

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Jahresbericht
2011



Bayerischer Oberster Rechnungshof, Kaulbachstraße 9 - 80539 München

Telefon: (089) 2 86 26-0 - **Telefax:** (089) 2 86 26-277

E-Mail: poststelle@orh.bayern.de - **Internet:** <http://www.orh.bayern.de>

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

Abschnitt A **Bericht gemäß Art. 97 BayHO**

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen **zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug**

1	Haushaltsrechnung 2009	9
2	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo	19
3	Steuereinnahmen und Steueraufkommen	22
4	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	25
5	Personalausgaben	26
6	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	28
7	Investitionen	28
8	Rücklagen und Fonds	30
9	Verschuldung	32
10	Staatliche Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB	35
11	Prüfung von EU-Mitteln	45

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Ressortübergreifend

12	Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds	46
----	--	----

Staatsministerium des Innern

13	Bayerische Polizei auf den Bundeswasserstraßen	55
14	Großzügige Freistellung von Personalräten nach der Polizeireform	59
15	Mehr Kostenbewusstsein beim Bauen mit Architekten und Ingenieuren notwendig	62

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

16	Ohne Not am Landtag vorbei	71
17	Nutzung und Unterhaltung staatlicher Klosteranlagen	76

Staatsministerium der Finanzen

18	Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend	87
19	Nach wie vor Defizite in der Betriebsnahen Veranlagung	93
20	Umbau einer Flussfähre	99

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

21	Industrie- und Handelskammer Schwaben	104
22	Förderung der Energietechnologie neu ausrichten	122
23	U-Bahn-Förderung; Prüfverfahren erst nach über 20 Jahren abgeschlossen	130

**Staatsministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten**

24	Zu wenig Nutzen aus der Förderung von privaten Maßnahmen in der Dorferneuerung	135
25	Bewirtschaftung der Olympia-Reitanlage München-Riem	142

**Staatsministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kunst**

26	Staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien	149
----	--	-----

**Abschnitt B
Unterrichtung des Landtags und der Staatsregierung
gemäß Art. 21 BayMG**

27	Bayerische Landeszentrale für neue Medien	156
----	---	-----

Abschnitt C

	Beschluss über den Jahresbericht 2011	169
--	---------------------------------------	-----

Verzeichnis der Abkürzungen

AIIMBI	=	Allgemeines Ministerialblatt
ALM	=	Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten
BayHO	=	Bayerische Haushaltsordnung
BayLBG	=	Bayerisches Landesbankgesetz
BayMG	=	Bayerisches Mediengesetz
BayVersRücklG	=	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BGBI	=	Bundesgesetzblatt
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
EFRE	=	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	=	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	=	Europäischer Sozialfonds
Epl.	=	Einzelplan
EU	=	Europäische Union
GG	=	Grundgesetz
GVBl	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	=	Haushaltsgesetz
HGrG	=	Haushaltsgrundsätze-gesetz
IT	=	Informationstechnologie
Kap.	=	Kapitel (des Haushaltsplans)
LT	=	Bayerischer Landtag
NHG	=	Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	=	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern
ORH	=	Bayerischer Oberster Rechnungshof
RÄStV	=	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
Tit.	=	Titel (Haushaltsstelle)
TG	=	Titelgruppe
TNr.	=	Textnummer
TV-L	=	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
VV	=	Verwaltungsvorschriften
VZK	=	Vollzeitkraft/Vollzeitkräfte

Allgemeine Anmerkungen:

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

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

Vorbemerkung

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

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

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2009. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2009. Unter TNr. 1 sind die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2009 enthalten. Die TNrn. 2 bis 11 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Zahlen und Daten. Anschließend sind einzelne Prüfungsergebnisse enthalten, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2011 beziehen.

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

In der TNr. 27 unterrichtet der ORH über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien nach Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG.

Abschnitt A

Bericht gemäß Art. 97 BayHO

I. Prüfungsergebnis

Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2009 insgesamt geordnet war.

II. Allgemeine Feststellungen

zur Haushaltsrechnung

und

zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsrechnung 2009

Die Haushaltsrechnung 2009 schließt ausgeglichen ab. Die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste war zulässig. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich - von einem Einzelfall abgesehen (vgl. TNr. 16) - keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2009 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt.

- 1.1** Die Bücher für das Haushaltsjahr 2009 wurden am 20.04.2010 abgeschlossen. Mit Schreiben vom 25.10.2010¹ hat das Finanzministerium dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2009 vorgelegt.²

¹ LT-Drucksache 16/6211.

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

Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2009/2010 vom 14.04.2009³ aufgestellt und enthält die in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

1.2 Haushaltsabschluss

Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz der Haushaltsreste, die aus 2008 nach 2009 und von 2009 nach 2010 übertragen wurden.

Für das Jahr 2009 weist die Haushaltsrechnung folgende Beträge auf:

Kassenmäßiges Jahresergebnis (€)

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben 2009	
Ist-Einnahmen	46.371.415.023,59
Ist-Ausgaben	- 47.768.110.860,90
Kassenmäßiges Jahresergebnis	- 1.396.695.837,31

Saldo der Haushaltsreste (€)

Tabelle 2

Haushaltsreste	Einnahmereste	Ausgabereste
Von 2008 nach 2009 übertragen	12.166.676.273,33	10.037.268.004,25
Von 2009 nach 2010 übertragen	6.906.901.337,15	3.380.797.230,76
Saldo	5.259.774.936,18	6.656.470.773,49
Unterschied zwischen den Salden		1.396.695.837,31

Nach Art. 25 Abs. 1 BayHO berechnet sich ein Überschuss oder Fehlbetrag aus dem Unterschied zwischen den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und den in das kommende Haushaltsjahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten. Dabei verbessert eine Erhöhung der Einnahmereste das Ergebnis, während höhere Ausgabereste das Ergebnis mindern und umgekehrt. Erläuterungen zu den übertragenen Haushaltsresten enthalten die TNrn. 1.3.1 und 1.3.2.

³ GVBl 2009 S. 86.

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (€)

Tabelle 3

Kassenmäßiges Jahresergebnis	- 1.396.695.837,31
Saldo der Haushaltsreste	1.396.695.837,31
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „Null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2009 ausgeglichen.

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

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

Tabelle 4

Haupt-/Obergruppen		2009		
		Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	31.035,8	30.999,9	35,9
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.884,4	2.617,2	267,2
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.032,7	3.727,5	305,3
31-32	Schuldaufnahmen	5.450,7	0,0	5.450,7
33-38	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	2.967,7	3.874,5	- 906,8
Zusammen		46.371,4	41.219,1	5.152,3
Ausgaben				
4	Personalausgaben	16.566,9	16.896,2	- 329,2
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.479,1	2.353,9	125,2
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	949,2	1.184,5	- 235,3
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	15.554,8	15.087,0	467,8
7	Baumaßnahmen	1.141,6	1.263,7	- 122,1
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (einschl. BayernLB)	10.643,2	4.288,5	6.354,7
9	Besondere Finanzierungsausgaben	433,2	145,3	287,9
Zusammen		47.768,1	41.219,1	6.549,0

Mit dem 2. NHG 2008 wurde das Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB - geschaffen. Darin wurden insbesondere die Kapitalzuführung an die BayernLB von 10 Mrd. € und die damit verbundene Kreditfinanzierung in gleicher

Höhe nachgewiesen. Von dieser Kapitalzuführung wurden 3 Mrd. € im Dezember 2008 und die restlichen 7 Mrd. € im Januar und März 2009 ausgereicht. An Krediten wurden hierfür 1,5 Mrd. € im Jahr 2008, 7 Mrd. € im Jahr 2009 und die restlichen 1,5 Mrd. € erst 2010 aufgenommen. Hieraus erklärt sich im Wesentlichen der Unterschied zwischen den Ist- und Sollbeträgen bei den Schuldaufnahmen und den Investitionsausgaben.

1.3 Haushaltsreste

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

1.3.1 Ausgabereste

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

Es wurden insgesamt 3.380,8 Mio. € Ausgabereste nach 2010 übertragen. Das sind um 6.656,5 Mio. € weniger als im Vorjahr. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

Ausgabereste (Mio. €)

Tabelle 5

	2008	2009	Unterschied
Allgemeiner Haushalt	3.037,6	3.373,3	335,7
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt	6.999,7	7,5	- 6.992,2
Summe	10.037,3	3.380,8	- 6.656,5

Die Ausgabereste haben sich in folgenden Bereichen besonders erhöht:

- Beim **Programm Zukunft Bayern 2020** wurden 273,7 Mio. € Ausgabereste übertragen (Vorjahr: 106,8 Mio. €). Insbesondere in den Bereichen neue Studienplätze, Cluster-Offensive und Kindertagesbetreuung hat sich der Maßnahmebeginn verzögert.
- Beim erstmals veranschlagten **Programm Zukunft Bayern 2020 plus** verblieben 76,7 Mio. € Ausgabereste. Die Reste entstanden durch verzögerte Bewilligungs-

verfahren und verspäteten Projektbeginn insbesondere bei der Förderung von FuE-Verbundvorhaben und Einrichtungen der angewandten Forschung, dem Technologie-Programm Nord- und Ost-Bayern sowie verschiedenen Hochbaumaßnahmen.

- Der Aufbau und Betrieb eines bundesweit einheitlichen **digitalen Sprech- und Datenfunksystems für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben** (BOS) hat sich insbesondere wegen Änderung des bundesweiten Master-Roll-Out-Plans und Anlaufschwierigkeiten beim Standortmanagement verzögert. Die Gesamtkosten 2007 bis 2021 wurden auf 772,6 Mio. € geschätzt. 65 Mio. € waren für 2009 veranschlagt, von denen 15,3 Mio. € ausgegeben wurden. Der Ausgabereist 2009 hat sich auf 164,1 Mio. € erhöht.
- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen. Dabei wurden 2009 Ausgabereiste von 150,3 Mio. € übertragen. Die Haushaltsmittel sind z. T. durch Verträge mit der Deutschen Bahn AG über den Ausbau der S-Bahn-Netze in München und Nürnberg gebunden. Nach Auffassung der Verwaltung wird die Deutsche Bahn AG die Verzögerungen beim Baufortschritt - wie in der Vergangenheit - wieder ausgleichen und zur Abrechnung von Fördermaßnahmen noch erforderliche Schlussrechnungen vorlegen. Zudem sind die Mittel, die nicht durch Bewilligungen gebunden sind, nach Aussage der Verwaltung zur Förderung der anstehenden Großprojekte (Erdinger Ringschluss, 2. S-Bahn-Stammstrecke München, Ausbau S- und U-Bahn Nürnberg, Verkehrsdrehscheibe Augsburg) erforderlich.

Der ORH stellt dazu fest, dass sich die Ausgabereiste von 2005 bis 2010 kontinuierlich von 13,0 auf 179,7 Mio. € erhöht haben.

Ausgabereiste für den öffentlichen Personennahverkehr (Mio. €) Tabelle 6

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausgabereiste	13,0	21,9	61,3	107,3	150,3	179,7

1.3.2 Einnahmereste

Es wurden 6.906,9 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2010 übertragen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Einnahmereste:

Übertragene Einnahmereste (Mio. €)

Tabelle 7

Kreditemächtigungen	6.290,7
Davon:	
- Allgemeiner Haushalt	4.751,5
- Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.539,2
Andere Einnahmereste	616,2
Davon:	
- Offensive Zukunft Bayern I - IV und Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“	215,7
- Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm	323,8
- Programm „Zukunft Bayern 2020 plus“	76,7
Summe der auf 2010 übertragenen Einnahmereste	6.906,9

Die Programme der „Offensive Zukunft Bayern“, das Investitionsprogramm „Zukunft Bayern 2020“ sowie das Programm „Zukunft Bayern 2020 plus“ werden aus Privatisierungserlösen finanziert. Soweit nicht alle geplanten Mittel abgeflossen sind, sondern als Ausgabereste auf das nächste Haushaltsjahr übertragen wurden, mussten auch die vorgesehenen Entnahmen aus dem Grundstock und der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ zurückgestellt werden. Dazu wurden Einnahmereste von 292,4 Mio. € übertragen. Entsprechendes gilt für das aus Rücklagemitteln finanzierte Programm „Zukunft Bayern 2020“ einschließlich Klimaprogramm. Hierbei sind Ausgabereste von 323,8 Mio. € verblieben, denen entsprechende Einnahmereste gegenübergestellt werden.

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von insgesamt 6.906,9 Mio. € war zulässig, da diese zur Deckung der Ausgabereste (3.380,8 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2009 (1.396,7 Mio. €) sowie der Vorjahre (2.129,4 Mio. €) benötigt wurden.⁴

⁴ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2009/2010.

1.4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Art. 18 Abs. 3 BayHO regelt i. V. m. Art. 2 HG 2009/2010, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen (Kreditermächtigung) bzw. Kreditermächtigungen übertragen darf.

Die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung wurde wie folgt beansprucht:

Inanspruchnahme der Kreditermächtigung 2009 (Mio. €)

Tabelle 8

a) Allgemeiner Haushalt	
Kreditermächtigung für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2009/2010)	0,0
Aus dem Haushaltsjahr 2008 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2009/2010)	3.248,3
Kreditermächtigung für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2009/2010)	2.373,2
Zusammen	5.621,5
Davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2009	- 870,0
= Verbleibende Kreditermächtigung	4.751,5
b) Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	
Kreditermächtigung nach Art. 2a Abs. 1 des 2. NHG 2008	10.000,0
Davon ab: Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2008	- 1.507,0
Kreditaufnahme im Haushaltsjahr 2009	- 6.953,8
= Verbleibende Kreditermächtigung	1.539,2
= Summe der insgesamt verbleibenden Kreditermächtigung	6.290,7
./. Davon wurden auf das Haushaltsjahr 2010 übertragen:	
- Zur Nachholung der aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen	3.459,0
- Zum Abgleich der Haushaltsrechnung	1.292,5
- Restbetrag Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB	1.539,2
= Summe der nach 2010 übertragenen Kreditermächtigungen	6.290,7
= Nicht beanspruchte Kreditermächtigung	0,0

Nach Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Im allgemeinen Haushalt hat das Finanzministerium 870,0 Mio. € Kredite aufgenommen und 2.373,2 Mio. € getilgt; somit verblieben Kreditermächtigungen von 1.503,2 Mio. €. Aus früheren Jahren waren aufgeschobene Kreditermächtigungen von 1.955,8 Mio. € übertragen worden. Insgesamt entfallen 3.459,0 Mio. € der übertragenen Kreditermächtigungen auf aufgeschobene Anschlussfinanzierungen.

1.5 Überschuss/Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO

Ein Überschuss oder Fehlbetrag i. S. des Art. 25 BayHO ist 2009 nicht entstanden. Um dieses Ergebnis zu erzielen, wurden 6.290,7 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

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

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

1.6.1 Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2009 weist Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 677.572.188,11 € aus; davon entfallen auf:

- Überplanmäßige Ausgaben	611.828.796,78 €
- Außerplanmäßige Ausgaben	53.583.700,57 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden)	12.159.690,76 €

Gegenüber 2008 haben sich die Haushaltsüberschreitungen um 27,7 Mio. € erhöht. Die überplanmäßigen Ausgaben entfallen zum größten Teil auf die Zahlungen Bayerns im Länderfinanzausgleich mit 431,2 Mio. € (vgl. TNr. 6).

1.6.2 Die Unterrichtung des Landtags bei Haushaltsüberschreitungen von mehr als 250.000 € ist erfolgt.

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums vor. Lediglich in einigen Fällen wurde die vorherige Zustimmung nicht eingeholt.

Das Finanzministerium hat bestätigt, dass es auch diesen überplanmäßigen Ausgaben bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätte.

1.6.3 In einem weiteren Einzelfall waren nach Auffassung des ORH die gesetzlichen Voraussetzungen für die Leistung überplanmäßiger Ausgaben nicht erfüllt (vgl. TNr. 16).

1.6.4 Im Haushaltsjahr 2009 wurden in folgenden Fällen überplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet.

An **Wohngeldzahlungen** (Kap. 03 63 Tit. 681 01) fielen unvorhergesehene und unabwendbare Mehrausgaben von 5,6 Mio. € an (Haushaltsbetrag 108 Mio. €).

Aufgrund eines mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsabkommens führt der Freistaat Hochbaumaßnahmen des Bundes im Wege der Organleihe durch. Die rechtliche Basis bildet das hierzu zwischen dem Freistaat und dem Bund geschlossene Verwaltungsabkommen. Die zunächst aus dem Landeshaushalt zu leistenden Planungskosten sind bei Kap. 03 80 TG 80 bis 83 - **Verwaltungsausgaben für Baumaßnahmen des Bundes und Dritter** - veranschlagt. Mit dem Konjunkturpaket II sollen Baumaßnahmen konjunkturwirksam beschleunigt umgesetzt werden. Dies erforderte eine schnellere Aufstellung von Planungsunterlagen und Auftragsvergabe an Architekten und Ingenieure. Dadurch entstanden überplanmäßige Ausgaben von 12,9 Mio. €. Der Mehrbedarf war durch überplanmäßige Einnahmen bei Kap. 03 80 Tit. 231 01 und außerplanmäßige Einnahmen bei Kap. 03 80 Tit. 231 06 für bereits laufende Baumaßnahmen des Bundes und Dritter in Höhe von insgesamt rd. 27 Mio. € gedeckt.

Bei den Ausgaben für **private allgemeinbildende Schulen zur sonderpädagogischen Förderung und Schulen für Kranke** (Kap. 05 03 TG 64 bis 71) wurden 7,9 Mio. € überplanmäßig geleistet (Haushaltsansatz 310 Mio. €). Es handelt sich um Pflichtleistungen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz. Der Mehrbedarf entstand durch Nachzahlungen, Besoldungserhöhungen und tarifliche Änderungen. Aufgrund steigender Schülerzahlen musste außerdem zusätzliches Personal finanziert werden.

Nach dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung von Versorgungsrücklagen vom 20.12.2007 (GVBl S. 947) wurde zum 01.01.2008 das Sondervermögen **Versorgungsfonds** des Freistaates Bayern eingerichtet. Im Bereich des Innen-, Justiz- und Kultusministeriums wurden mehr Beamte als vorgesehen eingestellt. Dadurch mussten 18,1 Mio. € überplanmäßig dem Versorgungsfonds zugeführt werden. Diese berücksichtigten auch Zuführungen für Rechtsreferendare, die

nicht zum zuführungsrelevanten Personenkreis gehörten, da es sich um öffentlich-rechtliche Ausbildungsverhältnisse handelte. Die dadurch im Bereich des Justizministeriums zuviel geleisteten Zuführungen in Höhe von 10,3 Mio. € wurden im Haushaltsjahr 2010 mit den Zuführungen verrechnet.

Bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur **Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflege** (Kap. 10 07 Tit. 633 89) wurden 85,7 Mio. € überplanmäßig geleistet (Haushaltsbetrag 649,4 Mio. €). Gegenüber den Annahmen bei der Haushaltsaufstellung sind verschiedene Veränderungen der Berechnungsgrundlagen eingetreten. Der Mehrbedarf ist u. a. auf den erheblich angestiegenen Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren und ein verändertes Abrechnungsverhalten der Kommunen zurückzuführen. Es handelt sich um Pflichtleistungen nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz.

Das Steueraufkommen in Bayern hat sich besser als erwartet entwickelt. Im Vollzug des Gesetzes über den **Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern** mussten daher 431,2 Mio. € mehr als veranschlagt entrichtet werden, obwohl der Haushaltsansatz gegenüber 2008 um 620 Mio. € erhöht worden war (vgl. TNr. 6).

In allen Fällen waren Rechtsansprüche zu erfüllen. Eines Nachtragshaushalts bedurfte es deswegen nicht.

1.7 Veranschlagung und Nachweis der Mittel nach Art. 35 BayHO

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 2009 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind - von wenigen Fällen abgesehen - ordnungsgemäß belegt. Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt.

2 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben/Finanzierungssaldo

Im Jahr 2009 sind die Einnahmen um 12,8 %, die Ausgaben um 8,3 % gestiegen. Die bereinigten Einnahmen gingen um 4,2 % zurück, während sich die bereinigten Ausgaben um 14,8 % erhöht haben. Dies führte zu einem negativen Finanzierungssaldo von 8,0 Mrd. €.

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

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

Entwicklung der unbereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 9

Jahr	Unbereinigte Einnahmen		Unbereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2004	34.733,3	- 1,5	34.693,7	- 1,4
2005	35.665,3	2,7	34.903,3	0,6
2006	36.283,4	1,7	36.129,6	3,5
2007	38.693,2	6,6	37.983,8	5,1
2008	41.101,9	6,2	44.094,6	16,1
2009	46.371,4	12,8	47.768,1	8,3
2010	44.084,5	- 4,9	42.183,7	- 11,7

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

Entwicklung der bereinigten Einnahmen/Ausgaben

Tabelle 10

Jahr	Bereinigte Einnahmen		Bereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
2004	32.816,3	2,2	34.249,4	- 1,6
2005	33.152,0	1,0	34.382,7	0,4
2006	35.467,9	7,0	34.990,5	1,8
2007	38.459,7	8,4	35.892,0	2,6
2008	41.089,6	6,8	41.228,9	14,9
	(41.089,6)	(6,8)	(38.228,6)	(6,5)
2009	39.370,1	- 4,2	47.334,9	14,8
	(39.348,5)	(- 4,2)	(40.259,7)	(5,3)
2010	40.593,1	3,1	41.813,1	- 11,7
	(40.568,8)	(3,1)	(41.530,5)	(3,2)

Zahlen in Klammern: **ohne** Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB - Kap. 13 60.

Aufgrund rückläufiger Steuereinnahmen (vgl. TNr. 3.2) gingen die Gesamteinnahmen 2009 gegenüber 2008 um 1.719,5 Mio. € oder 4,2 % zurück.

Der Anstieg der Ausgaben 2009 um 6,1 Mrd. € oder 14,8 % beruht insbesondere auf einer Kapitalzuführung an die BayernLB von insgesamt 10 Mrd. €, wovon 3 Mrd. € 2008 und 7 Mrd. € 2009 gezahlt wurden. Aber auch ohne diese Zahlungen erhöhten sich die Ausgaben 2009 stark (s. Zahlen in Klammern).

Der Unterschied zwischen den unbereinigten und bereinigten Einnahmen 2009 von 7 Mrd. € ist vor allem auf die Kreditaufnahme für die Kapitalzuführung an die BayernLB zurückzuführen.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Mio. €)

Tabelle 11

Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
2004	- 1.219,9	- 1.433,1
2005	- 1.786,9	- 1.230,7
2006	- 723,7	477,5
2007	- 87,9	2.567,6
2008	- 9.423,2	- 139,3
2009	- 1.841,0	- 7.964,8
2010	- 3.461,2	- 1.220,0

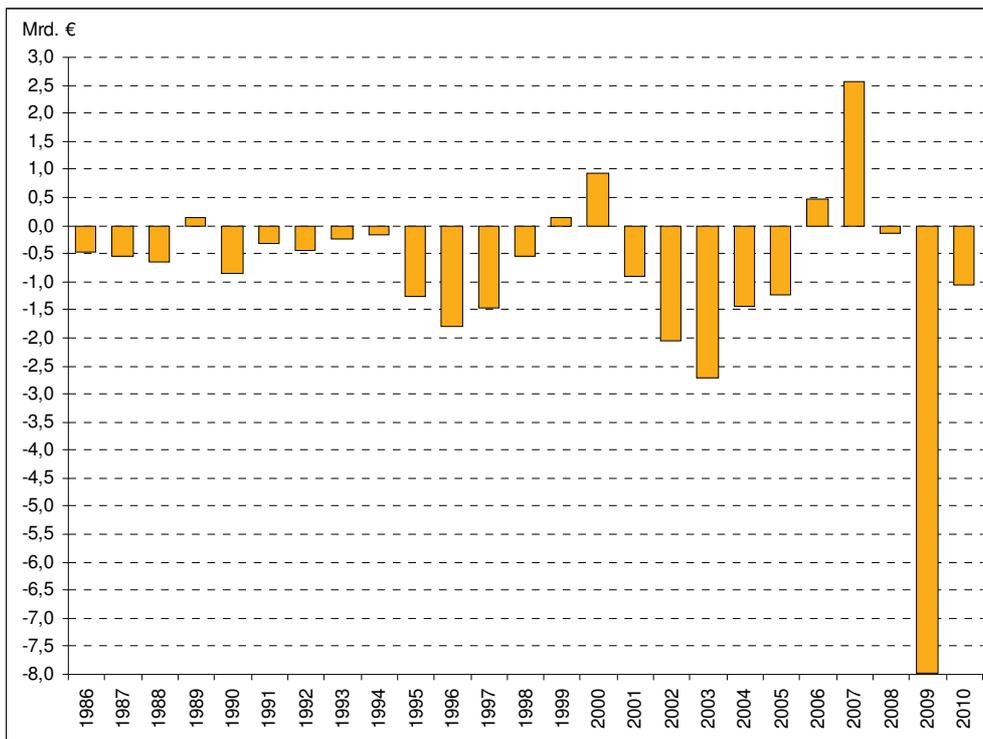
Ohne „Kap. 13 60 - Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ hätte sich für 2008 ein positiver Finanzierungssaldo von 2.861,0 Mio. €, für 2009 ein negativer Saldo von 911,2 Mio. € und für 2010 ein negativer Saldo von 961,7 Mio. € ergeben.

Der hohe Finanzierungssaldo nach der Haushaltsrechnung 2009 ist insbesondere auf die Zahlungen im Zusammenhang mit der Stützung der BayernLB zurückzuführen. Aber auch ohne diese Ausgaben hat sich die Haushaltslage 2009 drastisch verschlechtert. Während 2008 ohne Kapitalzuführung an die BayernLB noch ein positiver Finanzierungssaldo von knapp 2,9 Mrd. € erzielt worden wäre, hätte sich für 2009 ein Finanzierungsdefizit von 0,9 Mrd. € ergeben. Dies liegt vor allem daran, dass die Steuereinnahmen 2009 um rd. 1,5 Mrd. € niedriger lagen als 2008 und im Länderfinanzausgleich knapp 0,5 Mrd. € mehr gezahlt werden mussten.

Die langfristige Entwicklung des Finanzierungssaldos zeigt die nachfolgende Abbildung:

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Ist)

Abbildung 1



3 Steuereinnahmen und Steueraufkommen

Die Steuereinnahmen sind in 2009 um 4,9 % gesunken und in 2010 um 2,7 % gestiegen.

3.1 Steueraufkommen

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

- Gemeinschaftsteuern des Bundes und der Länder (einschließlich der Gewerbesteuerumlage und der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer, der Abgeltungsteuer - früher Zinsabschlag - sowie dem bayerischen Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer) und

- Landessteuern (z. B. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer). Der Ertrag aus der Kraftfahrzeugsteuer steht seit 01.07.2009 nicht mehr den Ländern, sondern dem Bund zu. Zur Kompensation erhält Bayern vom Bund seit 01.07.2009 Zuweisungen, die in etwa den bisherigen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer entsprechen. In den folgenden Übersichten wird die Kraftfahrzeugsteuer daher nicht mehr ausgewiesen.

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)

Tabelle 12

Steuerarten	2008	2009	2010
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	31.408,5	31.217,5	29.971,5
Veranlagte Einkommensteuer	6.786,9	5.975,9	6.523,6
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	4.047,3	3.030,8	2.984,4
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	2.371,8	2.592,7	1.863,9
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.636,6	1.862,9	2.872,6
Umsatzsteuer	16.758,8	20.361,0	19.416,0
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.612,1	2.024,8	2.604,9
Gewerbsteuerumlage	1.318,6	984,4	1.221,6
Summe	67.940,6	68.049,8	67.458,5
Landessteuern			
Vermögensteuer	- 4,0	- 0,5	- 1,2
Erbschaftsteuer	1.088,4	988,8	940,0
Grunderwerbsteuer	1.015,3	914,6	1.039,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	218,1	225,0	203,8
Feuerschutzsteuer	52,6	52,3	58,1
Biersteuer	159,1	157,2	152,1
Summe	2.529,5	2.337,4	2.392,5
Steueraufkommen	70.470,1	70.387,2	69.851,0

Das Steueraufkommen in 2009 ist gegenüber dem Vorjahr um 82,9 Mio. € (0,1 %), in 2010 um weitere 536,2 Mio. € (0,8 %) gesunken.

3.2 Steuereinnahmen

Neben den Landessteuern verbleibt dem Freistaat das Steueraufkommen nur insoweit, als die Gemeinschaftsteuern auf Bayern entfallen.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €)

Tabelle 13

Steuerarten	2008	2009	Veränderung 2009 zu 2008 in %	2010	Veränderung 2010 zu 2009 in %
Gemeinschaftsteuern					
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	11.442,9	11.075,9	- 3,2	10.413,8	- 6,0
Veranlagte Einkommensteuer	2.884,4	2.539,8	- 11,9	2.772,5	9,2
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.745,4	1.187,8	- 31,9	1.448,5	21,9
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.043,6	1.140,8	9,3	820,1	- 28,1
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.318,2	931,4	- 29,3	1.436,3	54,2
Umsatzsteuer	7.122,8	8.203,3	15,2	8.182,1	- 0,3
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.612,1	2.024,8	- 22,5	2.604,9	28,6
Gewerbsteuerumlage	1.073,0	781,6	- 27,2	972,3	24,4
Summe	29.242,4	27.885,2	- 4,6	28.650,5	2,7
Landessteuern					
Vermögensteuer	- 4,0	- 0,5	- 87,5	- 1,2	- 140,0
Erbschaftsteuer	1.088,4	988,8	- 9,2	940,0	- 4,9
Grunderwerbsteuer	1.015,3	914,6	- 9,9	1.039,7	13,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	218,1	225,0	3,2	203,8	- 9,4
Feuerschutzsteuer	52,6	52,3	- 0,6	58,1	11,1
Biersteuer	159,1	157,2	- 1,2	152,1	- 3,2
Summe	2.529,5	2.337,4	- 7,6	2.392,5	2,4
Steuereinnahmen	31.771,9	30.222,6	- 4,9	31.043,0	2,7

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2009 gegenüber dem Vorjahr um 1.549,3 Mio. € (4,9 %) gesunken, in 2010 sind sie um 820,4 Mio. € (2,7 %) angestiegen. Die Steuereinnahmen 2010 im Freistaat sind damit im Gegensatz zum Steueraufkommen angestiegen. Die ungleiche Entwicklung beim Steueraufkommen und bei den Steuereinnahmen beruht auf den Verteilungsmechanismen bei den Gemeinschaftsteuern.

4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse verringerten sich gegenüber 2008 insgesamt um 539,1 Mio. € oder 15,7 % auf 2.884,4 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und Sonstige (Mio. €)

Tabelle 14

	2008	2009	Veränderung 2009 zu 2008		2010
			absolut	in %	
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	2.208,6	1.892,6	- 316,0	- 14,3	1.753,7
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien, Mieten und Pachten)	630,7	575,0	- 55,7	- 8,8	586,6
Zinseinnahmen	374,6	173,2	- 201,4	- 53,8	100,8
Darlehensrückflüsse	203,9	215,4	11,5	5,6	266,5
Sonstige	5,7	28,2	22,5	395,5	63,6
Summe	3.423,5	2.884,4	- 539,1	- 15,7	2.771,2

Die Verwaltungseinnahmen enthielten 2008 eine Einzelzahlung von 395 Mio. € und 2009 von 151 Mio. €. Dies erklärt im Wesentlichen den Rückgang dieser Einnahmen bis zum Jahr 2010.

Der Rückgang der Zinseinnahmen beruht auf der Zinsentwicklung sowie darauf, dass liquide Mittel aus Rücklagen und noch nicht abgeflossenen Privatisierungserlösen gem. Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 bis zur Inanspruchnahme bei der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt und Anschlussfinanzierungen für fällige Alt-schulden auf künftige Haushaltsjahre verschoben wurden.

In den sonstigen Verwaltungseinnahmen 2009 ist eine Gebühr für die Verlustrisiken und die Absicherung des ABS-Portfolios der BayernLB von 21,6 Mio. € enthalten.

5 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind gegenüber 2008 um insgesamt 741,8 Mio. € (4,7 %) auf 16.566,9 Mio. € angestiegen.

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)

Tabelle 15

	2008	2009	Veränderung 2009 zu 2008		2010
			absolut	in %	
Bezüge der Beamten und Richter (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	8.083,3	8.366,0	282,7	3,5	8.579,9
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.099,5	3.301,1	201,6	6,5	3.406,6
Versorgungsbezüge (ohne Zuführung an Versorgungsrücklage)	3.275,1	3.489,6	214,5	6,5	3.629,5
Beihilfen und Unterstützungen (ohne Versorgungsempfänger)	540,0	550,5	10,5	1,9	560,2
Beihilfen für Versorgungsempfänger	595,0	621,3	26,3	4,4	652,6
Sonstige Personalausgaben	127,2	133,8	6,6	5,2	135,6
Versorgungsrücklage	105,0	104,6	- 0,4	- 0,4	137,0
Insgesamt	15.825,1	16.566,9	741,8	4,7	17.101,4

Die Steigerung der Ausgaben für die Beamten und Richter sowie für die Arbeitnehmer ist vor allem auf die Bezüge- bzw. Tarifierhöhung ab 01.03.2009 zurückzuführen. Ferner wurden im Doppelhaushalt 2009/2010 insgesamt rd. 6.800 neue Stellen insbesondere für den Schul- und Hochschulbereich und rd. 18.000 zusätzliche Beförderungsmöglichkeiten nach dem Stellenhebungsprogramm „Neues Dienstrecht in Bayern“ geschaffen. Die neuen Stellen konnten grundsätzlich erst ab dem 01.10.2009 bzw. 01.10.2010, die gehobenen Stellen erst ab 01.09.2009/01.01.2011 besetzt bzw. in Anspruch genommen werden.

Die Steigerung bei den Versorgungsbezügen liegt ebenfalls an den Bezügerhöhungen ab 01.03.2009 und dem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger auf rd. 112.000 (+ 2,9 %).

Seit 1999 wird eine Versorgungsrücklage (Sondervermögen) aufgebaut.⁵ Sie soll ab 2018 bis mindestens 2033 die Belastung des Haushalts durch die steigenden Versorgungsausgaben dämpfen. 2009 wurden der Versorgungsrücklage 104,6 Mio. € zu-

⁵ § 14a Bundesbesoldungsgesetz (seit 01.01.2011 Art. 6 Abs. 1 BayVersRücklG) und Abschnitt II BayVersRücklG.

geführt; 2010 waren es 137,0 Mio. €. Für die Jahre 2011 und 2012 sind die Zuführungen teilweise ausgesetzt.⁶ Zum 31.12.2010 betrug das Sondervermögen des Freistaates 1,072 Mrd. €.

Neben der Versorgungsrücklage ist seit 2008 ein Versorgungsfonds eingerichtet.⁷ In diesen Fonds sind für jeden neu eingestellten Beamten und Richter seit 01.01.2008 500 €, seit 01.03.2009 520 € und seit 01.03.2010 526 € monatlich einzuzahlen.⁸ 2009 wurden 88,4 Mio. € zugeführt. 2010 wurde die Zuführung auf 70 Mio. €⁹ begrenzt. Für die Jahre 2011 und 2012 sind die Zuführungen ausgesetzt. Einschließlich Zinsen und Kursveränderungen beläuft sich das Vermögen Ende 2010 auf 203,3 Mio. €. Entnahmen aus diesem Sondervermögen sind ab 2023 zulässig.¹⁰

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

⁶ Art. 12 HG 2011/2012.

⁷ Art. 1 und 13 ff. BayVersRücklG.

⁸ Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayVersRücklG.

⁹ Tatsächlicher Zuführungsbetrag 59,7 Mio. € aufgrund Verrechnung mit den im Haushaltsjahr 2009 bei Kap. 04 02 Tit. 919 61 zuviel zugeführten Mitteln in Höhe von 10,3 Mio. € (vgl. TNr. 1.6.4 5. Absatz).

¹⁰ Art. 17 Abs. 1 BayVersRücklG.

6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) haben sich 2009 um 1.055,0 Mio. € oder 7,3 % erhöht.

Die kassenmäßigen Ausgaben für den Länderfinanzausgleich lagen mit 3.601,2 Mio. € um 458,8 Mio. € über denen des Vorjahres. Sie entwickelten sich wie folgt:

2006:	1.855,1 Mio. €
2007:	2.329,0 Mio. €
2008:	3.142,4 Mio. €
2009:	3.601,2 Mio. €

Bayern, mit Abstand der größte Zahler, leistet knapp die Hälfte des Ausgleichsvolumens. Auch 2010 wurden 3,6 Mrd. € in den Länderfinanzausgleich gezahlt.

Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Kap. 13 10) erhöhten sich 2009 um 190,8 auf 5.265,2 Mio. €.

7 Investitionen

Die Investitionsausgaben lagen 2009 mit 11.784,8 Mio. € um 4.182,5 Mio. € über dem Vorjahresniveau.

Investitionsausgaben 2008 bis 2010 (Mio. €)

Tabelle 16

	2008	2009	2010
Eigeninvestitionen	1.401,8	1.519,9	1.673,7
Investitionsförderungen	6.199,7	10.264,9	3.558,9
Summe Investitionsausgaben	7.601,5	11.784,8	5.232,6
Ohne Kapitalzuführung an die BayernLB	4.601,5	4.784,8 + 4,0 %	5.232,6 + 9,4 %

In den Ausgaben 2008 und 2009 ist eine Kapitalzuführung zur Rettung der BayernLB von 3 bzw. 7 Mrd. € enthalten. Die übrigen Investitionsausgaben erhöhten sich 2009 um 183,3 Mio. € (4,0 %) und 2010 um weitere 447,8 Mio. € (9,4 %).

Größere Veränderungen haben sich in den nachfolgenden Bereichen ergeben:

Investitionsausgaben (Mio. €)

Tabelle 17

	2008	2009	Veränderung 2009 zu 2008		2010
			absolut	in %	
Eigeninvestitionen					
Bauausgaben	1.085,1	1.141,6	56,5	5,2	1.277,4
Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen	316,7	378,2	61,5	19,4	396,3
Investitionsförderungen					
Regionale u. strukturelle Wirtschaftsförderung	247,4	211,3	- 36,1	- 14,6	187,9
Investitionszuschüsse Schienenpersonen- nahverkehr	47,9	93,9	46,0	96,0	50,2
Investitionsförderung allgemeine Landwirtschaft	75,7	94,9	19,2	25,4	94,3
Entflechtungsgesetz (Straßenbau und ÖPNV)	261,2	223,4	- 37,8	- 14,5	217,2
Kommunaler Hochbau	203,1	229,0	25,9	12,8	236,2
Investitionspauschale an Gemeinden	154,8	173,3	18,5	12,0	173,3
Krankenhausbau	476,2	494,7	18,5	3,9	483,7
Sonderprogramm zur schnelleren Abfinanzierung im Bereich der staatlichen Förderung von Baumaßnahmen von Kommunen oder Dritten	149,0	36,5	- 112,5	- 75,5	6,9
BAföG Darlehensförderung Hochschulbereich	93,3	112,3	19,0	20,4	119,2
Investitionszuschüsse an Kliniken	81,5	107,6	26,1	32,1	95,1
Kapitalzuführung an die BayernLB	3.000,0	7.000,0	4.000,0		

8 Rücklagen und Fonds

Die Haushaltssicherungsrücklage betrug Ende 2008 rd. 4 Mrd. €. Sie wird Ende 2012 voraussichtlich bis auf einen Restbetrag von rd. 0,6 Mrd. € verbraucht sein. Alle anderen Rücklagen sind zweckgebunden.

Rücklagen (Mio. €)
(ohne Grundstock)

Tabelle 18

	2008	2009	2010
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	4.015,1	3.096,7	2.307,7
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	1.574,3	1.342,6	956,8
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	173,3	172,4	206,2
Sonderrücklage „Erlöse aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan“	2,3	2,2	1,8
Rücklage Folgekosten „Offensive Zukunft Bayern“	206,5	223,2	3,5
Versorgungsrücklage	708,1	884,4	1.072,3
Versorgungsfonds	35,4	132,1	203,3
Summe der Rücklagen	6.715,0	5.853,6	4.751,6

Mit der Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Bis Ende 2008 war die Rücklage auf rd. 4 Mrd. € angewachsen. Sie wurde im Doppelhaushalt 2009/2010 fast vollständig verplant, um das Finanzierungsdefizit zu decken. Aufgrund unerwartet hoher Steuereinnahmen 2010, höherer Einnahmen bei den Geldstrafen im Epl. 04 sowie niedrigerer Personal- und Zinsausgaben verblieben Ende 2010 noch 2,3 Mrd. € in der Rücklage. Davon sind 1,7 Mrd. € zum Ausgleich des Doppelhaushalts 2011/2012 vorgesehen (1,0 Mrd. € für den allgemeinen Haushalt und 0,7 Mrd. € für die Zinsen aus dem 10 Mrd. €-Kredit für die Kapitalzuführung an die BayernLB).

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

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

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

Soweit der Erlös aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weihenstephan auf Warenvorräte und andere Wirtschaftsgüter entfiel, die nicht zum Grundstockvermögen gehören, wurde er einer Sonderrücklage zugeführt. Damit werden Maßnahmen im Agrarbereich finanziert (Kap. 13 03 TG 92).

Zur Finanzierung der Folgekosten (z. B. Personalkosten) der „Offensive Zukunft Bayern“ wurde die gleichnamige Rücklage gebildet. Sie wurde nahezu vollständig zum Ausgleich des Haushalts 2010 verwendet.

Zur Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds wird auf TNr. 5 verwiesen.

Fonds (Mio. €)

Tabelle 19

	2008	2009	2010
Denkmalschutzfonds	50,8	52,0	50,5
Unterstützungsfonds Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien	22,8	20,9	29,3
Sonstige	12,3	17,9	19,6
Summe der Fonds	85,9	90,8	99,4

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

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

Weitere Fonds und Sondervermögen außerhalb des Grundstocks sind der Katastrophenschutzfonds, der Coburger Domänenfonds und das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten.

9 Verschuldung

Die Kreditmarktschulden zum 31.12.2010 lagen bei über 29 Mrd. €. Zur Einhaltung der Schuldenregel des Grundgesetzes sollten die Regelungen zur Kreditermächtigung kritisch überprüft werden.

Von 2006 bis 2010 hat sich der Schuldenstand des Freistaates wie folgt entwickelt:

Schulden am Jahresende (Mio. €)

Tabelle 20

	2006	2007	2008	2009	2010
A Kreditmarktschulden					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/-schatzanweisungen					
1. Allgemeiner Haushalt	23.071,6	22.765,7	20.609,9	19.106,7	19.258,9
<i>Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen</i>			(1.955,8)	(3.459,0)	(3.306,8)
<i>Summe allgemeiner Haushalt</i>			(22.565,7)	(22.565,7)	(22.565,7)
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB			1.507,0	8.460,8	10.000,0
Summe Kreditmarktschulden	23.071,6	22.765,7	22.116,9	27.567,5	29.258,9
B Schulden beim Bund	1.700,4	1.583,5	1.484,9	1.404,4	1.329,6
Gesamtschuldenstand (darunter Rahmenkredite)	24.772,0 (555,0)	24.349,2 (700,0)	23.601,8 (500,0)	28.971,9 (805,0)	30.588,5 (805,0)

9.1 Kreditmarktschulden

Ende 2010 betragen die Schulden am Kreditmarkt über 29 Mrd. €. Ein Drittel davon entfällt auf die Stützung der BayernLB.

Durch Rücklagen und noch nicht abgeflossene Privatisierungserlöse verfügte der Freistaat 2008 und 2009 über hohe liquide Geldbestände. Nach Art. 8 Abs. 10 des NHG 2008 können Rücklagenbestände bis zu ihrer Inanspruchnahme bei der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts eingesetzt werden. Das Finanzministerium machte hiervon Gebrauch und verschob Anschlussfinanzierungen für fällige Altschulden in Höhe von 1.955,8 Mio. € im Jahr 2008 sowie in Höhe von 1.503,2 Mio. € im Jahr 2009 auf künftige Haushaltsjahre. Im Jahr 2010 nahm es davon 152,2 Mio. € auf. Die zurückgestellten Anschlussfinanzierungen von zusammen 3.306,8 Mio. € werden entsprechend den Liquiditätsbedürfnissen in künftigen Jahren nachgeholt. Die gesamten Kreditmarktschulden werden sich dann auf rd. 32,5 Mrd. € erhöhen.

Zur Beschaffung der Mittel für die Kapitalerhöhung der BayernLB wurde im 2. Nachtragshaushaltsplan 2008 eine Kreditermächtigung von 10 Mrd. € bewilligt. Die Kredite wurden über die Jahre 2008 bis 2010 verteilt aufgenommen. Der ORH hatte im Jahresbericht 2009 unter TNr. 12.2 zur Rückführung der Kredite für die Stabilisierung der BayernLB einen Tilgungsplan gefordert. Der Landtag hat die Staatsregierung ersucht, darauf zu achten, dass die Hilfen des Freistaates wieder zurückgeführt werden.¹¹

Der ORH weist auch darauf hin, dass durch die Ermächtigung nach Art. 2 Abs. 3 i. V. m. Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 mit jeder Schuldentilgung eine gleich hohe Kreditermächtigung entsteht, die auf künftige Jahre übertragen werden kann, wenn Rücklagenbestände für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite genutzt werden. Diese Regelung ermöglicht dem Finanzministerium zwar eine flexible und wirtschaftliche Kreditaufnahme, führt aber in letzter Konsequenz dazu, dass auch in konjunkturell guten Zeiten keine Schulden abgebaut werden. Steuermehreinnahmen und andere Haushaltsverbesserungen werden der Rücklage zugeführt, um die Kreditermächtigung für „schlechte Zeiten“ zu erhalten. Dazu trägt auch bei, dass die Länder ab 2020 nur unter erschwerten Bedingungen neue Schulden aufnehmen dürfen (vgl. TNr. 9.4). Einmal abgeschriebene Kreditermächtigungen können nicht mehr aufleben. Der Landtag sollte bei der Aufstellung des Haushalts jeweils kritisch prüfen und entscheiden, in welcher Höhe in den Vorjahren genehmigte Kreditermächtigungen noch notwendig sind.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die Regelung nach Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 ausschließlich der wirtschaftlichen Nutzung vorhandener Liquidität diene und einer dauerhaften Schuldentilgung nicht im Wege stehe.

9.2 Andere Schulden

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

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

¹¹ LT-Drucksache 16/4894 Nr. 2 b.

9.3 Zinsaufwand für die Schulden am Kreditmarkt

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

Zinsaufwand (Mio. €)

Tabelle 21

Haushaltsjahr	2006	2007	2008	2009	2010
Zinsaufwand	1.068,3	981,7	930,8	888,1	1.038,2

Der Zinsaufwand ist in den letzten 20 Jahren nahezu konstant geblieben. Dies ist vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite zurückzuführen. Ab 2011 schlägt aber die kreditfinanzierte Kapitalzuführung an die BayernLB zu Buche. Sie kostet jährlich rd. 350 Mio. €.

9.4 Schuldenregel

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes¹² wurden in Art. 109, 109a und 115 GG neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme geschaffen. In Begleitgesetzen wurde u. a. die Errichtung eines Stabilitätsrates geregelt. Dieser besteht aus den Bundesministern der Finanzen, für Wirtschaft und Technologie sowie den 16 Finanzministern der Länder. Er soll die Entwicklung der Haushalte überwachen und bei Haushaltsnotlagen Sanierungsprogramme vereinbaren.

Im Zentrum der Verfassungsänderung steht eine neue Schuldenregel: Zum Ausgleich der Haushalte der Länder ist ab 2020 grundsätzlich keine Neuverschuldung zugelassen. Durch eine besondere Verschuldungskomponente können konjunkturbedingte Veränderungen berücksichtigt werden. In Ausnahmesituationen, wie bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, darf ein besonderer Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten gedeckt werden. Für die Rückführung dieser Schulden muss ein Tilgungsplan aufgestellt werden. Eine solche Verpflichtung sieht das bayerische Recht noch nicht vor. Der ORH empfiehlt, die grundgesetzliche Schuldenregel in der BV zu verankern, um ihr in der Haushaltspraxis mehr Gewicht zu verleihen.

¹² BGBl I 2009, S. 2248, 2249.

10 Staatliche Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB

Der Staat hat seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen erneut ausgeweitet. Sowohl das Bürgschafts- und Garantievolumen als auch der Ermächtigungsrahmen sollten deutlich reduziert werden.

10.1 Gewährte Bürgschaften und Garantien

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zu lasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA Förderbank Bayern (LfA) - als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts - im Rahmen ihres eigenen Förderauftrags sowie im Auftrag und nach näherer Weisung des Finanzministeriums Bürgschaften aus. Zusätzlich gibt es weitere spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zur Übernahme von Bürgschaften.

Der Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) belief sich Ende 2010 einschließlich der in TNrn. 10.1.2, 10.1.3 und 10.1.5 dargestellten Garantien auf bereinigt rd. 11,6 Mrd. €. Hiervon waren 1,625 Mrd. € für die Garantie der BayernLB bereits als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 10.1.3). Daneben bestand für Bürgschaften nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von rd. 4,2 Mrd. €. Aus der Ausfallbürgschaft von 3 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.1.3) war ein Betrag von 816 Mio. € noch nicht in Anspruch genommen worden.

10.1.1 Bürgschaften nach dem BÜG

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

Der Ermächtigungsrahmen für die Bürgschaften beträgt 7.475 Mio. €. Diesen Ermächtigungsrahmen darf die Summe aus Haftungsbetrag und Anrechnungsbetrag nicht übersteigen. Der Anrechnungsbetrag ist die Summe, in deren Umfang der Freistaat aus Bürgschaften bereits in Anspruch genommen wurde. Das Finanzministe-

rium errechnete einen Haftungsbetrag von 3.055,2 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 94,4 Mio. €. Zugesagt, jedoch noch nicht ausgereicht, wurden darüber hinaus weitere 81,0 Mio. €. Daraus ergab sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.244,4 Mio. €.

Staatsbürgschaften 2010

Tabelle 22

Bereich	Bestand am 31.12.2010				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	3	85,0	36,2	80,3	2.250,0
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	0,1	0,1	0,0	50,0
Wohnungswesen	69.502	4.414,7	3.016,3	14,0	5.000,0
Land- und Forstwirtschaft	1	0,0	0,0	0,0	25,0
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	138	2,8	2,6	0,1	150,0
Zusammen	69.645	4.502,6	3.055,2	94,4	7.475,0

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erzielte der Freistaat aus zwei Fällen Regresseinnahmen von rd. 21,7 Mio. €. Dieser Betrag resultiert fast ausschließlich aus der Insolvenzmasse eines Versandunternehmens.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 141 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf rd. 2,5 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 0,2 Mio. € vereinnahmt.

10.1.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates Bayern, der als Gewährträger für die Bank haftet. Die LfA vergibt eigene Bürgschaften im Rahmen ihres Förderauftrags. Darüber hinaus hat sie die Erfüllungsübernahme bei einer etwaigen Inanspruchnahme aus Rückbürgschaften und -garantien erklärt, die der Freistaat gegenüber der Bayerischen Garantiegesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (Bürgschaftsbank) übernommen hat. Dabei handelte es sich um 671 Rückgarantien gegenüber der BGG über 233 Mio. € und 1.796 Fälle gegenüber der Bürgschaftsbank über 396 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 129,1 Mio. €.

Bürgschaften der LfA

Tabelle 23

Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31.12.2010		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.900	584,2	388,1
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	3	11,4	2,0
Ausfallgarantien Export	110	24,9	12,6
Ausfallgarantien Inlandsaval	249	50,1	21,1
Vorfinanzierung Inlandsauftrag	30	10,2	5,5
Vorfinanzierung Auftragsgarantien	7	1,5	0,8
Auftragsgarantien Export	35	57,0	14,7
Auftragsgarantien Vorfin. Inlandsauftrag	37	18,4	9,3
Auftragsgarantien Inlandsaval	79	21,1	7,7
Auftragsgarantien Vorfin. Auslandsauftrag	5	1,4	0,7
Bayerisches Beteiligungsprogramm Verlängerungsfälle	18	7,5	2,9
Bayerisches Beteiligungsprogramm Wachstumsfälle	9	10,1	4,0
Sonstige Bürgschaften und Garantien	248	1.140,9	253,6
Haftungsfreistellungen	15.651	1.035,8	666,2
Rückgarantien gegenüber der BGG	671	233,2	52,4
Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank	1.796	396,4	76,7
Zusammen	20.848	3.604,1	1.518,3

Der (Brutto-)Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA belief sich auf 1.518,3 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wird durch Rückbürgschaften/-garantien des Bundes um 154,7 Mio. € vermindert.

10.1.3 Bürgschaften gegenüber der BayernLB

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

- Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008¹³ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wird das ABS-Portfolio der Bank in Höhe von rd. 21 Mrd. €, Stand: Dezember 2008, durch einen Garantievertrag von bis zu 4,8 Mrd. € abgesichert. Die Garantie umfasst alle tatsächlichen Verlustrisiken zwischen 1,2 und 6 Mrd. €. Ausfälle bis zu 1,2 Mrd. € werden von der BayernLB getragen (Selbstbehalt).

¹³ 2. NHG 2008 vom 17.12.2008, GVBl S. 958.

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

In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € übernahm das Finanzministerium gem. § 1 Nr. 3 b des 2. NHG 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB. Zahlungen des Freistaats sind lt. Aussage des Finanzministeriums nach aktuellen Ausfallprognosen frühestens ab Ende 2014 zu leisten.

- Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen der BayernLabo auf die BayernLB zu übertragen. In diesem Zusammenhang übernahm das Finanzministerium zulasten des Freistaates für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von bis zu 3 Mrd. € (in Anspruch genommen zum 31.12.2010: 2.184,3 Mio. €).

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

10.1.4 Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB

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

Unabhängig von Bürgschaften besteht noch die Gewährträgerhaftung des Freistaates für die BayernLB. Diese ist die in Art. 4 und 22 BayLBG geregelte, subsidiäre Haftung des Gewährträgers einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Fall, dass deren Vermögen für die Forderungen ihrer Gläubiger nicht ausreicht. In diesem Fall hat jeder Gläubiger einen Anspruch auf Erfüllung seiner Forderung durch den jeweiligen Gewährträger.

10.1.4.1 Rechtslage nach der EU-Entscheidung 2001 (Art. 4 BayLBG)

Die EU-Kommission sah in der Gewährträgerhaftung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den öffentlich-rechtlichen Bankensektor in Deutschland. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, verständigten sich Vertreter der Bundesregierung, der Länder und der Sparkassen am 17.07.2001 mit der EU-Kommission über die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen.¹⁴

10.1.4.1.1 BayernLB (ohne BayernLabo und LBS)

Der Freistaat Bayern und der Sparkassenverband Bayern haften für die Erfüllung sämtlicher am 18.07.2005 bestehenden Verbindlichkeiten. Für solche, die bis zum 18.07.2001 aufgenommen wurden, haften sie unbefristet. Für die, die in der vierjährigen Übergangsfrist vom 19.07.2001 bis 18.07.2005 vereinbart wurden, haften sie nur, wenn deren Laufzeit nicht über den 31.12.2015 hinausgeht.

Beide Anteilseigner haften als Gesamtschuldner (Art. 22 BayLBG), im Innenverhältnis entsprechend ihren zum Zeitpunkt der Begründung der Verbindlichkeiten bestehenden Kapitalanteilen (also beide Anteilseigner zu je 50 %).

10.1.4.1.2 BayernLabo

Grundsätzlich wäre die Gewährträgerhaftung des Freistaates für die BayernLabo als unselbstständigem Teil der BayernLB entfallen. Die EU-Kommission teilte jedoch mit zwei ergänzenden Schreiben vom 04.06.2002 mit, dass unselbstständige Förderbanken innerhalb einer Landesbank unter bestimmten Bedingungen die Vorteile einer staatlichen Haftung auch nach dem 18.07.2005 nutzen können. Allerdings dürfen die Vorteile aus der staatlichen Haftung nicht dem Wettbewerbsgeschäft der BayernLB zugute kommen. Deshalb müssen Wettbewerbs- und Förderbereich seither strikt getrennt werden, eine Quersubventionierung des Wettbewerbsbereichs muss ausgeschlossen sein.

Für die von der BayernLabo im Zusammenhang mit der Refinanzierung des Fördergeschäftes aufgenommenen Gelder haftet der Freistaat unmittelbar und allein. Dies hat für die BayernLabo den Vorteil, dass sie ihr Wohnungsbaufördergeschäft seitdem wesentlich günstiger refinanzieren kann als über die BayernLB.

¹⁴ Schreiben der EU-Kommission vom 27.03.2002 C (2002) 1286.

10.1.4.1.3 LBS

Auch für die Verbindlichkeiten der LBS haften nach den Vorgaben der EU-Kommission der Freistaat Bayern und der Sparkassenverband Bayern.

10.1.4.2 Entwicklung der Gewährträgerhaftung

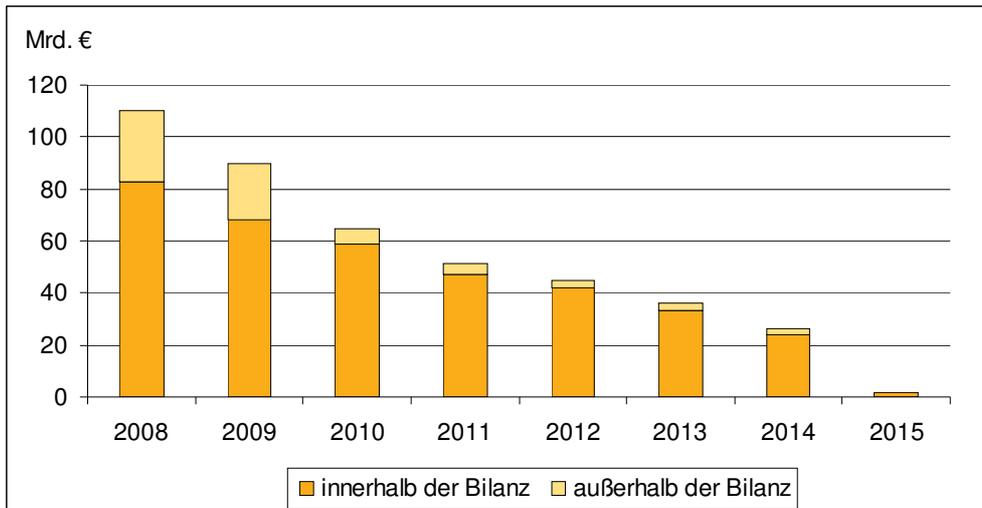
10.1.4.2.1 BayernLB (ohne BayernLabo und LBS)

Die Gewährträgerhaftung umfasst das von der Bank aufgenommene Fremdkapital und die eingegangenen Verpflichtungen.

Bedingt durch die Übergangslösung bis zum 31.12.2015 wird die Gewährträgerhaftung in den kommenden Jahren stark zurückgehen. Die BayernLB geht derzeit von folgender Entwicklung aus:

Gewährträgerhaftung

Abbildung 2



Seit Ende 2008 ging die Gewährträgerhaftung von 110,0 auf 89,7 Mrd. € (Ende 2009) und 64,4 Mrd. € (Ende 2010) zurück. Ende 2015 wird sich die Gewährträgerhaftung für die BayernLB voraussichtlich auf 1,9 Mrd. € belaufen.

Zum 31.12.2010 setzte sich die Gewährträgerhaftung aus Positionen innerhalb der Bilanz von 58,6 Mrd. € und außerhalb der Bilanz von 5,8 Mrd. € zusammen. Innerhalb der Bilanz umfasst die Gewährträgerhaftung hauptsächlich die von der BayernLB

aufgenommenen Fremdmittel zur Refinanzierung ihres Aktivgeschäftes, soweit sie die von der EU-Kommission aufgestellten Bedingungen erfüllen. Enthalten sind diese Fremdmittel vor allem in den Bilanzpositionen „Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten“, „Verbindlichkeiten gegenüber Kunden“ und „Verbriefte Verbindlichkeiten“. Außerhalb der Bilanz handelt es sich im Wesentlichen um Bürgschaften und unwiderrufliche Kreditzusagen.

Der Rückgang bei den Positionen innerhalb der Bilanz geschah insbesondere durch planmäßige und in geringem Umfang auch durch außerplanmäßige Tilgungen. Entscheidend für den starken Rückgang waren auch die Restrukturierungsmaßnahmen der Bank, die zu einer Rückführung auf das Kerngeschäft und in der Folge zu einem Abbau der Passiva führten. Die Positionen außerhalb der Bilanz verminderten sich von 27,5 Mrd. € (Ende 2008) auf 21,6 Mrd. € (Ende 2009) und 5,8 Mrd. € (Ende 2010) ebenfalls stark.

10.1.4.2.2 BayernLabo

Die Gewährträgerhaftung für die BayernLabo besteht unverändert fort. Zum 31.12.2010 belief sie sich auf insgesamt 10,4 Mrd. €. Dieser Wert wird mit der Zunahme des selbst refinanzierten Geschäftes künftig weiter ansteigen (zum 31.03.2011 bereits 11,1 Mrd. €).

10.1.4.2.3 LBS

Auf Bausparverträge, die bis zum 18.07.2005 abgeschlossen wurden, sind bis zum 31.12.2010 Bausparguthaben in Höhe von 5 Mrd. € einbezahlt. Dieser Bestand unterliegt der Gewährträgerhaftung. Er wird sich nur über einen relativ langen Zeitraum abbauen, weil für die Haftung der Zeitpunkt des Bausparvertragsabschlusses maßgeblich ist. Damit werden auch die später noch von den Kunden erbrachten Bauspareinlagen von der Gewährträgerhaftung umfasst.

10.1.4.2.4 Versorgungsverpflichtungen

Bei Versorgungsverpflichtungen handelt es sich um eine Form von ungewissen Verbindlichkeiten, bei denen am Bilanzstichtag noch unsicher ist, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe Versorgungszahlungen zu entrichten sind.

Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls der entsprechenden Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2010 wiesen die Versorgungsverpflichtungen folgende Stände auf:

Versorgungsverpflichtungen (Mrd. €)

Tabelle 24

BayernLB (ohne BayernLabo und LBS)	1,5
BayernLabo	0,1
LBS	0,3
Insgesamt	1,9

10.1.4.3 Gesamtbetrachtung

Die gewährträgerbehafteten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne BayernLabo, LBS und Versorgungsverpflichtungen) werden bis zum 31.12.2015 auf 1,9 Mrd. € reduziert sein. Daneben bleibt die Gewährträgerhaftung aus den Versorgungsverpflichtungen, die sich zum 31.12.2010 auf 1,9 Mrd. € belief, noch viele Jahre bestehen.

Deutlich langsamer gehen die gewährträgerbehafteten Verbindlichkeiten aus den Bauspareinlagen der LBS von derzeit 5 Mrd. € zurück. Die auf die BayernLabo entfallenden Verbindlichkeiten, für die der Freistaat haftet, werden sich sogar noch weiter erhöhen.

10.1.5 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2010 aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen noch folgende weitere staatliche Garantien/Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg.¹⁵
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,69 Mio. €. ¹⁶
- Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der

¹⁵ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

¹⁶ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

angewandten Forschung e. V. von 250.000 €. Der Anteil des Freistaates belief sich auf 3.300 €.¹⁷

- Garantieverklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaates belief sich in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €.¹⁸
- Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €.¹⁹
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 9,33 Mio. € zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €.²⁰
- Patronatserklärung von 16,87 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln.²¹
- Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 6,6 Mio. €.²²
- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz.²³
- Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA in Höhe von jeweils 100 Mio. € in den Jahren 2009 und 2010 für Bürgschaften der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (Bayerischer Mittelstandsschirm).²⁴ Von der Ermächtigung wurden 134,1 Mio. € tatsächlich in Anspruch genommen. Aus den nicht ausgeschöpften Mitteln kann das Finanzministerium lt. Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012 für das Jahr 2011 eine Rückbürgschaft gegenüber der LfA von 21,7 Mio. € übernehmen.

¹⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

¹⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

¹⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004 i. V. m. Art. 8 Abs. 5 HG 2005/2006 und Art. 8 Abs. 12 HG 2007/2008 i. d. F. des NHG 2008.

²² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2009/2010.

²⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010.

10.2 Absicherung der Risiken im Haushalt

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

Im Doppelhaushalt 2011/2012 wurde diese Rücklage fast vollständig für andere Aus-
gaben verplant. Damit sind im Haushalt kaum noch Rücklagen (628,3 Mio. €) vor-
handen, wenn der Staat aus Bürgschaften, Garantien oder Gewährleistungen in An-
spruch genommen wird. Die hierfür benötigten Mittel müssen dann aus dem laufen-
den Haushalt geleistet werden.

Nach Aussage des Finanzministeriums ist eine belastbare Abschätzung, ob und in-
wieweit der Staat ggf. in Anspruch genommen wird, nicht möglich. Soweit absehbar
sei, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Staates ge-
rechnet werden müsse, würden keine Bürgschaften oder Garantien übernommen,
sondern im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verpflichtungs-
ermächtigungen veranschlagt. Im Falle der BayernLB wurde deshalb eine Verpflich-
tungsermächtigung von 1,625 Mrd. € in den Haushalt eingebracht (TNr. 10.1.3).

10.3 Wertung des ORH

Das Bürgschafts- und Garantievolumen wurde im Haushaltsjahr 2010 erneut um über
400 Mio. € ausgeweitet.

Der freie Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften nach dem BÜG von rd. 4,2 Mrd. €
wird nach den Erfahrungen der Vergangenheit in diesem Umfang nicht benötigt. Er
eröffnet ohne unmittelbare Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber nicht erforder-
liche Spielräume in erheblicher Höhe.

Der ORH wiederholt seine Forderung aus dem Jahresbericht 2010, sowohl den Er-
mächtigungsrahmen als auch das Bürgschafts- und Garantievolumen deutlich zu
reduzieren.

11 Prüfung von EU-Mitteln

Der ORH macht bei seinen Prüfungen keinen Unterschied, ob es sich um bayerische Haushaltsmittel oder EU-Mittel handelt.²⁵ In den letzten Jahren legte er einen seiner Prüfungsschwerpunkte auf Maßnahmen, bei denen EU-Mittel eingesetzt werden. Dies waren staatliche, kommunale und private Projekte. Soweit veranlasst, wurde dem Landtag bereits darüber berichtet.²⁶

Der Fördervollzug der geprüften Maßnahmen findet im Rahmen der sog. geteilten Mittelverwaltung gem. Art. 53 VO (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25.06.2002 statt. Danach haben die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission die Verantwortung dafür, dass die EU-Fördermittel sachgerecht und den EU-Vorschriften entsprechend verwendet werden. In Deutschland liegt der Fördervollzug der EU-Mittel zum größten Teil bei den Ländern, sodass diese auch für die Einhaltung der EU-Vorschriften zuständig und verantwortlich sind. Die Prüfung von mit EU-Mitteln geförderten Maßnahmen beinhaltet gleichzeitig auch die bestimmungsgemäße Verwendung von zur Kofinanzierung eingesetzten Landesmitteln.

Vorhaben mit EU-Mitteln werden möglichst zeitnah zur Förderperiode geprüft, damit keine prüfungsfreien Räume entstehen. Neben der unter TNr. 12 ausführlich dargestellten Querschnittsprüfung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds wurden fachbezogene Einzelprüfungen bei Fördermaßnahmen mit ESF-, EFRE/INTERREG-Mitteln durchgeführt. Aus dem ELER wurden die Bereiche Förderung der Alm-/Alpwirtschaft, einzelbetriebliche Investitionsförderung, LEADER²⁷ sowie Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramm geprüft. Neben einer Vielzahl von formalen Beanstandungen, wurden auch inhaltliche Feststellungen getroffen. Der ORH zeigte auf, dass teilweise die Fördervorschriften nicht beachtet wurden und somit bestimmte Maßnahmen nicht oder nicht im bewilligten Umfang mit EU-Mitteln hätten gefördert werden dürfen. So wurden beispielsweise Baumaßnahmen nicht korrekt ausgeschrieben, nicht förderfähige Verwaltungs- und Grunderwerbskosten in die Förderung mit einbezogen oder Einnahmen nicht abgesetzt. Vom ORH wurde auch eine Reihe von EU-kofinanzierten Maßnahmen des staatlichen und nichtstaatlichen Wasserbaus geprüft. Die Kriterien der jeweils zugrunde liegenden EU-Verordnungen wurden in die Prüfung mit einbezogen; dies waren in erster Linie die Einhaltung von Fördergebietskulissen, die Kofinanzierungsfähigkeit von Ausgaben und die Einhaltung von Höchstfördersätzen. Gleiches gilt für Projekte im Bereich Umweltschutz und -bildung.

²⁵ ORH-Bericht 2007 TNr. 16.3.

²⁶ ORH-Bericht 2009 TNr. 20.

²⁷ Eine seit 1991 bestehende Gemeinschaftsinitiative der EU zur innovativen Entwicklung des ländlichen Raums.

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Ressortübergreifend

12 Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds

Mit dem Fördervollzug der rd. 1,4 Mrd. €, die jährlich aus den EU-Agrar- und Strukturfonds nach Bayern fließen, sind im Freistaat 166 Stellen befasst. Die Aufsplitterung der Zuständigkeiten ist unwirtschaftlich und fehleranfällig.

Der ORH fordert, die notwendigen Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei weniger Behörden zu konzentrieren.

Der ORH hat 2008 und 2009 die vom Freistaat Bayern eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den EU-Agrar- und Strukturfonds geprüft.

12.1 Ausgangslage

In der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 fließen aus insgesamt fünf Agrar- und Strukturfonds jährlich rd. 1,4 Mrd. € EU-Mittel nach Bayern. Dabei handelt es sich um den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF)²⁸ und den Europäischen Fischereifonds (EFF).

Von den 1,4 Mrd. € entfallen allein rd. 1,1 Mrd. € und damit nahezu 80 % auf die Direktzahlungen aus dem EGFL. Hier bedarf es im Unterschied zu den anderen Fonds keiner Kofinanzierung aus anderen öffentlichen Mitteln.

²⁸ Zum ESF s. auch den ORH-Bericht 2008, TNr. 32.

Die EU-Mittel verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Fonds und die innerhalb der Fonds erstellten operationellen Programme:

EU-Fördermittel 2008 (€)

Tabelle 25

Fonds	Operationelles Programm	EU-Fördermittel
EGFL	Direktzahlungen 2008	1.096.592.686,00
ELER	Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum (BayZAL)	201.796.398,57
ESF	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Bayern 2007 bis 2013 (RWB)	44.294.243,29
EFRE	Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Bayern 2007 bis 2013 (RWB)	82.276.312,57
	INTERREG Bayern - Tschechien	8.638.978,57
	INTERREG Bayern - Österreich	3.400.000,00
	INTERREG ABH1	389.620,57
EFF	Beteiligung am Bundesprogramm „OP-EFF“	1.272.804,43
Summe		1.438.661.044,00

1 ABH steht für „Alpen-Bodensee-Hochrhein“.

Der Fördervollzug bei den genannten Agrar- und Strukturfonds findet im Rahmen der sog. „geteilten Mittelverwaltung“ statt. Dabei überträgt die Kommission Haushaltsvollzugsaufgaben auf die Mitgliedstaaten, welche die nach den EU-Vorschriften erforderlichen umfangreichen Verwaltungs- und Kontrollsysteme auf unterschiedlichen Ebenen einzurichten haben. Die Ausgestaltung wird im Einzelnen von den Ländern entschieden. In Bayern obliegt der Vollzug der Agrarfonds-Verordnungen (EGFL und ELER) und der EFF-Verordnung dem Landwirtschaftsministerium. Der Vollzug der Strukturfonds-Verordnungen ist geteilt, die Verantwortung für den EFRE ist dem Wirtschaftsministerium und die für den ESF dem Arbeits- und Sozialministerium übertragen.

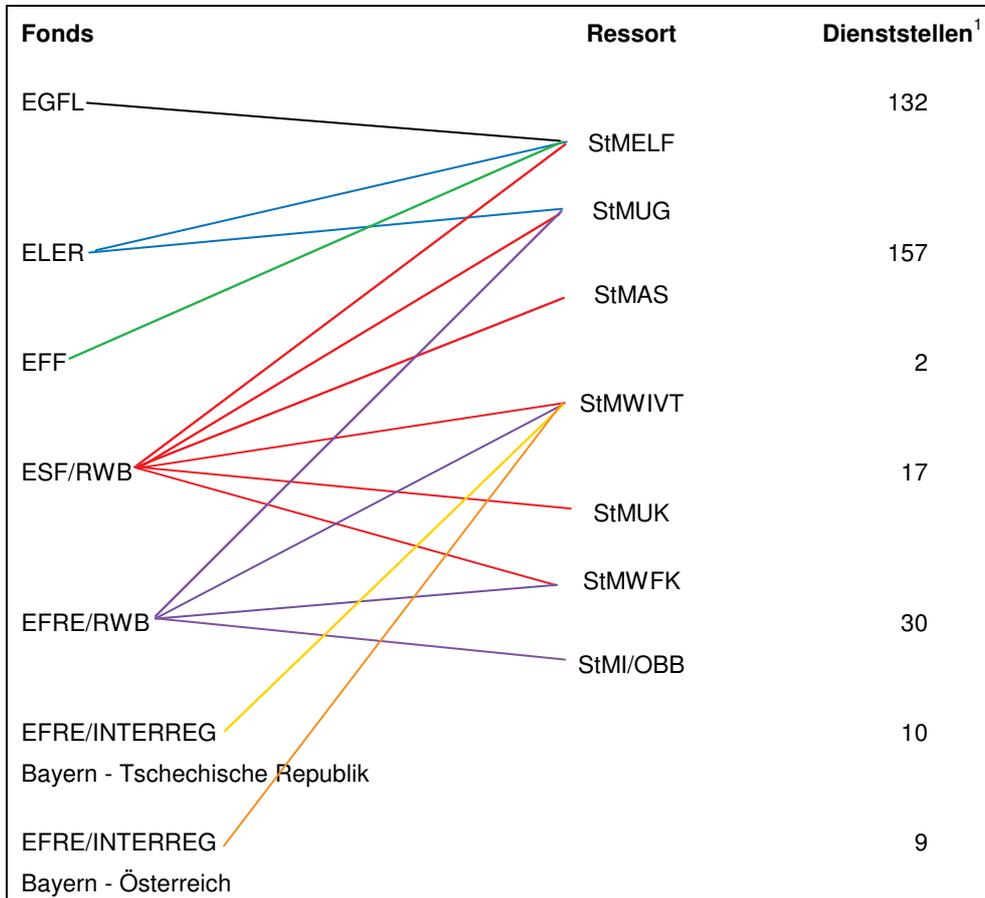
12.2 Feststellungen und Würdigungen des ORH

12.2.1 Verwaltungsaufwand

In die in Bayern eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Agrar- und Strukturfonds waren zum Zeitpunkt der Prüfung 166 Dienststellen des Freistaates mit zusammen 3.212 Beschäftigten eingebunden. Umgerechnet waren 1.165 VZK mit jährlichen Personalkosten in Höhe von fast 88 Mio. € mit Aufgaben des Fördervollzugs bei den Agrar- und Strukturfonds betraut.

Die Einbindung der Ressorts und Dienststellen stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 3



¹ Aufgrund von Mehrfachzuständigkeiten sind insgesamt 166 Dienststellen tätig. So sind die Regierungen z. B. für mehrere Fonds zuständig und müssen entsprechende Kapazitäten und entsprechendes Fachwissen bereithalten.

Der Aufwand für den Vollzug der Programme ist bezogen auf die ausgezahlten Fördermittel sehr unterschiedlich. Um 1.000 € Fördermittel auszuzahlen, müssen beim ELER 136,50 € und beim EFF sogar 155 € Bearbeitungskosten aufgewendet werden.²⁹ Bei dem weitestgehend standardisierten und über die Jahre fortentwickelten Fördervollzug bei den Direktzahlungen aus dem EGFL sind es hingegen nur 18 €; allerdings

²⁹ Ohne Einbeziehung der nationalen Kofinanzierung verdoppeln sich die Beträge auf 273 € beim ELER und auf 310 € beim EFF.

entfällt hier eine Kofinanzierung aus nationalen Mitteln. Beim ESF betragen die Bearbeitungskosten 76 €, beim EFRE im hauptsächlichen Programm RWB nur 19 €. ³⁰

12.2.1.1 Agrarfonds (EGFL und ELER)

12.2.1.1.1 Wesentliche Bestandteile des Verwaltungs- und Kontrollsystems bei den Agrarfonds sind die Zahlstelle und die Bescheinigende Stelle. Die Zahlstelle, die das Programm umsetzt und die Mittel bewilligt, ist das Landwirtschaftsministerium.

Die Bescheinigende Stelle muss gegenüber der EU-Kommission das ordnungsgemäße Funktionieren bestätigen. Sie ist von der Zahlstelle funktionell unabhängig und war bisher im Finanzministerium eingerichtet. Ihrem jährlichen Bericht an die Kommission müssen System- und Einzelfallprüfungen nach vorgegebenen Stichprobenverfahren zugrunde liegen. Das Landwirtschaftsministerium hat inzwischen einen externen Dienstleister mit dieser Aufgabe beauftragt.

Im Verwaltungs- und Kontrollsystem spielen die verschiedenen Kontrollen auf unterschiedlichen Ebenen eine übergeordnete Rolle. Sie stellen „Fehlerfilter“ an den verschiedenen Stellen des Systems dar. Allein bei der Zahlstelle sind mit entsprechendem Aufwand mehrere Kontrollinstanzen wie Technischer Prüfdienst und Interner Revisionsdienst vorzusehen. Hinzu kommen Verwaltungskontrollen einschließlich interner Qualitätssicherung und die Fachaufsicht.

Der Schwerpunkt des Fördervollzugs bei den Direktzahlungen aus dem EGFL und den flächenbezogenen Maßnahmen wie Kulturlandschaftsprogramm oder Vertragsnaturschutzprogramm aus dem ELER obliegt den 47 Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die Zuständigkeit für die Vor-Ort-Kontrollen in diesen Bereichen war zum Zeitpunkt der Prüfung auf den Zentralen Prüfdienst bei der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten konzentriert. Inzwischen beabsichtigt das Landwirtschaftsministerium, die Zuständigkeit für die Prüfdienste bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten anzusiedeln.

Die Förderungen aus den genannten Bereichen sind nach den EU-Vorgaben daran gebunden, bestimmte Standards des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes einzuhalten (sog. Cross Compliance). Die Überprüfung dieser Vorgaben obliegt teilweise der Landwirtschaftsverwaltung, teilweise aber auch den Kreisverwaltungsbehörden.

³⁰ Ohne Einbeziehung der Kofinanzierung erhöhen sich die Beträge auf 155 € für den ESF und auf 59 € für EFRE/RWB. Die starke Differenz von 40 € beim EFRE/RWB erklärt sich aus den überproportional hohen Kofinanzierungsmitteln.

Das erklärt, dass allein in den Fördervollzug des EGFL 132 Behörden der verschiedensten Ressorts eingebunden sind, vor allem die 47 Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie die 71 Landratsämter.

Neben den flächenbezogenen Förderungen sieht der ELER weitere Fördermöglichkeiten wie beispielsweise Marktstrukturverbesserung, einzelbetriebliche Investitionsförderung oder LEADER³¹ vor. Insgesamt können aus dem ELER 27 verschiedene Maßnahmen finanziert werden. Die sich daraus ergebenden Zuständigkeiten sind weit verteilt und reichen von den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten über die Ämter für Ländliche Entwicklung bis zu den Wasserwirtschaftsämtern. Das führt dazu, dass im Erhebungszeitraum 157 Dienststellen und 2.746 Beschäftigte, die umgerechnet 733 VZK entsprachen, mit dem Fördervollzug von ELER-Maßnahmen befasst waren; die Personalvollkosten betragen bei der Prüfung 55 Mio. €.

- 12.2.1.1.2** Der ORH hält es für erforderlich, in das Verwaltungs- und Kontrollsystem bei den Agrarfonds weniger Dienststellen einzubinden und beispielsweise innerhalb der ländlichen Entwicklung auf Doppelstrukturen zwischen den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und den Ämtern für Ländliche Entwicklung zu verzichten. Bei der Programmplanung für die nächste Förderperiode sollten die Förderungen aus dem ELER auf weniger Fördertatbestände konzentriert werden.

In Verwaltungsbereichen, in denen der ORH geringe Zeitanteile einzelner Behörden und Bediensteter festgestellt hat, sollte durch organisatorische Maßnahmen der EU-Fördervollzug stärker konzentriert bzw. die Zuständigkeiten für Förderungen mit EU-Mitteln auf andere Stellen, die bereits in das Verwaltungs- und Kontrollsystem eingebunden sind, verlagert werden.

12.2.1.2 Strukturfonds (ESF und EFRE)

- 12.2.1.2.1** Die EU-Vorgaben für die Einrichtung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei den Strukturfonds sind für den EFRE und ESF identisch. Für beide sind Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörden einzurichten. Dennoch wurden in Bayern für die beiden Fonds völlig unterschiedliche Organisationsstrukturen gewählt.

Der ESF wird vom Arbeits- und Sozialministerium verwaltet. Dieses hat den Fördervollzug weitgehend konzentriert. Insgesamt sind 17 staatliche Dienststellen in das Verwaltungs- und Kontrollsystem des ESF eingebunden. Allerdings erhalten neben

³¹ Siehe Fußnote 27.

dem Arbeits- und Sozialministerium noch fünf weitere Ressorts Fördermittel aus dem ESF. Dabei partizipieren drei Ressorts (Wissenschafts-, Umwelt- und Landwirtschaftsministerium) nur mit einem sehr geringen Anteil von zusammen 2,8 % an den ESF-Mitteln. Dennoch müssen auch hierfür alle Verwaltungs- und Kontrollstrukturen gemäß den EU-Vorschriften eingerichtet werden. Besonders gravierend ist die Situation beim Landwirtschaftsministerium. Dessen Anteil an den ESF-Mitteln beträgt jährlich etwa 114.000 €, was 0,26 % entspricht. Die tatsächliche durchschnittliche Förderung mit ESF-Mitteln betrug in diesem Bereich bisher sogar nur knapp 50.000 € pro Jahr. Dem stehen Personalvollkosten in Höhe von fast 73.000 € gegenüber.

Der EFRE umfasst insgesamt vier Programme, das Programm „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (RWB) und drei INTERREG-Programme. Die Fondsverwaltung obliegt dem Wirtschaftsministerium. Insbesondere für das Programm RWB hat es das Verwaltungs- und Kontrollsystem breit angelegt. Neben dem Wirtschaftsministerium partizipieren noch drei weitere Ressorts an dem Programm. Dabei sind insgesamt 30 Behörden mit dem Fördervollzug befasst. 76 einzelne Verwaltungseinheiten sind als sog. „Zwischengeschaltete Stellen“ formal in das System eingebunden. Allein im Wirtschaftsministerium sind 19 Referate „Zwischengeschaltete Stellen“ für die Verwaltungsbehörde mit z. T. sehr geringen Anteilen an der Arbeitszeit - bis zu 0,02 VZK.

- 12.2.1.2.2** Der ORH hat bei seiner Prüfung keine überzeugenden Gründe feststellen können, warum für ESF und EFRE trotz gleicher europarechtlicher Vorgaben derart unterschiedliche Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet wurden.

Beim ESF hält der ORH die Verteilung der Fördermittel auf sechs verschiedene Ressorts und den damit verursachten parallel zu entwickelnden Verwaltungs- und Kontrollaufwand für unwirtschaftlich. Er fordert, die ESF-Mittel auf weniger Ressorts zu konzentrieren.

Beim EFRE - und hier insbesondere beim Programm RWB - empfiehlt der ORH eine stärkere Konzentration der Zuständigkeiten auf allen drei Ebenen des Verwaltungs- und Kontrollsystems.

12.2.1.3 Europäischer Fischereifonds (EFF)

- 12.2.1.3.1** Der Freistaat erhält aus dem EFF jährlich EU-Fördermittel in Höhe von 1,3 Mio. €, die in gleicher Höhe aus nationalen Mitteln kofinanziert werden müssen. Sie werden

im Wesentlichen für Aquakulturen und Teichwirtschaft verwendet. Die Vollzugskosten betragen knapp 400.000 € im Jahr.

- 12.2.1.3.2** Aufgrund der geringen EU-Fördermittel ist das Verhältnis zwischen EU-Mitteln und Verwaltungsaufwand sehr ungünstig. Der ORH hält es für erforderlich, dass für den nächsten Förderzeitraum Überlegungen angestellt werden, die Vollzugskosten deutlich zu reduzieren und ggf. auf die Inanspruchnahme von EU-Mitteln ganz zu verzichten.³²

12.2.2 Forderungen des ORH

Aufgrund der komplizierten und detaillierten Vorgaben der Kommission zur geteilten Mittelverwaltung haben die Mitgliedstaaten komplexe Verwaltungs- und Kontrollsysteme einzurichten. Entsprechend hoch ist der Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf innerhalb der Ressorts und der beteiligten Verwaltungseinheiten. In Anbetracht dieser ohnehin komplexen europarechtlichen Vorgaben hält es der ORH für erforderlich, die Strukturen innerhalb Bayerns bei Förderungen mit EU-Mitteln enger zu fassen und den Fördervollzug auf weniger Dienststellen und Beschäftigte zu konzentrieren. Dies ist auch im Hinblick auf das in den Dienststellen vorzuhaltende EU-spezifische aktuelle Fachwissen wirtschaftlicher. Entsprechende Überlegungen sollten bei den Planungen für die neue Förderperiode ab 2014 berücksichtigt werden.

Synergieeffekte sieht der ORH auch bei einer möglichen Zusammenlegung der beiden Prüfbehörden bei den Strukturfonds ESF und EFRE, für die die EU-Vorgaben identisch sind.

12.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Landwirtschaftsministerium teilt die Einschätzung des ORH, dass die Zahl der an einzelnen Fonds oder Programmen partizipierenden Ressorts möglichst gering gehalten werden sollte. Es will die Empfehlungen des ORH zur Konzentration der Zuständigkeiten in die Überlegungen für die nächste Förderperiode bei den Agrarfonds einbeziehen. Die Entwicklung des ländlichen Raums sei Aufgabe beinahe aller Verwaltungen, der Verwaltung für Ländliche Entwicklung ebenso wie der Landwirtschafts- und Forstverwaltung. Das Landwirtschaftsministerium will aber für die nächste Förderperiode ab 2014 ergebnisoffen prüfen, welche fachliche Zuordnung auf der Grundlage der EU-Vorgaben zu einer optimalen Abwicklung führt. Zum Fonds ELER

³² Vgl. ORH-Bericht 2005 TNr. 32.

geht das Landwirtschaftsministerium aktuell vom Einsatz von 595 VZK mit Personalvollkosten von rd. 32,5 Mio. € aus.

Dagegen will das Landwirtschaftsministerium nicht auf die Mittel aus dem EFF verzichten. Ohne EU-Mittel könne das Förderprogramm nicht weitergeführt werden. Aufgrund der Bedeutung der Teichwirtschaft in Bayern entstünde großer Druck, nationale Förderprogramme aufzulegen. Neben der Möglichkeit, sinnvolle Investitionen in den einzelnen fischereiwirtschaftlichen Familienbetrieben zu unterstützen, lasse sich über das Programm auch die Entwicklung ganzer Regionen (sog. „Fischwirtschaftsgebiete“) fördern. Die Förderung der Teichwirtschaft aus diesem Fonds sei deshalb weiterhin notwendig und sinnvoll.

Das Arbeits- und Sozialministerium ist bereit, die Anregung des ORH für die künftige Förderperiode aufzugreifen und die Anzahl am ESF partizipierender Ressorts mit kleinen Fördermittelanteilen zu verringern. Das Landwirtschaftsministerium prüft, ob in der nächsten Förderperiode auf den Anteil am ESF verzichtet oder das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu ausgereichten Mitteln anderweitig verbessert werden kann.

Das Wirtschaftsministerium und das Arbeits- und Sozialministerium lehnen dagegen übereinstimmend eine Zusammenlegung der Prüfbehörden für die Strukturfonds ab. Zwar habe sich beim ESF die zentrale Prüfbehörde im Arbeits- und Sozialministerium bewährt. Ebenso seien die EU-Rechtsgrundlagen identisch. Entscheidend seien aber die operationellen Programme und die daraus abgeleiteten Förderprogramme, die die Grundlage für die Tätigkeit der Prüfbehörde bildeten. Diese seien so unterschiedlich, dass eine Zusammenlegung keine Synergien bewirken könne.

Das Wirtschaftsministerium erklärt die unterschiedliche Aufbauorganisation bei EFRE und ESF mit den Unterschieden zwischen den beiden Fonds. Der EFRE verfüge über fast die doppelten Mittel wie der ESF und mit seinen vier operationellen Programmen über ein weitverzweigtes Förderspektrum. Es stimmt dem ORH grundsätzlich darin zu, dass eine Konzentration von Antrags- und Bewilligungsverfahren gleichgelagerter Förderfälle vorteilhaft sei. Es will Bündelungen bei der Planung für die nächste Förderperiode prüfen. Das Wirtschaftsministerium hat nach der Prüfung durch den ORH die Prüfbehörde im Wissenschaftsministerium aufgelöst und deren Aufgaben übernommen und verweist insgesamt auf das relativ günstige Verhältnis von Fördermitteln zu Personalvollkosten im operationellen Programm RWB des EFRE.

12.4 Erwidern und Schlussbemerkung des ORH

Die Querschnittsprüfung hat gezeigt, dass der Fördervollzug der EU-Agrar- und Strukturfonds im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zu hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand verursacht. Die EU-Vorschriften erfordern ein sehr komplexes Verwaltungs- und Kontrollsystem. Damit sind bei den mit dem Vollzug befassten Behörden lange Einarbeitungszeiten und ständig vorzuhaltendes aktuelles Wissen verbunden. Es wäre deshalb wesentlich wirtschaftlicher, die Zuständigkeiten in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen insgesamt auf weniger Dienststellen und Beschäftigte zu konzentrieren. Die Planung des Landwirtschaftsministeriums, die Prüf-dienste auf die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu übertragen und die zentrale Steuerung durch die Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten aufzugeben, läuft dem zuwider.³³

Bei einer Konzentration auf weniger Dienststellen sollten insbesondere auch ressort-übergreifende Lösungen angestrebt werden.

Engere Zuständigkeiten wirkten sich darüber hinaus auch günstig auf die Gewährleistung eines einheitlichen Fördervollzugs aus, verringern zudem das Risiko von Fehlern und von daraus resultierenden „Anlastungen“ durch die EU-Kommission. Bei Anlastungen werden im folgenden Jahr EU-Mittel in einem den Förderbetrag erheblich übersteigenden Umfang nicht ausbezahlt. Mit diesen Maßnahmen ließe sich auch der derzeit hohe Regelungsbedarf der fondsverwaltenden Stellen für die in die Systeme eingebundenen Behörden und Organisationseinheiten erheblich reduzieren.

³³ Im Jahr 2005 hatte der ORH die hohe Fehlerhäufigkeit bei der Agrar-Investitionsförderung bemängelt (ORH-Bericht 2005, TNr. 30). Der Landwirtschaftsminister hatte sich gegenüber dem Landtag im Schreiben vom 30.01.2007 dahingehend geäußert, dass mit der Einrichtung einer landesweit zuständigen Bewilligungsstelle (Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) die Verfahren der einzelbetrieblichen Investitionsförderung künftig ordnungsgemäß vollzogen werden können.

Staatsministerium des Innern

13 Bayerische Polizei auf den Bundeswasserstraßen

(Kap. 03 18)

Die Landespolizei nimmt für den Bund aufgrund einer Vereinbarung seit über 55 Jahren die schiffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben an den Bundeswasserstraßen wahr. Obwohl es Bundesaufgaben sind, trägt der Freistaat Bayern die vollen Kosten. Allein die Personalkosten betragen 4,2 Mio. € im Jahr. Mittelfristig stehen Investitionen in Höhe von 3,3 Mio. € für neue Streckenboote an.

Die Kostenübernahme steht im Widerspruch zu Art. 104a GG. Wenn der Freistaat diese Aufgabe weiterhin wahrnehmen will, hält der ORH den zeitnahen Abschluss eines Staatsvertrages zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern für geboten. Es muss verhindert werden, dass der Freistaat diese Bundesaufgabe weiter finanziert.

Im Jahr 2010 hat der ORH mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach, Bayreuth und Regensburg die Wasserschutzpolizei in Bayern (WSP) geprüft. Neben der allgemeinen Organisationsstruktur und dem Dienstbetrieb der WSP war der Aufgabenvollzug an den Bundeswasserstraßen ein Schwerpunkt der Prüfung.

13.1 Ausgangslage

13.1.1 Aufgaben der Wasserschutzpolizei an den Bundeswasserstraßen

Die (Landes-)Polizei hat den gesetzlichen Auftrag der Gefahrenabwehr. Dies gilt grundsätzlich auch auf den bayerischen Seen und Fließgewässern.

In Bayern sind 705 km von Main, Main-Donau-Kanal und Donau Bundeswasserstraßen. Bei diesen ist nach Art. 89 GG der Bund Eigentümer.

Die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen und der Betrieb der bundeseigenen Schiffsanlagen sind Hoheitsaufgaben des Bundes.³⁴ Dies schließt auch die Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie die Verhütung von

³⁴ § 7 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz.

der Schifffahrt ausgehender Gefahren auf den Bundeswasserstraßen ein (schifffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben).³⁵

Allerdings nimmt die Landespolizei neben den Sicherheitsaufgaben auf den bayerischen Gewässern auch diese wasserschutzpolizeilichen Aufgaben an den Bundeswasserstraßen wahr.

Grundlage dieser Praxis ist eine vom Bund mit den Ländern geschlossene Vereinbarung über die Ausübung der schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben aus dem Jahr 1954/1955.³⁶ Nach § 2 dieser Vereinbarung nimmt das Land auch die Aufgaben der Schifffahrtspolizei durch seine Polizeikräfte wahr. Nach § 9 tragen der Bund und das Land die Kosten des schifffahrtspolizeilichen Vollzugs auf den Wasserstraßen, soweit sie diese Aufgaben durch ihre Beamten ausüben. Weiter ist in § 3 Abs. 1 der Verwaltungsvereinbarung geregelt, dass das Land den Vollzug der schifffahrtspolizeilichen Aufgaben mit einer Ankündigungsfrist von sechs Monaten gegenüber dem Bundesminister für Verkehr einstellen darf.

Durch das Binnenschifffahrtsaufgabengesetz (BinSchAufgG) des Bundes vom 15.02.1956 wurde festgelegt, dass auch die schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben zu den Bundesaufgaben zählen.³⁷

13.1.2 Personalkosten

In Bayern werden die Bundeswasserstraßen an Main, Main-Donau-Kanal und Donau von neun Wasserschutzpolizei-Gruppen (WSP-G) betreut. Die WSP-G der Landespolizei nehmen - neben den allgemeinpolizeilichen Aufgaben - originär die schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben einschließlich der Überwachung des Transportes gefährlicher Güter wahr. Der Anteil dieser wasserschutzpolizeilichen Aufgaben liegt bei rd. 70 %. Darüber hinaus obliegen ihnen sonstige Aufgaben, die den originären Landesaufgaben zuzurechnen sind, insbesondere die Sicherstellung der Einhaltung der umwelt- und fischereirechtlichen Vorschriften.

Im Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren an den Bundeswasserstraßen 82 Beamte eingesetzt, die Personalvollkosten in Höhe von rd. 6 Mio. € jährlich verursachen. Die vom Bund übernommenen schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben nehmen

³⁵ § 1 Abs. 1 Nr. 2 BinSchAufgG.

³⁶ Bund-Länder-Vereinbarung über die Ausübung der schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben des Bundes; Vereinbarung mit Bayern unterzeichnet vom Bundesminister für Verkehr am 14.12.1954, vom Staatsminister des Innern am 18.04.1955.

³⁷ § 1 Abs. 2 Nr. 2 BinSchAufgG.

somit entsprechend der Aufgabenverteilung 57 Vollzugsbeamte mit Personalvollkosten in Höhe von 4,2 Mio. € jährlich wahr.

13.1.3 Sachkosten

Die WSP verfügt an den Bundeswasserstraßen neben einer Reihe kleinerer, offener Boote über neun größere Streckenboote. Fünf der in Anschaffung und Instandhaltung kostenintensiven Streckenboote sind älter als 25 Jahre. Für ein 35 Jahre altes Streckenboot ist eine Ersatzbeschaffung beauftragt.

Bedingt durch das hohe Durchschnittsalter ist insbesondere bei den Streckenbooten der Instandhaltungsaufwand beträchtlich. Zusätzlich sind für die Modernisierung bzw. Ersatzbeschaffung dieses Bootstyps in absehbarer Zeit Investitionen von rd. 3,3 Mio. € notwendig.

Streckenboot der Wasserschutzpolizei

Abbildung 4



Bild: Wasserschutzpolizei - Zentralstelle Bayern

13.2 Zusammenfassende Wertung des ORH

Die derzeit in der Praxis gehandhabte „Bund-Länder-Vereinbarung“ verstößt aus mehreren Gesichtspunkten gegen Verfassungsrecht.

Anders als in einigen anderen Ländern gibt es in Bayern keinen Staatsvertrag (Art. 72, 77 BV).

Dieser Vertragsform und damit einer Einbindung des Landtags hätte es bedurft, weil die Aufgabenübernahme durch den Freistaat Haushaltsrelevanz entfaltet und damit das Budgetrecht des Landtags unmittelbar betroffen ist.

Inhaltlich wird gegen Art. 104a GG verstoßen, wonach im Verhältnis von Bund zu Ländern diejenige Körperschaft die Kosten zu tragen hat, die zuständig ist.

Es sind weder sachliche Gründe noch sonstige Notwendigkeiten erkennbar, warum der Freistaat seine Personal- und Sachmittel dem Bund ohne angemessene Kosten-erstattung zur Erfüllung von Bundesaufgaben zur Verfügung stellen sollte.

Der ORH hält eine Neuregelung durch Staatsvertrag für erforderlich.

13.3 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Ministerium hat im Prüfungsschriftwechsel mitgeteilt, dass es auf der Grundlage der Hinweise des ORH an den Bund herantreten werde, um die Kostenlast zu überprüfen und zu klären, ob die Vereinbarung durch einen Staatsvertrag ersetzt werden solle. Über das Ergebnis werde der ORH zu gegebener Zeit informiert. Zum Entwurf des Jahresberichtsbeitrags wurde keine Stellungnahme abgegeben.

13.4 Schlussbemerkung des ORH

Die Übernahme der wasserschutzpolizeilichen Aufgaben durch den Freistaat Bayern aufgrund der seit mehr als fünf Jahrzehnten unverändert bestehenden Bund-Länder-Vereinbarung bedarf einer Neuregelung. Es ist davon auszugehen, dass die Verhandlungen einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen werden. Daher sollte vorab eine gesonderte Kostenübernahmeerklärung durch den Bund für die Erfüllung der Bundesaufgaben angestrebt werden, sofern nicht der Vollzug gem. § 3 Abs. 1 der Vereinbarung an den Bund zurückgegeben wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Freistaat erst ab dem noch nicht absehbaren Zeitpunkt des endgültigen Vertragsschlusses die laufenden Kosten vom Bund ersetzt bekommt.

14 **Großzügige Freistellung von Personalräten nach der Polizeireform**

(Kap. 03 18)

Bei den Präsidien der Landespolizei sind nach der Polizeireform doppelt so viel Personalräte von ihren Dienstaufgaben freigestellt, als dies grundsätzlich nach dem Personalvertretungsgesetz vorgesehen ist. Dies steht in einem deutlichen Kontrast zu den Stellenforderungen der Polizei.

Der ORH prüft in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth, Regensburg und Ansbach turnusmäßig die Präsidien der Landespolizei. Bei den örtlichen Erhebungen im Jahr 2011 beim Polizeipräsidium Schwaben Süd/West wurde u. a. die Freistellungsquote für Personalräte erhoben.

14.1 **Ausgangslage**

Die Personalräte sind nach dem Bayerischen Personalvertretungsgesetz (BayPVG) die Interessenvertretung der Beamten und Arbeitnehmer auf Dienststellenebene. Die letzte Wahl fand am 17.05.2011 statt. Die Amtszeit des Personalrats beträgt fünf Jahre. Die Anzahl der Mitglieder der Personalvertretung ist abhängig von der Zahl der in der Dienststelle beschäftigten Beamten und Arbeitnehmer. Ihnen obliegt in der Hauptsache die Überwachung der Bestimmungen, die dem Schutz der Beschäftigten dienen. Ferner sind sie entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen an den Entscheidungen der Dienststelle zu beteiligen.

Damit sie ihr Amt ausüben können, sind Mitglieder des Personalrats auf Antrag von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen, wenn und soweit es zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Das BayPVG sieht hierfür pauschale Freistellungsquoten vor. Der Umfang der Freistellung bemisst sich an der Zahl der in den Dienststellen vertretenen Beschäftigten. Danach sind auf Antrag des Personalrats in Dienststellen mit i. d. R. 1.601 bis 2.400 Beschäftigten mindestens 3 Personalratsmitglieder freizustellen. In Dienststellen mit über 2.400 Beschäftigten ist für je angefangene 1.500 Beschäftigten die Freistellung für ein weiteres Personalratsmitglied zu gewähren. Unabhängig von der pauschalen Quote sind darüber hinaus weitere Personalratsmitglieder vom Dienst freizustellen, wenn dies für ihre Personalrats Tätigkeit erforderlich ist.

14.2 Feststellungen

Bei dem im Zuge der Polizeireform zum 01.06.2008 neu gebildeten Polizeipräsidium Schwaben Süd/West und seinen nachgeordneten Dienststellen sind rd. 2.000 Personen beschäftigt. Der dortige Personalrat besteht aus 13 Mitgliedern. Entsprechend den Quoten im BayPVG sind davon mindestens 3 Personalräte von ihrer dienstlichen Tätigkeit freizustellen. Derzeit sind 7 Personalräte mit rechnerisch 6,5 VZK-Anteilen freigestellt, d. h. die tatsächliche Freistellung ist mehr als doppelt so hoch. Die Verwaltung hat den Umfang der Freistellung nicht weiter begründet. Der ORH konnte keine Anhaltspunkte feststellen, die diesen Umfang der Freistellung rechtfertigen könnten (z. B. Besonderheiten der Dienststelle oder besondere Anforderungen an die Personalratstätigkeit).

Über den gesetzlichen Mindestrahmen hinausgehende Freistellungsquoten hat der ORH bereits anlässlich der Prüfung der Polizeireform beim Polizeipräsidium Unterfranken festgestellt. Nach dem reformbedingten Wegfall der Direktionsebene wurde dort nach der Neuwahl der Personalvertretung 2006 nur mehr ein Personalrat beim Polizeipräsidium gebildet. Der Anteil der Freistellungen für die rd. 2.800 Beschäftigten betrug 6,5 VZK-Anteile und lag damit um 62,5 % über der Mindestfreistellung von 4 VZK. Damit entsprach die gewährte Freistellungsquote dem Wert, der sich bei der Organisation der Polizei vor der Reform ergeben hätte.

Bezogen auf alle zehn Landespolizeipräsidien ergibt sich bei Anwendung der nach dem BayPVG vorgesehenen pauschalen Mindestquoten eine Freistellung von 42 Personalratsmitgliedern. Derzeit sind aber insgesamt 87,5 Personalratsmitglieder freigestellt.

14.3 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Ministerium teilt mit, dass auch für die neue Amtsperiode (01.08.2011 bis 31.07.2016) die höheren Freistellungsquoten beibehalten werden. Aufgrund des reformbedingten Wegfalls der bisherigen Personalratsgremien auf Ebene der Direktionen sei die Anzahl der Personalratsmitglieder bei den Präsidiien der Bayerischen Polizei von 601 auf 158 und damit auf fast ein Viertel gesunken. Die Zahl der gesetzlich vorgesehenen Mindestfreistellungen sei von 71,7 auf 42 gesunken. Daher gäbe es weniger Personalratsgremien und deutlich weniger (freigestellte) Personalräte. Es habe daher das Bedürfnis bestanden, die stark verminderte Anzahl an Personalratsmitgliedern durch eine erhöhte Anzahl an Freistellungen zu kompensieren. Daneben entsprächen die Freistellungen bei den sonstigen Verbänden der Bayeri-

schen Polizei (Landeskriminalamt, Polizeiverwaltungsamt und Bereitschaftspolizei) mit insgesamt 22,3 Freistellungen im Wesentlichen den gesetzlich vorgesehenen Mindestfreistellungen. Für die kommende Wahlperiode hätten auch die Polizeigewerkschaften übereinstimmend den Wunsch formuliert, die derzeitige Anzahl an Freistellungen beizubehalten. Begründet wurde dies damit, dass der erhöhte Betreuungsaufwand und der gestiegene Arbeitsanfall in der neuen Organisation bei den Polizeipräsidien weiter fortbeständen. Zudem komme auf die Personalvertretung im Zuge der am 01.01.2011 in Kraft getretenen Dienstrechtsreform zusätzlicher Schulungs- und Umsetzungsbedarf zu.

14.4 Wertung des ORH

Der ORH hält die Freistellungen für Personalratstätigkeit bei den Polizeipräsidien für zu weitreichend. Sie sollten sich an den vom Gesetzgeber vorgegebenen pauschalen Freistellungsquoten orientieren. Diese sind im Vergleich zum Betriebsverfassungsgesetz ohnehin großzügig bemessen. Die erheblich höhere Freistellung lässt sich auch nicht durch die Polizeireform begründen, die Ende 2009 abgeschlossen wurde.

Danach müsste sich die Zahl der freigestellten Personalratsmitglieder bei den Polizeipräsidien eigentlich verringern. Einen höheren Betreuungsaufwand wegen der Polizeireform sieht der ORH nicht, weil nach allen bisher erfolgten Aussagen des Innenministeriums alle Reformziele ausnahmslos erreicht wurden. Soweit das Innenministerium ergänzend noch auf die Dienstrechtsreform verweist, die einen erhöhten Betreuungsaufwand verursache, rechtfertigt dies auf Dauer nicht die hohen Freistellungsquoten.

Die hohe Zahl an Freistellungen steht auch in einem deutlichen Kontrast zu den vorgetragenen Forderungen nach mehr Personal für die Bayerische Polizei. In den Stellenanträgen für den Doppelhaushalt 2011/2012 etwa forderte das Innenministerium für den Polizeibereich u. a. 500 neue Stellen zum Ausgleich für die Belastung der Polizei mit neuen Aufgaben. Die Begründung verwies angesichts der gesetzlichen Aufgaben auf einen dauerhaften Bedarf von zusätzlichem Personal. So bestünde trotz der 1.000 neuen Stellen aus dem Haushalt 2009/2010 aufgrund der gesunkenen Polizeidichte weiterer Personalbedarf. Auch vor diesem Hintergrund hält der ORH die hohe Anzahl von freigestellten Personalräten für äußerst problematisch.

15 Mehr Kostenbewusstsein beim Bauen mit Architekten und Ingenieuren notwendig

Beim Bauen mit freiberuflichen Architekten und Ingenieuren achtet der Staat zu wenig auf die Wirtschaftlichkeit. Dadurch entstehen vermeidbare Kosten in Millionenhöhe. Der ORH fordert, die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe bei Wettbewerben stärker zu gewichten, Verträge rechtzeitig und vollständig abzuschließen und insbesondere Kostenobergrenzen zu vereinbaren. Überschreitungen müssen zu Konsequenzen führen.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Augsburg, Bayreuth und Ansbach von 2008 bis 2010 die vertraglichen Beziehungen zu freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren bei großen Baumaßnahmen des Freistaates geprüft. Bei dieser Querschnittsprüfung wurden 174 Einzelverträge mit 152 Zusatzvereinbarungen näher untersucht.

15.1 Ausgangslage

Drei Viertel der Leistungen für die Planung und Bauleitung von Hochbaumaßnahmen werden von der Bauverwaltung an Architekten und Ingenieure als freiberuflich Tätige (FBT) vergeben. Damit erfüllt die Verwaltung die Vorgaben des Landtags zur Privatisierung staatlicher Leistungen. Auch die Reform „Verwaltung 21“ verfolgte das Ziel, Personal abzubauen und den Vergabeanteil an Private im Hochbau zu erhöhen.

Die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erfüllung der Planungs- und Durchführungsleistungen sowie die Bauherrenleistungen obliegen der staatlichen Bauverwaltung. Die Auswahl, die Beauftragung und die Begleitung der FBT bis hin zur Abrechnung gehören somit zum Kerngeschäft der Staatlichen Bauämter. Die Ausgaben für Architekten- und Ingenieurleistungen sind von rd. 102 Mio. € (2006) kontinuierlich auf rd. 166 Mio. € (2009) gestiegen.

15.2 Feststellungen und Wertungen

Neben verschiedenen Einzelbeanstandungen, z. B. bei Vergabeverfahren nach der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) oder bei der Honorarermittlung und Abrechnung, wurden bei der Prüfung grundsätzliche Mängel beim Zusammenwirken von Bauverwaltung und FBT festgestellt.

15.2.1 Wirtschaftlichkeit bei Wettbewerben nicht ausreichend gewichtet

Bei Wettbewerben definiert der Staat als Bauherr die Anforderungen und Zielvorstellungen und benennt seine verbindlichen Vorgaben. Sie sind damit für das Preisgericht und für das gesamte Wettbewerbsverfahren bindend und dürfen nicht mehr verändert werden.³⁸ Zu den Kriterien gehört die aus den Haushaltsgrundsätzen folgende „Wirtschaftlichkeit des Entwurfs“. Der ORH hatte bereits 2001³⁹ und 2007⁴⁰ über eine mangelnde Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit im Zusammenhang mit der Energieeffizienz sowie bei Fassadenkonstruktionen berichtet. Der Landtag hatte daraufhin die Staatsregierung ersucht, diesen Kriterien bei der Auslobung von Wettbewerben einen hohen Stellenwert beizumessen.⁴¹

Bei den geprüften Wettbewerbsverfahren gab die Bauverwaltung regelmäßig die Wirtschaftlichkeit als Wertungskriterium vor, teilweise sogar die Einhaltung eines bestimmten Kostenrahmens oder einer vorgegebenen Kostenobergrenze. Bei der Entscheidung über die Vergabe der Wettbewerbspreise beachteten die Preisgerichte, in denen die Vertreter des Staates die Mehrheit haben, diese Aspekte dann nachrangig oder gar nicht. Nur in Ausnahmefällen fanden sich in den Protokollen zu den Preisgerichtssitzungen überhaupt Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit. Kostenrelevante Planungsdaten blieben regelmäßig unberücksichtigt. Die finanziellen Folgen, die sich daraus bei der Errichtung der Gebäude sowie bei deren späterer Nutzung ergeben, wurden außer Acht gelassen.

Auch wenn die Entwurfsverfasser ihre Wettbewerbsentwürfe später überarbeiteten, ließen sie Wirtschaftlichkeitsaspekte nur noch in begrenztem Umfang einfließen. Dabei verursachten Variantenuntersuchungen und Umplanungen zusätzliche Honorarkosten, zumindest wenn diese über den Leistungsumfang der Vorplanung nach HOAI⁴² hinausgingen.

Der ORH hält es für erforderlich, die Wirtschaftlichkeit von Entwürfen für den Bau und für den späteren Betrieb, und soweit möglich die Einhaltung von Kostenrahmen oder

³⁸ Handbuch für die Vergabe und Durchführung von freiberuflichen Dienstleistungen durch die Staatsbauverwaltung im Freistaat Bayern - VHF Bayern - vom 04.12.2008 Abschnitt IV.1 Nr. 4.5; so auch bereits Grundsätze und Richtlinien für Wettbewerbe auf den Gebieten der Raumplanung, des Städtebaus und des Bauwesens - GRW 1995 - und Richtlinien für Planungswettbewerbe vom 12.09.2008 (RPW 2008).

³⁹ ORH-Bericht 2001 TNr. 21.

⁴⁰ ORH-Bericht 2007 TNr. 19.

⁴¹ Beschlüsse des Landtags vom 19.03.2002 (LT-Drucksache 14/9009 Nr. 2 e) und vom 25.06.2008 (LT-Drucksache 15/10908 Nr. 2 b).

⁴² Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen vom 11.08.2009 (BGBl I 2009, S. 2732).

Kostenobergrenzen als verbindliche Wertungskriterien zu berücksichtigen. Um die Wirtschaftlichkeit eines Entwurfs besser beurteilen zu können, sind konkrete Rahmenbedingungen in den Wettbewerb aufzunehmen, wie z. B. Planungsrichtwerte, Kostenrichtwerte für Grundflächen und Rauminhalte, energetische Vorgaben oder Betriebs-, Nutzungs- und Unterhaltskosten.⁴³

Bekanntermaßen nehmen die Einflussmöglichkeiten auf die Kosten im Planungs- und Bauverlauf stetig ab. Den größten Einfluss haben die Projektbeteiligten in der Frühphase einer Planung. Preise sollten deshalb nur an Entwürfe vergeben werden, die die o. g. Kriterien nachvollziehbar einhalten.

15.2.2 Kostenobergrenzen in Verträgen nicht vereinbart, unzutreffend vereinbart oder trotz Vereinbarung nicht eingehalten

Um Kostensteigerungen am Bau zu begrenzen, sehen die Vertragsmuster „Gebäude“ des VHF Bayern für Verträge mit Architekten vor, Kostenobergrenzen für die zu planenden Baumaßnahmen festzulegen.⁴⁴ Diese Kostenobergrenze hat der Auftragnehmer unter Einschluss aller planerischen Maßnahmen zur Optimierung des Planungskonzepts zu beachten.⁴⁵ Wird erkennbar, dass diese bei der bisherigen Planung oder nach dem Ergebnis der Ausschreibung einer Leistung nicht eingehalten werden, hat er den Auftraggeber unverzüglich zu unterrichten. Er hat die aus seiner Sicht möglichen Handlungsvarianten und deren Auswirkungen auf Kosten, Qualität, Termine und Wirtschaftlichkeit des Objekts darzulegen.

Der ORH hat festgestellt, dass die Staatlichen Bauämter in den Verträgen mit den FBT schon für das Aufstellen der Haushaltsunterlagen Bau (HU-Bau) keine oder unzutreffende Kostenobergrenzen vereinbarten. Selbst wenn eine Kostenobergrenze Kriterium eines Architektenwettbewerbs oder eines Vergabeverfahrens war, verzichteten die Staatlichen Bauämter auf eine anschließende vertragliche Vereinbarung. So erhöhten sich z. B. die Kosten einer Generalsanierung in Amberg, bei der keine Kostenobergrenze vereinbart worden war, von 10,5 auf 17,3 Mio. €. Durch die höheren Baukosten stieg auch das Architektenhonorar entsprechend an.

Doch auch wenn in den Verträgen mit den FBT Kostenobergrenzen vereinbart worden waren, wurden diese in manchen Fällen schon bald überschritten. So wurde für eine Neubaumaßnahme in München eine Kostengrenze von 56,6 Mio. € vereinbart,

⁴³ VHF Bayern Abschnitt IV.5.1.

⁴⁴ VHF Bayern, Abschnitt VII.10, § 5 Nr. 5.3.1.

⁴⁵ VHF Bayern Abschnitt VI.1, Nr. 1.6 Abs. 3 AVB.

bei der Verabschiedung der HU-Bau betragen die Baukosten bereits 62,6 Mio. €. Die tatsächlichen Kosten werden den Kostenansatz der HU-Bau nochmals überschreiten.

Auch bei anderen Maßnahmen kam es während der Bauausführung zu Kostensteigerungen gegenüber der genehmigten HU-Bau. Die Ursachen und die dafür Verantwortlichen wurden nur selten nachvollziehbar dokumentiert. Zu suchen sind die Ursachen z. B. in unvollständigen Planungen, fehlenden oder unzureichenden Grundlagenermittlungen, fehlerhaften Massen- und Kostenermittlungen sowie kostenintensiven Ausführungen und Details.

Der ORH sieht Defizite bei der Vertragsgestaltung und -abwicklung. Er hält es mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit für nicht vereinbar, auf die Festlegung von Kostenobergrenzen bei Architektenverträgen zu verzichten. Ohne Kostenobergrenzen fehlen klare rechtliche Voraussetzungen für Nachbesserungs- und Schadensersatzansprüche sowie Kündigungsgründe. Auch die Vereinbarung einer Honorarminderung bei Überschreitung der vertraglich festgelegten Kosten⁴⁶ könnte wegen ihrer präventiven Wirkung Kostensteigerungen vermeiden. Diese Malusregelung sollte deshalb - anders als bisher⁴⁷ - auch in Bayern angewendet werden, wie dies der Bund für seine Maßnahmen in Bayern vorgibt.

15.2.3 Keine Konsequenzen bei Überschreitung der vereinbarten Kosten

In keinem der Fälle mit Kostenvereinbarung oder Kostenobergrenze hatte es Folgen für den Architekten, wenn die Kosten dennoch überschritten wurden.

Die Überschreitung von vertraglich vereinbarten Kosten oder Kostenobergrenzen muss zu Konsequenzen für den Architekten führen. So sollte im VHF Bayern - wie in den Vertragsmustern des Bundes - die Beauftragung weiterer Leistungsstufen von der Einhaltung der Kostenobergrenze abhängig gemacht werden. Darüber hinaus sind vertragliche Mängelansprüche zu prüfen und ggf. geltend zu machen.

15.2.4 Verträge verspätet geschlossen

In etwa drei Viertel der Fälle begannen die FBT nach mündlicher Absprache und ohne Honorarvereinbarung mit ihren Leistungen. Diese wurden über mehrere Leistungsphasen hinweg, in einzelnen Fällen sogar vollständig erbracht, ohne dass ein schrift-

⁴⁶ Malusregelung nach § 7 Abs. 7 Satz 2 HOAI.

⁴⁷ VHF Bayern Abschnitt VII.10.0, Hinweise Nr. 10.12 zu § 10 Vertragsmuster Gebäude.

licher Vertrag vorlag. Die Vertragsabschlüsse verzögerten sich bis zu fünf Jahre. Ungeachtet dessen wurden auch Abschlagszahlungen angeordnet.

Nach Auffassung des ORH sind Verträge mit Kostenobergrenzen, Terminen und Allgemeinen Vertragsbedingungen rechtzeitig und schriftlich vor Leistungsbeginn abzuschließen. Andernfalls gerät das Bauamt in eine ungünstige Verhandlungsposition gegenüber dem FBT. Kostenunsicherheiten und Rechtsstreitigkeiten sind die Folge.

15.2.5 Keine oder ungenaue Termine und Fristen

Der ORH hat festgestellt, dass in der Hälfte der Verträge mit den FBT Termine und Fristen nicht eindeutig oder gar nicht benannt wurden; es fanden sich nur allgemeine und unverbindliche Zeitvorgaben. Waren Termine oder Fristen vereinbart, wurden diese beim Bau teilweise erheblich überschritten. Die Ursachen waren aufgrund unvollständiger oder fehlender Dokumentation nicht mehr eindeutig feststellbar. Konsequenzen für die FBT waren nicht erkennbar.

Der ORH hält es für zwingend notwendig, für die vertraglich zu erbringenden Leistungen präzise Termine und Fristen vorzugeben. Nur bei konkreten Terminen kann die vollständige und zeitgerechte Erbringung von Leistungen der FBT und letztlich der gesamten Baumaßnahme überwacht und wirkungsvoll eingefordert werden. Die sorgfältige Überwachung und Dokumentation wiederum ist nicht zuletzt auch Voraussetzung, um eventuellen späteren Mehrvergütungsansprüchen der FBT wegen Bauzeitverlängerung (s. TNr. 15.2.6) zu begegnen.

15.2.6 Fehler bei Vertragsänderungen und -ergänzungen

Vertragsergänzungen und Zusatzverträge mit teilweise erheblichen finanziellen Folgen wurden ebenfalls nicht rechtzeitig und nicht mit der notwendigen Sorgfalt gehandhabt. Bei zusätzlichen Honoraren für eine Bauzeitverlängerung wurde z. T. die Vergütung nicht zutreffend ermittelt oder war dem Grunde nach überhaupt nicht berechtigt. Andere zusätzliche Leistungen, darunter auch zusätzliche Grundleistungen, wie z. B. für Umplanungen, wurden häufig nicht leistungsbezogen, sondern in Form von Zeithonoraren abgerechnet. Hierbei wurden in aller Regel keine Fest- oder Höchstbeträge vereinbart, selbst wenn Vorausschätzungen vorlagen oder möglich gewesen wären. Auch wurden derartige zusätzliche Leistungen z. T. nur mündlich oder erst nach Leistungserbringung beauftragt.

Der ORH hält eine vorherige schriftliche Vertragsvereinbarung für erforderlich. Nachträgliche Vertragsergänzungen und Zusatzvereinbarungen bergen erhebliche rechtliche und finanzielle Risiken. Werden zusätzliche Leistungen nach Zeitaufwand honoriert, schafft das für die Auftragnehmer keinerlei Anreiz zu wirtschaftlichem Arbeiten. Zudem sind eine sichere Kostenprognose und eine Kontrolle des abgerechneten zeitlichen Aufwands auf objektive Erforderlichkeit kaum möglich. Aus der Sicht des ORH ist leistungsbezogenen Honoraren regelmäßig der Vorzug gegenüber Zeithonoraren zu geben.

15.2.7 Mängelverfolgung (Leistungsphase 9 HOAI) nicht beauftragt

Die HOAI gliedert die Leistungen der Architekten bei Gebäuden in neun Leistungsphasen. Die Leistungsphase 9 hat die Objektbetreuung und Dokumentation zum Inhalt. Dabei werden etwaige Mängel festgestellt und vor Ablauf der Verjährungsfrist beseitigt. Die Leistungsphase 9 wird mit 3 % des Gesamthonorars vergütet.

Der ORH hat festgestellt, dass in keinem der geprüften Fälle die Leistungsphase 9 der Grundleistungen nach HOAI beauftragt wurde.

Nach Auffassung des ORH sollte die Leistungsphase 9 entsprechend den Vertragsmustern des Bundes auch in das VHF Bayern aufgenommen werden. Dann stünden die Architekten zur Behebung von Mängeln während der Gewährleistungsfrist noch unter Vertrag. Dies könnte auch dazu beitragen, dass die Architekten ihre Bauüberwachungstätigkeit optimieren. Diese Vorteile überwiegen die damit verbundene Honorarsteigerung.

15.3 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Ministerium räumt ein, dass die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt erfolgen könne. Gründe seien oftmals die vom Nutzer gesetzten Vorgaben (Kosten, Bauzeiten, Qualitäten), das im Prüfungszeitraum mehrfach umgestaltete und verschärfte Vergaberecht sowie ein immer dichter Termin- und höherer Kostendruck. Erschwerend komme der trotz erheblich gestiegenem Bauvolumen noch immer zu erfüllende Personalabbau hinzu. Dennoch sei es Ziel, die haushaltsrechtlich geforderte Qualität bei der Vorbereitung, dem Abschluss und der Begleitung von Architekten- und Ingenieurverträgen sicherzustellen. Das Innenministerium werde die Bauämter anhalten, hierfür eine ausreichende Personalausstattung vorzusehen.

Den vom ORH aufgezeigten Problemen und Defiziten sei bereits begegnet worden. Schon 2008 seien Regelungen aus verschiedenen Vorschriften im VHF Bayern zusammengefasst und soweit möglich für Hoch- und Straßenbau angeglichen worden. Dieser Prozess werde kontinuierlich fortgesetzt, das VHF laufend erweitert und angepasst. Die Regelungen im VHF Bayern trügen den Prüfungsfeststellungen bereits weitestgehend Rechnung. Sie würden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Schulungen nahegebracht. In enger Zusammenarbeit mit den Mittelbehörden und den Bauämtern sei beabsichtigt, ein Konzept zu entwickeln, das neben sinnvollen organisatorischen Anpassungen die Umsetzung der VHF-Regelungen verbessern solle. Deshalb sei davon auszugehen, dass die in der Prüfung erkannten Unzulänglichkeiten - die überwiegend vor Einführung des VHF entstanden seien - nachhaltig reduziert würden, und die beauftragten FBT ihre Vertragspflichten künftig einhielten.

Bei Wettbewerben nenne die RPW neben dem Ziel einer wirtschaftlichen Lösung insbesondere städtebauliche, architektonische, ökologische, konstruktive und funktionale Beurteilungskriterien. Auch diene Wettbewerbe der öffentlichen Vermittlung von Architektur und Baukultur. Die Vorprüfung und das Preisgericht könnten keine Kostenobergrenzen einfordern, weil diese erst durch Fortführung der Vorentwurfsplanung erreicht und ausschließlich in Verträgen verbindlich und rechtssicher festgelegt werden könnten. Schließlich werde auch der endgültige haushaltsrechtliche Rahmen einer Baumaßnahme erst mit der Genehmigung der HU-Bau durch den Landtag bindend.

Zu den Kostenobergrenzen erklärt das Innenministerium, der Architekt als Treuhänder des Bauherrn habe die Pflicht, die Kostenplanung insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung von vereinbarten Kostenobergrenzen sicherzustellen. Andernfalls läge ein Planungsmangel vor, zu dessen Beseitigung das Bauamt die entsprechenden Ansprüche gegen den Architekten geltend zu machen habe. Dazu gehöre auch die Verpflichtung des Architekten, den Planungsmangel nachzubessern. Das Bauamt müsse sich in diesem Fall künftig mit der zuständigen Regierung ins Benehmen setzen und über das Ergebnis der Nachbesserung berichten.

Das Innenministerium beziffert die Kostensteigerungen bei großen Maßnahmen des Landes während der Bauausführung auf durchschnittlich 6,3 % der ursprünglich festgesetzten Gesamtkosten. Diese setzten sich aus Preissteigerungen (2,3 %), nutzerbedingten Mehrkosten (1,8 %) und zusätzlichen (baubedingten) Maßnahmen (2,2 %) zusammen. Da die Gründe der Kostenmehrunge n sehr komplex seien, sei die Durchsetzung von Schadensersatz- und Malusansprüchen sehr aufwendig und unwägbar.

Zur Beauftragung der Objektüberwachung und Dokumentation (Leistungsphase 9 nach HOAI) führt das Innenministerium aus, das VHF Bayern beinhalte die Vertragsmuster des Bundes (lediglich ergänzt um die landesspezifischen Belange). Die Voraussetzungen für eine Vereinbarung dieser Leistungen auch für Landesmaßnahmen seien deshalb „seit ehedem gegeben“.

15.4 Schlussbemerkung des ORH

Die Bauverwaltung und die staatlichen Nutzer tragen ihrer Verantwortung für ein wirtschaftliches Bauen nicht ausreichend Rechnung. Bei Wettbewerben definiert der Staat als Bauherr die Anforderungen und Zielvorstellungen. Dazu gehören auch die Baukosten. Sie sind damit im Wettbewerbsverfahren und für die Preisgerichte verbindlich.

Anders als das Innenministerium sieht der ORH daher auch im Wettbewerbsverfahren, z. B. bei den Planungsvorgaben, wesentlich stärkere Einflussmöglichkeiten des Bauherrn auf die Kosten. Die vom Innenministerium genannte Kostensteigerung von durchschnittlich 6,3 % beinhaltet nicht die Mehrkosten, die bereits vor der Genehmigung der HU-Bau entstehen.

Um vermeidbaren Kosten zu begegnen, fordert der ORH:

- Rahmenbedingungen als Maßstab für die Wirtschaftlichkeit müssen bei Wettbewerben verbindlich in die Auslobungstexte aufgenommen, bei den Preisgerichtsentscheidungen entsprechend gewichtet und bei der Planung und Bauausführung konsequent beachtet werden. Dazu gehören auch Vorgaben zu den Kosten. Dies sollte im VHF Bayern deutlicher herausgestellt werden.
- Nur wirtschaftliche Wettbewerbsergebnisse dürfen baulich umgesetzt werden.
- Statt den Planern großzügige Spielräume zu belassen, müssen Kostenobergrenzen in den Verträgen verbindlich vereinbart werden.
- Kostenüberschreitungen müssen zu Konsequenzen führen.
- Verträge müssen rechtzeitig abgeschlossen werden und die zu erbringenden Leistungen einschließlich Kostenobergrenzen, Terminen und Fristen präziser formuliert werden. Die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Leistungen muss im Rahmen einer dauerhaften Qualitätsprüfung und -sicherung konsequenter eingefordert werden.

- Die Mängelbeseitigung sollte im Rahmen der Objektbetreuung und Dokumentation ebenfalls an die FBT vergeben werden, um die Verantwortlichkeit der eingeschalteten Büros zu stärken. Die erforderlichen Vertragsmuster dazu wurden bereits in die aktuelle Fassung des VHF Bayern vom April 2011 aufgenommen.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

16 Ohne Not am Landtag vorbei

(Kap. 05 05 Tit. 684 81)

Das Kultusministerium hat den staatlich anerkannten Organisationen der Erwachsenenbildung mit Einwilligung des Finanzministeriums im Jahr 2009 zusätzlich 1 Mio. € als überplanmäßige Mittel bereitgestellt. Die Voraussetzungen für diese „Notbewilligung“ lagen nicht vor. Tatsächlich gingen die Bildungsleistungen erheblich zurück.

Mit dieser Verfahrensweise wurde das Budgetrecht des Landtags umgangen.

Der ORH prüft derzeit mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg bei staatlich anerkannten Organisationen der Erwachsenenbildung⁴⁸ das Förderverfahren sowie die Verwendung der Mittel. Im Rahmen dieser Prüfung fiel auf, dass im Jahr 2009 für diese Förderung 1 Mio. € überplanmäßige Mittel bereitgestellt wurden. Der ORH hat untersucht, ob die Bereitstellung dieser zusätzlichen Mittel notwendig war.

16.1 Ausgangslage

Der Staat fördert auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung der Erwachsenenbildung von 1974 (EbFöG) die allgemeine Erwachsenenbildung durch finanzielle und sonstige Leistungen. Die Höhe der staatlichen Zuschüsse richtet sich nach dem vom Landtag beschlossenen Haushalt. Sie werden vom Kultusministerium bewilligt und an die anerkannten Organisationen auf der Grundlage der gemeldeten Teilnehmerdoppelstunden verteilt.

⁴⁸ Staatlich anerkannt sind: Arbeitsgemeinschaft für Evangelische Erwachsenenbildung in Bayern, Bayerischer Volkshochschulverband, Katholische Landesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung in Bayern, Bildungswerk des Bayerischen Bauernverbandes, Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft, Bildungswerk der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft in Bayern, Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

16.2 Mittelzuweisung 2009

Für das Jahr 2009 waren im Haushalt für die allgemeine Erwachsenenbildung 17 Mio. € vorgesehen. Am 12.06.2009 beantragte das Kultusministerium beim Finanzministerium die Einwilligung in eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 1 Mio. €. Es begründete dies damit, dass aufgrund der überraschend schlechten gesamtwirtschaftlichen Lage und der dadurch verursachten steigenden Anzahl von Arbeitslosen und Kurzarbeitern eine stark erhöhte Nachfrage nach Angeboten der allgemeinen Erwachsenenbildung bestehe. Das Finanzministerium stimmte daraufhin der beantragten Haushaltsüberschreitung zu. Die entsprechende Einsparung wurde vom Kultusministerium bei den Ausgaben für die Lernmittelfreiheit - Zuweisungen an Zweckverbände (Kap. 05 03 Tit. 637 88) erbracht. Der Landtag wurde entsprechend Art. 37 Abs. 4 BayHO am 01.09.2009 informiert. Die überplanmäßigen Mittel wurden an die sieben Organisationen ausgereicht.

Auf Anfrage des ORH erklärte das Kultusministerium diese Notmaßnahme damit, dass die „stark erhöhte Nachfrage nach Angeboten der allgemeinen Erwachsenenbildung“ auf der Einschätzung der wirtschaftlichen Situation im Frühjahr 2009 beruht habe. Danach sei erwartet worden, dass sich die Zahl der Arbeitslosen beträchtlich erhöhen und die wirtschaftliche Situation in der zweiten Jahreshälfte einschneidend verschlechtern werde. Mit der Bereitstellung zusätzlicher Mittel sollten die staatlich geförderten Einrichtungen in die Lage versetzt werden, zusätzliche Bildungsangebote in ihr Programm aufzunehmen. Gleichzeitig sollten damit Bürger ermuntert werden, Angebote der Erwachsenenbildung wahrzunehmen.

Weiter verwies das Kultusministerium auf ein vorangegangenes Gespräch zwischen dem Ministerpräsidenten und Vertretern der Erwachsenenbildung, zu dem Einzelheiten und damit auch eventuelle Überlegungen hinsichtlich des Bedarfs von 1 Mio. € nicht bekannt seien.

16.3 Feststellungen des ORH

Überplanmäßige Mittel darf die Verwaltung nur ausnahmsweise und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses ausreichen. An die Ausübung dieses Notbewilligungsrechts der Verwaltung ist ein strenger Maßstab anzulegen. Ob die Voraussetzungen vorliegen, ist vom Kultusministerium vorher in sachlicher und zeitlicher Hinsicht zu prüfen und in dem Antrag an das Finanzministerium zu begründen. Unabwendbar sind Haushalts-

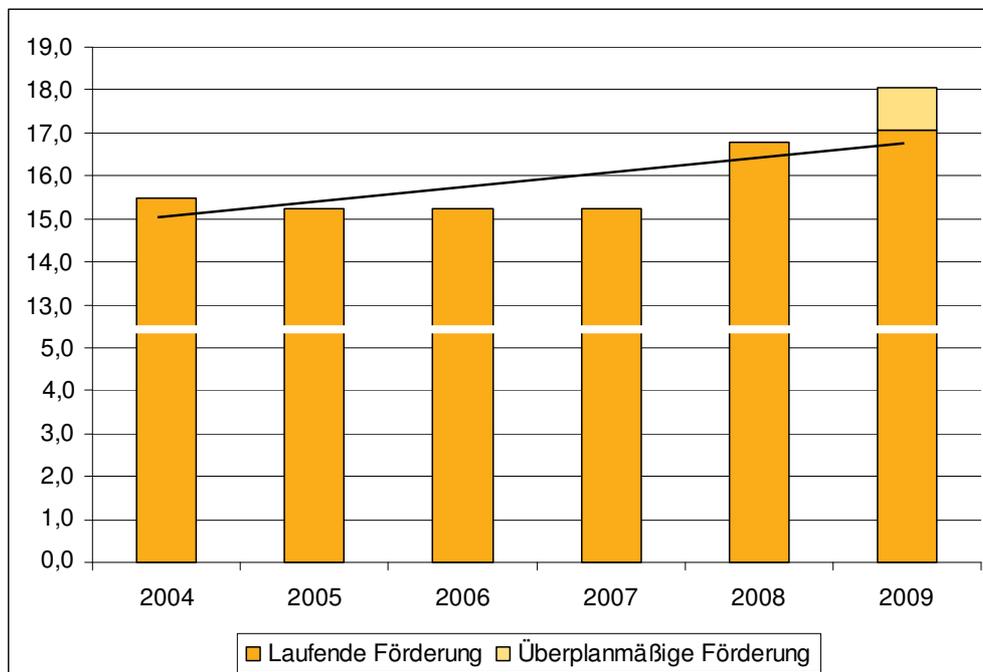
überschreitungen nur dann, wenn sie in sachlicher Hinsicht unbedingt notwendig und in zeitlicher Hinsicht unaufschiebbar sind (Art. 37 BayHO).

Eine konkrete Bedarfsermittlung konnte das Kultusministerium jedoch nicht vorlegen. Die Frage, wie stark sich die Nachfrage nach Angeboten der Erwachsenenbildung erhöht hat oder wie und von wem diese erhöhte Nachfrage ermittelt worden ist, konnte ebenfalls nicht beantwortet werden. Es bestand bei den geprüften Organisationen auch kein finanzieller Engpass. So stellte der ORH fest, dass z. T. beachtliche Liquiditätsreserven bzw. Rücklagen vorhanden waren. Bei einer Organisation sind diese in den Jahren 2004 bis 2009 von rd. 120.000 auf über 800.000 € angewachsen.

Ein Vergleich der Entwicklung der staatlichen Zuschüsse und der angebotenen Bildungsleistung zeigt, dass auf der einen Seite die staatlichen Zuschüsse von 2004 bis 2009 zwar gestiegen, auf der anderen Seite die Bildungsleistungen aber im gleichen Zeitraum zurückgegangen sind (s. Abbildungen 5 und 6). Trotz überplanmäßiger Mittel in 2009 ging die Bildungsleistung in diesem Jahr sogar überproportional um über 550.000 Teilnehmerdoppelstunden zurück.

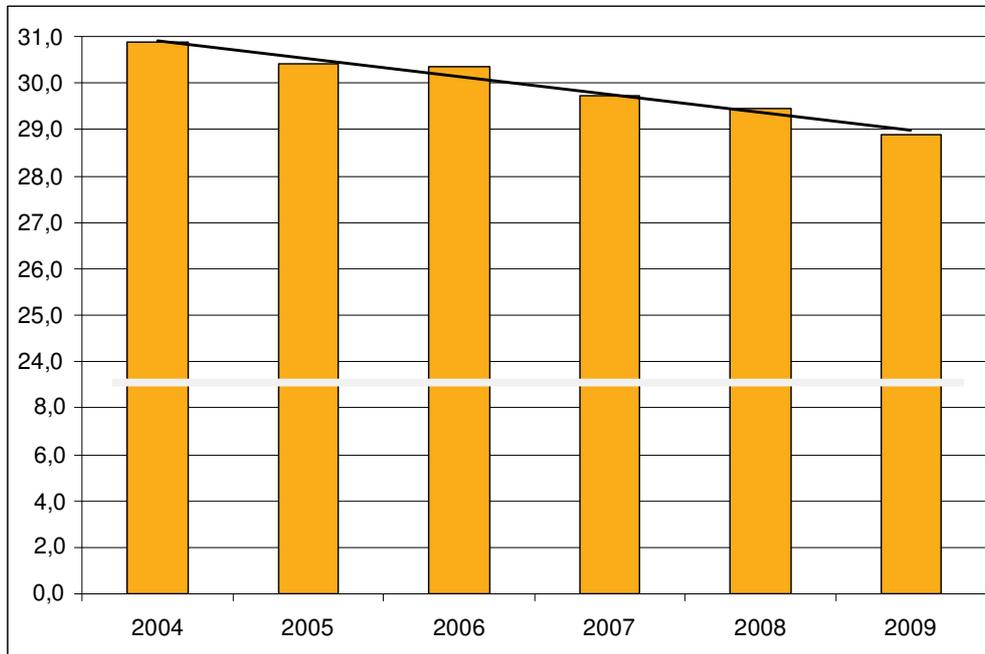
Staatliche Zuschüsse (Mio. €)

Abbildung 5



Entwicklung der Bildungsleistungen
(in Mio. Teilnehmerdoppelstunden)

Abbildung 6



Quelle: Landesstatistik zur Erwachsenenbildung in Bayern des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung.

16.4 Stellungnahme des Kultusministeriums

Vor dem Hintergrund der dramatischen Einschätzung der wirtschaftlichen Lage im Frühjahr 2009 sei es notwendig gewesen, für die Erwachsenenbildung zusätzliche Mittel bereitzustellen. Darüber hinaus sollte auch dem sich abzeichnenden Rückgang der Teilnehmerdoppelstunden entgegengewirkt werden. Es sei zu erwarten gewesen, dass die Unsicherheit um den Arbeitsplatz und der Rückgang kommunaler Fördermittel sowohl zu weniger Teilnehmerdoppelstunden als auch zu einem zurückgehenden Bildungsangebot führen würden. Erfreulicherweise hätten sich die Folgen der Wirtschaftskrise nicht wie befürchtet entwickelt. Auch die befürchtete stärkere Notwendigkeit von zusätzlichen Bildungsangeboten für eine hohe Zahl von Menschen ohne Beschäftigung sei nicht eingetreten. Wenn dies im Nachhinein so feststellbar sei, bedeute dies nicht, dass die Lage im Jahr 2009 unangemessen oder nicht den damaligen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend eingeschätzt worden sei.

Im Übrigen seien die Rücklagen eines Zuwendungsempfängers im Jahr 2011 durch Ausschüttungen um annähernd 45 % reduziert worden.

Auch sei durch die überplanmäßige Förderung der Haushalt nicht zusätzlich belastet worden, da die Mittel an anderer Stelle eingespart werden konnten. Außerdem habe der Landtag 2010 den Haushaltsansatz zur Förderung der Erwachsenenbildung um 1,3 Mio. € erhöht und damit das im Jahr 2009 einschließlich der überplanmäßigen Ausgabe erreichte Förderniveau bestätigt. Dies sei ein Indiz dafür, dass die Erhöhung der Förderung im Jahr 2009 gerechtfertigt war.

16.5 Schlussbemerkung des ORH

Überplanmäßige Mittel in Höhe von 1 Mio. € waren nicht erforderlich. Gründe für eine unaufschiebbare Notmaßnahme lagen erkennbar nicht vor. Die haushaltsrechtlich zwingend erforderliche Bedarfsprüfung ist unterblieben. Auch die gegenüber dem Finanzministerium abgegebene Begründung des Kultusministeriums, es würde eine stark erhöhte Nachfrage nach Angeboten der allgemeinen Erwachsenenbildung bestehen, konnte das Kultusministerium nicht belegen. Die Begründung beruhte auf vagen Einschätzungen und Erwartungen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Situation am Arbeitsmarkt sowie der Nachfrage nach Angeboten der allgemeinen Erwachsenenbildung.

Weder die Situation auf dem Arbeitsmarkt noch die Entwicklung der Erwachsenenbildung lieferten aus Sicht des ORH ausreichende Anhaltspunkte für die Notwendigkeit der überplanmäßigen Ausgabe: So verzeichnete Bayern nach der Statistik des Arbeitsministeriums im März 2009 eine Arbeitslosenquote von 5,2 %. Diese nahm im weiteren Verlauf deutlich ab und betrug zum Zeitpunkt der Antragstellung der überplanmäßigen Ausgabe - im Juni 2009 - noch 4,7 %.

Bei der Antragsbegründung für die überplanmäßige Ausgabe und der anschließenden Bewilligung blieben außerdem die bei den Organisationen der Erwachsenenbildung vorhandenen Rücklagen bzw. Liquiditätsreserven unberücksichtigt. Bei einer Prüfung der finanziellen Leistungskraft der Zuwendungsempfänger wäre erkennbar gewesen, dass dort keine Situation herrschte, die eine Notbewilligung gerechtfertigt hätte.

17 Nutzung und Unterhaltung staatlicher Klosteranlagen

Die Rechtsverhältnisse bei den staatseigenen Klosteranlagen sind vielfach unklar und der Verwaltung auch nicht immer bekannt. In der Folge werden der Bauunterhalt vernachlässigt oder Kosten vom Staat übernommen, obwohl die Verpflichtung dazu nicht gegeben oder offen ist. Teilweise haben sich auch die tatsächlichen Verhältnisse geändert, so dass die Regelungen angepasst werden müssen.

Der ORH hat zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg in einer Querschnittsuntersuchung bei den zuständigen Regierungen und den Staatlichen Bauämtern die Verfahrensabwicklung und die Ausgaben des Staates für Baumaßnahmen an staatseigenen Klosteranlagen geprüft.

17.1 Ausgangslage

Mit der Säkularisation 1802/1803 wurden auch in Bayern die Kirchen und Klosteranlagen enteignet und großteils staatliches Eigentum. Später wurden unter König Ludwig I. und König Maximilian II. einige Klosteranlagen durch hoheitliche Verfügungen wieder verschiedenen Ordensgemeinschaften überlassen. Sie sollten zu bestimmten Zwecken genutzt werden, so z. B. um die Wallfahrt zu betreuen, Seelsorge zu leisten oder als Schulen, Hospize, Noviziate oder Zentralklöster.

17.1.1 Bestand der staatseigenen Klosteranlagen

Von 21 durch hoheitliche Verfügung überlassenen Klöstern (s. nachfolgende Tabellen) werden noch 8 von den ursprünglichen Ordensgemeinschaften genutzt. 4 Klöster werden nicht mehr von der ursprünglichen bayerischen Ordensprovinz, sondern von polnischen Ordensmitgliedern geführt. In diesen 12 Klosteranlagen leben nur noch wenige Ordensmitglieder. Im Erhebungszeitraum 2008 waren es insgesamt 88. Die Klöster haben eine Nutzfläche von 43.160 m² und einen umbauten Raum von 274.134 m³.

Bestand der staatseigenen Klosteranlagen

Tabelle 26

Lfd. Nr.	Klöster	Nutzer/Nutzung als oder durch	Anzahl Ordensmitglieder	NGF ¹ m ²	BRI ² m ³
Belegt von Ursprungsorden					
1	St. Kajetan, München	Orden der Dominikaner/Kloster	5	142	680
2	St. Michael, München	Kommunität der Jesuiten/Priesterhaus	10	1.665	12.050
3	Ottobeuren	Orden der Benediktiner und Diözese/ Kloster, Bildungshaus mit Gästezimmern, kath. Pfarramt	24	22.881	155.180
4	Oberaudorf-Reisach	Orden der Karmeliter und Diözese/ Kloster und Pfarrbüro	7	4.007	17.870
5	Dietramszell	Orden der Salesianerinnen/Kloster	11	2.949	30.784
6	Dietfurt	Orden der bayerischen Franziskaner ³ / Kloster und Meditationszentrum	5	2.386	11.354
7	Vierzehnheiligen	Orden der bayerischen Franziskaner/Kloster, Museum, Info-Zentrum, Kapelle	5	1.724	10.808
8	Neukirchen b. Hl. Blut	Geviert: Orden der bayerischen Franziskaner/Kloster Nordflügel: Kuratorium des grenzüberschreitenden Begegnungszentrums/ Begegnungsstätte, Wachsmuseum, Pfarrgemeinde	3	3.307	13.880
9	Marienweiher	Franziskaner der polnischen Provinz Breslau und Diözese/Kloster und Pfarrbüro	5	1.452	7.601
10	Gößweinstein	Franziskaner der polnischen Provinz Breslau und Diözese/Kloster und Pfarrbüro	6	1.359	7.659
11	Berchtesgaden	Polnische Franziskaner und Staat/Kloster und Verwaltung des Nationalparks Berchtesgaden	3	409	2.123
12	Grafrath (vermietet)	Polnische Franziskaner und Diözese/Kloster und Pfarrbüro	4	879	4.145
Summe: 12 Klöster mit klösterlicher Nutzung			88	43.160	274.134

1 Nettogrundrissfläche.

2 Bruttorauminhalt.

3 Seit 2010 deutsche Franziskanerprovinz.

3 Klöster wurden von den ursprünglichen Orden förmlich aufgegeben. Dadurch erlosch das Nutzungsrecht und die Klöster gingen wieder in das frei verfügbare Eigentum des Freistaates über. Eines dieser Klöster ist vermietet.

Für 2 andere Klöster bestehen Erbpachtverträge, 4 weitere Klosteranlagen wurden veräußert.

Bestand der staatseigenen Klosteranlagen

Tabelle 27

Lfd. Nr.	Klöster	Nutzer/Nutzung als oder durch	Anzahl Ordensmitglieder	NGF m ²	BRI m ³
Kloster aufgegeben: vermietet, ungenutzt, staatliche Nutzung					
13	Pfreimd (vermietet)	Kath. Pfarrkirchenstiftung und Wohnungen		1.438	11.025
14	Landshut	Rumänisch-orthodoxe Kirche, Staat/Kirche, großteils Leerstand, Polizeiübungs-gelände, Aktenlager für Finanzverwaltung		Angaben nicht in FDH ¹	
15	Dillingen Kapuziner	Seit 1991 Staat/Lehrerakademie		1.805	8.466
Erbpacht					
16	Frauenchiemsee	Orden der Benediktinerinnen/Kloster und Tagungsstätte	26	Gebäude nicht in FDH	
17	Passau-Niedernburg	Orden der Englischen Fräulein/Kloster und Schule	20	Angaben nicht in FDH	
Veräußert					
18	Dillingen	2009 an Orden der Franziskanerinnen			
19	Altötting	2007 an Orden der Kapuziner			
20	Beuerberg	Etwa 1998 an Orden der Salesianerinnen			
21	Burghausen	1994 an Stadt Burghausen			

1 Fachdatenbank Hochbau.

17.1.2 Ausgaben für den Bauunterhalt

Wer die Kosten für den Bauunterhalt zu tragen hat, ist unterschiedlich geregelt. Bei einigen Klöstern liegt die Pflicht dazu aufgrund der königlichen Verfügungen bei den betreibenden Orden bzw. ersatzweise bei den Gemeinden. Bei anderen Klöstern wiederum hat der Freistaat die Kosten zu tragen.

Für die bauliche Unterhaltung der 12 noch klösterlich genutzten Anlagen gab der Freistaat in den Jahren 2003 bis 2007 für Bauunterhalt und Betrieb, kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten und große Baumaßnahmen rd. 4,8 Mio. € aus. Zusätzlich hat der Staat für 2 weitere ehemalige Klöster im gleichen Zeitraum 1,6 Mio. € zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen noch weitere staatliche Mittel aus Zuwendungen wie z. B. aus Städtebauförderung, EU-Förderprogrammen und Zuschüssen des Landesamts für Denkmalpflege.

17.2 Feststellungen und Empfehlungen des ORH

17.2.1 Bauliche Veränderungen

Bauliche Veränderungen und Erweiterungsbauten wurden z. T. von den Ordensgemeinschaften ohne Kenntnis des Staates als Eigentümer vorgenommen. Weitere Veränderungen und zusätzliche Einbauten sind zwar mit Kenntnis des Eigentümers erfolgt, aber nicht vertraglich geregelt und dokumentiert. So wurden z. B. ein Schwimmbecken eingebaut, ein Dachgeschoss ausgebaut. Auch wurden zusätzliche Gebäude errichtet wie z. B. eine öffentliche Toilettenanlage in einem Klostergarten, Pavillons, Gewächshäuser, Garagen und Remisen.

Staatliche Bauämter führten auf Wunsch der Orden Modernisierungsmaßnahmen durch. Die Kosten dafür wurden z. T. vom Freistaat getragen, auch wenn sie über die Pflichten des Eigentümers hinausgingen.

Aus Unkenntnis, wegen fehlender Vereinbarungen und wegen mangelhafter Dokumentationen übernahm der Staat Kosten, obwohl dazu nicht er, sondern die Orden verpflichtet gewesen wären. Nach Auffassung des ORH ergeben sich für den Erhebungszeitraum von fünf Jahren bei sechs Klöstern Ersatz- oder Rückforderungen in Höhe von rd. 540.000 €. Wegen Verjährung oder anderer strittiger Fragen wird dieser Betrag jedoch allenfalls teilweise an den Staat zurückfließen.

Bauliche Maßnahmen und Veränderungen wurden über Generationen hinweg nicht hinreichend dokumentiert; Vereinbarungen über Folgekosten wurden nicht getroffen.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, bauliche Veränderungen seien differenziert zu betrachten. Bei alten Einbauten, die auch seit Jahrzehnten vom Staat unterhalten würden, könne von einer zumindest konkludenten Zustimmung des Eigentümers ausgegangen werden. Nach den Grundsätzen von Treu und Glauben könnten die Ordensgemeinschaften auf die Rechtmäßigkeit der geübten Praxis vertrauen. Bei neuen Einbauten und Veränderungen - mit oder ohne Kenntnis des Staates - teilt das Kultusministerium die Auffassung des ORH, dass eine aussagekräftige Dokumentation der jeweiligen baulichen Veränderung erforderlich sei. Die FDH werde seit zwei Jahren aktualisiert.

Wertung des ORH

Nach Auffassung des ORH berufen sich die Orden deshalb auf Treu und Glauben, weil klare Vereinbarungen fehlen. Dies kann zu Kostenübernahmen und damit zu finanziellen Nachteilen für den Freistaat führen. Der ORH hält es für erforderlich, für künftige, möglichst aber auch für bereits abgeschlossene Maßnahmen, die über die Bauverpflichtungen des Staates hinausgingen bzw. -gehen, Verträge abzuschließen. Diese sollten die weitere Nutzung regeln sowie festlegen, wer für die Kosten des künftigen Bauunterhalts, Wartungen und eventuelle spätere Rückbauten aufkommt. Dabei sollte das Gebot der Wirtschaftlichkeit stärker als bisher beachtet werden. Die trotz der in den letzten beiden Jahren vorgenommenen Aktualisierung der FDH noch vorhandenen Fehler müssen korrigiert, die Ergänzung baldmöglichst abgeschlossen werden.

17.2.2 Überlassung an Dritte

Räume von Klosteranlagen sind von Ordensgemeinschaften an Dritte - teilweise ohne Zustimmung des Freistaates als Eigentümer - untervermietet, unterverpachtet oder in sonstiger Weise überlassen. Auch die Diözesen nutzen Flächen in Klosteranlagen für ihre eigenen Aufgaben. Nach Auffassung des ORH werden diese Räume nicht mehr für die ursprünglich zgedachten Aufgaben der Orden genutzt. Damit fehlt auch die Grundlage für eine unentgeltliche Überlassung.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt nicht die Auffassung des ORH, dass an Dritte überlassene Räume nicht mehr für die ursprünglich zgedachten Aufgaben der Orden genutzt werden. Vielmehr seien die vom ORH genannten Nutzungen von Art und Umfang unproblematisch dem von der Nutzungsüberlassung intendierten Widmungszweck zuzuordnen und stünden folglich der Weitergeltung der Überlassungsverfügung nicht entgegen. Für eine neue vertragliche Regelung bestehe daher kein Raum. Es könne jedoch in geeigneten Fällen im Verhandlungsweg versucht werden, dass angemessene Teile der Einnahmen an den Staat abgeführt werden.

Wertung des ORH

Der ORH ist der Ansicht, dass die Nutzungsverhältnisse zwischen dem Freistaat, den Orden und den derzeitigen Nutzern auf eine klare vertragliche Grundlage gestellt werden müssen. Nachdem diese Räume auch mit staatlichen Mitteln ausgebaut wur-

den, ist darauf zu achten, dass ortsübliche Mieten erhoben und ein Teil der Mieteinnahmen zumindest auch für die bauliche Unterhaltung der Gebäude zur Verfügung steht. Dabei müssen auch haftungs- und versicherungsrechtliche Fragen, die sich aus der Drittnutzung ergeben, gelöst werden.

17.2.3 Versicherungen

Den Bauämtern ist nicht bekannt, ob alle Ordensgemeinschaften für die Klosteranlagen Gebäude- und Haftpflichtversicherungen abgeschlossen haben. Ungeachtet dessen beseitigen die Staatlichen Bauämter i. d. R. Schäden auf Kosten des Freistaates, ohne dass die Verpflichtung dazu eindeutig geklärt ist.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt mit, dass derzeit Erhebungen über bestehende Versicherungen durchgeführt würden. Es werde angestrebt, dass diese Versicherungen im Schadensfall auch dem staatlichen Eigentümer der Anlage zugutekommen. Das Kultusministerium sieht in der historischen Nutzungsüberlassung keine rechtliche Grundlage, von den nutzenden Ordensgemeinschaften den Abschluss solcher Versicherungen zu verlangen.

Wertung des ORH

Für die Versicherung der Gebäude, der Einbauten, des Inventars und für Haftungen sind einheitliche Regelungen zu treffen. Auch muss geklärt werden, von wem die Versicherungsbeiträge zu tragen sind.

17.2.4 Bauzustand

Einige Klosteranlagen wurden den Orden unter der Bedingung überlassen, dass diese die Gebäude baulich unterhalten. Bei zwei Klöstern trifft diese Pflicht auch die umliegenden Gemeinden. Die Ordensgemeinschaften oder Gemeinden kommen ihrer Unterhaltungspflicht nicht ausreichend nach. Durch den vernachlässigten Bauunterhalt leidet die Gebäudesubstanz. Das führt zu erhöhten Kosten bei Sanierungen, die dann größtenteils der Staat übernimmt.

Nach Auffassung des ORH müssen die Orden und Gemeinden zur Einhaltung ihrer Verpflichtung angehalten werden. Durch jährliche Baubegehungen der zuständigen

Bauämter und Regierungen ist der bauliche Zustand der Klosteranlagen festzustellen und zu dokumentieren.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium sieht in der Feststellung des ORH, die Orden kämen ihrer Verpflichtung zum Unterhalt der Gebäude nicht ausreichend nach, eine unzutreffende Verallgemeinerung einzelner Prüfungsergebnisse. Es stimmt dem ORH aber insoweit zu, als es regelmäßige Baubegehungen befürwortet.

17.2.5 Verlassene Klosteranlagen

Nach der Säkularisation wurden u. a. die Klöster Marienweiher, Gößweinstein, Berchtesgaden, Grafrath, Landshut und Pfreimd mit hoheitlicher Verfügung an die bayerischen Franziskaner zur Nutzung überlassen. Die Klöster Landshut und Pfreimd wurden von den Orden förmlich aufgegeben und sind deshalb an den Staat als Eigentümer zurückgefallen. Die Klöster Marienweiher, Gößweinstein, Grafrath und Berchtesgaden wurden von den bayerischen Franziskanern verlassen und von polnischen Franziskanern bezogen. Für die Klöster Gößweinstein und Marienweiher hat das Kultusministerium im Jahr 2011 einen Vertrag mit der deutschen Franziskanerprovinz und der Erzdiözese Bamberg geschlossen. In dem Vertrag wird die Erzdiözese Bamberg berechtigt und verpflichtet, die Klosteranlagen durch Angehörige einer anderen Franziskanerprovinz, die sich der Wallfahrt und der Seelsorge annehmen, nutzen zu lassen.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass die Klöster Gößweinstein und Marienweiher, Grafrath und Berchtesgaden von den bayerischen Franziskanern de facto aufgegeben wurden. Damit ist das Nutzungsrecht entfallen, und die Gebäude wären an den Freistaat zurückzugeben. Dass diese Ansicht zutrifft, zeigt auch der o. g. Vertrag für die Klöster Gößweinstein und Marienweiher mit der deutschen Franziskanerprovinz und der Erzdiözese Bamberg, der andernfalls gar nicht erforderlich gewesen wäre.

Für die Klöster Berchtesgaden und Grafrath gibt es bisher keine rechtliche und vertragliche Grundlage für die Nutzung. Hier sollte das Kultusministerium prüfen, ob es dem Interesse des Staates entspricht, die derzeitige Nutzung fortzuführen, und diese ggf. auf eine rechtliche Grundlage zu stellen.

Stellungnahme der Verwaltung

Ausdrücklich nicht geteilt wird vom Kultusministerium die Auffassung des ORH, dass Klöster, die nicht mehr von Ordensmitgliedern der bayerischen, jetzt deutschen Franziskanerprovinz, sondern von polnischen Ordensmitgliedern bewohnt werden, von der deutschen Ordensprovinz aufgegeben sind und somit das Nutzungsrecht entfallen ist. Vielmehr bestehe historisch der Zweck der Gebäudeüberlassung in der Aufrechterhaltung franziskanischen Ordenslebens, der Betreuung von Wallfahrtsorten und der Seelsorge. Wenn dies von polnischen Franziskanerpatres übernommen werde, bewege sich das im Rahmen des vom König festgelegten Nutzungszwecks.

Wertung des ORH

Nach Auffassung des ORH muss genau geprüft werden, ob die aktuelle Nutzung noch dem ursprünglichen Überlassungszweck dient. Für Klöster, die de facto von den ursprünglichen Ordensprovinzen verlassen sind, müssen neue - auch die heutigen Interessen des Staates berücksichtigende - Lösungen gefunden werden. Das heißt nicht, dass nicht auch andere Orden und Diözesen ihre Aufgaben in staatseigenen Klöstern erledigen können. Hierzu wären aber Verträge abzuschließen und ortsübliche Mieten zu berechnen.

17.2.6 Leistungsfähigkeit der Orden

Bei einigen Klöstern haben die Orden die Pflicht zum Bauunterhalt der Gebäude. Bei anderen gilt dies nur für die vom Orden veranlassten Ein- oder Umbauten. In beiden Fällen übernimmt der Staat Kosten, wenn die Orden sie unter Hinweis auf zu geringe finanzielle Mittel nicht tragen. Auch bei Generalsanierungen oder Umbauten, die häufig aufgrund von Nutzerwünschen durchgeführt werden, trägt der Freistaat die Gesamtkosten oder zumindest höhere Kostenanteile. Die tatsächliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Orden wird in diesen Fällen nicht geprüft.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium ist der Meinung, aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass die Ordensgemeinschaften ihre Angelegenheiten selbst verwalten dürften, ergebe sich, dass dem Staat eine rechtliche Grundlage fehle, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Orden zu prüfen. Der Staat könne von den Ordensgemeinschaften keine Rechnungslegung verlangen. Wenn er in diesen Fällen also die Kosten übernehme, handle es sich nicht um die Gewährung eines Zuschusses, sondern um die Entschei-

derung des Staates, ob er als Eigentümer in sein Kloster investieren möchte. Im Ergebnis sei jeweils auf dem Verhandlungsweg eine individuelle Lösung zu suchen.

Wertung des ORH

Unabhängig davon, dass eine Ordensgemeinschaft grundsätzlich gegenüber dem Staat nicht Rechnung legen muss, hat sie die Gründe darzulegen, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen kann. Bei den Bau- und Unterhaltskosten, um die es hier geht, gehört dazu nach Auffassung des ORH auch ein Nachweis der mangelnden finanziellen Leistungsfähigkeit. Dieser muss Voraussetzung für die vom Kultusministerium angesprochenen „individuellen Lösungen“ sein. Nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen muss jeder Schuldner, der von einer Leistungspflicht befreit werden will, die Voraussetzungen dafür nachweisen. Dies gilt auch für die Ordensgemeinschaften, wenn sie Kosten, die eigentlich von ihnen getragen werden müssten, auf den Staat verlagern wollen. In diesem Sinne hat sich auch das Finanzministerium bereits im Jahr 1998 gegenüber dem Kultusministerium geäußert.⁴⁹

17.2.7 Darlehen

Der ORH hat bei zwei Klöstern festgestellt, dass der Staat für Baukostenanteile der Orden in den Jahren 1965 und 1982 Vorausleistungen erbracht hat. Hierfür wurden Darlehen in Höhe von 929.676 € (1.818.289 DM) gewährt. Von den zuständigen Behörden konnte bisher nicht geklärt werden, ob diese Darlehen an den Staat zurückgezahlt wurden.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt mit, es fänden sich keine Hinweise, dass die Darlehen an den Staat zurückgezahlt wurden. Eine Rückzahlungsverpflichtung werde in beiden Fällen aber bestritten. Teilweise sei mit den Klöstern auch eine Vereinbarung getroffen, wonach eine Rückzahlung erst erfolgen müsse, wenn sich die finanziellen Verhältnisse des Ordens gebessert hätten und eine Rückzahlung gestatteteten. Eine abschließende Klärung solle noch in diesem Jahr erfolgen.

⁴⁹ FMS vom 10.12.1998 Gz. 12b/43-VV-52070-N 18/-.

17.2.8 Beteiligung der Immobilien Freistaat Bayern (IMBY)

Die IMBY verwaltet grundsätzlich keine staatlichen Liegenschaften, die aufgrund von Konkordaten oder besonderen Verträgen einer Religionsgemeinschaft oder einem kirchlichen Orden zur Nutzung überlassen sind, wenn sie im Ressortbereich des Kultusministeriums verwaltet werden.⁵⁰

Die Klosteranlagen, die aufgegeben wurden, sind in den Epl. 13 und in den Zuständigkeitsbereich der IMBY zu übertragen. Der ORH regt an, die IMBY auch für vertragliche Regelungen der Klöster des Epl. 05 zum Zwecke der einheitlichen Vertragsgestaltung und zur Klärung der versicherungsrechtlichen Fragen beizuziehen.

Stellungnahme der Verwaltung

Das Kultusministerium teilt mit, es seien bezüglich der vom ORH angeregten intensiveren Zusammenarbeit mit der IMBY bereits erste Schritte unternommen worden.

Wertung des ORH

Die Übertragung der von den Ursprungsorden aufgegebenen Klosteranlagen in den Epl. 13 steht allerdings noch aus.

17.3 Zusammenfassende Forderungen des ORH

Die Rechtsverhältnisse bei den staatseigenen Klosteranlagen sind vielfach unklar und der Verwaltung auch nicht immer bekannt. In der Folge werden der Bauunterhalt vernachlässigt oder die Kosten vom Staat übernommen, obwohl die Verpflichtung dazu nicht gegeben oder offen ist. Teilweise haben sich auch die tatsächlichen Verhältnisse geändert, sodass die Regelungen angepasst werden müssen.

Zusammenfassend fordert der ORH daher insbesondere:

- Ordensgemeinschaften, die die Klöster faktisch verlassen haben, sollen die Klöster förmlich an den Freistaat zurückgeben. Aufgegebene Klosteranlagen sollen in den Zuständigkeitsbereich der IMBY übertragen und einer neuen Nutzung zugeführt oder verwertet werden.

⁵⁰ Art. 9 a Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Freistaates Bayern für die Haushaltsjahre 2005 und 2006 in der Fassung vom 09.05.2006 (HG - 2005/2006).

- In den Fällen, in denen Teile von Klosteranlagen an Dritte überlassen werden, sind die Nutzungsverhältnisse zwischen dem Freistaat, den Orden und den Dritten in Zusammenarbeit mit der IMBY auf eine klare vertragliche Grundlage zu stellen. Ein Teil der Mieteinnahmen soll für die bauliche Unterhaltung der Gebäude verwendet werden.
- Bei künftigen und - soweit möglich - auch bei bereits abgeschlossenen Maßnahmen, die über die Bauverpflichtungen des Staates hinausgehen, muss vertraglich vereinbart werden, wer für die Kosten, den künftigen Bauunterhalt, die Wartungen und eventuelle spätere Rückbauten aufkommt.
- Der bauliche Zustand der Klosteranlagen soll regelmäßig festgestellt und dokumentiert werden. Die Orden sind zur Einhaltung ihrer Bauunterhaltsverpflichtungen anzuhalten. Die Ergänzung und Fehlerkorrektur der FDH ist baldmöglichst abzuschließen.
- Wenn der Staat Kostenanteile für Klosteranlagen anstelle der dazu verpflichteten Orden übernimmt, ist zuvor von den Orden die fehlende Leistungsfähigkeit nachzuweisen.

Staatsministerium der Finanzen

18 Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend

(Kap. 06 05)

Bei der Umsatzsteuer werden jährlich Milliardenbeträge hinterzogen. In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

Der ORH hat die Aktivitäten der bayerischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung in den Jahren 2006 bis 2010 geprüft. Dazu hat er beim Landesamt für Steuern und bei zehn Finanzämtern Erhebungen vorgenommen.

18.1 Ausgangssituation

Die Umsatzsteuer ist mit rd. 180 Mrd. € jährlich die aufkommensstärkste Steuer in Deutschland. Sie ist sehr betrugsanfällig. Nach verschiedenen Studien werden jedes Jahr Beträge im zweistelligen Milliardenbereich hinterzogen. Auf Bayern dürften davon mindestens 1 Mrd. € entfallen.

Der ORH hat 2010⁵¹ die notwendige Systemreform bei der Umsatzsteuer angemahnt und aufgezeigt, dass der nationale Gesetzgeber wegen europarechtlicher Hemmnisse nur eingeschränkt auf den Änderungsbedarf reagieren kann. Gerade deshalb muss die Steuerverwaltung die Hinterziehung mit den derzeit gegebenen Möglichkeiten bestmöglich bekämpfen.

18.2 Prüfungsfeststellungen

2009 und 2010 hat sich die Zahl der Unternehmer ungewöhnlich stark um jeweils rd. 5 % erhöht. Zur Zeit sind in Bayern rd. 1,1 Millionen Unternehmer umsatzsteuerlich erfasst.

⁵¹ ORH-Bericht 2010 TNr. 19.

Aufgrund der hohen Ausfälle hat das Landesamt für Steuern im Jahr 2005 ein für ganz Bayern gültiges Konzept zur Bekämpfung von Umsatzsteuerhinterziehung erstellt. Dieses sieht eine verbesserte Vernetzung und Information aller mit Umsatzsteuerfällen befassten Mitarbeiter sowie eine gezielte Fallbearbeitung unter Hinterziehungsgesichtspunkten vor. Als neue Organisationseinheiten wurden bei allen Finanzämtern Risikomanager als Ansprechpartner und Zentralstellen für Unternehmensneugründungen eingerichtet. Im Landesamt für Steuern koordiniert seit 2006 ein Zentralteam die Betrugsbekämpfung.

18.2.1 Neugründungsfälle

Neuanmeldungen und sonstige Zugänge werden in den Zentralstellen einer ersten Risikoüberprüfung unterzogen. In offensichtlichen Betrugsfällen wird die Unternehmereigenschaft nicht zuerkannt. Verdachtsfälle werden in die bundesweite Datenbank ZAUBER⁵² eingetragen und zur besonderen Überwachung durch die Voranmeldungsstelle vorgemerkt. Dort müssen Neugründer jeden Monat ihre Umsätze anmelden.

Die Zentralstellen haben dabei u. a. die Aufgabe, Abfragen in Datenbanken und Gründungsnachschauen durchzuführen. Verschiedene Datenbanken sind noch nicht miteinander verknüpft. Dadurch entsteht ein erheblicher Mehraufwand. Die Gründungsnachschauen sind 2010 gegenüber 2007 um mehr als ein Drittel zurückgegangen.

18.2.2 Überwachungs- und Prüfungsfälle

18.2.2.1 Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen

Derzeit werden viele Neugründungen, die nach Einschätzung der Zentralstellen Risikopotenzial enthalten, in den Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen nicht ausreichend zeitnah überwacht. Damit geht die Vorarbeit der Zentralstellen teilweise ins Leere.

Da Hinterziehung nicht immer von vornherein verhindert werden kann, muss sie zur Schadensbegrenzung möglichst schnell erkannt und umgehend unterbunden werden. Hierzu ist eine zeitnahe und lückenlose Überwachung der Verdachtsfälle durch die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen notwendig.

⁵² Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen im Bundeszentralamt für Steuern.

18.2.2.2 Umsatzsteuerprüfungsstellen

Den Umsatzsteuerprüfungsstellen kommt eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung zu. Neben konkreten Anlassprüfungen müssen sie eine angemessene Prüfdichte gewährleisten, um ausreichend präventiv zu wirken.

Die Anzahl der Personalstellen ist - nach einer Personalzuführung aufgrund einer früheren Forderung des ORH⁵³ - seit 2008 wieder rückläufig, obwohl die Fallzahlen gestiegen sind. Am 01.01.2011 fehlten gegenüber dem von der Steuerverwaltung nach Fallzahlen errechneten Bedarf von 425 VZK 185 Umsatzsteuerprüfer. Ausgehend vom Zuteilungssoll von 291 Prüfern, das sich an den im Haushalt bewilligten Stellen orientiert, sind 51 Prüfer (17 %) zu wenig eingesetzt.

Durch den erneuten Personalabbau ist die bereits bisher im Bundesvergleich sehr niedrige Prüfungsquote weiter zurückgegangen. Im Jahr 2010 wurde in Bayern nur mehr 1,12 % des Fallbestandes geprüft. Bei einigen Stellen lag die Prüfungsquote sogar unter 1 %. Bundesweit lag die Quote bei 1,73 %.

Die Fallzahlen pro Prüfer schwankten erheblich.

Seit 2007 wird das in Nordrhein-Westfalen entwickelte Risikomanagementsystem NEPOMUK⁵⁴ eingesetzt. Die von dort gemeldeten Verdachtsfälle werden nicht zielgerichtet weiterverfolgt; der mit dem Risikomanagementsystem verfolgte Zweck wird daher nicht erreicht.

Die vom ORH 2005⁵⁵ geforderte einheitliche elektronische Fallverwaltung ist noch immer nicht eingeführt. Hierdurch könnte die Fallauswahl deutlich verbessert werden.

Die vorhandene elektronische Prüfhilfe IDEA⁵⁶ wird nicht ausreichend genutzt.

18.2.2.3 Steuerfahndungsstellen

Auch die Fahndungsstellen haben eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung. Etwa ein Drittel der gesamten, von der Fahndung fest-

⁵³ ORH-Bericht 2005 TNr. 24.

⁵⁴ Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug.

⁵⁵ ORH-Bericht 2005 TNr. 24.

⁵⁶ Interaktive Data Extraction and Analysis (Datenanalyseprogramm).

gestellten Mehrsteuern sind hinterzogene Umsatzsteuern. Die Beträge können, wenn überhaupt, oft nur teilweise beigetrieben werden. Zur Schadensbegrenzung ist daher wichtig, dass die Hinterziehungen schnell unterbunden werden.

Damit die Steuerfahndungsstellen diese Aufgabe angemessen und zeitnah erfüllen können, müssen sie über ausreichend Personal verfügen. Nach der Personalbedarfsberechnung der Steuerverwaltung auf Basis der Wirtschaftskraft und der Einwohnerzahl Bayerns wären 529 Steuerfahnder erforderlich. Anfang 2011 waren in Bayern 336 Steuerfahnder eingesetzt. Es fehlten 193 Prüfer. Im Vergleich zum Zuteilungssoll von 420 Fahndern, das an die im Haushalt bewilligten Stellen anknüpft, ergab sich eine Unterbesetzung von 84 Prüfern (20 %). Bereits 2007⁵⁷ hatte der ORH festgestellt, dass die personelle Ausstattung unzureichend war. Anfang 2011 war die Zahl der Fahnder sogar um 4 geringer, als damals.

Auch die IT-Unterstützung hat sich gegenüber der Prüfung 2007 nur wenig verbessert. Das IT-System EASyS⁵⁸, das einen elektronischen Austausch und Zugriff auf die einschlägigen Informationen gewährleistet, ist noch nicht flächendeckend eingesetzt.

18.2.2.4 Zentralteam Betrugsbekämpfung

Das Zentralteam (derzeit 11,75 VZK) wurde im Rahmen des Gesamtkonzepts 2006 eingerichtet. Die vom ORH geprüfte Organisation und Arbeitsweise besteht seit Mitte 2010. Das Zentralteam soll sowohl Stabsaufgaben als auch in Zusammenarbeit mit den Finanzämtern und der KUSS⁵⁹ Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

Die Stabsaufgabe Informationsbeschaffung und Analyse wird nicht ausreichend wahrgenommen. Es gibt keine verbindlichen Kriterien für den Informationsaustausch mit den Prüfungsdiensten sowie den Bußgeld- und Strafsachenstellen. Die Meldewege sind nicht festgelegt. Die Beobachtung, Analyse und Bewertung der Betrugsszene bleibt dadurch eingeschränkt. Bei den Stabsaufgaben muss auch die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung besser abgestimmt werden.

⁵⁷ ORH-Bericht 2007 TNr. 23.

⁵⁸ Ermittlungs- und Analyse unterstützendes EDV-System der Steuerfahndung.

⁵⁹ Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Steuerfahndung im Bundeszentralamt für Steuern.

18.3 Anregungen des ORH

18.3.1 Personaleinsatz

Aufgrund der enormen Ausfälle bei der Umsatzsteuer sind Personalverstärkungen in allen genannten Bereichen, insbesondere bei der Steuerfahndung und in den Umsatzsteuerprüfungsstellen, dringend notwendig.

18.3.2 IT-Einsatz

Die Möglichkeiten der IT werden in fast allen mit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung befassten Stellen noch nicht ausgeschöpft. In den Zentralstellen für Neugründungen sollte baldmöglichst der elektronische Fragebogen mit vorprogrammierten Prüfelementen eingeführt werden. Bei den Umsatzsteuerprüfungsstellen muss eine einheitliche elektronische Fallverwaltung eingeführt und die Auswahl der Prüfungsfälle verbessert werden. Bei der Steuerfahndung ist vor allem die flächendeckende Einführung des vernetzten Informations- und Fallverwaltungssystems EASyS dringlich.

18.3.3 Effizienz und Effektivität steigern

Die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen sollten durch schnellere Vorermittlungen und Prüfungsmeldungen bei Verdachtsfällen zur besseren Betrugsbekämpfung beitragen. Die elektronische Prüfhilfe IDEA könnte mehr als bisher genutzt werden. Die Prüfungsstellen mit bisher unterdurchschnittlichen Ergebnissen müssen mehr Fälle prüfen.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung muss seine Arbeit verbessern. Dabei sollte vor allem die Stabsaufgabe Informationsgewinnung und Analyse im Vordergrund stehen.

18.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium trägt zur Personalsituation vor, dass wegen der haushaltsrechtlichen Stellenabbauvorschriften derzeit kaum Personal zum Ausgleich von Abgängen aus den Prüfdiensten zur Verfügung stehe. Ersatzkräfte müssten vordringlich dem Innendienst zugeführt werden, um dort steigende Fallzahlen und neue Aufgaben einigermaßen zeitnah erledigen zu können. Eine nachhaltige Personalverstärkung der Außendienste sei nur möglich, wenn sich die Personallage insgesamt verbessere. Die im Doppelhaushalt 2009/2010 für die Steuerverwaltung zusätzlich ausgebrachten

500 Stellen stünden erst nach Ablauf der Ausbildungszeit Ende 2012 und 2013 zur Verfügung. Die zusätzlichen Kräfte müssten aber teilweise auch dafür eingesetzt werden, die von den Kommunen in Zusammenhang mit der elektronischen Lohnsteuerkarte übernommenen Aufgaben zu erledigen.

Die angeregten technischen Verbesserungen würden baldmöglichst umgesetzt. Die Steuerverwaltung sei allerdings teilweise von Entwicklungen beim Bund abhängig. Der elektronische Fragebogen für Neugründungen stünde vor der Einführung. Ebenso sei die Ausstattung der Steuerfahndungsstellen mit der Analysesoftware EASyS in die Wege geleitet. Die Finanzierung sei mit dem Investitionsprogramm „Aufbruch Bayern“ sichergestellt, so dass 2012 mit der Installation der ersten Stufe gerechnet werden könne.

Zu den Arbeitsleistungen wird darauf hingewiesen, dass die Prüfungsdienste im Bundesvergleich insgesamt sehr gute Ergebnisse erzielten. Dennoch sei die Kritik an die betroffenen Stellen weitergegeben worden.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung habe sich bereits bisher laufend personell und organisatorisch weiterentwickelt und verbessert. Gleichwohl werden die Feststellungen des ORH zum Anlass für eine umfassende Evaluierung genommen.

18.5 Schlussbemerkung des ORH

In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

19 Nach wie vor Defizite in der Betriebsnahen Veranlagung

(Kap. 06 05)

Jährlich kommt es zu Steuerausfällen im zweistelligen Millionenbereich, weil

- **die Stellen für die betriebsnahe Veranlagung deutlich unterbesetzt sind,**
- **bei der Personalverteilung die großen Unterschiede bei den Mehrergebnissen in den Finanzamtsbezirken nicht ausreichend berücksichtigt werden,**
- **die Auswahl der Fälle und die Prüfung Defizite aufweisen und**
- **prüfungsrelevante Betriebe durchschnittlich nur alle 100 Jahre geprüft werden.**

Der ORH hat in den Jahren 2010 und 2011 mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach in einer Querschnittsuntersuchung Personalausstattung, Fallauswahl und Arbeitsweise der Stellen für die Außenprüfung von Kleinstbetrieben und die betriebsnahe Veranlagung (BNV-Stellen) untersucht. Ergänzend hat er hierzu in sieben Finanzämtern örtliche Erhebungen durchgeführt.

19.1 Ausgangslage

In jedem Finanzamt ist eine BNV-Stelle eingerichtet. Sie ist zuständig für die Außenprüfung bei Kleinstbetrieben und Steuerpflichtigen mit Überschusseinkünften, die bestimmte Umsatz- und Gewinn- bzw. Einkunftsgrenzen nicht überschreiten. Neben dieser mit der Betriebsprüfung bei größeren Fällen vergleichbaren Aufgabe führen die BNV-Stellen im normalen Steuerfestsetzungsverfahren betriebsnahe Veranlagungen durch. Hierdurch können punktuell schwierige Sachverhaltsfragen oder einzelne Unklarheiten in den Steuererklärungen vor Ort überprüft werden. Die Veranlagungsstellen werden so von diesen arbeitsintensiven Fällen entlastet.

19.2 Prüfungsfeststellungen

19.2.1 Personaleinsatz und Mehrergebnisse

Der Personalbedarf für die BNV-Stellen wird durch Multiplikation der Fallzahlen mit bestimmten Zeitwerten berechnet. Für 2010 errechnete sich so ein Personalbedarf von 542 VZK.

Das Personalzuteilungssoll, das die Verteilung der tatsächlich vorhandenen Stellen im Haushalt regelt, sah am 01.01.2011 für die BNV 388 Stellen vor. Tatsächlich waren nur 306 Stellen besetzt. Gegenüber dem Zuteilungssoll fehlten 82 (21,1 %), gegenüber dem Personalbedarf 236 VZK (43,5 %).

Seit 2009 werden 10 % der Stellen unter Berücksichtigung struktureller Unterschiede der Finanzamtsbezirke (z. B. bei der Wirtschaftskraft) verteilt. 2010 führte diese Korrekturrechnung zu Zu- bzw. Abschlägen in einer Größenordnung von + 9 bis - 6 %.

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 2004 auf die Unterbesetzung der BNV-Stellen hingewiesen und einen höheren Personaleinsatz für Außenprüfungen gefordert.⁶⁰ Das Personal wurde daraufhin bis Ende 2007 auf 354 VZK erhöht, danach jedoch auf 306 zum 01.01.2011 reduziert.

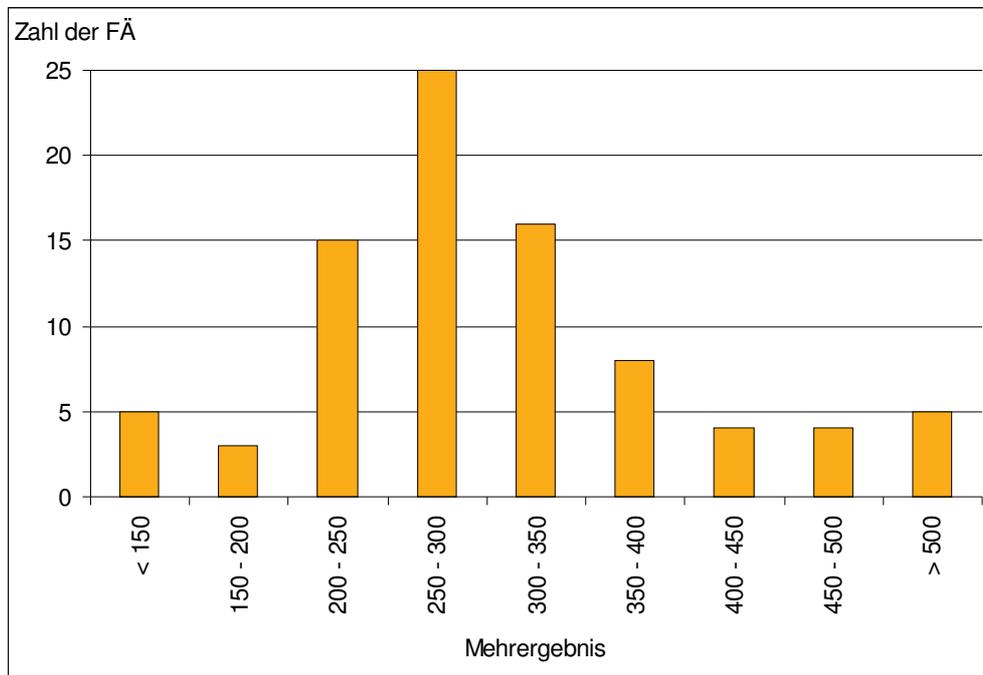
2010 führten die BNV-Stellen mit 299 Prüfern 4.551 Außenprüfungen sowie 3.260 betriebsnahe Veranlagungen durch und stellten dabei Mehrsteuern von 126 Mio. € fest. Ein Prüfer erzielte Mehrsteuern von durchschnittlich 420.000 €.

Im Vergleich der Mehregebnisse über fünf Jahre lassen sich nachhaltige Unterschiede zwischen den einzelnen Finanzämtern erkennen.

⁶⁰ ORH-Bericht 2004 TNr. 26.

Jährliche Mehrsteuern je Prüfer 2006 bis 2010 (Tsd. €)

Abbildung 7



Bei zwei Dritteln der Finanzämter lagen die durchschnittlichen Mehrergebnisse je BNV-Prüfer innerhalb einer Bandbreite von 200.000 bis 350.000 €. Fünf BNV-Stellen erzielten pro Prüfer 2006 bis 2010 im Durchschnitt weniger als 150.000 €; bei sieben BNV-Stellen lagen die durchschnittlichen Mehrergebnisse je Prüfer regelmäßig über 400.000 € jährlich. Zwei BNV-Stellen des Finanzamts München kamen sogar auf ein Durchschnittsergebnis von über 1 Mio. € pro Prüfer. Das Finanzamt München erzielte in diesem Zeitraum mit knapp 18 % des Personals 34 % der gesamten Mehrsteuern aller BNV-Stellen in Bayern.⁶¹ Obwohl hier die höchsten Mehrergebnisse erzielt werden, waren auch im Finanzamt München die BNV-Stellen 21,9 % unter dem Zuteilungssoll und damit nicht besser als im Landesdurchschnitt besetzt.

19.2.2 Prüfungsdichte

In Bayern gibt es mehr als 1,1 Millionen Kleinstbetriebe. Bei der derzeitigen Prüfungsdichte wird ein solcher statistisch alle 250 Jahre einmal geprüft. In einer Untersuchung mehrerer Länder wird der Anteil tatsächlich prüfungsrelevanter Kleinstbetriebe zwar nur auf 40 bis 50 % geschätzt. Aber auch in diesem Fall würde sich ein Prü-

⁶¹ Ohne ein Einzelergebnis von rd. 160,8 Mio. €.

fungsturnus von mindestens 100 Jahren ergeben. Dabei werden bei den Kleinstbetrieben regelmäßig ähnlich hohe Mehrsteuern festgestellt wie bei den Kleinbetrieben, die durch die Betriebsprüfungsstellen in einem Turnus von nur 30 Jahren geprüft werden. 2010 z. B. führten Außenprüfungen von Kleinstbetrieben und Kleinbetrieben zu durchschnittlichen Mehrsteuern von rd. 16.000 €.

19.2.3 Fallauswahl und Meldeverhalten der Veranlagungsstellen

Grundlage für die Auswahl der von den BNV-Stellen zu prüfenden Fälle sind die Meldungen insbesondere des Veranlagungsdienstes.

Solange IT-gestützte Systeme Risiken nicht anhand objektiver Kriterien erkennen können, stützen sich diese Meldungen weitgehend auf die subjektive Risikoeinschätzung der Bearbeiter im Veranlagungsdienst.

Das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen wies in den untersuchten Finanzämtern große Unterschiede auf. In den beiden untersuchten Abteilungen des Finanzamts München meldeten einige Stellen pro Jahr mehr als 20 Fälle, andere nur 2 bis 3 Fälle.

Betriebs- bzw. Anteilsveräußerungen bergen erfahrungsgemäß hohe steuerliche Risiken. In der Stichprobe des ORH meldete eine Abteilung des Finanzamts München hierzu viermal mehr Fälle als die andere. Auch im Vergleich zwischen den Ämtern zeigten sich deutliche Unterschiede, z. B. in der Häufigkeit von Meldungen im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Weder die Meldungen an die BNV-Stellen noch deren Prüfungsergebnisse werden in den Statistiken der Veranlagungsstellen erfasst. Die Finanzämter können deshalb das Meldeverhalten nicht gezielt steuern.

19.2.4 Arbeitsweise und Arbeitsqualität

Ein Großteil der Kleinstbetriebe wurde den BNV-Stellen zur Außenprüfung gemeldet, weil Hinweise auf mögliche Einnahmenverkürzungen vorlagen. Die Überprüfung der Betriebseinnahmen erfordert regelmäßig Schlüssigkeits- und Vollständigkeitsverproben, etwa in Form von Geldverkehrsrechnungen oder Nachkalkulationen.

Insgesamt 120 der 688 untersuchten Prüfungsfälle enthielten Bearbeitungsdefizite, überwiegend wegen unzureichender Sachverhaltsermittlungen. Teilweise wurden so geringe Einkünfte erklärt, dass sie kaum für die individuelle Lebensführung reichen

konnten. Trotz derartiger Unschlüssigkeiten unterblieben z. B. Plausibilitätsprüfungen etwa zum Ausgabeverhalten und zur Vollständigkeit der erklärten Einnahmen.

Die vom ORH festgestellten Bearbeitungsdefizite waren z. T. darauf zurückzuführen, dass die Sachgebietsleiter den Prüfungsablauf und den Prüfungsabschluss nicht ausreichend überwachten und begleiteten.

Für die Betriebsprüfung wird inzwischen ein Schulungskonzept „Neue Prüfungstechnik“ für digitale Erlöserfassungssysteme angeboten. In den untersuchten BNV-Stellen hat bisher kein Prüfer an einer solchen Schulung teilgenommen. Vielen war das Schulungskonzept nicht bekannt. Auch die Verprobungsmöglichkeiten der Prüfsoftware IDEA⁶², wie innerer Betriebsvergleich, Zeitreihenanalyse oder statistischer Plausibilitätstest wurden selten genutzt.

19.3 Würdigung des ORH

19.3.1 Personal verstärken und risikoorientiert zuteilen

In den meisten Finanzämtern erzielten die BNV-Prüfer Mehrsteuern von durchschnittlich mehr als 250.000 € jährlich, in einigen - auch über mehrere Jahre - weit höhere Beträge. Dies ist ein Mehrfaches dessen, was ein Prüfer kostet. Dennoch waren die BNV-Stellen 21,1 % unter der Sollvorgabe besetzt. Prüfungswürdige Fälle können daher nicht geprüft werden. Die dadurch verursachten Steuerausfälle liegen jedes Jahr im zweistelligen Millionenbereich. Die Präventionswirkung der BNV ist entsprechend gering. Der ORH hält höhere Personalkapazitäten für die Prüfung von Kleinstbetrieben und Fällen mit Überschusseinkünften für dringend erforderlich.

Vordringlich muss dort das Personal verstärkt und die Prüfungsdichte erhöht werden, wo die höchsten Mehrergebnisse erzielt werden.

19.3.2 Meldeverhalten der Veranlagungsstellen verbessern

Die Risikoerkennung durch den Veranlagungsdienst und das Meldeverhalten müssen verbessert werden. Es sollten konkrete, klar umschriebene Hinweise auf risikoträchtige und prüfungswürdige Sachverhalte entwickelt werden. Außerdem sollten das Meldeverhalten und die Prüfungsergebnisse zur Steuerung erfasst werden.

⁶² Interactive Data Extraction and Analysis.

19.3.3 Qualität der Prüfungen verbessern

Bei der Außenprüfung von Kleinbetrieben muss regelmäßig Prüfungsschwerpunkt sein, die Betriebseinnahmen zu überprüfen und zu verproben. In schwierigen, strittigen Fällen kann eine vertretbare Einigung oder tatsächliche Verständigung das Verfahren beschleunigen und das Risiko von Rechtsbehelfen verringern. Gerade an diesen Fällen sollten sich die Sachgebietsleiter von Beginn an verstärkt beteiligen.

Die Prüfer sollten für diesen Bereich intensiver geschult und der Einsatz der Prüfsoftware IDEA verstärkt werden.

19.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Ministerium hat auf die Schwierigkeit hingewiesen, angesichts des stetig sinkenden Personalbestands und der zunehmenden Aufgaben des Innendienstes die Außendienste dem Zuteilungssoll entsprechend zu besetzen. Kurzfristig könne das Prüfungsdefizit nur über eine Personalerhöhung vermindert werden. Mittel- und langfristig solle durch das „Projekt 2020“, das Änderungen in der Zuständigkeit, im Risikomanagement und in der Aufbauorganisation umfasst, eine strategische Neuausrichtung der Steuerverwaltung eingeleitet werden. Inwieweit sich dadurch Verschiebungen im Zuteilungssoll ergäben, bleibe abzuwarten.

An den bisherigen Grundsätzen der Personalverteilung will das Finanzministerium festhalten. Die aus der Zusatzberechnung gewonnene Bandbreite von + 9 bis - 6 % bilde die strukturell bedingten Unterschiede in der Arbeitsbelastung ausreichend ab.

Das Finanzministerium stimmt zu, dass das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen hinsichtlich Quantität und Qualität verbessert werden müsse. Die Vorschläge des ORH würden in entsprechender oder ähnlicher Form aufgegriffen. Teilweise seien sie bereits umgesetzt. Ein IT-gestütztes Risikomanagementsystem, das prüfungswürdige Fälle anhand objektiver Kriterien erkennen soll, werde derzeit entwickelt.

Die Defizite bei der Arbeitsqualität führt das Finanzministerium auch auf die strukturellen Nachteile der sehr kleinen Organisationseinheiten zurück. Eine Projektgruppe des Landesamts für Steuern habe hierzu vorgeschlagen, die Zuständigkeit für prüfungsrelevante Kleinbetriebe der Betriebsprüfung zu übertragen. Dies brächte mehrere Synergieeffekte mit sich, etwa bei der Aus- und Fortbildung der Prüfer, der Vermittlung von Prüfungstechniken sowie der fachlichen Unterstützung durch die Sachgebietsleiter. Über die Verwirklichung der Vorschläge sei jedoch noch nicht entschieden.

Unabhängig davon werde den BNV-Prüfern künftig ein Seminar angeboten, in dem die neuen Prüfungstechniken sowie andere vom ORH als wichtig erachtete Inhalte vermittelt würden.

19.5 **Schlussbemerkung des ORH**

Die Staatsregierung hat im Gegensatz zu dem Landtagsbeschluss⁶³ die Personalsituation nicht nachhaltig verbessert. Dem Staat entgehen dadurch erhebliche Einnahmen. Der ORH hält es für dringend erforderlich, das Personal in den BNV-Stellen zu verstärken und risikoorientiert einzusetzen sowie das Meldeverhalten der Veranlagungsstellen und die Bearbeitungsqualität in den BNV-Stellen zu verbessern. Dies ist auch ein Gebot der Steuergerechtigkeit.

20 **Umbau einer Flussfähre**

(Kap. 13 10 Tit. 883 03)

Auf einer Länge von rd. 6 km überqueren drei Fähren den Main. Wegen des bevorstehenden Mainausbaus sind für den Umbau der mittleren Fähre Investitionen in Millionenhöhe erforderlich, die mit mindestens 900.000 € gefördert werden sollen.

Da die Fähre als Verkehrsverbindung nicht dringend erforderlich ist, liegen die Fördervoraussetzungen nicht vor.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Würzburg hat im Jahr 2010 Zuweisungen für den Unterhalt und den beabsichtigten Ausbau einer Fähre geprüft; bereits 1995 waren Zuweisungen für den Betrieb untersucht worden.

20.1 **Ausgangslage**

Auf dem Main werden auf einer Länge von rd. 6 km drei Flussfähren betrieben, die alle defizitär sind.

Der Freistaat unterstützt den Betrieb von Flussfähren vor allem in kleineren Gemeinden, indem er die Hälfte der Fehlbeträge ausgleicht. Wesentliche Voraussetzung ist, dass die Fähre die Funktion einer öffentlichen Straße übernimmt.⁶⁴

⁶³ Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 21.03.2007 (<http://www.orh.bayern.de/files/Jahresberichte/2004/Umsetzung/04-26.pdf>).

⁶⁴ Haushaltsvermerk zu Kap. 13 10 Tit. 633 21 (Art. 13b FAG).

Der Freistaat fördert aus dem Härtefonds (Art. 13c FAG) u. a. den Ausbau von Gemeindestraßen, soweit dies für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend notwendig ist.⁶⁵ Hierzu zählen auch Investitionen für notwendige Fährverbindungen im Zuge von Gemeindestraßen.

20.2 Prüfungsfeststellungen

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes verbreitert die Fahrrinne des Mains im Bereich der mittleren Fähre. Um die Fähre nach der Verbreiterung weiter betreiben zu können, beabsichtigt die Gemeinde, die Fährrampe umzubauen. Hierfür veranschlagte sie zunächst rd. 550.000 € an Kosten. Daneben müsste das bisher seilgebundene Fährschiff zu einer frei fahrenden Fähre umgerüstet werden. Die Aufwendungen hierfür wurden auf knapp 200.000 € geschätzt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung beabsichtigte die Verwaltung, die Kosten für den Umbau der Anlegestelle mit rd. 300.000 € (Art. 13c FAG) und für die Umrüstung des Fährschiffs mit rd. 100.000 € (Art. 13b FAG) zu fördern, also mit 400.000 €.

In einem Bürgerentscheid am 30.01.2011 hatte sich die Mehrheit der Gemeindebürger für den Weiterbetrieb der Fähre ausgesprochen. Knapp 40 % der Abstimmenden waren dagegen.

20.3 Würdigung

Der ORH ist der Auffassung, dass der vorgesehene Rampenumbau nicht gefördert werden darf, weil diese Investition für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht dringend notwendig ist.

Die zwei weiteren - in unmittelbarer Nachbarschaft gelegenen - Fähren werden über das ganze Jahr eingesetzt, eine von ihnen sogar durchgehend vom Morgen bis in den späten Abend, und dies auch im Winter. Dagegen ist die mittlere Fähre von November bis Februar außer Betrieb. Im Übrigen befördert sie weniger Personen. Deshalb ist sie nicht erforderlich; auf jeden Fall bedarf es keiner staatlichen Förderung.

⁶⁵ Nr. 1.2 der Richtlinien für Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baulasträger (RZStra) vom 12.01.2007 (AllMBl S. 4), geändert mit Bekanntmachung vom 10.11.2008 (AllMBl S. 707).

Verkehrssituation der mittleren Fähre

Abbildung 8



Bild: ORH

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist es nicht gerechtfertigt, den Rampenumbau zu fördern. Ein erhebliches staatliches Interesse (Art. 23 BayHO) ist nicht erkennbar.

20.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Nach Ansicht des Finanzministeriums ist es wegen des bevorstehenden Mainausbaus unumgänglich, die Fährrampe umzubauen. Ansonsten könne die Fähre nicht weiterbetrieben werden.

Würde der Fährbetrieb endgültig eingestellt, wäre dies ein herber Rückschlag für die angestrebte vertiefte Zusammenarbeit der Gemeinden in der Region (integriertes ländliches Entwicklungskonzept). Außerdem wäre der Ort von einem überregional bedeutsamen Radweg abgeschnitten. Der Tourismus, Hauptwirtschaftszweig der Gemeinde, würde herbe Umsatzeinbußen erleiden. Ohne die Fähre müssten Landwirte und Winzer

aus dem Ort zeitraubende Umwege in Kauf nehmen, um zu ihren Feldern und Weinbergen auf der anderen Flussseite zu gelangen. Berufspendler würden die Fähre als nächste Verbindung zu ihrem Arbeitsplatz nutzen. Auch für Schüler sei mit Rad oder Mofa der Weg über die Fähre zum Gymnasium im Nachbarort am kürzesten. Zusammengefasst würde die Fähre hauptsächlich im Frühling, Sommer und Herbst benötigt. Daher werde die Fähre in den Wintermonaten vorübergehend stillgelegt, um so Kosten zu sparen.

Überdies schließe die Fährverbindung die Lücke einer Gemeindeverbindungsstraße. Gäbe es statt der Fähre eine Brücke, müssten Straßenunterhaltungszuschüsse gewährt werden.

Im Übrigen habe der Minister bereits entschieden, dass die Fähre gefördert werde.⁶⁶

20.5 **Schlussbemerkung des ORH**

Die Voraussetzungen für die Förderung des Rampenumbaus sind nicht gegeben. Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ist die Fähre nicht dringend notwendig. Der Weg über die - leistungsfähigere, das ganze Jahr über betriebene und tagsüber durchgehend und länger geöffnete - benachbarte Fähre ist für die verhältnismäßig wenigen Betroffenen angesichts der hohen Investitionen zumutbar. Hinzu kommt, dass die strittige Fähre, anders als die benachbarten Fähren, während der Wintermonate nicht zur Verfügung steht. Der Rampenumbau und die Umrüstung der Fähre mögen zwar geeignet sein, die Verkehrsverhältnisse (geringfügig) zu verbessern, die Kosten sind aber unverhältnismäßig hoch in Relation zum erzielbaren Nutzen (vgl. Art. 7 BayHO). Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist zu beachten.

Die Unterstützung des Tourismus ist kein Ziel des Art. 13c FAG. Der ORH teilt ausdrücklich die früher geäußerte Ansicht des Finanzministeriums: „... dass die Fähre eine steigende Bedeutung für den Fremdenverkehr habe, kann nicht als Fördergrundlage für eine FAG-Zuwendung herangezogen werden. Es ist nicht Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs, Fremdenverkehrsförderung zu betreiben.“⁶⁷

Die für die Förderung von Verkehrswegen zur Verfügung stehenden knappen Haushaltsmittel sollten für dringlichere Projekte verwendet werden. Will die Gemeinde ihre Fähre umbauen und weiterbetreiben, muss sie dies ohne staatliche Hilfen tun.

⁶⁶ FMS vom 22.07.2010 Gz. 62 - FV - 6220 - E - 29 772/10.

⁶⁷ FMS vom 19.11.1996 Gz. 2 - FV - 6025 - E - 24 133.

Der ORH hat das Finanzministerium mit Schreiben vom 01.09.2011 gebeten, das Förderverfahren bis zu einer Entscheidung des Landtags ruhen zu lassen.

Dennoch hat die Regierung am 16.09.2011 einen Zuwendungsbescheid für den Umbau der Fährrampe über 808.000 € (= 71 %) erlassen. Der ORH wurde vorschriftswidrig⁶⁸ über die Zuwendung nicht informiert. Das Finanzministerium hat lediglich mitgeteilt, dass mit dem Bau bereits begonnen worden sei. Die Gemeinde werde „vorsorglich darauf hingewiesen, dass der Freistaat diesbezüglichen Beschlüssen des Haushaltsausschusses bzw. des Landtages anlässlich der Beratungen des Jahresberichts Rechnung tragen wird.“ Einen solchen Vorbehalt enthält der Zuwendungsbescheid jedoch nicht.

Die Voraussetzungen für die Förderung des Rampenumbaus⁶⁹ liegen nicht vor. Die Steigerung des Fördervolumens bei der Fährrampe von ursprünglich 300.000 € auf jetzt über 800.000 € bestärkt den ORH in seiner Auffassung, dass die Förderung jedenfalls unverhältnismäßig ist. Dies gilt umso mehr, als nach dem Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 27.07.2011 weitere erhebliche Kostenmehrungen zu befürchten sind.

⁶⁸ VV Nr. 4.4 zu Art. 44 BayHO.

⁶⁹ Siehe Fußnote 65.

Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

21 Industrie- und Handelskammer Schwaben

Die bundesweit erste Prüfung einer Industrie- und Handelskammer durch einen Rechnungshof hat gezeigt, dass Reformbedarf in grundsätzlichen Haushaltsfragen besteht.

Kritisch sieht der ORH das Vergütungsniveau, das insbesondere bei den Führungskräften z. T. erheblich höher ist als im öffentlichen Dienst. Die Industrie- und Handelskammer ist eine Selbstverwaltungskörperschaft der Wirtschaft. Sie nimmt ausschließlich öffentliche Aufgaben wahr und finanziert sich im Wesentlichen aus gesetzlichen Pflichtbeiträgen. Deshalb ist eine Orientierung an den Gehältern der Privatwirtschaft nicht gerechtfertigt. Die Vollversammlung muss die wesentlichen Entscheidungen über die Beschäftigung und Bezahlung des Personals selbst treffen.

Für die Vergabe von Zuwendungen und Aufträgen sind Regelungen erforderlich, die den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der BayHO entsprechen.

Der ORH hat 2010 die 2005 angekündigte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammer (IHK) Schwaben sowie deren Betätigung als Gesellschafterin bei privatrechtlichen Unternehmen durchgeführt. Es handelt sich um die bundesweit erste Prüfung dieser Art bei einer IHK durch einen Rechnungshof.

21.1 Ausgangslage

21.1.1 Prüfungsrecht des ORH höchstrichterlich bestätigt

Die IHKn sind landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁷⁰ Das Wirtschaftsministerium übt die Rechtsaufsicht aus.⁷¹ Ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung unterliegt gemäß Art. 111 Abs. 1 BayHO der Prüfung des ORH.

2005 klagte die IHK Schwaben gegen die vom ORH beabsichtigte Prüfung. Sie vertrat die Auffassung, dass die Rechnungsprüfung der IHKn durch das IHKG abweichend von Art. 111 BayHO abschließend geregelt sei. Auch das Wirtschaftsministerium lehnte zunächst eine Herausgabe von Unterlagen ab.⁷² Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte jedoch Ende September 2009⁷³ letztinstanzlich das Prüfungsrecht des ORH.⁷⁴

21.1.2 Aufgaben der Industrie- und Handelskammern

Die IHKn haben nach dem IHKG die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Darüber hinaus können die IHKn Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbezweige dienen, begründen, unterhalten und unterstützen sowie Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, treffen.

In der Praxis spielen insbesondere folgende Aufgaben eine wesentliche Rolle:

- bei der kaufmännischen und gewerblichen Berufsausbildung, insbesondere die Organisation und Abnahme von Zwischen- und Abschlussprüfungen durch i. d. R. ehrenamtliche Prüfer,

⁷⁰ § 3 Abs. 1 und § 11 IHKG = Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in der im BGBl III, Gliederungsnummer 701-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 11.12.2008 (BGBl I S. 2418).

⁷¹ Art. 1 Abs. 1 AGIHKG = Gesetz zur Ergänzung und Ausführung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 01.10.1983 (BayRS 701-1-W), geändert durch Gesetz vom 27.11.2007 (GVBl S. 785).

⁷² Sonderbericht des ORH vom 26.10.2005.

⁷³ BVerwGE 135 S. 100 ff.

⁷⁴ ORH-Bericht 2009 TNr. 30.

- die Durchführung von Fort- und Weiterbildungen mit anerkannten IHK-Abschlüssen,⁷⁵
- die Ausstellung von Ursprungszeugnissen, Handelsrechnungen und sonstigen Bescheinigungen,
- die Abnahme von Sach- und Fachkundeprüfungen (z. B. für Gefahrgutfahrer),
- die Beratung von Mitgliedsunternehmen und Existenzgründern,
- die Benennung öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger sowie
- Stellungnahmen und Gutachten in den die gewerbliche Wirtschaft betreffenden Fragen.

Die IHK Schwaben sieht sich als moderne, regional ausgerichtete Dienstleistungsinstitution in den Bereichen Wirtschafts-, Politik- und Wissenschaftsberatung sowie Informationsvermittlung und Weiterbildung. Zusätzlich nehmen sie wichtige öffentlich-rechtliche Aufgaben, insbesondere im Bereich der Berufsausbildung und des Zoll-/Beglaubigungswesens wahr. Bei der IHK handle es sich deshalb nicht um eine Behörde.

Der ORH verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft - und damit die Existenz einer IHK - ist danach, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt.⁷⁶ Das Gericht hat die „Vertretung der gewerblichen Wirtschaft“ und die „Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet“ als zwei unterscheidbare Aufgabenkomplexe benannt und beide als legitime öffentliche Aufgaben eingeordnet. Die IHKn nehmen somit öffentliche Verwaltungsaufgaben der Wirtschaft als Körperschaften des öffentlichen Rechts in Selbstverwaltung wahr (sog. mittelbare Staatsverwaltung). Sie sind deswegen auch Behörden im Sinne des Art. 1 Abs. 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz. Mitglieder einer IHK sind kraft Gesetzes alle Gewerbetreibenden ihres Bezirkes. Diese werden zur Finanzierung der Aufgaben ihrer IHK durch Erhebung von gesetzlichen Beiträgen herangezogen. Aus dieser Zwangsmitgliedschaft folgt, dass die IHKn auf die Wahrnehmung der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben beschränkt sind. Aufgabenüberschreitun-

⁷⁵ Diese Aufgabe hat die IHK Schwaben in private Gesellschaften ausgegliedert (vgl. TNr. 21.5.1).

⁷⁶ BVerfGE 10, S. 89/102; BVerfGE 15, S. 235/241; BVerfGE 38, S. 281/299; BVerfG BayVBl 2002, S. 560 ff.

gen durch den „Zwangverband“ und seine Organe kann das einzelne Mitglied im Klagewege abwehren.⁷⁷

Die IHKn stellen für den Bereich der Wirtschaft das Pendant zu den Handwerkskammern dar, die nach der Handwerksordnung die Interessen des Handwerks vertreten.

21.1.3 Industrie- und Handelskammer Schwaben

Der IHK Schwaben mit Sitz in Augsburg obliegt die Wahrnehmung der unter TNr. 21.1.2 beschriebenen Aufgaben für die rd. 123.000 Pflichtmitglieder aus Industrie, Handel und Dienstleistungsgewerbe im Regierungsbezirk Schwaben.

Sie untergliedert sich in elf nichtrechtsfähige Regionalbereiche mit acht externen Geschäftsstellen und der Hauptgeschäftsstelle in Augsburg, welche auch die Geschäftsstellen der drei verbleibenden Regionalbereiche umfasst. Nach Aufgaben gliedert sich die IHK Schwaben in die Geschäftsleitung, drei Zentralbereiche und sechs Geschäftsfelder (Standortpolitik; Kompetenzzentrum Gründung, Finanzierung und Sanierung; Aus- und Weiterbildung; Innovation und Umwelt; International; Recht und Fair Play). Diese Geschäftsfelder sind aufgrund einer Empfehlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) bei den meisten IHKn identisch organisiert. Die IHK Schwaben ist zudem an mehreren Tochter- und Enkelgesellschaften beteiligt (vgl. TNr. 21.5.1).

⁷⁷ BVerfG, BayVBl 2002, S. 560 ff.

IHK Schwaben in Augsburg

Abbildung 9



Bild: ORH

Das Haushaltsvolumen der IHK Schwaben (ohne Tochtergesellschaften) belief sich in den Jahren 2007 bis 2009 auf rd. 22 Mio. € jährlich. Sie finanziert sich zu 74 % aus gesetzlichen Beiträgen, zu 14 % aus Gebühren und zu 12 % aus Entgelten sowie sonstigen betrieblichen Erträgen. Bei den Aufwendungen sind die Personalkosten mit 53 % der mit Abstand größte Posten.

Die Körperschaft hat in den Jahren 2003 bis 2009 Überschüsse von insgesamt 12 Mio. € erzielt. Das Eigenkapital belief sich Ende 2009 auf 18,4 Mio. €.

21.1.4 Prüfungsmaßstäbe

Maßstäbe bei der Prüfung waren neben dem IHKG, dem AGIHKG und dem Satzungsrecht der IHK Schwaben (insbesondere dem Finanzstatut und den Wirtschaftssatzungen) die gem. Art. 105 Abs. 1 BayHO direkt oder entsprechend geltenden Vorschriften der BayHO.

Die IHKn vertreten die Auffassung, dass die Vorschriften der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder für Selbstverwaltungskörperschaften nicht gelten, soweit durch Gesetz (hier: IHKG) oder aufgrund eines Gesetzes (hier: IHK-Satzungen aufgrund des IHKG) etwas anderes bestimmt sei. Da das Haushaltsrecht im IHKG und in den Satzungen der IHKn abschließend geregelt sei, bleibe kein Raum für eine vorrangige Anwendung der Landeshaushaltsordnungen.

Die IHK Schwaben bewertet deshalb die vom ORH als Prüfungsmaßstäbe berücksichtigten Vorschriften der BayHO als Eingriff in ihre Selbstverwaltungsautonomie.

Der ORH bemerkt dazu:

Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern ergibt sich nicht aus der Verfassung, sondern aus einfachem Recht (IHKG). Es steht unter dem Vorbehalt der näheren Ausgestaltung durch andere gesetzliche Regelungen.⁷⁸ Das Haushaltsgrundsätze-gesetz und die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder bestimmen das Haushaltsrecht für alle öffentlich-rechtlichen Haushalte (vgl. in Bayern Art. 105 Abs. 1 BayHO). In diesem Rahmen sind kammer-spezifische Konkretisierungen möglich. Diese Konkretisierungen hat der ORH bei seiner Prüfung als Maßstab berücksichtigt. Es bleibt aber bei den in Art. 105 Abs. 1 BayHO für entsprechend anwendbar erklärten Haushaltsvorschriften als Prüfungsmaßstab, wo Satzungsregelungen fehlen oder von den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts abweichen.⁷⁹

Die Berücksichtigung der direkt oder entsprechend geltenden Vorschriften der BayHO als Prüfungsmaßstab stellt daher keinen Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie dar.

21.2 **Gesamtbewertung**

Die IHK Schwaben erledigt ihre Aufgaben ungeachtet der nachstehend dargelegten wesentlichen Prüfungsfeststellungen insgesamt gesehen ordnungsgemäß. In einigen Grundsatzfragen, die nicht nur die geprüfte IHK betreffen, gibt es aber aus Sicht des ORH Reformbedarf.

⁷⁸ BVerwGE 135, S. 100 ff.

⁷⁹ Vgl. Sächsisches OVG vom 17.05.2011, Az. 4 A 304/10, RdNr. 20.

21.3 Personalwesen der IHK Schwaben

Der ORH hat im Personalbereich vor allem geprüft, ob das Vergütungssystem der IHK Schwaben den „Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“ (§ 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG) Rechnung trägt und ob es ausreichend legitimiert ist. Fragen der Personalbemessung waren nicht Gegenstand der Prüfung.

21.3.1 Prüfungsfeststellungen

Die IHK Schwaben hat von dem Recht, Beamte zu beschäftigen (Art. 4 AGIHKG), keinen Gebrauch gemacht. Sie ist nicht tarifgebunden und hat auch keinen Haustarifvertrag abgeschlossen. Ferner gibt es für die Bezahlung des Personals keine allgemeinen Festlegungen der Vollversammlung, der nach § 4 IHKG das Budgetrecht obliegt. Die Vollversammlung ist das höchste Organ jeder IHK. Die Mitglieder der Vollversammlung werden von den Kammerzugehörigen gewählt. Orientierungsrahmen für die Vergütungen ist ein Vergleich der Gehälter, die bei zehn vergleichbar großen IHKn vereinbart sind.

Der Hauptgeschäftsführer wird von der Vollversammlung bestellt, die Vertragsgestaltung einschließlich der Vereinbarung der Vergütung ist dem Präsidium zugewiesen. Für die Bestellung der übrigen Führungskräfte und deren Verträge ist das Präsidium - im Einvernehmen mit dem Hauptgeschäftsführer - zuständig. Für den Abschluss der Verträge mit den sonstigen Mitarbeitern ist grundsätzlich der Hauptgeschäftsführer zuständig. Die für Tantiemen notwendigen Zielvereinbarungen schließt mit dem Hauptgeschäftsführer der Präsident, mit den übrigen Beschäftigten der Hauptgeschäftsführer ab.

Die Vertragsbedingungen der Führungskräfte wie auch der sonstigen Mitarbeiter werden der Vollversammlung nicht bekannt gegeben.

Ermächtigungsgrundlage für die Beschäftigung des Personals ist der von der Vollversammlung beschlossene Wirtschaftsplan. In ihm sind die Mittel getrennt für Gehälter, Prämien und Ausbildungsvergütungen einerseits sowie für Sozialabgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützungen sowie sonstigen Personalaufwand andererseits ausgebracht. Er enthält ferner eine Übersicht über die Anzahl der Mitarbeiter, differenziert nach „Geschäftsführern“ und „Angestellten“.

Zum Ende des Geschäftsjahres 2009 beschäftigte die IHK Schwaben 13 Führungskräfte und 157 sonstige Mitarbeiter.

21.3.1.1 Führungskräfte

Zu den Führungskräften zählen der Hauptgeschäftsführer, die Leiter der Zentralbereiche, die Leiter der Geschäftsfelder und die Geschäftsführer der Regionalgeschäftsstellen.

Die Vertragsbedingungen der Führungskräfte sind unterschiedlich geregelt. Zum Teil sind die Jahresgehälter frei vereinbart, teilweise lehnt sich die Vergütung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) an. Früher richtete sich die Vergütung teilweise auch nach den Bruttobezügen von Beamten; hier gibt es noch drei „Altfälle“. Die Gehälter werden wie im öffentlichen Dienst linear erhöht. Zusätzlich werden aber auch Tantiemen zwischen 3.000 und 15.500 € jährlich gezahlt sowie Dienst-Kfz zur privaten Nutzung überlassen. Den bis 31.12.1995 eingestellten Mitarbeitern wurde zur Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch eine Zusatzversorgung eingeräumt, die letztlich eine beamtenähnliche Gesamtversorgung garantiert. Die ab 01.01.1996 eingestellten Mitarbeiter erhalten nur noch eine betriebliche Altersversorgung, die die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung mittels einer Unterstützungskasse aufstockt.

Alle Dienstverträge sind - mit Ausnahme der ersten 18 Monate des Arbeitsverhältnisses - grundsätzlich unbefristet abgeschlossen. Die ordentliche Kündigung ist - mit Ausnahme beim Hauptgeschäftsführer - nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren und Vollendung des 50. Lebensjahres ausgeschlossen. Der erste Dienstvertrag des jetzigen Hauptgeschäftsführers wurde für fünf Jahre befristet abgeschlossen, bevor beschlossen wurde, im Sinne der Kontinuität von einer weiteren Befristung abzusehen.

Die Gehälter der Führungskräfte (einschließlich Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, Aufwendungen für die Zusatzversorgung bzw. betriebliche Altersversorgung) sind zwischen 2006 und 2009 um 11,57 % gestiegen. Das ist rund das Doppelte gegenüber den sonstigen Mitarbeitern.

21.3.1.2 Sonstige Mitarbeiter

Die sonstigen Mitarbeiter werden in Anlehnung an den TVöD nach Entgeltgruppen und Stufen bezahlt. Die übrigen Arbeitsbedingungen wie z. B. die Arbeitszeit, die betriebliche Altersversorgung, die Weihnachtsgratifikation und die Zahlung von Leis-

tungsentgelt richten sich nach Dienstvereinbarungen und arbeitgeberseitigen Erklärungen.

Die Eingruppierungspraxis entspricht weitgehend nicht dem System des öffentlichen Dienstes.⁸⁰ So werden bei der IHK Schwaben die Beschäftigten auch dann höhergruppiert, wenn die neue Tätigkeit nicht höherwertig ist. Dies geschieht z. B. als Anerkennung für die Übernahme einer anderen gleichwertigen Tätigkeit, nach Beschäftigungsdauer und Lebensalter oder ohne nähere Begründung im Zuge von Gehaltsverhandlungen.

Ferner werden etwa einem Drittel der sonstigen Mitarbeiter „individuelle“ Zulagen zwischen 41 und 433 € monatlich bezahlt. Nach Aussage der IHK werden diese Zulagen aus Motivationsgründen gewährt und nach Vorschlägen der Personalvertretung und Führungskräfte durch den Hauptgeschäftsführer bewilligt. Die Gründe hierfür waren aus den Personalakten nicht zu ersehen; detaillierte schriftliche Begründungen fehlten. Ein eigenes Budget ist hierfür im Wirtschaftsplan nicht ausgebracht.

21.3.2 Bewertung des Bezahlungssystems und dessen Legitimation

21.3.2.1 Führungskräfte

Das Vergütungsniveau der Führungskräfte ist z. T. erheblich höher als im öffentlichen Dienst. In der Spitze geht sie sogar über die für Beamte in Bayern höchstmögliche Besoldungsgruppe B 9 hinaus. Bei diesem Vergleich wurde berücksichtigt, dass die IHK-Mitarbeiter im Gegensatz zu Beamten Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung zu entrichten haben und dass die nach dem 31.12.1995 eingestellten Beschäftigten nur noch eine betriebliche Altersversorgung erhalten, die nicht mehr mit der Versorgung von Beamten zu vergleichen ist.

Bei der Festlegung der Maßstäbe für die Bezahlung der Führungskräfte haben die IHKn im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie eigene Gestaltungsspielräume. Sie haben aber die gesetzlich normierten „Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“ zu beachten (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG).

Bei der Maßstabsbildung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den IHKn um Zwangs Kooperationen handelt, die sich überwiegend aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder finan-

⁸⁰ Derzeit noch die fortgeltende Vergütungsordnung zum BAT bzw. künftige Entgeltordnungen zum TVöD/TV-L.

zieren. Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung. Sie sind keine gewinnorientierten Unternehmen, tragen kein unternehmerisches Risiko, unterliegen nicht dem Wettbewerb und sind nicht insolvenzfähig. Deshalb erfordert die „pfleghche Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“, dass sich die Vergütung des Hauptgeschäftsführers und der weiteren Führungskräfte grundsätzlich an dem Bezahlungsniveau des öffentlichen Dienstes orientiert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeit der IHKn regional begrenzt ist, z. B. bei der IHK Schwaben auf den Regierungsbezirk Schwaben.⁸¹

Finanziell bedeutsame Abweichungen bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch das zuständige Kammerorgan. Dies ist die Vollversammlung, der § 4 Satz 2 Nrn. 3 und 4 IHKG das Budgetrecht ausschließlich zuweist.

Dieses erfordert, dass die Vollversammlung die wesentlichen Vertragsbedingungen und den Vergütungsrahmen für die Führungskräfte allgemein festlegt. Ferner sind Art und Zahl der Führungsfunktionen einschließlich der Mittel hierfür im Wirtschaftsplan gesondert auszuweisen.

Eine gesetzliche Pflicht, die einzelnen Geschäftsführergehälter gegenüber der Vollversammlung oder den Mitgliedern offenzulegen, besteht zwar nicht. Allerdings gehören Offenheit und Transparenz zu den Wesensmerkmalen einer nach demokratischen Prinzipien organisierten Körperschaft.

21.3.2.2 Sonstige Mitarbeiter

Die Regelungen der IHK Schwaben gehen teilweise deutlich über die Bestimmungen des TVöD hinaus. Auch ist die Vergütung insbesondere wegen der unterschiedlichen Praxis bei Ein- und Höhergruppierungen und bei der Gewährung „individueller“ Zulagen insgesamt gesehen höher als im öffentlichen Dienst.

Die IHK ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts auch bei den sonstigen Mitarbeitern gehalten, sich an den Regelungen des öffentlichen Dienstes zu orientieren. Der ORH sieht keine Gründe dafür, dass die IHK Schwaben generell davon abweichen muss; dies gilt auch für die Eingruppierungssystematik.

⁸¹ Der Regierungspräsident von Schwaben ist in Besoldungsgruppe B 7 eingestuft, der Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Schwaben in Besoldungsgruppe B 5.

Die bestehende Praxis, etwa einem Drittel der sonstigen Mitarbeiter „individuelle“ Zulagen ohne schriftliche Begründung zu gewähren, sprengt nach Auffassung des ORH den rechtlich zulässigen Rahmen. Besondere Zulagen sind zwar nicht generell verboten. Sie dürfen aber nur dann gewährt werden, wenn dies unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingend erforderlich ist. Sie müssen auf besonders begründete Einzelfälle beschränkt sein.

Der ORH ist ferner der Auffassung, dass für die sonstigen Mitarbeiter mangels Tarifvertrages die Maßstäbe für die Arbeitsvertragsbedingungen einschließlich der Bezahlung von der Vollversammlung vorgegeben werden müssen. Darüber hinaus hält er es für erforderlich, im Wirtschaftsplan auch Art und Zahl der Mitarbeiter nach Vollzeitkapazitäten und die Mittel hierfür sowie für die „individuellen Zulagen“ gesondert auszuweisen.

21.3.3 Stellungnahme der IHK Schwaben

Nach Auffassung der IHK Schwaben ist die Vergütungsstruktur im öffentlichen Dienst vor allem im Führungsbereich nicht der für sie relevante Vergleichsmaßstab. Als den zutreffenden Orientierungsrahmen sieht sie sowohl für die Führungskräfte wie auch für die sonstigen Mitarbeiter den Gehaltsvergleich der Rechnungsprüfungsstelle des DIHK von zehn vergleichbar großen IHKn an. Als weiterer Maßstab sei auch die Vergütung in privaten Verbänden geeignet.

Die IHK Schwaben hält ihre Eingruppierungs- und Zulagenpraxis für gerechtfertigt. Sie verweist zudem auf den Personalaustausch mit der gewerblichen Wirtschaft, der nur bei einer gewissen Annäherung an deren Gehaltsniveau möglich sei. Sie betrachte bei der Bezahlung der Mitarbeiter die Leistungskomponenten als ein zentrales Instrument, weil sie sich nicht als Verwaltungsbehörde, sondern als modernes Dienstleistungsunternehmen sehe, das am Markt um Mitarbeiter konkurriere. Sie lehne sich bewusst an den TVöD nur an, weil dieser Leistungskomponenten nur unzureichend berücksichtige.

Den Vorschlägen des ORH zur Verbesserung der Transparenz bei der Gehaltsfindung der Mitarbeiter gegenüber der Vollversammlung stimmt die IHK ausdrücklich zu. Sie sieht auch die Notwendigkeit, die Regelungen zur Vergütungssystematik strukturiert darzustellen. Sie will deshalb das Vergütungssystem und die Vergütungshöhe in einem Stellenplan im Rahmen des Wirtschaftsplanes präsentieren. Die Grundzüge der Vergütungssystematik, aber auch Abweichungen in den festgelegten Gehaltsbandbreiten sollen von der Vollversammlung beschlossen werden.

Die IHK Schwaben legt zudem Wert auf die Feststellung, dass trotz enormer Ausweitung ihres Geschäftes durch zusätzliche Pflichtaufgaben, Steigerungen des Aus-/Weiterbildungsangebots und neuer Dienstleistungsbereiche ihr Personalstamm permanent abgenommen habe (2000: 183 Mitarbeiter, 2010: 171 Mitarbeiter).

21.3.4 Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums stünden die IHKn in ihrer Aufgabe als Selbstverwaltungsorganisation der Wirtschaft bei der Anwerbung der Führungskräfte und Mitarbeiter im Wettbewerb mit dem freien Markt. Daher müssten sie auch die Möglichkeit besitzen, an die Wirtschaft angelehnte Gehälter zu bezahlen. Zudem sei das gegenüber dem Beamtenstatus vorhandene Beschäftigungsrisiko der Mitarbeiter angemessen zu berücksichtigen. Das Wirtschaftsministerium sehe deshalb keinen Grund, die Vergütung der Führungskräfte und Mitarbeiter der IHKn am Vergütungssystem des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass die Entscheidungen über die Vertragsbedingungen der Führungskräfte und sonstigen Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Bezahlung durch ein legitimes Gremium getroffen werden müssen. Es hält es jedoch für ausreichend, wenn diese Entscheidungen durch einen von der Vollversammlung bestimmten, repräsentativen beschließenden Ausschuss festgelegt werden, an den die Vollversammlung ihr Beschlussrecht delegiert und der ihr jährlich zu berichten hat. Darüber hinaus genüge es, wenn der Wirtschaftsplan die Mittel für die Führungskräfte und das Linienpersonal jeweils in einem Block ausweist. Eine Offenlegung der Gehälter der Geschäftsführer gegenüber der Vollversammlung sei nicht notwendig. Das Wirtschaftsministerium bejaht dagegen die Notwendigkeit, einen detaillierten Stellenplan zu erstellen, der die Personalstruktur in Funktionen aufgliedert.

21.3.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH hält den internen Gehalts-Benchmark der IHKn als vorrangigen oder gar alleinigen Maßstab nicht für sachgerecht. In diesem sind im Übrigen bisher auch nicht alle Vertragsbestandteile berücksichtigt (z. B. Versorgung, Tantiemen, befristeter oder unbefristeter Vertrag, Kündigungsregelungen). Die IHK Schwaben gehört nicht zur Gruppe der größten IHKn. Dies lässt vermuten, dass bei dieser Gruppe noch höhere Vergütungen für Führungskräfte gezahlt werden. Mit privatrechtlich organisierten Verbänden können die IHKn schon wegen ihrer Finanzierung durch Pflichtbeiträge und auch von der hoheitlichen Aufgabenstellung her nicht verglichen werden. Der

ORH hält daran fest, dass sich die Bezahlung der Führungskräfte in erster Linie an dem Vergütungsniveau des öffentlichen Dienstes orientieren muss.

Für die sonstigen Mitarbeiter sieht der ORH nach wie vor keine zwingenden Gründe dafür, von den Grundregelungen des TVöD abzuweichen. Der TVöD enthält ausreichend leistungsbezogene Komponenten wie Leistungsprämien, Erfolgsprämien und Leistungszulagen sowie leistungsbezogenes Aufsteigen in den Stufen. Bei der Einstellung können Zeiten einer früheren Berufstätigkeit bei der Zuordnung zu den Entgeltstufen berücksichtigt werden. Im Übrigen ist es auch bei Anwendung des TVöD nicht ausgeschlossen, in begründeten Ausnahmefällen eine höhere Vergütung zu bezahlen, wenn hierfür von der Vollversammlung ein entsprechendes Budget ausgebracht wird.

Der ORH hält ferner daran fest, dass die Vertragsbedingungen für Führungskräfte und sonstige Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Vergütung von der Vollversammlung jedenfalls allgemein vorgegeben werden müssen. Sie sind elementare Grundlagen für die Feststellung des Wirtschaftsplanes und beeinflussen auch erheblich die Festsetzung des Maßstabes für die Beiträge. Beides ist nach § 4 Satz 2 Nrn. 3 und 4 IHKG der ausschließlichen Beschlussfassung durch die Vollversammlung vorbehalten. Von wem die Beschlüsse vorbereitet werden, bleibt der Vollversammlung überlassen. Sie kann sich jedoch nicht der ihr vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben entäußern. Eine Delegation dieser Befugnisse auf einen von der Vollversammlung eingesetzten Ausschuss entspräche nicht dem IHKG.

Der ORH hält es neben den geforderten Festlegungen zum Vergütungssystem und zur Vergütungshöhe weiterhin für erforderlich, dass die Transparenz der Personalstruktur gegenüber der Vollversammlung ohne Einschränkungen gewährleistet werden muss und hierfür weder der bisherige Personalplan noch die Gliederung der Personalausgaben im Wirtschaftsplan ausreichend ist. Der Wirtschaftsplan muss einen ausreichend detaillierten Stellenplan nach Vollzeitkapazitäten je Stellenwertigkeit enthalten, die Personalaufwendungen differenziert nach Führungskräften und sonstigen Mitarbeitern darstellen sowie die Mittel für Tantiemen, Prämien, „individuelle“ Zulagen und ähnliche Sonderleistungen gesondert ausweisen.

Den aktuellen Ausführungen der IHK Schwaben ist zu entnehmen, dass Vergütungssystem und -höhe sowie Stellenanzahl und -wertigkeit nach Vollzeitkapazitäten künftig dem Stellenplan zu entnehmen sein sollen. Der Stellenplan wird als Teil des Wirtschaftsplanes von der Vollversammlung beschlossen. Damit würde dem Anliegen des ORH grundsätzlich Rechnung getragen. Allerdings bleibt die konkrete Umsetzung

abzuwarten. Regelungen, die z. B. aufgrund der gewählten Vergütungsbandbreite der Verwaltung keine oder kaum Handlungsgrenzen setzen, würden dem nicht gerecht werden.

21.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK Schwaben

21.4.1 Gewährung von Zuwendungen

Die IHK Schwaben gewährt auch finanzielle Leistungen an Stellen außerhalb der IHK zur Erfüllung bestimmter Zwecke (= Zuwendungen). Das Fördervolumen bewegte sich in den Jahren 2006 bis 2009 zwischen 200.000 und 570.000 € jährlich. Dies entspricht 1 bis 2,5 % des Haushaltsvolumens.

Zuwendungen an Stellen außerhalb einer IHK dürfen entsprechend den Art. 23 und 44 BayHO nur veranschlagt und gewährt werden, wenn die IHK damit die Interessen der gewerblichen Wirtschaft im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 IHKG wahrnimmt und diese ohne die Zuwendungen nicht befriedigt werden können.

Die IHK Schwaben hat jedoch Zuwendungen teilweise ohne Antrag und trotz fehlender oder unzureichender Finanzierungspläne bewilligt. Zum Teil war mit den Maßnahmen zum Zeitpunkt der Bewilligung schon begonnen worden. Die Bewilligungsbescheide wurden oft mit ungenügendem Inhalt erteilt. Insbesondere fehlte eine Absicherung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Förderung durch entsprechende Auflagen und Bedingungen. Die IHK Schwaben hat teilweise unzureichende Verwendungsnachweise akzeptiert oder diese nicht oder unzureichend geprüft. Mehrfach ließ sich die Auswirkung der Förderung lediglich auf die Nennung der IHK Schwaben als Mitförderer reduzieren.

Der ORH hat der IHK Schwaben deshalb empfohlen, in Anlehnung an die staatlichen Fördergrundsätze und an die Verwaltungsvorschriften zu den Art. 23 und 44 BayHO einheitliche Fördergrundsätze, Förderanträge und Bescheidmuster zu erarbeiten, grundsätzlich keine Förderungen mehr zu bereits vor der Bewilligung begonnenen Maßnahmen zu gewähren und das Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.

Die IHK Schwaben vertritt die Auffassung, dass die Regelungen des öffentlichen Zuwendungsrechtes weder direkt noch analog auf die IHKn anzuwenden seien. Zudem sei ein schriftlicher Antrag mit Finanzierungsplan nach den damals gültigen Richtlinien keine zwingende Antragsvoraussetzung gewesen. Es seien aber immer Gespräche mit entsprechenden Anträgen und mit Darstellung der finanziellen Situation erfolgt.

Die IHK habe niemals Zuwendungen ohne konkreten Bedarf vergeben oder gar aufgedrängt. Die Vergabe der Zuwendungen sei auch nie von der Rechnungsprüfungsstelle der IHKn beanstandet worden.

Die IHK Schwaben ist ungeachtet dessen den Anregungen des ORH weitgehend gefolgt und hat zwischenzeitlich ihr Förderwesen reorganisiert. Sie hat hierzu einheitliche Fördergrundsätze, Förderanträge und Bescheidmuster erarbeitet. Positiv ist zu bewerten, dass künftig grundsätzlich keine Förderungen mehr zu bereits begonnenen Maßnahmen gewährt werden sollen. Die von der IHK erarbeitete allgemeine Förderrichtlinie und das Muster des Bewilligungsbescheides sollten aber nochmals überarbeitet werden. So ist z. B. keine Festlegung der Finanzierungsart vorgesehen. Ohne diese Festlegung stellt jede Bewilligung eine Festbetragsfinanzierung dar, die auch bei Überfinanzierungen nicht rückforderbar ist. Ebenso fehlen Allgemeine Nebenbestimmungen zum Förderbescheid. Mit ihnen werden üblicherweise der Finanzierungsplan für verbindlich erklärt, eine auflösende Bedingung für den Fall der nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben oder die Änderung der Finanzierung verfügt und dem Zuwendungsempfänger Mitteilungspflichten auferlegt. Zudem hat die IHK Schwaben in ihrer allgemeinen Förderrichtlinie einige Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen für den Fall der Rückforderung abweichend vom Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt. Dies hält der ORH nicht für statthaft. Der ORH und das Wirtschaftsministerium haben der IHK deshalb entsprechende Korrekturen empfohlen.

21.4.2 Auftragsvergabe

Bei der Auftragsvergabe hat die IHK Schwaben die Vergabe- und Vertragsordnungen nur teilweise angewendet. So wurden z. B. einige Beschaffungen mit einem Auftragswert über 25.000 € nicht öffentlich ausgeschrieben. Die IHK hält sich für rechtlich nicht verpflichtet, diese Regelwerke zu beachten.

Dem widerspricht der ORH: Die IHK Schwaben hat bei der Ausführung des Wirtschaftsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Wie die öffentliche Hand unter Beachtung der Grundsätze der Freiheit des Wettbewerbs (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Chancengleichheit für die Unternehmen (Art. 3 Abs. 1 GG) Beschaffungen wirtschaftlich und sparsam vorzunehmen hat, ist in den Vergabe- und Vertragsordnungen geregelt. Diese werden im Übrigen unter Beteiligung des DIHK erarbeitet.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts muss die IHK Schwaben auch entsprechend Art. 55 BayHO diese Ordnungen beachten und ihre Aufträge grundsätzlich

öffentlich ausschreiben. Das für das Vergaberecht zuständige Wirtschaftsministerium hat festgestellt, dass die IHKn bei Aufträgen, welche die EU-Schwellenwerte⁸² überschreiten, als öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zur Ausschreibung nach VOB, VOL bzw. VOF verpflichtet sind.

Die IHK Schwaben beabsichtigt, ihr Vergabewesen in einer Richtlinie zu regeln. Ihre Eigenschaft als öffentliche Auftraggeberin im Sinne von § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen will sie anerkennen. Ebenso ist sie nunmehr grundsätzlich bereit, sich auch unterhalb der EU-Schwellenwerte an die Regelungen der VOL und der VOB anzulehnen.

21.5 Beteiligungen

21.5.1 Allgemeines

Die Prüfung des ORH beschränkte sich bei den Tochtergesellschaften auf die Betätigung der IHK Schwaben als Gesellschafterin.

Ende 2009 war die IHK Schwaben an 17 Gesellschaften unmittelbar⁸³ und an 2 Gesellschaften mittelbar beteiligt. Nennenswert ist insbesondere die hundertprozentige Tochtergesellschaft „IHK-Bildungshaus Schwaben - Gesellschaft für berufliche Weiterbildung mbH“ (WEBI) (Haushaltsvolumen 2009 über 5 Mio. €). Bei rd. der Hälfte der Mitarbeiter bewegen sich dort die Gehälter auf einem im Vergleich mit der Vergütungsstruktur im öffentlichen Dienst hohen Niveau. Bei den Führungskräften orientiert sich die Bezahlung grundsätzlich an den Bezügen von Beamten der Besoldungsordnung B.

Die WEBI wiederum ist zu 90 % an der „IHK-Bildungshaus Schwaben - Gesellschaft für Arbeit und Bildung mbH“ (ARBI) beteiligt (Haushaltsvolumen 2009 über 12 Mio. €). Nach außen firmieren diese beiden Gesellschaften als Führungsakademie, Technische Akademie und Wirtschaftsakademie.

Bei den Tochtergesellschaften waren i. d. R. Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräte als Gesellschaftsorgane eingerichtet.

⁸² Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 193.000 € und für Bauaufträge 4,845 Mio. € (= geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer).

⁸³ Darunter zehn Kleinstbeteiligungen mit bis zu 5 % Anteil am Gesellschaftskapital.

21.5.2 Feststellungen

Im Februar 2008 haben das Wirtschaftsministerium und die bayerischen IHKn „Grundsätze zur Gründung und Führung von Tochtergesellschaften“ vereinbart. Hierzu zählen u. a. der Vorbehalt der Zustimmung durch die Vollversammlung oder das Präsidium für Geschäfte von besonderer Bedeutung. Bei der IHK Schwaben mangelt es aber an Regelungen zu konkreten Geschäftsvorfällen und/oder Wertgrenzen, die eine Einwilligung der Vollversammlung erfordern.

21.5.3 Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des ORH sollte die Vollversammlung bei Tochterunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung auch in Anlehnung an die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“⁸⁴ zumindest in Entscheidungen zu folgenden Themen einbezogen werden:

- Geschäftsführer: Anzahl der erforderlichen Geschäftsführer, Maßstäbe und Bandbreiten für deren Gehälter und Nebenleistungen.
- Sonstige Beschäftigte: Beitritt zu einem Arbeitgeberverband, Abschluss eines Haustarifvertrages, Bestimmung eines für die Mitarbeiter entsprechend anzuwendenden Tarifvertrages oder Arbeitgeber-Richtlinien zu den Arbeitsvertragsbedingungen sowie die Festlegung der Anzahl und des Gehaltsbudgets für außertariflich Beschäftigte.
- Investitionen ab einer Höhe von 100.000 € im Einzelfall.

21.5.4 Stellungnahme der IHK Schwaben und des Wirtschaftsministeriums

Nach den Angaben der IHK Schwaben stehen Grundsatzentscheidungen über Grundstücks- und Beteiligungsgeschäfte sowie die Bestellung der Aufsichtsräte der Tochtergesellschaften aufgrund diverser Regelungen im Finanzstatut sowie in IHK-internen Richtlinien und Dienstanweisungen unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Vollversammlung. Eine darüber hinausgehende Ausdehnung des Regelwerkes lehnt die IHK Schwaben ab.

Das Wirtschaftsministerium führt aus, dass sämtliche IHKn eine Beteiligung der Vollversammlung in den von der IHK Schwaben genannten Fällen geregelt hätten. Es sei

⁸⁴ Public Corporate Governance Codex vom 30.06.2009, veröffentlicht u. a. unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

daher fraglich, inwieweit eine noch weitergehende Beteiligung der Vollversammlung zu einem zusätzlichen Erkenntnis- und Transparenzgewinn für deren Mitglieder führen könne. Zudem könne die Vollversammlung jederzeit durch Satzungsänderung weitere Zustimmungsvorbehalte regeln.

21.5.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass die Vollversammlung bei Tochtergesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung auch in die unter TNr. 21.5.3 genannten sowie vergleichbar wichtigen Entscheidungen einbezogen werden sollte. Hierbei handelt es sich um Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

21.6 Anpassung des Muster-Finanzstatuts des DIHK

Das Wirtschaftsministerium hat aufgrund der Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des ORH gegenüber dem Arbeitskreis Rechnungswesen der deutschen IHK anregt, das Muster-Finanzstatut, an dem sich alle IHK orientieren, um folgende Punkte zu ergänzen:

- Aufnahme einer Regelung, wonach die Vollversammlung oder ein beschließender Ausschuss mit jährlicher Unterrichtungspflicht an die Vollversammlung, an den die Vollversammlung ihr Beschlussrecht delegiert hat, über Vertragsbedingungen, Funktion und Vergütung einschließlich aller Nebenleistungen der Führungskräfte beschließt.
- Ergänzung der Personalübersicht um die jährlichen Aufwendungen, getrennt nach Führungskräften und sonstigen Mitarbeitern.
- Verpflichtende Beifügung eines Stellenplans zum Wirtschaftsplan jeder IHK, welcher die Personalstruktur dieser IHK nach Funktion, Verantwortlichkeit, Qualifikationsvoraussetzung und Vergütung festlegt.
- Offenlegung der Mittel für die beiden Blöcke „Linienpersonal“ und „Führungskräfte“ im Wirtschaftsplan.
- Einführung einer Muster-Vergabe- und einer Muster-Zuwendungsrichtlinie.

- Streichung der Möglichkeit der Liquiditätsrücklage und Zweckbindung anderer Rücklagen durch die Vollversammlung.⁸⁵
- Veröffentlichung des Jahresabschlusses jeder IHK in der IHK-Zeitschrift und im Internet.

Nach Ansicht des ORH werden entsprechende Änderungen im Muster-Finanzstatut die Haushaltstransparenz und die Wahrnehmung des Budgetrechts durch die Vollversammlung bei den IHKn erheblich verbessern. Er weist aber zum ersten Spiegelstrich nochmals darauf hin, dass die Vertragsbedingungen für Führungskräfte und sonstige Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Bezahlung von der Vollversammlung jedenfalls allgemein vorgegeben werden müssen. Eine Delegation dieser Befugnisse auf einen von der Vollversammlung eingesetzten Ausschuss entspräche nicht dem IHKG (vgl. TNrn. 21.3.2.1 und 21.3.5).

22 Förderung der Energietechnologie neu ausrichten

(Kap. 07 05 Tit. 893 75 und Kap. 13 12 Tit. 891 86)

Förderungen im Rahmen des Programms „Rationellere Energiegewinnung und -verwendung“ wurden häufig zur massiven Subventionierung einzelner Unternehmen eingesetzt, ohne auf die energiewirtschaftlichen Ziele des Staates zu achten. Der ORH fordert, künftig bei der Förderung strengere Maßstäbe anzulegen.

In den Jahren 2008 bis 2010 prüften die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Augsburg, Bayreuth und Regensburg den Vollzug des Bayerischen Programms „Rationellere Energiegewinnung und -verwendung (REV)“ anhand von 13 Projekten in den Jahren 2000 bis 2008. Diese decken 40 % des Zuschussvolumens ab.

22.1 Ausgangslage

Seit 1990 fördert der Freistaat im Rahmen des REV-Programms Maßnahmen, die der Entwicklung (Entwicklungsvorhaben) oder der Demonstration und Einführung (Demonstrationsvorhaben) neuer Energietechnologien dienen. In den Jahren 2000 bis 2008 betragen die Ausgaben zwischen 11 und 17 Mio. € jährlich.

⁸⁵ Anmerkung des ORH: Hierbei handelt es sich um Rücklagen, die über die vorrangig zu bildende Ausgleichsrücklage (= notwendige Betriebsmittelreserve in Höhe von maximal 50 % der Betriebsaufwendungen) hinaus gebildet werden dürfen.

Nach den Richtlinien zur Durchführung des REV-Programms⁸⁶ können Unternehmen eine Zuwendung erhalten, die ihren Sitz oder eine Niederlassung in Bayern haben. Im Gegensatz zu anderen Technologieprogrammen (z. B. Bayerisches Technologieförderungs-Programm)⁸⁷ können hier nicht nur kleine und mittlere, sondern auch große Unternehmen und Konzerne gefördert werden. Für die Förderung bestehen u. a. folgende vorhabenbezogene Voraussetzungen:

- Entwicklungsvorhaben sind förderfähig, wenn sie wegen ihrer Kosten ohne die Zuwendung unterbleiben oder nur erheblich verzögert durchgeführt würden. Das ist insbesondere bei neuen, innovativen und technologisch risikoreichen Entwicklungen der Fall (Nr. 4.1.1 der REV-Richtlinie).
- Demonstrationsvorhaben sind förderfähig, wenn sie wegen der besonderen Bedeutung der neuen Technologie in der Einführung beschleunigt werden sollen. Das technische bzw. betriebliche und damit wirtschaftliche Risiko muss erheblich sein. Ferner müssen für Unternehmen derselben Branche bzw. vergleichbare Vorhabensträger aus dem Vorhaben verwertbare Erkenntnisse abgeleitet oder nachahmenswerte Problemlösungen demonstriert werden können (Nr. 4.1.2 der REV-Richtlinie).
- In jedem Fall muss das Vorhaben in Bayern durchgeführt werden (Nr. 4.2 der REV-Richtlinie), wobei die Mittel landesweit und bei Demonstrationsvorhaben auch für Investitionen eingesetzt werden können.

Die Höhe der Förderung richtet sich einerseits nach den Kosten und Risiken sowie der technologischen und energiewirtschaftlichen Bedeutung des Vorhabens und andererseits nach der Finanzkraft des Antragstellers (Nr. 5.1.1 der REV-Richtlinie). In diesem Rahmen können Zuschüsse bis zu 30 %, in Ausnahmefällen sogar bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden (Nr. 5.1.2 der REV-Richtlinie). Die Konditionen des REV-Programms sind damit günstiger als etwa die der Regionalförderung. Bewilligt werden die Zuwendungen vom Wirtschaftsministerium.

⁸⁶ Bekanntmachung des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 13.07.1990 - Nr. 6294 c1 - VI/3 b - 33 223; neu gefasst durch Bekanntmachung des Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 31.03.2011 - Gz. VI/2 - 6294 c/2393/1.

⁸⁷ Vgl. ORH-Bericht 2010 TNr. 24.

22.2 Prüfungsfeststellungen und Würdigung zu Einzelfällen

22.2.1 Energieverbund von Verwaltungsgebäuden

22.2.1.1 Ein führendes Versicherungsunternehmen ergänzte seine Verwaltungsgebäude um weitere Bauten, u. a. für ein Rechenzentrum. Mit dem als Demonstrationsvorhaben geplanten Projekt war ein energetisch optimaler Betrieb aller Gebäude durch einen Energieverbund der Liegenschaften, eine Kraft-Wärme-Kälte-Kopplung, der Einsatz von Geothermie, eine solare sorptionsgestützte Kühlung sowie die Abwärmenutzung des Rechenzentrums beabsichtigt. Es sollte diese Komponenten technisch miteinander verbinden und steuerbar machen. Mit der Maßnahme wollte das Unternehmen den Primärenergiebedarf um 22 % und die CO₂-Emissionen sogar um 40 % senken. Das Projekt wurde mit knapp 3 Mio. € (Fördersatz: 24,8 %) gefördert. Die gesamten Investitionskosten des Projekts (rd. 13 Mio. €) betragen etwa 1 % des jährlichen Cashflows des Unternehmens.

22.2.1.2 Nach Feststellungen des ORH entsprachen die Maßnahmen dem Stand der Technik. Externe, über die Energie- und Kosteneinsparungen des Unternehmens hinausgehende Effekte wurden nicht nachgewiesen. Das Demonstrationsvorhaben kann zwar besichtigt werden; die Lösung wurde aber nicht publiziert und konnte so auch energiewirtschaftlich keine weitere Wirkung entfalten. Damit sind nach Auffassung des ORH die Voraussetzungen für ein Demonstrationsvorhaben nach Nr. 4.1.2 der REV-Richtlinie nicht erfüllt. Die Verwaltung hat ferner bei der Bewilligung die starke Eigenfinanzierungskraft des Unternehmens nicht genügend gewürdigt.

22.2.1.3 Das Wirtschaftsministerium führt in seiner Stellungnahme aus, die Maßnahme sei zwar jetzt Stand der Technik, jedoch noch nicht zum Zeitpunkt der Förderung. Im Übrigen solle die Breitenwirkung verbessert werden.

22.2.2 Rollenglühofen in einem Porzellanwerk

22.2.2.1 Ein Porzellanunternehmen mit Sitz in einem strukturschwachen Gebiet wollte eine ältere Fertigung durch eine Produktionsstraße mit einem modernen Rollenglühofen ersetzen und hierdurch eine Energieeinsparung von 56 % erzielen. Die Gesamtinvestition belief sich auf rd. 16 Mio. €.

Das Unternehmen nahm mit der zuständigen Regierung wegen einer Zuwendung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) Kontakt auf. Um eine möglichst hohe Förderung zu erreichen, wurde der Rollen-

glühofen mit etwa einem Drittel der Investitionssumme nicht aus GA-Mitteln, sondern nach dem REV-Programm gefördert. Hier betrug der Fördersatz 23,3 %, während die restlichen Maßnahmen mit einem GA-Zuschuss von lediglich 13,5 % gefördert wurden.

22.2.2.2 Nach Auffassung des ORH ist durch den höheren Fördermitteleinsatz nicht einmal der nach Nr. 4.1.2 Spiegelstrich 1 der REV-Richtlinie erforderliche Beschleunigungseffekt eingetreten. Das Unternehmen hätte das Vorhaben „Rollenglühofen“ ohnehin auch bereits mit dem niedrigeren Fördersatz durchgeführt. Es hat die zusätzliche Förderung somit gerne empfangen, ohne dass dies jedoch die Entscheidung über die Durchführung des Projekts noch beeinflusst hätte (Mitnahmeeffekt). Außerdem kann ein energiewirtschaftlicher Effekt über die Senkung der Energiekosten des Zuwendungsempfängers hinaus nicht festgestellt werden.

22.2.2.3 Das Wirtschaftsministerium hebt hervor, bei den im REV geförderten Teilinvestitionen handele es sich um die vom Standard abweichenden, besonders energiesparenden und innovativen Anlagekomponenten mit Erprobungs- und Demonstrationspotenzial. Die Förderung sei also richtliniengemäß gewesen und kein Mitnahmeeffekt. Eine Förderung nur aus GA-Mitteln würde in derartigen Fällen Unternehmen in besonders strukturschwachen Gebieten benachteiligen und böte keinen Anreiz, in innovative Komponenten für eine zukunftsfähigere Produktionslinie zu investieren.

22.2.3 Herstellung von Kunststoffvliesen

22.2.3.1 Ein bayerisches Unternehmen der Kunststoff verarbeitenden Industrie fertigt für seinen internationalen Konzernverbund Kunststoffvliese und wird von der Konzernmutter finanziert. Das Unternehmen wollte in seinem Werk eine neue Fertigungslinie als Ersatz- und Erweiterungsinvestition aufbauen.

Die Investition von 22,5 Mio. € wurde mit einem Zuschuss von knapp 3 Mio. € (Fördersatz 13,3 %) aus dem REV-Programm gefördert. Die Bewilligung ging von einem „Demonstrations-Entwicklungsvorhaben“ aus, also einer Kombination aus Entwicklung neuer Energietechnik und Demonstrationsobjekt. Wesentliche Energieeinsparungen sollten sich durch das neue Produktionsverfahren, aber auch durch das geringere Flächengewicht der hergestellten Vliese ergeben.

22.2.3.2 Nach den Feststellungen des ORH wurden keine neuen Energietechnologien entwickelt, sondern es handelte sich nur um Verfahrensinnovationen. Diese stellen aber keine förderfähigen Entwicklungsvorhaben im Sinne von Nr. 4.1.1 der REV-Richtlinie

dar, weil nach Nr. 1 der REV-Richtlinie die Zuwendungen zum Zweck haben sollen, speziell neue Energietechnologien zu ermöglichen.

Auch als Demonstrationsvorhaben im Sinne von Nr. 4.1.2 der REV-Richtlinie war das Vorhaben nicht förderfähig, weil die neue Fertigungslinie dem Unternehmen einen Vorsprung gegenüber der Konkurrenz verschaffen sollte. Unternehmen derselben Branche sollten also gerade nicht verwertbare Erkenntnisse daraus ableiten oder Problemlösungen nachahmen können. Nach Auffassung des ORH war die neue Fertigungslinie daher weder als Entwicklungs- noch als Demonstrationsvorhaben gem. Nrn. 4.1.1 und 4.1.2 der REV-Richtlinie förderfähig.

22.2.3.3 Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums sind auch energiesparende Verfahrensinnovationen als Teil neuer Energietechnologien nach den REV-Richtlinien förderfähig.

22.2.4 Erweiterung von Produktionskapazitäten

22.2.4.1 In einer grenznahen Industrieregion erweiterten zwei verbundene Unternehmen international agierender Konzerne im Jahr 2007 ihre Anlagen, um die Produktionskapazitäten für chemische Basisprodukte zu erhöhen. Die Gesamtkosten der Anlagen-erweiterung bei dem einen Unternehmen beliefen sich auf rd. 640 Mio. €, bei dem anderen Unternehmen auf rd. 200 Mio. €. Das eine Unternehmen beantragte für zwei Teilprojekte mit Kosten von zusammen 63 Mio. € Zuschüsse im Rahmen des REV-Programms, das andere für ein Teilprojekt mit Kosten von rd. 29 Mio. €. Durch neue Herstellungsverfahren und Techniken sollten erhebliche Energieeinsparungen erzielt werden. Alle drei Teilprojekte wurden als Demonstrationsvorhaben gefördert; das erste Unternehmen erhielt Zuwendungen von rd. 10 Mio. €, das zweite einen Zuschuss von rd. 5 Mio. €.

22.2.4.2 Nach Auffassung des ORH waren wiederum die Fördervoraussetzungen gem. Nr. 4.1.2 der REV-Richtlinie für ein Demonstrationsvorhaben nicht erfüllt, weil die neuen, energiesparenden Techniken einen Innovationsvorteil im Wettbewerb darstellten, den die Unternehmen gerade nicht preisgeben wollten. Deshalb hat eines der beiden Unternehmen entsprechenden Patentschutz beantragt. Die Vorhaben bieten daher gerade nicht die Möglichkeit, dass Unternehmen derselben Branche verwertbare Erkenntnisse daraus ableiten können oder nachahmenswerte Problemlösungen demonstriert werden, wie Nr. 4.1.2 der REV-Richtlinie dies für zuwendungsfähige Maßnahmen fordert. Bei Zuschüssen von 1,6 bzw. 2,5 % der Gesamtinvesti-

tionskosten gehen von der staatlichen Förderung auch keine Anreizwirkungen aus, sondern sie bewirken lediglich Mitnahmeeffekte.

22.2.4.3 Das Wirtschaftsministerium weist darauf hin, dass geförderte Innovationen, die durch Patente geschützt sind, im Wege von Lizenzen auch durch andere Firmen genutzt werden können.

22.2.5 Ansiedlung eines industriellen Forschungsunternehmens

22.2.5.1 Ein Forschungsunternehmen beabsichtigte im Jahr 2004 die Errichtung eines Forschungszentrums in Deutschland. Das Forschungsunternehmen ist Teil eines internationalen Großkonzerns und entwickelt innovative Basistechnologien im Vorfeld einer industriellen Produktion in einem Zeitrahmen von zehn Jahren vor der Markteinführung. Die weiteren Entwicklungsschritte werden in den produzierenden Geschäftsbereichen des Konzerns erfolgen, die allerdings nicht in Bayern angesiedelt sind.

Der Freistaat bemühte sich intensiv um eine Ansiedlung des Forschungsunternehmens in Bayern, und zwar in direkter Nachbarschaft zu einer Universität im Großraum München. Im Jahr 2002 schlossen das Unternehmen und der Freistaat eine Vereinbarung. Darin sagte der Freistaat dem Unternehmen für die Ansiedlung in Bayern die benötigte Fläche auf dem Universitätsgelände zu einem günstigen Erbpachtzins und eine Kooperation mit der Universität sowie Fördermittel von 10 bis 15 Mio. € zu. Nähere Einzelheiten standen zum damaligen Zeitpunkt noch nicht fest.

Die Forschungseinrichtung wurde im Sommer 2004 eröffnet. Das Wirtschaftsministerium hatte zum Zeitpunkt der Prüfung rd. 9 Mio. € an Zuschüssen zugunsten des Unternehmens aus verschiedenen Förderprogrammen bewilligt. Der ORH hat sieben Fälle mit Zuwendungen von insgesamt 4 Mio. € geprüft. Der Fördersatz betrug jeweils rd. 40 %.

In den Bewilligungsbescheiden wurden abweichend von den sonstigen Handhabungen die Nebenbestimmungen zugunsten des Unternehmens abgeändert. Nach der üblichen Regelung durften die Ergebnisse des Vorhabens innerhalb eines Verwertungszeitraums von drei Jahren nicht außerhalb Bayerns umgesetzt werden. Durch die Änderung sollte die Umsetzung nur noch „nach Möglichkeit in Bayern“ erfolgen. Außerdem durften nun auch Drittunternehmen die Verwertung vornehmen.

Die bewilligten Fördersätze überschritten den Regelwert von 30 % deutlich. Eine Begründung dafür ist nicht dokumentiert.

22.2.5.2 Der ORH konnte in keinem der geprüften Fälle feststellen, dass die energiewirtschaftlichen Ziele des REV-Programms durch die geförderten Vorhaben erreicht wurden.

Hinzu kommt, dass das Wirtschaftsministerium bei den Fördersätzen den Ausnahmefall zum Regelfall gemacht hat, entgegen Nr. 5.1.2 der REV-Richtlinie.

Von der Förderung profitiert das internationale Konzern-Unternehmen; die Verwertung der Projektergebnisse mit entsprechender Serienproduktion und Beschäftigungseffekten wird weit überwiegend im Ausland stattfinden. Bei den vorgenommenen Änderungen der Nebenbestimmungen zur Förderung handelt es sich um eine bewusste Relativierung des Bayern-Effekts im Vergleich zu sonstigen Fördermaßnahmen. Die mit der REV-Förderung angestrebte Wirkung tritt jedenfalls nicht in Bayern ein.

Der ORH hält nur dann eine Förderung für gerechtfertigt, wenn alle Voraussetzungen nach dem REV-Programm erfüllt sind und ein wirtschaftlicher Effekt in Bayern erreicht wird.

22.2.5.3 Das Wirtschaftsministerium verweist auf den internationalen Standortwettbewerb bei der Ansiedlung des Forschungszentrums. Bei den Verhandlungen auf höchster politischer Ebene sei es auch um die Fördermöglichkeiten gegangen. Der Fördersatz von 40 % sei dadurch begründet, dass es sich um grundlagenorientierte Projekte handle, bei denen die konkreten Produktionsstandorte noch nicht feststanden, die Fertigung aber nach Möglichkeit in Bayern und unter Einbeziehung industrieller Partner aus Bayern erfolgen sollte.

22.3 Gesamtwürdigung des ORH

Die Ausführungen des Wirtschaftsministeriums überzeugen nicht.

- Die vom Wirtschaftsministerium getroffene Auswahl der insgesamt geprüften Förderfälle erfolgte weniger nach energie-, als vielmehr nach standortpolitischen Erwägungen. Es entstand der Eindruck, dass gerade in diesen Fällen die Voraussetzungen des Förderprogramms nicht hinreichend geprüft wurden. Das Wirtschaftsministerium konnte nicht nachweisen, ob und inwieweit die Ziele der Energieeinsparung tatsächlich erreicht wurden.
- Das REV-Programm erweist sich als nahezu universell einsetzbares Förderinstrument, da fast alle größeren Investitionen eine energiewirtschaftliche Komponente mit einem gewissen Innovationsgehalt besitzen.

- Das Kriterium der Energieeffizienz war meist einzelbetrieblich und dort auch nur auf herausgelöste Teilaspekte bezogen. Es wurden Maßnahmen als Demonstrationsvorhaben gefördert, bei denen schon im Bewilligungsverfahren erkennbar war, dass die Weitergabe von Erkenntnissen (Demonstrationseffekt) nicht beabsichtigt war. Diese Förderungen benachteiligten andere Unternehmen als Marktteilnehmer.

22.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium sieht die Fördervoraussetzungen des REV-Programms bei allen genannten Projekten als erfüllt an.

Mittlerweile habe es das Förderverfahren konzentriert und die Förderrichtlinien zum 01.04.2011 geändert. Die Anregungen des ORH auch bezüglich quantitativer Energieeinsparungen und externer Berichterstattung über die geförderten Projekte habe es als Auflagen in die Zuwendungsbescheide neu aufgenommen.

Die energiewirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen des Staates standen und stünden auch weiterhin im Vordergrund.

22.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Folgen des Klimawandels und die zunehmende Verknappung und Verteuerung von Energie und Rohstoffen stellt auch die bayerische Wirtschaft vor große Herausforderungen. Der dadurch für die Unternehmen entstehende Kostendruck ist oftmals Anreiz genug für energiesparende Entwicklungen und Investitionen.

Förderungen im Rahmen des REV-Programms wurden häufig zur massiven Subventionierung einzelner Unternehmen eingesetzt, ohne auf die energiewirtschaftlichen Ziele des Staates zu achten. Auch im Gesamtinteresse der bayerischen Wirtschaft empfiehlt der ORH, das REV-Programm entsprechend den aktuellen energiepolitischen Zielsetzungen neu auszurichten und stärker auf Vorhaben von übergreifender Bedeutung zu konzentrieren.

23 U-Bahn-Förderung; Prüfverfahren erst nach über 20 Jahren abgeschlossen

Eine Regierung hat erst zwanzig Jahre nach Inbetriebnahme einer U-Bahn-Linie das Prüfverfahren abgeschlossen. Sie hat die Zuweisung von Fördermitteln von 50 Mio. € endgültig als richtig bestätigt, ohne dies begründen zu können. Sie hat ihre Prüfungspflichten in erheblichem Umfang verletzt.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach haben 2009/2010 die zweckentsprechende Mittelverwendung für den Bau eines Teilschnitts einer U-Bahn-Linie geprüft.

23.1 Ausgangslage

Eine Regierung gewährte Fördermittel von 37,3 Mio. € aus dem GVFG⁸⁸ und 12,4 Mio. € aus dem FAG⁸⁹ für den Bau des Teilschnitts einer U-Bahn-Linie mit Gesamtkosten von 68,8 Mio. €. Die zuwendungsfähigen Kosten betragen 62,1 Mio. €.

Mit dem Zuwendungsbescheid⁹⁰ wird der Zuwendungsempfänger verpflichtet, Baurechnungen zum Nachweis einer zweckentsprechenden Mittelverwendung zu führen. Diese bestehen u. a. aus dem Bauausgabebuch, den Rechnungsbelegen und den Abrechnungsunterlagen zu den Schlussrechnungen (Verdingungs-, Vertrags-, Ausführungs- und Berechnungsunterlagen für die Kostenansätze wie Aufmaßblätter, Massenberechnungen, Abrechnungszeichnungen usw.).

Die Verwaltung hat anhand der Baurechnungen stichprobenweise die zweckentsprechende Mittelverwendung zu prüfen.⁹¹ Bei allen geförderten U-Bahn-Baumaßnahmen erfolgt dies mit dem Horizontalen Verwendungsnachweis (HVN).

Die Regierung fasst dabei die Zuwendungen jeweils für alle Einzelmaßnahmen eines Jahres zusammen und zahlt pauschal aus. Im HVN werden dementsprechend die Kosten aller Einzelmaßnahmen über mehrere Jahre zusammengefasst und gemeinsam geprüft. Ein solches Verfahren wird seit den großen parallel durchgeführten

⁸⁸ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (gültig bis 31.12.2006, ab 01.01.2007 Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), zuständig: Wirtschaftsministerium.

⁸⁹ Finanzausgleichsgesetz, zuständig: Finanzministerium.

⁹⁰ Vgl. Nr. 6 ANBest-K (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften).

⁹¹ Ziffer 11.1 VV zu Art. 44 BayHO.

U-Bahn-Baumaßnahmen praktiziert, um Über- und Unterzahlungen bei den einzelnen Maßnahmen auszugleichen.

23.2 Feststellungen des ORH

23.2.1 Fehlende Unterlagen und Nachweise

Seit der Anforderung des ORH vom 03.11.2009 konnte die Regierung die Unterlagen und Nachweise des Zuwendungsempfängers nicht vorlegen, die für die Prüfung der Maßnahme notwendig waren. Sie konnte nicht plausibel darlegen, auf welcher Basis der Schlussbescheid 2008 erlassen wurde.

Es konnte auch nicht geklärt werden, ob diese Unterlagen zum Zeitpunkt der Verwendungsnachweisprüfung 2004 bis 2008 vorhanden waren. Dies gilt insbesondere für den Zuwendungsbescheid für die GVFG-Mittel (37,3 Mio. €).

23.2.2 Unzulässige Prüfungsbeschränkung

Die Regierung prüfte keinen Vorgang, der bereits durch Beauftragte des Zuwendungsempfängers (Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Revisionsamt) geprüft worden war.⁹²

23.2.3 Lange Verfahrensdauer

Die Regierung schloss erst 20 Jahre nach Ende der Maßnahme die Verwaltungsprüfung ab.

Sie prüfte die Zwischenverwendungsnachweise „horizontal“ für die Zeiträume von 1983 bis 1984, von 1985 bis 1987, von 1988 bis 1992 und von 1993 bis 1997 für insgesamt 18 U-Bahn-Maßnahmen. Nach Vorlage des endgültigen Verwendungsnachweises 1995 für die gegenständliche Maßnahme und des HVN von 2004 schloss sie die Förderung für das gesamte Vorhaben mit Schlussbescheid vom 21.08.2008 ab.

Zwischen der Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn vom 30.09.1982 und der Vorlage des endgültigen Verwendungsnachweises vom 17.10.1995 vergingen 13 Jahre, bis zum abschließenden Schlussbescheid 26 Jahre. Zwischen der Inbetriebnahme und dem abschließenden Schlussbescheid lagen 20 Jahre.

Die tatsächliche Bauzeit betrug demgegenüber nur 5 Jahre (1983 bis 1988).

⁹² RS vom 21.09.1999.

23.3 Würdigung und Forderung des ORH

Die Regierung hat ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde in erheblichem Maße verletzt. Sie hätte unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises stichprobenweise u. a. prüfen müssen, ob der Verwendungsnachweis den Anforderungen des Zuwendungsbescheides entspricht. Sie hätte auch prüfen müssen, ob Anhaltspunkte für Erstattungsansprüche gegeben waren.⁹³

Es sind keine sachlichen Gründe erkennbar, weshalb die Regierung beim System des HVN geblieben ist und das Zuwendungsverfahren nicht zügig auf der Grundlage des vorläufigen Verwendungsnachweises vom 01.04.1992 und des endgültigen Verwendungsnachweises aus dem Jahr 1995, sondern erst mit Schlussbescheid vom 21.08.2008 abgeschlossen hat.

Die lange Dauer des Förderverfahrens ist auch durch das System des HVN verursacht.

23.3.1 Fehlende Unterlagen und Nachweise

Der ORH fordert:

- Für einen lückenlosen Nachweis beim Einsatz staatlicher Mittel zu sorgen und ggf. förderrechtliche Konsequenzen zu ziehen.
- Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwendungsnachweisführung entsprechende konkrete Auflagen in die Zuwendungsbescheide aufzunehmen. Dies gilt insbesondere auch für Aufbewahrungs- und Nachweispflichten bis zur Rechnungsprüfung. Die Regierung hat die Einhaltung dieser Auflagen zu überwachen. Nur so kann der ORH sein Prüfungsrecht nach Art. 88 ff. BayHO uneingeschränkt wahrnehmen.

Zusammenfassend fordert der ORH deshalb erneut,⁹⁴ die Prüfung der Verwendungsnachweise bei Projekten mit hohen Kosten zu intensivieren und qualifizierte Stichproben durchzuführen.

⁹³ Siehe Nr. 11 VVK (Anlage 3 zu Art. 44 BayHO).

⁹⁴ Vgl. LT-Beschluss vom 25.06.2008, LT-Drucksache 15/10908.

23.3.2 Unzulässige Prüfungsbeschränkung

Prüfungen durch Beauftragte des Zuwendungsempfängers haben nicht das gleiche Ziel. Der Ausschluss einer zuwendungsrechtlichen Prüfung aus nicht sachgerechten Gründen steht im Widerspruch zur Prüfungspflicht der Regierung.

Der ORH fordert, die zweckentsprechende Mittelverwendung durch eigene Prüfungen sicherzustellen.⁹⁵

23.3.3 Lange Verfahrensdauer

Der ORH fordert, die Prüfmethode vom HVN-Verfahren auf die sonst übliche Verfahrensmethode („Vertikale Prüfung“ der Einzelmaßnahmen) umzustellen und die Förderverfahren zeitnah abzuschließen.

So kann der ORH die Verwaltung aktuell prüfen, sein Prüfungsrecht nach Art. 88 ff. BayHO uneingeschränkt ausüben und ggf. dem Landtag berichten. Darüber hinaus kann die Verwaltung Prüfungsfeststellungen so stärker bei neuen Förderverfahren berücksichtigen.

23.4 Stellungnahme der Verwaltung

Dem Wirtschaftsministerium ist nicht bekannt, warum die Regierung die vorliegenden Unterlagen nur unvollständig geprüft habe. Es könne nicht mehr verlässlich recherchiert werden, ob zum Zeitpunkt der Prüfung durch die Regierung entsprechende Unterlagen vorgelegen hätten.

Die Verwaltung werde der Aufforderung des ORH, für einen lückenlosen Nachweis beim Einsatz staatlicher Mittel zu sorgen, künftig Rechnung tragen. Darüber hinaus werde in Zukunft in den Bescheiden dezidiert auf die Aufbewahrungspflicht nach ANBest-K hingewiesen.

Das Wirtschaftsministerium sichert zu, bei noch nicht abgeschlossenen Verwendungsnachweisen die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften vollumfänglich zu beachten und die Ergebnisse von Prüfeinrichtungen des Zuwendungsempfängers nicht ungeprüft zu übernehmen.

⁹⁵ Siehe dazu Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen des Freistaates Bayern an kommunale Körperschaften, Anlage 3 zu den VV zu Art. 44 BayHO (Ziffer 13 VV zu Art. 44 BayHO).

Die gegenständliche Maßnahme habe erst mit Vorlage des HVN aus dem Jahr 2004 endgültig abgeschlossen werden können. Daher habe die Regierung ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde nicht verletzt.

Die durchschnittliche Dauer der Prüfung von Verwendungsnachweisen bei U-Bahn-Maßnahmen betrage von Beginn des jeweils zu betrachtenden HVN-Zeitraumes bis zur abschließenden Prüfung durch die Regierung vor 1990 im Schnitt 16 Jahre, ab den 1990er Jahren etwa 8 bis 10 Jahre. Dies sei dem Verfahren des HVN, dem immensen Arbeitsaufwand sowie der Maßnahmenfülle und der für eine raschere Bearbeitung unzureichenden Personalausstattung geschuldet.

Das Wirtschaftsministerium sichert zu, der Forderung des ORH nachzukommen, Fördervorhaben entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorschriften zeitnah abzuschließen. Künftig werde deswegen auf noch ausstehende und noch nicht abschließend geprüfte Verwendungsnachweise das Verfahren des HVN nicht mehr angewandt.

23.5 Zusammenfassende Würdigung des ORH

Der ORH hält es nach wie vor für erforderlich, dass eine zügige Abwicklung bei großen Fördermaßnahmen sichergestellt wird. Das System des HVN ist nicht mehr zeitgemäß und verzögert den Abschluss des Förderverfahrens erheblich. Die überlange Dauer des Prüfverfahrens kann zu einem Verlust von Ansprüchen des Staates beitragen.

Insgesamt wurden Mittel in Höhe von fast 50 Mio. € ausbezahlt. Es konnte nicht geklärt werden, ob der Zuwendungsempfänger die entsprechenden Ausgaben gegenüber der Verwaltung nachgewiesen hat.

Bei einer Maßnahme mit einer Bauzeit von 5 Jahren erscheint ein Prüfungszeitraum von über 20 Jahren völlig unangemessen. Die Regierung hat versäumt, auf eine rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise hinzuwirken. Hinzu kommt, dass beim HVN noch weitere Verzögerungen eintreten, weil systembedingt auch Zeiträume nach Abschluss der Maßnahme einbezogen werden.

Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

24 Zu wenig Nutzen aus der Förderung von privaten Maßnahmen in der Dorferneuerung

(Kap. 08 03 Tit. 892 87)

Die Fördermittel für private Maßnahmen in der Dorferneuerung müssen zielgerichteter eingesetzt werden. Insbesondere sollte von dem bisher praktizierten „Gießkannenprinzip“ abgerückt und der Schwerpunkt mehr auf die Innenentwicklung der Dörfer und die Ortskernverdichtung gelegt werden. Das Landwirtschaftsministerium muss seine Steuerungsfunktion stärker wahrnehmen und das Förderverfahren verbessern.

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg und Würzburg haben 2009/2010 in einer Querschnittsprüfung schwerpunktmäßig den Vollzug der Förderung von privaten Maßnahmen in der Dorferneuerung geprüft. Von insgesamt 2.321 wurden 583 Förderfälle (25 %) mit 815 Einzelmaßnahmen geprüft. Zu den örtlichen Erhebungen bei sechs Ämtern für Ländliche Entwicklung (ÄLE) wurden die geförderten Maßnahmen auch vor Ort besichtigt.

24.1 Sachverhalt

Das Bayerische Dorfentwicklungsprogramm soll der nachhaltigen Verbesserung der Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse auf dem Land dienen. Durch die Dorferneuerung⁹⁶ sollen u. a.

- die Innenentwicklung der Dörfer gefördert,
- der eigenständige Charakter ländlicher Siedlungen erhalten sowie
- ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Potenziale der ländlichen Räume gestärkt werden.

⁹⁶ Dorferneuerungsrichtlinien zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms (DorfR) vom 05.05.2009 (AllMBl S. 198).

Derzeit werden in ca. 700 Kommunen mit 2.200 Ortsteilen Dorferneuerungsverfahren durchgeführt.

Im Rahmen der Dorferneuerung werden neben öffentlichen Maßnahmen (z. B. Straßen und Wege, öffentliche Gebäude und Plätze) auch private Maßnahmen⁹⁷ gefördert. Letztere sind:

- Dorfgerechte Bau-, Erhaltungs- und Gestaltungsmaßnahmen an Wohn- und Wirtschaftsgebäuden oder an ortsplannerisch, kulturhistorisch oder denkmalpflegerisch besonders wertvollen Gebäuden.
- Abbruch und Entsorgung und dorfgerechte Ersatz- und Neubauten zur gestalterischen Anpassung oder zur Innenentwicklung.
- Dorfgerechte Gestaltung von Vorbereichs- und Hofräumen.

Dorfgerecht sind nach den DorfR Maßnahmen, die den Zielen der Planungen zur Dorferneuerung (v. a. Dorferneuerungsplan) Rechnung tragen.

Von den sieben ÄLE wurden für private bauliche Maßnahmen im Zeitraum 2006 bis Mitte 2009 insgesamt 35,5 Mio. € Fördermittel ausgereicht.

**Auszahlung Förderung Private Dorferneuerungsmaßnahmen
im Zeitraum von Januar 2006 bis Mitte 2009 (Mio. €)**

Tabelle 28

Regierungsbezirke	Auszahlung
Oberbayern	2,2
Niederbayern	2,6
Oberpfalz	3,0
Oberfranken	9,1
Mittelfranken	12,4
Unterfranken	3,6
Schwaben	2,6
Summe	35,5

Quelle: Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Der Fördersatz beträgt gegenwärtig bei ländlich-dörflicher Bausubstanz bis zu 30 % der förderfähigen Ausgaben, maximal 30.000 € je Anwesen; besonders wertvolle

⁹⁷ Maßnahmenarten Nr. 2.11 „Ländlich-dörfliche Bausubstanz“ und Nr. 2.12 „Vorbereichs- und Hofräume“, Anlage 1 zu Nr. 2 DorfR.

Gebäude erhalten einen erhöhten Fördersatz bis zu 60 % (maximal 60.000 € je Anwesen). Für Vorbereichs- und Hofräume werden Zuwendungen bis zu 30 % der förderfähigen Ausgaben gewährt, maximal 10.000 € je Anwesen.

24.2 Prüfungsfeststellungen und Bewertung

24.2.1 Förderverfahren

Von den 583 geprüften Anträgen waren 345 (59 %) wegen formaler Mängel zu beanstanden:

- Antragsverfahren waren oft fehlerhaft.

Der Antragsteller hat im Antrag die voraussichtlichen Gesamtkosten der geplanten Maßnahme anzugeben. Ohne Angabe der Gesamtkosten ist eine geordnete Finanzplanung nicht möglich.

Bei 117 Anträgen (20 %) fehlte die Angabe der Gesamtkosten. Die Antragsteller wurden auch nicht aufgefordert, diese Angaben nachzuholen. Die Verwaltung hat trotz unvollständiger Unterlagen Förderungen in Aussicht gestellt.

- Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn wurde generell erteilt.

Die ÄLE haben in allen Fällen eine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn erteilt. Das Haushaltsrecht⁹⁸ lässt dies nur in Ausnahmen zu, damit keine Vorwegfestlegungen für künftige Haushalte vorgenommen werden und Abfinanzierungen sich nicht über Jahre erstrecken. Eine generelle Ausnahmegenehmigung des Finanzministeriums liegt nicht vor.

In 268 Förderfällen (46 %) wurde eine Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn auch dann erteilt, wenn der Zuwendungsempfänger die Zustimmung nicht beantragt hatte. Dies ist auch ein Indiz für eine mangelnde Prioritätensetzung bei der Förderung.

- Begründung der Fördersatzhöhe fehlte häufig.

Die Verwaltung hat das Ergebnis der Antragsprüfung und damit auch die Begründung für die Höhe der Förderung zu vermerken.

⁹⁸ VV Nr. 1.3 zu Art. 44 BayHO.

In 286 Förderfällen (49 %) fehlte ein solcher Vermerk. Für vergleichbare Förderfälle wurden häufig sehr unterschiedliche Fördersätze gewährt, ohne dass dies sachlich begründet war.

- Kostensteigerungen und zusätzliche Maßnahmen wurden zu Unrecht gefördert.

Bei 212 Förderfällen (36 %) wurden nach Aktenlage bei der Prüfung Kostensteigerungen sowie zusätzliche Maßnahmen im Nachhinein gefördert.

Zwei Ämter förderten grundsätzlich keine Kostensteigerungen (es sei denn, sie waren ausdrücklich genehmigt worden).

Zwei andere Ämter verfahren sehr großzügig und haben in hohem Umfang nicht angezeigte Kostensteigerungen gefördert.

Hier zeigt sich, dass es an einer Steuerung durch das Landwirtschaftsministerium fehlt. Eine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich.

Die aufgezeigten Mängel im Förderverfahren sind Verstöße gegen Haushaltsrecht. Verbindliche Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums, die einen einheitlichen und haushaltsrechtlich ordnungsgemäßen Vollzug sicherstellen, sind erforderlich.

24.2.2 Verwaltungsaufwand

Die Fördersumme betrug im Schnitt 4.800 € je Fall. Jedes Projekt wurde von den Beamten i. d. R. zweimal vor Ort besichtigt. Der Verwaltungsaufwand war in den ÄLE sehr unterschiedlich.

Der ORH hält eine zweimalige Einsichtnahme vor Ort angesichts der niedrigen Fördersummen für nicht angebracht. Zudem sollte der Verwaltungsaufwand im Amt besser gesteuert werden.

24.2.3 Förderungen am Ortsrand nicht zielführend

Nach den Vorgaben des Landwirtschaftsministeriums für das Förderprogramm (LMS vom 15.06. und 07.11.2005) ist eine Förderung nur möglich, wenn mit der Maßnahme eine gestalterische Verbesserung und eine Nachverdichtung oder Wohnwertverbesserung erzielt wird. Sie soll sich in erster Linie auf die historisch gewachsenen Ortsbereiche beschränken. Nach den Vorgaben der DorfR (i. V. m. LMS vom 15.06.2005 und 15.01.2009) soll insbesondere die Innenentwicklung der Dörfer gefördert werden.

Auch legt das Landesentwicklungsprogramm fest, dass v. a. die Innenentwicklung der Ortskerne erhalten, erneuert und weiterentwickelt werden soll.⁹⁹

Der ORH hat festgestellt, dass 21 % der geprüften Förderobjekte am Ortsrand lagen. Er hält die Förderungen am Ortsrand für grundsätzlich nicht zielführend im Sinne der Dorferneuerung.

24.2.4 Dorferneuerungsplan ohne Aussage zur Förderfähigkeit von Baumaßnahmen

Notwendige Unterlage für einen zielgerichteten Einsatz der Fördermittel ist u. a. ein Dorferneuerungsplan. Dieser umfasst die beabsichtigten bzw. wünschenswerten Maßnahmen privater Träger und soll die baulich-gestalterischen Entwicklungsziele zu einer Handlungsstrategie zusammenführen. Er wird von der Teilnehmergeinschaft und der Gemeinde unter Beteiligung der Bürger sowie z. B. Fachberatern für das Bauwesen aufgestellt. Die Teilnehmergeinschaft setzt sich aus allen Grundstückseigentümern und Erbbauberechtigten eines Dorferneuerungsverfahrens zusammen.

In 20 von 68 Verfahren (29 %) hat der Dorferneuerungsplan keine oder nur sehr oberflächliche Aussagen dazu getroffen, was im Sinne der Förderrichtlinie als dorf-gerechte private Maßnahme zu werten ist.

Damit fehlt den Sachbearbeitern der ÄLE die Grundlage für eine zielgerichtete Beratung und Beurteilung der Anträge. Der ORH weist darauf hin, dass er bereits 1996¹⁰⁰ konkrete Festlegungen zu den privaten Maßnahmen in den Dorferneuerungsplänen gefordert hat.

24.2.5 Mitnahmeeffekte bei Reparatur- und Bauunterhaltungsmaßnahmen an Gebäuden

In 64 (12 %) von 517 Fällen wurden Reparatur- und Bauunterhaltungsmaßnahmen gefördert.

Insbesondere hier besteht die Gefahr von Mitnahmeeffekten (v. a. bei Malerarbeiten). Daher fördert z. B. ein Amt keine ausschließlichen Malerarbeiten. Die Antragsteller hätten diese Maßnahmen auch ohne Förderung durchgeführt bzw. durchführen müssen.

⁹⁹ Nr. 3 B VI LEP 2006.

¹⁰⁰ ORH-Bericht 1996 TNr. 27.

24.2.6 Förderung von Kunststofffenstern und nicht dorfgerechten Dacheindeckungen

Nach den DorfR sind nur „dorfgerechte“ Maßnahmen förderfähig.

- Von den fränkischen ÄLE wurden Kunststofffenster gefördert (57 Fälle). Bereits 1996 hatte der ORH die Meinung vertreten, dass die Verwendung von regions-untypischen Materialien nicht als dorfgerecht einzustufen ist. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Regensburg¹⁰¹ sind Kunststofffenster nicht dorfgerecht. Da Holz als nachwachsender Rohstoff in vielfältiger Weise gefördert wird, wäre nach Auffassung des Gerichts die Förderung eines Holzersatzstoffes durch ein staatliches Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnwidrig.
- Nach den Leitlinien zum Bauen in der Dorferneuerung¹⁰² sollen Dächer mit regional vorkommenden Materialien (z. B. Reet, Ton, Schiefer) gedeckt werden. In 40 Fällen wurden stattdessen Materialien wie Trapezbleche, Betondachsteine, Zementfaserplatten und Bitumen verwendet.

Aus Sicht des ORH belegt die unterschiedliche Behandlung in Bayern das Erfordernis einer einheitlichen Regelung.

24.2.7 Finanzielle Auswirkungen der Mängel

Über die vorgenannten Feststellungen hinaus hat der ORH im Rahmen der Prüfung noch weitere Fälle beanstandet. Die finanzielle Auswirkung der Beanstandungen betrug 1 Mio. €. Dies entspricht 34 % des geprüften Fördervolumens. Rechnet man diesen Prozentsatz auf die Fördermittel von 35,5 Mio. € hoch, die von 2006 bis Mitte 2009 ausgereicht wurden, so zeigt sich, dass 12 Mio. € eingespart oder zielgerichteter und sinnvoller hätten ausgegeben werden können (z. B. für regionaltypische Baumaßnahmen im Ortskern mit Öffentlichkeitswirkung).

24.3 Folgerungen des ORH

Der Nutzen aus der Förderung von privaten Maßnahmen in der Dorferneuerung wäre erheblich höher, wenn die Fördermittel sinnvoller eingesetzt würden. Die gegenwärtige Förderpraxis trägt nur eingeschränkt dazu bei, die Ziele der Dorferneuerung zu erreichen. Der ORH empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium, zeitnah die DorfR zu präzisieren. Dabei ist notwendig, dass

¹⁰¹ Urteil vom 03.03.1997 - RO 7 K 95.2205.

¹⁰² Arbeitsblätter 2006 B Nr. 5 Dach.

- von dem bisher praktizierten „Gießkannenprinzip“ abgerückt und der Schwerpunkt auf die Innenentwicklung der Dörfer und öffentlich wirksame Ortskernverdichtung gelegt wird,
- der Begriff „dorfgerecht“ konkret definiert und klarere Vorgaben baulich-gestalterischer Art getroffen werden sowie
- der Dorferneuerungsplan verpflichtend eine konkrete Aussage zu den privaten Maßnahmen enthält.

Der ORH hält es für unabdingbar, ein ordnungsgemäßes Förderverfahren sicherzustellen.

Das Landwirtschaftsministerium muss seine Steuerungsfunktion (Leitung und Aufsicht) deutlich stärker wahrnehmen und für einen einheitlichen und ordnungsgemäßen Vollzug bei den ÄLE sorgen.

24.4 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Das Ministerium räumt die formalen Defizite im Förderverfahren größtenteils ein und will diese künftig mit einheitlichen Antragsformularen, Checklisten und verbindlichen Vorgaben vermeiden. Der Vorschlag, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, werde geprüft.

Die Förderung von Objekten am Dorfrand stünde nicht per se im Widerspruch zu den Zielen der Dorferneuerung. Bezüglich des Dorferneuerungsplans befürchtet das Landwirtschaftsministerium planerischen Mehraufwand. Es werde aber die Erstellung von regionalen Gestaltungsleitlinien zur Unterstützung der Sachbearbeiter prüfen.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten und im Hinblick auf eine bayernweite Einheitlichkeit würden Fördergrundsätze erarbeitet. Die finanziellen Auswirkungen der formellen und materiellen Mängel seien nicht so hoch, wie vom ORH beziffert.

24.5 Schlussbemerkung des ORH

Das Landwirtschaftsministerium hat aufgrund der Prüfung eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, um Verbesserungen in formeller und materieller Hinsicht zu erreichen.

Das Landwirtschaftsministerium muss die Steuergelder insbesondere zielgerichteter einsetzen und auf Projekte konzentrieren, die der Ortskernentwicklung dienen, regionaltypisch sind und ohne Förderung nicht durchgeführt würden.

25 Bewirtschaftung der Olympia-Reitanlage München-Riem

Die Olympia-Reitanlage München-Riem wird seit 2001 an die Olympia Reitanlagen GmbH verpachtet. Der Pachtvertrag, der bis 2030 läuft, stellt ein Verlustgeschäft dar, da er bereits bei Abschluss die Interessen des Freistaates Bayern nicht ausreichend wahrte. Er wird darüber hinaus zulasten des Freistaates vollzogen.

Der ORH fordert, alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine wirtschaftlichere Nutzung zu erreichen. Vor allem sollten unter Federführung des Finanzministeriums andere Verwertungsmöglichkeiten geprüft werden.

Der ORH hat im Jahr 2010 die Pachtverhältnisse für die Olympia-Reitanlage München-Riem geprüft. Bereits im Jahresbericht 2000¹⁰³ hatte der ORH die damals geplante Verpachtung der Reitanlage als unwirtschaftlich betrachtet und auf die zu erwartenden Belastungen für den Staatshaushalt hingewiesen.

25.1 Ausgangslage

Bei der Olympia Reitanlage handelt es sich um ein Areal in München-Riem, Gemarkung Daglfing, mit einer Gesamtfläche von 29,1 ha.¹⁰⁴ Der Freistaat verpachtet die Anlage seit 2001 an die Olympia Reitanlagen GmbH (Pächterin).

¹⁰³ ORH-Bericht 2000 TNr. 32.

¹⁰⁴ Einschließlich der von der Reiterstaffel der Polizei genutzten Fläche von rd. 1,6 ha.

Geländeplan Olympia-Reitanlage München-Riem

Abbildung 10



- | Reitplätze | Reithallen | Verwaltungsgebäude | Bergehallen + Werkstätten |
|---------------------------------------|---|--|-----------------------------|
| 1 Hufeisenplatz Sand | A Olympia-Reithalle | K EG Olympia Reitanlagen GmbH | O Bergehalle Neue Reithalle |
| 2 Hufeisenplatz Gras | B Neue Reithalle | K OG Bayerischer Reit- u. Fahrverband e.V. | P Bergehalle Reitstadion |
| 3 Arena Olympia-Reitstadion | C Kleine Reithalle | K EG Bayer. ZV f. Kleinpferde u. Spezialpf.-Rassen | Q Werkstätten |
| 4 Platz 4 Springplatz | D Reithalle Reitakademie | K EG FR.B. e.V. | |
| 5 Platz 5 Sand | E Longierzirkel | K EG HIPPO Pferdeveranst. GmbH | |
| 6 Platz 6 Gras | F Führanlage | K OG Landesanstalt für Landwirtschaft / LfL | |
| 7 Platz 7 Gras | | K EG Verband d. Pferdesportv. Oberbayern | |
| 8a Platz 8 Gras | | K DG VFD | |
| 8b Platz 8 Sand, Vorbereitung Dressur | | L Gästehaus Bayerischer Reit- und Fahrverband | |
| 9 Nürnberger Dressurarena FEI | G Stallungen | L LV Bayerischer Pferdezüchter e.V. | |
| 10 Fahrplatz Sand | H Bayerischer Reit- u. Fahrverband e.V. | L LV Bayerischer Pferdezüchter e.V. | |
| 11 Fahrplatz Vorbereitung | I Reitakademie München e.V./ Stall 3-7 | M Verwaltung Reitakademie München e.V. | |
| | J Olympia-Reitstadion | N Seminarräume Neue Halle | |

Bild: Olympia Reitanlagen GmbH

25.2 Feststellungen des ORH

25.2.1 Vertragliche Rahmenbedingungen

Der jährliche Pachtzins wurde vom Landesamt für Finanzen auf 450.000 € festgesetzt.¹⁰⁵ Im Hinblick auf die mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Pächterin wurde die Jahrespacht auf 256.000 € reduziert.¹⁰⁶ Der Zustand des Pachtgegenstands war der Pächterin bekannt. Wie vertraglich vereinbart, wurde wegen der dringenden Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen im ersten Pachtjahr kein Pachtzins erhoben.

Die Pächterin hat nach dem Vertrag den gesamten Bauunterhalt (insbesondere Instandhaltung, -setzung, Sanierung) zu tragen. Erbrachte und nachgewiesene Bauunterhaltsleistungen der Pächterin können bis zu einem Höchstbetrag von 128.000 € für Fremdleistungen und 77.000 € für Eigenleistungen - zusammen also 205.000 € - auf den Pachtzins angerechnet werden. Außerdem können nachgewiesene Fremdleistungen und Eigenleistungen, die über den maximalen Anrechnungsbetrag hinausgehen, auf die Folgejahre angerechnet und fortgeschrieben werden.

Im Pachtvertrag wurden der Pächterin die staatlichen Aufgaben im fachpraktischen und überbetrieblichen Teil der Berufsausbildung zum Pferdewirt, die Fortbildung zum Meister und die Abwicklung der Leistungsprüfungen bei Pferden auf Stationen übertragen. Sie nimmt diese Aufgaben auf dem Gelände wahr und erhält hierfür ein Entgelt.

25.2.2 Bauunterhaltsleistungen

Im Rahmen der Abwicklung des Vertrages werden die von der Pächterin jährlich verauslagten Aufwendungen für die durchgeführten Bauunterhaltsmaßnahmen zur Prüfung vorgelegt. In den Jahren 2002 bis 2009 wurden jährlich 205.000 € und somit insgesamt 1,640 Mio. € auf den Pachtzins angerechnet.

Die 205.000 € konnten nur deshalb erreicht werden, weil das Landwirtschaftsministerium seit 2003 u. a. Fremd- und Eigenleistungen vermischte. Damit wurde die Obergrenze von 77.000 € für die Eigenleistungen erreicht, obwohl sie nicht in dieser Höhe erbracht wurden.

¹⁰⁵ Alle Beträge sind gerundet, ausgehend von den vertraglich vereinbarten DM-Beträgen.

¹⁰⁶ Der Minderung des Pachtzinses liegt ein entsprechender Haushaltsvermerk zu Kap. 08 20 Tit. 124 01 zugrunde.

Darüber hinaus wurden erbrachte Bauunterhaltsleistungen, die über die jährlichen Anrechnungshöchstbeträge hinausgingen, in Höhe von 5,986 Mio. € vom Landwirtschaftsministerium anerkannt. Das entspricht rechnerisch einer Vorwegbelastung des Pachtzinses für die nächsten 30 Jahre. Die Höhe dieser Anrechnungsbeträge rührt daher, dass auch Herstellungskosten umfangreicher Neubauten vom Landwirtschaftsministerium als Bauunterhaltskosten anerkannt wurden.

25.2.3 Pachtzins

Seit 01.01.2002 wurden Pachtzahlungen von 51.000 € pro Jahr vereinnahmt. Die Berechnung dieser Pachtzahlung berücksichtigt einen jährlichen Abzug an Fremd- und Eigenleistungen für den Bauunterhalt in Höhe von 205.000 €.

25.2.4 Sonstige Investitionen

Über die Bauunterhaltsleistungen hinaus wurden in den Jahren 2001 bis 2009 weitere Sanierungsmaßnahmen auf dem Gelände durchgeführt. Der Freistaat hat dafür insgesamt zusätzliche 3,762 Mio. € aufgewendet. Im Einzelnen:

Bereits 2001 und 2002 wurden entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen für dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen der Pächterin einmalig 1 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Das auffällige überdachte Tribünengebäude wurde im Jahr 2008 abgerissen. Die Kosten für die Sprengung und Beseitigung des Tribünengebäudes beliefen sich nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums ebenfalls auf 1 Mio. €.

Die unter der Tribüne befindlichen Pferdeboxen und Lager wurden durch Neubauten ersetzt. Die Kosten hierfür in Höhe von 958.000 € wurden im Rahmen einer Projektförderung mit 762.000 € bezuschusst.

Die Sanierung der Olympia-Reithalle (2008/2009) wurde ebenfalls mit 1 Mio. € gefördert.

25.3 Bewertung durch den ORH

Für die Anrechnung der Fremd- und Eigenleistungen sind im Vertrag jeweils Höchstbeträge vereinbart. Die Verrechnung nicht nachgewiesener Eigenleistungen mit über den Höchstbetrag hinausgehenden Fremdleistungen widerspricht diesen vertraglichen

Regelungen. Dadurch wurden die Pachtzahlungen ab 2003 bis 2009 in unzulässiger Weise um 262.000 € gemindert.

Vor allem aber sieht der ORH in den Regelungen im Pachtvertrag hinsichtlich der Bauunterhaltsleistungen und deren Anrechnung auf den Pachtzins eine einseitige Risikoverteilung zulasten des Freistaates. Einerseits wird festgehalten, dass die Pächterin den gesamten Bauunterhalt zu tragen hat. Andererseits werden die dafür von der Pächterin aufgewendeten Fremd- und Eigenleistungen auf den Pachtzins angerechnet. Dadurch sind dem Freistaat im Zeitraum 2002 bis 2009 Pachteinnahmen in Höhe von 1,640 Mio. € entgangen.

Indem nicht nur die laufenden Bauunterhaltskosten anerkannt wurden, die über die Anrechnung hinausgingen, sondern auch die Kosten für neue Baumaßnahmen, z. B. für die neue Reithalle, wurde der Staat darüber hinaus zur künftigen Verrechnung auf den Pachtzins verpflichtet. Er trägt somit auch diese Leistungen in Höhe von 5,986 Mio. €. Die Pächterin übernimmt lediglich eine zinslose Vorfinanzierung der von ihr durchgeführten Maßnahmen. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise trägt damit nicht die Pächterin, sondern der Freistaat die Kosten für den Bauunterhalt der Reitanlage.

Für den Haushalt bedeutet das, dass der Freistaat rechnerisch in den nächsten 30 Jahren lediglich einen Pachtzins von 51.000 € pro Jahr einnehmen wird. Das Landwirtschaftsministerium hat Leistungen als anrechenbar anerkannt, die weit über die Vertragslaufzeit hinausgehen.

Bis 2009 hat der Freistaat Pachtzahlungen von zusammen 409.000 € erhalten. Dem stehen Ausgaben für Sanierungsmaßnahmen in Höhe von 3,762 Mio. € gegenüber. Auch mit den künftigen Pachtzahlungen können die schon bisher aufgetretenen Belastungen nicht mehr ausgeglichen werden. Damit stellt sich der Pachtvertrag als ein Verlustgeschäft dar.

Die im Pachtvertrag enthaltene Möglichkeit, das Vertragsverhältnis aufzulösen, sollte mit Nachdruck genutzt werden, um eine wirtschaftliche Verwertung des Geländes zu erreichen.

25.4 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Die Reitanlage und das Reitstadion zählten zu den olympiabedingten Anlagen, die für die Durchführung der Olympischen Spiele 1972 errichtet wurden. Der damals zwi-

schen der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Bayern und der Landeshauptstadt München geschlossene Konsortialvertrag lege u. a. fest, dass die Sportanlagen auch nach den Olympischen Spielen 1972 Zwecken des Sports dienen sollten.

Vor der Verpachtung der Olympia-Reitanlage an die jetzige Pächterin seien auch andere sportliche Nutzungsmöglichkeiten wie z. B. die Errichtung eines Fußballtrainingszentrums oder einer privaten Reitsportanlage geprüft worden. Die Verhandlungen mit den Investoren hätten aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden können. Die Landeshauptstadt München bestehe weiterhin auf der Einhaltung der Zweckbindung. Sie wolle die Olympia-Reitanlage als Pferdesportanlage sowie als Teil des großflächigen Grünzuges im Münchener Osten erhalten. Der Staat hätte laut Landwirtschaftsministerium mit der Verpachtung bei der gegebenen Sachlage keinen Gewinn erzielen können. Gegenüber einer Eigenbewirtschaftung sei die Verpachtung wirtschaftlicher. Der fachpraktische Unterricht für die Berufsschule München sei nur in Riem möglich.

Durch die Vorgaben im Konsortialvertrag und im Flächennutzungsplan seien einer anderweitigen Nutzung des Geländes nach wie vor erhebliche Grenzen gesetzt. Die Verpachtung an die Olympia Reitanlagen GmbH trage diesen Grenzen Rechnung.

Die Gebäude und Anlagen der Olympia-Reitanlage hätten zum Zeitpunkt der Verpachtung erhebliche bauliche Defizite aufgewiesen. Verpächter und Pächterin sei es in den zurückliegenden zehn Jahren gelungen, durch entsprechende Investitionen diese Defizite zu beseitigen und den Investitionsstau aufzulösen. Gebäude und Anlagen befänden sich nun in einem funktionsfähigen und zeitgemäßen Zustand.

Die Neubauten seien Folge der schlechten Gebäudesubstanz. Die Anerkennung der Herstellungskosten als Bauunterhaltungskosten durch das Landwirtschaftsministerium sei daher sachgerecht.

Der Abbruch des Tribünengebäudes habe nicht mit der Verpachtung des Geländes in Zusammenhang gestanden. Die Sanierungsmaßnahmen des Freistaates von 3,762 Mio. € seien daher um 1 auf 2,762 Mio. € zu korrigieren.

Bei der Verrechnung von Eigenleistungen mit Fremdleistungen sei eine Vertragslücke geschlossen worden. Die bestehende Verpachtungsregelung, die letztlich eine breite politische Mehrheit gefunden habe, sei nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums auch wirtschaftlich positiv zu bewerten. Die Laufzeit des Pachtvertrages ende am 31.12.2030. Die Möglichkeit einer vorzeitigen Aufhebung des Vertrages sei in § 11 Abs. 3 geregelt. Demnach verpflichtete sich die Pächterin zu Verhandlungen mit

dem Freistaat, wenn sich eine unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erheblich günstigere Verwertungsmöglichkeit des Pachtgegenstandes ergebe.

Derzeit sei eine andere, mit den Verpflichtungen des Konsortialvertrages zu vereinbarende Verwertungsmöglichkeit nicht ersichtlich.

25.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH stellt fest, dass das Landwirtschaftsministerium einen für den Freistaat sehr ungünstigen Pachtvertrag abgeschlossen hat, der ein reines Verlustgeschäft ist. Er sieht sich in seiner Einschätzung im Jahresbericht 2000 bestätigt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht akzeptabel, dass das Landwirtschaftsministerium zulasten des Staatshaushaltes - über die Vertragsbedingungen hinaus - der Pächterin noch weiter entgegengekommen ist. Diese Praxis ist umgehend zu beenden. Es müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um insbesondere die vertragswidrige Anrechnung der Herstellungskosten rückgängig zu machen. Die mit den Neubauten zusammenhängenden Aufwendungen sind zweifelsfrei Herstellungskosten. Nach dem Vertrag sind nur die Bauunterhaltsleistungen der Pächterin auf den Pachtzins anzurechnen. Die Anrechnung von Herstellungskosten für Neubauten auf den Pachtzins hätte daher unterbleiben müssen.

Das Tribünengebäude steht wie alle aufstehenden Gebäude mit der Verpachtung der Reitanlage in Zusammenhang. Der Zustand dieses Gebäudes, wie auch der Zustand der gesamten Anlage, war der Pächterin bei Pachtbeginn bekannt und hat maßgeblich die Höhe des vereinbarten Pachtzinses beeinflusst. Die Sanierungsmaßnahmen, die der Freistaat auf dem Gelände finanziert hat, belaufen sich auf 3,762 Mio. €.

Aufgrund der bestehenden Verpachtungsregelung werden bei der gegenwärtigen Verhandlungslage bis zum Ende der Laufzeit am 31.12.2030 keinerlei Überschüsse für den Staatshaushalt erwirtschaftet werden. Die bevorstehenden Vertragsverhandlungen müssen genutzt werden, die vertragswidrig festgesetzten Anrechnungen für die Sanierungsmaßnahmen rückgängig zu machen.

Unabhängig davon sollte die Staatsregierung in Verhandlungen mit der Landeshauptstadt München eintreten und die Möglichkeiten für eine wirtschaftlichere Verwertung des Geländes ausloten.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

26 Staatliche Zweigmuseen und Zweiggalerien

(Kap.15 70 TG 73)

Im Vergleich zur Prüfung des ORH aus dem Jahr 2002 hat sich die Situation der staatlichen Zweigmuseen und -galerien teilweise deutlich verschlechtert. Das Kunstministerium hat dem Landtag gegenüber zugesagte Maßnahmen nicht umgesetzt. Der ORH fordert, zeitnah ein zukunftsfähiges Museumskonzept zu erstellen, das auch eine Verringerung der Museumseinrichtungen nicht ausschließt.

26.1 Vorbemerkung

Hauptziel der Bayerischen Museumsentwicklungsprogramme der Staatsregierung von 1979 und 1990 war, Museumsbesitz überall in Bayern zugänglich zu machen und neue Museen zu errichten. In der Folge wurden insgesamt 49 Zweigmuseen bzw. -galerien als „Außenstellen“ der Staatlichen Museen und Sammlungen gegründet oder neu ausgerichtet. Zwischenzeitlich wurden 11 Zweigmuseen aufgelöst. Aktuell verbleiben noch 38 Einrichtungen. 17 sind in Objekten der Schlösserverwaltung untergebracht, 21 befinden sich überwiegend in historischen Gebäuden kommunaler Gebietskörperschaften.

26.2 Prüfung 2002

Für die Errichtung staatlicher Zweigmuseen und -galerien wurden seit 1979 über 60 Mio. € für die Instandsetzung, Einrichtung und Ausstattung aufgewendet. Die Zweigmuseen und -galerien wurden vom ORH letztmals 2002 geprüft.¹⁰⁷ Zentrale Forderung war, ihre Attraktivität und damit die Besucherzahlen zu erhöhen. Dazu sollten vorrangig die Verhältnisse der bestehenden Einrichtungen verbessert werden. Die Schaffung neuer Zweigmuseen sollte auf die in der Planung bereits weit fortgeschrittenen Projekte beschränkt werden.

¹⁰⁷ ORH-Bericht 2003 TNr. 36.

Der ORH hat dazu eine Reihe von Anregungen gegeben, gegen die das Kunstministerium keine Einwände erhoben hat. Auf einen entsprechenden Beschluss des Landtags¹⁰⁸ hat das Ministerium die weitgehende Umsetzung der Empfehlungen des ORH zugesagt.

Schwerpunkte der Follow-up-Prüfung 2010 des ORH waren die aktuelle Situation der staatlichen Zweigmuseen und -galerien sowie die Umsetzung der vom ORH in der letzten Prüfung vorgeschlagenen Maßnahmen.

26.3 Aktuelle Situation der Zweigmuseen

Nach der Besucherstatistik 2009 verzeichneten die staatlichen Zweigmuseen und -galerien 1,35 Millionen Museumsbesucher, d. h. durchschnittlich rd. 35.000 Besucher pro Zweigmuseum.

Allerdings entfielen 55 % der Besucherzahlen auf drei Einrichtungen, in denen sich auch Zweigmuseen befinden: Würzburger Residenz (rd. 475.000), Freilandmuseum Bad Windsheim (rd. 185.000) und Burg Burghausen (rd. 73.000). Bei diesen Einrichtungen erfolgte jedoch keine Trennung nach Zweigmuseum und Gesamtobjekt. Jeder Besucher z. B. der Residenz wurde auch als Besucher des Zweigmuseums gezählt. In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass das Hauptinteresse der Besucher nicht den staatlichen Zweigmuseen bzw. -galerien galt. Die Besucherstatistik sagt daher insoweit nichts über die wirkliche Attraktivität der Zweigmuseen aus.

Der Besucherzuspruch bei den übrigen Einrichtungen war sehr unterschiedlich. Die in den vergangenen Jahren neu eröffneten Museen (z. B. Archäologie-Museum in Forchheim, Kunst- und Wunderkammer Burg Trausnitz in Landshut) erwiesen sich als sehr attraktiv und wiesen stabile Besucherzahlen auf. Bei 15 staatlichen Zweigmuseen blieb im Jahr 2009 die Besucherzahl allerdings z. T. weit unter 10.000. Den Minusrekord von 1.192 Besuchern verzeichnete dabei das Archäologische Museum der Oberpfalz in Amberg (Zweigmuseum der Archäologischen Staatssammlung).

Die bei der Mehrzahl der Zweigmuseen niedrigen Besucherzahlen sind in den letzten zehn Jahren weiter deutlich gesunken. Sie stehen mit den daraus erwirtschafteten Einnahmen im Missverhältnis zu den laufenden Ausgaben. In Zeiten knapper Gelder sehen sich die Bayerische Schlösserverwaltung, aber auch die kommunalen Eigentümer der Gebäude immer weniger in der Lage, den Unterhalt und die Personalkosten (Aufsichts- und Kassenpersonal) zu tragen. Seit 1997 wurden bereits elf Zweig-

¹⁰⁸ LT-Drucksache 15/648 Nr. 2 o.

museen geschlossen. Weitere Schließungen aus wirtschaftlichen Gründen sind ein realistisches Szenario.

26.4 Bewertung ORH

Die Zusagen des Kunstministeriums gegenüber dem Landtag wurden lediglich insoweit eingehalten, als nur noch die in der Planung schon weit fortgeschrittenen Projekte realisiert wurden. Die übrigen vom ORH vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität wurden de facto nicht umgesetzt:

- Die vom Ministerium angekündigte Neuorganisation der Landesstelle für die nicht-staatlichen Museen mit dem Ziel, dass diese auch die staatlichen Zweigmuseen mitbetreut, blieb aus.
- Die museumspädagogische Betreuung der Zweiggalerien ist weiterhin mangelhaft.
- Das Marketing für die staatlichen Zweigmuseen hat sich nicht verbessert.
- Es ist bislang auch nicht gelungen, Zweigmuseen mit den örtlichen Museen unterschiedlicher Trägerschaft in regionale Werbemaßnahmen einzubinden.
- Verstärkte Anstrengungen für Wechsel- und Sonderausstellungen waren nicht erkennbar.
- Eine stärkere örtliche Verankerung der Zweigmuseen wurde bisher nicht erreicht.

Die Situation der Zweigmuseen hat sich gegenüber der Prüfung 2002 teilweise deutlich verschlechtert. Das Ministerium konzentrierte sich auf die Neueröffnungen. Bei den bestehenden Einrichtungen ist wenig geschehen. Sie wurden weitgehend vernachlässigt und sind daher teilweise in konzeptioneller Hinsicht völlig überaltert, baulich und konservatorisch ungenügend betreut und somit für das Publikum unattraktiv. Dies spiegelt sich auch in den Besucherzahlen wider.

26.5 Empfehlungen ORH

Das Kunstministerium sollte endlich die bereits vor Jahren zugesagten Maßnahmen kurzfristig umsetzen:

- Die fachliche, konservatorische und restauratorische Betreuung durch die Stammhäuser sollte deutlich intensiviert werden.
- Ausstellungskonzepte sollten vor allem hinsichtlich zeitgemäßer didaktischer Methoden und Technik überarbeitet und Möglichkeiten für Wechselausstellungen ge-

schaffen werden. Diese müssten so konzipiert sein, dass sie möglichst in vielen Zweigmuseen temporär gezeigt werden können. Hierzu sind besonders auch die Staatlichen Museen und Sammlungen einzubeziehen, die keine eigenen Zweigmuseen zu betreuen haben.

- Zur öffentlichen Wahrnehmung der Zweigeinrichtungen ist es erforderlich, ein attraktives Umfeld für die Besucher zu schaffen. Die kommunalen Träger sollten hier deutlich stärker als bisher eingebunden werden. Ebenso ist die örtliche Verankerung (z. B. durch Gründung von Freundes- und Förderkreisen oder partnerschaftliche Modelle mit anderen Museen vor Ort) zu stärken.
- Die Einbeziehung insbesondere des Museumspädagogischen Zentrums in die museumspädagogische Betreuung sollte weiter ausgebaut werden. Damit ließen sich auch neue Besucherkreise und Zielgruppen für Museumsbesuche erschließen.

Mit der Eröffnung des Zweigmuseums in Ingolstadt sollte im Übrigen das Museumsentwicklungsprogramm des Freistaates endgültig abgeschlossen werden. Statt weiterer Neuplanungen hält es der ORH vielmehr für erforderlich, im Rahmen eines Museumssanierungsplans die zukunftsfähigen Zweigmuseen attraktiver zu gestalten und mittelfristig auch eine Verringerung der staatlichen Zweigeinrichtungen anzustreben. Der ORH hat dem Kunstministerium konkrete Vorschläge für Schließungen unterbreitet. Basis der Entscheidungen sollten kulturpolitische und wirtschaftliche Aspekte sowie auch das Engagement der Museumsträger vor Ort sein.

Durch eine Konzentration der vorhandenen Kräfte und Mittel auf weniger Museen könnte der Museumsstandort Bayern sogar gewinnen.

26.6 Stellungnahme des Kunstministeriums

Das Ministerium bestätigt, dass die vom ORH im Jahresbericht 2003 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Zweigmuseen nicht in grundlegender Form umgesetzt wurden. Dazu wären auch zusätzliche Haushaltsmittel erforderlich gewesen, die nicht zur Verfügung gestanden hätten. Ebenso sei es zutreffend, dass die Besucherzahlen in Würzburg, Bad Windsheim und Burghausen nicht korrekt ermittelt werden können.

Zu den Empfehlungen des ORH führt das Kunstministerium aus:

- Die Errichtung weiterer Zweigmuseen sei nicht in Planung. Die vom ORH vorgeschlagene Schließung weiterer Museen würde mit den kommunalen Trägern geprüft, und bei deren Einverständnis spräche nichts gegen eine Schließung.

- Die Intensivierung der Betreuung durch die Stammhäuser wäre wünschenswert, sei aber angesichts der Ausstattung der Stammhäuser mit Personal und Mitteln nicht in grundlegender Form zu realisieren. Eine stärkere Mitverantwortung der kommunalen Träger mit einem entsprechend größeren eigenen fachlichen Spielraum sei Erfolg versprechender.
- Die Mitbetreuung der staatlichen Zweigmuseen durch die Landesstelle erfordere keine grundlegende behördliche Umstrukturierung und könne innerhalb der bestehenden Struktur geleistet werden. Die Landesstelle für die Museen sei bereits als Servicestelle des Freistaates in den Fällen tätig, in denen sie durch die jeweiligen Museen in Anspruch genommen würde.
- Das Museumspädagogische Zentrum sähe sich personell zur verstärkten Betreuung in der Lage, habe aber bislang nicht über einen hinlänglichen Reisekostenetat verfügt. Das Ministerium werde sich bemühen, hier künftig mehr Mittel zur Verfügung zu stellen.
- Die grundlegende Überarbeitung der überalterten Zweigmuseen solle demnächst in der Staatsgalerie der Neuen Residenz Bamberg und im Römermuseum Weidenburg beginnen. Eine weitergehende Planung sei aufgrund der aktuellen Haushaltslage schwierig.
- Die vom ORH geforderte stärkere örtliche Verankerung sei notwendig, allerdings staatlicherseits i. d. R. nicht direkt zu beeinflussen. Hier sei beabsichtigt, in Einzelfällen neue vertragliche Grundlagen zu schaffen.
- Die Konzeption von flexibel einsetzbaren Wechselausstellungen würde den Staatlichen Museen ausdrücklich nahegelegt.

26.7 **Schlussbemerkung ORH**

Die Situation der staatlichen Zweigmuseen und -galerien hat sich seit 2002 nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert. Das Kunstministerium hat von den gegenüber dem Landtag gegebenen Zusagen praktisch nichts umgesetzt. Nicht einmal einfachste Maßnahmen, wie z. B. die Erhöhung des Reisekostenetats des Museumspädagogischen Zentrums wurden realisiert.

Ein „Weiter so!“ ist aus Sicht des ORH nicht akzeptabel. Das Kunstministerium sollte daher endlich ein zukunftsfähiges Konzept für die staatlichen Zweigmuseen und -galerien vorlegen, das auch eine Verringerung der Museumseinrichtungen nicht ausschließt.

Abschnitt B

Abschnitt B
Unterrichtung des Landtags
und der Staatsregierung
gemäß Art. 21 BayMG

Bayerische Landeszentrale
für neue Medien

27 Bayerische Landeszentrale für neue Medien

Die Bayerische Landeszentrale für neue Medien erhält von 2008 bis 2012 insgesamt 32,4 Mio. € an staatlichen Mitteln zur Förderung der lokalen und regionalen Fernsehsender. Eine derartige staatliche Förderung gibt es in keinem anderen Land.

Der Landtag hat diese staatliche Förderung bis 2012 befristet. Der ORH ist der Ansicht, dass die Förderung aus dem Staatshaushalt für die lokalen und regionalen Fernsehsender einzustellen ist.

Der ORH fordert eine erheblich zurückhaltendere Vergütungspolitik bei der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien. Die Vergütungen auf der Leitungsebene sollten deutlich zurückgeführt werden.

Der ORH hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien (BLM) geprüft und berichtet nach Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG.

27.1 Ausgangslage

27.1.1 Private Rundfunklandschaft in Bayern und die BLM

Nach Art. 111a Abs. 2 der BV wird in Bayern Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. Die 1985 gegründete BLM nimmt als Anstalt des öffentlichen Rechts diese Trägerschaft für die privaten Rundfunkanbieter wahr. Sie ist Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde für die privaten Rundfunksender im Freistaat.

Neben den Kernaufgaben der Zulassung und Aufsicht weist das BayMG der BLM umfangreiche weitere Aufgaben zu, beispielsweise die Sicherstellung des Jugendschutzes und einer ausgewogenen landesweiten Rundfunkstruktur sowie Aus- und Fortbildung von Medien-Fachkräften, Medienerziehung und Medienpädagogik. Verbunden sind damit auch zahlreiche Fördermöglichkeiten durch die BLM.

Seit Bestehen der BLM hat sich in Bayern eine im bundesweiten Vergleich vielfältige Rundfunklandschaft entwickelt. Anfang 2011 waren in Bayern 64 Lokalradioprogramme, 1 landesweites Hörfunkprogramm, 2 Aus- und Fortbildungskanäle, 1 Zulieferprogramm für Lokalradios, 3 Kabelradios sowie 15 Digital-Radio-Stationen auf Sendung. Im Fernsehbereich sind ca. 90 von der BLM zugelassene Angebote auf Sendung, einschließlich der Pay-TV-Programme und der 16 lokalen bzw. regionalen Fern-

sehprogramme. Zum Vergleich: Bundesweit gibt es etwa 240 Hörfunk- und 360 Fernsehsender.

Die Hörfunksender und die bundesweiten Fernsehsender finanzieren sich aus Markterlösen, im Wesentlichen aus Werbung.

Die lokalen und regionalen Fernsehanbieter finanzieren sich nicht allein aus Markterlösen. Die Eigenfinanzierungsquote dieser Sender betrug nach Angaben der BLM 2009 63,5 %; 36,5 % der Erlöse stammten aus Förderungen.

Ein von der Staatskanzlei und der BLM in Auftrag gegebenes Gutachten der Goldmedia GmbH aus dem Jahr 2007 hatte Lösungsansätze aufgezeigt, wie die Eigenfinanzierung des Lokal- und Regionalfernsehens zumindest verbessert werden könnte. Mit einer Beschränkung auf ein reines 30-minütiges Nachrichtenprogramm ließen sich demnach 2 Mio. € einsparen. Mit der Umstrukturierung des Lokal-Fernsehprogramms zu einem Regional-TV-Modell ließen sich bis zu 3,1 Mio. € einsparen. Umgesetzt wurde von diesen Vorschlägen nichts.

27.1.2 Finanzierung der privaten Rundfunkanbieter

Für Förderungen der privaten Rundfunkanbieter stehen der BLM Mittel aus Rundfunkgebühren, Teilnehmerentgelten sowie Mittel aus dem Staatshaushalt zur Verfügung.

Das Teilnehmerentgelt wurde von 1984 bis einschließlich 2007 von den bayerischen Kabel-Haushalten erhoben und weitgehend zur Subventionierung des Lokal- und Regionalfernsehens verwendet. Insgesamt haben die Kabelhaushalte in den letzten 25 Jahren über 400 Mio. € aufgebracht.

Gemäß der Novellierung des BayMG 2001 wurde das Teilnehmerentgelt stufenweise abgesenkt und sollte ab 2009 vollständig entfallen. Die Erhebung des Teilnehmerentgelts wurde jedoch bereits Ende 2007¹⁰⁹ wegen Verfassungswidrigkeit¹¹⁰ eingestellt.

Als zeitlich befristete Kompensation dafür stellt der Freistaat seit 2008 (Art. 23 BayMG) der BLM staatliche Mittel zur Verfügung, die diese zur Förderung der lokalen und regionalen Fernsehangebote ausreicht. Die staatlichen Mittel werden stufenweise

¹⁰⁹ Restabwicklungen in den Folgejahren.

¹¹⁰ BVerfG, 1 BvR 396/98 vom 26.10.2005.

abgesenkt und laufen 2012 aus. Parallel dazu beteiligt sich die BLM ab 2010 mit jährlich steigenden Beträgen, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

Förderung gem. Art. 23 BayMG (Mio. €)

Tabelle 29

	2008	2009	2010	2011	2012	2008 - 2012 Gesamt
Staatshaushalt ¹	4,5	9,0	8,1	6,3	4,5	32,4
Teilnehmerentgelt - Restmittel	4,5	-	-	-	-	4,5
BLM	-	-	0,5	1,0	2,0	3,5
Gesamt	9,0	9,0	8,6	7,3	6,5	40,4

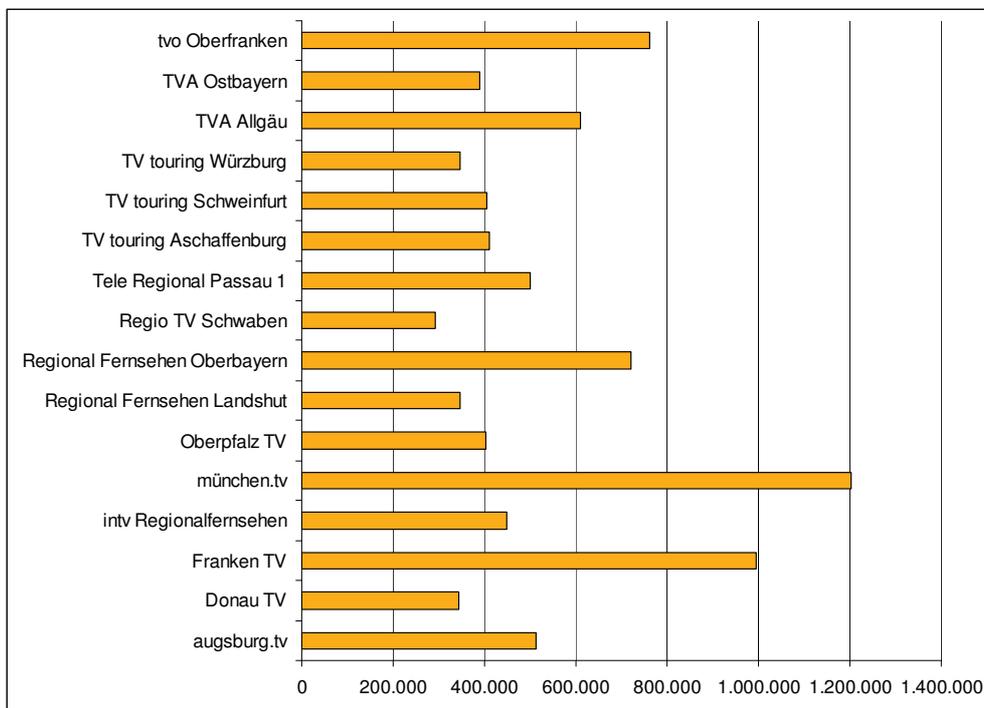
1 Unter Berücksichtigung der 10 %igen Haushaltssperre ab 2010.

27.1.3 Fördermittelverteilung

Die Fördermittel nach Art. 23 BayMG verteilen sich auf die einzelnen Sender wie folgt:

Fördermittel 2008 (€)

Abbildung 11

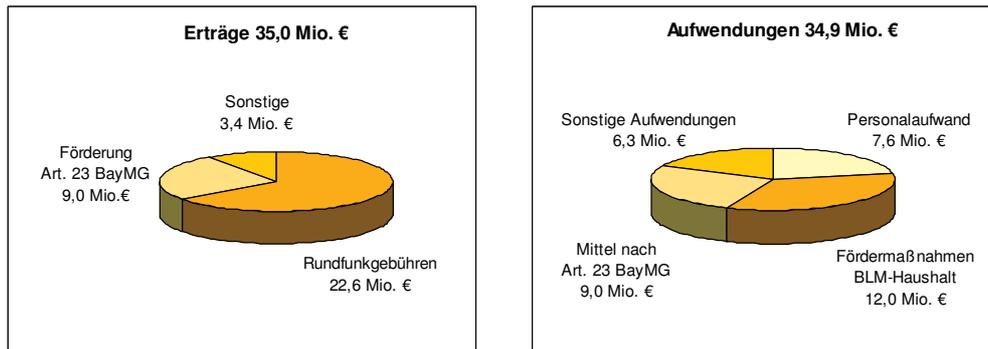


27.1.4 Erträge und Aufwendungen der BLM

Die Erträge und Aufwendungen der BLM im Jahr 2009 setzen sich wie folgt zusammen:

Erträge und Aufwendungen 2009

Abbildung 12



2009 erzielte die BLM den überwiegenden Teil ihrer Erträge in Höhe von 22,6 Mio. € (65 %) aus dem ihr zustehenden Anteil von 34 Cent pro Haushalt und Monat aus den Rundfunkgebühren. Die staatlichen Fördermittel nach Art. 23 BayMG in Höhe von 9 Mio. € waren die zweitwichtigste Ertragsquelle.

Von den Aufwendungen entfielen 9 Mio. € auf die Förderung der Lokal- und Regional-Fernsehanbieter. Die BLM leitet insoweit staatliche Fördermittel gem. Art. 23 BayMG weiter.

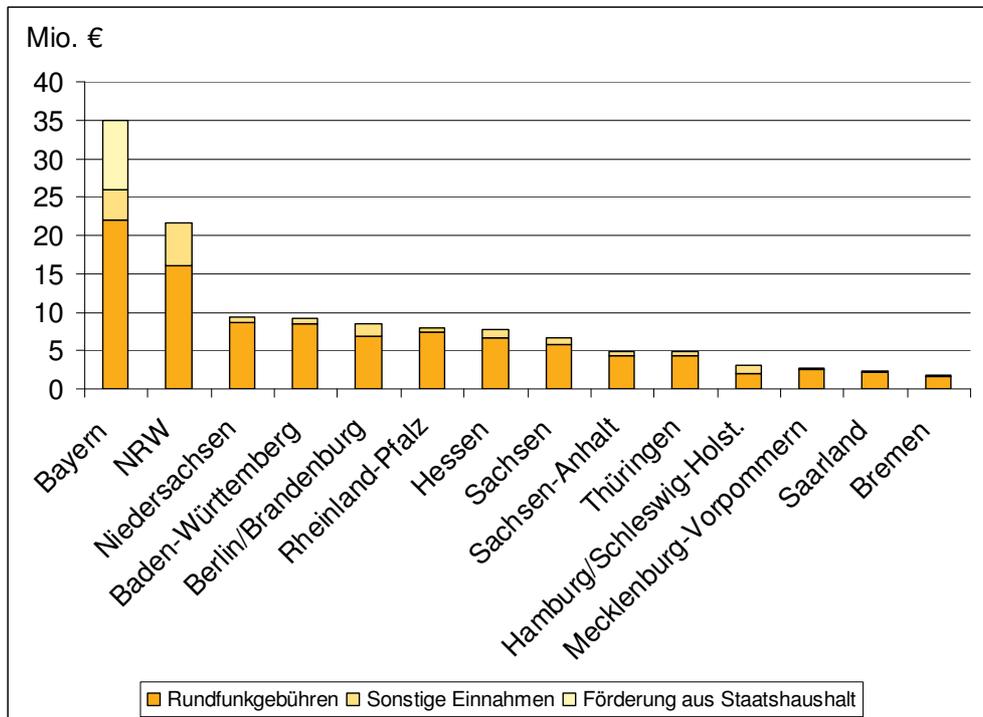
12 Mio. € reichte die BLM für andere Förderungen aus, beispielsweise für Fernsehproduktionen, technische Infrastruktur, Finanzierung von TV-Fensterprogrammen, Programm- und Ausbildungsförderung, für Medienforschung und Medienpädagogik.

27.1.5 Einnahmen der BLM im bundesweiten Vergleich

Im bundesweiten Vergleich der Landesmedienanstalten stellen sich die Einnahmen wie folgt dar:

Einnahmen der Landesmedienanstalten 2009

Abbildung 13



Quellen: ALM-Jahrbuch 2008 und Wirtschaftspläne 2009.

Aus den in Bayern erhobenen Rundfunkgebühren erhält die BLM derzeit den staatsvertraglich festgelegten Anteil in voller Höhe. Bei 8 der 14 Landesmedienanstalten erfolgt dagegen eine landesgesetzlich geregelte Vorabkürzung zwischen 20 und 77 %. So fließen der BLM z. B. 40 % mehr Rundfunkgebühren zu als der Medienanstalt im bevölkerungsstärksten Land Nordrhein-Westfalen.

27.2 Würdigung der Fördermaßnahmen

Die BLM verfügt im Vergleich zu den übrigen Landesmedienanstalten über eine außerordentlich üppige finanzielle Ausstattung. Dies ist auch auf die Förderung aus dem Staatshaushalt für die lokalen und regionalen Fernsehanbieter zurückzuführen. Eine solche Förderung gibt es in keinem anderen Land.

Alle bisherigen Fördermaßnahmen haben jedoch nicht dazu geführt, dass ein sich selbst tragendes lokales und regionales Fernsehen entstanden wäre. Die lokalen und

regionalen Fernsehanbieter sind weit entfernt von einer Finanzierung aus Markterlösen. Die Eigenfinanzierungsquote hat sich seit 15 Jahren praktisch nicht verändert.¹¹¹

27.3 Empfehlung des ORH

Der ORH ist der Auffassung, dass die staatliche Förderung nach Art. 23 BayMG Ende 2012 einzustellen ist. Eine Mitfinanzierung aus dem Staatshaushalt sollte endlich beendet werden. Nach 25 Jahren der Subventionierung hat sich gezeigt, dass es sich gerade nicht mehr um eine Anschubfinanzierung handelt.

Der ORH empfiehlt, die Vorschläge aus den von der Staatskanzlei und der BLM in Auftrag gegebenen Gutachten aus dem Jahre 2007 aufzugreifen. Dort wurden für die lokalen und regionalen Sender konkrete Einsparpotenziale in Millionenhöhe aufgezeigt (vgl. TNr. 27.1.1), um eine höhere Kostendeckung aus Markterlösen zu erreichen.

Der ORH hat darüber hinaus bei seiner Prüfung der BLM eine Reihe von Einsparmöglichkeiten festgestellt, die sie ggf. nutzen kann.

27.4 Einsparmöglichkeiten

27.4.1 Förderungen aus dem BLM-Haushalt

Neben den Förderungen gem. Art. 23 BayMG gibt die BLM weitere 12 Mio. € jährlich für die Förderung des privaten bayerischen Rundfunksektors und des Medienstandorts Bayern aus. Der ORH sieht in den Bereichen der technischen Infrastrukturförderung vorwiegend des Hörfunks, der Bayerischen Film- und Fernsehförderung, der Medienforschung oder in der Öffentlichkeitsarbeit bzw. bei Veranstaltungen Möglichkeiten zu Einsparungen. Für diese Aufgaben hat die BLM 2008 insgesamt 6,3 Mio. € aufgewendet.

27.4.2 Beteiligungen

Die BLM ist an sechs Gesellschaften unmittelbar und an weiteren zwei Gesellschaften mittelbar beteiligt. Anmerkungen sind zu folgenden Beteiligungen zu treffen:

¹¹¹ Der ORH hatte bereits in seinem Sonderbericht zur finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks und der Bayerischen Landesanstalt für neue Medien 1996 auf die geringe Eigenfinanzierungsquote der Sender von damals 63 % hingewiesen (TNr. 13 S. 54).

Die Bayerische Medien-Service GmbH (BayMS) mit Standort Nürnberg war ursprünglich dafür zuständig, das Teilnehmerentgelt zu vereinnahmen. Diese Aufgabe ist mit der Abschaffung des Teilnehmerentgelts bis auf geringfügige Restabwicklungen ersatzlos weggefallen. Seit 2009 obliegt ihr die Organisation der Lokalfunktage Nürnberg einschließlich der Verleihung der BLM-Hörfunk- und Lokalfernsehpreise.

Die Digitale Sendezentrum Nürnberg GmbH (DSN GmbH) war Ende der 90er Jahre zur Durchführung des DVB-Pilotprojektes in Nürnberg gegründet worden. Nach Einstellung dieses Projektes hatte die Medientage München GmbH - eine weitere BLM-Beteiligungsgesellschaft - die Anteile als alleinige Gesellschafterin übernommen. In den letzten Jahren war die DSN GmbH als Dienstleister für Messeveranstaltungen tätig. Damit erzielte die DSN GmbH 2008 Erlöse von 28.000 €.

Mit der 2008 ins Leben gerufenen Stiftung Medienpädagogik beabsichtigte die BLM, ihre bestehenden medienpädagogischen Aktivitäten zu verstetigen und mit anderen Initiativen in Bayern zu vernetzen. Als Grundstockvermögen stellte sie 3 Mio. € aus Rücklagen zur Verfügung. Bei der Gründung der Stiftung gingen BLM und ihre Gremien davon aus, dass weitere Zustifter mit bedeutenden Beträgen hinzutreten müssten, um effektive Arbeit leisten zu können. Hierfür wäre ein Kapital von mindestens 5 bis 10 Mio. € erforderlich. Bislang haben sich jedoch keine weiteren Zustifter beteiligt.

Vier der fünf Bereichsleiter und ein Referent der BLM sind in den Gesellschaften nebenamtlich als Geschäftsführer beschäftigt. Mit dieser Tätigkeit sind gesonderte Vergütungen und teilweise auch die private Nutzung von Dienstfahrzeugen verbunden.

Nach Auffassung des ORH sollte die BLM die Anzahl ihrer Beteiligungen reduzieren. Die BayMS und die DSN GmbH sollten liquidiert und die Aufgaben der Medientage München GmbH übertragen werden.

Die Durchführung der Lokalfunktage könnte bei der Medientage München GmbH zu einer kontinuierlichen Auslastung im Jahresverlauf beitragen; die Lokalfunktage finden jährlich im Juni/Juli und die Medientage im Oktober statt.

Die Tätigkeit der DSN GmbH bewegt sich ausschließlich in geringfügigen, unterstützenden Bereichen und rechtfertigt keine eigene Gesellschaft.

Die Stiftung Medienpädagogik erzielt mit dem von der BLM zur Verfügung gestellten Grundstockvermögen pro Jahr nur Zinserträge in der Größenordnung von 100.000 €.

Der ORH ist der Ansicht, dass die Gewinnung von bedeutenden Zustiftern unerlässlich ist, um das Fortbestehen der Stiftung zu rechtfertigen. Sollte es nicht gelingen, relevante Zustifter zu gewinnen, ist die Stiftung nach Auffassung des ORH aufzulösen und das Stiftungsvermögen auf die BLM zurückzuübertragen.

Nach Auffassung des ORH ist eine gesonderte Vergütung für die Geschäftsführer nicht erforderlich, weil diese Tätigkeiten dem originären Aufgabenbereich der leitenden Mitarbeiter der BLM zugeordnet werden können.

27.4.3 Personalaufwand

Die BLM verfügt über 76,5 Planstellen. Davon entfallen 7 Stellen auf die Leitungsebene (Präsident, Geschäftsführer und 5 Bereichsleiter). Der Stellenplan liegt als Teil des Haushalts- und Finanzplans dem Verwaltungsrat und dem Medienrat vor.

Die Personalaufwendungen der BLM betragen 2008 7,1 Mio. €. Seit 2003 sind sie um 6,2 % angestiegen. Dieser vergleichsweise moderate Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass die Landesmedienanstalten nicht an der Erhöhung der Rundfunkgebühren ab 2005 teilgenommen haben. Die BLM hat deshalb Einsparungen vorgenommen. Allerdings wurden die Einsparungen vor allem bei den studentischen Teilzeitkräften aufgebracht, in den Jahren 2005 und 2006 bei den Tarif-Mitarbeitern¹¹² in geringerem Umfang. Im Vergleich zu 2003 stieg die Summe dieser Gehälter um 13,4 % an. Bei der Leitungsebene legten die Gehälter mit 15,5 % am stärksten zu.

Die linearen Tarifierhöhungen betragen bei der BLM von 2003 bis 2008 7,7 %. Im gleichen Zeitraum wurden die Gehälter im öffentlichen Dienst (TV-L) um 5,0 % erhöht. Wie schon bei der vorangegangenen Prüfung¹¹³ durch den ORH liegen die linearen Gehaltserhöhungen wieder über denen des öffentlichen Dienstes (2,7 %-Punkte). Bei einer Betrachtung bis zum Jahr 2010 beträgt die Differenz zwischen BLM und TV-L sogar 4,1 %.

Der ORH hält das Vergütungsniveau für die Mitarbeiter der BLM für zu hoch. Für die BLM ist der öffentliche Dienst der geeignete Vergleichsmaßstab für die Bezahlung ihres Personals. Mit den überproportionalen Tarifsteigerungen hat sich die schon bei der letzten Prüfung kritisierte Ausstattung der Mitarbeiter der BLM noch weiter vom öffentlichen Dienst abgesetzt.

¹¹² Bei der BLM werden als Tarifmitarbeiter alle die bezeichnet, die der Dienstvereinbarung über die Anstellungsbedingungen der Beschäftigten unterliegen.

¹¹³ ORH-Bericht 2003 TNr. 37.4 S. 165.

Für das Leitungspersonal gilt Gleiches. Im aktuellen Prüfungszeitraum sind deren Vergütungen aufgrund linearer Erhöhungen, struktureller Anpassungen und der Gewährung von Leistungszulagen erneut überproportional gestiegen. Die Aktivbezüge (inklusive der variablen Gehaltsbestandteile) der fünf Bereichsleiter der BLM lagen 2009 zwischen den Besoldungsgruppen B 9 und B 10 des öffentlichen Dienstes, die des Geschäftsführers über B 11. Die künftige jährliche Vergütung des Präsidenten wurde anlässlich der Neuwahl¹¹⁴ Anfang 2011 um 86.000 auf 220.000 € herabgesetzt.

Nach Art. 111a Abs. 2 BV wird in Bayern Rundfunk in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben. Neben dem Bayerischen Rundfunk ist die BLM der zweite Träger. Die BLM nimmt diese Aufgabe als Anstalt des öffentlichen Rechts wahr. Insofern kommt ihr eine verfassungsrechtliche Sonderstellung zu.

Die BLM übt im Wesentlichen Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen aus und ist keine Programm gestaltende Anstalt. Sie ist auch nicht gewinnorientiert, trägt kein unternehmerisches Risiko und steht auch nicht im Wettbewerb. Für eine Organisationseinheit des Freistaates mit 76,5 Planstellen ist die Besetzung der Leitungspositionen mit 7 Mitarbeitern, die ein Aktivgehalt von B 9 und darüber erhalten, einzigartig.

Der ORH fordert erneut eine erheblich zurückhaltendere Vergütungspolitik, die sich an den öffentlichen Dienst anlehnt.

Die Vergütungen auf der Leitungsebene sollten deutlich zurückgeführt werden.

27.4.4 Gemeinsame Organe der Landesmedienanstalten

Die 14 Landesmedienanstalten arbeiten bereits seit vielen Jahren in grundsätzlichen und länderübergreifenden Angelegenheiten eng zusammen und stimmen sich in gesonderten „Arbeitskreisen“ ab.

2005 schlugen die Landesmedienanstalten auf die Bitte der Länder, ihre noch nicht genutzten Rationalisierungspotenziale zu erschließen, Eckpunkte für eine Strukturreform vor. Ziele der Strukturreform waren neben der Steigerung der Effizienz der Medienaufsicht die Straffung der Verfahren und Kosteneinsparungen. Auf dieser Basis wurden die Strukturen der Zusammenarbeit der Medienanstalten mit dem

¹¹⁴ Die Wahl des Präsidenten obliegt nach Art. 12 Abs. 2 Ziff. 3 BayMG dem Medienrat. Der Dienstvertrag des Präsidenten wird nach Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 vom Verwaltungsrat abgeschlossen. Der Verwaltungsrat ist das für die wirtschaftlichen Angelegenheiten der BLM zuständige Organ und wird vom Medienrat gewählt.

10. RÄStV neu geordnet. Bundesweite Aufgaben werden jetzt im Wesentlichen durch vier Kommissionen mit Organstatus erledigt.

Die Kosten für die Erledigung der Gemeinschaftsaufgaben sind von 2006 bis 2010 um 49 % auf 4,6 Mio. € gestiegen. Hierin sind weitere Kosten, wie z. B. Personalkosten der einzelnen Landesmedienanstalten für die Zuarbeit bzw. Reisekosten und Arbeitszeit anlässlich der Sitzungen, noch nicht enthalten.

Nach Auffassung des ORH wurden die mit der Strukturreform der Landesmedienanstalten verbundenen Ziele nicht erreicht. Weder wurden Einsparungen erzielt noch ist eine höhere Arbeitseffizienz festzustellen.

Der ORH hat empfohlen, bei der praktischen Umsetzung des 10. RÄStV stärker auf eine rationelle Arbeitsweise zu setzen. So könnten bei einzelnen Landesmedienanstalten thematische Schwerpunkte gebildet werden. Die Vorarbeiten für Entscheidungen der Organe sollten dann nur noch einheitlich von einer Landesmedienanstalt geleistet werden.

Die Struktur der Medienaufsicht, wie sie mit dem 10. RÄStV geschaffen wurde, sollte einer Evaluation unterzogen und effizienter ausgestaltet werden. Die Staatskanzlei sollte hier initiativ werden.

27.5 Stellungnahme der Staatskanzlei und der BLM

Die BLM bestätigt, dass ihre finanzielle Situation grundsätzlich zutreffend dargestellt sei. Allerdings könne in Anbetracht des umfangreichen Aufgabenkatalogs die Finanzausstattung nicht als außerordentlich üppig bezeichnet werden.

Die Empfehlung des ORH, die Einsparpotenziale für das lokale und regionale Fernsehen aus dem Gutachten von 2007 aufzunehmen, würde nach Auffassung der BLM zu keinem bei den Zuschauern attraktiven Fernsehprogramm führen. Eine flächendeckende Angebotsstruktur mit der gewünschten inhaltlichen Qualität sei nur mit dem Einsatz öffentlicher Fördermittel aufrechtzuerhalten. Die BLM sei nicht in der Lage, eine derartige Förderung aus eigenen Mitteln aufzubringen.

Die Staatskanzlei hat zur Förderung der lokalen und regionalen Fernsehsender nicht Stellung genommen.

Zu den Einsparungsmöglichkeiten bei Beteiligungen greift die BLM die Anregung des ORH zur Liquidierung der DSN GmbH auf und sagt zu, diese in der Gesellschafterversammlung zu diskutieren. An der BayMS und der Stiftung Medienpädagogik Bayern hält die BLM dagegen fest.

Die BayMS solle mit der Veranstaltung der Lokalrundfunktage und weiteren Aktivitäten vor allem auf dem Gebiet der Aus- und Fortbildung den Standort Nürnberg und Nordbayern stärken. Durch die BayMS als Nürnberger Unternehmen werde das erhebliche Engagement Nürnberger Medienunternehmen bei den Lokalrundfunktagen unterstützt. Die BLM wolle deshalb der BayMS eine Entwicklungschance geben.

Zur Stiftung Medienpädagogik Bayern nehmen Staatskanzlei und BLM Stellung. Sie erläutern, dass die Stiftung auch ohne weitere Zustifter handlungsfähig sei. Weitere Zustifter seien zwar wünschenswert, aber nicht zwingend erforderlich. Da die organisatorische Grundausstattung von der BLM zur Verfügung gestellt werde, könnten die jährlichen Zinserträge von mindestens 100.000 € nahezu vollständig für medienpädagogische Projekte verwendet werden.

Zum Personalaufwand meint die BLM, die linearen Erhöhungen seien angemessen. Der ORH verkenne mit dem Vergleich zum öffentlichen Dienst die Situation. Die BLM stehe bei der Personalrekrutierung in Konkurrenz zu privaten Medienunternehmen und dem Bayerischen Rundfunk und müsse sich an diesen orientieren. Beim Vergleich der Aktivbezüge der Bereichsleiter mit der Beamtenbesoldung nach B 9 sei zu berücksichtigen, dass durch die niedrigere zugesagte Versorgung die Gesamtbelastung für die BLM vergleichsweise günstiger sei.

Zu den gemeinsamen Organen der Landesmedienanstalten unterstützt die BLM die Auffassung des ORH, dass für eine rationelle Arbeitsweise thematische Schwerpunkte gebildet werden sollten.

27.6 Abschließende Äußerung des ORH

Der ORH hält an seinen Empfehlungen fest.

Er hält eine Dauersubventionierung der lokalen und regionalen Fernsehsender für nicht hinnehmbar.

Zur Stiftung Medienpädagogik Bayern sollten weitere Zustifter akquiriert werden. Sollte dies nicht gelingen, kann der nach dem BayMG von der BLM zu leistende Bei-

trag zur Medienpädagogik ohne eigene Stiftungsorganisation kostengünstiger innerhalb der BLM erbracht werden.

Zu den Personalaufwendungen bleibt der ORH bei seiner Auffassung, dass Vergleichsmaßstab für die BLM als Anstalt des öffentlichen Rechts der öffentliche Dienst ist. Auch der öffentliche Dienst muss bei der Personalgewinnung mit dem privaten Sektor konkurrieren. Es besteht deshalb keine Veranlassung für eine Vorzugsbehandlung der Mitarbeiter der BLM.

Abschnitt C

Beschluss über den Jahresbericht 2011

(Art. 8 Rechnungshofgesetz)

Den vorstehenden Jahresbericht nach Art. 97 BayHO und die Unterrichtung nach Art. 21 Abs. 2 BayMG hat das Große Kollegium des ORH am 17. Oktober 2011 beschlossen. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des ORH; den Vorsitz führt der Präsident.

Für das Große Kollegium

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident