

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

**Jahresbericht
2008**



INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	6
Vorbemerkung	7

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1	Haushaltsplan 2006	9
2	Haushaltsrechnung 2006	9
3	Finanzierungssaldo	11
4	Kreditermächtigung	13
5	Haushaltsreste	14
6	Haushaltsüberschreitungen	15
7	Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben	16
8	Haushaltswirtschaftliche Daten	18
9	Veranschlagung und Nachweis der Mittel	24
10	Feststellungen nach Art. 97 Abs. 2 Nr. 1 BayHO	25
11	Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006	25
12	Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2007	26
13	Staatsschulden 2007	28
14	Staatsbürgschaften 2007	31

	Seite
II. Prüfungsergebnisse	
A. Ressortübergreifende Ergebnisse	
15 Externe Gutachten und Beratungen, Forschungsvorhaben	34
16 Entwicklung der Personalausgaben und Stellen	44
17 Prüfung der Personalausgaben	52
18 Verwaltung und Bewirtschaftung staatseigener Dienst- und Mietwohnungen	53
B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen	
Staatsministerium des Innern	
19 Warenwirtschaftssystem der Polizei	60
20 Organisationsmängel bei den Kfz-Werkstätten der Polizei	67
21 Bayerische Versorgungskammer	72
Staatsministerium der Justiz	
22 Gerichtszahlstellen	79
Staatsministerium für Unterricht und Kultus	
23 Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“	82
Staatsministerium der Finanzen	
24 Massenrechtsbehelfe gegen Steuerbescheide	87
25 Renteneinkünfte beschränkt steuerpflichtiger Personen	90
26 Finanzkassen	92
27 Reform der Vermessungsverwaltung	97

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

- | | | |
|----|--|-----|
| 28 | Förderung einer neuen Straßenbahnhaltestelle | 101 |
|----|--|-----|

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

- | | | |
|----|--|-----|
| 29 | Mitnahmen und Bagatellförderungen | 104 |
| 30 | Verwaltung für Ländliche Entwicklung | 108 |
| 31 | Projektförderungen „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ | 113 |

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

- | | | |
|----|--|-----|
| 32 | Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds | 117 |
| 33 | Sanierung einer Heizzentrale | 122 |

**Staatsministerium für
Wissenschaft, Forschung und Kunst**

- | | | |
|----|--|-----|
| 34 | Institute für Pathologie, Immunologie, Virologie sowie
Mikrobiologie und Hygiene an den bayerischen Universitäten | 125 |
| 35 | Auslastung der Operationssäle der Universitätsklinik | 130 |
| 36 | Erschließung eines Klinikgebäudes | 136 |
| 37 | Förderung, Entwicklung und Perspektiven neuer Museen | 140 |

Verzeichnis der Abkürzungen

AO	= Abgabenordnung
BayHO	= Bayerische Haushaltsordnung
BesGr.	= Besoldungsgruppe
BIP	= Bruttoinlandsprodukt
BV	= Verfassung des Freistaates Bayern
CO ₂	= Kohlendioxid
Epl.	= Einzelplan
EStG	= Einkommensteuergesetz
EU	= Europäische Union
FAG	= Finanzausgleichsgesetz
HG	= Haushaltsgesetz
IuK	= Informations- und Kommunikationstechnik
IT	= Informationstechnologie
Kap.	= Kapitel (des Haushaltsplans)
LMU	= Ludwig-Maximilians-Universität München
LT	= Bayerischer Landtag
ORH	= Bayerischer Oberster Rechnungshof
Tit.	= Titel (Haushaltsstelle)
TG	= Titelgruppe
TNr.	= Textnummer
TUM	= Technische Universität München
VV	= Verwaltungsvorschriften

Vorbemerkung

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

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

Der Bericht befasst sich einleitend mit der Haushaltsrechnung 2006, die Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist, und enthält die von der Haushaltsordnung vorgeschriebenen Stellungnahmen des ORH zu ihrer Ordnungsmäßigkeit. Im Übrigen liegen ihm Prüfungsergebnisse zugrunde, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis ins Haushaltsjahr 2008 beziehen.

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

2. Die Beratungen des Jahresberichts wurden am 22. Oktober 2008 abgeschlossen. Der Jahresbericht enthält deshalb noch die bisherigen Geschäftsbereiche und Bezeichnungen der Staatsministerien.

I. Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zum Haushaltsvollzug

1 Haushaltsplan 2006

Der Haushaltsplan 2006 ist durch das Haushaltsgesetz 2005/2006 vom 8. März 2005 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006 vom 9. Mai 2006 in Einnahmen und Ausgaben auf 35.141.932.800 € festgestellt worden.

Gegenüber 2005 ist das **formale** Haushaltsvolumen um 1,4 % gestiegen.

Das nach dem bundeseinheitlichen Berechnungsschema des Finanzplanungsrats um die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke sowie die internen Verrechnungen bereinigte Ausgabensoll betrug 34.978,8 Mio. €. Es erhöhte sich um 1,4 %. Das entsprechende bereinigte Einnahmensoll (ohne Kreditaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie die internen Verrechnungen) lag mit 34.255,1 Mio. € um 4,8 % über dem des Vorjahres. Daraus ergibt sich ein negativer Finanzierungssaldo von 723,7 Mio. €.

2 Haushaltsrechnung 2006

Das Staatsministerium der Finanzen (StMF) hat die Haushaltsrechnung 2006 gemäß Art. 80 BV, Art. 114 Abs. 1 BayHO dem Landtag und dem ORH mit Schreiben vom 29. September 2007 (LT-Drucksache 15/9044) übersandt.^{1,2}

¹ Die Rechnung des ORH (Epl. 11) für das Haushaltsjahr 2006 wurde dem Landtag mit Schreiben vom 7. Dezember 2007 (LT-Drucksache 15/9618) mit der Bitte um Prüfung und Entlastung vorgelegt (Art. 101 BayHO).

² Die Bücher für das Haushaltsjahr 2006 wurden am 16. April 2007 abgeschlossen.

Die Haushaltsrechnung besteht aus den in den Art. 81 bis 85 BayHO vorgeschriebenen Abschlüssen und Übersichten. Im Abschlussbericht nach Art. 84 BayHO sind der kassenmäßige Abschluss (Art. 82 BayHO), der Haushaltsabschluss (Art. 83 BayHO) und der Haushaltsvollzug erläutert. Der Abschlussbericht ist in Band I der Haushaltsrechnung enthalten.

2.1 Vergleich der Ist-Ergebnisse mit dem Soll

In der nachfolgenden Tabelle sind die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans 2006 sowie die aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2006 unter Einbeziehung der in das Haushaltsjahr 2007 übertragenen Reste gegenübergestellt:

Haushaltsabschluss 2006 (€) Soll-Ist-Vergleich

Tabelle 1

Soll	Einnahmen	Ausgaben
nach dem Haushaltsplan	35.141.932.800,00	35.141.932.800,00
aus dem Haushaltsjahr 2005 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	2.123.690.533,65	2.123.690.533,65
insgesamt (Rechnungssoll)	37.265.623.333,65	37.265.623.333,65
Ist	Einnahmen	Ausgaben
nach der Haushaltsrechnung	36.283.404.467,56	36.129.552.558,92
in das Haushaltsjahr 2007 übertragene Einnahme- und Ausgabereste	2.097.740.987,70	2.251.592.896,34
insgesamt	38.381.145.455,26	38.381.145.455,26
Unterschied Soll-Ist	- 1.115.522.121,61	- 1.115.522.121,61

2.2 Haushaltsabschluss

Der Haushaltsabschluss weist das rechnungsmäßige Jahresergebnis (Art. 83 Nr. 2 d BayHO) und das rechnungsmäßige Gesamtergebnis (Art. 83 Nr. 2 e BayHO) nach.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis und jeweils aus dem Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen und der in das neue Jahr übertragenen Haushaltsreste. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis ist die Summe aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis und dem Saldo der in das nächste Haushaltsjahr übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.

Der Haushaltsabschluss 2006 stellt sich nach der Haushaltsrechnung wie folgt dar:

Haushaltsabschluss 2006 (€)
gem. Art. 82, 83 BayHO

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben 2006		
Ist-Einnahmen	36.283.404.467,56	
Ist-Ausgaben	- 36.129.552.558,92	
Kassenmäßiges Jahresergebnis		153.851.908,64
davon ab		
Saldo der aus 2005 übertragenen		
Einnahmereste	- 2.123.690.533,65	
Ausgabereste	2.123.690.533,65	
Saldo		0,00
Kassenmäßiges Gesamtergebnis		153.851.908,64
dazu		
Saldo der nach 2007 übertragenen		
Einnahmereste	2.097.740.987,70	
Ausgabereste	- 2.251.592.896,34	
Saldo		- 153.851.908,64
Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis 2006		0,00

Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis ist Null, die Haushaltsrechnung ist somit ausgeglichen.

3 Finanzierungssaldo

Neben kassentechnischen Verrechnungen sind in den nachgewiesenen Einnahmen die Einnahmen aus Kreditaufnahmen am Kreditmarkt saldiert mit Tilgungen sowie die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken enthalten, in den Ausgaben die Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke. Die um diese Beträge bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergeben den Finanzierungssaldo. Wie nachfolgende Tabelle zeigt, ergab sich 2006 ein positiver Finanzierungssaldo von 477,5 Mio. €.

Finanzierungssaldo (Mio. €)

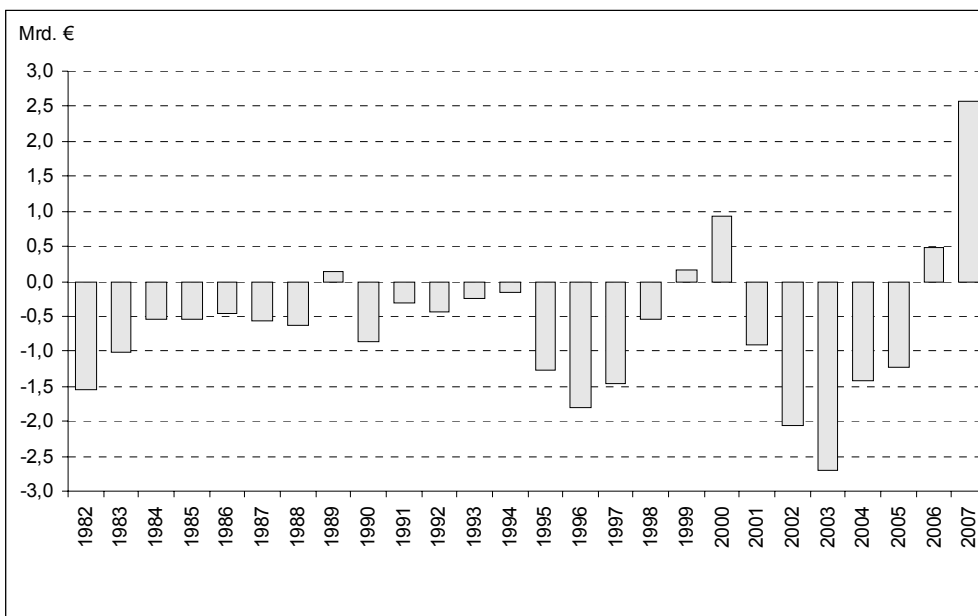
Tabelle 3

	2005	2006	2007
Ist-Einnahmen	35.665,3	36.283,4	38.693,2
davon ab			
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	1.836,1	- 4,9	- 305,9
- Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	569,9	687,5	415,4
- haushaltstechnische Verrechnungen	107,3	132,8	124,1
bereinigte Ist-Einnahmen	33.152,0	35.467,9	38.459,7
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,0	7,0	8,4
Ist-Ausgaben	34.903,3	36.129,6	37.983,8
davon ab			
- Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke	414,5	1.007,8	1.973,3
- haushaltstechnische Verrechnungen	106,1	131,3	118,5
bereinigte Ist-Ausgaben	34.382,7	34.990,5	35.892,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	0,4	1,8	2,6
Finanzierungssaldo - Ist	- 1.230,7	477,5	2.567,6
Finanzierungssaldo nach dem Haushaltsplan	- 1.786,9	- 723,7	- 87,9

Differenzen in den Summen durch Runden.

Entwicklung des Finanzierungssaldos

Abbildung 1



4 Kreditermächtigung

4.1 Inanspruchnahme der Kreditermächtigung

Nach der Haushaltsrechnung 2006 wurde der durch das Haushaltsgesetz vorgegebene Kreditrahmen wie folgt beansprucht:

Beanspruchung der Kreditermächtigung (Mio. €)

Tabelle 4

- Kreditermächtigung nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 HG 2005/2006	0,0
- aus dem Haushaltsjahr 2005 übertragene Kreditermächtigungen (Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 HG 2005/2006)	1.513,8
Gesamtermächtigung	1.513,8
Davon wurden beansprucht für	
- Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	- 4,9
- auf das Haushaltsjahr 2007 zur teilweisen Deckung der Ausgabereise übertragene Kreditermächtigungen	1.417,7
insgesamt beansprucht	1.412,8
Minderung des Kreditbedarfs	101,0

4.2 Überschussverwendung

Art. 25 Abs. 1 BayHO definiert einen Überschuss als Unterschied zwischen den tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben zuzüglich des Unterschieds zwischen den Haushaltsresten des Vorjahres und des laufenden Jahres.

Zum Haushaltsausgleich wurden 2.097,7 Mio. € Einnahmereste benötigt.³ Davon standen 680,0 Mio. € aus noch nicht verbrauchten Mitteln bei der Offensive Zukunft Bayern und beim Investitionsprogramm „Zukunft Bayern“ zur Verfügung, sodass noch 1.417,7 Mio. € Kreditermächtigungen übertragen werden mussten. Saldiert mit der Nettotilgung von 4,9 Mio. € wurden 1.412,8 Mio. € beansprucht und damit um 101,0 Mio. € weniger als an Ermächtigungen zur Verfügung standen. In dieser Höhe wurde ein rechnerischer Überschuss erzielt, der vom StMF gem. Art. 25 Abs. 2 BayHO zur **Verminderung des Kreditbedarfs** verwendet wurde.

Art. 25 Abs. 2 BayHO lässt auch zu, Einnahmeüberschüsse einer Rücklage zuzuführen. Das StMF hat davon Gebrauch gemacht und im Zuge der Abschlussbuchungen

³ Siehe Tabelle 2.

840,0 Mio. € der **Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage** zugeführt (vgl. TNr. 8.1 unter „besondere Finanzierungsausgaben“).

5 Haushaltsreste

5.1 Einnahmereste

Zum Haushaltsausgleich wurden 2.097,7 Mio. € Einnahmereste auf das Haushaltsjahr 2007 übertragen (Vorjahr 2.123,7 Mio. €). Davon entfallen 1.417,7 Mio. € auf **Kreditermächtigungen** und 680 Mio. € auf noch nicht verwendete Einnahmen aus Privatisierungserlösen, die im Grundstock „Privatisierungserlöse“ bzw. in der Sonderrücklage „ersparte Haushaltsmittel“ der Offensive Zukunft Bayern nachgewiesen sind. In gleicher Höhe wurden Ausgabereste bei den Ausgaben der Offensive Zukunft Bayern übertragen.

5.2 Ausgabereste

An Ausgaberesten verblieben am Ende des Haushaltsjahres 2006 nach Abzug der Vorgriffe rechnerisch 3.103,9 Mio. €. Mit Einwilligung des StMF wurden gemäß Art. 45 Abs. 3 BayHO 2.251,6 Mio. € in das Haushaltsjahr 2007 übertragen (vgl. TNr. 2). Dieser Betrag errechnet sich wie folgt:

Ausgabereste 2006 (Mio. €)

Tabelle 5

Rechnerischer Ausgaberest	3.103,9
zuzüglich abschließende Willigungen (VV Nr. 1.3.1 zu Art. 37 BayHO)	34,3
Zwischensumme	3.138,2
abzüglich	
- Einsparungen für haushaltsgesetzliche Sperren bei übertragbaren Ausgaben	437,4
- sonstige Einsparungen (insbesondere zum Ausgleich von über- und außerplanmäßigen Ausgaben gemäß Art. 37 Abs. 3 BayHO, Einsparungen für globale Minderausgaben sowie Reste, für welche die Ressorts eine Übertragung nicht beantragt haben)	439,9
- vom StMF eingezogen	9,3
in das Jahr 2006 übertragene Ausgabereste	2.251,6

Differenzen in den Summen durch Runden.

Die Ausgabereste erhöhten sich gegenüber 2005 um 127,9 Mio. €. Ihr Anteil am Haushaltsvolumen beträgt 6,4 % (Vorjahr 6,1 %).

Die Ausgabereste ab 5 Mio. € und deren Begründungen sind im Einzelnen in der Beilage 1.2 des Abschlussberichts zur Gesamtrechnung 2006 aufgeführt.

6 Haushaltsüberschreitungen

6.1 Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2006 sind Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 132.020.573,15 € ausgewiesen; davon entfallen auf:

- überplanmäßige Ausgaben	68.649.220,33 €
- außerplanmäßige Ausgaben	24.978.023,19 €
- Vorgriffe (überplanmäßige Ausgaben, die auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet werden)	38.393.329,63 €

Zum Soll des Haushaltsplans 2006 ins Verhältnis gesetzt betragen die Haushaltsüberschreitungen 0,38 % (Vorjahr 1,35 %).

Die Haushaltsüberschreitungen der Ressorts sind aus der Haushaltsrechnung (Anlage zur Gesamtrechnung) ersichtlich. Die Haushaltsstellen und die Gründe für die Überschreitungen ergeben sich aus den Beiträgen der Ressorts zur Haushaltsrechnung des StMF (Anlage I). Die Haushaltsüberschreitungen im Einzelbetrag ab 1 Mio. € sind ferner in der Beilage 4 zum Abschlussbericht des StMF dargestellt. Darüber hinaus hat das StMF dem Landtag nach Art. 37 Abs. 4 BayHO i. V. m. Art. 5 HG halbjährlich die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und die Vorgriffe mitgeteilt, soweit sie den Betrag von 250.000 € überstiegen haben (Schreiben vom 4. August 2006 und vom 29. März 2007).

6.2 Für unvorhergesehene und unabweisbare Mehrausgaben ist ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz erforderlich, wenn im Einzelfall 5 Mio. € überschritten werden. Eines Nachtrags bedarf es allerdings nicht, wenn, wie in den folgenden Fällen, Rechtsansprüche zu erfüllen sind (Art. 37 Abs. 1 Satz 4 BayHO):

- Die Vergütungen und **Aufwandsentschädigungen an Vormünder und Betreuer mittelloser Mündel und Betreuer** (Kap. 04 04 Tit. 526 28) waren nicht vorherzusehen. Dadurch entstanden überplanmäßige Ausgaben von 12,6 Mio. €.
- Bei den **Erstattungen an die Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung Behinderter im Nahverkehr** (Kap. 10 03 Tit. 682 01) wurden Mehrausgaben von 13,3 Mio. € geleistet. Dies ist auf offene Anträge aus Vorjahren und einer erhöhten Gewährung von Abschlagszahlungen zurückzuführen.

- Beim **Landeserziehungsgeld** sind überplanmäßige Ausgaben von 13,8 Mio. € angefallen (Kap. 10 07 Tit. 681 80), weil die Zahl der Anspruchsberechtigten nicht im erwarteten Umfang zurückgegangen ist.

6.3 Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen nach Art. 37 Abs. 1 BayHO der Einwilligung des StMF, die - von zwei Ausnahmen abgesehen - auch vorliegt. Durch zwei Fehlbuchungen entstanden über- bzw. außerplanmäßige Ausgaben von zusammen 37.057,69 €.

7 Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben

7.1 Die nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigten Einnahmen erhöhten sich 2006 gegenüber dem Vorjahr um 2.315,9 Mio. € (7,0 %) auf 35.467,9 Mio. €.

Die **bereinigten Ausgaben** 2006 erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 607,8 Mio. € oder 1,8 % auf 34.990,5 Mio. €.

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung

Tabelle 6

	Bereinigte Einnahmen ¹		Bereinigte Ausgaben ¹	
	Mio. €	%	Mio. €	%
1997	29.251,7	- 0,3	30.713,2	- 1,4
1998	30.523,4	4,3	31.077,9	1,2
1999	31.833,2	4,3	31.677,3	1,9
2000	33.343,9	4,7	32.409,7	2,3
2001	32.331,2	- 3,0	33.227,2	2,5
2002	32.435,8	0,3	34.481,3	3,8
2003	32.106,9	- 1,0	34.816,3	1,0
2004	32.816,3	2,2	34.249,4	- 1,6
2005	33.152,0	1,0	34.382,7	0,4
2006	35.467,9	7,0	34.990,5	1,8
2007	38.459,7	8,4	35.892,0	2,6

- ¹ **Nach dem Schema des Finanzplanungsrats bereinigt.** Hierbei bleiben außer Betracht:
- bei den Einnahmen - Schuldenaufnahme am Kreditmarkt; Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken; interne Verrechnungen.
 - bei den Ausgaben - Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke; interne Verrechnungen.

7.2 Die Einnahmen der westdeutschen Flächenländer erhöhten sich 2006 um 6,3 % (darunter Steuereinnahmen + 9,1 %). Die Ausgaben dieser Länder stiegen um 0,4 %.

**Vergleich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung
2006 gegenüber 2005 (%)**

Tabelle 7

	Änderung
Bereinigte Gesamteinnahmen	
- in Bayern	+ 7,0
- in den alten Ländern ohne Berlin ¹	+ 6,5
Bereinigte Gesamtausgaben	
- in Bayern	+ 1,8
- in den alten Ländern ohne Berlin ¹	+ 0,8
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
- in Bayern	+ 3,6
- in den alten Ländern ohne Berlin ¹	+ 3,6

¹ Einschließlich Bayern.

8 Haushaltswirtschaftliche Daten

8.1 Gliederung der Einnahmen und Ausgaben

Gegliedert nach den Hauptgruppen des Gruppierungsplans ergaben sich folgende Rechnungsergebnisse:

Einnahmen und Ausgaben (Mio. €)

Tabelle 8

Hauptgruppe	2005	2006			2007
	Ist	Ist	Soll	Abweichung Ist/Soll	Ist
Einnahmen					
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben <i>darunter: Steuereinnahmen</i>	26.052,0 25.943,4	27.979,0 27.881,1	26.239,4 26.135,0	1.739,6 1.746,1	31.137,2 31.054,0
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	3.124,6	3.346,7	3.200,8	145,9	3.073,7
2 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.801,7	2.906,7	2.829,1	77,6	2.927,7
3 Schuld aufnehmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen <i>darunter:</i> <i>Kreditaufnahmen am Kreditmarkt</i> <i>Entnahme aus der Rücklage</i>	3.687,0 1.836,1 0,5	2.051,0 - 4,9 1,5	2.872,7 0,0 45,0	- 821,6 - 4,9 - 43,5	1.554,6 - 305,9 4,2
Summe	35.665,3	36.283,4	35.141,9	1.141,5	38.693,2
Ausgaben					
4 Personalausgaben	14.795,4	15.089,5	15.126,5	- 37,0	15.339,6
5 Sächliche Verwaltungsausgaben	1.949,7	2.032,2	2.037,7	- 5,5	2.127,0
Ausgaben für den Schuldendienst	1.110,5	1.145,6	1.185,9	- 40,3	1.035,5
6 Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	12.595,3	12.545,5	12.638,0	- 92,6	13.217,8
7 Baumaßnahmen	839,2	892,9	1.012,4	- 119,5	994,3
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen <i>Investitionsausgaben (Nrn. 7 und 8)</i>	3.092,5 3.931,7	3.284,8 4.177,7	3.501,6 4.514,0	- 216,9 - 336,3	3.177,9 4.172,2
9 Besondere Finanzierungsausgaben	520,6	1.139,1	- 360,2	1.499,3	2.091,8
Summe	34.903,2	36.129,6	35.141,9	987,6	37.983,8

Differenzen in den Summen durch Runden.

Die **Steuereinnahmen** lagen 2006 um 1.937,7 Mio. € (7,5 %) über dem Vorjahresaufkommen und um 1.746,1 Mio. € über der Haushaltsplanung.⁴

Die **Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst** und dgl. erhöhten sich gegenüber 2005 um 222,3 Mio. € oder 7,1 %. Dabei wirkten sich zwei gegen-

⁴ Die Entwicklung der Steuereinnahmen ist unter T Nr. 12 dargestellt.

läufige Einmaleffekte aus: Einerseits ging 2005 eine einmalige Haftungsprovision der Bayerischen Landesbank von 320 Mio. € ein (vgl. ORH-Bericht 2007 TNr. 8.1). Andererseits flossen dem Freistaat 2006 aus der Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen an die Flughafen München GmbH 400 Mio. € zu. Weitere 12,5 Mio. € wurden aus einem Gesellschafterdarlehen an die Flughafen GmbH Nürnberg zurückgefordert.

Wegen der guten Liquiditätslage erhöhten sich die Zinsen aus Girobeständen, Festgeldern und Sondervermögen um 41,6 auf 74,5 Mio. €. Durch die Zwischenanlage von Erlösen aus dem Verkauf staatlicher Beteiligungen (insbesondere e.on-Anteile) wurden Zinserträge von 42,6 Mio. € erzielt (Vorjahr 4,1 Mio. €). Diese werden zur Finanzierung der Folgekosten der Offensive Zukunft Bayern eingesetzt.

Die größeren Einnahmegruppen und ihre Veränderung sind in nachfolgender Tabelle dargestellt:

Verwaltungseinnahmen 2006 gegenüber 2005 (Mio. €)

Tabelle 9

	Ist 2005	Ist 2006	Veränderung 2006 zu 2005
Verwaltungseinnahmen (insbesondere Gebühren und Geldstrafen)	2.048,6	1.754,1	- 294,5
Gewinnablieferung der Lotterien	291,2	280,3	-10,9
Gewinne aus Unternehmen (ohne Lotterien)	121,5	210,9	89,4
Zinseinnahmen	146,7	213,1	66,4
Darlehensrückflüsse	278,0	634,9	356,9

Aufgrund der günstigen Haushaltsentwicklung wurde auf die vorgesehene rückzahlbare Ablieferung des Grundstocks an den Haushalt von bis zu 760 Mio. € verzichtet.⁵ Daraus erklärt sich in der Hauptsache die große Abweichung zwischen dem Haushaltssoll und den Ist-Einnahmen bei den **besonderen Finanzierungseinnahmen**. Außerdem wurde die vorgesehene Entnahme aus der Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage von 45 Mio. € nur mit 1,5 Mio. € in Anspruch genommen.

⁵ Siehe Art. 9 HG 2005/2006 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006.

Die **Personalausgaben** sind gegenüber 2005 um insgesamt 294,1 Mio. € oder 2,0 % angestiegen. Aufgegliedert auf die wesentlichen Zweckbestimmungen haben sich die Ausgaben wie folgt entwickelt:

Personalausgaben nach Zweckbestimmungen (Mio. €)

Tabelle 10

	Haushaltsjahr					Veränderung 2006 zu 2005	
	2002	2003	2004	2005	2006	absolut	in %
Bezüge der Beamten und Richter	7.468,0	7.657,5	7.732,4	7.802,0	7.880,0	78,0	1,0
Vergütungen der Angestellten	2.235,0	2.321,9	2.233,9	2.273,7	2.350,7	77,0	3,4
Löhne der Arbeiter	369,8	375,1	361,1	367,7	368,6	0,9	0,2
Versorgungsbezüge der Beamten und Richter ¹	2.654,0	2.754,8	2.796,0	2.900,2	3.004,1	103,9	3,6
Beihilfen und Unterstützungen ohne Versorgungsempfänger	485,7	490,7	488,7	498,6	503,4	4,8	1,0
Beihilfen für Versorgungsempfänger	437,8	446,4	462,5	487,5	510,5	23,0	4,7
Sonstige Personalausgaben	453,3	444,7	458,6	465,8	472,3	6,5	1,4
insgesamt	14.103,6	14.491,1	14.533,2	14.795,4	15.089,5	294,1	2,0

1 Ohne Zuführungen zum Sondervermögen Versorgungsrücklage.

Die Versorgungsausgaben haben sich gegenüber 2005 um 3,6 % und die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger um 4,7 % erhöht.

Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** sind gegenüber 2005 um 82,5 Mio. € oder 4,2 % angestiegen. Von den Mehrausgaben entfallen 26,0 Mio. € auf die Universitäten und Hochschulen. Für die Beschaffung von Medikamenten gegen eine mögliche Influenza-Pandemie (Vogelgrippe) wurden 21,9 Mio. € ausgegeben.

Die **Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen** haben sich 2006 um 49,8 Mio. € oder 0,4 % vermindert. Größere Veränderungen gab es in folgenden Bereichen:

Laufende Zuweisungen und Zuschüsse (Mio. €)
(Größere Veränderungen)

Tabelle 11

	Ist 2005	Ist 2006	Veränderung
Personalkostenzuschüsse nach dem Schulfinanzierungsgesetz	977,9	1.003,1	25,2
Betriebszuschüsse an Schienenpersonennahverkehrsunternehmen	838,8	876,5	37,7
Förderung der Landwirtschaft	227,8	266,1	38,3
Weiterleitung der Bundesmittel wegen „Hartz IV“	266,3	300,5	34,2
Länderfinanzausgleich	2.159,0	1.855,1	- 303,9
Allgemeiner Steuerverbund (Schlüsselzuweisungen)	2.098,0	2.063,3	- 34,7
Zuweisungen aus dem Familienleistungsausgleich	307,1	331,6	24,5
Grunderwerbsteuer an Gemeinden	312,8	395,6	82,8

Die **Investitionsausgaben** der Hauptgruppen 7 und 8 sind um 246,0 Mio. € oder 6,3 % auf 4.177,7 Mio. € angestiegen. Sie gliedern sich in Eigeninvestitionen und Investitionen Dritter. Diese Zuweisungen und Zuschüsse werden zwar im staatlichen Interesse gewährt, führen aber zu keinem Vermögenszuwachs.

Investitionsausgaben 2003 bis 2006 (Mio. €)

Tabelle 12

	2003	2004	2005	2006
Bauausgaben	938,0	848,6	839,2	892,9
Sachinvestitionen	356,7	299,8	290,1	289,1
Erwerb von Beteiligungen	38,6	5,2	63,9	107,5
Summe Eigeninvestitionen	1.333,3	1.153,6	1.193,2	1.289,5
Darlehen, Gewährleistungen	412,4	322,0	295,5	315,2
Investitionszuschüsse	3.359,8	2.529,4	2.443,0	2.573,0
Investitionsförderung	3.772,2	2.851,4	2.738,5	2.888,1
Summe Investitionsausgaben	5.105,5	4.005,0	3.931,7	4.177,7

Größere Veränderungen bei den investiven Ausgaben zeigt nachfolgende Tabelle:

Investitionsausgaben 2006 (Mio. €)
(Größere Veränderungen)

Tabelle 13

	2005	2006	Veränderung
Staatlicher Straßen- und Brückenbau	166,7	196,3	29,6
Staatlicher Wasserbau	112,3	129,0	16,7
Wohnungsbauförderung	179,5	191,8	12,3
Investitionsprogramm Ganztagschulen	65,0	134,6	69,6
Regionale und strukturelle Wirtschaftsförderung	153,9	167,0	13,1
Investitionszuschüsse Schienenpersonennahverkehr	227,4	237,5	10,1
Investitionsförderung GA Agrarstruktur	148,5	118,2	- 30,3
Abwasserbeseitigung und Abwasserabgabe	96,9	112,9	16,0
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	204,8	232,9	28,1
Kommunaler Hochbau	116,1	151,0	34,9
Investitionspauschale an Gemeinden	114,9	134,5	19,6

In den **besonderen Finanzierungsausgaben** sind u. a. enthalten:

Ist 2006
Mio. €

Zuführungen an Sonderrücklagen:

- Finanzierung von Folgekosten für die Offensive Zukunft Bayern	63,9
- Finanzierung nicht grundstockskonformer Maßnahmen im Rahmen der Offensive Zukunft Bayern III und IV sowie Wirtschaftsförderungsprogramm Ostbayern	76,7
Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage	840,0
Haushaltstechnische Verrechnungen	131,3

Die Abweichung zum Haushaltssoll 2006 von 1.499,3 Mio. € ist auf die Zuführung an die Kassenverstärkungs- und Bürgschaftssicherungsrücklage sowie auf die globalen Minderausgaben zurückzuführen. Diese wurden für den Gesamthaushalt bei der Hauptgruppe 9 veranschlagt, während sich die tatsächlichen Einsparungen bei den Hauptgruppen 5 bis 8 niedergeschlagen haben.

8.2 Haushaltswirtschaftliche Quoten

Die haushaltswirtschaftlichen Quoten des Freistaats Bayern und der übrigen Flächenländer stellen sich wie folgt dar:

Haushaltswirtschaftliche Quoten (%)

Tabelle 14

	Bayern			Flächenländer ¹					
				West ²			Ost		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Steuerdeckungsquote	75,5	79,7	86,5	67,8	74,2	78,9	44,0	48,0	54,7
Kreditfinanzierungsquote	5,3	0,0	0,0	10,1	6,3	1,5	6,3	3,1	0,0
Personalausgabenquote	43,0	43,1	42,7	39,7	38,7	37,9	24,9	24,0	23,9
Darin enthalten: Quote der Versorgungsbezüge	8,6	8,7	8,8	8,6	8,8	8,8	0,3	0,4	0,5
Sachaufwandsquote	5,7	5,8	5,9	5,7	5,3	5,1	4,6	4,6	4,8
Zinsausgabenquote	3,0	3,1	2,7	8,6	8,9	8,4	6,6	6,6	6,6
Zinssteuerquote	4,0	3,8	3,2	12,7	12,0	10,7	15,0	13,7	12,1
Investitionsquote	11,4	11,9	11,6	10,4	8,9	9,0	20,2	20,3	18,9

1 Zahlen für 2007 nur **vorläufig**; die Kreditfinanzierungsquote der Länder wird sich erfahrungsgemäß durch Nachbuchungen im Rahmen der Haushaltsabschlüsse noch beträchtlich erhöhen.

2 Ohne Bayern.

- Steuerdeckungsquote = Verhältnis Steuereinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben
- Kreditfinanzierungsquote = Verhältnis Nettokreditaufnahme (= Kreditaufnahme minus Schuldentilgung) zu bereinigten Gesamtausgaben
- Personalausgabenquote = Anteil der Personalausgaben (einschließlich personalbezogener Sachausgaben) an den bereinigten Gesamtausgaben
- Sachaufwandsquote = Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinsausgabenquote = Anteil der Zinsausgaben für Kreditmarktmittel an den bereinigten Gesamtausgaben
- Zinssteuerquote = Verhältnis Zinsausgaben für Kreditmarktmittel zu Steuereinnahmen
- Investitionsquote = Anteil der investiven Ausgaben (= eigene Investitionen des Staates plus Investitionsförderungen) an den bereinigten Gesamtausgaben

Der ORH weist wie in den vergangenen Jahren darauf hin, dass die haushaltswirtschaftlichen Quoten für sich allein nicht als Grundlage für haushaltspolitische Entscheidungen ausreichen. Die Quoten geben in der Zeitreihe betrachtet allenfalls Anhaltspunkte über die Lage der Staatsfinanzen.

Die begrenzte Aussagekraft der Quoten wird besonders bei den Personalausgaben deutlich. Bleiben die Personalausgaben konstant und erhöhen sich lediglich die anderen Ausgaben, so reduziert sich automatisch die Personalausgabenquote. Sie ist - zumal ohne weitere Differenzierung - keine geeignete Kennzahl, um die Personalintensität staatlicher Leistungen und deren Entwicklung im Zeitablauf abzubilden.

Ein gebräuchlicher Maßstab für die Personalintensität ist der Anteil der Personalausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dieser ist weniger von den Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in den einzelnen Jahren abhängig und erlaubt im Zeitablauf eine bessere Vergleichbarkeit.

Anteil der Personalausgaben am BIP (%)

Tabelle 15

	2005	2006	2007
Baden-Württemberg	3,97	3,85	3,63
Hessen	3,44	3,33	3,30
Niedersachsen	4,36	4,28	4,22
Nordrhein-Westfalen	3,80	3,68	3,66
Rheinland-Pfalz	4,88	4,74	4,43
Saarland	4,44	4,32	4,14
Schleswig-Holstein	4,57	4,43	4,15
Länder ohne Bayern	3,99	3,87	3,76
Bayern	3,77	3,64	3,53

Quelle BIP: Statistische Ämter des Bundes und der Länder - Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungsstand: August 2007 bis Februar 2008.

9 Veranschlagung und Nachweis der Mittel

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

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

Die in der Haushaltsrechnung 2006 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein.

Bei den geprüften Einnahmen und Ausgaben wurden keine Beträge festgestellt, die nicht belegt waren. Die Prüfung wurde stichprobenweise durchgeführt (Art. 89 Abs. 2 BayHO).

11 Gesamtbeurteilung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 2006

Unbeschadet der im Übrigen dargestellten Prüfungsergebnisse kann festgestellt werden, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern im Haushaltsjahr 2006 insgesamt geordnet war.

12 Steueraufkommen und Steuereinnahmen 2007

12.1 Steueraufkommen in Bayern

Das Steueraufkommen in Bayern resultiert aus

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

Nach der Haushaltsrechnung stellt sich das Steueraufkommen wie folgt dar:

Entwicklung des Steueraufkommens (Mio. €)

Tabelle 16

Steuerarten	2006	2007	davon Anteil Freistaat 2007	Anteil am Steueraufkommen des Freistaats in %	Veränderungen Freistaat 2007 gegenüber 2006 in %
Gemeinschaftsteuern					
Lohnsteuer einschl. Zerlegung	26.998,6	29.349,7	10.568,4	34,0	10,3
Veranlagte Einkommensteuer	4.107,3	5.832,5	2.478,8	8,0	42,0
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag	2.737,0	2.950,3	1.178,7	3,8	2,5
Zinsabschlag einschl. Zerlegung	1.247,8	2.011,2	884,9	2,8	60,3
Körperschaftsteuer einschl. Zerlegung	3.696,3	3.508,7	1.754,3	5,6	- 5,0
Umsatzsteuer	14.438,7	16.478,0	6.822,7	22,0	13,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	2.097,8	2.422,9	2.422,9	7,8	15,5
Gewerbesteuerumlage	1.255,6	1.293,0	1.010,0	3,3	2,7
Summe	56.579,1	63.845,6	27.120,0	87,3	13,1
Landessteuern					
Vermögensteuer	4,2	4,9	4,9	0,02	16,7
Erbschaftsteuer	838,4	813,3	813,3	2,6	- 3,0
Grunderwerbsteuer	1.026,7	1.146,0	1.146,0	3,7	11,6
Kraftfahrzeugsteuer	1.511,5	1.521,2	1.521,2	5,0	0,6
Rennwett- und Lotteriesteuer	270,4	235,2	235,2	0,8	- 13,0
Feuerschutzsteuer	74,6	51,7	51,7	0,2	- 30,7
Biersteuer	165,5	161,7	161,7	0,5	- 2,3
Summe	3.891,3	3.934,0	3.934,0	12,7	1,1
Steueraufkommen	60.470,4	67.779,6	31.054,0	100,0	11,4

Differenzen in den Summen durch Runden.

Das Steueraufkommen des Haushaltsjahres 2007 ist somit bei einem Zuwachs von 7.309,3 Mio. € (+ 12,1 %) gegenüber dem Vorjahreseergebnis (Vorjahr + 7,0 %) wiederum erheblich angestiegen.

Entsprechend sind 2007 auch die kassenmäßigen Steuereinnahmen des Freistaats gegenüber dem Vorjahr um 3.172,9 Mio. € (+ 11,4 %) gestiegen und lagen mit 2.217,4 Mio. € (+ 7,7 %) über dem Haushaltsansatz.

12.2 Steuereinnahmen des Freistaats Bayern

Die Steuereinnahmen haben sich in den Jahren 2003 bis 2007 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Steuereinnahmen¹ des Freistaats Bayern

Tabelle 17

	Soll lt. Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderungen der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	Mio. €	Mio. €	%	%
2003	26.264,8	25.030,0	- 4,7	- 1,1
2004	25.671,2	25.915,4	+ 1,0	+ 3,5
2005	25.608,0	25.943,4	+ 1,3	+ 0,1
2006	26.135,0	27.881,1	+ 6,7	+ 7,5
2007	28.836,6	31.054,0	+ 7,7	+ 11,4

1 Ohne Spielbankabgabe und sonstige Angaben (z. B. Abwasserabgabe).

Die Steuerdeckungsquote ist in der Tabelle 14 (TNr. 8.2) dargestellt.

13 Staatsschulden 2007

13.1 Schuldenstand

Von 2003 bis 2007 hat sich der Schuldenstand des Freistaats Bayern wie folgt entwickelt:

Schulden am Jahresende (Mio. €)

Tabelle 18

	2003	2004	2005	2006	2007
A Kreditmarktschulden und Kredit beim Grundstock					
Schulden bei Banken und Versicherungen, Landesobligationen/ -schatzanweisungen	20.305,5	21.240,5	23.076,6	23.071,6	22.765,7
(Neuverschuldung am Kreditmarkt)	(1.123,0)	(935,0)	(1.836,1)	(- 4,9)	(- 305,9)
„Interner Kredit“ beim Grundstock	216,8	187,6	128,1	100,6	83,8
insgesamt	20.522,3	21.428,1	23.204,7	23.172,2	22.849,5
B Schulden beim Bund	1.997,3	1.885,6	1.820,5	1.700,4	1.583,5
Summe der Staatsschuld (A und B)	22.519,6	23.313,7	25.025,2	24.872,6	24.433,0
C Schulden Dritter	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamt Schuldenstand (darunter Rahmenkredite)	22.520,7 (454,5)	23.313,7 (250,0)	25.025,2 (555,0)	24.872,6 (555,0)	24.433,0 (700,0)

Differenzen in den Summen durch Runden.

Im Jahr 2007 hat der Freistaat 2.407,4 Mio. € Kredite am Kreditmarkt aufgenommen und 2.713,3 Mio. € getilgt. Der **Schuldenstand am Kreditmarkt** verringerte sich dadurch um 305,9 auf 22.765,7 Mio. €.

Die **internen Schulden beim Grundstock** sind bis auf 83,8 Mio. € getilgt (siehe auch Abbildung 2). Sie ergaben sich dadurch, dass Privatisierungserlöse der Offensive Zukunft Bayern I und II sowie kleinerer Tranchen bis zu ihrer Verwendung für neue Investitionen zur allgemeinen Kassendisposition eingesetzt wurden.

Ende 2007 betragen die **Schulden beim Bund** 1.583,5 Mio. €. Es handelt sich um Mittel zur Förderung des Wohnungsbaus, die als zweckgebundene Darlehen ausgereicht und entsprechend ihrem Rückfluss getilgt werden.

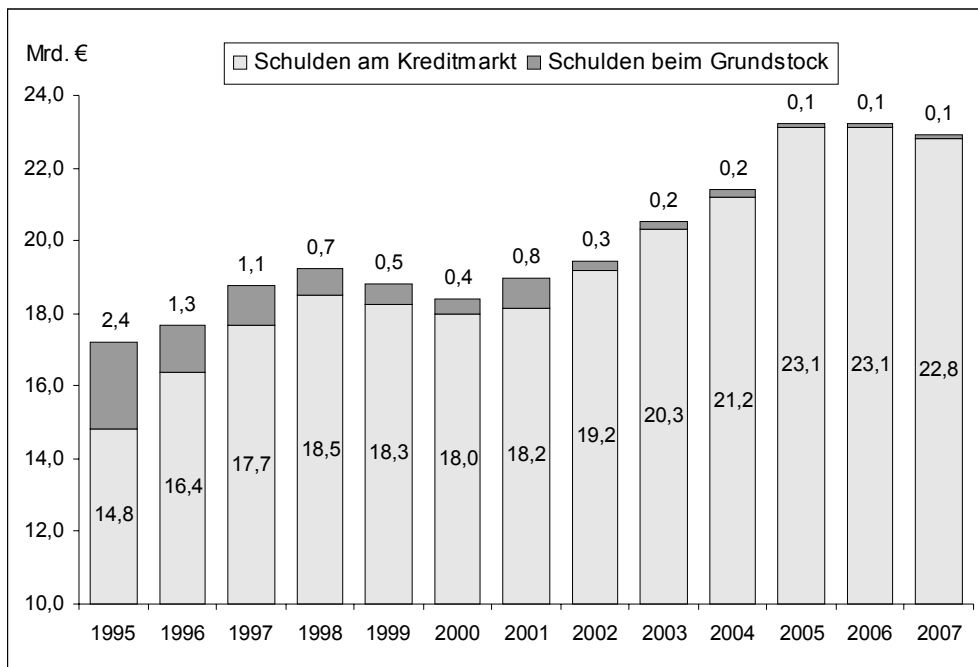
Die **Schulden Dritter** betreffen abgeschlossene Förderprogramme für Maßnahmen des kommunalen Schulhausbaus, für die der Freistaat die Tilgung und die Zinslast übernommen hat (Verrentungsschulden).

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

13.2 Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt

Entwicklung der Schulden am Kreditmarkt und beim Grundstock

Abbildung 2



In den Jahren 2006 und 2007 hat der Freistaat insgesamt 4 Mrd. € mehr Steuern eingenommen als geplant. Dadurch konnte auf eine im Haushalt 2007 veranschlagte rückzahlbare Ablieferung des Grundstocks von 760 Mio. € und vorgesehene Entnahmen aus Rücklagen verzichtet werden. Letztlich verblieben für die Jahre 2006 und 2007 Finanzierungsüberschüsse von 3 Mrd. €.

Dieser Betrag wurde wie folgt verwendet:

- 1,2 Mrd. € wurden für das Programm „Zukunft Bayern 2020“ verplant, welches für 2008 bis 2011 Ausgaben von insgesamt 1,7 Mrd. € vorsieht.
- Mit 1,5 Mrd. € wurde die Haushaltssicherungsrücklage auf 1,9 Mrd. € erhöht. Mit ihr soll Vorsorge für künftige Haushalte getroffen werden, um auch bei rückläufigen Steuereinnahmen eine Neuverschuldung zu vermeiden.
- 310,8 Mio. € wurden zur Schuldentilgung verwendet, das sind 10 % der Finanzierungsüberschüsse und 1,3 % des Schuldenbestands. Von den 2007 fälligen 2,7 Mrd. € Kreditmarktschulden wurden 2,4 Mrd. € erneut aufgenommen.

13.3 Schuldendienst

Die Entwicklung der Kreditaufnahme und des Schuldendienstes stellt sich wie folgt dar:

Kreditaufnahme und Schuldendienst (Mio. €)
(Kreditmarkt)

Tabelle 19

Haus- haltsjahr	Kreditaufnahme		Schuldendienst		
	Brutto ¹	Netto	Tilgung	Zinsaufwand	insgesamt
1993	2.034,9	471,2	1.563,7	1.064,2	2.627,9
1994	1.012,0	- 940,3	1.952,2	1.052,6	3.004,8
1995	2.528,5	- 75,6	2.604,2	981,9	3.586,0
1996	4.343,6	1.523,8	2.819,9	909,8	3.729,7
1997	4.034,5	1.322,6	2.711,8	997,5	3.709,4
1998	3.130,5	806,9	2.323,7	1.049,7	3.373,4
1999	1.218,5	- 208,0	1.426,5	1.048,3	2.474,7
2000	1.103,3	- 313,8	1.417,1	1.010,7	2.427,8
2001	1.654,8	199,2	1.455,6	964,7	2.420,3
2002	2.488,7	1.018,9	1.469,8	952,1	2.421,9
2003	2.895,5	1.123,0	1.772,5	1.019,9	2.792,4
2004	2.907,7	935,0	1.972,7	1.018,2	2.990,9
2005	4.029,3	1.836,1	2.193,2	1.039,2	3.232,4
2006	2.741,6	- 4,9	2.746,5	1.068,3	3.814,8
2007	2.407,4	-305,9	2.713,3	981,7	3.695,0
2008 ²	2.908,9	-200,0	3.108,9	984,5	4.093,4

1 Einschließlich Kreditrahmenverträge.

2 Soll-Zahlen nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2008.

Seit 20 Jahren beträgt die Zinsbelastung mit geringen Schwankungen etwa 1 Mrd. € jährlich, obwohl die Kreditmarktschulden in dieser Zeit um 9 Mrd. € gestiegen sind. Wie in den vergangenen Jahren ist dies vor allem auf das niedrige Zinsniveau bei neu aufgenommenen Krediten und bei Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (2007 insgesamt 2,7 Mrd. €) zurückzuführen.

14 Staatsbürgschaften 2007

14.1 Nach dem Gesetz über die Übernahme von Staatsbürgschaften und Garantien (BÜG) und aufgrund früherer gesetzlicher Ermächtigungen waren Ende 2007 Kredite von 4.506,0 Mio. € mit einem Haftungsbetrag von 2.274,4 Mio. € verbürgt. Der Ermächtigungsrahmen nach Art. 1 BÜG (insgesamt 5.475 Mio. €), bis zu dessen Höhe das StMF Bürgschaften zulasten des Staats übernehmen darf, wurde eingehalten. Nach Abzug des Haftungsbetrags von 2.274,4 Mio. € und des Anrechnungsbetrags⁶ von 87,2 Mio. € ergibt sich ein freier Ermächtigungsrahmen von 3.113,4 Mio. €.

Staatsbürgschaften 2007

Tabelle 20

	Bestand am 31. Dezember 2007				
	Anzahl	Kredit- betrag	Haftungs- betrag	Anrechnungs- betrag	Ermächtigungs- rahmen
		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
Gewerbliche Wirtschaft	2.322	585,4	9,0	81,2	2.250
Sozialer, kultureller und wissenschaftlicher Bereich	31	36,8	36,8	0,0	50
Wohnungswesen	71.360	3.879,5	2.224,7	5,9	3.000
Land- und Forstwirtschaft	1	0,1	0,0	0,0	25
Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen	125	4,2	3,9	0,1	150
Summe	73.839	4.506,0	2.274,4	87,2	5.475

Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft wurde der Freistaat für einen Schadensfall von 7,5 Mio. € in Anspruch genommen. Für diesen Einzelfall sowie für einen bereits im Jahr 2003 eingetretenen Schadensfall wurden 2,9 Mio. € Regresseinnahmen erzielt.

⁶ Inanspruchnahme des Freistaats aus bereits erloschenen Bürgschaften (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BÜG).

Im Bereich Wohnungswesen erkannte der Freistaat Ausfälle in 101 Einzelfällen an. Die Schadenssumme beläuft sich auf 2 Mio. €. Aus der Verfolgung von Regressansprüchen wurden im Bereich Wohnungswesen 49.805 € vereinnahmt.

14.2 Außer den in TNr. 14.1 dargestellten Staatsbürgschaften und Garantien bestanden zum Ende des Haushaltsjahrs 2007 noch folgende Garantien und sonstige Gewährleistungen:

- Haftungsfreistellungen für Verkehrslandeplätze von bis zu je 5,11 Mio. € gegenüber den Städten Hof und Augsburg (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 2 HG 1977/1978 und 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Garantien für die Erfüllung gesetzlicher Schadensersatzverpflichtungen gemäß § 13 Abs. 5 Atomgesetz bis zu insgesamt 19,15 Mio. € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980 und 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Garantieverklärung des Bundes gemäß § 3 der atomrechtlichen Deckungsvorsorge-Verordnung für eine Anlage der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. von 250.000 €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf 3.450 € (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1979/1980, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Garantieverklärung des Bundes zugunsten des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e. V. von 15,34 Mio. €. Der Anteil des Freistaats beläuft sich auf voraussichtlich weniger als 1,53 Mio. € (in Abhängigkeit von einem zum Schadenszeitpunkt geltenden Schlüssel, Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 4 HG 1981/1982, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft von bis zu 3,07 Mrd. € gegenüber der Bayerischen Landesbank (Ermächtigung: Art. 3 Zweckvermögensgesetz vom 23. Juli 1994);
- Erfüllung von Haftungsansprüchen von bis zu 40,9 Mio. € über die Absicherung von Risiken bei der Errichtung und dem Betrieb der mitteleuropäischen Rohölleitung (Ermächtigungen: Art. 8 Abs. 7 HG 1995/1996, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Übernahme einer Ausfallbürgschaft zugunsten der GSB-Sonderabfall-Entsorgung Bayern GmbH zur Absicherung einer Fremdkapitalaufnahme bis zu 20 Mio. € (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 8 HG 2005/2006, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);
- Patronatserklärung gegenüber dem Eisenbahnbundesamt für die Hafen Nürnberg-Roth GmbH im Zusammenhang mit eventuellen Rückzahlungsverpflichtungen

gen von maximal 27,36 Mio. € aus der Gewährung von Förder- und Darlehensmitteln (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 6 HG 2003/2004, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008);

- Bürgschaft gegenüber dem Bund zur anteiligen, nachrangigen Absicherung der Mietgarantie des Bundes für die „New Town“ in der Stadt Eschenbach in der Oberpfalz (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 3 HG 2007/2008);
- Selbstschuldnerische Bürgschaft zugunsten Staatsbad Bad Reichenhall Kur-GmbH Bad Reichenhall/Bayerisch Gmain bis zu 9,5 Mio. € für die Darlehen des Unternehmens (Ermächtigung: Art. 8 Abs. 4 HG 2005/2006, Art. 8 Abs. 1 HG 2007/2008).

14.3 Bürgschaften der LfA Förderbank Bayern (LfA)

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

Bürgschaften der LfA

Tabelle 21

	Bestand am 31. Dezember 2007		
	Anzahl	Kreditbetrag	Haftungsbetrag
		Mio. €	Mio. €
Mittelständisches Bürgschaftsprogramm	1.799	407,4	271,2
Ausfallgarantien Export	193	45,0	24,4
Ausfallgarantien Inlandsaval	31	3,8	2,3
Ausfallgarantien Vorfinanzierung Inland	1	1,3	0,8
Sonstige Bürgschaften und Garantien	137	1.424,0	198,9
Haftungsfreistellungen	12.495	745,6	466,2
Rückgarantien gegenüber der BGG ¹	724	240,6	52,7
Rückbürgschaften gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften	1.593	324,1	60,6
Summe	16.973	3.191,8	1.077,1

1 Bayerische Garantiesellschaft für mittelständische Beteiligungen mbH, München.

Der Haftungsbetrag von 1.077,1 Mio. € vermindert sich durch Rückgarantien des Bundes um 6,6 Mio. €.

Die in der Tabelle 21 erfassten Bürgschaften der LfA sind teilweise auch in der Tabelle 20 enthalten. Hierbei handelt es sich um 724 Rückbürgschaften gegenüber der BGG über 240,6 Mio. € und 1.593 Rückbürgschaftsfälle gegenüber den Kreditgarantiegemeinschaften mit einem Kreditbetrag von 324,1 Mio. €.

II. Prüfungsergebnisse

A. Ressortübergreifende Ergebnisse

15 Externe Gutachten und Beratungen, Forschungsvorhaben

Der ORH hat Mängel bei der Vergabe von Gutachtens- und Beratungsaufträgen festgestellt. Seine Empfehlungen sollten künftig durchgehend beachtet werden. Die Staatsministerien müssen bei Forschungsvorhaben ihre Ziele und Strategien selbst vorgeben.

15.1 Prüfungsgegenstand

Der ORH hat 2007 und 2008 die von Staatskanzlei und Staatsministerien vom 1. Januar 2003 bis 30. September 2006 erteilten bzw. abgerechneten Gutachtens- und Beratungsaufträge sowie Forschungsaufträge jeweils ab einem Volumen von 5.000 € geprüft.¹ Die von den obersten Dienstbehörden gemeldeten 482 Gutachtens- und Beratungsaufträge mit einem Volumen von 56,1 Mio. € sowie 514 Forschungsaufträge mit einem Volumen von 65,7 Mio. € verteilen sich wie folgt auf die Ressorts:

¹ Nicht in die Prüfung einbezogen wurden Beratungsleistungen bei Planung, Ausführung und Leitung von Baumaßnahmen.

Anzahl und Auftragsvolumen

Tabelle 1

Oberste Dienstbehörden	Gutachtens- und Beratungsaufträge		Forschungsaufträge	
	Anzahl	Volumen in Mio. €	Anzahl	Volumen in Mio. €
Staatskanzlei (StK)	26	1,0	0	
Staatsministerium des Innern (StMI)	26	12,6	0	
Oberste Baubehörde (OBB)	13	0,7	15	2,5
Staatsministerium der Justiz (StMJ)	37	6,3	0	
Staatsministerium für Unterricht und Kultus (StMUK)	19	3,1	0	
Staatsministerium der Finanzen (StMF)	26	3,2	0	
Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (StMLF)	32	5,6	140	9,3
Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT)	158	14,3	0	
Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS)	41	2,7	18	1,7
Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (StMUGV)	88	6,2	341	52,2
Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (StMWFK) ¹	16	0,4	0	
Summe	482	56,1	514	65,7

¹ 13 der gemeldeten 16 Aufträge mit einem Volumen von 0,3 Mio. € betreffen Kommissionen, deren Mitglieder kein Honorar, sondern lediglich Aufwendungsersatz erhielten.

In beiden Bereichen wurden damit insgesamt knapp 1.000 Aufträge mit einem Volumen von mehr als 120 Mio. € vergeben.

15.2 Prüfung von Gutachtens- und Beratungsaufträgen

Der ORH hat in einer Stichprobe 233 Aufträge und davon 76 mit einem Volumen von 20,3 Mio. € vertieft geprüft.

15.2.1 Wesentliche Kritikpunkte

15.2.1.1 Vorbereitung und Dokumentation

Bevor ein Beratungs- oder Gutachtensauftrag erteilt wird, muss die Verwaltung das zu lösende Problem und Ziel des möglichen Auftrags beschreiben. Sie muss klären, wie dringlich das Problem gelöst werden muss, ob hierfür die eigene Kapazität ausreicht und ob eine externe Beratung notwendig und wirtschaftlich ist. Die Verwaltung hat häufig diese Verfahrensschritte unzureichend dokumentiert. Die Notwendig-

alle Ressorts

keit der externen Auftragsvergabe wurde in 21 % der geprüften Fälle nicht begründet (Art. 6 BayHO).

Die Staatsregierung teilt die Ansicht des ORH, dass die Verwaltung vor der Erteilung eines Beratungsauftrags wichtige Verfahrensschritte sorgfältig dokumentieren muss. Sie will dazu entsprechende Maßnahmen prüfen (z. B. interne Verfahrensregeln, zentrale Kontrolle).

15.2.1.2 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit

Der ORH sieht bei einer Vielzahl der geprüften Fälle die Beauftragung des Externen als nicht notwendig und wirtschaftlich an (Art. 6, 7 BayHO). Die Verwaltung hat es regelmäßig unterlassen, Alternativen zur externen Vergabe, insbesondere den Einsatz vorhandenen staatlichen Personals zu prüfen und dies zu dokumentieren (95 % der geprüften Fälle). In vielen Fällen hätte die Verwaltung die Leistung des Externen wenigstens zu einem bedeutenden Teil selbst erbringen können und müssen. Dies gilt im Wesentlichen für Rechtsgutachten, die Unterstützung im Vergabeverfahren und Organisationsuntersuchungen. StMLF und StMUGV haben einzelne, bislang selbst erledigte Aufgaben Externen übertragen, die dann deutlich mehr kosteten als die Eigenleistung der Verwaltung.

Die Staatsministerien widersprechen in Einzelfällen der Kritik des ORH. Die Verwaltung ist grundsätzlich der Auffassung, dass vor der Beauftragung externer Berater die Erforderlichkeit entsprechend zu dokumentieren ist. Bei offensichtlich fehlenden Personalkapazitäten solle eine ausführliche Prüfung und Dokumentation entbehrlich sein, da die Verwaltung nicht jedes Spezialwissen vorhalten könne. Gezielte und bedarfsgerechte Beratungsaufträge entsprächen hier den Grundsätzen einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung.

Der ORH fordert dagegen deutlich strengere Maßstäbe für die Beauftragung externer Gutachter und Berater. Die Verwaltung sollte die eigenen Ressourcen stärker nutzen und in höherem Maße als bisher versuchen, die vorhandenen Spezialkenntnisse der verschiedenen Dienstbehörden im Wege der Amtshilfe einzusetzen, wenn und soweit dies wirtschaftlicher als der Einsatz Externer ist. In jedem Fall muss aber dokumentiert sein, weshalb eine externe Beauftragung unerlässlich ist.

15.2.1.3 Vergabeverfahren

Ein offenes Vergabeverfahren (Öffentliche Ausschreibung) und Wettbewerb durch Vergleichsangebote sollen gewährleisten, dass jeweils das wirtschaftlichste und wirkungsvollste Angebot zum Zug kommt. Die Verwaltung hat jedoch die geprüften Aufträge fast ausschließlich freihändig (88 % der Fälle) und sehr häufig unter Ausschluss jeglichen Wettbewerbs (72 % der Fälle) vergeben. Mehr als 60 % der Freihändigen Vergaben entfielen auf Aufträge mit einem Volumen von über 25.000 €. Sie überstiegen damit den Grenzwert, den die Staatsregierung hierfür selbst festgelegt hat (§ 3 Nr. 4 p VOL/A).

Auch nach Auffassung der Staatsregierung sind generell Öffentliche Ausschreibungen bzw. Offene Verfahren am besten geeignet, um das wirtschaftlichste und wirkungsvollste Angebot auszuwählen. Die VOL/A lasse Freihändige Vergaben unter bestimmten Voraussetzungen zu (§ 3 Nr. 4 VOL/A). Bei der Beauftragung mit Gutachtens- und Beratungsleistungen seien daher Freihändige Vergaben regelmäßig zulässig und zweckmäßig. Die Auftragserteilung ohne Vergleichsangebote sei unkritisch, weil sich Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit nicht allein anhand von Vergleichsangeboten bewerten lassen, sondern hierfür alternativ auch etwa Vergleichswerte aus anderen Vorhaben oder marktübliche Einheitssätze als Maßstab in Frage kommen würden. In einigen Fällen habe überdies nicht die VOL/A, sondern die VOF gegolten, deren Schwellenwert aber nicht überschritten worden sei.

Nach Ansicht des ORH erfüllen Gutachtens- und Beratungsaufträge keineswegs regelmäßig und pauschal die Voraussetzungen für eine Freihändige Vergabe. Die Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung sollten zudem eng ausgelegt werden. Selbst wenn eine Freihändige Vergabe zulässig ist, gilt unabhängig davon sowohl haushaltsrechtlich als auch vergaberechtlich das Wettbewerbsprinzip, das im Regelfall das Einholen mehrerer Vergleichsangebote erfordert.

15.2.1.4 Problem- und Leistungsbeschreibung

Aufträge wurden vielfach ohne sorgfältige Definition des Beratungsbedarfs erteilt. In knapp der Hälfte der Aufträge war die Problembeschreibung vor der Auftragsvergabe unzureichend. Dabei ist in jedem Fall die Zielsetzung eindeutig und nachvollziehbar darzustellen. Bei vielen Aufträgen hat die Verwaltung keine messbaren Kriterien für den Beratungserfolg festgelegt.

Die Verwaltung hat häufig Gutachtens- und Beratungsaufträge auf der Grundlage von Leistungsbeschreibungen erteilt, die nicht sie selbst, sondern der Auftragnehmer erstellt hat. Der staatliche Auftraggeber nimmt in diesen Fällen wesentliche Steuerungsmöglichkeiten nicht wahr. Damit hängt zusammen, dass Ziele und Teilziele bei 43 % der untersuchten Aufträge in der Leistungsbeschreibung nicht klar festgelegt waren. Eine unpräzise Leistungsbeschreibung kann zu nicht zufriedenstellenden Ergebnissen führen und zusätzlichen Beratungsbedarf auslösen.

Die Staatsministerien widersprechen dieser Kritik des ORH. Bei externer Beratung stünde die Lösung der Aufgabe oftmals nicht fest. Der Auftraggeber benötige gerade das gestalterisch-schöpferische Potenzial des Auftragnehmers, um die optimale Lösung zu finden. Die Leistung sei daher vielfach nicht genau beschreibbar. Die Verwaltung greife dann auf die Leistungsbeschreibung durch den Auftragnehmer zurück, die vielfach im Gespräch zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer präzisiert werde. Nach Ansicht des ORH sollte die Verwaltung in solchen Fällen dokumentieren, dass und wie sie die staatlichen Interessen in die Verhandlungen eingebracht hat.

15.2.1.5 Controlling und Erfolgskontrolle

Die Projektbegleitung und -steuerung war häufig nicht ausreichend. Die Verwaltung hat in 72 % der geprüften Beratungen Zwischenergebnisse nicht oder jedenfalls nicht kritisch bewertet. Damit hat sie als Auftraggeberin auf die Möglichkeit verzichtet, Fehlentwicklungen, die den Beratungserfolg gefährden könnten, frühzeitig zu erkennen und entsprechend zu reagieren. In über einem Drittel der geprüften Leistungen hat sie das Beratungsergebnis nicht zeitnah bewertet und abgenommen. Eine Auswertung wesentlicher Ergebnisse, deren Bewertung und die Benennung daraus abzuleitender Maßnahmen waren nur in seltenen Fällen dokumentiert. Regelmäßig wurde mit Eingang des Endberichts lediglich der Abschluss des Vorhabens festgestellt und eine noch ausstehende Honorartranche zur Zahlung angewiesen.

15.2.2 Empfehlungen des ORH

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte lediglich das StMUGV interne Verfahrensregeln für externe Beratungsaufträge, die sich im Wesentlichen auf das Vergabeverfahren beschränkten. Das StMWIVT hatte im Auftrag des Ministerrats 2004 federführend „Gemeinsame Leitlinien für die Vergabe von Dienstleistungen“ für die Staatsregierung erarbeitet und im Mai 2007, während der Prüfung durch den ORH, aktualisiert. Diese Grundsätze werden aber nur unzureichend angewendet. Überdies ent-

halten sie nach Auffassung des ORH nicht alle Anforderungen, die das Haushaltsrecht stellt (Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit).

Der ORH hat angeregt, die nachfolgenden Empfehlungen in ressortinternen und gegebenenfalls ressortübergreifenden Verfahrensanweisungen zu berücksichtigen:

- Ausgangspunkt für eine fundierte Entscheidung, externen Sachverstand einzuholen, muss eine möglichst präzise Beschreibung des zu lösenden Problems sein. Dabei sind Ist- und Sollzustand einander gegenüberzustellen.
- Anschließend muss die Verwaltung prüfen, ob das Erreichen des Sollzustands externe Unterstützung erfordert oder ob und gegebenenfalls welche Alternativen dazu bestehen. Zu untersuchen sind etwa der Einsatz staatlichen Personals (auch im Wege der Amtshilfe), die Verwendung von Beratungsergebnissen aus anderen Geschäftsbereichen und die Übernahme von Teilleistungen.

Dabei sollten juristische Staatsbeamte in der Regel Beratungen zu laufenden Rechtsfragen bewältigen können. Sofern sich im Einzelfall ein Ressort nicht in der Lage sieht, eine spezifische juristische Frage zu klären, hat es einen Rückgriff auf entsprechende Kompetenzen anderer Ressorts bzw. geeigneter Behörden im Wege der Amtshilfe zu prüfen.

Es ist originäre Aufgabe jeder Verwaltung, die für ihre Beschaffungen notwendigen Verfahren durchzuführen und den eigenen Geschäftsbereich zu organisieren. Allenfalls in technisch anspruchsvollen Fragen kann eine hierauf beschränkte Beratung in Betracht kommen.

Bei größeren und über einen längeren Zeitraum andauernden Vorhaben muss die Projektsteuerung letztlich beim auftraggebenden Ressort verbleiben.

Auch die Verlängerung oder Erweiterung bestehender Beraterverträge muss den haushaltsrechtlichen Anforderungen an Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit genügen.

- Eine möglichst konkrete Leistungsbeschreibung ist die Grundlage für das Ausschreibungsverfahren; sie sorgt für vergleichbare Angebote. Nur mit einer genauen Beschreibung von (Teil-)Zielen lässt sich zudem der Beratungsumfang auf das notwendige Maß beschränken, die Leistung des späteren Auftragnehmers objektiv bewerten und das jeweilige Vorhaben wirksam überwachen (Projektcontrolling). Die Verwaltung sollte die Leistungsbeschreibung grundsätzlich selbst erstellen und nicht dem Auftragnehmer überlassen.

- Beratungsaufträge sind grundsätzlich öffentlich auszuschreiben oder im Offenen Verfahren zu vergeben. Die vergaberechtlichen Voraussetzungen für Beschränkte Ausschreibung und Freihändige Vergabe sind eng auszulegen. Sollte dennoch eine Freihändige Vergabe zulässig sein, so ist auf ausreichenden Wettbewerb durch mehrere Vergleichsangebote zu achten.
- Die Verwaltung soll die Beratungsverträge grundsätzlich selbst gestalten. Dafür sollen die obersten Dienstbehörden ein Vertragsmanagement einrichten, um einheitliche Mindestvertragsstandards sicherzustellen. Im Regelfall muss das Honorar des Beraters von seiner Leistung und deren Qualität und von der Abnahme von Zwischen- bzw. Endberichten abhängen.
- Ressortintern sollte ein zentrales Referat die verschiedenen Kriterien vor Auftragserteilung durch das jeweilige Fachreferat überwachen (z. B. Haushalts- oder Rechtsreferat).
- Längere Beratungsprojekte erfordern ein begleitendes Controlling. Dazu muss die Verwaltung Zwischenschritte festlegen, deren Erreichen überwachen und notfalls steuernd eingreifen.

StMWIVT, StMAS und StMUGV haben die Empfehlungen des ORH inzwischen aufgegriffen und bereits entsprechende interne Verfahrensanweisungen für die externe Vergabe von Gutachtens- und Beratungsleistungen erlassen.²

15.3 Prüfung von Forschungsaufträgen

Der ORH hat bei der OBB alle 15 und beim StMAS alle 18 gemeldeten Vorhaben örtlich geprüft. Beim StMLF und StMUGV hat er eine Stichprobe von jeweils 15 Forschungsaufträgen näher untersucht.

15.3.1 Wesentliche Feststellungen

15.3.1.1 Staatliches Interesse

Voraussetzung für die Vergabe von Forschungsaufträgen ist ein staatliches Interesse, insbesondere an den erwarteten Forschungsergebnissen (Art. 6 BayHO). Bei einigen der geprüften Fälle konnte der ORH kein staatliches Interesse an der Auftragsvergabe erkennen. Forschungsvorhaben, die vorwiegend für Auftragnehmer

² StMI und OBB erarbeiten derzeit entsprechende Richtlinien für ihren Bereich.

wie einzelne Lehrstühle an Hochschulen und Verbände von Belang sind, rechtfertigen jedenfalls nicht ohne Weiteres die Inanspruchnahme staatlicher Forschungsmittel.

Werden beispielsweise neue technische Maschinen erprobt, überwiegt nach Ansicht des ORH das Interesse der Herstellerfirma. Liegen die Nutzungs- und Verwertungsrechte ausschließlich beim Auftragnehmer, ist auch dies ein Indiz dafür, dass ein staatliches Interesse an dem Forschungsvorhaben nicht im Vordergrund steht.

15.3.1.2 Ressortinterne Vorgaben

StMLF und StMUGV haben interne Regelungen zu Forschungsaufträgen. Beim StMLF gelten diese allerdings nur für die Forstverwaltung.

Verbindliche Vorgehensweisen für alle betroffenen Stellen sind unerlässlich, um alle in einem Ressort anfallenden Forschungsaktivitäten zu bündeln und Forschungsschwerpunkte herauszuarbeiten. Ressortweit abgestimmte strategische Forschungspläne gewährleisten, dass die für die Forschung zur Verfügung stehenden Mittel zweckgerichtet eingesetzt werden.

15.3.1.3 Initiative für den Forschungsauftrag und Einfluss auf den Projektinhalt

Bei mehr als der Hälfte der 63 untersuchten Fälle ging die Initiative für das jeweilige Forschungsvorhaben vom späteren Auftragnehmer aus; beim StMLF war das durchgängig der Fall.³ Forschungsinhalte werden damit regelmäßig von externen Stellen vorgegeben.

Die Verwaltung hat zudem bei der Mehrzahl der geprüften Aufträge die Projektinhalte und -ziele aus dem Forschungsantrag des Auftragnehmers unverändert übernommen.

Die Ressorts sehen auch bei einer externen Initiative für einen Forschungsauftrag ihren Einfluss gewahrt. Der Erteilung von Forschungsaufträgen würden regelmäßig zahlreiche Abstimmungsgespräche vorausgehen. Daraus würden sich die konkreten Forschungsvorhaben entwickeln, die den Zielvorgaben aus Praxis und Politik entsprechen.

³ Eine Ausnahme bildete lediglich die OBB, die in allen geprüften Fällen den Forschungsauftrag selbst angestoßen hat.

Der ORH hält es für erforderlich, dass die Verwaltung die Forschungsziele und -inhalte selbst festlegt, damit sie Ergebnisse zu den Themen erhält, die für ihre Arbeit relevant sind.

15.3.1.4 Forschungscharakter des Vorhabens

Nach Ansicht des ORH waren nicht alle geprüften Projekte als Forschungsvorhaben zu klassifizieren; dennoch wurden sie aus Forschungsmitteln finanziert. Der ORH sieht darin zum Teil eine zweckfremde Verwendung von Haushaltsmitteln. So kann er bei der Förderung eines neu gegründeten Zentrums, bei dem die Forschungsmittel fast ausschließlich zur Deckung der Personalkosten und Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter eingesetzt wurden, keinen Forschungscharakter und keine Forschungsabsicht erkennen.

15.3.1.5 Erwarteter Nutzen des Forschungsprojekts einschließlich fachpolitischer Handlungskonsequenzen

Die Prüfung der einzelnen Forschungsvorhaben hat ergeben, dass die Verwaltung in etwa einem Drittel der Fälle nicht dokumentiert hat, ob und wie sie die Forschungsergebnisse verwendet hat.

Der ORH hält es für erforderlich, dass Forschungsaufträge in enger Relation zum erwarteten Nutzen vergeben werden. Ebenso sollten bereits bei der Auftragsvergabe die Verwertungsmöglichkeiten der erwarteten Forschungsergebnisse und die sich daraus ergebenden fachpolitischen Handlungskonsequenzen eine zentrale Rolle spielen. Nur so ist ein sinnvoller und zukunftsorientierter Einsatz der vorhandenen Forschungsmittel sicherzustellen.

15.3.1.6 Mängel im Vergabeverfahren

StMLF und OBB haben alle geprüften Vorhaben jeweils freihändig und ohne Wettbewerb vergeben, beim StMAS waren lediglich zwei Freihändige Vergaben zu beanstanden. Dagegen beging das StMUGV Fehler im Vergabeverfahren im Wesentlichen bei der Dokumentation.

OBB und StMLF weisen darauf hin, dass im überwiegenden Teil der Fälle das Vergaberecht nicht anwendbar gewesen sei. Nach Ansicht des ORH muss die Verwaltung das Vergaberecht und das unabhängig davon geltende haushaltsrechtliche Wettbewerbsprinzip stärker beachten.

15.3.2 Haltung der Staatsministerien

Das StMLF sieht durchgehend bei seinen Vorhaben ein staatliches Interesse. Wegen der Beratungsfunktion der Landwirtschafts- und Forstbehörden kämen die Forschungsergebnisse nicht nur einzelnen Nutzern, sondern regelmäßig auch der Allgemeinheit zugute. Das StMLF will aber künftig auf eine bessere Dokumentation wesentlicher Verfahrensschritte achten. Ebenso plant es, die im Forstbereich für die Forschung geltenden Regeln analog auch im Landwirtschaftsbereich einzuführen. Allerdings lehnt es eine strikte vorherige Forschungsplanung ab. In seinem Geschäftsbereich habe sich ein „Bottom-Up-Ansatz“ gebildet, bei dem aus dem Angebot der Wissenschaft sorgfältig ausgewählt werde und Anträge nach Vorgaben des StMLF gegebenenfalls weiterentwickelt werden könnten. Dies habe sich hinsichtlich Aktualität, Forschungstiefe und Zielerreichung bewährt. Nach Ansicht des ORH kann diese Vorgehensweise eine strategische und steuernde Planung nicht ersetzen. Im Übrigen kann der ORH die Gleichsetzung von Vorteilen für Einzelne mit Nutzen für die Allgemeinheit nicht nachvollziehen.

Auch das StMAS teilt nicht immer die Einzelfallkritik des ORH. Es habe zwar eine Reihe von Forschungsanträgen vom späteren Auftragnehmer unverändert übernommen. Dem seien aber regelmäßig entsprechende Verhandlungen vorausgegangen, weshalb die Verwaltung auch in diesen Fällen Inhalt und Ziele des Auftrags maßgeblich bestimmt habe. Nicht zuletzt als Konsequenz aus der Prüfung durch den ORH sollen künftig vergaberechtlich relevante Vorgänge nur noch in enger Abstimmung mit der hausintern zuständigen Vergabestelle abgewickelt werden.

Ebenso stimmt das StMUGV in einzelnen Fällen der Kritik des ORH nicht zu. Es werde aber dessen Vorschlag aufgreifen und den strategischen Ansatz der Forschungsplanung sowie die Steuerung verstärken. Das StMUGV hat den Vorschlag des ORH zu einer besseren Dokumentation von Nutzen und Ergebnissen von Forschungsprojekten bereits aufgegriffen.

Die OBB will die Empfehlungen des ORH umsetzen. Dazu entwickle das StMI ein standardisiertes und mit einer Checkliste dokumentiertes Verfahren. Zu einzelnen Feststellungen des ORH vertritt die OBB allerdings eine andere Auffassung. Insbesondere sei die Grenze zwischen Gutachten und Forschungsauftrag in vielen Fällen nur schwer zu ziehen. Ihr Haushaltsplan enthalte deshalb auch keine Titel, die zwischen beiden Zweckbestimmungen unterscheiden. Von einer unsachgemäßen Verwendung staatlicher Mittel könne deshalb keine Rede sein. Die OBB hält außerdem in diesen Fällen die Freihändige Vergabe für zulässig und zweckmäßig.

15.3.3 Empfehlungen des ORH

Der ORH empfiehlt insbesondere den Staatsministerien mit einer regelmäßig großen Menge an Forschungsvorhaben, diese durchgehend strategisch zu planen. Weiter sollte die Verwaltung generell stärker das staatliche Interesse am Forschungsauftrag, dessen Nutzen und die Verwertbarkeit der Ergebnisse in den Vordergrund stellen. Ebenso wie bei den externen Gutachtens- und Beratungsaufträgen hat die Verwaltung auch bei Forschungsaufträgen das Vergaberecht sowie das Wettbewerbsprinzip konsequent zu beachten und die wesentlichen Verfahrensschritte zu dokumentieren.

16 Entwicklung der Personalausgaben und Stellen

Trotz zahlreicher Stelleneinsparprogramme seit 1993 sind die Personalausgaben weiter angestiegen. Abgebaut wurden vor allem Stellen des mittleren und einfachen Dienstes sowie im Arbeiterbereich, neu geschaffen wurden höherwertige Stellen insbesondere in den Bereichen Bildung und Polizei.

Um Leistungs- und Qualitätsverluste zu vermeiden, muss der Stellenabbau mit einem Aufgabenabbau einhergehen. Außerdem ist es wichtig, den Personalbedarf in geeigneten Bereichen auch methodisch zu untersuchen. Freie Stellen müssen zeitnah und in entsprechender Wertigkeit abgebaut werden.

16.1 Sparmaßnahmen zur Begrenzung der Personalausgaben

Die Personalausgaben sind mit einem Anteil von 42 % der größte Ausgabenblock im Staatshaushalt. Zur Begrenzung dieser Ausgaben haben der Landtag und die Staatsregierung seit 1993 folgende Sparmaßnahmen ergriffen:

- Durch **Art. 6a HG 1993/1994 und HG 1995/1996** wurde bestimmt, dass ab 1993 insgesamt 3.600 frei werdende Stellen für Beamte, Richter und Arbeitnehmer (Personalsoll A) sowie Stellen für Arbeiter, deren Löhne bei Tit. 426 01 nachgewiesen werden, zu sperren sind. Von diesem Stellenabbau war allerdings deutlich mehr als die Hälfte der maßgeblichen Stellen ausgenommen.⁴

⁴ Ausgenommen waren die Stellen für Beamtenanwärter und Auszubildende, für Lehrer, für Professoren an Universitäten und Hochschulen, Stellen des Polizeivollzugsdienstes, des mittleren Justizvollzugs- und Werkdienstes sowie die Hälfte der Stellen der Finanzämter.

- Durch **Art. 6 Abs. 2 HG 1995/1996** wurde die Wiederbesetzungssperre von drei Monaten auf sechs Monate verlängert. Im 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2002 wurde diese Wiederbesetzungssperre auf neun Monate und mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2004 auf zwölf Monate ausgedehnt. Seit 1. April 2008 beträgt sie wieder drei Monate (§ 1 Nr. 3 a Nachtragshaushaltsgesetz 2008).
- Ab 1. Januar 1994 wurde die **Arbeitszeit** der Beamten von 38,5 auf 40 Stunden pro Woche **verlängert**.⁵ Die Wochenstundenzahl für Lehrer wurde - mit Ausnahme der für Hauptschullehrer - um eine Stunde angehoben. Der gesamte rechnerische Kapazitätsgewinn dieser Maßnahme belief sich auf 5.600 Stellen (Lehrer: 2.300, Innere Sicherheit: 1.200, übrige Verwaltung: 2.100). Dieser wurde allerdings nur zum Teil abgeschöpft. In den Jahren 1994 und 1995 wurden insgesamt 600 Stellen eingezogen.
- Am 8. Oktober 1996 hat der Ministerrat ein **20-Punkte-Aktionsprogramm** mit „Leitlinien zur Verwaltungsreform“ und ein „Dachkonzept Reform von Staat und Verwaltung“ mit Einsparungen bis 2000 beschlossen. Danach sollten bei den obersten Dienstbehörden sowie bei den Mittel- und Sonderbehörden zusätzlich 2.800 Stellen abgebaut werden.
- In **Art. 6b HG 1997/1998** wurde bestimmt, dass in den Jahren 1998 bis 2007 weitere 5.000 frei werdende Stellen gesperrt bzw. eingezogen werden. Das Einsparziel wurde mit Nachtragshaushaltsgesetz 2000 auf 5.730 Stellen und im Zuge der Reform Verwaltung 21 (Art. 6b HG 2005/2006) auf 9.000 Stellen erweitert. Die Stellen müssen schrittweise bis 2019 abgebaut werden.⁶ Ausgenommen sind nur die Stellen für Beamtenanwärter und Auszubildende, Stellen der (ehemaligen) Landesversicherungsanstalten sowie Leerstellen, Stellen für abgeordnete Beamte und Ersatzstellen.
- Im Rahmen der Verlängerung der Arbeitszeit der Beamten⁷ zum 1. September 2004, der entsprechenden Umsetzung auf das richterliche Personal und der Erhöhung der Unterrichtspflichtzeit der Lehrer wurde in **Art. 6e HG 2005/2006** bzw. HG 2007/2008 der Einzug von weiteren 4.640 Stellen festgelegt. Im Gegensatz zu den früher beschlossenen Abbauprogrammen werden die einzusparenden Stellen in monetäre Einheiten umgewandelt. Dadurch kann sich die Zahl von 4.640 Stellen erhöhen oder verringern.

⁵ Änderung der Arbeitszeitverordnung vom 12. Oktober 1993.

⁶ Von dieser Stellensperre sind alle Stellen des Personalsolls A einschließlich der Stellen des Tit. 426 01 sowie der Stellen in den Titelgruppen der Bau- und Umweltverwaltung.

⁷ Von 40 auf grundsätzlich 42 Wochenstunden.

- Die Verlängerung der Arbeitszeit der Arbeitnehmer⁸ mit der Einführung des TV-L führte zu einem Kapazitätsgewinn, der in Höhe von 500 Stellen abgeschöpft wird (**Art. 6f HG 2007/2008** in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2008). Für den Vollzug dieser Stellensperre gilt Art. 6e HG 2007/2008 entsprechend.

Die Sparmaßnahmen haben ein Volumen von 21.140 Stellen. Eingespart wurden bisher 14.911 Stellen. Gleichzeitig wurden aber auch wieder neue Stellen geschaffen.

16.2 Entwicklung der Stellen insgesamt

Von 1994 bis 2008 ist die Zahl der Stellen⁹ von insgesamt 236.449 auf 230.397 zurückgegangen.¹⁰ Insgesamt wurde der Stellenbestand um 6.052 Stellen (- 2,6 %) reduziert: Davon entfielen 4.491 auf das Personalsoll A und 1.561 auf das Personalsoll B. Hinzu kommen 1.943 gesperrte Stellen, die erst im Doppelhaushalt 2009/2010 etatisiert werden.

In diesem Haushalt wird aber auch über die von den Ressorts im Rahmen der Haushaltsaufstellung beantragten neuen Stellen vor allem in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit zu entscheiden sein. Es handelt sich hierbei insbesondere um höherwertige Stellen. Wie sich danach der Stellenbestand in der Summe darstellen wird, ist derzeit noch offen. Sollten die Stellen in dem beantragten Umfang (allein mehr als 6.000 Stellen für den Bereich Schulen und Hochschulen und fast 700 Planstellen¹¹ für die Polizei) bewilligt werden, würde dies den Stellenabbau seit 1994 auf 1.295 Stellen (- 0,5 %) reduzieren.

16.3 Entwicklung der Stellen nach Verwaltungsbereichen

Einen Überblick über die Entwicklung der Stellen und der Stellenausstattung in den größten Verwaltungsbereichen zeigt nachfolgende Abbildung:

⁸ Von 38,5 auf grundsätzlich 40,1 Wochenstunden.

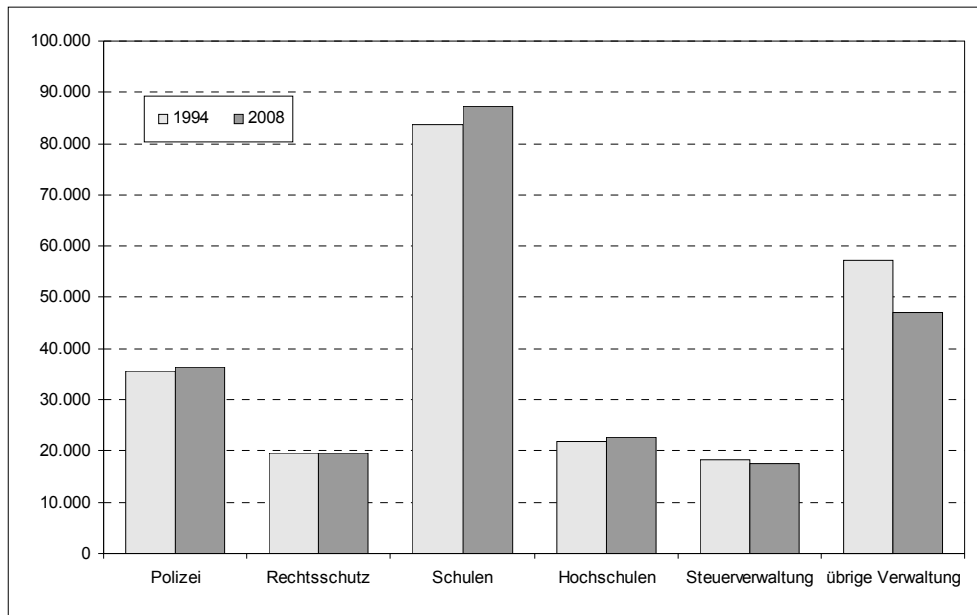
⁹ Stellen des Personalsolls A (ohne die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, für Auszubildende und Krankenpflegekräfte) sowie die Stellen des Personalsolls B (Tit. 426 01 und Stellen in den Titelgruppen der Bau- und Umweltverwaltung).

¹⁰ Stellenpläne der Doppelhaushalte 1993/1994 bis 2007/2008.

¹¹ Zuzüglich 500 Stellen für Polizeivollzugsbeamte in Ausbildung, die allerdings nicht in der Basis enthalten sind.

Stellenausstattung nach Verwaltungsbereichen

Abbildung 1



In den Bereichen Polizei, Schulen und Hochschulen wurden in der Summe keine Stellen abgebaut, sondern mehr Stellen geschaffen. Im Polizeibereich waren es 910 Stellen (+ 2,6 %), im Schulbereich 3.404 Stellen (+ 4,1 %) und bei den Hochschulen 792 Stellen (+ 3,6 %). In geringem Umfang wurde der Stellenbestand im Bereich Rechtsschutz (69 Stellen/- 0,4 %) und in der Steuerverwaltung (800 Stellen/- 4,4 %) reduziert. Der weitaus größte Rückgang an Stellen (10.289) und auch der größte Anteil (- 17,9 %) betraf die übrige Verwaltung.¹² Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Einsparungen nahezu ausschließlich von der übrigen Verwaltung erbracht wurden, in der aber nur rd. 25 % der Stellen veranschlagt waren.

Vor allem in diesem Bereich sind im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ weitere und erhebliche Stelleneinsparungen (6.543) vorgesehen. Es wird deshalb immer dringlicher, dass der Stellenabbau - wie von Landtag und Staatsregierung vorgegeben - mit einem Aufgabenabbau einhergeht. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass es zu Leistungs- und/oder Qualitätsverlusten in der Aufgabenerfüllung kommt. Dieses Problem dürfte zum Ende der Reformzeit hin immer größer werden. Es ist deshalb wichtig, den Personalbedarf in geeigneten Bereichen auch methodisch zu untersuchen.¹³

¹² Zum Beispiel: Innere Verwaltung, Landwirtschaft, Sozialverwaltung, Umweltverwaltung.

¹³ Vgl. zum Bereich Justiz auch ORH-Bericht 2005 TNr. 19.

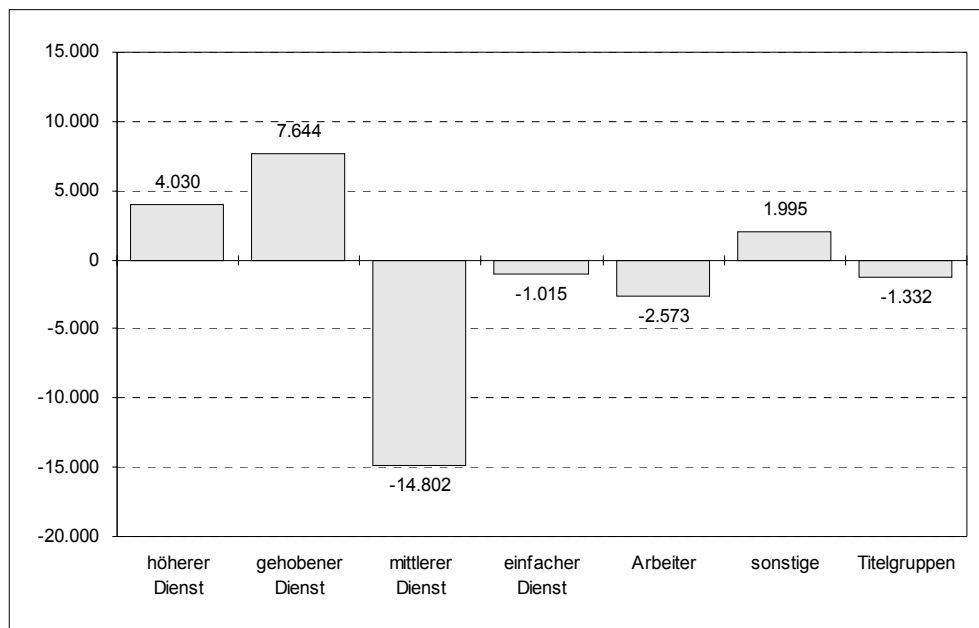
Wie aus der Abbildung 1 ferner zu entnehmen ist, sind in den Bereichen Bildung, Polizei, Rechtsschutz und Steuer 78 % des gesamten Stellenbestands ausgebracht. Zudem ist hier der Anteil der höherwertigeren Stellen größer als in der übrigen Verwaltung. Der Stellenanteil in diesen Bereichen am Gesamtbestand würde sich weiter erhöhen, wenn die im Rahmen der Haushaltsverhandlungen für den Doppelhaushalt 2009/2010 beantragten Stellen insbesondere im Schul- und Hochschulbereich (vgl. TNr. 16.2) bewilligt würden. Dies würde zu einer deutlichen Erhöhung der Personalausgaben und in der Folge auch zu einer Steigerung der Versorgungsausgaben führen.¹⁴

16.4 Entwicklung der Stellen nach Wertigkeit

Die zwischen 1994 und 2008 neu geschaffenen Stellen waren höherwertiger als die abgebauten Stellen.

Entwicklung der Stellen nach Wertigkeit

Abbildung 2



Wie die Abbildung 2 zeigt, hat sich die Zahl der Stellen im höheren Dienst um über 4.000 (+ 8,4 %), die im gehobenen Dienst um über 7.600 (+ 8,6%) und die bei den

¹⁴ Vgl. ORH-Bericht 2007 TNr 14.

sonstigen Stellen um 1.995¹⁵ (+ 108,4 %) erhöht (insgesamt 13.669 Stellen). Dagegen wurde der Stellenbestand im mittleren Dienst um 14.802 Stellen (- 19,1 %), im einfachen Dienst um 1.015 Stellen (- 23,8 %), im Arbeiterbereich um 2.573 Stellen (- 30,8 %) und bei den Titelgruppen der Bauverwaltung und Umweltverwaltung um 1.331 Stellen (- 16,8 %) reduziert (insgesamt 19.721 Stellen). Die Stellen wurden somit in der Summe ausschließlich im mittleren Dienst, im einfachen Dienst, im Arbeiterbereich und bei den Titelgruppen verringert. Zahlenmäßig war die Einsparung beim mittleren Dienst am größten. Anteilsmäßig war der Arbeiterbereich am stärksten betroffen.

Dieses Ergebnis mag zum Teil daran liegen, dass sich Rationalisierungsmaßnahmen in erster Linie bei den niedriger dotierten Stellen niederschlagen und erhöhte Anforderungen an die Mitarbeiterqualität auch höherwertige Stellen erfordern. Es ist aber auch darauf zurückzuführen, dass im Bildungsbereich und bei der Polizei viele neue Stellen geschaffen wurden, die vor allem im Bildungsbereich hauptsächlich solche des gehobenen und höheren Dienstes und damit höherwertiger als die meisten eingesparten Stellen waren. Ferner wurden zwischen 1994 und 2008 mehr als 8.000 Stellen des mittleren und gehobenen Polizeivollzugsdienstes in den gehobenen bzw. höheren Dienst überführt.

Einen weiteren Grund sieht der ORH darin, dass in der Abbauvorschrift des Art. 6b HG lediglich eine bestimmte Zahl an Stellen vorgegeben ist. Auf die Wertigkeit der abzubauenen Stellen kommt es dabei nicht an.

Der ORH weist darauf hin, dass die angestrebten Einspareffekte und Entlastungen für den Staatshaushalt nur dann erreicht und nicht zu sehr in die Zukunft verlagert werden, wenn insbesondere die im Rahmen der Reform Verwaltung 21 frei gewordenen bzw. frei werdenden Stellen zeitnah und auch in entsprechender Wertigkeit abgebaut werden.

16.5 Entwicklung der Personalausgaben insgesamt

Trotz des erheblichen Stellenabbaus haben sich die Personalausgaben des Staates (ohne Klinika) erhöht, von 1994 bis 2006 um insgesamt 28,7 % von 11,7 auf 15,1 Mrd. €. Dies ist in erster Linie auf die linearen Erhöhungen und den Anstieg der Versorgungsausgaben zurückzuführen. Aber auch ohne Berücksichtigung linearer Besoldungs- und Tariferhöhungen sind die Ausgaben im Beamten- und Ange-

¹⁵ Davon 1.206 Stellen für das Arbeitnehmerbudget in den Epl. 06 und 10, die überwiegend aus dem mittleren Dienst und dem Arbeiterbereich umgeschichtet wurden.

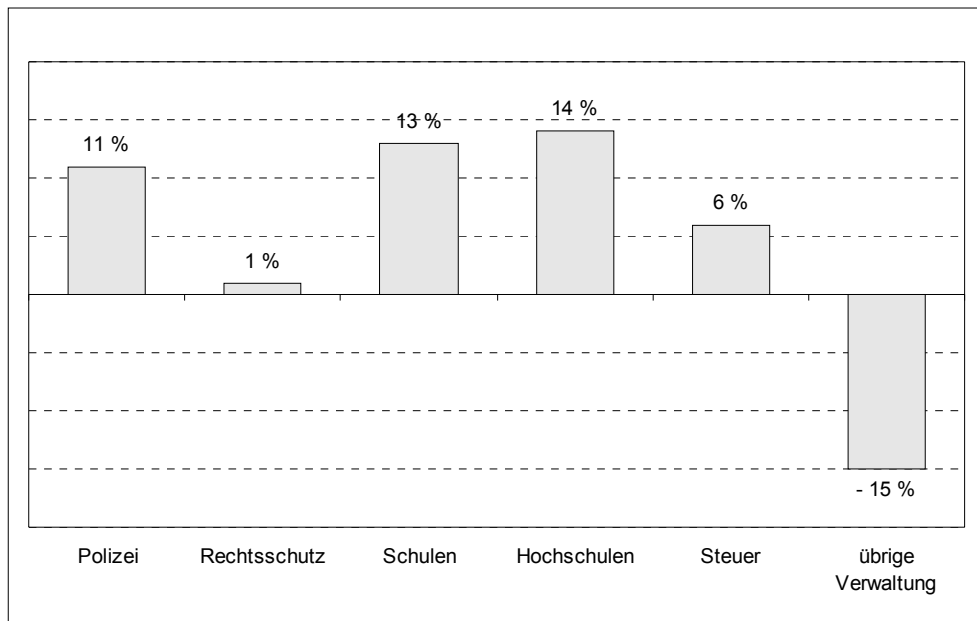
stelltenbereich, in denen die Sparmaßnahmen greifen sollen, gestiegen. Im Beamtenbereich waren es 260 Mio. € (+ 4 %) und im Angestelltenbereich 130 Mio. € (+ 7 %). Nur im Arbeiterbereich sind die Ausgaben um 100 Mio. € (- 21 %) gesunken. Die Personalausgabenquote liegt nach wie vor bei über 40 %.

16.6 Entwicklung der Personalausgaben nach Verwaltungsbereichen

Unterschiedlich entwickelt haben sich die Personalausgaben auch in den einzelnen Verwaltungsbereichen:

Entwicklung der Personalausgaben nach Verwaltungsbereichen

Abbildung 3



Die Abbildung 3 zeigt, dass die Personalausgaben insbesondere in den Aufgabebereichen Polizei, Schulen und Hochschulen überproportional angestiegen sind. Dies liegt vor allem an der Entwicklung der Stellen. Einsparungen gab es in der Summe nur im Bereich der übrigen Verwaltung.¹⁶ Sie haben die Mehrungen in den anderen Bereichen nicht ausgeglichen.

¹⁶ Zum Beispiel: Innere Verwaltung, Landwirtschaft, Sozialverwaltung, Umweltschutz.

16.7 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium der Finanzen weist darauf hin, dass die Darstellung letztendlich die politischen Schwerpunkte der Staatsregierung bei den Personalausgaben und im Stellenplan widerspiegeln: Stärkung der Kernbereiche „Bildung“ und „Innere Sicherheit“ sowie die Maßnahmen der Verwaltungsreform zur Reduzierung von Bürokratie und Verwaltung. Der Abbau von Staatsaufgaben sei eine Daueraufgabe und werde ebenso wie die Optimierung der Aufgaben- und Ablauforganisation auch künftig im Blick behalten. Dies geschehe auch, um den angemahnten „Gleichklang“ von Stellenabbau und Aufgabenabbau zu realisieren.

16.8 Zusammenfassung

Die von Landtag und Staatsregierung seit 1993 beschlossenen Sparprogramme haben in bestimmten Bereichen der Staatsverwaltung zu einer deutlichen Stellenreduzierung geführt. Dort ist es auch gelungen, die Personalausgaben zu verringern.

In der Summe sind die Personalausgaben dennoch gestiegen. Im Wesentlichen ist dies darauf zurückzuführen, dass in erster Linie nur Stellen des mittleren und des einfachen Dienstes sowie Arbeiterstellen eingespart wurden. Andererseits wurden insbesondere im Bildungsbereich und bei der Polizei viele neue Stellen geschaffen bzw. gehoben, die meist höherwertiger waren als die eingesparten Stellen.

Um Leistungs- und Qualitätsverluste zu vermeiden, muss der Stellenabbau mit einem Aufgabenabbau einhergehen. Auch müssen die Stellen zeitnah und in entsprechender Wertigkeit abgebaut werden, damit die angestrebten Einsparungen erreicht und nicht zu sehr in die Zukunft verlagert werden. Zudem ist es wichtig, den Personalbedarf in geeigneten Bereichen auch methodisch zu untersuchen.

17 Prüfung der Personalausgaben

Die Personalausgaben für die 450.000 Bezügeempfänger des Staates mit einem Volumen von jährlich 16 Mrd. € werden kontinuierlich und zeitnah geprüft.

Bei der Beihilfe könnten die Ausgaben mit einem computergestützten Prüfprogramm und dem Einsatz medizinischen Fachpersonals in einer Größenordnung von 20 bis 50 Mio. € jährlich gesenkt werden.

Die Personalausgaben für die 206.000 Beamten, 135.000 Arbeitnehmer und 108.000 Versorgungsempfänger des Freistaats betragen jährlich 16 Mrd. €. Sie sind im Haushalt der größte Ausgabenblock (42 %). Um einen repräsentativen Überblick über die ordnungsgemäße Festsetzung und Abrechnung der Bezüge zu erhalten, werden die Ausgaben insbesondere von den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern kontinuierlich und zeitnah geprüft. Dabei wird der gesamte Bezügedatenbestand systematisch nach bestimmten Risikokriterien und Fallgestaltungen ausgewertet und ein repräsentativer Teil auf der Grundlage eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüft. Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Sicherheit und die Qualität der eingesetzten Abrechnungsverfahren gelegt.

Die Feststellungen sind zahlreich und vielfältig. Dennoch lassen sie den Schluss zu, dass die Festsetzung und Abrechnung der Bezüge insgesamt gesehen geordnet waren. Bereiche, in denen immer wieder Feststellungen getroffen werden, sind die Eingruppierungen von Arbeitnehmern, die Festlegung von Zulagen oder Zuschlägen, das Besoldungsdienstalter, aber auch die Besetzung von Planstellen. Fehler haben auch unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Bezüge. So hat ein Beamter über Jahre hinweg die vollen Dienstbezüge erhalten, obwohl er nur zur Hälfte beschäftigt war.

Bei einer Bezügestelle **Versorgung** wurde schwerpunktmäßig die Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge nach § 55 Beamtenversorgungsgesetz geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass in einer Reihe von Fällen die Rentenanrechnung nicht durchgeführt wurde, obwohl es in den Akten Hinweise auf einen Rentenbezug des Versorgungsempfängers gab oder sogar vollständige Rentenunterlagen vorhanden waren. Die unterlassenen Rentenanrechnungen führten bisher bereits zu Rückforderungen von 200.000 €.

Bei den Bezügestellen **Beihilfe** wurde die Bearbeitungsqualität geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Belegerfassung und -prüfung weitgehend ohne technische Hilfe

vorgenommen wird und für die Beurteilung medizinischer Fragestellungen Fachpersonal fehlt. Damit ist nicht ausreichend sichergestellt, dass nur die medizinisch notwendigen und angemessenen Kosten erstattet werden. Der ORH empfiehlt, eine spezielle Software zur Prüfung gebührenrechtlicher Regelwerke und Arzneimittel einzusetzen und medizinisches Fachpersonal zu beschäftigen. Nach Erkenntnissen der privaten Krankenversicherungsunternehmen können in den Bereichen ambulanter und stationärer Behandlung sowie Arznei und Verbandmittel damit insgesamt 3 bis 7 % der Ausgaben eingespart werden. Der ORH geht bei den Beihilfen von einem Einsparpotenzial von 20 bis 50 Mio. € jährlich aus.

Das Staatsministerium der Finanzen teilt die Auffassung des ORH, dass weitere Maßnahmen zur Steigerung der Abrechnungsqualität erforderlich sind. Nachdrücklich unterstützt es den Vorschlag, ein computergestütztes Prüfprogramm einzuführen. Eine Ausweitung des Stellenbestands und der Einsatz von zusätzlichem medizinischen Fachpersonal komme derzeit im Hinblick auf die Vorgaben des Landtags zum Stelleneinzug aber nicht in Betracht. Allerdings seien die Beihilfestellen von den Sparmaßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform 21 ausgenommen worden. Ferner stünden seit dem ersten Halbjahr 2007 die Ärzte des ehemaligen Landesentschädigungsamts für die Bewertung medizinischer Sachverhalte zur Verfügung.

Angesichts des aufgezeigten Einsparpotenzials sollte die Beihilfeabrechnung möglichst schnell optimiert werden, selbst wenn es dadurch zu einem höheren Personalaufwand kommen sollte. Ziel muss es sein, den Gesamtaufwand für die Beihilfe möglichst gering zu halten.

18 Verwaltung und Bewirtschaftung staatseigener Dienst- und Mietwohnungen

Mehr als 250 Behörden verwalten und bewirtschaften 2.922 staats-eigene Wohnungen. Die Zuständigkeiten sind zersplittert, die Abläufe kompliziert. Die Strukturen und Abläufe müssen dringend professioneller gestaltet werden.

18.1 Wohnungsbestand

Der Staat ist Eigentümer von 4.922 Wohnungen, die er vorwiegend im Rahmen der staatlichen Wohnungsfürsorge oder als Dienstwohnungen für seine Mitarbeiter be-

reithält. Davon hat er bereits 2.000 Mietwohnungen an zwei staatliche Wohnungsunternehmen (StadiBau GmbH und Siedlungswerk Nürnberg GmbH) verpachtet.¹⁷

Die restlichen 2.922 Wohnungen (1.401 Dienst- und 1.521 Mietwohnungen)¹⁸ werden von staatlichen Stellen verwaltet und bewirtschaftet, und zwar von der Immobilien Freistaat Bayern (IMBY), den Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen (in der Regel Behörden der Verfügungsberechtigten Ressorts) sowie den Haus verwal tenden Behörden (Staatliche Bauämter).

Der ORH hat mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in einer Querschnittsprüfung die Verwaltung staatseigener Dienst- und Mietwohnungen durch sieben Staatliche Bauämter untersucht, insbesondere die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Wohnungsverwaltung, den Bedarf an Dienstwohnungen sowie die Entbehrlichkeit von Wohnungsanwesen. Wenngleich die Erzielung von Einnahmen hier nicht im Vordergrund steht, so ist auch bei der Verwaltung von Dienstwohnungen nach wirtschaftlichen Kriterien vorzugehen, angefangen vom Verwaltungsaufwand über die einzelnen Bewirtschaftungsmaßnahmen bis hin zum Werterhalt der Objekte.

18.2 Zersplitterte Zuständigkeiten

Verwaltung und Bewirtschaftung der 2.922 staatseigenen Wohnungen sind auf unterschiedliche Verwaltungsbereiche und eine Vielzahl von Dienststellen aufgeteilt und werden meist von Verwaltungskräften ohne einschlägige wohnungswirtschaftliche Fachkompetenz miterledigt.

1.517 Wohnungen werden von 231 Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen direkt betreut, wobei 70 % dieser Behörden nur bis zu drei Wohnungen bewirtschaften. Die Hausverwaltung für die übrigen 1.405 Wohnungen wurde auf 27 Bauämter übertragen, die für diese Aufgabe jeweils eigene Einheiten gebildet haben. 14 Bauämter betreuen lediglich bis zu 25 Wohnungen und nur 7 Ämter mehr als 100 Wohnungen. Zwar ist die Zuständigkeit der Bauämter für die Verwaltung der Mietwohnungen zum 1. Januar 2007 entfallen; die Staatsministerien hatten aber bis dahin noch keine Nachfolgeregelung getroffen, sodass die Bauämter zumindest teilweise und für eine gewisse Übergangszeit diese Tätigkeit weiterhin ausüben.

Die Staatlichen Bauämter - Bauverwaltung - sind ferner zuständig für den Bauunterhalt, die Sanierung und das technische Facility Management (z. B. Haustechnik) der staats-

¹⁷ Beide Unternehmen verfügen über insgesamt 12.000 eigene Wohneinheiten.

¹⁸ Ergebnis einer Abfrage bei allen Staatsministerien im Jahr 2006.

eigenen Wohnungen. Die einzelnen Maßnahmen werden im Benehmen mit den **Grundbesitz bewirtschaftenden** Dienststellen durchgeführt, die auch die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen.

Seit 16. Mai 2006 verwaltet daneben die IMBY den staatlichen Immobilienbestand als **Grundbesitz verwaltende** Dienststelle.¹⁹ Sie ist zuständig für das Flächenmanagement und das kaufmännische Facility Management, insbesondere für den Abschluss von Mietverträgen auf Rechnung der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen.

Nach der derzeitigen Kompetenzverteilung ist eine Gesamtverantwortung für die staatlichen Wohnungen und deren wirtschaftliche Verwaltung nicht gegeben.

18.3 **Komplizierte und aufwendige Abläufe**

Aufgrund der zersplitterten Kompetenzen sind selbst mit Standardvorgängen, wie der Rücknahme einer Mietwohnung, bis zu fünf Sachbearbeiter mehrerer Dienststellen befasst und nehmen gegebenenfalls an Ortsterminen teil. Neben Parallel- und Doppelarbeiten führt dies zu einem zeit- und arbeitsintensiven Abstimmungsaufwand. Damit verbunden ist ein umfangreicher Austausch von Verträgen, Bescheiden, Unterlagen und Informationen zwischen den beteiligten Behörden.

Während die IMBY für eine Mietwohnung den Mieter sucht und den Mietvertrag abschließt, fließen die Mieteinnahmen der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle zu. Diese ermittelt auch die umlagefähigen Betriebskosten, teilt die entsprechenden Beträge dann der Haus verwaltenden Behörde mit, damit diese die Betriebskostenabrechnung für den Mieter erstellen kann. Für die kassentechnische Abwicklung ist wiederum die Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle zuständig. Eine Rückkopplung findet in der Regel nicht statt. Die Haus verwaltende Behörde kann daher auch nicht den Zahlungseingang kontrollieren.

Ein Datenaustausch ist wegen des Fehlens einer einheitlichen Software bisher ebenfalls nicht möglich. Die einzelnen Behörden verwenden für ihre wohnungswirtschaftlichen Aufgaben daher unspezifische Tabellenkalkulationsprogramme. Teilweise errechnen sie die Betriebskosten sogar noch manuell.

¹⁹ Ausgenommen sind u. a. die Bayerische Staatsforsten und die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen.

Mittlerweile haben zwei Staatsministerien die IMBY beauftragt, die einmal jährlich anfallenden Betriebskostenabrechnungen und die dafür notwendigen Buchungen durchzuführen. Dagegen verbleibt auch in diesen Fällen die Vereinnahmung der Mieten und der Betriebskostenvorauszahlungen bei der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle. Diese als Vereinfachung angedachte Regelung führt jedoch zu einem kassentechnischen Mehraufwand. Der Mieter muss trotz erteilter Einzugsermächtigung Betriebskostennachzahlungen gesondert überweisen oder aber der IMBY eine weitere Einzugsermächtigung erteilen.

Die folgende Zusammenstellung verdeutlicht die zersplitterte Aufgabenverteilung und die damit verbundenen aufwendigen Arbeitsabläufe bei der Verwaltung von Mietwohnungen.

Aufgabenverteilung bei Mietwohnungen

Tabelle 2

Aufgaben	Zuständige Behörden des Staates
Vermietung von Wohnungen Vertragsabschluss Übergabe/Abnahme der Wohnung	IMBY im Benehmen mit der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststelle, Haus verwaltende Behörde und Bauabteilung des Bauamtes
Festsetzung der Miete	IMBY
Überwachung der 3-Jahresfrist	Haus verwaltende Behörde
Überprüfung des Mietzinses	IMBY
Zusammenstellung der umlagefähigen Kosten	Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle
Fertigung der Betriebskostenabrechnung	Haus verwaltende Behörde ¹
Anordnung und Sollstellung der Beträge	Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle ¹
Beschwerdemanagement	IMBY, Haus verwaltende Behörde, Grundbesitz bewirtschaftende Dienststelle und Bauabteilung des Bauamtes
Kassentechnische Abwicklung	Staatsoberkasse Bayern in Landshut
Bautechnische Betreuung	Örtlich zuständiges Staatliches Bauamt

1 Nach Neuregelung z. T. IMBY.

Zum Vergleich hat sich der ORH bei einem Wohnungsunternehmen des Staates über dessen Wohnungsverwaltung informiert. Dort erfolgen sowohl die kaufmännische Verwaltung als auch die bautechnische Betreuung der Wohnungen unter einem Dach, unterstützt durch ein fachspezifisches IT-Programm. Dies ermöglicht straffe Arbeitsabläufe, eine - objektbezogene - Gesamtverantwortung und wirtschaftliche Entscheidungen.

alle Ressorts

18.4 Mängel der Bewirtschaftung

Eine effiziente Wohnungsverwaltung setzt einen Überblick über alle einschlägigen Objektdaten voraus. Die Prüfung des ORH ergab, dass diese Bedingung auch nicht annähernd erfüllt ist. Erforderlich wäre eine integrierte Gesamtlösung, die von allen beteiligten Stellen genutzt werden könnte. Das von der Finanzverwaltung eingerichtete Liegenschaftsinformationssystem (BayLIS) wird selbst diesen geringen Anforderungen nicht gerecht. Noch nicht einmal die Zahl der vorhandenen Dienstwohnungen konnte aus BayLIS zuverlässig entnommen werden.

Eine wohnungs- bzw. objektbezogene Erfassung und Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben als Voraussetzung für eine Steuerung nach wirtschaftlichen Kriterien ist nicht vorhanden und wurde auch von keiner Seite nachgefragt. Insofern erfüllen die bestehenden Verwaltungsstrukturen und -abläufe einschließlich der derzeitigen Haushaltssystematik das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit nur mangelhaft. Die Prüfungserfahrungen des ORH belegen, dass Investitionsentscheidungen bei Wohnimmobilien in der Regel rein nach Kassenlage getroffen und nicht durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abgesichert werden. Fehlinvestitionen einerseits und Substanzverzehr durch unterlassenen Bauunterhalt andererseits sind die Folge.

Nur noch 47 % der von den geprüften Bauämtern verwalteten Wohnungen sind als Dienstwohnungen zugewiesen, die übrigen sind vermietet bzw. stehen leer. Insofern hätte ein Großteil dieser Wohnungen auf das Allgemeine Grundvermögen übertragen werden sollen. Danach wäre über eine Verwertung zu entscheiden gewesen, zumal auch durch die Vermietung frei verfügbarer Wohnungen nur eine geringe Rendite erzielt wird. Eine Konzentration auf die im dienstlichen Interesse des Staates erforderlichen Dienstwohnungen hätte auch angesichts der knappen Haushaltsmittel für die Instandhaltung dazu beitragen können, den Wert der staatlichen Wohnimmobilien zu sichern und unnötige Leerstände zu vermeiden.²⁰

18.5 Verwaltung nach wirtschaftlichen Kriterien

Wohnimmobilien sind gebundenes Kapital und verursachen durch Vorhaltung, Bewirtschaftung und Bauunterhalt Kosten. Da es sich hier nicht um originäre Aufgaben des Staates handelt, sollte der staatseigene Wohnungsbestand nach strengen Maßstäben auf seinen dienstlichen Bedarf hin überprüft und entbehrliche privati-

²⁰ Siehe auch ORH-Bericht 2007 TNr. 20 (Dienst- und Mietwohnungen der Justizvollzugsanstalten).

sierungsfähige Wohnanwesen dem Allgemeinen Grundvermögen des Staates übertragen werden.

Die verbleibenden Wohnungen sollten kompetent und nach wirtschaftlichen Kriterien verwaltet werden:

- Eigenständige Wohneinheiten, an denen nachhaltiges Staatsinteresse besteht, sollten nach Möglichkeit in die bestehenden Pachtverträge mit den staatlichen Wohnungsunternehmen aufgenommen werden. Diese Lösung hat sich bisher insgesamt als wirtschaftlich erwiesen.
- Untrennbar in dienstliche Anwesen integrierte oder sonst zurzeit nicht verwertbare Wohnungen sollten in einer einheitlichen Organisation verwaltet werden. Hier sollten zumindest alle zur Verwaltung und Bewirtschaftung notwendigen Informationen gebündelt werden. Die staatlichen Wohnungsunternehmen können dabei als Beispiel dienen.

Auf diese Weise würden die staatlichen Behörden zudem von Randaktivitäten entlastet und könnten sich stärker auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.

18.6 Stellungnahme des Staatsministeriums der Finanzen

Das Staatsministerium teilt die Auffassung des ORH, der Wohnungsbestand des Staates müsse stärker nach wirtschaftlichen Kriterien gesteuert werden, und verweist auf eigene Initiativen bereits vor Kenntnis der Prüfungsergebnisse. So sei die Einführung einer Objektbuchhaltung, die ein IT-gestütztes, ressortübergreifendes Kosten-Controlling und Benchmarking ermögliche, schon in den Ministerratsbeschlüssen zur Neukonzeption des Immobilienmanagements enthalten. Die IMBY arbeite intensiv an diesem Vorhaben, das sich jedoch wegen der Umstellung der Haushaltsvollzugsprogramme verzögere.

Ebenso sei die Verwaltung seit Jahren mit deutlichem Erfolg bemüht, die vorgehaltenen Dienstwohnungen entsprechend dem Beschluss des Landtags regelmäßig zu überprüfen und auf ein Mindestmaß zu beschränken.²¹ Die letztendliche Entscheidungsbefugnis hierüber liege aber im Verantwortungsbereich der jeweiligen Ressorts.

²¹ Landtagsbeschluss vom 19. April 1996 (LT-Drucksache 13/4685 Nr. 2 a).

Die kritisierten Zuständigkeitsabgrenzungen und Verfahrensabläufe seien Ausfluss der bestehenden Gesetzeslage. So habe der Gesetzgeber²² Wert darauf gelegt, die Fachverantwortung der Grundbesitz bewirtschaftenden Dienststellen zu wahren, was naturgemäß Abstimmungsbedarf erzeuge. Auch die berufliche Betreuung durch die Bauämter sowie die Wahrnehmung von Buchungsaufgaben durch die Staatsoberkasse seien Folge der Kompetenzverteilung innerhalb der Staatsregierung.

Der angestellte Vergleich mit den staatlichen Wohnungsunternehmen könne insoweit nicht überzeugen, als deren Wohnungsbestände homogener und auf die Ballungsräume München und Nürnberg konzentriert seien. Im Übrigen bestünde auch zwischen den verschiedenen Abteilungen der Wohnungsgesellschaften ein Abstimmungsbedarf.

18.7 Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium der Finanzen hat die Notwendigkeit einer stärkeren Ausrichtung der Bewirtschaftung staatseigener Wohnungen nach wirtschaftlichen Kriterien durchaus erkannt und Schritte in die richtige Richtung eingeleitet, betont aber seine begrenzten Möglichkeiten aufgrund der bestehenden primären Zuständigkeit der Ressorts für „ihre“ Wohnungen.

Nach Auffassung des ORH ist eine professionelle Verwaltung und Bewirtschaftung der staatseigenen Wohnungen erforderlich. Die notwendigen wohnungswirtschaftlichen und bautechnischen Kompetenzen und Verantwortungen müssen gebündelt werden. Der ORH empfiehlt daher, die Ressorts von ihrer bisherigen Verantwortung für den jeweiligen Wohnungsbestand zu entbinden und die gesetzlichen Grundlagen für eine Neuorganisation zu schaffen.

²² Art. 9a Abs. 3 HG 2005/2006 i. d. F. des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006.

B. Ergebnisse aus den Geschäftsbereichen

Staatsministerium des Innern

19 Warenwirtschaftssystem der Polizei

(Kap. 03 17 und 03 18)

Die Einführung eines Warenwirtschaftssystems bei der Polizei kostete mit 16,6 Mio. € fast doppelt so viel wie ursprünglich geplant. Die erzielten Einsparungen decken bisher nicht einmal die laufenden Betriebskosten. Der ORH hält es für notwendig, die Geschäftsprozesse zu straffen.

19.1 Projekt „Marktplatz der Polizei“

Mehrere Versuche bei der Polizei, die Material- und Geräteverwaltung wirksam durch IuK-Technik zu unterstützen, waren in den 90er-Jahren erfolglos.¹ Deshalb hatte der Landtag die Staatsregierung ersucht, bis spätestens 1. Januar 2002 ein entsprechendes Verfahren einzuführen.² Das Staatsministerium beauftragte im März 2000 das Landeskriminalamt, ein Warenwirtschaftssystem zu beschaffen und zu implementieren. Das Projekt erhielt den Namen „Marktplatz der Polizei“. Es sollte nicht nur die Bestandsverwaltung umfassen, sondern auch Vergabe, Beschaffung, Finanzverwaltung, Instandsetzung, Vorgangsverwaltung und Controlling.

Eine Ausschreibung (Offenes Verfahren), mit der eine geeignete Standardsoftware beschafft werden sollte, wurde im Juni 2001 wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit aufgehoben. Im anschließenden Verhandlungsverfahren im Oktober 2001 erhielt ein integriertes System (Preis 2,4 Mio. €) den Zuschlag. Dieses musste jedoch noch an die polizeilichen Anforderungen angepasst werden. Seit 1. Juli 2004 wird es bei der Polizei mit den Modulen Beschaffung, Anlagenwirtschaft/Lagerverwaltung/Instandhaltung und Finanzen eingesetzt. Etwa 3.000 Beschäftigte arbeiten regelmäßig mit

¹ Vgl. ORH-Bericht 1999 TNr. 17.

² Landtagsbeschluss vom 21. März 2000 (LT-Drucksache 14/3205 Nr. 2 b).

dem Marktplatzsystem, die meisten davon als Besteller und 247 Vollzeitkräfte in den Bereichen Zentraleinkauf, Haushalt und Bestandsverwaltung.

Der ORH hat 2007 zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt das Projekt geprüft.

19.2 Kostensteigerungen

19.2.1 Von 2000 bis 2006 sind für das Vorhaben Kosten von 16,6 Mio. € entstanden. Sie sind damit fast doppelt so hoch, wie vom Staatsministerium veranschlagt.³

Kostenübersicht

Tabelle 1

	Wirtschaftlichkeitsrechnung	Tatsächliche Kosten	Abweichung
	Mio. €	Mio. €	%
Projektgruppe	1,56	3,28	110
Marktplatzsystem	2,56	4,41	72
Zentrale Systeme	0,44	1,01	130
Wartung Zentrale Systeme	0,07	0,04	- 43
Verfahrensbetreuung	1,98	3,70	87
Schulung	0,53	0,46	- 13
Softwarepflege	1,32	1,33	1
Systemeinführung	0,00	1,36	100
Anteilige PC- und Netzkosten	0,00	0,72	100
Restwert Vorläufersystem	0,00	0,32	100
Summe	8,46	16,63	97

19.2.2 Höhere Kosten bei der Projektgruppe entstanden insbesondere aufgrund verzögerter Projektabwicklung, zusätzlicher Anpassungsarbeiten (vgl. TNr. 19.2.4) und der Einschaltung externer Dienstleister für die Überarbeitung des Fachkonzepts sowie der Durchführung des Vergabeverfahrens.

Zur Notwendigkeit der externen Unterstützung legt das Staatsministerium dar, dass eigenes Personal mit entsprechendem Know-how nicht zur Verfügung gestanden habe. Ferner sollte nach den Fehlern im Vergabeverfahren WaWiPol⁴ eine auch von Dritten nicht anfechtbare Auftragsvergabe sichergestellt werden. Der ORH hält dies nicht für überzeugend. Bei einem jährlichen Beschaffungsvolumen von über

³ Wirtschaftlichkeitsrechnung des Staatsministeriums vom März 2002.

⁴ Vgl. hierzu ORH-Bericht 1999 TNr. 17.4.

260 Mio. € verfügt die Polizei über ausreichendes Know-how für das Vergabeverfahren. Mit eigenem Personal hätten daher Kosten eingespart werden können.

19.2.3 Das Marktplatzsystem ist sehr komplex, unübersichtlich und vielfach wenig benutzerfreundlich. Es bedarf deshalb einer aufwendigen System- und Anwenderbetreuung (18 Vollzeitkräfte). Die Betreuungskapazität wurde auch nach der Einführungsphase nicht wie geplant reduziert, sondern soll künftig sogar noch aufgestockt werden. Der ORH forderte deshalb, die Systemfunktionen besser auf die zu unterstützenden Geschäftsprozesse zuzuschneiden sowie die Benutzerschnittstelle zu vereinheitlichen. Dies will das Staatsministerium aufgreifen und strebt hier Verbesserungen an.

19.2.4 Statt 2,4 Mio. € (Oktober 2001) kostete das Marktplatzsystem einschließlich notwendiger Softwareergänzungen bislang 4,4 Mio. €. Die Kosten belaufen sich sogar auf 5 Mio. €, wenn die Pflegekosten mit einbezogen werden, die in einem Zeitraum entstanden sind, in dem das System noch gar nicht genutzt werden konnte. Damit ist das System fast genauso teuer gekommen wie das Angebot im Offenen Verfahren (5,1 Mio. €), das vom Staatsministerium selbst als unwirtschaftlich beurteilt wurde. Im Offenen Verfahren lag zudem ein Festpreisangebot vor, das im Wesentlichen alle Anforderungen aus dem Leistungsverzeichnis beinhaltet hätte. Im Verhandlungsverfahren wurde dagegen nur eine Basisversion erworben, die nachträglich um wichtige Funktionen ergänzt werden musste. Im Ergebnis hat die Polizei also eine deutlich geringere Leistung erhalten. Dafür hat sie noch einen Preis bezahlt, den sie bei einem größeren Leistungsumfang selbst für überhöht hielt.

Das Staatsministerium weist auf geringere Pflegekosten im Vergleich zum Offenen Verfahren hin (statt 550.000 nur 254.000 € pro Jahr), wodurch bis Ende 2006 1,5 Mio. € eingespart worden seien. Dabei lässt es Mehrkosten von 2,1 Mio. € außer Acht, die für den eigenen Personalaufwand der Polizei bei der Anpassung des Marktplatzsystems angefallen sind.

Um die Kosten zu begrenzen, hätte die Polizei sich bereits bei der Ausschreibung auf die unbedingt notwendigen Funktionen beschränken sollen. Nachdem die Ausschreibung kein wirtschaftliches Ergebnis gebracht hatte, hätte auch die Festlegung auf ein integriertes Verfahren geprüft werden müssen. Mit ELWIS⁵, BayMBS⁶, BayIVS⁷ und WeFuSys⁸ waren bereits IuK-Verfahren im Einsatz, die zumindest Teilbereiche

⁵ Elektronisches Warenhaus Informations-System.

⁶ Bayerisches Mittelbewirtschaftungssystem.

⁷ Bayerisches Inventarisierungssystem.

⁸ Werkstatt- und Fuhrparkmanagementsystem.

der geforderten Funktionalität abdecken. Die Alternative, diese Verfahren auszubauen und über Schnittstellen zu verbinden, wurde vom Staatsministerium aber frühzeitig verworfen. Es vertritt auch weiter die Auffassung, dass ein Zusammenbinden der vorhandenen „Software-Bruchstücke“ keine technisch, funktional und wirtschaftlich sinnvolle Lösung ergeben hätte. Der ORH weist darauf hin, dass in einem Gutachten die Kosten für eine funktionale Erweiterung von ELWIS auf nur 0,8 Mio. € geschätzt wurden. BayMBS (inzwischen IHV⁹) und BayIVS sind immerhin als Basis-komponenten der einheitlichen IuK-Infrastruktur der Staatsverwaltung festgelegt.

- 19.2.5** Vermeidbare zusätzliche Kosten von 0,9 Mio. € sind entstanden, weil zunächst eine Schnittstelle des Marktplatzsystems zu BayMBS gefordert, später aber stattdessen eine direkte Anbindung an die Staatsoberkasse realisiert wurde. Dadurch sei nach Auffassung des Staatsministeriums vermieden worden, neben dem Marktplatzsystem auch noch BayMBS zu pflegen und zu administrieren. Ursächlich hierfür sei die notwendige und zeitaufwendige Abstimmung mit dem Staatsministerium der Finanzen gewesen.

19.3 Projektmängel

- 19.3.1** Die Leitung des Projekts wurde vom Staatsministerium des Innern aufgeteilt. Sie wurde dem Landeskriminalamt (Teilprojekt 1) und dem Polizeipräsidium Mittelfranken (Teilprojekt 2) übertragen. Dies geschah, weil das Landeskriminalamt durch andere vordringliche IuK-Projekte keine freien Kapazitäten hatte. Es übernahm allerdings auch im Teilprojekt 2 wichtige operative Aufgaben.

Das Staatsministerium räumt ein, dass es beim Übergang der Projektbetreuung vom Teilprojekt 1 auf das Teilprojekt 2 monatelang personelle Probleme gegeben habe. Infolge dieser Schwierigkeiten habe sich das Staatsministerium selbst in das operative Geschehen eingeschaltet. Der ORH hätte es für richtig erachtet, wenn das Landeskriminalamt als Zentralstelle für die polizeiliche Datenverarbeitung (Art. 7 Abs. 1 Polizeiorganisationsgesetz) insgesamt für das Projekt verantwortlich gewesen wäre. Die Zuständigkeiten aufzuteilen und anschließend zu vermischen, führte zu zusätzlichem Koordinierungsaufwand und Informationsmängeln. Das Staatsministerium hätte beim LKA die personellen Voraussetzungen schaffen müssen, um das Projekt reibungslos durchführen zu können.

⁹ Integriertes Haushaltsverfahren.

19.3.2 Während der Projektlaufzeit und auch anschließend beim Produktivbetrieb hat die Polizei in erheblichem Umfang pauschale Dienstleistungen der Softwarelieferantin in Anspruch genommen. Das Staatsministerium betont, es seien immer nur die jeweils erforderlichen Personalleistungen abgerufen worden. Nach den Erfahrungen des ORH fallen höhere Kosten an, wenn der Auftraggeber keine konkreten Aufträge vergeben kann.

19.3.3 Endgültig abgenommen wurde das Marktplatzsystem im Januar 2004. Von April bis Juni 2004 wurde es zunächst bei einem, später bei mehreren Polizeiverbänden pilotiert. Dabei traten zahlreiche Systemmängel auf. Ohne diese abzustellen, begann zum 1. Juli 2004 der Produktivbetrieb. Die Folge war, dass monatelang erhebliche technische und fachliche Probleme auftraten. Laufend wurden Systemfunktionen verändert oder ergänzt, die erneut getestet werden mussten. Deshalb konnte die zentrale Koordinierungsstelle für das Marktplatzsystem ihre Aufgaben ohne zusätzliches Personal nicht mehr wahrnehmen.

Das Staatsministerium hält die schnelle Aufnahme des flächendeckenden Echtbetriebs dagegen für richtig. Bei einem so komplexen System würden auch gravierende Fehler oft erst im richtigen Einsatz erkennbar. Nach Auffassung des ORH hätte die Pilotphase genutzt werden müssen, um die dort erkannten Mängel zu beheben. So lief die Pilotierung ins Leere, weil die offenkundigen Probleme mit in den Produktivbetrieb genommen wurden. Diese Vorgehensweise war auch nicht geeignet, bei den Anwendern Akzeptanz für das Verfahren zu schaffen.

19.3.4 Immer wieder kam es bei der Projektdurchführung zu Meinungsverschiedenheiten zwischen der Polizei und der Softwarelieferantin. Insbesondere war oft nicht klar, ob es sich um Fehler oder kostenpflichtige Ergänzungswünsche handelte. Ursächlich dafür waren ungenaue oder fehlende vertragliche Festlegungen.

19.4 Wirtschaftlichkeit

Eine vom ORH durchgeführte Erfolgskontrolle zeigt, dass den bis Ende 2006 angefallenen Kosten von 16,6 Mio. € ein Nutzen von lediglich 3,4 Mio. € gegenübersteht. Am Ende eines fünfjährigen Betrachtungszeitraums führt eine Wirtschaftlichkeitsrechnung zu einem negativen Kapitalwert von 14,6 Mio. €. Der jährliche Nutzen des Marktplatzsystems von 1,7 Mio. € reicht nicht einmal aus, die laufenden Kosten von jährlich 2 Mio. € zu decken. Eine Amortisation der Projektkosten ist nicht absehbar.

19.4.1 Nach Auffassung des Staatsministeriums ist das Marktplatzsystem auch deshalb wirtschaftlich, weil es eine Datei für Einsatzmittel beinhaltet. Mit dieser würden z. B. Waffen, Schutzhelme, Schutzschilde so effizient beschafft, dass sie nur in geringerer Stückzahl und damit kostengünstiger als bisher vorgehalten werden müssen. Die Datei erleichtere es, Polizeieinsätze zu planen, zu steuern und durchzuführen. Damit leiste sie einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der Polizeiarbeit.

Auch der ORH sieht in der Einsatzmitteldatenbank ein Werkzeug, mit der die polizeilichen Aufgaben adäquat unterstützt werden können. Allerdings werden speziell für Waffen, Schutzwesten und Munition vielfach auch noch separate Listen geführt, weil die Daten im Marktplatzsystem nicht verlässlich sind. Soweit Lagerbestände mit dem Marktplatzsystem reduziert werden konnten, hat dies der ORH in seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse berücksichtigt.

19.4.2 Aus Sicht des Staatsministeriums rechtfertigen vor allem qualitative Nutzen den Einsatz des Marktplatzsystems. Der budgetierte Sachhaushalt der Polizei könne ohne ein IuK-System nicht bewirtschaftet werden. Die Budgetierung führe durch den zielgerichteten Einsatz der Sach- und Investitionsmittel, durch optimierte Versorgungsstrukturen und -abläufe zu Effizienzgewinnen. Diese seien zwar nicht bezifferbar, würden jedoch auf jährlich mehrere Millionen Euro geschätzt werden.

Der ORH weist demgegenüber darauf hin, dass die flächendeckende Budgetierung bei der Polizei bereits 1999 eingeführt worden ist und die Bewirtschaftung jahrelang auch ohne Marktplatzsystem möglich war. Mit dem Einsatz der IuK-Technik müssten die Geschäftsprozesse aber nachweisbar effizienter werden.

19.4.3 Das Staatsministerium hält das Marktplatzsystem unabdingbar für ein Controlling der Ressourcen und Versorgungsabläufe der Polizei. Nach den Erfahrungen in der freien Wirtschaft sei durch ein Controlling ein Effizienzgewinn zu erwarten, monetär beziffert werden könne dieser aber nicht.

Der ORH hat bei seiner Prüfung ein übergreifendes Controllingkonzept, das auf dem Marktplatzsystem basiert, indes nicht vorgefunden. Ein durchgängiger Controllingkreislauf aus Ziel, Information, Analyse und Steuerung ist bisher nur vereinzelt verwirklicht. Das Staatsministerium sollte deshalb seine Bemühungen verstärken, im Bereich der Logistik ein Controlling aufzubauen. Die gewonnenen Informationen müssen auch zu konkreten Steuerungsmaßnahmen führen.

19.5 Mögliche Verbesserungen

19.5.1 Die Daten für die Anlagenwirtschaft werden bislang uneinheitlich erfasst, wodurch der Anlagenbestand nicht richtig ausgewertet werden kann. Überwiegend werden auch - entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften - die Anlagenstandorte nicht mit erfasst.

Das Staatsministerium hat dies mittlerweile erkannt. Die Anlagendaten sollen neu strukturiert und Vorgaben für eine einheitliche Anlagenerfassung erarbeitet werden. Ziel ist es, in allen wichtigen Anlagenbereichen recherchefähige Datenbestände zu erhalten.

19.5.2 Der ORH stellte auch zwei Jahre nach Beginn des Produktivbetriebs teilweise noch beträchtliche Informationsdefizite bei den Anwendern fest. Das Marktplatzsystem wird dadurch immer noch nicht wirksam genutzt. Insbesondere die Anwender der Basisdienststellen sowie solche, die nicht ständig mit dem System arbeiten, müssen noch besser mit dem Verfahren und seinen Möglichkeiten vertraut gemacht werden.

Das Staatsministerium räumt ein, dass das ursprüngliche Schulungskonzept nicht vollständig umgesetzt worden ist. Es beabsichtigt, neben den dezentralen Schulungen einzelner Polizeiverbände künftig verstärkt direkte Schulungen durchzuführen.

19.5.3 Für die Steuerung der Kfz-Zentralwerkstätten setzt die Polizei seit dem Jahr 2000 das System WeFuSys ein. Alle Anlagen, und hierzu gehören auch die Krafffahrzeuge, werden aber zugleich auch im Marktplatzsystem verwaltet. Es wurde sogar nachträglich um spezielle Funktionen erweitert, um Werkstattaufträge abwickeln zu können. Über ein weiteres vorhandenes Modul könnte auch der wertmäßige Güterverbrauch und der Personalaufwand in den Werkstätten im Marktplatzsystem erfasst werden. Der ORH hält den Einsatz von zwei insoweit redundanten Systemen für überflüssig. Der Einsatz von WeFuSys sollte deshalb zumindest langfristig eingestellt werden.¹⁰

19.6 Empfehlungen des ORH

Nach Auffassung des ORH müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Unwirtschaftlichkeit des Marktplatzsystems zu verringern. Neben den möglichen Verbesserungen sollte zunächst versucht werden, die laufenden Kosten zu reduzieren. So sollten die Geschäftsprozesse in der Logistik, der Bestandsverwaltung und

¹⁰ Vgl. hierzu auch TNr. 20 (Organisationsmängel bei den Kfz-Werkstätten der Polizei).

dem Finanzwesen so weit gestrafft werden, dass in diesen Bereichen weniger Personal gebunden ist. Erkenntnisse aus einem systematisch durchgeführten Controlling müssen dazu führen, die Abläufe und Ergebnisse in der Warenwirtschaft weiter zu verbessern. Dies gilt auch deshalb, weil aufgrund der Polizeiorganisationsreform drei neue Polizeipräsidien entstehen, die - wie alle anderen auch - jeweils eigenständig für ihren Bereich beschaffen.

20 Organisationsmängel bei den Kfz-Werkstätten der Polizei

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

Die polizeieigenen Kfz-Werkstätten können wirtschaftlicher betrieben werden, wenn nur ein einziges luK-System eingesetzt wird und die Verwaltungsabläufe gestrafft werden.

20.1 Ausgangslage

Der ORH hat 2007 zusammen mit zwei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Organisation und Arbeitsabläufe der Kfz-Werkstätten der Polizei geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

Die Polizei in Bayern verfügt über einen Fuhrpark von über 8.000 Kraftfahrzeugen. Die Kraftfahrzeuge werden überwiegend in eigenen Werkstätten gewartet, instand gehalten, repariert und ausgestattet. Größe und Ausstattung der Werkstätten unterscheiden sich deutlich. Neben den größeren zentralen Kfz-Werkstätten, die überwiegend in der Nähe der Ballungsräume betrieben werden, bestehen auch kleinere Werkstätten in der Region.

In den Kfz-Werkstätten der Polizei waren am 1. März 2007 insgesamt 319 Vollzeitkräfte eingesetzt.¹¹ Hierfür fallen jährlich Personalkosten von 17,5 Mio. € an (Produktivbereich: 10,1 Mio. €; Leitung, Verwaltung und Lagerbereich: 7,4 Mio. €). Die Beschäftigungsbereiche ergeben sich aus nachfolgender Tabelle:

¹¹ Außerhalb des Werkstattbereichs sind noch 185,8 Vollzeitkräfte mit der Wagenpflege und mit einfacheren Serviceleistungen beschäftigt.

Beschäftigungsbereiche (Stand: 1. März 2007)

Tabelle 2

	Vollzeitkräfte	%
Produktivkräfte Werkstatt	191,8	60,2
Bereich Lager und Lagerverwaltung	22,6	7,1
Leitung - Verwaltung	104,4	32,7
Summe	318,8	100,0

Der Fuhrpark der Polizei setzt sich wie folgt zusammen:¹²

Fuhrpark (Stand: 18. Januar 2007)

Tabelle 3

	Anzahl	%
Pkws	7.665	91,5
Krafräder	276	3,3
Lkws	250	3,0
Busse, Wirtschafts- und Sonderfahrzeuge	182	2,2
Kraftfahrzeuge insgesamt	8.373	100,0

Mit über 90 % aller Kraftfahrzeuge stellen die Pkws den mit Abstand größten Anteil dar. 1.201 Fahrzeuge (15,7 % aller Pkws) werden in privaten Werkstätten repariert.

Im Jahr 2006 hatten die Kfz-Werkstätten insgesamt 32.121 Werkstattaufträge zu erledigen.

20.2 Reorganisationskonzept der Kfz-Werkstätten der Polizei

Ab 1995/1996 hat das Staatsministerium begonnen, die Kfz-Werkstätten zu reorganisieren. Mithilfe externer Gutachter wurden folgende Mängel festgestellt:

- unzureichende Betriebsorganisation (keine einheitlichen Formulare und Abläufe, kein einheitliches IuK-gestütztes Fuhrpark- und Werkstattverwaltungssystem),
- Aufsplitterung der Aufgaben auf insgesamt 66 Werkstätten mit vielen Klein- und Kleinstwerkstätten (Ein-Mann-Werkstätten),
- weitgehend verbandsorientierte Aufgabenerledigung,
- fehlende Arbeitswerteerfassung.

¹² Ohne Geräte der Liegenschaftsverwaltungen etc.

Das Reorganisationskonzept führte dazu, dass insbesondere die Ein-Mann-Werkstätten sukzessive abgebaut wurden. Aufgegeben wurde auch die strikte Trennung nach Verbandszugehörigkeit der Fahrzeuge. Geblieben sind sieben zentrale und zwölf regionale Kfz-Werkstätten.

Für die Ablaufoptimierung und betriebswirtschaftliche Steuerung der Werkstätten (Kosten- und Leistungsrechnung) sowie zur genaueren Datenermittlung wurde ein eigenes IuK-Werkstatt- und Fuhrparksystem (WeFuSys) eingeführt. Darin ist auch ein geeignetes Arbeitswerteerfassungssystem hinterlegt. Die reinen Hard- und Softwarekosten lagen zum Zeitpunkt der Prüfung bei 436.000 €.

Nach Auffassung des Staatsministeriums sind die polizeieigenen Kfz-Werkstätten notwendig, um die Einsatz- und Reaktionsfähigkeit der Polizei rund um die Uhr sicherzustellen. Das Reorganisationskonzept der Kfz-Werkstätten wurde in der Folge auch im Landtag eingehend diskutiert.¹³

20.3 Ergebnisse der Rechnungsprüfung

Die Vorschläge der externen Gutachter wurden mittlerweile weitgehend umgesetzt.

Es bestehen - gemessen nach Laufzeit und Gesamtfahrleistung - zwischen den in polizeieigenen und den in privaten Werkstätten gewarteten Pkws keine großen Unterschiede.

Auch wenn die Preise (insbesondere Stundenverrechnungssätze) der privaten Werkstätten stark differieren, bewegen sich die Kosten beider Wartungsformen doch im Mittel in etwa auf gleicher Höhe. Privatwerkstätten in Ballungsräumen sind dabei in der Regel deutlich teurer. Ein verstärktes Outsourcing von Werkstatteleistungen lässt sich mit diesen Ergebnissen insbesondere vor dem Hintergrund der vom Staatsministerium dargelegten Sicherheitsbedenken nicht begründen. Vorrangig sollten die Arbeitsweisen der bestehenden Werkstätten optimiert werden. Vor größeren Investitionen ist aber dennoch ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen.

Auffällig bei den polizeieigenen Kfz-Werkstätten ist das Verhältnis von Mitarbeitern mit Leitungs-, Verwaltungs- und Lagerverwaltungsaufgaben zu Produktivkräften. Nur 60 % der Mitarbeiter sind im Produktivbereich, fast 40 % im Overheadbereich tätig. Bereits eine Verringerung der Overheadkosten um nur 15 % würde zu einem

¹³ Sitzung des Kommunal- und Innenausschusses vom 11. März 1998.

Stundensatz der Polizeiwerkstätten von deutlich unter 60 € führen. Dieser Satz läge auf dem Niveau der Mindestsätze, die vom Zentralverband des Deutschen Kraftfahrzeuggewerbes für 2005 errechnet wurden.

Derzeit werden in den zentralen Kfz-Werkstätten die Reparatur- und Wartungsdaten mit „WeFuSys“, Abrechnungs- und Buchungsdaten aber mit dem System „Marktplatz“ verwaltet. Die Verwendung von zwei IuK-Systemen - ohne gemeinsame Schnittstelle zum Datenaustausch - führt zu redundanter Datenhaltung und Doppeltätigkeiten. Bei „WeFuSys“ ist die Datenerfassung sehr zeitaufwendig¹⁴ und die Anwendung sehr kompliziert. Eine einheitliche Datengrundlage ist nicht gewährleistet, wodurch die Daten nicht vergleichbar sind. Der ORH plädiert dafür, den Einsatz von „WeFuSys“ zumindest langfristig einzustellen.¹⁵

In den anderen Werkstätten werden zur Ablaufsteuerung, Lagerverwaltung und Planung Loseblattverzeichnisse, Karteikarten, diverse Datenbanken und/oder Excel-Tabellen als Insellösungen benutzt, die jeweils individuell gestaltet sind. Nach Auffassung des ORH sollten die Arbeitsabläufe und die Datenverarbeitung vereinheitlicht und vereinfacht werden.

Ein nicht unerheblicher Teil von Kfz-Verbringungen von und zu den Werkstätten wird von Vollzugskräften, meist in doppelter Besetzung mit zwei Fahrzeugen (Verbringung zur Werkstätte und Rückfahrt zur Dienststelle) vorgenommen. Der Personalkostenaufwand für die reine Fahrzeugverbringung mit einem Beamten liegt durchschnittlich bei 36,50 € (bei Doppelbesetzung 73 €) pro Werkstattbesuch.

20.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat am 5. Juni 2008 mitgeteilt, die Prüfung des ORH habe dazu geführt, die Organisationsabläufe kritisch zu hinterfragen. Untersucht werde vor allem eine Verringerung der Verwaltungskosten. Entsprechende Untersuchungen bei den Polizeiverbänden seien bereits in Auftrag gegeben worden.

Allerdings sei eine Zusammenführung auf nur eine IuK-Anwendung nicht möglich. Geprüft werde, ob mit einer Schnittstelle zwischen den IuK-Anwendungen „WeFuSys“ und „Marktplatz“ Doppelerfassungen reduziert oder ganz vermieden werden könnten.

¹⁴ Eine überschlägige Berechnung der angegebenen Zeiten für den Verwaltungsaufwand ergibt bereits bei der Verwendung der Mindestzeiten einen Personalbedarf von 19,3 Vollzeitkräften.

¹⁵ Vgl. TNr. 19 (Warenwirtschaftssystem der Polizei).

Zudem werde untersucht, die Abläufe so weit wie möglich und nötig zu vereinheitlichen, die Datenqualität zu verbessern und damit bessere Auswertungsergebnisse erzielen zu können.

Das Staatsministerium stimmt dem ORH zu, dass für Hol- und Bringdienste grundsätzlich keine Polizeivollzugsbeamten eingesetzt werden sollten. Geplant sei, die Hol- und Bringdienste neu zu regeln und zusammen mit den Polizeiverbänden Verbesserungen bei der Bereithaltung von Poolfahrzeugen zu erreichen.

20.5 Abschließende Äußerung des ORH

Der ORH hält weitere Verbesserungen der Organisation der Werkstätten, insbesondere bei den IuK-Anwendungen für erforderlich.

Er sieht vor allem folgende Einsparungsmöglichkeiten:

- Verringerung der Overheadkosten.
- Einsatz einer einfach anzuwendenden IuK-Lösung, die aufwendige und komplizierte (Doppel-)Erfassungen vermeidet und nur Daten enthält, die tatsächlich für die Werkstattarbeiten benötigt werden und auch für eine vergleichbare Leistungsbemessung verwendbar sind.
- Vereinheitlichung der Verwaltungsabläufe.
- Senkung der Transferkosten bei der Verbringung der Fahrzeuge von und zu den Werkstätten.

21 Bayerische Versorgungskammer

Einige Versorgungswerke haben in ihren Grundannahmen die gesunkene Vermögensverzinsung und die gestiegene Lebenserwartung nicht ausreichend nachvollzogen. Sie laufen Gefahr, ihre Leistungsversprechen nicht einhalten zu können. Sollten die Selbstverwaltungsgremien (besonders bei der Ärzte-, Architekten- und Apothekerversorgung) die notwendigen Anpassungsmaßnahmen nicht rasch vornehmen, muss die Aufsichtsbehörde entschlossen eingreifen.

Der ORH hat die Bayerische Versorgungskammer (BVK) sowie die Versicherungsaufsicht geprüft.

21.1 Rechtsnatur der Bayerischen Versorgungskammer und ihrer Anstalten

Mit dem Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen (VersoG) ist die BVK aus der 1995 erfolgten Aufteilung der früheren Bayerischen Versicherungskammer in Versicherungskammer Bayern und BVK hervorgegangen.

Die BVK ist das gemeinsame Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan aller zwölf von ihr verwalteten Anstalten. Sie führt deren Geschäfte im organisatorischen, sächlichen und personellen Verwaltungsverbund. Sie ist in dieser Funktion eine von staatlichen Weisungen unabhängige, dem Staatsministerium unmittelbar nachgeordnete staatliche Oberbehörde. Das Tätigkeitsgebiet der BVK erstreckt sich bei einzelnen Versorgungseinrichtungen auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland.

Organe jeder Versorgungsanstalt sind der jeweilige Verwaltungsrat bzw. Landesausschuss und die BVK. Das Selbstverwaltungsgremium überwacht die Geschäftsführung der BVK. Im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts der Versorgungseinrichtungen beschließt der Verwaltungsrat u. a. über die Entlastung der Geschäftsführung sowie über die Satzungen und deren Änderungen. Die BVK unterstützt die Verwaltungsräte bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und vollzieht deren Beschlüsse. Sie muss auch darauf achten, dass notwendige Anpassungen an die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen rechtzeitig eingeleitet werden.

21.2 Aufgaben der Versorgungseinrichtungen

Die zwölf berufsständischen und kommunalen Altersversorgungseinrichtungen erbringen für ihre Mitglieder und Versicherten Leistungen der Alters-, Berufsunfähigkeits- sowie Hinterbliebenenversorgung.

Berufsständische Versorgungseinrichtungen sind Versorgungswerke für in Berufskammern zusammengeschlossene freie Berufe. Darunter fallen Ärzte, Apotheker, Architekten, Ingenieure, Rechtsanwälte und Steuerberater. Die Versorgungswerke beruhen auf einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft. Ihre Leistungen sind aufgrund der gesetzlich geregelten Beitragspflicht denjenigen der gesetzlichen Rentenversicherungen gleichzustellen. Neben diesen Vollversorgungssystemen verwaltet die BVK auch Versorgungseinrichtungen u. a. für Beschäftigte an deutschen Theatern sowie Kulturorchestermusiker. Diese Versorgungswerke ergänzen die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung auf dem Gebiet der Alters-, Berufsunfähigkeits- bzw. Hinterbliebenenversorgung.

Daneben verwaltet die BVK den Bayerischen Versorgungsverband, die Zusatzversorgungskasse der bayerischen Gemeinden sowie das Versorgungswerk des Landtags.

21.3 Rechts- und Versicherungsaufsicht

Die Versorgungseinrichtungen unterliegen, mit Ausnahme der Versorgungsanstalt der deutschen Bezirksschornsteinfegermeister, der Rechts- und Versicherungsaufsicht durch das Staatsministerium des Innern.¹⁶ Die Aufsichtsbehörde nimmt ihre Aufgaben im öffentlichen Interesse wahr und achtet insbesondere auf eine ausreichende Wahrung der Belange der Versicherten und der Leistungsberechtigten sowie auf eine ordnungsgemäße Durchführung des Geschäftsbetriebs.

21.4 Geschäftsvolumen und wirtschaftliche Rahmendaten

Die BVK ist, gemessen an der Mitgliederzahl und dem Anlagevermögen der von ihr verwalteten Versorgungseinrichtungen, derzeit Deutschlands größte öffentlich-rechtliche Versorgungsgruppe mit ca. 1.000 Beschäftigten. Auch die Beitragseinnahmen bewegen sich in der Größenordnung großer deutscher Lebensversicherungsunternehmen. Die Anstalten der BVK sind Wirtschaftsunternehmen; sie gehören zu den großen institutionellen Kapitalanlegern in Bayern.

¹⁶ Bis einschließlich 31. Mai 2007 wurde die Versicherungsaufsicht durch das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie wahrgenommen.

Die BVK verwaltet insgesamt 1,7 Millionen Versicherte und Versorgungsempfänger. Im Jahr 2007 betragen die Beitrags- und Umlageeinnahmen der Versorgungseinrichtungen 3,4 Mrd. €. Diesen stehen jährlich erbrachte Versorgungsleistungen von 2,2 Mrd. € gegenüber. Das für alle Einrichtungen zusammen gemanagte Kapitalanlagevolumen belief sich 2007 auf 40,2 Mrd. €. Allein das jährliche Neuanlagevolumen beträgt mehr als 3 Mrd. €. Der Immobilienbestand umfasst derzeit ca. 10.500 Wohn- und 1.000 Gewerbeeinheiten. Verwaltungskosten von 50 Mio. € werden jährlich an die einzelnen Anstalten weiterverrechnet.

21.5 Ausgangssituation

Die sechs berufsständischen Anstalten müssen als Altersvorsorgeeinrichtungen der ersten Säule¹⁷ bei der Kapitalanlage weitgehend den strengen Sicherheitsvorschriften nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz genügen. Sie sind - bis auf die Bayerische Ärzteversorgung - nach einem Kapitaldeckungsverfahren finanziert, d. h. Anwartschaften auf künftige und laufende Renten werden durch Kapital und zu erwartende Zinseinnahmen gedeckt. Die Finanzierung der Leistungen der Bayerischen Ärzteversorgung erfolgt nach dem „Offenen Deckungsplanverfahren“; es steht zwischen dem Kapitaldeckungs- und dem Umlageverfahren.

Damit die Rentenzahlungen auch für die Zukunft gesichert sind, müssen bestimmte, laufend zu überprüfende Annahmen getroffen werden. Dazu gehören vor allem der Rechnungszins, aber auch die künftige durchschnittliche Lebenserwartung der Mitglieder und damit die durchschnittliche Laufzeit der Renten. Der Rechnungszins der Versorgungsanstalten ist satzungsmäßig festgelegt, kann aber unter Beachtung bestimmter Verfahrensregeln geändert werden. Er hat nicht die Funktion eines über die Vertragslaufzeit fixierten Garantiezinses.

Die Richtlinien der Versorgungspolitik werden nach dem Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen von den Verwaltungsräten der jeweiligen Versorgungsanstalten bestimmt. Diese beschließen auch über die Anpassung des Rechnungszinses, der in den einzelnen Satzungen festgeschrieben ist.

21.6 Auswirkungen des Zinsrückgangs auf den Rechnungszins

Um die versprochenen Leistungen auszahlen zu können, müssen bestimmte Erträge aus dem Anlagevermögen erzielt werden. Bei einem Zinsrückgang sinken die mit

¹⁷ Gesetzliche Pflichtversicherung.

dem Anlagevermögen zu erzielenden Erträge. Damit müssen entweder die Beiträge erhöht, um die Erträge stabil zu halten, oder die Rentenzusagen verringert werden.

Seit 2003 befinden sich die auf dem Kapitalmarkt erzielbaren Erträge auf einem historischen Tiefstand. Vom gesamten Kapitalanlagenbestand der BVK-Anstalten Ende 2006 von 37 Mrd. € waren 80 % in festverzinsliche Wertpapiere investiert.

Der Rechnungszinssatz ist bei den kapitalgedeckten Versorgungsanstalten für die Ansprüche der Versorgungsberechtigten ein wesentlicher Parameter zur Ermittlung der künftigen Leistungsbarwerte. Für die Versorgungszusagen der Versorgungseinrichtungen sind deshalb nach kaufmännischer Beurteilung versicherungstechnische Rückstellungen zu bilden, um die jederzeitige und dauerhafte Erfüllbarkeit der Ansprüche der Versorgungsberechtigten sicherzustellen. Die Kalkulation bei den meisten kapitalgedeckten Versorgungseinrichtungen sieht als Zielmarke ab 2005 bzw. 2006 für neu eingehende Beitragseinnahmen eine Verzinsung des Vermögens mit einem Rechnungszins von 3,25 % vor. Vorher lagen die Zinssätze durchgehend bei 4 %.

Demgegenüber betrug die Verzinsung, die seit 2004 bis Ende 2006 in der Lebensversicherungsbranche - trotz der Systemunterschiede - für Neuverträge garantiert wurde, nur 2,75 % und wurde ab 1. Januar 2007 sogar auf 2,25 % abgesenkt.

Nach den Berechnungen der BVK vom November 2006 unterschreitet bei fast allen berufsständischen Versorgungseinrichtungen der erzielbare Neuanlagezins den Bedarfzins. Das bedeutet konkret, dass bei einer Reihe von berufsständischen Anstalten die erforderliche Vermögensverzinsung nicht erreicht wird. Nach Auffassung der Geschäftsführung und eines externen Gutachters müsse daher der Rechnungszins abgesenkt werden. Außerdem müssten laut BVK die Teuerungsrate sowie zusätzlich 0,3 Prozentpunkte für die Fortschreibung der Sterbetafeln einkalkuliert werden, da die erwartete Steigerung der Lebenserwartung ebenfalls nur aus den künftigen Zinserträgen erwirtschaftet werden kann.

Im Gegensatz zur deutlichen Absenkung des Garantiezinses bei der Versicherungswirtschaft haben die Selbstverwaltungseinrichtungen der Berufsstände bisher eine weiter gehende Absenkung des Rechnungszinses abgelehnt, weil sich dadurch die Rentenzusagen verringern würden.

Besonders problematisch ist die Situation bei den Altanwartschaften, die vor 2005 entstanden sind. Diese benötigen nach wie vor jährliche Zinszuführungen von 4 %.

Aufgrund der andauernden Niedrigzinsphase besteht ein Großteil des Portfolios inzwischen aus niedrig verzinslichen Anleihen. Deshalb kann der notwendige Ertrag nicht mehr erzielt werden. Auf Anordnung der Versicherungsaufsicht mussten erstmals 2005 zusätzliche Rückstellungen für drohende Zinsverluste aus Unterschreitungen des Rechnungszinses gebildet werden. Diese Rückstellungen konnten ausweislich der Bilanzen auch 2006 und 2007 noch nicht aufgelöst werden.

21.7 **Auffassung des ORH**

Um die Finanzierbarkeit der satzungsmäßig zugesagten Leistungen jederzeit sicherzustellen, hätte nach Auffassung des ORH der Rechnungszins - wie in der Versicherungswirtschaft auch - früher und deutlicher abgesenkt werden müssen. Bei der derzeit niedrigen Vermögensverzinsung ergibt sich kein Überzins, aus dem Kaufkraftverlust, Fortschreibung der Sterbetafeln sowie ausreichende Eigenmittel bzw. eine Schwankungsreserve finanziert werden könnten.

Nach Auffassung des ORH wären primär die BVK selbst als auch die Versicherungsaufsichtsbehörde gehalten gewesen, geeignete Maßnahmen - wie eine ausreichende Rechnungszinsabsenkung - bereits früher anzumahnen oder gegebenenfalls auch anzuordnen. Die versicherungsaufsichtliche Anordnung von Zinsverlustrückstellungen kann das Grundproblem nicht nachhaltig beseitigen. Notwendig ist vielmehr, den Rechnungszins abzusenken. Auch die Wirtschaftsprüfer weisen in ihren Prüfberichten (Jahresabschluss 2006) für einige Versorgungseinrichtungen auf die Gefahr hin, dass die Rechnungsgrundlage Zins als nicht ausreichend gesichert angesehen werden könne und demzufolge gegebenenfalls einschneidende Maßnahmen in den Leistungen der Anstalten erforderlich seien. Für die Bayerische Ärzteversorgung wird im geprüften Abschluss 2006 festgestellt, dass ein Rechnungszins von 4 % in der aktuellen Zinslandschaft keinesfalls als vorsichtig angesehen werden könne.¹⁸ Der Wirtschaftsprüfer hält - wie bereits in den Vorjahren - eine Überprüfung des Rechnungszinses für erforderlich und weist auf die Absenkung in der Lebensversicherungsbranche hin.

Die staatliche Aufsichtsbehörde hat bisher bei den Verwaltungsräten der Versorgungsanstalten nicht auf eine entsprechende Zäsur hingewirkt. Hinzu kommt, dass sie nach Art. 32 Abs. 2 des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen auch bei den Leistungszusagen darauf zu achten hat, dass angemessene vorsichtige versicherungsmathematische Annahmen zugrunde gelegt werden.

¹⁸ Am 27. September 2008 Absenkung auf 3,5 % beschlossen.

21.8 Berücksichtigung der veränderten Sterbewahrscheinlichkeiten

Die Festlegungen in den Geschäftsplänen der Versorgungsanstalten enthalten neben dem Rechnungszins auch die Sterbewahrscheinlichkeiten bzw. die biometrischen Rechnungsgrundlagen. Die ständig steigende Lebenserwartung erfordert eine höhere Vorsorge. Dies wird versicherungsmathematisch berücksichtigt, indem der Sterblichkeitstrend in die Zukunft projiziert wird (Projektivität¹⁹ bzw. Projektionszeitraum).

Bei der Bayerischen Apothekerversorgung hat der Verwaltungsrat die biometrischen Werte trotz steigender Lebenserwartung nicht fortgeschrieben. Aufgrund jahrelanger - von der Versicherungsaufsicht nicht beanstandeter - überhöhter Verrentungssätze verblieb aus dem Überzins der vergangenen Jahre kein Spielraum mehr für den Ausbau der Biometrie. Die Projektivität der biometrischen Werte der Bayerischen Apothekerversorgung entspricht deshalb noch dem Stand des Jahres 1993, während diese bei einigen anderen Versorgungseinrichtungen - wie von der Versicherungsaufsicht gefordert - im Durchschnitt 15 Jahre über das letzte Bilanzjahr hinausreicht. Zur Finanzierung dieser Projektion der biometrischen Werte wäre am Bilanzstichtag 31. Dezember 2006 bei der Bayerischen Apothekerversorgung ein Aufwand von 6,1 % der Deckungsrückstellung erforderlich gewesen.

Die zugrunde gelegten biometrischen Werte bei der Bayerischen Architektenversorgung sind ebenfalls nicht aktuell. Obwohl in die Sterbewahrscheinlichkeiten sechs Jahre Projektivität eingerechnet wurden, entspricht diese rechnerisch lediglich dem Stand des Jahres 2005. Bei einer anzustrebenden Projektivität von Bilanzjahr zuzüglich 15 Jahre wäre Ende 2006 noch ein zusätzlicher Aufwand von 3,7 % der Deckungsrückstellung erforderlich gewesen.

Nach Auffassung des ORH ist neben dem Rechnungszins die nicht ausreichend angepasste Projektivität der biometrischen Werte bei einigen Anstalten ein weiteres grundlegendes Problem. Dadurch wird derzeit der Vorsorgebedarf für die späteren Renten erheblich unterschätzt.

21.9 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass die Versorgungswerke bereits seit Jahren Maßnahmen zur Sicherung ihrer Systeme ergriffen hätten und die BVK den Selbstverwaltungsgremien der Versorgungseinrichtungen aktuell eine Reihe von

¹⁹ Voraussichtliche rechnerische Lebenserwartung, die den Sterbetafeln zugrunde liegt.

Maßnahmen vorschlagen werde, die dem Anliegen des ORH Rechnung tragen würden. Hierzu würden jährliche Zuführungen zur Deckungsrückstellung der Versorgungseinrichtungen von jeweils 0,5 % für die Biometrie gemäß dem Rahmengeschäftsplan vom 24. April 2008²⁰ gehören, die Anhebung des Rentenalters von 65 auf 67 Jahre möglichst ab 2012, die Absenkung des Rechnungszinses bei kapitalgedeckten Versorgungsanstalten für neu eingehende Beitragseinnahmen auf 2,5 oder 2,75 % und die Überführung der angeordneten Zinsrückstellungen in die Sicherheitsrücklage oder in eine ähnliche Reserve.

Abschließend gehen das Staatsministerium und die BVK davon aus, dass Versorgungswerke mit einer hohen oder gar vollständigen Kapitaldeckung - wie dies in Bayern der Fall ist - der demografischen Entwicklung weitaus besser standhalten würden als primär oder ausschließlich umlagefinanzierte Einrichtungen. Unabhängig davon müsse der von den Verwaltungsräten der Anstalten und der BVK getragene Prozess einer schrittweisen Anpassung an geänderte Verhältnisse fortgeführt werden.

21.10 Abschließende Bemerkung des ORH

Die Vorschläge bestätigen den vom ORH dargelegten Handlungsbedarf. Entscheidend ist, dass diese Maßnahmen künftig entschlossen umgesetzt und auf ihre Wirksamkeit ständig überprüft werden, zumal der durch die Biometrie bedingte Nachholbedarf an Deckungsrückstellungen bei einigen Versorgungswerken aktuell drastisch angestiegen ist.

Kommen die Selbstverwaltungsgremien einiger Versorgungsanstalten ihrer Aufgabe, die Belange der Versicherten zu wahren, nicht ausreichend nach, muss die Aufsichtsbehörde entschlossen eingreifen.

²⁰ Für das Bilanzjahr 2007 bereits rechtsaufsichtlich genehmigt.

Staatsministerium der Justiz

22 Gerichtszahlstellen

(Kap. 04 04)

Die 74 Gerichtszahlstellen der Justiz können abgebaut werden.

22.1 Organisation und Aufgaben der Gerichtszahlstellen

Die Justiz (Amtsgerichte) unterhält insgesamt 74 Zahlstellen. Sie hält damit eine im Vergleich zu anderen Ressorts aufwendige Organisation vor,¹ um die anfallenden Kassengeschäfte abzuwickeln. Nach den Feststellungen des ORH anhand der Geschäftsverteilungspläne und der tatsächlichen Öffnungszeiten werden dafür 57 Vollzeitkräfte eingesetzt. Das Staatsministerium geht nach seiner Personalstatistik von 38 Vollzeitkräften aus. Im Haushaltsjahr 2005 haben die Gerichtszahlstellen Zahlungen von insgesamt 308 Mio. € abgewickelt. Daraus wird deutlich, dass der vorgegebene Rahmen für die Kassengeschäfte von Zahlstellen (Barzahlungen in Ausnahmefällen und kleinere, mit dem Geschäftsbetrieb zusammenhängende Zahlungen) in einer Vielzahl von Fällen überschritten wurde.

22.2 Aufgabenkritik

Die Aufgaben der Gerichtszahlstellen können anders wirtschaftlicher erledigt werden.

22.2.1 Einzahlungen

Haushaltsrechtlich sollen Barzahlungen bei den Gerichtszahlstellen grundsätzlich nur in Ausnahmefällen erfolgen. Derartige Fälle sieht das Staatsministerium beispielsweise dann als gegeben an, wenn Verurteilte bei den Gerichtszahlstellen Strafen (gegebenenfalls auch in kleinsten Raten von weniger als 10 €) einzahlen, weil sie über keine eigene Bankverbindung verfügen. In derartigen Fällen wird der eingezahlte Geldbetrag vom Zahlstellenbeamten in bar zum Geldinstitut gebracht und von diesem auf das Konto der Landesjustizkasse einbezahlt.

¹ Siehe dazu auch TNr. 26 (Finanzkassen).

Aus der Sicht des ORH rechtfertigen diese Ausnahmen nicht, Gerichtszahlstellen mit dem damit verbundenen Personalaufwand zu betreiben. Bareinzahlungen können auch direkt auf das Konto der Landesjustizkasse erfolgen, die über effiziente automatisierte Kassen- und Buchführungsverfahren verfügt. Damit könnten die Gelder der Staatskasse schneller zur Verfügung gestellt werden. Soweit Zahlungen unbar geleistet werden, können sie direkt auf die Konten der Landesjustizkasse erfolgen.

22.2.2 Ausgaben und Verwahrungen

Barauszahlungen dürfen Gerichtszahlstellen nur leisten, wenn sie notwendig sind.

Bereits 2006 hat das Staatsministerium angeordnet, Sachverständige, Dolmetscher und Übersetzer sowie ehrenamtliche Richter und Zeugen grundsätzlich unbar zu vergüten. Lediglich Zeugenentschädigungen können in engem Rahmen bar ausgezahlt werden. Dennoch wurden bei den Gerichtszahlstellen Zahlungen von Personalausgaben (z. B. Entschädigungen für ehrenamtliche Richter oder Vollstreckungsbeamte, Fürsorgeleistungen) und kleinere Sachausgaben festgestellt. Derartige Zahlungen können vollständig unbar durch die Landesjustizkasse erfolgen.

Die Verwahrung von Geldbeträgen und Wertgegenständen kann bereits nach der derzeit geltenden Rechtslage direkt bei der Landesjustizkasse erfolgen. Für die Verwahrung von Wertgegenständen können auch Geldinstitute herangezogen werden, die einen höheren Sicherheitsstandard als die Gerichtszahlstellen aufweisen.

22.2.3 Auffassung des ORH

Die Aufgaben der Gerichtszahlstellen können nahezu vollständig von der Landesjustizkasse wirtschaftlicher erledigt werden. Nach wie vor notwendige Barzahlungen können durch sog. Handvorschuss- bzw. Geldannahmestellen erfolgen, die beträchtlich weniger Personal binden. Das bisherige Personal der Gerichtszahlstellen könnte erheblich reduziert werden.

22.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium teilt im Wesentlichen die Auffassung des ORH, dass die Gerichtszahlstellen weitgehend abgebaut werden können.

Eine komplette Abschaffung des baren Zahlungsverkehrs und der Gerichtszahlstellen in der Justiz sei derzeit aber nicht denkbar, weil nach wie vor Barzahlungen bei

den Gerichtszahlstellen erforderlich seien, um z. B. Verzögerungen in gerichtlichen Verfahren zu vermeiden und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen abzuwenden. In Haftsachen müsse die schnelle Hinterlegung einer Kautions zur Außervollzugsetzung eines Haftbefehls gewährleistet sein. Aus Verfassungsgründen könne der Einzahler nicht auf unbare Zahlung verwiesen werden, weil bis zum Eingang der Zahlungsanzeige seine Entlassung nicht verfügt werden könne.

22.4 Abschließende Bemerkung des ORH

Die Bestrebungen und Planungen des Staatsministeriums, den Bargeldverkehr zu reduzieren, gehen in die richtige Richtung. Damit kann der unbare Zahlungsverkehr künftig nahezu vollständig durch die Landesjustizkasse erfolgen, die Gerichtszahlstellen können mittelfristig aufgelöst werden.

Belastbare Zahlen der Justizverwaltung, wie viel Personal für diese Aufgabe eingesetzt ist, sind nicht vorhanden. So weist die Personalstatistik bei fünf Gerichtszahlstellen kein Personal aus.

Der ORH nimmt die Bedenken des Staatsministeriums hinsichtlich der Kautions bei Haftsachen (Zwangsvollstreckungssachen) ernst. Er ist aber davon überzeugt, dass hierfür - ähnlich wie bisher schon an Wochenenden und Feiertagen - praktikable Lösungen möglich sind.

Auch aus Sicht des ORH erfordert der Abbau von Gerichtszahlstellen flankierende Maßnahmen. Durch die Vorschläge des ORH würde ein Großteil des bisher gebundenen Personals frei.

Staatsministerium für Unterricht und Kultus

23 Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (Kap. 05 04 TG 70)

Das Förderprogramm des Bundes wurde ohne Bedarfsprognose und fachliche Zielvorgaben umgesetzt. Haushaltsrechtliche Vorschriften wurden missachtet. Letztlich mussten weitere Vorhaben aus Landesmitteln finanziert werden.

23.1 Ausgangslage

Der Bund hat ein Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB) aufgelegt. Damit soll die Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztagsschulbereich unterstützt und der Anstoß für ein bedarfsorientiertes Angebot in allen Regionen gegeben werden. Ziel des Programms ist es, zusätzliche Ganztagschulen und Ganztagsangebote zu schaffen sowie bestehende Angebote qualitativ weiterzuentwickeln. Die mit dem Bund geschlossene Verwaltungsvereinbarung fordert neben den Bundesmitteln eigene Aufwendungen von mindestens 10 %. Von insgesamt 4 Mrd. € Fördermitteln erhielt Bayern 600 Mio. €. ¹ Die Maßnahmen sind von 2003 bis 2009 abzuwickeln. Das Staatsministerium erließ hierzu eine Förderrichtlinie. ² Nach dieser Richtlinie war ein bedarfsorientiertes Angebot - vorrangig zusätzliche Plätze - der Ganztagsbetreuung in allen Regierungsbezirken für alle Schularten mit Ausnahme der Grundschulen zu schaffen.

23.2 Feststellungen

Nach dem IZBB-Kompass des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wurden in Bayern 822 Schulen aus IZBB-Mitteln gefördert. Das sind 20 % der 4.031 allgemeinbildenden Schulen in Bayern (ohne Grundschulen). Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Schulbereich 49 von insgesamt 860 Maßnahmen geprüft. Neben einzelfallbezogenen Feststellungen fielen insbesondere die nachfol-

¹ 20 % der Mittel werden bewirtschaftet durch das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen.

² Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 12. August 2003 Gz. IV.4 - 5 S 7369.1 - 4.13 711.

gend dargestellten Mängel bis hin zur Missachtung haushaltsrechtlicher Grundsätze bei der Konzeption und Durchführung der Förderrichtlinie auf.

23.2.1 Höchstfördersatz

Nach der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund und den Bayerischen Haushaltsvollzugsrichtlinien dürfen Förderhöchstsätze nur im Einzelfall und nach sachgemäßer Ermessensausübung ausgeschöpft werden. Hierbei sind die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit und das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger zu berücksichtigen. Das Staatsministerium nutzte den vorgesehenen Ermessensspielraum nicht und setzte einen Regelfördersatz von 90 % (= Höchstsatz) fest, der in der Bewilligungspraxis ausnahmslos zur Anwendung kam.

23.2.2 Bedarfsprognose

Dem Staatsministerium war weder die Zahl der Ganztagesplätze bekannt noch wurde der tatsächliche Bedarf erhoben. Es verteilte die Mittel in den ersten Jahren nach dem sog. Windhundprinzip. Insgesamt kam es zu einer regionalen Konzentration der Fördermittel und zu einer Bevorzugung der Gymnasien gegenüber der Hauptschule und weiterführenden Schulen. Die Hauptschule als meist besuchte Schulart Bayerns erhielt nur rund ein Viertel der Mittel. Bis zur Programmschließung wurde jeder zweite Euro in den Ausbau des G 8 investiert. Besonders in den Jahren 2003 und 2004 wurden Maßnahmen gefördert, die lediglich der qualitativen Verbesserung bestehender Ganztagsbetreuungseinrichtungen dienten. Ferner wurden Mittel für Maßnahmen bewilligt, die noch nicht ausreichend baureif waren. Diese Fördermittel fehlten in den kommenden Jahren bei notwendigen Baumaßnahmen. Die nicht vorhandene Bedarfsprognose und der beschleunigte Ausbau des G 8 führten letztlich zur vorzeitigen Schließung des Förderprogramms im Schulbereich.³

Für die im Programm IZBB nicht mehr berücksichtigten privaten Maßnahmeträger⁴ wurde 2007 eine Nachfolgeförderung mit unterschiedlichen Fördersätzen zwischen 65 und 100 % nach dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz beschlossen. Kommunale Maßnahmeträger erhalten Fördermittel nach dem FAG mit einem Zuschlag von 15 %.

³ Nach Angaben des Staatsministeriums wurden im Jahr 2006 insgesamt 217 Anträge abgelehnt bzw. nicht mehr umfassend bewilligt.

⁴ Einschließlich der kirchlichen Maßnahmeträger.

23.2.3 Zielkontrolle

Eine Zielerreichungsquote war weder in der Bund-Länder-Vereinbarung noch in der Förderrichtlinie enthalten. Die Regierungen hatten keine Zahlen über die vorhandenen und neu zu schaffenden Ganztagsbetreuungsplätze. Auch die Verwendungsnachweise enthielten in der Regel keine Angaben über die tatsächlich vorhandenen Plätze. Das Staatsministerium konnte die Zahl der neu geschaffenen Plätze ebenfalls nicht benennen.

Nach den Feststellungen des ORH wurden in den Jahren 2003 und 2004 alle beantragten Maßnahmen als Verbesserung des Ganztagsangebots gefördert, wie der Einbau einer weiteren Toilettenanlage und der Kauf eines Schließfachschanks. Inhaltliche Bewertungen zur qualitativen Verbesserung der Ganztagsangebote waren aber häufig nicht erkennbar,

23.2.4 Mitnahmeeffekte

Teilweise überschritten sich die Fördertatbestände nach IZBB mit anderen Landesprogrammen. Aufgrund des höheren Fördersatzes entschieden sich die Maßnahmeträger für eine IZBB-Förderung. Darüber hinaus wurden nachträglich IZBB-Mittel gewährt, obgleich eine verbindliche Finanzierung mit staatlichen Mitteln schon vorgelegen hatte. Die Projekte wären auch mit einem geringeren Fördersatz durchgeführt worden. In der Folge kam es allein bei drei geprüften Maßnahmen zu Mitnahmeeffekten von 1,7 Mio. €.

23.2.5 Vorzeitiger Maßnahmebeginn

Bei über 50 % der geprüften Maßnahmen wurde mit den Arbeiten vorzeitig begonnen, teilweise waren sie zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits abgeschlossen. Die Förderung war deshalb für die Durchführung der Maßnahme nicht erforderlich. Die Bewilligungen verstoßen gegen zwingende haushaltsrechtliche Bestimmungen.

Das Staatsministerium sah wegen des aus der Bund-Länder-Vereinbarung übernommenen Wortlauts der Förderrichtlinie fälschlicherweise keine Notwendigkeit zur Genehmigung eines vorzeitigen Maßnahmebeginns. Angaben des Maßnahmeträgers, ob mit den Arbeiten bereits begonnen war, wurden deshalb gar nicht erhoben.

Erst am 5. März 2004 verfügte das Staatsministerium nach Intervention des Staatsministeriums der Finanzen, dass jeweils im Einzelfall eine Genehmigung des vor-

zeitigen Maßnahmebeginns auszusprechen sei. Diese neue Regelung galt (rückwirkend) für alle ab dem 1. Januar 2003 begonnenen Maßnahmen. Wie mit bereits vorliegenden Anträgen zu verfahren ist, wurde nicht geregelt.

Die Regierungen haben in Kenntnis dieses Schreibens trotzdem noch in den Jahren 2004 und 2005 fehlerhafte Bewilligungsbescheide erlassen.⁵ Aufgrund der Prüfung durch den ORH forderte das Staatsministerium für Unterricht und Kultus am 25. Juli 2007 die Regierungen auf, in Einzelfallprüfungen anhand vom Staatsministerium erarbeiteter Kriterien über eine mögliche Rückforderung zu entscheiden.

Nach Berechnungen des ORH sind davon mehr als 3,2 Mio. € Fördermittel betroffen. Die Mittel wurden nicht zurückgefordert, weil die Verwaltung sowohl gegenüber privaten als auch kommunalen Zuwendungsempfängern Vertrauensschutz einräumte. Die Ermessensausübung im Hinblick auf den Vertrauensschutz wurde in stark schematisierter Form vorgenommen.

23.2.6 Förderstandards, Kostenrichtwerte

Investitionen können nach den IZBB-Richtlinien gefördert werden, wenn sie bedarfsgerecht sind und von den Regierungen als wirtschaftlich und zweckmäßig anerkannt werden. Die bewilligenden Stellen haben bei ihrer Förderentscheidung auf die zentrale Rolle des individuellen pädagogischen Konzepts abgestellt.

Das pädagogische Konzept kann aber die Prüfung der Wirtschaftlichkeit nicht ersetzen. Nach Auffassung des ORH sollten bereits im Vorfeld Förderstandards festgelegt und diese möglichst über Festbeträge bzw. Pauschalen ähnlich der Förderung nach dem FAG abgegolten werden. Die dort geltenden Kostenrichtwerte dienen der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit bei der Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen. Nach den Richtlinien sollten sie auch bei der IZBB-Förderung zur Festsetzung des zuschussfähigen Aufwands als Orientierung dienen.

Die Prüfung des ORH ergab, dass die Kostenrichtwerte nach dem FAG um bis zu 160 % überschritten wurden, ohne dass diese Abweichungen im Einzelnen in den Bewilligungsakten dokumentiert und begründet waren.

⁵ Die vom ORH beanstandeten 32 Fälle wurden erst nach dem 5. März 2004 bewilligt.

23.3 Stellungnahme der Verwaltung

Die Zielvorgabe aus der Präambel zur Bund-Länder-Vereinbarung, den Anstoß für ein bedarfsorientiertes Angebot im Ganztags schulbereich in allen Regionen zu geben, sei mit der Förderung von 860 Maßnahmen im Bereich des Staatsministeriums klar erfüllt. Einem zeitlich und finanziell begrenzten Investitionsprogramm sei es immanent, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Erschöpfung der verfügbaren Fördermittel eintrete. Bis einschließlich 2005 hätten alle (fristgerecht und prüffähig) beantragten Investitionsmaßnahmen gefördert werden können, zugleich sei überall der programmintendierte Anstoß für ein bedarfsorientiertes Angebot gegeben worden. Für eine Kontingentierung nach Bewilligungsjahren oder Regierungsbezirken habe somit keine Veranlassung bestanden.

23.4 Schlussbemerkung des ORH

Das Staatsministerium wurde seiner Steuerungs- und Koordinierungsfunktion nicht gerecht. Es stellte keine strategischen Überlegungen für den Einsatz der Fördermittel an und überließ die Verteilung dem Antragsverhalten der Maßnahmeträger. Es wurde versäumt, qualitative und quantitative Vorgaben zu machen. Eine Erfolgskontrolle fand nicht statt.

Die festgestellte Anzahl von 860 geförderten Maßnahmen alleine lässt keine Aussage zu, ob die Mittel bedarfsgerecht verteilt wurden. Zu Programmbeginn wären eine Bestandsaufnahme der vorhandenen und eine regional differenzierte Ermittlung der benötigten Ganztagesplätze erforderlich gewesen. Dies wäre die notwendige Basis für eine konkrete Zielvorgabe der zu schaffenden Ganztagesplätze gewesen. Erst dann hätte über die bedarfsgerechte Verteilung der Mittel und Festlegung der Fördersätze entschieden und eine wirksame Erfolgskontrolle durchgeführt werden können.

Die Förderung von Maßnahmen, die nach den eigenen Vorgaben nicht vorrangig waren, die undifferenzierte Anwendung eines Höchstfördersatzes von 90 % und die Berücksichtigung bereits fertiggestellter bzw. in Bau befindlicher Vorhaben führte zu einer Fehlleitung von Mitteln. In der Folge wurde eine Vielzahl von Anträgen abgelehnt. Schließlich mussten dafür bayerische Mittel nach dem FAG und dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz eingesetzt werden.

Der ORH ist der Auffassung, dass zu Unrecht gewährte Zuwendungen von kommunalen Maßnahmeträgern zurückgefordert werden müssen. Die Kommunen können grundsätzlich nicht auf den Fortbestand rechtswidriger Bescheide vertrauen.

Staatsministerium der Finanzen

24 Massenrechtsbehelfe gegen Steuerbescheide

(Kap. 06 05)

Die nicht bearbeiteten Einsprüche in den Finanzämtern haben sich in den letzten fünf Jahren auf 1,4 Millionen erhöht und damit mehr als vervierfacht. Bislang gibt es kein wirksames Konzept, um das Problem der Massenrechtsbehelfe in den Griff zu bekommen.

Bei bestimmten strittigen Grundsatzfragen sollten Steuerbescheide solange nicht bestandskräftig werden, bis eine höchstrichterliche Entscheidung vorliegt. Damit könnte ein hoher Bearbeitungsaufwand entfallen.

24.1 Ausgangslage

Jeder Steuerbescheid kann mit einem Rechtsbehelf (Einspruch) angefochten werden und ist dann vom Finanzamt nochmals zu überprüfen. Für den Einspruch ist zunächst die Stelle zuständig, die den Bescheid erlassen hat. Falls es dort zu keiner Abhilfe oder Rücknahme kommt, wird der Einspruch von einer besonderen Rechtsbehelfsstelle im Finanzamt weiter bearbeitet.

Die Rechtsbehelfe verursachen mittlerweile einen erheblichen Aufwand in den Finanzämtern. Alle Rechtsbehelfe, auch Massenrechtsbehelfe¹, müssen grundsätzlich individuell abgearbeitet werden.

24.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH hatte zuletzt im Jahr 2000 die Bearbeitung außergerichtlicher Rechtsbehelfe in den Finanzämtern untersucht.² Im Jahr 2008 hat er die Rechtsbehelfsbearbeitung bei 13 Finanzämtern erneut geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

¹ Massenrechtsbehelfe sind Einsprüche, die sich auf die Verfassungsmäßigkeit oder die Auslegung einer Steuernorm beziehen und zu gerichtlichen Musterverfahren mit großer Breitenwirkung führen.

² Vgl. ORH-Bericht 2000 TNr. 23.

24.2.1 Entwicklung der Einsprüche

Die jährlich neu eingelegten Rechtsbehelfe verdoppelten sich entsprechend dem Bundestrend innerhalb von nur drei Jahren. Während sie bis 2003 regelmäßig zum Teil deutlich unter einer halben Million jährlich lagen, stiegen sie 2006/2007 auf je rund eine Million an.

Die erhöhten Zugänge konnten in den letzten Jahren bei Weitem nicht mehr abgearbeitet werden mit der Folge, dass der Gesamtbestand offener Einsprüche seit 2004 ebenfalls sprunghaft anstieg. Vor fünf Jahren lag er noch bei knapp 300.000, Ende 2007 bereits bei mehr als 1,2 Millionen. Hinzuzurechnen waren noch weitere 200.000 Massenrechtsbehelfe aus dem Jahr 2005, die bisher statistisch nicht aufgezeichnet waren. Der Gesamtbestand aller offenen Einsprüche in Bayern lag damit bereits bei 1,4 Millionen und stieg innerhalb der letzten fünf Jahre um mehr als das Vierfache. Ein schlüssiges Gesamtkonzept für einen systematischen Abbau des aufgelaufenen Arbeitsbestandes und insbesondere der darin enthaltenen 900.000 Massenrechtsbehelfe existiert nicht.

24.2.2 Datenbank Rechtsbehelfe

Aufgrund der vorausgegangenen Prüfung des ORH hatte der Landtag 2001 die Staatsregierung ersucht, in den Finanzämtern ein automationsgestütztes Verfahren zur Verwaltung und Überwachung der Rechtsbehelfe einzuführen.³ Das Staatsministerium stellte daraufhin in Aussicht, ab Anfang 2004 eine erste Ausbaustufe eines derartigen Fallverwaltungssystems flächendeckend zur Verfügung zu stellen. Nach nunmehr acht Jahren ist die Realisierung immer noch nicht vollzogen. Rechtsbehelfe müssen nach wie vor manuell in verschiedene Listen eingetragen werden.

Erst 2005 bis 2007 wurde eine Datenbank Rechtsbehelfe bei sechs Finanzämtern pilotiert. Die flächendeckende Einführung einschließlich Fallerfassung wird nicht vor Ende 2009 abgeschlossen sein.

24.3 Stellungnahme der Verwaltung

Das Staatsministerium hat mitgeteilt, dass im Entwurf des Steuerbürokratieabbaugesetzes eine Erweiterung des § 165 AO vorgesehen sei. Danach solle künftig auch bei Massenverfahren zu Auslegungsfragen vor dem Bundesfinanzhof eine Vorläufig-

³ Landtagsbeschluss vom 14. März 2001 (LT-Drucksache 14/6032 Nr. 2 g).

keit der Steuerbescheide möglich sein. Ein Einspruch sei in diesen Fällen nicht mehr nötig. Eine solche Regelung sei umso dringlicher, weil die Steuerberater künftig systematisch mit luK-Unterstützung alle potenziellen Einspruchsgründe ermitteln und per Serienbrief Einsprüche einlegen würden. Dies würde zu einem weiteren Anstieg an Einsprüchen insbesondere zu anhängigen Musterverfahren führen.

Die Verwaltung arbeite im Rahmen bundeseinheitlicher IT-Entwicklungen an einem Verfahren zur elektronischen Annahme und Weiterbearbeitung von Massenrechtsbehelfen.

24.4 Schlussbemerkung des ORH

Die Einführung der Datenbank Rechtsbehelfe ist überfällig. Sie ist die Grundlage dafür, dass die Fälle elektronisch weiterbearbeitet werden können.

Nach Ansicht des ORH reicht auch die Erweiterung des § 165 AO nicht aus, um den Arbeitsstau zu bewältigen und die Einspruchsflut einzudämmen. Vielmehr werden weitere gesetzliche Maßnahmen erforderlich sein. Andernfalls werden Masseneinsprüche über Jahre hinweg im Wesentlichen nur verwaltet.

Erfolgreiche Musterverfahren mit großer Breitenwirkung sollten künftig auch ohne Rechtsbehelfe zu einer rückwirkenden Korrektur der betroffenen Veranlagungen führen. Dazu könnte auch folgende Möglichkeit ein denkbarer Weg sein:

Für genau abgegrenzte Rechtsbehelfsgründe könnte die Bestandskraft der Steuerbescheide zeitlich eingeschränkt hinausgeschoben werden. Bereits jetzt halten massenhaft eingelegte Rechtsbehelfe viele Steuerbescheide jahrelang offen. Bei einer günstigen Entscheidung der Rechtsfrage könnte der Steuerbescheid automationsgestützt ohne Antrag des Steuerpflichtigen zu seinen Gunsten geändert werden, ohne dass hierfür das Finanzamt wesentlich belastet wird. Dies wird zu Mindereinnahmen im Haushalt führen, die aber angesichts des immer komplizierteren Steuerrechts im Sinne der Steuergerechtigkeit hingenommen werden sollten.

Hierdurch würde der Anreiz, Rechtsbehelfe einzulegen, verringert werden. Zugleich würde ein hoher Aufwand bei den Finanzämtern und Steuerbürgern abgebaut werden.

25 Renteneinkünfte beschränkt steuerpflichtiger Personen

(Kap. 06 05)

Auslandsrentner werden trotz bestehender Steuerpflicht seit Jahren nur in wenigen Fällen besteuert. Selbst eine Zuständigkeitsregelung für diese Personen fehlt.

25.1 Renteneinkünfte beschränkt steuerpflichtiger Personen

Personen, die im Ausland leben und nur Renten von inländischen gesetzlichen Rentenversicherungsträgern, landwirtschaftlichen Alterskassen, berufsständischen Versorgungseinrichtungen, inländischen Versicherungsunternehmen oder sonstigen inländischen Zahlstellen beziehen (Auslandsrentner), sind seit 2005 aufgrund des Alterseinkünftegesetzes beschränkt steuerpflichtig (§ 49 Abs. 1 Nr. 7 EStG).

Soweit ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung das Besteuerungsrecht Deutschland zuweist (z. B. Österreich, Italien für deutsche Staatsangehörige, Frankreich) oder kein Abkommen besteht, sind diese Einkünfte in Deutschland zu versteuern.

Nach Angaben des Landesamts für Steuern wurden 2005 in Deutschland insgesamt für 372.000 Zahlfälle Sozialversicherungsrenten von mehr als 1 Mrd. € an Auslandsrentner bezahlt, für die Deutschland das Besteuerungsrecht hat. Hiervon entfallen 99.000 Fälle mit einer Rentensumme von 314 Mio. € auf Österreich und 4.500 Fälle mit einer Rentensumme von 26 Mio. € auf Italien.

25.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH hat geprüft, wie die Besteuerung dieser Renten vollzogen wird. Er hat vornehmlich beim Finanzamt München II, Bearbeitungsstelle Straubing, Erhebungen vorgenommen, da hier 23 % aller in Bayern erfassten beschränkt Steuerpflichtigen geführt werden. Er hat dabei Folgendes festgestellt:

Im Jahr 2006 waren bei den bayerischen Finanzämtern knapp 27.000 Besteuerungsfälle von beschränkt Steuerpflichtigen erfasst. Davon erklärten nur 288 Steuerpflichtige neben anderen Einkünften Renteneinnahmen von 3,0 Mio. € und nur 80 Steuerpflichtige ausschließlich inländische Renteneinnahmen von 1,2 Mio. €. Beim Finanzamt München II waren in diesem Jahr 6.095 beschränkt Steuerpflichtige erfasst.

Von diesen erklärten 136 Steuerpflichtige u. a. Renteneinnahmen von 1,7 Mio. €. Nur in Einzelfällen wurde zu inländischen Renten ermittelt.

Für Auslandsrentner, die ausschließlich inländische Renteneinkünfte erzielen, besteht im Alterseinkünftegesetz keine Regelung der örtlichen Zuständigkeit. Das Bundesministerium der Finanzen ist seit 2007 ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats einer Finanzbehörde die örtliche Zuständigkeit zu übertragen. Diese Rechtsverordnung wurde bislang nicht erlassen. Für 39 Steuerpflichtige war das Finanzamt München II nur aufgrund der Ersatzzuständigkeitsregelung des § 24 AO zuständig, da hier Steuererklärungen bzw. Anfragen eingingen.

Bei Anwendung des Mindeststeuersatzes von 25 % nach § 50 Abs. 3 EStG auf den Ertragsanteil würde sich bundesweit ein jährliches Steueraufkommen bis zu 130 Mio. € auf die o. g. Sozialversicherungsrenten (davon 42,5 Mio. € für Österreich und Italien) ergeben. Wegen verschiedener Wahlrechte der Steuerpflichtigen wäre dies die Obergrenze des möglichen Steueraufkommens. Hinzu käme aber das Aufkommen aus den Renten der weiteren Zahlstellen.

25.3 Wertung des ORH

Zu der großen Zahl möglicher Besteuerungsfälle vor allem aus Österreich steht die Anzahl von bisher erfassten beschränkt Steuerpflichtigen mit inländischen Rentenbezügen in einem krassen Missverhältnis. Im Ergebnis werden in Bayern Auslandsrentner seit der Einführung der Steuerpflicht 2005 nahezu gar nicht besteuert und damit Steuern in erheblicher Höhe nicht vereinnahmt. Die Besteuerung kann derzeit auch nicht durchgeführt werden, da die Höhe der Renten und die Anschriften der Empfänger den Finanzämtern nicht bekannt sind und für Steuerpflichtige im Ausland mit ausschließlich inländischen Renteneinnahmen keine spezielle Zuständigkeit festgelegt ist. Erst wenn die Zuständigkeit feststeht und Rentenbezugsmitteilungen vorliegen, kann eine rückwirkende Besteuerung durchgeführt werden. Die Beitreibung der dann festgesetzten Steuern im Ausland gegebenenfalls gegenüber den Erben von verstorbenen Steuerpflichtigen ist schwierig und arbeitsaufwendig.

Wegen des Veranlagungsstatus der steuerpflichtigen Rentenbezüge der Jahre 2005 bis 2007 hält es der ORH für empfehlenswert, auf eine Übergangsregelung der örtlichen Zuständigkeit zu drängen. Aus Sicht des ORH wäre auch zu prüfen, bei derartigen Einkünften, bei denen Deutschland das Besteuerungsrecht hat, den Steuerabzug an der Quelle vorzunehmen.

25.4 Auffassung des Staatsministeriums

Nach Auffassung des Staatsministeriums wird die steuerliche Erfassung der Auslandsrentner über Bezugsmitteilungen künftig ausreichend sichergestellt werden. Für eine darüber hinausgehende Sicherung des Steueraufkommens sei aktuell kein Bedarf erkennbar.

Statt einer Übergangsregelung solle eine bundeseinheitliche Entscheidung der Zuständigkeitsfrage abgewartet werden. Es werde eine verwaltungsökonomische Lösung zur Regelung der örtlichen Zuständigkeit durch Zentralisierung der Aufgabe in Mecklenburg-Vorpommern, der Verteilung des Steueraufkommens und der Kosten erarbeitet.

25.5 Schlussbemerkung des ORH

Bei den beschränkt steuerpflichtigen Renten wird ein weiteres Abwarten die Probleme nicht lösen, sondern die Bugwelle der überfälligen, erst ab Herbst 2009 über Rentenbezugsmitteilungen möglichen Veranlagungen und die Schwierigkeiten bei der Beitreibung erhöhen.

26 Finanzkassen

(Kap. 06 05)

Durch Organisationsänderungen und verbesserte IuK-Unterstützung können bei den Finanzkassen bedeutende Rationalisierungsmöglichkeiten erschlossen und kurzfristig 165 Bedienstete eingespart werden.

26.1 Allgemeines

Die Finanzkassen haben die Aufgabe, die festgesetzten Steuern und sonstigen Haushaltseinnahmen im Bereich der Steuerverwaltung rechtzeitig und vollständig zu erheben.

Derzeit sind bei 76 bayerischen Finanzämtern sowie bei 4 Außenstellen Finanzkassen eingerichtet. Für die Stadt und den Landkreis München ist das Finanzamt München-Zentral (ZFA München) zuständig. Die Aufgaben dieses Finanzamts werden derzeit auf fünf Dienststellen außerhalb des Ballungsraumes München ausgelagert.

Die Finanzkassen sind organisatorisch in die Aufgabengebiete Buchführung und Zahlungsverkehr gegliedert. Für Führungsaufgaben werden Kassenleiter eingesetzt.

26.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH hat die Organisation und den Personaleinsatz in den Finanzkassen untersucht. Bei sieben Finanzämtern hat er örtliche Erhebungen zu den Arbeitsabläufen und zur Arbeitsbelastung vorgenommen und Folgendes festgestellt:

26.2.1 Besetzung der Finanzkassen

Am 1. Januar 2008 waren die Finanzkassen insgesamt mit 812 Vollzeitkräften besetzt (am 1. März 2002: 912 Vollzeitkräfte). Gegenüber dem Personalzuteilungssoll ergibt sich 2008 eine Unterbesetzung von 5,9 %, die der Personalsituation in der gesamten Steuerverwaltung entspricht.

Die Größe der einzelnen Finanzkassen ist nach der Zahl der eingesetzten Vollzeitkräfte äußerst unterschiedlich. Am 1. Januar 2008 waren in 58 Finanzkassen (72,5 %) weniger als 10, in 12 Finanzkassen sogar weniger als 5 Vollzeitkräfte beschäftigt. Auf die größte Finanzkasse beim ZFA München entfielen 152 Vollzeitkräfte.

26.2.2 Entwicklung der Einzahlungen und Maßnahmen der Verwaltung

Die Einzahlungen in den Finanzkassen werden derzeit zu 87 % automationsgesteuert verbucht. Die manuell zu buchenden Zahlungen verringerten sich seit 2001 um insgesamt 26 %, verursacht insbesondere durch rückläufige Scheckzahlungen, mehr Lastschriftinzugsverfahren und verbesserte elektronische Zahlungs- und Überweisungsverfahren.

Wegen der geringeren Arbeitsbelastung beauftragte das Staatsministerium 2004 eine Arbeitsgruppe, die Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzkassen zu untersuchen und an die aktuelle Entwicklung anzupassen. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Arbeitsabläufe optimiert werden können und die maschinelle Unterstützung noch stark ausbaufähig ist. Zu möglichen Arbeitsentlastungen und Personaleinsparungen nahm die Arbeitsgruppe nicht Stellung.

Im Jahre 2006 beschloss das Staatsministerium von einer Neustrukturierung der Finanzkassen abzusehen. Es sollten insbesondere Entlastungen durch eine bereits geplante verbesserte Automationsunterstützung abgewartet werden.

26.2.3 Arbeitsanfall

Der Arbeitsanfall in den Finanzkassen wird von den manuellen Buchungsvorgängen bestimmt, die automationsgesteuert nicht bzw. nicht vollständig verarbeitet werden können (z. B. Verbuchung von Bareinzahlungen, Erstattungen und Rücklastschriften sowie Umbuchungen). Aussagekräftige Statistiken hierzu liegen nicht vor. Die Personalbedarfsberechnung richtet sich im Wesentlichen nach den zu verwaltenden Konten. Sie gibt keinen Aufschluss über den tatsächlichen Arbeitsanfall. Der ORH hat deshalb die messbaren Buchungsvorgänge pro Bearbeiter analysiert. Die festgestellten Durchschnittswerte sind in den einzelnen Finanzämtern fast identisch; der durchschnittliche Arbeitsaufwand liegt bei maximal 50 % der Arbeitszeit. In der noch verbleibenden Arbeitszeit sind insbesondere telefonische Anfragen zu beantworten sowie Buchungsunterlagen zu sortieren und abzulegen.

26.3 Rationalisierungspotenzial

Der ORH sieht mehrere Möglichkeiten, die Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten und dadurch Personal abzubauen.

26.3.1 Verbesserte luK-Unterstützung

Noch 2008 soll ein neues Verfahren eingeführt werden, durch das wesentliche Buchungsvorgänge am Bildschirm direkt eingegeben werden können. Durch dieses Verfahren wird sich das zu bewältigende Arbeitsvolumen nicht verringern. Dennoch sind deutliche Verbesserungen zu erwarten, weil die Buchungsfehler sofort erkannt und gegebenenfalls korrigiert werden können. Zudem werden Verwaltungsarbeiten und die Datenerfassung erleichtert.

Weitere Entlastungen durch eine verbesserte Automationsunterstützung hält der ORH dort für vordringlich, wo elektronisch zur Verfügung gestellte Daten auf Papier ausgegeben, manuell weiterverarbeitet und die Ausdrücke sortiert und abgelegt werden müssen.

Auch beim Kassenabschluss ist die luK-Unterstützung zu verbessern. Bisher muss für jedes Bankkonto manuell ein Kontogegenbuch geführt werden. Die Kontogegenbücher werden anhand der postalisch zugestellten oder auch persönlich bei den Banken abzuholenden Kontoauszügen erstellt. Die Möglichkeit, Kontobewegungen wesentlich schneller und effizienter durch das Online-Banking-Verfahren zu überwachen, wird bisher nicht genutzt. Insgesamt könnte der tägliche Kassenabschluss

weitgehend automatisiert erfolgen. Auch eine geringere Zahl staatlicher Bankkonten würde die Arbeit erleichtern.

26.3.2 Organisationsänderungen

Bei den Finanzkassen ist ein stark schwankender Arbeitsanfall festzustellen. Hauptursache hierfür ist das stete Bemühen, die täglich anfallenden Buchungsvorgänge am selben Tag, möglichst sogar bis zum Kassenabschluss am Mittag zu erledigen.

Dieses Ziel erfordert einen Personaleinsatz, der sich an der Spitzenbelastung orientiert, und führt zwangsläufig zu einer unzureichenden Arbeitsauslastung in den übrigen Zeiten. Die bisher festen Zuständigkeiten der Buchhalter und die taggleiche Verbuchung in Spitzenzeiten sollten aufgegeben werden. Damit könnte auch der stärkere Arbeitsanfall zu Terminzeiten besser bewältigt werden, weil Urlaubs- und Krankheitsausfälle leichter zu verkraften wären.

Ergänzend sollte geprüft werden, ob eine zentrale telefonische Servicestelle eingerichtet werden kann. Den Steuerberatern steht bereits über ElsterOnline ein elektronisches Verfahren zur Kontenabfrage zur Verfügung.

26.3.3 Zeichnungsrecht

Derzeit können z. B. der Erlass von Säumniszuschlägen und Auszahlungen auch bei Kleinstbeträgen nicht vom Buchhalter, sondern nur vom Kassenleiter abschließend gezeichnet werden. Das Zeichnungsrecht sollte den Buchhaltern eingeräumt werden, aber durch Höchstbeträge, Probezeiten und Stichproben angemessen begrenzt werden. Beim ZFA München gilt bereits ein umfassenderes Zeichnungsrecht.

26.3.4 Vergleich der Arbeitsfallzahlen

Beim ZFA München lag 2007 die Zahl der durchschnittlich erledigten Buchungsvorgänge um 11 % über den Vergleichszahlen der übrigen Finanzkassen, nachdem zuvor im gleichen Umfang Personal abgebaut worden war.

Der Personalabbau hat gezeigt, dass bisher Arbeitskapazitäten frei waren. Hätten die übrigen Finanzkassen ein entsprechendes Verhältnis „Arbeitsfallzahlen zu Personalausstattung“ wie das ZFA München, könnten 60 Vollzeitkräfte eingespart werden.

26.3.5 Führungskräfte

Die Leitungsspanne bei den Finanzkassen ist sehr unterschiedlich. Bei den Finanzkassen außerhalb Münchens ist ein Kassenleiter für durchschnittlich 14 Bedienstete zuständig, beim ZFA München nur für 8,5.

Der ORH hält den Anteil an Überwachungs- und Prüfungsarbeiten für zu hoch. Bei den Finanzkassen könnten bereits durch die Neuregelung des Zeichnungsrechts die Kassenleiter entlastet und die Leitungsspanne entsprechend erhöht werden. Eine Personalstärke von 20 Bediensteten pro Kassenleiter wäre angemessen.

26.3.6 Zentralisierung

Mit der Zentralisierung der Finanzkassen hat sich die Steuerverwaltung bereits befasst. Die Arbeitsgruppe „Neuorganisation der Finanzkassen“ hat eine Zusammenlegung zu größeren Einheiten empfohlen.

Auch der ORH hält die Zusammenlegung von mehreren, bisher vielfach sehr kleinen Finanzkassen für notwendig, um Synergieeffekte zu nutzen und die Effizienz zu steigern. Der Personaleinsatz könnte vor allem zu Terminzeiten sowie bei urlaubs- und krankheitsbedingten Arbeitsausfällen optimiert werden. Zudem könnten durch gezielte Verlagerungen in bestimmte Regionen Probleme bei der Personalgewinnung entschärft werden. Insbesondere die jahrzehntelange Praxis mit der zentralen Finanzkasse in München hat gezeigt, dass Zusammenlegungen organisatorisch und dv-technisch möglich sind.

26.4 Einsparpotenzial

Der ORH hat durch den Vergleich mit dem ZFA München (vgl. TNr. 26.3.4) ermittelt, dass 60 Vollzeitkräfte entbehrlich sind. Darüber hinaus hält er durch seine anderen Vorschläge kurzfristig Personaleinsparungen von mindestens weiteren 75 Vollzeitkräften (10 % von 751 Bearbeitern) für möglich und notwendig.

Bei einem Personalabbau auf 615 und einer Leitungsspanne von 20 Vollzeitkräften wären 31 Kassenleiter ausreichend. Damit könnten weitere 30 Vollzeitkräfte eingespart werden.

26.5 **Stellungnahme der Verwaltung und Schlussbemerkung des ORH**

Das Staatsministerium hat zugesichert, fast alle Empfehlungen aufzugreifen und umzusetzen. Es weist jedoch darauf hin, dass die Verbesserungen bei der IuK-Unterstützung teilweise nicht sofort umsetzbar seien. Ferner räumt das Staatsministerium der taggenauen Verbuchung der Zahlungen hohe Priorität ein, weil die fehlende Kontenaktualität zu zusätzlichem Aufwand führen würde. Die vorgeschlagenen Zentralisierungen seien nach einer Konsolidierungsphase nach der flächendeckenden Einführung der Automationsunterstützung vorgesehen.

Bereits bei der nächsten Personalverteilung sollen 60 Vollarbeitskräfte in andere Arbeitsgebiete umgesetzt werden. Vor weiteren Kürzungen seien die Auswirkungen der geplanten Einführung des einheitlichen Euro-Zahlungsraums (SEPA) abzuwarten. Derzeit sei strittig, ob das bisherige Lastschriftinzugsverfahren fortgesetzt werden kann. Auf die Finanzkassen könnten deshalb erhebliche Arbeitsbelastungen zukommen.

Der ORH ist weiterhin der Auffassung, dass die dargestellte Personalminderung um 165 Vollzeitkräfte bereits kurzfristig möglich ist. Nach derzeitigen Erkenntnissen stellt die neue SEPA-Lastschrift vorerst nur eine Ergänzung für den europäischen Zahlungsverkehr dar. Es ist deshalb nicht vertretbar, für einen künftig vermuteten Arbeitsanfall über 100 Vollzeitkräfte vorzuhalten.

27 **Reform der Vermessungsverwaltung**

(Kap. 06 21, 06 22)

Die drei Regionalabteilungen beim Landesamt für Vermessung und Geoinformation können zu einer Abteilung zusammengefasst werden. Weitere Kompetenzen des Staatsministeriums sollten auf das Landesamt verlagert werden.

27.1 **Reform „Verwaltung 21“**

Im Rahmen der Reform „Verwaltung 21“ wurden das bisherige Landesvermessungsamt (BLVA) und die Vermessungsabteilungen bei den fünf ehemaligen Bezirksfinanzdirektionen (BFD'en) Ansbach, Augsburg, Landshut, München und Würzburg ab 1. August 2005 zum Landesamt für Vermessung und Geoinformation (LVG) zusammengefasst. Gleichzeitig wurde die Kompetenz für das gesamte Vermessungswesen

beim LVG als Mittelbehörde gebündelt. Zuvor koordinierte das Staatsministerium die Vermessungsabteilungen der fünf BFD'en.

In einem weiteren Reformschritt wurden ab 1. Januar 2007 die ursprünglich 79 Vermessungsämter auf 51 Ämter mit 22 Außenstellen reduziert.

Der ORH hat diese organisatorischen Veränderungen beim LVG wie auch beim Staatsministerium im Jahr 2006 gemeinsam mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt untersucht. Als Maßstab dienten dabei auch die Ziele der Reform „Verwaltung 21“, u. a. Abbau von Hierarchien, Stärkung der Eigenverantwortung vor Ort und der Mitarbeiter, verstärkte Personaleinsparungen im höheren Dienst.

27.2 Regionalabteilungen des LVG

Das LVG hat nach Auflösung der Vermessungsabteilungen der fünf BFD'en an deren Stelle drei Regionalabteilungen (Süd beim LVG in München, Nord in Schwabach und Ost in Landshut) gebildet und mit deren Leitung die drei nach der Neuorganisation verbliebenen Abteilungsleiter betraut. Den neuen Abteilungen wurden jeweils vier Referate mit gleichen Aufgaben, aber teilweise nur einem Mitarbeiter zugeordnet. Die Personalausstattung im März 2008 (jeweils Leiter und Mitarbeiter) zeigt nachfolgende Tabelle:

Personalausstattung

Tabelle

Referate bzw. Aufgabenbereiche	Süd	Nord	Ost
Geschäftsführung, Personal, Haushalt, Öffentlichkeitsarbeit	9	6	5
Fachtechnische Angelegenheiten	4	2	3
Liegenschaftskataster, Kosten, Vertriebsaufgaben	3	2	2
Qualitätsmanagement, Controlling	3	2	2
Summe	19	12	12

Mit der Verwaltungsreform sollten Kompetenz und Verantwortung möglichst auf die Ebene der Vermessungsämter verlagert, entbehrliche regionale Hierarchien abgebaut und aufwendige Parallelstrukturen vermieden werden.

Nach Ansicht des ORH hätte es der Regionalabteilungen nicht bedurft. Bei vorausgegangenen Prüfungen hatte er wiederholt festgestellt, dass die Vermessungsämter

insgesamt gut organisiert sind. Mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung steuern sie zudem ihr operatives Geschäft weitgehend selbst.

Der ORH ist der Auffassung, dass die drei Regionalabteilungen im LVG auf Dauer zu einer einzigen Abteilung „Vermessung“ zusammengefasst werden sollten.

27.3 Aufgaben des Staatsministeriums

Im Zuge der Verwaltungsreform wurde die Fach- und Führungskompetenz für die integrierte Vermessungsverwaltung auf das LVG als Mittelbehörde übertragen. Im Sinne dieser Aufwertung und als Ausdruck der gestiegenen Verantwortung wurde das Amt des Präsidenten im Rahmen des Nachtragshaushaltsgesetzes 2006 auf die BesGr. B 6 angehoben.

Der ORH hätte nun erwartet, dass der Präsident des LVG die Verantwortung für das operative Geschäft im Bereich des Vermessungswesens übernimmt, während sich die Vermessungsabteilung des Staatsministeriums insoweit auf originär ministerielle Aufgaben konzentrieren kann.

Er stellte jedoch fest, dass sich im Staatsministerium wie zuvor drei Referate mit insgesamt acht Mitarbeitern mit Angelegenheiten der Vermessung befassen. Die Prüfung ergab überdies, dass sich das Staatsministerium noch immer detailliert in die Verwaltungsorganisation und das operative Geschäft des LVG wie auch der nachgeordneten Vermessungsämter einschaltet.

Nach Auffassung des ORH darf die Verwaltungsreform im Vermessungsbereich nicht vor dem Staatsministerium Halt machen.

27.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium ist der Auffassung, dass die Ziele der Verwaltungsreform mit den drei Regionalabteilungen am wirtschaftlichsten umgesetzt werden. Deren wesentliche Aufgaben seien die Steuerung, das Controlling und die Ergebnisverantwortung für die Region sowie die Beratung der Vermessungsämter in Fachfragen. Auch aus Sicht der Personalentwicklung sei eine Zusammenlegung der Regionalabteilungen abzulehnen, da durch die gebotenen beruflichen Perspektiven Personal gewonnen werden könne, das an einem Umzug nach München kein Interesse habe. Außerdem widerspräche eine Zusammenlegung der Zielsetzung der Staatsregierung, die Regionen zu stärken.

Die Vermessungsabteilung im Staatsministerium nehme operative Aufgaben nur im unbedingt notwendigen Umfang wahr und beschränke sich ansonsten auf seine ministeriellen Aufgaben, die auch die Konzeption, Steuerung und Überwachung der gesamten Vermessungsverwaltung in den Bereichen Organisation, Haushalt, Personal und Unterbringung umfasse. Dadurch seien die notwendigen Freiräume für neue Aufgaben geschaffen worden, die insbesondere durch den zunehmenden Einsatz von Geobasisdaten, den Aufbau einer Geodateninfrastruktur sowie durch die Übernahme verschiedener eGovernmentprojekte der Staatsregierung auf die Vermessungsverwaltung entstanden seien.

27.5 Schlussbemerkung des ORH

Die Argumentation des Staatsministeriums macht nach Auffassung des ORH deutlich, dass eine konsequente Kompetenzverlagerung insbesondere von der Vermessungsabteilung des Staatsministeriums auf das LVG noch nicht vollständig gelungen ist. Mit den genannten zusätzlichen Aufgaben des Staatsministeriums ist parallel auch das Landesamt befasst. Im Sinne der Ziele der Reform „Verwaltung 21“ könnten somit Hierarchien weiter abgebaut, die Zahl der Leitungsstellen deutlicher reduziert und die Eigenverantwortung der Vermessungsämter wie auch des LVG gestärkt werden.

Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

28 Förderung einer neuen Straßenbahnhaltestelle

(Kap. 07 07 Tit. 892 05; Kap. 13 10 Tit. 891 81)

Eine Regierung hat eine neue Straßenbahnhaltestelle mit 6,1 Mio. € gefördert, obwohl eine gute Verkehrserschließung bereits vorhanden war.

Die Zuwendung ist zurückzufordern.

28.1 Ausgangslage

Der ORH hat zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Förderung eines Verkehrsunternehmens geprüft.¹ Dieses Unternehmen erhielt eine Förderung für die Verbindung zweier Straßenbahnendhaltestellen mit Bau einer weiteren Haltestelle. Primäres Förderziel war die noch bessere Anbindung eines neuen Dokumentationszentrums. Die Maßnahme ist mit 6,1 Mio. € gefördert worden.²

28.2 Prüfungsfeststellungen

28.2.1 Ausreichende Erschließungsqualität

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist als Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert. Die „Bereitstellung lebenswichtiger Leistungen für die Bevölkerung“ durch die öffentliche Hand war jedoch bereits durch die vorhandene ausgezeichnete Erschließung gegeben. Dies zeigen nachfolgende Fakten:

- Nach abschließender Messung des Zuwendungsempfängers beträgt die Luftlinie zwischen den Endhaltestellen und dem Dokumentationszentrum 320 bzw. 405 m. Der Grenzwert für eine ausreichende Verkehrsbedienung beträgt in Gebieten mit hoher Nutzungsdichte in Ober- bzw. Mittelzentren 500 m Luftlinie.

¹ Vgl. ORH-Bericht 2007 TNr. 26.

² 75 % nach GVFG, 10 % nach FAG.

- Die den Luftlinien zuzuordnenden Fußwege werden mit 425 bzw. 560 m angegeben. Nach den Grundsätzen der kommunalen Bauleitplanung ist die Erschließungsqualität für eine fußläufige Entfernung unter 500 m als sehr gut, bis zu 1.000 m als gut zu bewerten.
- Im Übrigen befanden sich die damaligen Straßenbahndaltestellen unmittelbar am Rand eines Freizeitgeländes, das durch weitere öffentliche Verkehrsmittel (S-Bahn, U-Bahn, Bushaltestellen u. a. direkt vor dem Dokumentationszentrum) bestens erschlossen ist. Außerdem waren und sind für den Individualverkehr ausreichend Parkmöglichkeiten vorhanden.

Die Maßnahme war somit nicht förderfähig, da sie zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht dringend erforderlich war (Nr. 4.1.2 RZ-ÖPNV 1984).

Das Verkehrsunternehmen selbst war ebenfalls der Ansicht, dass die bestehende Erschließung des neuen Dokumentationszentrums ausreichend sei und jede weitere Maßnahme sein Ergebnis verschlechtern würde. Dennoch hat es nach einem Stadtratsbeschluss vom 19. Juli 2000 eine Förderung beantragt.

28.2.2 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Zuwendungsempfängers befasste sich lediglich mit baulichen Varianten. Die Möglichkeit, den Ist-Zustand beizubehalten, wurde nicht untersucht und von der Regierung auch nicht hinterfragt. Auf dieser Basis hätte die Regierung ihre Förderentscheidung nicht treffen dürfen.

Der ORH hat diese Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit den Zahlen des Verwendungsnachweises modifiziert. Berücksichtigt wurden für einen Betrachtungszeitraum von 25 Jahren die Einsparung eines Fahrzeugs, Einsparungen beim Fahrpersonal sowie Barwertnachteile für die Unterhaltung der längeren Gleisstrecke. Daraus ergibt sich ohne Einbeziehung der Förderung ein Barwertnachteil von 6,6 Mio. €. Die Maßnahme war daher auch mangels Wirtschaftlichkeit nicht förderfähig (Nr. 4.1.5 RZ-ÖPNV 1984).

28.2.3 Fehlerhafte Abrechnung

Der Verwendungsnachweis setzt sich aus fünf Zwischenverwendungsnachweisen zusammen, in denen einzelne Rechnungsposten mehrfach enthalten sind. Die Führung des Verwendungsnachweises war damit nicht transparent.

Die Bauausgabebücher wurden nicht wie gefordert zeitnah, sondern erst nachträglich für die Verwendungsnachweise aus der Buchhaltung des Zuwendungsempfängers erstellt. Diese unzulängliche Verwendungsnachweisführung hatte zur Folge, dass der Zuwendungsempfänger unberechtigt Zuwendungen erhalten hat. So wurden durch die Aufteilung von Rechnungsbeträgen und Umbuchungen 183.000 € als zuwendungsfähig abgerechnet, obwohl hierfür keine Ausgaben angefallen waren. Durch die Bildung von Rückstellungen und Doppelabrechnungen wurden weitere 206.000 € zu Unrecht geltend gemacht. Außerdem wurden Sicherheitseinbehalte von 24.000 € sowie Kosten für Planung und Bauleitung von 41.000 € fälschlicherweise angesetzt. Der Zuwendungsempfänger hat insgesamt 52.000 € für Leistungen abgerechnet, die nicht zur Maßnahme gehörten. Andererseits hat er in seinem Verwendungsnachweis vergessen, eine Rechnung über 80.000 € anzusetzen. Insgesamt wurden daher 426.000 € als nicht zuwendungsfähig gewertet.

Die Zuwendung wurde inzwischen zurückbezahlt.

28.3 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Ansicht der Verwaltung erfüllte die Maßnahme die Fördervoraussetzungen; des Weiteren sei auch die Zahl der Straßenbahnfahrgäste überdurchschnittlich gestiegen. Eine Rücknahme der Zuwendungsbescheide wäre ermessensfehlerhaft.

Mängel in der Verwendungsnachweisführung würden künftig vermieden.

28.4 Schlussbemerkung des ORH

Die Maßnahme erfüllt die Zuwendungsvoraussetzungen in mehrfacher Hinsicht nicht. Sie war zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse nicht erforderlich. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurde nicht beachtet. Die Regierung hat die Förderung zu Unrecht gewährt. Die Zuwendung ist deshalb zurückzufordern.

Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten

29 Mitnahmen und Bagatellförderungen

(Epl. 08)

Der ORH fordert,

- die Bagatellgrenze bei der Ausgleichszulage auf 600 € anzuheben,
- die Flächen für Sport- und Freizeitpferde nicht mit der Öko-Landbau-Prämie zu unterstützen und
- die Förderung an die Maschinen- und Betriebshilfsringe einzustellen.

Damit könnten mindestens 10 Mio. € jährlich eingespart und der Verwaltungsaufwand verringert werden.

29.1 Allgemeines

Zuwendungen sind freiwillige Leistungen des Staates zur Erreichung bestimmter Zwecke. Sie müssen ursächlich dazu führen, dass diese Zwecke erreicht werden. Durch diese haushaltsrechtlichen Vorgaben sollen Mitnahmeeffekte¹ ausgeschlossen werden.

Bei Förderungen mit niedrigen Bagatellgrenzen ist das Risiko von Mitnahmen besonders hoch. Förderprogramme mit niedrigen Bagatellgrenzen sind z. B. waldbauliche Maßnahmen (Jugendpflege) und die Erstaufforstung mit je 50 € sowie waldbauliche Maßnahmen (Wiederaufforstung), Waldschutzmaßnahmen, Erhaltung gefährdeter einheimischer Nutztierassen und die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten mit je 100 €. Im Übrigen verursachen Kleinstförderungen einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand.

Der ORH hat drei Förderprogramme besonders unter den Gesichtspunkten Zweckverfehlung und Mitnahmen geprüft. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

¹ Siehe dazu auch ORH-Bericht 2006 TNr. 15.

29.2 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Zur Sicherung einer standortgerechten Landbewirtschaftung erhalten land- und forstwirtschaftliche Unternehmen in Bayern, die mindestens 3 ha in den benachteiligten Gebieten selbst bewirtschaften, zum Ausgleich der ungünstigen natürlichen Standortbedingungen eine Ausgleichszulage.

Die Höhe der Ausgleichszulage je ha (zwischen 25 und 200 €) richtet sich nach dem Grad der Benachteiligung im Einzelbetrieb. Im Jahr 2005 wurden an 77.500 Betriebe 143 Mio. € Fördermittel ausbezahlt. Über die Hälfte der Betriebe erhalten somit diese Förderung.

21.000 Betriebe, die teilweise als „Hobbybetriebe“ geführt werden, erhalten eine Förderung zwischen 100 und 600 € jährlich; Förderungen unter einer Bagatellgrenze von 100 € sind ausgeschlossen.

Der Mindestbetrag bei Almen oder Grünland über 1.000 m Höhe beträgt 600 € je Betrieb und Jahr (3 ha x 200 €/ha). Angesichts des Zwecks ist es widersprüchlich, warum der Mindestbetrag in anderen Gebieten deutlich geringer sein darf. Der ORH ist deshalb der Auffassung, dass die Bagatellgrenze auf einheitlich 600 € angehoben werden sollte. Damit könnten 7,6 Mio. € Fördermittel eingespart werden. Außerdem müssten 21.000 Anträge weniger bearbeitet werden; die Verwaltungskosten würden sich entsprechend verringern.

29.3 Förderung des Kuratoriums Bayerischer Maschinen- und Betriebshilfsringe

Der Freistaat förderte 2006 die Arbeit der Maschinen- und Betriebshilfsringe (Maschinenringe) mit 3,2 Mio. €. Diese Förderung gibt es nur in Bayern.

Die Förderung der Maschinenringe wird für die Organisation der nebenberuflichen sozialen Betriebshilfe, der wirtschaftlichen Betriebshilfe und des zwischenbetrieblichen Maschineneinsatzes gewährt. Nach Auffassung des Staatsministeriums dient die Förderung der Maschinenringe neben der sozialen Absicherung der Betriebe auch dem übergeordneten agrarpolitischen Ziel der Sicherung möglichst vieler selbstständiger landwirtschaftlicher Existenzen. Bei einem Wegfall der Förderung würden sich die Maschinenringe aus wirtschaftlich unattraktiven Angeboten zum Nachteil der kleineren Betriebe zurückziehen.

Nach Ansicht des ORH haben sich die Maschinenringe zu leistungsfähigen Selbsthilfeeinrichtungen entwickelt. Sie erwirtschafteten 2006 mit Maschinenvermittlung, Betriebshilfe und gewerblichen Dienstleistungen einen Umsatz von 349 Mio. €. Den 75 bayerischen Maschinenringen gehörten Ende 2006 über 98.000 Landwirtschaftsbetriebe an, die 83 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Bayerns bewirtschafteten. Die Maschinenringe sind gemeinnützig und verfolgen keine Gewinnabsichten. Die Förderung an die Maschinenringe erfolgt pauschal je Stunde oder Hektar und differenziert nicht nach Betriebsgrößen.

Die Förderung ist nicht mehr notwendig. Sie hat lediglich Mitnahmekarakter.

29.4 Ökolandbau-Prämie für Sport- und Freizeitpferde

Seit 1989 werden ökologisch wirtschaftende Betriebe über das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm - Teil A (Kulap-A) gefördert. Die Förderung setzt voraus, dass der gesamte Betrieb während des 5-jährigen Verpflichtungszeitraums nach den Kriterien des ökologischen Landbaus bewirtschaftet wird (gemäß der EG-Öko-Verordnung). So müssen beim Öko-Landbau bestimmte Vorgaben bei der Flächenbewirtschaftung (z. B. beim Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln) und bei der Tierhaltung (z. B. bei Fütterung und Art der Haltung) eingehalten werden. Die Förderung errechnet sich aus der gesamten landwirtschaftlich bewirtschafteten Fläche des Betriebs. Sie beträgt für den Verpflichtungszeitraum 2004 bis 2008 für Grün- und Ackerland jährlich 255 €/ha.

Sport- und Freizeitpferde unterliegen nicht der EG-Öko-Verordnung, da sie nicht mit dem Ziel der Öko-Vermarktung gehalten werden. Im Gegensatz zum Milch- oder Mastvieh gibt es für Sport- und Freizeitpferde keine Vorgaben bei der Haltung. Dennoch werden auch Flächen nach Kulap-A gefördert, die der Pferdehaltung dienen. So hat ein Betrieb mit 9 ha Grünland neben den 14 Sport- und Freizeitpferden nur 20 Puten ökologisch gehalten. Obwohl der allergrößte Teil des Grünlandes nicht der Putenhaltung (0,14 Großvieheinheiten), sondern der Pferdehaltung (14 Großvieheinheiten) diene, wurde die Ökolandbau-Prämie für die gesamte Grünlandfläche gewährt. Bei allen geprüften Fällen mit Sport- und Freizeitpferden hat der ORH festgestellt, dass auch die für die Pferdehaltung notwendigen Flächen mit gefördert wurden.

Der ORH hält dies für eine Zweckverfehlung. Flächen, die nicht der Erzeugung ökologischer Produkte dienen, sollten nicht mit der Öko-Landbau-Prämie gefördert werden. Die Kulap-A-Richtlinien sollten angepasst werden.

29.5 Haltung des Staatsministeriums

Eine hohe Bagatellgrenze reduziere den Verwaltungsaufwand, schließe jedoch gleichzeitig alle, d. h. auch wünschenswerte und sinnvolle Vorhaben, die unterhalb der Bagatellgrenze liegen, von der Förderung aus. Die Höhe der Bagatellgrenze werde bei jedem Förderprogramm gesondert geprüft und entsprechend der Zielsetzung des Förderprogramms festgelegt. Bei einer Reihe von Förderprogrammen sei gerade die Förderung vieler kleiner Einheiten das politische Ziel. Die Höhe der genannten Bagatellgrenzen führe zu keiner Erhöhung des Risikos von Mitnahmeeffekten.

Die Festlegung der Bagatellgrenze für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten auf 100 € trage dazu bei, in benachteiligten Gebieten eine standortgerechte Landbewirtschaftung zu sichern. Eine Anhebung des Mindestbetrags auf das vom ORH vorgeschlagene Niveau von 600 € je Zuwendungsempfänger und Jahr hätte zur Folge, dass Betriebe im benachteiligten Gebiet auf der Basis des geltenden Mindestbetrags von 25 €/ha bis zu einer Größe von 24 ha von der Förderung ausgeschlossen wären.

Für die Förderung von Sport- und Freizeitpferden mit der Öko-Landbau-Prämie sei Voraussetzung, dass teilnehmende Betriebe die Vorgaben der EG-Öko-Verordnung im Gesamtbetrieb, also auf allen Flächen und in allen Tierbereichen einhalten würden. Da Sport- und Reitpferde aufgrund der fehlenden Öko-Vermarktung nicht der EG-Öko-Verordnung unterlägen, sind von Betrieben mit einer derartigen Pferdehaltung weiterhin die Vorschriften der EG-Öko-Verordnung in allen anderen Bereichen (z. B. Bewirtschaftung der Flächen) einzuhalten. Für diese Leistung bekämen die Betriebe dann auch eine Förderung.

29.6 Auffassung des ORH

Der ORH teilt nicht die Auffassung des Staatsministeriums. Er hält an seinen Forderungen fest,

- die Bagatellgrenze bei der Ausgleichszulage auf 600 € anzuheben,
- Flächen für Sport- und Freizeitpferde nicht mit der Öko-Landbau-Prämie zu unterstützen und
- die Förderung an die Maschinenringe einzustellen.

Insgesamt könnten damit mindestens 10 Mio. € jährlich eingespart und der Verwaltungsaufwand von der Antragsbearbeitung bis zur Prüfung des Verwendungsnachweises verringert werden.

30 Verwaltung für Ländliche Entwicklung

(Kap. 08 03, 08 04 und 08 30)

Beim freiwilligen Land- und Nutzungstausch besteht Verbesserungspotenzial.

Die geplante Verlagerung des Amtes für Ländliche Entwicklung von Regensburg nach Tirschenreuth wird erheblich teurer. Dies sollte bei einer endgültigen Entscheidung berücksichtigt werden.

30.1 Allgemeines

Die Verwaltung für Ländliche Entwicklung ist zweistufig aufgebaut. Oberste Landesbehörde ist das Staatsministerium. Ihm nachgeordnet sind die Ämter für Ländliche Entwicklung. An den Ämtern sind Vermesser, Landwirte, Architekten, Landschaftsplaner, Bauingenieure, Juristen und Verwaltungsfachkräfte beschäftigt. Die Ämter haben spezifische Fachkompetenz im Bodenmanagement. Sie sollen u. a. der Effizienzsteigerung der Landwirtschaft sowie der weitestmöglichen Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung dienen und zur Umsetzung von Großbau- und Infrastrukturmaßnahmen beitragen. Sie sind auch zuständig für die Dorf- und Gemeindeentwicklung und für Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.

Der ORH und ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt haben Teilbereiche der Verwaltung für Ländliche Entwicklung untersucht.

30.2 Freiwilliger Land- bzw. Nutzungstausch

Der freiwillige Landtausch und der freiwillige Nutzungstausch sind Verfahren zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Bewältigung von Flächennutzungskonflikten (z. B. Landschaftspflege und Naturschutz). Im freiwilligen Landtausch werden Grundstücke tatsächlich eigentumsrechtlich getauscht. Beim freiwilligen Nutzungstausch werden Wirtschaftsflächen auf Pachtbasis zusammengelegt, ohne die Eigentumsverhältnisse anzutasten. Voraussetzung für beide Verfahren ist das Einverständnis der Tauschpartner.

30.2.1 Aufgabenerledigung durch Helfer

Die Tauschpartner können sich eines Helfers zur Durchführung des Verfahrens bedienen. Die Helfervergütungen werden beim freiwilligen Land- bzw. Nutzungstausch in Bayern bisher zu 100 % vom Staat übernommen. Andere Länder fordern eine Eigenbeteiligung der Tauschpartner.

Die Qualität der Leistungen der Helfer ist regional unterschiedlich. In 20 % der geprüften Verfahren des freiwilligen Landtauschs mussten die Unterlagen vom Amt nachbearbeitet werden. Trotzdem wurde in voller Höhe gefördert.

Die Verwaltung erledigte im Prüfzeitraum insgesamt 33 % aller Verfahren selbst. Es fehlt eine zuverlässige Datenbasis für einen Kostenvergleich, ob die Arbeiten von einem Helfer oder von der eigenen Verwaltung günstiger durchgeführt werden.

Der ORH hält eine Kürzung der Förderung bei unzureichenden Leistungen der Helfer und einen Kostenvergleich zwischen eigener Bearbeitung und Fremdvergabe für erforderlich. Unabhängig davon, ob das Verfahren durch die Verwaltung oder durch einen Helfer durchgeführt wird, sollte nach Auffassung des ORH grundsätzlich eine angemessene Eigenbeteiligung des Begünstigten erfolgen.

30.2.2 Kleinstverfahren

26 % der untersuchten Fälle betrafen nur kleine Verfahren mit zwei Tauschpartnern und zwei Tauschbesitzstücken. Kleinstverfahren sollten nur im Ausnahmefall durchgeführt werden. Außerdem hält der ORH die Helferkosten von derzeit 1.711 € pro Verfahren und den Verwaltungsaufwand für zu hoch.

30.2.3 Haltung des Staatsministeriums

Werde ein freiwilliger Land- bzw. Nutzungstausch vollständig von der Verwaltung durchgeführt, bestehe rechtlich keine Möglichkeit, von den Tauschpartnern eine Kostenbeteiligung für die Personalaufwendungen der Verwaltung zu erheben. Würden Teile der Arbeit an einen Helfer vergeben, sei aus Gründen der Gleichbehandlung der Tauschpartner die vollständige Übernahme der Helfervergütungen durch den Staat geboten.

Bezüglich der Qualität der vom Helfer abgelieferten Unterlagen werde die Verwaltung künftig verstärkt darauf achten, dass Nacharbeiten bei Mängeln entweder vom

Helfer erbracht werden oder eine entsprechende Kürzung des Honorars vorgenommen werde.

Da der Personalabbau der Verwaltung in den kommenden Jahren fortschreiten werde, bis die vorgegebene Zielgröße von 1.000 Stellen erreicht sei, bestehe für eine Erhöhung der Anzahl der Tauschverfahren, die ohne Helfer durchgeführt werden, kein personeller Spielraum. Im Zuge der geplanten Neufestlegung der Helfervergütungen werde auch überprüft, ob die Vergütung angemessen sei.

30.3 Verlagerung des Amtes für Ländliche Entwicklung Oberpfalz

Das Amt für Ländliche Entwicklung (ALE) Oberpfalz soll von Regensburg nach Tirschenreuth verlagert werden. Bereits 2004 hat die Staatsregierung die Verlagerung des Amtes erwogen. Ein Landtagsantrag, die Behörde nicht zu verlagern, wurde am 6. April 2005 von der Landtagsmehrheit abgelehnt. In einer Ministerratsvorlage des Staatsministeriums vom November 2006 wurden die Kosten der Verlagerung mit etwa 18 Mio. € veranschlagt. Darin enthalten sind Neubaukosten von 7,6 Mio. €, Auslagenersatz nach dem Umzugskostengesetz von 9,6 Mio. € und Umzugskosten der Verwaltung von 0,8 Mio. €.

Das ALE Oberpfalz geht nach derzeitiger Prognose davon aus, dass in dem für 135 Mitarbeiter geplanten Neubau ab dem Jahr 2015 lediglich 65 Personen Dienst leisten werden. Zwölf jüngere Mitarbeiter hätten das ALE bereits wegen der Verlagerung verlassen. Weitere 18 Mitarbeiter hätten sich bei anderen Verwaltungen beworben.² Insbesondere Mitarbeiter mit Kindern in Ausbildung (82 Personen mit 150 Kindern), Teilzeitkräfte, Schwerbehinderte oder mit zu pflegenden Angehörigen würden eine andere Tätigkeit im Raum Regensburg anstreben. Damit werde Fachkompetenz verloren gehen. Das Durchschnittsalter betrage derzeit schon 51 Lebensjahre und werde sich voraussichtlich noch erhöhen. Die Anwerbung von Fachpersonal mit Option für den Standort Tirschenreuth gestalte sich als äußerst schwierig.

Der ORH hat die geplante Verlagerung untersucht. Er hat hierfür auch in einer Umfrage Daten zu den Mitarbeitern, wie die Entfernung zum neuen Dienstort, die Restdienstzeit sowie den zeitlichen Umfang der Beschäftigung erhoben und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen:

² Stand Juni 2008.

30.3.1 **Finanzielle Auswirkungen**

Nach Auffassung des ORH ist gegenüber den bisherigen Schätzungen mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen:

- Anstieg der Neubaukosten aufgrund allgemeiner Preissteigerungen (Stand Juni 2008) von 7,6 auf 8,5 Mio. €.
- Nicht berücksichtigte Grundstückskosten, z. B. Wertausgleich durch den Freistaat für den Tausch Grünland gegen Bauland.
- Mehrkosten für
 - Auslagenersatz nach dem Umzugskostengesetz für Fahrtkosten zur neuen Dienststelle:
Auf der Grundlage der voraussichtlichen Fahrten der Beschäftigten, die vom ORH in einer Umfrage ermittelt wurden, müssen in den nächsten zehn Jahren Kosten von insgesamt etwa 13,7 statt der kalkulierten 9,6 Mio. € aufgewendet werden. Diese Zahlen mindern sich, sofern in Regensburg eine Außenstelle beibehalten würde.
 - ein Sondereinstellungskontingent:
Infolge einer Sonderregelung für das ALE Oberpfalz wegen der Verlagerung können die Mitarbeiter bereits ab dem 55. Lebensjahr die Altersteilzeit beantragen. Um die künftige Dienststelle in Tirschenreuth sinnvoll aufbauen zu können, bestehen Überlegungen, diese Abgänge zu ersetzen. Durch ein solches Sonderkontingent entstünden zusätzliche Personalkosten.
 - Dienstreisen:
Aufgrund der dezentralen Lage von Tirschenreuth ist dauerhaft mit längeren Reisezeiten zu den Einsatzorten und deshalb auch mit höheren Reisekosten zu rechnen (Schätzung bis zu 500.000 € in zehn Jahren). Bei etwa 8.000 Dienstreisen pro Jahr werden somit zusätzliche Fahrtzeiten von 2.600 Stunden zu Lasten der Arbeitszeit anfallen. In zehn Jahren entstehen somit Personalkosten von etwa 1,2 Mio €. Die Anzahl der Außendienste wird sich erhöhen.

In die Betrachtung ist auch die mögliche weitere Verwendung des bisherigen Dienstgebäudes in Regensburg einzubeziehen. Aufgrund der derzeitigen Marktlage (freie

Büroflächen in Regensburg³ derzeit etwa 70.000 m²) müssen hier weitere Risiken berücksichtigt werden.

30.3.2 Auswirkungen auf die Umwelt

Sollte die Verlagerung des ALE Oberpfalz umgesetzt werden, haben die Beschäftigten eine zusätzliche Strecke zum Dienstart von etwa 30.000 km täglich zurückzulegen.⁴ Dadurch entsteht eine Mehrbelastung an Treibhausgasen (CO₂) von etwa 5.000 kg pro Tag. Um diese Zunahme an CO₂ durch Investitionen aus dem „Klimaprogramm 2020“ der Staatsregierung infolge energetischer Sanierung staatlicher Gebäude an anderer Stelle auszugleichen, wären etwa 5 Mio. € erforderlich.⁵

30.3.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Die Verlagerung des ALE Oberpfalz von Regensburg nach Tirschenreuth habe derzeit folgenden Planungsstand erreicht: Die OBB habe die Realisierungsmöglichkeit eines Neubaus auf dem von der Stadt Tirschenreuth vorgeschlagenen ehemaligen Bahnhofsgrundstück geprüft und mitgeteilt, dass die Baumaßnahme auf diesem realisiert werden könne. Das Staatsministerium habe daraufhin dem Leiter des ALE Oberpfalz am 4. September 2008 den Auftrag erteilt, den Bauantrag mit den hierzu erforderlichen Unterlagen zu stellen.

Damit seien jedoch keine abschließenden Festlegungen insbesondere finanzieller Art getroffen.

Die vom ORH genannten Argumente und Feststellungen würden in die weiteren Überlegungen einfließen.

Wegen der politischen Bedeutung der Angelegenheit und der finanziellen Auswirkungen der Verlagerung werde sich der Ministerrat mit dem Thema erneut befassen.

³ Auswertung der Internetportale: www.regensburg-immobilien.de, www.deteimmobilien.de, www.immowelt.de, www.immobilienscout24.de (Stand: August 2008).

⁴ Die 30.000 km pro Tag werden lediglich in der ersten Zeit nach dem Umzug zurückgelegt. Danach wird sich die Anzahl der Beschäftigten aufgrund der Altersteilzeitregelung und der Versetzungen in den Ruhestand und damit auch die zurückzulegenden Fahrtstrecken sukzessive verringern.

⁵ Vergleichsberechnungen auf der Grundlage von Beispielen des Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

30.4 Schlussbemerkung des ORH

Die von der Verwaltung angestrebten Verbesserungen beim freiwilligen Land- und Nutzungstausch weisen in die richtige Richtung. Da wegen des Personalabbaus zunehmend Helfer beim Land- und Nutzungstausch eingesetzt werden müssen, sollte eine angemessene Eigenbeteiligung der Begünstigten an den Helferkosten erfolgen, da die Verfahren im Eigeninteresse liegen. In der Konsequenz sollte auch die kostenlose Tätigkeit der Verwaltung beim freiwilligen Land- und Nutzungstausch auf den Prüfstand gestellt werden.

Die geplante Verlagerung des ALE von Regensburg nach Tirschenreuth wird erheblich teurer als bisher angenommen. Dies sollte bei der endgültigen Entscheidung berücksichtigt werden. Vorher sollten keine kostenwirksamen Maßnahmen erfolgen.

31 Projektförderungen „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“

(Kap. 08 03 TG 54 und 65)

**Hackschnitzelheizungen können wirtschaftlich betrieben werden.
Die Förderung sollte deshalb eingestellt werden.**

31.1 Ausgangssituation

Mit dem Gesamtkonzept „Nachwachsende Rohstoffe in Bayern“ will die Staatsregierung einen Beitrag zum Klimaschutz, zur Ressourcenschonung und zur Stärkung der heimischen Wirtschaft leisten. Die Förderung ist generell auf eine Anreizfinanzierung ausgerichtet. Soweit Pilotvorhaben gefördert werden, sollen diese eine Initialwirkung entfalten. Langfristig sollen sich die nachwachsenden Rohstoffe am Markt behaupten und ihre Verwendung nicht auf Dauer subventioniert werden.

31.2 Förderprogramme

Insgesamt wurden für 187 Projektförderungen 23,8 Mio. € bewilligt (16,8 Mio. € Landesmittel und 7,0 Mio. € EU-Mittel). Die Förderung entfiel zu 93 % auf Hackschnitzelheizungen.

Die Förderprogramme wurden wie folgt in Anspruch genommen:

Förderprogramme

Tabelle

	Anzahl Förderfälle	Bewilligte Mittel (€)	
		EU-Mittel	Landesmittel
BioHeiz500 von 11/02 bis 12/03 ¹	55	0	1.416.700
BioKomm von 01/03 bis 12/03 ²	45	0	291.600
Einzelfallentscheidungen (bis 06/04) und BioSol (Festbetrag) (ab 07/04) ³	87	6.959.400	15.123.100

1 Förderung von kleinen Biomasseheizwerken zwischen 100 und 500 kW in Bayern.

2 Förderung von automatisch beschickten Biomasse-Feuerungsanlagen bis 500 kW in Bayern.

3 Demonstrationsvorhaben zur Nutzung von Biomasse als regenerativer Energieformträger.

31.3 Prüfungsfeststellungen

Der ORH hat die Förderung von Hackschnitzelheizungen geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

31.3.1 Allgemeines

Die Zuwendungen werden durch das Technologie- und Förderzentrum Straubing (TFZ) ausgereicht. Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte durch die Regierungen bzw. der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL). Bis 2006 wurde weder durch das TFZ noch durch die Regierungen bzw. die LfL geprüft, ob der Zuwendungsempfänger die vergaberechtlichen Vorschriften einhält.

31.3.2 Eigeninteresse/Finanzielle Leistungsfähigkeit

Bei der Bemessung der Zuwendung wurde bis Juni 2004 immer der Förderhöchstsatz von 30 % gewährt. Seitdem wird nach Pauschalen abgerechnet. Auf das Eigeninteresse und die Leistungskraft des Zuwendungsempfängers kam es jeweils nicht an.

Eine Evaluierung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat ergeben, dass Heizwerke mit mehr als 150 kW Kesselleistung zur Erreichung der Wirtschaftlichkeit keiner weiteren Förderung bedürfen.

31.3.3 Förderfähige Investitionen

Für die Förderungen von Biomasseheizungen werden auch EU-Mittel eingesetzt. Gegenüber einer konventionellen Heizung sollen nach den Vorgaben der EU-Kommission ausschließlich die Mehrkosten gefördert werden.

Tatsächlich wurden die gesamten Herstellungskosten der Biomasseheizwerke gefördert, so auch Anlagenteile wie Gas- und Ölbrenner. Ein Kostenvergleich zur Ermittlung der Mehrkosten gegenüber einer herkömmlichen Heizanlage wurde nicht durchgeführt.

31.3.4 Emissionsgrenzen

Bei der Förderung von kleinen Biomasseheizwerken (BioHeiz500) wurde ein Umweltbonus gewährt, sofern bei der Abnahmemessung durch den Kaminkehrer bestimmte Emissionsgrenzen eingehalten wurden. Durch den Umweltbonus verdoppelte sich die Förderung.

Die Emissionsmessungen der Kaminkehrer ergaben, dass kleinere Anlagen nicht in der Lage waren, die geforderten Emissionswerte einzuhalten. Deshalb ist der ORH der Auffassung, dass der einmalige Nachweis bei Inbetriebnahme der Anlage nicht ausreicht. Um den Umweltbonus zu rechtfertigen, muss die Anlage dauerhaft die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte sicherstellen.

Bei der Förderung von automatischen Biomasse-Feuerungsanlagen (BioKomm) mussten ebenfalls bestimmte Emissionsgrenzwerte und technische Anforderungen eingehalten werden. Diese waren durch eine Herstellererklärung oder durch ein Einzelgutachten zum Zeitpunkt der Bewilligung nachzuweisen. Nach Auffassung des ORH hätte auf die Einhaltung der Grenzwerte innerhalb der Zweckbindungsfrist von zwölf Jahren nicht verzichtet werden dürfen.

31.4 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hält die geförderten Biomasseheizwerke (Hackschnitzelheizungen) ganz überwiegend für Projekte, die individuelle Planungen und technische Lösungsansätze erfordern und Demonstrationscharakter haben. Von einer Breitenförderung könne deshalb nicht gesprochen werden.

Seit Juli 2004 erfolge die Förderung von Biomasseheizwerken mit Festbeträgen. Bezogen auf die Investitionssumme ergäben sich dadurch Fördersätze unterhalb von 30 %.

Gut ausgelegte Biomasseheizwerke befänden sich an der Schwelle zur Wirtschaftlichkeit. Die Investitionskosten lägen bei Biomasseheizwerken bis zu 100 % über den Investitionskosten einer Öl- oder Gasheizung. Aus diesem Grund und wegen des erhöhten Zeitaufwands für Bedienung und Wartung werde trotz einer mittelfristig gegebenen Wirtschaftlichkeit häufig auf Biomasseprojekte verzichtet. Eine verläss-

liche Anreizförderung werde deshalb gerade auch bei den zuletzt stark schwankenden Preisen für fossile Energieträger für sinnvoll gehalten.

Das Staatsministerium beabsichtige, die Förderung in Zukunft noch stärker am Einsatz umwelt- und klimaschonender Techniken und an innovativen Elementen zu orientieren.

Die Betreiber von Biomasseheizwerken seien überwiegend kommunale Körperschaften sowie gemeinnützige, kirchliche oder soziale Einrichtungen, die mit beispielhafter innovativer Technik bei der Energieversorgung eine Vorbildfunktion für andere potenzielle Investoren wahrnehmen. Die Berücksichtigung ihrer Finanzkraft bei der Förderung sei deshalb nicht zielführend.

Das Staatsministerium räumt ein, dass bei förderfähigen Investitionen nicht ausschließlich auf die durch den Einsatz von Biomasse entstehenden Mehrkosten abgestellt worden sei. Diese Vorgehensweise werde damit begründet, dass die biomassebedingten Mehrkosten den weit überwiegenden Teil der Investition darstellen würden.

Die Technik von Biomasseheizwerken sei grundsätzlich ausgereift. Dennoch bilde eine breite Palette unterschiedlicher Anlagen für unterschiedliche Nutzungszwecke die Basis für einen ständigen technischen Fortschritt.

31.5 Auffassung des ORH

Im Bereich der Biomasse wurden in den letzten 15 Jahren rd. 300 Hackschnitzelheizungen gefördert. Durch die hohe Anzahl an Fördermaßnahmen hat sich die Förderung von Demonstrationsvorhaben hin zu einer Breitenförderung entwickelt. Große Anlagen können zwischenzeitlich auch ohne Förderung wirtschaftlich betrieben werden. Die Förderung von Hackschnitzelheizungen sollte deshalb eingestellt werden. Auch die Evaluierung im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit kommt zu dem Ergebnis, dass Heizwerke mit mehr als 150 kW Kesselleistung zur Erreichung der Wirtschaftlichkeit unter den gegenwärtigen Randbedingungen keiner weiteren Förderung bedürfen.

Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen

32 Zuwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds

(Kap. 10 05 TG 54 bis 58 und 81)

Zahlreiche, vorwiegend mit EU-Mitteln geförderte Maßnahmen unterscheiden sich trotz vergleichbarer Konzeption bei den Kosten zum Teil bis zum Fünffachen. Es bestehen erhebliche förderrechtliche Vollzugsdefizite. Notwendig sind insbesondere klare Zuständigkeiten, eine deutlich kritischere Prüfung der Kosten und eine aussagefähige Erfolgskontrolle.

32.1 Der Europäische Sozialfonds

Mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) sollen die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte innerhalb der EU verbessert werden. Während der ESF zunächst durch die Europäische Kommission zentral verwaltet wurde, sind seit 1988 die Mitgliedstaaten für die Umsetzung zuständig. Für die Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission über mehrere Jahre laufende Programme vorzulegen.

Nach den genehmigten Programmen für die Jahre 2000 bis 2006 waren in Bayern Maßnahmen für die folgenden zwei Ziele und deren Schwerpunkte vorgesehen:

Ziel 2 - Wettbewerbsfähige Unternehmen - zukunftsfähige Arbeitsplätze

- Forschung, Technologie, Information, Kompetenzentwicklung
- Lebenswerte Stadtstrukturen und leistungsfähige ländliche Räume

Ziel 3 - Aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik

- Gesellschaft ohne Ausgrenzung
- Berufliche und allgemeine Bildung, lebenslanges Lernen
- Anpassungsfähigkeit und Unternehmergeist
- Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern
- Lokales Kapital für soziale Zwecke

Für diese Zwecke standen im Einzelplan 10 in den Jahren 2000 bis 2006 EU-Mittel von 291 Mio. € zur Verfügung.^{1,2} Mit diesen Mitteln von jährlich über 40 Mio. € wurden die zu fördernden Maßnahmen mit Höchstsätzen von 45 bis 50 % finanziert. Die weiteren Finanzierungsbausteine (Kofinanzierung) waren andere öffentliche Mittel (z. B. Arbeitslosengeld II), private Mittel (z. B. Beiträge der Arbeitgeber) und die Eigenbeteiligung der Maßnahmeträger.

32.2 Feststellungen der Rechnungsprüfung

Der ORH hat 2007 zusammen mit drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Förderung von aus dem ESF finanzierten Maßnahmen für die Jahre 2000 bis 2006 beim Staatsministerium und dem ihm nachgeordneten Zentrum Bayern Familie und Soziales (ZBFS) geprüft. Außerdem wurden Erhebungen bei den Berufsbildungseinrichtungen als den wesentlichen Zuwendungsempfängern vorgenommen. Insgesamt wurden 69 Maßnahmen geprüft. Die untersuchten Fördermaßnahmen betreffen vor allem die Jahre 2003 bis 2005, weil von geprüften Verwendungsnachweisen ausgegangen wurde. Es ergaben sich wesentliche Feststellungen zum Förderverfahren, zu den Maßnahmekosten und zur Erfolgskontrolle.

32.2.1 Förderverfahren

Die Förderanträge werden beim Staatsministerium eingereicht. Dort wird die grundsätzliche Förderfähigkeit festgestellt. Bei dieser Vorprüfung beschränkt sich das Staatsministerium in der Regel darauf, ob das Vorhaben den jeweiligen Schwerpunkten bzw. Politikbereichen der ESF-Vorgaben entspricht und die finanziellen Voraussetzungen im Großen und Ganzen gegeben sind. Die Einzelheiten der Umsetzung der Maßnahmen spielen dabei kaum eine Rolle, sofern sie überhaupt schon näher bekannt sind. Nach dieser Vorprüfung wird entweder vom Staatsministerium oder vom ZBFS der vorzeitige Maßnahmebeginn genehmigt. Auf dieser Grundlage setzen die Projektträger anschließend ihr Vorhaben um. Das weitere Förderverfahren wird vom ZBFS abgewickelt, das auch den endgültigen Förderbescheid erlässt.

Nach Auffassung des ORH führt insbesondere die Doppelzuständigkeit im Förderverfahren dazu, dass die Projektrealisierung und die einzelnen Kostenpositionen nicht kritisch genug untersucht werden. Das ZBFS kann die notwendige haushaltsrechtliche Prüfung (insbesondere Notwendigkeit und Angemessenheit der Förderung,

¹ In geringerem Umfang standen dem Staatsministerium weitere EU-Mittel aus dem Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Gemeinschaftsinitiative INTERREG zur Verfügung.

² Zum Vergleich: Die EU-Mittel für 2007 bis 2013 betragen rd. 241 Mio. €.

Umfang der förderfähigen Ausgaben, Sicherung der Gesamtfinanzierung) nicht mehr steuernd durchführen, weil die Projekte wegen der Zustimmung zum vorzeitigen Maßnahmebeginn in den meisten Fällen bereits laufen, im Einzelfall auch schon abgeschlossen sind. Der ORH hält es daher für erforderlich, das gesamte Förderverfahren auf das ZBFS zu übertragen.³

32.2.2 Mängel im Fördervollzug

Zahlreiche Förderfälle wurden nicht zeitnah bearbeitet; dies gilt für den Erlass der Bewilligungsbescheide und vor allem für die Prüfung der Verwendungsnachweise. Letzteres geschieht lange Zeit nach Abschluss der Projekte.

Die Gemeinkosten, die nicht in vollem Umfang der geförderten Maßnahme zuzurechnen sind, müssen vom Zuwendungsempfänger durch geeignete Berechnungsmethoden aufgeteilt und nachgewiesen werden. Pauschalierungen, kalkulatorische Ermittlungen oder zugrunde gelegte Gutachten waren rechnerisch bzw. sachlich nicht immer nachvollziehbar. So rechnete ein großer Maßnahmeträger seine „nicht pädagogischen“ Kosten nicht nach den tatsächlichen Ausgaben ab, sondern verwies auf ein externes Gutachten. Die dort angeführten Sätze waren auch auf Nachfrage nicht belegbar. Das Gutachten ist daher als Grundlage für die Abrechnung nicht geeignet.

Obwohl in den Förderbescheiden die Auflage enthalten ist, für die geförderte Maßnahme einzeln Buch sowie Klassenbücher zu führen, kommen zahlreiche Träger diesen Verpflichtungen nicht bzw. nicht ordnungsgemäß nach. Die Klassenbücher waren in einigen Fällen fehlerhaft bzw. überhaupt nicht vorhanden. Daher waren die geltend gemachten Kosten für das geförderte Projekt schwer oder überhaupt nicht zuzuordnen.

Projekträger bezahlen ihr eingesetztes Personal häufig nicht nach den Tarifvorschriften für den öffentlichen Dienst. Sofern das Personal höher als vergleichbare staatliche Dienstkräfte bezahlt wird, ist eine Förderung dieser Besserstellung unzulässig.

Ungeachtet dieser Mängel bei der Abrechnung zahlte die Verwaltung die Fördermittel vollständig aus.

³ Vgl. auch TNr. 3.2.4 der Organisationsrichtlinien der Staatsregierung vom 6. November 2001, wonach die Staatsministerien von Vollzugsaufgaben zu entlasten sind.

32.2.3 Maßnahmenkosten

Der ORH hat bei einer erheblichen Anzahl von geförderten Projekten Kostenunterschiede in einer Größenordnung festgestellt, die nicht auf örtliche Gegebenheiten zurückgeführt werden können. So betragen bei 21 Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche die Gesamtkosten je Unterrichtseinheit (UE) zwischen 62 und 144 €. Noch unterschiedlicher waren die Kosten des Bildungspersonals. Diese lagen zwischen 28 und 94 € je UE.

Ähnliches zeigte sich bei 46 Maßnahmen für langzeitarbeitslose Alleinerziehende. Hier ergaben sich Gesamtkosten von 53 bis 147 € je UE. Die Kosten des Bildungspersonals reichten von 19 bis 92 € je UE und unterschieden sich damit fast bis zum Fünffachen.

Ferner wurde festgestellt, dass Maßnahmen des gleichen Inhalts und desselben Trägers zum Teil erhebliche Abweichungen bei der Maßnahmedauer aufweisen. So dauerten 31 Maßnahmen „Go 4 Jobs“ eines Trägers zwischen 287 und 395 Kalendertage. Hiermit vergleichbar waren 29 Maßnahmen eines anderen Trägers mit dem Inhalt „Integration durch Arbeit“. Die Zeitdauer lag hier zwischen 209 und 347 Kalendertage.

Die Maßnahmenkosten werden nicht ausreichend hinterfragt. Bei weitgehend ähnlichen Projekten sollten Inhalt, Dauer und Aufwand auf ein annähernd einheitliches und angemessenes Niveau gebracht werden. Auch sollten Maßnahmen nicht länger als erforderlich dauern. Die Teilnehmer sollten nicht unnötig lange in einer Maßnahme gebunden sein, sondern in kürzester Zeit (wieder) dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Der ORH empfiehlt - wie bereits bei der Prüfung im Jahr 2000 - erneut, geeignete Maßnahmen dem Wettbewerb zu unterwerfen, d. h. durch Ausschreibungen zu vergeben, wie dies auch die Arbeitsverwaltung und andere Länder praktizieren. Geeignet dafür sind vor allem Maßnahmen, die in größerer Anzahl mit weitgehend gleichem Inhalt durchgeführt werden. Die Kostenvergleiche zeigen, dass erhebliche Fördermittel eingespart werden können. Diese könnten gegebenenfalls für andere förderwürdige Zwecke verwendet werden.

32.2.4 Erfolgskontrolle

Die Evaluierung der EU bezieht sich vor allem darauf, dass die vorhandenen Mittel zeitgerecht und vollständig an Zuwendungsempfänger ausgereicht wurden. Diese Evaluierung ist kein Ersatz für eine eigenständige Erfolgskontrolle. Der ORH hat festgestellt, dass eine Kontrolle, ob der Einsatz der Mittel wirksam und wirtschaftlich war und ob die Maßnahme ihr Ziel erreicht hat, nicht erfolgt ist und auf der Basis der vorhandenen Daten auch nicht erfolgen kann. Denn die Sachberichte der Zuwendungsempfänger sind häufig wenig aussagekräftig. Angaben über die Zahl von Teilnehmern, die in Arbeit oder in Ausbildung vermittelt wurden, fehlen teilweise, ebenso wie nähere Angaben über Art, Umfang und Dauer der Beschäftigungsverhältnisse. Daher ist eine Bewertung, wie viele Teilnehmer tatsächlich auf Dauer in den Arbeitsprozess integriert wurden, nicht möglich.

Angesichts jährlicher Mittel von 40 Mio. € hält der ORH eine Erfolgskontrolle⁴ für unerlässlich. Dies erfordert allerdings klare Zieldefinitionen und die Sammlung notwendiger Daten einschließlich einer nachträglichen Teilnehmerbefragung.

32.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium weist darauf hin, dass bereits wesentliche Änderungen im Bewilligungsverfahren und in den Verwaltungsabläufen umgesetzt wurden. Es wird ferner prüfen, welche Förderbereiche sich für eine Ausschreibung eignen. Durch die geplante Pauschalierung der Gemeinkosten soll außerdem eine Vereinfachung erreicht werden. Darüber hinaus würden weitere Lösungsvorschläge für eine wirksamere Kostenkontrolle erarbeitet.

Das Staatsministerium hält einen Vergleich der Maßnahmekosten nach dem Stand der Bewilligung für problematisch und würde als Vergleichsmaßstab die abgerechneten Projektträgerkosten vorziehen.

32.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hatte bereits im Jahr 2000 Maßnahmen des Förderzeitraums 1994 bis 1999 geprüft. Die Situation hat sich nicht wesentlich verbessert. Auch diese Prüfung hat erneut Vollzugsdefizite aufgezeigt.

⁴ Vgl. auch ORH-Bericht 2006 TNr. 15.

Die Gegenüberstellung der Daten - die der Bewilligung zugrunde liegen - verdeutlicht, dass zum Zeitpunkt der Genehmigung keine ausreichend kritische Betrachtung der Maßnahmekosten stattgefunden hat. Die verglichenen Maßnahmen waren in ihren Bildungszielen weitgehend inhaltsgleich. Ein Vergleich ist daher aussagekräftig. Notwendig erscheint auch eine klare und nachvollziehbare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Staatsministerium und den nachgeordneten Behörden. Die aufgezeigten Vollzugsdefizite sind zu beheben. Es sind dabei auch die notwendigen förderrechtlichen Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern zu ziehen (z. B. Rückforderung). Um die öffentlichen Mittel wirksam und wirtschaftlich einzusetzen, ist eine Erfolgskontrolle unverzichtbar.

Der ORH begrüßt im Übrigen die eingeleiteten Schritte. Die vorgesehenen weiteren Verbesserungen sollten zügig umgesetzt werden.

33 Sanierung einer Heizzentrale

(Kap. 13 10 TG 71)

Bei der staatlich geförderten Sanierung einer Heizzentrale in einem Bezirksklinikum wurde die Heizkesselanlage erheblich überdimensioniert, die Leistung des Blockheizkraftwerks zu groß ausgelegt und die Förderquote falsch ermittelt. Die Prüfung führte zu einer Rückforderung von 1,8 Mio. €.

33.1 Ausgangslage

Nach dem Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze in Verbindung mit dem Bayerischen Krankenhausgesetz werden Krankenhäuser durch die Übernahme von Investitionskosten staatlich gefördert. Ein Bezirksklinikum hat seine Heizzentrale saniert und ein neues Blockheizkraftwerk errichtet und erhielt hierfür 5,8 Mio. €. Die Maßnahme wurde durch ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt geprüft.

33.2 Feststellungen

33.2.1 Überdimensionierung der Heizkesselanlage

Die installierte Wärmeleistung der geförderten Heizkesselanlage beträgt 9.272 kW (Dampfkessel und Warmwasserkessel, ohne Blockheizkraftwerk).

Der Leistungsbedarf der Heizkesselanlage war im Bewilligungsverfahren nicht nachvollziehbar berechnet und geprüft worden. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt hat anhand des Energieverbrauchs des Bezirksklinikums in den Jahren 2003 bis 2006 den Bedarf überschlägig ermittelt. Es hat dabei den realistischen Leistungsbedarf der unterschiedlichen Verbraucher sowie die erforderliche Ausfallsicherheit berücksichtigt. Danach wäre es ausreichend gewesen, eine Anlage mit einer Wärmeleistung von 4.200 kW zu errichten. Dadurch hätten Kosten von 1 Mio. € vermieden werden können.

33.2.2 Blockheizkraftwerk

Um Energie einzusparen, wurde mit der Heizungssanierung ein Blockheizkraftwerk errichtet. Dieses wurde mit 400.000 € gefördert. Es wurde nach zweijährigem Betrieb nur noch sporadisch genutzt (ca. 500 Stunden pro Jahr) und ist seit einigen Jahren wegen eines Motorschadens völlig außer Betrieb. Weil ein wirtschaftlicher Betrieb nicht möglich ist, wird das Blockheizkraftwerk nicht mehr genutzt. Es ist für das Bezirksklinikum zu groß ausgelegt und regeltechnisch ungünstig in den Betrieb der Heizzentrale eingebunden. Die beabsichtigte Energieeinsparung wurde nicht erreicht. Ein weiterer wichtiger Grund für die Förderung waren die erwarteten Emissionsminderungen. Auch dieses Förderziel blieb unerreicht.

33.2.3 Ermittlung der Förderquote

Die sanierte Technikzentrale versorgt auch Einrichtungen, die nicht der akutstationären Krankenversorgung zuzuordnen sind. Der darauf entfallende Nutzungsanteil ist nach den Richtlinien von der Förderung auszunehmen. Die Prüfung hat ergeben, dass aufgrund der tatsächlichen Nutzung sowie der wirklichen Anschlussleistungen die Förderquote von 92 auf 86 % zu reduzieren war. Deshalb sind 400.000 € zurückzufordern.

33.3 Stellungnahme der Verwaltung

Auch nach Auffassung des Staatsministeriums müssen Heizungsanlagen und Blockheizkraftwerke richtig dimensioniert sein, um unnötige Investitionskosten zu vermeiden und einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen. Gerade der Krankenhausbau unterliege weitreichenden und raschen Entwicklungen sowie laufend veränderten Rahmenbedingungen, die im Zeitpunkt der Planung nicht vorhersehbar seien, aber Heizungs- und Energieversorgungsanlagen erheblich beeinflussen könnten.

Im vorliegenden Fall sei sorgfältig geplant worden. Wegen des völlig unterschiedlichen Aufbaus von Alt- und Neuanlage sei die Dimensionierung der neuen Heizungsanlage aber erschwert gewesen. Auch hätten zahlreiche Veränderungen gegenüber der Planung (Stilllegung von Einrichtungen und Sanierungsmaßnahmen) zu einem veränderten Bedarf geführt.

Bei der Förderung des Blockheizkraftwerks seien auch umwelttechnische Gesichtspunkte maßgebend gewesen. Die Stilllegung dieser Anlage sei ohne Zustimmung der Regierung erfolgt und stelle deshalb eine zweckwidrige Verwendung eines geförderten Anlageguts dar.

Die zuständige Regierung habe infolge der Prüfung einen Rückforderungsbescheid von insgesamt 1,8 Mio. € erlassen. Der Krankenhausträger habe daraufhin angekündigt, Rechtsmittel einzulegen. Das Verfahren sei noch nicht abgeschlossen.

33.4 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH ist der Auffassung, dass beim Zusammenwirken von Nutzer, Ingenieurbüro und Bewilligungsbehörde erhebliche Defizite aufgetreten sind. Die Planung der Anlagen hätte auch im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit optimiert werden müssen.

Generell ist anzumerken:

- Heizungsanlagen müssen richtig dimensioniert sein, um unnötige Investitionskosten zu vermeiden und einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen. Überdimensionierungen zwischen 30 und 60 % - hier mehr als 100 % - sind immer wieder festzustellen. Sie sind häufig Folge ungenauer Bedarfsangaben der Nutzer, nicht optimierter Berechnungsverfahren und unnötig hoher Sicherheitsaufschläge der planenden Ingenieurbüros.
- Um Blockheizkraftwerke richtig auszulegen, sind nicht die Winter-, sondern die Sommermonate von entscheidender Bedeutung, weil die durch den Betrieb der Anlage entstehende Wärmemenge im Sommer vielfach nicht genutzt werden kann. Die maßgebende Mindestwärmelast ist über eine Energieverbrauchscharakteristik zu ermitteln, welche den Stundenverbrauch ganztägig (24-Stunden-Messung) aufzeigt. Wärmespeicher sind zu berücksichtigen.
- Können Blockheizkraftwerke nicht wirtschaftlich betrieben werden (derzeit mit Laufzeiten von mindestens 5.000 Stunden im Jahr), sollten die Investitionskosten von der Förderung ausgeschlossen werden.

Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

34 Institute für Pathologie, Immunologie, Virologie sowie Mikrobiologie und Hygiene an den bayerischen Universitäten

(Kap. 15 07, 15 12, 15 17, 15 19, 15 21)

Der ORH sieht im Bereich der Leistungen der klinisch-theoretischen Institute ein erhebliches Einsparpotenzial. Die Institute sollten in die Universitätsklinika integriert und die bisherigen Nebentätigkeiten zur Dienstaufgabe erklärt werden.

34.1 Vorbemerkung

Der ORH hat die Institute für Pathologie, Immunologie, Virologie sowie Mikrobiologie und Hygiene querschnittsmäßig untersucht. Sie stellen für die Universitätsklinika mit jährlich 26 Mio. € einen erheblichen Kostenfaktor dar. Als Basisjahr wurde 2006 gewählt, da bis dahin noch alle Einrichtungen der Medizinischen Fakultät und somit der Universität zugeordnet waren. Zum 1. Januar 2007 wurden die Institute am Standort Erlangen organisationsrechtlich ins Universitätsklinikum integriert.

34.2 Verrechnung der Laborleistungen mit dem Universitätsklinikum

Die Hochschulklinika lassen grundsätzlich alle für die Krankenversorgung erforderlichen Untersuchungsleistungen von ihren klinisch-theoretischen Instituten durchführen. Entscheidend für die Wirtschaftlichkeit der Universitätsklinika ist das Preis-/Leistungsverhältnis. Die Untersuchung des ORH hat Folgendes ergeben:

Optimierungspotenzial 2006

Tabelle 1

	LMU		Würzburg		TUM		Erlangen		Regensburg	
	Tsd. €	%	Tsd. €	%	Tsd. €	%	Tsd. €	%	Tsd. €	%
Krankenhauserlöse ¹	479.885		234.791		195.952		257.778		158.496	
Aufwendungen für bezogene Leistungen von den Instituten										
Pathologie/Neuropathologie	2.268	0,47	1.369	0,58	761	0,39	975	0,38	1.152	0,73
Mikrobiologie und Hygiene	4.350	0,91	1.994	0,85	2.352	1,20	1.783	0,69	2.712	1,71
Virologie	2.905	0,61	1.698	0,72	375	0,19	1.299	0,50		
Immunologie	6	0,00	238	0,10						
insgesamt	9.529	1,99	5.299	2,26	3.488	1,78	4.057	1,57	3.864	2,44
Optimierungspotenzial	2.011		1.618		412		-		1.378	

1 Aus stationären und ambulanten Krankenhausleistungen sowie Abführungen für Privatliquidationen und Erlöskorrekturen für sog. Überlieger.

Ausgehend von der besten Preis-/Leistungsrelation beim Klinikum Erlangen würde sich für die Hochschulkrankenhäuser rechnerisch ein Optimierungspotenzial von mindestens 5,4 Mio. € ergeben.

Im Klinikum Erlangen werden seit Ende 2004 die Laborleistungen den Einzelkliniken durch eine Leistungsverrechnung weiterbelastet. Dies ist bei anderen Kliniken nicht der Fall. Diese haben sich damit beholfen, dass sie bei den standardisierten Verrechnungspreisen nach DKG-NT¹ Budgetdeckelungen vorgenommen oder individuelle Verrechnungspreise vereinbart haben. In diesen Fällen stellen die Laborleistungen für die Einzelkliniken keinen echten Kostenfaktor dar. Den Klinikärzten fehlt ein Anreiz zu wirtschaftlicherem Verhalten bei den Leistungsanforderungen. Nach Ansicht des ORH sollten alle Universitätsklinika dem Beispiel Erlangens folgen. Eine Leistungsverrechnung würde das Kostenbewusstsein fördern. Soweit eine Budgetdeckelung vereinbart ist, muss auch die Leistungsmenge festgelegt werden, um das Anforderungsverhalten der Klinikärzte zu optimieren.

34.3 Dienstaufgabe und Nebentätigkeit

34.3.1 Erlöse aus Nebentätigkeit

Die fachbezogene Durchführung von Untersuchungen und Beurteilung von Proben der Kassen- und Regelpatienten des jeweiligen Universitätsklinikums zählt zu den Dienstaufgaben der Institute. Alle Leistungen der Krankenversorgung außerhalb dieser Dienstaufgabe gehören zur Nebentätigkeit. Dabei handelt es sich vor allem um

¹ Tarif der Deutschen Krankenhausgesellschaft.

Untersuchungen und Beurteilungen von Proben der Privatpatienten sowie der Kas- sen- und Regelpatienten externer Einrichtungen. Nicht immer ist der Umfang der Dienstaufgabe zwischen Universität und Institutsleiter explizit geregelt.

Die Einnahmen der Institutsleiter aus der Nebentätigkeit betragen in 2006 insgesamt 15,8 Mio. €. Teilweise reichen sie fast an die Höhe der Einnahmen des Instituts aus der Dienstaufgabe heran oder übertreffen sie sogar deutlich.

Verhältnis der Erlöse aus Nebentätigkeit zu den Einnahmen des Instituts aus der Dienstaufgabe (%)

Tabelle 2

	LMU	Würzburg	TUM	Erlangen	Regensburg
Pathologie	86	150	203	104	107
Neuropathologie	72	siehe Pathologie		88	
Mikrobiologie und Hygiene	34	43	24	18	91
Virologie	siehe Mikrobiologie	22	42	52	

34.3.2 Nutzungsentgelte

Für die Vergütungen aus der Nebentätigkeit führen die liquidationsberechtigten Institutsvorstände Nutzungsentgelte an die jeweilige Universität ab. Diese werden entweder pauschal nach Abführungssätzen oder nach den tatsächlich angefallenen Kosten errechnet. Die vom ORH 1998 geforderte Spitzberechnung² bezüglich Einrichtung, Personal und Material erfolgte nur an einem Institut (Mikrobiologie TUM), da dies eine komplette Leistungserfassung voraussetzt. In einigen Fällen der teilweisen Spitzberechnung lagen Wertermittlungen aus weit zurückliegenden Jahren zugrunde oder die Abführungssätze beruhten auf nicht nachprüfbaren Angaben. Zum Teil waren die Sätze bereits bei den Berufungsverhandlungen fest vereinbart.

Die Universitätsverwaltungen legen die Hochschullehrernebentätigkeitsverordnung teilweise unterschiedlich aus und lassen Ausgaben zum Abzug zu, die von dieser Verordnung nicht gedeckt sind. Außerdem wurden privat gezahlte Sachkosten und Zahlungen zugunsten des eigenen Instituts berücksichtigt. Ferner wurden u. a. Kosten für Betriebsausflug, Weihnachtsfeier, Zuwendungen an das Personal, Anschaffung von Handy und Auto sowie diverse Labormaterialkosten abgezogen.

² ORH-Bericht 1998 TNr. 22.2.4.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Feststellungen ergeben sich folgende tatsächliche Abführungssätze:

Abführungssätze (%)

Tabelle 3

	LMU	Würzburg	TUM	Erlangen	Regensburg
Pathologie	30,0	53,5	29,1	33,0	36,8
Neuropathologie	24,0	32,3	bei Pathologie enthalten	25,9	bei Pathologie enthalten
Mikrobiologie und Hygiene	36,8	24,0	40,0	41,1	55,0
Virologie	35,8	38,8	39,0	36,3	bei Mikrobiologie und Hygiene enthalten

Eine einheitliche Handhabung ist nicht erkennbar. Die Abführungssätze weichen erheblich voneinander ab.

34.3.3 Künftige Regelung

In den nächsten Jahren scheidet rund die Hälfte der Institutsleiter aus. Bei den neuen Verträgen ist nach Ansicht des ORH dringend darauf zu achten, dass sämtliche mit der Leitung einer klinischen Einrichtung verbundenen Tätigkeiten einschließlich der Behandlung von Privatpatienten als Dienstaufgabe definiert werden. Die Liquidation erfolgt damit direkt durch die Universität bzw. das Universitätsklinikum. Die vorgenannten Abrechnungsprobleme würden dann nicht mehr auftreten.

Entsprechend dem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 19. November 1999 sollte mit den Institutsvorständen eine leistungsgerechte Vergütung mit fixen und variablen Bestandteilen vereinbart werden. Auch für die noch im Amt befindlichen Professoren sollten entsprechende Vereinbarungen angestrebt werden (vgl. Schreiben des Staatsministeriums vom 7. Januar 2002).

34.4 Integration der Institute in die Universitätsklinika

Die Hochschulen haben aufgrund der Kameralistik Probleme, den Instituten Basiszahlen für die Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen zu liefern. Daher führen einige Institute eine Art „Schattenbuchhaltung“. Dieses Buchführungssystem bindet in der klinisch-theoretischen Einrichtung zusätzliches Personal.

Der ORH hatte bereits 1998 eine Integration der Institute in die Universitätskrankenhäuser gefordert.³ Dies entspricht auch der Praxis in allen anderen Ländern.

Zwischenzeitlich setzten die Universität und das Klinikum Erlangen diese Empfehlung des ORH um. Voraussetzung war die im Universitätskrankenhaus eingeführte leistungsorientierte Erlösbudgetierung, die nicht nur die Leistung in der Krankenversorgung honoriert, sondern auch Resultate in Forschung und Lehre. Im Rahmen der Neuordnung wurde u. a. der Einkauf zentralisiert sowie die kaufmännische Buchführung in den Instituten eingeführt. Hierdurch konnten die Materialkosten gesenkt und eine eigenständige Kosten- und Leistungsrechnung umgesetzt werden.

Eine Integration hätte weiterhin zur Folge, dass jede Anforderung einer Laborleistung im Rahmen der Leistungsverrechnung der anfordernden Fachabteilung belastet wird. Das Anforderungsverhalten würde diszipliniert werden. Unwirtschaftliches Verhalten ginge zulasten des Verursachers. Die vorgefundenen Doppelstrukturen - parallele Kleinstlabore - würden beseitigt.

Die vom ORH bereits vor zehn Jahren empfohlene Integration der klinisch-theoretischen Institute sollte endgültig vollzogen werden. Der damals gegen den Beschluss des Landtags⁴ vorgebrachte Einwand, die Verselbstständigung und strukturelle Neuordnung der Klinika abzuwarten, ist seit 2006 entfallen.

34.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Bei der Definition der Dienstaufgabe stimmen sowohl die Universitäten als auch das Staatsministerium mit dem ORH überein. Jedoch weisen sie darauf hin, dass bei den im Amt befindlichen Professoren eine Änderung der Dienstverträge nur auf freiwilliger Basis erfolgen könne. Wegen der Beanstandungen des ORH hinsichtlich der Abzüge bei der Berechnung der Nutzungsentgelte hat das Staatsministerium veranlasst, dass diese Entscheidungen nicht mehr vom betroffenen Lehrstuhlinhaber, sondern nur noch von einem kompetenten Dritten (Kanzler, Dekan o. ä.) getroffen werden dürfen.

Zum Verhältnis von Dienstaufgabe und Nebentätigkeit verweist das Staatsministerium auf die unterschiedlichen Erlöse bei der Abrechnung von Kassen- und Privatpatienten und der sich dadurch ergebenden Einnahmendifferenz.

³ ORH-Bericht 1998 TNr. 22.2.3.

⁴ Landtagsbeschluss vom 11. Februar 1999 (LT-Drucksache 14/390 Nr. 2 e).

Hinsichtlich der Integration erkennt das Staatsministerium an, dass es durchaus Gründe für eine solche gebe. Die Mehrzahl der Universitäten lehne aber eine Integration ab, da sie Nachteile vor allem für Forschungsk Kooperationen und in finanzieller Hinsicht sähen. Es sei daher im Hinblick auf die große Bedeutung der Autonomie der Universitäten nicht beabsichtigt, die Institute gegen ihren Willen in das Klinikum zu integrieren.

34.6 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH hält weiterhin am Ziel der Integration fest. Die damit einhergehende Kosten- und Leistungstransparenz ist Grundlage für eine wirtschaftlichere Betriebsführung der Institute. Weder die Autonomie noch die mangelnde Bereitschaft der Universitäten entbinden das Staatsministerium davon, hier steuernd tätig zu werden.

35 Auslastung der Operationssäle der Universitätsklinik

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

Die Operationssäle der fünf Universitätsklinik werden überwiegend nicht optimal ausgelastet. Von 171 Operationssälen sind 30 überzählig. Zwei voll ausgestattete septische Operationssäle in dem 2004 neu errichteten Operationszentrum Würzburg werden bislang nicht genutzt. Werden künftig Operationszentren errichtet, sind strengere Maßstäbe an die bedarfsgerechte Planung anzulegen, um unnötige Investitions- und Betriebskosten zu vermeiden.

35.1 Vorbemerkung

Zum 1. Januar 2009 wird das Vergütungssystem (DRGs⁵) voll wirksam werden. Damit kommt einem optimal ausgelasteten Operations-(OP-)Bereich große Bedeutung für den wirtschaftlichen Betrieb eines Krankenhauses zu. Mit Investitionskosten von 3 Mio. € und jährlichen Betriebskosten (einschließlich Personal) von bis zu 1 Mio. € pro OP-Saal zählt dieser Bereich auch bei den Hochschulklinika zu den teuersten Ressourcen.

Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung zusammen mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Auslastung der 171 OP-Säle aller „schnei-

⁵ Diagnosis Related Groups.

denden Fächer“ bei den fünf Universitätsklinika für das Jahr 2007 untersucht. OP-Räume in den Ambulanzen blieben dabei ausgespart.

Allgemein anerkannter Maßstab, um den Auslastungsgrad eines OP-Saals zu bestimmen, ist die Schnitt-Naht-Zeit. Die innerhalb der täglichen Regelarbeitszeit möglichen Schnitt-Naht-Minuten (Sollwert) je OP-Saal wurden vom ORH anhand eines Tagesablaufprofils im OP-Betrieb (Dienstbeginn, Vorbereitungszeit und Abfolge von Schnitt-Naht- und Wechselzeiten) ermittelt. Fächer mit kürzeren OP-Zeiten (z. B. Augenheilkunde) erzielen wegen der häufigeren Wechsel einen niedrigeren Sollwert als Fächer mit langen OP-Zeiten (z. B. Herzchirurgie). Der ORH hat keinen Normwert zugrunde gelegt, sondern für jede Fachrichtung die durchschnittlichen Zeiten für Vorlauf, Operation (Schnitt-Naht) und Wechsel ermittelt. Dadurch kann dem unterschiedlichen Leistungsspektrum und strukturellen Bedingungen, wie vorhandenen Einleitungsräumen, Rechnung getragen werden.

35.2 Auslastung der OP-Säle

Vergleicht man anhand der Schnitt-Naht-Zeiten die vorgehaltenen mit den tatsächlich in Anspruch genommenen OP-Kapazitäten, ergeben sich folgende Auslastungen:

Auslastung nach Schnitt-Naht-Zeiten (%)

Tabelle 4

Fach	LMU Großhadern	LMU Innenstadt	TUM rechts der Isar	Würz- burg	Erlan- gen	Regens- burg
Augen Chirurgie	64	70	67	79	77	63
Haut		67	88	72	82	100
Frauen	67	57	57	57	64	59
Herzchirurgie	104		52	49	74	
HNO	79			88	87	88
Kinder		55	62	65	88	99
MKG ¹		46		91	87	
Neurochirurgie	69		90	80	67	91
Orthopädie	83		101	77	64	80
Urologie	69		78	73	76	
			83			

1 Mund-Kiefer-Gesichtschirurgie.

Für die Berechnung der Auslastung wurde die in der Kernzeit von 8:00 bis 16:00 Uhr erbrachte Jahresleistung (ohne Samstage, Sonn- und Feiertage) an Schnitt-Naht-

Minuten herangezogen. Zeiten nach 16:00 Uhr wurden bis zur Beendigung der jeweiligen Operation berücksichtigt.

35.3 Überhang an OP-Sälen

Hierzu werden Säle einzelner Fachrichtungen, die dezentral organisiert sind, nur als Ganzes gerechnet. Anders verhält es sich bei den Sälen eines zentralen OP-Bereichs, da diese interdisziplinär genutzt werden können und sollen. Diese werden auch zu Anteilen bei den Überkapazitäten erfasst.

Für die einzelnen Fachdisziplinen ergeben sich damit folgende nicht genutzte räumliche OP-Ressourcen:

Überhang an OP-Sälen

Tabelle 5

Fach	LMU Großhadern	LMU Innenstadt	TUM rechts der Isar	Würz- burg	Erlan- gen	Regens- burg	ins- gesamt
Zentral-OP							
Chirurgie	3,2	2,3	1,0	1,9	1,3	0,0	
Frauen	1,0						
Herzchirurgie				0,4	0,3	0,4	
HNO	0,8						
Kinder				0,1	0,1		
Neurochirurgie	1,2					0,5	
Orthopädie	0,5						
Urologie	1,6			0,8	0,3		
Zwischensumme	8,3	2,3	1,0	3,2	2,0	0,9	
Überhang	8,0	2,0	1,0	3,0	2,0	0,0	16
Dezentral							
Augen		1,0	1,0			1,0	
Frauen		1,0	1,0	1,0			
Haut				1,0			
HNO			1,0	1,0			
Kinder		1,0					
MKG		1,0					
Neurochirurgie					1,0		
Orthopädie							
Überhang (Säle)	8,0	6,0	4,0	6,0	3,0	1,0	28
Septische Säle				2,0			2
insgesamt	8,0	6,0	4,0	8,0	3,0	1,0	30

Somit sind von 171 OP-Sälen 30 zu viel. Die Universitätsklinik München (Großhadern) und Würzburg weisen mit jeweils acht OP-Sälen den höchsten, Regensburg mit nur einem Saal den geringsten Überhang aus.

Beim Standort Großhadern ist zu berücksichtigen, dass dort langfristig gesehen die operativen Fächer der Innenstadtkliniken zu integrieren sind. Andererseits ist im März 2007 in der Chirurgischen Klinik Nußbaumstraße der bestehende OP-Trakt mit fünf Sälen nach grundlegender Sanierung (Kosten: 12 Mio. €) wieder in Betrieb genommen worden.

Hinzuweisen ist auch auf die Auslastung bei der Frauenheilkunde, die in München von den beiden Universitätsklinik an drei Standorten vertreten ist. Die Kliniken Maistraße (LMU) und rechts der Isar (TUM) liegen bei der Auslastung jeweils unter 60 %. Dieses Ergebnis unterstreicht nach Ansicht des ORH die Vorschläge von Expertenkommissionen zur Neuordnung der Hochschulmedizin in München,⁶ wonach die Frauenheilkunde auf zwei Standorte konzentriert werden sollte.

Beim Universitätsklinikum Würzburg wurde im März 2004 das neu errichtete Zentrum für Operative Medizin mit 16 Sälen in Betrieb genommen. Davon sind zwei vollständig ausgestattete septische Säle bislang weder für Operationen noch anderweitig genutzt worden. Aus der Sicht der Krankenhaushygiene und Infektionsprävention wäre die Errichtung septischer OP-Säle nicht mehr notwendig gewesen.

35.4 Empfehlungen des ORH

35.4.1 Nutzung der räumlichen Ressourcen

Der ORH empfiehlt, nicht oder nur selten belegte Säle (septische OP-Säle, Säle mit eingeschränkter Nutzbarkeit) stillzulegen oder anders zu nutzen. Uneingeschränkt nutzbare OP-Säle sollten durch höhere OP-Frequenzen besser ausgelastet oder notfalls geschlossen werden.

In den zentralen OP-Bereichen herrscht noch überwiegend eine starre fachbezogene Saalzuordnung vor. Nach Auffassung des ORH sollten sich die Fachdisziplinen verstärkt für eine abteilungsübergreifende Nutzung der Säle öffnen, verbunden mit einem flexibleren Einsatz der OP- und Anästhesiepflege. Damit sollte es gelingen, Auslastungsschwankungen zu nivellieren. Zur wirtschaftlicheren Auslastung könnte der Ein-

⁶ U. a. Lenkungsausschuss Hochschulmedizin München, Abschlussbericht Januar 2006.

kauf von OP-Kontingenten der jeweiligen Fächer im Wege der internen Leistungsverrechnung führen.

35.4.2 OP-Planung und Ablauforganisation

OP-Pläne werden vielfach zu kurzfristig (erst am Vortag der Operation) erstellt. Der ORH hält eine Wochenplanung für erforderlich, um vorausschauend für eine Auslastung der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu sorgen. Unzureichend mit Patienten eines Fachs ausgelastete OP-Säle sind interdisziplinär zu belegen.

Leerlaufzeiten, u. a. aufgrund von Wartezeiten auf den Anästhesisten/Operateur oder zu langen Vorbereitungs- und Wechselzeiten, sind zu vermeiden. Der ORH hat Wechselzeiten bis zu 90 Minuten festgestellt. In zentralen OP-Bereichen mit entsprechender räumlicher Ausstattung zur überlappenden Ein- und Ausleitung wird in Fachkreisen von einer erreichbaren Wechselzeit von 35 Minuten ausgegangen. Werden Holding Areas (der Patient wird für die Operation vorbereitet in den OP-Saal gefahren) eingerichtet, kann die Wechselzeit auf bis zu 30 Minuten verkürzt werden.

35.4.3 Planung und Ausführung neuer OP-Zentren

Beim Neubau des Zentrums für Operative Medizin in Würzburg bestand von Anfang an keine Notwendigkeit, zwei septische OP-Säle einzurichten; für weitere zwei Säle gab es keinen Bedarf. Investitionskosten von 12 Mio. € wären vermeidbar gewesen.

Der ORH hält es daher für dringend erforderlich, künftig bei der Ermittlung des Bedarfs an OP-Sälen insbesondere die Auslastungssituation und die Fortentwicklung in der medizinischen Versorgung angemessen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere bei den aktuellen Neubauplanungen für das Operative Zentrum am Klinikum Erlangen und das OP-Zentrum Nord am Klinikum rechts der Isar.

Mit dem Bau des neuen Operativen Zentrums im Klinikum Großhadern (Baubeginn Juli 2008) wird Europas größtes zusammenhängendes OP-Zentrum mit 32 Sälen entstehen. Bei der Bedarfsberechnung wurde von einer Jahresleistung von 30.000 Operationen ausgegangen. Im Jahr 2007 wurden im Klinikum der Universität München insgesamt 26.600 Operationen (Großhadern 17.400, Innenstadt 9.200) durchgeführt. Der Planung lag zugrunde, dass alle operativen Fächer, bis auf die Augenklinik, von der Innenstadt nach Großhadern verlagert werden. Das OP-Zentrum wird mit einer neuen OP-Struktur (z. B. Einrichtung von Holding Areas, Instrumententischvorbereitung außerhalb des OP-Saals) die Voraussetzungen dafür schaffen, die OP-

Rüst- und Wechselzeiten um bis zu 40 % gegenüber dem derzeitigen System zu senken.

Für Großhadern mit derzeit 32 OP-Sälen⁷ ergab sich für 2007 ein Kapazitätsüberhang von 8 Sälen. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Säle im neuen OP-Zentrum nicht annähernd ausgelastet werden können. Die Verlagerung der operativen Fächer aus der Innenstadt nach Großhadern kann nach Informationen des Klinikums⁸ frühestens 2022 erfolgen. Somit werden von der Fertigstellung des OP-Zentrums (geplant 2012) bis zur Verlagerung mindestens zehn Jahre lang OP-Kapazitäten vorgehalten, für die zu einem Drittel kein Bedarf sein wird.

Vor diesem Hintergrund sollte nach Ansicht des ORH zumindest die medizinisch-technische Erstausrüstung, die je nach Fachrichtung mit bis zu 1 Mio. € je Saal zu veranschlagen ist, für eine entsprechende Anzahl von OP-Sälen zurückgestellt werden.

35.5 Stellungnahme der Universitätsklinik und des Staatsministeriums

Hinsichtlich der vom ORH festgestellten überzähligen OP-Kapazitäten haben die Universitätsklinik differenziert und individuell Stellung bezogen. Unter anderem wurde vorgebracht, es seien nicht genügend OP-Teams vorhanden, für Notfalleingriffe seien Ressourcen vorzuhalten, Effizienzverluste würden durch Beeinträchtigung im Organisationsablauf aufgrund der studentischen- und Facharztausbildung sowie der dezentralen OP-Bereiche einzelner Fächer eintreten. Eine bessere Auslastungssituation werde beispielsweise durch Leistungssteigerungen erreicht, wenn Lehrstühle neu besetzt und weitere Abteilungen, wie der Thorax- und der Kinderherzchirurgie am Universitätsklinikum Erlangen, geschaffen würden.

Zu den beiden septischen OP-Sälen teilt das Universitätsklinikum Würzburg mit, dass bei Planung des OP-Zentrums in den Jahren 1988 bis 1994 die Berufsgenossenschaften noch eine Trennung zwischen aseptischen und septischen OP-Einheiten gefordert haben. Nach heutigem Sachstand sei eine solche Trennung nicht mehr erforderlich. Künftig sei eine Nutzung dieser beiden Säle für ambulante Kurzeingriffe vorgesehen.

Zu den Neubauvorhaben wird ausgeführt, dass das operative Zentrum des Universitätsklinikums Erlangen unter verstärkter Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte geplant werden soll. Mit dem Neubau des OP-Zentrums Großhadern werde der vom

⁷ Einschließlich der zwei Säle der herzchirurgischen Einheit in der Klinik Augustinum.

⁸ Klinikum aktuell (Magazin des Klinikums, Heft 3/2008).

ORH vorgeschlagenen Reduzierung der OP-Saalkapazitäten entsprochen, wenn auch erst nach der beabsichtigten Verlagerung der Innenstadtkliniken an den Campus Großhadern.

35.6 **Schlussbemerkungen des ORH**

Die Ergebnisse des Quervergleichs zeigen, dass die Wirtschaftlichkeit der OP-Säle noch verbessert werden kann.

Die vorhandenen Kapazitäten sollten intensiver fachübergreifend genutzt und bei Neubauvorhaben die Planungen nochmals auf ihre tatsächliche Notwendigkeit hin überprüft werden. Zudem sollte in der Ausführungsphase flexibel auf Bedarfsentwicklungen reagiert werden.

36 **Erschließung eines Klinikgebäudes**

(Kap. 15 20)

Beim Bau eines Klinikgebäudes wurde ein gläserner Verbindungsgang auf Stützen erstellt. Er war nicht notwendig, aufwendig konstruiert und zog Baumaßnahmen am Hauptgebäude nach sich. Baukosten von über 2 Mio. € und hohe Folgekosten hätten vermieden werden können.

36.1 **Allgemeines**

Der Gebäudebestand der Medizinischen Fakultät der Universität Erlangen umfasst bestehende Gebäude auf dem Stammgelände und Neubauten auf dem angrenzenden Erweiterungsgelände. Eine städtische Straße trennt die beiden Grundstücksteile voneinander. Ein Generalplan (1973) und ein darauf aufbauender städtebaulicher Ideenwettbewerb (1987) sahen vor, diese Straße aufzulassen und die bauliche Entwicklung im Gesamtgelände längs einer fußläufigen neuen Erschließungsachse zu ordnen. Sie sollte Alt mit Neu zu einer Einheit verbinden.

Anders als im städtebaulichen Konzept vorgesehen, konnte eine Umleitung des Verkehrs nicht durchgesetzt werden. Die Auffassung der städtischen Straße war deshalb nicht möglich. Dennoch wurde beim Neubau des nichtoperativen Zentrums das Konzept einer gebäudeübergreifenden Erschließungsachse wieder aufgegriffen.

36.2 Erschließung des Klinikgebäudes

Zusätzlich zur inneren Erschließung des Klinikgebäudes entstand außerhalb ein parallel laufendes selbstständiges Verbindungsbauwerk auf vier Ebenen. Es besteht unterirdisch aus einem zweigeschossigen Tunnel, ebenerdig verläuft ein Fußweg zum Haupteingang des Klinikgebäudes. Da dieser Weg durch die Straße unterbrochen wird, wurde zusätzlich zur ebenerdigen Erschließung auf Obergeschossniveau ein gläserner Verbindungsgang auf Stützen errichtet. Auf 150 m Länge soll er Personal und Besucher entlang der Gebäudefassade führen. Er ist über mehrere Brücken mit dem Klinikgebäude verbunden, überquert die Straße und endet danach in einem Treppenabgang.

36.3 Feststellungen

36.3.1 Nutzung des Verbindungsbauwerks

Die beiden Untergeschosse des Verbindungsbauwerks erfüllen die ihnen zugedachten Aufgaben für Gütertransport, Liegendkrankentransport, Patienten- und Personalverkehr sowie Versorgungsleitungen; eine spätere Verbindung mit anderen Gebäuden ist möglich.

Der gläserne Verbindungsgang ist für die innere Erschließung der Klinik nicht erforderlich. Die Zugänge vom Gang zur Klinik sind zum Teil verschlossen, teilweise sind darin zusätzliche Wartebereiche eingerichtet.

Der gläserne Verbindungsgang wird auch für eine gebäudeübergreifende Wegführung nicht genutzt. Er endet nach Querung der Straße in einem Treppenhaus. Dieses wurde versperrt, um einen unkontrollierten Zugang zur Klinik zu verhindern.

36.3.2 Aufwendige Bauausführung des Verbindungsgangs

Der ORH hat bei seiner Prüfung zur Bauausführung Folgendes festgestellt:

- Der vom Klinikgebäude losgelöste Verbindungsgang wurde aufwendig mit einer an Stützen hängenden Stahlkonstruktion und einer teils schrägen, kleinteiligen Stahl-Glasfassade errichtet. Allein für die Bauhauptgewerke des Gangs wurden über 1,7 Mio. € ausgegeben. Die Kosten der technischen Ausstattung waren nicht feststellbar, sind aber beträchtlich.

- Der gläserne Gang ist beheizt. Dadurch wurde für die gesamte Wandfläche eine Isolierverglasung notwendig. Um sichtbare Heizkörper zu vermeiden, wurde eine teure und zudem schwer regulierbare Deckenheizung installiert. Trotz der verwendeten Isolierverglasungen hat der Gang aufgrund seiner Bauart einen erhöhten Heizenergiebedarf.
- Für den Sonnenschutz wurden zusätzliche Anforderungen an das Isolierglas gestellt. Daneben wurden an der geneigten Ostfassade 1,40 m weit auskragende, starre Sonnenblenden aus Aluminium montiert. Zusätzlich wurden Leichtmetall-Lamellen-Raffjalousien eingebaut, die mit elektrischen Antrieben und einer Zentralsteuerung ausgestattet sind.
- Zur Belüftung des Verbindungsgangs wurden in den beiden Längsfassaden über die gesamte Länge durchlaufende Fensterbänder aus 324 Lamellen-Fensterelementen installiert. Sie sind mit 169 elektrischen Antrieben verbunden, die das Öffnen und Schließen der Lamellen zentral steuern. Neben den hohen Investitionskosten entstehen durch die Öffnungsmechanik der Elemente höhere Betriebs- und Wartungskosten.
- Um den erforderlichen Brandschutz zu erzielen und den Einbau von Brandschutztüren zu vermeiden, wurde der gesamte Gang mit einer kostenintensiven Sprinkleranlage ausgestattet.
- Aus gestalterischen Gründen wurden über der eigentlichen Dachhaut Verkleidungen aus Aluminium-Kassetten angebracht, welche die Raster der Stahlkonstruktion und der Fassade abbilden. Die Dachverkleidungen sind mit Halterungen auf der Unterkonstruktion des Dachs befestigt und durchdringen an insgesamt 370 Stellen die Dachabdichtung. Damit sind Bauschäden vorprogrammiert.

36.3.3 Fassadenbefahranlage an der Ostfassade des Klinikgebäudes

Der vor der Fassade stehende gläserne Verbindungsgang mit seinen Brücken zum Obergeschoss sowie Treppen und Lichthöfen zum Untergeschoss des Klinikgebäudes steht der Wartung und Reinigung der Glasflächen am benachbarten Klinikgebäude und an der eigenen Rückseite im Wege. So ist der Einsatz eines Hubsteigers nicht möglich. Deshalb wurde entlang der Ostfassade des Klinikgebäudes eine Fassadenbefahranlage mit einem Fassadenaufzug-Kompaktkran für 300.000 € montiert.

Weitere Kosten entstanden, weil zur Montage der notwendigen Schienenkonstruktion die angrenzende Außenwand des Klinikgebäudes auf eine einheitliche Höhe gebracht

werden musste. Sie wurde hierzu etwa auf der Hälfte ihrer gesamten Länge um ein Geschoss erhöht, ohne dass Räume dahinter liegen.

36.3.4 Beschränkung der Durchfahrtshöhe

Der gläserne Verbindungsgang liegt barrierefrei auf Obergeschossniveau des Klinikgebäudes und quert auf dieser Höhe die nicht aufgelassene Straße. Wegen des darunter liegenden Verbindungstunnels kann die Straße nicht abgesenkt werden. Sie ist deshalb für Fahrzeuge nur bis zu einer Höhe von 3,30 m befahrbar. Zweckmäßig und nach den einschlägigen Bestimmungen für die Querschnittsgestaltung im Straßenbau notwendig wäre ein Lichtraummaß von 4,50 m (Bemessungsfahrzeug Lkw/Bus: $h = 4,00$ m). Nach ersten Beschädigungen am Verbindungsbauwerk sowie Verkehrsbehinderungen wegen der eingeschränkten Durchfahrtshöhe wurden teure Höhenmarkierungen auf beiden Seiten der Durchfahrt aufgestellt. Allein die Mietkosten für die Höhenbegrenzungen an der städtischen Straße betragen bis zu Beginn der örtlichen Prüfung 82.000 € (1.122 € monatlich).

36.3.5 Sichtschutz im Bereich der Behandlungsräume

Der in geringem Abstand parallel zum Klinikgebäude geführte gläserne Verbindungsgang ermöglicht Einblick in die Räume des Klinikgebäudes in drei Geschossen, dabei auch in Untersuchungs- und Behandlungszimmer. Der Sonnenschutz dieser Räume wird deshalb als Sichtschutz eingesetzt. Fensterscheiben sind mit Folie beklebt. Als Folge bleibt in den betroffenen Räumen das Kunstlicht ganztägig eingeschaltet. Dies führt zu höheren Betriebskosten, die Arbeitsplatzqualität wird beeinträchtigt.

36.4 Stellungnahme der Verwaltung

Nach Auffassung der OBB stellen die Verknüpfung von Stamm- und Erweiterungsgelände des Klinikums und die betriebsneutrale Erschließung der Neubauten durch ein Verbindungsbauwerk einen Grundzug der Planung im städtebaulichen Ideenwettbewerb für das Universitätsklinikum Erlangen dar. Der Entwurf des ersten Preisträgers habe die seinerzeitigen Vorgaben der Auslobung hinsichtlich Funktion, Gestaltung und Gesamtkonzept optimal erfüllt. Magistralen zur Optimierung der verkehrstechnischen Verbindungen gebe es in den meisten Universitätskliniken Bayerns.

Staatsministerium und OBB halten den gläsernen Verbindungsgang für notwendig. Das Erschließungskonzept des Klinikareals sei auf längere Sicht angelegt. Der gegenwärtig noch fragmentarisch erscheinende Erschließungsgang werde die ihm zu-

gedachte Funktion erst nach Abschluss der anstehenden Neubaumaßnahmen am Klinikum Erlangen erfüllen (Bettenhaus Baubeginn August 2008, Funktionstrakt der Chirurgie Bauantrag 2008, Translational Research HU-Bau 2008/09).

36.5 Schlussbemerkung des ORH

Der ORH bleibt bei seiner Auffassung, dass der gläserne Verbindungsgang nicht notwendig ist und die ihm zugeordnete Aufgabe nicht erfüllt. Die übergeordnete betriebliche Erschließung erfüllt bereits der Verbindungstunnel.

Nachdem es nicht möglich war, die Straße aufzulassen, hätte das städtebauliche Konzept von 1987 neu überdacht werden müssen. Auch die Planung des gläsernen Verbindungsgangs mit den aufgezeigten hohen Investitions- und Folgekosten hätte unter diesen Vorgaben kritischer auf Notwendigkeit, Funktionalität und Ausführungsstandards überprüft werden müssen.

Nach den bekannten Planungen ist eine schlüssige Fortsetzung des bisher fragmentarischen Verbindungsgangs nicht absehbar. An keinem anderen Universitätsklinikum ist eine derart weitläufige Erschließung über beheizbare Verbindungsgänge zwischen verschiedenen Klinikgebäuden vorhanden oder geplant.

37 Förderung, Entwicklung und Perspektiven neuer Museen

(Kap. 15 70)

Seit 2000 wurden sechs Museumsneugründungen durch den Freistaat mit 200 Mio. € finanziert. Für künftige Museumsprojekte gibt der ORH eine Reihe von Empfehlungen. Das Staatliche Museum für Kunst und Design bedarf dringend einer inhaltlichen Neukonzeption.

37.1 Vorbemerkung

Aus Mitteln der Initiative „Offensive Zukunft Bayern“ wurden seit 2000 sechs Museumsneugründungen durch den Freistaat finanziert bzw. gefördert:

- Pinakothek der Moderne, München
- Staatliches Museum für Kunst und Design, Nürnberg
- Museum im Kulturspeicher, Würzburg

- Museum der Phantasie - Sammlung Buchheim, Bernried
- Museum Georg Schäfer, Schweinfurt
- Alf Lechner Museum, Ingolstadt

37.2 Prüfung durch den ORH

Der ORH hat die in der jüngeren bayerischen Geschichte bislang einmalige Initiative von Museumsneugründungen zum Anlass genommen, die Entwicklung der einzelnen Museen in den ersten Jahren seit der Eröffnung näher zu untersuchen und soweit möglich zu vergleichen. Nicht berücksichtigt wurde das Museum „Sammlung Brandhorst“, das sich noch im Aufbau befindet und erst 2009 eröffnet wird.

37.2.1 Baukosten

Insgesamt ergeben sich für die sechs Museumsneubauten folgende Baukosten:

Baukosten der Museen

Tabelle 6

	Gesamtkosten	Davon Anteil des Freistaats Bayern	Anteil
	Mio. €	Mio. €	%
Pinakothek der Moderne, München	121	111	91,7
Staatliches Museum für Kunst und Design, Nürnberg	51	46	90,2
Museum im Kulturspeicher, Würzburg	20	10	50,0
Museum der Phantasie - Sammlung Buchheim, Bernried	19	18	94,7
Museum Georg Schäfer, Schweinfurt	14	14	100,0
Alf Lechner Museum, Ingolstadt	1	1	100,0
insgesamt	226	200	88,5

Der Anteil des Freistaats von insgesamt 200 Mio. € wurde mit 160 Mio. € direkt aus Mitteln der Offensive Zukunft Bayern sowie mit 40 Mio. € aus dem Städtebauförderungsprogramm, Entschädigungsfonds (Denkmalpflege), Kulturfonds und aus Mitteln der Bayerischen Landesstiftung finanziert.

Die ursprünglich geplanten Obergrenzen bei den Baukosten konnten bei der Pinakothek der Moderne nicht eingehalten werden. Es sind Mehrkosten von 19,2 Mio. € entstanden.⁹

⁹ Zu den Ursachen siehe Sonderbericht des ORH vom 11. Juni 2002.

Beim Buchheim Museum führten der Ausfall von zugesagten Spendengeldern eines privaten Mäzens und die Erweiterung des Parkplatzes zu Mehraufwendungen des Freistaats von insgesamt 9,5 Mio. €.

37.2.2 Finanzierungskonzepte

Entsprechend der unterschiedlichen Struktur der Museen und den örtlichen Gegebenheiten wurden verschiedene Finanzierungskonzepte verwirklicht.

Die beiden größten Projekte in München und Nürnberg wurden als staatliche Museen realisiert:

Die Baukosten wurden größtenteils aus staatlichen Mitteln und ergänzenden Privatmitteln (jeweils rd. 10 % der Baukosten) bestritten. Personal- und Betriebskosten sowie der Bauunterhalt werden rein aus staatlichen Mitteln finanziert. Die Ausstellungsobjekte befinden sich komplett bzw. größtenteils in staatlichem Eigentum.

Die Museen in Würzburg, Schweinfurt und Ingolstadt wurden in kommunaler Trägerschaft errichtet:

Zuschüsse des Freistaats wurden nur für die Baumaßnahmen geleistet. Die Museumsgebäude befinden sich mit Ausnahme von Schweinfurt in kommunalem Eigentum. Für Personal, Betrieb und Unterhalt der Museen kommt allein der kommunale Träger auf. Schwerpunkte der Ausstellungen bilden die privaten Sammlungen Georg Schäfer in Schweinfurt, die Sammlung Ruppert in Würzburg und die Werke Alf Lechners in Ingolstadt. Die Sonderausstellungen im Alf Lechner Museum werden ausschließlich durch die Alf-Lechner-Stiftung finanziert.

Das Museum der Phantasie - Sammlung Buchheim ist als Sonderfall zu betrachten: Das Museumsgebäude wurde vom Freistaat errichtet und der Buchheim-Stiftung, einer Stiftung des bürgerlichen Rechts, zur unentgeltlichen Nutzung bis 2051 überlassen. Diese ist gleichzeitig auch Träger des Museums. Die Personalkosten trägt der Freistaat. Für den Betrieb des Museums gewährt er einen jährlichen Zuschuss (Festbetrag).

37.2.3 Personalausstattung

Personalstellen und -kosten stellen sich derzeit wie folgt dar:

Personal der Museen

Tabelle 7

	Anzahl der Stellen	Personalkosten 2007
		€
Pinakothek der Moderne, München	47	1.800.000 ¹
Staatliches Museum für Kunst und Design, Nürnberg	18	700.000 ¹
Museum im Kulturspeicher, Würzburg	14	680.000
Museum der Phantasie - Sammlung Buchheim, Bernried	13	630.000
Museum Georg Schäfer, Schweinfurt	5	260.000
Alf Lechner Museum, Ingolstadt	2	20.000

1 Die Stellen für die Pinakothek der Moderne und für das Staatliche Museum in Nürnberg sind im Stellenausweis für die Staatlichen Museen und Sammlungen (Kap. 15 70) enthalten. Eine Aufteilung der Personalkosten für die beiden Museen ist daher nur bedingt möglich.

Ein direkter Vergleich der Personalausstattung ist aufgrund der völlig unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Museen nicht aussagekräftig.

37.2.4 Zuschüsse

37.2.4.1 Staatszuschuss

Die Haushaltsmittel für die Pinakothek der Moderne sind innerhalb Kap. 15 70 veranschlagt. Die Direktion der Bayerischen Staatsgemäldesammlungen bewirtschaftet die Mittel gemeinsam für Alte und Neue Pinakothek, Pinakothek der Moderne, Schack-Galerie und für die Zweiggalerien. Eine Aufteilung und Zuordnung auf die einzelnen Häuser erfolgt nicht, da insbesondere die Hausbewirtschaftungs- und Energiekosten aus dem gemeinsam veranschlagten Budget getragen werden müssen.

Der Staatszuschuss für das Staatliche Museum in Nürnberg ist seit dem Eröffnungsjahr 2001 nahezu konstant geblieben (2007: 2,5 Mio. €). Gemessen an den Besucherzahlen hat sich der Staatszuschuss pro Besucher deutlich erhöht und zwar von 23,45 € (2001) auf 54,80 € (2007).

Im Haushaltsjahr 2007 erzielte das Staatliche Museum in Nürnberg Einnahmen von 339.000 €, denen Ausgaben von 2.870.000 € (einschließlich Personalkosten) gegenüberstanden. Der Deckungsgrad der Einnahmen beträgt 11,8 %. Kritisch ist der Rückgang bei den Eintrittsgeldern zu sehen. Diese betragen 2007 nur noch 66.000 €. Der Anteil der Vollzahler ist gegenüber dem Eröffnungsjahr um 81 % gesunken. Dies entspricht einem Erlös von 1,43 € pro Besucher. Nach einer früheren Erhebung des ORH beträgt bei den Staatlichen Museen und Sammlungen der durchschnittliche Erlös pro Besucher 3,22 € (einschließlich Sonderausstellungen).

37.2.4.2 Betriebskostenzuschuss für das Buchheim Museum

Zur Übernahme der Betriebskosten durch den Freistaat wurde mit der Buchheim-Stiftung kein formeller Vertrag geschlossen. Die Staatsregierung hat allerdings erklärt, die Betriebskosten des Museums, soweit diese nicht durch Einnahmen der Stiftung gedeckt werden können, auch künftig zu bezuschussen. Diese Zusage wurde ausdrücklich unter den Vorbehalt der jeweiligen Zustimmung des Haushaltsgesetzgebers gestellt.

Die Buchheim-Stiftung hat für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 eine institutionelle Förderung von 511.300 € als Festbetragsfinanzierung erhalten. Für 2004 bis 2007 wurde diese auf 900.000 € erhöht. Ferner wurde für einen geordneten Betriebsablauf und zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Autonomie die Bildung von Rücklagen genehmigt.¹⁰ Das Buchheim Museum hat damit eine Sonderstellung, der es nach Auffassung des ORH nicht bedarf.

Der staatliche Zuschuss für den Museumsbetrieb (ohne Personalkosten) lag 2002 bei 2,45 € und 2007 bei 8,93 € pro Besucher. Das entspricht einer fast vierfachen Steigerung (bei annähernd konstanten Personalkosten).

37.2.4.3 Kommunale Zuschüsse

Die Zuschüsse für die in kommunaler Trägerschaft befindlichen Museen stellen sich 2006 wie folgt dar:

¹⁰ Betriebsmittelrücklage bis zu 230.000 €.
Instandhaltungsrücklage bis zu 1.900.000 €.
Mobiliareneuerungsrücklage bis zu 540.000 €.
Bestanderhaltungsrücklage bis zu 2.500.000 €.

Kommunale Zuschüsse (€)

Tabelle 8

	Schweinfurt	Würzburg	Ingolstadt
Einnahmen aus Museumsbetrieb (einschl. Spenden Dritter)	447.500 ¹	238.500	5.600
davon			
Einnahmen aus Eintrittsgeldern	145.500	110.800	-
Zuschuss kommunaler Träger	656.300	1.007.500	61.400
Gesamtausgaben	1.103.800	1.246.000	67.000
Städtischer Zuschuss pro Besucher	20,70	22,00	16,80

1 Einschließlich Unterstützung der Stiftung Georg Schäfer und Zuschuss Bezirk Unterfranken.

Das Georg Schäfer Museum erwirtschaftete einen Deckungsgrad der Einnahmen von 39,8 %, der im allgemeinen Museumsvergleich sehr hoch ist. Für das Museum im Kulturspeicher lag der Deckungsgrad bei 23,7 %.

37.2.5 Besucherzahlen

Der Erfolg eines neu gegründeten Museums bemisst sich nicht zuletzt an den Besucherzahlen. Erfahrungsgemäß pendeln sich diese - nach dem Besucheransturm zur Eröffnung - etwa fünf Jahre später auf ein dauerhaftes Niveau ein.

Entwicklung der Besucherzahlen

Tabelle 9

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Rückgang zum Eröffnungsjahr in %
Pinakothek der Moderne			611.704	805.297	626.980	393.006	387.052	449.556	26,5
Museum für Kunst und Design	140.204	115.422	94.815	88.577	70.053	57.610	46.769	46.194	67,0
Museum im Kulturspeicher			75.652	42.042	43.642	32.840	43.514	45.717	39,5
Museum der Phantasie		206.207	207.935	145.968	119.706	92.805	81.105	100.776	51,1
Museum Georg Schäfer	32.260	74.435	70.418	34.233	33.626	35.494	31.720	31.604	57,5
Alf Lechner Museum	4.838	3.863	3.987	3.097	3.331	4.678	3.307	3.656	24,4

Die Pinakothek der Moderne konnte 2007 den Besucherrückgang stoppen und mit einem Gesamttrückgang von lediglich einem guten Viertel eine vergleichsweise hohe Besucherzahl halten. Sie lag 2007 sogar über der Gesamtbesucherzahl von Alter und

Neuer Pinakothek (421.549 Besucher).¹¹ Die Entwicklung beim Staatlichen Museum in Nürnberg, dem ersten Kunstmuseum des Freistaats außerhalb Münchens, zeigt die am stärksten rückläufige Tendenz. Im Vergleich zum Eröffnungsjahr ist bis 2007 ein Besucherrückgang von 67 % zu verzeichnen. Der Anteil der Besucher der Dauer- ausstellungen im Jahr 2007 lag nur noch bei einem Drittel. Wesentliche Gründe für den erheblichen Rückgang der Besucherzahlen waren die verschleppte Behebung der Konstruktionsschwächen an den Ausstellungsregalen und die darauf folgende komplette Schließung der Designsammlung Mitte 2006 sowie die sehr zögerliche inhaltliche Neukonzeption. Das Museum im Kulturspeicher Würzburg konnte 2007 bis auf wenige Besucher mit dem Staatlichen Museum in Nürnberg gleichziehen, was angesichts des Größenvergleichs der beiden Städte und des jeweiligen Museumsstandortes eine beachtliche Leistung darstellt. Wesentlich dafür war auch die als vorbildlich zu bezeichnende Museumspädagogik. Das Buchheim Museum konnte den Besucherrückgang stoppen und hat sich bei rund der Hälfte eingependelt. Das Georg Schäfer Museum konnte dank vieler Sonderausstellungen die Besucherzahlen bei einem starken Gesamtrückgang in den letzten Jahren weitgehend konstant halten. Die Besucherzahlen für das Alf Lechner Museum bewegen sich konstant auf niedrigem Niveau.

37.3 Bewertung und Empfehlungen des ORH

37.3.1 Aus Sicht des ORH lassen sich aus der Wahl der Finanzierungskonzepte keine Aussagen über die mögliche künftige Entwicklung bzw. umgekehrt ableiten. Beispielsweise konnte sich das Museum der Stadt Schweinfurt in der Museumslandschaft behaupten. Dies gelang mit lediglich fünf Planstellen. Das Staatliche Museum in Nürnberg dagegen erreichte trotz einer sehr guten Personalausstattung (18 Stellen) und einem weithin beachteten Museumsneubau bislang nicht, die Sammlung überzeugend zu präsentieren.

Die Neubesetzung der Museumsleitung in Nürnberg im Oktober 2007 bietet nach Auffassung des ORH die Chance auf einen Neustart. Hierzu gehört ein neues Museumskonzept, das sich an der gesamten Sammlung orientiert und die strikte Trennung der beiden Sparten Kunst und Design (auf verschiedenen Etagen) auflöst. Ergänzend sind hierzu die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren und die Besucherinformation zu verbessern. Die günstige Innenstadtlage und die Einbindung in den Verbund der Theater und Museen der Stadt Nürnberg („KunstKulturQuartier“) bieten eine

¹¹ Die Einnahmen pro Besucher lagen mit 4,21 € zudem deutlich über dem Durchschnitt der staatlichen Museen von 3,22 €.

ideale Voraussetzung, das Museum erneut zum Anziehungspunkt zu machen. Die nötige Personalausstattung für einen erfolgreichen Neustart ist gegeben.

Das Museum der Phantasie präsentiert eine geschlossene Sammlung des Malers und Künstlers Lothar-Günther Buchheim. Es ist fraglich, ob sich bei der alleinigen Konzentration auf die Sammlung Buchheim selbst bei erheblichem Personal- und Mitteleinsatz mittel- und langfristig eine hinreichende Publikumsattraktivität erreichen lässt. Der Freistaat verfügt in seinen Museen und Sammlungen über einen äußerst beachtlichen Bestand an Kunstschatzen, der für die Öffentlichkeit intensiver genutzt werden könnte. Nach Ansicht des ORH sollte eine Zusammenarbeit mit den Staatlichen Museen und Sammlungen in München geprüft werden, um die Publikumsattraktivität und damit auch die Wirtschaftlichkeit des Buchheim Museums über ausgewählte Sonderausstellungen langfristig ohne erhöhte staatliche Zuschüsse zu gewährleisten.

Die Eheleute Buchheim haben ihre gegenüber dem Freistaat gegebenen Zusagen eingehalten. Nach dem Tod von Prof. Buchheim (2007) ging die Expressionisten-sammlung insgesamt auf die Stiftung über. Die Erbschaftsstreitigkeiten sind im Sinne der Stiftung mittlerweile erledigt.

Im Museum im Kulturspeicher Würzburg ist die Sammlung des Berliner Ehepaars Rosemarie und Peter C. Ruppert als Dauerleihgabe für einen Zeitraum von zehn Jahren (bis 2012) zu sehen mit der Absicht, sie in eine Stiftung zu überführen und damit dauerhaft an Würzburg zu binden. Sollte dies nicht gelingen, wird im Kulturspeicher eine große Lücke entstehen, die von der Stadt Würzburg nicht bzw. nur mit großem finanziellen Aufwand geschlossen werden könnte.

37.3.2 Folgende Empfehlungen lassen sich aus Sicht des ORH für künftig mögliche Museumsprojekte geben:

- Wie die Beispiele der Museen Kulturspeicher in Würzburg und Georg Schäfer in Schweinfurt zeigen, ist für Neugründungen die Übernahme einer direkten staatlichen Trägerschaft nicht erforderlich; der Staat sollte sich - unter Aktivierung vor Ort möglicher Potenziale - auf die Gewährung einer Anschubfinanzierung beschränken. Es muss bei dem Grundsatz bleiben, dass die Beteiligung an den Betriebskosten ausgeschlossen bleibt.
- Die Möglichkeiten des Fundraisings und die Beteiligung von Sponsoren/Mäzenen sollten verstärkt genutzt werden; sie zeigen das Interesse an jeweiligen Projekten vor Ort und sollten generell Bestandteil der Planung sein.

- Bereits bei Aufstellung eines Finanzierungsplanes sollte unabhängig von Mitteln für Bau und Betrieb darauf geachtet werden, dass künftig auch ausreichend Mittel für notwendige weitere Aktivitäten bleiben (z. B. Wechselausstellungen, Museumspädagogik, Pflege der Sammlungen).

37.3.3 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium teilt die Empfehlungen des ORH für künftige Museumsprojekte und weist ausdrücklich darauf hin, dass eine staatliche Beteiligung an den Betriebskosten eines nichtstaatlichen Museums bisher grundsätzlich nicht erfolgt und auch künftig nicht beabsichtigt sei. Einzige Ausnahme bilde der Sonderfall des mit staatlichen Beteiligungserlösen errichteten Museums der Phantasie, da für das Sammlerehepaar Buchheim eine institutionelle Förderung des Museums unabdingbare Voraussetzung für den Verbleib der Expressionistensammlung in Bayern gewesen sei.

Es ist im Übrigen der Auffassung, dass das der Buchheim-Stiftung eingeräumte Recht, Rücklagen zu bilden, zur Aufrechterhaltung eines geordneten Betriebsablaufs und zur Sicherung der wirtschaftlichen Autonomie des Museums dringend erforderlich sei. Sowohl unvorhersehbare Einnahmeausfälle und Ausgaben als auch größere Investitionen könnten sonst von der Stiftung nicht eigenverantwortlich abgewickelt und finanziert werden. Zur Sicherstellung des Genehmigungszwecks werde in den Zuwendungsbescheiden außerdem die Zuführung zu den Rücklagen und deren Verwendung geregelt.

Eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Staatlichen Museen und Sammlungen mit dem Museum der Phantasie werde vom Staatsministerium grundsätzlich begrüßt. Allerdings erscheine diese erst dann zielführend, wenn das Museum der Phantasie zu einer inhaltlichen Neuausrichtung bereit sei und sich auf einen Dialog mit den Staatlichen Museen und Sammlungen einlasse, der über die Präsentation der Sammlung Buchheim hinausgehe.

Für das Staatliche Museum in Nürnberg sei ab Oktober 2007 ein neues Museumskonzept entwickelt und bereits in vielen Punkten realisiert worden. Hierzu gehöre die als vordringlich erachtete Rückkehr des Designs in die Dauerausstellung. Die Planung des Museums sehe vor, dass jährlich eine Ausstellung aus dem Bereich Design realisiert und - wenn möglich - disziplinübergreifend konzipiert werde.

37.3.4 Schlussbemerkung des ORH

Im Gegensatz zu den Stiftungen des öffentlichen Rechts, die nur aus zweckgebundenen Einnahmen Rücklagen bilden können, wird der Buchheim-Stiftung eine (einmalige) Sonderstellung im Museumsbereich zugebilligt. Die gebildeten Rücklagen sollten bei der künftigen Bemessung der Förderung berücksichtigt werden.

Der ORH ist zudem nach wie vor der Auffassung, dass sich die Publikumsattraktivität und damit auch die Wirtschaftlichkeit des Buchheim Museums mittel- und langfristig nur durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Staatlichen Museen und Sammlungen erreichen lässt. Hierauf sollte das Staatsministerium hinwirken.

Beim Staatlichen Museum in Nürnberg ist mit den eingeleiteten Maßnahmen zur Entwicklung eines neuen Museumskonzeptes der Grundstein für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung des Museums gelegt. Diese sollten allerdings kurzfristig und umfassend realisiert werden, um den drastischen Besucherrückgang umzukehren.

Beschluss über den Jahresbericht 2008

(Art. 8 Rechnungshofgesetz)

Den vorstehenden Jahresbericht nach Art. 97 der Bayerischen Haushaltsordnung hat das Große Kollegium des Obersten Rechnungshofs am 22. Oktober 2008 beschlossen. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des Obersten Rechnungshofs; den Vorsitz führt der Präsident.

Für das Große Kollegium

A handwritten signature in black ink, reading "Fischer-Heidberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Heinz Fischer-Heidberger
Präsident