



JAHRESBERICHT 2013





JAHRESBERICHT 2013



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	5
Vorbemerkung	7

BERICHT GEMÄSS ART. 97 BAYHO

I. Prüfungsergebnis

II. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsrechnung 2011	10
2	Entwicklung des Gesamthaushalts	18
3	Steuereinnahmen und Steueraufkommen	21
4	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse	23
5	Personalausgaben	24
6	Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	25
7	Investitionen	27
8	Rücklagen und Sondervermögen	28
9	Verschuldung	29
10	Staatliche Bürgschaften, Garantien, Gewährleistungen und Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB	32

III. Einzelne Prüfungsergebnisse

Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

ALLE RESSORTS

11	Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen	41
12	Verwahrungen und Vorschüsse	44

STAATSMINISTERIUM DES INNERN

13	Einführung des Digitalfunks im finanziellen „Blindflug“	51
14	Einsatz der Polizei an Bayerns Grenzen und Flughäfen	59
15	Wiegescheine beim Staatsstraßenbau unzureichend geprüft	66

STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

16	Privatschulförderung: Unlautere Vertragsgestaltung zulasten des Staates	71
----	---	----

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN	
17 Erhebliche Mängel bei der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen	75
18 Lohnsteuer: Wieder mehr Arbeitgeber prüfen	79
19 Betriebsprüfung stärken	82
20 Staatlicher Biergarten für 2,4 Mio. €	88
21 Kauf von Lagerhallen für Staatstheater passend gemacht	94
STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE	
22 S-Bahn-Förderung: Mangelhafte Prüfung führt zu überhöhter Förderung	101
STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN	
23 Konkurrenz von privater und staatlicher Landwirtschaftsberatung	107
24 Personal bei den Landwirtschaftsschulen abbauen	110
STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, FAMILIE UND FRAUEN	
25 Verwaltungsreform: Zentrum Bayern Familie und Soziales	115
STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT	
26 Krankenhausplanung am Bedarf ausrichten	123
27 Neuordnung des landgerichtsärztlichen Dienstes notwendig	129
28 Klimaschutz: Defizite bei der Renaturierung von Mooren	134
STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST	
29 Meteomast als Wahrzeichen: Große Baumaßnahme ohne Landtag	141
30 Bayerische Gewebebank - Bavarian Tissue Banking GmbH	148
31 Studenten- und Prüfungsverwaltung bei den Fachhochschulen: Nebeneinander von IT-Systemen	152



VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVersRückIG	Bayerisches Versorgungsrücklagengesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Epl.	Einzelplan
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HG	Haushaltsgesetz
IMBY	Immobilien Freistaat Bayern
IT	Informationstechnologie
IK	Informations- und Kommunikationstechnik
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LT	Bayerischer Landtag
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen
NHG	Nachtragshaushaltsgesetz
OBB	Oberste Baubehörde
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
SGB	Sozialgesetzbuch
Tit.	Titel (Haushaltsstelle)
TG	Titelgruppe
TNr.	Textnummer
VV	Verwaltungsvorschrift
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 i. d. R. 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 gem. 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 2011. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2011. Die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2011 sind unter II. TNr. 1 dargestellt. Die TNrn. 2 bis 8 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Daten. Unter TNr. 9 wird auf die Verschuldung, unter TNr. 10 auf Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen eingegangen. Im Anschluss daran finden sich einzelne Prüfungsergebnisse aus den verschiedenen Ressorts, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2012 beziehen.

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



Bericht gemäß Art. 97 BayHO



I. PRÜFUNGSERGEBNIS

- ▶ **Unbeschadet der in diesem Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse wird festgestellt, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates Bayern im Haushaltsjahr 2011 insgesamt geordnet war.**

II. ALLGEMEINE FESTSTELLUNGEN ZUR HAUSHALTSRECHNUNG UND ZUM HAUSHALTSVOLLZUG

1 Haushaltsrechnung 2011

- Die Haushaltsrechnung 2011 schließt ausgeglichen ab. Die Übertragung der Einnahme- und Ausgabereste war zulässig. Bei den Haushaltsüberschreitungen ergaben sich keine Beanstandungen. Die in der Haushaltsrechnung 2011 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt.



Die Bücher für das Haushaltsjahr 2011 wurden am 19.04.2012 abgeschlossen. Mit Schreiben vom 03.09.2012¹ hat das Finanzministerium dem Landtag und dem ORH die Haushaltsrechnung 2011 vorgelegt.²

Die Haushaltsrechnung wurde auf der Grundlage des HG 2011/2012 vom 14.04.2011³ aufgestellt und enthält die vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten (Art. 81 bis 85 BayHO). Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

1.1 Haushaltsabschluss

Der maßgebliche Abschluss für die Haushaltsrechnung ist das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und der Differenz der Einnahme- und Ausgabereste, die von 2010 nach 2011 und von 2011 nach 2012 übertragen wurden.

Für 2011 weist die Haushaltsrechnung folgende Beträge auf:

Kassenmäßiges Jahresergebnis (€)		<i>Tabelle 1</i>
Einnahmen und Ausgaben 2011		
Ist-Einnahmen		44.656.751.714,81
Ist-Ausgaben		- 44.556.246.015,94
Kassenmäßiges Jahresergebnis		100.505.698,87

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (€)			<i>Tabelle 2</i>
Kassenmäßiges Jahresergebnis		100.505.698,87	
Davon ab:			
Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2010 übertragenen Reste			
Einnahmereste	5.388.680.608,47		
Ausgabereste	- 3.763.424.555,07		
Saldo	1.625.256.053,40	- 1.625.256.053,40	
Dazu:			
Saldo der in das Haushaltsjahr 2012 übertragenen Reste			
Einnahmereste	5.487.713.910,08		
Ausgabereste	- 3.962.963.555,55		
Saldo	1.524.750.354,53	1.524.750.354,53	
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis			0,00

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt „Null“. Damit ist die Haushaltsrechnung 2011 ausgeglichen.

¹ LT-Drucksache 16/13709.

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

³ GVBI 2011 S. 150.

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

Einnahmen und Ausgaben 2011 - Vergleich Soll/Ist (Mio. €)				<i>Tabelle 3</i>
Haupt-/Obergruppen		Soll	Ist	Abweichung
Einnahmen				
0	Steuern und steuerähnliche Abgaben	31.199,3	33.670,7	2.471,4
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	2.821,9	3.010,6	188,7
2	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.993,4	5.286,3	293,0
31-32	Schuldaufnahmen (Kreditmarkt und Bund)	0,2	- 182,3	- 182,5
33-34	Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	1.561,4	1.871,2	309,7
35	Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1.803,1	794,5	- 1.008,6
38	Haushaltstechnische Verrechnungen	111,9	205,8	93,9
Summe		42.491,1	44.656,8	2.165,6
Ausgaben				
4	Personalausgaben	17.631,8	17.442,2	- 189,6
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2.473,4	2.537,6	64,2
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	1.184,3	1.173,4	- 10,9
6	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	16.090,8	16.367,2	276,4
7	Baumaßnahmen	1.085,7	1.363,9	278,2
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.035,1	4.018,8	- 16,3
91	Zuführungen an Rücklagen Fonds und Stöcke	91,3	1.446,9	1.355,5
97	Globale Mehr- und Minderausgaben	- 213,5	0,0	213,5
98	Haushaltstechnische Verrechnungen	112,1	206,2	94,1
Summe		42.491,1	44.556,2	2.065,1

Aufgrund der unerwartet hohen Steuereinnahmen wurde auf die ursprünglich geplante Entnahme aus der Haushaltssicherungsrücklage von 1.077,9 Mio. € verzichtet und ihr sogar 1.342,6 Mio. € zugeführt. Die übrigen Entnahmen erfolgten im Wesentlichen aus der Rücklage „Zukunft Bayern 2020“ (Steuer Mehreinnahmen 2007/2008) und aus dem Grundstock (Privatisierungserlöse) und wurden wie geplant für Investitionen und Zukunftsprogramme eingesetzt.

Wegen der guten Einnahmeentwicklung hat das Finanzministerium darüber hinaus die Anschlussfinanzierung ausgelaufener Kredite in Höhe von 182,3 Mio. € vorerst verschoben (vgl. TNr. 9.1).

1.2 Haushaltsreste

Bleiben die tatsächlichen Einnahmen oder Ausgaben hinter den Ansätzen im Haushaltsplan zurück, können insoweit Haushaltsreste entstehen. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen die Haushaltsreste in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

1.2.1 Ausgabereste

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

Es wurden insgesamt 3.963,0 Mio. € Ausgabereste nach 2012 übertragen. Das sind 199,6 Mio. € mehr als im Vorjahr. Sie setzen sich wie folgt zusammen:

Ausgabereste (Mio. €)		Tabelle 4	
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr
Allgemeiner Haushalt	2.962,8	3.246,4	283,6
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse	138,3	110,0	- 28,3
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm	457,9	384,9	- 73,0
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth	193,2	211,2	18,0
Stabilisierungsfonds Finanzmarkt	11,2	10,5	- 0,7
Summe	3.763,4	3.963,0	199,6

Die Ausgabereste haben sich in folgenden Bereichen besonders erhöht:

- Nach dem Gesetz über den **öffentlichen Personennahverkehr** gewährt der Freistaat den Aufgabenträgern Finanzhilfen (Kap. 13 10 TG 81). Dabei wurde 2011 ein Ausgabereist von 225,2 Mio. € übertragen (Vorjahr 179,7 Mio. €). Nach Aussage der Verwaltung wird der Ausgabereist, soweit die Mittel nicht durch Bewilligungen bereits gebunden sind, für die Finanzierung anstehender Großprojekte (Erdinger Ringschluss, zweite S-Bahn-Stammstrecke München, Ausbau S- und U-Bahn Nürnberg, Verkehrsdrehscheibe Augsburg) benötigt.

Der ORH stellt dazu fest, dass sich die Ausgabereiste in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht haben.

- Die Ausgabereiste beim **Schienenpersonennahverkehr** nach dem Regionalisierungsgesetz (Kap. 07 07) haben sich von 299,8 auf 373,7 Mio. € erhöht. Nach Darstellung der Verwaltung werden die Ausgabereiste in den nächsten Jahren für größere

ÖPNV-Investitionen benötigt: Ausbau des S-Bahn-Systems in Nürnberg, behindertengerechter Ausbau von Bahnhöfen im Münchner S-Bahn-Netz, Bau einer zweiten Stammstrecke in München, Erdinger Ringschluss, Verlängerung der S 7 nach Geretsried, Ausbau Pasing - Eichenau, Vorfinanzierung des Ausbaus der Strecke Geltendorf - Lindau. Außerdem wurde für das ÖPNV-Auskunftssystem BAYERN-FAHRPLAN eine Finanzierungszusage über Investitions- und Betriebskosten für die Jahre 2010 bis 2012 erteilt.

Der ORH stellt auch hier fest, dass sich die Ausgabereiste in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht haben.

- Bei der Förderung von **Investitionskosten von Krankenhäusern** (Kap. 13 10 TG 71) wurde ein Ausgabereist von 105,5 Mio. € (2010: 40,3 Mio. €) in das Jahr 2012 übertragen. Es handelt sich um noch nicht abgerufene Mittel für in das Jahreskrankenhausprogramm aufgenommene Projekte, insbesondere größere Baumaßnahmen, deren Projektfortschritt sich verzögert hat.

1.2.2 Einnahmereste

Es wurden 5.487,7 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2012 übertragen, die sich wie folgt zusammensetzen:

Einnahmereste (Mio. €)		Tabelle 5	
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr
Kreditermächtigungen	4.599,3	4.781,6	182,3
Andere Einnahmereste			
Offensive Zukunft Bayern I - IV und Verwendung sonstiger Privatisierungserlöse	138,3	110,0	- 28,3
Programm „Zukunft Bayern 2020“ und Klimaprogramm	457,9	384,9	- 73,0
Programm „Bayern 2020 plus“ und Strukturprogramm Nürnberg-Fürth	193,2	211,2	18,0
Summe	5.388,7	5.487,7	99,0

Die Kreditermächtigungen stiegen um 182,3 Mio. €, weil in dieser Höhe ausgelaufene Kredite für Altschulden noch nicht anschlussfinanziert, sondern als Einnahmerest übertragen wurden.⁴

Die in der Tabelle 5 aufgeführten Investitions- und Zukunftsprogramme werden aus dem Grundstock (Privatisierungserlöse) oder Rücklagen finanziert. Soweit bei diesen Programmen nicht alle geplanten Mittel abgeflossen sind, wurden sie als Ausgabereiste auf das Haushaltsjahr 2012 übertragen (vgl. Tabelle 4). Die zur Finanzierung vorgesehenen Entnahmen aus dem Grundstock und den Rücklagen wurden zurückgestellt und als Einnahmerest übertragen.

⁴ Art. 8 Abs. 3 Satz 2 HG 2011/2012.

Die Übertragung der Einnahmereste in Höhe von insgesamt 5.487,7 Mio. € war zulässig. Diese wurden zur Deckung der Ausgabereite (3.963,0 Mio. €) und zur haushaltsmäßigen Abdeckung der noch nicht abgewickelten Kassenergebnisse des Jahres 2011 sowie der Vorjahre (1.524,8 Mio. €⁵) benötigt.⁶

1.3 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art. 18 Abs. 3 BayHO regelt i. V. m. Art. 2 HG 2011/2012, in welcher Höhe das Finanzministerium Kredite aufnehmen (Kreditermächtigungen) und übertragen darf. Die haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigungen wurden wie folgt beansprucht:

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen 2011 (Mio. €)		<i>Tabelle 6</i>
Kreditermächtigungen für neue Kredite (Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2011/2012)		0,0
Übertragene Kreditermächtigungen aus dem Jahr 2010		4.599,3
<i>zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2010¹</i>		<i>1.292,5</i>
<i>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen²</i>		<i>3.306,8</i>
Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite (Art. 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2011/2012)		2.926,3
Kreditermächtigungen 2011		7.525,6
Davon ab: Kreditaufnahme im Jahr 2011		- 2.744,0
Verbleibende Kreditermächtigungen 2011		4.781,6
Davon ab: Übertragene Kreditermächtigungen auf das Jahr 2012		- 4.781,6
<i>zum Abgleich der Haushaltsrechnung 2011¹</i>		<i>1.292,5</i>
<i>zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen³</i>		<i>3.489,1</i>
Nicht beanspruchte Kreditermächtigungen 2011		0,0

¹ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012 ermächtigt zur Inanspruchnahme der „in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel“.

² Art. 8 Abs. 3 HG 2009/2010 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

³ Art. 8 Abs. 3 HG 2011/2012 ermächtigt zur Übertragung „in die folgenden Haushaltsjahre“.

Seit dem Haushalt 2008⁷ können nicht beanspruchte Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung auslaufender Altschulden in die folgenden Haushaltsjahre übertragen werden. Das Finanzministerium tilgte in 2011 auslaufende Kredite von 2.926,3 Mio. € und nahm zu deren Anschlussfinanzierung nur Kredite von 2.744,0 Mio. € auf. Die aufgeschobenen Kreditermächtigungen aus früheren Jahren von 3.306,8 Mio. € erhöhen sich somit um 182,3 Mio. € auf 3.489,1 Mio. €.

1.4 Überschuss/Fehlbetrag nach Art. 25 BayHO

Ein Überschuss oder Fehlbetrag i. S. des Art. 25 BayHO ist 2011 nicht entstanden. Um dieses Ergebnis zu erzielen, wurden 4.781,6 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen.

⁵ Summe aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (100,5 Mio. €) und dem Saldo der aus dem Haushaltsjahr 2010 übernommenen Reste (1.625,3 Mio. €) - vgl. Tabelle 2.

⁶ Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2011/2012.

⁷ Art. 8 Abs. 10 HG 2007/2008 i. d. F. des 1. NHG 2008 danach Art. 8 Abs. 3 HG ab 2009/2010.

1.5 Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium muss einwilligen, wenn Ausgaben erfolgen sollen, für die kein Haushaltstitel vorgesehen ist, oder wenn 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.

Haushaltsüberschreitungen 2011 (€)		<i>Tabelle 7</i>
Überplanmäßige Ausgaben	219.914.244,94	
Außerplanmäßige Ausgaben	2.497.150,21	
Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf das nächste Haushaltsjahr angerechnet werden)	14.338.343,92	
Haushaltsüberschreitungen	236.749.739,07	

Der Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2011 weist Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 236,7 Mio. € aus (2010: 347,3 Mio. €). Das sind 0,6 % des Haushaltsvolumens. Die Haushaltsüberschreitungen verminderten sich gegenüber 2010 um 110,6 Mio. €.

Bis auf wenige Ausnahmen lag die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums zur Überschreitung des Haushalts vor. Lediglich in einigen Fällen wurde die vorherige Zustimmung nicht eingeholt. Das Finanzministerium bestätigte, dass es auch diesen überplanmäßigen Ausgaben bei rechtzeitiger Antragstellung zugestimmt hätte.

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

Im Haushaltsjahr 2011 wurden in folgenden Fällen überplanmäßige Ausgaben von 5 Mio. € und mehr geleistet:

- Den größten Anteil an den überplanmäßigen Ausgaben haben die Zahlungen Bayerns in den Länderfinanzausgleich. 2011 mussten aufgrund der gestiegenen Steuereinnahmen 166,5 Mio. € mehr als veranschlagt (Haushaltsansatz 3.513,6 Mio. €) geleistet werden.
- Die verfügbaren Mittel für Leistungen nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (Kap. 05 03, Haushaltsansatz 1,1 Mrd. €) reichten aufgrund der Zahlungsverpflichtungen nicht aus, so dass eine überplanmäßige Ausgabe von 13,5 Mio. € erforderlich war.



- Aufgrund eines mit dem Bund geschlossenen Verwaltungsabkommens führt der Freistaat Hochbaumaßnahmen des Bundes im Wege der Organleihe durch. Die bei Kap. 03 80 TG 80 bis 83 - Verwaltungsausgaben für Baumaßnahmen des Bundes und Dritter (Haushaltsansatz 69,8 Mio. €) - veranschlagten Planungskosten sind zunächst aus dem Landeshaushalt zu leisten. Infolge des hohen Auftragsvolumens und der Tarifierhöhung entstanden überplanmäßige Ausgaben von 7,5 Mio. €. Der Mehrbedarf war durch überplanmäßige Einnahmen bei Kap. 03 80 Tit. 231 01 für bereits laufende Baumaßnahmen des Bundes und Dritter in Höhe von 8,1 Mio. € gedeckt.
- Bei den Erstattungen an Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr (Kap. 10 03 Tit. 682 01, Haushaltsansatz 35,8 Mio. €) waren überplanmäßige Ausgaben von 5,6 Mio. € notwendig. Nach Kap. 13 SGB IX ist ein bestimmter Personenkreis im öffentlichen Personennahverkehr unentgeltlich zu befördern. Die den Verkehrsbetrieben dadurch entstehenden Fahrgeldausfälle werden teils vom Bund, teils vom Land erstattet. Die jährlichen Ist-Ausgaben in diesem Bereich sind sehr unterschiedlich.
- Beim Landeserziehungsgeld (Kap. 10 07 Tit. 681 80, Haushaltsansatz 78,0 Mio. €) sind 5,2 Mio. € überplanmäßige Ausgaben entstanden. Der unabweisbare Mehrbedarf ergibt sich aufgrund gestiegener Zahlungsanträge für den geburtenstarken Jahrgang 2010. Es handelt sich um eine Pflichtleistung nach dem Bayerischen Landeserziehungsgeldgesetz.

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

1.6 Buchung der Einnahmen und Ausgaben

Alle Einnahmen und Ausgaben sind getrennt voneinander und mit ihrem vollen Betrag bei dem im Haushaltsplan dafür vorgesehenen Titel zu buchen.⁸

Soweit der ORH festgestellt hat, dass Einnahmen und Ausgaben nicht an der für sie vorgesehenen Haushaltsstelle gebucht waren, hat er dies beanstandet (vgl. z. B. TNr. 12). Auf die Gesamtrechnung hatte dies keine Auswirkung.

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

Die in der Haushaltsrechnung 2011 aufgeführten Beträge stimmten mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben waren von wenigen Fällen abgesehen ordnungsgemäß belegt. Zur Prüfung setzte der ORH ein mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein.

⁸ Art. 35 i. V. m. Art. 15 BayHO.

2 Entwicklung des Gesamthaushalts

 **Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen standen den Einnahmen von 43.838,8 Mio. € (+ 8,0 %) Ausgaben von 42.903,2 Mio. € (+ 2,6 %) gegenüber. Dies ergab einen positiven Finanzierungssaldo von 935,7 Mio. €.**

2.1 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

In den letzten Jahren entwickelten sich die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates folgendermaßen:

Unbereinigte Einnahmen und Ausgaben					<i>Tabelle 8</i>
Jahr	Unbereinigte Einnahmen		Unbereinigte Ausgaben		
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	
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	
2011	44.656,8	1,3	44.556,2	5,6	

Die unbereinigten Einnahmen und Ausgaben entstammen der Haushaltsrechnung (vgl. Tabelle 1) und enthalten auch Kreditaufnahmen, Tilgungen von Krediten, Änderungen bei den Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats werden die Einnahmen und Ausgaben um diese Positionen bereinigt.



Bereinigte Einnahmen und Ausgaben				
Jahr	Bereinigte Einnahmen		Bereinigte Ausgaben	
	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %	Mio. €	Veränderung zum Vorjahr in %
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 (41.089,6)	6,8 (6,8)	41.228,9 (38.228,6)	14,9 (6,5)
2009	39.370,1 (39.348,5)	-4,2 (-4,2)	47.334,9 (40.259,7)	14,8 (5,3)
2010	40.593,1 (40.568,8)	3,1 (3,1)	41.813,1 (41.530,5)	-11,7 (3,2)
2011	43.838,8 (43.814,6)	8,0 (8,0)	42.903,2 (42.560,9)	2,6 (2,5)

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

Der Unterschied zwischen den unbereinigten und den bereinigten Einnahmen und Ausgaben 2011 ist im Wesentlichen auf Rücklagenbewegungen zurückzuführen (vgl. Tabelle 3 - Istbeträge der Obergruppen 35 und 91).

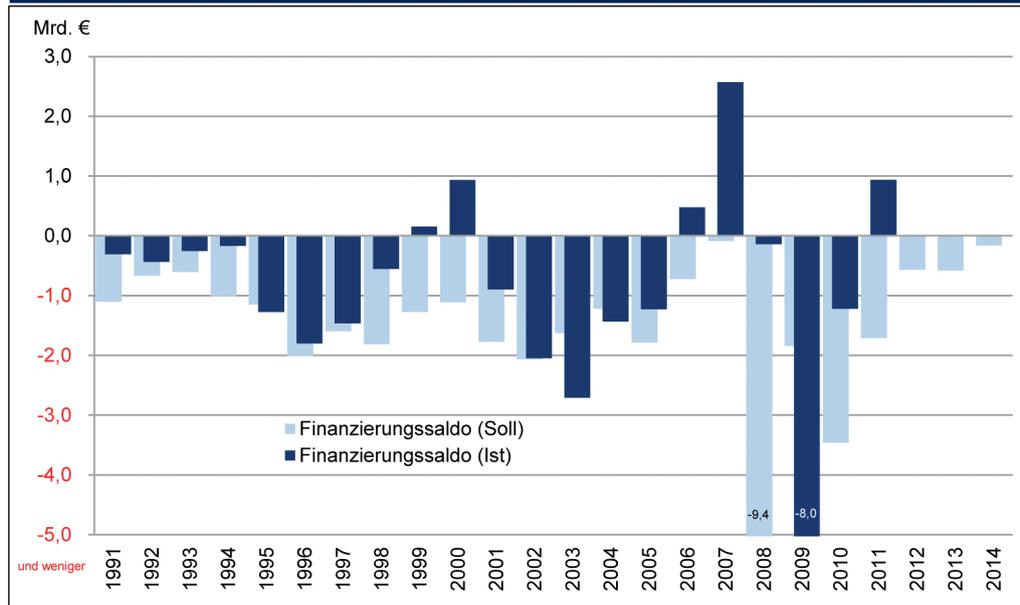
Der deutliche Anstieg der bereinigten Einnahmen 2011 gegenüber dem Vorjahr von + 8,0 % ist vor allem auf die um 2,6 Mrd. € höheren Steuereinnahmen zurückzuführen.

2.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

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

Entwicklung des Finanzierungssaldos (Mio. €)		
Jahr	Finanzierungssaldo (Soll)	Finanzierungssaldo (Ist)
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
2011	- 1.711,5	935,7

Der negative Finanzierungssaldo nach dem Haushaltssoll 2011 von - 1.711,5 Mio. € verbesserte sich im Vollzug vor allem durch Steuermehreinnahmen zu einem positiven Saldo von + 935,7 Mio. €. Die ungewöhnlichen Ergebnisse der Jahre 2008 und 2009 sind durch den Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB entstanden.



Die Abbildung zeigt, dass in den vergangenen 20 Jahren der Haushaltsplan (Soll) stets einen negativen Finanzierungssaldo auswies. Auch die Haushalte 2012 bis 2014 sind mit negativen Finanzierungssalden (Soll) von - 568, - 578 und - 163 Mio. € veranschlagt. Die fünf positiven Finanzierungssalden (Ist) der Jahre 1999, 2000, 2006, 2007 und 2011 entstanden vor allem durch nicht im Haushalt eingeplante, also bei der Haushaltsaufstellung nicht vorhersehbare Steuermehreinnahmen.

In Art. 18 BayHO⁹ ist festgelegt, dass die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 abzubauen und dabei die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen ist. Der ORH weist darauf hin, dass dieser planmäßige Schuldenabbau nur gelingen kann, wenn die künftigen Haushalte mit einem positiven Finanzierungssaldo geplant werden, zumindest in Höhe der vorgesehenen Tilgungsraten (vgl. T Nr. 9.2). Deshalb sollten erwartete Mehreinnahmen nicht sofort und vollständig als Ausgaben verplant werden. Dies gilt insbesondere für Jahre des konjunkturellen Aufschwungs und guter Steuereinnahmementwicklung.

⁹ I. d. F. des Art. 5 des HHG 2013/2014 vom 18.12.2012, GVBl S. 686.

3 Steuereinnahmen und Steueraufkommen

Die Steuereinnahmen sind 2011 um 2.575,7 Mio. € (8,3 %) angestiegen, 2012 erhöhten sie sich um weitere 1.618,8 Mio. € (4,8 %).

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).

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

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)			
	2010	2011	2012
Gemeinschaftsteuern			
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	29.971,5	31.606,0	33.733,1
Veranlagte Einkommensteuer	6.523,6	6.686,8	7.598,7
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.984,4	4.101,4	5.054,7
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	1.863,9	1.731,0	1.787,1
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	2.872,6	4.012,6	2.727,0
Umsatzsteuer	19.416,0	20.115,2	20.771,7
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.604,9	3.036,3	3.138,2
Gewerbesteuerumlage	1.221,6	1.341,3	1.492,8
Summe	67.458,5	72.630,7	76.303,3
Landessteuern			
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,9	- 0,1
Erbschaftsteuer	940,0	846,7	996,1
Grunderwerbsteuer	1.039,7	1.178,0	1.252,3
Rennwett- und Lotteriesteuer	203,8	206,1	188,9
Feuerschutzsteuer	58,1	67,2	65,4
Biersteuer	152,1	151,9	150,6
Summe	2.392,5	2.448,0	2.653,2
Steueraufkommen	69.851,0	75.078,7	78.956,4

Das Steueraufkommen 2011 ist gegenüber dem Vorjahr um 5.227,7 Mio. € (7,5 %) und 2012 nochmals um 3.877,7 Mio. € (5,2 %) angestiegen.

3.2 Steuereinnahmen

Das Steueraufkommen verbleibt dem Freistaat nur z. T., da es sich u. a. um Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und teilweise der Gemeinden handelt.

Die Steuereinnahmen haben sich wie folgt entwickelt:

Steuereinnahmen (Mio. €)					Tabelle 12
Steuerarten	2010	2011	Veränderung 2011 zu 2010 in %	2012	Veränderung 2012 zu 2011 in %
Gemeinschaftsteuern					
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	10.413,8	11.148,8	7,1	12.028,3	7,9
Veranlagte Einkommensteuer	2.772,5	2.841,9	2,5	3.229,4	13,6
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	1.448,5	1.906,6	31,6	2.319,9	21,7
Abgeltungsteuer einschl. Zerlegung	820,1	761,7	- 7,1	786,3	3,2
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	1.436,3	2.006,3	39,7	1.359,7	- 32,2
Umsatzsteuer	8.182,1	8.405,7	2,7	8.543,2	1,6
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.604,9	3.036,3	16,6	3.138,2	3,4
Gewerbsteuerumlage	972,3	1.063,5	9,4	1.179,3	10,9
Summe	28.650,5	31.170,7	8,8	32.584,3	4,5
Landessteuern					
Vermögensteuer	- 1,2	- 1,9	- 58,3	- 0,1	94,7
Erbschaftsteuer	940,0	846,7	- 9,9	996,1	17,6
Grunderwerbsteuer	1.039,7	1.178,0	13,3	1.252,3	6,3
Rennwett- und Lotteriesteuer	203,8	206,1	1,1	188,9	- 8,3
Feuerschutzsteuer	58,1	67,2	15,7	65,4	- 2,7
Biersteuer	152,1	151,9	- 0,1	150,6	- 0,9
Summe	2.392,5	2.448,0	2,3	2.653,2	8,4
Steuereinnahmen	31.043,0	33.618,7	8,3	35.237,5	4,8

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaates sind 2011 gegenüber dem Vorjahr um 2.575,7 Mio. € (8,3 %) und 2012 um weitere 1.618,8 Mio. € (4,8 %) angestiegen.

Der Rückgang der Körperschaftsteuer von 2011 auf 2012 beruht nach Angaben des Finanzministerium in Höhe von 500 Mio. € auf einem Einzelfall, der zu einem entsprechenden Anstieg der nichtveranlagten Steuern vom Ertrag geführt hat. Zudem seien die Erstattungen wegen zu hoher Vorauszahlungen angestiegen.



4 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse

Die Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, Zinseinnahmen und Darlehensrückflüsse erhöhten sich gegenüber 2010 insgesamt um 239,4 Mio. € oder 8,6 % auf 3.010,6 Mio. €.

Verwaltungseinnahmen und Sonstiges (Mio. €)		Tabelle 13		
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr	
			absolut	in %
Verwaltungseinnahmen (u. a. Gebühren, Geldbußen, Geldstrafen)	1.753,7	1.905,3	151,6	8,6
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (Mieten und Pachten, Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen, Lotterien)	586,6	608,7	22,1	3,8
Zinseinnahmen	100,8	178,7	77,9	77,3
Darlehensrückflüsse	266,5	285,9	19,4	7,3
Sonstige	63,6	32,0	-31,6	-49,7
Summe	2.771,2	3.010,6	239,4	8,6

Der Anstieg bei den Verwaltungseinnahmen entstand u. a. durch höhere Einnahmen bei den Gerichtsgebühren von 39,5 Mio. € und durch wenige Einzelfälle des Einzugs von Vermögenswerten als Nebenfolge einer Ordnungswidrigkeit in Höhe von insgesamt 46,5 Mio. €.

Die Steigerung bei den Zinseinnahmen ist auf eine Zinszahlung der Flughafen München GmbH von 77,5 Mio. € zurückzuführen.

5 Personalausgaben

 Die Personalausgaben sind gegenüber 2010 um insgesamt 340,8 Mio. € (2,0 %) auf 17.442,2 Mio. € angestiegen.

In 2011 wurden die Zuführungen zum Versorgungsfonds ganz und zur Versorgungsrücklage teilweise ausgesetzt.

Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmung (Mio. €)				Tabelle 14	
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
Bezüge der Beamten und Richter ¹	8.579,9	8.689,9	110,0	1,3	
Arbeitnehmer- und Beschäftigungsentgelte	3.406,6	3.541,4	134,8	4,0	
Versorgungsbezüge ¹	3.629,5	3.727,7	98,2	2,7	
Beihilfen und Fürsorgeleistungen (ohne Versorgungsempfänger)	560,2	569,0	8,8	1,6	
Beihilfen für Versorgungsempfänger	652,6	687,5	35,0	5,4	
Sonstige Personalausgaben	135,7	155,5	19,9	14,7	
Zuführung zur Versorgungsrücklage	137,0	71,1	-65,9	-48,1	
Summe	17.101,4	17.442,2	340,8	2,0	

¹ Ohne Zuführung an die Versorgungsrücklage.

Die im Doppelhaushalt 2011/2012 neu ausgebrachten Stellen und Stellenhebungen und die Tarifierhöhung 2011 haben zu einer Erhöhung der Ausgaben für die aktiv Beschäftigten geführt.

Die Steigerung der Versorgungsausgaben beruht auf einem weiteren Anstieg der Zahl der Versorgungsempfänger.

Zur Abfederung künftiger Versorgungslasten wurden die Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds aufgebaut.

Die Zuführungen zur Versorgungsrücklage ergeben sich aus der in den Jahren 1999 bis 2002 vorgenommenen Verminderung der Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge um jeweils 0,2 Prozentpunkte¹⁰ sowie der Hälfte der Einsparungen aus der schrittweisen Absenkung des Versorgungsniveaus.¹¹ 2011 und 2012 wurden die auf die schrittweise Absenkung des Versorgungsniveaus entfallenden Zuführungen ausgesetzt.¹² Weiterhin eingezahlt wurden die Einsparungen aufgrund der verminderten Bezügeanpassungen.¹³

¹⁰ § 14a Bundesbesoldungsgesetz in der bis 31.08.2006 geltenden Fassung.

¹¹ Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl I S. 3926).

¹² Art. 12 Satz 3 HG 2011/2012 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayVersRücklG.

¹³ Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayVersRücklG.

Neben der Versorgungsrücklage war seit 2008 ein Versorgungsfonds eingerichtet.¹⁴ In diesen Fonds wurden für jeden neu eingestellten Beamten und Richter seit 01.01.2008 500 €, seit 01.03.2009 520 € und seit 01.03.2010 526 € monatlich eingezahlt.¹⁵ 2009 wurden daher 88,4 Mio. € zugeführt. 2010 wurde die Zuführung auf 70 Mio. €¹⁶ begrenzt. Für 2011 und 2012 sind die Zuführungen durch das Haushaltsgesetz ausgesetzt.

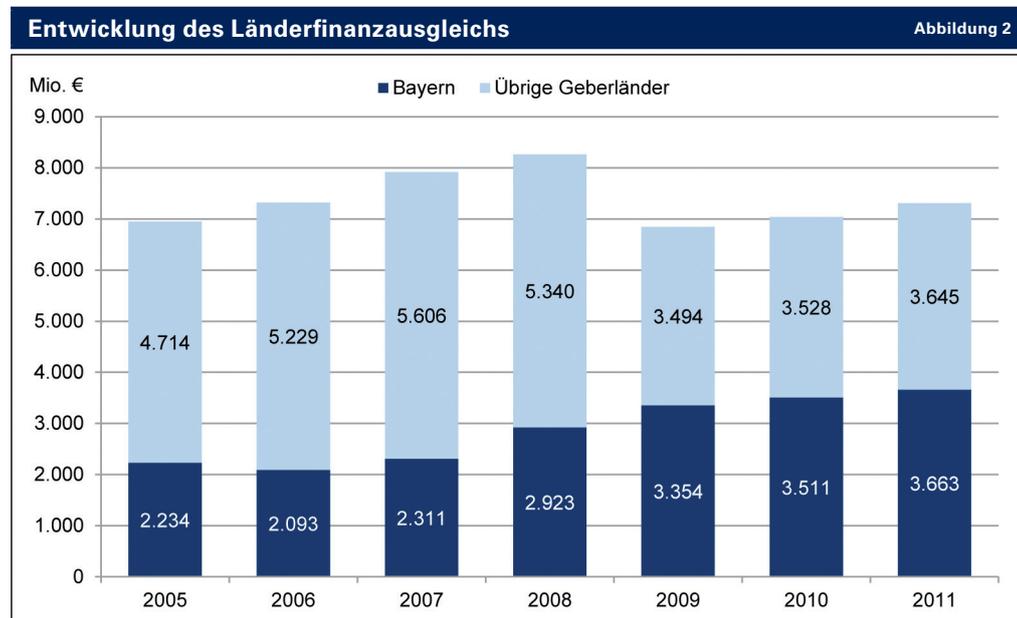
Zum 01.01.2013 sind die beiden bisherigen Sondervermögen Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds auf das Sondervermögen Bayerischer Pensionsfonds übergegangen. Diesem neuen Sondervermögen werden bis 2030 jährlich 100 Mio. € aus dem Staatshaushalt zugeführt.

Der ORH hat 2007¹⁷ ausführlich auf die Notwendigkeit einer langfristigen Vorsorge hingewiesen, um wenigstens die Spitzen der Versorgungslasten abzufedern. Daran hält er fest.

6 Laufende Zuweisungen und Zuschüsse

 **An laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (ohne Investitionen) wurden 2011 16.367,2 Mio. € gezahlt. Die Ausgaben sind damit gegenüber dem Vorjahr um 530,7 Mio. € oder 3,4 % gestiegen.**

Ein bedeutender Ausgabeposten sind die Zahlungen Bayerns in den **Länderfinanzausgleich**. 2011 wurden hierfür 3.680,1 Mio. € aufgewandt. Dieser Betrag umfasst die Abschlagszahlungen für 2011 und die Schlussrechnung für 2010. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Entwicklung nach der Abrechnung der einzelnen Jahre:



¹⁴ Art. 1 und 13 ff. BayVersRückIG.

¹⁵ Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayVersRückIG.

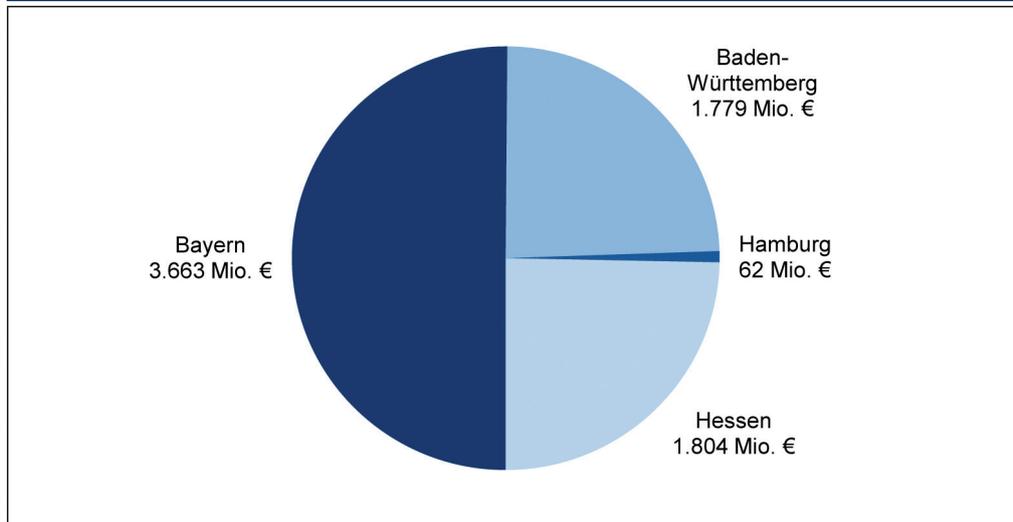
¹⁶ Tatsächlicher Zuführungsbetrag 59,7 Mio. € aufgrund Verrechnung mit den im Haushaltsjahr 2009 bei Kap. 04 02 Tit. 919 61 zu viel zugeführten Mitteln in Höhe von 10,3 Mio. € (vgl. ORH-Bericht 2011 TNr. 1.6.4 5. Absatz).

¹⁷ ORH-Bericht 2007 TNr. 14.

Der Anteil Bayerns am Länderfinanzausgleich ist in den vergangenen Jahren gestiegen und umfasst mittlerweile über die Hälfte des gesamten Ausgleichsvolumens. Die übrigen Geberländer sind Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und in den Jahren 2005, 2006, 2007 und 2009 auch Nordrhein-Westfalen.

Lastenverteilung im Länderfinanzausgleich 2011

Abbildung 3



Die laufenden Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des **Kommunalen Finanzausgleichs** (Kap. 13 10) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 116,2 Mio. € auf 5.398,5 Mio. €. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die gestiegenen Steuereinnahmen, an denen die kommunale Ebene entsprechend dem Finanzausgleichsgesetz Anteil hat.

Die Zuweisungen an die Gemeinden zur **Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen** betrugen 888,4 Mio. € und haben gegenüber dem Vorjahr um 93,6 Mio. € zugenommen.

Ein deutlicher Anstieg gegenüber 2010 von 105,2 auf 339,0 Mio. € war auch beim Zuschuss an die Gemeinden für **Unterkunfts- und Heizungskosten von Arbeitssuchenden in Grund-sicherung** zu verzeichnen. Es handelt sich hierbei um eine Weiterleitung von Bundesmitteln.

Die **BAföG-Leistungen** für den Schulbereich und den Hochschulbereich (Zuschussförderung) stiegen gegenüber 2010 um 52,6 Mio. € auf 273,8 Mio. € an. Dieser Leistung steht eine 65%ige Erstattung durch den Bund auf der Einnahmeseite gegenüber.

7 Investitionen

Die Investitionsausgaben 2011 sind gegenüber denen des Vorjahres um 150,1 Mio. € auf 5.382,7 Mio. € angestiegen.

Investitionsausgaben (Mio. €)					Tabelle 15
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
Eigeninvestitionen	1.673,7	1.722,8	49,1	2,9	
Investitionsförderung	3.558,9	3.659,9	101,0	2,8	
Summe	5.232,6	5.382,7	150,1	2,9	

Größere Veränderungen haben sich in den folgenden Bereichen ergeben:

Größere Veränderungen der Investitionsausgaben (Mio. €)					Tabelle 16
	2010	2011	Veränderung zum Vorjahr		
			absolut	in %	
Eigeninvestitionen					
Baumaßnahmen	1.277,4	1.363,9	86,5	6,8	
Erwerb von Sachen	396,3	358,9	-37,4	-9,4	
Investitionsförderung					
Allgemeine Wirtschaftsförderung	42,6	85,3	42,7	100,2	
Regionale u. strukturelle Wirtschaftsförderung	187,9	213,9	26,0	13,8	
Investitionsförderung allgemeine Landwirtschaft	94,3	121,5	27,2	28,8	
Investitionsförderung Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur	125,4	87,5	-37,9	-30,2	
Investitionsförderung an Gemeinden nach dem FAG, KHG ¹ und ÖPNVG ²	1.519,6	1.355,6	-164,0	-10,8	
BAföG-Darlehensförderung Hochschulbereich	119,2	140,7	21,5	18,0	
Investitionszuschüsse an Uni-Kliniken	95,1	120,7	25,6	26,9	
Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2008 bis 2013	102,2	74,9	-27,3	-26,7	

¹ Krankenhausfinanzierungsgesetz.

² Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern.

8 Rücklagen und Sondervermögen

 **Ende 2011 betrug die Haushaltssicherungsrücklage über 3,6 Mrd. €. Alle anderen Rücklagen und Sondervermögen sind zweckgebunden.**

Der Bestand der Rücklagen und Sondervermögen (ohne Grundstock) hat sich wie folgt entwickelt:

Rücklagen und Sondervermögen ohne Grundstock (Mio. €)		<i>Tabelle 17</i>
	2010	2011
Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	2.307,7	3.650,3
Rücklage „Zukunft Bayern 2020“	956,8	458,5
Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“	206,2	221,9
Versorgungsrücklage	1.072,3	1.174,7
Versorgungsfonds	203,3	210,1
Sonstige Sondervermögen	104,8	131,8
Summe	4.851,1	5.847,4

Mit der **Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** werden Risiken künftiger Haushalte und Bürgschaften abgesichert. Sie besteht aus Überschüssen vergangener Haushalte. Die Steuermehreinnahmen ermöglichten eine Zuführung von 1,3 Mrd. € in 2011. Im Nachtragshaushalt 2012 und im Doppelhaushalt 2013/2014 sind Entnahmen aus der Haushaltssicherungsrücklage zur Deckung der dort veranschlagten Schuldentilgungen (vgl. TNr. 9.2) vorgesehen, weshalb die Rücklage bis Ende 2014 auf voraussichtlich 1,5 Mrd. € sinken wird.

Die **Rücklage „Zukunft Bayern 2020“** sichert die Finanzierung des gleichnamigen Programmpakets. Dieses umfasste ursprünglich 1,7 Mrd. € und beinhaltet im Wesentlichen Investitionen mit Schwerpunkten in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung, 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“ und des Programms „Bayern 2020 plus“ finanziert.

Die **Versorgungsrücklage** und der **Versorgungsfonds** (ab 2013 zum Bayerischen Pensionsfonds zusammengefasst) dienen der Mitfinanzierung künftiger Versorgungslasten des Staates. 2011 wurde zur Sicherung des ausgeglichenen Haushalts die Zuführung zum Versorgungsfonds ganz und zur Versorgungsrücklage teilweise ausgesetzt (vgl. hierzu auch TNr. 5).

Unter **sonstige Sondervermögen** außerhalb des Grundstocks sind zusammengefasst der Katastrophenschutzfonds, der Denkmalschutzfonds, der Unterstützungsfonds zur Erkundung und Sanierung gemeindeeigener Hausmülldeponien, der Coburger Domänenfonds, das Sondervermögen für die Milch- und Fettwirtschaft in Bayern, die Sonderrücklage „Erlöse aus der Veräußerung der Staatlichen Molkerei Weißenstephan“, die Sonderrücklage zur Finanzierung der Folgekosten der „Offensive Zukunft Bayern“ sowie kleinere Fonds und Stiftungen bei den Universitäten. Nicht mit aufgenommen wurde der Sicherungsfonds nach dem Bayerischen Hochschulgesetz, weil es sich um Körperschaftsvermögen der Hochschulen handelt.

9 Verschuldung

Die valuierten Schulden am Kreditmarkt lagen am 31.12.2011 bei 29,1 Mrd. €. Werden die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen in Anspruch genommen, erhöhen sich die Staatsschulden auf 32,6 Mrd. €.

In den konjunkturell guten Jahren ab 2012 ist geplant, die Schuldentilgungen von 2,1 Mrd. € ausschließlich aus den Rücklagen der Vorjahre zu finanzieren. Diese stellen eigentlich eine Vorsorge für schlechte Jahre dar. Sollen Schulden auch in den kommenden Jahren planmäßig getilgt werden, müssen die notwendigen Mittel dazu aus den laufenden Einnahmen stammen.

9.1 Schuldenstand und Zinsen

Von 2007 bis 2011 haben sich der Schuldenstand des Freistaates und die Zinszahlungen wie folgt entwickelt:

Staatsschulden am Jahresende (Mio. €)					Tabelle 18
	2007	2008	2009	2010	2011
A. Schulden zur Finanzierung des Haushalts					
1. Allgemeiner Haushalt					
Kreditmarktschulden	22.765,7	20.609,9	19.106,7	19.258,9	19.076,6
Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen	0,0	1.955,8	3.459,0	3.306,8	3.489,1
Summe	22.765,7	22.565,7	22.565,7	22.565,7	22.565,7
2. Stabilisierungsfonds					
Finanzmarkt und BayernLB (Kreditmarktschulden)		1.507,0	8.460,8	10.000,0	10.000,0
Haushaltsmäßiger Schuldenstand	22.765,7	24.072,7	31.026,5	32.565,7	32.565,7
davon valuierte Kreditmarktschulden	22.765,7	22.116,9	27.567,5	29.258,9	29.076,6
B. Schulden beim Bund					
(Wohnungsbaudarlehen)	1.583,5	1.484,9	1.404,4	1.329,6	1.215,4

Schuldzinsen (Mio. €)					Tabelle 19
Zinsausgaben an	2007	2008	2009	2010	2011
A. Kreditmarkt					
1. Allgemeiner Haushalt	981,7	930,6	826,3	757,0	725,4
2. Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB		0,2	61,8	281,2	342,2
Zwischensumme	981,7	930,8	888,1	1.038,2	1.067,6
B. Bund	9,1	8,5	8,5	8,1	7,5
Summe	990,8	939,3	896,6	1.046,3	1.075,1

Bei den **Schulden am Kreditmarkt** handelt es sich um Schuldscheindarlehen, Landesschatz-anweisungen und Rahmenkredite. Die Rahmenkredite umfassten in 2011 805,0 Mio. € und werden nur bei Bedarf zur kurzfristigen Liquiditätsbeschaffung in Anspruch genommen.

Die **Schulden beim Bund** sind Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckge-bundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihres Rückflusses getilgt werden.

Aufgeschobene Anschlussfinanzierungen sind ungenutzte Kreditermächtigungen. Art. 8 Abs. 3 HG 2011/2012 ermöglichte es, vorübergehend nicht benötigte liquide Bestände der Rücklagen und Sondervermögen dafür zu nutzen, die Anschlussfinanzierung fälliger Alt-schulden zu verschieben. Diese Kreditermächtigungen werden ausgeschöpft, wenn die Rücklagen und Sondervermögen wieder für ihre eigentlichen Zwecke benötigt werden. Aus diesem Grund werden die aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen der haushalts-mäßigen Staatsverschuldung hinzugerechnet.

9.2 Schuldentilgung

Durch die positive Entwicklung 2011 wuchsen die Reserven des Freistaates in der Haus-haltssicherungsrücklage auf über 3,6 Mrd. € an. Im Nachtragshaushalt 2012 hat der Land-tag daraufhin eine Schuldentilgung von 1 Mrd. €¹⁸ aus diesen Reserven¹⁹ beschlossen. Auch der Doppelhaushalt 2013/2014 sieht eine Tilgung von insgesamt 1,06 Mrd. €²⁰ vor und greift zu deren Finanzierung auf die Reserven zurück.²¹ Ende 2014 wird die Haus-haltssicherungsrücklage voraussichtlich nur noch 1,5 Mrd. € betragen.²² In Anbetracht möglicher Schwankungen bei den Steuereinnahmen erscheint diese Höhe dem ORH als gering.²³

Im Nachtragshaushalt 2012 wurden bereinigte²⁴ Mehreinnahmen von 1,3 Mrd. € veran-schlagt. Der Doppelhaushalt 2013/2014 erwartet eine weitere Zunahme der Einnahmen um 4,5 Mrd. €. Diesen Mehreinnahmen von 5,8 Mrd. € steht seit der ursprünglichen Planung 2012 (vor dem Nachtragshaushalt) bis 2014 eine Ausgabensteigerung von 5,3 Mrd. € oder 12,3 % gegenüber.

¹⁸ Art. 2 Abs. 3a HG 2011/2012 i. d. F. des NHG 2012 und Kap. 13 06 Tit. 325 51 im Nachtragshaushalt 2012.

¹⁹ Erläuterung zu Kap. 13 06 Tit. 351 01 und 325 51 im Nachtragshaushalt 2012.

²⁰ Art. 2 Abs. 3 Satz 3 HG 2013/2014 und Kap. 13 06 TG 51 bis 64 im Haushalt 2013/2014.

²¹ Erläuterung zu Kap. 13 06 Tit. 351 01 im Haushalt 2013/2014.

²² Epl. 13, S. 385 des Haushalts 2013/2014.

²³ Z. B. Rückgang der Steuereinnahmen von 2008 auf 2009 um 1,5 Mrd. € (vgl. ORH-Bericht 2011 TNr. 3.2).

²⁴ Bereinigt um Kreditaufnahmen/-tilgungen, Rücklagenbewegungen und Verrechnungen.



Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse²⁵ lässt für die Länder ab 2020 keine Einnahmen aus Krediten mehr zu. Die Länder können aber Regelungen treffen, um die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung abzufedern. Dabei sind die Auswirkungen im Auf- und Abschwung zu berücksichtigen.

Der ORH hat bereits in seinem Jahresbericht 2012 festgestellt, dass die Haushaltssicherungsrücklage grundsätzlich ein geeignetes Instrument darstellt, unterschiedliche konjunkturelle Entwicklungen aufzufangen. Hierzu ist es allerdings erforderlich, dass während einer positiven Konjunkturphase Rücklagen in angemessener Höhe aufgebaut oder beibehalten werden. In den Haushalten 2012 bis 2014 ist dies nicht der Fall.

Der Einstieg in die Schuldentilgung in den Haushalten 2012 bis 2014 ist eine erfreuliche Entwicklung. Allerdings werden die Tilgungen trotz guter Einnahmeerwartungen nicht aus dem laufenden Haushalt, sondern aus Rücklagen vergangener Jahre finanziert. Diese Rücklagen stellen eine notwendige Vorsorge für schlechte Jahre dar. Sollen Schulden auch in den kommenden Jahren planmäßig getilgt werden, müssen bei guter Konjunktur die notwendigen Mittel dazu aus den laufenden Einnahmen stammen. Dies erfordert jedoch Ausgabendisziplin (vgl. TNr. 2.2).

9.3 Tilgung der Kredite für die Stützung der BayernLB

Für die Kapitalerhöhung der BayernLB wurden Kredite in Höhe von 10 Mrd. € in den Jahren 2008 bis 2010 aufgenommen (Kap. 13 60 Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB). Zur Rückführung dieser Kredite für die Stabilisierung der BayernLB fordert der ORH nach wie vor einen Tilgungsplan.²⁶ Der Landtag hat die Staatsregierung ersucht, darauf zu achten, dass die Hilfen des Freistaates wieder zurückgeführt werden.²⁷ Aus Sicht des ORH muss sichergestellt sein, dass die Rückflüsse von der BayernLB in Kap. 13 60 gebucht und ausschließlich zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Sie dürfen nicht dem allgemeinen Haushalt zugutekommen.

²⁵ Art. 109, 109a und 115 Grundgesetz.

²⁶ ORH-Bericht 2009 TNr. 12.2 und ORH-Bericht 2011 TNr. 9.1.

²⁷ Beschluss des Landtags vom 19.05.2010 (LT-Drucksache 16/4894 Nr. 2b).

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

 **Der Staat hat seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen erneut um knapp 200 Mio. € ausgeweitet. Sowohl das Bürgschafts- und Garantievolumen als auch der Ermächtigungsrahmen sollten deutlich reduziert werden.**

Staatsbürgschaften werden nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien des Freistaates Bayern (BÜG) vom Finanzministerium zulasten des Freistaates vergeben. Daneben reicht die LfA 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 maximale Gesamthaftungsbetrag des Staates aus allen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (ohne Gewährträgerhaftung) wurde im Haushaltsjahr 2011 erneut um knapp 200 Mio. € auf nunmehr 11,8 Mrd. € (einschließlich der in TNrn. 10.2, 10.3 und 10.5 dargestellten Garantien) ausgeweitet. Hiervon sind 1,625 Mrd. € für die Garantie der BayernLB bereits als Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht (TNr. 10.3).

Daneben bestand nach dem BÜG noch ein freier Ermächtigungsrahmen von 4,1 Mrd. €. Aus der Ausfallbürgschaft von 3,0 Mrd. € gem. Art. 3 Zweckvermögensgesetz (TNr. 10.3) ist ein Betrag von 838,1 Mio. € noch nicht in Anspruch genommen worden.

Der ORH wiederholt seine Forderung aus den vorangegangenen Jahresberichten, sowohl das Bürgschafts- und Garantievolumen als auch den Ermächtigungsrahmen deutlich zurückzuführen.

10.1 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.

Staatsbürgschaften 2011						<i>Tabelle 20</i>
Bereich	Bestand am 31.12.2011					
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächti- gungsrahmen	
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	
Gewerbliche Wirtschaft	2	59,4	28,4	80,2	2.250,0	
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	1	1,5	1,2	0,0	50,0	
Wohnungswesen	68.909	4.435,1	3.135,0	16,8	5.000,0	
Land- und Forstwirtschaft	0	0,0	0,0	0,0	25,0	
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	107	2,2	2,1	0,1	150,0	
Summe	69.019	4.498,1	3.166,7	97,1	7.475,0	

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 Finanzministerium errechnete einen Haftungsbetrag von 3.166,7 Mio. € und einen Anrechnungsbetrag von 97,1 Mio. €. Zuge sagt, jedoch noch nicht ausgereicht wurden darüber hinaus weitere 117 Mio. €. Daraus ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 4.094,2 Mio. €.

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erzielte der Freistaat Regresseinnahmen in Höhe von 10.000 €.

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 100 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 3 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 0,3 Mio. € vereinnahmt.

Bei den Bürgschaften nach dem BÜG besteht insgesamt damit ein freier Ermächtigungsrahmen in Höhe von 4,1 Mrd. €, der nach den Erfahrungen der Vergangenheit nicht gebraucht wird. Er eröffnet vielmehr ohne unmittelbare Kontrolle durch den Haushaltsgesetzgeber einen nicht erforderlichen Spielraum.

10.2 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

Die LfA ist die Förderbank des Freistaates, 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 Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen (BGG) und der Bürgschaftsbank Bayern GmbH (Bürgschaftsbank) übernommen hat. Dabei handelte es sich insgesamt um 639 Rückgarantien gegenüber der BGG über 230,9 Mio. € und 1.847 Fälle gegenüber der Bürgschaftsbank über 431,6 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von zusammen 137,3 Mio. €.

Bürgschaften der LfA			
<i>Tabelle 21</i>			
Bürgschaftsprogramme	Bestand am 31.12.2011		
	Anzahl	Kredit-	Haftungs-
		betrag	betrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.844	527,8	357,6
Exportgarantie	27	8,8	4,6
Exportgarantie (Konsortial)	112	71,3	21,9
Haftungsfreistellungen	16.274	1.161,4	748,4
Haftungsmäßige Unterbeteiligung	170	996,8	247,7
Inlandsaval	119	11,3	5,9
Inlandsaval (Konsortial)	260	58,4	19,0
Rückbürgschaften für Kleinbürgschaft der Bayerischen Bürgschaftsbank	44	1,1	0,6
Rückbürgschaften zugunsten anderer Länder	9	19,2	4,3
Sonstige LfA-Bürgschaften und Garantien	41	156,2	15,8
Vorfinanz. Auslandsauftrag (Konsortial)	29	12,6	6,3
Vorfinanz. Inlandsauftrag (Konsortial)	59	20,1	10,0
Vorfinanz. Inlandsauftrag	11	5,7	3,0
Bayer. Bürgschaftsprogramm (BBP)-Garantie für Innovationsfälle	1	0,5	0,2
BBP-Garantie für Verlängerungsfälle	22	8,9	3,5
BBP-Garantie für Wachstumsfälle	14	16,6	6,5
Rückgarantien gegenüber BGG	639	230,9	52,8
Rückbürgschaften gegenüber der Bürgschaftsbank	1.847	431,6	84,5
Summe	21.522	3.739,2	1.592,6

Der Haftungsbetrag aus den Bürgschaften der LfA beläuft sich auf 1.592,6 Mio. €. Dieser Haftungsbetrag wird durch Rückgarantien um 161,1 Mio. € vermindert.



10.3 Bürgschaften gegenüber der Bayerischen Landesbank (BayernLB)

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

- ▶ Im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2008²⁸ wurde der „Stabilisierungsfonds Finanzmarkt und BayernLB“ eingerichtet. Damit wurde das ABS-Portfolio der Bank 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). 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 die BayernLB und auch die Staatsregierung davon ausgehen, dass der Freistaat in dieser Höhe voraussichtlich in Anspruch genommen werden wird, wurde gem. Art. 38 BayHO eine entsprechende Verpflichtungsermächtigung im Haushalt ausgebracht.

In Höhe der restlichen 3,175 Mrd. € übernahm der Freistaat gem. § 1 Nr. 3b des 2. NHG 2008 eine Garantie zugunsten der BayernLB.

Von der BayernLB wurden per 30.09.2012 - über die gesamte Laufzeit der Garantie - Verluste in Höhe von 2,7 Mrd. € prognostiziert. Bis zum nächsten Barausgleichstag am 07.11.2014 werden Verluste von 1,53 Mrd. € erwartet. Unter Berücksichtigung des Selbstbehalts der BayernLB von 1,2 Mrd. € ist mit einer ersten Zahlungsverpflichtung des Freistaates in Höhe von 330 Mio. € im November 2014 zu rechnen.

- ▶ Durch das Zweckvermögensgesetz vom 23.07.1994 wurde das Finanzministerium ermächtigt, die staatlichen Anteile an Wohnungsbaudarlehen der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt (BayernLabo) auf die BayernLB zu übertragen. Dazu hat die Staatsregierung für die Darlehen des Zweckvermögens eine Ausfallbürgschaft gegenüber der BayernLB in einer Gesamthöhe von bis zu 3 Mrd. € übernommen (valuiert zum 31.12.2011: 2.162 Mio. €).

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

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

10.4 Gewährträgerhaftung gegenüber der BayernLB

Unabhängig von Bürgschaften besteht noch die Gewährträgerhaftung des Freistaates für die BayernLB. Diese ist die in Art. 4 und 22 Bayerisches Landesbankgesetz geregelte, subsidiäre Haftung des Gewährträgers einer Anstalt des öffentlichen Rechts für den Fall, dass deren Vermögen für die Forderungen ihrer Gläubiger nicht ausreicht.

Die EU-Kommission sah in der Gewährträgerhaftung einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor. Um eine mit den EU-Beihilfebestimmungen konforme Weiterführung der Landesbanken auch in der Zukunft zu ermöglichen, wurde am 17.07.2001 mit der EU-Kommission die Abschaffung der Gewährträgerhaftung mit gewissen Übergangsfristen vereinbart.²⁹

Für die der Gewährträgerhaftung unterliegenden Verbindlichkeiten der BayernLB haften der Freistaat und der Sparkassenverband Bayern als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis entsprechend ihren zum Zeitpunkt der Begründung der Verbindlichkeiten bestehenden Kapitalanteilen (also beide Anteilseigner zu je 50 %).

Die durch die Gewährträgerhaftung gesicherten Verbindlichkeiten der BayernLB (ohne BayernLabo und LBS) betragen zum 31.12.2011 insgesamt 51,5 Mrd. €. Bis 2015 wird die Gewährträgerhaftung voraussichtlich bis auf 2,0 Mrd. € abgebaut sein. Hinzu kommt die Gewährträgerhaftung für Versorgungsverpflichtungen (vgl. TNr. 10.4.3).

10.4.1 BayernLabo

Die Gewährträgerhaftung für die BayernLabo besteht - unter der Voraussetzung der strikten Trennung von den Wettbewerbsgeschäften der BayernLB - unbefristet fort. Für die im Zusammenhang mit der Refinanzierung des Fördergeschäfts aufgenommenen Gelder haftet der Freistaat unmittelbar und allein.

Zum 31.12.2011 beliefen sich die Verbindlichkeiten unter Gewährträgerhaftung auf insgesamt 12,5 Mrd. € (2010: 10,4 Mrd. €).

²⁹ Schreiben der EU-Kommission vom 27.03.2002 C (2002) 1286.



10.4.2 LBS

Auf Bausparverträge mit Abschlussdatum bis 18.07.2005 waren bis zum 31.12.2011 4,7 Mrd. € einbezahlt. Dieser Bestand unterliegt der Gewährträgerhaftung des Freistaates und des Sparkassenverbandes Bayern zu gleichen Teilen. Er wird sich nur über einen relativ langen Zeitraum abbauen, da für die Haftung der Zeitpunkt des Bausparvertragsabschlusses maßgeblich ist. Damit werden auch die später noch von den Kunden erbrachten Bauspareinlagen von der Gewährträgerhaftung erfasst.

10.4.3 Versorgungsverpflichtungen

Die Versorgungsverpflichtungen unterliegen ebenfalls der Gewährträgerhaftung. Zum 31.12.2011 wiesen die Versorgungsverpflichtungen folgende Stände auf:

Versorgungsverpflichtungen (Mrd. €)	<i>Tabelle 22</i>
BayernLB	1,5
BayernLabo	0,1
LBS	0,3
Summe	2,0

10.5 Sonstige Garantien und Gewährleistungen

Daneben bestanden Ende 2011 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.³⁰
- ▶ Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gem. § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,69 Mio. €. ³¹
- ▶ Garantieerklärung des Bundes gem. § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 1,75 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich auf 24.460 €. ³²

³⁰ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

³¹ Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

³² Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

- Garantieverklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaates beläuft sich in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel voraussichtlich auf nicht mehr als 1,53 Mio. €. ³³
- Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung mit einer Haftung von bis zu 40,9 Mio. €. ³⁴
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von 7,33 Mio. € zugunsten der GSB - Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. €. ³⁵
- Patronatserklärung von 15,77 Mio. € gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH für eventuelle Rückzahlungen aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln. ³⁶
- Übernahme einer selbstschuldnerischen Bürgschaft zugunsten der Bayerischen Staatsbad Kur-GmbH Bad Reichenhall für die Darlehen des Unternehmens bis zu 4,21 Mio. €. ³⁷
- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz ³⁸ in Höhe von 83 Mio. €. Nach Auskunft des Finanzministeriums ist mit einer Inanspruchnahme frühestens 2016 zu rechnen.
- Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA Förderbank Bayern in Höhe von jeweils 100 Mio. € 2009 und 2010 für Bürgschaften der LfA zugunsten kleiner und mittelständischer Unternehmen (Bayerischer Mittelstandsschirm). ³⁹ Die tatsächliche Valutierung zum 31.12.2011 beträgt 103,8 Mio. €.
- Globale Rückbürgschaft gegenüber der LfA Förderbank Bayern in Höhe von 21,74 Mio. € 2011 für Investitions- und Betriebsmittel sowie Rettungsbürgschaften. Die tatsächliche Valutierung zum 31.12.2011 beträgt 8,1 Mio. €. ⁴⁰
- Patronatserklärung für das Bayerische Hauptmünzamt bis zur Höhe von 2 Mio. €, ⁴¹ um evtl. Zahlungsverpflichtungen aus der Inanspruchnahme von Avalkrediten für die Erbringung von Garantien im Rahmen der Teilnahme an Ausschreibungen nachkommen zu können. Die Valutierung zum 31.12.2011 liegt bei 475.915 €.

³³ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

³⁴ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

³⁵ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006.

³⁶ 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.

³⁷ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006 i. V. m. Art. 8 Abs. 1 HG 2011/2012.

³⁸ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008.

³⁹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 10 HG 2009/2010 i. d. F. des NHG 2010.

⁴⁰ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 5 HG 2011/2012.

⁴¹ Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2011/2012.



10.6 Absicherung der Risiken im Haushalt

Für Risiken künftiger Haushalte bildete der Freistaat eine Haushaltssicherungs-, Kassenverstärkungs- 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).

Die Rücklage entwickelte sich entgegen der Annahmen im Doppelhaushalt 2011/2012 positiv und erreichte zum 31.12.2011 einen Stand von 3.650,3 Mio. €. Nach der Planung im Doppelhaushalt 2013/2014 verringert sich die Rücklage durch Entnahmen zum 31.12.2013 auf 2.161,3 Mio. € und zum 31.12.2014 auf 1.537,8 Mio. €.

III. EINZELNE PRÜFUNGSERGEBNISSE



ERGEBNISSE AUS DEN GESCHÄFTSBEREICHEN

ALLE RESSORTS

11 Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen

 **Die Verwaltung hat zahlreiche alte Abschlagszahlungen nicht abgerechnet, darunter über 150 Fälle aus den 80er- und 90er-Jahren. Bearbeitungsrückstände waren insbesondere bei der Privatschulfinanzierung festzustellen.**

Der ORH hält es für geboten, künftig Abschlagszahlungen zeitnah abzurechnen.

Der ORH hat 2011 und 2012 ressortübergreifend die nicht abgerechneten unregelmäßigen Abschlagszahlungen des Staates und seiner Sondervermögen auf kassenmäßige Ordnungsmäßigkeit geprüft.

11.1 Ausgangslage

Abschlagszahlungen sind Teilzahlungen für schon erbrachte Lieferungen und Leistungen. Unregelmäßige Abschlagszahlungen sind zumeist Leistungen oder Zuwendungen zu Baumaßnahmen. Damit deren Abrechnung nicht übersehen wird, sind diese Zahlungen im Buchführungsverfahren der Staatskassen zu kennzeichnen. Die Staatskassen erinnern die Dienststellen zweimal jährlich mit Auflistungen an die nicht abgerechneten Abschlagszahlungen. Ohne deren Abrechnung können die Vorgänge nicht ordnungsgemäß abgeschlossen werden; es kann auch nicht festgestellt werden, ob Auszahlungen offen oder Rückzahlungen veranlasst sind.

Die Abrechnung regelmäßig wiederkehrender Abschlagszahlungen für Strom, Wasser etc. ist unproblematisch und war deshalb nicht Gegenstand der Prüfung.

11.2 Feststellungen des ORH

Am Ende der Haushaltsjahre 2010 und 2011 waren im Buchführungsverfahren der Staatskassen folgende unregelmäßige Abschlagszahlungen als noch nicht abgerechnet gebucht:

Nicht abgerechnete Abschlagszahlungen					<i>Tabelle 23</i>
Jahr der Zahlung	Ende 2010		Ende 2011		
	Anzahl	Summe in €	Anzahl	Summe in €	
1981 - 1989	56	2.362.015	3	- 3.381	
1990 - 1999	103	118.327.493	20	10.952.231	
2000 - 2009	1.901	366.642.191	878	190.877.701	
2010	2.563	120.129.953	625	86.820.131	
2011	-	-	2.935	129.770.686	
Summe	4.623	607.461.652	4.461	418.417.368	

Ende 2010 waren 4.623 Fälle nicht abschließend abgerechnet. Diese gehen zurück bis in die 80er-Jahre. Ausgezahlt waren in diesen Fällen 607 Mio. €.

Der ORH hat insgesamt 723 alte Fälle mit einer Abschlagssumme von 271 Mio. € untersucht. Die jeweils erste Teilzahlung lag dabei i. d. R. vor 2007. Dabei wurde Folgendes festgestellt:

- ▶ In 77 Fällen - zumeist aus den Jahren 1998 bis 2001 - waren die Akten nicht mehr auffindbar. Sie konnten nicht mehr geprüft werden (7.779.144 €).
- ▶ In 310 Fällen waren die Zahlungen zwar abgerechnet, aber in der Buchführung noch offen (54.665.105 €).
- ▶ In 50 Fällen handelte es sich um zu Unrecht als Abschlagszahlungen gebuchte Zahlungen (2.624.018 €).
- ▶ In 44 Fällen waren bei der Privatschulfinanzierung durch die Regierungen Abschlagszahlungen zu Baumaßnahmen aus den Jahren 1997 bis 2005 noch nicht abgerechnet. Mitte September 2012 waren noch 6 dieser Fälle mit einer Abschlagssumme von 14 Mio. € offen. Außerdem konnte eine Abschlagszahlung zu den Betriebskosten 1997 erst nach intensivem Prüfungsschriftwechsel Anfang August 2012 - also nach mehr als 15 Jahren - abgerechnet werden. Auch in den Folgejahren wurde der laufende Betriebsaufwand in diesem Einzelfall jeweils mit Abschlagszahlungen bezuschusst und nicht abgerechnet.

11.3 **Bewertung und Empfehlung des ORH**

Die Prüfungen des ORH haben bewirkt, dass 475 Abschlagszahlungen, darunter fast alle Fälle aus den Jahren vor 2000, erledigt werden konnten. Trotz der regelmäßigen Auflistungen der Staatskassen existierten viele alte Abschlagszahlungen. Die Verwaltung muss diese Vollzugsdefizite künftig vermeiden. Die Bereinigungen sind für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung notwendig.

11.4 **Stellungnahme der Verwaltung**

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des ORH und weist darauf hin, dass für die zeitnahe Abwicklung von Abschlagszahlungen die betroffenen Ressorts und Dienststellen eigenverantwortlich zuständig seien.

Das Innenministerium hält im Bereich der Privatschulfinanzierung der Regierungen eine Personalverstärkung für erforderlich. Dies sei jedoch wegen des Personalabbaus von 1.310 Stellen bei den Regierungen nicht möglich. Darüber hinaus seien den Regierungen in den letzten Jahren neue Aufgaben ohne Stellenkompensation übertragen worden. Vollzugsdefizite ließen sich deshalb ohne einen Aufgabenabbau (u. a. im Bereich der Schulfinanzierung) nicht mehr vermeiden.

Für die Privatschulfinanzierung ist das Kultusministerium zwar das fachlich und haushaltsmäßig zuständige Ressort. Es sieht sich aber hier nicht in der Verantwortung. Es weist darauf hin, mit der Einführung der Schulaufwandspauschale bei der Finanzierung privater Grund- und Mittelschulen sowie der Budgetierung und dem Grenzwertverfahren bei der Finanzierung privater Förderschulen bereits Aufgaben reduziert zu haben.

11.5 **Schlussbemerkungen des ORH**

Der ORH hält es für geboten, künftig für eine zeitnahe Abwicklung von Abschlagszahlungen zu sorgen. Der Vollzugaufwand wird umso größer, je später die Abschlagszahlungen bereinigt werden.

12 Verwahrungen und Vorschüsse

 **Bei den Verwahrungen und Vorschüssen werden außerhalb des Haushalts hohe Geldbeträge verwaltet. Diese müssen soweit wie möglich zeitnah abgewickelt werden. Die Fachverwaltungen müssen die Staatskassen dabei künftig stärker unterstützen. Der ORH regt ferner an, eine Reduzierung der Zahlstellen zu prüfen.**

Der ORH hat in den vergangenen Jahren wiederholt die Verwahrungen und Vorschüsse des Staates und seiner Sondervermögen geprüft (Art. 89 Abs. 1 Nr. 3 BayHO).

12.1 Ausgangslage

Einnahmen und Ausgaben, die als durchlaufende Gelder zu behandeln sind oder sich vorläufig noch keiner konkreten Haushaltsstelle zuordnen lassen, werden außerhalb der Einzelpläne des Staatshaushalts auf besonderen Buchungsstellen als Verwahrungen (Kap. 70 xx) und Vorschüsse (Kap. 75 xx) gebucht. Sie spiegeln sich ausschließlich im Kassenbestand wider. Nur im Falle ihrer endgültigen Zuordnung zu einer konkreten Buchungsstelle des Staatshaushalts werden diese haushaltswirksam und fließen in die Haushaltsrechnung ein. Vorschüsse sind binnen zwei Jahren abzuwickeln (vgl. Art. 60 Abs. 1 BayHO). Für Verwahrungen gibt es keine solche gesetzliche Frist.

Typische Fälle sind z. B.:

- Durchlaufende Beträge, die dem Staat nicht gehören (Gerichtshinterlegungen, Sicherheitsleistungen u. Ä.),
- staatliche Geldanlagen,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern,
- die im Dezember ausbezahlten Januarbezüge des folgenden Jahres.



12.2 Feststellungen des ORH

Der ORH hat bei der querschnittsmäßigen Prüfung der Verwahrungen und Vorschüsse Mängel bei deren Abwicklung festgestellt. Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

12.2.1 Neubau eines landwirtschaftlichen Versuchszentrums

Ein Staatliches Bauamt hat für ein Lehr-, Versuchs- und Fachzentrum (LVFZ) ab 2006 eine neue Lehrwerkstatt errichtet. Die Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnis für die Haushaltsmittel lag beim Bauamt. Ohne die Bewirtschaftungsbefugnis zu übertragen, gestattete es dem LVFZ, fachlich notwendige Beschaffungen (z. B. für die Erstausrüstung) selbst vorzunehmen. Dieses leistete die entsprechenden Zahlungen aus Vorschuss. Das Bauamt erstattete dem LVFZ 2007 und 2008 zur Abwicklung des Vorschusses 153.651 € aus Haushaltsmitteln. Ende 2009 reichten die Haushaltsmittel des Bauamtes für die Deckung des Vorschusses nicht mehr aus. Dadurch blieben als Vorschuss gebuchte Ausgaben des LVFZ von 200.549 € ungedeckt.

Die dem LVFZ vom Bauamt eingeräumte Befugnis, selbst über einen Teil der bereitstehenden Haushaltsmittel zu verfügen, wurde - wie das Ausgabegebaren des LVFZ erkennen lässt - nicht auf einen finanziellen Höchstbetrag gedeckelt. Es blieb also bei beiden Dienststellen unbeachtet, dass Haushaltsmittel nur beschränkt zur Verfügung stehen. Das Bauamt hätte zumindest ein maximales finanzielles Budget festlegen und das LVFZ dieses erfragen und entsprechend den Haushaltsvorschriften bewirtschaften müssen.

Im Übrigen hat das LVFZ Lieferungen und Leistungen im Umfang von insgesamt 354.200 € bezahlt, ohne über die notwendige Anordnungsbefugnis zu verfügen. Erschwerend kommt hinzu, dass es die Ausgaben aus Vorschuss geleistet hat, ohne dass hierfür die gesetzlichen Voraussetzungen vorlagen. Das Bauamt hätte nämlich diese Zahlungen selbst zu lasten der einschlägigen Ausgabetitel leisten müssen. Diesen Haushaltsverstoß hat die Haushaltsüberschreitung zunächst verschleiert; er wiegt deshalb besonders schwer.

Den offenen Vorschuss von 200.549 € hat das LVFZ zwischenzeitlich aus eigenen Haushaltsmitteln getilgt.

12.2.2 Zentraler Dienst der bayerischen Staatstheater

Der ORH hat 2007 bei seiner Prüfung der Zahlstelle des Zentralen Dienstes festgestellt, dass die Staatsoberkasse der Zahlstelle bis April 2007 einen Betrag von 141.521 € nicht ersetzt hat. Insoweit bestand eine Differenz zwischen den Zahlstellenabrechnungen und den Daten der Staatsoberkasse. Die Zahlstelle hat diese Differenz nicht aufgeklärt.

Letztlich musste zusammen mit weiteren festgestellten Fehlern insgesamt ein Fehlbetrag von 236.112 € durch eine überplanmäßige Ausgabe aus dem Haushalt ersetzt werden. Die Fehlerbereinigung dauerte bis Ende 2009.

12.2.3 Gehaltsvorschüsse für Bedienstete des Freistaates

Der ORH hat festgestellt, dass die Ende 2010 in der Kassenbuchführung bei Kap. 75 30 Tit. 400 50 gebuchten Gehaltsvorschüsse (Kassenbestand) um 170.000 € höher waren als die im Bezügeabrechnungsverfahren VIVA offenen und Personen zugeordneten Gehaltsvorschüsse (Buchbestand im Vorverfahren). Der ORH hat einen jährlichen Abgleich gefordert. Nur dadurch lässt sich feststellen, ob Buch- und Kassenbestand übereinstimmen.

Das Landesamt für Finanzen selbst stellte zahlreiche Fehler und Fehlermöglichkeiten sowie eine Differenz in der vom ORH genannten Größenordnung bei der Abwicklung von Gehaltsvorschüssen in VIVA fest.

12.2.4 Umsatzsteuerabführung durch die Technische Universität München (TUM)

Die TUM betreibt mehrere Betriebe gewerblicher Art, für die Umsatzsteuer abzuführen ist. Für diese Zwecke bucht die TUM seit 2002 alle Umsätze intern in einem kaufmännischen Buchführungsprogramm. Die Zahlungen werden kameral über Verwahrungsbuchungsstellen gebucht.

Der ORH hat festgestellt, dass ein Abgleich der kameral und kaufmännisch gebuchten Umsatzsteuerbeträge unterblieb und zwischen den Salden beider Systeme Differenzen bestanden. Er hat deshalb gefordert, zum Ende eines Jahres die beiden Buchführungssysteme abzugleichen.

Der erste Abgleich der TUM zum 31.12.2011 ergab eine Differenz von 364.298 €, die zwischenzeitlich ordnungsgemäß aufgelöst werden konnte. Ohne den Abgleich hätte die Differenz aus Haushaltsmitteln finanziert werden müssen. Die TUM hat zugesichert, künftig jährlich einen solchen Abgleich durchzuführen.

12.2.5 Verwahrungen und Vorschüsse auf Personenkonten

Ein Teil der Verwahrungen und Vorschüsse wird auf Personenkonten gebucht, die sich auf konkrete Personen oder Sachen beziehen. Dabei handelt es sich in der Masse um unproblematische Hinterlegungen, Sicherheitsleistungen und vergleichbare Sonderfälle. Werden jedoch die übrigen Personenkonten nicht zeitnah abgewickelt, können Verwahrungen immer schwieriger aufgeklärt werden, und bei Vorschüssen unterbleibt die endgültige Buchung zulasten von Haushaltsmitteln.

Ende 2005 fanden sich in der Kassenbuchführung 1.357 offene Verwahrungen (ohne Hinterlegungen und Sicherheitsleistungen) und 2.100 offene Vorschüsse auf Personenkonten mit einem finanziellen Volumen von 23 Mio. €, die bereits länger als ein Jahr offen waren. Auffallend waren dabei die entgegen der zweijährigen Frist gem. Art. 60 Abs. 1 BayHO noch nicht abgewickelten 415 Vorschüsse aus den Jahren vor 2004 sowie 351 negative Verwahrungen und Vorschüsse. Negative Verwahrungen sind auf Verwahrungsbuchungsstellen gebuchte Auszahlungen, negative Vorschüsse sind auf Vorschussbuchungsstellen gebuchte Einzahlungen. Letztere sind aus abrechnungstechnischen Gründen unvermeidlich, sollten aber binnen Jahresfrist abgewickelt sein.

Der ORH hat deshalb in den vergangenen vier Jahren 1.528 solcher Fälle mit einem finanziellen Volumen von 5 Mio. € untersucht. Hierdurch konnten über 700 Einzelfälle im Umfang von 2 Mio. € abgewickelt werden. Die Prüfungen haben darüber hinaus die Verwaltung für eine raschere Abwicklung offener Verwahrungen und Vorschüsse sensibilisiert. Infolgedessen ist nun die durchschnittliche Anzahl offener Vorschüsse erheblich gesunken. Länger als ein Jahr offene negative Verwahrungen und Vorschüsse treten kaum noch auf.

Für die Aufklärung und Abwicklung von älteren Verwahrungen und Vorschüssen sind die Kassen und Zahlstellen auf die Mitwirkung der bewirtschaftenden Dienststellen angewiesen. Der ORH hat festgestellt, dass die Zusammenarbeit nicht immer reibungslos funktioniert. So war es z. B. der Staatsoberkasse nicht möglich, eine für die Bewirtschaftung von Personalausgaben zuständige Dienststelle zu veranlassen, 55 in den Jahren 2002 bis 2005 aus Vorschuss geleistete Gehaltszahlungen aus Haushaltsmitteln zu begleichen. Erst als sich der ORH 2009 unmittelbar an diese Dienststelle wandte, hat diese gehandelt.

12.3 Würdigung und Empfehlung des ORH

Der vom ORH in den geprüften Einzelfällen festgestellte Umgang mit der Abwicklung von Verwahrungen und Vorschüssen widerspricht dem Haushaltsrecht. Die Beispiele zeigen, dass bei den Verwahrungen und Vorschüssen erhebliche Risiken für den Haushalt entstehen können.

- ▶ Je länger Geld, dessen Einzahlungsgrund nicht bekannt ist, auf den Verwahrkonten liegt, desto schwieriger wird es, den Sachverhalt aufzuklären. Der verwahrte Betrag bleibt solange der Haushaltsrechnung entzogen.
- ▶ Bei Vorschüssen besteht die Gefahr, dass Zahlungen trotz fehlender oder unzureichender Haushaltsmittel geleistet werden (vgl. TNr. 12.2.1).

Auf Empfehlung des ORH hat das Finanzministerium mit Wirkung vom 01.05.2012 Ausführungsvorschriften zu Art. 60 BayHO mit konkreten Vorgaben für die Verwaltung erlassen.

Der ORH hält es für notwendig, dass die Vorschriften von der Verwaltung konsequent umgesetzt werden. Vorschüsse und Verwahrungen müssen regelmäßig überprüft und möglichst zeitnah abgewickelt werden.

12.4 Stellungnahme der Verwaltung

12.4.1 Neubau eines landwirtschaftlichen Versuchszentrums

Das Landwirtschaftsministerium räumt ein, dass die Haushaltsüberschreitung in einer mangelnden Abstimmung des LVFZ mit dem Bauamt gründete. Das LVFZ sei nachdrücklich auf die Beachtung der Bewirtschaftungs- und Anordnungsbefugnis hingewiesen worden. Das Ministerium überprüfe bereits die Notwendigkeit der Zahlstellen sowie deren Vorschuss- und Verwahrungsbuchungsstellen.

12.4.2 Zentraler Dienst der bayerischen Staatstheater

Nach Auffassung des Kunstministeriums war die Staatsoberkasse für das Zustandekommen des seinerzeitigen Fehlbetrages mitverantwortlich, auch wenn dies das Finanzministerium 2010 bestritten habe.



12.4.3 Gehaltvorschüsse für Bedienstete des Freistaates

Das Landesamt für Finanzen plant Programmanpassungen und beabsichtigt, danach alle Gehaltvorschüsse im Einzelfall zu überprüfen. Es untersucht derzeit auch, ob sich die Software so anpassen lässt, dass sie den vom ORH empfohlenen jährlichen Abgleich von offenen Gehaltvorschüssen mit den im Bezügeverfahren VIVA ausgewiesenen Vorschüssen durchführen kann.

12.4.4 Verwahrungen und Vorschüsse auf Personenkonten

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass es sich bei dem weitaus größten Teil aller Verwahrungen und Vorschüsse um Zahlungen handelt, die aus rechtlichen oder buchungs-technischen Gründen als durchlaufende Gelder abzuwickeln sind und zu keinen Haushalts-einnahmen oder -ausgaben führen. Auch den übrigen Verwahrungen und Vorschüssen sei wesensimmanent, dass sie aus nachvollziehbaren Gründen noch nicht im Haushalt nachgewiesen werden können. Dies geschehe nicht im gesetzesfreien Raum, sondern auf der Grundlage von Art. 60 BayHO und sonstiger einschlägiger Vorschriften. Alle Verwahrungen und Vorschüsse würden buchungsmäßig nachgewiesen und genau überwacht. Soweit diese dem Grunde nach abwickelbar seien, würden diese, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, unverzüglich aufgeklärt.

12.5 Schlussbemerkungen des ORH

Offene Vorschüsse und Verwahrungen müssen soweit wie möglich zeitnah abgewickelt werden. Die Fachverwaltungen müssen die Staatskassen künftig dabei stärker unterstützen.

Der ORH regt ferner an, dem Beispiel des Landwirtschaftsministeriums zu folgen und eine Reduzierung der Zahlstellen zu prüfen.



K2b



STAATSMINISTERIUM DES INNERN

13 Einführung des Digitalfunks im finanziellen „Blindflug“

(Kap. 03 03 TG 85 und 86)

Die voraussichtlichen Kosten für die Einführung des Digitalfunks haben sich seit 2007 von 650 Mio. € auf über 1 Mrd. € erhöht.

Nach wie vor ist offen, ob, wann und mit welchem finanziellen Aufwand eine flächendeckende Nutzung des Digitalfunks in Bayern erreicht werden kann. Die Teilnahme der nicht staatlichen Nutzer (Feuerwehr und Rettungsdienst) ist zu klären.

Das Innenministerium muss seine Verantwortung für das Gesamtprojekt wirksamer wahrnehmen. Dazu ist eine belastbare und stets aktuelle Gesamtkostenschätzung zu erstellen.

Der ORH hat 2011/2012 die Einführung des Digitalfunks in Bayern geprüft und hierbei insbesondere das Projektmanagement, die Kostenentwicklung und Wirtschaftlichkeit des Vorhabens untersucht. Baumaßnahmen bleiben einer eigenen Prüfung vorbehalten.

13.1 Ausgangslage

13.1.1 Allgemeines

Der Bund und die Länder haben am 26.06.2003 beschlossen, schrittweise ein bundeseinheitliches digitales Sprech- und Datenfunksystem für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) einzuführen.

Als Vorteile des Digitalfunks, der den bisherigen Analogfunk ablösen soll, werden insbesondere folgende Punkte angeführt:

- Deutliche Verbesserung der Sprachqualität,
- Möglichkeit zur einsatzbezogenen Gruppenkommunikation,
- Datenübertragung zusätzlich zur Sprachübertragung,
- eindeutige Identifikation der Teilnehmer sowie
- Abhörsicherheit durch eine aufwendige Ende-zu-Ende-Verschlüsselung des Funkverkehrs.

Bei der Einführung des Digitalfunks stellen sich insbesondere folgende Probleme:

- ▶ Ein ausreichender Funkempfang in geschlossenen Räumen,
- ▶ die Einschränkung der Nutzungsfähigkeit des Netzes durch eine aufwendige technische Verschlüsselung,
- ▶ hohe Investitionskosten, da vor allem die bisherigen analogen Endgeräte nicht mehr verwendbar sind,
- ▶ höhere Betriebskosten für alle Nutzer.

Durch das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vom 28.08.2006 wurde die Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) mit Sitz in Berlin gegründet. Ihr obliegt die Aufgabe, den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben bundesweit aufzubauen, zu betreiben und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen.

Die Beteiligung der Länder am Aufbau und Betrieb des Digitalfunks, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie die Finanzierung des Digitalfunks und der BDBOS wurden in dem Verwaltungsabkommen vom 01.06.2007 geregelt. Danach ist der Freistaat verpflichtet, geeignete Standorte für die erforderlichen Basisstationen zu ermitteln, diese vertraglich zu sichern und für ihre Nutzung durch den Digitalfunk vorzubereiten. Die BDBOS kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben diese Basisstationen und Übertragungsstrecken nutzen.

13.1.2 Kostenaufteilung zwischen Bund und Land

Die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar: Der Bund finanziert die Kosten des Aufbaus und Betriebs eines Kernnetzes mit Vermittlungsstellen und Übertragungsstrecken in einer für das Ausbauggebiet festgelegten Grundausstattung.

Die darüber hinausgehenden Kosten des erweiterten bundesweiten Funknetzes sowie der BDBOS werden vom Bund und den Ländern gemeinsam getragen und nach den Regelungen im Verwaltungsabkommen aufgeteilt.

Bund und Länder haben die Einführung des mit einer bundeseinheitlichen Technik ausgestatteten Systems für die BOS beschlossen, das auf einem gemeinsam festgelegten Mindeststandard („Gruppe Anforderung an das Netz“ - GAN) basiert. Spezielle Anforderungen eines Landes an das Netz, die zu erhöhtem Aufwand führen, werden lt. Verwaltungsabkommen gesondert erfasst und abgerechnet.



Bayern trägt daher alle Kosten, die sich aus dem erhöhten Standard GAN+X Bayern ergeben. Der Ministerrat hat diesen Standard am 26.07.2005 beschlossen, um den besonderen topografischen Bedingungen und landesspezifischen Anforderungen Rechnung zu tragen. Neben einer praktisch vollständigen Digitalfunkabdeckung des Staatsgebiets wird damit - so wird es auf den Internetseiten des Ministeriums ausgeführt - eine überdurchschnittliche Funkversorgung mit bundesweit höchsten Qualitätskriterien⁴² angestrebt.

13.1.3 Einführung des Digitalfunks in Bayern

Im Herbst 2007 wurde zur Einführung des Digitalfunks bei der bayerischen Polizei und allen teilnehmenden BOS in Bayern die Projektgruppe DigiNet beim Innenministerium eingerichtet.

Im Projektauftrag wurden die Aufgaben, Ziele und Ressourcen der Projektgruppe sowie Verantwortlichkeiten festgelegt. Das Innenministerium behielt sich eine Zustimmung zu wesentlichen Projektschritten vor, z. B. hinsichtlich der Grundsatzentscheidungen zur Vorgehensweise oder Einleitung von Vergabeverfahren.

Vom Projektauftrag an die Projektgruppe ausdrücklich ausgenommen wurden u. a. die Gewinnung des Personals, die Finanz- und Haushaltsplanung, die Klärung der innerbayerischen Kostenverteilung sowie Fragen der Förderung für die nicht staatlichen Nutzer des Digitalfunks. Insoweit bleibt die originäre Zuständigkeit des Innenministeriums unberührt.

Die grundsätzlichen Beschlüsse der Projektgruppe werden vom Lenkungsausschuss gefasst, in dem neben Vertretern des Innenministeriums auch Vertreter der nicht staatlichen BOS, der sog. „Blaulichtorganisationen“, vertreten sind.

Im Projektauftrag wurde 2007 als Ziel definiert, dass der Digitalfunk in Bayern bis Ende 2010 im Wesentlichen aufzubauen ist und die BOS ab 2011 bayernweit damit arbeiten können. Ende 2009 wurde der Projektauftrag aktualisiert und die Projektgruppe dem zuständigen Staatssekretär direkt unterstellt. Als Ziel der Projektgruppe wurde nunmehr festgeschrieben, dass das Digitalfunknetz in Bayern im Wesentlichen bis Ende 2012 aufzubauen ist.

Mit Stand Juli 2012 teilte das Innenministerium mit, dass es Ziel bleibe, in weiten Teilen Bayerns 2014 den Digitalfunk zu beginnen und bis 2015 den flächendeckenden Digitalfunk sicherzustellen.⁴³

⁴² Erläuterung auf den Internetseiten des Innenministeriums unter <http://www.stmi.bayern.de/sicherheit/digitalfunk/netzaufbau/detail/17332>, Stand: 10.10.2012.

⁴³ Erläuterung auf den Internetseiten des Innenministeriums unter Häufige Fragen & Antworten www.stmi.bayern.de/sicherheit/digitalfunk/service/detail/17445/.

13.1.4 Gesamtkosten des Projekts

Die vom Innenministerium angegebenen geschätzten Gesamtkosten des Freistaats haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich und massiv erhöht:

Kostenschätzung des Innenministeriums für die Einführung des Digitalfunks in Bayern (Mio. €)		<i>Tabelle 24</i>
Haushaltsjahr	Voraussichtliche Gesamtkosten	
2007/2008	649,3	
2009/2010	772,6	
2011/2012	920,4	
2013/2014	1.073,4	

Die Gesamtkostenschätzungen enthalten die Mittel für staatliche Investitionen und Betriebskosten. Darüber hinaus umfassen sie die Kosten, die Bayern an die BDBOS zu entrichten hat, sowie die, die für die Projektgruppe anfallen.

Nicht enthalten sind darin die Mittel für die Förderung von Investitionen und Betriebskosten nicht staatlicher Digitalfunknutzer; nach derzeitigem Verhandlungsstand belaufen sie sich auf insgesamt 135 Mio. € (90 bzw. 45 Mio. €). Diese werden in der TG 86 des Kap. 03 03 ausgewiesen.

Ausgegeben wurden bis Ende des Jahres 2011 129 Mio. €.

13.2 Feststellungen und Wertung des ORH

13.2.1 Teilnahme der nicht staatlichen BOS

Den Digitalfunk sollen nach Ablösung des Analogfunks künftig nicht nur die staatlichen, sondern auch die nicht staatlichen Nutzer wie Feuerwehren und Rettungsdienste verwenden. Die auf Bayern entfallenden Kosten des Digitalfunks sind zwischen Staat, Kommunen und Sozialversicherungsträgern entsprechend den Anteilen der jeweiligen Nutzer aufzuteilen.

Die Kosten für Netzaufbau und Betrieb des Digitalfunks in Bayern trägt - abzüglich einer Beteiligung des Bundes für seinen Aufwand für das Kernnetz - zunächst der Freistaat.

Zur Beteiligung der Kommunen und der Sozialversicherungsträger an den netzseitigen Betriebskosten wurde 2009 eine Vereinbarung getroffen, nach der die Kommunen jährlich pauschal 3 Mio. € als Betriebskostenanteil für die Feuerwehren tragen. Darüber hinaus verpflichteten sich die Kommunen, Antennenstandorte zur Verfügung zu stellen. Die Beteiligung der Sozialversicherungsträger als Kostenträger der Rettungsdienste wurde durch die Vereinbarung auf 6 Mio. € pro Jahr festgelegt.



Darüber hinaus hat der Freistaat den nicht staatlichen BOS eine Förderung der Investitionskosten, u. a. zur Beschaffung der Endgeräte zugesagt.

Sowohl die Ausgestaltung der Betriebskostenförderung als auch die der Investitionskostenförderung wurden bis Ende 2012 erneut mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Sozialversicherungsträgern verhandelt und die Förderhöhe deutlich erhöht.

Die Teilnahme der nicht staatlichen BOS am Digitalfunk ist jedoch nach wie vor nicht gesichert.

Das Innenministerium hat darauf hingewiesen, dass die nicht staatlichen BOS rechtlich nicht zur Nutzung des Digitalfunks verpflichtet seien. Eine fehlende Beteiligung der nicht staatlichen BOS hätte gravierende negative Auswirkungen auf den Digitalfunk in Bayern. Um die Bereitschaft zur Teilnahme der nicht staatlichen BOS am Digitalfunk zu erhöhen, werde der Freistaat zentrale nutzerseitige Kosten im Wege einer (freiwilligen) Zuwendung übernehmen. Das Innenministerium bestreitet, dass sich wegen der fehlenden Beteiligung aller BOS das Projekt bereits erheblich verzögert habe.

Der ORH hält es für wichtig, die Teilnahme der nicht staatlichen Digitalfunknutzer zu klären. Sonst besteht die Gefahr weiterer Verzögerungen und Kostensteigerungen des Projekts, auch aufgrund eines aufwendigen Parallelbetriebs von Analog- und Digitalfunk.

In Bayern stehen derzeit Ausgabereste in Höhe von 58,5 Mio. € bei der zweckgebundenen Feuerschutzsteuer zur Verfügung. Sie könnten vom Haushaltsgesetzgeber zur Förderung von Aufwendungen der kommunalen Feuerwehren im Rahmen der Digitalfunkeinführung verwendet werden.

13.2.2 Keine fortlaufend aktualisierte und ausreichend belastbare Gesamtkostenschätzung

Die Gesamtkostenschätzung, die die Kosten bis zum Jahre 2021 berücksichtigt, wurde jährlich nur jeweils anlässlich der Haushaltsverhandlungen fortgeschrieben. Zudem fehlten in der Kostenschätzung einzelne Positionen, andere waren unbeziffert oder nur grob geschätzt (z. B. Funkversorgung von baulich komplexen Anlagen, technische Ausfallsicherungen wie Notstromversorgung, Kosten für Leitstellenanbindungen und Betriebsstellen oder die Wartung der Basisstationen).

Nach Auffassung des ORH ist die bislang praktizierte Fortschreibung der Gesamtkostenschätzung ungenügend. Bereits zu Beginn des Projekts hatte der Lenkungsausschuss in der Sitzung vom 24.09.2007 die Installation eines Finanzcontrollings gefordert, „um jederzeit einen Überblick über Ausgaben und Finanzbedarf zu haben“.

Verlässliche und nachvollziehbare Informationen zum Finanzierungsbedarf des Vorhabens müssen jederzeit zur Verfügung stehen. Nur dann können auch Dritte, die in das Projekt eingebunden sind, zuverlässig und rechtzeitig über die Folgen, die sich aus dem Projekt auch für sie ergeben, informiert werden (z. B. zu künftigen Betriebskosten).

Der ORH fordert daher eine mindestens vierteljährliche aktualisierte Fortschreibung einer vollständigen und belastbaren Gesamtkostenschätzung.

Auch nach Auffassung des Innenministeriums müssen die Kostenschätzungen angesichts der sich fortentwickelnden Rahmenbedingungen regelmäßig überprüft werden. Es handle sich um ein „lebendes“ Projekt, das immer wieder angepasst werden müsse. Eine vierteljährliche Erhebung sämtlicher Kosten im Sinne einer Gesamtkostenschätzung wäre jedoch zu aufwendig und zudem aufgrund der zahlreichen Unsicherheiten und Schwankungen nur bedingt aussagekräftig. Die Forderung des ORH zur Kennzeichnung und Erläuterung von Schätzungen und Risikopositionen werde bei der nächsten Bottom-up-Schätzung berücksichtigt.

Der ORH hält es bei einem Projekt dieser Größenordnung für unverzichtbar, dass die Kosten fortlaufend ermittelt werden und aktuell abrufbar sind. Eine fortlaufende Kostenfortschreibung sowie eine jeweils aktuelle belastbare Gesamtkostenschätzung sind wesentliche Grundlagen, um Kostensteigerungen entgegensteuern zu können.

13.2.3 Fehlende Nutzen-Kosten-Untersuchung

Die Einführung des bundesweit einheitlichen Digitalfunks wurde von Bund und Ländern beschlossen. Bei der Umsetzung dieses Beschlusses haben die Länder Gestaltungsmöglichkeiten, u. a. hinsichtlich eines erhöhten Standards.

Gemäß Art. 7 Abs. 2 Satz 1 BayHO sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung anzustellen.

Für die Einführung des Digitalfunks mit dem erhöhten Standard GAN+X Bayern sowie zu den nachfolgenden Entscheidungen zur Vorgehensweise (z. B. Auswahl und Sicherung der Standorte der erforderlichen Basisstationen) und auch den Festlegungen der technischen Standards und Ausstattungen wurden keine Alternativen geprüft und keine Nutzen-Kosten-Untersuchungen erstellt.

Nach Auffassung des ORH wären Nutzen-Kosten-Analysen notwendig gewesen. Dies gilt insbesondere, da es sich bei dem Projekt nicht um eine Maßnahme, sondern um ein höchst komplexes Maßnahmenbündel handelt. Handlungsspielräume bestanden z. B. hinsichtlich des erhöhten Landesstandards GAN+X Bayern und der technischen Ausstattung unter Berücksichtigung der vielfältigen Nutzerwünsche. Auch in der Projektdurchführung kann eine Vielzahl von möglichen Vorgehensweisen in Betracht gezogen werden.

Das Innenministerium macht geltend, dass die Einführung des Digitalfunks insgesamt alternativlos war und dabei der „GAN+X-Standard“ in Bayern zwingende Anforderung gewesen sei. Statt einer Nutzen-Kosten-Analyse würden weitaus effizientere Maßnahmen zur Steuerung des Projekts eingesetzt, wie insbesondere ein Finanzcontrolling außerhalb



der Projektgruppe durch das Innenministerium selbst, ein aufwendiges Projektmanagement, eine externe Projektsteuerung des Netzaufbaus und ein externes Controlling.

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, dass die vom Innenministerium aufgeführten Instrumente eine Nutzen-Kosten-Analyse nicht ersetzen.

13.2.4 Mängel bei der Durchführung des Projekts

Das zeitliche Ziel des Innenministeriums vom September 2007, „dass bis Ende 2010 der Digitalfunk in Bayern im Wesentlichen aufgebaut ist und ab 2011 bayernweit die BOS damit arbeiten können“, ist nicht erreicht worden. Eine Digitalfunknutzung zumindest durch den staatlichen Bereich wurde nicht realisiert.

Im Rahmen seiner Prüfung hat der ORH darüber hinaus folgende Mängel festgestellt:

- ▶ Unzureichende Abstimmung innerhalb des Ministeriums zwischen der Projektgruppe und anderen Organisationseinheiten,
- ▶ unzureichende Abstimmung mit der Bauverwaltung bei der Errichtung der Basisstationen,
- ▶ unzureichende Öffentlichkeitsarbeit bei der Auswahl der Standorte und dadurch geringe Akzeptanz in der Bevölkerung für die Funkmasten,
- ▶ unzureichende Zusammenarbeit externer Dienstleister mit Behörden bei der Standortfindung,
- ▶ kein effektives Controlling, da diese Aufgabe sowohl innerhalb der Projektgruppe als auch von externen Dienstleistern unabgestimmt wahrgenommen wurde.

Nach Ansicht des ORH haben die aufgezeigten Mängel dazu beigetragen, dass das Projekt nicht zeitgerecht realisiert wurde.

Die Steuerung des Gesamtprojekts ist Aufgabe des Innenministeriums. Es muss die Projektsteuerung mit ausreichenden und klar definierten Verantwortlichkeiten einrichten.

13.3 Stellungnahme des Innenministeriums

Das Innenministerium führt mit Schreiben vom 05.12.2012 aus, dass die Beauftragung von „GAN+X“ den einsatztaktischen Anforderungen an das künftige gemeinsame Netz aller BOS in Bayern geschuldet und mit allen BOS abgestimmt sei. Mit dem vom Freistaat aufgrund der bereits gegebenen fachlich zwingenden Anforderungen aus dem abzulösenden Analogfunk definierten Standard „GAN+X in Bayern“, der auch entsprechend in anderen Bundesländern gewählt wurde, verfüge der Freistaat nach Hessen und neben

Baden-Württemberg über den höchsten Standard. Daher liege es mit an der Spitze bei der Funkversorgungsqualität in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Sicherheit der Bevölkerung und der BOS-Kräfte im Einsatz sei monetär nicht quantifizierbar. Insofern könne den Kosten prinzipiell kein quantifizierbarer „Nutzen“ gegenübergestellt werden. Daher sei auch von der Erstellung einer expliziten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zum Funkversorgungsgrad abgesehen worden. Sofern es darum gehe, mit welchen Mitteln ein bestimmter Zweck oder bestimmte fachliche Anforderungen erreicht werden könnten, seien im Detail und im Rahmen der im Bericht erwähnten Planungs- und Controllingprozesse sehr detaillierte Wirtschaftlichkeitsanalysen durchgeführt und als Grundlage von wichtigen Entscheidungen herangezogen worden. In diesem Sinne sei der Forderung des ORH bereits jetzt Genüge getan. Im Übrigen werde bezweifelt, dass mit einer formalen Nutzen-Kosten-Untersuchung gegenüber den vom Innenministerium eingesetzten Controlling- und haushaltswirtschaftlichen (Überwachungs-)Instrumenten eine wirksamere und präzisere finanzielle und fachliche Steuerung des Projekts möglich gewesen wäre.

In der Stellungnahme wird weiter ausgeführt, dass in der Gesamtkostenschätzung alle zum Zeitpunkt der Erstellung bekannten und vom Projektauftrag umfassten Kostenpositionen einfließen würden. Viele notwendige Rahmenbedingungen würden sich jedoch erst im Projektverlauf konkretisieren. Außerdem ergäbe sich fortlaufender Anpassungsbedarf durch von außen herangetragene neue oder geänderte Anforderungen.

Im Interesse größtmöglicher Transparenz sowie Haushaltsklarheit und -wahrheit habe der Freistaat im Gegensatz zu anderen Ländern eine Kostendarstellung bis 2021 gewählt. Deshalb könnten bis heute nicht sämtliche Kosten für die Einführung und den Betrieb des Digitalfunks abschließend präzise beziffert werden.

Dem ORH werde zugestimmt, dass eine Festlegung der Kostentragung unerlässlich für den Projektfortschritt sei. Inzwischen sei auch das „Sonderförderprogramm Digitalfunk“ erlassen worden. Zudem hätten sich sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Sozialversicherungsträger mit dem Kompromissvorschlag des Freistaates hinsichtlich der Kostentragung der nutzerseitigen Betriebskosten einverstanden erklärt.

Dieses Ergebnis zeige, dass der vom Freistaat gewählte Weg, den Kostenträgern der nicht staatlichen BOS bei der Finanzierung des Digitalfunks teilweise entgegenzukommen, richtig gewesen sei. Nur so habe eine zeitnahe Einführung des Digitalfunks für alle nicht polizeilichen BOS sichergestellt werden können.

Aus Sicht des Innenministeriums sei die angeregte Verwendung der Feuerschutzsteuer für die Übernahme nutzerseitiger Investitions- und Betriebskosten abzulehnen, da diese Mittel für geplante und bis 2018 zu realisierende Infrastrukturmaßnahmen an den drei staatlichen Feuerweherschulen benötigt würden.



Im Übrigen bestreitet das Innenministerium, dass die Bauverwaltung nicht ausreichend einbezogen wurde.

13.4 Schlussbemerkung des ORH

Bis heute gibt es keine verlässliche Aussage darüber, ob, wann und mit welchem finanziellen Aufwand eine flächendeckende Nutzung des Digitalfunks durch alle BOS in Bayern erreicht werden kann. Es ist unerlässlich, sich Klarheit über die finanziellen Folgen zu verschaffen, die aus den bisher bereits getroffenen und künftigen Entscheidungen zum Digitalfunk resultieren.

Für eine laufend aktualisierte und belastbare Gesamtkostenschätzung ist Sorge zu tragen. Bei den staatlichen Förderungen sollte geprüft werden, inwieweit auch das Feuerschutzsteueraufkommen herangezogen werden kann. Darüber hinaus ist die Teilnahme der nicht staatlichen Nutzer des Digitalfunks und deren jeweiliger Finanzierungsanteil zu klären.

Das Innenministerium muss seine Verantwortung für das Gesamtprojekt wirksamer wahrnehmen.

14 Einsatz der Polizei an Bayerns Grenzen und Flughäfen

Seit dem Wegfall der Grenzkontrollen zur Republik Österreich und zur Tschechischen Republik bekämpft die Landespolizei mit spezialisierten Fahndungskräften (Schleierfahndung) gezielt die grenzüberschreitende Kriminalität. Ein effizienter Einsatz dieser Beamten wird dadurch eingeschränkt, dass sie z. B. zur Aufrechterhaltung des Schichtdienstes in Kleinstdienststellen für allgemeine polizeiliche Aufgaben herangezogen werden.

Die grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen sind Bundesaufgaben. Der Freistaat nimmt diese Aufgaben (außer am Flughafen München - Franz-Josef-Strauß) ohne Kostenausgleich wahr und setzt dafür rd. 80 Vollzugsbeamte ein. Dies verursacht Kosten von 6 Mio. € jährlich.

2011 hat der ORH zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Bayreuth, Ansbach und Regensburg die Organisation und den Dienstbetrieb der Fahndungsdienststellen der Bayerischen Polizei geprüft.

14.1 Ausgangslage

Bis 1998 war die Bayerische Grenzpolizei für Passkontrollen und die Überwachung des Grenzverkehrs zuständig. Infolge des Schengen-Abkommens wurden 1998 die Grenzkontrollen zu Österreich abgebaut und die Bayerische Grenzpolizei als selbstständiger Verband aufgelöst. An der Grenze zu Tschechien wurden die grenzpolizeilichen Aufgaben noch bis zu deren Wegfall Ende 2007 durch die Bayerische Landespolizei wahrgenommen.

Zum Ausgleich für den Wegfall der Grenzkontrollen wurden besondere polizeiliche Befugnisse in Grenznähe gesetzlich geschaffen (Schleierfahndung⁴⁴) und besondere Fahndungsdienststellen eingerichtet. Dadurch kann die Polizei in Bayern die Identität einer Person in einem 30 km breiten Gürtel entlang der Grenze ohne konkreten Verdacht feststellen.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Bundespolizeigesetzes (BPolG) am 01.03.2008 wurden die grenzpolizeilichen Aufgaben in Bayern auf die Bundespolizei rückübertragen. Die Organisation der Schleierfahndung durch die Bayerische Polizei blieb davon unberührt. Wie die Landespolizei betreibt auch die Bundespolizei im Grenzraum die Schleierfahndung.

Für die Abwicklung der grenzpolizeilichen Aufgaben an Flughäfen wurde die Aufgabenverteilung in einem Verwaltungsabkommen vom 17.04.2008 zwischen dem Bund und dem Freistaat gesondert geregelt. Danach nimmt die Landespolizei die grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen mit Ausnahme des Flughafens München - Franz-Josef-Strauß wahr. Für den Freistaat handelte bei dem Abschluss des Verwaltungsabkommens das Innenministerium.

14.2 Feststellungen

14.2.1 Entwicklung an den Grenzen

Um nach dem Wegfall der Grenzkontrollen eine Verschlechterung der objektiven Sicherheitslage zu verhindern, wurden unterschiedliche Maßnahmen ergriffen.

In einem 30 km breiten Gürtel entlang der Grenzen zu Österreich und Tschechien wurde ein besonderer Fahndungs- und Kontrollraum („erster Fahndungsschleier“) eingerichtet.

An der Grenze zu Österreich wurden von den ursprünglich 1.510 Stellen der Grenzpolizei 250 eingespart. Für die Errichtung der neuen Fahndungsdienststellen wurde ein Bedarf von 445 Stellen zugrunde gelegt.

An der Grenze zu Tschechien wurden von den ursprünglich 854 Beamten der Grenzpolizeidienststellen rd. 570 Stellen für die Errichtung der neuen Dienststellen verwendet. Die übrigen Stellen wurden anderweitig eingesetzt. Von Stelleneinsparungen wurde abgesehen.

14.2.2 Aufbauorganisation der Schleierfahndung

Zur Erledigung der Fahndungsaufgaben wurden Fahndungsdienststellen, Kontaktstellen Grenze und Kommissariate Grenze als Einheiten neu geschaffen.

⁴⁴ § 13 Abs. 1 Nr. 5 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz.



14.2.2.1 Fahndungsdienststellen

Das Personal der Fahndungsdienststellen rekrutiert sich überwiegend aus ehemaligen Beamten der Grenzpolizei, die mit der speziellen Aufgabenstellung an den Grenzen bestens vertraut sind. Landesweit vergleichbare Belastungswerte oder Durchschnittszeiten speziell für die Tätigkeiten der Fahnder wurden nicht festgelegt. Die besonderen Aufgabenstellungen und Abläufe der Schleierfahndung lassen sich mit der verfügbaren Kriminalstatistik nicht aussagekräftig bewerten.

An der Grenze zu Österreich wurden fünf eigenständige „Polizeiinspektionen Fahndung“ sowie vier nachgeordnete „Polizeistationen Fahndung“ errichtet.

An der Grenze zu Tschechien wurde nur eine eigenständige „Polizeiinspektion Fahndung“ (Waidhaus) gegründet. Die übrigen fünf unselbstständigen Fahndungsgruppen (Freyung, Furth i. W., Schirnding, Waldsassen und Zwiesel) wurden an die örtlichen Polizeiinspektionen angebunden.

Innerhalb des ersten Fahndungsschleiers wurden folgende, rund um die Uhr Schichtdienst leistende Polizeiinspektionen und -stationen für den allgemeinpolizeilichen Dienst neu errichtet:

Neue Dienststellen mit 24-Stunden-Schichtdienst für den allgemeinpolizeilichen Dienst an der Grenze zu Tschechien		
Dienststellen im 24-Stunden-Schichtdienst	Sollstärke ohne Fahndungsgruppe	Sollstärke der Fahndungsgruppe
Inspektion Furth i. W.	28	25
Selb	40	-
Waldsassen	26	19
Zwiesel	27	18
Station Rehau	28	-
Waldkirchen	23	-
Waldmünchen	22	-

Tabelle 25

Die Beamten der Fahndungsgruppen werden auch dazu eingesetzt, den normalen Schichtdienst - z. T. sogar dienststellenübergreifend - aufrechtzuerhalten. Sie stehen für die eigentliche Aufgabe - Schleierfahndung - in erheblichem Umfang nicht zur Verfügung.

14.2.2.2 Kontaktstellen Grenze (KontG)

Insgesamt wurden an der Grenze zu Österreich fünf Kontaktstellen Grenze eingerichtet. Sie haben die Aufgabe, die Fahnder bei grenzüberschreitenden Fahndungs-, Ermittlungs- und Verkehrsmaßnahmen zu unterstützen und Kontakte mit den Dienststellen des Nachbarstaates herzustellen. Die Sollstärken wurden mangels vorliegender Erfahrungswerte einheitlich auf fünf Stellen festgelegt. Zum 01.03.2008 wurden die Schub- und Ausliefe-

rungsaufgaben auf den Bund übertragen und sind damit für die Kontaktstellen entfallen. Soll- und Iststärken blieben weitgehend unverändert.

Soll- und Iststärken der Kontaktstellen Grenze (zu Österreich)		
Personal der KontG	Sollstärke zum 01.04.1998	Iststärke zum 19.12.2011
Kiefersfelden	5	5
Freilassing	5	8
Mittenwald	5	3
Passau	5	4,7
Lindau	5	5,7
Summe	25	26,4

Tabelle 26

An der Grenze zu Tschechien wurde auf die Einrichtung von Kontaktstellen verzichtet. Deren Aufgaben, einschließlich der Dolmetscherdienste, wurden bei dem Gemeinsamen Zentrum in Schwandorf gebündelt. Das Gemeinsame Zentrum ist eine Einrichtung des Bundes, der Länder Bayern und Sachsen sowie der Tschechischen Republik zur Koordination und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

14.2.2.3 Kommissariate Grenze

Bei den Kriminalpolizeidienststellen wurden Kommissariate Grenze errichtet. Sie bearbeiten die grenzbezogenen Delikte, ohne die grenzüberschreitende Betäubungsmittelkriminalität, deren Bearbeitung Fachkommissariaten zugewiesen ist. Die Fahndungsdienststellen geben die Verfahren zur weiteren Sachbehandlung an diese ab.

Bei den Kriminalpolizeiinspektionen Kempten und Amberg wurde auf die Einrichtung der Kommissariate Grenze verzichtet. Die Sachbearbeitung wird dort von den zuständigen Fachkommissariaten übernommen.

Die Anzahl der an die Kommissariate Grenze von den einzelnen Fahndungsdienststellen abgegebenen Verfahren variiert sehr stark. Sie reichte von 4 bis 355 Verfahren im Jahr 2010. Das in den Kommissariaten Grenze eingesetzte Personal wird zu seiner Auslastung daher auch für Aufgaben in anderen Kommissariaten eingesetzt.

14.2.3 Die polizeiliche Kontrolle des Flugverkehrs

Nach § 2 BPolG obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes grundsätzlich der Bundespolizei, soweit nicht ein Land im Einvernehmen mit dem Bund solche Aufgaben mit eigenen Kräften wahrnimmt. Bayern hat mit dem Bund ein entsprechendes Abkommen getroffen. Eine Kostenregelung enthält diese Vereinbarung nicht. Das Verwaltungsabkommen kann mit einer Frist von sechs Monaten zum Ablauf eines Kalenderjahres gekündigt werden.



Die Landespolizei übernimmt entsprechend dem Abkommen die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs an bayerischen Flughäfen mit Ausnahme des Flughafens München - Franz-Josef-Strauß.⁴⁵ Sie setzt dafür 80 Beamte ein, davon 62 Beamte am Flughafen Nürnberg, 10 Beamte am Flughafen Memmingen und 8 Beamte bei kleineren Verkehrslandeplätzen. Das verursacht Personalkosten von 6 Mio. € jährlich.

Am „Allgäu Airport“ in Memmingen ist die örtliche Polizeiinspektion für die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben für die „Non-Schengen-Flüge“ zuständig. Seit Einrichtung des „Allgäu Airports“ unterstützen Beamte der Fahndungsdienststellen Lindau und Pfronten die Kräfte der Verfügungsgruppe Flughafen. Deren Inanspruchnahme ist im Zeitraum 2008 bis 2010 stark gestiegen. Während in 2008 noch 1.213 Stunden geleistet wurden, fielen im Folgejahr bereits 6.091 Stunden und 2010 11.481 Stunden an. Insgesamt hat sich die zeitliche Inanspruchnahme der beiden Fahndungsdienststellen innerhalb dieser drei Jahre auf nahezu das Zehnfache erhöht. Besonders personal- und zeitintensiv sind dabei die langen Anfahrtswege (70 km einfache Fahrtstrecke) von der Dienststelle zum Flughafen und zurück.

14.3 Bewertung durch den ORH

Die Schleierfahndung wurde bisher vom Innenministerium stets als unverzichtbarer Teil der Kriminalitätsbekämpfung angesehen. Sofern dies aus polizeitaktischen Gründen weiterhin für erforderlich gehalten wird, muss nach Auffassung des ORH sichergestellt sein, dass die dafür spezialisierten Beamten nicht für andere Aufgaben - insbesondere im normalen Schichtbetrieb - herangezogen werden. Dies muss auch organisatorisch gewährleistet sein.

Damit ist es nicht vereinbar, spezialisierte Fahndungseinheiten vorzuhalten, diese aber in kleinen Dienststellen zur Aufrechterhaltung der Schichtdienstfähigkeit nicht aufgabengerecht einzusetzen. Personelle Probleme im allgemeinpolizeilichen Schichtdienst, die insbesondere durch die kleinteilige Organisation an den Grenzen entstanden sind, müssen auch dort und nicht auf Kosten der Fahndungsgruppen gelöst werden.

Nach der Kriminalstatistik hat sich die allgemeine Kriminalitätslage nach dem Wegfall der Grenzkontrollen nicht verschlechtert.⁴⁶ Das führt dazu, dass bei einigen allgemeinen Polizeidienststellen in grenznahen Gebieten die Belastung weniger als 50 % des durchschnittlichen Wertes erreicht.

Der ORH spricht sich mit Nachdruck erneut für die Zusammenlegung von räumlich nahen und personalschwachen Dienststellen zu größeren und leistungsstarken Einheiten aus.⁴⁷ Die dadurch frei werdenden Stellen stünden für eine belastungsgerechtere Verteilung zur Verfügung.

⁴⁵ § 1 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsabkommens über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern.

⁴⁶ Polizeiliche Kriminalstatistik Bayern (PKS) 2010.

⁴⁷ Vgl. ORH-Bericht 2002 TNr. 18 und ORH-Bericht 2009 TNr. 16.

Bei den Kommissariaten Grenze und den Kontaktstellen Grenze sind Personaleinsatz und Aufbauorganisation stark unterschiedlich, ohne dass nachvollziehbare Gründe festgestellt werden konnten. Dies lässt bei gleicher Aufgabenstellung und unterschiedlichen Belastungszahlen eine Überprüfung notwendig erscheinen.

Das gilt vor allem für eine Neubewertung der Aufgaben der Kontaktstellen Grenze, nachdem seit 01.03.2008 die Schub- und Auslieferungsaufgaben von der Bundespolizei wahrgenommen werden.

Bei den Kommissariaten Grenze ist nach Ansicht des ORH konkret zu prüfen, ob die „grenzspezifische“ Sachbearbeitung nicht unmittelbar auf die Ermittler der Fahndungsdienststellen vor Ort verlagert werden könnte. In diesen Dienststellen befinden sich viele ehemalige Grenzpolizisten, die mit der „grenzspezifischen“ Materie bestens vertraut sind.

Im Bereich der grenzpolizeilichen Aufgaben an den bayerischen Flughäfen handelt es sich um eindeutige Bundesaufgaben, die vom Freistaat ohne Kostenausgleich übernommen wurden. Ein weitgehend gleichlautendes Verwaltungsabkommen zur Übernahme von Bundesaufgaben durch den Freistaat auf den Bundeswasserstraßen hat der ORH bereits im Jahresbericht 2011 aufgegriffen.⁴⁸ Der ORH fordert, die Verhandlungen mit dem Bund zur Rückübertragung dieser Aufgaben rasch abzuschließen oder ersatzweise eine Regelung zur Kostenübernahme herbeizuführen.

14.4 Stellungnahme der Verwaltung

Zur kleinteiligen Organisation der Dienststellen in den östlichen Grenzregionen und zur fehlenden Bemessung der Fahndungstätigkeiten stellt das Innenministerium fest, dass die Angliederung von unselbstständigen Fahndungseinheiten bei den Polizeiinspektionen dem Erfordernis der Präsenz in der Fläche und einer schnellen und flexiblen Einsatzbereitschaft vor Ort entspreche. Die Feststellungen der Belastung der Dienststellen dürften nach Ansicht des Innenministeriums nicht allein auf die Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik beschränkt werden. Dementsprechend sei den Fahndungseinheiten auch wegen ihrer besonderen Aufgabenstellung ein grundsätzlich niedrigerer Stundenansatz pro Beamten als Basis zugrunde gelegt worden, da es bei den Fahndungsdienststellen so gut wie keine fremdbestimmte Arbeit gebe und somit das „eigeninitiative“ Handeln mit angerechnet werden müsse. Im Übrigen bleibe es den Polizeipräsidien mit Fahndungsdienststellen unbenommen, eine verbandsinterne spezifische Sollstärkenberechnung durchzuführen.

Das Innenministerium unterstreicht, dass die vom ORH festgestellte unterschiedliche Aufbauorganisation an den Grenzabschnitten zu Österreich und Tschechien, etwa bei den Kommissariaten und den Kontaktstellen Grenze, bereits seit längerer Zeit diskutiert werde. Mit der Übernahme der Aufgaben für das Schub- und Auslieferungswesen durch

⁴⁸ ORH-Bericht 2011 TNr. 13.



die Bundespolizei zum 01.03.2008 seien die Tätigkeiten bzw. Belastungen der einzelnen Kontaktstellen Grenze neu zu bewerten. Gleiches gelte für die Kommissariate Grenze, nachdem das Innenministerium auch hier zahlenmäßige Rückgänge festgestellt habe. Eine Festlegung könne aber erst nach einer eingehenden Gesamtschau aller relevanten Zahlen erfolgen.

Hinsichtlich des Einsatzes bayerischer Polizisten an den Flughäfen verweist das Innenministerium auf die uneinheitliche Entwicklung im Flugverkehr. Es wolle deshalb zunächst die weitere Entwicklung abwarten. Sofern sich aber die rückläufigen Prognosen bestätigen sollten, würden auch die organisatorischen Auswirkungen hier einer neuen Bewertung unterzogen. Darüber hinaus habe das Innenministerium bereits im März 2012 mit dem Bund die Übernahme der noch bei der Bayerischen Polizei verbliebenen grenzpolizeilichen Aufgaben durch die Bundespolizei erörtert. Der Bund habe zugesagt, die Angelegenheit zu prüfen.

In seiner Stellungnahme vom 05.12.2012 zum Entwurf des Jahresberichts legt das Innenministerium Wert auf die Feststellung, dass die Schleierfahndung der Bayerischen Polizei ein unverzichtbarer Bestandteil der Inneren Sicherheit in Bayern und Deutschland sei. Da Bayern ein Flächenland sei, sei auch im Bereich der Fahndung eine entsprechende Präsenz in der Fläche notwendig. Bei der Organisation von Dienststellen dürften aber nicht nur definierte Messgrößen eine vorherrschende Rolle spielen, sondern seien auch polizei- und einsatztaktische Gesichtspunkte sowie Bürgerbedürfnisse angemessen zu berücksichtigen. Schließlich sei das Thema „Fahndungsdienststellen“ und die Ergebnisse der Prüfung des ORH im Kontext zum Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Evaluation Grenzreform zu sehen. Die Anregungen des ORH würden bei der Umsetzung hier auch miteinfließen.

14.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass auch für eine effiziente Schleierfahndung eine Neuorganisation der grenznahen Dienststellen notwendig ist. Die Prüfung hat erneut bestätigt, dass die Aufrechterhaltung von Kleinstdienststellen unnötig viel Personal bindet. Die kleinteilige Organisation ist unwirtschaftlich. Auf die Ankündigung des Innenministeriums, wonach die Prüfungserkenntnisse des ORH in die künftigen Überlegungen miteinbezogen werden, müssen auch entsprechende Taten folgen.

Die Verhandlungen mit dem Bund über die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben an den Flughäfen sollten rasch abgeschlossen werden.

15 Wiegescheine beim Staatsstraßenbau unzureichend geprüft

(Kap. 03 63 TG 80, Kap. 03 80 Tit. 750 00)

 **Bei Baumaßnahmen führt die unzureichende Prüfung der Wiegescheine zu vermeidbaren finanziellen Belastungen des Staates. Überladene Transportfahrzeuge beanspruchen die Straßen übermäßig und erhöhen den künftigen Erhaltungsaufwand.**

Die Verwaltung hat für eine konsequente Bauüberwachung zu sorgen.

Der ORH hat gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Regensburg und Würzburg im Rahmen von zwölf Ämter- und Querschnittsprüfungen auch die Bauabrechnungen von Staatsstraßen geprüft.

15.1 Ausgangslage

Bei Straßenbauarbeiten müssen verschiedene Baustoffe mit Transportfahrzeugen von den Lieferwerken zur Einbaustelle gefahren werden. Es handelt sich dabei u. a. um grobes Gestein oder Schottermaterial zur Stabilisierung des Untergrunds und Unterbaus der Straße, um Asphaltmischgut oder mineralisches Material für den Straßenoberbau oder Auffüllmaterial zur Befestigung der Bankette und Böschungen. Erfolgt die Abrechnung des Materials nach Gewicht, kommt dem Wiegeschein als zahlungsbegründende Unterlage besondere Bedeutung zu. Der Wiegeschein muss u. a. folgende Angaben enthalten:⁴⁹

- Lieferwerk,
- Name der Baustelle,
- Bezeichnung des Wägegutes,
- Nummer des Wiegescheins,
- Datum und Uhrzeit der Wägung,
- Taramasse (Gewicht des unbeladenen Fahrzeugs),
- Brutto- und Nettomasse,
- Kennzeichnung des Fahrzeugs.

Bei der Wägung müssen u. a. die für die Abrechnung maßgebenden Angaben wie Tara- und Bruttogewicht von der geeichten Waage des Lieferwerks automatisch auf dem Wiegeschein ausgedruckt werden.

⁴⁹ Nr. 108 der „Ergänzung der Zusätzlichen Vertragsbedingungen für den Straßen- und Brückenbau“ im Vergabehandbuch (VHB) Bayern 2008 - Stand Februar 2011, Formblatt Nr. 2150.StB.



Die Wiegescheine sind an der Verwendungsstelle vom Beauftragten des Auftraggebers in Empfang zu nehmen, auf offensichtlich falsche Angaben oder Widersprüche (z. B. stets gleiches Tara) zu prüfen und durch Unterschrift zu bestätigen.⁵⁰

Auch die Korruptionsbekämpfungsrichtlinie legt fest, dass bei Abrechnung mit Lieferschein (hier: Wiegeschein) dieser zusammen mit der Lieferung zu übergeben ist.⁵¹

Bei den Transportfahrzeugen darf das zulässige Gesamtgewicht von 40 t⁵² bei Fahrzeugkombinationen wie Zügen und Sattelkraftfahrzeugen mit mehr als vier Achsen nicht überschritten werden. Der Verstoß stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße geahndet werden kann.⁵³

Die OBB hat mit Schreiben vom 22.09.2009 und aufgrund wiederholter Prüfungsfeststellungen erneut mit Schreiben vom 24.04.2012 die Staatlichen Bauämter gebeten, die Wiegescheine stichprobenartig zu überprüfen.

Außerdem sollen die Staatlichen Bauämter auf mögliche Überladungen achten.

Bei Beanstandungen sollen die betroffenen Firmen darauf hingewiesen und Abhilfe verlangt werden. Im Wiederholungsfall soll Anzeige bei der Polizei erstattet werden.

15.2 Feststellungen des ORH

Bei Durchsicht der Abrechnungsunterlagen wurde festgestellt, dass die Staatlichen Bauämter bei der Lieferung von Schüttmaterial die Wiegescheine nicht vorschriftsmäßig geprüft hatten.

- ▶ Die Mehrzahl der Staatlichen Bauämter wies bei den Ausschreibungen darauf hin, dass das Leergewicht der Transportfahrzeuge jedes Mal durch Wiegen zu ermitteln und in der Wiegebescheinigung zu dokumentieren sei. Dennoch wurden immer wieder Wiegescheine anerkannt, auf denen für ein Lieferfahrzeug den ganzen Tag das gleiche Leergewicht ausgewiesen war.
- ▶ Insgesamt hat der ORH 133 Einzelmaßnahmen stichprobenweise geprüft. Bei einigen Maßnahmen fehlte auf dem Wiegeschein die Unterschrift des Beauftragten des Auftraggebers. In Einzelfällen lag der Wiegeschein lediglich in Kopie vor oder war nur handschriftlich ausgefüllt.
- ▶ In keinem geprüften Fall wurde im Bautagebuch dokumentiert, dass der Auftraggeber Abhilfe wegen mangelhafter Wiegescheine gefordert hätte oder dass Wiegescheine bei der Abrechnung nicht anerkannt worden wären.

⁵⁰ Abschnitt 3.2 Nr. 27 HVA B-StB (Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau).

⁵¹ Abschnitt III Nr. 2 der Anlage 1 zur Korruptionsbekämpfungsrichtlinie.

⁵² § 34 Abs. 3 und Abs. 6 Nr. 5 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung.

⁵³ § 69a Abs. 3 Nr. 4 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung i. V. m. § 24 Straßenverkehrsgesetz.

- ▶ Aus den Wiegescheinen war ersichtlich, dass sehr viele Transportfahrzeuge überladen waren. Das Gesamtgewicht lag zwischen 45,18 und 51,24 t. Bei den Prüfungen ist jedoch kein Fall bekannt geworden, in dem von den Staatlichen Bauämtern wegen überladener Fahrzeuge Anzeige bei der Polizei erstattet worden wäre.

Die Staatlichen Bauämter haben die Hinweise der OBB nicht beachtet und sind nicht im notwendigen Umfang tätig geworden.

15.3 Würdigung und Forderung des ORH

15.3.1 Höhere Kosten und Gefahr der Manipulation

Bei der Abrechnung von Bauleistungen nach Gewicht sind Wiegescheine Leistungsnachweise. Die ausgewiesene Nettomasse (Gesamtgewicht abzüglich Leergewicht des Fahrzeugs) des gelieferten Baustoffs muss vom Auftraggeber bezahlt werden, unabhängig von der tatsächlich gelieferten Masse. Die Angaben auf dem Wiegeschein sind daher durch den Beauftragten des Auftraggebers sorgfältig zu prüfen.

Das Taragewicht ändert sich im Laufe eines Tages ständig durch Kraftstoffverbrauch, Betankung, Verschmutzung oder Ladungsrückstände. Wird also für ein Lieferfahrzeug immer das gleiche Taragewicht ausgewiesen, ist davon auszugehen, dass das leere Fahrzeug nicht vor jeder neuen Beladung gewogen wurde. Dies kann dazu führen, dass Baustoffmengen bezahlt werden, die nicht geliefert wurden. Bei der Lieferung von Asphaltmischgut macht eine Differenz von 100 kg pro Fahrt und einem Preis von 80 €/t nur einen Betrag von 8 € aus. Bei allein schon 100 Fahrten am Tag ergibt sich ein Betrag von 800 €. Bayernweit summieren sich hier nennenswerte Beträge. Deshalb ist es notwendig, dass bei der Anlieferung ein Beauftragter des Auftraggebers den Wiegeschein prüft und ggf. eine Nachwägung veranlasst.

Die strikte Beachtung der vertraglichen Regelungen und eine zuverlässige kontinuierliche Bauüberwachung erschweren Manipulationen zulasten des Auftraggebers.

15.3.2 Verstärkte Beanspruchung und Verkehrssicherheit

Überladene Transportfahrzeuge beanspruchen die Straßen erheblich. Die Überladung führt zu einer Erhöhung der Achslast und zu einer überproportionalen Schädigung der Straßen.⁵⁴ Es können nach kurzer Zeit Spurrinnen auftreten und Fahrbahnränder abbrechen; die Entwässerungseinrichtung der Straße kann schwer geschädigt werden.

Durch überladene Fahrzeuge entstehen somit nicht nur dem Freistaat als Baulastträger für die Staatsstraßen, sondern allen Straßenbaulastträgern erhebliche vermeidbare Kosten für zusätzliche Instandsetzungsmaßnahmen.⁵⁵ Außerdem beeinträchtigen die überladenen Fahrzeuge die Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer, da sich z. B. der Bremsweg dieser Fahrzeuge verlängert.

⁵⁴ Vgl. „Auswirkungen von Lastzugkombinationen auf die Straßeninfrastruktur - Schädigung des Straßenoberbaus“ in <http://www.forschungsinformationssystem.de> (Forschungs-Informationssystem des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung).

⁵⁵ ORH-Bericht 2010 TNr. 17.



Auch der Bundesrechnungshof und andere Landesrechnungshöfe haben sich mit der Überladung der Lieferfahrzeuge bei Baustofftransporten beschäftigt und ebenfalls festgestellt, dass bei einem Teil der Fahrzeuge das zulässige Gesamtgewicht von 40 t überschritten wird.⁵⁶

Eine Erhöhung des Gesamtgewichts um 10 % von 40 auf 44 t führt zu einer bis zu 46 % höheren Straßenschädigung. Eine Erhöhung um 20 % auf 48 t führt sogar zu einer bis zu 107 % höheren Straßenschädigung.⁵⁷

Ein konsequentes Handeln der Staatlichen Bauämter bei überladenen Fahrzeugen kann vermeidbare Schäden an den Straßen verhindern und Folgekosten vermindern.

15.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die OBB hat mit Schreiben vom 25.05.2012 nochmals auf die Regelungen vom 24.04.2012 und vom 22.09.2009 zu Bauabrechnungen hingewiesen.

Aufgabe des Bauaufsichtspersonals sei primär die Überwachung und Kontrolle der vertragsgemäßen Ausführung der geforderten Bauleistung. Ordnungsrechtliche Aufgaben könnten allenfalls stichprobenweise wahrgenommen werden, weil das staatliche Bauaufsichtspersonal nicht ständig auf der Baustelle sein könne. Dies liefe auch den Bemühungen nach einem rationellen und effizienten Personaleinsatz zuwider.

15.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH ist der Auffassung, dass die Kontrolle der Wiegescheine keinen erhöhten Aufwand und auch kein zusätzliches Personal erfordert. Die Auftragnehmer werden ihr vertrags- oder rechtswidriges Verhalten sehr schnell ändern, wenn Lieferungen nicht angenommen oder nicht im vollen Umfang anerkannt werden. Nur so können finanzielle Nachteile des Staates aufgrund überhöhter Abrechnungen verhindert und Folgeschäden auf den Straßen durch die Überladung vermieden werden.

Der ORH hält eine strikte Beachtung der Vorschriften für zwingend erforderlich.

⁵⁶ Z. B.: TNr. 6.2 der Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen (Band 11, 2004); TNr. 30.4 der Bemerkungen 2012 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

⁵⁷ Vgl. TNr. 9.2.2.2 im Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.





STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS

16 Privatschulförderung: Unlautere Vertragsgestaltung zulasten des Staates

(Kap. 05 03 TG 60 - 62)

Ein privater Schulträger hat die ihm vom Staat gegen ein jährliches Nutzungsentgelt von 73.000 € überlassenen Grundstücksflächen an die eigene Tochtergesellschaft weitergegeben und diese Flächen dann für 157.000 € zurückgemietet. Diese Miete hat er dann als Schulaufwand bei der Regierung eingereicht und so insgesamt 68.000 € pro Jahr zu viel erstattet bekommen.

Die zu Unrecht geleisteten Erstattungen sind mit Zinsen in voller Höhe zurückzufordern.

Das Kultusministerium muss über den Einzelfall hinaus vergleichbare Vertragsgestaltungen prüfen und ggf. förderrechtliche Konsequenzen ziehen.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Regensburg hat 2011 die Förderung für private Volksschulen⁵⁸ nach den Bestimmungen des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes (BaySchFG) geprüft.

16.1 Ausgangslage

Nach der bis zum 31.07.2011⁵⁹ geltenden Regelung erhielten Schulträger privater Volksschulen für ihren Sachaufwand einen staatlichen Zuschuss in Höhe von 80 %. Die Schulträger mussten hierzu die notwendigen und tatsächlich angefallenen Ausgaben des Schulbetriebs nachweisen. Die zuständigen Regierungen überprüften die einzelnen Ausgaben und zahlten die Zuschüsse aus.

16.2 Grundstücksflächen

Die geprüfte Schule befindet sich auf einem Grundstück, das im Eigentum des Staates steht. Der Staat hat dem Schulträger für zwei Teilflächen ein Nutzungsrecht zum Betrieb der Schule eingeräumt. Für die Hauptfläche von rd. 17.000 m² ist ein Nutzungsentgelt von jährlich 73.000 € vereinbart, eine Nebenfläche von rd. 9.000 m² wird dem Schulträger unentgeltlich überlassen.

⁵⁸ Die Bezeichnung „Volksschule“ wird in den einschlägigen Vorschriften ab 01.07.2012 nicht mehr verwendet, da daraus zwei eigenständige Schularten - „Grundschule“ und „Mittelschule“ - entstanden sind.

⁵⁹ Art. 32 BaySchFG in der bis zum 31.07.2011 gültigen Fassung. Seit dem 01.08.2011 erhalten die Schulträger eine Pauschale je Schüler.

Der Schulträger überließ seinerseits beide Grundstücksflächen seiner 100%igen Tochtergesellschaft, einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Im Gegenzug verpflichtete sich die Tochtergesellschaft zur Zahlung des Nutzungsentgelts von 73.000 € an den Staat. Dann mietete der Schulträger ab 2003 die Grundstücksflächen von der Tochtergesellschaft wieder an, und zwar für einen jährlichen Mietzins von 157.000 €.

Diese Miete, die der Schulträger an seine Tochtergesellschaft zahlte, machte er gegenüber dem Staat als Schulaufwand geltend. Davon wurden ihm 126.000 € (Anteilssatz von 80 %) erstattet.

Dem Schulträger entstehen durch die Nutzungsvereinbarung mit dem Staat über die Grundstücksflächen Kosten von jährlich 73.000 €. Davon wären im Rahmen des Schulaufwands 58.000 € (80 %) erstattungsfähig. Er hat aber nicht dieses Nutzungsentgelt als Schulaufwand geltend gemacht, sondern die wesentlich höhere Grundstücksrente, die sich aus dem Mietvertrag mit seiner Tochtergesellschaft ergab.

Die interne Überlassung der Grundstücksflächen an die Tochtergesellschaft darf nicht dazu führen, dass er für diese Flächen ein höheres Entgelt an die eigene Tochtergesellschaft zahlt und dies dem Staat im Wege der Schulaufwandsersatzung in Rechnung stellt. Der Schulträger erhält so Mietersatz sogar für die Nebenfläche, die ihm der Staat ohne Nutzungsentgelt überlassen hat.

Tatsächlich hätten dem Schulträger statt 126.000 € nur 58.000 € erstattet werden dürfen. Daraus ergibt sich eine Überzahlung von 68.000 € pro Jahr. Für den Zeitraum von 2003 bis 2007 wurden somit 340.000 € Schulaufwand zu viel ausbezahlt. Aus Sicht des ORH ist dieser Betrag zuzüglich Zinsen zurückzufordern.

16.3 Stellungnahme des Kultusministeriums

Das Kultusministerium teilt mit, dass der Aktenbestand der Regierung eine umfassende Überprüfung der vertraglichen Beziehungen zwischen dem Schulträger und dem Staat nicht zulasse. Das Kultusministerium habe die Regierung aufgefordert, die in Rede stehenden Rückforderungen eigenverantwortlich zu prüfen und das Notwendige zu veranlassen.

Zudem hat es alle Regierungen aufgefordert, vergleichbare Vertragskonstellationen zu prüfen und die Ergebnisse mitzuteilen.



16.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält es für erstaunlich, dass die Regierung dem Schulträger Jahr für Jahr Zuschüsse in erheblicher Höhe bewilligt, ohne dass ihr aus den Akten eine vollständige Beurteilung des Sachverhalts möglich ist.

Im vorliegenden Fall ist der für die Jahre 2003 bis 2007 zu Unrecht erstattete Schulaufwand für die Grundstücksflächen in Höhe von 340.000 € mit Zinsen in voller Höhe vom Schulträger zurückzufordern.

Mit der Überprüfung vergleichbarer Vertragskonstellationen bei allen Regierungen ist das Kultusministerium dem Vorschlag des ORH gefolgt.





STAATSMINISTERIUM DER FINANZEN

17 Erhebliche Mängel bei der steuerlichen Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen (Kap. 06 05)

Unterhaltsaufwendungen nach § 33a Abs. 1 EStG werden häufig mangelhaft bearbeitet. Bei insgesamt 47 % der eingesehenen Fälle waren Bearbeitungsmängel festzustellen. Fälle mit Auslandsunterhalt waren zu 61 % fehlerhaft. Nach einer Hochrechnung des ORH ist allein im Veranlagungszeitraum 2010 ein Steuerausfall im zweistelligen Millionenbereich entstanden.

Der ORH prüfte 2012 zusammen mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Ansbach und Augsburg im Arbeitnehmerbereich den Abzug von Unterhaltsaufwendungen als außergewöhnliche Belastung (§ 33a Abs. 1 EStG).

17.1 Ausgangslage

Unterhaltsaufwendungen an gesetzlich Unterhaltsberechtigte oder diesen gleichgestellte Personen können bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 8.004 € je unterhaltener Person steuerlich abgesetzt werden. Unterstützen mehrere Personen denselben Unterhaltsberechtigten, ist der Höchstbetrag aufzuteilen. Voraussetzung für den Abzug ist u. a., dass die unterhaltene Person bedürftig ist. Sie darf kein oder nur geringes Vermögen besitzen. Eigene Einkünfte oder Bezüge mindern den abzugsfähigen Höchstbetrag, soweit sie 624 € im Jahr übersteigen.

Bei Unterhaltsaufwendungen an Personen im Ausland werden besondere Anforderungen an den Nachweis der Bedürftigkeit gestellt. Insbesondere ist hier eine vollständig ausgefüllte Unterhaltserklärung der unterstützten Person vorzulegen. In dieser Erklärung sind u. a. Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen und weiteren Unterhaltszahlern zu machen. Zudem ist ein Abzug von Unterhaltsaufwendungen an Personen im erwerbsfähigen Alter nur möglich, wenn diese nachweisbar außerstande sind, sich selbst zu unterhalten. Bei Inlandsunterhalt ist, im Gegensatz zu Auslandsunterhalt, eine Erklärung der unterstützten Person zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen nicht vorgesehen.

Seit März 2010 durchlaufen alle Einkommensteuererklärungen im Arbeitnehmerbereich einen maschinellen Risikofilter. Unterhaltsaufwendungen werden grundsätzlich nur dann personell geprüft, wenn das Risikomanagementsystem einen entsprechenden Hinweis ausgegeben hat.

Im Veranlagungszeitraum 2010 wurden landesweit in über 85.000 Fällen Unterhaltsaufwendungen von insgesamt 322 Mio. € als außergewöhnliche Belastung gem. § 33a Abs. 1 EStG geltend gemacht. Bei einem angenommenen Steuersatz von 30 % beträgt die steuerliche Auswirkung insgesamt 96,6 Mio. €, je Fall 1.136 €.

17.2 Prüfungsfeststellungen

17.2.1 Gesamtergebnis

Es wurden 1.105 zufällig ausgewählte Arbeitnehmerveranlagungen mit einem Risikohinweis zu Unterhaltsaufwendungen untersucht. In insgesamt 47 % der Fälle wurden Fehler bei der Rechtsanwendung oder Ermittlungsdefizite festgestellt. Von 581 Veranlagungen mit Auslandsunterhalt waren 61 %, von 524 Veranlagungen mit Inlandsunterhalt 31 % zu beanstanden. Knapp drei Viertel aller 757 Bearbeitungsfehler entfielen auf Auslandsfälle. Die unzutreffend bzw. ohne ausreichende Prüfung anerkannten Unterhaltsaufwendungen beliefen sich auf 1.594.000 €. Hierdurch wurden Steuerausfälle von 152.000 € und Ausfallrisiken von 326.000 € verursacht (bei einem angenommenen durchschnittlichen Steuersatz von 30 %).

17.2.2 Fehlerschwerpunkte bei der Rechtsanwendung

Bei Fällen mit Auslandsunterhalt ist zur Qualitätssicherung die Bearbeitung anhand einer Checkliste vorgeschrieben. Die Checkliste wurde häufig nicht konsequent abgearbeitet.

Fehlerschwerpunkte waren hierbei, dass

- ▶ nicht ausreichend nachgewiesen war, dass Unterhaltsaufwendungen tatsächlich erfolgt waren,
- ▶ Unterhaltserklärungen anerkannt wurden, obwohl sie in wesentlichen Punkten, z. B. hinsichtlich Einkommen und Vermögen, lückenhaft waren,
- ▶ Abzugsbeträge für Personen im erwerbsfähigen Alter gewährt wurden, obwohl kein Nachweis vorlag, dass diese außerstande waren, sich selbst zu unterhalten.

Bei Unterhaltsaufwendungen an inländische Personen konzentrierten sich die Beanstandungen darauf, dass

- ▶ Einnahmen und Vermögen der unterhaltenen Person nicht geprüft wurden, z. B. durch Abgleich mit elektronisch übermittelten Lohn- bzw. Lohnersatzleistungen oder Veranlagungsdaten,
- ▶ nicht ausreichend nachgewiesen war, dass Unterhaltsaufwendungen tatsächlich erfolgt waren,
- ▶ die Prüfung unterblieben war, ob noch weitere Personen die unterhaltene Person unterstützten.



17.2.3 Feststellungen zur Organisation

Eine Unterstützung der Bearbeitung durch maschinelle Speicherung der Checkliste und anderer entscheidungserheblicher Informationen (z. B. Name, Wohnort, Identifikationsnummer) erfolgt nicht.

Die elektronische Übermittlung an die Finanzämter von pauschal besteuerten Entgelten aus einer geringfügig entlohnten oder kurzfristigen Beschäftigung sowie Arbeitslosengeld II und BAföG-Leistungen findet derzeit nicht statt.

17.3 Würdigung des ORH

Die festgestellten Beanstandungsquoten von 31 bzw. 61 % sind deutlich zu hoch. Zudem wirken sich Bearbeitungsfehler häufig auch in den Folgejahren aus. Rechnet man die festgestellten Steuerausfälle und Steuerausfallrisiken auf ganz Bayern hoch, ist allein im Veranlagungszeitraum 2010 ein Steuerausfall im zweistelligen Millionenbereich entstanden.

Der ORH hält es für dringend notwendig, die Bearbeitungsqualität bei Unterhaltsaufwendungen zu verbessern, insbesondere in Fällen mit Auslandsunterhalt.

17.3.1 Rechtliche Vorgaben konsequent umsetzen

Die Finanzämter sollten über die festgestellten Fehler informiert und zur besseren Beachtung der rechtlichen Vorgaben angehalten werden. Die Führungskräfte müssen die Prüfung der Risikohinweise und die Abarbeitung der Checkliste besser überwachen. Die Hilfsmittel müssen regelmäßig und besser als bisher vermittelt und eingesetzt werden.

17.3.2 Speicherung entscheidungserheblicher Daten

Die Risikoprüfung und die Bearbeitung der Risikohinweise könnten verbessert werden, wenn die Checkliste und weitere, für die Bearbeitung wesentliche Informationen (z. B. allgemeine Angaben zur unterhaltenen Person und deren eigene Einkünfte und Bezüge) maschinell gespeichert würden. Hierdurch wären für laufende sowie nachfolgende Veranlagungen konkretere Risikohinweise möglich.

17.3.3 Zusätzliche Angaben zu wirtschaftlichen Verhältnissen

Die Richtigkeit der Angaben zu den wirtschaftlichen Verhältnissen (Vermögen, Einkünfte und Bezüge) sollte auch in Inlandsfällen durch Unterschrift der unterhaltenen Person bestätigt werden. Eine entsprechende Erklärung könnte z. B. in die Anlage Unterhalt integriert werden.

Der ORH hält eine bessere Überprüfung der erklärten Einkünfte und Bezüge eines inländischen Unterhaltsempfängers für erforderlich. Dazu sollte die elektronische Datenübermittlung an die Finanzämter (eDaten) auf pauschal besteuerte Entgelte aus einer geringfügig entlohnten oder kurzfristigen Beschäftigung, Arbeitslosengeld II und BAföG-Leistungen ausgeweitet werden.

17.4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium hält, wie der ORH, die festgestellten Fehlerquoten für zu hoch. Es räumt ein, dass die Bereitstellung einer Checkliste allein nicht ausreicht, um Qualitätsverbesserungen zu erzielen.

Als ersten Schritt werde es daher die Finanzämter gezielt auf die Feststellungen des ORH und die geltenden Regelungen hinweisen. Um künftig eine bessere maschinelle Unterstützung zu ermöglichen, würden die Vorschläge des ORH zur Speicherung entscheidungserheblicher Daten in die länderübergreifende gemeinsame Softwareentwicklung (KONSENS - Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung) eingebracht.

Zudem werde geprüft, ob den Führungskräften Auflistungen zur Verfügung gestellt werden können, die eine stärkere Kontrolle von Checklistenfällen ermöglichen.

Bei Inlandsunterhalt werde der Vorschlag des ORH befürwortet, künftig in der Einkommensteuererklärung (Anlage Unterhalt) eine Erklärung der unterhaltenen Person zu ihren wirtschaftlichen Verhältnissen zu fordern. Auch die Erweiterung der eDaten um BAföG-Leistungen, Arbeitslosengeld II und pauschal besteuerte Entgelte werde als sinnvoll erachtet und auf Umsetzbarkeit geprüft. Wegen der erforderlichen bundesweiten Abstimmung sei eine kurzfristige Realisierung jedoch nicht zu erwarten.

17.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Verwaltung muss sicherstellen, dass die Bearbeitungsqualität deutlich verbessert wird. Insbesondere müssen die vom maschinellen Risikomanagementsystem generierten Risikohinweise fehlerfrei abgearbeitet werden. Der ORH hält es angesichts der Höhe der Steuerausfälle bzw. Ausfallrisiken für zwingend erforderlich, die vorgeschlagenen Maßnahmen konsequent und zügig umzusetzen.



18 Lohnsteuer: Wieder mehr Arbeitgeber prüfen

(Kap. 06 05)

Dem Fiskus gehen bei der Lohnsteuer jährlich zweistellige Millionenbeträge verloren, weil die Arbeitgeber nicht häufig genug geprüft werden.

Der ORH fordert insbesondere für das Finanzamt München mehr Personal und insgesamt eine effizientere Organisation bei der Lohnsteuerprüfung.

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach die Lohnsteuer-Außenprüfung geprüft. Dazu hat er beim Landesamt für Steuern und bei zehn Finanzämtern Untersuchungen vorgenommen. Die Prüfung knüpfte an die Untersuchung 2005 zum selben Thema an.⁶⁰

18.1 Ausgangssituation

Die Lohnsteuer ist eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer bei Arbeitnehmern. Sie ist vom Arbeitgeber einzubehalten und an den Fiskus abzuführen. In Bayern ist sie seit Jahren die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. 2012 wurden 33,7 Mrd. € vereinnahmt, das sind 42,7 % des bayerischen Steueraufkommens (vgl. TNr. 3.1 Tabelle 11).

18.2 Prüfungsfeststellungen

18.2.1 Fallzahlen und Organisation

Derzeit sind 380.000 Arbeitgeber zur Abführung von Lohnsteuer verpflichtet. Ihre Zahl ist seit 2006 um 7,3 % angestiegen. Pro Jahr sind von den Finanzämtern insgesamt 2,7 Millionen Anmelde- und Zahlungsvorgänge abzuwickeln.

Zur Bearbeitung der Lohnsteuerfälle sind bei allen 76 bayerischen Finanzämtern und bei 4 Außenstellen sog. Arbeitgeberstellen mit angeschlossenen Lohnsteuerprüfungsstellen eingerichtet. Die Prüfung von Großbetrieben mit mehr als 500 Arbeitnehmern ist bei 38 Finanzämtern konzentriert.

In München wurde 2009, wie vom ORH im Jahresbericht 2006 empfohlen, aus den früheren sechs Einzelstellen eine Zentraleinheit gebildet. Sie ist mit 53,75 VZK im Außendienst die mit Abstand größte Stelle.

Nürnberg hat keine Zusammenlegung vorgenommen. Um die erheblichen Prüfungsrückstände abzubauen, wird ein Teil der Fälle des Zentralfinanzamts von den Finanzämtern Nürnberg Süd und Nürnberg Nord im Rahmen von Auftragsprüfungen bearbeitet. Dies verursacht allerdings zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

⁶⁰ ORH-Bericht 2006 TNr. 25.

18.2.2 Personaleinsatz

Zum 01.01.2012 waren in der Lohnsteuer-Außenprüfung 280 VZK eingesetzt. Gegenüber den von der Verwaltung vorgesehenen Stellen von 378 VZK fehlten 98. Damit ist ein Viertel der Stellen nicht besetzt. Hinzu kommt, dass Prüfer zeitweise im Innendienst aus-helfen müssen.

Die Personalausstattung der Prüfungsstellen weist eine große Bandbreite auf. Der Per-sonaleinsatz reicht von 0,75 bis 53,75 VZK. Mehr als zwei Drittel der Prüfungsstellen ver-fügt über 3 oder weniger Vollzeitkräfte.

18.2.3 Prüfungsumfang und Prüfungsquoten

2005 wurden 23.900 Lohnsteuerprüfungen durchgeführt, 2011 waren es 15.336. Die Zahl der jährlichen Prüfungen ist damit um ein Drittel zurückgegangen.

Die Überprüfung der Anmeldungen erfolgt im Wesentlichen durch die Lohnsteuer-Außen-prüfung. Die Prüfungssteuerung orientiert sich an der Anzahl der Arbeitnehmer. Die Ver-jährungsfrist beträgt vier Jahre. Danach können die Steuerfestsetzungen nicht mehr berichtet werden. Die Verwaltung strebt daher grundsätzlich an, dass jeder größere Be-trieb alle vier Jahre einmal geprüft wird (Prüfungsquote 25 %). Die Prüfungsquoten bei Betrieben mit 20 oder mehr Arbeitnehmern stellten sich 2011 tatsächlich wie folgt dar:

Prüfungsquoten 2011 (%)			Tabelle 27
Zahl der Arbeitnehmer	Bayern	München	
mehr als 500	23,0	17,0	
100 bis 499	20,2	11,0	
20 bis 99	12,2	4,7	

Die Tabelle zeigt, dass viele Fälle ungeprüft verjähren. Besonders gering ist die Prüfungs-dichte im Wirtschaftsraum München.

18.2.4 Mehrsteuern durch die Prüfungen

Im Untersuchungszeitraum wurden insgesamt jährlich 100 Mio. € Mehrsteuern festgesetzt, davon jeweils 30 bis 40 Mio. € in München.

Pro Prüfer der Münchner Stelle wurde in den letzten drei Jahren ein durchschnittliches Mehrergebnis von 570.000 € jährlich erreicht. Bei den Prüfern anderer Finanzämter fielen landesweit - mit regionalen Schwankungen - jährlich durchschnittlich 280.000 € an.



18.3 Würdigung und Anregungen des ORH

18.3.1 Personal verstärken und sachgerecht verteilen

Die zu geringe Zahl an Prüfern führt dazu, dass viele Lohnsteuerfestsetzungen nicht innerhalb der Verjährungsfrist geprüft werden.

Vor allem beim Finanzamt München sind Personalverstärkungen dringend erforderlich. Hier sind die Prüfungsquoten deutlich niedriger. Hinzu kommt, dass hier mehr als doppelt so hohe Mehregebnisse anfallen wie bei den anderen Finanzämtern. Die Stelle in München muss daher kurzfristig personell deutlich gestärkt werden.

18.3.2 Rahmenbedingungen durch straffere Organisation verbessern

Die stark aufgesplitterte Organisation mit 80 Stellen in ganz Bayern, davon viele Kleinheiten mit nur wenigen Vollzeitkräften, sollte gestrafft werden. Bei größeren Einheiten mit einem umfangreicheren Fallbestand wäre eine bessere Fallauswahl möglich. Auch Innendienstvertretungen könnten leichter aufgefangen werden.

Der ORH empfiehlt, die Lohnsteuerstellen bei den Finanzämtern zu konzentrieren, die für die Prüfung von Großbetrieben zuständig sind. Damit ließe sich die Zahl der Organisationseinheiten etwa halbieren. Für die Arbeitgeber ist dies nicht von Nachteil, da die Klärung von Lohnsteuerfragen ohnehin über Steuerberater oder telefonisch erfolgt.

Die Lohnsteuerstellen in den Nürnberger Finanzämtern sollten, wie bereits bei der Prüfung 2005 angeregt, zusammengelegt werden. Auf diese Weise ließe sich der gesamte Nürnberger Fallbestand verwaltungs- und prüfungstechnisch flexibler und effizienter bearbeiten. Die vielen Auftragsprüfungen der letzten Jahre sind wegen des erhöhten Verwaltungsaufwands keine geeignete Dauerlösung.

18.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium trägt zur Personalsituation vor, dass der Personalstand der Finanzämter seit 2007 wegen Stellenabbauverpflichtungen um 780 VZK zurückgegangen sei. Vor allem die Prüfungsdienste hätten deshalb nicht im gewünschten Umfang besetzt werden können. Im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung habe der Rückgang über 50 Stellen betragen.

Im Doppelhaushalt 2010/2011 seien 500 zusätzliche Stellen ausgebracht worden, die sich aber erst 2012/2013 nach Ausbildung der Nachwuchskräfte auswirken können. Die weiteren hohen Einstellungszahlen in den Folgejahren würden auch den Prüfungsdiensten, insbesondere im Ballungsraum München, zugutekommen.

Die Empfehlung, größere Organisationseinheiten einzurichten, werde grundsätzlich begrüßt und auch von der Verwaltung angestrebt. Da es aber auch in anderen Arbeitsgebieten der Finanzämter kleinteilige Strukturen gebe, sei eine Optimierung der Lohnsteuer-Außenprüfung nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts sinnvoll. Derzeit seien alle Kapazitäten der Verwaltung im Organisationsbereich gebunden, so dass aktuell keine zusätzlichen Großprojekte in Angriff genommen werden können. Die Überlegungen für eine Strukturreform würden zu gegebener Zeit wieder aufgenommen.

18.5 **Schlussbemerkung des ORH**

Der ORH hält an seiner Forderung einer Konzentration der Lohnsteuerprüfung fest. Diese ist auch außerhalb einer auf unbestimmte Zeit verschobenen Gesamtreform möglich.

Es müssen wieder mehr Prüfer eingesetzt und mehr Fälle geprüft werden. Die jährlichen Mehrergebnisse pro Prüfer von durchschnittlich fast 570.000 € in München und 280.000 € bei den anderen Finanzämtern zeigen, dass jährlich Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe verlorengelassen werden.

19 **Betriebsprüfung stärken**

 **Durch die unzureichende Personalausstattung in der Betriebsprüfung entstehen Steuerausfälle im dreistelligen Millionenbereich. Die Personalausstattung muss dort dringend erhöht werden. Daneben hält der ORH Verbesserungen bei der Organisation und der Bearbeitung für erforderlich.**

Der ORH hat bereits im Jahresbericht 2012 zum „Personalmangel in der Steuerverwaltung“ einen Gesamtüberblick und Ländervergleich zur Personalsituation in der Steuerverwaltung gegeben.⁶¹ Er hat auf die sich deutlich verschlechternden Turnusse in der Betriebsprüfung sowie die ungünstige Personalentwicklung und hohe Unterbesetzung hingewiesen. Der Prüfungsturnus gibt an, in welchem Zeitabstand Betriebe durchschnittlich geprüft werden. Im Haushaltsentwurf 2013/2014 sind 200 neue Stellen für die gesamte Steuerverwaltung vorgesehen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Querschnittsuntersuchung dieses für die Steuereinnahmen besonders wichtigen Bereichs detaillierter dargestellt, zeitlich fortgeführt und Vorschläge zu organisatorischen Verbesserungen gemacht.

19.1 **Ausgangslage**

19.1.1 **Organisation der Betriebsprüfungsstellen**

In Bayern sind bei 40 größeren Finanzämtern Betriebsprüfungsstellen eingerichtet. Zum 01.01.2012 waren 1.758 Prüfer eingesetzt.

⁶¹ ORH-Bericht 2012 TNr. 12.



Die ursprünglich bei wenigen Betriebsprüfungsstellen zentralisierte Prüfung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, Versorgungs- und Versicherungsunternehmen sowie Kreditinstituten wurde im Rahmen einer Reform zum 01.01.2006 aufgehoben. Damit wurde die Prüfungszuständigkeit für solche Unternehmen auf die örtlich zuständigen Betriebsprüfungsstellen übertragen.

19.1.2 Betriebsprüfungsstellen in Großräumen

Im Großraum München wurden 2010 die bisherigen Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter München I bis V und die Konzernbetriebsprüfungsstelle zu einer einzigen Betriebsprüfungsstelle zusammengeführt. Diese hat nach dem Stand vom 01.01.2012 eine Personalstärke von 457 Prüfern.

Im Großraum Augsburg bestehen unverändert die Prüfungsstellen Augsburg-Land und -Stadt. Entsprechendes gilt für den Großraum Nürnberg; hier sind bei den Finanzämtern Nürnberg Zentral, Nord und Süd Betriebsprüfungsstellen eingerichtet. Im erweiterten Umkreis gibt es noch die Betriebsprüfungsstellen Erlangen und Fürth.

Die Personalstärken der einzelnen Stellen betragen zum 01.01.2012 zwischen 26 und 51 Prüfern. Im Großraum Augsburg waren zu diesem Stichtag insgesamt 75 Prüfer und im erweiterten Großraum Nürnberg 199 Prüfer eingesetzt.

19.2 Feststellungen des ORH

19.2.1 Die Personalausstattung nahm ab

Nach dem Berechnungsmuster der „Arbeitsgruppe Personalbemessung“, der Vertreter aller Länder und des Bundes angehören, lag der Prüferbedarf für Bayern für 2010 bei 3.069 VZK. Diese Berechnung basiert auf Fallzahlen und erhobenen Zeitwerten. Sie ist für die Länder aber nicht verbindlich, z. B. können länderspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden.⁶²

Da der berechnete Personalbedarf die im Haushalt vorhandenen Stellen übersteigt, nimmt die Verwaltung sog. Fehlbestandsabschläge vor, die sich von Arbeitsbereich zu Arbeitsbereich z. T. erheblich unterscheiden. Das Ergebnis ist das sog. Zuteilungssoll, das die konkrete Verteilung der Planstellen festlegt. Das Personalzuteilungssoll 2011⁶³ sah für die Betriebsprüfung 2.200 VZK vor. Zum 01.01.2012 waren 1.758 Betriebsprüfer (VZK) tatsächlich eingesetzt.

Gegenüber dem Zuteilungssoll lag damit eine Unterbesetzung von 442 VZK (20 %) vor. Im Großraum München fehlten 155 Prüfer (25 %), bei den übrigen bayerischen Finanzämtern 287 Prüfer (18 %).

⁶² Vgl. auch ORH-Bericht 2012 TNr. 12.

⁶³ Verfügung des Bayerischen Landesamts für Steuern vom 19.07.2011, Az. O 1510.2.1-22/3 St11.

Nachstehende Tabelle zeigt die Entwicklung des Zuteilungssolls und der Ist-Besetzung vom 01.01.2007 bis zum 01.01.2012:

Entwicklung der Personalausstattung in der Betriebsprüfung			<i>Tabelle 28</i>
	01.01.2007	01.01.2012	Veränderung
Ist-Besetzung	1.943	1.758	- 185
Zuteilungssoll	2.127	2.200	73
Unterbesezung in VZK	- 184	- 442	
Unterbesezung in %	- 8,7	- 20,1	

Das Zuteilungssoll sah 73 zusätzliche Prüfer vor, tatsächlich waren zum letzten Stichtag 185 Prüfer weniger eingesetzt.

19.2.2 Die Zahl der Betriebe stieg, die Prüfungsturnusse verlängerten sich

Zum Stand der letzten Zählung vom 01.01.2010 unterlagen 397.000 Betriebe und sonstige Steuerpflichtige der Betriebsprüfung. Gegenüber der vorangegangenen Zählung zum 01.01.2007 erhöhte sich die Zahl der zu prüfenden Betriebe um 26.000 (7 %).

Die Verwaltung strebt folgende Turnusse an: Großbetriebe 4 Jahre; Mittelbetriebe 8,4 bis 10,5 Jahre; Kleinbetriebe 14,4 bis 20 Jahre.

Tatsächlich haben sich die Turnusse seit 2007 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Prüfungsturnusse (in Jahren)						<i>Tabelle 29</i>
	2007	2008	2009	2010	2011	
Großbetriebe	4,5	4,0	4,5	5,0	4,9	
Mittelbetriebe	14,9	14,4	15,1	16,6	19,9	
Kleinbetriebe	29,3	28,6	29,9	37,1	40,8	

Die Übersicht zeigt, dass die angestrebten Prüfungsturnusse insbesondere bei den Mittel- und Kleinbetrieben nicht erreicht wurden. Die Turnusse haben sich insgesamt deutlich verlängert.

19.2.3 Erhebliche Prüfungsdefizite bei Klein- und Mittelbetrieben

Auch wenn sich der Turnus verlängert hat, werden Großbetriebe noch fortlaufend geprüft.

Bei den Klein- und Mittelbetrieben kommt es allerdings zu erheblichen Prüfungslücken. Bayernweit betragen die Mehrsteuern 2007 bis 2011 pro geprüftem Mittelbetrieb 24.000 €, pro Kleinbetrieb 16.000 €. Die Mehrergebnisse pro Fall sind in München insgesamt deutlich höher als bei den übrigen Betriebsprüfungsstellen.



Klein- und Mittelbetriebe werden überwiegend dienstjüngeren Prüfern (Steuerinspektoren und Steueroberinspektoren) zugeteilt. Diese Prüfergruppe erzielte in München jährlich durchschnittliche Mehrsteuern pro Prüfer von 543.000 €, bei den anderen Betriebsprüfungsstellen von 405.000 €.

Eine Kompensation der fehlenden Prüfer durch ein besseres Risikomanagement ist zumindest mittelfristig nicht absehbar. Ein IT-unterstütztes Risikomanagement steht erst am Anfang der Entwicklung, eine gezielte Fallauswahl im Rahmen der Veranlagung durch den Innendienst ist nur sehr eingeschränkt möglich. Eine Gewinnermittlung kann vom Innendienst nur überschlägig darauf geprüft werden, ob sie in sich und im Vergleich mit den Vorjahren schlüssig ist. Eine Analyse der Fälle ergab, dass das durchschnittliche Mehrergebnis bei vom Innendienst gemeldeten Fällen mit 23.800 € lediglich um etwa 3.000 € höher war als der Durchschnittswert bei den zufällig ausgewählten Fällen. Zudem waren nur etwa 20 % der Fälle gemeldet.

19.2.4 Organisation

Die Dezentralisierung ist nicht effizient und führte zu Verlust von Fachwissen

Die Prüfung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, der Versorgungs- und Versicherungsunternehmen sowie der Banken erfordert Spezialwissen. Für diese Betriebe sind häufig auch spezialisierte Steuerberater tätig. Soweit nicht schon entsprechende Fachprüfer vorhanden sind, müssen die örtlich zuständigen Betriebsprüfungsstellen Bearbeiter für die Prüfung dieser Betriebe ausbilden. Da bei den meisten Stellen allerdings nur sehr wenige derartige Betriebe geprüft werden, können die Prüfer keinen umfangreichen Erfahrungsschatz aufbauen. Lediglich in München ist die Zuständigkeit für die Prüfung von Größtbetrieben⁶⁴ nach Branchen verteilt.

Zentrale Betriebsprüfungsstellen in Großräumen sind vorteilhaft

Die Zusammenführung der Betriebsprüfungsstellen in München zeigte durch den entstandenen großen Personalkörper bereits nach kurzer Zeit Vorteile. So können z. B. Prüfer mit Spezialwissen in bestimmten Bereichen für Prüfungen von Konzernen und Größtbetrieben dieser Branchen eingesetzt werden. Prüfer können zentral fortgebildet werden. Zudem stehen Ansprechpartner für Spezialgebiete zur Verfügung.

In den Großräumen Augsburg und Nürnberg ist eine Zusammenführung der dortigen Betriebsprüfungsstellen bisher nicht erfolgt.

⁶⁴ Die Einordnung erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien. Handels- und Fertigungsunternehmen werden z. B. ab einem Umsatz von 10 Mio. € der Größenklasse G2 und ab 39 Mio. € der Größenklasse G1 zugeordnet.

19.2.5 Fallbearbeitung

Der ORH untersuchte stichprobenartig 1.025 abgewickelte Prüfungen. Bei einem Viertel der untersuchten Außenprüfungen waren unklare Sachverhalte nicht ausreichend aufgeklärt oder falsche rechtliche Schlussfolgerungen gezogen worden. Häufig wurde die vollständige Erfassung der Betriebseinnahmen nicht ausreichend geprüft.

19.3 Würdigung des ORH

Die von den bayerischen Betriebsprüfungsstellen in 2011 erreichten Prüfungsturnusse waren vor allem bei den Klein- und Mittelbetrieben etwa doppelt so lang, wie von der Verwaltung selbst angestrebt. Die Betriebsprüfung kann ihren Auftrag, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung auch bei Gewinneinkünften sicherzustellen, bei diesen Betriebsgrößenklassen nur noch in eingeschränktem Umfang wahrnehmen. Dies führt zu erheblichen Steuerausfällen. Der ORH hält Veränderungen bei der Personalausstattung und in der Organisation sowie eine verbesserte Fallbearbeitung für erforderlich.

19.3.1 Personalausstattung verbessern

Die Personalausstattung muss so gestaltet sein, dass ein gesetz- und gleichmäßiger Vollzug der Steuergesetze gewährleistet ist. Der ORH fordert eine Betriebsprüfung, deren Turnus sich wieder an den von der Verwaltung selbst gesetzten Zielen orientiert.

Nach dem von der Verwaltung ermittelten Zuteilungssoll fehlen 155 Prüfer in München und 287 Prüfer in den sonstigen Betriebsprüfungsstellen. Legt man die 2007 bis 2011 durchschnittlich erzielten, jährlichen Mehrsteuern von jeweils 543.000 bzw. 405.000 € bei den Klein- und Mittelbetrieben zugrunde, entgehen Bayern jährlich Steuereinnahmen von etwa 200 Mio. €. Hierbei ist der - allerdings nicht bezifferbare - Steuerausfall aufgrund der schwindenden Präventionswirkung noch nicht berücksichtigt. Eine Besetzung nach dem Zuteilungssoll würde gegenüber den Steuerausfällen in dreistelliger Millionenhöhe nur zusätzliche Personalkosten von etwa 30 Mio. € (442 Prüfer der Besoldungsgruppe A 9/10 mit je 65.000 €) verursachen.

19.3.2 Organisation

Die Steuerverwaltung muss das vorhandene Personal effizient und effektiv einsetzen. Der ORH regt Folgendes an:

Personal risikoorientiert zuteilen

Bei der Personalverteilung sollte stärker berücksichtigt werden, wo dauerhaft hohe Ergebnisse erzielt werden. Deshalb sollte die Betriebsprüfungsstelle München in Relation zum Zuteilungssoll besser, zumindest aber keinesfalls schlechter besetzt sein als die übrigen Stellen.



Prüfung bestimmter Branchen wieder zentralisieren

Die dezentrale Bearbeitung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, der Versorgungs- und Versicherungsunternehmen sowie der Kreditinstitute führte dazu, dass jede Betriebsprüfungsstelle häufig für nur einige wenige Betriebe entsprechende Fachprüfer ausbilden und vorhalten muss. Die Zentralisierung dieser Betriebe auf nur wenige Betriebsprüfungsstellen würde zu einem effizienteren Prüferinsatz führen. Weiterhin würde das gerade für diese Betriebszweige erforderliche Fachwissen bei weniger Prüfern gebündelt werden und könnte von diesen dann häufiger angewendet und vertieft werden.

Betriebsprüfungsstellen in Großräumen zusammenführen

Die Zusammenführung der Betriebsprüfungsstellen in München zu einer einheitlichen Betriebsprüfungsstelle ermöglicht eine branchenbezogene Prüfung von Großbetrieben und Konzernen. Sie fördert eine flexiblere Fallauswahl und verbessert durch den zentralisierten Wissenstransfer die Ausbildung von Nachwuchsprüfern. Dieses Modell könnte auch in den wirtschaftsstarken Großräumen Augsburg und Nürnberg mit Fürth und Erlangen umgesetzt werden.

19.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass seit 2007 nicht nur die Zahl der Betriebsprüfer zurückgegangen sei, sondern in den bayerischen Finanzämtern zum 01.01.2012 insgesamt 780 VZK weniger beschäftigt gewesen wären. Wegen der angespannten Personallage sei nach Auffassung des Ministeriums die Berücksichtigung der an sich berechtigten Forderungen des ORH, wie die Verkürzung der Prüfungsturnusse und die Intensivierung von Sachverhaltsermittlungen, nicht machbar.

Wie in der Stellungnahme zum Jahresbericht 2012 über den Personalmangel in der Steuerverwaltung, verweist das Ministerium auf die zur Verbesserung der Stellensituation im Doppelhaushalt 2009/2010 zusätzlich ausgebrachten 500 neuen Stellen, die auch den Prüfdiensten zugutekommen würden.

Durch die 2009 eingeführte Zusatzberechnung „strukturelle Unterschiede“ bei der Ermittlung des Zuteilungssolls würden Betriebsprüfungsstellen in wirtschaftsstarken Regionen bereits begünstigt und eine stärkere Berücksichtigung dieser Stellen bei der Personalverteilung erreicht.

Das Ministerium führt weiter aus, dass die Dezentralisierung der verschiedenen Branchenprüfungen vom Landesamt für Steuern evaluiert werden würde. Es würde auch untersucht, ob durch Zusammenführungen weiterer Betriebsprüfungsstellen positive Auswirkungen wie in München erreicht werden könnten.

Zu den vom ORH festgestellten Fehlerquellen erklärt das Finanzministerium, dass die bereits eingeführten Fortbildungsmaßnahmen weiter ausgebaut werden würden.

19.5 Schlussbemerkung des ORH

Bei einem bundesweiten Vergleich der Zahl der Betriebsprüfer zur Zahl der Betriebe lag Bayern 2010 auf dem letzten Platz.⁶⁵ Dennoch hat die Verwaltung im Zeitraum 01.01.2007 bis 01.01.2012 die Ist-Besetzung bei der Betriebsprüfung mit 9,5 % mehr als doppelt so stark reduziert wie im Durchschnitt der anderen Arbeitsbereiche (4,4 %). Um den gesetz- und gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze zu gewährleisten, sollte nach Auffassung des ORH bei der Verteilung des Personals die Betriebsprüfung stärker berücksichtigt werden.

Der Verweis des Ministeriums hinsichtlich der Begünstigung von Betriebsprüfungsstellen in wirtschaftsstarken Regionen bezieht sich allein auf das Personalzuteilungssoll. Das in 2011 veröffentlichte Zuteilungssoll wies im Vergleich zu 2006 für München 136 Stellen mehr aus. Die Ist-Besetzung verringerte sich aber im Zeitraum vom 01.01.2007 bis zum 01.01.2012 um 12 VZK.

Im Doppelhaushalt 2009/2010 sind zusätzlich 500 neue Stellen für die gesamte Steuerverwaltung enthalten. Diese Stellen müssen nach Abschluss der Ausbildung der Bediensteten 2012/2013 zu einem wesentlichen Teil den überproportional unterbesetzten Prüfungsdiensten zugutekommen.

20 Staatlicher Biergarten für 2,4 Mio. €

(Kap. 13 04 Tit. 519 01)

 **In den ehemaligen Festungsanlagen von Ingolstadt errichtete die Immobilien Freistaat Bayern (IMBY) einen Biergarten mit Schankgebäude und Infrastruktur. Diese Hochbaumaßnahme mit Kosten von 2,4 Mio. € wurde ohne die erforderliche Zustimmung des Landtags mit Mitteln des Bauunterhalts finanziert.**

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Regensburg im Jahr 2011 Einzelfälle aus dem Geschäftsbereich der IMBY geprüft. Dabei wurde auch die Errichtung eines Biergartens in Ingolstadt untersucht.

20.1 Ausgangslage

Die IMBY verwaltet in Ingolstadt den sog. Schutterhof, eine von Festungsmauern umgebene Freifläche. Ursprünglich war dieser zwischen etwa 1838 und 1848 erbaute Festungsteil dafür gedacht, den Zufluss der Schutter in den Stadtbereich zur Trinkwasserversorgung zu verteidigen. Ab 1877 wurden auf dem Gelände Schwimmbecken zur Ausbildung der bayerischen Pioniere errichtet. Nach der 1971 vorgenommenen Verlegung der Schutter verfüllte der Staat als Eigentümer aus Gründen der Verkehrssicherheit die etwa zwei Meter tiefen Becken. In der Folgezeit war der Schutterhof an verschiedene Nutzer als Stellfläche für provisorische Schuppen, Garagen und Gartenhäuschen verpachtet. Die Kasematten waren z. T. als gewerbliche Lagerflächen vermietet.

⁶⁵ Vgl. ORH-Bericht 2012 TNr. 12.



Die IMBY bzw. ihre Vorgängerbehörde⁶⁶ beabsichtigte etwa ab 2003, die Anlagen zu sanieren und im Anschluss daran zum Betrieb eines Biergartens zu verpachten.

Die Baumaßnahmen im Schutterhof begannen 2008 mit dem Abriss der provisorischen Bauten und mit ersten Geländearbeiten. Die Stadt stimmte der beantragten Nutzungsänderung mit Schreiben vom 06.05.2009 zu. Die Erschließung, die Herstellung von zwei Brücken als zusätzlicher Fluchtweg und die Errichtung des Ausschankgebäudes erfolgten schrittweise ab Mitte 2009. Das Staatliche Bauamt übergab die Anlage am 30.04.2012 an die IMBY.

Die IMBY schrieb bereits im November 2011 die Verpachtung überregional aus. Das einzige Gebot stammte vom späteren Pächter. Mit ihm schloss die IMBY im März 2012 einen Pachtvertrag bis 30.09.2017 mit Verlängerungsoption bis 2022. Ein ursprünglich an der Anpachtung interessierter Gastronomiebetrieb gab aus betriebswirtschaftlichen Gründen kein Gebot ab. Ihm waren die noch zu tätigen Investitionen für den Innenausbau des Ausschankgebäudes (Küche u. a.) zu hoch. Der Biergarten ist Anfang Mai 2012 in Betrieb gegangen.

20.2 Haushaltsrechtliche Vorgaben für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen

Für Hochbaumaßnahmen des Staates müssen u. a. folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Der Staat darf solche Bauten nur errichten, soweit sie in absehbarer Zeit zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sind (Art. 63 BayHO).
- Zur Vorbereitung und Absicherung von Entscheidungen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gem. Art. 7 BayHO notwendig.
- Bauvorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. € im Einzelfall sind gem. Art. 24 BayHO, den Haushaltsaufstellungsrichtlinien (HaR) und den Richtlinien für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen (RLBau) in die Anlage S (Sonderausweis der staatlichen Hochbaumaßnahmen) des Haushaltsplans aufzunehmen.

20.3 Prüfungsergebnisse des ORH

20.3.1 Kein staatlicher Bedarf für die Errichtung des Biergartens

Die IMBY hielt das Gelände des Schutterhofs aufgrund des baulich schlechten Zustandes der Anlagen schon seit Längerem für dringend sanierungsbedürftig. Denn jahrzehntelang waren keine nennenswerten Instandhaltungsmaßnahmen mehr ergriffen worden. Nach Einschätzung der IMBY ließen sich mit den bisherigen Nutzungen weder angemessene Einnahmen erzielen noch entsprachen sie denkmalpflegerischen Anforderungen. Das Areal war bis auf eine unzureichende Stromversorgung nicht erschlossen. Um eine nachhaltige Wirkung der eingesetzten Mittel zu erzielen, musste nach Ansicht der IMBY eine

⁶⁶ Die IMBY übernahm die Aufgaben erst 2006; davor war die Liegenschaftsverwaltung der früheren Bezirksfinanzdirektion München - Büro Ingolstadt - zuständig.

neue Nutzung für das Areal gefunden werden. Zum einen sollten nach einer Sanierung deutlich höhere Einnahmen als die bisher 2.400 € jährlich erzielt werden. Zum anderen war nach der Öffnung des Schutterhofs eine größere Publikumsfrequenz wünschenswert. Nach Auffassung der IMBY eignete sich das Gelände gut als Biergarten. Zu diesem Zweck sollte das für die Allgemeinheit bisher nicht zugängliche Gelände durch zwei neue Brücken über den Künettegraben und die Schutter an die benachbarte Parkanlage angebunden werden. Gleichzeitig sollten die historischen Bauteile denkmalgerecht instand gesetzt werden.

Nachdem der ursprüngliche Plan, Gaststätte und Biergarten von einem privaten Investor errichten zu lassen, gescheitert war, entschloss sich die IMBY, das Vorhaben selbst mit eigenen Mitteln durchzuführen.

Nach Auffassung des ORH ist die Errichtung eines Biergartens keine staatliche Aufgabe und für eine denkmalgerechte Sanierung auch nicht erforderlich. Eine nennenswerte Sanierung konnte der ORH in diesem Zusammenhang auch nicht feststellen.

Im Übrigen wird auch das Ziel, das Gelände für die Allgemeinheit zu öffnen, nur teilweise, nämlich nur während der (eingeschränkten) Öffnungszeiten des Biergartens, erreicht.

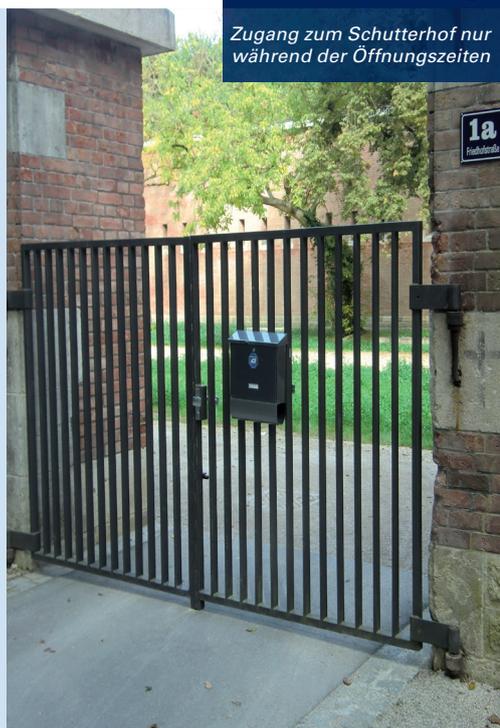


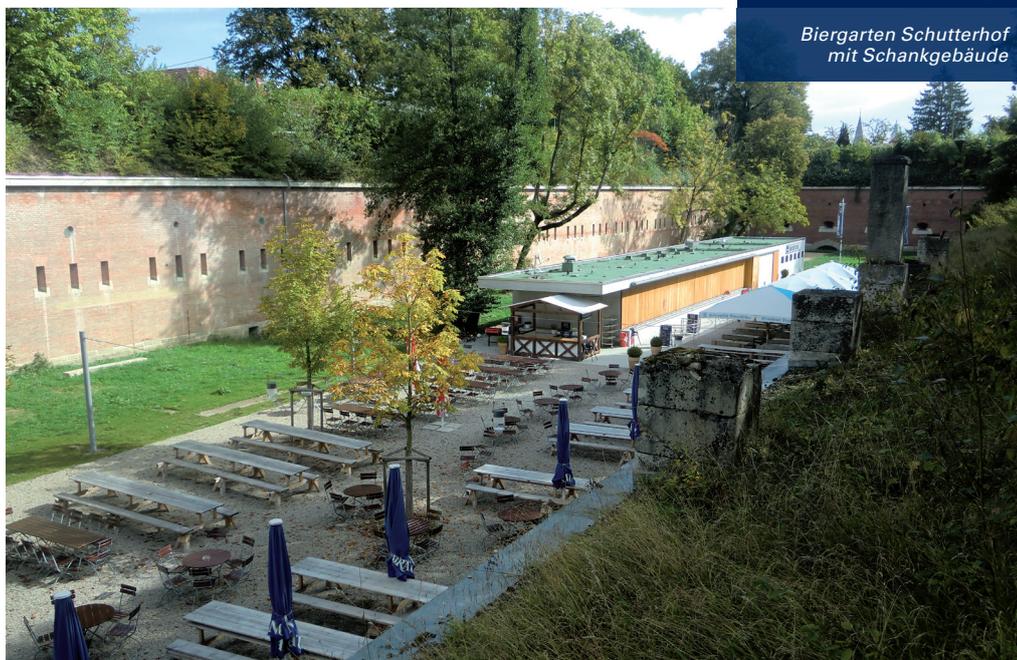
Abbildung 4
Zugang zum Schutterhof nur während der Öffnungszeiten

20.3.2 Abwicklung einer Hochbaumaßnahme unter Umgehung des Landtags

Zunächst sollte das Staatliche Bauamt überschlägig die auf den Staat zukommenden Kosten ermitteln. Ob und in welcher Höhe sich der potenzielle Pächter an diesen Aufwendungen beteiligen würde, blieb offen. In einer ersten Kostenschätzung vom 30.01.2008 bezifferte das Staatliche Bauamt den Bauaufwand einschließlich der Erschließungskosten auf etwa 1,6 Mio. €.

Nachdem die IMBY beschlossen hatte, die Investitionen selbst zu tragen, veranschlagte sie die Kosten als Maßnahme im Bauunterhalt.

Nach Abschluss der Entwurfsplanung legte das Staatliche Bauamt am 13.05.2009 eine neue Kostenberechnung über 2,3 Mio. € vor. Die letzte Berechnung stammt vom Juni 2011 und liegt bei 2,4 Mio. €. Eine Endabrechnung der Kosten lag bis Sommer 2012 noch nicht vor.



Eine überschlägige Kostenzuordnung durch den ORH ergab, dass fast alle Kosten der Errichtung des Biergartens zuzurechnen sind: Mindestens 1,8 Mio. € entfielen auf Neubaumaßnahmen, davon 1,3 Mio. € auf das Schankgebäude inklusive Ver- und Entsorgung, 300.000 € auf die Brücken und 200.000 € auf Straßen- und Wegebau. Nur ein untergeordneter Teil der Kosten betraf Maßnahmen im Rahmen des Denkmalschutzes. Nach Auffassung des ORH handelt es sich jedenfalls um eine Neubaumaßnahme, welche die IMBY nicht im Rahmen des Bauunterhalts hätte abwickeln dürfen.

Maßnahmen des Bauunterhalts sind nämlich nur solche Arbeiten, die lediglich der Substanzerhaltung dienen und nicht zu einer Veränderung im Bestand, einer grundlegend anderen Nutzung und insbesondere zu einer Werterhöhung führen.⁶⁷

Bei geschätzten Kosten von zunächst 1,6 Mio. € und später 2,4 Mio. €, die zu einem wesentlichen Teil für die Errichtung neuer baulicher Anlagen vorgesehen waren, sollte ein bisher unterwertig genutztes Areal einer grundlegend anderen Verwendung zugeführt werden. Das Bauvorhaben war daher eine Neubaumaßnahme und wäre als Große Baumaßnahme in die Anlage S des Haushaltsplans aufzunehmen gewesen. Dann hätte der Landtag darüber entscheiden können, ob die Maßnahme durchgeführt werden soll.

20.3.3 Unterbliebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die IMBY hat vor Beginn der Maßnahme keine aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf der Grundlage gesicherter Kostenplanungen angestellt. Die zunächst auf 1,6 Mio. € geschätzten Kosten erhöhten sich nach und nach auf zuletzt 2,4 Mio. €. Dazu kommen noch die bisher nicht bezifferten Aufwendungen für die notwendigen Stellplätze sowie für die eigene Verwaltung.

Der Pachtvertrag sieht eine prozentual gestaffelte Umsatzpacht bei einer jährlichen Mindestpacht vor. Die IMBY erwartet aus dem Pachtverhältnis Einnahmen, die nur eine sehr geringe Verzinsung des eingesetzten Kapitals ergeben. Unter Renditegesichtspunkten ist diese Investition unwirtschaftlich.

Die IMBY hat insofern auch gegen die grundlegenden haushaltsrechtlichen Anforderungen des Art. 7 BayHO verstoßen.

20.3.4 Mangelnde Aufsicht des Finanzministeriums

Das Finanzministerium übt die Rechts- und Fachaufsicht über die IMBY aus.⁶⁸ Durch die Anfrage einer Landtagsabgeordneten vom 20.06.2007 erhielt es erstmals Kenntnis von den Überlegungen, im Schutterhof einen Biergarten einzurichten. Die IMBY berichtete daraufhin ausführlich über ihre Planungen.

Aufgrund des Berichts war offensichtlich, dass dafür kein staatlicher Bedarf gegeben war. Lediglich auf Sachbearbeiterebene wurde darauf hingewiesen, dass vor einer Entscheidung zugunsten der Umsetzung zwingend die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme belegt sein muss. In seiner Funktion als Aufsichtsbehörde wurde das Finanzministerium jedoch nicht tätig.

Nach Auffassung des ORH hätte das Finanzministerium steuernd eingreifen müssen und die Neubaumaßnahme zu diesem Zeitpunkt auch noch verhindern können.

⁶⁷ ORH-Bericht 2006 TNr. 17 (Unterhalt staatlicher Gebäude), TNr. 27 (Bauunterhalt an Gebäuden der Schlösserverwaltung) und TNr. 41 (Bauunterhalt an der Universität Regensburg).

⁶⁸ Art. 9a Abs. 1 des HG 2005/2006 i. d. F. des NHG 2006 GVBI S. 195.



20.4 Stellungnahme der Verwaltung

Die IMBY vertritt die Auffassung, dass es sich hier um die nachhaltige Sanierung eines historisch wertvollen und denkmalgeschützten Objekts gehandelt habe, nicht zuletzt mit dem Ziel, dieses allgemein für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Vorbereitung für die Einrichtung eines Biergartens habe ausschließlich der wirtschaftlichen Nutzung des Objekts gedient und stelle nur einen Teil der Gesamtmaßnahme dar, für die der geringere Teil der Gesamtaufwendungen entstanden sei. Die hierfür insgesamt verwendeten Haushaltsmittel seien deshalb nicht als Hochbaumaßnahme zu veranschlagen gewesen; die Einschätzung, dass vor deren Durchführung die Zustimmung des Landtags erforderlich gewesen wäre, werde aus diesem Grund nicht geteilt. Dies gelte auch für die Feststellung, dass es sich entsprechend der Haushaltsgrundsätze insgesamt um eine unter Renditegesichtspunkten unwirtschaftliche Investition gehandelt habe. Bei dem Schutterhof handele es sich um Grundvermögen, das auch außerhalb von Renditegesichtspunkten angemessen zu unterhalten sei; dies gelte umso mehr für denkmalgeschützte Objekte.

Im vorliegenden Fall sei zudem angestrebt worden, eine wirtschaftlich sinnvolle Verwendung des Objekts zu erreichen. Unter Zugrundelegung der von der IMBY der reinen Biergartennutzung zuzurechnenden Aufwendungen werde auch von einer bei einem denkmalgeschützten Objekt angemessenen Verzinsung des hierfür eingesetzten Kapitals ausgegangen.

Das Staatliche Bauamt bemerkt, es habe durchaus Bedenken gehabt, eine Baumaßnahme dieser Größenordnung aus Mitteln des Bauunterhalts durchzuführen, und diese auch mehrfach gegenüber der IMBY vorgebracht. Die IMBY habe diese Bedenken aber nicht mitgetragen.

Zu seiner Aufsichtsfunktion gegenüber der IMBY bemerkt das Finanzministerium, aus dem Bericht der IMBY von 2007 sei deren Entschluss zur Umsetzung der Biergartennutzung nicht zu erkennen gewesen. Ein Eingreifen aufgrund bloßer Nutzungsüberlegungen hielt es nicht für angezeigt. Man habe die IMBY aber auf die erforderliche Wirtschaftlichkeit hingewiesen. Als das Ministerium mit der Angelegenheit erneut befasst worden sei, sei die Maßnahme fast abgeschlossen und die Möglichkeit eines steuernden Eingreifens damit obsolet gewesen.

20.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Errichtung des Biergartens mit Schankgebäude eine Hochbaumaßnahme darstellt. Nur ein geringer Teil der Kosten ist dem Denkmalschutz zuzuordnen. Der Landtag hätte deshalb über die Maßnahme entscheiden müssen.

21 Kauf von Lagerhallen für Staatstheater passend gemacht

(Grundstock Kap. 80 10 Tit. 821 01)

 **Der Staat hat eine 24 Jahre alte Gewerbeimmobilie für 17,5 Mio. € erworben. Bedarf, Eignung und Wirtschaftlichkeit wurden nicht ausreichend ermittelt, Alternativen nicht geprüft. Erst nach Beschlussfassung des Landtags und Abschluss des Kaufvertrags wurden die hohen Kosten für Sanierung und Umbau festgestellt. Grundlegende haushaltsrechtliche Bestimmungen wurden nicht beachtet.**

Der ORH hat 2011 den Erwerb einer gebrauchten Gewerbeimmobilie geprüft. Dabei wurde untersucht, ob die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und insbesondere, ob der Ankauf wirtschaftlich war.

21.1 Ausgangslage

Anfang 2004 bot ein Unternehmen dem Wissenschaftsministerium eine Gewerbeimmobilie im Umland von München zum Kauf an. Der Gebäudekomplex - Baujahr 1982/1983 - bestand aus vier Hallen mit einer Lagerfläche von insgesamt 19.631 m² sowie einem Bürotrakt von 4.177 m². Er war für die Bedürfnisse eines Textilunternehmens errichtet worden und bis Herbst 2004 an dieses verpachtet. Anschließend standen die Gebäude leer.

Das Wissenschaftsministerium wandte sich im Mai 2004 an das Finanzministerium mit der Bitte, die Immobilie zu erwerben. Die Staatstheater und die staatlichen Museen hätten Bedarf an mehr als 10.000 m² Lagerfläche für Requisiten, Kostüme, Bühnenbilder und Sammlungsstücke.

Im September 2004 und nochmals im Mai 2005 forderte das Finanzministerium das Wissenschaftsministerium auf, konkrete Raumbedarfspläne für die Immobilie und ein schlüssiges Gesamtkonzept vorzulegen. Im Oktober 2005 beauftragte das Finanzministerium die OBB mit der Erstellung eines Wertgutachtens, das diese im Dezember 2005 vorlegte. Der Wert wurde mit 14,7 Mio. € (bei reiner Lagernutzung) bzw. 16,9 Mio. € (mit Büronutzung) mit einer Bewertungsspanne von +/- 10 % angenommen. Im April 2006 übersandte das Wissenschaftsministerium anstelle eines Bedarfsnachweises eine Auflistung mit einer möglichen Belegung der angebotenen Flächen. Das Finanzministerium erkannte daraufhin den Bedarf an. In seiner Beschlussvorlage vom Juli 2006 berichtete das Finanzministerium dem Haushaltsausschuss, ein Kaufpreis von 17,5 Mio. € sei angemessen. Zusätzlich würden nur noch 210.000 € für Sanierungs- und Adaptionenmaßnahmen anfallen. Daraufhin stimmte der Haushaltsausschuss dem Ankauf zu.

Am 27.07.2006 schloss die IMBY im Auftrag des Finanzministeriums den Kaufvertrag ab.



Im September 2006 übergab der Verkäufer die Immobilie. Die Vertreter des Wissenschaftsministeriums, der IMBY, des Staatsschauspiels und der Bauverwaltung hatten dabei keine wesentlichen Beanstandungen.

Im Oktober 2006 stellten die Nutzer gemeinsam mit dem zuständigen Bauamt fest, dass die Gebäude aufgrund diverser Mängel allenfalls eingeschränkt und vorübergehend nur provisorisch nutzbar seien. Die Planung der notwendigen Maßnahmen begann im September 2007. Die Arbeiten zogen sich vom Frühjahr 2008 bis Ende 2010 hin. Die endgültige Belegung des Objekts durch staatliche Stellen erfolgte Ende 2011.

21.2 Regelungen für den Erwerb von Immobilien

Für den Erwerb von Immobilien durch den Staat müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- ▶ Immobilien dürfen nur erworben werden, soweit sie für staatliche Aufgaben benötigt werden. Dieser Bedarf ist in qualitativer und quantitativer Hinsicht durch das jeweilige Ressort zu beschreiben.⁶⁹
- ▶ Aus dem staatlichen Portfolio kann der Bedarf nicht bzw. nicht wirtschaftlich gedeckt werden. Dies ist von der IMBY festzustellen.⁷⁰
- ▶ Der Erwerb stellt die wirtschaftlichste Lösung zur Deckung des Bedarfs dar.⁷¹ Die IMBY hat dies nach Markterkundung und Prüfung der alternativen Unterbringungsmöglichkeiten - Anmietung, Kauf, staatlicher Neubau - auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsrechnung festzustellen.
- ▶ Die Immobilie wird alsbald genutzt, und erforderliche bauliche Maßnahmen können zeitnah durchgeführt werden. Den Nachweis muss das jeweilige Ressort erbringen.
- ▶ Nach Art. 81 BV dürfen Immobilien nicht zu einem Preis über ihrem Verkehrswert erworben werden.

Das Finanzministerium, das die Gesamtverantwortung für den Grundstock sowie das Grundstockvermögen trägt, hat zu prüfen, ob diese Voraussetzungen für einen Immobilienerwerb gegeben sind.

⁶⁹ Art. 63 Abs. 1 und VV Nr. 2.2 zu Art. 64 BayHO.

⁷⁰ VV Nr. 2.1 zu Art. 64 BayHO.

⁷¹ Art. 7 BayHO i. V. m. VV Nr. 2.2 zu Art. 64 BayHO.

21.3 Feststellungen und Würdigung des ORH

21.3.1 Unzureichende Prüfung des staatlichen Bedarfs und der Eignung der Immobilie

Nach Feststellungen des ORH hatte das Wissenschaftsministerium von sich aus keinen Bedarf an Lagerflächen an die Liegenschaftsverwaltung gemeldet. Erst nachdem das Angebot vorlag, begründete es seinen Erwerbswunsch mit einem pauschalen Bedarf an mehr als 10.000 m² Lagerfläche. Raumbedarfspläne mit einem konkreten Anforderungsprofil der späteren Nutzer lagen ihm nicht vor. Stattdessen forderte das Ministerium seine nachgeordneten Dienststellen auf, Vorschläge für die Belegung des angebotenen Objekts zu unterbreiten.

Auch auf die Aufforderung des Finanzministeriums hin, den Bedarf an der gesamten Lager- und Bürofläche anhand von Raumbedarfsplänen zu konkretisieren, übersandte das Wissenschaftsministerium lediglich eine Auflistung mit einer möglichen Belegung. Das Wissenschaftsministerium wies dabei darauf hin, dass die konkrete Eignung der Gebäude, z. B. hinsichtlich einer ausreichenden Traglast der Böden und des Brandschutzes sowie notwendige Umbaumaßnahmen in den Hallen noch baufachlich zu beurteilen seien.

Das Finanzministerium gab sich letztlich mit diesen Informationen zufrieden. Es verlangte weder weitere Unterlagen zum Raumbedarf noch hat es ein baufachliches Gutachten über notwendige Sanierungs- und Anpassungsmaßnahmen eingefordert.

Die Bauverwaltung prüfte den Gebäudezustand im Rahmen ihrer Wertermittlung durch Inaugenscheinnahme auf offensichtliche Mängel und Schäden. Auf dieser Grundlage schloss sie sich im Ergebnis einem vom Verkäufer zur Verfügung gestellten Wertgutachten an, in dem die Bausubstanz und die Betriebstechnik als „überdurchschnittlich“ beschrieben wurden.

Mit dem Verzicht auf die Raumbedarfspläne fehlten dem Finanzministerium die wesentlichen Informationen, um die Notwendigkeit zusätzlicher räumlicher Kapazitäten generell beurteilen zu können.

21.3.2 Mehrkosten wegen hohen und zu spät erkannten Sanierungs- und Anpassungsaufwands sowie verspäteter Nutzung

Das Finanzministerium berichtete dem Haushaltsausschuss, dass die notwendigen Sanierungs- und Anpassungskosten für die Verlagerung von Regalen sowie Maler- und Bodenverlegearbeiten 210.000 € betragen werden. Der ORH konnte aus den Akten nicht nachvollziehen, auf welcher Grundlage diese Kostenschätzung erfolgt ist.



Anstelle der veranschlagten 210.000 € sind bis 2011 mindestens 2,3 Mio. € Kosten z. B. für Brandschutzmaßnahmen, eine neue Heizungsanlage oder das Einziehen von Geschossdecken entstanden.

Des Weiteren hat der ORH festgestellt, dass die notwendigen Arbeiten wegen fehlender Mittel nicht zeitnah durchgeführt wurden und die Immobilie deshalb längere Zeit nur teilweise genutzt werden konnte. Erst Ende 2011 war das Objekt vollständig belegt. Dem Staat sind durch die Verzögerung zusätzliche Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten entstanden, die der ORH mit 1,8 Mio. € errechnet hat.

Nach Ansicht des ORH hätte die Zeit zwischen Angebot des Objekts und Abschluss des Kaufvertrags für eine gründliche Prüfung der Immobilie einschließlich Ermittlung des Sanierungs- und Anpassungsbedarfs ausgereicht. Gerade gebrauchte Immobilien sollten besonders sorgfältig auf Sanierungs- und Anpassungserfordernisse hin untersucht werden. Die hierfür ermittelten Kosten sind den Kosten des Erwerbs hinzuzurechnen und bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Auch sollte sichergestellt sein, dass die dafür erforderlichen Haushaltsmittel zeitnah bereitstehen. Ansonsten entstehen unnötige Leerstände und damit vermeidbare Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten.

21.3.3 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Beim Kauf einer Immobilie handelt es sich um eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung. Zur Vorbereitung und Absicherung einer derartigen Entscheidung bedarf es gem. Art. 7 BayHO einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, deren Ergebnis zu dokumentieren ist. Dabei sind Lösungsalternativen zu vergleichen.

Der ORH hat festgestellt, dass weder das Finanzministerium noch die IMBY Alternativlösungen - Anmietung, andere Kaufobjekte, staatlicher Neubau - in Erwägung gezogen oder gar geprüft haben. Demzufolge hat die IMBY auch keine methodisch anerkannten Vergleichsberechnungen angestellt, um die für den Staat wirtschaftlichste Variante zu finden. Der für eine Baukostenschätzung notwendige Raumbedarfsplan lag dem Finanzministerium nicht einmal vor.

Auch sonstige Kostenfaktoren, wie z. B. Transportkosten, Fahrzeiten oder zusätzliches Personal, hat die Verwaltung weder detailliert erhoben noch berücksichtigt.

Das Finanzministerium ist damit den Nachweis für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nach Art. 7 BayHO schuldig geblieben, dass der Erwerb der Immobilie die wirtschaftlichste Lösung für den Staat darstellt.

21.3.4 Zusammenfassende Würdigung

Das Finanzministerium verstieß bei diesem Immobilienerwerb in mehrfacher Hinsicht gegen das Haushaltsrecht (Art. 7, 63 und VV Nr. 2.2 zu Art. 64 BayHO). Es beauftragte die IMBY mit dem Abschluss des Kaufvertrages, obwohl der Bedarf nicht detailliert nachgewiesen und das Objekt nicht ausreichend gründlich auf seinen Zustand und seine Eignung hin untersucht worden war. Dabei verzichtete es auf eine belastbare Schätzung der Sanierungs- und Anpassungskosten durch die OBB. Auch blieb es den Nachweis der Wirtschaftlichkeit schuldig.

Nach Auffassung des ORH lagen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für einen Erwerb damit nicht vor. Dabei hätte in den zweieinhalb Jahren zwischen Angebot und Kauf der Immobilie genügend Zeit für eine haushaltskonforme und sorgfältige Bearbeitung des Erwerbvorgangs zur Verfügung gestanden.

Die beteiligten staatlichen Stellen haben die finanziellen und wirtschaftlichen Interessen des Staates nur unzureichend verfolgt.

21.4 Empfehlungen des ORH

Der Kauf einer Immobilie stellt für den Staat i. d. R. eine Investition von erheblichem finanziellem Umfang dar. Erfahrungsgemäß ist bei gebrauchten Objekten neben dem Kaufpreis meist noch mit beträchtlichen Zusatzkosten zu rechnen.

Vor jeder Kaufentscheidung ist die Wirtschaftlichkeit durch Vergleiche zwischen den am Immobilienmarkt angebotenen Kaufobjekten, staatlichen Hochbaumaßnahmen und Anmietlösungen sorgfältig zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist dabei eine, auch in qualitativer Hinsicht, exakte Festlegung des Raumbedarfs des künftigen Nutzers. Insbesondere bei gebrauchten Objekten muss dabei auch der zu erwartende Anpassungs- und Sanierungsaufwand gründlich baufachlich ermittelt und beziffert werden, ggf. auch mit einem Risiko-Zuschlag.

21.5 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium führt aus, die Staatstheater und die Theaterakademie hätten bereits in den Jahren vor Erwerb der Liegenschaft wiederholt Bedarf für zusätzliche Depotflächen angemeldet.

Das Finanzministerium merkt an, wegen der Besonderheit der vorgesehenen Nutzung sei die Aufstellung eines Raumbedarfsplans nicht möglich gewesen. Da es für derartige Sonderbauten keine Standards gegeben habe, habe es das Gesamtbelegungskonzept des Wissenschaftsministeriums nur auf Plausibilität prüfen können. Grundsätzlich seien bei gebrauchten Immobilien Unwägbarkeiten immanent und können nie ausgeschlossen werden. Die baufachliche Beurteilung hierüber obliege der Bauverwaltung, und diese habe keine Mängel festgestellt.



Die Verzögerung der Sanierungs- und Anpassungsmaßnahmen und in der Folge der teilweise Leerstand der Gebäude sei insofern unvermeidbar gewesen, als der Mittelbedarf zeitgerecht erst zum Nachtragshaushalt 2008 hätte angemeldet werden können.

Ansonsten seien die Empfehlungen des ORH hinsichtlich des Verfahrens bereits weitgehend umgesetzt. So würden detaillierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt, Raumbedarfspläne seien vorzulegen und die erforderlichen Maßnahmen im Vorfeld baufachlich zu ermitteln und die Kosten sachgerecht zu schätzen.

Die OBB weist darauf hin, dass sie den Gebäudezustand im Rahmen der Wertermittlung im üblichen Umfang geprüft habe. Die Aufgaben der Bauverwaltung seien allgemein auf die Betreuung staatlicher Liegenschaften beschränkt. Im vorliegenden Fall habe kein Auftrag zur näheren baufachlichen Untersuchung der Immobilie vorgelegen. Um den Sanierungs- und Anpassungsaufwand im Vorfeld des Erwerbs genauer zu ermitteln und zu beziffern, hätte es zudem weiterer Informationen über die konkrete künftige Nutzung bedurft.

21.6 Schlussbemerkung des ORH

Die Zuständigkeiten für das staatliche Flächenmanagement verteilen sich auf nutzende Behörde, IMBY und Bauverwaltung. Dies erfordert ein hohes Maß an Koordination und gegenseitiger Information. Die entscheidende Verantwortung liegt beim Finanzministerium, das die Vorlage an den Landtag erstellt.

Der ORH kann in den Stellungnahmen der Verwaltung lediglich den Versuch erkennen, von ihren Versäumnissen abzulenken. Weder war der Bedarf detailliert nachgewiesen noch war das Objekt ausreichend auf seine Eignung und den Zustand untersucht worden. Vor allem bleiben die Ministerien eine plausible Erklärung schuldig, warum sie den Erwerb der angebotenen Gebrauchtimmobilie offenbar als alternativlos angesehen haben.





STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE

22 S-Bahn-Förderung: Mangelhafte Prüfung führt zu überhöhter Förderung

Eine Regierung hat erhebliche Mängel in der Planung beim Bau von S-Bahn-Gleisen auf nicht tragfähigen Moorböden nicht erkannt und das Vorhaben dennoch gefördert. Die fehlerhafte Planung hat beträchtliche Mehrkosten ausgelöst.

Der ORH hat weitere Fehler im Zuwendungsverfahren festgestellt. Er sieht insgesamt einen Rückforderungsbedarf in zweistelliger Millionenhöhe.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Augsburg haben 2011 die Abwicklung eines Zuwendungsverfahrens für den Bau von S-Bahn-Gleisen durch eine Regierung und die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung dieser Mittel geprüft.

22.1 Ausgangslage

Nach der Rechtslage⁷² dürfen nur Vorhaben gefördert werden, die bau- und verkehrstechnisch einwandfrei unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant wurden. Die Zuwendungsempfängerin hat der Regierung unverzüglich wesentliche Planänderungen und Kostensteigerungen anzuzeigen. Diese bedürfen vor ihrer Ausführung der Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde.

Mit Bewilligungsbescheid vom 27.11.1995 bzw. abschließendem Zuwendungsbescheid vom 11.01.2011 gewährte eine Regierung Fördermittel von 46,1 Mio. € aus dem GVFG⁷³ und 19,7 Mio. € aus dem FAG⁷⁴ für den Bau von S-Bahn-Gleisen.⁷⁵ Diese liegen im Bereich würmeiszeitlicher Moränenböden. Im betroffenen Streckenabschnitt stehen bis in rd. 1,5 m Tiefe Torfe an, darunter folgen Seetone von weicher bis steifer Konsistenz. Es handelt sich um gering tragfähige, stark setzungsempfindliche Moorböden.

Während der Bauarbeiten versagte in einem Bauabschnitt der Baugrund mit erheblichen Auswirkungen auf das Umfeld (Grundbruch). Infolge des neu errichteten, schwimmend gelagerten Bahnkörpers war die Gefahr weiterer Grundbrüche zu einem nicht mehr kalkulierbaren Risiko für den bestehenden Bahnkörper und den Bahnverkehr geworden. Die gering tragfähigen Böden machten kostenintensive Sonderkonstruktionen im Tief- bzw. Ingenieurbau erforderlich. Nach Inbetriebnahme im Herbst 1999 meldete die Zuwendungsempfängerin mit ergänzenden Förderanträgen vom 22.10.1999 bzw. 11.12.2000 die durch Moorstellen verursachten und zur Gefahrenbeseitigung notwendigen Mehrkosten an. Nachdem die Regierung zunächst eine nachträgliche Förderung abgelehnt hatte, förderte sie schließlich nach Widerspruch der Zuwendungsempfängerin vom 01.06.2001 Mehrkosten von 7,4 Mio. €.

⁷² Art. 3 Abs. 1 Nr. 1c Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Nr. 4.1.5 RZ-ÖPNV 1984 (Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Bayern für den öffentlichen Personennahverkehr).

⁷³ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (gültig bis 31.12.2006, ab 01.01.2007 Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz), zuständig: Wirtschaftsministerium; Förderung 75 % nach GVFG-Landesprogramm.

⁷⁴ Zuständig: Finanzministerium; Förderung 25 % FAG-Investition und 7 % FAG-Planungskostenpauschale.

⁷⁵ Gesamtkosten von 73,1 Mio. €, zuwendungsfähige Kosten 61,5 Mio. €.

Mit dem Zuwendungsbescheid wird der Zuwendungsempfänger verpflichtet, mittels Baurechnungen einen Nachweis über eine zweckentsprechende Mittelverwendung zu führen. Diese bestehen u. a. aus den Rechnungsbelegen und den Abrechnungsunterlagen. In einem zahlenmäßigen Nachweis sind die Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Folge und voneinander getrennt entsprechend der Gliederung des Finanzierungsplans auszuweisen (Bauausgabebuch). Der Nachweis muss alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen (Zuwendungen, Leistungen Dritter, eigene Mittel) und Ausgaben enthalten.⁷⁶

22.2 Feststellungen und Würdigung des ORH

22.2.1 Planungsfehler und mangelhafte Antragsprüfung

Der Erläuterungsbericht zum Zuwendungsantrag enthielt den Hinweis, dass die neuen S-Bahn-Gleise auf Moorböden führen sollten. Die Bodenbeschaffenheit war damit der Regierung bekannt.

Die Regierung hätte bei ordnungsgemäßer Antragsprüfung erkennen müssen, dass die S-Bahn-Gleise auf gering tragfähigen, stark setzungsempfindlichen Moorböden vorgesehen waren und die Planung dennoch keine bodenstabilisierenden Maßnahmen enthielt. Das Vorhaben hätte in dieser Form nicht gefördert werden dürfen, da es bautechnisch nicht einwandfrei geplant war.

22.2.2 Förderung von Kostensteigerungen

Mit dem Erlass des Zuwendungsbescheides ist eine abschließende Entscheidung erfolgt; das Risiko nachträglicher Kostensteigerungen hat die Zuwendungsempfängerin zu tragen. Ihr obliegt es, dieses Risiko durch eine sorgfältige Planung und Ausführung der Maßnahmen möglichst gering zu halten.⁷⁷

Bei einer sachgerechten Planung wären Mehrkosten in erheblichem Umfang vermieden worden. Schuldhaft verursachte Mehrkosten aufgrund vermeidbarer nachträglicher Umplanungen sind nicht förderfähig. Dies gilt jedenfalls für die über die Herstellung eines tragfähigen Untergrunds hinausgehenden Mehrkosten.

Darüber hinaus meldete die Zuwendungsempfängerin die durch Moorstellen verursachten Mehrkosten mit ergänzenden Förderanträgen nach Durchführung der Bauarbeiten und nach Inbetriebnahme an. Die Anträge waren verspätet gestellt.⁷⁸

Nicht nachvollziehbar ist, warum die Regierung die gesamten Mehrkosten gefördert hat.

⁷⁶ Nr. 6.4 (bzw. Nr. 6.1.3 ab 01.08.2008) ANBest-P.

⁷⁷ FMS vom 05.06.1989.

⁷⁸ Entgegen Nr. 5.3 ANBest-P: „unverzüglich“; vgl. auch VV Nrn. 3 und 4 zu Art. 44 BayHO, Nr. 1.3 NBest-Bau.



22.2.3 Unvollständige Unterlagen

In der nur noch in Kopie vorhandenen Förderakte der Regierung fehlten wesentliche Unterlagen, wie z. B. der Widerspruch der Zuwendungsempfängerin vom 01.06.2001, die Begründung des Widerspruchs vom 11.02.2002, die Rücknahme des Widerspruchs vom 18.02.2002, die Auszahlungsanträge sowie die Bescheide über die ausbezahlten Zuwendungsraten.

Die Zuwendungsempfängerin konnte förderrechtlich relevante, zahlungsbegründende Belege und Unterlagen auch nach Aufforderung nicht vorlegen. Sie hat gegen die Aufbewahrungspflicht⁷⁹ und damit gegen eine Auflage aus dem Zuwendungsbescheid verstoßen. Im Rahmen der Rechnungsprüfung konnte daher nicht mehr festgestellt werden, ob und wie die im Verwendungsnachweis enthaltenen Beträge ausgegeben worden sind.

22.2.4 Fehlerhafter zahlenmäßiger Nachweis

Hinsichtlich der Planungskostenpauschalen nach dem FAG für 1994 bis 1996 konnte die Regierung die Buchungsdaten nicht mehr taggenau datieren. Sie konnte teilweise für einzelne Buchungstage die genaue Höhe der ausbezahlten Fördermittel nicht angeben.⁸⁰

Die Zuwendungsempfängerin hat im Verwendungsnachweis eine Vielzahl von Buchungen auf über 400 Tabellen verteilt. Dieser Nachweis ist intransparent, wurde aber dennoch von der Regierung akzeptiert. Rechnungssummen mussten erst aufwendig vom ORH ermittelt werden.

Der zahlenmäßige Nachweis der Ausgaben sowie der zuwendungsfähigen Kosten ist aufgrund von Buchungs- und Rechenfehlern mangelhaft. Der Regierung fiel nicht auf, dass die Zuwendungsempfängerin Buchungen in Summenlisten fehlerhaft übertragen und Beträge falsch addiert hat. So wurden unter einem Teilprojekt 3.400.496,07 statt 1.149.118,85 DM und unter einem anderen Teilprojekt 129.453,05 statt 200.073,22 DM als zuwendungsfähig abgerechnet. Die Regierung übertrug außerdem von der Zuwendungsempfängerin ermittelte Beträge fehlerhaft in ihre Berechnung der zuwendungsfähigen Kosten.

22.2.5 Lange Verfahrensdauer

Vom Zuwendungsantrag bis zur Vorlage des Verwendungsnachweises vergingen rd. 14 Jahre, bis zum abschließenden Zuwendungsbescheid vom 11.01.2011 mehr als 15 Jahre. Zwischen der Inbetriebnahme im Herbst 1999 und dem abschließenden Zuwendungsbescheid lagen rd. 11 Jahre.

Der Verwendungsnachweis muss innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks vorgelegt werden.⁸¹

⁷⁹ Vgl. Nr. 6.8 ANBest-P (bzw. Nr. 6.3 ANBest-P ab 2008).

⁸⁰ Sammelzuweisungen für verschiedene Einzelprojekte in den Jahren 1997 bis 1998.

⁸¹ Nr. 6.1 ANBest-P und VV Nr. 11.1 zu Art. 44 BayHO.

Er hätte also spätestens im Frühjahr 2000 bei der Regierung eingereicht werden müssen. Tatsächlich wurde erst 2009 lediglich ein vorläufiger Verwendungsnachweis vorgelegt, der dann von der Regierung im Januar 2011 zum endgültigen Verwendungsnachweis erklärt wurde.

Die Regierung setzte die zeitgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises nicht durch.

Sie zog den Abschluss des Förderverfahrens unnötig in die Länge und verstieß damit gegen das Zuwendungsrecht. Dies erschwert im Regelfall die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung und etwaige Rückforderungen.

22.3 Forderungen des ORH

Die Regierung verletzte ihre Pflichten als Bewilligungsbehörde in erheblichem Maße. Der ORH sieht aufgrund der Prüfung nach wie vor einen Rückforderungsbedarf in zweistelliger Millionenhöhe.

Die Verwaltung muss zukünftig Folgendes beachten:

- ▶ Sie darf ausschließlich bau- und verkehrstechnisch unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einwandfrei geplante Vorhaben fördern.
- ▶ Sie darf Mehrkosten durch zusätzliche oder geänderte Maßnahmen jedenfalls nur nach unverzüglicher schriftlicher Anzeige und Zustimmung fördern.
- ▶ Sie muss für zahlenmäßig fehlerfreie, transparente, lückenlose Nachweise beim Einsatz staatlicher Mittel sorgen und bei unvollständigen, nicht prüffähigen Verwendungsnachweisen förderrechtliche Konsequenzen ziehen.
- ▶ Sie muss die Vorlagefrist für die Verwendungsnachweise durchsetzen und unverzüglich prüfen, ob Anhaltspunkte für Erstattungsansprüche gegeben sind.

22.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wirtschaftsministerium sieht nicht, dass die Regierung ihre Pflichten in erheblichem Maße verletzt habe. Es ist der Auffassung, dass Moorstellen nicht bekannt bzw. erkennbar waren. Allein aufgrund der Gebietsbezeichnung „Moos“ könnten keine Rückschlüsse auf konkrete Moorstellen gezogen werden. Es sei nicht Aufgabe der Regierungen noch verfügten diese über die personelle Kapazität, alle fachtechnischen Gutachten zu prüfen und die darauf basierende Planung anzuzweifeln.

Das Ministerium hält die Mehrkosten zur Herstellung eines tragfähigen Unterbaus für förderfähig. Im Übrigen könne die Aussage der Zuwendungsempfängerin nicht widerlegt werden, dass die Regierung nach Bekanntwerden des Ausmaßes der nachträglich erforderlichen Maßnahmen informiert worden sei.



Die geforderten Nachweise und Belege seien nicht entsprechend den Vorschriften der ANBest-P bzw. NBest-Bau geführt, die Aufmaßblätter nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben aufbewahrt worden. Die Regierung sichert zu, aktuell und künftig Förderakten vollständig zu führen.

Sowohl der Regierung als auch der Zuwendungsempfängerin seien Rechenfehler beim Verwendungsnachweis unterlaufen. Zwischenzeitlich seien diese beanstandeten Rechenfehler durch Rückforderung von 1,348 Mio. € behoben worden. Seit 2010 würden Auszahlungen maßnahmenbezogen vorgenommen und könnten maßnahmenscharf zugeordnet werden.

Die lange Dauer des Zuwendungsverfahrens beruhe auf der knappen Personalausstattung der Regierungen. Entsprechend Beschluss des Landtags vom 08.05.2012⁸² zur Prüfung von Verwendungsnachweisen bei Projekten mit hoher Förderung seien allerdings zwischenzeitlich alle Regierungen gebeten worden, im Rahmen der innerbehördlichen Organisation auf eine ausreichende Personalausstattung der betroffenen Arbeitsbereiche zu achten.

Die Regierung habe aufgrund der Feststellungen des ORH bislang Zuwendungen von 5,2 Mio. € zurückgefordert.

22.5 Zusammenfassende Würdigung des ORH

Die der Regierung vorliegende Baugrunduntersuchung weist auf gering tragfähige Böden hin. Trotz der hohen Fördersumme hat die Regierung die Anträge und insbesondere die bautechnischen Voraussetzungen nicht hinterfragt. Während des gesamten Verfahrens hat sie ihre Pflichten als Zuwendungsgeberin nur mangelhaft wahrgenommen. Mehrkosten in erheblichem Umfang, die über die Herstellung eines tragfähigen Untergrunds hinausgehen, hätten bei einer sachgerechten Planung vermieden werden können. Die vom ORH aufgelisteten Rückforderungen sind nur zu einem geringen Anteil durchgeführt worden; zusätzliche Kosten infolge des Grundbruchs (über 10 Mio. €) wurden bislang nicht berücksichtigt.

Die Verwaltung muss Zuwendungsanträge, Planungen und Verwendungsnachweise vor allem bei finanziell bedeutsamen Vorhaben sorgfältiger prüfen. Die Forderungen des Landtags nach einer intensiveren Kostenkontrolle und qualifizierten Stichproben müssen beachtet werden.⁸³

⁸² Beschluss des Landtags vom 08.05.2012 (LT-Drucksache 16/12471).

⁸³ Beschlüsse des Landtags vom 25.06.2008 (LT-Drucksache 15/10908) und vom 08.05.2012 (LT-Drucksache 16/12471).





STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN

23 Konkurrenz von privater und staatlicher Landwirtschaftsberatung

Die Reformziele des Agrarwirtschaftsgesetzes wurden noch nicht erreicht. Die Landwirtschaftsverwaltung muss Aufgaben im Beratungsbereich abbauen, die durch Private wahrgenommen werden könnten.

23.1 Ausgangslage

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Würzburg und Regensburg haben 2011 den staatlichen Personaleinsatz in der Beratung durch die Landwirtschaftsverwaltung (z. B. Betriebsberatung, Produktionstechnikberatung durch die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, im Folgenden: Landwirtschaftsämter) geprüft.

23.2 Vorgaben und haushaltsmäßige Auswirkungen des Agrarwirtschaftsgesetzes

Nach Art. 9 Agrarwirtschaftsgesetz (AgrarWiG)⁸⁴ vom 08.12.2006 erfolgt die produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Beratung in der Land- und Forstwirtschaft im Verbund mit anerkannten nicht staatlichen Anbietern von Beratungsdienstleistungen.

Gemäß Art. 9 Abs. 1 Satz 2 AgrarWiG soll das Landwirtschaftsministerium Kernkompetenzen für eine subsidiäre betriebliche Beratung in der Landwirtschaft vorhalten. Für die staatliche Beratung werden keine Kosten erhoben (Art. 9 Abs. 1 Satz 3).

Nach der amtlichen Begründung wird sich der Staat nach dem Konzept der Reform „Verwaltung 21“ langfristig aus denjenigen Beratungsfeldern der betrieblichen Beratung zurückziehen, die von privaten Anbietern sukzessive übernommen und ausgefüllt werden können. Für eine Übergangszeit behält der Staat die Beratungskernkompetenzen.

Im Rahmen der Verwaltungsvereinfachung und der Straffung der Verfahren sowie eines Aufgabenverzichts soll das AgrarWiG zu Einsparungen sowohl im Personal- als auch im Sachhaushalt führen und dazu beitragen, die im Rahmen der Verwaltungsreform „Verwaltung 21“ beschlossenen Einsparungen zu realisieren.⁸⁵

⁸⁴ GVBI 2006, S. 938.

⁸⁵ Beschluss des Landtags vom 10.07.2006 (LT-Drucksache 15/6052, Abschnitt D Kosten).

23.3 Feststellungen

23.3.1 Verbundpartner

Aktuell sind vom Landwirtschaftsministerium z. B. das Landeskuratorium für pflanzliche Erzeugung e. V. (LKP) und das Landeskuratorium der Erzeugerringe für tierische Veredelung in Bayern e. V. (LKV) als Verbundpartner anerkannt.

Die privaten Beratungspartner bieten die Beratung gegen Entgelt an.

Beispiel: Im Marktfruchtbau (z. B. Getreide) hatten im Prüfungszeitraum von rd. 90.000 Betrieben rd. 1.000 einen Vertrag über die Beratung geschlossen (rd. 1,2 %).

Die Beratungspartner erhielten von 2008 bis 2010 Fördermittel in Höhe von insgesamt 13,7 Mio. €.

23.3.2 Staatlicher Personaleinsatz in der Beratung

2010 beliefen sich die eingesetzten Arbeitskapazitäten für den Gesamtbereich der staatlichen Beratung lt. KLR-Auswertung auf rd. 229 VZK.

Nach den Feststellungen erledigt staatliches Personal nach wie vor Aufgaben, für die es Beratungsangebote privater Verbundpartner gibt. Dies zeigen folgende Beispiele:

Die Landwirtschaftsämter erbringen Beratungsleistungen im Bereich „Produktionstechnik/Verfahrensökonomie“. Es gibt aber auch entsprechende Angebote (Module) der Verbundpartner. So werden z. B. im Pflanzenbau Beratungsleistungen zum Thema Düngung, in der tierischen Produktion zu den Themen Futtergewinnung, Futterkonservierung und Lagerung sowie Stallklima sowohl vom Verbundpartner (LKP oder LKV) als auch von den Landwirtschaftsämtern angeboten.

Im Milchviehbereich lag 2010 der Schwerpunkt bei der Unternehmensberatung mit 20 VZK und mit 11 VZK bei der Produktionstechnik (z. B. Fütterung). Um den aktuellen Beratungsbedarf abzudecken, wurden beim Staat zusätzlich Berater auf Zeit eingestellt. Beide Bereiche sind als Themen für private Verbundpartner geeignet.

Für die staatliche Unternehmensberatung insgesamt (u. a. Marktanalysen, Marktberatung, Marketing, Betriebsorganisation, betriebliche Optimierung etc.) wurden jährlich rd. 45 VZK eingesetzt. Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels erklärte das Landwirtschaftsministerium die Unternehmensberatung zur staatlichen Aufgabe.



23.4 Bewertung durch den ORH

Die derzeitige Praxis der angebotsorientierten und unentgeltlichen staatlichen Beratung zur Unternehmensentwicklung und Produktionstechnik steht nicht im Einklang mit den Zielen und erwarteten Wirkungen des AgrarWiG.

Der Bereich der Produktionstechnik und Betriebswirtschaft ist nach dem AgrarWiG Aufgabe der Verbundpartner. Der Staat tritt aber mit seinem kostenfreien Angebot in direkte Konkurrenz zu dem kostenpflichtigen Angebot der Verbundpartner, erschwert deren Akzeptanz und wirkt kontraproduktiv im Sinne einer positiven Entwicklung der Verbundpartner. Solange der Staat unentgeltliche Beratungsleistungen anbietet, kann sich kein privater Anbieter entwickeln und am Markt behaupten. Erfahrungsgemäß ist die staatliche Förderung auch wirtschaftlicher als der Einsatz staatlichen Personals.

Nach Einschätzung des ORH könnten Beratungsleistungen in einer Größenordnung von 90 VZK (8 Mio. €), insbesondere in den Bereichen Unternehmensberatung, Produktionstechnik oder Betriebswirtschaft abgebaut werden.

23.5 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Das Landwirtschaftsministerium äußert sich u. a. wie folgt:

In den letzten Jahren hätten sich die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft nachdrücklich verändert. Heute werde z. B. jeder Hektar landwirtschaftliche Fläche in Bayern zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, zur Energieproduktion und wegen naturschutzfachlicher Aspekte benötigt.

Die staatliche Beratung ziehe sich weiter aus der einzelbetrieblichen produktionstechnischen Beratung zurück und überlasse diese den Verbundpartnern. Die in der Vergangenheit aufgetretenen Konkurrenzsituationen des kostenfreien staatlichen Angebots mit dem kostenpflichtigen Angebot der Verbundpartner würden konsequent abgebaut.

Im Prüfungszeitraum seien die Verbundpartner noch in der Aufbauphase und daher nicht in der Lage gewesen, ein der staatlichen Beratung adäquates Angebot in Bayern vorzuhalten. Auch die Nachfrage der Landwirte sei teilweise verhalten gewesen, da die angebotene Leistung gegen Entgelt noch nicht flächendeckend dem bislang kostenfreien staatlichen Angebot entsprochen habe.

23.6 Abschließende Bewertung des ORH

Ein effektiver Aufgabenabbau ist im Beratungsbereich nicht erfolgt.

Die Dauer der bisherigen Übergangszeit seit 2006 weckt Zweifel, ob die Landwirtschaftsverwaltung ernsthaft die Beratungsleistungen auf private Verbundpartner verlagern will.

Nach wie vor beraten Beamte die Landwirte unentgeltlich, während Verbundberatungspartner wie das LKP e. V. nur sehr wenige Verträge abschließen. Der Staat muss sich auf die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben zurückziehen.

24 Personal bei den Landwirtschaftsschulen abbauen

(Kap. 08 40)

 **Der Zeitaufwand für die Vor- und Nachbereitung einer Unterrichtsstunde ist an den Landwirtschaftsschulen im Vergleich zu den Schulen im Kultusbereich deutlich zu hoch. Eine Angleichung an den Kultusbereich bietet erhebliches Einsparpotenzial.**

Der ORH und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Regensburg und Augsburg haben 2008 bis 2011 bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Landwirtschaftsschulen mit den beiden Abteilungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft geprüft. Ziel der Prüfungen war u. a., ob das Lehrpersonal wirtschaftlich eingesetzt wird.

24.1 Ausgangslage

Die 46 Landwirtschaftsschulen gehören zum Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministeriums und sind dort an den Landwirtschaftsämtern angesiedelt. Diese gliedern sich in die beiden Abteilungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft auf.

- An 27 Standorten wird der Ausbildungsgang Landwirtschaft als dreisemestriger Studiengang angeboten. In zwei fachtheoretischen Wintersemestern mit jeweils 20 Unterrichtswochen und einem fachpraktischen Sommersemester mit 15 Schultagen werden künftige landwirtschaftliche Unternehmer und Betriebsführer auf ihre spätere Tätigkeit vorbereitet.

Die Landwirtschaftsschule baut auf dem in der betrieblichen Ausbildung und in der Berufsschule erworbenen Wissen und Können auf und dient der fachtheoretischen Vorbereitung auf die Meisterprüfung.



Studierende, die das 3. Semester bestanden haben, sind berechtigt, die Berufsbezeichnung „Staatlich geprüfter Wirtschaftler für Landbau“ zu führen.

- Die 46 Abteilungen Hauswirtschaft der Landwirtschaftsschulen bieten zur fachkundigen Führung eines Haushaltes den Lehrgang „einsemestriger Studiengang Hauswirtschaft“ an. Dieser Lehrgang umfasst rd. 700 Unterrichtsstunden und dauert bis zu 22 Monate. Mit entsprechender Praxiszeit kann nach dem Schulbesuch die Abschlussprüfung im Fach Hauswirtschaft abgelegt werden.

Prüfungsmaßstab war dabei der Vergleich mit den Schulen im Kultusbereich, insbesondere die Vor- und Nachbereitungszeiten. Da bei den Landwirtschaftsschulen eine Unterrichtsstunde 50 Minuten dauert und die Lehrer gleichzeitig als Berater eingesetzt sind, beziehen sich die folgenden Ausführungen auf Zeitstunden (Unterrichtsstunden) mit je 60 Minuten.

24.2 Feststellungen

24.2.1 Landwirtschaftsschule, Abteilung Landwirtschaft

Im Zeitraum April 2010 bis März 2011 wurden vom Personal der Ämter lt. KLR-Auswertung 84.930 Arbeitsstunden für Lehrtätigkeiten (Unterricht inkl. Vor- und Nachbereitungszeiten) aufgewendet. Der Unterricht wird von Beamten der Landwirtschaftsämter erteilt, die über die entsprechende Zusatzqualifikation verfügen.

Nach den Erhebungen des ORH entfallen an allen 27 Standorten rd. 13.900 Arbeitsstunden auf Praxistage, Betriebsbesuche und Seminare, die im Kultusbereich nicht in vergleichbarer Form anfallen (Besonderheiten der Landwirtschaftsschule). Dieser Ansatz wurde zunächst vom Ministerium ohne konkrete Widerlegung bestritten. Zudem sind die Aussagen des Ministeriums, welche anderweitigen Aufgaben beim KLR-Produkt Landwirtschaftsschule gebucht wurden, widersprüchlich.

Geht man von 71.000 Arbeitsstunden und der reinen Unterrichtszeit (lt. den Aufschreibungen der Lehrkräfte in den Semesterbüchern 17.571 Stunden) aus, entfielen auf 60 Minuten Unterricht etwa drei Stunden für Vor- und Nachbereitung. Im Kultusbereich liegen diese Zeiten - gemittelt über alle Schultypen - bei rd. 1,5 Stunden (für 60 Minuten Unterricht).

Würde die Vor- und Nachbereitungszeit an die Werte im Bereich des Kultusministeriums angepasst, könnten Zeitanteile eingespart werden, die zwischen 15 und 20 Vollzeitäquivalenten betragen.

24.2.2 Landwirtschaftsschule, Abteilung Hauswirtschaft

Der ORH führte 2008/2009 Erhebungen an 19 Schulen (u. a. strukturierte Befragungen, Auswertung der Semesterbücher) und dabei auch an den 6 Ämtern durch, an denen die KLR pilotweise erprobt wurde. Danach ergaben sich Vor- und Nachbereitungszeiten von mindestens 3 Stunden für 60 Minuten Unterricht.

Das Ministerium erhob Einwendungen gegen einzelne Feststellungen, sagte aber zu, die Vor- und Nachbereitungszeiten zu reduzieren.

Der ORH hat daraufhin 2010 nochmals an den sechs Pilotämtern die Erprobung der KLR geprüft. Die vom Ministerium zugrunde gelegten Unterrichtsstunden waren deutlich höher als die sich aus den Semesterbüchern ergebenden Stunden.

Die erneute Auswertung der KLR-Daten aller Schulen für die Jahre 2010 und 2011 hat die bisherigen Prüfungsergebnisse im Wesentlichen bestätigt. Laut KLR wurden in diesem Zeitraum insgesamt 127.144 Stunden vom Personal der Schulen aufgewendet, also je Semester 2.890 Arbeitsstunden. Nach ORH-Erhebungen wurden für ein Semester durchschnittlich 920 Stunden unterrichtet. Dies entspricht in etwa 770 Zeitstunden à 60 Minuten. Auf eine Stunde Unterricht von 60 Minuten entfallen somit 2,8 Stunden Vor- und Nachbereitung. Eine nennenswerte Reduzierung war nicht erfolgt.

Würden die Vor- und Nachbereitungszeiten an die Zeiten im Kultusbereich angepasst, ergäben sich freie Personalkapazitäten von bis zu 20 Vollzeitäquivalenten.

24.3 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Aus der Sicht des Ministeriums kann der Personaleinsatz an den Landwirtschaftsschulen aufgrund des weiterbildenden Fachschulcharakters nicht an die Bedingungen im Kultusbereich angepasst werden. Fachschulniveau und Meisterbildung bedingen höhere Vor- und Nachbereitungszeiten. Die Vor- und Nachbereitungszeit sei nicht so hoch wie vom ORH zugrunde gelegt. Gleichwohl ergäben sich hinsichtlich der Vor- und Nachbereitungszeiten Effizienzreserven an den Landwirtschaftsschulen. Daher sei aktuell für jede zu erbringende Unterrichtsdauer von 60 Minuten eine einheitliche Vorgabe von 3,0 Arbeitsstunden (Unterricht inkl. notwendiger Vor- und Nachbereitung) festgelegt.



24.4 Bewertung durch den ORH

Der ORH hält es für einen wichtigen Schritt, dass auf seine Prüfung hin die Verwaltung nunmehr Effizienzreserven⁸⁶ anerkennt.

Die vom ORH zugrunde gelegten Vor- und Nachbereitungszeiten wurden auf der Grundlage von KLR-Daten, den vom Ministerium für ein Semester als Planungsvorgabe vorgesehenen Vollzeitkräften, strukturierten Befragungen sowie Auswertungen von Semesterbüchern ermittelt. Das Ministerium konnte die Feststellungen des ORH nicht entkräften.

Der ORH fordert eine Anpassung der Vor- und Nachbereitungszeiten an die Werte, die im Kultusbereich gelten, und eine bessere Steuerung des Personaleinsatzes z. B. durch Nutzung der KLR. Die frei werdenden Personalressourcen sind in den allgemeinen Stellenabbau einzubeziehen.

⁸⁶ Vgl. auch TNr. 23 Verbundberatung.





STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, FAMILIE UND FRAUEN

25 Verwaltungsreform: Zentrum Bayern Familie und Soziales

(Kap. 10 20)

Das Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) wurde 2005 im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ als zentrale Landesbehörde geschaffen. Dabei wurde dem ZBFS aufgegeben, bis 2019 540 Stellen einzusparen. Bis 2011 wurden 242 Stellen abgebaut. Beim ZBFS sind weitere Maßnahmen erforderlich, um das Einsparziel zu erreichen.

Bei dem Ziel Aufgaben abzubauen, sieht der ORH einen deutlichen Rückstand.

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Bayreuth 2010/2011 das ZBFS geprüft.

25.1 Ausgangslage

25.1.1 Gegenstand und Ziele der Neuorganisation

Die staatliche Sozialverwaltung in Bayern wurde 2005 im Rahmen der Verwaltungsreform 21 umgestaltet.⁸⁷ Das zum 01.08.2005 errichtete ZBFS vereinigt die frühere Verwaltung für Versorgung und Familienförderung, die vorher bei den Regierungen angesiedelten Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen sowie das Bayerische Landesjugendamt zu einer zentralen Landesbehörde. Die Errichtung des ZBFS ist Teil des 2005 begonnenen Reformprojekts „Verwaltung 21“. Damit will die Staatsregierung die Strukturen der Verwaltung modernisieren. Auf der Grundlage einer umfassenden Aufgabenkritik und einer Beschränkung der staatlichen Betätigung auf das Unerlässliche sollen die Personalkosten nachhaltig gesenkt werden. Der Aufgabenabbau steht dabei an zentraler Stelle.

Auch die Errichtung des ZBFS zielt darauf ab, sachlich zusammenhängende Aufgaben zu bündeln. Zudem soll die Verwaltung mit den Grundsätzen und Methoden der „Neuen Verwaltungssteuerung“ zu einem noch stärker bürgerorientierten, leistungsfähigen Dienstleistungsunternehmen entwickelt werden. Dieses soll wirtschaftlich und effektiv handeln, seine Leistungen und Kosten transparent darstellen und damit seine Wirkung verbessern. Verknüpft ist die Neuorganisation mit einem Einsparziel von 540 Stellen. Dies entspricht 30 % der im Stellenplan 2003 bei Kap. 10 20 im Personalsoll A ausgebrachten 1.799 Stellen. Die Einsparverpflichtung gründet sich dabei auf absehbare Aufgabenrückgänge, die angestrebte Deregulierung von Rechtsvorschriften und erwartete Synergieeffekte, insbesondere auch durch den Einsatz betriebswirtschaftlicher Mittel. Die Einsparung ist im Rahmen des Art. 6b HG 2005/2006 bis 2019 zu realisieren.

⁸⁷ Abschnitt 5 des 2. Verwaltungsmodernisierungsgesetzes vom 26.07.2005, GVBl S. 297.

25.1.2 Struktur und Aufgaben des ZBFS

Die zentrale Landesbehörde ist dem Sozialministerium unmittelbar nachgeordnet. Sie gliedert sich in eine Zentrale in Bayreuth und sieben Regionalstellen in den bayerischen Regierungsbezirken.

Zuständig ist das ZBFS im Wesentlichen für

- ▶ Familienförderung nach dem Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) sowie dem Bayerischen Landeserziehungsgeldgesetz (BayLErzGG).
- ▶ alle Fragen des Schwerbehindertenrechts (Feststellungsverfahren und Integration; SGB IX).
- ▶ Vollzug des Sozialen Entschädigungsrechts.⁸⁸
- ▶ Aufgaben als überörtlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe (Landesjugendamt) und der Kriegsofopferfürsorge (Hauptfürsorgestelle).
- ▶ Verwaltung von Stiftungen,⁸⁹ Vergabe von Stiftungsmitteln und Leistungen der Familienhilfe.
- ▶ Vollzug von Förderprogrammen und sozialen Hilfen einschließlich der Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds.

Die Personal- und Sachausgaben für die Verwaltung summierten sich 2011 auf 101,0 Mio. €. Die ausgezahlten Transferleistungen, zum Großteil aus Bundes- und EU-Mitteln, beliefen sich 2011 auf 2,0 Mrd. €.

25.2 Prüfungsfeststellungen, Würdigungen und Empfehlungen des ORH

25.2.1 Entwicklung der Personal- und Stellenausstattung, Einsparverpflichtung

Von 1968 bis 2004 hat sich die Stellenausstattung für die frühere Versorgungsverwaltung vor allem wegen des Aufgabenabbaus (z. B. Rückgang bei der Kriegsofopferversorgung) von 4.294 auf 1.726 Stellen (ohne Stellen für Beamtenanwärter) um 60 % reduziert. Aufgrund der 2005 vorgenommenen Aufgabenverlagerungen und Umressortierungen (Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen der Regierungen, Bayerisches Landesjugendamt) kamen in der Folge 155 Stellen hinzu.

⁸⁸ Bundesversorgungsgesetz und sog. Nebengesetze, u. a. das Opferentschädigungsgesetz, das Soldatenversorgungsgesetz und das Infektionsschutzgesetz, welche hinsichtlich der Leistungsansprüche auf die Vorschriften des Bundesversorgungsgesetzes verweisen sowie Bayerisches Blindengeldgesetz.

⁸⁹ Z. B. Landesstiftung Hilfe für Mutter und Kind, Bayerische Kriegsblindenstiftung.



Die 2005 beschlossene Verpflichtung, 540 Stellen einzusparen, wurde bis 2011 mit 242 Stellen knapp zur Hälfte erfüllt. Gemessen am Einsparzeitraum bis 2019 kann das gesetzte Einsparziel mit einer durchschnittlichen Sparrate von jährlich 37 Stellen ab 2012 erreicht werden.

25.2.2 Personalbedarf, Personaleinsatz

Der Personalbedarf wird seit Jahrzehnten auf der Grundlage von internen Untersuchungen anhand von Fall- und Kennzahlen ermittelt. 2008 hat das ZBFS eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einer Organisationsuntersuchung beauftragt mit dem Ziel, Optimierungs- und Einsparpotenziale aufzuzeigen sowie verlässliche und nachprüfbare Fakten für die Personalbedarfskalkulation zu gewinnen.

Auf Grundlage der ermittelten Werte betrug der Personalbedarf für 2010 1.645 VZK, die sich fach- und aufgabenbezogen auf neun Produktgruppen (PG) verteilten. Für das Feststellungsverfahren nach dem SGB IX (PG III) wurde ein Bedarf von 440 Kräften ermittelt. Dieser Bereich stellt damit den größten Block dar. Für den Vollzug der gesetzlichen Familienförderung nach dem BEEG (früher Bundeserziehungsgeldgesetz) und dem BayLErzGG (PG I) wurden 300 Kräfte angesetzt. Der Personalbedarf für die ursprüngliche Hauptaufgabe Soziale Entschädigung - Kriegsofopferfürsorge (PG V) betrug 198 Kräfte und entsprach damit 12 % des gesamten Personalbedarfs. Für die eingegliederten Integrationsämter (PG IV) waren 127 Kräfte veranschlagt, für die PG IX Zentrale Aufgaben (Organisation, Personal- und Finanzverwaltung, Innere Dienste, Serviceleistungen) wurden 314 Kräfte für erforderlich gehalten.

Mit dem tatsächlichen Personaleinsatz in den Produktgruppen können die Aufgaben ordnungsgemäß erledigt werden. Ende 2011 lag die Istbesetzung insgesamt bei rd. 94 %. Die Sollwerte in den einzelnen Produktgruppen lagen z. T. erheblich darüber. Denn nach Auffassung des ORH weisen die Erhebungsmethoden für einzelne Produktgruppen Mängel auf.

- Für die **gesetzliche Familienförderung** sowie für das **Feststellungsverfahren nach dem Schwerbehindertenrecht (PG I und III)** waren die ermittelten Werte grundsätzlich nachvollziehbar. Die nur in einer Regionalstelle erhobenen Ergebnisse wurden allerdings ohne weitere Anpassungen auf alle anderen Regionalstellen übertragen, auch wenn diese bislang mit weniger Personal auskamen. Zudem erfordern die Änderungsdynamik in diesen Bereichen, zwischenzeitliche Ablaufoptimierungen und verbesserte IT-Unterstützung eine Evaluierung der erhobenen Personalbedarfskennzahlen. Der ORH hält es für notwendig, durch weitere verwaltungsinterne Regelungen, Änderungen bei der Widerspruchsbearbeitung, Ausbau der Unterstützung mit IT-Technik, Benchmarking und Controlling zusätzliche Effizienzreserven zu erschließen.

- Für den Bereich Integrationsamt (PG IV) führten die für wesentliche Tätigkeiten ermittelten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten multipliziert mit den Fallzahlen zu einem gegenüber dem eingesetzten Personal um rd. 20 % höheren Personalbedarf. Die zugrunde gelegten Fallarten umfassten dabei sehr langwierige und zeitaufwendige Arbeitsvorgänge und waren zu undifferenziert, um den notwendigen Personalbedarf innerhalb eines dreiwöchigen Aufschreibzeitraums zuverlässig ermitteln zu können. Im Hinblick auf laufende Optimierungsmaßnahmen, aber auch, weil das eingesetzte Personal die Aufgaben bisher zufriedenstellend erfüllte, hält der ORH eine Überprüfung der Kennzahlen für geboten.

- Im Bereich **Zentrale Aufgaben (PG IX)** wurde der Bedarf für das Personal der Inneren Dienste zu großzügig ermittelt. Auf der Basis der Verhältniszahlen aller Regionalstellen wurde als Benchmark der Durchschnitt der „drei Besten“ noch mit dem Gesamtdurchschnitt aller Regionalstellen gemittelt. Die als Benchmark maßgebende Kennzahl lag damit nahe am Durchschnitt aller Regionalstellen. Das Wesen eines Benchmarks ging damit verloren. Nach Auffassung des ORH ist für die Personalbemessung eine Orientierung an den „drei Besten“ eine bewährte und ausreichende Grundlage. „Passive Kräfte“, wie beurlaubtes, abgeordnetes oder freigestelltes Personal sind dabei auszuklammern. Der Personalbedarf wäre danach in der PG IX um 14 Vollzeitstellen niedriger.

Die bei der Untersuchung 2008 ermittelten Kennzahlen für die Bedarfsermittlung sind daher zumindest teilweise nicht belastbar und führen dazu, einen überhöhten Personalbedarf auszuweisen. Der ausgewiesene Personalbedarf wäre daher unter Berücksichtigung der Feststellungen des ORH insgesamt zu überprüfen.

25.2.3 Aufgabenentwicklung und Deregulierung

Die Neuorganisation des ZBFS und das Einsparziel waren insbesondere verbunden mit dem Leitgedanken Aufgabenabbau und Deregulierung von Rechtsvorschriften. Die entsprechenden Ankündigungen wurden allerdings überwiegend nicht realisiert, wie folgende Beispiele zeigen:

Im Bereich **Familienförderung (PG I)** hat die Einführung des BEEG zum 01.01.2007 ebenso wie die Umstellung des BayLErzGG zu einem deutlich höheren Vollzugsaufwand geführt. Vor allem durch die Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung und die Einführung von Partnermonaten hat sich der Personalbedarf deutlich erhöht. Er stieg von rd. 180 Kräften in 2006 auf 278 Kräfte in 2010.



Im Bereich **Schwerbehindertenrecht - Feststellungsverfahren (PG III)** gab es eine Vielzahl von konkreten Vorschlägen der Verwaltung zum Aufgabenabbau, die beträchtliche Einsparungen zur Folge hätten. Zu nennen sind hier beispielsweise eine Reduzierung der Stafflung des Grades der Behinderung, Einführung einer Eigenbeteiligung an den Verfahrenskosten und Ergänzung des Amtsermittlungsprinzips bei der Sachaufklärung durch verstärkte Mitwirkungspflichten der Verfahrensbeteiligten. Die Auswirkungen auf den Personalbedarf hat das ZBFS mit etwa 75 Stellen kalkuliert. Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde die Änderung bundesrechtlicher Vorschriften erfordern und konnte auf Bundesebene bislang nicht erreicht werden.

Zudem haben sich in diesem Bereich die für die Arbeitsbelastung hauptsächlich maßgebenden Fallzahlen (Erstanträge, Anträge auf Neufeststellung, Widersprüche) erhöht. Im Zeitraum 2000 bis 2010 sind die Eingangszahlen um rd. 30 % von jährlich 241.200 auf 315.500 Vorgänge angestiegen. Seit Inkrafttreten der Neuorganisation 2005 beträgt die Steigerung 20 %.

Im Bereich **Integrationsämter (PG IV)** konnten nach der Umressortierung der Aufgabenvollzug vereinheitlicht und die Verfahrensabläufe optimiert werden. Der verstärkte Personaleinsatz in der Zentrale für Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben (8,5 VZK) hat bisher zu keinen Rationalisierungseffekten bei den Regionalstellen geführt. Anstelle von Aufgabenreduzierungen haben sich auch hier durch Rechtsänderungen neue Anforderungen ergeben. Zu nennen sind beispielsweise das Bund-Länder-Programm „Job 4000“, das Programm des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung „Initiative Inklusion“ sowie § 34a SGB IX (Unterstützte Beschäftigung).

25.2.4 Weitere Prüfungsergebnisse

Obwohl das ZBFS als einheitliche Landesbehörde geschaffen wurde, werden die Zentrale und die Regionalstellen als weitgehend selbstständig agierende Dienststellen geführt. Am Dienort Bayreuth befinden sich auf demselben Anwesen sowohl ein Großteil der Zentrale als auch die Regionalstelle Oberfranken. Insbesondere in den Bereichen Ärztlicher Dienst und Zentrale Aufgaben bestehen enge Verflechtungen. Durch eine Zusammenlegung und Verschmelzung der Teams der Zentrale mit der Regionalstelle könnten Synergieeffekte erzielt werden.

Die 2007 fusionierte Regionalstelle Oberbayern ist weiterhin auf zwei Dienstgebäude in München verteilt. Durch eine Zusammenführung der Dienststellen in einem Gebäude und ggf. eine Verlagerung an einen anderen Standort in München könnten Doppelstrukturen und Verwaltungschwierigkeiten vermieden und weitere Synergieeffekte und Kosteneinsparungen realisiert werden.

Das ehemals eigenständige Bayerische Landesjugendamt wurde als PG II in das ZBFS eingegliedert. Diese Produktgruppe weist noch immer wesentliche Merkmale einer selbstständigen Behörde auf und ist am Dienstort München, von anderen Organisationseinheiten des ZBFS räumlich getrennt, in angemieteten Räumen untergebracht. Falls die PG II auf Dauer am Dienstort München verbleiben soll, müsste sie zumindest räumlich in die Regionalstelle Oberbayern integriert werden. Das in der PG II bestehende Verwaltungsteam mit 6 VZK könnte dadurch eingespart werden.

Beim Vollzug des Sozialen Entschädigungsrechts (PG V) werden die notwendigen Bearbeitungskapazitäten überwiegend noch flächendeckend in allen Regionalstellen vorgehalten. Die Zahl der versorgungsberechtigten Kriegsoffer wird weiter zurückgehen. Die Rechtsmaterie ist komplex. Mittelfristig kann der Aufgabenvollzug auf weniger Regionalstellen konzentriert werden.

25.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass durch die 2005 beschlossene hohe Einsparverpflichtung von 30 % (540 Stellen) das ZBFS seit seiner Errichtung gezwungen sei, jegliche Synergie zur Erbringung der Einsparverpflichtung zu nutzen. Rechtsänderungen und angestrebte, bisher aufgrund fehlender Mehrheit im Bund nicht verwirklichte Rechtsvereinfachungen würden allerdings die Umsetzung erschweren. Hinzu komme, dass das ZBFS seit 2005 auch wesentliche Aufgabenmehrungen zu verkraften habe. Beispielsweise hätten der komplexere Vollzug des BEEG und die stetige Antragssteigerung im SGB IX stellenmäßig nicht ausgeglichen werden können. Das Sozialministerium stehe deshalb den Vorschlägen des ORH zur Gewinnung weiterer Synergien sehr offen gegenüber. Das ZBFS habe nicht zuletzt deshalb bis 2011 242 Stellen einsparen können und liege damit im Schnitt der jährlich rechnerisch notwendigen 37 Stelleneinsparungen.

25.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH stellt das Ziel der Verwaltungsreform, beim ZBFS 540 Stellen einzusparen, nicht infrage. Mit der Einsparung von bislang 242 Stellen liegt das ZBFS im zeitlichen Rahmen der Vorgaben. Der ORH hat bei seiner Prüfung weitere Möglichkeiten zum Stellenabbau aufgezeigt. So können beispielsweise durch Verzicht auf das Vier-Augen-Prinzip und Einführung einer Stichprobenkontrolle, Neuregelung der Widerspruchsbearbeitung, Aufgabenabschichtung auf kostengünstigere Funktionsebenen sowie weitergehende Konzentration von Aufgaben auf spezialisierte Einheiten noch ganz erhebliche Einsparungen erzielt werden.



Bei dem Ziel Aufgaben abzubauen, sieht der ORH einen deutlichen Rückstand. Insbesondere sollte bei der Ausgestaltung von Rechtsvorschriften auch im Sozialbereich stärker auf den damit zusammenhängenden Vollzugsaufwand geachtet werden. Durch einfache nachvollziehbare Regelungen mit wenig Ausnahmetatbeständen und entsprechenden Deregulierungen lassen sich Personal und damit auch Personalkosten einsparen. Hier sind insbesondere die am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten gefordert. Auch bei Bundesgesetzen haben die Länder Möglichkeiten, ihren Einfluss geltend zu machen.





STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT

26 Krankenhausplanung am Bedarf ausrichten

(Kap. 13 10 TG 71 und 72)

Die Krankenhausplanung in Bayern trägt der Veränderung der Rahmenbedingungen nicht ausreichend Rechnung. Die Bettenauslastung ist von 1991 bis 2010 von 84,6 auf 76,9 % zurückgegangen. Der ORH fordert, Überkapazitäten abzubauen und die Krankenhausplanung stärker am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Dadurch könnten die Investitionsmittel gezielter eingesetzt werden.

Der ORH hat die Entwicklung der Krankenhausplanung in Bayern untersucht.

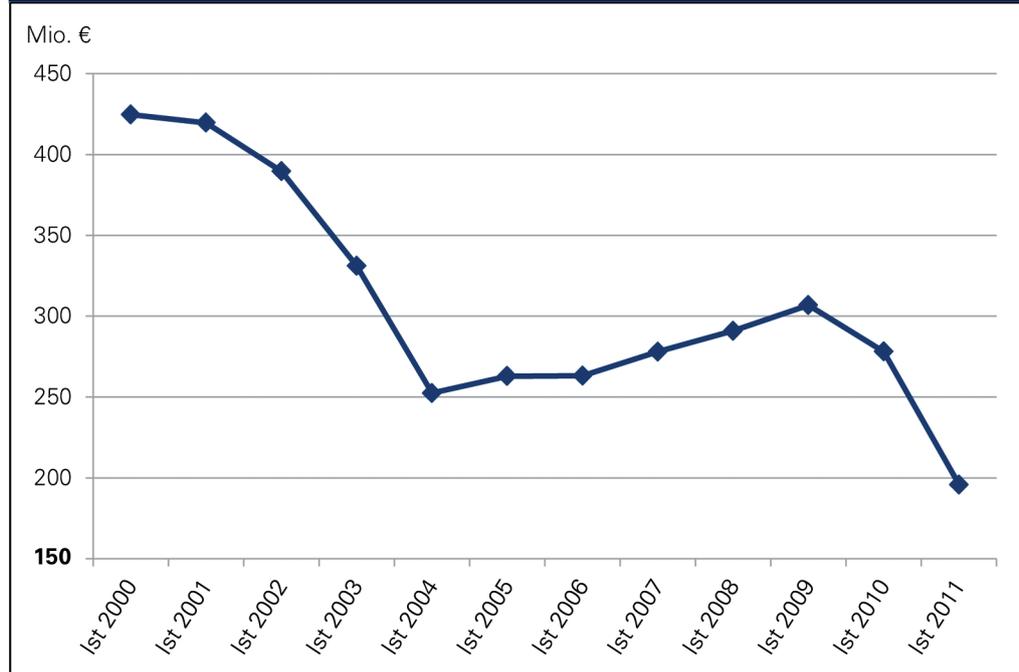
26.1 Ausgangslage

Der Krankenhausplan soll die für die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung erforderlichen Krankenhäuser nach Standort, Zahl der Betten und teilstationären Plätzen, Fachrichtungen sowie Versorgungsstufen darstellen (Art. 4 Abs. 1 Bayerisches Krankenhausgesetz - BayKrG). Ein Krankenhaus ist bedarfsgerecht, wenn es zur Deckung des in seinem Einzugsgebiet vorhandenen Bedarfs notwendig und geeignet ist, d. h. seine Aufgabe medizinisch leistungsfähig und wirtschaftlich wahrnehmen kann (Art. 5 Abs. 1 BayKrG).

Ist ein Krankenhaus nicht mehr bedarfsnotwendig oder medizinisch leistungsfähig, ist es aus dem Krankenhausplan herauszunehmen oder die Zahl der geförderten Betten und Plätze sowie der aufgenommenen Fachrichtungen dem Bedarf entsprechend zu korrigieren (Art. 5 Abs. 2 BayKrG).

Staatlich gefördert werden nach BayKrG alle Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan aufgenommen sind (Plankrankenhäuser). Universitätsklinika werden gesondert nach den landesrechtlichen Hochschulbauvorschriften gefördert; Vertragskrankenhäuser erhalten keine Förderungen. In Bayern wurden 2010 insgesamt 76,9 % der 373 Krankenhäuser und 86,0 % der Betten nach dem BayKrG gefördert (werden die fünf Universitätsklinika einbezogen, wurden 95,0 % der Betten gefördert).⁹⁰ Die Mittel für die Förderungen nach dem BayKrG werden vom Staat und den Kommunen je zur Hälfte aufgebracht (Art. 10b FAG). Die Krankenhäuser erhalten Investitionsförderungen (z. B. für Baumaßnahmen und Großgeräte) und pauschale Förderungen für Sachaufwand. Während die pauschalen Förderungen relativ konstant blieben (knapp 200 Mio. € pro Jahr), sanken die Investitionsförderungen. Lagen sie 2000 bei 425 Mio. € pro Jahr, sind es aktuell 196 Mio. € jährlich (vgl. nachfolgende Abbildung).

⁹⁰ Statistisches Bundesamt: Grunddaten der Krankenhäuser - Fachserie 12 Reihe 6.1.1 (2010), TNr. 2.1.



Die Verpflichtung, Krankenhauspläne und Investitionsprogramme aufzustellen, gibt es in allen Ländern. Bayern ist neben Niedersachsen allerdings das einzige Land, das jährliche Krankenhauspläne erstellt. Zuständig dafür ist das Gesundheitsministerium.

26.2 Prüfungsfeststellungen

26.2.1 Bettenauslastung

Die Krankenhauslandschaft hat sich in Deutschland in den letzten 20 Jahren stark verändert. Die Bettenauslastung und auch die Zahl der Betten verringerten sich infolge des geänderten Marktumfelds (z. B. Abrechnung nach Diagnosebezogenen Fallgruppen - DRG-System, kürzere Verweildauer, verstärkte Mobilität der Patienten und damit zunehmender Wettbewerbsdruck, rückläufige Investitionsförderung) deutlich. Das Gesundheitsministerium strebt eine Bettenauslastung von 85 % (Sollwert) an.

Der Rückgang der Bettenauslastung - bezogen auf alle Krankenhäuser - ist in Bayern höher als im Bundesdurchschnitt. Ging die durchschnittliche Bettenauslastung bundesweit von 84,1 % in 1991 um 6,7 %-Punkte auf 77,4 % in 2010 zurück, war in Bayern im gleichen Zeitraum ein Rückgang um 7,7 %-Punkte von 84,6 auf 76,9 % zu verzeichnen.⁹¹ In der Bettenauslastung nimmt Bayern 2010 mit 76,9 % lediglich den 10. Platz ein.

⁹¹ Statistisches Bundesamt: Grunddaten der Krankenhäuser - Fachserie 12 Reihe 6.1.1 (2010), TNr. 2.2.



Seit 2008 hat sich in Bayern trotz der rückläufigen Auslastung die Zahl der Betten kaum verändert. Sie lag Anfang 2012 bei rd. 74.000 Betten, davon rd. 65.000 Betten in Plankrankenhäusern und 7.000 Betten in Universitätsklinika.

Ausgehend von dem Soll-Auslastungswert von 85 % sind allein bei den Plankrankenhäusern rd. 6.000 Betten überflüssig. Nach Auffassung des ORH muss die rückläufige Bettenauslastung Konsequenzen in der Krankenhausplanung und auf die Anzahl der geförderten Betten haben.

26.2.2 Auslastung nach Fachrichtungen

Der ORH hat festgestellt, dass es bei der durchschnittlichen Bettennutzung große Unterschiede in den einzelnen Fachrichtungen gibt. Sehr gut ausgelastet sind z. B. die psychiatrischen Fachrichtungen (Psychiatrie, Psychosomatik, Kinder- und Jugendpsychiatrie) mit einer Auslastung zwischen 93,4 und 96,2 %. Bei anderen Fachrichtungen, darunter die größeren Fachrichtungen Gynäkologie und Geburtshilfe sowie Orthopädie, liegt die durchschnittliche Bettennutzung zwischen 53,1 und 67,8 %.⁹²

Der ORH hält es für geboten, die unterschiedliche Auslastung der einzelnen Fachrichtungen bei der Krankenhausplanung zu berücksichtigen.

Das Gesundheitsministerium weist darauf hin, dass die Krankenhausplanung in Bayern als Rahmenplanung ausgestaltet sei. Die Bettenzahlen nach Fachrichtungen seien nicht Gegenstand der an die Krankenhausträger ergehenden Feststellungsbescheide. Die im Anhang zum Krankenhausplan für jedes Krankenhaus enthaltene Aufteilung der Bettenzahlen nach Fachrichtungen gebe somit nicht den Inhalt planerischer Feststellungen wieder, sondern erfolge auf den von den Trägern gemeldeten Bettenzahlen.

Aus der Sicht des ORH kann die unterschiedliche Auslastung der Fachrichtungen dennoch berücksichtigt werden, wie die Planungsvorlagen zeigen. Dort werden sowohl die Gesamtbettenzahlen als auch die Bettenzahlen nach Fachrichtungen mit Fallzahlen, durchschnittlicher Verweildauer und durchschnittlicher Auslastung dargestellt. Sogar das Angebotspektrum einschließlich der Auslastung nach Fachrichtungen benachbarter Kliniken fließt in die Bewertungen ein.

Auslastungsschwache, aber bettenstarke Fachrichtungen sollten künftig kritischer in der Krankenhausplanung hinterfragt werden. Dabei sind alle Alternativen bis hin zu einer Herausnahme einzelner Fachrichtungen eines Krankenhauses in Betracht zu ziehen.

26.2.3 Bettennutzungsrichtwert

Der Soll-Auslastungswert von 85 % wurde jahrzehntelang erreicht, die Bettenauslastung lag von 1972 bis 2002 im Durchschnitt bei 84,1 %. Ab 2003 sank die durchschnittliche Bettenauslastung auf bis zu 74,0 % und lag 2010 bei 76,9 %. Dies ist insbesondere eine Folge der Einführung des DRG-Systems.

⁹² Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Krankenhausstatistik 2010.

Der ORH ist der Auffassung, dass bei sinkender Bettenauslastung die Zahl der Betten reduziert werden sollte. Das Gesundheitsministerium sollte dazu zeitnah fachgerechte Vorschläge erarbeiten.

Das Gesundheitsministerium hat angekündigt, verschiedene Möglichkeiten für Anpassungen beim Bettennutzungsrichtwert zu erarbeiten. In den psychiatrischen Fachrichtungen werde bei Bedarfsfeststellungen bereits ein Richtwert von 90 % zugrunde gelegt. In den Fachrichtungen Kinder- und Jugendmedizin sowie Kinderchirurgie werde ein Auslastungswert von 70 % als sachgerecht angesehen; dies sei im Krankenhausplan zum 01.01.2012 aufgenommen worden. Welche weiteren Lösungen sich noch als zweckmäßig erweisen, bedürfe eingehender Prüfungen.

Der ORH hält es für notwendig, grundsätzlich den Richtwert von 85 % beizubehalten. Ein notwendiger Abbau von Betten sollte nicht durch eine Absenkung des Richtwerts umgangen werden.

26.2.4 Auslastung nach Versorgungsstufen

Die Auslastung eines Krankenhauses zeigt eine deutliche Korrelation mit der Versorgungsstufe. Je höher die Versorgungsstufe, desto besser ist die Bettenauslastung. In 2010 lagen 47 % der Krankenhäuser der Grundversorgung (Versorgungsstufe I) bei einer Auslastung von unter 70 %, in der höchsten Versorgungsstufe (III und Hochschulkliniken) kein einziges Krankenhaus.

Auslastung nach Versorgungsstufen							
Plankrankenhäuser nach Art und Versorgungsstufen	Anzahl	Davon Auslastung					
		unter 60 %		unter 70 %		unter 75 %	
		Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)
VSt III und HS-Kliniken	13	0		0		2	15
VSt II	33	0		2	6	15	45
VSt I (Grundversorgung)	165	21	13	78	47	115	70

Tabelle 30

In der Versorgungsstufe I sieht der ORH erheblichen Anpassungsbedarf, der im Rahmen der Krankenhausplanung zügig vollzogen werden sollte.

Das Gesundheitsministerium führt hierzu aus, es überprüfe jährlich anhand der tatsächlichen Auslastungswerte der Krankenhäuser, ob deren in den Krankenhausplan aufgenommene Bettenzahl noch bedarfsnotwendig sei. Ergebe sich über einen mehrjährigen Zeitraum, dass dies nicht mehr der Fall sei, trete das Gesundheitsministerium wegen einer Bettenzahlverringerung an den Krankenhausträger heran. Gerade der in Bayern existierende jährliche Krankenhausbedarfsplan sei vorteilhaft, da eine Bedarfsplanung von mehrjähriger Gültigkeit die Flexibilität bei der Reaktion auf Veränderungen in der Bedarfssituation zu stark beeinträchtigen würde. Bedarfsveränderungen müsse rasch Rechnung getragen werden.



Nach Auffassung des ORH wirkt sich insbesondere die stark zunehmende Mobilität der Patienten auf die Krankenhauswahl aus. Hinzu kommt die Konzentration von speziellen Versorgungsangeboten bei Krankenhäusern höherer Versorgungsstufe. Diese Aspekte bestimmen heute den Bedarf an Kapazitäten und Fachrichtungen an den einzelnen Krankenhausstandorten. Bedarfsberechnungen auf Grundlage von Einwohnerzahlen und -prognosen sind nicht mehr ausreichend. Der Grundsatz einer wohnortnahen Krankenhausversorgung darf notwendige Korrekturen nicht verhindern.

Die Veränderungen der letzten Jahre haben zu wenig zu entsprechenden planerischen Konsequenzen geführt, wie der hohe Anteil von Krankenhäusern der Grundversorgung mit geringer Bettenauslastung zeigt. Der ORH sieht dringenden Handlungsbedarf.

26.2.5 Spezialkliniken für Lungen- und Bronchialheilkunde

In sechs Spezialkliniken für Lungen- und Bronchialheilkunde mit 790 Betten, ursprünglich zur Behandlung der meldepflichtigen Infektionskrankheit TBC geschaffen, ist die Auslastung von 1998 bis 2009 zurückgegangen. Bei nahezu unveränderten Betten- und Fallzahlen reduzierte sich die durchschnittliche Verweildauer von 13 auf 7,4 Tage (- 43 %) und die durchschnittliche Bettenauslastung von 81,2 auf 63,5 %.

Die Behandlungsfälle für TBC sanken seit 2000 um 54 % auf 812 Behandlungsfälle in 2010. Davon wurden nur 45 % in den Spezialkliniken behandelt, die übrigen an weiteren 111 Krankenhäusern. Von den Fällen mit Operation entfielen nur 23 % auf die Spezialkliniken.

Der ORH empfiehlt, die Überkapazitäten abzubauen und sich auf weniger Standorte zu konzentrieren.

Das Gesundheitsministerium stimmt zu, dass auch bei den Spezialkliniken Bettenanpassungen notwendig werden könnten. Es sei aber zu berücksichtigen, dass sie als Fachkrankenhäuser im Rahmen eines speziellen Versorgungsauftrags für die Behandlung isolierpflichtiger TBC-Patienten zuständig seien. Im Zuge starker Schwankungen (z. B. variierende Zuwanderung von Migranten) müssen sie auch für ein mögliches größeres Patientenaufkommen Bettenkapazitäten vorhalten, auch wenn diese für einen Großteil des Jahres weniger genutzt würden.

Der ORH hält an seiner Auffassung fest. Er weist darauf hin, dass bereits bisher größtenteils andere Krankenhäuser die melde- und isolierpflichtige Infektionskrankheit behandeln.

26.3 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die staatliche Verpflichtung, die stationäre Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, bedeutet nicht, teure Überkapazitäten vorzuhalten. Der Wettbewerb der Krankenhäuser ist gestiegen, freie Krankenhauswahl, höhere Mobilität der Patienten und

Verringerung der Verweildauer beeinflussen die Belegung und damit die Auslastung der Krankenhäuser. Die Krankenhausplanung hat diesen Veränderungen in den letzten Jahren nicht ausreichend Rechnung getragen.

Ist ein Krankenhaus oder eine angebotene Fachrichtung nicht mehr bedarfsnotwendig, ist der Krankenhausplan entsprechend zu korrigieren (Reduzierung der Zahl der geförderten Betten bzw. der Fachrichtungen).

Die derzeitige einjährige Krankenhausplanung ist nicht mehr effektiv, sie hat zu keiner erkennbaren flexiblen Anpassung an den Bedarf geführt. Der ORH hält deshalb eine Umstellung auf eine mehrjährige Krankenhausplanung für sinnvoll und ausreichend. Dadurch ließen sich auch strategische Ziele der Krankenhausplanung klarer formulieren und besser umsetzen.

26.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Gesundheitsministerium weist darauf hin, dass die Krankenhausplanung auf Veränderungen beim Bedarf an Krankenhauskapazitäten reagiere, sich vorrangig an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiere und Überkapazitäten kontinuierlich abbaue. Bedarfsberechnungen auf der Grundlage von Einwohnerzahlen und -prognosen seien schon seit vielen Jahren nicht das maßgebliche Kriterium. Die Krankenhausplanung habe jedoch auch für ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot in der Form zu sorgen, dass Krankenhäuser in allen Landesteilen im Rahmen des abgestuften Versorgungssystems flächendeckend zur Verfügung stehen. Die Vorgaben der Effektivität und Wirtschaftlichkeit sowie der Flächendeckung könnten im Einzelfall in einen Zielkonflikt zueinander geraten.

Zum Bettennutzungsrichtwert merkt das Gesundheitsministerium an, dass eine Änderung nicht das Ziel habe, einen sachlich gerechtfertigten Bettenabbau zu umgehen, sondern die für die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung notwendige Vorhaltung von Krankenhauskapazitäten zu gewährleisten. Es werde auch weiterhin die sich aus der Bedarfsentwicklung ergebende notwendige Anpassung bei Bettenkapazitäten vornehmen. Dies gelte unabhängig von der Versorgungsstufe des Krankenhauses. Der Grundsatz einer noch ausreichend wohnortnahen Krankenhausversorgung könne aber nicht aufgegeben werden. Bei schlecht ausgelasteten Krankenhäusern müsse in jedem Einzelfall zusammen mit den Krankenhausträgern, aber auch den Krankenkassen geprüft werden, wie durch eine Aufgabenverteilung zwischen mehreren Krankenhäusern noch eine insgesamt gesehen ausreichende Flächendeckung in der stationären Grundversorgung zu erreichen sei.

Bei den Spezialkliniken für Lungen- und Bronchialheilkunde sei bereits ein weiterer Bettenabbau vollzogen. Eine Konzentration auf weniger Standorte sei allerdings nur im Einvernehmen mit den Trägern möglich und unter der Voraussetzung, dass der bedarfsnotwendige Versorgungsauftrag von einem anderen Krankenhaus gewährleistet werden könne.



Insgesamt könne das Ministerium die Auffassung des ORH, es habe den Veränderungen im Krankenhausbereich nicht ausreichend Rechnung getragen, nicht teilen. Auch sei eine Umstellung auf eine mehrjährige Krankenhausplanung nicht sachgerecht, da sich zwar strategische Ziele theoretisch klarer formulieren ließen, eine bessere Versorgung aber nicht erreicht würde.

26.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass die Krankenhausplanung an die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst werden müsste. Die jährliche Planungsperiode hat bisher zu keiner erkennbaren Flexibilität geführt. Eine besser fokussierte Planung ermöglicht einen zielgenaueren Mitteleinsatz auf leistungsfähige Häuser.

Das Ministerium sollte ein tragfähiges Konzept erarbeiten und zügig die erforderlichen Anpassungen vornehmen.

27 Neuordnung des landgerichtsärztlichen Dienstes notwendig

(Kap. 12 40)

Für die 39 Landgerichtsärzte sind vier Staatsministerien zuständig. Dies verursacht hohen Abstimmungsaufwand und erschwert eine wirkungsvolle Aufsicht sowie effektive Strukturen. Die Landgerichtsärzte sind vielfach nicht ausgelastet.

Der ORH hat Zweifel, ob die Landgerichtsärzte mit den jetzigen Aufgaben überhaupt notwendig sind. Die Staatsregierung muss ein zukunftsorientiertes Konzept zur Neugestaltung des landgerichtsärztlichen Dienstes entwickeln. Dabei ist auch die Privatisierung von Aufgaben zu prüfen.

Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach hat in den Jahren 2010 und 2011 die Organisation und Wirtschaftlichkeit des gerichtsärztlichen Dienstes bei den Landgerichten über einen Zeitraum von drei Jahren (2007 bis 2009) geprüft.

27.1 Ausgangslage

In Bayern sind bei 22 Landgerichten Landgerichtsärzte als eigenständige Dienststellen eingerichtet und mit 39 Landgerichtsärzten besetzt. Die Ärzte sind je nach fachlicher Ausrichtung entweder als Rechtsmediziner (z. B. zur hoheitlichen Aufgabe⁹³ der Leichenöffnungen) oder auch als Psychiater/Nervenärzte (z. B. für Begutachtungen in Schuldfähigkeits- und Betreuungsfragen) tätig. Die Gerichte sind bei der Einholung von Gutachten aber nicht verpflichtet, die Landgerichtsärzte als Gutachter zu bestellen. In Landgerichtsbezirken, in denen keine Landgerichtsärzte der jeweils benötigten fachlichen Ausrichtung bestellt sind, werden die notwendigen Gutachten entweder durch Private oder

⁹³ Vgl. §§ 87 ff. Strafprozeßordnung.

sonstige öffentliche Einrichtungen (insbesondere Hochschulinstitute) im notwendigen Umfang erbracht, z. B. durch die drei Rechtsmedizinischen Institute an den Hochschulen.⁹⁴

Diese Organisation der ärztlichen Dienste für Gerichtsaufgaben hat in Bayern eine lange, 200-jährige Tradition; sie hat sich aber außerhalb Bayerns in keinem anderen Land durchsetzen können.

27.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

27.2.1 Organisation und Dienstaufsicht

Bis 1993 waren das Innenministerium, im Anschluss auch das Arbeits- und Sozialministerium und das frühere Ministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz für den landgerichtsärztlichen Dienst zuständig. Seit 2003 gehören die Landgerichtsärzte zum Bereich des Umwelt- und Gesundheitsministeriums (Gesundheitsministerium); ihre Stellen sind hier veranschlagt.

Das Justizministerium stellt 21 Mitarbeiter für die Verwaltung der landgerichtsärztlichen Dienststellen; es trägt zudem die Sach- und Unterbringungskosten.

Zwei der Landgerichtsärzte sind dem Institut für Rechtsmedizin der Ludwig-Maximilians-Universität München zugeordnet. Zusätzlich wurde der Institutsleiter zum Landgerichtsarzt bestellt. Das Institut für Rechtsmedizin gehört aber zum Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums.

Die Dienstaufsicht üben die Regierungen (Ressortzuständigkeit des Innenministeriums) aus.

Sie beschränkte sich dabei auf turnusmäßige Besichtigungen. Nur zwei Regierungen führten sie zeitnah durch, fünf Regierungen z. T. seit über 20 Jahren nicht mehr. Die Regelung der Dienstaufsicht für den landgerichtsärztlichen Dienst ist Aufgabe des Gesundheitsministeriums. Tatsächlich hat das Gesundheitsministerium dazu jedoch keine geeigneten Vorgaben gemacht.

Die Landgerichtsärzte verursachten im Untersuchungszeitraum Personalvollkosten von 10 Mio. €. Nicht enthalten sind die Dienststellen in Coburg und Traunstein, da diese die Kostenvormerkungen nicht mitteilen konnten. Für die Verwaltungsmitarbeiter bei den Dienststellen wurden weitere 2,7 Mio. € aufgewendet. Die in Rechnung gestellten Leistungen beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 6,8 Mio. €.

⁹⁴ ORH-Bericht 2012 TNr. 19.



27.2.2 Auslastung und Ausstattung

Die Tagebuchaufzeichnungen der Landgerichtsärzte sind ein obligatorischer Tätigkeitsnachweis für die gerichtsärztlichen Dienststellen und müssen bei ordnungsgemäßer Führung wesentliche Grundlage für die Dienstaufsicht sein. Sie waren allerdings häufig unvollständig oder fehlten gänzlich.

So konnte die Auslastung der Landgerichtsärzte nur bei 27 Ärzten anhand der elektronisch oder schriftlich geführten Tagebücher geprüft werden. Danach erreichten nur 3 Mediziner eine Vollzeit-Auslastung. In 14 Fällen lag die Auslastung nach eigenen Angaben unter einem Drittel bis zu zwei Dritteln einer Vollzeitskraft. Bei 10 Ärzten waren die Angaben nicht ausreichend substantiiert, um sie im Einzelnen nachvollziehen zu können.

Die Auslastung der restlichen 12 Ärzte war wegen fehlender oder ungenügender Aufschreibungen überhaupt nicht überprüfbar.

8 Rechtsmediziner sind auf 7 Dienststellen verteilt; nur 5 davon führten noch Leichenöffnungen durch. Allerdings waren weder die erforderlichen Räumlichkeiten und Einrichtungen noch das notwendige Personal (zweiter Arzt, Präparator) bei den landgerichtsärztlichen Dienststellen vorhanden. Deshalb nutzten sie externe Einrichtungen bei einem Klinikum, einem Friedhof und bei einem Rechtsmedizinischen Institut gegen Bezahlung.

Die ordentlichen Gerichte und Staatsanwaltschaften nahmen die Landgerichtsärzte sehr unterschiedlich in Anspruch. So wurden im Untersuchungszeitraum mehr als 25.000 Gutachtensaufträge erledigt. Über die Hälfte der Aufträge bearbeiteten 6 der 22 landgerichtsärztlichen Dienststellen.

Laut ihren eigenen Aufzeichnungen haben die Rechtsmediziner bei den Landgerichten in drei Jahren nur 10 % aller Leichenöffnungen vorgenommen. Nicht enthalten sind die Landgerichtsärzte beim Institut für Rechtsmedizin in München, weil dort die genaue Zahl der Obduktionen unter Beteiligung der Landgerichtsärzte nicht festgestellt werden konnte. Der Rest verteilte sich auf die drei universitären Institute für Rechtsmedizin in München, Erlangen und Würzburg, die dafür i. d. R. auch besser geeignet sind.

Die Landgerichtsärzte erstellten im Rahmen ihrer Dienstleistung ferner Gutachten für außerbayerische Justizbehörden. Für bayerische Fachgerichte, insbesondere die Sozialgerichte, fehlte ihnen die dienstliche Zuständigkeit. Gleichwohl erstellten Landgerichtsärzte in Nebentätigkeit etliche Gutachten für die Sozialgerichte.

Aus den geprüften Unterlagen ergab sich, dass eine ganze Reihe von Landgerichtsärzten Nebentätigkeiten in nicht unerheblichem Umfang ausübten. Die Genehmigungen erteilen die Regierungen. Der Vollzug der Nebentätigkeitsbestimmungen wies in einigen Fällen offensichtliche Mängel auf. Ferner bestanden Vollzugsdefizite bezüglich der Ent-

geltabführung aus Nebentätigkeiten für die Inanspruchnahme von Einrichtungen, Personal und Material.

Fast jeder Landgerichtsarzt ist sein eigener Dienststellenleiter, der von der Führung von Arbeitszeitaufzeichnungen befreit ist.

27.3 Bewertung des ORH

Aus Sicht des ORH ist der landgerichtsärztliche Dienst insgesamt in seiner bisherigen Form nicht aufrechtzuerhalten. Aus Gründen der Effizienz und Wirtschaftlichkeit sollte der Aufgabenteil der gerichtsärztlichen Dienste, der der klassischen Rechtsmedizin zuzurechnen ist, auf die personell, sachlich und räumlich bestens ausgestatteten Institute für Rechtsmedizin in München, Erlangen und Würzburg übertragen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass für den Freistaat wahrzunehmende Aufgaben grundsätzlich im Hauptamt und nicht im Nebenamt zu erfüllen sind (§ 5 Abs. 1 Bayerische Nebentätigkeitsverordnung bzw. § 5 Abs. 1 Bayerische Hochschullehrer Nebentätigkeitsverordnung).⁹⁵

Nach Auffassung des ORH ist die Zuständigkeit von vier verschiedenen Ressorts ineffizient. Insbesondere kann dadurch die Dienstaufsicht nicht effektiv ausgeübt werden. Das Gesundheitsministerium hat die Anforderungen nicht ausreichend geregelt, und die Regierungen nehmen die Dienstaufsicht nicht ausreichend wahr. Erschwerend kommt aus Sicht des ORH hinzu, dass die meisten landgerichtsärztlichen Dienste als „Einmannbehörden“ geführt werden.

27.4 Stellungnahme des Gesundheitsministeriums

Das Gesundheitsministerium als federführendes Ressort verzichtete auf eine Stellungnahme zum Jahresberichtsentswurf. Es verwies auf ein umfangreiches Konzept zur grundlegenden Neuordnung des landgerichtsärztlichen Dienstes, das noch intern und mit den beteiligten Ressorts abgestimmt werden müsse. Zu den Feststellungen der Rechnungsprüfung in der Prüfungsmitteilung nahm es wie folgt Stellung:

- ▶ Eine Neuorganisation des gerichtsärztlichen Dienstes bei den Landgerichten sei angebracht. Sie bedürfe aber einer intensiven und aufwendigen Abstimmung der vier beteiligten Staatsministerien. Dabei seien die Fragen der künftigen Struktur, der Dienstaufgaben, der Auslastung, der Berechnung des Personalbedarfs und der Fachaufsicht besonders zu berücksichtigen.

Es sei beabsichtigt, im Rahmen der Neuorganisation der landgerichtsärztlichen Dienststellen eine Zusammenfassung und Eingliederung von kleinen Dienststellen in größere Einheiten vorzunehmen. Im Gespräch sei eine organisatorische Orientierung an den 3 Oberlandesgerichten München, Nürnberg und Bamberg unter Beibehaltung

⁹⁵ Vgl. ORH-Bericht 2012 TNr. 19.



von 13 Außenstellen. Die Einbindung in die unteren Behörden der Gesundheitsverwaltung sei nicht zweckmäßig. Dort sei zu erwarten, dass aufgrund der Vielzahl der Ämter und der in der Folge auftretenden Zersplitterung Probleme der Dienst- und Fachaufsicht und der Vertretung auftreten könnten.

Grundsätzlich sei der Kritik an der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung der Ärzte für Rechtsmedizin zuzustimmen. Eine Übertragung des rechtsmedizinischen Anteils auf die drei Institute für Rechtsmedizin werde derzeit geprüft. Weiterführende konzeptionelle Planungen würden mit dem gleichfalls betroffenen Justizministerium sowie mit dem Wissenschaftsministerium abgestimmt.

Für die Erstellung eines Konzeptes zur Neuorganisation sei aber noch Zeit erforderlich.

- ▶ Eine fachliche Aufsicht der landgerichtsärztlichen Tätigkeit sei aufgrund unzureichender Fachkenntnis aufseiten der Regierungen kaum möglich und finde deshalb nur unzureichend statt. Inhalt und Tiefe der zukünftigen Überprüfungen durch die Regierungen würden vom Gesundheitsministerium in Abstimmung mit dem Justizministerium verbindlich festgelegt.
- ▶ Die erlassenen Kriterien zu Form und Inhalt der Tagebuch-Führung seien nicht komplett umgesetzt worden. Die Heterogenität und Unvollständigkeit der Datenerfassung erschwere die Überprüfbarkeit der gerichtsärztlichen Dienststellen.
- ▶ Die selbst geführten Tagebücher der Landgerichtsärzte seien zur Ermittlung ihrer Arbeitsbelastung ungeeignet. Im Gegensatz zur kostendeckenden Rechnungsstellung privater Sachverständiger herrsche bei den Landgerichtsärzten traditionell maßvolle Zurückhaltung. Die vorwiegend festgesetzte Honorargruppe M2 entspreche nicht der Realität. Den Landgerichtsärzten sei auch nicht bewusst gewesen, dass ihre Aufzeichnungen die Grundlage für die Berechnung der Arbeitsbelastung bilden könnten. Deshalb seien viele Tätigkeiten und insbesondere auch Vor- und Nachbereitungen von Gutachten nicht erfasst worden.

Eigene Erhebungen, die von den Regierungen auf Plausibilität geprüft und vom Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit ausgewertet worden seien, hätten eine höhere Zahl an bearbeiteten Gutachtensaufträgen als die Auswertung der eigenen Tagebücher der Landgerichtsärzte durch die Rechnungsprüfung ergeben. Das Gesundheitsministerium führt dies auf die unterschiedlichen Erhebungsmethoden zurück. Daher sei es erforderlich, in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium ein einheitliches Erfassungssystem für die Aufgaben der gerichtsärztlichen Dienststellen einzuführen. Dann könnten auch valide Daten zur Personalauslastung gewonnen werden.

- ▶ Das Gesundheitsministerium habe über die zuständigen Regierungen die Nebentätigkeiten der Landgerichtsärzte prüfen lassen. Dies habe in einigen Fällen zur Nachberechnung von Nutzungsentgelten bzw. zur Klarstellung von Nebentätigkeitsgenehmigungen geführt. In anderen Fällen seien die Ermittlungen noch offen.
- ▶ Die Erstattung von Gutachten für Sozialgerichte als Teil des Hauptamtes erscheine nicht erfolgversprechend. Dies liege an der fehlenden medizinischen Sachkunde der Landgerichtsärzte.

27.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Überlegungen des Gesundheitsministeriums zur Neuorganisation gehen nach Auffassung des ORH nicht weit genug. Die Prüfung hat Zweifel ergeben, ob die Landgerichtsärzte mit den jetzigen Aufgaben überhaupt notwendig sind. Der ORH hält an seiner Forderung fest, dass der Aufgabenteil der gerichtsärztlichen Dienste, der der klassischen Rechtsmedizin zuzurechnen ist, auf die Institute für Rechtsmedizin zu verlagern ist.

Ob die verbleibenden Aufgaben ein Konzept mit 3 zentralen Dienststellen und 13 Außenstellen rechtfertigen, hält der ORH für zweifelhaft. Für diesen Aufgabenteil sollte auch die Möglichkeit der Privatisierung geprüft werden.

28 Klimaschutz: Defizite bei der Renaturierung von Mooren

(Kap. 13 31 Tit. 547 78, Kap. 12 04 TG 72)

 **Die Mittel für Moorrenaturierungen aus dem Klimaprogramm Bayern (KLIP) 2020 wurden ohne Schwerpunktsetzung, ohne Koordinierung und überwiegend für Grunderwerb eingesetzt. Staatliche Moorflächen wurden nicht ausreichend einbezogen. Mit den Mitteln hätte deutlich mehr für den Klimaschutz erreicht werden können.**

Der ORH hat 2011 und 2012 zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach beim Umweltministerium und den Regierungen 20 Maßnahmen zur Renaturierung von Mooren geprüft. Neben der ordnungsgemäßen Abwicklung der Maßnahmen wurde untersucht, inwieweit ein wirtschaftlicher Einsatz der Mittel aus KLIP 2020 erfolgte.

28.1 Ausgangslage

2007 hat die Staatsregierung das KLIP 2020 beschlossen. Ziele sind die Minderung von Treibhausgasen, die Anpassung an den Klimawandel und die Förderung von Forschung und Entwicklung zum Klimawandel. Als Teil des KLIP sind unter dem Thema „Anpassung an den Klimawandel“ als Maßnahme „Vorkehrungen zum Erhalt natürlicher Kohlenstoffsenken“ genannt. Hierzu zählt auch die Renaturierung von Mooren. Durch diese Maßnahmen soll in erster Linie CO₂ in Mooren gebunden werden.



In Bayern gibt es nach Angaben des Landesamtes für Umwelt eine Gesamtfläche mooriger Böden von rd. 220.000 ha.⁹⁶ In Mooren werden erhebliche Mengen Kohlenstoff in Form von abgestorbenem Pflanzenmaterial gespeichert (Kohlenstoffschenke). Werden moorige Böden entwässert, zersetzen sich die bisher konservierten Pflanzenreste. Dadurch werden erhebliche Mengen an Kohlendioxid und andere klimaschädliche Gase freigesetzt.⁹⁷

Im KLIP 2020 wurden 2008 bis 2011 8,8 Mio. € für staatliche und nicht staatliche Maßnahmen der Moorrenaturierung bereitgestellt.

In diesen Jahren sind hierfür nach Angaben des Umweltministeriums insgesamt 8,6 Mio. € an staatlichen Mitteln aufgewendet worden. Landkreise und Verbände erhielten Zuwendungen für Grunderwerb sowie Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen (Fördersatz 90 %). Es wurden bis 2011 in fünf Regierungsbezirken 325 ha Moorfläche klimaschutzorientiert renaturiert. In zwei Regierungsbezirken wurden keine Maßnahmen durchgeführt.

Im Nachtragshaushalt 2012 wurden weitere 2,5 Mio. € bereitgestellt (Kap. 12 04 TG 72). Im Doppelhaushalt 2013/2014 sind erneut Mittel vorgesehen.

28.2 Feststellungen und Würdigung des ORH

28.2.1 Förderziele nicht konkretisiert

Zum Thema Moorrenaturierung wurden im KLIP 2020 zwei Ziele formuliert:

- Vorrangige Renaturierung von 50 Mooren bis 2020 aus dem Bayerischen Moorentwicklungs-konzept.

Die Zielvorgabe, eine bestimmte Anzahl von Mooren zu renaturieren, ist ungeeignet. Nicht die Zahl der Moore ist für die Einsparung von CO₂-Emissionen relevant, sondern Flächengröße und Zustand.

- Förderung einer klimafreundlichen, landwirtschaftlichen Nutzung von Niedermoo-ren einschließlich der Rückumwandlung von Ackerflächen in wiedervernässtes Grün-land.⁹⁸

Es fehlen Handlungsanleitungen oder verifizierbare Zielparmeter für die Förderung einer klimafreundlichen landwirtschaftlichen Nutzung, um die CO₂-Einsparung quantifizieren zu können. Diese Quantifizierung ist notwendig, um einen zielgenauen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel erreichen zu können. Auch eine Zielkontrolle erfordert konkrete sachgerechte Bewertungskriterien.

⁹⁶ Flächenstatistik der Moorübersichtskarte, Stand 2011.

⁹⁷ Positionspapier des Landesamtes für Umwelt - Potenziale und Ziele zum Moor- und Klimaschutz: 6,5 bis 8 % der durch den Menschen verursachten Treibhausgase.

⁹⁸ Intensive landwirtschaftliche Nutzung findet i. d. R. nur in Niedermoo-ren statt.

Aus dem KLIP 2020 ist eine Förderung klimafreundlicher landwirtschaftlicher Nutzung von Niedermoorstandorten bisher nicht erfolgt.

Der ORH empfiehlt, künftig geeignete und messbare Förderziele zu formulieren und diese auch umzusetzen.

28.2.2 Uneinheitliches Förderverfahren und wenig effizienter Mitteleinsatz

› Keine Richtlinien

Das Umweltministerium hat für das Programm keine Förderrichtlinien oder Vollzugshinweise erlassen. Die verwaltungsmäßige Umsetzung durch die Regierungen erfolgte uneinheitlich, die Förderfähigkeit einzelner Kosten wurde ohne sachlichen Differenzierungsgrund unterschiedlich bewertet. Dies betraf beispielsweise die Höhe der Personalkosten und die Grunderwerbsteuer.

Hinweise der obersten Dienstbehörde für den Fördervollzug hätten die Arbeit für die Regierungen erheblich vereinfacht.

Das Umweltministerium sollte künftig durch Förderrichtlinien oder Vollzugshinweise die einheitliche Umsetzung der Fördermaßnahmen sicherstellen.

› Mangelnde Priorisierung und fehlende Effizienzbetrachtung

Das KLIP 2020 verweist für die Auswahl der Maßnahmen auf das Moorentwicklungskonzept 2003. Zu Beginn des Programms wurden die Maßnahmen hinsichtlich Wirksamkeit und Kosten nicht priorisiert. Es ist nicht untersucht worden, welcher Teil der gesamten Moorfläche Bayerns renaturierungsbedürftig ist und welchen quantitativen Beitrag die Renaturierung der einzelnen Moore für den Erhalt der Kohlenstoffsinken leistet. Nach Auffassung des ORH ist das Moorentwicklungskonzept dafür keine ausreichende Grundlage, weil es eine rein naturschutzfachliche Betrachtung der Moore darstellt. Fragen der CO₂-Einsparung spielen hier keine Rolle.

Wissenschaftliche Untersuchungen zum CO₂-Einsparpotenzial von Moorrenaturierungen sind erst parallel mit den Renaturierungsmaßnahmen im Zuge der Begleitforschung durchgeführt worden. Es wurde bei den einzelnen Maßnahmen nicht berechnet, verglichen und bewertet, was die Vermeidung eines Kilogramms CO₂ kostet.

Der ORH empfiehlt, künftig bei der Renaturierung von Mooren den Zielparameter „CO₂-Vermeidung“ zu quantifizieren, zu den Kosten in Beziehung zu setzen und eine Rangfolge der Maßnahmen festzulegen. Dadurch ließe sich die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel für einen positiven Klimaeffekt erhöhen.



➤ **Staatliche Flächen nicht einbezogen**

2008 bis 2011 wurden in ganz Bayern von den programmbezogenen Mitteln 5,2 Mio. € für Grunderwerb, 0,4 Mio. € für Planung und 1,7 Mio. € für Umsetzungsmaßnahmen ausgereicht. Auf den Grunderwerb entfielen damit mehr als 70 % der insgesamt aufgewendeten Mittel. Laut einer Auswertung für Oberbayern waren Grunderwerbe dort im Mittel pro Hektar etwa 50 % teurer als Planungs- und Umsetzungsmaßnahmen zusammen.

Staatliche Flächen wurden nicht systematisch auf Moore und ggf. auf Renaturierungspotenziale hin überprüft. Dies gilt für die Flächen aller Ressorts. Sie wurden nicht in geeigneter Weise in das KLIP 2020 einbezogen.

Nach Auffassung des ORH wäre es notwendig gewesen, alle Moorflächen im Eigentum des Freistaates zu erfassen und auf ihr Renaturierungspotenzial hin zu untersuchen. Beispielsweise hätten mit den in Oberbayern allein für den Grunderwerb ausgereichten Mitteln etwa 500 ha staatliche Moorfläche renaturiert werden können. Damit hätten höhere CO₂-Einsparungen schneller erzielt werden können.

➤ **Mangelnde Koordinierung**

Moore auf staatlichen Flächen in Bayern werden auch von anderen Ressorts verwaltet, ohne dass deren Bewirtschaftung unter Klimaschutzaspekten koordiniert wird.

Beispiele:

- Die Bayerischen Staatsforsten (Anstalt des öffentlichen Rechts) bewirtschaften große Flächen mooriger Böden. Beispielsweise gibt es naturschutzfachlich motivierte Renaturierungsbestrebungen im Bereich des Manteler Forstes. Im Rahmen eines „Runden Tisches“ werden geplante Renaturierungsmaßnahmen der Staatsforsten mit der Forst- und Umweltverwaltung diskutiert.
- Die JVA Bernau bewirtschaftet in den südlichen Chiemseemooren in einem ökologisch außerordentlich sensiblen Bereich auf einem erheblichen Teil ihrer landwirtschaftlichen Fläche Moorböden. Auf einem Teil der Flächen sind Renaturierungsmaßnahmen geplant. Andere Teilflächen werden derzeit für Zwecke der JVA landwirtschaftlich genutzt. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Ansbach hatte bereits 2009 angeregt, diese Nutzung unter Naturschutz- und Klimaschutzgründen zu überprüfen.

Der ORH vertritt die Auffassung, dass Renaturierungsmaßnahmen ressortübergreifend abgestimmt und über den bestehenden „Runden Tisch“ hinaus koordiniert werden müssen. Der Staat hat eine besondere Vorbildfunktion bei der Umsetzung

von Klimaschutzmaßnahmen. Durch eine Koordinierung könnte eine höhere CO₂-Einsparung auch mit einem geringeren Mitteleinsatz erreicht und ggf. erst transparent gemacht werden.

28.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Umweltministerium führt aus, dass die im Rahmen der Landschaftspflege zur Verfügung stehenden Mittel bisher nicht ausgereicht hätten, um Moorrenaturierungen im klimarelevanten Maßstab durchzuführen. Deshalb seien im KLIP 2020 für 2008 bis 2011 dafür Mittel bereitgestellt worden. Die Verwaltung habe trotz der kurzen Laufzeit des KLIP 2020 vor der Herausforderung gestanden, eine rasche und effiziente Umsetzung zu gewährleisten. Die fachliche Schwerpunktsetzung sei anhand der Prioritätenlisten im Moorentwicklungskonzept 2003 sowie der Karten „Ziele und Maßnahmen“ für die Lebensraumtypen „Feuchtgebiete“ und „Wald“ im Arten- und Biotopschutzprogramm erfolgt. Neben der fachlichen Priorisierung seien auch Gesichtspunkte wie die rasche Verfügbarkeit der Flächen und die Umsetzbarkeit der Maßnahmen berücksichtigt worden.

Zum einheitlichen Vollzug sei eine Koordinationsstelle und eine Koordinierungs- und Steuerungsgruppe eingerichtet worden. Zur Einbeziehung staatlicher Flächen stehe diese Koordinationsstelle mit der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, einzelnen Staatsgütern und den Bayerischen Staatsforsten in Kontakt. Mit Maßnahmen auf staatlichen Flächen sei auch begonnen worden.

Die Moorrenaturierungen würden mit Mitteln aus den jeweiligen Einzelplänen fortgeführt; Vollzugshinweise würden vorbereitet.

Das Justizministerium legt dar, dass die untersuchten und für eine Wiedervernässung geeigneten Flächen der JVA Bernau einer Renaturierung zugeführt würden, soweit sie nicht langfristig verpachtet seien. Weitere Flächen, die nicht untersucht wurden, seien für vollzugliche Belange, insbesondere für die Beschäftigung von Gefangenen und zum Betrieb der Biogasanlage unverzichtbar.

Das Landwirtschaftsministerium teilt mit, dass in den Wäldern erhebliche Moorflächen lägen, die durch Entwässerung und früheren Torfabbau beeinträchtigt seien. Im Rahmen der verfügbaren Mittel erfolgten seit einigen Jahren im Staatswald sukzessive Renaturierungsmaßnahmen. Zur Vorbereitung einer mittelfristigen, abgestimmten Renaturierungsinitiative würden derzeit gemeinsam mit den Bayerischen Staatsforsten und wissenschaftlichen Einrichtungen fachliche Grundlagen erhoben.



28.4 Schlussbemerkung des ORH

Wenn die Renaturierung von Mooren weiterhin einen Beitrag zur CO₂-Einsparung leisten soll, müssen nach Auffassung des ORH die Maßnahmen stärker an diesem Ziel ausgerichtet werden.

Programme und Maßnahmen zur Moorrenaturierung müssen wegen deren Komplexität und der notwendigen Abstimmungen langfristig angelegt werden. Moore auf staatlichen Flächen sollten systematisch erfasst werden; geeignete Flächen sollten grundsätzlich Vorrang haben vor dem Erwerb von privaten Flächen. Maßnahmen sollten ressortübergreifend koordiniert werden.





STAATSMINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST

29 **Meteomast als Wahrzeichen: Große Baumaßnahme ohne Landtag**

(Kap. 15 12 Tit. 701 01)

 **Für die Errichtung eines neuen meteorologischen Beobachtungsmasts auf dem Gelände der Technischen Universität München (TUM) sind die Kosten von anfangs geschätzten 850.000 € auf 6,1 Mio. € angewachsen. Das Budgetrecht des Landtags wurde verletzt.**

Der ORH hat 2011 die Baumaßnahme zur Verlegung und Neuerrichtung des meteorologischen Beobachtungsmasts (Meteomast) auf dem Gelände der TUM geprüft.

29.1 **Ausgangslage**

Auf dem Gelände der TUM steht seit 1961 ein Meteomast zur Überwachung der meteorologischen Daten im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Forschungsreaktors. Er hat die Gestalt eines einfachen Stahlgittermasts, an dem die Messgeräte angebracht waren. Pläne für eine neue Bebauung der Flächen machten die Verlegung des Masts notwendig. Im Zuge dessen wurde der neue Meteomast auch als Wahrzeichen konzipiert und an einer anderen Stelle auf dem Universitätsgelände errichtet. Die Baumaßnahmen begannen im Sommer 2008, die Messstation ist seit September 2011 in Betrieb. Die Kosten für das Bauwerk belaufen sich auf insgesamt 6,1 Mio. €.



29.2 Prüfungsmaßstab

Im Hinblick auf die haushaltsrechtlichen Anforderungen werden die Hochbaumaßnahmen unterteilt in

- ▶ große Baumaßnahmen, d. h. Bauvorhaben, deren Gesamtkosten mehr als 1 Mio. € im Einzelfall betragen, und
- ▶ kleine Baumaßnahmen, deren Gesamtkosten 1 Mio. € nicht überschreiten.

Für die haushaltsrechtliche Einordnung sind die Gesamtkosten der Baumaßnahme ausschlaggebend,⁹⁹ unabhängig von der Herkunft der Mittel.

⁹⁹ VV Nr. 1.2 zu Art. 24 BayHO, Nr. 15.2.1 der Haushaltsaufstellungsrichtlinien (HaR).



Große Baumaßnahmen sind einzeln zu veranschlagen und in die Anlage S (Sonderausweis der staatlichen Hochbaumaßnahmen) des Haushaltsplans aufzunehmen. Nach Art. 24 Abs. 1 BayHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind.

Kleine Baumaßnahmen mit Gesamtkosten zwischen 50.000 € und 1 Mio. € müssen dagegen nur in den Erläuterungen zum Haushaltsplan einzeln aufgenommen werden.¹⁰⁰ Sie werden nicht einzeln im Haushaltsplan veranschlagt und auch nicht einzeln vom Landtag mit dem Haushalt beschlossen. Auch Art. 24 Abs. 1 BayHO findet auf sie keine Anwendung.¹⁰¹

In jedem Fall müssen sich Baumaßnahmen gem. Art. 7 BayHO an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit orientieren. Sie dürfen erst begonnen werden, wenn die Planung in den wesentlichen Teilen abgeschlossen ist.

29.3 Feststellungen

29.3.1 Kostenentwicklung

Zunächst hatte die Universität die Neuerrichtung eines dem alten vergleichbaren Masts an einer anderen Stelle geplant. Nach einer detaillierten Kostenschätzung vom Juli 2005 ergaben sich Kosten für einen Stahlmast mit Aufzug, Messgeräten und einem Beobachtungshaus von 742.423 €. Darin waren die geschätzten Abbruchkosten des bestehenden Masts von 30.000 € enthalten.

Im September 2005 gab das Universitäts-Bauamt die Kosten der Maßnahme pauschal mit 850.000 € an.

2006 gab die Universität ihre bisherige Planung des Masts auf und entschloss sich, den Mast gleichzeitig als „neues, markantes, weithin sichtbares Wahrzeichen des Wissenschaftscampus“ zu verwenden. Es entstand im Sommer 2006 ein Entwurfskonzept für einen massiven, rd. 46 m hohen Turm mit einer geschlossenen Fassade und einer Stahlmastspitze. Sie erhöht den Turm auf rd. 62 m. Die Kostenschätzung eines beauftragten Architekturbüros vom 01.02.2007 ging nun von Baukosten von 1,9 Mio. € ohne Erschließungskosten aus.

Eine neuerliche Kostenberechnung vom 28.06.2007 bezifferte die Kosten für den Turm einschließlich Illuminierung und Messgeräten auf 2,7 Mio. €.

Der Vertrag mit dem Architekturbüro vom 04./05.06.2008 sah eine Kostenobergrenze von 2 Mio. € vor, die aufgrund der sich bereits abzeichnenden Kostensteigerung später auf 2,8 Mio. € angehoben wurde.

¹⁰⁰ Nr. 15.1.2 HaR.

¹⁰¹ VV Nr. 1.3 zu Art. 24 BayHO.

Die vorläufige Kostenfeststellung vom 25.05.2011 ergab demgegenüber Kosten für den Turm einschließlich Illuminierung von 6,1 Mio. €. Hinzu kommen noch weitere Kosten für die Messgeräte, kleinere Erdarbeiten sowie Abbruch und Entsorgung des alten Meteomasts.

Die Universität stufte das Vorhaben als kleine Baumaßnahme ein und übertrug es lt. Protokoll vom 29.03.2007 dem Bauamt. Das Vorhaben wurde weder als kleine Baumaßnahme in die Erläuterungen zum Haushaltsplan noch als große Baumaßnahme in die Anlage S zum Haushaltsplan aufgenommen.

29.3.2 Bauliche Folgen der Konzeptänderung

Durch die Bauweise als geschlossener Turm wurde ein weitgehend ungenutzter umbauter Raum von 2.341 m³ geschaffen. Genutzt werden nur der Fahrkorbschacht mit rd. 390 m³ und eine Messbox mit rd. 75 m³.

Viele Bauteile sind aufwendige Sonderanfertigungen, wie z. B. die Acrylglasfassade und die LED-Beleuchtung, die neben den aktuellen Wetterdaten auch das Universitätslogo anzeigt. Wegen der Elektroinstallationen zur Illumination des Turms wurde die atomrechtliche Auflage gemacht, eine zweite Hauptstromversorgung zusätzlich zur Versorgung der Messgeräte anzulegen.

Die Ummantelung des Turms erforderte außerdem Änderungen für die Messvorrichtungen. Im oberen Bereich des Turms mussten acht anstatt vier horizontale 5 m lange Messausleger installiert werden. Eine 16 Meter hohe Stahlspitze wurde zusätzlich erforderlich, um einen Messpunkt außerhalb der Luftverwirbelungen anbringen zu können.

Im unteren Bereich wurden acht weitere horizontale Messausleger in 5 und 10 m Höhe angebracht, die jedoch nicht verwendet werden konnten. Die hier zunächst vorgesehenen Messgeräte wurden an einem zusätzlichen zweiten Mast in geringer Entfernung vom Turm installiert.

Abbildung 8

Sockel des Meteomasts
mit kleinem Mast im
Hintergrund (Pfeil)



Die Fugen zwischen den Fassadenplatten der Ummantlung waren - der Planung gemäß - für eine natürliche thermische Durchlüftung geöffnet. Nachträglich mussten die Fugen allerdings verschlossen werden, um das Eindringen von Regenwasser und Kleintieren mit daraus resultierender Verschmutzung zu verhindern. Dadurch entstanden Mehrkosten von über 100.000 €. Ob sich die Ausführung bewähren wird, ist derzeit noch offen.

Der Ausführungszeitraum sollte gemäß Ausschreibung vom 16.06. bis zum 10.10.2008, also gerade vier Monate betragen. Tatsächlich wurden die Fassadenarbeiten erst im Laufe des Jahres 2009 in ihren wesentlichen Teilen fertiggestellt. Restarbeiten erfolgten 2011 und waren zum Zeitpunkt der Prüfung (Ende November 2011) noch nicht abgeschlossen. Die ausführende Firma hatte 54 Nachträge eingereicht. In der Folge wurden 25 Nachtragsaufträge erteilt.

Allein für die Fassadenarbeiten waren die Kosten vor der Ausschreibung vom Architekturbüro auf 1,2 Mio. € geschätzt worden. Das Angebot des späteren Auftragnehmers belief sich auf 1,6 Mio. €. Die vorläufige Abrechnungssumme Ende November 2011 betrug 2,7 Mio. €. Das sind rd. 70 % mehr als die Auftragssumme und 125 % mehr als die Schätzkosten für die Fassade.

29.4 Würdigung des ORH

29.4.1 Fehlende haushaltsrechtliche Genehmigung der Baumaßnahme

Die Baumaßnahme wurde ohne haushaltsrechtliche Genehmigung geplant und ausgeführt. Spätestens Anfang 2007 war der Universität, dem Wissenschaftsministerium, dem Bauamt und der OBB bekannt, dass die Kosten die Obergrenze von 1 Mio. € für kleine Baumaßnahmen überschreiten würden. Ab diesem Zeitpunkt hätte das Vorhaben als große Baumaßnahme behandelt werden müssen. Die haushaltsrechtlichen Vorgaben bei Hochbaumaßnahmen wurden jedoch nicht eingehalten und das Budgetrecht des Landtags missachtet.¹⁰²

29.4.2 Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Universität hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet. Mit der zusätzlichen Funktion des Meteomasts als Wahrzeichen hat sich die Planung nicht mehr an dem tatsächlichen Bedarf ausgerichtet. Diese wesentlich umfangreichere Bauausführung hat die Kosten der Maßnahme gegenüber der Ausgangsplanung um 5 Mio. € erhöht.

Für die eigentliche Nutzung als Messstation ist die zusätzliche Funktion als Wahrzeichen sogar nachteilig. Der bauliche Aufwand für die Platzierung und die Anzahl der Messgeräte hat sich enorm erhöht. Wünschenswerte Synergieeffekte der beiden Nutzungen - Messstation und Wahrzeichen - sind nicht erkennbar.

Einen weiteren Grund für die Kostensteigerung sieht der ORH in einer nicht ausgereiften Planung vor Ausschreibung und Beginn der Arbeiten. Nur so ist erklärlich, dass allein bei dem Auftrag für die Fassade 54 Nachträge vorgelegt wurden.

Der ORH fordert deshalb, bei der Konzeptionierung und Planung von Baumaßnahmen auf die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu achten und, wie in den Richtlinien für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen (RLBau) vorgesehen, Baumaßnahmen erst zu beginnen, wenn die Planung in den wesentlichen Teilen abgeschlossen ist.

¹⁰² Siehe dazu auch TNr. 20.



29.5 Stellungnahme der Verwaltung

Die OBB erklärt, sie habe nur im bauaufsichtlichen Verfahren für die Konstruktion der Außenfassade die Zulassung im Einzelfall geprüft und trage für das haushaltsrechtliche Verfahren keine Verantwortung.

Auch das Wissenschaftsministerium erklärt, in das Vorhaben - entsprechend dem für kleine Baumaßnahmen der Hochschulen vorgesehenen Verfahren - nicht eingebunden gewesen zu sein. Es stimmt dem ORH darin zu, dass die Maßnahme als große Baumaßnahme hätte behandelt werden müssen. Das Ministerium habe die Universität bereits angewiesen, künftig die vorgeschriebenen Verfahren einzuhalten.

Die Universität teilt in ihrer mit der Bauverwaltung abgestimmten Stellungnahme mit, dass u. a. aufgrund eines erheblichen Zeitdrucks für die Fertigstellung des Vorhabens entschieden worden sei, das Vorhaben auch nach der Konzeptänderung als kleine Baumaßnahme ohne Zeitverlust zu verwirklichen. Unabhängig davon versichert die Universität, künftig die vorgeschriebenen Verfahren einzuhalten und das Budgetrecht des Landtags zu beachten.

Die später eingetretenen Kostensteigerungen seien nicht vorhersehbar gewesen. Festzuhalten sei aber, dass nur 1 Mio. € aus Haushaltsmitteln verwendet worden sei. Die darüber hinausgehenden Ausgaben seien aus „frei“ verfügbaren Drittmitteln der Universität finanziert worden.

Das Bauamt räumt ein, dass Einsparungen in Teilbereichen zwar möglich gewesen wären, die Vorgabe des Bauherrn, hier ein Wahrzeichen zu errichten, dies aber nicht zugelassen habe.

29.6 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH stellt fest, dass das Vorhaben entgegen haushaltsrechtlichen Bestimmungen durchgeführt wurde. Auch Drittmittel sind wie staatliche Mittel zu bewirtschaften¹⁰³ und ändern an der Einordnung als große Baumaßnahme nichts. Der ORH fordert, künftig die vorgeschriebenen Verfahren einzuhalten und erst dann mit dem Bau zu beginnen, wenn Planungssicherheit gegeben ist. Unabhängig von den Baukosten werden durch die künftige Unterhaltung und durch den Betrieb des Bauwerks staatliche Haushaltsmittel benötigt. Der ORH fordert, dass das Budgetrecht des Landtags beachtet wird.

Die OBB kann sich von der Verantwortung nicht gänzlich freizeichnen. Sie wusste spätestens seit 2007 von der Neukonzeption des Bauwerks und hat zur Konstruktion der Außenfassade die technische Zustimmung im Einzelfall erteilt.

Das Wissenschaftsministerium ist aufgefordert, seiner Aufsichtspflicht nachzukommen und künftig sicherzustellen, dass die Universitäten kostenbewusst handeln.

¹⁰³ Art. 5 Abs. 1 Bayerisches Hochschulgesetz.

30 Bayerische Gewebebank - Bavarian Tissue Banking GmbH

(Kap. 15 08)

 **Die Beteiligung des Klinikums der Universität München (KUM) an einer im Oktober 2008 gegründeten GmbH zur Be- und Verarbeitung menschlichen Gewebes ist eine Fehlinvestition. Das Klinikum musste der GmbH bislang zusätzliche Finanzmittel von 600.000 € bereitstellen. Sollte sich ein ausgeglichenes Betriebsergebnis nicht realisieren lassen, ist die Beteiligung zu beenden.**

Der ORH hat 2010/2011 im Rahmen der Prüfung des KUM u. a. die Beteiligung des Klinikums an der Bayerische Gewebebank - Bavarian Tissue Banking GmbH (Gewebebank) untersucht.

30.1 Gründung und Unternehmensgegenstand

Das KUM ist seit 01.06.2006 eine Anstalt des öffentlichen Rechts und damit rechtlich selbstständig. Nach Art. 2 Abs. 2 Bayerisches Universitätsklinikagesetz (BayUniKlinG) darf sich ein Universitätsklinikum zur Erfüllung seiner Aufgaben an Unternehmen beteiligen und Unternehmen gründen. Der Aufsichtsrat hat hierzu die erforderliche Zustimmung zu erteilen.¹⁰⁴

Das KUM hat diese Gestaltungsmöglichkeit genutzt und am 02.10.2008 zusammen mit dem Deutschen Herzzentrum München (DHM) die Gewebebank gegründet.

Anlass für die Gründung der Gewebebank war das Inkrafttreten des Gewebegesetzes zum 01.08.2007, das die EU-Richtlinie 2004/23/EG umsetzt. Die Be- oder Verarbeitung menschlichen Gewebes wurde den strengen Regelungen des Arzneimittelrechts unterworfen; hierfür ist die Herstellungserlaubnis der zuständigen Regierung als Aufsichtsbehörde erforderlich. Das Gewebe muss unter GMP-Bedingungen (Good-Manufacturing-Practice - Gute Herstellungspraxis) produziert werden. Außerdem ist eine Zulassung des Paul-Ehrlich-Instituts erforderlich. Dieses ist eine Einrichtung der Bundesrepublik Deutschland und entscheidet u. a. über die Genehmigung von Gewebezubereitungen.

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.000 € und wurde durch die Gesellschafter KUM mit 13.000 € (52 %) und DHM mit 12.000 € (48 %) erbracht. Die Gewebebank hat ihren Sitz im Innovations- und Gründerzentrum Biotechnologie IZB Martinsried. Gegenstand des Unternehmens ist die Bearbeitung und Weitergabe von humanen Gewebepreparaten (Herzklappen/herznahe Gefäße, Augenhornhäute und Knochen).

¹⁰⁴ Art. 8 Abs. 3 Nr. 4 BayUniKlinG.



30.2 Businessplan

Der Aufsichtsrat des KUM hatte am 16.11.2007 der Gründung der Gewebebank zugestimmt. Dem neunköpfigen Aufsichtsrat gehören fünf staatliche Aufsichtsratsmitglieder an, unter ihnen der Wissenschaftsminister als Vorsitzender. Dieser Entscheidung des Aufsichtsrats lag ein Businessplan vom Oktober 2007 zugrunde. Dieser wurde u. a. von zwei Professoren des KUM erstellt und vom Vorstand des KUM mitgetragen. Er ging von 1.600 Gewebepreparaten (je 400 Herzklappen und Knochen, 800 Augenhornhäute) und einer Umsatzprognose von 2,2 Mio. € im ersten Jahr der Tätigkeit aus.

Diese Zahlen wurden mit dem damaligen deutschlandweiten Bedarf an Gewebetransplantaten gerechtfertigt; eine auf die geplante Beteiligung des KUM bezogene Marktanalyse wurde nicht durchgeführt.

30.3 Finanzielle Ausstattung und Verwendung der Mittel

Die Gewebebank kalkulierte ab 2010 mit jährlichen Einnahmen in Höhe von 1,1 Mio. €. Dafür sollten jeweils 200 Knochenpräparate und Herzklappen sowie 400 Hornhäute verkauft werden. Diese Einnahmen ließen sich allerdings nicht realisieren.

Die Gesellschafter mussten bis Anfang 2012 zusätzliche Finanzmittel von 865.000 € aufbringen, um die aufgelaufenen Defizite ausgleichen und die Investitionen finanzieren zu können. Davon zahlte das KUM 595.000 €.

30.4 Geschäftsentwicklung

Durch die Sanierungsmaßnahmen der angemieteten Räume und die erforderlichen Genehmigungsverfahren zur Erlangung der Herstellerlaubnis verzögerte sich die Aufnahme des laufenden Betriebs. Mit der Aufbereitung und Konservierung kardiovaskulären Gewebes (Herzklappen und herznahe Gefäße) konnte erst im Oktober 2010 begonnen werden. Erste Gewebepreparate wurden ab Februar 2011 verkauft.

Verkaufszahlen			<i>Tabelle 31</i>
	Februar bis Dezember 2011	Januar bis Mai 2012	
Herzklappen	13	6	
Herznahe Gefäße	6	6	
Augenhornhäute ¹	44	48	
Knochenpräparate	keine	keine	

¹ Ab August 2011.

Dem Businessplan lag die Annahme einer deutschlandweiten Nachfrage zugrunde. Primär sollte der eigene Bedarf der Gesellschafter sowie der Kliniken in München und Umgebung abgedeckt werden.

Tatsächlich war das DHM einziger Abnehmer der kardiovaskulären Gewebepräparate zu Preisen von 2.200 € für die Herzklappe und 960 € für das herznahe Gefäß.

Die Herzchirurgie des KUM hatte insgesamt kaum Bedarf an humanen Herzklappen. In den drei Jahren vor Gründung der Gewebebank wurden 11 menschliche Herzklappen implantiert. Von den 2009 bis 2011 insgesamt 2.184 eingesetzten Herzklappen waren lediglich 9 humane Herzklappen (0,4 %). 99,6 % waren Xenotransplantate und künstliche Herzklappen. Von den 2011 verwendeten 4 menschlichen Herzklappen wurde keine von der Gewebebank bezogen.

Mit der Aufbereitung von Knochengewebe wurde nicht begonnen.

Die Augenklinik betrieb am Campus Innenstadt eine Hornhautbank. Diese Hornhautbank wurde Mitte 2011 nach Martinsried verlagert und in die Gewebebank integriert.

Ab Eingliederung der Hornhautbank in die Gewebebank wurden von August 2011 bis Mai 2012 92 Hornhäute bearbeitet. Davor wurden z. B. 2009 von der bisherigen Hornhautbank 179 verwertbare Hornhäute aufbereitet, die hauptsächlich für eigene Transplantationen der Augenklinik verwendet wurden; 54 Hornhäute wurden an Externe verkauft.

30.5 Wertung ORH

Der ORH betrachtet die Beteiligung an der Gewebebank als Fehlinvestition.

Der Businessplan ging von einer unrealistischen Planung des Projekts aus. Im KUM bestand seit Jahren de facto kein Bedarf an humanen Herzklappen. Um eine darüber hinausgehende und deutschlandweite Nachfrage abschätzen zu können, wäre eine Marktanalyse erforderlich gewesen.

Der Aufsichtsrat hätte im Rahmen seiner Aufsichts- und Kontrollpflichten vor Zustimmung zur Gründung einer Gewebebank die prognostizierten Verkaufszahlen wesentlich genauer hinterfragen müssen, inwieweit diese plausibel sind. Allein eine Nachfrage zu den bisherigen Verbrauchszahlen für das eigene Universitätsklinikum und den Mitgesellschafter hätte gereicht um festzustellen, dass die Prognose im Businessplan völlig unrealistisch ist.

Auch die laufende Geschäftsentwicklung der Gewebebank, die mehrfach Gegenstand von Aufsichtsratssitzungen war, hätte Anlass sein müssen, der Gewebebank klare Zielvorgaben zu setzen und bei Nichterfüllung die Beendigung der Gesellschaft zu fordern.



30.6 **Stellungnahmen der Verwaltung**

Das Wissenschaftsministerium bemerkt, dass auf die Änderungen durch das Gewebegesetz habe reagiert werden müssen, um die Versorgung mit humanem Gewebe sicherzustellen. Zu diesem Zweck erschien es sinnvoll, zusammen mit dem DHM eine GmbH zu gründen. Diese Rechtsform sei gewählt worden, um dem Klinikum rechts der Isar oder anderen bayerischen Universitätsklinika die Möglichkeit eines Beitritts offenzuhalten. Die Defizite von 600.000 € seien nicht auf die Neugründung der GmbH, sondern auf die Anforderungen durch das neue Gewebegesetz zurückzuführen. Dadurch sei die Herstellung menschlichen Gewebes aufwendiger und damit teurer geworden. Zum ursprünglichen Businessplan aus 2007 räumte das Wissenschaftsministerium ein, dass die geplanten Gewebezahlen unzutreffend gewesen seien.

Die geringen Verkaufszahlen begründete das Wissenschaftsministerium mit der hohen Ausschussquote bei den kardiovaskulären Geweben aufgrund der strengen gesetzlichen Vorgaben. Nur 35 % der bearbeiteten Gewebe kämen zur Freigabe. Die restlichen Gewebe seien nicht verloren, sondern würden für Forschungszwecke aufbewahrt.

Zu den Aufsichts- und Kontrollpflichten des Aufsichtsrats führte das Ministerium aus, dass sich dieser regelmäßig mit der Gewebebank und ihrer Geschäftsentwicklung befasst habe. Der Aufsichtsrat habe bislang keine Veranlassung gesehen, die Beendigung der Gesellschaft zu fordern, da die von ihr betriebene Gewebebank für die Herstellung der vom KUM und dem DHM verwendeten Gewebe notwendig sei. Die Beendigung der Gesellschaft hätte vielmehr dazu geführt, dass erhebliche Investitionen in die Reineräume und letztlich auch erhebliche immaterielle Werte vernichtet worden wären. 2012 zeichne sich durch die Hinzunahme der Augenhornhäute und der Knochengewebe ein ausgeglichenes Betriebsergebnis ab. Ferner liefen Bestrebungen, die Deutsche Gesellschaft für Gewebetransplantation (DGFG) zu beteiligen, um an deren bundesweitem Netzwerk zu partizipieren.

30.7 **Schlussbemerkung des ORH**

Der Business- und Finanzplan von 2007 war Grundlage für die Gründung der Gewebebank. Mit deutlich reduzierten Gewebezahlen wurde erst ab dem Wirtschaftsplan 2010 kalkuliert. Auch diese Zahlen (400 Augenhornhäute und je 200 Herzklappen und Knochenpräparate) waren weit entfernt von realistischen Annahmen.

Um den eigenen Bedarf des KUM und des DHM an kardiovaskulärem Gewebe decken zu können, war nach Ansicht des ORH die Gründung einer eigenen Gewebebank nicht erforderlich bzw. in ihrer Dimension völlig überzogen. Die Investitionen und die laufenden Betriebskosten stehen in keinem Verhältnis zum erzielten und erzielbaren Nutzen. Eine Leistungsausweitung konnte bislang nicht erreicht werden, da sich weder das Klinikum rechts der Isar - nach eigener Wirtschaftlichkeitsberechnung - noch die nordbayerischen Universitätsklinika an der Gewebebank beteiligt haben. Einnahmen wurden

im Wesentlichen durch die Hinzunahme der Augenhornhäute erzielt, die ausschließlich an die eigene Augenklinik abgegeben wurden.

Die Versorgung mit kardiovaskulärem Gewebe hätte auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gewebegesetzes durch eine Beteiligung an der DGFG sichergestellt werden können. Die DGFG hatte bereits damals eine 10-jährige Erfahrung in der Koordination der Gewebespenden und -transplantationen in einem bundesweiten Netzwerk, in dem u. a. die Universitätsklinik Erlangen und Würzburg vertreten sind.

Der ORH hat erhebliche Zweifel, dass ab 2012 ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt werden kann. Den Erlösen aus der Abgabe der Augenhornhäute werden entsprechende Personal- und Sachkosten der Augenklinik gegenüberstehen, die zu verrechnen sind. Weitere Einnahmequellen, wie aus der Aufbereitung von Knochen oder der Untervermietung eines Reinraumes, konnten bislang nicht erschlossen werden. Zu einer ähnlichen Beurteilung kamen die Wirtschaftsprüfer im Jahresabschlussbericht 2011 der KUM, in dem sie auf die Beteiligung Gewebebank eine beinahe vollständige außerordentliche Abschreibung (84 %) vorgenommen haben.

Das Wissenschaftsministerium sollte stärker die finanziellen Interessen des Staates wahrnehmen und über den Aufsichtsrat die Entwicklung der Gewebebank künftig wesentlich enger begleiten. Lässt sich z. B. durch Kooperationen kein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielen, ist die Beteiligung an der Gewebebank zu beenden.

31 **Studenten- und Prüfungsverwaltung bei den Fachhochschulen: Nebeneinander von IT-Systemen**

 **Die Fachhochschulen setzen immer noch unterschiedliche IT-Lösungen für die Studenten- und Prüfungsverwaltung ein. Dies ist unwirtschaftlich.**

Das Wissenschaftsministerium muss den IT-Einsatz bei den Verwaltungen der Fachhochschulen steuern.

Der ORH hatte 1999 den IT-Einsatz bei den Fachhochschulen¹⁰⁵ geprüft und damals bemängelt, dass die Fachhochschulen für die Studenten- und Prüfungsverwaltung unterschiedliche IT-Verfahren einsetzen.¹⁰⁶ Ende 2004 hatte das Wissenschaftsministerium dem Landtag¹⁰⁷ berichtet, dass die Fachhochschulen seine Forderung nach einer Vereinheitlichung der IT-Verfahren nunmehr erfüllen.

Der ORH und das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Regensburg haben 2011 erneut den IT-Einsatz für die Studenten- und Prüfungsverwaltung geprüft. Örtliche Erhebungen wurden beim Wissenschaftsministerium und bei 8 Fachhochschulen durchgeführt.

¹⁰⁵ Zur besseren Lesbarkeit werden die Hochschulen für Angewandte Wissenschaften bzw. Universities of Applied Sciences als Fachhochschulen bezeichnet.

¹⁰⁶ ORH-Bericht 1999 TNr. 26.

¹⁰⁷ Beschluss des Landtags vom 21.03.2000 (LT-Drucksache 14/3205).



31.1 Ausgangslage

Die Studenten- und Prüfungsverwaltung ist nach dem Bayerischen Hochschulgesetz eine staatliche Aufgabe. Für diesen arbeitsintensiven Bereich bedarf es effizienter IT-Verfahren. Bei den Fachhochschulen hat sich vom Wintersemester 1999/2000 bis zum Wintersemester 2011/12 die Studentenzahl von 50.000 auf mehr als 90.000 fast verdoppelt.

Den Fachhochschulen stehen für die Studenten- und Prüfungsverwaltung zwei Systeme zur Verfügung:

- ▶ Das Verfahren PRIMUSS wurde Anfang der 90er-Jahre von der Fachhochschule München entwickelt und in der Folgezeit weiteren Fachhochschulen unentgeltlich zur Verfügung gestellt.
- ▶ Das System HIS-GX wurde von der HIS GmbH entwickelt, einem gemeinnützigen Unternehmen des Bundes und der Länder zur Unterstützung der Hochschulen und der zuständigen Verwaltungen. Der finanzielle Anteil des Freistaates lag 2011 bei 910.000 €. Die Hochschulen müssen keine Lizenzgebühren bezahlen, aber vertragliche Unterstützungsleistungen der HIS GmbH in Anspruch nehmen und entsprechende Supportentgelte entrichten.

31.2 Feststellungen

31.2.1 Eingesetzte Verfahren

Der IT-Einsatz bei der Studenten- und Prüfungsverwaltung stellt sich wie folgt dar:

- ▶ Das Verfahren PRIMUSS nutzen 4 staatliche Fachhochschulen in vollem Umfang.¹⁰⁸ Sie haben es technologisch modernisiert und einen zentralen Betrieb für alle beteiligten Hochschulen realisiert. Die Fachhochschule München hatte zwar das Verfahren entwickelt, ist aber 2007 aus dem PRIMUSS-Verbund ausgetreten; sie verwendet seither das auf dem damaligen Stand eingefrorene Verfahren weiter.
- ▶ Das System HIS-GX setzen 12 Fachhochschulen¹⁰⁹ ein, im Jahr 2010 in drei verschiedenen Programmversionen. Obwohl das HIS-GX-System für alle Bereiche der Studenten- und Prüfungsverwaltung entsprechende Module zur Verfügung stellt, nutzen die Fachhochschulen die Funktionalitäten in unterschiedlichem Umfang. Sie ergänzen das System durch individuell und selbst entwickelte Module. So gab es größere Eigenentwicklungen an den Fachhochschulen Nürnberg und Würzburg-Schweinfurt. 3 Fachhochschulen setzen das Bewerbermodul aus dem PRIMUSS-Verfahren ein.¹¹⁰ 11 Fachhochschulen betreiben das Verfahren dezentral, jeweils im eigenen Rechenzentrum. Die Fachhochschule Aschaffenburg lässt HIS-GX zentral von der HIS GmbH bereitstellen.

¹⁰⁸ Amberg-Weiden, Coburg, Hof und Ingolstadt.

¹⁰⁹ Ansbach, Aschaffenburg, Augsburg, Deggendorf, Kempten, Landshut, Nürnberg, Neu-Ulm, Regensburg, Rosenheim, Weihenstephan-Triesdorf und Würzburg-Schweinfurt.

¹¹⁰ Regensburg, Weihenstephan-Triesdorf und Würzburg-Schweinfurt.

Somit setzen die Fachhochschulen neben den zwei Basissystemen unterschiedliche Verfahren ein.

31.2.2 Einführung von Campus-Management-Systemen

Seit Jahren werden Campus-Management-Systeme entwickelt, die über die Studenten- und Prüfungsverwaltung hinaus alle relevanten Prozesse und Dienstleistungen für Studium und Lehre integrieren sollen. Zur Einführung von zwei dieser Systeme hat der ORH Folgendes festgestellt:

- Die HIS GmbH wird das System HIS-GX 2014 auslaufen lassen. Im Rahmen des Innovationsbündnisses 2013 schloss deshalb das Wissenschaftsministerium 2009 mit der Fachhochschule Regensburg eine Zielvereinbarung zur Einführung des Nachfolgeprodukts HISinOne und stellte dafür Haushaltsmittel in Höhe von 680.000 € bereit. 5 weitere Fachhochschulen¹¹¹ haben dieses Pilotvorhaben nicht abgewartet und parallel dazu eigene Einführungsprojekte gestartet, bei denen ebenfalls entsprechende Projektkosten anfallen werden.
- Die Fachhochschule München wollte CAMPUSonline, das von einer österreichischen Hochschule entwickelt wurde, einsetzen. Die Entscheidung fiel ohne Öffentliche Ausschreibung, obwohl sie den Auftragswert auf mindestens 1,5 Mio. € schätzte. Das Einführungsprojekt wurde nach dreijähriger Laufzeit im Frühjahr 2011 gestoppt. Nach Feststellung der Fachhochschule ist das System derzeit nicht für den Fachhochschulbetrieb geeignet. Es bedarf erst noch Prozessanalysen und Organisationsanpassungen. Parallel zu diesem Vorhaben betrieb die Fachhochschule München das PRIMUSS-Verfahren auf dem Stand von 2007 weiter.

Eine wirksame Steuerung durch das Wissenschaftsministerium war nicht festzustellen.

31.2.3 Kosten

- PRIMUSS-Verfahren: Für die Entwicklung und den zentralen Betrieb sind knapp 6 VZK im Einsatz. Die Personalkosten belaufen sich für die 4 staatlichen Fachhochschulen auf insgesamt jährlich 430.000 €.
- Für den Einsatz der früheren PRIMUSS-Version sind bei der Fachhochschule München außerdem Kosten in Höhe von jährlich 275.000 € angefallen.
- HIS-Systeme: Die Kosten für die HIS-Systeme liegen jährlich bei 2 Mio. €. Insgesamt sind bei den 12 Fachhochschulen knapp 22 VZK beschäftigt (inkl. Eigenentwicklungen und Einführungsprojekte HISinOne), die jährlichen Personalkosten belaufen sich auf fast 1,7 Mio. €. Die Supportkosten an die HIS GmbH betragen 2011 226.000 €.

¹¹¹ Kempten, Landshut, Neu-Ulm, Rosenheim und Weihenstephan-Triesdorf.



Der Umstieg von HIS-GX auf HISinOne wird den Personalaufwand erhöhen und Beratungskosten verursachen; die laufenden Supportkosten für HISinOne werden sich gegenüber HIS-GX nahezu verdoppeln. Bis 2011 fielen allein bei der Fachhochschule Regensburg 375.000 € an Projektkosten an. Für die Einführung von HISinOne werden an jeder Fachhochschule Personalkosten für etwa 2 VZK nötig sein; zusätzlich muss jede Hochschule verbindlich 80 Beratertage von der HIS GmbH abnehmen. Allein diese Beratungskosten für den Umstieg belaufen sich bei den sechs derzeit pilotierenden Fachhochschulen auf mindestens 370.000 € (Tagessatz Stand März 2010: 648 € zuzüglich Umsatzsteuer).

- ▶ CAMPUSonline: Bis zum Stopp des Einführungsprojektes fielen bei der Fachhochschule München Personalkosten für 3 VZK in Höhe von 630.000 € an. Die Kosten für Hard- und Softwarebeschaffung und die im Vertrag mit der österreichischen Hochschule vereinbarten Leistungen betrugen 1,3 Mio. €.

31.3 Wertung durch den ORH

Der ORH bemängelt den heterogenen IT-Einsatz bei den Fachhochschulen. Dem Wissenschaftsministerium ist es nicht gelungen, die verschiedenen Eigenentwicklungen der Fachhochschulen zu koordinieren. Dies gilt insbesondere für die Fachhochschule München und für den Wechsel zu HISinOne. Die parallelen und unkoordinierten Einführungsprojekte bei 6 Fachhochschulen verursachen einen vermeidbaren und unwirtschaftlichen Mehraufwand. Gleiches gilt für die parallelen Zusatzentwicklungen einiger Fachhochschulen neben dem Einsatz von HIS-GX.

Eine Konsolidierung, wie vom Landtag¹¹² beschlossen, wurde bis heute nicht erreicht. Der ORH fordert eine Steuerung durch das Wissenschaftsministerium.

31.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Wissenschaftsministerium betont, die Fachhochschulen hätten die IT-Verfahren für die Studenten- und Prüfungsverwaltung so, wie vom Landtag gefordert, konsolidiert. Gegenwärtig seien ausschließlich die beiden Basissysteme im Einsatz, über die das Ministerium 2004 dem Landtag berichtet habe. Unterschiede ergäben sich ausschließlich aus funktionalen Erweiterungen der Basissysteme, die jeweils lokale Anforderungen erfüllten.

Bei der Einführung des Campus-Management-Systems HISinOne würden sich die 5 weiteren Fachhochschulen eng mit der Fachhochschule Regensburg abstimmen. Von unkoordinierten Einführungsprojekten könne daher keine Rede sein.

Dem Wissenschaftsministerium zufolge sieht sich der Hochschulbetrieb stark verändernden Bedingungen ausgesetzt; daher bestehe Bedarf für rasche Veränderungen. Die statische Vereinheitlichung der DV-Verfahren dürfe nicht die sich dynamisch ändernden Abläufe an den Hochschulen behindern.

¹¹² Beschluss des Landtags vom 21.03.2000 (LT-Drucksache 14/3205).

Die Studenten- und Prüfungsverwaltung sei zwar grundsätzlich eine staatliche Aufgabe, hänge jedoch mit der Gestaltung der Studiengänge zusammen. Die konkrete Ausgestaltung der Studiengänge gehöre zum Kernbereich der Hochschulautonomie. Die daraus erwachsende, höchst unterschiedliche und differenzierte Ausgestaltung des Prüfungsgeschehens in den einzelnen Studiengängen führe zu unterschiedlich gestalteten Verwaltungsprozessen. Diese würden sich in den beiden IT-Verfahren der Hochschulen jeweils unterschiedlich ausprägen.

Der Ministerrat habe mit seinem Beschluss vom 19.01.2011 die Hochschulen im Hinblick auf die ihnen zustehende Autonomie weitgehend aus der Bindung an die IuK-Landestrategie entlassen. Gleichwohl erscheine es aufgrund der vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Studenten- und Prüfungsverwaltung sinnvoll, einheitliche IT-Systeme zu implementieren und zu betreiben. Synergien können durch aufgabenorientierte und reaktionsschnelle Kooperationsverbände der Hochschulen entstehen. Bei den weiteren Überlegungen seien auch die Konsequenzen absehbarer Entwicklungen einzubeziehen.

31.5 Schlussbemerkung und Empfehlungen des ORH

Die Studenten- und Prüfungsverwaltung ist nach dem Bayerischen Hochschulgesetz eine staatliche Aufgabe. Die Zurückhaltung des Wissenschaftsministeriums, den IT-Einsatz der Fachhochschulen stärker zu koordinieren, kann nicht mit dem Hinweis auf die Hochschulautonomie entschuldigt werden. Für die Verwaltung von Hochschulprüfungen fallen unabhängig von den Studiengängen und deren Ausgestaltung im Wesentlichen gleiche Aufgaben an, die sich auf gleicher IT-Basis bewältigen lassen. So müssen in jedem Fall die Kandidaten, deren Anmeldung, Studiengang, Fach und Art der Prüfung, die Prüfungsdaten, die Prüfungsergebnisse sowie deren Bekanntgabe an die Kandidaten dokumentiert werden.

Auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die auch auf dem Markt befindliche Systeme berücksichtigen, muss das Wissenschaftsministerium Sorge tragen, dass möglichst ein einheitliches System zum Einsatz kommt.



Vom Großen Kollegium des ORH am 31.01.2013 beschlossen

Fischer-Heidberg

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident

Bildnachweise

S. 50	Shutterstock.com / Ralf Gosch
S. 70	Shutterstock.com / wavebreakmedia
S. 74	Shutterstock.com / Pedro Salaverría
S. 90	ORH
S. 91	ORH
S. 100	istockphoto.com / Nikada
S. 106	Shutterstock.com / Markus Gann
S. 114	Shutterstock.com / maga
S. 122	Shutterstock.com / agoxa
S. 140	Fotolia.com / Jeanette Dietl
S. 142	ORH
S. 145	ORH

IMPRESSUM

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

www.orh.bayern.de

Bayerischer Oberster Rechnungshof
Kaulbachstraße 9
80539 München
Telefon: (089) 2 86 26-0
Telefax: (089) 2 86 26-277

www.orh.bayern.de