn er niedriger als der Haushaltssollbetrag lag.

- Die Verteilung von Haushaltssollbeträgen auf die nachgeordneten Dienststellen wurde pauschal und nicht nach behördenbezogenen Auswertungen vorgenommen. In einem Verwaltungsbereich wurde in der Mitte des Haushaltsjahres die Verteilung aufgehoben und das zu erbringende Einnahmesoll abgesenkt. Die dann erzielte Mehreinnahme wurde als (einziger) Pilotierungserfolg ausgewiesen.
- Waren Leertitel im Haushalt vorgesehen, wurde auch dann kein Einnahmesoll vorgegeben, wenn von vornherein feststand, dass Einnahmen erzielt werden.
- Einnahmetitel, bei denen Haushaltsvermerke angebracht waren, die die Ausgabebefugnis bei Mehreinnahmen entsprechend erhöhen (sog. Koppelungsvermerke), bezogen sich auch auf Ausgabebetitel, die budgetiert waren. Dies führte dazu, dass sich die Ausgabebefugnis des Gesamtbudgets erhöhte, obwohl die gekoppelten Einnahmetitel überhaupt nicht einbezogen waren.
- In den Pilotierungsjahren beinhaltete das Budget auch die Einnahmetitel der Hauptgruppen 2 und 3 (Zuweisungen und Zuschüsse). Ein Pilotierungsergebnis war, dass die Titel dieser Hauptgruppen, insbesondere wegen der fehlenden Steuerbarkeit, nicht budgetfähig sind und deshalb auch nicht mehr in die Vorschriften zur flächendeckenden Budgetierung aufgenommen wurden. Dennoch wurden die Ergebnisse dieser Einnahmetitel in der Erfolgsdarstellung belassen.
- Bei einigen Einnahmemehrungen lagen die dazu notwendigen Aufwendungen, insbesondere im nicht budgetierten Personalbereich, höher als die Mehreinnahmen. Die Regelung führte zu einer Fokussierung auf den Einnahmehbereich und zu einer Vernachlässigung der Kostenbetrachtung.
- In einigen Fällen wurden Arbeitskapazitäten auf gebührenträchtige Arbeiten umgelenkt, obwohl andere Aufgaben wegen der möglichen Wirtschaftlichkeitsverbesserungen (z.B. Rationalisierungsprojekte) vorrangig zu erledigen gewesen wären.

Nach Auffassung des ORH ist es zweifelhaft, ob mit der Verstärkungsmöglichkeit der Ausgaben durch Mehreinnahmen erreicht werden kann, dass die Verwaltungen wirtschaftlicher handeln. Auch wenn inzwischen nur noch spezielle Einnahmetitel in die Budgets einbezogen werden können, ist festzustellen, dass auch hier die Einnahmeentwicklung durch Verwaltungsmaßnahmen häufig nicht steuerbar ist. Es kommt dann zu keinen „erwirtschafteten“ Mehreinnahmen, sondern zu Zufallsergebnissen. Die Regelung kann sogar zu einem insgesamt unwirtschaftlichen Verhalten führen, wenn versucht wird, Mehreinnahmen ohne Rücksicht auf den damit

verbundenen Aufwand zu erzielen. Eine Erhöhung des Budgets durch Mehreinnahmen sollte deshalb grundsätzlich nur noch in den Bereichen zugelassen werden, in denen die Wirtschaftlichkeit (durch eine KLR) belegt werden kann.

17.2.3 Inanspruchnahme von Stellengehältern

Unter bestimmten Voraussetzungen war und ist es möglich, durch eingesparte Stellengehälter (bei gebundenen Stellen) die Ausgabebefugnis des Budgets zu erhöhen.

In den Pilotierungsjahren 1996 und 1997 galt noch die Regelung, für eine zeitweise Nichtbesetzung einer Stelle entsprechende anteilige Stellengehälter in Ansatz bringen zu können. Von dieser Möglichkeit haben die Pilotbehörden in einem sehr unterschiedlichen Umfang, manche überhaupt nicht, Gebrauch gemacht. Teilweise haben die Budgetverteiler diese Verstärkungsbefugnis den budgetführenden Stellen nicht übertragen. In keinem der geprüften Fälle war plausibel dargelegt, dass durch den Einsatz von Personalmitteln für Sach- oder Investitionsausgaben die Wirtschaftlichkeit verbessert wurde. Dies wird auch dadurch deutlich, dass in den meisten Fällen die einbezogenen Stellen sowohl vor als auch nach der Inanspruchnahme der Stellengehälter nicht besetzt waren.

Seit der Einführung der flächendeckenden Budgetierung reicht ein vorübergehendes Freihalten der Stelle nicht mehr aus. Eine zusätzlich zum vorgeschriebenen Stellenabbau eingesparte Stelle kann nur noch in Höhe eines Jahresgehalts zur Verstärkung genutzt werden. Seitdem wurden von den Pilotbehörden keine Stellengehälter mehr in Anspruch genommen. Generell ist offensichtlich der Anreiz, für eine auf Dauer eingesparte Stelle nur ein Jahresgehalt zur Budgetverstärkung zu erhalten, nicht ausreichend.

Im Entwurf der DBestHG 2001/2002 ist (wieder) vorgesehen, dass auch bei einem zeitweisen Freihalten der Stelle ein Teil des Stellegehalts (75 % bei Verwendung für Sachinvestitionen und 50 % bei Verwendung für sächliche Verwaltungsausgaben) genutzt werden kann. Wie die Erfahrungen in der Pilotphase zeigen, kann dies zu einem Anstieg der Ausgaben bzw. einer Verzerrung der Budgetierungsergebnisse führen, wenn keine ausreichende Wirtschaftlichkeitskontrolle erfolgt. Die Auswirkung dieser Regelung ist deshalb vor allem in den Bereichen kritisch zu verfolgen, in denen es keine KLR gibt.

17.2.4 Bildung von Ausgaberesten

Die erweiterte Möglichkeit, nicht verbrauchte Budgetausgaben in das Folgejahr übertragen zu können (überjährige Verfügbarkeit), sollte vor allem verhindern, dass am Jahresende noch schnell unwirtschaftliche Maßnahmen durchgeführt werden (Vermeidung des sog. Dezemberfiebers); sie sollte ermöglichen, z.B. für größere Investitionen Mittel anzusparen. Hierzu wurde Folgendes festgestellt:

- In einigen Fällen war der gebildete Ausgabereist auf eine überhöhte Budgetveranschlagung zurückzuführen. So war bei einer Behörde der Ausgabereist im Jahre 1999 mit 16 Mio DM dreimal so hoch wie das eigentliche Budget. Die Höhe der Reste und die erklärte Absicht der Verwaltung, die Mittel später für neubaubedingte Maßnahmen zu verwenden, könnte das Budgetrecht des Landtags berühren.
- Mehrfach wurden ersparte Mittel nicht den Stellen überlassen, bei denen sie entstanden waren, sondern von der Zuweisungsstelle anderweitig verwendet (z.B. für Sperreverlagerungen) oder zum Ausgleich von Defiziten anderen Stellen zugewiesen.
- Ausgabereiste entstanden vielfach durch Mehreinnahmen, die lediglich auf unzutreffende Einnahmesollbeträge zurückzuführen waren.

Der ORH ist der Auffassung, dass es auch zu einer sachgerechten Restebildung erst kommen kann, wenn die Budgetbemessung richtig erfolgt und Ausgabereiste - soweit sie nicht zum Ausgleich des Haushalts zwingend erforderlich sind - den Stellen verbleiben, die sie „erwirtschaftet“ haben.

17.2.5 Steigerung der Wirtschaftlichkeit

Zielvorgabe der dezentralen Budgetverantwortung war, während der Laufzeit der Pilotprojekte eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von ca. 10 % des Zuschussbedarfs zu erreichen. Als Nachweis für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit sollte regelmäßig eine KLR dienen. Tatsächlich wurde aber von keiner Pilotbehörde die Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch eine KLR nachgewiesen. Der geforderte Nachweis wurde im Wesentlichen nur durch eine Gegenüberstellung der in das Budget aufgenommenen Ausgaben und Einnahmen (Budget-Soll) und der tatsächlich ausgegebenen und eingenommenen Haushaltsmittel (Budget-Ist) erbracht. Auf dieser Basis errechnete die Verwaltung, dass die 62 Pilotbehörden (ohne Forstbe-

triebe) eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von 28 Mio DM erzielt hätten (Verminderung des Zuschussbedarfs um 5,8 % in 1996 und um 1,8 % in 1997).

Diese Darstellung der Verwaltung gibt nicht die tatsächlichen Wirtschaftlichkeitsergebnisse, sondern lediglich das rechnerische Ergebnis kameraler Haushaltszahlen wieder. Die Aussage, durch die Einführung der dezentralen Budgetverantwortung habe sich die Wirtschaftlichkeit bei den Pilotbehörden um 28 Mio DM verbessert, hat sich auch bei der Prüfung des ORH nicht bestätigt.

Im Übrigen wurden in die Erprobung auch wichtige, von der Staatsregierung vorgegebene allgemeine Ziele (z.B. Kompetenzverlagerungen nach dem Subsidiaritätsprinzip, Stärkung der Eigenbetrieblichkeit - Staatsbetrieb -, bedarfsgerechterer Haushaltsansatz), nicht einbezogen bzw. bei der Darstellung der Ergebnisse nicht problematisiert.

17.3 **Kosten- und Leistungsrechnung**

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit der dezentralen Budgetverantwortung war grundsätzlich durch eine KLR nachzuweisen. Eine Reihe von Pilotbehörden haben von vornherein vom Einsatz einer KLR abgesehen. In einem Pilotierungsbereich ist man über einen Testlauf nicht hinausgekommen. In einem anderen Fall hat der ORH vorgeschlagen, das KLR-Verfahren einzustellen, weil angesichts des unbefriedigenden Ist-Zustands der Aufwand nicht mehr vertretbar war. Insgesamt wiesen die KLR-Verfahren folgende Schwachstellen auf:

- Die Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen wurden nicht ausreichend voneinander abgegrenzt. Häufig waren die Ergebnisse nicht verwertbar.
- Bei der Festlegung der **Kostenarten** hat man zu wenig darauf geachtet, sie so weit zu differenzieren, dass Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit gezogen werden können.
- Die **Kostenstellen** wurden häufig nicht so gebildet, dass die Kosten verursachergerecht den einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet werden konnten; sie konnten damit nicht die für die Aufgabensteuerung notwendige Kosten- und Leistungstransparenz liefern. In einem Bereich stellte z.B. nur die gesamte Behörde die Kostenstelle dar.
- **Kostenträger** wurden teilweise überhaupt nicht oder häufig nicht richtig festgelegt. Es konnte somit nicht hinreichend festgestellt werden, für welche Produkte

bzw. Dienstleistungen die Kosten angefallen sind. Meistens fehlte eine klare Definition. Die notwendige Festlegung von Maß-/Bezugseinheiten fehlte fast gänzlich. Eine Beurteilung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Vergleiche mit anderen Organisationseinheiten war daher nicht möglich.

- Die Kostensysteme waren häufig nicht vollständig, weil insbesondere die interne Kostenermittlung nicht richtig war oder Kosten anderer Stellen nicht einbezogen wurden.

Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die KLR-Systeme der Pilotbehörden noch nicht befriedigen können. Sie waren nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit der dezentralen Budgetverantwortung zu belegen, und weisen auch nach vier Jahren immer noch nicht die notwendige Vollständigkeit und Richtigkeit auf. Sie hätten außerdem transparenter konzipiert, systematischer aufgebaut, berichtsorientierter strukturiert und ablauforganisatorisch besser gestaltet werden müssen. Der ORH räumt allerdings ein, dass die Pilotbehörden mangels entsprechender fachlicher und personeller Unterstützung mit der Projektabwicklung überfordert waren. Eine Projektsteuerung bzw. -überwachung durch die auftraggebenden Staatsministerien fand nahezu nicht statt. Die seit 1999 vom Staatsministerium der Finanzen übernommene Koordinierung (interministerieller Arbeitskreis KLR) und Unterstützung der neu aufgelegten KLR-Projekte (u.a. durch ein externes Beraterteam) hätte bereits damals für die Pilotbehörden erfolgen müssen. Die Staatsministerien der geprüften Pilotbehörden haben überwiegend mitgeteilt, dass die KLR-Verfahren auf der Grundlage moderner Software neu gestaltet werden sollen.

17.4 Controlling

In den Pilotprojekten kam es zu keinem systematischen Einsatz von Controlling. Inhalt und Gestaltung eines KLR-Systems sind aber entscheidend von den Festlegungen im Controllingbereich abhängig. Es ist deshalb erforderlich, das Controlling soweit wie möglich festzulegen und die KLR-Systeme danach auszurichten. Für die Umsetzung der strategischen Ziele muss ein Zielsystem mit konkreten realisierbaren Teilzielen definiert und den einzelnen Organisationsebenen (Behörde, Abteilung, Referat) zugeordnet werden. Nach unseren Prüfungserkenntnissen ist es für eine erfolgreiche Umsetzung eines derartigen Konzepts auch erforderlich, dass entsprechend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht und die Obersten Dienstbehörden die federführende Steuerung übernehmen.

17.5 Verfahrenskosten

Die Pilotbehörden haben die durch die Ein- und Durchführung der neuen Steuerungsmodelle verursachten Kosten, wenn überhaupt, nur teilweise festgestellt, obwohl dies im Rahmen eines Pilotprojekts eine wichtige Aufgabe gewesen wäre. Der ORH hat errechnet, dass bei den geprüften Pilotbehörden insbesondere für die KLR Kosten von mehreren Millionen DM entstanden sind. Dem steht bisher kein quantifizierter Nutzen gegenüber. In Baden-Württemberg soll die dortige landesweite Einführung der KLR und des Controllings etwa 380 Mio DM einmalige und 110 Mio DM laufende jährliche Kosten verursachen. Auch in Bayern dürften hohe Kosten entstehen, weshalb die Wirtschaftlichkeit von vornherein abgesichert werden muss.

17.6 Stellungnahmen der Staatsministerien

17.6.1 Staatsministerium des Innern

Die Anforderungen des ORH an die dezentrale Budgetierung werden zum großen Teil für einen Pilotversuch zum damaligen Zeitpunkt als überzogen empfunden. Da der Umgang mit diesen neuartigen Rahmenbedingungen und Instrumenten erst gelernt werden sollte, könnten nicht Maßstäbe wie bei einer langjährigen Bewirtschaftungspraxis angelegt werden. Umgekehrt habe die dezentrale Budgetierung wesentlich zu deutlichen Verbesserungen im Kosten- und Wirtschaftlichkeitsbewusstsein der Behörden und zu Motivationssteigerungen und höherer Eigenverantwortung der Mitarbeiter beigetragen. In der haushaltsgesetzlichen Regelung sei lediglich bestimmt, dass die Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch geeignete Erfassungsmethoden nachzuweisen sei. Der Hinweis in den Haushaltsvollzugsrichtlinien, dass hierzu regelmäßig eine KLR dienen soll, sei u.a. bereits durch die Vollzugspraxis des Staatsministeriums der Finanzen obsolet geworden, denn die Einwilligung des Staatsministeriums zur Durchführung der Pilotversuche wurde trotz fehlender KLR erteilt.

17.6.2 Staatsministerium der Finanzen

Die Feststellung des ORH, positive oder negative Budgetergebnisse seien häufig darauf zurückzuführen, dass die Finanzmittel mangelhaft und nicht aufgabengerecht verteilt wurden, treffe nicht zu. Soweit Über- und Unterdeckungen von übergeordneter Stelle gegenseitig ausgeglichen wurden, lagen Sonderentwicklungen zugrunde, die außerhalb des Einflussbereichs der Pilotbehörden lagen. Die Be-

fürchtung des ORH, dass eine Einnahmekoppelung im Rahmen der dezentralen Budgetierung insgesamt zu unwirtschaftlichem Handeln führen könne, werde nicht geteilt. Die Inanspruchnahme von Stellegehaltern würde weiter optimiert; ein Missbrauch solle soweit wie möglich ausgeschlossen werden. Nur in Ausnahmefällen seien ersparte Mittel (Ausgabereste) nicht der Pilotbehörde überlassen worden. Die im Rahmen des Koordinierungskreises beschlossene Darstellung der Ergebnisse der Experimentierphase sei insbesondere im Hinblick auf eine einheitliche Berichtsstruktur getroffen worden. Aus Sicht des Staatsministeriums der Finanzen seien die Ergebnisse des durchgeführten Soll-Ist-Vergleichs (Verbesserung der Wirtschaftlichkeit um 28 Mio DM) aussagekräftig, zumal diese durch die Ergebnisse des zusätzlich durchgeführten Ist-Ist-Vergleichs mehr als bestätigt würden (Einsparvolumen: 34,5 Mio DM ohne Sonderentwicklungen im Forstbereich). Außerdem sei allein im Jahr 1998 eine Effizienzdividende von 56 Mio DM erwirtschaftet worden.

Im Rahmen der Pilotphase sei eine optimale Ausgestaltung der KLR nicht möglich gewesen. Derzeit werde ein KLR-Gesamtkonzept erarbeitet, bei dem die Erfahrungen der Pilotphase berücksichtigt und bestehende Schwachstellen beseitigt würden. Die Erkenntnisse aus der Umsetzung des KLR-Gesamtkonzepts und die Erfahrungen aus dem flächendeckenden Einsatz der dezentralen Budgetverantwortung werden die Grundlage für die Entwicklung des vom ORH geforderten Gesamtkonzepts für den Einsatz der neuen Steuerungsmodelle bilden.

17.7 Abschließende Bemerkung

Auch der ORH ist der Auffassung, dass durch den Einsatz neuer Steuerungsmodelle die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns verbessert werden könnte. Allerdings ist zu bedenken, dass ein Teil des Staatshaushalts durch den Einsatz der neuen Steuerungsmodelle nur bedingt beeinflusst werden kann und die neuen Steuerungsmodelle selbst erhebliche Kosten verursachen.

Die Prüfungsfeststellungen bei den Pilotbehörden zeigen, dass

- die Pilotprojekte zielgerichteter hätten durchgeführt werden müssen,
- die dezentrale Budgetverantwortung noch erhebliche Schwachstellen besitzt,
- vor allem die Budgetbemessung auf einer solideren Basis erfolgen muss,
- die KLR-Systeme noch gravierende Mängel haben und zielgerichteter gestaltet werden müssen,

- es noch an systematischem Controlling mangelt.

Der ORH hat deshalb vorgeschlagen, ein Gesamtkonzept zur Einführung der neuen Steuerungsmodelle mit konkreten Projektabschnitten (Ziele, Termine, Projektorganisation) und Darstellung der erwarteten Auswirkungen (insbesondere Kosten und Nutzen) zu entwickeln. Er geht davon aus, dass seine Prüfungsergebnisse in dem vom Staatsministerium der Finanzen bereits in Angriff genommenen Gesamtkonzept berücksichtigt werden.

B. Ergebnisse

aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

18 Polizeivollzugszulage

(Kap. 03 17 bis Kap. 03 21)

Die Polizeivollzugszulage, die die Erschwernisse und Gefährdungen des Vollzugsdienstes ausgleichen soll, wird auch an Beamte im Innendienst gezahlt. Der ORH hält dies nicht für sachgerecht.

Die dem Amt angemessene Besoldung des Beamten besteht grundsätzlich aus dem entsprechenden Grundgehalt und ggf. dem Familienzuschlag. Darüber hinaus können erhöhte Anforderungen oder besondere Belastungen, die vom „normalen“ Ämtergefüge nicht erfasst werden, durch spezielle Zulagen ausgeglichen werden.

Für Polizeivollzugsbeamte der Länder und des Bundes sowie weitere, vergleichbare Beamte (Steuerfahndung, Zoll, Feldjäger der Bundeswehr) hat der Gesetzgeber eine Stellenzulage (Polizeivollzugszulage)¹ vorgesehen, die die Besonderheiten des jeweiligen Dienstes, insbesondere den mit dem Posten- und Streifendienst sowie mit dem Nachtdienst verbundenen Aufwand und die besonderen Gefährdungen, die mit dem Polizeivollzugsdienst untrennbar verbunden sind, mit abgelten soll. Die Polizeivollzugszulage beträgt derzeit nach einer Dienstzeit von mehr als zwei Jahren 249,14 DM monatlich.

1) Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG)

Nach den Feststellungen des ORH erhalten auch Beamte, die keine Aufgaben des Vollzugsdienstes (mehr) wahrnehmen, ebenfalls die Polizeivollzugszulage. Der ORH hat in der Vergangenheit schon mehrfach² gerügt, dass speziell ausgebildete Polizeivollzugsbeamte nicht im Vollzugsdienst eingesetzt sind und auf Funktionen außerhalb des Vollzugsdienstes nicht Angestellte oder Verwaltungsbeamte beschäftigt werden.

Die Verwaltungspraxis, die Polizeivollzugszulage nicht funktionsabhängig, sondern rein laufbahnbezogen zu gewähren, wird nach Auffassung des ORH dem Sinn der Zulagenregelung nicht gerecht.

Wenn Polizeivollzugsbeamte reine Innendiensttätigkeiten ausüben (z.B. Personalverwaltung, Registraturdienst, Werkstatt- und Küchendienst, Musikkorps, Öffentlichkeitsarbeit, Tätigkeit an der Beamtenfachhochschule, Aus- und Fortbildung sowie Prüfungswesen) muss die (Polizeivollzugs)Zulage ebenso entfallen, wie dies bei den Beamten der Steuerfahndung der Fall ist, sobald diese eine neue, nicht zulagenberechtigende Funktion übernehmen. Die Argumentation des Staatsministeriums, dass möglicherweise der Beamte im Innendienst in einem einmaligen Einsatzfall zur Waffe greifen muss und daher die Verpflichtungen des Polizeiberufs nicht abgelegt habe, überzeugt schon deshalb nicht, weil die zulagenbegründenden Tätigkeiten einen besonders umfangreichen Teil der Gesamtaufgaben ausmachen müssen. Auch zur Besitzstandswahrung muss die Zulage nicht weitergezahlt werden: soweit nämlich Beamte aus gesundheitlichen oder dienstlichen Gründen nicht mehr im Vollzugsdienst eingesetzt werden, haben sie bereits Anspruch auf eine (aufzehrbare) Ausgleichszulage.³ Die Weiterzahlung der Polizeivollzugszulage an Beamte im Innendienst stellt im Übrigen gegenüber den Beamten, die Vollzugsdienst leisten und damit zusätzlichen Belastungen und Gefährdungen ausgesetzt sind, eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung dar.

Demgegenüber besteht das Staatsministerium auf seiner bisherigen Rechtsauffassung, dass die Polizeizulage nicht laufbahnbezogen, sondern funktionsabhängig gezahlt werde, weil die Funktionsübertragung aus der Laufbahnzugehörigkeit und den damit verbundenen „laufbahntypischen“ Aufgaben folge. Somit übten auch im Innendienst eingesetzte Polizeivollzugsbeamte vollzugspolizeiliche Aufgaben aus,

2) vgl. ORH-Berichte 1993 TNr. 17 (Bereitschaftspolizei) und 1998 TNr. 19 (Prüfungsfreier Aufstieg bei Laufbahnen der Polizeivollzugsbeamten)

3) § 13 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 BBesG

so dass eine Einstellung der Zulage bei diesem Personenkreis nicht gerechtfertigt wäre.

Das für Besoldungsrecht zuständige Staatsministerium der Finanzen ist der Auffassung, die Zahlung der Stellenzulage an Beamte, die nicht im Vollzugsdienst eingesetzt sind, sei nicht eindeutig geregelt. Deshalb habe der Arbeitskreis der Länder für Besoldungsfragen am 13. März 2000 das Bundesministerium des Innern gebeten, hierzu eine gesetzliche Klarstellung herbeizuführen. Die Meinungsbildung des Bundes bleibe abzuwarten.

Nach Auffassung des ORH sollte Bayern nachdrücklich auf eine baldige Neuregelung mit dem Ziel hinwirken, dass die Polizeivollzugszulage nur noch an Beamte im Vollzugsdienst bezahlt werden darf.

19 Städtebauförderung

(Kap. 03 65)

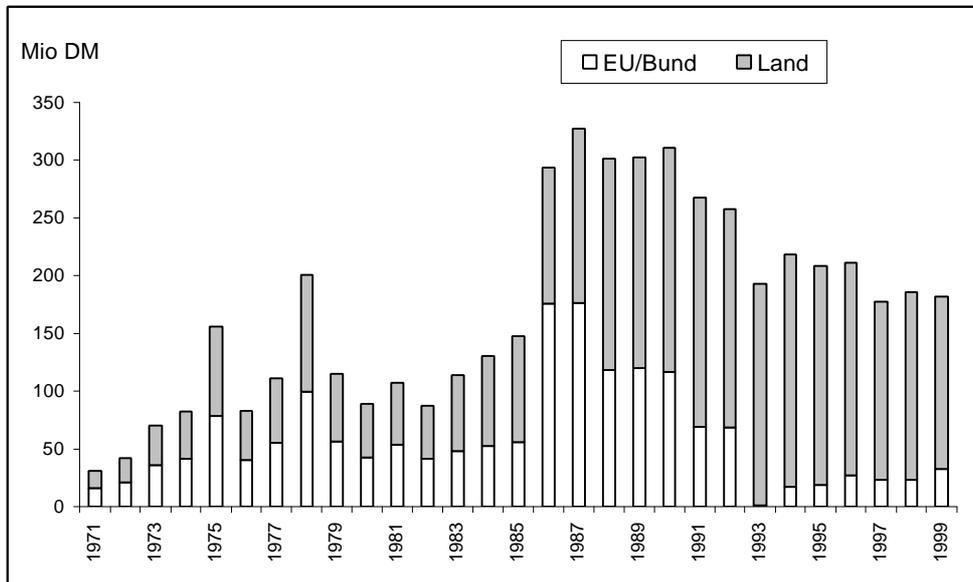
Seit 1971 haben Bund und Land für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen 5,1 Mrd DM bereitgestellt. Erst 19 % der Fördermittel sind abgerechnet. Bei 1,45 Mrd DM können sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen abgeschöpft und für weitere Sanierungsmaßnahmen wieder eingesetzt werden. Nur 13 % dieser Verfahren sind abschließend behandelt und haben zu Ausgleichsbeträgen von 4,4 Mio DM geführt. Eine beschleunigte Abrechnung ist deshalb zur Abschöpfung der möglichen Einnahmen erforderlich.

19.1 Allgemeines

Nach wie vor zählen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zu den kommunalen Schwerpunkten. Seit 1971 fließen erhebliche staatliche Mittel in die Städtebauförderung. Der Bund, der den Ländern Finanzhilfen für städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen gewährt, hat seit der Wiedervereinigung vorwiegend die neuen Länder gefördert und sich bei den alten Ländern auf die Abfinanzierung von Maßnahmen früherer Programme beschränkt. Dafür hat der Freistaat Bayern seine Fördermittel verstärkt. Bis zum 31. Dezember 1999 wurden insgesamt 5,1 Mrd DM Fördermittel bereitgestellt (Staat 3,39 Mrd DM, Bund 1,68 Mrd DM, EU-Mittel 0,04 Mrd DM; vgl. Schaubild). Insgesamt haben 869 Städte und Gemeinden Städtebaufördermittel erhalten.

Städtebauförderungsmittel 1971 bis 1999

Schaubild



Der ORH hat sich bereits im Jahresbericht 1990 (TNr. 41) mit der Städtebauförderung befasst und dabei insbesondere darauf hingewiesen, dass

- die Bewirtschaftung der Ausgaben für Zuwendungen im Rahmen der Städtebauförderung verbessert werden muss,
- die Sanierungsmaßnahmen erheblich verspätet abgerechnet werden,
- die Ausgleichsbeträge für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen überwiegend nicht rechtzeitig erhoben werden.

Der Landtag hat daraufhin die Staatsregierung ersucht, die Abrechnung der Sanierungsmaßnahmen zu beschleunigen und auf die Erhebung von Ausgleichsbeträgen verstärkt zu achten.⁴

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben 1999 in einer Querschnittsprüfung die Städtebauförderung erneut untersucht.

4) vgl. Nr. 2 Buchstabe m des Landtagsbeschlusses vom 18. Juli 1991 (LT-Drucksache 12/2638)

19.2 Mittelbewirtschaftung

19.2.1 Verfahrensablauf

Der Verfahrensablauf wurde deutlich verbessert, Anregungen des ORH flossen in die neuen Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) von 1994 ein. So werden seither ausschließlich Zuschüsse und nicht mehr Darlehen ausgereicht. Eine bankmäßige Abwicklung von Darlehen, außer zur Restabwicklung früherer Maßnahmen, ist nicht mehr notwendig (Einsparung von 1 % Bearbeitungsgebühr, d.h. 2 bis 3 Mio DM/Jahr). Pauschalen für Parkplätze, Tiefgaragen, Baunebenkosten wurden entsprechend den FAG-Förderungen eingeführt. Seit 1994 wird durch die Begrenzung der Fördermittel auf einen Höchstbetrag die Abrechnung der Maßnahmen erleichtert; Kostensteigerungen (z.B. wegen überhöhter Standards) gehen nicht mehr zu Lasten des Staates. Beim Verwendungsnachweis wird die OBB beim Bund auf Vereinfachungen hinwirken; der ORH hält dies vor allem bei den verwaltungsaufwendigen Förderfällen der beiden Anfangsjahrzehnte für notwendig.

19.2.2 DV-Unterstützung

Die Mittelbewirtschaftung wurde durch das von der OBB entwickelte SBF-Verfahren (**Städte-Bau-Förderungs-Verfahren**) wesentlich verbessert.

Das DV-Verfahren beschränkt sich allerdings im Wesentlichen auf den Nachweis von Zuweisungen, Bewilligungen, Einnahmen und Ausgaben. Die Eingabe weiterer für die Steuerung und Abwicklung der Maßnahme notwendiger Daten (z.B. Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn, Vorlage- und Erledigungstermine von Verwendungsnachweisen) ist nicht möglich. Weil Schnittstellen zur Textverarbeitung fehlen, können z.B. Bewilligungsbescheide, Auszahlungsanordnungen und Jahresanträge nicht automatisch mit diesen Daten versehen werden. Einnahmen werden bei der Buchung nicht nach ihrer Zweckbestimmung (z.B. Zinsen, Stellplatzablösebeträge, Ausgleichsbeträge) unterschieden. Insbesondere war es nicht möglich, den Stand der Abrechnung der Einzelverwendungsnachweise zu erhalten.

Der ORH regt deshalb an, das SBF-Verfahren zu ergänzen.

Die Verwaltung hat hierzu ausgeführt, dass sie weitere Verbesserungen des SBF-Programms anstrebe. Sie gehe davon aus, dass damit ein eigenständiger, durch Schnittstellen verbundener Verfahrensteil speziell für die Bedürfnisse der Regierungen wesentlich leichter realisiert werden kann. Wegen der notwendigen Anpas-

sungsmaßnahmen bei den Regierungen und der laufenden Vorbereitungsarbeiten für den Euro sei die Umstellung für 2002 geplant. Im Hinblick auf den Abrechnungsstatus der Einzelmaßnahmen habe die Verwaltung bereits Entsprechendes veranlasst.

19.3 Abrechnungsstand der Städtebauförderungsmittel

19.3.1 Förderverfahren

Bei der Förderung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen Gesamtmaßnahmen im vereinfachten⁵ und im umfassenden Verfahren.⁶

Bei umfassenden Sanierungsverfahren hat der Eigentümer eines in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks die sanierungsbedingte Werterhöhung in Geld auszugleichen. Die Einnahmen werden von den Gemeinden wieder zur Finanzierung der Sanierung eingesetzt und entlasten damit die staatlichen Fördermittel.

Bei vereinfachten Verfahren werden keine Ausgleichsbeträge erhoben, weil keine erheblichen Bodenwerterhöhungen durch die Sanierung eintreten. Allerdings sind stattdessen Erschließungs- und Ausbaubeiträge nach KAG zu zahlen, um die Kosten der Sanierung mit zu finanzieren.

19.3.2 Gesamtabrechnung

Von den insgesamt bereitgestellten Fördermitteln in Höhe von 5,1 Mrd DM (vgl. TNr. 1) wurden zum Stand 31. Dezember 1999 957,67 Mio DM (19 %) abgerechnet. Da zum Stand 1. Januar 1999 allein im Bund/Länder-Programm und im Bayerischen Programm bereits über 2 Mrd DM ausfinanziert, aber noch nicht abgerechnet waren, hätte der Anteil der abgerechneten Fördermittel noch wesentlich gesteigert werden können. Die Verwaltung teilt die Auffassung des ORH und strebt in den nächsten Jahren eine deutlich höhere Gesamtabrechnungsquote an.

5) vgl. § 142 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB)

6) vgl. § 142 Abs. 1 BauGB

19.3.3 Abrechnung im umfassenden Verfahren

Besonders aufwendig ist die Abrechnung eines gesamten Sanierungsgebiets im umfassenden Verfahren. Voraussetzung dafür ist u.a. die Vorlage der Einzelverwendungsnachweise und deren Bearbeitung. In einer Vielzahl von Einzelfällen musste erneut beanstandet werden, dass die in den Richtlinien vorgesehene Frist von 12 Monaten für die Vorlage der Verwendungsnachweise nicht eingehalten wurde. Bei einem geprüften Sanierungsgebiet lag die Zeitspanne zwischen 30 und 50 Monaten nach Abschluss der Baumaßnahmen. Die Verwaltung hat mittlerweile die Auszahlung weiterer Fördermittel von der Vorlage überfälliger Verwendungsnachweise abhängig gemacht. Zwar beträgt der Abrechnungsstand der Einzelverwendungsnachweise inzwischen 80 bis 90 % der insgesamt bewilligten Fördermittel, jedoch fehlt hier überwiegend noch die Aussage über die Einnahmen aus sanierungsbedingten Wertsteigerungen.

Nach Erhebungen des ORH wurden in umfassenden Verfahren bis Ende 1999 1,45 Mrd DM bereitgestellt und überwiegend (98 %) bewilligt. Davon sind erst 130,8 Mio DM (9 %) abgerechnet.

19.3.4 Ausgleichsbeträge

Der ORH hat Erhebungen über das Potential der möglichen Ausgleichsbeträge angestellt, die insgesamt zu erwarten sind. 314 Sanierungsgebiete wurden im umfassenden Verfahren gefördert.

Bei 18 Sanierungsgebieten mit einer Fördersumme von 128,6 Mio DM konnten bis zum April 2000 mehr als 4,4 Mio DM an Ausgleichsbeträgen erhoben werden, d.h. mehr als 3 % der Fördersumme.

Bei 6 Sanierungsgebieten mit einer Fördersumme von 19,1 Mio DM wurde nach § 155 Abs. 3 BauGB auf die Erhebung verzichtet, da die voraussichtlichen Kosten für die Erhebung höher waren als der zu erwartende Ausgleichsbetrag.

Bei 17 Sanierungsgebieten mit einer Fördersumme von 52,8 Mio DM sind keine Ausgleichsbeträge erhoben worden bzw. werden voraussichtlich keine erhoben, weil es nach dem Ergebnis der Prüfung keine sanierungsbedingte Wertsteigerung gab.

Bei 86 Sanierungsgebieten mit einer Fördersumme von 345,4 Mio DM werden die Ausgleichsbeträge derzeit ermittelt.

Bei 187 Sanierungsgebieten mit einer Fördersumme von 908 Mio DM wurde mit der Ermittlung der Ausgleichsbeträge noch nicht begonnen.

Von den 314 Verfahren sind somit nur bei 41 die Ausgleichsbeträge abschließend behandelt. Die dabei erzielten Einnahmen von 4,4 Mio DM entsprechen 2 % der hierfür eingesetzten Städtebauförderungsmittel. Bei den noch nicht abgerechneten 87 % der Maßnahmen (1 253 Mio DM) ist nach Auffassung des ORH noch ein Wertausgleichspotential in zweistelliger Millionenhöhe⁷ zu erwarten.

Bei der Prüfung von Einzelfällen hat der ORH festgestellt, dass bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen sehr unterschiedlich verfahren wurde:

Beispiel 1

Eine Stadt hatte von 1976 bis 1978 eine Fußgängerzone mit Kosten von 2,3 Mio DM ausgebaut und 1978 den Verwendungsnachweis vorgelegt. 1981 ergab ein Gutachten eine Wertsteigerung von 10,5 Mio DM für das ganze Sanierungsgebiet. Daraufhin hatte die Stadt angesichts der weitaus geringeren Herstellungskosten der Maßnahme selbst beschlossen, die Ausgleichszahlungen auf 50 % der Herstellungskosten zu beschränken.

Im Oktober 1981 verschickte die Stadt 87 Bescheide und erhielt 58 Widersprüche. Stellvertretend dafür wurden 3 Widersprüche als Musterverfahren behandelt. 1997 wurden die Widersprüche zurückgewiesen. Daraufhin wurde Klage beim Verwaltungsgericht eingereicht; die Klage wurde im September 2000 abgewiesen. Das Verfahren für 87 Betroffene lief damit über 20 Jahre. Erst jetzt ist eine Entscheidung über die erwarteten Einnahmen von 1,15 Mio DM absehbar. Der ORH hat sowohl bei der Stadt als auch bei der Bewilligungsstelle festgestellt, dass die Beteiligten unzureichend informiert und die Verfahren mehr als zögerlich abgewickelt worden sind.

Beispiel 2

Eine Gemeinde hat von 1972 bis 1999 städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen mit Gesamtkosten von 17 Mio DM durchgeführt und erhielt hierzu

7) rechnerisch: 25 Mio DM

Städtebauförderungsmittel von 9,8 Mio DM. Unmittelbar nach Abschluss der Sanierung hat sie aufgrund des Gutachtens eines Beratungsbüros für Stadtsanierung durch konsequente Informations- und Verwaltungstätigkeit innerhalb von 15 Monaten 30 Ablösevereinbarungen abgewickelt und ohne gerichtliche Auseinandersetzungen die entsprechenden Ausgleichsbeträge von 786 360 DM erhalten. Andere sanierungsbeteiligte Eigentümer haben bereits beim Erwerb der Baugrundstücke den Ausgleichsbetrag über den Kaufpreis vorzeitig abgelöst. Dies ergab weitere Einnahmen von 416 280 DM, insgesamt also 1 202 640 DM. Der Betrag entspricht 12 % der Förderung (sonst durchschnittlich 2 %).

Wie Beispiel 2 zeigt, kann das Verfahren zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen durchaus zügig abgewickelt werden, wenn die an der Sanierung Beteiligten zielgerichtet vorgehen.

19.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung stellt zusammenfassend fest, dass sie in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen habe, um mit der Abrechnung voranzukommen.

Weitgehend geklärt sei inzwischen das Verfahren zur Ermittlung und Erhebung der Ausgleichsbeträge. Es gelinge zunehmend, die Zurückhaltung der Gemeinden zu überwinden (notfalls durch die Verhängung von Bewilligungs- und Auszahlungsstopps). Durch den Mangel an geeigneten Gutachtern zur Ermittlung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen und wegen der großen Bereitschaft von Grundstückseigentümern, Rechtsmittel einzulegen, zögen sich die Verfahren allerdings vielfach über Jahre hin; so würde ein schnell sichtbarer Erfolg oft verhindert.

Während die Umstellung auf vereinfachte Verfahren die Abrechnung erleichtere, bereite allerdings noch auf Jahre hinaus die Aufarbeitung der Sanierungsmaßnahmen der beiden Anfangsjahrzehnte (Bestimmung der Vorauszahlungen, Darlehensverwaltung, EDV-Nacherfassung usw.) große Schwierigkeiten. Diese könne nur mit einer qualitativ und quantitativ ausreichenden Personal- und Sachausstattung bei den Regierungen bewältigt werden. Auf eine entsprechende Schwerpunktsetzung bei den Regierungen sei durch viele Schreiben und Dienstbesprechungen hingewirkt worden.

Insgesamt sehe die OBB daher alle erforderlichen Voraussetzungen für eine zügige und umfassende Abrechnung als gegeben an.

19.5 Auffassung des ORH

Auch wenn es sich bei der Abrechnung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und insbesondere bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen um ein schwieriges und bei den Beteiligten sehr ungeliebtes Aufgabenfeld handelt, ist das Ergebnis der Abrechnung seit den letzten Feststellungen des ORH vor zehn Jahren weiter unbefriedigend. Er hält es deshalb für geboten, dass die Verwaltung über die geschilderten Bemühungen hinaus

- durch Prioritätensetzung die sachlichen und personellen Voraussetzungen schafft, um die Abrechnungen zu beschleunigen.
- die Abrechnung der klassischen Sanierungsmaßnahmen der beiden Anfangsjahrzehnte dadurch weiterhin vereinfacht, dass sie sich vor allem auf die dabei zu erwartenden Einnahmen konzentriert.
- bei den Verfahren zur Ermittlung von Ausgleichsbeträgen über das von der OBB 1999 herausgegebene Arbeitsblatt „Ausgleichsbeträge in Sanierungsgebieten“ hinaus weitere Informations- und Überzeugungsarbeit bei den Sanierungsbetroffenen unmittelbar leistet (vgl. Beispiel 2).
- darauf hinwirkt, dass die Kommunen das Instrumentarium der vorzeitigen Ablösung oder Festsetzung der Ausgleichsbeträge (§ 154 Abs. 3 BauGB) bzw. der Vorauszahlung (§ 154 Abs. 6 BauGB) besser nutzen, um den Abrechnungsstand wesentlich zu steigern.

20 Förderung des kommunalen Straßenbaus; Pilotweise Erprobung einer Verwendungsbestätigung

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

Bei der Förderung des kommunalen Straßenbaus hat die Erprobung der Verwendungsbestätigung weder zu einer Entlastung der Verwaltung noch zu einer beschleunigten Verfahrensabwicklung geführt. Da zudem viele Festbeträge zu hoch festgesetzt waren, ist bei der Bewilligung mehr Sorgfalt geboten und kann auf eine Prüfung des Verwendungsnachweises nicht völlig verzichtet werden. Zur weiteren Verfahrensvereinfachung schlägt der ORH erneut eine stärkere Anwendung von Kostenrichtwerten vor.

20.1 Ausgangssituation

Mit der im Frühjahr 1997 von der Staatsregierung beschlossenen pilotweisen Erprobung einer Verwendungsbestätigung (VB) anstelle eines herkömmlichen Verwendungsnachweises (VN) sollte „ein deutlicher Abbau von kosten- und zeitaufwendigen Verwaltungsaufgaben bei gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortung der Zuwendungsempfänger“ erzielt werden. Die Förderverfahren sollten in aller Regel entsprechend den Angaben des Zuwendungsempfängers und auch ohne Prüfung durch die Verwaltung abgeschlossen werden. In die Erprobung war auch die Förderung des kommunalen Straßenbaus einbezogen.

Der ORH hat Ende 1999/Anfang 2000 zusammen mit einigen Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern 162 mit Festbeträgen geförderte kommunale Straßenbauprojekte ausgewertet und davon 100 örtlich geprüft.

Geprüfte Förderprojekte

Zahlenübersicht 1

Projektart	Anzahl	zuwendungsfähige Kosten	Zuwendung	Förderanteil
		Mio DM		%
Ausbau Ortsdurchfahrt	53	39,0	21,9	56,2
Ausbau freie Strecke	25	30,6	16,1	52,5
Oberbauverstärkungen	37	18,7	10,1	54,2
Brückenbau	13	6,5	3,5	54,5
Geh- u./oder Radwege	23	12,9	7,0	53,9
Sonstige	11	4,6	2,6	56,7
Summe bzw. Mittelwert	162	112,3	61,2	54,5

Von den 162 Projekten waren 149 nur mit Mitteln aus dem GVFG, zwei nur aus dem FAG und elf aus beiden gefördert worden.

Es wurde untersucht, wie sich das neue Verfahren der Verwendungsbestätigung auf die Verfahrensdauer und den Verwaltungsaufwand auswirkt sowie in welchem Umfang zu hohe Zuwendungen gezahlt und Kostenrichtwerte angewendet wurden. Da für alle 162 Projekte Festbeträge bewilligt wurden, konnte auch ein Vergleich mit dem Ergebnis einer früher hierzu durchgeführten Querschnittsprüfung⁸ gezogen werden.

20.2 Ergebnisse der Prüfung

20.2.1 Verfahrensdauer und Verwaltungsaufwand

Die Erhebungen haben ergeben, dass lediglich im Regierungsbezirk Mittelfranken die Vorgaben, die Förderverfahren in aller Regel entsprechend den Angaben des Zuwendungsempfängers und ohne Prüfungen der Verwaltung abzuschließen, konsequent umgesetzt wurden. In Oberbayern, Niederbayern, der Oberpfalz und Schwaben wurde demgegenüber eine „vereinfachte VN-Prüfung“ praktiziert; in Ober- und Unterfranken lagen keine entsprechend abgeschlossenen Förderverfahren vor.

In der Zahlenübersicht 2 sind die durchschnittlichen Zeiträume der einzelnen Verfahrensschritte zwischen den 50 Projekten Mittelfrankens und den 112 übrigen verglichen und auch dem Ergebnis von 1997 aus der erstmaligen VN-Prüfung bei Festbeträgen gegenübergestellt.

Zeitraum für Verfahrensschritte (Durchschnittswerte)

Zahlenübersicht 2

Zeitraum	1999		1997
	Regierung von Mittelfranken Monate	übrige Regierungen ¹⁾ Monate	alle Regierungen Monate
Antrag - Bewilligung	9,7	5,2	6,0
Baufertigstellung - Vorlage VB/VN	12,4	9,1	7,0
Vorlage VB/VN - Abschluss	1,3	2,0	1,2

1) ohne Oberfranken und Unterfranken

8) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 35

Bei der Erprobung der VB in Mittelfranken war keine stärkere personelle Entlastung erkennbar. Sie hat auch im Vergleich zur vereinfachten VN-Prüfung lediglich beim letzten Verfahrensschritt eine geringfügige Verkürzung gebracht. Diese wurde jedoch durch eine um über drei Monate spätere VB-Vorlage der Zuwendungsempfänger mehr als kompensiert. Die nahezu doppelte Zeit für die Antragsprüfung beruht wohl auch darauf, dass öfter mit der Ermittlung des Festbetrags gewartet wurde, bis das Ausschreibungsergebnis vorlag (in 46 % der Fälle gegenüber 33 % bei den übrigen).⁹

Die Prüfung hat gezeigt, dass die VB weder die Abwicklung der Verfahren beschleunigt noch im Vergleich zur vereinfachten VN-Prüfung die Verwaltung wesentlich entlastet hat. Der ORH ist deshalb mit dem Staatsministerium der Finanzen und der OBB der Auffassung, dass künftig der vereinfachten VN-Prüfung der Vorzug gegeben werden sollte. Allerdings erscheint es auch hier notwendig, den Zeitraum zwischen der Baufertigstellung und der Vorlage des VN weiter zu verkürzen. Dies ließe sich über eine möglichst hohe Restrate erreichen, die generell auf 20 % bzw. auf mindestens 200 000 DM festgelegt werden sollte. Diese langjährige Anregung des ORH hat inzwischen ihren Niederschlag in den neueren Verwaltungsvorschriften¹⁰ gefunden; sie sollten künftig konsequent angewandt werden.

20.2.2 Anwendung von Kostenrichtwerten

Grundlage für die Höhe des Festbetrags sind zunächst die zuwendungsfähigen Kosten, die entweder anhand von **Kostenrichtwerten**,¹¹ von **Kostenanschlägen** oder auch von **Ausschreibungsergebnissen** ermittelt werden. Durch Multiplikation mit dem gewählten Fördersatz ergibt sich der (gerundete) Festbetrag für die Bewilligung.

Der tatsächliche Fördersatz verändert sich dann in dem Maße, wie sich die tatsächlich entstandenen zuwendungsfähigen Kosten verändern. Sind sie niedriger als die der Bewilligung zugrunde gelegten, kann der Fördersatz über den Höchstfördersatz (75 % bei GVFG, 90 % bei FAG- oder Mehrfachförderung) steigen. In diesem Fall ist der Festbetrag nachträglich entsprechend zu kürzen.

9) vgl. hierzu auch TNr. 20.2.2

10) Schlussrate von 20 % gemäß Nr. 1.4.2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften (ANBest-K/Anlage 3a zu Art. 44 BayHO); Zuwendung von nicht mehr als 200 000 DM erst nach VN-Vorlage gemäß Nr. 8 der Besonderen Nebenbestimmungen Straßenbau (BNBest-Stra/Anlage 1 zu RZStra)

11) Im Straßenbau gibt es Kostenrichtwerte derzeit nur für Oberbauverstärkungen und kleinere Brücken.

Bei den 162 geprüften Projekten hatten sich die der Bewilligung zugrunde gelegten Kosten von 112,3 Mio DM auf 103,6 Mio DM verringert. Damit erhöhte sich der ursprüngliche Fördersatz im Mittel um 4,5 % auf 59 %. Differenziert nach der Art der Festbetragsermittlung ergibt sich Folgendes:

Fördersätze: Mittelwerte und Streubreiten

Zahlenübersicht 3

Ermittlung des Festbetrags über	Anzahl	Fördersatz Bewilligung %	Fördersatz VB/VN %	Veränderung %	Streubreite der Veränderung %
Kostenrichtwerte	11	54,6	54,2	- 0,4	- 22,6 / + 20,2
Kostenanschlag	97	52,8	59,5	+ 6,7	- 18,7 / + 28,0
Ausschreibungsergebnis	54	57,8	58,7	+ 0,9	- 16,1 / + 22,3
insgesamt	162	54,5	59,0	+ 4,5	- 22,6 / + 28,0

Danach führte die Ermittlung des Festbetrags über Kostenrichtwerte zu keiner größeren Ungenauigkeit, als wenn ein Kostenanschlag zugrunde gelegt wurde. Selbst wenn ein Ausschreibungsergebnis herangezogen wurde, hatte dies keine wesentlich größere Genauigkeit zur Folge. Da die Anwendung von Kostenrichtwerten deutlich weniger Zeitaufwand erfordert, könnten durch eine Ausweitung der Richtwerte die Zuwendungsverfahren vereinfacht werden. Hierzu hat der ORH bereits 1997¹² vorgeschlagen,

- die vorhandenen Kostenrichtwerte grundsätzlich anzuwenden,
- weitere Kostenrichtwerte für andere Bereiche zu ermitteln,
- aufwendige Nachprüfungen von VN zur Einhaltung von Förderhöchstgrenzen dadurch zu vermeiden, dass anstelle von nachgewiesenen Kosten auch jene als zuwendungsfähig gelten, die mit Hilfe von Kostenrichtwerten ermittelt werden.

Die Verwaltung hat diese Vorschläge bisher nicht aufgegriffen und sieht dazu nach wie vor keine Veranlassung. Sogar die vorhandenen Richtwerte werden viel zu selten verwendet.

12) vgl. ORH-Bericht 1997 TNr. 35.4

20.2.3 Förderhöhe und Überzahlungen

Die örtliche Prüfung von 100 Projekten hat ergeben, dass in zahlreichen Fällen eine Neufestsetzung des Festbetrags erforderlich wird, wodurch sich die für diese Fälle bereits ausgereichten Zuwendungen von 10,1 Mio DM um 1,3 Mio DM verringern werden. Die Ursachen hierfür lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Gegenüber den Angaben in der VB verringerten sich die zuwendungsfähigen Kosten so stark, dass der Förderhöchstsatz (in allen Fällen 75 % nach GVFG) überschritten ist. In einigen Fällen hatte die Regierung bereits eine derartige Überschreitung festgestellt, jedoch die nichtzuwendungsfähigen Kosten nicht vollständig ermittelt, weshalb der bereits reduzierte Betrag erneut zu kürzen ist.
- In mehreren Fällen waren im Zuwendungsantrag Kosten enthalten, die bei sachgerechter Prüfung bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung als nichtzuwendungsfähig zu werten gewesen wären (z.B. Ausbaubeiträge, bereits anderweitig bezuschusste Kosten).
- Unzutreffende Angaben im Kostenanschlag zum Grunderwerb oder zu Bauleistungen machen eine Neufestsetzung ebenso erforderlich wie Projektausführungen, die gegenüber dem Antrag unvollständig sind, erheblich abweichen oder auf die teilweise verzichtet wurde.
- In zwei Fällen wurden Oberbauverstärkungen gefördert, die tatsächlich Oberbau-sanierungen waren und nicht hätten gefördert werden dürfen. In weiteren zwei Fällen wurde die Bagatellgrenze durch Ansatz überhöhter Kosten unterlaufen.

Diese Ergebnisse zeigen, dass vor allem bei der Bewilligung der Zuwendungen sorgfältiger gearbeitet werden muss und auf eine Prüfung des VN nicht völlig verzichtet werden kann.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

21 Zuschüsse für ein Deutsch-Amerikanisches Institut (DAI)

(Kap. 05 05 Tit. 684 05)

In einem mit staatlichen Mitteln bezuschussten DAI wurde vor allem ein Briefmarkenhandel betrieben. Für die eigentlichen Aufgaben des Instituts wäre eine deutlich geringere Sach- und Personalausstattung ausreichend gewesen. Die Aufsichtsgremien und das Staatsministerium als Zuschussgeber sind ihrer Kontrollpflicht nicht nachgekommen.

21.1 Aufgaben des Instituts

Ein seit 1957 tätiger, privatrechtlicher Verein hat u.a. die Aufgabe, das gegenseitige Verständnis, die Sicherung und Pflege dauernder Freundschaft sowie bleiben des gegenseitigen Wohlwollen und Zusammenwirken Deutschlands und der USA zu fördern. Dazu unterhält er ein DAI, das eine Bücherei betreibt, Bildungskurse organisiert und Ausstellungen, Vorträge u.a. veranstaltet. Das Institut ist in angemieteten Räumen (Jahresmiete 1998: 95 000 DM) untergebracht und beschäftigt bis 1999 drei Bedienstete (Personalausgaben 1998: 240 000 DM).

Der Verein finanziert sich aus Zuschüssen der USA, des Bundes (Auswärtiges Amt), des Freistaats Bayern (Staatsministerium für Unterricht und Kultus) sowie einer Kommune und mit geringen eigenen Einnahmen (insbesondere Mitgliedsbeiträge, Spenden, Veranstaltungserlöse).

Die für die Aufgaben des Instituts zweckgebundenen Zuschüsse des Staatsministeriums lagen in den Jahren 1993 bis 1998 zwischen 131 000 und 137 000 DM, was etwa einem Drittel der jährlichen Gesamtausgaben von bis zu 456 000 DM entspricht.

21.2 Prüfungsfeststellungen

Von den Organen des Trägervereins hat der Vorstand, dem auch der Leiter des Instituts sowie ein vom Freistaat Bayern benanntes Mitglied angehören, die Aufgabe, die Erfüllung des Vereinszwecks zu überwachen und den vom Leiter aufgestellten Haushalt zu billigen. Der Verwaltungsrat, dem ebenfalls ein vom Freistaat Bayern benanntes Mitglied angehört, hat u.a. die Aufgabe, den gebilligten Haushaltsplan zu beschließen und dem Vorstand nach Vorlage u.a. der vom kommunalen Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresrechnung die Entlastung zu erteilen.

Bei der Prüfung der Verwendung der staatlichen Zuschüsse hat ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt u.a. Folgendes festgestellt:

- Zwischen Mai 1994 und Februar 1999 fanden weder Vorstands- noch Verwaltungsratssitzungen statt, so dass die Haushaltspläne 1995 bis 1998 weder rechtzeitig beschlossen wurden, noch für die Jahre 1994 bis 1996 und 1998 eine Entlastung erteilt wurde.
- Der Geschäftsführer (GF) des Instituts betrieb über Jahre hinweg während der Geschäftszeiten in den Räumen des Instituts einen Briefmarkenhandel mit jährlichen Auktionen (gegen ein jährliches, pauschales Nutzungsentgelt von 900 DM). Nach der erteilten Genehmigung hätte er die Nebentätigkeit nur in der Freizeit ausüben dürfen.
- Aufgrund des geringen Arbeitsumfangs war das Institut ständig um 2 Bedienstete überbesetzt. Beschäftigte des Instituts waren in erheblichem Umfang für den Briefmarkenhandel eingesetzt (Telefon- und Ausstellungsdienst, Kopierarbeiten, Vorbereitung der Briefmarkenauktionen).
- Die EDV-Ausstattung (Gesamtkosten: 94 000 DM) war für die Zwecke des Instituts (z.B. Verbuchung, Erstellung von Adressaufklebern oder Verträgen) überdimensioniert und auf den Briefmarkenhandel des GF ausgelegt.
- Von 1989 bis 1999 wurden über 300 000 Blatt Kopierpapier, nahezu 60 000 Briefumschläge, fast 70 000 Tabellen-Etiketten und 267 Ordner beschafft, die nur zum Teil (zwischen 20 und 70 %) für Institutszwecke verwendet wurden.
- Die Verwendungsnachweise für 1993 bis 1998 waren zum Teil unrichtig: Anstelle der durchschnittlich jährlich 50 durchgeführten Veranstaltungen (insbesondere Vorträge, Filmvorführungen) wurden überhöhte Zahlen - in einem Jahr um bis zu 47 % mehr Veranstaltungen - angegeben; die Teilnehmerzahl (durch-

schnittlich jährlich 2300) wurde doppelt bis dreifach gemeldet; die Zahl der angegebenen Medienausleihen war im Vergleich zu den tatsächlichen Ausleihen um bis zu 80 % überhöht.

Wegen der schwerwiegenden Verstöße gegen die Grundsätze der bestimmungsgemäßen Mittelverwendung wurde der Widerruf der Zuwendungsbescheide für notwendig gehalten. Zugleich wurde die völlig unzulängliche Überwachung des GF sowie die mangelhafte Aufstellung und Abwicklung des Haushalts beanstandet.

21.3 Auffassung des Staatsministeriums

Das Staatsministerium trägt vor, die Verwendungsnachweise seien ausnahmslos mit einem Prüfvermerk und einem Bericht des kommunalen Rechnungsprüfungsamts versehen gewesen. Dieses sei regelmäßig zu dem Ergebnis gekommen, dass die Prüfungen zu keinen wesentlichen Feststellungen Anlass gegeben hätten. Das Staatsministerium habe seine Überprüfung auf diese Prüfberichte aufgebaut. Wenige Einzelfragen seien veranlasst gewesen und zur Zufriedenheit beantwortet worden. Auch ein Besuch von Angehörigen des Staatsministeriums beim Institut im Mai 1999 habe keine Anhaltspunkte für offensichtliche Unregelmäßigkeiten erbracht. Trotzdem habe es einen Hinweis des Auswärtigen Amtes vom November 1998 über mögliche Veruntreuungen am DAI dem ORH übermittelt (Juni 1999).

Aufgrund der Feststellungen des Staatlichen Rechnungsprüfungsamts habe das Staatsministerium die Förderung im Jahr 2000 eingestellt und beabsichtige einen Widerruf der Bewilligungsbescheide 1993 bis 1998. Im September 1999 sei der Arbeitsvertrag mit dem bisherigen GF durch Auflösungsvertrag beendet worden. Darüber hinaus habe es Ende Juni 2000 die Staatsanwaltschaft vom Verdacht strafbarer Handlungen informiert. Ansprüche auf Rückforderung staatlicher Mittel gegen den GF würden geprüft. Die Mitgliederversammlung des Instituts habe Ende Juli 2000 die Auflösung des DAI-Trägervereins und die Einleitung des Insolvenzverfahrens beschlossen.

21.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält es nicht für vertretbar, dass das Staatsministerium über Jahre hinweg den Verwendungsnachweis nicht ausreichend geprüft hat. Es hätte auffallen müssen, dass jahrelang keine Sitzungen der für den Haushalt zuständigen Organe stattgefunden haben. Spätestens aber seit dem Hinweis des Auswärtigen Amtes vom November 1998 über mögliche Veruntreuungen hätte sofort eine intensive

Kontrolle des Mitteleinsatzes vom Staatsministerium durchgeführt werden müssen. Damit hätten jedenfalls die Zuwendungsmittel für 1999 in Höhe von 105 000 DM zurückgehalten werden können. Auch das Auswärtige Amt hat für 1999 keine Mittel mehr für das DAI gewährt.

Staatsministerium der Finanzen

22 Entwicklung eines neuen IT-Steuerverfahrens (FISCUS)

(Kap. 06 05)

Die Kosten für die gemeinsame Entwicklung eines einheitlichen neuen IT-Steuerverfahrens (Gemeinschaftsprojekt FISCUS des Bundes und der Länder) werden entgegen den ursprünglichen Schätzungen von 330 Mio DM auf 1,4 Mrd DM steigen. Nach inzwischen mehr als acht Jahren Entwicklungsdauer steht immer noch kein neues Verfahren zur Verfügung. Ursächlich dafür sind erhebliche Mängel in der Projektorganisation und Projektabwicklung, die Festlegung auf neueste, noch nicht ausgereifte Technologien und die zeitaufwendigen föderalen Abstimmungsprozesse.

Bei einer zügigen Zusammenführung, Weiterentwicklung und Modernisierung der derzeit eingesetzten Verfahren könnten die FISCUS-Ziele mit wesentlich weniger Kosten und geringerem technischen Risiko erreicht werden. Allein in Bayern müssten in den nächsten zehn Jahren 100 Mio DM weniger ausgegeben werden.

22.1 Bisherige Entwicklung

Die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder setzen seit 1960 zur Unterstützung des Aufgabenvollzugs Datenverarbeitung ein. Trotz bundeseinheitlicher Gesetzgebung im Steuerrecht entwickelten die Länder eigene Verfahren. Lediglich in Kernbereichen haben sich einzelne Länder zu Programmierverbänden zusammengeschlossen. Aufgrund der permanenten und immer schwieriger umsetzbaren Änderungen der Steuergesetzgebung wurde die Pflege der IT-Verfahren immer aufwendiger. Deshalb hat die Finanzministerkonferenz (FMK) 1991 beschlossen, das Besteuerungsverfahren auf der Basis eines bundeseinheitlichen Datenmodells einheitlich neu zu konzipieren und arbeitsteilig im Projekt FISCUS¹ zu realisieren.

Nach dem hierzu abgeschlossenen Verwaltungsabkommen, dem der Bund und alle Länder beigetreten sind, sollten die FISCUS-Systeme bis 2003 fertig entwickelt und spätestens 2006 in allen Ländern eingesetzt werden. Die Projektkosten sollten 330 Mio DM betragen. Das je Bundesland bereitzustellende Entwicklerpersonal

1) Föderales Integriertes Standardisiertes ComputerUnterstütztes Steuersystem

sowie die Aufteilung der gemeinsamen Projektkosten erfolgt nach dem „Königsteiner Schlüssel“, wonach Bayern 14,5 % der Kosten zu tragen hat.

22.2 Projektorganisation und Projektabwicklung

Die Grundsätze der Projektorganisation sind im Verwaltungsabkommen festgelegt. Danach sind Projektentscheidungen abschließend durch die Referatsleiter Automation Steuer mit Mehrheit zu treffen. Ihnen nachgeordnet ist die Assistenzgruppe mit Vertretern des Bundes und aller Länder, die Entscheidungen für die Referatsleiter Automation Steuer vorbereitet. Der Koordinierungsstelle für die Neukonzeption der Automation in der Steuerverwaltung, die das Bundesministerium der Finanzen eingerichtet hat, obliegt die Gesamtprojektleitung. Sie ist auch zuständig für die Verteilung der Einzelprojekte, die in den einzelnen Ländern zu entwickeln sind. Zur Unterstützung der Koordinierungsstelle wurde im April 1997 ein aus drei Mitgliedern bestehendes Projekt-Management-Gremium eingerichtet. Es sollte die föderalen Entscheidungsprozesse in fachlicher und technischer Sicht beschleunigen.

Der Personalbedarf für die Entwicklung und Pflege der Verfahren wurde 1991 anhand von Modellrechnungen auf 90 Entwickler festgelegt. Auch 1995 war man noch der Meinung, dass dieses Projekt mit 90 Entwicklern in den Ländern zu meistern sei. Bereits ein Jahr später wurde festgestellt, dass FISCUS ein Misserfolg werden wird, wenn die Entwicklermannschaft nicht von 90 auf mindestens 250 Entwickler erhöht wird. Die FMK hat daraufhin 1998 beschlossen, das Personal auf insgesamt 250 Entwickler aufzustocken. Bayern hat somit 36 Entwickler zu stellen.

FISCUS sollte grundsätzlich mit diesem verwaltungseigenen Personal entwickelt und fortgeführt werden. Externe sollten nur so weit eingesetzt werden, als dies zum Aufbau noch fehlenden Know-hows für diese neue Technologie und zur Projektbeschleunigung unbedingt erforderlich ist. Inzwischen werden aber externe Berater und Mitarbeiter in nahezu allen Projektbereichen eingesetzt. Die Abhängigkeit von Externen nimmt ständig zu. Allein für die Kernaufgabe „FISCUS-Architektur“ und zur Unterstützung der anderen Länder sind 33 Externe unterschiedlicher Firmen tätig. Die vorgesehene Aufgabenübernahme durch eigenes Personal ist nach den gegenwärtigen Erfahrungen in absehbarer Zeit nicht möglich, weil die Personalgewinnung für FISCUS äußerst schwierig ist. Speziell ausgebildete und erfahrene Entwickler können von der Verwaltung nicht in der erforderlichen Anzahl bereitgestellt werden.

Als wenig effizient erweisen sich die kleinen Entwicklereinheiten in einzelnen Ländern mit z.T. weniger als sechs Mitarbeitern. Da sie keine eigenständigen Produkte übernehmen können, ist eine Mitarbeit in anderen Entwicklergruppen erforderlich, was wegen der räumlichen Trennung zu einem hohen Abstimmungsaufwand und hoher Reisetätigkeit führt.

Nach den Erhebungen des ORH werden die Fachkonzepte, die den fachlichen Umfang und die funktionalen Anforderungen eines Produkts bestimmen, im Umlaufverfahren viel zu spät an die Fachexperten der Länder zur Prüfung und Abstimmung übermittelt, so dass Änderungs- und Ergänzungsvorschläge nur noch aufwendig berücksichtigt werden können. Die föderale Abstimmung nimmt zu viel Zeit in Anspruch, behindert den Projektfortgang erheblich und führt dazu, dass die Konzepte einseitig auf die Bedürfnisse des entwickelnden Landes ausgerichtet sind. Beispielsweise dauert die Abstimmung zur einheitlichen Steuernummer als grundlegender Ordnungsnummer schon mehr als zwei Jahre und ist immer noch nicht abgeschlossen.

Der ORH führt die Defizite in der Projektorganisation und -abwicklung auch auf ein fehlerhaftes Projektmanagement zurück:

- Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind nicht eindeutig genug geregelt.
- Die vorgegebenen Projekttermine sind meist unrealistisch. Der Zwang zur Einhaltung dieser Termine führt zu reduzierten und unausgereiften Lösungen. Die zu knapp gesetzten Termine seitens des Projekt-Management-Gremiums gehen zulasten der Funktionalität.
- Beim zentralen Planungsverfahren werden die Länder nicht ausreichend beteiligt. Die Prioritäten werden falsch gesetzt.
- Die personelle Situation in den Ländern und insbesondere die zur Zeit noch nicht ausreichende Qualifikation der Entwickler werden nicht berücksichtigt.
- Die Entwickler müssen mit der Realisierung beginnen, obwohl die Funktionalität des Entwicklungstools noch nicht gegeben ist.

22.3 FISCUS-Architektur und Technologie

FISCUS sollte ursprünglich auf der Basis der strukturierten Methode entwickelt werden und hätte bereits Mitte 1994 in die eigentliche Ausführungsphase eintreten

können. Mit der Realisierung hat man allerdings nicht begonnen, weil zu der Zeit von den Referatsleitern Automation Steuer ein Methodenwechsel zur objektorientierten Vorgehensweise beschlossen wurde, obwohl die zuständigen Experten dagegen folgende schwerwiegende Bedenken äußerten:

- Die Ergebnisse der bisherigen Arbeit seien infrage gestellt, woraus sich eine Zeitverzögerung von mindestens zwei Jahren ergibt.
- Die Objektorientierung bedinge einen erheblich größeren Schulungsaufwand.
- Aufgrund fehlender Erfahrungen nehme die Abhängigkeit von externen Beratern zu.
- Die Objektorientierung sei zwar reif für Pilotprojekte, aber noch nicht für einen „Hals-über-Kopf-Einsatz“ in strategisch wichtigen Projekten. Es gebe noch keine marktreifen Tools, ein „De-facto-Standard“ habe sich noch nicht durchgesetzt.

Wie der Projektverlauf zeigt, waren diese Bedenken zutreffend. Neben mehrjährigen Terminüberschreitungen kam es auch zu erheblichen Kostensteigerungen.

Anfang 1997 entschied man, für FISCUS einheitlich die Programmiersprache Java und neueste Techniken zur Unterstützung der Programmentwicklung einzusetzen.

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat sich gegen diese Vorgehensweise ausgesprochen und darauf hingewiesen, dass der Stand des Projekts und die eingetretene Kostenexplosion gerade dazu zwingen, einen „evolutionären“ Einstieg in die Neukonzeption des Besteuerungsverfahrens zu untersuchen. Alleine die Kosten für die Jahre 1998 bis 2002 würden die bisherigen Planungen um ein Mehrfaches übersteigen. Dies sprengt den Rahmen dessen, was Grundlage für die entscheidenden Gremien bei der Zustimmung zum Verwaltungsabkommen war.

Die Entscheidung für die neue Technologie wurde auch nach Auffassung des ORH viel zu früh getroffen, weil eine Marktreife noch nicht vorlag und für das Entwicklungstool selbst noch zusätzlich erheblicher Entwicklungsaufwand erbracht werden muss. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Machbarkeit des Projekts unter Beibehaltung der gewählten, noch nicht ausgereiften und in der Praxis nicht erprobten Entwicklungsmethoden und -werkzeuge. Selbst in der Privatwirtschaft gibt es noch kein Referenzprojekt mit dieser Komplexität und diesem Schwierigkeitsgrad.

Insgesamt führten der Methodenwechsel und der Umstieg auf die neue Entwicklungssprache Java trotz des Einsatzes von derzeit 33 externen Entwicklern in Bayern zu einem Projektverzug von inzwischen etwa drei Jahren.

22.4 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit des Projekts FISCUS hätte bereits untersucht werden müssen, bevor die Entscheidung, das Projekt durchzuführen, getroffen wurde. Tatsächlich wurde erst Anfang 1998 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Bundesministeriums der Finanzen vorgelegt. Darin wird von einer Einsparung von 1 000 Vollzeitkräften beginnend im Jahr 1999 ausgegangen, die darauf zurückzuführen sei, dass für weitere Bereiche neue IT-Verfahren eingesetzt werden. Zusätzlich sollten 600 Vollzeitkräfte beginnend im Jahr 2001 eingespart werden, weil FISCUS Funktionalitäten aufweise, die ländereigene Entwicklungen bisher nicht erbringen können. Aufgrund des Ersatzes der bisherigen Verfahren durch die neue zentrale FISCUS-Software, die gemeinsam für alle Länder gewartet wird, würden beginnend im Jahr 2001 900 Vollzeitkräfte entbehrlich. Insgesamt ergäbe sich eine Einsparung von 2 500 Vollzeitkräften und damit in einem Zeitraum von zehn Jahren ein Kapitalwert von 1,721 Mrd DM.

Für den gleichen Zeitraum ergäben sich nach der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Bundes Kosten in Höhe von 1,4 Mrd DM (Kapitalwert: 733 Mio DM). Insgesamt käme die Wirtschaftlichkeitsrechnung damit zu einem positiven Ergebnis für FISCUS.

Der ORH vertritt zu dieser Wirtschaftlichkeitsbetrachtung folgende Auffassung:

- Die Kostenansätze entsprechen nicht mehr den tatsächlichen Projektgegebenheiten, u.a. weil zwischenzeitlich erhebliche Terminverzögerungen eingetreten sind und wesentlich mehr Externe als ursprünglich angenommen eingesetzt werden müssen.
- Die angesetzten Personaleinsparungen sind viel zu hoch, weil in vielen Ländern bereits qualitativ hochwertige Steuerverfahren mit einem sehr hohen Automationsgrad eingesetzt werden.
- Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Bundes kann nicht pauschal auf die einzelnen Länder übertragen werden, weil dort unterschiedliche Ausgangslagen vorliegen. So lassen sich z.B. die Einsparungsquoten keinesfalls auf Bayern übertragen.

- Es ist nicht richtig, dass durch FISCUS in den einzelnen Ländern/Verbänden kein Aufwand für die Weiterentwicklung der bisherigen Verfahren entsteht. Die Kosten für die Pflege der laufenden Verfahren und für den Parallelbetrieb müssen einbezogen werden. Die Vermeidung dieses Aufwands kann daher nur zu einem Teil als Nutzen angesetzt werden.
- Wegen der langen Entwicklungszeit von FISCUS-Produkten und des ungewissen Zeitpunkts einer Produktreife ist es nicht möglich, vollständig auf weitergehende IT-Entwicklungen zu verzichten. Dies gilt zumindest so lange, bis auch FISCUS die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit so gewährleisten kann wie die bisherigen Steuerverfahren.
- Die in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Bundesministeriums der Finanzen festgestellte hohe Dringlichkeit für eine Ablösung der Altverfahren ist zumindest für Bayern (und die Länder, die diesem Verbund angeschlossen sind) nicht zutreffend, weil inzwischen viele Verfahren neu entwickelt bzw. modernisiert wurden.

Ob sich unter diesen Gegebenheiten FISCUS für Bayern „rechnet“ oder ob andere Alternativen günstiger wären, hat der ORH mit Unterstützung der Verwaltung untersucht und dabei im Wesentlichen zwei Alternativen miteinander verglichen.

Die erste Alternative geht davon aus, dass alle IT-Steuerverfahren wie bisher vorgesehen unter Einsatz neuester Techniken vom Bund und allen Ländern arbeitsteilig völlig neu entwickelt werden.

Bei dieser Lösung würden von 2001 bis 2010 auf Bayern folgende (anteilige) Kosten entfallen:

Kosten der ersten Alternative

Zahlenübersicht 1

Kostenart	Kosten Mio DM
Aufwand für Wartung und Pflege der laufenden Verfahren sowie Weiterentwicklung und Redesign der Software	-
Aufwand für Wartung und Pflege der laufenden Verfahren bei FISCUS	216
Aufwand für Entwicklung und Migration bei FISCUS	137
Beratungskosten für Softwareentwicklung	24
Schulung der Sachbearbeiter	20
insgesamt	397

Bei der zweiten Alternative werden die bereits laufenden IT-Steuerverfahren (Kernverfahren) der Länder zusammengeführt und gemeinsam weiterentwickelt (Zusammenführung, Weiterentwicklung und Modernisierung der derzeit eingesetzten Verfahren), wobei neue Entwicklungstechniken erst später eingesetzt werden, wenn sie ausgereift sind und ein wirtschaftlicher Einsatz garantiert ist. Die in einzelnen Ländern entwickelten dezentralen Komponenten (z.B. Benutzeroberfläche) könnten entweder beibehalten oder auch zusammengeführt werden.

Nach den Berechnungen des ORH ergeben sich bei dieser Lösung nachfolgende Gesamtkosten:

Kosten der zweiten Alternative

Zahlenübersicht 2

Kostenart	Kosten Mio DM
Aufwand für Wartung und Pflege der laufenden Verfahren sowie Weiterentwicklung und Redesign der Software	280
Aufwand für Wartung und Pflege der laufenden Verfahren bei FISCUS	-
Aufwand für Entwicklung und Migration bei FISCUS	-
Beratungskosten für Softwareentwicklung	10
Schulung der Sachbearbeiter	10
insgesamt	300

Bei dieser Alternative könnten - sogar bei einem Alleingang Bayerns - gegenüber der bisherigen Vorgehensweise 100 Mio DM eingespart werden. Bei einer arbeitsteiligen Entwicklung durch die Länder, die dem derzeitigen Verbund mit Bayern angehören, oder durch alle Länder wären die Einsparungen für Bayern (aber auch für die anderen Länder) noch wesentlich höher.

Die vorgeschlagene Alternative bietet sich auch noch aus folgenden Gründen an:

- Man kann auf in den Ländern vorhandenen Produkten aufbauen, die z.T. bereits heute eine höhere Funktionalität aufweisen als die noch zu entwickelnden Produkte in FISCUS erreichen werden. So wurden z.B. in Bayern bereits seit 1992 Verfahren neu entwickelt (z.B. UNIFA) bzw. modernisiert (z.B. Betriebsprüfung), die aus Sicht des ORH nicht durch andere Produkte abgelöst werden müssten.

- Verfahrensentwicklungen und -pflege können weiterhin von den erfahrenen Entwicklern mit bekannten Entwicklungswerkzeugen fortgeführt werden.
- Eine schrittweise Umstellung von Teilsystemen auf neue Techniken und Verfahren sowie deren Einführung unter Koexistenz bestehender Altverfahren ist möglich.
- Bei wesentlich geringeren Kosten wird ein gleich hoher Nutzen durch Personaleinsparungen erreicht.

Unter welchen Voraussetzungen sich alle Länder dieser Vorgehensweise anschließen könnten, wäre im Einzelnen noch zu prüfen; grundsätzlich wäre die technische Machbarkeit gegeben, wie beispielsweise das Verfahren Erhebung zeigt, das in verschiedenen Ländern mit unterschiedlicher IT-Ausstattung eingesetzt wird.

Der vom ORH angestellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die beiden Alternativen schließt sich die bayerische Steuerverwaltung zwar grundsätzlich an, äußert allerdings Bedenken bezüglich der genauen Höhe des Entwicklungs- und des Migrationsaufwands, der wegen eines fehlenden Gesamtkonzepts nur überschlägig ermittelt werden konnte.

22.5 Weitere Entwicklung

Wegen der eingetretenen und noch zu erwartenden Überschreitungen von Kosten- und Zeitrahmen und weil nach mehr als acht Entwicklungsjahren immer noch kein FISCUS-Produkt für den praktischen Einsatz zur Verfügung steht und auch der Kostenvergleich zeigt, dass eine andere Lösung wesentlich wirtschaftlicher wäre, hat der ORH die Verwaltung gebeten, statt der vollständigen Neuentwicklung aller IT-Steuerverfahren nach neuesten Techniken eine zügige Zusammenführung, Weiterentwicklung und Modernisierung der derzeit eingesetzten Verfahren anzustreben.

Die bayerische Steuerverwaltung teilt die Auffassung des ORH, dass das Projekt FISCUS auf der Basis der zweiten Alternative fortgeführt werden sollte und hat der FMK diese Vorgehensweise vorgeschlagen. Sie weist darauf hin, dass mit diesem Vorschlag die FISCUS-Ziele schneller, mit weniger Kosten und geringerem technischen Risiko erreicht werden.

Die FMK hat allerdings trotz der bekannten Projektsituation und der bestehenden Projektschwierigkeiten auf ihrer Sitzung im Juni 2000 keine grundsätzliche Änderung der Vorgehensweise, sondern lediglich eine Organisationsänderung beschlos-

sen. Es wurde vereinbart, eine FISCUS-GmbH als Softwarefabrik für die Steuer-
verwaltungen mit Sitz in Bonn zu gründen, die zu einer Beschleunigung und einer
effizienteren Fortführung des Projekts FISCUS beitragen soll. Bund und Länder
sollen auf Anforderung der FISCUS-GmbH das notwendige Fachpersonal zur
Verfügung stellen. Außerdem sollen im Jahr 2000 Mittel in Höhe von 29,7 Mio DM
und 2001 Mittel in Höhe von 31 Mio DM bereitgestellt werden.

Bayern hat dieser Entscheidung nicht zugestimmt und zu Recht darauf hingewie-
sen, dass eine bis Ende 2001 durchzuführende Gesamtbewertung des Projekts zu
einem positiven Ergebnis kommen muss, um eine Fortführung des Projekts weiter
rechtfertigen zu können.

Mit der Entscheidung, das Projekt in die neue Organisationsform „FISCUS-GmbH“
zu überführen, können nach Auffassung des ORH nur geringfügige Verbesserungen
erzielt werden. Das Problem der nicht vorhandenen oder nicht ausreichend defi-
nierten fachlichen Vorgaben, der unausgereiften Technologie und der Berücksich-
tigung der vielen unterschiedlichen Länderspezifika bleibt weiterhin ungelöst.
Werden diese Mängel aber nicht umgehend beseitigt, ist das Projekt zum Schei-
tern verurteilt.

23 Bearbeitung außergerichtlicher Rechtsbehelfe in den Finanzämtern

(Kap. 06 05)

Die Arbeitsbelastung in den Rechtsbehelfsstellen und die Zahl der unerledigten Fälle sind in den vergangenen Jahren ständig angestiegen. Ein automatisiertes Verfahren zur Verwaltung und Überwachung der Rechtsbehelfe, die schnellere Verwirklichung eines Fachinformationssystems und eine Verbesserung und Erweiterung der Textunterstützung würden dazu beitragen, dass die teilweise enormen Arbeitsrückstände abgebaut werden können. In der Sachbearbeitung sind noch vorhandene Rationalisierungsreserven auszuschöpfen. Die Personalverteilung muss gleichmäßiger erfolgen und der insgesamt durch die Rechtsbehelfe verursachten Arbeitsbelastung entsprechen.

23.1 Ausgangslage

Die Zugänge an außergerichtlichen Rechtsbehelfen in den Finanzämtern sind von
1994 (380 000) bis 1999 (488 000) um 28,4 % angestiegen. Demgegenüber er-

höhte sich die Zahl der Erledigungen von 1994 (410 000) bis 1999 (463 000) nur um 12,8 %.

In den Jahren 1997 und 1998 ist sogar ein Anstieg auf jeweils 537 000 Rechtsbehelfe zu verzeichnen. Zum großen Teil dürfte dies auf im Jahressteuergesetz 1996 enthaltene Neuregelungen zurückzuführen sein, wie z.B. die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen bei einer doppelten Haushaltsführung (§ 4 Abs. 5 Nr. 6 a EStG, § 9 Abs. 1 Nr. 5 EStG) oder einem Arbeitszimmer (§ 4 Abs. 5 Nr. 6 b EStG, § 9 Abs. 5 EStG) sowie die Besteuerung der pauschalierten privaten Kfz-Nutzung (§ 6 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EStG). Gegen die Anwendung dieser Normen haben viele Steuerpflichtige Einspruch eingelegt, um die Steuerfestsetzung offen zu halten, bis eine höchstrichterliche Entscheidung über die getroffenen Regelungen vorliegt. Ablesen lässt sich dies auch an der enorm gestiegenen Zahl von ruhenden Verfahren (1994: 55 000, 1999: 91 000).

Während 1994 und 1995 mehr Fälle erledigt wurden als neu zugegangen sind, nahmen seitdem die unerledigten Einsprüche einschließlich der ruhenden Fälle um insgesamt 101 000 oder 48,8 % auf 308 000 (Stand: 31. Dezember 1999) zu; die darin enthaltenen bearbeitbaren Fälle stiegen von 152 000 (1994) auf 217 000 (1999), das sind 42,8 %.

Wegen anhängiger Rechtsbehelfsverfahren waren zum 31. Dezember 1999 insgesamt Steuern in Höhe von 2 Mrd DM von der Vollziehung ausgesetzt. Damit wird deutlich, dass der rechtzeitigen und zeitnahen Einspruchsbearbeitung für den Staatshaushalt ein hoher Stellenwert zukommt.

23.2 Rechtsbehelfsstellen

23.2.1 Zuständigkeit und Aufgabe

Die zentralen Rechtsbehelfsstellen in den Finanzämtern sind für die Bearbeitung von Einsprüchen gegen Verwaltungsakte der Veranlagungsstelle, Umsatzsteuervoranmeldungsstelle, Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle, Stundungs- und Erlassstelle, Vollstreckungsstelle, Finanzkasse und der Prüfungsdienste zuständig, wenn dem Rechtsbehelf von diesen Stellen nicht abgeholfen wird. Im finanzgerichtlichen Verfahren haben sie alle Aufgaben wahrzunehmen, die dem Finanzamt als Beteiligtem obliegen. Weiterhin sind sie zuständig für die Entscheidung über einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung, über eine Erinnerung gegen Kostenfestset-

zungsbeschlüsse des Finanzgerichts und die Festsetzung von Prozesszinsen auf Erstattungsbeträge, Stundungszinsen und Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung.

23.2.2 **Arbeitsanfall und Stand der Bearbeitung**

In den Jahren 1994 und 1999 stellt sich die Rechtsbehelfsbearbeitung in den zentralen Rechtsbehelfsstellen wie folgt dar:

Zugänge und Erledigungen

Zahlenübersicht 1

Rechtsbehelfe (Rb)	1994	1999
Zugänge	99 243	161 135
Erledigungen	118 820	135 952
unerledigt am 31. Dezember	126 767	193 369

Ebenso wie die Gesamtzugänge an Rechtsbehelfen in den Finanzämtern (vgl. TNr. 23.1) sind auch die Zugänge in den Rechtsbehelfsstellen, also die von den einzelnen Arbeitsgebieten an die Rechtsbehelfsstellen abgegebenen Fälle, in den letzten sechs Jahren ständig angestiegen. Von 1994 bis 1999 ist ein Anstieg um 62,4 % zu verzeichnen.

Die Zahl der Erledigungen ist seit 1994 im Vergleich zu den Zugängen weit weniger stark angestiegen, nämlich um nur 14,4 %. Konnten 1994 (und auch 1995) noch mehr Fälle erledigt werden als zugegangen sind, so lagen die Erledigungen danach deutlich unter den Neuzugängen. Dadurch stiegen die unerledigten Einsprüche in den Rechtsbehelfsstellen ständig an.

23.2.3 **Arbeitsvolumen, Arbeitsleistung und Arbeitsrückstände**

Ein Vergleich der Rechtsbehelfszugänge mit dem Personalzuteilungssoll ergibt folgende Werte:

Entwicklung des Arbeitsanfalls und der Personalzuteilung Zahlenübersicht 2

Jahr	OFD München				OFD Nürnberg			
	Rb-Zugänge		Personal		Rb-Zugänge		Personal	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1994	68 058	100,0	247,6	100,0	31 185	100,0	132,4	100,0
1995	72 563	106,6	280,3	113,2	35 323	113,3	147,4	111,3
1996	83 612	122,9	278,3	112,4	39 474	126,6	162,9	123,0
1997	94 904	139,4	278,5	112,5	48 026	154,0	165,6	125,1
1998	110 148	161,8	288,6	116,6	52 169	167,3	165,6	125,1
1999	106 218	156,1	288,3	116,4	54 917	176,1	165,6	125,1

Der Vergleich der letzten sechs Jahre zeigt, dass die Zugänge höher angestiegen sind als das für die Bearbeitung zugewiesene Personal. Der Zugang pro Bearbeiter (Zugänge : Personal) ist im Oberfinanzbezirk (OF-Bezirk) München um 34 % von 275 (1994) auf 368 (1999) Fälle, im OF-Bezirk Nürnberg um 41 % von 236 (1994) auf 332 (1999) Fälle angestiegen. Diese Arbeitsmenge wurde von dem eingesetzten Personal nicht bewältigt, wie die gestiegene Zahl von unerledigten Fällen zeigt:

Entwicklung der unerledigten Fälle (Stand 31. Dezember) Zahlenübersicht 3

Jahr	OFD München		OFD Nürnberg	
	Anzahl	%	Anzahl	%
1994	86 975	100,0	39 792	100,0
1995	84 957	97,7	40 473	101,7
1996	86 964	100,0	45 290	113,8
1997	100 740	115,8	53 021	133,2
1998	107 558	123,7	60 628	152,4
1999	120 504	138,6	72 865	183,1

Die Zahl der unerledigten Fälle hat sich im OF-Bezirk Nürnberg deutlich stärker erhöht, obwohl die personelle Ausstattung, gemessen am Zugang von Fällen pro Bearbeiter, dort in allen Jahren günstiger war.

Die durchschnittlichen arbeitstäglichen Erledigungsquoten pro Bearbeiter im OF-Bezirk Nürnberg liegen im Vergleichszeitraum deutlich unter denen im OF-Bezirk München, im Durchschnitt um fast ein Fünftel (1,6 Fälle : 1,3 Fälle pro Arbeitstag). Bei einer dem OF-Bezirk München angenäherten Erledigungsquote hätte sich die

Zahl der unerledigten Fälle im OF-Bezirk Nürnberg im Betrachtungszeitraum nicht erhöhen dürfen, sondern verringern müssen.

Der trotz höherer Erledigungsquote auch im OF-Bezirk München zu verzeichnende Anstieg der unerledigten Fälle spricht dafür, dass dort die Personalausstattung der Rechtsbehelfsstellen beim derzeitigen Stand der technischen Unterstützung (vgl. TNr. 23.3) vergleichsweise knapp bemessen ist.

Die Rechtsbehelfsverfahren ziehen sich in den Rechtsbehelfsstellen auch zu lange hin. Nach einer stichprobenweisen Auswertung (23 559 Fälle) der Rechtsbehelfslisten 1993 bis 1998 bei neun Finanzämtern wurden nur 55 % der Fälle innerhalb eines Jahres erledigt, weitere 17 % innerhalb von zwei Jahren; bei 10 % hatte die Erledigung zwei bis über fünf Jahre gedauert, 18 % der Fälle mit einem Alter von einem bis zu mehr als fünf Jahren waren noch unerledigt.

Bei einer Umlegung der unerledigten Einsprüche zum 31. Dezember 1999 auf das Personalzuteilungssoll 1999 ergeben sich durchschnittlich 418 Fälle pro Rechtsbehelfsbearbeiter für den OF-Bezirk München und 440 Fälle für den OF-Bezirk Nürnberg. Dies stellt nach den vorliegenden Erfahrungswerten ein durchschnittliches Arbeitsvolumen von etwa eineinhalb Jahren dar. Die Schwankungsbreite der Zahl der unerledigten Einsprüche pro Rechtsbehelfsbearbeiter zum Ende des Jahres 1999 liegt in den Finanzämtern zwischen 687 und 18 Fällen der bearbeitbaren Einsprüche, einschließlich der ruhenden Fälle zwischen 915 und 120. Im oberen Bereich bedeutet dies ein Arbeitspensum von zweieinhalb bis drei Jahren, während andererseits auch Ämter mit der Bearbeitung praktisch auf dem Laufenden sind. Die Personal- und Arbeitssituation der Ämter und ihre Leistung müssen deshalb durchaus differenziert gesehen werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Zahl der unerledigten und insbesondere auch der unerledigten älteren Einsprüche insgesamt zu hoch ist.

23.2.4 Personalbemessung für die Rechtsbehelfsstellen

Die Oberfinanzdirektionen München und Nürnberg ermitteln jährlich ein sog. Personalzuteilungssoll für die Rechtsbehelfsstellen. Dabei werden als Bemessungsgrundlage die beim Finanzamt insgesamt eingehenden, nicht nur die an die Rechtsbehelfsstellen abgegebenen Einsprüche des Vorjahres zugrunde gelegt. Dadurch soll vermieden werden, dass ein unterschiedliches Abgabeverhalten der Arbeitsgebiete an die Rechtsbehelfsstelle und eine dadurch bewirkte Arbeitsverlagerung Einfluss auf die Personalzuteilung haben kann.

Die Zugangszahl der Einsprüche wird mit Arbeitsminuten multipliziert, die nach Arbeitsbereich in unterschiedlicher Höhe festgelegt wurden. Einem so ermittelten rechnerischen Personalbedarf von 495,3 Arbeitskräften im OF-Bezirk München und 180,2 Arbeitskräften im OF-Bezirk Nürnberg steht für das Jahr 1999 ein zuge- teiltes Personal von 288,3 bzw. 165,6 Arbeitskräften gegenüber.

Einer Unterdeckung von 8,1 % im OF-Bezirk Nürnberg stünde danach eine Unter- deckung von 41,8 % im OF-Bezirk München gegenüber. Dieser Unterschied wird jedoch für die Rechtsbehelfsstellen teilweise dadurch aufgehoben, dass der Anteil der von den Arbeitsgebieten an die Rechtsbehelfsstellen abgegebenen Rechtsbe- helfe (sog. Abgabequote) im OF-Bezirk Nürnberg wesentlich höher ist. Soweit die bessere Personalausstattung bei den Rechtsbehelfsstellen durch die höhere Ab- gabequote aufgezehrt wird, liegt darin eine Arbeitsentlastung der Veranlagungs- stellen, die einen höheren Anteil ihrer Einsprüche an die Rechtsbehelfsstelle abge- ben können.

Abgaben an die Rechtsbehelfsstellen

Zahlenübersicht 4

Jahr	Gesamtzugänge ¹		Abgaben an Rb-Stellen		Abgabequote in %	
	München	Nürnberg	München	Nürnberg	München	Nürnberg
1994	251 653	101 003	68 058	31 185	27,0	30,9
1995	270 180	109 376	72 563	35 323	26,9	32,3
1996	293 966	119 020	83 612	39 474	28,4	33,2
1997	330 556	119 516	94 904	48 026	28,7	40,2
1998	323 064	119 516	110 148	52 169	34,1	43,7
1999	318 081	135 282	106 218	54 917	33,4	40,6

1) ohne die Arbeitsgebiete, deren Rechtsbehelfe nicht von den zentralen Rechtsbehelfsstellen bear- beitet werden

Nach Auffassung des ORH sind die Rechtsbehelfsstellen gleichmäßig zu besetzen, wobei zu vermeiden ist, dass unterschiedliche Abgabequoten zu einer höheren Personalzuteilung und zu einem Ungleichgewicht in der Verteilung der Arbeitslast führen.

23.2.5 Rationalisierung der Sachbearbeitung und Verbesserung der Zusammenarbeit

Die Rechtsbehelfsstellen setzen sich in ihren Stellungnahmen zu den Einspruchs- begehren sehr intensiv und ausführlich mit dem tatsächlichen und rechtlichen Vor-

bringen der Steuerpflichtigen auseinander. In vielen Fällen ließe sich die Arbeitsweise durchaus straffen und stärker der Bedeutung des Falles anpassen.

Im Gegensatz zu dieser fachlichen Qualität der Arbeit steht häufig die organisatorische Abwicklung der Fälle. Termine werden nicht konsequent überwacht, gesetzte Fristen verstreichen so unbeanstandet und die Einsprüche bleiben viele Monate unbearbeitet. Dadurch gehen auch angekündigte Vorgehensweisen ins Leere, z.B. Erlass einer Einspruchsentscheidung nach Fristablauf. Es ist Aufgabe der Sachgebietsleiter, stärker auf die organisatorische Abwicklung der Rechtsbehelfsbearbeitung zu achten.

Verbesserungsbedürftig ist auch die Zusammenarbeit zwischen Rechtsbehelfsstellen und Außenprüfungsdiensten. Der ORH hat bei sechs Finanzämtern im OF-Bezirk München und bei drei Finanzämtern im OF-Bezirk Nürnberg eine Stichprobe über die Bearbeitung von Rechtsbehelfen durchgeführt, die länger als ein Jahr unerledigt waren. In einem Drittel der durchgesehenen älteren Fälle waren die Rechtsbehelfe nach Auswertung von Prüfungsberichten der Außenprüfungsdienste eingelegt worden. Überwiegend waren dies Betriebsprüfungsberichte, wobei zu berücksichtigen ist, dass hier in aller Regel für eine Steuernummer eine Vielzahl von Einsprüchen anfällt, da zumeist mehrere Steuerarten und mehrere Veranlagungszeiträume betroffen sind. Auffällig war, dass in den meisten Fällen Sachverhaltsfragen streitbefangen waren, die nach einer Betriebsprüfung nicht mehr oder nur noch im Ausnahmefall strittig sein dürften. Aber auch dann muss der streitbefangene Sachverhalt so umfassend im Prüfungsbericht dargestellt werden, dass die Einspruchsentscheidung darauf aufgebaut werden kann. Das Zusammenwirken zwischen Außenprüfung und Rechtsbehelfsstellen ist bei streitbefangenen Feststellungen möglichst schon im Vorfeld sicherzustellen, um Doppelarbeit und unnötige zeitliche Verzögerungen zu vermeiden.

23.3 Verbesserung der IT-Unterstützung für die Rechtsbehelfsbearbeitung

Die gestiegene Anzahl der Rechtsbehelfszugänge in den Finanzämtern und in den Rechtsbehelfsstellen erfordert ein rationelleres Vorgehen bei der Bearbeitung der Fälle. Die mit der Bearbeitung befassten Stellen sind deshalb möglichst weitgehend mit Informationstechnologie zu unterstützen. Der ORH ist der Meinung, dass hier Verbesserungen erfolgen müssen, die eine stärkere Konzentration auf die materielle Einspruchsbearbeitung ermöglichen.

23.3.1 Automatisiertes Verfahren zur Verwaltung und Überwachung von Rechtsbehelfen

Die Rechtsbehelfslistenführung wird bisher nicht durch ein automatisiertes Verfahren unterstützt. Sie erfolgt nach wie vor manuell. Die eingehenden Einsprüche sind pro Kalenderjahr in eine Rechtsbehelfsliste einzutragen, anhand deren die Erledigung zu überwachen ist. Die Listenführung erfolgt handschriftlich in Loseblattform. Das Arbeitsgebiet, das den angefochtenen Verwaltungsakt erlassen hat, ist zunächst für die Eintragung zuständig.

Erfolgt die Abgabe des Einspruchs an die zentrale Rechtsbehelfsstelle zur weiteren Bearbeitung, wird der Rechtsbehelf erneut in der Rechtsbehelfsliste des nun zuständigen Bearbeiters in der Rechtsbehelfsstelle eingetragen. Durchgeführt wird dieses Abgabe-/Übernahmeverfahren mit einem Formblatt in zweifacher Ausfertigung, auf einer davon bestätigt die Rechtsbehelfsstelle der abgebenden Arbeitseinheit die Übernahme durch Mitteilung der neuen Rechtsbehelfs-Listenummer. Gleichzeitig wird für den Rechtsbehelfsbearbeiter auch die Zugriffsberechtigung auf die maschinell gespeicherten Daten des Steuerfalles eingegeben.

Die Rechtsbehelfslisten mit Aufzeichnungen über Zugänge, Erledigungen, Arten der Erledigung und Bestände müssen zur Erstellung der jährlichen Statistiken und des Organisationsbogens sowie bei der Neueinteilung von Zuständigkeiten sehr zeitaufwendig manuell ausgewertet werden, für die laufende Arbeit werden sie aus diesem Grund nur wenig genutzt. Bei Einsatz eines automatisierten Verfahrens würde nicht nur der Zeitaufwand für Führung und Auswertung der Listen wesentlich vermindert, sondern auch der Nutzen deutlich erhöht. Vorsteher, Sachgebietsleiter und Bearbeiter wären jederzeit in der Lage, sich über die aktuelle Arbeitslage bei der Einspruchsbearbeitung zu informieren. Ein automatisiertes Verfahren würde damit auch ein wichtiges Mittel der Führung und Selbstorganisation für die Verwaltung bieten.

Gemeinsame Bemühungen der Steuerverwaltungen der Länder zur Entwicklung eines automationsgestützten Verfahrens für die Rechtsbehelfsstellen haben zu keinem Ergebnis geführt, die Bearbeitung dieser Aufgabe wurde daraufhin an das gemeinsame Projekt FISCUS der Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder (vgl. TNr. 22) weitergegeben. Die Vorgehensweise innerhalb des Projekts FISCUS lässt allerdings den Schluss zu, dass ein automatisiertes Verfahren für die Rechtsbehelfsstellen erst dann zur Verfügung stehen wird, wenn alle Programme für die Steuerfestsetzung einsatzbereit sind. Wann dies der Fall sein wird, ist nach derzei-

tigem Stand des Projekts FISCUS völlig offen. Es erscheint dem ORH angesichts der Personal- und Arbeitssituation nicht vertretbar, das bisherige manuelle Verfahren der Rechtsbehelfsbearbeitung bis zu diesem noch unbestimmten Zeitpunkt weiter zu praktizieren. Der ORH hält es für erforderlich, die Bearbeiter weitgehend von manuell zu erledigenden Verwaltungsarbeiten zu entlasten und dadurch mehr Zeit für die eigentliche Rechtsbehelfsbearbeitung verfügbar zu machen.

Nach Einschätzung des ORH muss es ohne großen Entwicklungsaufwand möglich sein, ein automatisiertes Verfahren zur Unterstützung der Bearbeitung von Rechtsbehelfen zu schaffen, welches in das bestehende System von UNIFA zu integrieren wäre.

23.3.2 Fachunterstützung

Mit der Entwicklung eines integrierten Rechtsinformationssystems (IRIS) wollte die Steuerverwaltung möglichst alle für eine Fallbearbeitung notwendigen Fachinformationen über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungsanweisungen der zurückliegenden Jahre in elektronischer Form zur Verfügung stellen. Sie sollten im Rahmen von UNIFA allen Benutzern zugänglich gemacht werden. Die Staatsregierung hat im Rahmen der angestrebten Verwaltungsreform beschlossen, mit der Schaffung der „Datenbank Bayernrecht“ ein ressortübergreifendes Rechtsinformationssystem zu schaffen, das von allen bayerischen Verwaltungen verwendet werden kann. Die Weiterentwicklung von IRIS durch die Steuerverwaltung wurde deshalb zunächst zurückgestellt. Eine umfassende Unterstützung der Bearbeiter bei der Rechtsbehelfsbearbeitung mit einem Fachunterstützungssystem am Arbeitsplatz ist folglich derzeit noch nicht gegeben.

Der schnelle Wandel und permanente Veränderungen in der steuerlichen Gesetzgebung und Rechtsprechung machen eine richtige und gesicherte Rechtsanwendung immer schwieriger und zeitaufwendiger. Für die Bearbeitung von Rechtsbehelfen, aber auch für die anderen Arbeitsgebiete in der Steuerverwaltung ist deshalb das schnelle Auffinden von Gesetzen und Durchführungsverordnungen, Gerichtsentscheidungen, Verwaltungserlassen und Kommentierungen in der Fachliteratur wichtig, um die steigende Arbeitsbelastung durch eine rationelle Arbeitsweise zu bewältigen. Die Bayerische Steuerverwaltung hat als Zwischenlösung den Finanzämtern eine im Handel erhältliche CD-ROM zur Verfügung gestellt, die als Teilunterstützung durchwegs positiv beurteilt wird, eine umfassende Fachunterstützung am Arbeitsplatz jedoch nicht ersetzen kann. Der Entwicklung eines ent-

sprechenden Systems sollte deshalb gerade auch im Hinblick auf die Rationalisierungsbemühungen in der Steuerverwaltung hohe Priorität eingeräumt werden.

23.3.3 Textverarbeitungssystem, Textbausteinsystem

Mit der Einführung von UNIFA bei den Finanzämtern wird für die Abwicklung des Schriftverkehrs und beim Fertigen von Einspruchsentscheidungen das Textverarbeitungssystem UNIFA-Word genutzt. Papiervordrucke wurden erst teilweise in Word-Vorlagen umgesetzt.

Für die Bearbeitung von Einsprüchen, die gleichgelagerte Rechtsfragen betreffen, bietet sich eine darüber hinausgehende Unterstützung mit einem Textbausteinsystem sowie die Schaffung von Musterentscheidungen an. Insbesondere ein Großteil der ruhenden Verfahren - nach Erhebungen des ORH 78 % - eignet sich für diese Art der Unterstützung. Hochgerechnet sind dies 70 000 Einsprüche zum 31. Dezember 1999.

23.4 Zusammenfassung

Der unterschiedliche Arbeitsstand in den Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter ist insgesamt nicht zufriedenstellend. Dabei haben sich die Arbeitsrückstände im OF-Bezirk Nürnberg trotz eines in Relation zum Arbeitsvolumen höheren Personaleinsatzes deutlich stärker erhöht als im OF-Bezirk München, was bei rationellerer Arbeitsweise hätte vermieden werden können.

Die niedrigere Abgabequote bzw. die starke Kürzung der Personalzuteilung an die Rechtsbehelfsstellen im OF-Bezirk München führten dazu, dass dort sowohl die Veranlagungsstellen als auch die Rechtsbehelfsstellen durch die Rechtsbehelfsbearbeitung stärker belastet sind als im OF-Bezirk Nürnberg. Der Personaleinsatz in den Rechtsbehelfsstellen im OF-Bezirk München ist eher zu knapp bemessen.

Der ORH hält es für erforderlich, zutreffender zu ermitteln, welcher Personaleinsatz für eine ordnungsgemäße, insbesondere auch zeitnähere Bearbeitung der Rechtsbehelfe notwendig ist. Die aus den Rechtsbehelfen insgesamt für die Arbeitsgebiete und die Rechtsbehelfsstellen erwachsende Arbeitslast darf dabei nur einmal berücksichtigt werden.

Auch in der Sachbearbeitung der Rechtsbehelfsstellen liegen, wenn auch von Finanzamt zu Finanzamt sehr unterschiedlich, Rationalisierungsreserven, die sich an

der arbeitstäglichen Erledigungsquote ablesen lassen. Ferner ist das Zusammenwirken von Außenprüfungsdiensten, insbesondere Betriebsprüfung und Rechtsbehelfsstelle, zu verbessern.

Dringend erforderlich für einen rationellen Personaleinsatz ist der Aufbau einer verbesserten IT-Unterstützung für die Rechtsbehelfsbearbeitung. Dies gilt sowohl für den Bereich der Arbeitsorganisation und -überwachung als auch für die fachliche Unterstützung durch ein Rechtsinformationssystem und ein Textverarbeitungs- bzw. Textbausteinsystem.

Der ORH fordert, durch Ausschöpfung der dargestellten Rationalisierungsreserven und eine gleichmäßige Personalverteilung zwischen den Oberfinanzdirektionen den Arbeitsstand in den Rechtsbehelfsstellen der Finanzämter zu verbessern.

23.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, der Anstieg der unerledigten Einsprüche im Zeitraum von 1995 bis 1999 falle bei den bayerischen Finanzämtern im Bundesvergleich zwar deutlich günstiger aus (Bayern: + 49 %, Bund: + 68 %), sei aber insgesamt unbefriedigend. Die Finanzämter seien bereits 1998 bzw. 1999 auf die hohen Arbeitsrückstände hingewiesen und gebeten worden, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Rückstände abzubauen und dabei insbesondere die Altfälle zügig zu erledigen. Als Zielvorgabe sei ein Arbeitsvorrat von maximal zehn Monaten vereinbart worden.

Zur Personalbemessung teilt das Staatsministerium mit, der Personalbedarf für die Rechtsbehelfsstellen sei für das Jahr 2000 erstmals auf der Grundlage bundeseinheitlicher Berechnungskriterien neu ermittelt worden. Bemessungsgrundlage sei nun die Zahl der an die Rechtsbehelfsstellen abgegebenen Einsprüche des Vorjahres. Auf der Grundlage der Personalbedarfsberechnung sei das Zuteilungssoll für 2000 ermittelt worden. Dabei sei im Hinblick auf die Feststellungen des ORH der unterschiedlichen Entwicklung bei der Personalausstattung in den beiden OF-Bezirken bereits so weit wie möglich entgegengewirkt worden. Während die OFD München das Zuteilungssoll gegenüber 1999 um rund 12 Kräfte aufstockte, habe die OFD Nürnberg die Personalzuteilung gegenüber 1999 um 6 Kräfte reduziert.

Die Anregungen des ORH zur Rationalisierung der Arbeitsweise und zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsgebieten des Finanzamts seien teilweise bereits aufgegriffen worden. Des Weiteren werde von den Oberfinanz-

direktionen geprüft, wie die übrigen Vorschläge zur Verbesserung der Situation in den Rechtsbehelfsstellen am besten umzusetzen sind.

Zur Verbesserung der IT-Unterstützung für die Rechtsbehelfsbearbeitung sei geplant, den für die Realisierung eines automatisierten Verfahrens zur Verwaltung und Überwachung von Rechtsbehelfen entstehenden Entwicklungsaufwand zu ermitteln. Bei der Entwicklung eines Rechtsinformationssystems für die Finanzämter sei geplant, bereits in 2001 über die „Datenbank Bayernrecht“ die Bereiche Rechtsprechung und Bundesgesetze den Finanzämtern zur Verfügung zu stellen. Die Aufbauphase der gesamten Datenbank erstreckte sich allerdings über mehrere Jahre. Insbesondere das Einstellen der Verwaltungsvorschriften sei mit einem hohen Aufbereitungsaufwand verbunden. Ferner sei das für das Textsystem HIT entwickelte Textbausteinsystem auf UNIFA-WORD umgestellt worden. Damit stünden den Rechtsbehelfsstellen zahlreiche Textbausteine im System zur Verfügung, die derzeit allerdings auf Aktualität und Brauchbarkeit in Word untersucht werden.

23.6 Schlussbemerkung des ORH

Angesichts der hohen von der Vollziehung ausgesetzten Beträge und der Entwicklung auf dem Gebiet des Steuerrechts, die einen Rückgang der Zahl der Einsprüche auch künftig nicht erwarten lässt, gewinnt eine zeitnahe Einspruchsbearbeitung immer mehr an Bedeutung. Nach Auffassung des ORH muss deshalb die vom Staatsministerium festgelegte Zielvorgabe eines durchschnittlichen Arbeitsvolumens von zehn Monaten mit der Forderung verbunden werden, Altfälle mit längerer Bearbeitungsdauer abzubauen und künftig möglichst zu vermeiden.

Hinsichtlich der vom ORH festgestellten unterschiedlichen Personalzuteilung an die Rechtsbehelfsstellen in den beiden OF-Bezirken hat die jetzt vorliegende Berechnung nach neuen Kriterien zwar einen gewissen Ausgleich geschaffen, jedoch das vom ORH aufgezeigte Problem der Abgabequote und ihres Einflusses auf die Personalbemessung nicht gelöst. Die der Personalbemessung neuerdings zugrunde gelegte Zahl der an die Rechtsbehelfsstellen abgegebenen Rechtsbehelfe macht es zwingend erforderlich, die Abgabequote ständig zu beobachten und Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

Nach wie vor hält es der ORH für dringend notwendig, dass die IT-Unterstützung für die Rechtsbehelfsstellen sowohl bei der Verwaltung und Überwachung von Rechtsbehelfen als auch bei der steuerfachlichen Unterstützung verbessert wird.

Eine fachliche Aktualisierung und eine benutzerfreundliche Gestaltung müssen auch zeitnah erfolgen.

24 **Einkommensteuer; Tarifbegrenzung bei gewerblichen Einkünften (§ 32 c EStG)**

(Kap. 13 01 Tit. 012 01)

Durch das Standortsicherungsgesetz vom 13. September 1993 wurde der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer für die gewerblichen Einkünfte gesenkt. Diese Tarifbegrenzung erstreckt sich aber nur auf solche gewerblichen Gewinne, die gleichzeitig auch mit Gewerbesteuer belastet sind.

Die Zahl der Fälle, bei denen die Tarifbegrenzung zu einer Steuerentlastung von über 5 000 DM geführt hat, ist eher gering. Gleichwohl ist die Steuerauswirkung in Einzelfällen erheblich. Bei der Untersuchung von Fällen mit einer Tarifentlastung von über 5 000 DM hat der ORH 172 fehlerhafte Einzelfälle mit einer Summe der unzutreffenden Steuerentlastungen von insgesamt 19,2 Mio DM festgestellt, von denen 5,3 Mio DM nicht mehr berichtet werden können. Die Mehrzahl der aufgetretenen Fehler hätte ohne komplizierte Berechnungen und ohne zusätzliche Ermittlungen vermieden werden können. Der ORH hat eine gezielte Überprüfung der einschlägigen Fälle verlangt.

24.1 **Rechtslage und Rechtsanwendung**

Durch das Standortsicherungsgesetz vom 13. September 1993 wurde zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit für den Wirtschaftsstandort Deutschland der Steuersatz für gewerbliche Gewinne gesenkt. Bei der Körperschaftsteuer wurde der Steuersatz für die thesaurierten Gewinne von 50 % auf 45 % und für die ausgeschütteten Gewinne von 36 % auf 30 % zurückgenommen. Gleichzeitig wurde bei der Einkommensteuer durch den neu geschaffenen § 32 c EStG eine Tarifbegrenzung bei den gewerblichen Einkünften eingeführt, durch die der Spitzensteuersatz in den Jahren 1994 bis 1998 auf 47 %, 1999 auf 45 % und ab 2000 auf 43 % begrenzt wurde. Die Tarifentlastung soll die gleichzeitige Belastung gewerblicher Gewinne mit hoher Einkommensteuer und Gewerbesteuer abmildern. Sie erstreckt sich deshalb grundsätzlich nur auf solche gewerblichen Gewinne, die zugleich auch mit Gewerbesteuer belastet sind.

Die Tarifbegrenzung wird durch einen nach § 32 c Abs. 4 EStG zu ermittelnden Entlastungsbetrag erreicht, der von der tariflichen Einkommensteuer abgezogen wird.

Da nicht alle gewerblichen Gewinne mit Gewerbesteuer belastet werden, ist eine automatisierte Anwendung der Tarifbegünstigung nicht durchführbar. Bei der Festsetzung der Einkommensteuer und bei der gesonderten Feststellung der Einkünfte von Personengesellschaften ist von den Bearbeitern jeweils im Einzelfall zu entscheiden, ob und in welchem Umfang für die gewerblichen Einkünfte eine Tarifentlastung zu gewähren ist. Nur die Berechnung der Höhe der eventuellen Entlastung erfolgt dann maschinell.

24.2 Bearbeitungsfehler

Im Wesentlichen wurden gleichgelagerte Fehlerquellen festgestellt, die im Folgenden mit typischen Fallbeispielen dargestellt sind:

24.2.1 Von der Gewerbesteuer befreite Betriebe

Bestimmte Gewerbebetriebe (z.B. Krankenhäuser, ambulante Pflegedienste, private Schulen und bildende Einrichtungen) sind nach § 3 GewStG von der Gewerbesteuer befreit. Eine Tarifentlastung nach § 32 c EStG ist deshalb unzulässig.

Beispiel 1

Der Steuerpflichtige betreibt eine Klinik und erzielt hieraus Einkünfte aus Gewerbebetrieb. Die Gewinne betragen in den Veranlagungszeiträumen (VZ) 1994 bis 1998 zwischen 2,5 und 4,5 Mio DM. Bei der Festsetzung der Einkommensteuer wurden Tarifentlastungsbeträge nach § 32 c EStG von insgesamt 718 000 DM gewährt.

Da die Klinik nach § 3 Nr. 20 GewStG von der Gewerbesteuer befreit ist, war die Tarifentlastung in vollem Umfang unzutreffend. Die VZ 1994 bis 1996 wurden bereits von der Betriebsprüfung abschließend geprüft. Diese hat den Fehler ebenfalls nicht erkannt, obwohl im Bericht zur Gewerbesteuerfreiheit und zur Tarifentlastung der gewerblichen Einkünfte Stellung genommen worden ist. Der dadurch eingetretene endgültige Steuerausfall beträgt 357 000 DM, die noch mögliche Steuernachholung 361 000 DM.

Beispiel 2

Bei einem Institut für Beruf und Bildung wurden in den VZ 1994 und 1995 Gewinne in Höhe von 1,9 Mio DM und 2 Mio DM erzielt. Diese wurden nach § 32 c EStG tarifbegünstigt, obwohl sie nach § 3 Nr. 13 GewStG gewerbesteuerfrei sind. Die

unzutreffenden Entlastungsbeträge wurden auch nach durchgeführter Betriebsprüfung weiterhin gewährt. Der endgültige Steuerausfall hieraus beträgt 149 000 DM. Die noch mögliche Steuernachholung beträgt 29 000 DM.

24.2.2 Verpachtete Betriebe

Die Verpachtung eines Gewerbebetriebs im Ganzen unterliegt nicht der Gewerbesteuer. Folglich ist für die daraus erzielten Einkünfte die Tarifbegrenzung nach § 32 c EStG nicht möglich.

Beispiel 3

Die Steuerpflichtige verpachtet ihr Einzelunternehmen im Ganzen. Obwohl die hieraus erzielten gewerblichen Einkünfte nicht gewerbesteuerpflichtig sind, wurden sie in den VZ 1994 bis 1998 als tarifbegünstigt behandelt. Für die VZ 1994 und 1995 beträgt der Steuerausfall nach abgeschlossener Betriebsprüfung 39 000 DM. Für die VZ 1996 bis 1998 ist noch eine Steuernachholung von 55 000 DM möglich.

24.2.3 Veräußerungs-, Aufgabe- und Übernahmegewinne

Veräußerungs- und Aufgabegewinne sowie Übernahmegewinne nach dem Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) sind ebenfalls nicht gewerbesteuerpflichtig. Bei diesen Fällen kommt im Übrigen bereits regelmäßig die Tarifiermäßigung nach § 34 EStG zur Anwendung, die ebenfalls eine Tarifentlastung ausschließt.

Beispiel 4

Ein Steuerpflichtiger hat sein Einzelunternehmen 1998 in eine zuvor gegründete GmbH & Co KG eingebracht. In der Erklärung zur gesonderten und einheitlichen Feststellung des Gewinns dieser KG war auch ein Übernahmegewinn nach dem UmwStG angegeben, der von einer anderen Personengesellschaft stammte, an der die KG beteiligt war. Der Übernahmegewinn von 38 Mio DM wurde im Feststellungsbescheid der KG antragsgemäß als gewerblicher Gewinn zu Unrecht nach § 32 c EStG begünstigt. Der Fehler wurde auch nicht berichtigt, nachdem eine Mitteilung über die Gewinnfeststellung der Personengesellschaft (Grundlagenbescheid) den Übernahmegewinn zutreffend als nicht tarifbegünstigt auswies.

Bei dem Steuerpflichtigen ergibt sich aus der Berichtigung eine Steuernachholung von 2,8 Mio DM.

24.2.4 Erweiterte Kürzung des Gewerbeertrags bei Grundstücksunternehmen

Bei Unternehmen, die z.B. ausschließlich eigenen Grundbesitz verwalten und nutzen oder Wohnungsbauten betreuen, wird der Teil des Gewerbeertrags, der auf die Verwaltung und Nutzung des eigenen Grundbesitzes entfällt, vom gewerbesteuerpflichtigen Gewinn gekürzt und unterliegt damit nicht der Gewerbesteuer. Eine Tarifentlastung bei der Einkommensteuer ist dann insoweit unzulässig.

Beispiel 5

Eine Gesellschaft erzielt durch die Verwaltung von eigenem Grundbesitz gewerbliche Einkünfte in Höhe von jährlich 800 000 DM. Die Tarifentlastung wurde bei allen Veranlagungen ab dem VZ 1994 gewährt. Hierdurch sind bei einem vom ORH geprüften Gesellschafter in den VZ 1994 bis 1998 unberechtigte Steuerentlastungen von 102 000 DM eingetreten. Der Steuerausfall ist für die VZ 1994 und 1995 wegen der bereits erfolgten abschließenden Veranlagung endgültig. Die VZ 1996 bis 1998 können noch berichtigt werden. Die Steuernachholung beträgt 70 000 DM.

Beispiel 6

Die von einer KG in Anspruch genommene sog. erweiterte Kürzung des Gewerbeertrags lag in den VZ 1994 bis 1996 zwischen 964 000 DM und 1 044 000 DM. In den VZ 1994 und 1995 wurden auch nach durchgeführter Betriebsprüfung die tarifermäßigten Einkünfte nicht entsprechend gekürzt. Hierdurch entstand ein endgültiger Steuerausfall von 85 000 DM. Im Feststellungsbescheid 1996 fehlte die gesonderte Feststellung der begünstigten Einkünfte. Durch den im Rahmen der Prüfung angeregten Erlass eines Ergänzungsbescheids kann die Einkommensteuer noch mit einer Auswirkung von 45 000 DM korrigiert werden.

24.2.5 Gewinne aus Anteilen an Kapitalgesellschaften

Soweit in den gewerblichen Einkünften Gewinne aus Anteilen (mindestens 10 %) an einer nicht steuerbefreiten, inländischen Kapitalgesellschaft enthalten sind, werden diese bei der Berechnung des steuerpflichtigen Gewerbeertrags gekürzt. Diese Gewinnausschüttungen sind damit von der Gewerbesteuer freigestellt. Folglich ist insoweit auch eine Tarifentlastung nach § 32 c EStG ausgeschlossen.

Beispiel 7

Im Gewinn einer KG waren Ausschüttungen einer Kapitalgesellschaft in Höhe von insgesamt 20,4 Mio DM enthalten. Diese Gewinnanteile wurden zutreffend bei der Ermittlung des Gewerbeertrags gekürzt, so dass hierauf keine Gewerbesteuer angefallen ist. Die KG und ihre Gesellschafter wurden gleichzeitig durch die Betriebsprüfung geprüft. Der Prüfungsbericht für die KG enthält zu der Tarifbegrenzung nach § 32 c EStG keine Aussage. Im Bericht für die Gesellschafter wurde die Tarifbegrenzung zwar aufgegriffen und an die durch die Betriebsprüfung festgestellten Gewinnanteile angepasst, nicht jedoch um die bei der Gewerbesteuerveranlagung gekürzten Gewinnausschüttungen gemindert.

Die fehlenden bzw. unzutreffenden Feststellungen in den Prüfungsberichten führten dazu, dass den Gesellschaftern unberechtigte Entlastungsbeträge von über 1,2 Mio DM gewährt wurden.

Beispiel 8

Der Steuerpflichtige erhielt als Gesellschafter einer KG im VZ 1998 einen Gewinnanteil von 826 000 DM, der in der entsprechenden Mitteilung des Betriebsfinanzamts in voller Höhe als tarifbegünstigt ausgewiesen wurde. Die gleichzeitig in dieser Mitteilung aufgeführte anzurechnende Körperschaftsteuer von 199 000 DM legte die Vermutung nahe, dass in dem mitgeteilten Gewinnanteil die Ausschüttung einer Kapitalgesellschaft enthalten war, welche die gewährte Tarifentlastung von 35 000 DM ausschließt. Die hierauf vom ORH veranlassten weiteren Ermittlungen bestätigten diese Vermutung und führten zu folgendem Ergebnis:

In den gewerblichen Gewinnen der KG waren in den VZ 1994 bis 1998 Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften in Höhe von insgesamt 14,3 Mio DM enthalten. Sowohl bei der Veranlagung als auch bei der Betriebsprüfung blieb unbeachtet, dass für diese Gewinnanteile eine Tarifentlastung nach § 32 c EStG nicht zulässig ist. Der unberechtigte Entlastungsbetrag beträgt nach einer überschlägigen Schätzung 850 000 DM. Davon ist für die VZ 1994 bis 1996 ein Betrag von 540 000 DM nach durchgeführter Betriebsprüfung nicht mehr korrigierbar. Die Steuerbescheide der VZ 1997 und 1998 können noch berichtigt werden.

24.2.6 Gesonderte Gewinnfeststellung und Auswertung der Mitteilungen

Bei Personengesellschaften sind die tarifbegünstigten gewerblichen Einkünfte gesondert und einheitlich für alle Beteiligten festzustellen. Die Feststellungsbescheide und/oder die entsprechenden Mitteilungen über die Besteuerungsgrundlagen an die Wohnsitzfinanzämter der Beteiligten enthielten aber nach den Erhebungen des ORH häufig keine entsprechenden Angaben. Bei den Einkommensteuer-Veranlagungen der Beteiligten wurde die Tarifentlastung regelmäßig ohne weitere Rückfragen antragsgemäß gewährt, obgleich sie in nicht wenigen Fällen zu versagen gewesen wäre. Mehrfach wurden auch trotz zutreffender Feststellung und Mitteilung der tarifermäßigten Einkünfte mit gekürzten Beträgen die Tarifiermäßigung bei der ESt-Veranlagung in vollem Umfang gewährt oder die falschen Beträge der Tarifiermäßigung unterworfen.

Beispiel 9

Bei einer Gesellschafterin einer KG wurde vom zuständigen Betriebsfinanzamt der Anteil am laufenden Gewinn mit 2,4 Mio DM festgestellt. In der Mitteilung über die gesonderte und einheitliche Feststellung der Einkünfte 1997 waren die nach § 32 c EStG tarifbegünstigten Einkünfte richtig mit 2,4 Mio DM und der Anteil an einem nach § 34 EStG begünstigten Veräußerungsgewinn mit 14,3 Mio DM angegeben.

Dennoch wurden bei der Veranlagung der Gesellschafterin die der Tarifbegrenzung unterliegenden Einkünfte mit 14,3 Mio DM angesetzt, so dass im Einkommensteuerbescheid der Entlastungsbetrag für gewerbliche Einkünfte erheblich zu hoch ausgewiesen wurde. Daraus ergibt sich eine nachzufordernde Einkommensteuer von 710 000 DM (zuzüglich 53 000 DM Solidaritätszuschlag).

24.3 Fehlerzusammenfassung und Steuerauswirkung

Die mit unterschiedlicher Zahl und Steuerauswirkung bei allen geprüften Finanzämtern vorgefundene fehlerhafte Anwendung der Tarifentlastung nach § 32 c EStG hat zu teilweise erheblichen Steuerausfällen geführt.

Bei fünf Finanzämtern wurden alle Tarifentlastungsbeträge über 5000 DM überprüft und eine durchschnittliche Fehlerquote von 8 % festgestellt. Da die überwiegende Zahl der Tarifentlastungen unproblematisch ist und die Gesamtsumme der Entlastungsbeträge von nur sehr wenigen Einzelfällen entscheidend geprägt wird, ist diese Fehlerquote hoch.

Bei der stichprobenhaften Prüfung wurden in 172 Einzelfällen Fehler mit einer Steuerwirkung von 19,2 Mio DM festgestellt. Davon waren in 92 Fällen 5,3 Mio DM wegen Eintritt der Verjährung oder fehlender Berichtigungsmöglichkeiten endgültig ausgefallen. Besonders bedenklich ist, dass in 58 Fällen auch die Betriebsprüfung den Fehler nicht erkannt hat. In vielen Einzelfällen wurden auch nach durchgeführter Betriebsprüfung Steuerentlastungen von über 100 000 DM, in einem Fall sogar über 1 Mio DM unberechtigt gewährt.

24.4 Maßnahmen zur Berichtigung und Vermeidung der Fehler

Die Masse der aufgetretenen Fehler ist auf Unkenntnis oder Übersehen der Tarifvorschrift zurückzuführen. Nahezu alle festgestellten Bearbeitungsfehler hätten bei Beachtung der Tarifvorschrift ohne komplizierte Berechnungen und ohne zusätzliche Ermittlungen vermieden werden können, weil sich die erforderlichen Angaben in der Regel aus den eingereichten Steuererklärungen ergaben.

Zur Berichtigung und Vermeidung von Fehlern erachtet der ORH folgende Maßnahmen für veranlasst:

- Die betroffenen Bediensteten der Finanzämter, insbesondere auch die Betriebsprüfer, sind eingehend über die bisherigen Fehlerquellen bei der Anwendung der Tarifvorschrift und die hierdurch entstandenen Steuerausfälle zu unterrichten.
- Zur Vermeidung von weiteren endgültigen Steuerausfällen, aber auch im Interesse einer zeitgerechten Erhebung der Einnahmen ist mit maschineller Unterstützung eine gezielte Überprüfung aller bisherigen Veranlagungen ab einem bestimmten Entlastungsbetrag durchzuführen.
- Bei Sachverhalten, die zu den vom ORH festgestellten häufigsten Fehlerursachen gehören, sind maschinelle Prüfhinweise auszugeben, durch die auf die erforderliche Kürzung der tarifbegünstigten Gewinne bei der Veranlagung zur Einkommensteuer bzw. bei der gesonderten Gewinnfeststellung hingewiesen wird. Wegen der geringen Fallzahl mit meist bedeutenden Beträgen sind derartige Prüfhinweise besonders wirkungsvoll.²
- Zur Vermeidung von Fehlern und Unvollständigkeiten bei der gesonderten Feststellung der tarifbegünstigten Einkünfte und bei der Auswertung von Mitteilungen sind konkrete Verwaltungsanweisungen zum Verfahrensablauf zu erlassen.

2) Der ORH hat sich bei seiner Prüfung Listen mit Tarifentlastungen bei der Einkommensteuer und Listen mit Kürzungen des Gewerbeertrags bei der Gewerbebesteuer vorlegen lassen.

24.5 **Stellungnahme des Staatsministeriums**

Das Staatsministerium hat die gezielte Überprüfung bereits veranlagter Einkommensteuerfälle und gesonderter Gewinnfeststellungen bei Personengesellschaften hinsichtlich von Berichtigungsmöglichkeiten zugesagt. Es hat die Anregungen des ORH aufgegriffen und - soweit möglich - bereits umgesetzt.

25 **Verkauf eines staatlichen Grundstücks und Verlagerung der darauf befindlichen Dienststelle**

(Epl. 13 Anlage B Sondervermögen 2 A)

Der Staat hat eine Dienststelle verlagert und das dazugehörige Grundstück verkauft, um einem Unternehmer eine Betriebserweiterung zu ermöglichen. Der Unternehmer hat jedoch weder die in Aussicht gestellten Investitionen getätigt noch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen.

25.1 **Ablauf**

Angrenzend an die Betriebsstätte eines Spielzeugherstellers befand sich eine Dienststelle des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU), die in mehreren Gebäuden untergebracht war.

Im März 1996 teilte das StMLU dem Staatsministerium der Finanzen (StMF) mit, dass der Spielzeughersteller Erwerbsantrag für das staatseigene Grundstück (11 000 m²) gestellt habe, da er ausschließlich hierauf eine dringend notwendige Betriebserweiterung durchführen könne. Dafür wolle er 10 Mio DM investieren und 20 bis 50 neue Arbeitsplätze schaffen. Bei einem Scheitern des Grunderwerbs würde er den Gesamtbetrieb in die neuen Bundesländer verlagern und seine Erweiterungsabsichten dort verwirklichen; ein Betriebsgrundstück sei dort bereits erworben worden. Wegen des spätestens im Frühjahr/Sommer 1997 notwendigen Baubeginns müsse auch die staatliche Dienststelle bis dahin verlagert sein. Das StMLU war bereit, die Dienststelle zu verlagern, wenn als Ersatz vor Ort auf einem geeigneten Grundstück ein Neubau errichtet würde. Unterstützt wurde das Vorhaben durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (StMWVT), den Staatsminister des Innern und die Kommune.

Daraufhin beauftragte das StMF die Bezirksfinanzdirektion mit Verkaufsverhandlungen. Hierbei stellte sich heraus, dass der Unternehmer wegen der geplanten Investitionen finanziell nicht in der Lage war, das Grundstück zu erwerben.

Bei einer Besprechung im April 1996 zwischen den Beteiligten wurde vereinbart, dass die Kommune das Grundstück für 5,96 Mio DM vom Staat erwirbt und dem Unternehmen anschließend ein Erbbaurecht bestellt. Für die zu verlagernde Dienststelle sollte auf einem nahegelegenen, erschlossenen und baurechtlich als Gewerbegebiet ausgewiesenen staatlichen Grundstück (10 000 m²) ein Neubau errichtet und zusätzlich das Gebäude einer anderen Dienststelle um- und ausgebaut werden. Um das staatliche Grundstück innerhalb der geforderten kurzen Frist räumen zu können, sollte die Neubaumaßnahme außerplanmäßig im Epl. 14 nachgewiesen und nicht von der Bauverwaltung durchgeführt, sondern auf der Basis eines Leistungsprogramms an einen Generalunternehmer vergeben und aus Grundstockmitteln finanziert werden.

Am 17. Mai 1996 hat das StMF dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen dieses Verhandlungsergebnis zur Zustimmung vorgelegt. Dabei wurde vorausgesetzt, dass die Verlagerung weitestgehend kostenneutral erfolgen müsse. Der Verkaufserlös von 5,96 Mio DM musste aufgewendet werden, um die Dienststellenverlagerung (Neu-, Um- und Ausbau) durchzuführen. Der Wert des für den Neubau erforderlichen Grundstücks (3 Mio DM) wurde in den Unterlagen nicht beziffert.

25.2 Derzeitige Situation

Der Unternehmer hat bis heute keine Erweiterungsbauten auf dem ehemaligen staatlichen Grundstück errichtet. Lediglich bestehende Bauten wurden mit einem Aufwand von 1 Mio DM in den Betriebsablauf des Unternehmens integriert. Neue Arbeitsplätze wurden nicht geschaffen.

25.3 Folgerungen des ORH

Das StMF hätte die Voraussetzungen für den Verkauf und die Realisierung der angekündigten Betriebserweiterung besonders gründlich und kritisch prüfen müssen. Es gab sich aber mit mündlichen Absichtserklärungen des Unternehmers zufrieden, auch Unterlagen über die geplanten Investitionen wurden weder angefordert noch vorgelegt. Weiterhin führte der vom Unternehmer aufgebaute Zeitdruck dazu, dass dem Unternehmen die Verfügungsgewalt über das Grundstück in unnötiger Eile überlassen wurde.

Nachdem auch die sonst übliche vertragliche Sicherung des Verkaufszwecks ohne Begründung unterlassen und damit jede Kontroll- und Korrekturmöglichkeit gegenüber dem Unternehmer aus der Hand gegeben wurde, kann der Zweck der Transaktion weder durchgesetzt noch die Angelegenheit rückgängig gemacht werden. Dieses Vorgehen ist umso kritikwürdiger, als der Verkauf einer aktiv genutzten und weiterhin benötigten Dienststelle überhaupt nur durch ein besonderes staatliches Interesse zu rechtfertigen ist (Art. 64 BayHO). Das vom Staat verfolgte Ziel, mit dem Verkauf des Grundstücks und der Verlagerung der Dienststelle, Investitionen und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu erreichen, wurde verfehlt.

25.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium teilt mit, dass es sich bei der Beurteilung des Vorgangs auf die Aussagen aller anderen Beteiligten verlassen habe. Von der Anforderung von Nachweisen sei daher abgesehen worden, zumal keine Anhaltspunkte vorlagen, an deren Aussagen zu zweifeln. Die künftige Entwicklung des Spielwarenmarktes und damit verbunden die wirtschaftliche Lage des Unternehmens seien nicht vorhersehbar gewesen.

Die Vereinbarung eines Wiederkaufsrechts sah das Staatsministerium für nicht erforderlich an, da der Kaufpreis um rund 1,4 Mio DM über dem staatlichen Wertgutachten lag; zudem sei das Grundstück nicht unmittelbar an den Unternehmer, sondern an die Kommune veräußert worden.

Zusammenfassend wird geltend gemacht, dass durch die Verlagerung der staatlichen Dienststelle die Abwanderung des Unternehmens nach Brandenburg vermieden werden konnte und somit das von allen Beteiligten verfolgte Ziel erreicht worden sei.

25.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH gibt zu bedenken, dass das in jeder Hinsicht ungewöhnliche Grundstücksgeschäft eine entsprechend sorgfältige Sachbehandlung durch das für Grundstücksgeschäfte verantwortliche Staatsministerium hätte erfahren müssen und nicht auf den ungeprüften Aussagen anderer Beteiligter mit unterschiedlichsten Interessen aufbauen durfte. Schließlich wurde von dem Grundsatz abgewichen, dass Vermögensgegenstände nur veräußert werden dürfen, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Staates nicht benötigt werden.

Auch die Sicherung des Verkaufszwecks hätte, nachdem die übliche Bestellung eines Wiederkaufsrechts als unpraktikabel erachtet wurde, in anderer geeigneter Weise vorgenommen werden können. Zumindest hätte jedoch jegliche Unterlassung einer Sicherung, ebenso wie der Wert des für den Neubau erforderlichen Grundstücks, in der Vorlage an den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen erwähnt werden müssen, um alle für die Entscheidungsfindung wesentlichen Umstände darzulegen.

Der ORH erinnert daran, dass dem Unternehmen durch den Verkauf eine Betriebs-erweiterung ermöglicht werden sollte. Die damit verbundene Schaffung von 20 bis 50 zusätzlichen Arbeitsplätzen war das vordringliche, auch in der Vorlage an den Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen dargelegte Ziel. Ob das Verbleiben der Firma in Bayern auf das Grundstücksgeschäft zurückzuführen ist, steht im Übrigen mangels geeigneter Nachweise - wie oft in derartigen Fällen - nicht fest.

So haben Staat und Kommune zusammen 8,96 Mio DM eingesetzt, ohne das Ziel, neue Arbeitsplätze zu schaffen, zu erreichen.

Staatsministerium
für
Wirtschaft, Verkehr und Technologie

26 Verzicht auf die Rückforderung einer Zuwendung

(Kap. 07 04 TitGr. 71, 72)

Eine Regierung hat auf die Rückforderung von 515 000 DM verzichtet, obwohl dies nach Auffassung des Staatsministeriums haushaltsrechtlich geboten war.

26.1 Sachstand

Einem Hersteller von Präzisionsteilen wurde 1992 für eine Betriebserweiterung mit Kosten von 8,5 Mio DM ein Zuschuss von 680 000 DM zugesagt. Da letztlich nur 6,864 Mio DM zuwendungsfähige Kosten angefallen waren, wurde die Zuwendung auf 549 000 DM gekürzt.

Der ORH hat im Jahresbericht 1998 (TNr. 28.4) beanstandet, dass der Zuwendungsbetrag längere Zeit als Festgeld angelegt worden ist. Ferner wurde festgestellt, dass der Unternehmer Wirtschaftsgüter im Umfang von 425 000 DM bereits vor der Antragstellung am 27. Dezember 1990 bestellt hatte, obwohl er sowohl im Antrag wie später auch im Verwendungsnachweis versichert hatte, mit der Maßnahme nicht vorzeitig begonnen zu haben. Der Begriff des Maßnahmebeginns - u.a. die Bestellung von beweglichen Wirtschaftsgütern - war in der Anlage zum Antrag ausdrücklich erläutert und die Kenntnisnahme hiervon wurde vom Antragsteller schriftlich bestätigt.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen schlug die Regierung im Mai 1998 vor, die zuwendungsfähigen Kosten um 425 000 DM zu kürzen und entsprechend dem Fördersatz von 8 % einen Teil des Zuschusses (34 000 DM) zurückzufordern.

Das Staatsministerium dagegen vertrat im November 1998 die Auffassung, dass die Investitionen insgesamt Gegenstand des Förderantrags seien und dem Antrag-

steller bekannt war, dass Investitionen vor der Antragstellung nicht gefördert werden. Damit sei von falschen Erklärungen bei Antragstellung und Verwendungsnachweis auszugehen und die gesamte Förderung zu widerrufen. Ferner sei die Staatsanwaltschaft wegen Verdachts auf Subventionsbetrug zu informieren.

Im Februar 1999 teilte die Regierung der Staatsanwaltschaft den Sachverhalt mit.

Die Landesanstalt für Aufbaufinanzierung (LfA) erließ im März 1999 vorsorglich einen Rückforderungsbescheid über die gesamte Fördersumme, gegen den der Unternehmer Widerspruch einlegte mit der Begründung, er habe den Begriff „Vorhabensbeginn“ falsch ausgelegt.

Die Staatsanwaltschaft gelangte im Oktober 1999 zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der falschen Angaben im Antrag die Verjährungsfrist von fünf Jahren abgelaufen sei. Die falschen Angaben im Verwendungsnachweis erfüllten zwar den Tatbestand des Subventionsbetrugs, das Verfahren sei aber in Anbetracht des geltend gemachten Schadens von nur 34 000 DM bei einem Gesamtzuschuss von 680 000 DM wegen fehlenden öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung einzustellen.

Bei der weiteren Bearbeitung führte die Regierung mit Schreiben vom 23. November 1999 aus, dass zwar ein Verstoß des Unternehmers vorliege, in Anlehnung an die Argumentation der Staatsanwaltschaft aber nur von einer geringen Schuld auszugehen sei. Deshalb sollte an der bereits früher erwogenen anteiligen Rückforderung festgehalten werden.

Die LfA hob auf Bitte der Regierung, die gleichzeitig das Staatsministerium unterrichtet hatte, im Januar 2000 den Rückforderungsbescheid auf und begrenzte die Rückforderung auf 34 000 DM zuzüglich Zinsen. Unabhängig davon unterblieb auch die Rückforderung der Zinsen von 30 000 DM aus den als Festgeld angelegten Fördermitteln, obwohl sich der Zuwendungsempfänger damit einverstanden erklärt hatte.

Das Staatsministerium teilte dem ORH im Mai 2000 diesen Sachverhalt ohne Stellungnahme mit.

26.2 Auffassung des ORH

Das Verhalten des Staatsministeriums ist für den ORH widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Die feststehende und von allen Beteiligten unbestrittene Tatsache des nicht genehmigten vorzeitigen Maßnahmebeginns hätte nach den Zuwendungsbestimmungen zu einer Rückforderung der gesamten Zuwendung führen müssen. Die Einstellung der Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft hat für die förderrechtlich zu ziehenden Konsequenzen keine Bedeutung.

Das Staatsministerium hätte deshalb entsprechend seiner im November 1998 vertretenen Auffassung die Vorgehensweise der Regierung nicht zulassen dürfen, sondern vielmehr diese anweisen müssen, den gesamten Zuschuss von 549 000 DM zurückfordern zu lassen.

26.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium legt Wert auf die Feststellung, dass es die Regierungen in einer Dienstbesprechung am 12. April 2000 darauf hingewiesen habe, dass die Einstellung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen **allein** nicht ausreiche, einem Widerspruch stattzugeben, weil hierfür Verwaltungs- und Haushaltsrecht maßgeblich seien. Im vorliegenden Fall habe es bereits im Anschluss an das Schreiben der Regierung vom 23. November 1999 dieser telefonisch mitgeteilt, dass die darin angeführte Begründung nicht ausreiche, dem Widerspruch stattzugeben.

Des Weiteren verweist das Staatsministerium auf die Zuständigkeit der Regierung hinsichtlich der Entscheidung über die Rückforderung und führt an, dass es von dieser erst in Gestalt des von der LfA übermittelten Änderungsbescheids vom 18. Januar 2000 erfahren habe. Die Regierung sei vom Staatsministerium mittels zweier Schreiben und eines Telefonats hinreichend über die zu prüfenden entscheidungserheblichen Punkte und ggf. zu treffenden Maßnahmen informiert worden. Das Verhalten des Staatsministeriums sei insoweit nicht widersprüchlich, sondern konsequent gewesen, da es insbesondere bei seiner im November 1998 vertretenen Auffassung geblieben sei.

Im Übrigen werde die Auffassung des ORH geteilt, dass die Einstellung der Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft für die förderrechtlich zu ziehenden Konsequenzen keine Bedeutung habe. Im vorliegenden Fall sei der Verzicht auf die Rückforderung auch nicht mit der Einstellung des Strafverfahrens begründet worden; es sei vielmehr im Änderungsbescheid nur in dem Zusammenhang darauf

verwiesen worden, dass sich die Geschäftsführung mit dem Sachverhalt „vorzeitiger Maßnahmebeginn“ nicht hinreichend genau auseinandergesetzt habe.

Zur unterbliebenen Rückforderung von Zinsen aus den als Festgeld angelegten Fördermitteln hat sich das Staatsministerium nicht geäußert.

26.4 Schlussbemerkung des ORH

Ein allgemeiner Hinweis des Staatsministeriums in einer Dienstbesprechung, nach Schaffung vollendeter Tatsachen durch die Regierung, konnte eine rechtzeitige Weisung nicht ersetzen.

Wenn sich das Staatsministerium schon mit der Angelegenheit beschäftigt hat, ist nicht nachvollziehbar, dass es seine Auffassung nicht mit Nachdruck durchsetzte.

27 Förderung eines Jagd- und Fischereimuseums

(Kap. 07 04 Tit. 883 72)

Ein Zweckverband hat zur Errichtung eines Museums aus dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm und anderen Mitteln 5,2 Mio DM erhalten.

Der Zweckungszweck wurde nicht erreicht, da die Förderung keine nennenswerte Steigerung des Freizeitwerts in der Region bewirkte, sondern in erster Linie zu Vorteilen für den privaten Grundstückseigentümer und den Betrieb seines nahegelegenen Wildparks geführt hat.

27.1 Situation

Die Regierung von Oberfranken hat 1991 einem Zweckverband (Gemeinde, Landkreis, Stiftung Deutsches Jagd- und Fischereimuseum und Förderverein) zur Errichtung der Außenstelle eines Jagd- und Fischereimuseums durch Um- und Ausbau des leerstehenden Flügels eines Schlosses aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms einen Zuschuss von 1 988 000 DM und ein Darlehen von 710 000 DM gewährt. Daneben hat der Zweckverband weitere Mittel von 2,53 Mio DM erhalten (vgl. Zahlenübersicht 1). Die Eigenmittel des Zweckverbandes betragen 738 000 DM.

Finanzierung

Zahlenübersicht 1

Fördermittel	Zuschuss DM	Darlehen DM
Wirtschaftsförderung	1 988 000	710 000
Entschädigungsfonds	685 000	95 000
Oberfrankenstiftung	950 000	-
Bayerische Landesstiftung	700 000	-
Jagdabgabe	70 000	-
Landesverband der Fischer	30 000	-
zusammen	4 423 000	805 000

Der Umbau wurde im Jahre 1995 mit Gesamtkosten von 5,95 Mio DM abgeschlossen. Die Prüfung des Verwendungsnachweises führte zu einer Rückforderung von 30 000 DM; damit beläuft sich der Zuschuss aus Mitteln der Regionalförderung auf 1,96 Mio DM.

Der Schlosseigentümer trug zur Finanzierung nichts bei. Er stellt den seit Jahren ungenutzten Westflügel seines Schlosses 30 Jahre unentgeltlich für den Museumsbetrieb zur Verfügung. Die laufenden Kosten des Betriebs sollten, soweit sie nicht durch Einnahmen zu decken sind, vom Förderverein getragen werden.

Das Museum (einschließlich Seminarräume und Werkstätte) hat eine Nutzfläche von 2 300 m² und umfasst mit Ausnahme einer privat genutzten Wohnung alle drei Stockwerke des Seitenflügels.

27.2 Feststellungen des ORH

Die Förderung aus Mitteln des Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramms soll eine Steigerung des Freizeitwerts bewirken. Voraussetzung ist deshalb nach Auffassung der Verwaltung eine **erhebliche Fremdenverkehrsattraktivität** der Maßnahme, an die ein **strenger Maßstab** anzulegen ist. Das Förderprojekt soll gewissermaßen zu einem Kristallisations- und Anziehungspunkt für den Tourismus werden und damit wirtschaftliche Impulse geben. Diese Voraussetzung ist für den ORH trotz der Bestätigungen der Landesstelle für nichtstaatliche Museen hinsichtlich der überregionalen Bedeutung sowie der Regierung bezüglich des fremdenverkehrsfördernden Charakters des Museums nicht gegeben.

Die tatsächliche Fremdenverkehrsattraktion ist nämlich nicht das Museum, sondern ein Wildpark, der sich unmittelbar an das Schloss anschließt und vom Schlosseigentümer betrieben wird. Er besteht seit 1970, wurde 1992 durch einen Jagdfalkenhof ergänzt und zieht jährlich 80 000 Besucher an. Dahinter bleiben die Besucherzahlen des Museums weit zurück, wie Zahlenübersicht 2 zeigt:

Museumsbesucher 1995 bis 1999

Zahlenübersicht 2

Kartenart	1995	1996	1997	1998	1999
Einzelkarte	7 137	7 639	1 903	1 636	1 828
Kombikarte	-	-	23 645	25 476	22 251
zusammen	7 137	7 639	25 548	27 112	24 079

Die Steigerung der Besucherzahlen ab 1997 ist darauf zurückzuführen, dass der Wildpark nur noch mit einer Kombikarte besucht werden kann, die gleichzeitig zum Besuch des Museums berechtigt. Das Museum wird trotz Kombikarte nur von einem knappen Drittel der Wildparkbesucher besucht. Diese Zahlen zeigen, dass selbst bei Anlegung eines weniger strengen Maßstabs keine Mittel der Regionalförderung für den Umbau des Schlosses gewährt werden durften, da das Museum zwar als gute Ergänzung des bestehenden Wildparks betrachtet werden kann, eine starke eigene Anziehungskraft aber nicht entwickelt.

Auch das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie hatte im Hinblick auf die bereits im Umkreis bestehenden Museen (Dampflokomotivmuseum Neuenmarkt, Trachtenpuppenmuseum Neustadt bei Coburg, Fichtelgebirgsmuseum Wunsiedel, Korbmuseum Michelau, Bauernhofmuseum Kleinlosnitz und das nur wenige Kilometer entfernte Gerätemuseum Ahorn) ursprünglich Bedenken wegen einer „Überversorgung“ Oberfrankens mit Fremdenverkehrsmuseen. Warum das Staatsministerium diese Bedenken schließlich zurückgestellt hat, ist nicht aktenkundig.

Es wurde auch nicht in die Überlegungen mit einbezogen, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung für den Regierungsbezirk Oberfranken im originären Bereich der Wirtschaftsförderung ein Antragsüberhang bestand, der die verfügbaren Mittel um mehr als das Doppelte überstieg.

Schließlich hätte auch die wirtschaftliche Interessenlage nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Zuwendungsempfänger ist zwar der Zweckverband; die Vorteile von

Umbau und Renovierung kommen aber vor allem dem Gebäudeeigentümer und Betreiber des Wildparks zugute. Mit der Einführung der Kombikarte 1997 wurde der Eintrittspreis um 3 DM auf 12 DM erhöht, wovon der Zweckverband 0,50 DM erhält. Dadurch erzielte der Schlosseigentümer mit seinem Wildpark jährlich Mehreinnahmen von 175 000 DM, während der Zweckverband inzwischen Defizite erwirtschaftet. Hinzu kommt, dass der Landkreis entgegen den ursprünglichen Vereinbarungen einen Betriebskostenzuschuss von jährlich 100 000 DM leistet, um eine Schließung des Museums und die damit verbundene Rückzahlung der Fördermittel zu vermeiden.

Ursprünglich plante der Schlossherr, das Museum durch einen Förderverein zu errichten (Gesamtkosten 2,2 Mio DM). Nachdem dieser als Zuwendungsempfänger aber nicht in Betracht gekommen wäre, da nach den RÖFE¹ nur kommunale Körperschaften förderfähig sind, wurde in enger Abstimmung mit der Regierung die dargestellte Lösung mit Gesamtkosten von 5,95 Mio DM gefunden.

27.3 Zusammenfassung

Die gewährten Zuschüsse (4,4 Mio DM) und Darlehen (0,8 Mio DM) haben nach Auffassung des ORH zu keiner nennenswerten Steigerung des Freizeitwerts in der Region geführt, sondern in erster Linie die Renovierung eines ungenutzten Schlossflügels bewirkt, dessen museale Nutzung für den Eigentümer als ideale Ergänzung des Wildparks zu sehen ist.

Außerdem stellt sich - wenn auch außerhalb des Prüfungsverfahrens - die Frage, warum der Zweckverband mit dem Wildparkbetreiber nicht zu einer Vereinbarung über die Erhöhung des Anteils an den Einnahmen aus der Kombikarte finden kann.

27.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium vertritt den Standpunkt, dass dem Museum auch unter Anlegung eines strengen Maßstabs eine erhebliche Fremdenverkehrsbedeutung zuerkannt werden muss, da ihm u.a. von den zuständigen Stellen eine überregionale Bedeutung bescheinigt wurde, die Unterbringung in einem Schloss besondere Attraktivität versprach und es voll in die Touristikwerbung des Landkreises integriert wurde.

1) Richtlinien zur Förderung von Fremdenverkehrseinrichtungen öffentlicher Körperschaften

Es macht geltend, dass sich Wildpark und Museum gegenseitig bedingen, um attraktiv zu sein und der Museumszweck nur zusammen mit dem Wildpark zu verwirklichen war. Das Staatsministerium bestreitet, aus der Entwicklung der Besucherzahlen - insbesondere die hohe Zahl der Wildparkbesucher, die trotz Kombikarte auf den Besuch des Museums verzichten - eine mangelnde Fremdenverkehrsbedeutung ableiten zu können. Es verweist darauf, dass das Jagd- und Fischereimuseum nach Besucherzahlen gemessen über dem Durchschnitt liege und an zweiter Stelle im Landkreis stünde.

Der Zuwendungszweck habe in der Erweiterung des Fremdenverkehrsangebots und der Bereicherung der vielfältigen Museumslandschaft des Coburger Landes gelegen, um möglichst unterschiedliche Interessen und Besuchergruppen anzusprechen.

Das Staatsministerium stellt fest, dass nicht der Schlossflügel renoviert wurde, sondern die Baumaßnahmen sich auf den Um- und Ausbau der Räumlichkeiten zum Museum beschränkten. Dach und Außenfassade seien Jahre vorher renoviert worden.

27.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält die Begründung des Staatsministeriums für nicht stichhaltig. Angesichts der nur als dürftig zu bezeichnenden Zahl von Besuchern, die ausschließlich eine zum Einzeleintritt in das Museum berechtigende Karte erwerben (1997: 1 903, 1998: 1 636, 1999: 1 828) kann von einer erheblichen Fremdenverkehrsattraktivität nicht gesprochen werden. Die Tatsache, dass 1999 von den Besuchern des Wildparks, die nur eine Kombikarte erwerben konnten, trotz bezahlten Eintritts bis zu 73 % auf den Besuch des Museums verzichteten, spricht für sich. Auch die Tatsache, dass der Zweckverband erst auf Drängen der Regierung die Förderung des Fremdenverkehrs in einem Nebensatz als Satzungszweck in die Satzung aufgenommen hat („Der Zweckverband fördert und pflegt...und dadurch auch den Fremdenverkehr“) stützt nach Auffassung des ORH seine Einschätzung hinsichtlich der fehlenden Fremdenverkehrsattraktivität von Anbeginn. Hinzu kommt, dass die Besucherzahlen des Wildparks schon vor Eröffnung des Museums (Mitte 1995) deutlich höher lagen (1991: 94 000 Besucher) und somit auch Zweifel bezüglich einer Steigerung seiner Attraktivität angebracht sind.

Zu der vom Staatsministerium erwähnten vorangegangenen Renovierung ist anzumerken, dass auch hierzu eine staatliche Förderung in Höhe von 540 000 DM (je zur Hälfte Zuschuss und Darlehen) gewährt worden ist.

28 Förderung des Baus von Erdgasleitungen

(Kap. 07 05 Tit. 892 75)

Der Staat hat in drei geprüften Fällen Erdgasleitungen mit 7,5 Mio DM bezuschusst, obwohl eine Förderung der Unternehmen wegen ihrer guten Ertragslage nicht erforderlich gewesen wäre.

28.1 Frühere Prüfungsergebnisse

Der ORH hatte bereits in seinem Jahresbericht 1990 (TNr. 23) Mitnahmeeffekte bei der Förderung von Erschließungsvorhaben der Gasversorgung festgestellt. Im Jahresbericht 1992 (TNr. 24) hat er diese Förderung erneut aufgegriffen und sie insbesondere wegen der guten Ertragsituation der Gasversorgungsunternehmen als entbehrlich erachtet.

Der Landtag hat die Staatsregierung daraufhin mit Beschluss vom 17. Juni 1993² ersucht, „bei Erschließungsvorhaben der Gasversorgung angesichts der bereits erreichten guten Infrastruktur sowie der Aufgabenstellung und wirtschaftlichen Verhältnisse der Gasversorgungsunternehmen ein Gesamtkonzept für noch geplante überörtliche Erdgasleitungen unter Gesichtspunkten der Ökologie, Strukturpolitik und Wirtschaftlichkeit vorzulegen und eine Prioritätenliste zu erstellen, wobei dem Gesichtspunkt der Eigenfinanzierung ein hoher Stellenwert beizumessen ist“.

28.2 Erneute Prüfung

Der ORH hat 1999 drei Fördermaßnahmen zur Errichtung von Erdgas-Hochdruckleitungen dreier verschiedener Gasversorgungsunternehmen geprüft.

2) LT-Drucksache 12/11732 Nr. 2 Buchstabe g

Förderdaten 1993 (Zeitpunkt der Bewilligung)

Zahlenübersicht

Förder- maßnahme	Länge km	Gesamt- kosten Mio DM	zuwendungs- fähige Kosten Mio DM	Zuwendung		Beiträge Dritter Mio DM	Eigenmittel	
				Mio DM	% 1)		Mio DM	% 2)
Leitung 1	8,4	2,32	2,18	1,3	59,6	0,10	0,92	39,7
Leitung 2	7,5	1,93	1,79	1,2	67,0	0,35	0,38	19,7
Leitung 3	24,7	9,70	8,79	5,0	56,9	3,00	1,70	17,6

1) Anteil an den zuwendungsfähigen Kosten

2) Anteil an den Gesamtkosten

Zuwendungen dürfen gemäß § 6 Abs. 2 Satz 1 Energiewirtschaftsgesetz a.F. nur gewährt werden, wenn die Versorgung eines Gebiets aus staatlicher Sicht zwar notwendig, aus unternehmerischer Sicht aber so unwirtschaftlich ist, dass sie dem betreffenden Unternehmen auch unter Berücksichtigung seiner Ertragslage nicht ohne staatliche Zuwendung zugemutet werden kann. Deshalb hat der ORH jeweils die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen und die Leistungskraft (Ertragslage) der Unternehmen untersucht.

28.2.1 Wirtschaftlichkeit

Nach den Erläuterungen im Haushaltsplan sollen Zuschüsse zurückgezahlt werden, wenn die geförderte Leitung wirtschaftlich betrieben werden kann. In den Zuwendungsbescheiden ist deshalb bestimmt, dass der gesamte Zuschuss zurückzuzahlen ist, wenn die in zehn Jahren transportierte tatsächliche Gasmenge die für den Zeitraum geplante Durchsatzmenge um mehr als die Hälfte übersteigt.

Bereits im Jahresbericht 1990 wurde darauf hingewiesen, dass bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einer Gasleitung nicht nur die Anfangsphase, sondern die gesamte, der Investitionsrechnung zugrunde gelegte Nutzungsdauer von 25 und mehr Jahren berücksichtigt werden muss, da erfahrungsgemäß die Anfangsverluste der ersten zehn Jahre durch spätere Gewinne mehr als kompensiert werden können.

Wären bei den drei geprüften Leitungen die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf längere Zeiträume ausgerichtet worden, so hätte sich eine Rentabilität auch ohne staatliche Zuschüsse ergeben.

28.2.2 Leistungskraft

Die Auswertung der maßgeblichen Einflussgrößen (Cash Flow, Jahresüberschuss, Bilanzsumme, Gasabsatz, Baukosten) ergab, dass die Leistungskraft aller drei Unternehmen ausgereicht hätte, die Projekte ohne staatliche Hilfe zu finanzieren. Allein schon deshalb hätten die Zuwendungen von insgesamt 7,5 Mio DM nicht gewährt werden dürfen.

Demgegenüber vertritt das Staatsministerium nach wie vor die Ansicht, dass die generelle Ertragslage der Unternehmen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Bemessung der Zuwendung hat. Es geht davon aus, dass die Unternehmen nicht gezwungen werden können, die energie- und strukturpolitisch gewünschten Maßnahmen durchzuführen und es deshalb des Anreizes der Förderung bedarf. Der ORH weist demgegenüber darauf hin, dass die Gasversorgungsunternehmen verpflichtet waren, das durch Konzessionsvertrag abgegrenzte Gebiet sinnvoll zu erschließen, soweit es - bezogen auf das gesamte Konzessionsgebiet - zumutbar war. Angesichts der Ertragslage waren die Erschließungsmaßnahmen zumutbar.

28.2.3 Bemessung der Zuwendungen

Aus den Unterlagen geht nicht hervor, wie die Höhe der gewährten Zuwendung (siehe Zahlenübersicht) jeweils ermittelt wurde. Das Staatsministerium erklärt hierzu, für die Bemessung der Zuwendung würden die von den Antragstellern vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen herangezogen. Nach Ansicht des ORH wären aber in allen drei Fällen die zum Zeitpunkt der Bewilligung aktuellen Geschäftsdaten einzubeziehen gewesen. Außerdem hätte dargelegt werden müssen, nach welchen Kriterien Kapitalkosten und Betriebskostensätze unter Einschluss der Deckungsbeiträge für das Gesamtsystem in die Berechnungen einbezogen worden sind.

28.2.4 Zuwendungskürzungen

Bei zwei der drei Leitungen waren aufgrund der Prüfung die von der Verwaltung als zuwendungsfähig anerkannten Kosten um insgesamt 115 000 DM zu kürzen. Die Rückforderungsbescheide werden nach Mitteilung des Staatsministeriums in Kürze erlassen.

28.3 Schlussbemerkung

Die Ertragssituation der Gasversorgungsunternehmen, die bereits im Jahre 1992 als sehr gut bezeichnet werden konnte, hat sich seither noch weiter verbessert. Dies ist auch an der niedrigen Außenfinanzierungsquote der Unternehmen abzulesen, die 1997 im Durchschnitt aller Länder bei 26,8 % (in Bayern sogar nur bei 16,9 %) lag.³ Allein daran zeigt sich, dass die im Jahr 2000 auslaufende staatliche Förderung schon seit längerem nicht mehr nötig gewesen wäre.

29 Förderung von Omnibussen für den ÖPNV

(Kap. 07 07 Tit. 883 01 und 892 05 sowie Kap. 13 10 Tit. 883 09)

Die Förderung von Omnibussen für den ÖPNV sollte auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt werden, um Ungleichbehandlungen zu vermeiden, Sparanreize zu geben und den Verwaltungsaufwand zu senken. Auch die bisher nicht berücksichtigten, teilweise hohen Restwerte der zu ersetzenden Busse sollten als Pauschalbeträge abgesetzt werden. Außerdem sollte besser auf die Belange von Behinderten und sonstigen Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigung geachtet werden.

29.1 Fördergrundlagen

Der Staat fördert die Beschaffung von Omnibussen privater oder öffentlicher Unternehmen zum Einsatz im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) seit 1992 mit 50 %⁴ der zuwendungsfähigen Anschaffungskosten aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG).⁵ Es dürfen nur Standard-Linienbusse gefördert werden, die zum Erhalt oder zur Verbesserung von Linienverkehren nach § 42 Personenbeförderungsgesetz erforderlich sind und überwiegend, d.h. zu mehr als 50 % dort eingesetzt werden. Der Umfang der Förderung von 1997 bis 1999 ist in Zahlenübersicht 1 dargestellt.

3) „Ausgewählte Zahlen der Energiewirtschaft“, Statistisches Bundesamt, September 1999 und 119. BGW-Statistik (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserversorgungsunternehmen)

4) Fördersatz gemäß Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (vgl. Vermerk des Staatsministeriums vom 6. Oktober 1992 Nr. 70516 - VII/36 - 45796 e.o.)

5) Seit 1998 werden Beschaffungen auch mit Landesmitteln gefördert.

Umfang der Förderung

Zahlenübersicht 1

Jahr	geförderte Busse Anzahl	Zuwendungen Mio DM
1997	420	82,4
1998	553	113,6
1999	568	115,9

Seit der Novellierung des GVFG im Jahre 1992 sind für die Förderung von Standard-Linienbussen nicht mehr alle Regelungen nach dem bayerischen „Förderprogramm ÖPNV“ vom 14. November 1989 anwendbar. Es besteht aber noch immer lediglich ein Entwurf von 1995 zur Anpassung der RZ-ÖPNV.⁶ Das Staatsministerium hat auf mehrfachen Nachfragen des ORH nun mitgeteilt, dass es den Regierungen nochmals einen Entwurf zur Stellungnahme übermittelt habe, um dann alle Beteiligten erneut anzuhören.

29.2 Prüfungsfeststellungen

Der ORH hat mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer Querschnittsuntersuchung die bestimmungsgemäße Verwendung der Zuwendungen für die im Jahr 1997 für den ÖPNV beschafften Omnibusse geprüft. Dabei wurden in allen Regierungsbezirken bei insgesamt 192 Bussen (25 Erst- und 167 Ersatzbeschaffungen) örtliche Erhebungen durchgeführt. Für diese Busse wurden bei zuwendungsfähigen Gesamtkosten von 82 Mio DM Zuschüsse von 41 Mio DM gewährt.

29.2.1 Anschaffungskosten

Werden die zuwendungsfähigen Anschaffungskosten der 192 Busse nach Fahrzeugtypen und Kosten je Platz analysiert, ergeben sich unerwartet große Streubreiten:

6) Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaats Bayern für Nahverkehrsinvestitionen

Zuwendungsfähige Kosten pro Platz

Zahlenübersicht 2

Fahrzeuge		zuwendungsfähige Kosten TDM		Sitz- und Stehplätze Anzahl		zuwendungsfähige Kosten je Platz DM	
Typ	Anzahl	Mittelwert	Streuung	Mittelwert	Streuung	Mittelwert	Streuung
Niederflurbus	109	430	338 - 590	93	49 - 105	4 620	3 439 - 8 571
Überlandbus	62	413	333 - 548	93	55 - 128	4 460	3 368 - 7 273
Gelenkbus	14	590	503 - 626	144	119 - 155	3 737	3 516 - 4 482
„Midi“-Bus	5	209	105 - 278	29	25 - 35	7 151	4 210 - 10 692
Doppeldeckerbus	2	615	580 - 650	117	98 - 136	5 256	4 265 - 6 633

Die Ursachen für diese Streubreiten sind vielfältig. Unter anderem fällt die Fahrzeugausstattung sehr unterschiedlich aus. Vor allem aber war festzustellen, dass sich viele Busunternehmer mit ihrem Fuhrpark auf bestimmte Bushersteller festgelegt haben und bei diesen auch wegen der Fahrzeugwartung bleiben wollen. Deshalb schreiben sie weder aus noch holen sie Vergleichsangebote ein. Die Regierungen greifen dies meist nicht auf, sondern erkennen bei der Antragsprüfung auch höhere Anschaffungskosten an und gewähren hierzu 50 % Zuschuss. Diese Verfahrensweise widerspricht den Grundsätzen des Haushaltsrechts und der Gleichbehandlung.

Die Förderung der Busse sollte deshalb auf eine Festbetragsfinanzierung umgestellt werden. Sie ist in Form einer Staffelung nach Fahrzeugtypen und/oder Zahl der Plätze besonders geeignet, Ungleichbehandlungen zu vermeiden, einen Sparanreiz zu geben, den Verwaltungsaufwand zu senken und den Staatshaushalt zu entlasten.

Das Staatsministerium ist dieser Anregung bisher nicht gefolgt und begründete dies zunächst mit einer Beeinträchtigung des Verhandlungsspielraums und einer Benachteiligung kleinerer Unternehmen. Der ORH konnte anhand seiner Prüfungsergebnisse jedoch darlegen, dass die kostengünstige Beschaffung weniger von der Größe des Unternehmens oder vom Auftragsumfang abhängt, als vielmehr von der wettbewerbseinengenden Festlegung auf bestimmte Hersteller, die zwar aus der Sicht des Unternehmens verständlich sein mag, aber nicht die Höhe der Zuwendung bestimmen sollte.

Nunmehr sieht das Staatsministerium vor allem negative Auswirkungen auf den derzeitigen Qualitätsstandard des ÖPNV und ist der Auffassung, dass dann ein

einheitlicher Standard geschaffen werden müsste, unter dem sich alle einzuordnen hätten. Dies würde aber den verschiedenartigen Anforderungen an den ÖPNV in Stadt und Land nicht gerecht. Der ORH hält auch diese Begründung für wenig überzeugend. Soweit höhere Anforderungen an städtische Busse bestehen, kann dies mit einem höheren Festbetrag berücksichtigt werden. Im Übrigen ist der erforderliche Standard einzuhalten, ein darüber hinausgehender jedoch ohnehin nicht förderfähig. Bei einer Festbetragsfinanzierung bleibt es dem Unternehmen selbstverständlich unbenommen, weitere für zweckmäßig oder wünschenswert erachtete Ausstattungen zu wählen oder einen bestimmten Hersteller zu bevorzugen.

29.2.2 Erlöse beim Verkauf von Altfahrzeugen

Bisher werden Verkaufserlöse für die Altfahrzeuge bei der Bewilligung von Ersatzfahrzeugen generell nicht berücksichtigt, obwohl dabei z.T. erhebliche Einnahmen erzielt werden.

Bei den 167 geprüften Ersatzbeschaffungen stehen zuwendungsfähigen Gesamtkosten von 72 Mio DM Erlöse von knapp 6 Mio DM für 150 Altfahrzeuge gegenüber. Der höchste Verkaufserlös von 183 000 DM wurde für einen sieben Jahre alten Bus mit 460 000 km Laufleistung erzielt, so dass das Unternehmen bei der Wiederbeschaffung nur noch 17 000 DM Eigenmittel (weniger als 5 % der Anschaffungskosten) einsetzen musste.

Die Auswertung nach Altersstufen ergab, dass für Fahrzeuge zwischen fünf und sieben Jahren ein durchschnittlicher Erlös von über 100 000 DM erzielt wurde. Fahrzeuge zwischen acht und zehn Jahren erreichten durchschnittlich Erlöse von nahezu 50 000 DM und zwischen 11 und 13 Jahren immer noch über 30 000 DM.

Nach Ansicht des ORH muss künftig der Restwert der zu ersetzenden Busse bei der Bemessung des Festbetrags abgesetzt werden, wobei dies, um aufwendige Ermittlungen zu vermeiden, in pauschalierter Form abhängig von Alter und Laufleistung der Omnibusse erfolgen sollte. Andernfalls müsste die Bindungsfrist von bisher fünf Jahren wesentlich verlängert werden.

Das Staatsministerium ist bisher weder bereit, die Verkaufserlöse zu berücksichtigen, noch die Bindungsfrist zu verlängern. Zwar führt es aus, dass „Ersatzbeschaffungen von Fahrzeugen mit einem Alter unter sieben bis acht Jahren bei der bisherigen Förderpraxis so gut wie nicht ins Gewicht fallen“, befürchtet aber bei einer Verlängerung der Bindungsfrist auf z.B. acht Jahre eine nachhaltige Attraktivitäts-

tätseinbuße des ÖPNV. Es erwägt allenfalls, im Rahmen der anstehenden Änderung der RZ-ÖPNV, die Kilometeraufleistung, ab der Busse ohne Berücksichtigung des Restwertes verkauft werden könnten, von derzeit 400 000 km auf mindestens 500 000 km zu erhöhen.

29.2.3 Weitere Feststellungen

- Bei den beschafften Überlandbussen sind die Belange Behinderter und sonstiger Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigung nicht immer ausreichend berücksichtigt. Vielfach ist die Abstellfläche für Rollstühle/Kinderwagen mit geeigneter Sicherungsmöglichkeit nicht freigehalten, sondern mit vier Sitzen auf herausnehmbaren Podesten belegt, die in aller Regel beim Einsatz der Busse im Linienverkehr nicht herausgenommen werden. Die naheliegende Lösung, die Abstellfläche statt mit einem Podest mit Klappsitzen auszustatten, war bei keinem der besichtigten Überlandbusse gewählt worden.
- Auch der leichte und ungehinderte Ein- und Ausstieg ist häufig bei Überlandbussen nicht möglich. Neben höheren Einstiegen sind teilweise klappbare Beifahrersitze vorn oder Klappsitze im hinteren Doppeltürbereich hinderlich. Zusätzliche Einbauten, die die Zahl der Plätze reduzieren - wie Kühlbox, Bordküche und Toilette - werden nicht von allen Regierungen ausgeschlossen.
- Die für den Linienverkehr wichtigen Fahrgasthilfen, wie gut sichtbare Linienbeschilderungen außen, geeignete optische und akustische Informationseinrichtungen zur Ankündigung der nächsten Haltestelle innen oder eine optische Anzeige des Linienverlaufs im Fahrzeug, werden i.d.R. nur bei den Niederflurbussen erfüllt.

Nach Auffassung des ORH sollten künftig grundsätzlich nur noch behindertengerechte Niederflurbusse gefördert werden, zumal auch inzwischen Niederflur-Überlandbusse üblich sind und auf allen geprüften Strecken eingesetzt werden könnten. Den Einwand, Niederflurbusse wären im Winter auf Bergstrecken nicht einsetzbar, haben einzelne Unternehmer widerlegt. Das Staatsministerium erwartet, dass sich in den kommenden Jahren der Anteil der Niederflurbusse von derzeit 46 % weiter erhöhen wird, beabsichtigt aber keine generelle Beschränkung der Förderung.

29.2.4 Unterschiedliche Verfahrensabwicklung

- Die Bewilligungsbescheide sind nicht einheitlich und enthalten unterschiedliche Angaben oder Hinweise auf Gesetzesgrundlagen und Fördervorschriften. Beispielsweise legen vier Regierungen ihren Bescheiden ein in Anlehnung an die Entwurfsfassung 1995 der RZ-ÖPNV jeweils selbst entwickeltes Merkblatt bei.
- Die Bescheide enthalten die Auflage, einen jährlichen Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung der beschafften Busse zu führen. Die Form des Nachweises wird von einigen Regierungen nicht vorgegeben. Viele Busunternehmen sind der Auffassung, dass die Zusammenstellung für das Finanzamt zum Nachweis für die Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer ausreicht. Für die Steuerbefreiung wird jedoch nicht zwischen den förderfähigen allgemeinen Linienverkehren und sonstigen Linienverkehren unterschieden.
- Eine Besichtigung bzw. Abnahme der Busse führt lediglich eine Regierung durch, weshalb bei den anderen Auflagenverstöße häufig unentdeckt bleiben. So hat erst die örtliche Rechnungsprüfung festgestellt, dass anstelle eines Überlandbusses ein nichtförderfähiger Reisebus beschafft wurde. Die Zuwendung von 195 000 DM zuzüglich Zinsen wurde inzwischen zurückgezahlt.
- In einigen Fällen wurden Ersatzbeschaffungen gefördert, obwohl entgegen der Auflage im Förderbescheid die Altfahrzeuge weiterhin eingesetzt wurden und auch deren Restwerte nicht angerechnet worden waren.

Das Staatsministerium geht davon aus, dass sich die unterschiedliche Verfahrensweise mit der beabsichtigten Herausgabe der RZ-ÖPNV erledigen wird.

29.3 Zusammenfassung

Der ORH weist darauf hin, dass die Neufassung der RZ-ÖPNV seit 1992 aussteht und bisher nicht erkennbar ist, wie die Beanstandungen behoben und die Förderverfahren vereinfacht und vereinheitlicht werden sollen. Er hält es auch unter Würdigung der Stellungnahme des Staatsministeriums nach wie vor für dringend geboten, die Förderung von Omnibussen für den ÖPNV auf eine Festbetragsfinanzierung umzustellen und künftig die Restwerte der zu ersetzenden Busse in pauschalierter Form zu berücksichtigen. Außerdem sollten durch eine grundsätzliche Beschränkung der Förderung auf Niederflurbusse die Belange Behinderter und sonstiger Personen mit Mobilitätsbeeinträchtigung besser berücksichtigt werden.

30 Förderung eines Güterverkehrszentrums

(Kap. 07 05 Tit. 883 57, Kap. 13 10 Tit. 883 03 und 883 08)

Bei zwei Anlagen eines Güterverkehrszentrums wurden Fördermittel von 4,1 Mio DM zweckwidrig verwendet. Während 1 Mio DM inzwischen zurückgezahlt wurde, hat die Verwaltung bisher auf die Rückforderung von 3,1 Mio DM verzichtet, ohne sich um die haushaltsrechtliche Bereinigung zu kümmern.

30.1 Grundlagen und Ziele

Mit dem Neubau eines Güterverkehrszentrums (GVZ) durch eine Kommune sollten die Attraktivität des Standorts gesteigert, Arbeitsplätze gesichert und Güterverkehr von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Der Standort „direkt am Werkszaun neben dem Automobilwerk“ wurde aufgrund von Verkehrsuntersuchungen gewählt. Damit sollten auch die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sich dort Unternehmen, vor allem Zulieferer zum Automobilwerk ansiedeln. Eine Brücke als logistische Transportverbindung vom GVZ zu den Bedarfsorten des Automobilwerks war „unverzichtbarer Bestandteil“.

In einem ersten Bauabschnitt wurden

- die Containerumschlaganlage,
- die Brückenanbindung und
- das Konsolidierungszentrum

erstellt.

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die staatliche Förderung der ersten beiden Anlagen geprüft.

30.2 Containerumschlaganlage

Für diese Anlage einschließlich Gleisanbindung hatte die Verwaltung der Kommune Fördermittel nach dem GVFG mit dem höchstmöglichen Fördersatz von 75 % zugesagt. Von den im Verwendungsnachweis ausgewiesenen Kosten erkannte sie 36,35 Mio DM als zuwendungsfähig an und zahlte Zuschüsse von insgesamt 27,27 Mio DM aus.

30.2.1 Nichtzuwendungsfähige Kosten

Im Verwendungsnachweis waren Grunderwerbskosten von über 3,4 Mio DM geltend gemacht und von der Verwaltung anerkannt worden, obwohl mehrere Flächen gar nicht erworben oder die Zahlungen nicht nachgewiesen waren. Teilweise handelte es sich um Insichgeschäfte. Die daraufhin durchgeführte Flächen- und Kostenbilanz ergab, dass 1,68 Mio DM zu viel Grunderwerbskosten angesetzt waren.

Ferner wurden befestigte Flächen, die als öffentliche Ladestraße ausgewiesen waren und danach förderfähig gewesen wären, tatsächlich als Firmengelände genutzt. Die anteiligen Kosten von 430 000 DM waren deshalb ebenfalls nicht zuwendungsfähig.

Zusammen mit weiteren Teilbeträgen ergaben sich 2,5 Mio DM nichtzuwendungsfähige Kosten, denen die Verwaltung jedoch 1,15 Mio DM neue zuwendungsfähige Kosten gegengerechnet hat, so dass schließlich 1 Mio DM zurückgezahlt wurde.

30.2.2 Auslastung

Die der Planung zugrunde gelegte Prognose für das Jahr 2010 ging von einem Bedarf von 60 000 Ladeeinheiten pro Jahr aus, die zu 80 % vom Automobilwerk bzw. dessen Zulieferern in Anspruch genommen werden würden. Dementsprechend wurde die Umschlaganlage in ihrer Größe betriebstechnisch ausgelegt. Während der Bauphase forderte die Deutsche Bahn AG als künftiger Betreiber den Bau einer zusätzlichen Container-Abstellfläche, ohne die sie die Verlegung des im Stadtgebiet liegenden alten Umschlagbahnhofes ablehnte. Durch den Bau dieser zusätzlichen Anlage entstanden Mehrkosten von 3,5 Mio DM, die als zuwendungsfähig anerkannt wurden.

Inzwischen hat die Deutsche Bahn Cargo aus Rentabilitätsgründen das GVZ vom Überseeverkehr und vom Kernnetz des nationalen kombinierten Güterverkehrs abgekoppelt, so dass der allgemeine Umschlagverkehr fast zum Erliegen gekommen ist. Weder Zuwendungsgeber noch -empfängerin hatten sich für einen derartigen Fall abgesichert, um das Risiko solcher Fehlinvestitionen zu verringern.

30.3 Brückenbindung

Als Anbindung des GVZ an das Automobilwerk wurde eine Brücke über eine zwischen diesen Nutzungsflächen liegende Hauptverkehrsstraße mit zuwendungsfähigen Kosten von 3,66 Mio DM gebaut. Hierfür bewilligte die Verwaltung Zuschüsse von 2,75 Mio DM (75 %) nach dem GVFG und 366 000 DM (10 %) nach dem FAG.

Da Zuwendungen aus diesen Förderprogrammen nur für öffentliche Verkehrsflächen gewährt werden dürfen, reichte die Antragstellerin einen Plan ein, der vorsah, die Brücke zu beiden Seiten an das öffentliche Verkehrsnetz anzubinden. Tatsächlich wurde diese Anbindung auf einer Seite nicht hergestellt, sondern eine Brücke gebaut, bei der weder die Brückenpfeiler, noch der Fachwerksüberbau die Möglichkeit eines Nachbaus von Verbindungsrampen vorsehen. Auch die letzte Bebauungsplanänderung bietet für eine spätere Anbindung keine rechtlichen Voraussetzungen mehr.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Prüfung war die Brücke zudem durch Beschilderung für den öffentlichen Verkehr gesperrt, weil sie ausschließlich und direkt in das Werksgelände hineinführt und überwiegend von werkseigenen Sonderfahrzeugen ohne öffentliche Zulassung benutzt wird. Aufgrund dieser Umstände ist sie aber - unabhängig von der Beschilderung - keine nach dem GVFG und FAG förderfähige öffentliche Verkehrsfläche.

Die Verwaltung konnte zwar die Feststellungen des ORH nicht widerlegen, verzichtete aber dennoch sowohl für die FAG- als auch für die GVFG-Förderung auf einen Widerruf. Begründung hierfür war, dass „die Brückenbindung als logistischer Hallenverbund für förderfähige Zwecke aus Kap. 07 05 Tit. 883 57 (Zuschüsse an Gemeinden und Gemeindeverbände für infrastrukturelle Investitionen zur Errichtung von Güterverkehrszentren) verwendet wird“.

Was die zweckwidrige Verwendung der FAG-Mittel (366 000 DM) betrifft, hat die Bewilligungsbehörde die nach den landesrechtlichen Vorschriften mögliche Einwilligung zur Verwendung für andere förderungsfähige Zwecke gegeben.

Demgegenüber kann aber die für die GVFG-Mittel geltende bundesgesetzliche Zweckbindung nicht durch eine auf Landesrecht beruhende Einwilligung geändert werden. Zwar kann das Land zweckwidrig verwendete GVFG-Mittel, wenn sie zurückgefordert werden, diesem Förderprogramm wieder zuführen; es ist jedoch

nicht ermächtigt, diese Gelder endgültig für andere Zwecke einer Landesförderung einzusetzen.

Das Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie hat dem Staatsministerium des Innern inzwischen vorgeschlagen, sich an den Bund zu wenden, ob es dieser im konkreten Einzelfall für erforderlich hält, diese Mittel wieder einer gesetzeskonformen Verwendung zuzuführen. Für diesen Fall wurde das Bemühen um eine haushaltsrechtliche Bereinigung zugesagt.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

31 Förderung eines landwirtschaftlichen Vereins

(Kap. 08 03 Tit. 684 01)

Ein staatlich geförderter landwirtschaftlicher Verein hat seit 1994 Überschüsse von 3 Mio DM erzielt, weil seine finanzielle Leistungsfähigkeit bei der staatlichen Finanzhilfe unberücksichtigt blieb. Der ORH hält die gewährten staatlichen Leistungen für überhöht.

31.1 Zweck und Umfang

Das Staatsministerium hat 1990 einen Verein, in dem Erzeuger-, Verarbeiter- und Verbraucherverbände zusammengeschlossen sind, mit der Kontrolle und Verbesserung der Qualität eines tierischen Produkts und seiner Erzeugnisse beauftragt. Der notwendige Aufwand für die Einreihung des tierischen Produkts in gesetzliche Handelsklassen (Klassifizierung) und dessen Gewichtsfeststellung wird dem Verein zu 50 % erstattet.¹ Außerdem erhält der Verein für die bei der Durchführung der Qualitätsprüfungen anfallenden Aufgaben Zuschüsse im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel.² Förderzweck ist vor allem die Schaffung einer unabhängigen Einrichtung, die die übertragenen Aufgaben zuverlässig und kostengünstig erfüllt.

Die staatlichen Finanzhilfen an den Verein betragen von 1990 bis 1998 insgesamt 18 Mio DM. Der Verein hat mittlerweile im Bereich Klassifizierung und Gewichtsfeststellung des tierischen Produkts einen Marktanteil von mehr als 90 % erreicht.

1) Art. 14 Abs. 3 des Gesetzes zur Förderung der Landwirtschaft (LwFöG)

2) Art. 14 Abs. 4 LwFöG

31.2 Prüfung des ORH

Der ORH hat nach 1994 die Verwendung der staatlichen Leistungen an den Verein bereits zum zweiten Mal geprüft. Untersucht wurden nunmehr die Geschäftsjahre 1994 bis 1998.

31.2.1 Verspätetes Verfahren

Wie schon bei der letzten Prüfung beanstandet, bewilligte das Staatsministerium die Erstattungen und Zuschüsse entgegen den Grundsätzen des Zuwendungsrechts weiterhin stets erst mehrere Jahre im Nachhinein. So wurden die staatlichen Mittel für 1993, 1994 und 1995 erst im August 1999, die für 1996 und 1997 im Februar 2000 bewilligt. Erst aufgrund der erneuten Prüfung wurde das Verfahren umgestellt. Auch fehlten Wirtschafts- und Stellenpläne als Berechnungsgrundlage für die jährlichen staatlichen Leistungen, die der Verein zu Beginn jedes Jahres dem Staatsministerium vorlegen müsste. Stattdessen ermittelt das Staatsministerium den notwendigen erstattungsfähigen Aufwand und Zuschussbedarf des Vereins auf der Grundlage des erst im Nachhinein vorgelegten Nachweises über die getätigten Ausgaben. Damit verzichtet das Staatsministerium aber auf ein Steuerungsinstrument für die Erfüllung und Finanzierung der übertragenen staatlichen Aufgaben.

Das Staatsministerium begründet sein Vorgehen mit dem dynamischen Wachstum des Vereins, der besonders flexibel auf Markt- und Wettbewerbsschwankungen reagieren musste. Der Verein habe sich nicht in der Lage gesehen, sich an vorweg bewilligte Wirtschafts- und Stellenpläne zu binden, weil er sonst sein Dienstleistungsangebot nicht kurzfristig auf Anforderungen des Marktes abstellen könne. Alle wichtigen Entscheidungen des Vereins seien aber vorher mit dem Staatsministerium abgestimmt worden. Dadurch habe ein genauer Überblick über die Erfüllung der dem Verein übertragenen Aufgaben und die Finanzierung des dafür entstandenen Aufwands bestanden.

Dem Problem einer nicht vorhersehbaren Marktentwicklung stehen - wenn auch in unterschiedlicher Weise - alle in gleicher Weise geförderten landwirtschaftlichen Vereine gegenüber. Dennoch forderte das Staatsministerium bei diesen Vereinen mit Erfolg die Vorlage von Wirtschafts- und Stellenplänen. Die abweichende Praxis bei dem geprüften Verein hat aber mangels genehmigter Stellenpläne und trotz „genauen Überblicks“ des Staatsministeriums zu fehlerhaften Abgrenzungen des

Personalaufwands beigetragen und widerspricht einem ordnungsgemäßen Förderverfahren.

31.2.2 Fehlerhafte Abgrenzung des Personalaufwands

Die vom Verein vorgenommene Aufteilung des Personalaufwands auf die einzelnen übertragenen Bereiche und auf die nicht förderfähigen sonstigen Aktivitäten des Vereins war nach Berechnungen der für die Verwendungsnachweisprüfung zuständigen Landesanstalt für Ernährung 1998 fehlerhaft. Über 700 000 DM Personalkosten seien unzutreffenderweise dem Bereich Klassifizierung und Gewichtsfeststellung zugerechnet worden. Damit hätten sich unberechtigte Erstattungsansprüche von über 350 000 DM ergeben. Der Verein widersprach den Berechnungen der Landesanstalt.

Die Prüfung des ORH bestätigte jedoch die Fehlerhaftigkeit des vorgelegten Verwendungsnachweises für 1998. Es wurde allerdings auch festgestellt, dass die erforderliche Abgrenzung des Personalaufwands, insbesondere im Hinblick auf die nichtzuwendungsfähigen Tätigkeitsbereiche des Vereins, äußerst schwierig und sehr aufwendig ist.

Das Staatsministerium widerspricht der festgestellten fehlerhaften Abgrenzung des Personalaufwands nicht und beabsichtigt ab 2001 einen vom ORH für das Bewilligungsjahr 1998 vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel generell einzuführen. Dies hält der ORH allerdings für wenig sachgerecht, da bei Änderung des übertragenen Aufgabenbereichs auch jeweils der Verteilungsschlüssel angepasst werden müsste.

31.2.3 Erstattungen für Klassifizierung und Gewichtsfeststellung

Seit 1994 erzielt der Verein mit seinen Aktivitäten im Bereich Klassifizierung und Gewichtsfeststellung Überschüsse (siehe Zahlenübersicht). Diese entstanden einerseits durch ständig steigende Gebühreneinnahmen, die auch Ausdruck der zunehmenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Vereins sind. Andererseits wurden ohne Berücksichtigung der Einnahmenentwicklung stets 50 % des jeweils angefallenen Aufwands der Einrichtung vom Staat erstattet. So ergaben sich von 1994 bis 1998 Überschüsse von insgesamt 3,12 Mio DM.

Überschüsse aus Klassifizierung und Gewichsfeststellung von 1994 bis 1998 (Mio DM)

Zahlenübersicht

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	zusammen
Überschuss	0,63	0,48	0,44	0,34	1,23	3,12

Der Verein hat die erzielten Überschüsse zum einen eingesetzt, um neue Geschäftsfelder im Bereich der Produktkennzeichnung zu erschließen, die staatlich nicht gefördert werden; zum anderen wurde ein Geldvermögen in Höhe von 1,85 Mio DM (Stand 1998) gebildet, das sich durch wiederholte Festgeldanlagen um Zinserträge erhöhte.

Das Staatsministerium hält die Erzielung von Überschüssen und die Bildung von Rücklagen insgesamt für notwendig und rechters, um einen ordnungsgemäßen Betrieb des Vereins zu gewährleisten und Finanzrisiken abzusichern. Ferner vertritt es die Auffassung, dass bei der Bemessung der Erstattungen im Vollzug des LwFöG die Einnahmen des Vereins unberücksichtigt zu bleiben haben.

Gerade diese Bemessungspraxis wird aber vom ORH kritisiert. Nach den allgemeinen Zuwendungsbestimmungen darf der Staat nicht mehr Mittel erstatten, als zur Erfüllung der übertragenen staatlichen Aufgaben benötigt werden. Es kann also der für die Aufgabenerfüllung notwendige Aufwand nicht ohne Einbeziehung der erzielten Einnahmen bestimmt werden. Mithin wurden dem Verein zu hohe staatliche Finanzhilfen gewährt, weil die Einnahmen des Vereins bei der Bemessung der Erstattungen unberücksichtigt blieben. Dem steht die Bildung von Rücklagen in angemessenem Umfang nicht zwangsläufig entgegen.

31.2.4 Zuschüsse für Qualitätsprüfung

Das Staatsministerium gewährte dem Verein seit 1994 bis einschließlich 1997 vor allem für die Durchführung eines in Lizenz übernommenen Programms zur Sicherung und Verbesserung der Qualität eines tierischen Produkts und seiner Erzeugnisse 840 000 DM an Fördermitteln. Die Gewährung von Zuschüssen als Anschubfinanzierung während der Einführung des Programms ist grundsätzlich möglich. Seit 1997 ist der Verein jedoch aufgrund eigener Einnahmen (Kontrollgebühren) in der Lage, die Kosten für das Programm zu decken.

Nach Auffassung des ORH hätte ab diesem Zeitpunkt kein Zuschuss mehr gewährt werden dürfen bzw. hätten die noch 1997 geleisteten Zuschüsse in voller

Höhe zurückgefordert werden müssen. Davon nimmt das Staatsministerium jedoch Abstand, da befürchtet wird, dass dann die erreichte Marktstellung des Programms wegen zusätzlich notwendiger Gebührenerhöhungen gefährdet sei. Den Beleg dafür bleibt das Staatsministerium allerdings schuldig.

31.3 Folgerungen des ORH

Der ORH hat in den letzten Jahren auch andere Vereine in der Landwirtschaft (Selbsthilfeeinrichtungen und sonstige Zusammenschlüsse) geprüft. Auch dort zeigte sich, dass mittlerweile mehrere dieser Einrichtungen aufgrund eigener Einnahmen zunehmend in der Lage sind, mit geringeren bzw. ohne staatliche Finanzhilfen ihre Aufgaben zu erfüllen. Gleichwohl wurden die staatlichen Erstattungen bzw. Zuwendungen nicht im selben Maß zurückgeführt, weil die eigene Leistungsfähigkeit der Vereine praktisch unberücksichtigt blieb. Eine solche Förderpraxis verkennt, dass staatliche Finanzhilfe nur subsidiär sein darf.

Auch das Staatsministerium der Finanzen hält deshalb eine grundlegende Überarbeitung des LwFöG mit einer Neuregelung der staatlichen Finanzhilfen an Selbsthilfeeinrichtungen und sonstige Zusammenschlüsse in der Landwirtschaft für angezeigt.

Demgegenüber möchte das Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an der bisherigen Bemessung der staatlichen Finanzhilfen festhalten. Die Heranziehung aller Einnahmen zur Mitfinanzierung des notwendigen Aufwands erscheine kontraproduktiv, da die Selbsthilfeeinrichtungen und sonstigen landwirtschaftlichen Zusammenschlüsse sonst in ihrer Eigendynamik geschwächt würden. Auch benötigten die Vereine eine von verfügbaren Haushaltsmitteln unabhängige, sichere Finanzierungsbasis für die übertragenen Aufgaben. Es sei allerdings im Interesse einer möglichst effizienten Förderpolitik und einer zeitnahen Festlegung des notwendigen Aufwands beabsichtigt, in Bezug auf die Selbsthilfeeinrichtungen und Zusammenschlüsse entsprechende Evaluierungsgutachten erstellen zu lassen. Das Staatsministerium werde die Erkenntnisse des ORH aber auch zum Anlass nehmen, die Höhe der Mitgliedsbeiträge und der sonstigen Einnahmen auf Angemessenheit und Konformität mit der Zielsetzung des LwFöG zu prüfen.

Der ORH ist grundsätzlich der Auffassung, dass es landwirtschaftspolitisches Ziel bleiben muss, die eigene Leistungskraft der landwirtschaftlichen Zusammenschlüsse und Selbsthilfeeinrichtungen durch eine nachhaltige Steigerung der eigenen Einnahmen zu stützen. Damit lässt sich andererseits das Problem der überhöhten staatlichen Förderbeiträge aufgrund mangelnder Einbeziehung eigener

Einnahmen bei der Bemessung staatlicher Finanzhilfen an Selbsthilfeeinrichtungen und Zusammenschlüsse in der Landwirtschaft nicht beheben. Der ORH befürwortet deshalb zwar ebenfalls eine Neuregelung im LwFöG, hält es aber schon beim gegenwärtigen Vollzug der staatlichen Finanzhilfen bis zur Neuregelung für geboten, die von den Zuwendungsempfängern erzielten Einnahmen zu berücksichtigen.

32 Pferdezucht und Pferdesport in Bayern

(Kap. 08 56, 08 65 und 08 66)

Die staatlichen Aktivitäten in der Pferdezucht und im Pferdesport sind ungeachtet des Beschlusses des Landtags von 1995 nach wie vor unwirtschaftlich auf drei Dienststellen verteilt. Die für 2001 vorgesehene Verpachtung des Geländes und der Anlagen in München-Riem sowie die Privatisierung der staatlichen Aufgaben belasten den Staatshaushalt durch Pachtpreisverzicht und überhöhte Entgelte in den nächsten 15 Jahren mit 11,4 Mio DM.

Der ORH hält demgegenüber eine Konzentration der staatlichen Aufgaben im Bereich Pferdezucht und Pferdesport auf die Standorte Achselschwang (überbetriebliche Aus- und Fortbildung) und Schwaiganger (Leistungsprüfungen) für wirtschaftlicher. Der Standort München-Riem sollte aufgegeben und wirtschaftlich genutzt werden. Damit könnten im gleichen Zeitraum mindestens 22,5 Mio DM eingespart werden.

32.1 Schleppender Vollzug des Landtagsbeschlusses von 1995

Der ORH hatte 1994 auf die unwirtschaftliche Verteilung der staatlichen Aktivitäten in der Pferdezucht und im Pferdesport auf drei in Oberbayern gelegene Dienststellen hingewiesen.³ Dabei wurden einerseits die mangelnde Auslastung der Einrichtungen der Landesanstalt für Tierzucht, Bereich Pferdezucht und Pferdesport in München-Riem, andererseits Überkapazitäten an Einrichtungen und Pferden im Haupt- und Landgestüt Schwaiganger (Landkreis Garmisch-Partenkirchen) und der Staatlichen Versuchsgüterverwaltung und Lehranstalt für Tierhaltung Achselschwang (Landkreis Landsberg a. Lech) kritisiert. Weiterhin wurde beanstandet, dass zahlreiche personelle und sächliche Leistungen der staatlichen Einrichtungen für private Pferdezücht- und -sportverbände ohne oder gegen zu geringes Entgelt erbracht wurden.

3) vgl. ORH-Bericht 1994 TNr. 31

Der Landtag hat dazu 1995 beschlossen,⁴ die staatlichen Aufgaben in der Pferdezucht und im Pferdesport abzubauen und neu zu ordnen. Für die pferdesportlichen Einrichtungen an den staatlichen Dienststellen sollte von der Staatsregierung ein Bedarfs- und Nutzungskonzept erstellt und von weiteren Investitionen an den Standorten bis auf weiteres abgesehen werden. Ferner sollten staatliche Bedienstete nicht mehr mit Verbandsaufgaben befasst und staatliche Einrichtungen nur gegen ausreichendes Entgelt privaten Pferdezucht- und -sportverbänden überlassen werden.

Bereits 1995 hat das Staatsministerium dem Landtag mitgeteilt,⁵ dass es Verhandlungen mit den in der Pferdezucht und im Pferdesport auf Landesebene tätigen Organisationen mit dem Ziel einer weitgehenden Privatisierung der staatlichen Aufgaben im Bereich Pferdezucht und -sport aufgenommen habe. Die Verbände und Vereine seien auch grundsätzlich unter bestimmten Bedingungen bereit, die Anlagen und das Gelände in München-Riem mit einem Areal von 27,5 ha im Wege des Erbbaurechts oder der Pacht sowie die bisherigen staatlichen Aufgaben (überbetriebliche Ausbildung, Leistungsprüfungen auf Station) gegen Entgelt zu übernehmen.

In einem weiteren Bericht an den Landtag wurde 1997 ergänzend mitgeteilt,⁶ dass zum 1. Januar 1997 das Landesamt für Pferdezucht und Pferdesport organisatorisch in die Landesanstalt für Tierzucht Grub eingegliedert worden sei und dadurch zehn Stellen eingespart werden können. Ferner sei vorgesehen, das Haupt- und Landgestüt Schwaiganger mit seinen bisherigen Aufgaben beizubehalten, den Pferdebestand aber nach „Durchselektion“ von ursprünglich über 500 auf 350 abzusenken. Den Stand der Verhandlungen mit den Verbänden und Vereinen bezeichnete das Staatsministerium als unbefriedigend, da vor allem deren Forderung nach unentgeltlicher Überlassung der Einrichtungen und Flächen nicht akzeptabel sei. Daneben werde vom Staatsministerium auch das Interesse eines Fußballvereins an einem Teil des Geländes in München-Riem (17 ha) vom Staatsministerium als neue Alternative besonders weiterverfolgt. Sollten jedoch alle Privatisierungsbestrebungen fehlschlagen, sei geplant, das Gelände dem allgemeinen Grundstockvermögen zuzuführen und die fachpraktische Aus- und Fortbildung für den Ausbildungsberuf Pferdewirt sowie die Stationsprüfung von Hengsten und Stuten nach Achselschwang zu verlagern.

4) vgl. Nr. 2 Buchstabe I des Beschlusses vom 22.2.1995 (LT-Drucksache 13/560)

5) Schreiben vom 29.9.1995 Gz. T 7419.2-554

6) Schreiben vom 21.2.1997 Gz. MT 7419.2-610

32.2 Neue Prüfungen des ORH

In den Jahren 1998 und 1999 hat der ORH erneut die staatlichen Pferdesport- und Pferdezuchteinrichtungen in München-Riem (Landesanstalt für Tierzucht Grub), Schwaiganger (Haupt- und Landgestüt) und Achselschwang (Staatliche Versuchsgüterverwaltung und Lehranstalt für Tierhaltung) geprüft.

32.2.1 Landesanstalt für Tierzucht Grub, Außenstelle München-Riem

In München-Riem standen 1998 für **staatliche Aufgaben** in der Pferdezucht und im Pferdesport rd. 110 Boxenplätze, 3 Reithallen und ein umfangreiches Freige-lände mit Trainings- und Wettkampfplätzen zur Verfügung. Die durchschnittliche Auslastung der Pferdeboxen für staatliche Aufgaben (Leistungsprüfungen auf Station, überbetriebliche Ausbildung) lag unter 10 %.

Der ORH hat erneut Defizite bei der Einnahmenerzielung festgestellt. So hätte die Unterdeckung im Bereich der Leistungsprüfungen auf Station vermieden werden können, wenn den Pferdebesitzern die Aufwendungen entsprechend den Vorga-ben des Staatsministeriums über kostendeckende Tagessätze voll berechnet wor-den wären. Allein im Jahr 1998 wären damit um 200 000 DM höhere Einnahmen zu erzielen gewesen.

Auch der Pachtzins für die Nutzung der Einrichtungen und Flächen durch einen Reitverein war seit 1993 nicht mehr angepasst worden. Statt des von der BFD München als ortsüblich und angemessen errechneten Pachtpreises von 19 130 bis 23 030 DM pro Monat (Unter-/Obergrenze) wurde nur ein Pachtpreis von 14 190 DM pro Monat erlöst. Dadurch sind dem Staat ab 1995 Einnahmen von mindestens 60 000 DM im Jahr entgangen. Erst im September 2000 wurde der Pachtpreis rückwirkend zum 1. April 2000 wenigstens auf 18 000 DM pro Monat angehoben.

Unwirtschaftlich gestaltet sich nach wie vor die überbetriebliche Ausbildung zum Pferdewirt. Mit der Berufsausbildung (einschließlich Vorbereitungslehrgänge für Meisterausbildung und Berufsschule) sind in München-Riem mehrere Bedienstete, jedoch nur mit einem geringen Teil ihrer Arbeitszeit, befasst. Die für Ausbildungszwecke gehaltenen 13 Schulpferde sind zu weniger als 50 % ausgelastet.

Ebenso müsste die Wahrnehmung der Beratungsaufgaben in der Pferdehaltung und Pferdezucht durch das Personal der Landesanstalt effizienter organisiert wer-

den. Die vorhandenen Fachberater widmen sich zu wenig ihren eigentlichen Aufgaben (Betriebsberatung). Wie auch schon 1994 beanstandet, werden noch immer zwei staatliche Bedienstete im Umfang von zusammengerechnet mindestens einer Vollzeitkraft (100 000 DM) für private Pferdesportverbände tätig.

32.2.2 Haupt- und Landgestüt Schwaiganger

Für die staatlichen Aufgaben in der Pferdezucht wurden Ende 1998 im Gestütsbetrieb zahlreiche Einrichtungen mit insgesamt 350 Pferden (242 Warmblut, 49 Kaltblut, 59 Haflinger) vorgehalten. Obwohl der ORH bereits 1987/88 den Pferdebestand von damals über 500 Pferden als weit überhöht kritisiert hat, wurde erst 1995/96 mit dem Abbau begonnen. Versäumt wurde bis zu diesem Zeitpunkt insbesondere, die Zuchtbestände in der Rasse Warmblut rechtzeitig zuchtverbessernd zu selektieren und dem sich ändernden Bedarf anzupassen. Auch bei den landesweit vorgehaltenen Deckstationen wurde zu wenig berücksichtigt, dass die starke Zunahme der künstlichen Besamung zu abnehmenden Deckzahlen führt. Schließlich blieb der Personalbestand trotz rückläufiger Pferdezahlen nahezu unverändert. Dadurch ist der Zuschuss zum Gestütsbetrieb von 2,2 Mio DM im Jahr 1993 auf 3,6 Mio DM im Jahr 1997 angestiegen.

Das Staatsministerium hält für die Aufgabenerledigung einschließlich der Durchführung von und die Mitwirkung bei öffentlichen Veranstaltungen und Gestütsparaden den mittlerweile erreichten Pferdebestand für bedarfsgerecht. Konkret werde ein notwendiger Bestand von 330 Pferden und 30 Gestütsmitarbeitern gesehen. Besonders verweist es auf die zwischenzeitlich erfolgte deutliche Reduktion und zuchtverbessernde Selektion der Zuchtstutenbestände der Rasse Warmblut sowie die seit 1994 erreichte Halbierung der Deckstationen hin. Auch bei weiterer Zunahme der künstlichen Besamung könnten aber Deckstationen nicht völlig abgeschafft werden.

Dem ORH erscheint dagegen eine weitere Absenkung des Pferdebestands auf 250 bis 280, eine Reduzierung der Deckstationen auf eine sich wirtschaftlich tragende Anzahl und einhergehend ein Abbau des Personals auf 20 bis 22 Gestütsmitarbeiter angezeigt. Soweit überhaupt staatliche Aufgaben in der Pferdezucht gesehen werden, können sie auch auf dieser Basis ausreichend erfüllt werden. Schließlich engagieren sich überwiegend auch Private seit längerem und zunehmend erfolgreicher in der Pferdezucht und dem Betrieb von Deckstationen. Neben anderen vom ORH empfohlenen Maßnahmen ließe sich so das jährliche Betriebsergebnis des Gestütsbetriebs mittelfristig um mindestens 1 Mio DM verbessern.

32.2.3 Staatliche Versuchsgüterverwaltung und Lehranstalt für Tierhaltung Achselschwang

Als einzige staatliche Aufgabe im Pferdebereich wird die überbetriebliche Ausbildung mit Schwerpunkt Pferdezucht und -haltung durchgeführt. Hierfür werden 16 Schulpferde an ca. zehn Wochen für fachpraktische Unterweisungen benötigt. Vorgehalten wurden im Jahresdurchschnitt 1998 aber 55 Pferde sowie die entsprechenden Einrichtungen (68 Boxenplätze, Reithalle, Turnierplatz), die teilweise sogar in Widerspruch zum Landtagsbeschluss von 1995 noch erneuert wurden.

Weiterhin werden allgemeine Reitkurse sowie Reitkurse zum Erwerb der Verbandsreitabzeichen durchgeführt, was keine staatliche Aufgabe ist.

Der ORH kritisiert erneut die vergleichsweise hohen Kosten für die überbetriebliche Ausbildung, die durch organisatorische Veränderungen deutlich reduziert werden könnten. Auch erscheint es nicht hinnehmbar, dass für Reitkurse nach wie vor keine kostendeckenden Entgelte erhoben sowie Einrichtungen und Flächen an Verbände und Vereine unentgeltlich überlassen werden. So hätte z.B. der 1997 entstandene Verlust im Bereich Pferdehaltung von mehr als 200 000 DM deutlich verringert werden können.

Das Staatsministerium hat sich hierzu nicht mehr geäußert, weil es nach seinem neuen Konzept den Standort Achselschwang aufgeben will.

32.3 Konzentration der staatlichen Aufgaben

32.3.1 Wirtschaftliche Lösung aus Sicht des ORH

Bis Mitte 1999 hatte die Verwaltung weder staatliche Aufgaben in der Pferdezucht und im Pferdesport abgebaut, noch grundlegende organisatorische Veränderungen vorgenommen. Aufgrund der neuen Prüfungserkenntnisse hat der ORH deshalb unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Konzentration der staatlichen Aufgaben auf zwei Standorte (Achselschwang und Schwaiganger) vorgeschlagen, was zu Kosteneinsparungen von jährlich 1,5 Mio DM führen könnte.

Allein mit der Verlagerung der Leistungsprüfungen auf Station von München-Riem nach Schwaiganger wären Einsparungen in Höhe von 300 000 DM verbunden. Einsparungen in gleicher Höhe errechnen sich ferner durch eine Verlagerung der überbetrieblichen Ausbildung nach Achselschwang. An beiden Standorten stehen

heute schon weitgehend das geeignete Personal sowie die nötigen Einrichtungen und Pferde zur Verfügung, die durch die Bündelung der Aufgaben wirtschaftlicher einsetzbar würden. Lediglich nach Achselschwang müsste gegenüber der aktuellen Situation eine zusätzliche Fachkraft wechseln.

Der Standort München-Riem wäre damit nach Auffassung des ORH künftig zur Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Pferdezucht und im Pferdesport entbehrlich. Vor allem Personal- und Unterhaltskosten in Millionenhöhe könnten eingespart werden.

32.3.2 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat im September 2000 mitgeteilt, dass es nun ein umsetzungsfähiges Bedarfs- und Nutzungskonzept für **zwei** staatliche Pferdestandorte in Bayern habe. Nach diesem Konzept könne der Standort Achselschwang nicht erhalten bleiben. Aus übergeordneten Gesichtspunkten sei dem Standort München-Riem der Vorzug eingeräumt worden.

So bestehe nunmehr die berechtigte Aussicht, dass zwei Zucht- und Reitverbände sowie ein privater Reitverein (Verbände) die gesamte Olympia-Reitanlage und die staatlichen Aufgaben übernehmen. Die Kosten für die Leistungsprüfungen auf Station hätten die Beschicker zu tragen. Derzeit werde der Entwurf eines entsprechenden Vertrags erarbeitet. Der Vertrag, der eine Laufzeit von 30 Jahren vorsehe, werde voraussichtlich am 1. Januar 2001 wirksam werden.

Weiter sei vorgesehen, die staatlichen Aktivitäten auf dem Gebiet der Reitausbildung und überbetrieblichen Ausbildung im Ausbildungsberuf Pferdewirt, Schwerpunkt Zucht und Haltung, am Staatsgut Achselschwang einzustellen und den vorhandenen Pferdebestand in Achselschwang abzuschaffen. Es bedürfe aber noch einer Klärung, wie die Pferdestallungen, die beiden Reithallen und das Internat der Reitschule in Achselschwang künftig genutzt werden können. Soweit in Achselschwang einmal im Jahr die Vielseitigkeitsprüfung (Military) weiterhin durchgeführt werde, werde für die kostenlose Bereitstellung von Einrichtungen und Personal durch den Staat ein Haushaltsvermerk beantragt.

Der ORH favorisiere dagegen die Standorte Achselschwang und Schwaiganger und halte den Standort München-Riem für entbehrlich. Die daraus resultierende Auffassung des ORH, das Gelände und die Anlage in München-Riem könnten dann bestmöglich verwertet und der Staatshaushalt von den bisher dort jährlich anfallenden hohen Kosten in Millionenhöhe entlastet werden, werde vom Staatsmi-

nisterium nicht geteilt. München-Riem unterliege mit Teilen der Anlage dem Olympia-Konsortialvertrag,⁷ außerdem sei das Areal im Flächennutzungsplan der Landeshauptstadt München nicht als Baugebiet ausgewiesen. Insofern seien einer anderweitigen Verwertung enge Grenzen gesetzt. Sofern der Landtag das dargestellte Gesamtkonzept mittrage, sei nach Auffassung des Staatsministeriums für den Staat und für die Förderung der bayerischen Pferdezucht und des Pferdesports eine vertretbare Lösung gefunden, die mit der Förderung in anderen Ländern vergleichbar sei.

Im Übrigen sei, abgesehen von dem vom Staatsministerium bevorzugten Standort München-Riem (im Gegensatz zu dem vom ORH geforderten Standort Achselchwang), den Vorstellungen des ORH hinsichtlich der Neuorganisation der staatlichen Aufgaben in der Pferdezucht und im Pferdesport weitgehend entsprochen worden. Die Verzögerung bei der Erstellung eines Bedarfs- und Nutzungskonzepts sei hauptsächlich durch die langwierigen und schwierigen Verhandlungen mit den Verbänden der Pferdezucht und des Pferdesports begründet.

32.4 Schlussbetrachtung des ORH

Die mit den in der Pferdezucht und im Pferdesport auf Landesebene tätigen Organisationen und einem privaten Reitverein erreichte Einigung scheint dem ORH teuer erkaufte. So wurde der von der BFD München mit 1 040 000 DM (Obergrenze) bzw. 878 000 DM (Untergrenze) ermittelte erzielbare Pachtpreis für München-Riem zunächst auf 800 000 DM, dann auf 500 000 DM und schließlich unter Einbeziehung gegengerechneter, aber nicht nachzuweisender Bauunterhaltsleistungen auf rd. ein Drittel (350 000 DM) reduziert. Der schlechte Bauzustand wurde damit letztlich mehrfach preismindernd zugunsten der Verbände berücksichtigt. Auch wird die übertragene Aufgabe in der Ausbildung für den Staat künftig um rd 50 % teurer sein (500 000 DM statt 350 000 DM). Bezogen auf den vorgesehenen Festschreibungszeitraum des Pachtpreises von 15 Jahren belasten allein der Einnahmeverzicht und die Mehrzahlung den Staatshaushalt mit insgesamt 11,4 Mio DM.

Demgegenüber würde die vom ORH empfohlene Konzentration der überbetrieblichen Aus- und Fortbildung im Beruf Pferdewirt in Achselchwang und der Leistungsprüfung auf Station in Schwaiganger sowie eine bessere Verwertung des Geländes in München-Riem im gleichen Zeitraum Einsparungen von mindestens

7) Vertrag über den Bau und die Finanzierung sowie die Trägerschaft und die Folgekosten der Sportanlagen und Einrichtungen für die Olympischen Spiele in München vom 29.6.1972

22,5 Mio DM erbringen. Dazu müssten allerdings ernsthaftere Bemühungen als bisher um eine wirtschaftlichere Verwertung des Geländes und der Anlagen in München-Riem unternommen werden. Der Konsortialvertrag⁸ stellt auch kein unüberwindliches Hindernis dar. Unabhängig davon können die Vertragspartner bei sich ändernden Rahmenbedingungen und Vertragsgegenständen nicht auf ewig an den Vertrag gebunden werden.

Im Übrigen wird angesichts der zahlreich vorhandenen Reiteinrichtungen und deren geplante weitere kostenlose Bereitstellung für Military-Veranstaltungen Achsel-schwang anscheinend als Pferdestandort doch nicht ganz aufgegeben. Ebenso unbefriedigend ist für den ORH, dass der Standort Schwaiganger nicht in das Bedarfs- und Nutzungskonzept einbezogen wurde, obwohl eine wirtschaftlichere Auslastung der dortigen Reit- und Zuchteinrichtungen geboten wäre.

8) Art. 9 Abs. 2 Konsortialvertrag:

„Die Sportanlagen sollen auch nach den Olympischen Spielen 1972 Zwecken des Sports dienen. Sie sind daher mit entsprechender Zweckbindung geeigneten öffentlichen Trägern, hilfsweise auch anderen geeigneten Trägern zu übereignen...“

Dass Abweichungen vom Vertrag grundsätzlich möglich sind, zeigt ein Schreiben der Landeshauptstadt München vom 5. Januar 1973 an die Olympia-Baugesellschaft mbH. Darin erklärt die Landeshauptstadt abweichend von der Vertragsregelung ihr Einverständnis mit der Übertragung der gesamten Reitanlage in Riem an den Freistaat Bayern, vorausgesetzt, der Landeshauptstadt wird ein unentgeltliches Nutzungsrecht für Zwecke der Polizei an dem Gelände einschließlich aller Anlagen und Einrichtungen eingeräumt.

Staatsministerium
für
Arbeit und Sozialordnung,
Familie, Frauen und Gesundheit

33 Krankenhausfinanzierung

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Die Prüfung einer Krankenhausbaumaßnahme hat zu einer Reduzierung der Fördermittel um 9 Mio DM geführt. Der Krankenhaus-träger hat bereits unmittelbar nach der örtlichen Prüfung 3,9 Mio DM zurückgezahlt. Die Abrechnung der Fördermittel wird um die restlichen 5,1 Mio DM berichtigt.

Der Staat übernimmt die notwendigen Investitionskosten für Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen von bedarfsnotwendigen Krankenhäusern. Die staatliche Förderung beträgt jährlich 800 Mio DM.¹ Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter prüfen diese Ausgaben im Rahmen von Querschnittsprüfungen² und Einzelprüfungen.³ Wegen der oft langwierigen Abrechnungen der Bauvorhaben auf Seiten der Krankenhausträger erfolgt diese Prüfung z.T. auch schon vor dem Schlussbescheid der Bewilligungsstelle. Prüfungsergebnisse können dann noch vorher berücksichtigt werden.

Ein freigemeinnütziger Krankenhausträger hat von 1984 bis 1994 Baumaßnahmen mit 247 Mio DM Gesamtkosten durchgeführt und erhielt eine vorläufige staatliche Förderleistung von 229 Mio DM.

Die stichprobenweise Prüfung durch den ORH ergab, dass in dem von der Regierung vorgeprüften Verwendungsnachweis nachfolgend aufgeführte Kosten enthal-

1) vgl. Jahreskrankenhausbauprogramm 2000 des Freistaates Bayern (FMBI 2000 S. 101)

2) vgl. ORH-Berichte 1987 TNr. 31, 1991 TNr. 41 und 1997 TNr. 36

3) vgl. ORH-Berichte 1990 TNr. 42 und 1995 TNr. 36

ten waren, die nach dem BayKrG und den für die Krankenhausfinanzierung geltenden Richtlinien und Fördergrundsätzen nicht erstattungsfähig sind:

- Kosten des Krankenhausträgers für die Vorfinanzierung des Bauvorhabens	6 740 000 DM
- Beratungskosten zum Kauf von Grundstücken sowie Gerichtskosten, die wegen Streitsachen zwischen dem Krankenhausträger und seinen Auftragnehmern angefallen sind	340 000 DM
- Kosten für die Vorhaltung eines örtlichen Baubüros für die vom Krankenhausträger beauftragten Architekten und Ingenieure	300 000 DM
- Umzugskosten für interne Umzüge im Krankenhaus	200 000 DM
- Mehrkosten aufgrund von Behinderungen der ausführenden Baufirmen durch archäologische Grabungsarbeiten auf der Baustelle, deren Förderfähigkeit die Regierung bereits grundsätzlich abgelehnt hatte	810 000 DM
- zuviel bezahlte Lohnmehrkosten	430 000 DM
- zuviel bezahlte Honorarkosten für Projektsteuerung und Betriebskostenermittlung	200 000 DM

Insgesamt führte die Prüfung des ORH gegenüber dem Verwendungsnachweis zu einer Reduzierung der förderfähigen Kosten und damit der Fördermittel⁴ um 9 Mio DM. Der Krankenhausträger hat nach Bekanntwerden des Prüfungsergebnisses den Verwendungsnachweis entsprechend ergänzt und dabei einen Großteil dieser Kosten als nicht förderfähig abgezogen. Einen unbestrittenen Überzahlungsbetrag von 3,9 Mio DM hat er sofort zurückerstattet. Die restlichen Absetzungen von 5,1 Mio DM werden im Schlussbescheid der Regierung berücksichtigt.

4) vgl. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayKrG

Staatsministerium
für
Landesentwicklung und Umweltfragen

34 Vertragsnaturschutzprogramm und Erschwernisausgleich

(Kap. 14 03 TitGr. 72)

Der Vollzug des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms und Erschwernisausgleichs durch die unteren Naturschutzbehörden weist zahlreiche Mängel auf. Der ORH hat 40 % der über 1 000 geprüften Vertragsfälle beanstandet; über 100 000 DM müssen zurückgefordert werden.

34.1 Zweck und Umfang

Zum Schutze der Umwelt und zum Erhalt des natürlichen Lebensraums und der Landschaft fördert das Staatsministerium naturschonende Bewirtschaftungsweisen und Pflegemaßnahmen der Landwirtschaft (Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm). Ferner wird nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz¹ Landwirten ein finanzieller Ausgleich für naturschutzrechtlich geforderte Beschränkungen der Nutzung landwirtschaftlicher Flächen gewährt (Erschwernisausgleich). Mit dieser Förderung sollen ökologisch wertvolle Lebensräume für die heimischen Tier- und Pflanzenarten sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Natur und Landschaft als Lebensgrundlage der Menschen gesichert, entwickelt und verbessert werden.

Schon bei früheren Prüfungen hat der ORH wiederholt schwerwiegende Mängel beim Vollzug der Förderprogramme des Naturschutzes, insbesondere eine unzureichende Überwachung der Bewirtschaftungsvereinbarungen, festgestellt.²

1) Art. 36 a BayNatSchG

2) vgl. ORH-Berichte 1991 TNr. 42 und 1993 TNr. 29

1995 sind die zahlreichen Naturschutzförderprogramme zu einem Vertragsnaturschutzprogramm zusammengefasst worden. Hierfür und für den Erschwernisausgleich wurden von 1995 bis 1999 129,4 Mio DM ausgegeben (Zahlenübersicht 1).

**Vertragsnaturschutz und Erschwernisausgleich
von 1995 bis 1999 (Mio DM)**

Zahlenübersicht 1

Jahr	Vertragsnaturschutz	Erschwernisausgleich	insgesamt
1995	4,4	0	4,4
1996	13,9	0	13,9
1997	27,7	0	27,7
1998	31,6	7,3	38,9
1999	37,1	7,4	44,5
zusammen	114,7	14,7	129,4

Landesweit bestehen mittlerweile im Rahmen des Vertragsnaturschutzprogramms und des Erschwernisausgleichs 30 000 Verträge für Flächen mit insgesamt 50 000 ha.

An der Finanzierung der Maßnahmen des Vertragsnaturschutzprogramms beteiligt sich die EU seit 1996 mit 41 %. Diese Mitfinanzierung fordert die Beachtung der stringenten Bedingungen für Zahlungen der EU.³

34.2 Vollzug

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben den Vollzug des Vertragsnaturschutzprogramms und des Erschwernisausgleichs der Jahre 1996 bis 1998 stichprobenweise bei elf unteren Naturschutzbehörden (UNB) an den Landratsämtern geprüft. Es wurden 1 026 Vertragsgrundstücke mit einer Fläche von 832 ha und die hierfür gewährten Vertragsentgelte von 670 000 DM untersucht. Das entspricht 6,5 % der bei den geprüften UNB unter Vertrag stehenden Flächen bzw. ausbezahlten Vertragsentgelte.

Insgesamt mussten 40 % der geprüften Fälle inhaltlich beanstandet werden. Bei 50 % der Verträge des Jahres 1998 wurde gegen formale Bestimmungen versto-

3) Verordnung (EG) Nr. 1663/95 vom 7. Juli 1995

ßen. Rückforderungen von über 100 000 DM sind veranlasst. Die UNB haben insoweit erste Schritte eingeleitet.

34.2.1 Mangelhafter Flächennachweis

Die Höhe der Vertragsentgelte wird maßgeblich von der Größe der Vertragsflächen bestimmt. Trotz Unterstützung von Mitarbeitern der UNB während der Prüfung konnten aber in 87 Fällen die Vertragsflächen entweder gar nicht gefunden oder nicht eindeutig festgestellt werden. Bei einer UNB gab es sogar für nahezu 40 % aller geprüften Flächen keine geeigneten Flächenunterlagen.

34.2.2 Nicht förderfähige Flächen

Bei 31 Vertragsflächen konnte weder aus den Vertragsunterlagen entnommen noch vor Ort von den Mitarbeitern der UNB erklärt werden, weshalb die Flächen gefördert werden. Dabei handelte es sich z.B. um Wochenendgrundstücke, Hausgärten, Spielplätze oder landwirtschaftliche Sonderkulturen (Gewerbekirschengebiet).

34.2.3 Uneinheitliche Entgeltzuschläge

Bei Wiesen und Streuobst-Flächen sowie beim Erschwernisausgleich kann die UNB bei erschwerenden Pflege- und Bewirtschaftungsfaktoren (z.B. Hangneigung, Handmahd, Mähgutverwertung) das Grundentgelt um bis zu 900 DM pro ha und Jahr erhöhen. Verträge mit solchen Zuschlägen wurden sehr häufig abgeschlossen.

Wie die nachstehenden Übersichten zeigen, gewähren die UNB bei vergleichbaren Verhältnissen sehr unterschiedliche Zuschläge.

Erschwerniszuschlag Handmahd
(DM je Hektar und Jahr)

Zahlenübersicht 2

Untere Naturschutzbehörde				
A	B	C	D	E
200	900	550	600	400

Erschwerniszuschlag Hangneigung
(DM je Hektar und Jahr)

Zahlenübersicht 3

Hangneigung	Untere Naturschutzbehörde				
	A	B	C	D	E
bis 5 %	0	0	0	0	0
5 - 10 %	50	0	0	100	0
10 - 15 %	100	100	0	200	0
15 - 20 %	100	200	0	300	0
20 - 25 %	200	300	50	300	50
25 - 30 %	200	300	50	300	50
30 - 35 %	200	300	150	300	100
35 - 40 %	200	300	150	300	100
40 - 45 %	200	300	150	300	100
über 45 %	200	300	200	300	200

Hinzu kommt, dass manche UNB Erschwerniszuschläge immer gewähren, andere dagegen nur in begründeten Fällen. Entsprechend reichen z.B. bei Wiesen die gewährten Erschwerniszuschläge im Durchschnitt der UNB von 104 bis 724 DM je Hektar und Jahr. Bei sonst vergleichbaren Bedingungen entsteht dadurch zwischen den UNB ein Gefälle im Gesamtvertragsentgelt von mehr als 50 %.

34.2.4 Höchstbeträge

Entgelthöchstsätze sollen nur in begründeten Einzelfällen vereinbart werden. Dennoch wurde der Höchstbetrag, z.B. bei den 150 geprüften Streuobst-Flächen, in 87 % der Fälle und bei den Weinbergen in vier von sechs geprüften Fällen ohne nähere Begründung und Dokumentation gewährt.

34.2.5 Unzureichende Kontrolle der Vertragsauflagen

Bei fast jeder siebten überprüften Fläche (146 Fälle) wurden Verstöße gegen Vertragsauflagen festgestellt. So wurden z.B. allein 71 Vertragsflächen überhaupt nicht, nur teilweise oder zu früh gemäht oder unzureichend gepflegt. Andere Vertragsflächen wurden unzulässigerweise planiert, bebaut, als Acker statt Wiese oder Garten genutzt, beweidet, aufgeforstet oder gewerblich verwendet.

Die UNB haben solche Unregelmäßigkeiten weitgehend nicht erkannt, weil sie in zu vielen Fällen auf die Bestätigung der Vertragsnehmer vertraut haben.

34.2.6 Mangelhafte Vertragsbearbeitung und Vertragsunterlagen

Das Vertragsnaturschutzprogramm muss EU-konform abgewickelt werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Funktionstrennung (Antragsbearbeitung/Gegenkontrolle/Auszahlung/Innenrevision) und der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Antragsunterlagen.

Bei 157 hierzu geprüften Fällen aus Verträgen des Jahres 1998 entsprachen 50 % nicht den formalen Anforderungen der EU. Wesentliche Mängel dabei waren:

- keine ordnungsgemäße Registrierung,
- unvollständige Antragsunterlagen,
- unzureichende Vorkontrolle,
- keine ordnungsgemäße Bewilligung,
- Nichtbeachtung des Vier-Augen-Prinzips,
- kein Abgleich mit Förderprogrammen der Landwirtschaft,
- unvollständiger oder nicht eindeutiger Vertragsinhalt,
- keine Bestätigung des Vertragsnehmers über Erfüllung der Vertragspflichten,
- Vertrag enthält weder Datum noch Unterschrift.

Die zahlreichen formalen Verstöße sind bedenklich. Sie müssen im Hinblick auf Konsequenzen seitens der EU zuverlässig vermieden werden.

34.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium räumt ein, dass gerade in der Anfangsphase des Vollzugs der neuen Vertragsnaturschutzrichtlinie auch Mängel aufgetreten sind. Das Staatsministerium ist aber überzeugt, dass sich in den beiden zurückliegenden Jahren die Vollzugspraxis aufgrund einer ausführlichen Dienstanweisung von 1997 sowie verbesserter EDV-Ausstattungen und -Programme und nicht zuletzt aufgrund einer wesentlich besser abgestimmten Zusammenarbeit der Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung gebessert habe.

Der ORH habe nicht angemessen gewürdigt, dass die Vertragsnaturschutzflächen häufig durch besondere standörtliche Verhältnisse sowie kleinräumige Abgrenzungen geprägt seien. Deshalb entstünden bei der Bewirtschaftung höhere Aufwendungen, für deren Abgeltung im Einzelfall mehr als in anderen Förderbereichen Spielräume bei der Entgeltgewährung erforderlich seien. Ferner hätten die UNB trotz Verzehnfachung des Vertragsbestands keinerlei personelle Verstärkung erfahren. Die vom ORH festgestellten pauschalen Zahlen, wie z.B. bei der Bewer-

tung formaler Verstöße, erzeugten darüber hinaus ein falsches Bild, weil hierunter auch zahlreiche geringfügige Versäumnisse (z.B. fehlende Kontrollvermerke) fielen. Nach Auffassung des Staatsministeriums seien alle Schritte in die Wege geleitet worden, die Förderpraxis in möglichst enger Zusammenarbeit zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung zu organisieren und damit eine höchstmögliche Sicherheit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit im Programmvollzug zu gewährleisten.

34.4 Auffassung des ORH

Aktuelle Prüfungserkenntnisse des ORH lassen keine durchgreifende Verbesserung der Vollzugspraxis erkennen. Im dritten und vierten Jahr des Programmvollzugs können insbesondere die festgestellten Mängel bei der Kontrolle der Auflagen und der Beachtung der formalen Anforderungen nicht einfach als „Anfangsschwierigkeiten“ abgetan werden. Auch verkennt das Staatsministerium anscheinend die Bedeutung der formalen Vorgaben der EU, die nach gleichen Maßstäben von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rechnungshof geprüft und bewertet werden.

Nach Auffassung des ORH messen dementsprechend die UNB einer ordnungsgemäßen Abwicklung und Kontrolle des Vertragsnaturschutzprogramms und Erschwernisausgleichs nach wie vor einen zu geringen Stellenwert bei. Die Vollzugsdefizite scheinen daher auch weniger ein Problem der Zahl der Beschäftigten an den UNB zu sein, zumal die Zahl der abzuwickelnden Verträge in früheren Jahren, z.B. 1993 mit über 35 000, schon einmal deutlich höher lag. Bei der Entgeltbemessung im Vertragsnaturschutz kann es auch keine grundsätzlich weiteren Spielräume als in anderen Förderbereichen geben, weil dies - wie festgestellt - bei vergleichbaren Verhältnissen zur Gewährung unterschiedlicher Entgeltbeträge führt.

Mit der Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes⁴ erhielt der Vertragsnaturschutz als Form des kooperativen Naturschutzes besonderes Gewicht. Insbesondere auch vor den geplanten Ausweitungen des Vertragsnaturschutzprogramms (Vertragsnaturschutz im Wald, FFH-Gebiete) erscheint es dringlich, die Vertragsnaturschutzförderung im Vollzug zu verbessern.

Nach Auffassung des ORH muss daher zunächst ein ordnungsgemäßer Vollzug und eine konsequente Überwachung durch die Naturschutzverwaltung gewähr-

4) Art. 2 a Abs. 2 u. 3 BayNatSchG vom 18. August 1998

leistet sein. Darüber hinaus regt der ORH an, die variablen Entgelte und Zuschläge nach Möglichkeit in Festbeträge umzuwandeln oder im Vollzug landesweit zu vereinheitlichen.

34.5 Neuordnung der Förderstruktur

Aufgrund der in den letzten zehn Jahren bei der Naturschutzverwaltung wiederholt festgestellten Vollzugsdefizite sollten im Förderbereich auch organisatorische Überlegungen nicht ausgeschlossen bleiben. Naturschonende Bewirtschaftungsweisen werden auch über die landwirtschaftlichen Extensivierungsprogramme entgolten (KULAP).⁵ Bereits 1994 kam ein vom Staatsministerium der Finanzen beauftragter Unternehmensberater zu dem Ergebnis, dass die staatlichen Naturschutzprogramme aufgrund der erprobten Förderpraxis und dem nahezu gleichen Kreis der Zuwendungsempfänger wirtschaftlich und zuverlässig durch die Landwirtschaftsverwaltung abgewickelt werden könnten.

Dem Vorschlag des immerhin 400 000 DM teuren Gutachtens wurde seinerzeit nicht gefolgt. Wie damals steht auch heute das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen auf dem naturschutzpolitischen Standpunkt, dass die Naturschutzverwaltung dem Bürger nicht nur hoheitlich, sondern bei Verhandlungen auch im Gleichordnungsverhältnis gegenüberreten können muss. Auch wird befürchtet, dass eine Zusammenführung der Programme in der Öffentlichkeit die naturschutzfachliche Zielsetzung in den Hintergrund treten lasse und die Naturschutzleistung der Landwirte abgewertet würde.

Diese Sorge teilt der ORH nicht. Vor dem Hintergrund des Risikos pauschaler Finanzkorrekturen (Anlastungen) durch die Europäische Kommission sollten vielmehr solche Gesichtspunkte im Mittelpunkt der Überlegungen stehen, die eine zuverlässige und ordnungsgemäße Förderabwicklung gewährleisten. Erfahrungsgemäß zeigen europäische Institutionen auch kein Verständnis, wenn im Vollzug einer gemeinschaftlichen Finanzmaßnahme Fehler schon deshalb entstehen, weil die Zuständigkeit auf mehrere Verwaltungen verteilt wurde.

Der ORH hält es deshalb für angezeigt, den Vorschlag des Unternehmensberaters wieder aufzugreifen.

5) Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm, Teil A

Staatsministerium
für
Wissenschaft, Forschung und Kunst

35 Aufgabenerfüllung von Universitätsprofessoren

(Kap. 15 07 und 15 28)

Der ORH hat festgestellt, dass im Wintersemester 1999/2000 sieben von neun Lehrstuhlinhabern (C 4-Professoren) einer Fakultät der Universität München ihre Lehrverpflichtung ausschließlich an höchstens zwei aufeinanderfolgenden Wochentagen abgewickelt haben. Er verlangt vom Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst und von der Universität, die angemessene Anwesenheit der Professoren sicherzustellen. Um die Missstände zu verhindern reicht es jedoch nicht aus, die Universitäten lediglich zum Abschluss von Präsenzvereinbarungen bei Neuberufungen zu verpflichten.

35.1 Ausgangslage

Die Professoren der bayerischen Landesuniversitäten sind im Regelfall Beamte des Freistaats Bayern. Die Vorschriften über die Arbeitszeit der Beamten gelten jedoch nicht für Professoren.¹ Diese nehmen ihre Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, Forschung und Lehre in eigener Verantwortung wahr. Das Staatsministerium hat keine näheren allgemeinen Vorschriften über den Mindestumfang der Anwesenheit von Professoren in der Universität erlassen. Es hat lediglich in einem Rundschreiben die Universitäten darauf hingewiesen, dass eine „regelmäßige Anwesenheit in der Universität geboten sei.“

Der ORH hat mehrfach festgestellt, dass Professoren ihre Lehrtätigkeit auf wenige Tage in der Woche konzentrieren. Im Wintersemester 1999/2000 haben z.B. insgesamt neun Lehrstuhlinhaber (C 4-Professoren) der Evangelisch-Theologischen Fakultät der Universität München Lehrveranstaltungen angeboten. Davon hat ein Lehrstuhlinhaber nur an einem Wochentag Lehrveranstaltungen angeboten. Sechs

1) Art. 12 Abs.1 S. 3 Bayerisches Hochschullehrgesetz

haben ihre Lehrverpflichtung ausschließlich an zwei aufeinanderfolgenden Wochentagen abgewickelt. Auffallend war hier zudem, dass fünf Lehrstuhlinhaber im Wintersemester 1999/2000 ihren Hauptwohnsitz außerhalb Bayerns hatten. Einem dieser Professoren war die Geschäftsführung einer Arztpraxis in Nordrhein-Westfalen als Nebentätigkeit genehmigt.

Der ORH hält eine nur ein- bzw. zweitägige Lehrtätigkeit von Lehrstuhlinhabern für nicht ausreichend. Die Lehrstuhlinhaber haben nämlich nicht nur Lehrveranstaltungen (z.B. Vorlesungen, Übungen) und Prüfungen durchzuführen, sich an der Studienberatung zu beteiligen, ihre Diplomanden, Doktoranden und Habilitanden zu betreuen und in verschiedenen Gremien der Hochschule mitzuarbeiten, sondern auch die Aufsichtspflicht gegenüber wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern wahrzunehmen. Er hat deshalb gegenüber dem Staatsministerium und der Universität die Frage der Mindestanwesenheitszeit von Professoren in der Hochschule aufgeworfen. Ferner hat er angeregt, auswärtigen Professoren künftig grundsätzlich nur dann einen Ruf zu erteilen, wenn sie bereit sind, ihren Hauptwohnsitz im näheren Bereich der Universität zu nehmen.

Der Landtag hat mit Beschluss vom 13. Oktober 1999 (LT-Drucksache 14/1848), die Staatsregierung ersucht, u.a. eine Verpflichtung der Professoren, eine bestimmte Zahl von Wochentagen in der Universität anwesend zu sein, auf ihre Tauglichkeit zur Stärkung der Lehre und zur Verbesserung der Betreuung der Studierenden hin zu untersuchen. Das Staatsministerium hat daraufhin die Universitäten im November 1999 aufgefordert, künftig im Rahmen von Neuberufungen von Professoren und bei Verhandlungen über die Abwendung eines Rufs Präsenzvereinbarungen² mit dem Ziel zu treffen, dass Professoren in der Hochschule während der Vorlesungszeit in angemessenem Umfang erreichbar sind.

35.2 Auffassungen der Universität und des Staatsministeriums

Die Universität weist darauf hin, dass der ORH zu Recht die Gewohnheit einer nur ein- bzw. zweitägigen Anwesenheit mancher Professoren am Dienort für nicht vertretbar hält. Da die Berufung und Ernennung der Lehrstuhlinhaber durch den Staatsminister erfolge, müsse die Präsenz auch von diesem als Dienstvorgesetztem durchgesetzt werden. Die Universität habe keine Handhabe, um gegen den Willen des Betroffenen nachträglich Präsenzvereinbarungen zu erzwingen. Der

2) Vgl. These 2 des „Konzepts für eine Verbesserung der Lehre und Betreuung der Studierenden an den Hochschulen durch dienstrechtliche Maßnahmen und Nutzung der unterrichtsfreien Zeit“, das von einer Arbeitsgruppe erstellt und vom Staatsministerium den Hochschulen aufgegeben wurde.

Rektor werde allerdings den Dekan bitten, auf die Kollegen einzuwirken, ihrer Anwesenheitspflicht nachzukommen.

Das Staatsministerium macht geltend, es handle sich um Einzelfälle, die nicht verallgemeinert werden dürften. Außerdem habe es die Universität München ausdrücklich beauftragt, Präsenzvereinbarungen abzuschließen. Zudem könnten die Mitarbeiter teilweise auch auf Distanz unter Nutzung von Telefon, Fax und E-Mail beaufsichtigt und angeleitet werden.

Bezüglich der bereits im Amt befindlichen Professoren würden die Hochschulen aber auf die Notwendigkeit, das Lehrangebot über die Woche gleichmäßig zu verteilen, nochmals ausdrücklich hingewiesen werden. Im Übrigen werde die Präsenz der Professoren in der Hochschule in die Evaluation der Lehrveranstaltungen einfließen und bei der leistungs- und belastungsbezogenen Mittelverteilung zu berücksichtigen sein.

35.3 Wertung des ORH

Der ORH verkennt nicht, dass ein Großteil der Professoren die Dienstpflichten sehr engagiert erfüllt. Im vorliegenden Fall erscheint gleichwohl bedenklich, dass immerhin sieben von neun Lehrstuhlinhabern einer Fakultät ihre Lehrtätigkeit auf einen Minimalumfang an Wochentagen begrenzt haben. Der ORH hält deshalb dringend wirksame Abhilfemaßnahmen für erforderlich.

Er hat kein Verständnis dafür, dass sich das Staatsministerium und die Universität gegenseitig die Verantwortung für mangelnde Präsenz der Professoren zuschieben. Ein - unverbindlicher - Hinweis des Staatsministeriums auf die Notwendigkeit einer gleichmäßigen Verteilung des Lehrangebots über die Woche genügt zur dauerhaften Verhinderung der aufgezeigten Missstände ebenso wenig wie die Bitte des Rektors der Universität an den Dekan, auf die Kollegen einzuwirken, ihrer Anwesenheitspflicht nachzukommen.

Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass der Landtag für den Bereich der **Fachhochschulen** bereits 1982 die Staatsregierung ersucht hat, sicherzustellen, dass die Lehrpersonen mit voller Lehrverpflichtung den Unterricht auf mindestens vier Tage der Woche verteilen.³

3) vgl. Nr. 2 Buchstabe e des Landtagsbeschlusses vom 1. April 1982 (LT-Drucksache 9/11 528) und ORH-Bericht 1979 TNr. 35

Wenn es der Universität nicht gelingt, eine angemessene Anwesenheit von Lehrstuhlinhabern sicherzustellen (z.B. durch Präsenzvereinbarungen), ist es Aufgabe des Staatsministeriums, allgemeine Regelungen vorzugeben. Es sollte auch geprüft werden, der Universitätsleitung insoweit die Dienstaufsicht zu übertragen und ihr entsprechende dienstrechtliche Eingriffsmöglichkeiten zu geben.

36 Verminderung der Defizite in den poliklinischen Einrichtungen (Ambulanzen) der Universitätsklinik

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

Die Ambulanzen der Universitätsklinik verursachen ein jährliches Defizit von etwa 200 Mio DM und nehmen damit über ein Viertel des für Lehre und Forschung zugewiesenen Staatszuschusses in Anspruch. Wie vom ORH seit langem angemahnt, könnten die ambulanten Behandlungsfälle und die dadurch entstehenden Defizite ganz erheblich reduziert werden, wenn sich die Polikliniken stärker auf ihre Lehr- und Forschungsaufgaben beschränken würden.

36.1 Ausgangslage

Die Sicherstellung der ambulanten Krankenversorgung obliegt grundsätzlich den niedergelassenen Ärzten. Das Sozialgesetzbuch (SGB V §§ 117, 120) räumt den Universitätsklinik allerdings das Recht ein, so viele bei gesetzlichen Krankenkassen Versicherte in Polikliniken ambulant zu behandeln, wie sie zur Durchführung ihrer Lehr- und Forschungsaufgaben benötigen. Die Hochschulkliniken sind jedoch nicht verpflichtet, darüber hinaus ambulante Behandlungen zu übernehmen.

Die Vergütung der gesetzlichen Krankenkassen für die ambulante Behandlung deckt seit vielen Jahren nicht die Kosten. Sie beträgt seit 1. April 1991 102,55 DM und ist ab 1. Oktober 1994 bis heute sogar noch geringfügig auf 102,40 DM abgesenkt worden. Mit dieser Pauschalvergütung werden bis auf wenige Spezialfälle (z.B. Mukoviszidose-Patienten, Chemotherapien) sämtliche poliklinischen Leistungen (einschließlich Computertomographien, Endoskopien etc.) abgegolten, die innerhalb eines Vierteljahres bei einem Patienten anfallen.

Die Polikliniken der Universitätsklinik sind in einem begrenzten Umfang zum Erhalt der Ausbildungskapazität für Studenten der Humanmedizin erforderlich. Nach

den Vorschriften der Kapazitätsverordnung (KapVO)⁴ wird die Zahl der jährlichen poliklinischen Neuzugänge bis zu einer - an der Zahl der tagesbelegten Betten orientierten - Obergrenze, als für die Ausbildungskapazität im klinischen Ausbildungsabschnitt des Studiengangs notwendig berücksichtigt.

Der ORH hat sich bereits im Jahresbericht 1993 (TNr. 35.2) mit den Ambulanzen der Hochschulkliniken befasst. Die Anregung des ORH, zum Abbau der Kostenunterdeckung in diesem Bereich die Behandlungszahlen auf das für die Mediziner- ausbildung notwendige Maß zu reduzieren und im entsprechenden Umfang ärztliches, pflegerisches sowie medizintechnisches Personal abzubauen, wurde vom Landtag ausdrücklich gebilligt.⁵

Da der ORH bei der Prüfung einzelner Hochschulklinika feststellen musste, dass die Zahl der poliklinischen Neuzugänge nicht zurückgegangen ist, wurde der Ambulanzbereich erneut zum Gegenstand einer Querschnittsuntersuchung auf der Basis der Zahlen des Jahres 1998 gemacht. Die gemeinsam mit den Rechnungsprüfungsämtern durchgeführten Erhebungen hatten im Wesentlichen die nachfolgenden Ergebnisse:

36.2 Zahl der poliklinischen Neuzugänge; Bedarf für die Mediziner- ausbildung

36.2.1 Die Zahl der poliklinischen Neuzugänge⁶ - ohne Privatpatienten - ist seit dem Jahresbericht des ORH 1993 bayernweit nicht zurückgegangen, sondern sogar erheblich gestiegen (vgl. Zahlenübersicht 1).

Durch diesen Anstieg bei gleichzeitiger Verminderung der Zahl der Medizinstudenten ist auch der Überhang an poliklinischen Neuzugängen, d.h. die Anzahl von Fällen, die nach den Vorschriften der KapVO⁷ für die Ausbildung im klinischen Abschnitt des Studiengangs Humanmedizin nicht erforderlich ist, stark angestiegen:

4) § 17 Abs. 1 Nr. 2 Satz 2 KapVO

5) Beschluss vom 15. April 1994 (LT-Drucksache. 12/15165 TNr. 2 k)

6) Als poliklinischer Neuzugang zählt dabei jeder Patient je Kalendervierteljahr einmal und zusätzlich im Falle der Überweisung von einer Klinik in eine andere innerhalb des Klinikums.

7) § 9 Abs. 3 Nr. 1 c KapVO

Poliklinische Neuzugänge (ohne Privatpatienten)

Zahlenübersicht 1

Klinikum	1994	1995	1996	1997	1998	kapazitäts- wirksam ¹⁾	Überhang 1998	
							absolut	%
TU-rechts der Isar	97 352	99 522	102 047	102 871	105 244	82 936	22 308	26,9
LMU-Großhadern	69 829	72 266	80 269	94 534	102 230			
LMU-Innenstadt	226 828	214 542	217 607	225 267	203 270			
LMU zusammen	296 657	286 808	297 876	309 801	305 500	147 996	157 504	106,4
Uni Erlangen	111 513	123 209	136 853	138 473	141 328	89 687	51 641	57,6
Uni Regensburg	44 232	47 074	50 567	53 693	61 414	48 454	12 960	26,8
Uni Würzburg	119 788	120 978	121 623	125 629	126 459	81 739	44 720	54,7
insgesamt	669 542	677 591	708 966	730 467	739 945	450 812	289 133	64,1

1) Studienjahr 1999/2000

Gegenüber dem ORH-Bericht 1993 hat sich der für die Mediziner Ausbildung nicht benötigte Überhang an poliklinischen Neuzugängen von 37 % (Stand: 1991/1992) auf 64 % drastisch erhöht.

36.2.2

Das Staatsministerium erklärt den Anstieg der poliklinischen Fälle u.a. durch die Einführung der Versichertenkarte und die dadurch erleichterte freie Arztwahl, die zahlreichen Überweisungen durch niedergelassene Ärzte und die Ausdifferenzierung des Leistungsangebots im Zuge des medizinischen Fortschritts und mit dem hierdurch verursachten Entstehen zahlreicher Spezialambulanzen.

Bei den Fallzahlen sei ferner zu berücksichtigen, dass die Polikliniken eine wesentliche Bedeutung für die Auslastung stationärer Bereiche hätten (sog. Staubsaugerfunktion), so dass eine drastische Reduzierung der poliklinischen Leistungen zu negativen Auswirkungen auf die Bettenauslastung führe. Außerdem suchten über 60 % der Notfallpatienten die Ambulanzen nachts oder am Wochenende auf. Sie kämen daher schon aus zeitlichen Gründen für studentische Zwecke keinesfalls in Betracht. Für den Lehrbereich könne zwar die KapVO grundsätzlich als Bemessungsmaßstab herangezogen werden, für den Forschungsbereich gäbe es aber keine vergleichbaren Parameter. Aufgrund einer Untersuchung der Universität Regensburg gehe man davon aus, dass mindestens 25 % der kapazitätswirksamen Fallzahlen zusätzlich als „Studienfälle“ nötig seien. Bereinige man die poliklinischen Neuzugänge um die Notfälle, den Forschungszuschlag und Sonstiges (Gutachtensfälle), betrage der Überhang nur noch 11,9 %. Dieser Überhang sei nicht

so erheblich, dass er Anlass zu Beanstandungen geben könne bzw. die Annahme rechtfertigen würde, dass bei einem Abbau nennenswerte Einsparpotentiale erzielt werden könnten.

Die Befürchtung des Staatsministeriums, dass eine Reduzierung der poliklinischen Leistungen zu einer schlechteren **Auslastung des stationären Bereichs** führe, wird vom ORH nicht geteilt. Entscheidend für die Auslastung sind primär die ärztlichen Leistungen und damit das Renommee einer Klinik, nicht aber die „Staubsaugerfunktion“ der Ambulanz. So liegt in München der Bettennutzungsgrad des Klinikums rechts der Isar höher als der der Klinika der LMU, obwohl der Überhang an poliklinischen Neuzugängen beim Klinikum rechts der Isar bei nur 26,9 %, bei den Kliniken der LMU dagegen bei 106,4 % liegt.

Die **Notfälle** sind in § 9 Abs. 3 Nr. 1 c KapVO ausdrücklich als Teil der poliklinischen Neuzugänge aufgeführt und damit zu berücksichtigen. Im Übrigen sind Notfallpatienten und die dabei auftretenden Krankheitsbilder gerade für die studentische Ausbildung von großem Belang.

Der vom Staatsministerium vorgeschlagene allgemeine **Forschungszuschlag** von 25 % der kapazitätswirksamen poliklinischen Neuzugänge ist nicht sachgerecht. Er ist nicht belegt und widerspricht den Bestrebungen, die Landesmittel für konkrete Forschungsprojekte sowie leistungsbezogen zu verteilen.

Der ORH hält daran fest, dass bei den Ambulanzen der Hochschulklinika erhebliche Überhänge bestehen, die für die Lehr- und Forschungsaufgaben nicht benötigt werden.

36.3 Kosten- und Leistungstransparenz

36.3.1 Obwohl die Hochschulkliniken seit vielen Jahren mit großem Finanz- und Personalaufwand an der Einführung eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems arbeiten, wurden nur bei den Klinika der TU München, der LMU-Großhadern und der Universität Erlangen-Nürnberg die Kosten- und Erlösstruktur der Polikliniken und Ambulanzen erfasst. Die Klinika der Universität in Würzburg und Regensburg haben zwar die Gesamtdaten ermittelt, nahmen im Prüfungszeitraum (1998) aber keine Verteilung der Personalkosten und Gemeinkosten auf die Ambulanzkostenstellen vor.

Beim Klinikum der LMU-Innenstadt ließ der Stand der Kosten- und Leistungsrechnung keine entsprechenden Erhebungen zu. Die Personalkosten als größte Aufwandsposition werden bislang nur bei einzelnen Polikliniken und Ambulanzen erfasst, eine interne Leistungsverrechnung sowie eine Umlage von Gemeinkosten finden nicht statt. Die Klinikumsverwaltung hat mitgeteilt, dass ein separater Ausweis der Kosten für die Ambulanzen nicht möglich sei. Dies ist bedenklich und unverständlich, weil das Klinikum der LMU-Innenstadt bayernweit die mit Abstand höchsten poliklinischen Fallzahlen und damit auch den absolut größten Überhang in diesem Bereich aufweist.

36.3.2 Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die vom ORH geschilderte Situation die Lage im Jahr 1998 wiedergebe. Inzwischen werde die Einrichtung einer Kostenstellenrechnung und internen Leistungsverrechnung mit aller Kraft vorangetrieben.

Der ORH hält den zügigen Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine zentrale Erfassung aller Patienten und Behandlungen durch die Verwaltungen der Universitätsklinika für dringend erforderlich und längst überfällig.

36.4 Kostendeckung bei der ambulanten Behandlung

36.4.1 Auf der Grundlage der in TNr. 36.2 dargestellten Zahlenbasis hat der ORH die Kosten und Erlöse bei den Universitätsklinika mit Ausnahme der LMU - Innenstadt ermittelt.

Die Kostendeckung bei der ambulanten Behandlung stellt sich nach den Erhebungen des ORH für das Jahr 1998 wie folgt dar:

Kostendeckungsgrad/Defizit

Zahlenübersicht 2

Klinikum	Kostendeckungsgrad			Defizit Mio DM
	Privatpatienten %	sonstige Patienten %	Patienten zusammen %	
TU-rechts der Isar	64	35	41	31
LMU-Großhadern	61	28	33	35
Universität Erlangen	74	41	44	32
Universität Regensburg	39	29	30	34
Universität Würzburg	74	41	44	34

Für das Klinikum der LMU-Innenstadt, das die höchste Zahl an poliklinischen Fällen aufweist (vgl. Zahlenübersicht 1), dürfte ein Defizit mindestens in vergleichbarer Höhe bestehen. Damit errechnet sich für ganz Bayern eine Unterdeckung in der Größenordnung von 200 Mio DM. Dies entspricht mehr als einem Viertel des gesamten für Forschung und Lehre gedachten staatlichen Zuschusses des Jahres 1998 von 775 Mio DM für alle bayerischen Universitätsklinika.

36.4.2 Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die Datenbasis zur Ermittlung des Kostendeckungsgrads vom ORH zum Teil geschätzt sei. Die der Untersuchung zugrunde gelegte Gemeinkostenumlage von 25 % erscheine für den poliklinischen Bereich zu hoch. Die wegen der Lehre und Forschung gekürzten und daher ungenügenden Pauschalvergütungen der Kassen und die daraus resultierende Unterdeckung sei im Übrigen vorgegeben. Sie sei vom Staatszuschuss abzudecken und kein Beweis für Unwirtschaftlichkeit. Im Übrigen hätten die Ambulanzen der Hochschulklinika in der Zeit von 1994 bis 1998 ihre wirtschaftliche Situation in erheblichem Maße verbessern können.

Der ORH bemerkt hierzu, dass die Notwendigkeit von Schätzungen in Teilbereichen auf die mangelnde Datenbasis der Klinika zurückzuführen ist. Der Abgleich der vom ORH ermittelten Zahlen und des Gemeinkostenzuschlags erfolgte im Einvernehmen mit den Controllingstellen und Finanzbuchhaltungen der geprüften Klinika. Sollte von 1994 bis 1998 tatsächlich eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eingetreten sein, was nicht belegt ist, so ist dies letztlich unerheblich, da die Kostenunterdeckung im Jahr 1998 noch dramatisch genug ist. Ob ab 1999 tatsächlich eine wesentliche Verbesserung des Kosten- und Leistungsrechnungssystems aller Klinika eingetreten ist, erscheint dem ORH aufgrund der bisherigen Erfahrungen fraglich.

36.5 Gesamtwürdigung

Der Bereich der Ambulanzen der Universitätskliniken ist stark defizitär. Dies belegen nicht nur die vorliegende Untersuchung des ORH, sondern auch Äußerungen des Wissenschaftsrats⁸ und des Gesundheitsforschungsrats,⁹ eines Beratergremiums des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Auch der ärztliche Direktor des Klinikums rechts der Isar wies in einem Zeitungsinter-

8) siehe a.a.O., S. 44, 82 f., 95 f.

9) Empfehlungen zur Bedeutung der Ambulanzen an den Hochschulklinika für Forschung und Lehre vom 16. Juli 1998, TNr. II

view ¹⁰ darauf hin, dass die Polikliniken wegen der hohen Personalvorhaltekosten allein bei diesem Klinikum eine Unterdeckung von 20 bis 30 Mio DM pro Jahr verursachen, die aus den eigentlich für Lehre und Forschung gedachten Landeszuschüssen gezahlt werden müssen.

Die jahrelangen Bemühungen des Staatsministeriums, eine aufgaben- sowie leistungsgerechte und den entstehenden Kosten Rechnung tragende Vergütung für die ambulanten Behandlungen zu erhalten, sind erfolglos geblieben. Da angesichts der Situation im Gesundheitsbereich auch in Zukunft eine zur Kostendeckung führende Anhebung der Pauschalsätze nicht zu erwarten ist, hält es der ORH für dringend erforderlich, die Ambulanzkapazitäten auf das für die Lehre und Forschung erforderliche Niveau abzusenken und hierdurch entsprechende Einsparungen an Personal, Sachmitteln und Investitionen zu erreichen.

Das Staatsministerium ist demgegenüber der Auffassung, dass nicht eine Reduzierung der poliklinischen Behandlungen der richtige Weg zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Universitätsklinik sei, sondern eine weitere Rationalisierung des poliklinischen Betriebs bei gleichzeitiger Verbesserung der Einnahmesituation. Inwieweit die vom ORH geforderte drastische Reduzierung der Poliklinika zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führe, sei offen, zumal mit der Verringerung der poliklinischen Behandlungen Einnahmeausfälle einhergehen würden, die ebenfalls kostenmäßig aufgefangen werden müssten. Da die universitären Polikliniken auf dem ambulanten Sektor am Ende der Versorgungskette stehen, würde eine drastische Einschränkung ihrer Leistungen zu einer nicht vertretbaren Unterversorgung der Bevölkerung führen. Die Polikliniken seien zudem aufs Engste mit dem stationären Betrieb der Universitätsklinik verzahnt und somit nach Auffassung des Staatsministeriums auch für die Wirtschaftlichkeit der stationären Einrichtungen von wesentlicher Bedeutung. Entscheidungen über die Veränderung des poliklinischen Leistungsspektrums erforderten somit stets eine Einzelfallbetrachtung, die nur von dem für die Wirtschaftlichkeit des Klinikbetriebs insgesamt verantwortlichen Klinikumsvorstand vorgenommen werden könne.

Der ORH stellt hierzu fest, dass die aus dem Staatshaushalt an die Universitätsklinik gewährten Zuschüsse ausschließlich für Zwecke der Lehre und Forschung bestimmt sind. Werden in den Ambulanzen trotz nicht kostendeckender Vergütungen Kapazitäten vorgehalten, die über das für Lehre und Forschung Erforderliche hinausgehen, so liegt hierin eine Überwälzung von Kosten der Krankenkassen auf

10) Münchner Merkur vom 7. Februar 2000

den Staatshaushalt. Es ist auch nicht Aufgabe der Hochschulklinika, Versorgungslücken im Bereich der niedergelassenen Ärzte zu schließen. Im Übrigen bestehen die größten Überhänge an ambulanten Behandlungskapazitäten in München, der Stadt mit der größten Ärztedichte Deutschlands.

Der ORH hält es auch im Interesse einer Verbesserung der Position des Staates in den Vergütungsverhandlungen mit der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns für unverzichtbar, die Kapazitäten der Ambulanzen an den Universitätsklinika zu reduzieren. Eine solche Begrenzung der Polikliniken wird im Übrigen bereits seit Jahren an vielen außerbayerischen Hochschulklinika praktiziert.

37 Privatambulanzen der Universitätsklinika

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

Die Zahl der Privatpatienten in den Ambulanzen der Hochschulklinika hat sich von 1994 bis 1998 um 28 % erhöht. Von den Bruttoeinnahmen für die Nebentätigkeit der Chefärzte entfallen allein 30 % (63 Mio DM) auf die Ambulanzen. Da auch im Bereich der Privatambulanzen eine erhebliche Kostenunterdeckung besteht, hält der ORH eine deutliche Erhöhung der Abführungen der Liquidationsberechtigten für die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen für erforderlich.

37.1 Neben knapp 740 000 poliklinischen Neuzugängen an gesetzlich Versicherten wurden im Jahr 1998 118 000 Privatpatienten an den Universitätsklinika in Bayern ambulant behandelt. Die Privatpatienten werden von den kapazitätsrechtlichen Vorschriften nicht erfasst. Sie sollen grundsätzlich von den 148 liquidationsberechtigten Chefärzten selbst behandelt werden. Die Bruttoliquidationserlöse dieser Ärzte aus den sog. Privatambulanzen beliefen sich 1998 auf 63 Mio DM, das sind 30 % des Gesamterlöses aus der Behandlung von Privatpatienten (209 Mio DM).

37.2 Der Liquidationsberechtigte hat nach den nebensätigkeitsrechtlichen Vorschriften¹¹ die Sachkosten nach einem bundeseinheitlichen Tarifwerk¹² zu erstatten sowie pauschal 20 % (seit 1. Januar 2000: 25 %) der um die Sachkostenerstattung verminderten Bruttovergütung an die Universitätsklinika abzuführen.

11) § 25 Abs. 2 Bayerische Hochschullehrernebensätigkeitsverordnung

12) Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG-NT)

Der ORH hat für das Jahr 1998 den Kostendeckungsgrad für die Behandlung von Privatpatienten und sonstigen Patienten erhoben und dabei festgestellt, dass trotz des deutlich höheren Kostendeckungsgrads auch bei Privatpatienten die den Klinika entstehenden Kosten nur teilweise abgedeckt sind.¹³

Kostendeckungsgrad im Ambulanzbereich 1998

Zahlenübersicht

Patientenart	Klinikum				
	TU rechts der Isar %	LMU Großhadern %	Uni Erlangen %	Uni Regensburg %	Uni Würzburg %
Privatpatienten	64	61	74	39	74
sonstige Patienten	35	28	41	29	41

Der Kostendeckungsgrad bei Privatpatienten von 39 bis 74 % berücksichtigt im Übrigen nicht die investiven Kosten (z.B. Abschreibung für die genutzten medizinischen Geräte).

Ein Grund für die Kostenunterdeckung ist, dass bei Privatpatienten nicht nur der Chefarzt, sondern auch in erheblichem Umfang Oberärzte und Assistenzärzte tätig werden. Die Zahl der ambulanten Privatbehandlungen hat sich von 1994 bis 1998 um 28,6 % erhöht, wobei in diesem Steigerungssatz das im Betrachtungszeitraum neu errichtete Klinikum Regensburg nicht eingerechnet wurde. Bei der bestehenden Kostenunterdeckung hat der Anstieg der Behandlungszahlen der Privatambulanzen und die damit verbundene stärkere Inanspruchnahme von personellen und sächlichen Klinikressourcen zur Folge, dass sich das Defizit bei den Klinika weiter erhöht.

37.3

Der ORH hat bereits 1994 anlässlich einer Prüfung des Klinikums Großhadern darauf hingewiesen, dass durch die Abführungen der Chefarzte durchschnittlich nur rd. 70 % der dem Klinikum tatsächlich entstehenden Kosten gedeckt waren. Er hat daher gefordert, eine vollständige Erstattung der tatsächlich verursachten Kosten sicherzustellen. Das Staatsministerium hat erst ab 1. Januar 2000 den pauschalen Abführungssatz von 20 auf 25 % angehoben und dies mit der zwischenzeitlichen Erhöhung der Personalkosten begründet. Der ORH hatte im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine Erhöhung auf mindestens 30 % gefordert. Unabhängig davon ist der ORH allerdings der Auffassung, dass grundsätzlich die tatsächlichen Kosten erstattet werden müssen. Voraussetzung hierfür ist aber eine

13) vgl. hierzu auch TNr. 36.4

Kosten- und Leistungsrechnung, die bisher immer noch nicht hinreichend ausgebaut ist (vgl. TNr. 36.3).

37.4

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass sich Bayern mit der seit 1. Januar 2000 geltenden nebetätigkeitsrechtlichen Entgeltregelung im Mittelfeld der Länder befinde. Damit die bayerischen Universitätsklinika im bundesweiten Wettbewerb um Spitzenmediziner konkurrenzfähig blieben, sei eine nur maßvolle Anhebung des Nutzungsentgelts um fünf Prozentpunkte zum 1. Januar 2000 erfolgt, zumal Bayern im Gegensatz zur Mehrzahl der übrigen Länder eine gesetzliche Pflichtbeteiligung der Mitarbeiter eingeführt habe. Eine erneute Anhebung des Nutzungsentgelts innerhalb kürzester Zeit würde zudem die Verlässlichkeit der bayerischen Hochschulpolitik infrage stellen, was ebenfalls negative Auswirkungen auf die Wiederbesetzung von klinischen Lehrstühlen hätte. Daher werde vom Staatsministerium dem Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung an den einzelnen Universitätsklinika, der eine Inrechnungstellung der tatsächlichen Kosten an die Liquidationsberechtigten ermöglichen würde, der Vorzug gegeben.

Dem Staatsministerium der Finanzen erscheint eine weitere Anhebung des pauschalen Abführungssatzes im Hinblick auf die Attraktivität bayerischer Lehrstühle und die in den einzelnen medizinischen Bereichen höchst unterschiedlichen Kosten nicht unproblematisch.

Da der Ausbau einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung im Hochschulklinikbereich seit vielen Jahren nur sehr schleppend vorankommt und voraussichtlich noch längere Zeit in Anspruch nehmen wird, hält der ORH bis zur Einführung einer kostendeckenden Einzelabrechnung eine Erhöhung der pauschalen Abführung der Liquidationsberechtigten auf mindestens 30 % für erforderlich. Die Beibehaltung der bisherigen niedrigen Pauschalsätze vermindert nach Ansicht des ORH die Motivation zu einer schnellen Einführung einer effektiven Kosten- und Leistungsrechnung im Klinikbereich.

38 Buszubringerdienst zum Forschungsgelände in Garching

(Kap. 15 12 TitGr. 82, Kap. 15 03 TitGr. 75 und 76, Kap. 15 07 und 15 50)

Der nur für Bedienstete der Forschungseinrichtungen in Garching eingerichtete Buszubringerdienst ist nicht erforderlich und muss eingestellt werden. Öffentliche Mittel von über 500 000 DM können jährlich eingespart werden.

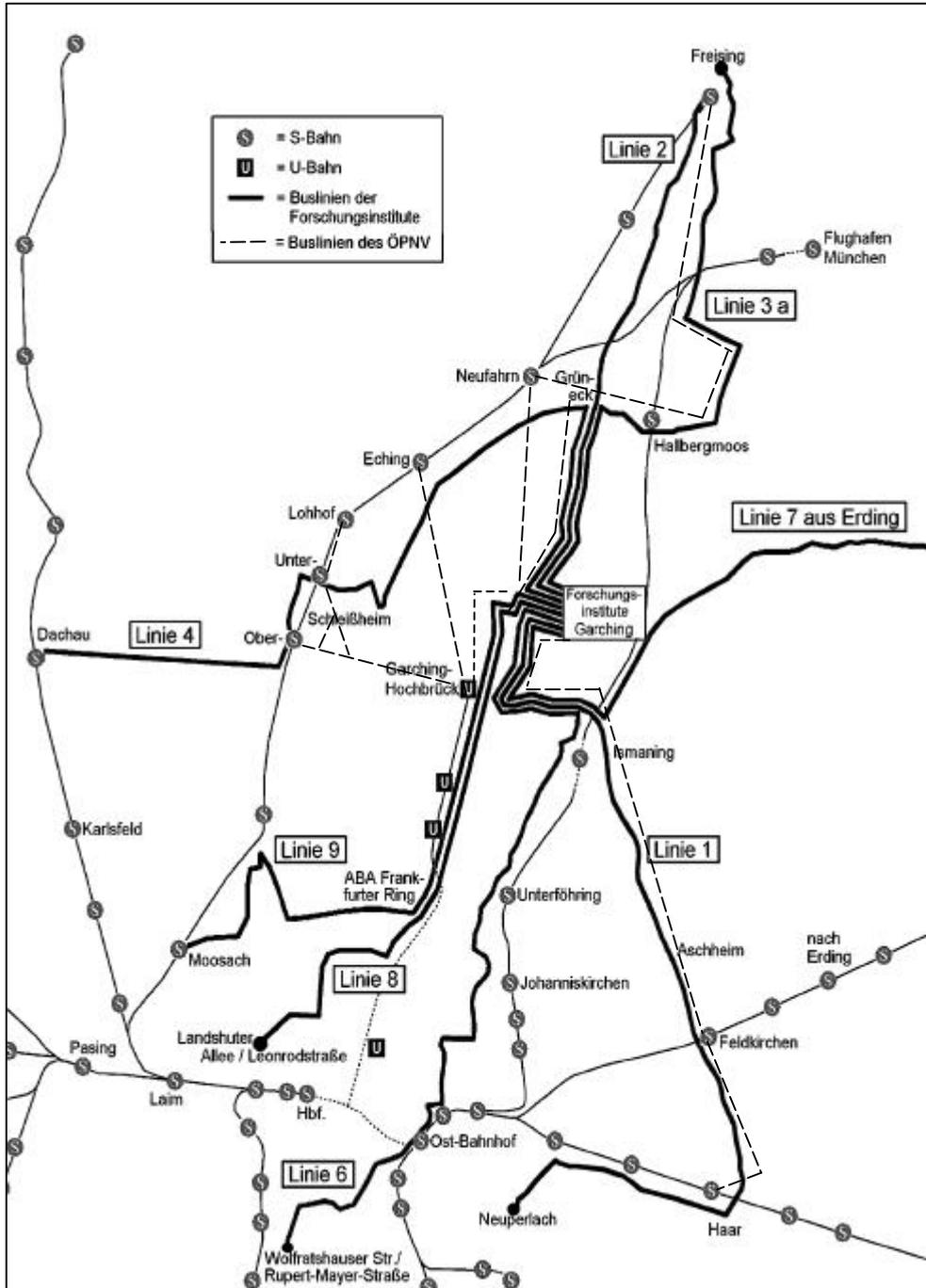
38.1 Sachverhalt

Für die Beschäftigten der in Garching angesiedelten Forschungseinrichtungen wird nach einem Vertrag vom Mai 1974 zwischen dem Freistaat Bayern, vertreten durch die Technische Universität München (TU) und der Max-Planck-Gesellschaft e.V. (MPG) ein eigener Buszubringerdienst unterhalten. Die Vereinbarung gilt auf unbestimmte Zeit, sie kann jeweils mit einer Frist von drei Monaten zum Ablauf des Quartals gekündigt werden. Organisation, Abrechnung und Verteilung der Kosten obliegt dem Max-Planck-Institut für Plasmaphysik.

38.1.1 Der Buszubringerdienst umfasst acht Linien. Sein Einzugsgebiet erstreckt sich u.a. bis nach Neuperlach, Obersendling, Dachau, Freising und Erding. Bis 1998 wurden noch zwei weitere Linien betrieben. Die Strecken des Buszubringerdienstes sind aus dem Schaubild ersichtlich:

Buszubringerdienst

Schaubild



38.1.2

Nutzungsberechtigt sind die im Forschungsgelände beschäftigten 4 000 Mitarbeiter der TU, der LMU, der vier Institute der MPG und kleinerer Forschungseinrichtungen; Studenten sind nicht nutzungsberechtigt. Die Fahrpreise der Buszubringer-

dienste betragen die Hälfte der Preise des MVV.¹⁴ Jede Linie fährt einmal am Morgen (Ankunftszeit kurz vor acht Uhr) und einmal am Nachmittag (Abfahrtszeiten Montag bis Donnerstag 16.45 und Freitag 15.00 Uhr). Die acht Buslinien werden täglich nur noch von insgesamt 160 Personen genutzt.

38.1.3 Die Kosten des Buszubringerdienstes sowie die Erlöse aus dem Kartenverkauf haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Kostenentwicklung

Zahlenübersicht

Abrechnung	1996 DM	1997 DM	1998 DM	1999 DM
Gesamtkosten	754 352	726 773	681 162	634 077
Erlöse Buskartenverkauf	- 128 159	- 121 046	- 112 101	- 102 095
Defizit	626 193	605 727	569 061	531 982

Für 1999 errechnete sich ein jährlicher Zuschussbedarf von über 3 300 DM je Fahrgast.

38.2 Vergleich öffentliche Verkehrsanbindung

Von den U- und S-Bahnstationen Garching-Hochbrück (U 6), Ismaning (S 8) und Neufahrn (S 1) ist das Forschungsgelände mit den Buslinien 230, 291 und 690 jeweils im Anschluss an die Fahrzeiten der U- und S-Bahnen gut erreichbar.

Ein Vergleich der acht Buszubringerlinien mit den Möglichkeiten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ergab, dass das Angebot des MVV wesentlich umfangreicher und flexibler ist. So bestehen z.B. von 7.00 Uhr bis 9.00 Uhr, von 21 ausgewählten Haltestellen des Buszubringerdienstes aus, insgesamt 185 Möglichkeiten das Forschungsgelände mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Auch der Vergleich bei den 21 Haltestellen zeigt, dass die Fahrzeiten mit öffentlichen Verkehrsmitteln überwiegend kürzer oder höchstens zehn Minuten länger, siebenmal zwischen zehn und zwanzig Minuten und nur dreimal über zwanzig Minuten länger sind. Das notwendige Umsteigen hält sich in zumutbaren Grenzen, bei acht der vergleichbaren Ausgangspunkte war zweimaliges Umsteigen, bei den übrigen Fahrmöglichkeiten war einmaliges oder kein Umsteigen erforderlich.

14) Münchner Verkehrs- und Tarifverbund

38.3 Wertung durch den ORH

Der ORH hat den Buszubringerdienst mehrfach beanstandet und ist der Auffassung, dass der sehr teure, im Verhältnis zu den Beschäftigtenzahlen gering genutzte Buszubringerdienst vollständig eingestellt werden muss. Seit der Einrichtung des Busdienstes vor 25 Jahren wurde die öffentliche Anbindung kontinuierlich verbessert, auch wenn die Verlängerung der Linie U 6 zum Forschungsgelände noch nicht fertiggestellt ist. Bequemere und verbilligte Fahrmöglichkeiten für Bedienstete parallel zu den öffentlichen Verkehrsmitteln rechtfertigen nicht den jährlichen Einsatz öffentlicher Mittel von über 500 000 DM (3 300 DM Zuschuss je Fahrgast).

38.4 Auffassung der geprüften Stellen

Nach Ansicht der TU bewertet der ORH den Buszubringerdienst einseitig unter fiskalischen Gesichtspunkten. Ferner sei nach Meinung der TU, des Personalrats der TU und der MPG durch den Bau der U6 nach Garching-Hochbrück die Anbindung des Forschungsgeländes an den öffentlichen Personennahverkehr zwar verbessert worden, bleibe aber insgesamt immer noch unzureichend. Insbesondere mangle es an zeitgerechten öffentlichen Verkehrsmitteln, häufiges Umsteigen sei erforderlich und die Fahrzeiten mit öffentlichen Verkehrsmitteln seien wesentlich länger.

38.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Behauptung mangelnder Anbindung des Forschungsgeländes an den MVV ist unzutreffend (vgl. TNr. 38.2). Im Übrigen hat sich das Staatsministerium - allerdings erst, nachdem der ORH angekündigt hatte, die Angelegenheit im Jahresbericht darzustellen - im Juli 2000 der Auffassung des ORH angeschlossen. Die TU hat daraufhin den Vertrag zum 31. Dezember 2000 gekündigt. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2001/2002 stehen keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung.

39 IT-Einsatz beim Klinikum rechts der Isar der Technischen Universität München (TU)

(Kap. 15 13)

Trotz der langen Zeitdauer für die Einführung der integrierten SAP-Verfahren war zum Zeitpunkt der Prüfung die Verarbeitung der Patientendaten von der Aufnahme bis zur Abrechnung teilweise noch sehr mangelhaft, eine spürbare Entlastung der Ärzte und des Pflegepersonals von administrativen Tätigkeiten ist noch nicht eingetreten. Dies lag auch an der in der Praxis unzureichenden übergreifenden Steuerung, Abstimmung und Kontrolle des IT-Einsatzes. Umfangreichere Aufträge wurden z.T. ohne Ausschreibung, z.T. ohne Notwendigkeit und z.T. ohne Vertragsgrundlage vergeben.

39.1 Allgemeines

Das Klinikum rechts der Isar (MRI) ist ein organisatorisch, finanzwirtschaftlich und verwaltungsmäßig selbständiger Teil der TU und wird als kaufmännisch eingerichteter Staatsbetrieb mit 2 800 Mitarbeitern geführt. Es verfügte 1999 über 1 160 Planbetten. In den 19 Kliniken werden jährlich 40 000 stationäre, in den angegliederten Polikliniken 140 000 ambulante Patienten betreut. Abgerechnet wurden 1999 Erträge in der Größenordnung von fast 400 Mio DM. Zur Unterstützung der Mitarbeiter im ärztlichen und pflegerischen Bereich sowie in der Verwaltung sind in den vergangenen Jahren beim MRI mehr als 20 unterschiedliche IT-Systeme und -Verfahren eingeführt worden, die alle die Verarbeitung von Patientendaten - angefangen von der Aufnahme eines Patienten über dessen Behandlung bis zu seiner Entlassung und Abrechnung - zum Inhalt haben. Auch für gleiche Aufgaben sind unterschiedliche Verfahren eingesetzt.

39.1.1 Organisation des IT-Einsatzes

Für den IT-Einsatz beim MRI ist nicht eine Stelle, sondern sind verschiedene Organisationseinheiten zuständig.

- Für die Betreuung der administrativen SAP-Systeme ist das Rechenzentrum (RZ) zuständig, das als selbständige Organisationseinheit 1995 geschaffen wurde.
- Für die Betreuung der SAP-Anwendungen wurde eine eigene DV-Gruppe bei der Verwaltung eingerichtet.

- Beim Institut für Medizinische Statistik und Epidemiologie (IMSE) werden für die Bereiche Medizinische Informatik und Datenverarbeitung/Dokumentation eigene IT-Anlagen betrieben. Individuelle IT-Lösungen, die dort vorwiegend für den medizinischen Bereich entwickelt wurden, werden teilweise noch von dort betreut.
- Auch bei zahlreichen Kliniken und Instituten, bei der Apotheke und der Technischen Betriebsabteilung werden eigene Systeme von eigenem Personal in eigener Zuständigkeit und Verantwortung betrieben.

Dies führt zu einem erhöhten Informations- und Abstimmungsaufwand und erschwert insgesamt eine reibungslose Zusammenarbeit. Auch das erst im Jahr 1998 erstellte Rahmenkonzept für ein Klinikumsinformationssystem im MRI stellte u.a. fest, dass die erarbeiteten Verantwortlichkeits- bzw. Zuständigkeitsrichtlinien der am gesamten IT-Prozess beteiligten Organisationseinheiten umgesetzt werden müssen und dass der gesamte Beschaffungs- bzw. Betriebsprozess von DV-Hard- und -Software stärker vereinheitlicht und gestrafft werden muss. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung war noch keine nachhaltige Verbesserung eingetreten; es gab immer noch zahlreiche Probleme und Mängel in der Planung, Koordination, übergreifenden Steuerung, Abstimmung und Kontrolle des IT-Einsatzes.

Der ORH hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass die Mängel in der Organisation unbedingt abgestellt werden müssen und dass es sich dabei empfehlen würde, die IT-Aktivitäten des IMSE, der Verwaltungs-DV, des RZ sowie der übrigen Bereiche (Apotheke, Technischer Betrieb) bei einer zentralen IT-Stelle zusammenzufassen, die auch die Koordinierung mit den Kliniken/Instituten sicherstellen müsste. Dadurch könnten auch das an unterschiedlichen Stellen vorhandene Know-how wirtschaftlicher genutzt und Synergie-Effekte freigesetzt werden. Dieser Weg der Bündelung von Fachkompetenz in **einer** organisatorischen Einheit wird beim Klinikum der Universität München aus eben diesen Gründen (Verbesserung des Workflows und der Zusammenarbeit, Nutzung von Synergie-Effekten) verfolgt.

39.1.2 Vernetzung

Obwohl bereits Ende 1988 der Ausbau der Rechnernetze im MRI beantragt wurde, wurde erst 1997 mit dem Aufbau eines standardisierten, flächendeckenden Daten-Netzwerks begonnen, über das dem autorisierten ärztlichen und pflegerischen Personal sowie der Verwaltung alle Patienteninformationen zur Verfügung gestellt werden sollen. Die notwendige Einbindung unterschiedlicher Stellen innerhalb und außerhalb des MRI verursachte einen erheblichen Zeit- und Koordinierungsauf-

wand, der bei einer klaren Entscheidungsstruktur erheblich hätte reduziert werden können. Bis dahin installierten einzelne Bereiche des MRI (verschiedene Kliniken/Institute, Verwaltung, Technische Betriebsabteilung, Apotheke) ihre eigenen Daten-Netzwerke, die zusätzliche Kosten verursachten.

39.1.3 Datenaustausch zwischen den Systemen

Patientendaten werden nicht nur im SAP-System, sondern auch in den mehr als 20 unterschiedlichen, autonomen medizinischen Subsystemen erfasst und verarbeitet. Ein gegenseitiger Datenaustausch ist derzeit nur in einem sehr eingeschränkten Umfang möglich. Der Einsatz heterogener Systeme birgt auch die Gefahr von inkonsistenten Patientendaten.

39.1.4 Unterbringung des Rechenzentrums

Seit sieben Jahren bemühen sich unterschiedliche Stellen des MRI (IMSE, RZ, Verwaltung) unter Einschaltung externen Sachverständs um eine zentrale Unterbringung des RZ. Zwar wurden für die zentrale Unterbringung von Systemen und Mitarbeitern des RZ seit 1993 nahezu 2 Mio DM zur Verfügung gestellt und zum großen Teil bereits ausgegeben. Wegen des Fehlens einer DV-Gesamtkonzeption und präziser Planungsvorgaben sowie wegen unklarer Entscheidungskompetenz kam das Bauvorhaben bis 1999 nicht zum Abschluss. Zum Prüfungszeitpunkt Mitte 1999 war der Eingang zum „zentralen Maschinensaal“ mit einer Holzwand zugenagelt, der Maschinensaal selbst glich einer Rohbaustelle mit ausgeschachtetem Rohboden, auf dem Handwerker ihren Mörtel anmischten. Die bereits gelieferte Lüftungsanlage war noch nicht installiert, der bereits angefertigte, teure Doppelboden mit Belag schon seit längerer Zeit beim Lieferanten zwischengelagert. Weil sich der Bau des Rechenzentrums so lange verzögerte, wurde zwischenzeitlich sogar erwogen, an dieser Stelle ein Gebäude für die Neurologie zu errichten und das bisherige Gebäude abzureißen. Nunmehr soll nach Mitteilung der Verwaltung im Jahr 2000 mit der Fertigstellung des Maschinensaals zu rechnen sein.

39.1.5 Zweckfremde Nutzung von IT-Systemen

Wegen der mangelhaften übergreifenden Kontrolle war es für Mitarbeiter des MRI verhältnismäßig einfach, die IT-Systeme für ihre eigenen Zwecke zu nutzen:

- Ein Mitarbeiter, der auf den Internet-Seiten des MRI als „Musician, Songwriter, Composer“ auftrat, verwendete den dienstlichen Web-Server zur Präsentation seiner Musikgruppe. Neben einer Veranstaltungsübersicht wurde die Band in

Wort und Bild vorgestellt. Die produzierten Lieder konnten nebst Liedtexten auch als Soundclip abgerufen werden. Schließlich war sogar die Möglichkeit zur Bestellung der produzierten CDs eingerichtet worden.

- Ein anderer Mitarbeiter machte auf den Internet-Seiten des MRI darauf aufmerksam, dass er in der Web-Designer-Branche tätig sei und noch weitere Projekte übernehmen könne. Bei Interesse an der Erstellung einer ansprechenden Web-Seite solle er per E-Mail kontaktiert werden.

Auf entsprechende Hinweise im Rahmen der Prüfung wurden beide privaten Nutzungen eingestellt.

39.1.6 Datenschutz und Datensicherheit

Auch der Bereich Datenschutz und Datensicherheit ist verbesserungsbedürftig. Die vorhandenen Sicherheitslösungen vor allem im Bereich der Daten-Netze weisen große Lücken auf und können den gesamten Betrieb stark beeinträchtigen. Im Verlauf der örtlichen Erhebungen wies der ORH auf mehrere Möglichkeiten der missbräuchlichen Nutzung hin. So sei die Abschottung des Patientenversorgungsnetzes durch ein zentrales Firewallsystem vergeblich, wenn es zusätzliche Verbindungen von einzelnen Bereichen nach außen und umgekehrt über Modems gibt. Erst als im November 1999 Patientendaten im öffentlichen Wissenschaftsnetz, auf das auch externe Internetnutzer zugreifen können, zur Verfügung gestellt wurden, wurde begonnen, ein entsprechendes Sicherheitskonzept in Abstimmung mit dem Landesbeauftragten für den Datenschutz zu erarbeiten.

39.2 IT-Anwendungen

Der ORH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Einführung des integrierten SAP-Verfahrens lange gedauert hat, dass die IT-Unterstützung teilweise immer noch sehr mangelhaft ist und dass in einigen Bereichen für gleiche Aufgaben unterschiedliche IT-Anwendungen eingesetzt werden.

Weil seit In-Kraft-Treten des Gesundheitsstrukturgesetzes die Erfassung der Diagnosen- und Leistungsdaten der Patienten Voraussetzung für die Rechnungsstellung ist, wurde vom IMSE dafür eine eigene Einzelplatzlösung entwickelt und bis Mitte der 90er Jahre auf allen Stationen eingeführt. Abgerechnet wurden diese Daten mit den SAP-Verfahren, die aber keine direkte Verbindung zu diesen Stations-PCs hatten. Die Daten mussten deshalb bis 1999 über Disketten in das SAP-System eingespielt werden. Obwohl die entsprechenden SAP-Programme auch für

die Stationen ab 1996 zur Verfügung gestanden hätten, dauerte es bis zum Beginn des Jahres 2000, bis sie flächendeckend auf allen Stationen zum Einsatz kamen und damit die benötigten Patientendaten für die Abrechnung und andere Anwendungen zeitnah zur Verfügung standen.

Der Zustand bei der **stationären** Patientenaufnahme war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht befriedigend, weil mehr als die Hälfte der jährlich 40 000 Patienten direkt bei den einzelnen Kliniken aufgenommen wurden und die dort handschriftlich erstellten Tagesmeldungen über die Patientenbewegungen der Patientenverwaltung zu Abrechnungszwecken mitgeteilt und im SAP-System nacherfasst werden mussten.

Die Abrechnung für die stationären Patienten erfolgt zum Großteil erst vier Wochen nach Entlassung, z.T. aber auch erst nach einem Dreivierteljahr. Dies führt insbesondere bei sehr kostenintensiven Behandlungen (z.B. im Linearbeschleuniger) zu entsprechenden Zinsverlusten. Die derzeitigen Kontrollmechanismen reichen für den Nachweis, dass alle erbrachten Leistungen und Maßnahmen auch tatsächlich abgerechnet werden, nicht aus. Es hat sich gezeigt, dass die Abrechnungen z.T. unvollständig sind. Laut Mitteilung des MRI wird dieses Problem nach Einführung der SAP-PCs beseitigt sein.

Seit Einsatz des zentralen SAP-Systems im Jahre 1996 sind immer wieder Systemausfälle aufgetreten. Im Bereich der zentralen Patientenaufnahme mussten in diesen Fällen die Patientendaten zunächst manuell erfasst und später im SAP-System nacherfasst werden. Zur Vermeidung solcher Doppelerfassungen bei einem Systemausfall wurde zwar 1998 Software für 47 000 DM beschafft; sie ist aber bis heute noch nicht im Einsatz. Der tatsächliche Einsatz ist erst nach Beschaffung einer netzwerkfähigen Version für weitere 120 000 DM vorgesehen.

Die Daten der jährlich 140 000 **ambulant** Patienten werden nicht im zentralen SAP-Patientenverwaltungssystem, sondern bei den Polikliniken/Instituten in eigener Zuständigkeit aufgenommen. Während verschiedene Polikliniken/Institute für die Aufnahme eigene autonome Systeme einsetzen, werden bei einer Vielzahl von Polikliniken die Daten der ambulanten Patienten noch manuell in einem Eingangsbuch erfasst. Beim Wechsel in eine andere Abteilung müssen die Patientendaten nochmals erfasst werden. Obwohl bei allen Polikliniken seit 1994 Lesestationen für die Chipkarten der Versicherten installiert wurden, ist bis heute eine Weiterverarbeitung der auf diesen Karten gespeicherten Daten für die Aufnahme und Abrech-

nung noch nicht realisiert. Jedes Quartal werden 25 000 Behandlungsscheine immer noch manuell sortiert und addiert.

Die vollständige Abrechnung der ambulanten Patienten war nicht sichergestellt. Es konnte nicht überwacht werden, ob bei jährlich über 100 000 Kassenpatienten alle Quartalsbehandlungsscheine vorliegen, ob für die 5000 Selbstzahler Leistungsbelege abgegeben und damit alle erbrachten Leistungen in Rechnung gestellt wurden oder ob bei den 30 000 Privatliquidationen pro Jahr der entsprechende Sachkostenanteil an das MRI abgeführt wurde. Erst zu Beginn des Jahres 2000 wurde nach Mitteilung des MRI begonnen, das SAP-System bei den Polikliniken einzuführen, um den gesamten Verfahrensablauf effizienter zu gestalten und einen lückenlosen Nachweis über die vollständige Abrechnung zu ermöglichen.

Auf den Stationen werden Funktionen wie z.B. Leistungsanforderung, Materialbestellung, Menübestellung, Pflegedokumentation, Dienstplanung und Stationsorganisation noch nicht durch entsprechende IT-Anwendungen unterstützt. Die Bestellanforderungen der Kliniken und sonstigen Bereiche erfolgen derzeit noch weitgehend in handschriftlicher Form. Dadurch ist eine nochmalige Erfassung in den Materialwirtschaftssystemen erforderlich, was entsprechende Personalkapazität bindet. Da bereits heute die direkte Online-Bestellanforderung möglich wäre, sollte ihre flächendeckende Einführung forciert und das Personal von diesen Tätigkeiten entlastet werden.

Das zur Verfügung stehende „Pflegeinformationssystem“ ist bisher nur von geringem Nutzen; vordringliche Problemlösungen (z.B. Dienstplangestaltung oder Überstundenabrechnung), die eine erhebliche Entlastung der Pflegekräfte von manuellen Routinetätigkeiten zur Folge hätten, sind noch nicht realisiert worden.

Unterschiedliche IT-Verfahren für gleiche Aufgaben sind z.B. im Bereich der Materialwirtschaft eingesetzt. Über das integrierte SAP-R/3-Materialwirtschaftssystem wird weit weniger als die Hälfte der Material- und Sachaufwendungen abgewickelt. Die Beschaffung von Arzneimitteln erfolgt über ein eigenes Apotheken-System, Instandhaltungsaufträge wiederum über ein anderes System der Technischen Betriebsabteilung. Auch für die Küche wurde ein eigenes Materialwirtschaftssystem beschafft. Der Betrieb dieser autonomen Systeme neben dem SAP-Verfahren ist problematisch, weil dadurch z.B. Mehrfacherfassungen erforderlich sind und laufend Dateninkonsistenzen zwischen den Systemen verursacht werden. Würde beim MRI ein einheitliches Materialwirtschaftssystem eingesetzt werden - wie vom

Staatsministerium vorgesehen -, könnten erhebliche Personal- und Sachkosten eingespart werden.

Im Bereich Controlling der Finanzverwaltung ist ein erheblicher Teil der Personalkapazität dadurch gebunden, dass zur Erstellung der monatlichen Controllingberichte in sehr zeitaufwendiger Weise die von verschiedenen Subsystemen (insbesondere im Laborbereich) erzeugten Daten ermittelt, nacherfasst und die Leistungen den einzelnen Kostenstellen zugeordnet werden müssen. Wären entsprechende Schnittstellen für eine automatische Übernahme der Daten ins SAP-System vorhanden, könnte entsprechende Personalkapazität eingespart werden.

Das MRI hat darauf hingewiesen, dass mit der Ausstattung der Stationen mit SAP-PCs die aufgeführten Mängel weitgehend beseitigt werden und dass Fremdsysteme künftig nicht mehr zum Zug kommen sollen.

39.3 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Der ORH hat festgestellt, dass die Haushaltsvorschriften nicht immer eingehalten wurden. So wurde ohne ein formelles Freigabeverfahren und ohne das erforderliche Einvernehmen mit dem ORH beim MRI seit Januar 1998 ein Archivierungssystem eingesetzt, mit dem sämtliche Rechnungsbelege optisch archiviert und nach der Übertragung auf das Speichermedium vernichtet werden. Auch werden nach Versionswechseln und klinikspezifischen Anpassungen keine Freigabeverfahren für das integrierte SAP-Verfahren durchgeführt. Im Bereich der Auftragsvergabe sind folgende Einzelfälle erwähnenswert:

- Vergabe ohne Ausschreibung

Die Einführung des SAP R/3-Verfahrens und der -Systeme im Umfang von 5 Mio DM wurde freihändig an einen Generalunternehmer vergeben. Die Verwaltung begründet die freihändige Vergabe damit, dass für die Leistung nur ein Unternehmer in Betracht kam und die Leistung besonders dringlich war. Demgegenüber stellt der ORH fest, dass es für die Einführung von SAP-Verfahren nicht nur einen Generalunternehmer und nur eine Hardwareplattform gibt. Das Gleiche gilt für das neue Apothekensystem, bei dem nach Auffassung des ORH die Bestimmungen der VOL ebenfalls nicht eingehalten wurden.

- Beschaffung von Hard- und Software, die nicht zum Einsatz kam

Mitte der 90er Jahre war für die Speiseversorgung der stationären Patienten die Einführung eines automatisierten Verpflegungsmanagementsystems geplant.

Ein Großteil der System- und Anwendungssoftware sowie der Hardware für das Verpflegungsmanagementsystem (Menübestell- und Warenwirtschaftssystem) wurde bereits Ende 1996 geliefert. Das Verpflegungsmanagementsystem, für das mittlerweile 890 000 DM ausgegeben wurden, ist bis heute nur zu einem geringen Teil im Einsatz. Nach Auffassung der Verwaltung ist inzwischen „nur“ noch Hard- und Software im Wert von 430 000 DM eingelagert und nicht im Einsatz. Da der gesamte Küchenbetrieb einschließlich des Wareneinkaufs an einen Küchenbetreiber vergeben wurde, wäre die Beschaffung des Warenwirtschaftssystems durch das Klinikum generell nicht notwendig gewesen.

- Zahlungen ohne Vertragsgrundlage

Die Leitung des RZ (sog. RZ-Management) wurde seit Anfang 1998 einem externen Dritten übertragen. Unabhängig von der Frage, ob es zweckmäßig ist, die RZ-Leitung als Kernkompetenz an Externe zu vergeben, wurde bisher mehr als 1 Mio DM bezahlt, ohne dass ein schriftlicher Vertrag mit einer genauen Leistungsbeschreibung abgeschlossen und die Wirtschaftlichkeit ausreichend nachgewiesen wurde. Auch sind die angestrebten Effekte für den IT-Einsatz bisher nur teilweise eingetreten (notwendige DV-Projekte waren noch nicht abgeschlossen, eine Harmonisierung der unterschiedlichen DV-Anwendungen im Klinikumsbereich war noch nicht erfolgt). Erst im Februar 2000 wurde zwischen dem MRI und der externen Firma ein entsprechender Vertrag geschlossen.

39.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die allgemeine Feststellung des ORH, wonach die Einführung des integrierten SAP-Verfahrens lange gedauert habe, wird nach Auffassung des Staatsministeriums der Komplexität der Einführung eines integrierten Verfahrens mit Funktionen des Rechnungswesens, der Materialwirtschaft, der Patientenverwaltung und der Personalwirtschaft nicht gerecht. Die derzeitige Organisation des IT-Einsatzes wird vom Staatsministerium grundsätzlich als zweckmäßig angesehen. Allerdings müsse der erforderliche Datenaustausch zwischen den Systemen gewährleistet werden. Eine konsequente Anwendung der bestehenden Organisation werde angestrebt; Maßnahmen seien vom Klinikum eingeleitet. Die vom ORH aufgeführten Mängel führt das Staatsministerium in den meisten Fällen auf die bisher fehlende Vernetzung zurück.

Hinsichtlich der IT-Anwendungen hat sich nach Mitteilung des Staatsministeriums die Situation inzwischen sowohl bei der stationären als auch bei der ambulanten Patientenaufnahme verbessert. Die Doppelerfassung von Patientenbewegungen

sei zwischenzeitlich eingestellt worden. Etwa 70 % der stationären Patienten oder deren Angehörige kämen nunmehr zur zentralen Aufnahme; mit Beginn des Jahres 2000 sei auch auf die manuell erstellten Tagesmeldungen verzichtet worden. Die Aufnahme ambulanter Patienten erfolge seit Beginn des Jahres 2000 bei vier Polikliniken und in der Radiologie über das SAP-System. Nach Abschluss der Arbeiten zur Installation des SAP-Systems in allen Polikliniken plane das Klinikum in einem weiteren Schritt die automatisierte Datenübermittlung an die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns. Bezüglich der Materialwirtschaftssysteme hält das Staatsministerium den Einsatz unterschiedlicher Systeme zwar für begründet; dennoch sollte nach seiner Auffassung eine Vereinheitlichung der Systemlandschaft angestrebt werden.

Die freihändige Vergabe des Auftrags zur Einführung der SAP R/3-Verfahren an einen Generalunternehmer hält das Staatsministerium für korrekt. Die nicht genutzte und eingelagerte Hard- und Software des automatisierten Verpflegungsmanagementsystems im Wert von 430 000 DM müsse der Caterer zum vollen Anschaffungspreis übernehmen, dem im Gegenzug gestattet wurde, sein eigenes Verpflegungsmanagementsystem einzusetzen. Für das RZ-Management habe es eine mündliche Vereinbarung gegeben; im Februar 2000 sei ein förmlicher Vertrag abgeschlossen worden.

39.5 Schlussbemerkung des ORH

Zusammenfassend stellt der ORH fest, dass die Einführung der integrierten SAP-Verfahren und -Systeme beim MRI wesentlich länger gedauert hat als geplant, sehr viel mehr gekostet hat als ursprünglich veranschlagt und dass der erwartete Nutzen, insbesondere die spürbare Entlastung des ärztlichen und pflegerischen Personals von administrativen Tätigkeiten, weitgehend noch nicht eingetreten ist. Unbestritten hätten viele Probleme und Mängel beim IT-Einsatz nur bei optimaler Planung und Abwicklung der Einführung der SAP-Verfahren - einschließlich der hierfür erforderlichen Vernetzung - vermieden werden können. Die bestehenden Regelungen waren in der Praxis dazu aber unzureichend.

Die vom Klinikum und vom Staatsministerium inzwischen eingeleiteten bzw. ins Auge gefassten Maßnahmen sollten unverzüglich umgesetzt werden, um die erheblichen Investitionen, die bereits getätigt wurden, auch in vollem Umfang nutzbar zu machen.

40 Staatstheater und staatlich geförderte Theater und Orchester

(Kap. 15 81, 15 82, 15 83, 15 05 TG 73 und TG 75)

Die Aufwendungen für den Generalmusikdirektor der Staatsoper haben sich in sieben Jahren etwa versechsfacht. Bei Verlängerungen und Aufhebungen von Verträgen der Führungsebene staatlicher und staatlich geförderter Orchester und Theater wurden teilweise sehr großzügige Vereinbarungen getroffen. Nach Ansicht des ORH gibt die Einhaltung des Gesamthaushaltsansatzes einer kulturellen Institution nicht die Befugnis, im Einzelfall die notwendige Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Mitteln zu missachten.

Der ORH hat die Vertragsverhältnisse leitender Mitarbeiter der staatlichen bzw. staatlich geförderten Theater und Orchester geprüft und dabei umfangreiche Feststellungen getroffen, von denen nachfolgend verschiedene Beanstandungen beispielhaft mitgeteilt werden:

40.1 Aufwendungen für den Generalmusikdirektor der Staatsoper

Die Aufwendungen für den Generalmusikdirektor der Staatsoper haben sich von 1992 bis 1999 etwa versechsfacht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 1992 der Generalmusikdirektor zugleich noch Intendant war und mit der Vergütung 50 Dirigate abgegolten waren, während vom derzeitigen Generalmusikdirektor nur 40 Dirigate erbracht werden müssen und sich seine Tätigkeit auf die musikalische Leitung der Staatsoper beschränkt.

Diese ungewöhnlich hohe Steigerung ist teilweise auf die nachträgliche Vertragsanpassung zurückzuführen, mit der die durch das Jahressteuergesetz 1996 entfallenden Steuervergünstigungen für ausländische „Gastkünstler“ ausgeglichen wurden. Im Rahmen dieser Vertragsänderung wurde ferner vereinbart, dass die Beträge künftig erneut anzupassen sind, sofern sich bei einer Änderung des deutschen Steuerrechts bzw. der Besteuerungspraxis eine betragsmäßig erheblich ins Gewicht fallende Änderung der Nettobezüge ergibt. Eine derartige Ausgleichsregelung für steuerliche Mehrbelastungen stellt ein Novum dar. Der ORH hat sich stets gegen derartige Nettoklauseln gewandt.

Der enorme Anstieg der Aufwendungen für die musikalische Leitung der Staatsoper in wenigen Jahren spiegelt eine besorgniserregende Entwicklung wider, in der wenige Spitzendirektoren stark steigende Vergütungen verlangen und auch erhalten.

Der ORH hält diese Tendenz auch deshalb für problematisch, weil die Nachfrage nach solchen Spitzenkünstlern zumindest in Deutschland nahezu ausschließlich von aus öffentlichen Geldern finanzierten Orchestern, Theatern und Rundfunkanstalten ausgeht. Bei den Spitzensolisten des Gesangsbereichs gibt es im deutschsprachigen Raum eine meist eingehaltene Verständigung über Gagenobergrenzen. Die Vergütungen der an der Staatsoper auftretenden Gesangssolisten sind von 1992 bis 1999 um durchschnittlich etwa 35 % gestiegen. Dem ORH erscheint künftig auch im Dirigentenbereich eine Verständigung auf Gagenobergrenzen erforderlich, da Zugeständnisse eines Trägers in kurzer Zeit auch alle anderen Kulturinstitutionen treffen. Die aus dem Konkurrenzdenken der öffentlichen Träger erwachsende Kostenspirale gefährdet auf längere Sicht die Finanzierbarkeit des öffentlichen Kulturbetriebs. So werden z.B. bei vom Generalmusikdirektor dirigierten Aufführungen selbst bei maximaler Auslastung der Staatsoper rd. 25 % der gesamten Vorstellungseinnahmen durch sein Honorar aufgezehrt.

Das Staatsministerium macht geltend, dass die Vergütung des gegenwärtigen Generalmusikdirektors den Staatshaushalt nur teilweise zusätzlich belastet habe, der weit überwiegende Teil von der Staatsoper aus vorhandenen Mitteln bzw. Mehreinnahmen selbst erwirtschaftet worden sei. Die gezahlte Vergütung falle nach Kenntnis des Staatsministeriums weder im Münchner noch im nationalen oder internationalen Vergleich aus dem Rahmen. Im Übrigen sei es die ureigenste Entscheidung des Trägers, auf welchem künstlerischen Rang er das betriebene Theater bzw. Orchester führen will. Im Rahmen der ihm von der zuständigen Körperschaft zur Verfügung gestellten Mittel sei er befugt, auch hohe Vergütungen zu vereinbaren, wenn die Gewinnung der fraglichen Persönlichkeit dies rechtfertige.

Der ORH weist darauf hin, dass immerhin 70 % der Betriebsausgaben der Staatsoper aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Dies erfordert einen sorgsamsten Umgang mit Steuergeldern auch im künstlerischen Bereich. Nach Auslaufen des derzeitigen Vertrags mit dem Generalmusikdirektor im Jahr 2003 sollte deshalb für die musikalische Leitung eine kostengünstigere Lösung angestrebt werden.

40.2 Altersversorgung der Intendanten

Bei den Staatstheatern war und ist es üblich, bereits anlässlich der ersten Vertragsverlängerung den Intendanten eine Versorgungszusage zu gewähren. Derartige Versorgungszusagen belasten den Staatshaushalt längerfristig mit über 2 Mio DM pro Fall, scheinen aber im Haushalt der Staatstheater nicht auf. Trotz dieser Kostenbelastung konnte der ORH nicht feststellen, dass sich eine Versorgungszusage bei

Vertragsverlängerungen auf die Aktivbezüge entsprechend mindernd ausgewirkt hätte. Vielmehr wurden in allen Fällen auch die Vergütungen angehoben, obwohl ohnedies eine Dynamisierungsklausel bestand.

Der ORH hält es daher für erforderlich, künftig keine Versorgungszusagen mehr zu gewähren. Zumindest müssten der versicherungsmathematisch ermittelte Rückstellungsbedarf beim Aktivgehalt mindernd berücksichtigt und die Belastung durch Versorgungsleistungen im Budget der Staatstheater offengelegt werden. Faktisch handelt es sich um eine Ausweitung der für Theaterzwecke bewilligten Haushaltsbeträge, da hier - anders als bei der Beamtenversorgung - keine gesetzliche Grundlage für die Leistung besteht.

Das Staatsministerium hat zugesagt, entsprechend der Forderung des ORH bei der Vereinbarung von Altersversorgungsregelungen künftig nach Möglichkeit Zurückhaltung zu üben.

40.3 Verpflichtung von Choreographen und Regieteams an den Staatstheatern

40.3.1 Das **Staatsballett der Staatsoper** hat Ende 1999 einen dreiteiligen Ballettabend veranstaltet, für den Aufwendungen von über 520 000 DM allein für Choreographen, Ausstatter und Lichtgestalter anfielen. Damit wurden die entsprechenden Kosten für Regieteams selbst bei großen Opernproduktionen weit übertroffen. Nach Ansicht des ORH wurden in diesem Fall hohe Haushaltsmittel eingesetzt, ohne die wirtschaftlichen Aspekte ausreichend zu berücksichtigen.

Die Staatsoper hat darauf hingewiesen, man sei sich durchaus bewusst gewesen, dass die Produktionskosten im vorliegenden Fall alles vorher Dagewesene übersteigen werden. Die neue Ballettdirektion habe aber in ihrem ersten Jahr ein ehrgeiziges Programm auf die Beine stellen müssen. Für das Projekt sei es außerdem gelungen, eine Spende von 100 000 DM zu erhalten. Im Übrigen habe das Staatsballett das Jahr 1999 mit einem erheblichen Haushaltsrest abschließen können.

Das Staatsministerium hat zugesichert, den beanstandeten Einzelfall zum Anlass zu nehmen, dem Haushaltsvollzug im Bereich des Staatsballetts künftig besonderes Augenmerk zu widmen. Es liege ein Grenzfall vor, der Ausnahmecharakter behalten müsse.

40.3.2 Am **Staatsschauspiel** wurde Ende 1998 ein Stück inszeniert, für dessen Produktion bis zur Premiere variable Kosten von knapp 410 000 DM entstanden. Nicht

berücksichtigt sind dabei die Leistungen der Ensemblemitglieder sowie der Angestellten und Arbeiter der Bühne und in den Werkstätten. Allein für den Regisseur und zwei Regieassistenten sowie eine Assistentin für das Bühnenbild sind Aufwendungen von 170 000 DM angefallen. Bereits dieser Betrag überstieg die gesamten Einnahmen aus den Aufführungen des Stücks in der Spielzeit 1998/99.

Nach Ansicht des ORH hat das Staatsschauspiel bei dieser Inszenierung die Wünsche des Regisseurs ohne ausreichende Prüfung der finanziellen Auswirkungen erfüllt.

Die Schauspielleitung wies darauf hin, dass die Verpflichtung von Gastregisseuren allein in der künstlerischen Entscheidung des Intendanten liege. Es müsse dem Intendanten im Rahmen der Möglichkeiten eines ausgeglichenen Haushalts des Theaters gestattet sein, jeden Künstler zu verpflichten. Das Staatsministerium sah von einer Beanstandung des Haushaltsvollzugs ab, da der Haushalt stets eingehalten worden sei und teilweise sogar nennenswerte Ausgabereste erwirtschaftet wurden.

40.3.3 Beim **Staatstheater am Gärtnerplatz** wurde einem Gastdirigenten bei der Verpflichtung ohne Begrenzung die Erstattung der Kosten sowohl für die Anreise als auch eine Wohnung in München zugebilligt. Allein im Haushaltsjahr 1998 betrugen die Reise- und Unterkunftskosten mehr als das Dreifache der Dirigentenvergütung.

Selbst die Staatsoper erstattet international bekannten Künstlern nur die Kosten der im Einzelfall vereinbarten Reisen innerhalb Europas und in der Economyklasse. Es wäre daher dringend nötig gewesen, im Vertrag die Kostenerstattung näher zu bestimmen.

Das Staatstheater erwiderte, Honorar, Unterbringung und Flugkosten seien von Anfang an als „Paketlösung“ betrachtet worden. Bei verminderter Reisekostenerstattung hätte man ein höheres Honorar vereinbaren müssen. Bei der Gestaltung künftiger Verträge werde man sich aber bemühen, die Prüfungsbemerkungen des ORH umzusetzen.

40.3.4 Das Staatsministerium wendet zu den in den TNrn. 40.3.1 bis 40.3.3 genannten Fällen ein, der ORH habe nur eine punktuelle Sichtweise. Die Staatstheater hätten in den letzten Jahren fast ausnahmslos ihr Budget eingehalten. Wenn man die Staatstheater zu wirtschaftlichem Denken anhalten wolle, erfordere dies, ihnen innerhalb des gewährten Etatrahmens die Kompetenz zu selbständigen Entschei-

dungen einzuräumen. Im Übrigen lasse der ORH den für die Staatstheater entscheidenden Aspekt des ideellen, künstlerischen Ertrags der beanstandeten Künstlerverpflichtungen völlig außer Acht.

Der ORH ist demgegenüber der Auffassung, dass die Einhaltung des vom Gesetzgeber gewährten Haushaltsvolumens die Staatstheater nicht von der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Ausführung des Haushaltsplans im Einzelfall entbindet. Im Hinblick auf den großzügigen Haushaltsvollzug bei den Staatstheatern sollten die Haushaltsansätze künftig zurückgeführt werden.

40.4 Abfindungszahlungen bei staatlich geförderten Theatern und Orchestern

40.4.1 Bei einem kommunalen Theater, dessen Betriebsdefizit zu mehr als der Hälfte vom Staat getragen wird, wurde die Intendanz neu besetzt. Schon zu Beginn der neuen Spielzeit wurden die Vorstellungen um 10 % reduziert und die festgelegten Termine für das Abonnement nicht eingehalten. Da die Besucherzahlen deutlich zurückgingen, wurde das Vertragsverhältnis bereits nach knapp fünf Monaten im gegenseitigen Einvernehmen unter Zahlung einer hohen Abfindung aufgelöst. Insgesamt fielen für die fünfmonatige Tätigkeit und die Abfindungsleistung 275 000 DM an.

Nach Auffassung des ORH hätte bereits im Auswahlverfahren geprüft werden müssen, ob die von der künftigen Bühnenleitung vorgelegten Konzepte mit Erfolg umgesetzt werden können. Darüber hinaus hätte es sich angeboten, zunächst einen Probevertrag abzuschließen, da der Bewerber noch keine Erfahrungen mit der selbständigen Leitung eines Theaters vorweisen konnte. Damit hätte die Abfindungsleistung vermieden werden können.

Das Staatsministerium macht geltend, dass die Abfindung zweifellos nicht unerheblich gewesen sei, die Forderungen der Gegenseite aber deutlich unterschritt. In den neuen Intendantenverträgen sei festgelegt worden, dass Änderungen im Abbonnentensystem der Zustimmung des Verwaltungsdirektors bedürften und eine Mindestanzahl an Vorstellungen gegeben werden müsse.

40.4.2 Bei einem vom Staat zu knapp der Hälfte bezuschussten Symphonieorchester sollte ein Intendant langfristig verpflichtet werden. Im Vertrag war eine sechsmonatige Probezeit vereinbart. Diese Probezeit wurde kurz vor Ablauf um weitere sechs Monate verlängert. Noch vor Ende des verlängerten Probeverhältnisses verein-

barte man eine Fortdauer des Vertrags für weitere zwei Jahre. Nachdem sich die Bedenken an der Qualifikation des Intendanten weiter bestätigten, bemühte man sich um eine vorzeitige Auflösung des Vertragsverhältnisses. Nach längeren Verhandlungen wurde es schließlich ein Jahr nach der verlängerten Probezeit beendet und eine Abfindung von 215 000 DM bezahlt.

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass es wegen widersprüchlicher Äußerungen von verschiedenen Seiten im ersten Jahr nicht mehr möglich gewesen sei, die Qualitätsmängel des Intendanten verlässlich festzustellen und eine Lösung des Probezeitverhältnisses herbeizuführen.

Nach Ansicht des ORH hätte bei einer konsequenten Vorgehensweise der Aufsichtsgremien das Vertragsverhältnis bereits mit Ablauf der Probezeit nach einem Jahr beendet werden müssen. In diesem Fall hätte zumindest die Abfindung von 215 000 DM vermieden werden können.

Vom Großen Kollegium beschlossen
am 24. Oktober 2000



Alfons Metzger
Präsident